

ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานคร  
ชั้นใน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการวางผังและออกแบบเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง  
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2564  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Phenomena of land use change of vacant land in inner Bangkok.



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Urban and Regional Planning in Urban Planning and  
Design

Department of Urban and Regional Planning

FACULTY OF ARCHITECTURE

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน
โดย	น.ส.จิรัชญา พิมพาแป้น
สาขาวิชา	การวางผังและออกแบบเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสรร วิเชียรประดิษฐ์

---

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นรัชฎ์ กาญจนนัชชิตี)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสรร วิเชียรประดิษฐ์)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ฉวีวรรณ เต๋นไพบูลย์)	

จรัลชญา พิมพ์แป้น : ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานคร  
 ชั้นใน . ( Phenomena of land use change of vacant land in inner Bangkok.) อ.ที่ปรึกษา  
 หลัก : ผศ. ดร.พรสวรรค์ วิเชียรประดิษฐ์

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและมีความหนาแน่นมากขึ้น แต่กลับเผชิญปัญหาพื้นที่ที่ร้าง มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองชั้นในอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หลายพื้นที่ถูกละเลย ปล่อยให้เสื่อมโทรม วางเปล่า ไม่เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเมือง งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในในเชิงประจักษ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน วิเคราะห์และสรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรวมถึงเสนอแนะแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เมืองอย่างเต็มศักยภาพ โดยมีคำถามงานวิจัยคือ พื้นที่ที่ร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในรูปแบบใดบ้าง และเหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในคืออะไร

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสำรวจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน โดยแบ่งขนาดของข้อมูลในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เป็น 3 กลุ่มเพื่อการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ร้างเปรียบเทียบกัน ได้แก่ โพลีกอนขนาดเล็ก มีพื้นที่ 1.5 – 5 ไร่ โพลีกอนขนาดกลาง มีพื้นที่ 5 -15 ไร่ โพลีกอนขนาดใหญ่ มีพื้นที่ 15 - 30 ไร่ โดยใช้ข้อมูล GIS ในปี พ.ศ. 2558 ของ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นฐาน และดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบกับสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) ด้วยการสำรวจผ่าน Google Street View ว่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใดบ้าง และมีความต่างกันระหว่างกลุ่มหรือไม่ ประกอบการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นในและ นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้เชี่ยวชาญที่ดินที่เกี่ยวข้อง เพื่อสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกและแนวโน้มรูปแบบการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ที่ร้างทั้งหมดไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวคือยังคงมีสภาพเป็นพื้นที่ที่ร้างในปัจจุบัน สำหรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดขึ้น พบว่า กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็กมีการเปลี่ยนแปลงน้อยกว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดกลางและขนาดใหญ่ สันนิษฐานว่ามาจากขนาดแปลงที่ดินที่จำกัด ทำให้การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อแสวงหาผลกำไรเกิดขึ้นยาก นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เกษตรกรรม พบว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ร้อยละ 22 ของพื้นที่เปลี่ยนแปลงเป็นเกษตรกรรมเป็นตัวเลขที่สูงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น ๆ เนื่องจากช่วงเวลาการศึกษาได้บังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แล้ว จึงเป็นข้อสังเกตได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อหวังผลการลดหย่อนภาษีของพื้นที่ที่ร้างที่จะถูกจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงเป็นขั้นบันได ซึ่งแตกต่างกับการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเกษตรกรรมที่จะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่ามาก จึงนำมาสู่ข้อเสนอทางภาษีในด้านอัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่ควรแยกเป็นส่วนใหญ่ในเมืองและนอกเมืองจัดเก็บด้วยอัตราที่ต่างกัน รวมไปถึงการสร้างข้อเสนอร่วมกับภาคเอกชน ให้พื้นที่ที่ร้างหรือพื้นที่รอการพัฒนาเหล่านี้มอบพื้นที่ให้กรุงเทพมหานครนำไปพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียวต่อไป

สาขาวิชา	การวางผังและออกแบบเมือง	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2564	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6470030025 : MAJOR URBAN PLANNING AND DESIGN

KEYWORD: changes of land use, land vacancy, transformation of inner Bangkok

Chiratchaya Pimpapan : Phenomena of land use change of vacant land in inner Bangkok.. Advisor:

Asst. Prof. PORNAN VICHENPRADIT, Ph.D.

Presently, Bangkok has been rapidly growing and becoming more densified. However, the city faces the problem of Land Vacancy resulting from ineffective usage of sites in the inner city. Several land plots are neglected, abandoned, deteriorated, or deserted without proper plans of development. This phenomenon has negative impacts on economy and urban development. This research is purposed to be an empirical study about the phenomenon of vacant land in the inner Bangkok, with 3 objectives; to explore the land use change patterns of vacant land in inner Bangkok, to analyze and summarize those changing trends, and to suggest policies to utilize vacant land in urban development. The research questions are; what changes have happened to the vacant land plots, and what are the reasons and motivations to encourage development of the vacant land in inner Bangkok?

The author conducts investigations of agglomeration and dispersion, and land use changes of vacant land plots in inner Bangkok, by categorizing the Geographical Information Data (GIS) data into three different groups of vacant land size; group of small polygons ranging from 1.5 to 5 Rai, group of medium polygons ranging from 5 to 15 Rai, and group of large polygons ranging from 15 to 30 Rai, and compares the changes of land use that have occurred among groups. The GIS data, collected in 2015 by the Division of Urban Planning Geographic Information, City Planning Department, BMA, is used as the base data for this research to identify the locations of vacant land plots, and researchers compare them with present situations show in Google Street View to discover changes and analyze differences among divided groups. Besides, interviews with 9 key informants are conducted; 5 from the group of land owner, and 4 from the group of developer and expert, in order to explore and analyze points of view, attitudes, and motivations toward the development of vacant land.

The result shows following findings. (1) Approximately 50 percent of vacant land plots do not have any change implemented during 2015-2022, and still remain deserted. (2) As land use changes found, the group of small polygons seems to have fewer changes comparing with the other groups. This can be explained that small plots do not attract business interests upon land developers because there are more limitations for real estate development, and it is hard to make enough profit to meet the cost of land acquisition in the area with high land price. (3) It is interestingly noted that around 22 percent of land plots in the group of large polygons have been changed to agricultural use, comparing with the number of 10 and 7 percent of the groups of medium and small polygons. Therefore, changes to be agricultural land found in large land plots are significantly high. This can be presumed as an impact of execution of Land and Building Tax Act BE 2562, because tax rate for vacant land is set progressive year by year if the owners leave their land deserted, contrast with tax rate for agricultural use which is set low, thus large land plot owners change their land use agriculturally in order to reduce their tax burden.

Above findings lead to the following policy suggestions. (1) New tax rates for agricultural land use should be considered. With greater detail,

Field of Study: Urban Planning and Design

Student's Signature .....

Academic Year: 2021

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะสำเร็จลุล่วงไม่ได้หากไม่ได้รับความกรุณาในการถ่ายทอดความรู้ ให้คำปรึกษา และแก้ไขข้อบกพร่อง จากอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรสรร วิเชียรประดิษฐ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำตลอด การทำวิทยานิพนธ์เสมอมา จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ฉวีวรรณ เต่นไพบูลย์ ที่ให้ความกรุณามาเป็นประธานและคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มผู้ถือครองที่ดิน และนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง ที่ สละเวลาในการให้สัมภาษณ์ข้อมูลอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ขอขอบพระคุณ ครอบครัว เพื่อน ๆ พี่ ๆ ที่ให้คำแนะนำรวมทั้งกำลังใจ และขอขอบคุณตัวเองที่ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคใด ๆ ให้ สามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

จิรัชญา พิมพ์าแป้น



## สารบัญ

หน้า

3

.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาของงานวิจัย.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	2
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	2
1.4 วัตถุประสงค์.....	3
1.5 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	3
1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเมือง.....	6

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ที่สร้างในเมือง .....	13
2.2.1 ความหมายของพื้นที่ที่สร้าง.....	13
2.2.2 สาเหตุของการเกิดพื้นที่ที่สร้างในเมือง .....	14
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง .....	17
2.3.1 ความเป็นมาของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง .....	17
2.3.2 อัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	20
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	22
2.4.1 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานคร .....	23
2.4.2 งานวิจัยที่เกี่ยวกับพื้นที่ที่สร้างในกรุงเทพมหานคร .....	25
2.4.3 งานที่เกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ที่ดิน .....	27
2.5 การนำแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไปใช้ในงานวิจัย .....	30
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	32
3.1 กรอบแนวคิดงานวิจัย.....	32
3.2 กระบวนการวิจัย.....	33
3.3 กลุ่มประชากรในงานวิจัย .....	35
3.4 วิธีการเก็บข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย .....	35
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล .....	39
3.6 ข้อจำกัดในการวิจัย .....	41
บทที่ 4 .....	42
4.1 การวิเคราะห์จากการสำรวจ.....	42
4.1 การวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์.....	67
บทที่ 5 .....	79
5.1 สรุปผลการศึกษา .....	79



5.2 อภิปรายผลการศึกษา .....	86
5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์พื้นที่ทิ้งร้างอย่างเหมาะสม .....	90
5.4 ข้อเสนอเพื่อการวิจัยในอนาคต.....	91
ภาคผนวก.....	92
บรรณานุกรม.....	101
ประวัติผู้เขียน.....	103



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1	สรุปการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง .....	19
ตาราง 2	แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 .....	26
ตาราง 3	การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อค้นพบจากการศึกษา .....	30
ตาราง 4	ตัวอย่างการบันทึกข้อมูลรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน .....	38
ตาราง 5	ตัวอย่างการสัมภาษณ์เชิงลึก .....	40
ตาราง 6	แสดงขนาดและสัดส่วนพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2549 .....	49
ตาราง 7	แสดงขนาดและสัดส่วนพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2558 โดยประมาณ ...	52
ตาราง 8	แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร (จำแนกตามจำนวนโพลีกอน) .....	62
ตาราง 9	แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร (จำแนกตามขนาดแปลงที่ดิน) .....	62
ตาราง 10	แสดงการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน .....	66
ตาราง 11	แสดงประเภทการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน .....	66
ตาราง 12	ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ จากกลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน .....	68
ตาราง 13	ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ จากกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง .....	69
ตาราง 14	สรุปประเด็นทัศนคติจากการสัมภาษณ์ประชากรเป้าหมาย .....	70
ตาราง 15	สรุปประเด็นทัศนคติจากการสัมภาษณ์ประชากรเป้าหมาย .....	71
ตาราง 16	แสดงความสัมพันธ์ของเหตุผลและแรงจูงใจที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ทิ้งร้าง .....	84
ตาราง 17	แสดงการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน .....	96

ตาราง 18 แสดงประเภทการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่  
ชั้นในของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน..... 98



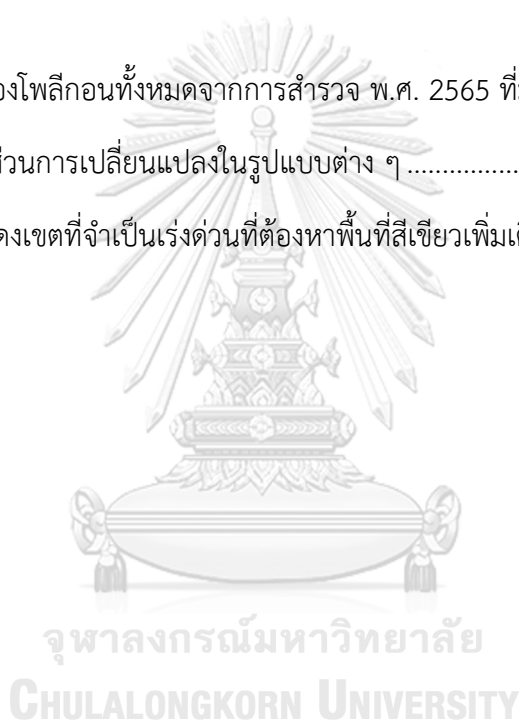
## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1. 1แผนที่แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้างรวมถึงพื้นที่ว่าง อื่น ๆ พ.ศ.2558.....	4
ภาพที่ 2. 1การพัฒนาเมืองแบบไม่ต่อเนื่องจากเนื้อเมืองเดิม (Leapfrog) เนื่องมาจากขาดการวางแผนโครงการคมนาคมให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน.....	15
ภาพที่ 2. 2แสดงการเกิดพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ (Superblocks).....	16
ภาพที่ 2. 3แสดงชุมชนล้อมรั้ว (Gated Communities) ที่มีการสร้างอาณาเขตแบ่งกันตนเองออกจากพื้นที่อื่นของเมือง.....	16
ภาพที่ 2. 4 อัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	22
ภาพที่ 2. 5การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณย่านถนนเจริญสนิทวงศ์เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร.....	23
ภาพที่ 2. 6 กรรมสิทธิ์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงบริเวณพื้นที่ศึกษาตามแนวรถไฟฟ้า .	24
ภาพที่ 2. 7 แสดงขนาดและตำแหน่งของพื้นที่ทิ้งร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร.....	26
ภาพที่ 3. 1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	32
ภาพที่ 3. 2 กระบวนการวิจัยในงานวิจัย.....	34
ภาพที่ 3. 3 ภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลังจาก Google Street View ปี พ.ศ. 2557 พ.ศ. 2559 และภาพถ่ายทางอากาศจาก Google Earth Pro พ.ศ. 2558.....	37
ภาพที่ 4. 1: แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2551 .....	43
ภาพที่ 4. 2: แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2558 .....	43
ภาพที่ 4. 3: แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2560 .....	44
ภาพที่ 4. 4: ร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2551 ที่มา: : ผู้วิจัยดัดแปลงมาจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร.....	44

ภาพที่ 4. 5: ร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2558 ที่มา : ผู้วิจัย ดัดแปลงมาจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร.....	45
ภาพที่ 4. 6: ร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2560 ที่มา : ผู้วิจัย ดัดแปลงมาจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร.....	45
ภาพที่ 4. 7 แสดงขนาดและตำแหน่งของพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร ที่มา: ฝ่ายภูมิ สารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549.....	48
ภาพที่ 4. 8 แสดงขนาดและตำแหน่งของพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558.....	51
ภาพที่ 4. 9 แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในโดยแบ่งขนาดตามกลุ่มโพลีกอน .....	54
ภาพที่ 4. 10 แผนที่แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้าง โพลีกอนขนาดเล็ก ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน – หลังการ เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน.....	55
ภาพที่ 4. 11 แผนที่แสดงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2565 กลุ่มโพลีกอนข ขนาดเล็ก.....	56
ภาพที่ 4. 12 แผนที่แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้าง โพลีกอนขนาดกลาง (มีพื้นที่ 5 -15 ไร่) ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน – หลังการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน.....	57
ภาพที่ 4. 13 แผนที่แสดงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2565 กลุ่มโพลีกอนข ขนาดกลาง (พื้นที่ 5 -15 ไร่).....	58
ภาพที่ 4. 14 แผนที่แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้าง โพลีกอนขนาดใหญ่ ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน-หลังการเปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน.....	59
ภาพที่ 4. 15 แผนที่แสดงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2565 กลุ่มโพลีกอนข ขนาดใหญ่ (พื้นที่ 15 ไร่ขึ้นไป) ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงข้อมูลจากฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กอง สำรวจและแผนที่ สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร .....	60
ภาพที่ 4. 16 แผนภูมิแสดงสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ของ พื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร ที่มา: ผู้วิจัย.....	61
ภาพที่ 4. 17 ตัวอย่างพื้นที่ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้าง พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565 ที่มา: ภาพถ่ายจาก Google Street View .....	63
ภาพที่ 4. 18 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้างเป็นรูปแบบเกษตรกรรม พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565.....	63

ภาพที่ 4. 19 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้างเป็นรูปแบบพาณิชยกรรม พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565.....	64
ภาพที่ 4. 20 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้างเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัย พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565.....	65
ภาพที่ 4. 21 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้างเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัย พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565.....	65
ภาพที่ 4. 22 การขอย่อยแปลงที่ดิน.....	77
ภาพที่ 5. 1 สัดส่วนของโพลีกอนทั้งหมดจากการสำรวจ พ.ศ. 2565 ที่มา: สรุปรubyผู้วิจัย.....	80
ภาพที่ 5. 2 แสดงสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่าง ๆ.....	81
ภาพที่ 5. 3 แผนที่แสดงเขตที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการหาพื้นที่สีเขียวเพิ่มเติม.....	89



## บทที่ 1

### บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของงานวิจัย นำไปสู่คำถาม สมมติฐาน วัตถุประสงค์ ขอบเขตของงานวิจัย ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย แหล่งที่มาของข้อมูล และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของงานวิจัยขั้นนี้

#### 1.1 ความเป็นมาของงานวิจัย

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและความหนาแน่นของกรุงเทพมหานครที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน (กาญจนา, 2560) สวนทางกับปัญหาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในเมือง โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ชั้นในของเมือง มีที่ดินที่ถูกใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ถูกปล่อยให้ทิ้งร้าง เสื่อมโทรม ไม่นำมาพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่าพื้นที่ที่ทิ้งร้างในเมืองบางแห่งอาจมีสภาพที่ดีช่วยให้เกิด Urban Voids เป็นที่โล่งของชุมชนที่ให้ผู้คนในชุมชนละแวกใกล้เคียงได้ใช้เป็นที่นั่งนอนพักผ่อนหย่อนใจ อย่างไรก็ตามพื้นที่ที่ทิ้งร้างจัดเป็นการเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ (รจันมพร, 2552) ความเสื่อมโทรมของชุมชนเมืองไม่เป็นผลดีต่อบรรยากาศการทำธุรกิจ เนื่องจากทำให้ที่ดินรอบข้างราคาตกต่ำตามไปด้วย การพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในเขตเมืองชั้นใน (Inner City) พื้นที่โล่ง ย่อมมีข้อจำกัดในการก่อสร้างน้อยกว่าพื้นที่ชานเมือง เนื่องด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว และไม่ทำให้สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่กระจายสู่ชานเมืองที่มากเกินไป ที่ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายการเดินทางเข้าออกเมืองที่มีมูลค่ามหาศาลหากนำมาประเมินเป็นตัวเลข จากการศึกษาที่เกี่ยวข้อง กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ทั้งหมด 980,625 ไร่ มีพื้นที่ที่ทิ้งร้างในปี พ.ศ.2549 ทั้งหมดรวม 103,824.06 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.5 โดยหากพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานครชั้นในที่มีขนาดรวม 105,280 ไร่ ผู้วิจัยได้คำนวณข้อมูลจากงานศึกษาของ รจันมพร (2552) พบว่ามีพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่พัฒนาแล้วและยังไม่พัฒนาขนาด 6,309.92 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.78 ของพื้นที่กรุงเทพชั้นใน

การเกิดพื้นที่ที่ทิ้งร้าง เกิดจากเหตุผลด้านการพัฒนาทางกายภาพ และเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องระบุเหตุผลต่าง ๆ ไว้ ดังนี้เหตุผลด้านการพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่ 1.การขาดการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเมือง ไม่ต่อเนื่องจากเนื้อเมืองเดิม ทำให้เกิดเศษของพื้นที่เก่าและพื้นที่ใหม่ยากต่อการเชื่อมต่อระบบโครงสร้างพื้นฐาน หรือการเกิดพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ 2.ชุมชนล้อมรั้วที่ทำให้เกิดพื้นที่ที่ปิดล้อม ขาดการเข้าถึงและเชื่อมต่อไปสู่พื้นที่อื่น (ไชศรี, 2550) เป็นตัวขวางทำให้เกิดเศษของพื้นที่และกลายเป็นพื้นที่ที่ทิ้งร้างว่างเปล่า ส่วนเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ คือ 1.กรรมสิทธิ์ที่ดินมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่ง

ปัจจุบันพื้นที่ในเมืองมีทั้งกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงย่อยและแปลงใหญ่ ซึ่งแปลงที่ดินย่อยมีผู้ถือครองกรรมสิทธิ์หลายราย อาจส่งผลยากต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่คุ้มค่ากับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐ หากพัฒนาต้องเกิดการรวมแปลงที่ดินหลายแปลง ซึ่งเป็นไปได้ยากหากไม่มีนโยบายสนับสนุนจากภาครัฐอย่างจริงจัง (สิทธิโชค, 2552) 2. การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร การชะลอการพัฒนาพื้นที่เพื่อเพิ่มมูลค่าที่ดิน (Pagano, 2543) และ (อริยา, 2548) ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีกฎหมายการจดทะเบียนภาษีทรัพย์สิน กล่าวคือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากเสียภาษีสูงกว่าคนทั่วไป โดยกำหนดอัตราภาษีสำหรับพื้นที่ที่ทิ้งร้างไว้สูงร้อยละ 1.2 ต่อปี หากปล่อยทิ้งร้างไว้เกิน 3 ปี ในปีที่ 4 จะถูกเก็บภาษีเพิ่มอีก 0.3% และถูกเก็บเพิ่มทุก ๆ 3 ปี ไปเรื่อย ๆ โดยที่เพดานสูงสุดจะขยับจาก 1.2% เป็น 3% ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบอื่น จึงคาดหวังว่าจะสามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินลดความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดิน และเกิดการพัฒนาค่าใช้ประโยชน์มากขึ้นได้

งานวิจัยนี้มุ่งเน้นในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทิ้งร้างในภาพกว้างอย่างเป็นระบบ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงปัจจุบัน เปรียบเทียบกับข้อมูลปัจจุบันจากการสำรวจโดยสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมกับภาพถ่ายจาก Google Street View และสัมภาษณ์ผู้ถือครองที่ดินและผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินเพื่อดูมุมมองและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อสรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ทิ้งร้างในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน และเสนอแนะแนวทางเพื่อให้เกิดการใช้งานพื้นที่ในเมืองอย่างเต็มศักยภาพยิ่งขึ้น ซึ่งอาจเป็นผลต่อเนื่องมาจากการจดทะเบียนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมถึงเหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา เพื่อสรุปปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทิ้งร้างผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานครชั้นใน และเสนอแนะแนวทางจากการสำรวจให้เกิดการใช้งานพื้นที่ในเมืองอย่างเต็มศักยภาพยิ่งขึ้น

## 1.2 คำถามการวิจัย

- 1) พื้นที่ทิ้งร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใดบ้าง
- 2) เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในคืออะไร

## 1.3 สมมติฐานการวิจัย

ขนาดที่ดินที่แตกต่างกันทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นไม่เหมือนกัน โดยได้แบ่งที่ดินทิ้งร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น สามขนาด และได้ตั้งสมมติฐานเบื้องต้นไว้ว่า แปลงที่มีขนาด 1.5 - 5 ไร่ มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงเป็น พื้นที่อยู่อาศัย คอนโด แปลงที่มีขนาด 5-15 ไร่ มี



แนวโน้มนั้นที่จะเปลี่ยนแปลงเป็น อาคารมิกซ์ยูส และแปลงที่ดินขนาดใหญ่เกินกว่า 15 ไร่ มีแนวโน้มนั้นที่จะเปลี่ยนแปลงแปลงเป็นบ้านจัดสรร ทั้งนี้ขึ้นกับกรรมสิทธิ์ที่ดินในแต่ละแปลงด้วย

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นเหตุผลและแรงจูงใจสำคัญให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากปัจจุบันมีอัตราภาษีในการจัดเก็บที่ดินพาณิชยกรรมไม่เกินร้อยละ 1.2 ที่ดินบ้านพักอาศัยไม่เกินร้อยละ 0.3 และที่ดินเกษตรกรรมไม่เกินร้อยละ 0.15 เมื่อเทียบกับพื้นที่ที่หิ้งร้างที่มีการจัดเก็บอัตราภาษีที่ดินสูงถึงไม่เกินร้อยละ 1.2 เพื่อกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินได้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีปรากฏการณ์การใช้ที่ดินชั่วคราวแบบเกษตรกรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา เนื่องจากมีการจัดเก็บอัตราภาษีที่ดินที่ใช้งานในรูปแบบเกษตรกรรมในอัตราต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบอื่น

#### 1.4 วัตถุประสงค์

- 1) สสำรวจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่หิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน
- 2) วิเคราะห์และสรุปแนวโน้มนั้นการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่หิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน
- 3) เสนอแนะแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เมืองอย่างเต็มศักยภาพตามผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานคร

#### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

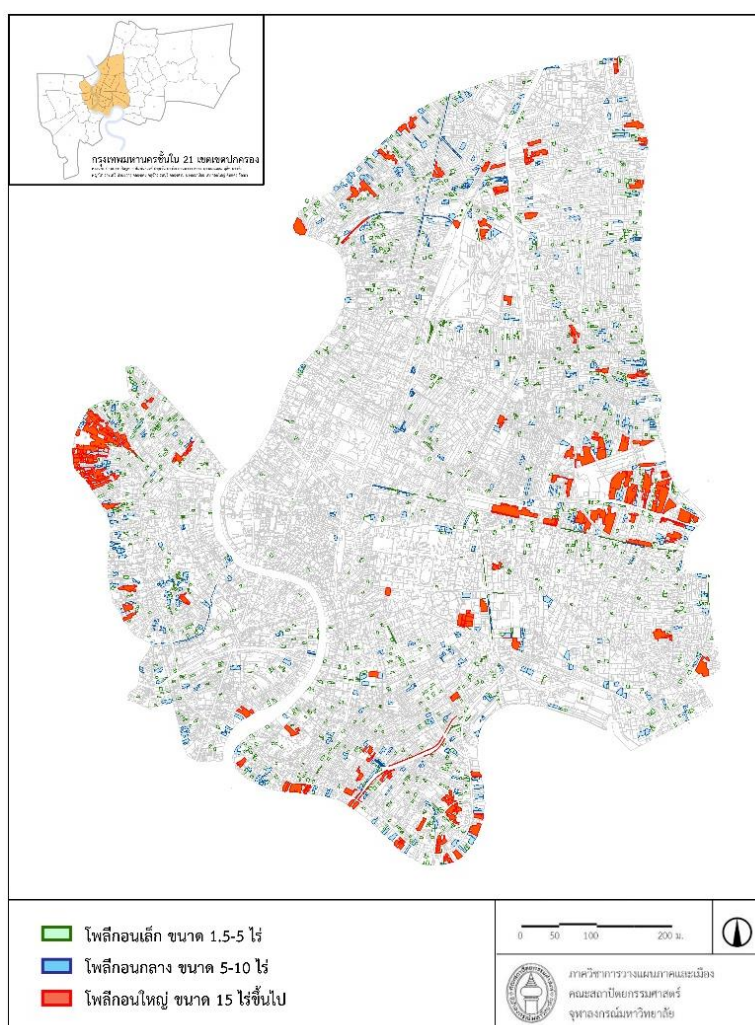
##### 1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตทางด้านเนื้อหา ของวิทยานิพนธ์นี้ ได้แก่

- 1) สืบค้นประวัติและลักษณะที่ดินในอดีตและปัจจุบันในพื้นที่กรุงเทพฯชั้นใน
- 2) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 3) เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่หิ้งร้างในอดีต 15 ปี จนถึงปัจจุบัน ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใดบ้าง เพื่อสังเกตแนวโน้มนั้นที่จะเกิดขึ้นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 4) สอบถามเหตุผลของการพัฒนาที่ดิน ทั้งกรณีถาวรและชั่วคราว โดยจะมีการเลือกตัวอย่างหลังจากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในภาพรวม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสะดวกของการให้ข้อมูลของผู้ถือครองที่ดินด้วย
- 5) สรุปผลการดำเนินงานวิจัยและข้อเสนอแนะ

### 1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

ขอบเขตเชิงพื้นที่ของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ คือ พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน เป็นพื้นที่ที่มีความต้องการและมีราคาที่ดินสูง จึงน่าจะมีแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สามารถสังเกตได้ง่ายกว่าเมื่อเทียบกับที่ดินชานเมือง ประกอบไปด้วย 21 เขตปกครอง แบ่งตามแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 - พ.ศ.2560 ได้แก่ พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา สาทร บางคอแหลม ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง คลองเตย จตุจักร ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดินแดง และวัฒนา



ภาพที่ 1. 1 แผนที่แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้างรวมถึงพื้นที่ว่าง อื่น ๆ พ.ศ.2558  
 ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สรุปปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่สำรวจในกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้น และผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองได้
2. สามารถเสนอแนวทางสำหรับในการสร้างมาตรการการกระตุ้นการบริหารจัดการพื้นที่ที่ทิ้งร้างว่างเปล่าให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นต่อไป

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. หน่วยโพลีกอน (รูปหลายเหลี่ยม) คือ หน่วยที่ใช้แสดงข้อมูลที่เป็นลักษณะของพื้นที่ในโปรแกรม GIS จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศด้วย remote sensing ซึ่งจึงจับพื้นที่จากภาพถ่าย โดยขอบเขตซึ่งอาจซึ่งอาจจะไม่ตรงกับแปลงที่ดินจริงตามเอกสารสิทธิ

2. GIS (Geographic Information System) คือ โปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ที่รวบรวม บริหารจัดการ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่

3. พื้นที่ทิ้งร้าง หมายถึง พื้นที่ของภาคเอกชน ที่ไม่ถูกใช้งาน ปล่อยให้เสื่อมโทรม รกร้าง ว่างเปล่า ขาดการดูแล มักติดอยู่แนวทางสาธารณะและอยู่ในพื้นที่ภายใน แต่สภาพเป็นจริงมักถูกปิดล้อม และไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อรอการพัฒนาหรือลงทุนในช่วงที่เศรษฐกิจอานวย ไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น และพื้นที่ว่างเปล่าที่ถูกปล่อยให้ไม่ใช้ประโยชน์ พื้นที่ทิ้งร้างในงานวิจัยนี้ มาจากการนำเข้าสู่ข้อมูลจากโปรแกรม GIS ของกองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ที่ระบุเป็น ที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้งานไม่ได้ ที่รกร้าง และนำมาเปรียบเทียบกับภาพถ่ายใน Google Street View ในช่วงเวลาใกล้เคียงที่มีการสำรวจ เพื่อคัดกรองเฉพาะโพลีกอนที่เห็นว่าเป็นพื้นที่รกร้างจริงๆ มาศึกษา เนื่องจากฐานข้อมูล GIS อาจมีความคลาดเคลื่อนจากการแปลผลภาพถ่ายทางอากาศ

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาถึงปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้างใน กรุงเทพมหานครชั้นใน ต้องศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ทิ้งร้างในเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเมือง

##### 2.1.1. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง และชนบทมีความแตกต่างกันเนื่องด้วยปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเมือง สมเจตน์ (2524) อ่างใน จันทรจิรา (2548) ได้ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินชนบทใน 3 รูปแบบ คือ การเปลี่ยนแปลงให้เกิดความเข้มข้นในการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้นในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นศูนย์กลางของเมือง การเปลี่ยนแปลงให้เกิดพื้นที่ที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์และนันทนาการ และการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรมสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบอื่น ๆ โดยจำแนกการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไว้ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้น (Intensive Conversion) คือ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินชนบทมาเป็นการใช้ที่ดิน เพื่อ
  - 1.1 การพัฒนาเมืองหรือชุมชน (Urban Development)
  - 1.2 การพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development)
  - 1.3 การสร้างสนามบินและถนน (Construction of Airports and Highway)
  - 1.4 การสร้างอ่างเก็บน้ำและการควบคุมน้ำท่วม (Reservoirs and Flood Control)
2. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีอาณาเขตกว้างขวาง (Extensive Conversion) คือ ที่ดินตามชนบทเปลี่ยนมาใช้เป็นที่ดิน เพื่อ
  - 2.1 ใช้เป็นพื้นที่ป่าเปลี่ยว (Wilderness Areas)
  - 2.2 ใช้เป็นอุทยานแห่งชาติ (National Park)
  - 2.3 ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ (Recreation Areas)

## 2.4 ใช้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary)

3. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินชนบทที่เป็นพื้นที่การเกษตรเป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ แม้ว่าจะมีการขยายพื้นที่การเกษตรจากการทำโครงการชลประทาน การปรับปรุงที่ดิน แต่ว่าพื้นที่ทางการเกษตรก็มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ที่ดิน เพื่อ

3.1 ใช้เป็นการสร้างการขนส่ง เช่น ถนน และสนามบิน ทำให้พื้นที่บางส่วนหนึ่งเปลี่ยนเป็นพื้นที่ถนน

3.2 ใช้เป็นพื้นที่สำหรับพักผ่อนหรือสถานที่ออกกำลังกาย เช่น สวนสยาม ซึ่งเดิมเป็นนาข้าวแต่ได้ปรับปรุงเป็นพื้นที่สำหรับพักผ่อน และสนามกอล์ฟบางแห่งที่เดิมพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่เพาะปลูก ต่อมาได้ปรับปรุงเป็นสนามกอล์ฟ

3.3 ใช้เป็นพื้นที่อยู่อาศัยและศูนย์การค้าต่าง ๆ เช่น ชานเมืองกรุงเทพมหานครซึ่งเดิมเป็นพื้นที่เพาะปลูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่โครงการบ้านจัดสรร

3.4 ใช้เป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นบริเวณรอบ ๆ กรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง เช่น สมุทรปราการ สมุทรสาคร เป็นต้น พื้นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบันเดิมเป็นพื้นที่นา หรือพื้นที่เพาะปลูกพืชทั้งสิ้น

3.5 ใช้เป็นพื้นที่สร้างอ่างเก็บน้ำและเขื่อนกั้นน้ำต่าง ๆ ทำให้พื้นที่การเกษตรถูกน้ำท่วม เช่น การสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนเขาแหลม เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยการสูญเสียที่เพาะปลูกเช่นนี้มีหลายแสนไร่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เกิดในพื้นที่ชนบทต่างๆ ทุกแห่ง ดังนั้นการจัดการวางแผนการใช้ที่ดินตามความเหมาะสม และถูกต้องเท่านั้นจึงจะทำให้ได้ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินมากที่สุด และในขณะเดียวกันก็เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ดีอีกด้วย (สมเจตน์, 2524 อ่างใน จันทรจิรา, 2548)

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองจะมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูงกว่าพื้นที่ชานเมืองและพื้นที่รอบนอก ชานน (2554) ได้อ้างถึงงานวิจัยของ กรกฎ (2539) ว่าการใช้ที่ดินในเมืองสามารถแบ่งออกเป็น 2 เขตใหญ่ ๆ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจทางธุรกิจ (Central Business District : CBD) และนอกเขตศูนย์กลางทางธุรกิจ ซึ่งในเขตเศรษฐกิจทางธุรกิจ จะเป็นศูนย์กลางความเจริญที่มีการใช้ที่ดินเป็นพาณิชย์กรรมเป็นส่วนใหญ่ ส่วนเขตนอกศูนย์กลางธุรกิจ ชานน (2554) ได้อ้างถึงงานวิจัยของ Pederson, 1980 จะเป็นการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย โดยทั้ง 2 เขตนั้นสามารถมีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่าง ๆ โดยปัจจัยหลักคือ การตัดผ่านของเส้นทางคมนาคม ที่มีการตัดผ่านพื้นที่ใด ๆ การใช้ที่ดินบริเวณนั้นย่อมเกิดการเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออยู่อาศัย หรืออุตสาหกรรม

## 2.1.2. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

### 1. การคมนาคมต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

การคมนาคมเป็นตัวเชื่อมโยงกิจกรรมการใช้ที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเดินทางและการขนส่ง โดยจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เมื่อสิ่งหนึ่งเปลี่ยนไปจะมีผลกระทบต่ออีกสิ่งหนึ่ง ชานน (2554) ได้อ้างถึงงานวิจัยของ กรกฎ (2539) ว่าการปรับปรุงเส้นทางการคมนาคมเป็นตัวกระตุ้นให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ประชากรมีแนวโน้มที่จะเลือกพื้นที่อยู่อาศัยที่มีความสะดวกมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่มากขึ้นด้วย (สุเชาว์, 2522 อ้างใน ชานน, 2557)

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่เลือกอยู่อาศัยในพื้นที่ที่สะดวกต่อการคมนาคม นั้น เป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานรายได้ประชากร และการปรับปรุงระบบคมนาคมทำให้รูปแบบที่อยู่อาศัยในเมืองเปลี่ยน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินและการคมนาคมขนส่งนั้น ส่งผลให้การวางแผนจำเป็นต้องคำนึงถึงคมนาคมขนส่งและการใช้ที่ดิน เนื่องจากในเมืองประกอบไปด้วยย่านที่มีความหลากหลาย มีการสัญจรและเชื่อมต่อระหว่างย่านต่าง ๆ ที่มีการเคลื่อนที่ของประชากรและสินค้าจากการพึ่งพาระบบคมนาคมขนส่งเป็นหลัก การคมนาคมยังเป็นตัวช่วยให้เมืองมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผูกโยงเข้าด้วยกันและมีกิจกรรมการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันไป (ชานน, 2557 อ้างใน ฉัตรชัย, 2527)

จากการศึกษางานวิจัยของ พุฒพัฒน์นิ และคณะ (2562) พบว่าการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการคมนาคมจะส่งผลต่อรูปแบบการใช้ที่ดิน การคมนาคมถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเชื่อมโยงกิจกรรมการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ เพื่อให้การเดินทางมีความสะดวก เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยกระตุ้นกิจกรรมในเมืองรวมถึงการใช้ถนน และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการคมนาคมอื่น ๆ (พุฒพัฒน์นิ และคณะ, 2562 และ Morimoto, 2015) การวางแผนการใช้ที่ดินนั้นเป็นไปไม่ได้หากไม่คำนึงถึงการคมนาคมขนส่งและการวางแผนการคมนาคม จำเป็นต้องศึกษาควบคู่ไปกับการใช้ที่ดิน เพราะการใช้ที่ดินในเมืองประกอบไปด้วยย่านต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย ไม่สามารถอยู่โดดเดี่ยวได้ ต้องมีการสัญจรไปมาระหว่างย่าน การเคลื่อนที่นั้นมีทั้งการเคลื่อนที่ของประชากรและสินค้าที่ต้องพึ่งพาระบบโครงข่ายการคมนาคมเป็นหลัก (พุฒพัฒน์นิ และคณะ, 2562) ดังนั้น ระบบการคมนาคมมีความสำคัญในการเชื่อมโยงการใช้ที่ดินและกิจกรรมต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจเมืองโดยเป็นตัวนำปัจจัยการผลิตเข้าสู่ตัวเมืองและการกระจายผลผลิตไปสู่พื้นที่โดยรอบได้อย่างสมดุล

## 2. ราคาที่ดินต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

ภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนไปส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การเข้าสู่การเติบโตทางอุตสาหกรรมเกิดจากทั้งการลงทุนจากภาครัฐ การขยายพื้นที่ของเมือง อุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในชนบท จากการอพยพเข้ามาทำงานในเมืองของคนหนุ่มสาว รวมถึงการบุกรุกพื้นที่ป่า บริบทเหล่านี้ที่เกิดในสังคมอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะมูลค่าที่ดิน กล่าวคือ จากเดิมที่ดินมีมูลค่าในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เปลี่ยนแปลงไปสู่ที่ดินที่มีมูลค่าในตัวเอง เนื่องจากที่ดินกลายเป็นสินทรัพย์ในการสะสมทุนและการเก็งกำไร การเปลี่ยนแปลงของพื้นฐานมูลค่าที่ดินนำไปสู่การกระจุกตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ (ปิติพงศ์, 2559)

โดยสาเหตุที่ราคาที่ดินที่พุ่งสูงขึ้นนั้น จากการศึกษางานวิจัยของ ปิติพงศ์ (2559) พบว่า มีเหตุปัจจัยมาจาก 2 ประเด็นสำคัญ คือ 1) การลงทุนภาครัฐส่งผลอย่างสำคัญต่อที่ดินที่อยู่ในอาณาบริเวณ หรืออยู่ใกล้ชิดกับสาธารณูปโภค ที่ภาครัฐลงทุน 2) การปรับภูมิทัศน์ให้พื้นที่กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว เมื่อข้อมูลราคาที่ดินในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา จะพบว่า พื้นที่ที่ติดกับโครงการของภาครัฐหรือที่อยู่ในพื้นที่ท่องเที่ยวมีราคาเพิ่มสูงขึ้นมาก เช่น ที่ดินแถบสะพานมิตรภาพไทย - ลาว มีราคาปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น 8.33 เท่า พื้นที่ในจังหวัดภูเก็ตราคาสูงขึ้น 4.38 เท่า และ รอบถนนวงแหวนราชพฤกษ์ราคาเพิ่ม 4.03 เท่า ราคาที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ ส่งผลให้เกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถรักษาการครอบครองที่ดินได้ (ปิติพงศ์, 2559)

## 3. กรรมสิทธิ์ที่ดิน

การกระจายการถือครองที่ดิน และการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ในที่นี้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมากที่สุด และแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ก่อนปี พ.ศ. 2444 ประเทศไทยยังไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือระบบกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน มูลค่าของที่ดินเกิดจากมูลค่าในการผลิตเท่านั้น ทำให้ผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นเจ้าของ และใครก็ได้ทำประโยชน์หรือทิ้งร้างไว้บุคคลอื่นก็สามารถนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ได้ ขณะเดียวกันเมื่อก่อเกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัจเจกบุคคลกลายเป็นเจ้าของที่ดินแทนระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ก่อเกิดมูลค่าการแลกเปลี่ยนในที่ดินขึ้น ผู้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล นายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อ สสะสมที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อการเก็งกำไร จึงก่อให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ (เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป, 2556)

กรรมสิทธิ์ที่ดินมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเกี่ยวข้องกับแปลงที่ดินโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันในพื้นที่เมืองมีทั้งกรรมสิทธิ์รายย่อยและรายใหญ่ ซึ่งแปลงที่ดินย่อยมีผู้ถือครองกรรมสิทธิ์หลายราย อาจส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงที่ยากขึ้นและไม่สอดคล้องกับบริบทในการพัฒนาที่เกิดขึ้นในเมือง เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่คุ้มค่ากับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐ หากพัฒนาต่อไปได้จำเป็นต้องมีการรวมแปลงที่ดิน ซึ่งเกิดขึ้นได้ยากหากภาครัฐไม่มีนโยบายสนับสนุนอย่างจริงจัง ซึ่งอาคารที่มีขนาดใหญ่พิเศษมักเกิดจากการรวมกันของที่ดินแปลงใหญ่ประมาณ 2-3 แปลง (สิทธิโชค, 2552 อ้างใน ชานน, 2557 )

จากบทความ เทรนด์การพัฒนาโครงการอสังหา “ซื้อ พัฒนาที่ดินแปลงใหญ่” ปัจจุบันมีเทรนด์ในการซื้อที่ดินขนาดใหญ่มาพัฒนา เนื่องจากที่ดินแปลงใหญ่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าที่ดินแปลงย่อย ง่ายต่อการบริหารจัดการดูแลโครงการ ซึ่งทำให้ต้นทุนลดลง ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย บริษัท เอเจนซี พอร์ เรียลเอสเตท แอปแฟร์ส จำกัด ที่มีการรวบรวมบริษัทพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่เน้นการพัฒนาเป็นเมือง (Town Ship) มากขึ้น โอกาสของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีต้นทุนการเงินต่ำ สามารถซื้อที่ดินแปลงขนาดใหญ่ไว้เตรียมพัฒนาในราคาที่ต้องรองได้มาก ความสามารถในการก่อสร้างโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และทีมงานที่มีประสบการณ์ในการบริหารโครงการขนาดใหญ่ (Baania, 2016)

จากบทความ เหตุผลดีๆ ที่ “Leasehold” คือคำตอบที่ใช้ สำหรับคนเมือง Urban Life ได้นำเสนอถึงแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมืองในปัจจุบัน จากกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ (Freehold) สู่อสังหารเช่าระยะยาว (Leasehold) ที่มากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันนี้ราคาที่ดินใจกลางเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Super Prime Area ที่พุ่งสูงขึ้น บางทำเลไม่มีที่ดินเหลือขาย ทำให้การพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยแบบ สิทธิการเช่าระยะยาว มีระดับราคาที่ถูกกว่าราคาซื้อขายที่อยู่อาศัยแบบกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ ในย่านเดียวกันมากถึง 40% ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่จะทำให้โครงการที่อยู่อาศัยแบบสิทธิการเช่าระยะยาว เป็นที่น่าสนใจของตลาดนักลงทุน เพราะมีต้นทุนที่ต่ำกว่า แต่ในทางกลับกันคือ มีโอกาสในการปล่อยเช่าได้ในอัตราค่าเช่าเดียวกับที่อยู่อาศัยแบบ กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ ซึ่งมีต้นทุนที่สูงกว่า ทำให้โครงการที่อยู่อาศัยแบบสิทธิการเช่าระยะยาว มีโอกาสในการสร้างอัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าที่อยู่อาศัยแบบกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ (กรุงเทพธุรกิจ, 2561)

#### 4. ภาษี



ภาษี เป็นเครื่องมือสำหรับจัดเก็บรายได้ของประเทศและยังใช้เป็นเครื่องมือสำหรับจัดการระบบเศรษฐกิจด้วย ภาษีจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนนโยบายการคลังของภาครัฐ ที่มีอิทธิพลต่อการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม เมื่อกิจกรรมใดที่มีนโยบายภาษีเข้ามาเกี่ยวข้อง ปริมาณของกิจกรรมนั้นๆ ก็จะแปรผันขึ้นลงตามนโยบายภาษีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการเคลื่อนไหวนี้เป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ ดังนั้นรัฐจึงใช้ภาษีในการสนับสนุนนโยบาย หรือการลดกิจกรรมที่ไม่พึงประสงค์ (ยุทธาน, 2552)

ในหลายประเทศที่จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือมักเรียกว่า ภาษีทรัพย์สิน (Properties Tax) คือ ภาษีที่ประชาชนผู้ครอบครองทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์ (รถ เรือ ฯลฯ) และโดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ต้องเสียให้กับท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยตรง เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วีระศักดิ์ (2564) ได้อ้างถึงงานวิจัยของ จรินทร์ และคณะ (2552) ที่ได้ศึกษาถึงประสบการณ์ของต่างประเทศในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย ว่ามีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนฐานมูลค่าทรัพย์สินมาเป็นเวลานานแล้ว ส่วนใหญ่กำหนดให้มีการทบทวนราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทุก 3 ปี ในกรณีของอินโดนีเซียมีอัตราภาษีที่แท้จริงร้อยละ 0.1 - 0.2 ของมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่วนญี่ปุ่นมีอัตราภาษีที่แท้จริงเฉลี่ยร้อยละ 1.4 และเกาหลีใต้มีอัตราภาษีที่แท้จริงระหว่างร้อยละ 0.1 - 5.0 ทั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ จะกำหนดกรอบอัตราเพดานสูงสุดไว้ในกฎหมาย แต่จะให้ อปท. มีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายใต้อัตราเพดานดังกล่าว (วีระศักดิ์, 2564)

ในประเทศไทย มีการใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถูกตราขึ้นเพื่อนำมาแทนที่การจัดเก็บภาษีตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และ พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เนื่องด้วยปัญหาข้อจำกัดหลายประการ แต่เดิมภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งใช้หาผลประโยชน์โดยใช้เป็นสถานประกอบการพาณิชย์ต่าง ๆ โดยมีฐานภาษีคือค่ารายปี (ค่าเช่ารายปี) และ อปท. จะจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ส่วนภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บจากที่ดินของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยมีฐานภาษีก็คือราคาปานกลางของที่ดินที่ถูกกำหนดขึ้น

เพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษี (ครั้งสุดท้ายใช้ราคาปี พ.ศ. 2521 - 2524) ส่วนอัตรภาษีจะเป็นไปตามบัญชีอัตราภาษีแบบท้ายพระราชบัญญัติ (วาระศักดิ์, 2564)

จากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบในหลักการร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้เห็นชอบให้ประกาศใช้ร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2561 ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าววันที่ 12 มีนาคม 2562 และให้ใช้บังคับวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป เพื่อให้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสามารถจัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน (มูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) มีอัตราภาษีที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแต่ละประเภท โดยรายละเอียดจะอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อ 2.3 อีกทั้งยังต้องการให้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อปท. เฉกเช่นนานาประเทศ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อปท. ให้มีความโปร่งใสและลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ อปท. (วาระศักดิ์, 2564)

เนื่องด้วยกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและถือเป็นเรื่องใหม่ในบริบทภาษีอากรของท้องถิ่นไทย จึงมีงานวิจัยที่พบข้อกังวลหลายประการในช่วงก่อนการจัดเก็บภาษีตัวอย่างเช่น งานวิจัยของของ สาคร (2560) ที่ได้กล่าวไว้ถึงแนวคิดการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่า มีประโยชน์มากต่อการพัฒนาประเทศ แต่ยังพบข้อกังวล ในอัตราภาษีที่แตกต่างกัน ที่อาจสร้างความไม่เป็นธรรมและเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งการออกกฎหมายเช่นนี้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมาเป็นเกษตรกรรมใจกลางเมืองได้ (สาคร, 2560)

ในช่วงเวลาที่เริ่มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จากบทความ “ลดภาระภาษีที่ดิน-กระทบบโควิด! พบอีกที่ดินกลางเมืองปลุกกล้วย-มะนาว พริบ” พบว่า มีพื้นที่ขนาดใหญ่เปลี่ยนแปลงเป็นสวนพืชผัก แปลงหัวมุมถนนพระราม 9 - รัชดาฯ บริเวณด้านหลังของห้างเซ็นทรัลพระราม 9 ที่บริษัทเซ็นทรัลพัฒนา จำกัด (มหาชน) หรือ CPN ถือหุ้นใหญ่ใน G-LAND หรือบริเวณถนนประเสริฐมนูกิจหรือถนนเกษตร-นวมินทร์ ที่ดินแปลงใหญ่กว่า 200 - 300 ไร่ ได้ถูกปรับเป็นร่องสวนปลูกพืชทางการเกษตร เพื่อชะลอการลงทุน แม้มีการลงทุนทางด่วนขั้นที่ 3 และรถไฟฟ้าสายสีน้ำตาล แต่ที่ดินแปลงนี้ก็กลับไม่ได้พัฒนาโครงการมิกซ์ยูสขนาดใหญ่ตามแผนที่

วางไว้ ทั้งที่เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมตั้งอยู่ในย่านใจกลางเมือง กลับมาพัฒนาเป็นสวนเกษตรปลูก มะนาว มะละกอ กล้วย อ้อย (ฐานเศรษฐกิจ, 2564)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 หวังเพื่อให้ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากเสียภาษีสูงกว่าผู้ถือครองทั่วไป โดยกำหนดอัตราภาษีสำหรับพื้นที่ที่ทิ้งร้างไว้สูงถึงร้อยละ 1.2 ต่อปี ซึ่งหากปล่อยทิ้งร้างไว้เกิน 3 ปี ในปีถัดไป จะถูกเก็บภาษีเพิ่มอีกร้อยละ 0.3 และถูกเก็บเพิ่มทุก ๆ 3 ปี ไปเรื่อย ๆ โดยที่เพดานสูงสุดจะขยับจากร้อยละ 1.2 เป็นร้อยละ 3 ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบที่อยู่อาศัยร้อยละ 0.3 หรือพาณิชย์กรรมร้อยละ 1.2 อาจไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากนัก เนื่องจากความแตกต่างของอัตราภาษีที่มีความแตกต่างกันมากจนทำให้เกิดการหลีกเลี่ยง หรือเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกษตรกรรม แทนที่จะเกิดแรงจูงใจในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ให้เต็มศักยภาพในบริบทของพื้นที่ (สันตา, 2563)

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ทิ้งร้างในเมือง

### 2.2.1 ความหมายของพื้นที่ทิ้งร้าง

จากการสืบค้น มินิยามของคำว่า พื้นที่ทิ้งร้าง และคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ในเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

พจนานุกรม ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “พื้นที่” และ “ทิ้งร้าง” ดังนี้

**พื้นที่** หมายถึง ขนาดของผิวพื้น เช่น หาพื้นที่ อาณาบริเวณ เช่น ตรวจสอบที่ลักษณะของพื้นดิน เช่น พื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม

**ทิ้งร้าง** หมายถึง ถูกทิ้งให้ร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เกิดเป็นพื้นที่ทิ้งร้างว่างเปล่า

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 บัญญัติขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 พ.ศ. 2515 ได้นิยามพื้นที่ร้างว่า

การปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า คือ เจ้าของไม่ดูแล ปล่อยให้ที่ดินอยู่ในสภาพเหมือนป่า หรือที่ดินไม่มีเจ้าของ สภาพของที่ดินรกร้างตามธรรมชาติ

นอกจากนี้ยังมีนิยามของคำว่า พื้นที่ร้าง พื้นที่รกร้างว่างเปล่าในเอกสารอื่นๆ ดังนี้

**พื้นที่ร้าง** หมายถึง พื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้เข้าทำประโยชน์ต่อเนื่องกัน ตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป พื้นที่ร้างดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่เคยทำการเกษตรกรรมมาก่อนและปล่อยทิ้งไว้ไม่เข้า

ทำประโยชน์ด้วยสาเหตุต่างๆ กัน นอกจากนี้พื้นที่ร้างที่เคยทำการเกษตรกรรมมาก่อนแล้ว ยังมีพื้นที่ร้างที่เคยทำเหมืองแร่มาก่อน และที่ลุ่มต่างๆ รวมอยู่ด้วย (กรมพัฒนาที่ดิน, 2549)

**พื้นที่รกร้างว่างเปล่า** หมายถึงพื้นที่ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ที่ถูกปล่อยรกร้างทิ้งร้าง เสื่อมโทรม อาจก่อให้เกิดพื้นที่เสี่ยงอันตรายต่อชุมชน เป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือขาดการใช้ประโยชน์อย่างถาวร (วนศาสตร์, 2547 อ้างใน รุจน์มพร, 2552 )

ในวิทยานิพนธ์นี้จะใช้คำว่า พื้นที่ทิ้งร้าง (Vacant Land) ในการศึกษา โดยหมายถึงพื้นที่ที่ไม่ถูกใช้งาน ปล่อยให้เสื่อมโทรม รกร้าง ว่างเปล่า ขาดการดูแล มักติดอยู่แนวทางสาธารณะและอยู่ในพื้นที่ภายใน แต่สภาพเป็นจริงมักถูกปิดล้อมและไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อรอการพัฒนาหรือลงทุนในช่วงที่เศรษฐกิจอานวย ไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น และพื้นที่ว่างเปล่าที่ถูกปล่อยทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ โดยจะพิจารณาพื้นที่ของภาคเอกชนเป็นหลัก เนื่องจากพื้นที่ที่ภาครัฐบาลไม่ต้องเสียภาษี

#### 2.2.2 สาเหตุของการเกิดพื้นที่ทิ้งร้างในเมือง

จากงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวถึงสาเหตุในการเกิดพื้นที่ทิ้งร้างในเมือง ผู้วิจัยได้สรุปเหตุผลของการเกิดพื้นที่ทิ้งร้าง โดยแบ่งเป็น เหตุผลด้านการพัฒนาทางกายภาพ และเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ ดังนี้

##### 1) เหตุผลด้านการพัฒนาทางกายภาพ

ปัจจุบันเมืองได้เปลี่ยนผ่านยุคสมัยจากสังคมเกษตรกรรมมาสู่สังคมเมือง ซึ่งเต็มไปด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาการด้านต่างๆ จนเกิดโครงการพัฒนามากมาย รวมไปถึงการลงทุนของกลุ่มผู้มีอิทธิพล ทำให้ที่ดินในยุคที่มีราคาต่ำถูกกวาดซื้อกันเป็นจำนวนมาก เมืองใหญ่จึงมีพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างมากกว่าพื้นที่ที่สามารถนำไปใช้งานได้ เนื่องจากการซื้อที่ดินเหล่านั้นไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ และเป็นเพียงการซื้อเก็บไว้ บ้างก็นำไปใช้งานแต่โครงการตันหยุดชะงัก อีกทั้งสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอาจก็เป็นอีกสาเหตุที่อสังหาริมทรัพย์รอการขายและถูกทิ้งร้างเป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมที่ไม่มีการนำมาพัฒนาต่อ (we! park, 2020)

การขาดการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวคือการพัฒนาที่ไม่ต่อเนื่องจากเนื้อเมืองเดิม (Wheeler, 2004 อ้างใน รุจน์มพร, 2552) ได้อธิบายถึงรูปทรงของเมืองที่ดีเป็นปัจจัยทำให้ชุมชนเมืองยั่งยืน ส่วนขยายของเมืองหรือโครงการพัฒนาใหม่ควรมีความต่อเนื่องกับเนื้อเมืองเดิม ซึ่งการพัฒนาที่ไม่ต่อเนื่องและขาดการวางแผนเมืองที่รัดกุม ก็ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดพื้นที่ว่างทิ้งร้างขึ้นในเมืองได้มากไปกว่านั้นการพัฒนาแบบกบกระโดด (Leapfrog) ที่เลือกพัฒนาเฉพาะที่ดินที่มีราคาถูก

ก็ทำให้เกิดเศษระหว่างพื้นที่เดิมและพื้นที่พัฒนาใหม่ ที่ไม่มีความต่อเนื่องกัน ซึ่งยากต่อการเชื่อมต่อระบบโครงสร้างพื้นฐานและการนำไปพัฒนา จึงทำให้มีสภาพเป็นพื้นที่เศษเหลือที่สูญเปล่า

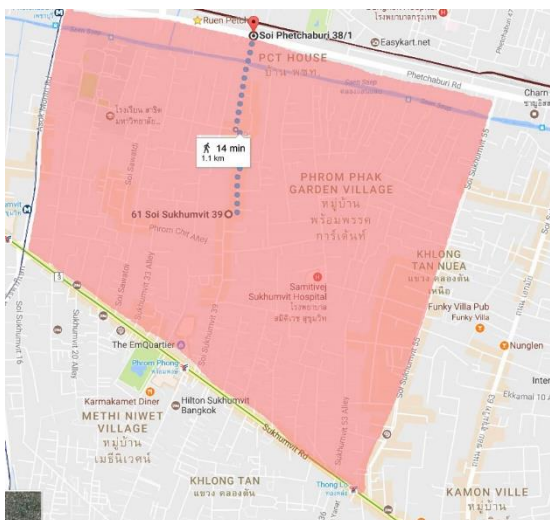


ภาพที่ 2. 1 การพัฒนาเมืองแบบไม่ต่อเนื่องจากเนื้อเมืองเดิม (Leapfrog)

เนื่องมาจากขาดการวางแผนโครงข่ายการคมนาคมให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ที่มา: <https://ontariofarmlandtrust.ca/2022/02/15/leapfrog-development/>

การเกิดพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ (Superblocks) เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญของการเกิดพื้นที่ทิ้งร้างในเมือง สืบเนื่องมาจากขาดการวางแผนโครงข่ายการคมนาคมให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้พื้นที่ที่ถูกล้อมรอบด้วยถนนสายหลักหรือสายรองซึ่งถูกเชื่อมต่อกับถนนซอยจำนวนมากมีลักษณะเป็นซอยลึกเข้าไปเป็นรังปลวกซึ่งไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ (ภาพที่ 2.2) จำเป็นต้องอาศัยถนนสายหลักด้านใดด้านหนึ่ง จึงทำให้พื้นที่ด้านในเข้าถึงไม่สะดวก ยากต่อการถูกแยกออกจากกัน และเกิดเป็นพื้นที่สูญเปล่าขึ้นจากการตัดถนน ทำทางยกระดับ ทางด่วน ตลอดจนริมทางรถไฟ ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างทิ้งร้างเนาวยาว ส่งผลต่อการปฏิสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ (รุจันมพร, 2552) สอดคล้องกับบทความของนิรมล และ ยุวดี (2559) ได้กล่าวถึง สาเหตุประการสำคัญของการเกิดพื้นที่ทิ้งร้างเหล่านี้ คือ การแผ่ขยายของโครงข่ายการคมนาคมทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพซึ่งเป็นผลจากการเจริญเติบโตของเมือง ยิ่งเมืองมีการขยายตัวมากขึ้นเท่าใด ระบบคมนาคมจะมีแนวโน้มที่จะแยกตัวออกจากเนื้อเมืองเดิมมากขึ้นเท่านั้น



ภาพที่ 2. 2 แสดงการเกิดพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่ (Superblocks)

ที่มา: <http://www.urbanwhy.com/2016/12/21/bkk-traffic-inadequate-streets/>

**ชุมชนล้อมรั้ว (Gated Communities)** ชุมชนล้อมรั้วเป็นพื้นที่ชุมชนที่มีการสร้างอาณาเขตแบ่งกันตนเองออกจากพื้นที่อื่นของเมือง เช่น โครงการบ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานครที่ก่อให้เกิดการกั้นแบ่งพื้นที่เมืองเป็นกะเปาะเล็ก ๆ หรือพื้นที่ปลายตันที่มีทางออกเพียงทางเดียวหรือสองทาง เพื่อคงสภาพให้เกิดความเป็นส่วนตัวที่ขาดความสัมพันธ์กับสเกลของเมือง (ภาพที่ 2.3) ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือปัญหาการจราจรติดขัดคู่ถนนสายหลัก และพื้นที่รอบข้างพื้นที่ล้อมรั้วทำได้ยาก เนื่องจากถูกชุมชนล้อมรั้วขวางทำให้เกิดเศษพื้นที่และกลายเป็นพื้นที่ทิ้งร้างว่างเปล่า



ภาพที่ 2. 3 แสดงชุมชนล้อมรั้ว (Gated Communities)

ที่มีการสร้างอาณาเขตแบ่งกันตนเองออกจากพื้นที่อื่นของเมือง

ที่มา: <https://www.ddproperty.com/>

## 2) เหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์

สาเหตุหลักของการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ได้แก่ การเก็งกำไรที่ดินและการถือครองที่ดินไว้เป็นมรดกให้บุตรหลาน การเก็งกำไรที่ดินทำให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินไม่เต็มที่ กรมพัฒนาที่ดิน (2545) อธิบายสาเหตุของที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่าอันเนื่องมาจากที่ดินเป็นของนายทุนและการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน งานวิจัยของวารินทร์ และคณะ (2544) กล่าวถึงผู้ที่ลงทุนในที่ดินมักถูกมองว่าเป็นผู้เก็งกำไร นักเก็งกำไรที่ดินมักมองที่ดินเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายกันได้ และไม่ได้ มองที่ดินเป็นปัจจัยที่ใช้ ในการผลิต จึงให้ความสำคัญต่อความสามารถในการซื้อขายเปลี่ยนมือกันอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับอภิวัฒน์ (2558) และ Fatta (2014) ได้กล่าวถึงการเก็งกำไรว่าคือการซื้อขายที่ดินหรือทรัพย์สินไว้เพื่อทำกำไรจากการขายทรัพย์สินในอนาคต เป้าหมายคือการทำกำไรสูงสุดจากอัตราเงินเฟ้อในราคาทรัพย์สิน ดังนั้นนักเก็งกำไรมักมีความเชื่อว่ามูลค่าทรัพย์สินที่ถือไว้จะเพิ่มขึ้น

การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรจึงมักไม่ได้มีการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ แต่จะมีการปล่อยที่ดินให้ทิ้งร้างว่างเปล่าไว้เฉย ๆ ไม่ได้นำมาใช้ในการผลิต ก่อให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ (economic loss) ของการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่ โดยเฉพาะที่ดินว่างเปล่าที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตทางการเกษตร การสร้างที่อยู่อาศัย การพาณิชย์และอุตสาหกรรม นอกจากนี้การเก็งกำไรที่ดินยังก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล (private gains) ต่อผู้เก็งกำไรเท่านั้น (วารินทร์ และคณะ, 2544)

ในประเด็นการถือครองที่ดินไว้เป็นมรดกให้บุตรหลาน จากการศึกษาของ Ainembabazi and Angelsen (2016) มีการศึกษาในประเทศอูกันดา พบว่า คราวเรือนที่ได้รับที่ดินเป็นมรดกจะมีที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าคราวเรือนที่ไม่ได้รับที่ดินเป็นมรดก และการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินทำให้ไม่ได้นำที่ดินมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และก่อให้เกิดที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่า (Ainembabazi and Angelsen, 2016 อ้างใน กรมพัฒนาที่ดิน, 2561)

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ในส่วนนี้จะอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิด และอัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่อจากส่วนที่มาและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีข้างต้น

### 2.3.1 ความเป็นมาของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถูกบัญญัติขึ้นโดยมีที่มาจากกรณีที่รัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากข้อบกพร่องของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งบัญญัติใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบาทบัญญัติที่ไม่มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินมีข้อบกพร่องอยู่หลาย

ประการ กล่าวคือประการแรก ในแง่ของฐานภาษี ที่ใช้ฐานภาษีจากค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปี (Rental Value) ในการประเมินภาษีจึงมีความซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการให้เช่าทรัพย์สินอีกทั้งการประเมินค่ารายปีขึ้นกับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำหนดค่าเช่าที่สมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง หรือ ในแง่ของอัตราภาษีก็กำหนดไว้สูงมาก กล่าวคือกำหนดร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี หรือเทียบเท่ากับค่าเช่าเดือนครั้ง ซึ่งโดยปกติผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะผลักภาระไปยังผู้เช่าหรือถ้าเป็นผู้ประกอบการก็ผลักไปในราคาสินค้าและบริการ เป็นต้น (ธรรมกิตติ, 2552)

ในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่มีข้อบกพร่อง ได้แก่ ปัญหาในแง่ของฐานภาษี คือ ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งปกติต้องมีการกำหนดทุกรอบ 4 ปี แต่กลับใช้ราคาปานกลางที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษี ปี 2521 - 2524 และมีการลดหย่อนเนื้อที่ที่ดินที่เจ้าของใช้อยู่อาศัยและทำการเกษตรที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษี การลดหย่อนโดยเนื้อที่นั้น ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หลายรายหลุดออกไปจากระบบภาษีเพราะมีเนื้อที่ดินต่ำกว่าเกณฑ์ลดหย่อนที่ท้องถิ่นกำหนด ปัญหาประการที่สอง ปัญหาในแง่อัตราภาษี ที่มีโครงสร้างอัตราภาษีที่กำหนดตามชั้นของราคาปานกลางที่ดิน ถึง 34 ชั้นและมีลักษณะถดถอย โดยชั้นราคาปานกลางที่ดินต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีถัวเฉลี่ยร้อยละ 0.50 ส่วนราคาปานกลางที่เกินกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีถัวเฉลี่ยร้อยละ 0.25 ของราคาปานกลาง ที่ดินที่ใช้ประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกเสียภาษีถึงอัตรา แต่ถ้าเจ้าของประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเองเสียภาษีอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการช่วยเหลือชาวนา แต่กลายเป็นช่องโหว่ของกฎหมายในการเสียภาษีโดยการปลูกพืชล้มลุกซึ่งมีอายุไม่เกิน 3 ปี กรณีที่ที่ดินไว้ว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินกฎหมาย กำหนดให้เสียภาษีเพิ่มอีกหนึ่งเท่า แต่โดยข้อเท็จจริงในเรื่องของฐานภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบัน ประกอบกับอัตราภาษีที่ต่ำมาก และท้องถิ่นก็เก็บภาษีไม่ได้เพราะเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นคนที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ แต่ซื้อที่ดินทิ้งไว้รอขายเก็งกำไรในอนาคต จึงยังคงมีการทิ้งที่ดินร้างว่างเปล่าอยู่เป็นจำนวนมาก (ธรรมกิตติ, 2552)

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงเป็นผลของความพยายามที่จะปฏิรูปกฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้น เพื่อลดปัญหาเกี่ยวกับอัตราภาษี การยกเว้นเกินควร และปัญหาอื่น ๆ โดยจะสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำได้ในระดับหนึ่ง สำหรับพื้นที่ทิ้งร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามสภาพจะเสียภาษีตามอัตราทั่วไปใน 3 ปีแรก หลังจากนั้นจะต้องเสียเพิ่ม 1 เท่า ทุก ๆ 3 ปี แแบงค์ และคณะ (2558) ได้สรุปการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นตาราง ดังนี้



ตาราง 1 สรุปการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ประเด็น	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ภาษีบำรุงท้องที่	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ฐานภาษี	เก็บจากประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งฐานภาษีซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ที่เก็บจากรายได้ค่าเช่า	เก็บจากมูลค่าของที่ดิน ซึ่งราคากลางที่ใช้ไม่ได้มีการปรับปรุงตั้งแต่ปี 2521 -2524	เก็บจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมกัน โดยราคาที่ใช้เป็นฐานภาษีเป็นปัจจุบัน และมีการปรับทุก ๆ 4 ปี
อัตรากาซี	ร้อยละ 12.5 ต่อปี ผู้ประกอบการร้องเรียนว่าอัตรากาซีสูงเกินไป	อัตรากาซีแบบถดถอย ไม่เป็นธรรม	อัตรากาซีแบ่งออกเป็น 3 ระดับตามความสามารถในการจ่าย โดยอัตรากาซีที่ไม่สูงเกินไป และเป็นอัตรากาซีแบบก้าวหน้าจึงมีความเป็นธรรมในแง่ที่ว่า ผู้ครอบครองสินทรัพย์ราคาแพง จ่ายกาซีในอัตราที่สูงกว่า ผู้ครอบครองสินทรัพย์ราคาถูก
การยกเว้นหรือการเสียกาซี	เนื่องจากเก็บจากประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดิน ผู้ใช้โรงเรือนอยู่อาศัยเองและเรือนที่ปล่อยว่างจึงไม่ถูกเก็บ	มีการลดหย่อนตั้งแต่ 50 ตารางวา ถึง 5 ไร่ โรงเรือน ที่ใช้อยู่อาศัย จึงได้รับการยกเว้นไม่ถูกจัดเก็บ	มีการขยายฐานกาซี ทำให้ทั้งโรงเรือนที่อยู่อาศัยเองและโรงเรือนที่ปล่อยว่างเข้ามาอยู่ในระบบกาซี ฐานกาซีจึงกว้างขึ้นและการเสียกาซีทำได้น้อย
อื่น ๆ	ฐานค่าเช่ารายปีขึ้นอยู่กับดุลยพินิจพนักงาน	จัดเก็บรายได้ได้น้อยมาก	ไม่มีการตีฐานค่าเช่าโดยดุลยพินิจเจ้าพนักงานอีกต่อไป และจากการที่ฐานกาซีกว้างขึ้น ย่อมทำให้เก็บกาซีได้มากขึ้น

ที่มา: (แบงค์ และคณะ, 2558 อ้างถึง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553 และ อิทธิพล, 2553)

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลลำดับเวลาของ พระราชบัญญัติกาซีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จากเอกสาร และแหล่งข่าวต่าง ๆ พบว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2561 ต่อมาราชกิจจานุเบกษาได้ประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2562 โดยให้มีผลบังคับใช้จริงเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2563 โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะต้องเสียกาซีภายในเดือน เมษายนของทุกๆ ปี แต่เนื่องจากสถานการณ์เศรษฐกิจตกต่ำในช่วงปี 2563 เนื่องจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์โรคระบาด COVID-19 ทำให้เลื่อนชำระกาซีจริงเป็นวันที่ 1 สิงหาคม 2563 ครม. เห็นชอบให้ลดอัตรากาซีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะจัดเก็บเฉพาะในปี 2563 นี้ให้ลดลง 90% สำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 1 มกราคม 2565 พระราชกฤษฎีกา เริ่มบังคับใช้อัตราใหม่โดยจัดเก็บเต็ม 100%

### 2.3.2 แนวคิดและหลักการของกาซีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

จากพระราชบัญญัติกาซีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กล่าวถึงแนวคิดและหลักการของกาซีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไว้ดังนี้

1) การจัดเก็บภาษีจะคำนวณจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและการใช้ประโยชน์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

2) กำหนดอัตราภาษีเป็นแบบก้าวหน้าตามมาตรฐานมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

3) การเพิ่มกระบวนการสร้างความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษีโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

4) การกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการชำระภาษี

5) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยการเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

### 2.3.2 อัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

จากพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 ได้กล่าวถึงอัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้ (ภาพที่ 2.4)

#### ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ ที่ดินที่ใช้สำหรับการทำนา ไร่ สวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่ประกาศกำหนด และมีกำหนดเพดานภาษีสูงสุดอยู่ที่ 0.15% โดยมีรายละเอียดดังนี้

ที่ดินมูลค่า 0 – 75 ล้านบาท อัตรา 0.01% หรือล้านละ 100 บาท

ที่ดินมูลค่า 75-100 ล้านบาท อัตรา 0.03% หรือล้านละ 300 บาท

ที่ดินมูลค่า 100 – 500 ล้านบาท อัตรา 0.05% หรือล้านละ 500 บาท

ที่ดินมูลค่า 500 – 1,000 ล้านบาท อัตรา 0.07% หรือล้านละ 700 บาท

ที่ดินมูลค่า 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป อัตรา 0.1% หรือล้านละ 1,000 บาท

#### ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย

ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย คือ ที่ดิน โรงเรือน อาคาร ตึก ห้องชุด หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดที่มีลักษณะให้บุคคลใช้เพื่อการอยู่อาศัย มีเพดานภาษีสูงสุดอยู่ที่ 0.3% โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ที่ดินมูลค่าไม่ถึง 25 ล้านบาท อัตรา 0.03% หรือล้านละ 300 บาท

ที่ดินมูลค่า 25 – 50 ล้านบาท อัตรา 0.05% หรือล้านละ 500 บาท

ที่ดินมูลค่า 50 ล้านบาทขึ้นไป อัตรา 0.1% หรือล้านละ 1,000 บาท

2. สิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ที่ดินมูลค่า ไม่ถึง 40 ล้านบาท อัตรา 0.02% หรือล้านละ 200 บาท

ที่ดินมูลค่า 40 – 65 ล้านบาท อัตรา 0.03% หรือล้านละ 300 บาท

ที่ดินมูลค่า 65 – 90 ล้านบาท อัตรา 0.05% หรือล้านละ 500 บาท

ที่ดินมูลค่า 90 ล้านบาทขึ้นไป อัตรา 0.1% หรือล้านละ 1,000 บาท

3. ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยอื่นนอกจากการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตาม ข้อ 1 และ ข้อ 2

ที่ดินมูลค่า ไม่ถึง 50 ล้านบาท อัตรา 0.02% หรือล้านละ 200 บาท

ที่ดินมูลค่า 50 – 75 ล้านบาท อัตรา 0.03% หรือล้านละ 300 บาท

ที่ดินมูลค่า 75 – 100 ล้านบาท อัตรา 0.05% หรือล้านละ 500 บาท

ที่ดินมูลค่า 100 ล้านบาทขึ้นไป อัตรา 0.1% หรือล้านละ 1,000 บาท

ที่ดินกลุ่มพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม คือ การทำประโยชน์ด้านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม อาคารสำนักงาน โรงแรม ร้านอาหาร และอื่น ๆ มีเพดานภาษีสูงสุดอยู่ที่ 1.2% มีรายละเอียดดังนี้

ที่ดินมูลค่า 0 – 50 ล้านบาท อัตรา 0.3% หรือล้านละ 3,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 50 – 200 ล้านบาท อัตรา 0.4% หรือล้านละ 4,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 200 – 1,000 ล้านบาท อัตรา 0.5% หรือล้านละ 5,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 1,000 – 5,000 ล้านบาท อัตรา 0.6% หรือล้านละ 6,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 5,000 ล้านบาทขึ้นไป อัตรา 0.7% หรือล้านละ 7,000 บาท

ที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ยกเว้น มีกฎหมายห้ามหรือทิ้งไว้เพื่อการเกษตรหรือปล่อยไว้เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงการ มีเพดานภาษีสูงสุดอยู่ที่ 1.2% แต่จะปรับเพิ่มอัตรา 0.3% ทุก 3 ปี แต่อัตรารวมไม่เกิน 3%

ที่ดินมูลค่า 0 – 50 ล้านบาท อัตรา 0.3% หรือล้านละ 3,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 50 – 200 ล้านบาท อัตรา 0.4% หรือล้านละ 4,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 200 – 1,000 ล้านบาท อัตรา 0.5% หรือล้านละ 5,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 1,000 – 5,000 ล้านบาท อัตรา 0.6% หรือล้านละ 6,000 บาท

ที่ดินมูลค่า 5,000 ล้านบาทขึ้นไป อัตรา 0.7% หรือล้านละ 7,000 บาท

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง						
เกษตรกรรม		บ้านพักอาศัย		พาณิชย์กรรม (อื่นๆ)		ที่รกร้างว่างเปล่า
<b>อัตราพดวน 0.15</b>		<b>อัตราพดวน 0.3</b>		<b>อัตราพดวน 1.2</b>		<b>เพิ่มอัตราภาษี 0.3% ทุก 3 ปี</b> <b>แต่ภาษีรวมไม่เกิน 3%</b> ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 20/12/2017
มูลค่า	อัตรา (%)	มูลค่า	อัตรา (%)	มูลค่า	อัตรา (%)	
0-75	0.01	0-50	0.02	0-50	0.3	
75-100	0.03	50-75	0.03	50-200	0.4	
100-500	0.05	75-100	0.05	200-1,000	0.5	
500-1,000	0.07	100 ขึ้นไป	0.1	1,000-5,000	0.6	
1,000 ขึ้นไป	0.1			5,000 ขึ้นไป	0.7	
<b>บุคคลธรรมดา</b>						
ได้ยกเว้น						
อปท. ละไม่เกิน						
<b>50 ล้านบาท</b>						
				<b>บ้านหลัก</b>		
				เป็นเจ้าของบ้านและที่ดิน		
				มีชื่อในทะเบียนบ้าน		
				ได้ยกเว้น		
				<b>20 ล้านบาท</b>		
				เป็นเจ้าของเฉพาะบ้าน		
				มีชื่อในทะเบียนบ้าน		
				ได้ยกเว้น		
				<b>10 ล้านบาท</b>		

ภาพที่ 2. 4 อัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

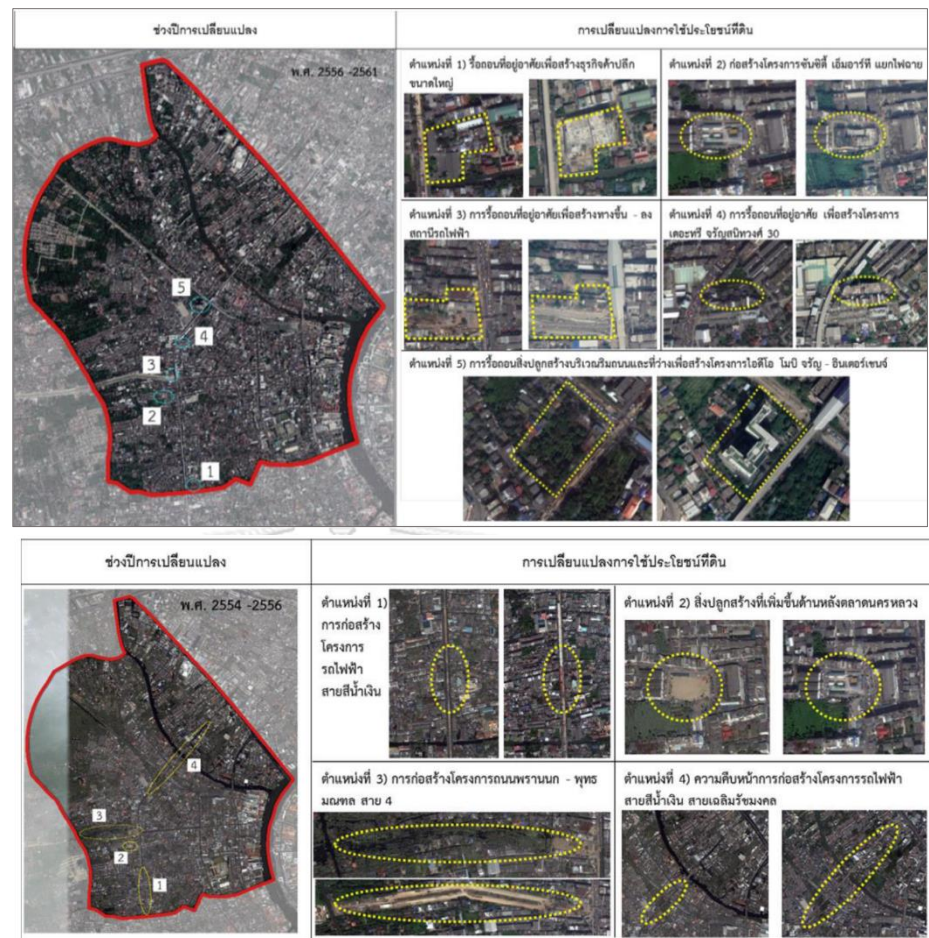
ที่มา <https://money.kapook.com/view233742.html>

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 90% ของภาระภาษีที่ต้องเสียทั้งหมดในปี 2563 ในกรณีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ นอกจากเกษตรกรรม/ที่อยู่อาศัย รวมถึงที่รกร้างว่างเปล่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์ โดยให้เจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเสียภาษีเพียง 10% ของภาระภาษีที่ต้องเสียได้ เพื่อบรรเทาภาระภาษีในปี 2563 ให้กับประชาชน และเริ่มชำระภาษีจริงตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2563 ทำให้ระยะเวลาจัดเก็บลดลง หลังจากนั้น กรม. ให้ใช้คงอัตราเดิมไม่ลดหย่อน 90% กล่าวคือต้องเสียภาษีเต็มจำนวนต่อไปอีก 2 ปี (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2565) ในช่วงที่เริ่มมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้วแล้ว อำนวนย (2564) ได้พบปัญหาอุปสรรคและผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีตาม พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 (อธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อ 2.4.3) โดยสรุปพบว่ามีปัญหาหลัก ๆ ในด้านของ ความรวดเร็วในการประกาศใช้และจัดเก็บภาษี ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้าใจรายละเอียด และเจ้าหน้าที่ภาครัฐก็มีจำนวนไม่พอในการปฏิบัติงานขาดความร่วมมือจากทางภาคประชาชนในการให้ข้อมูลที่เป็นจริงเนื่องจากกลัวเสียผลประโยชน์

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในที่นี้จะแบ่งการอธิบายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน งานวิจัยที่เกี่ยวกับพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครและงานที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้

## 2.4.1 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 2. 5การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณย่านถนนจรัญสนิทวงศ์เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร  
ที่มา: พุฒพัฒน์ และไอยวริญท์ (2562)

พุฒพัฒน์ และไอยวริญท์ (2562) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณย่านถนนจรัญสนิทวงศ์เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่นมาตั้งแต่อดีต จึงมีการพัฒนาโครงการทางคมนาคมและโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมีจุดประสงค์ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณย่านถนนจรัญสนิทวงศ์ในช่วง พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นปีที่มีโครงการพัฒนาด้านคมนาคมเข้ามาในพื้นที่ถึงปัจจุบัน อีกทั้งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดจากการพัฒนาโครงการทางคมนาคมบริเวณย่านถนนจรัญสนิทวงศ์ และเสนอแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย ประกอบด้วย

- 1) การสำรวจทางกายภาพ ทั้งอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งกลุ่มตัวแทนออกเป็น 3 กลุ่ม คือตัวแทนภาครัฐ ตัวแทนผู้ประกอบการและตัวแทนประชาชนในพื้นที่

จากผลการวิจัยพบว่าบริเวณย่านถนนจรัญสนิทวงศ์ มีการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน สรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดจาก 1) ปัจจัยด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และ 2) ปัจจัยที่เกิดจากแผนนโยบายจากภาครัฐ ที่ไม่ได้เข้ามาจัดการผลกระทบด้านกายภาพและเศรษฐกิจที่เกิดจากการเข้ามาของโครงการคมนาคม แผนนโยบายที่เกิดขึ้นมาจากการวางแผนที่ไม่ครอบคลุมและสอดคล้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นรอบด้าน จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่มีการพัฒนาโครงการทางคมนาคม โดยเสนอแนวทางพัฒนาที่อยู่อาศัยในแนวสูงหรืออาคารแบบผสมผสานในบริเวณริมย่านถนนจรัญสนิทวงศ์ รวมถึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่นำไปสู่การเสนอพื้นที่ที่สามารถชดเชยแหล่งเศรษฐกิจสำหรับผู้ประกอบการ (พุทธพัฒน์ และโอวยาริทธิ์, 2562)



ภาพที่ 2. 6 กรรมสิทธิ์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงบริเวณพื้นที่ศึกษาตามแนวรถไฟฟ้า

ที่มา: ชานน (2557) ปรับปรุงจากแผนผังกรรมสิทธิ์ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน

ชานน (2557) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตามแนวรถไฟฟ้าที่ทำให้เกิดการพัฒนาคึกคักกายภาพตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยทำการศึกษาแนวโน้มการใช้ที่ดินตามแนวรถไฟฟ้าใน 3 บริเวณ ได้แก่ พหลโยธิน พญาไท และสุขุมวิท ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มศักยภาพ โดยนำแผนที่การใช้ที่ดินในอดีตจนถึงปัจจุบัน 3 ช่วง คือ พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2557 นำมาเปรียบเทียบการใช้ประโยชน์ที่ดินและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงโดยเน้นทางด้านกายภาพและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย และกรรมสิทธิ์ที่ดิน จากการศึกษาพบว่า ขนาด

และรูปร่างของแปลงที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยแปลงที่ดินที่มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสูง คือ แปลงที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เดี่ยว รองลงมาคือ แปลงขนาดเล็กที่อยู่ติดกันจำนวน 3-4 แปลง ลำดับต่อมา คือ แปลงที่ดินที่ว่างเปล่าและแปลงที่ดินที่มีทางเข้าออกจากถนนสายหลักเป็นแปลงยาว ส่วนที่ดินที่เกิดการเปลี่ยนแปลงยากที่สุดคือแปลงที่ดินตึกแถวที่มีหลายกรรมสิทธิ์

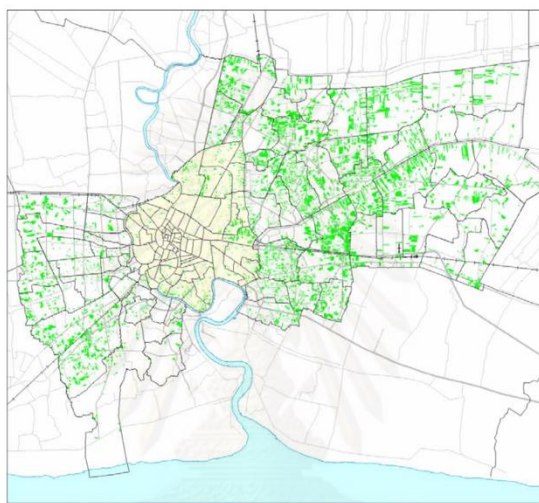
จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครที่ได้ยกมาข้างต้น เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในเนื่องจากมีโครงสร้างพื้นฐานและการตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่น โดยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นรวมถึงงานวิจัยชิ้นนี้มีจุดประสงค์ร่วมกัน คือ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และต้องการสนับสนุนการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้นำแนวทางและวิธีการในการสำรวจแบบเดียวกันกับงานวิจัยข้างต้น ได้แก่ การนำแผนที่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมาเปรียบเทียบเพื่อดูความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาของ พุฒพัฒน์ และไวยวริญท์ (2562) มาปรับใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ถือครองที่ดินและผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดิน เพื่อให้ทราบข้อมูลเชิงคุณภาพในการเปลี่ยนแปลงชัดเจนยิ่งขึ้น

#### 2.4.2 งานวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานคร

รุจน์มพร (2552) ได้ทำการศึกษาการพัฒนาพื้นที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน: กรณีศึกษาย่านคลองตัน กรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการพัฒนาพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในชุมชนเมือง ประวัติความเป็นมา ลักษณะการเกิดและผลกระทบของพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ย่านคลองตัน โดยมีข้อมูลสำรวจพื้นที่รกร้างว่างเปล่ากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 จากภาพถ่ายทางอากาศ โดยฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาของ รุจน์มพร (2552) ได้ทำการค้นคว้าถึงสาเหตุและผลกระทบของการเกิดพื้นที่ที่ร้าง ซึ่งสาเหตุจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกิดจากการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้เนื้อเมืองขาดความต่อเนื่อง มีเศษของพื้นที่จนเกิดเป็นพื้นที่ที่ร้าง การเปลี่ยนแปลงการสัญจรจากทางน้ำสู่ทางบก จากเดิมที่มีการตั้งถิ่นฐานริมน้ำเมื่อเปลี่ยนมาใช้รถยนต์ในการสัญจรจึงทำให้ประชากรกรุงเทพเปลี่ยนมาอาศัยติดถนนมากขึ้น รวมถึงการทิ้งที่ดินร้างเพื่อเก็งกำไร จากการศึกษาที่พบว่าส่วนมากเป็นพื้นที่มรดกตกทอดรอการพัฒนา (กรมที่ดิน, 2545 อ้างใน รุจน์มพร, 2552) ซึ่งผลกระทบเชิง

กายภาพของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในด้านบวกอาจเป็นพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจหรือพื้นที่ทางระบบนิเวศน์ในเมือง แต่ในด้านลบอาจเป็นพื้นที่ช่องสุ่มขาดสายตาฝ้าระว่างและก่อให้เกิดอาชญากรรมได้ ซึ่งในเชิงเศรษฐศาสตร์ พื้นที่ที่ทิ้งร้างจัดเป็นการเสียโอกาสมหาศาลในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นพื้นที่ชั้นในของเมือง



ภาพที่ 2. 7 แสดงขนาดและตำแหน่งของพื้นที่ทิ้งร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร  
ที่มา: ฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

ตาราง 2 แสดงพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549

ลำดับ	พื้นที่เขต	จำนวนบริเวณ	พื้นที่(ไร่)				
1	ห้วยขวาง	109	1,515.55	11	สาทร	46	125.72
				12	ดินแดง	26	124.05
2	จตุจักร	241	1,480.28	13	คลองสาน	26	94.09
				14	พญาไท	23	71.75
3	บางซื่อ	121	564.30	15	ดุสิต	32	63.23
				16	บางกอกใหญ่	13	54.87
4	ยานนาวา	88	520.14	17	ราชเทวี	12	40.04
				18	บางรัก	16	21.37
5	บางคอแหลม	83	416.80	19	ปทุมวัน	6	18.17
				20	ป้อมปราบศัตรูพ่าย	4	8.92
6	วัฒนา	137	399.70	21	สัมพันธวงศ์	4	3.08
7	คลองเตย	57	238.75				
8	บางพลัด	34	224.02				
9	บางกอกน้อย	44	192.54				
10	ธนบุรี	37	128.30				

ที่มา: รุจน์มพร (2552)

จากการศึกษาขนาดและตำแหน่งของพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครของ รุจน์มพร (2552) พบว่ามีพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 รวม 103,824 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร พบมากที่สุดที่เขตห้วยขวาง ขนาด 1515.55 ไร่ รองลงมาคือเขตจตุจักร 1480.28 ไร่ และเขตบางซื่อ 564.30 ไร่ ตามลำดับ



ผู้วิจัยนำฐานข้อมูลพื้นที่ที่ร้างที่รุดจันมพร (2552) ใช้วิจัยมาดัดแปลงและคำนวณต่อหากพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานครชั้นใน 21 เขต พบว่ามีพื้นที่ที่ร้างในพื้นที่ 6,309.92 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.78 ของพื้นที่กรุงเทพชั้นในเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่จะทำการสำรวจในปัจจุบันให้ทราบถึงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

#### 2.4.3 งานที่เกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์

ที่ดิน

ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งหมดในช่วงก่อนและหลังการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีรายละเอียด ดังนี้

ดวงพร และอรรณกร (2560) ศึกษาเกี่ยวกับข้อกังวลที่เกิดขึ้นก่อนการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างผ่านการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้มีการกล่าวไว้ถึงแนวคิดการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่ามีประโยชน์มากต่อการพัฒนาประเทศในการลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เพิ่มการจัดเก็บรายได้มากกว่าภาษีรูปแบบเก่า กล่าวคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

จากการศึกษาพบข้อกังวลในช่วงร่างพระราชบัญญัติจากนักวิชาการจำนวนมากในแง่ของ ดวงพร และอรรณกร (2560) อ้างถึงงานวิจัยของ สาคร (2560) ว่าโครงสร้างอัตราภาษีของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของที่ดินแต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกัน อาจสร้างความไม่เป็นธรรมและเกิดการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ได้ โดยเฉพาะการกำหนดอัตราของพื้นที่เกษตรไว้ต่ำที่สุด รวมถึงความกังวลจากเอกชนหลายฝ่ายในการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่มีความเหมาะสมซึ่งอาจจะต้องรอดูในอนาคตหลังมีการจัดเก็บต่อไป

สุรัชย์ (2561) ได้ศึกษา เกี่ยวกับแนวคิดและผลกระทบต่อผู้ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....<sup>(1)</sup> ผ่านการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยผลการศึกษาด้านผลกระทบพบว่า มีผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังนี้

#### ผลกระทบต่อผู้ครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

1) ผลกระทบต่อการยอมรับได้ในฐานะที่ภาษีเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาที่ดินเชิงคุณภาพ เพื่อให้ผู้ครอบครองใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ป้องกัน

1 พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่มีมติประกาศใช้จริง

การไม่เปลี่ยนแปลงหรือทำประโยชน์การใช้ที่ดิน ลดการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ลดความเหลื่อมล้ำในการครอบครองที่ดิน

2) การยอมรับได้ในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีที่มีความเสมอภาคและมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้เสียภาษีที่มีรายได้น้อยไม่รู้สึกว่าเป็นภาระที่เพิ่มขึ้น ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าจึงเป็นกลไกสำคัญในการคัดสรรผู้ที่สมควรต้องเสียภาษีตัวจริง ซึ่งท้ายสุดก็อาจจะเป็นช่องทางไหนายทุน เขาถือครองในราคาถูกและไม่ทำประโยชน์หรือเปลี่ยนแปลงประโยชน์การใช้ที่ดินให้ตรงตามศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งการจัดเก็บภาษีอาจไม่เป็นธรรมต่อผู้ครอบครองที่ดินจำนวนมากแต่มีรายได้น้อย

3) การยอมรับได้ในเกณฑ์ภาษีที่จัดเก็บจากฐานมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นบนฐานของประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากหน่วยงานรัฐ เพื่อสะท้อนมูลค่าส่วนเพิ่มของทรัพย์สินของแต่ละบุคคล แต่ยังมีข้อห่วงใยว่าผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแบกรับภาระภาษีที่เพิ่มมากขึ้น งานวิจัยข้างต้นมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจว่า ให้รัฐมีมาตรการควบคุมและส่งเสริมประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการดำเนินการคือ (1) รัฐควรกำหนดอัตราก้าวหน้าไว้แน่นอน เพื่อให้ชัดเจนต่อผู้เสียภาษีในการวางแผนภาษี (2) ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและเรียกร้องอามิสสินจ้าง (3) ปรับปรุงหลักคิดเกี่ยวกับฐานภาษีจากค่าส่วนกลางของอาคารชุดและหมู่บ้านจัดสรร เพื่อให้นิติบุคคลอาคารชุดและหมู่บ้านจัดสรรไม่ต้องรับภาระภาษีจากพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับที่อยู่อาศัย และ (4) ปรับปรุงหลักคิดเกี่ยวกับฐานภาษีจากอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ระหว่างพัฒนา ให้ถือเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่ก่อให้เกิดรายได้ และควรได้รับการลดหย่อนภาษี สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกรอนสิทธิ เช่น ที่ตาบอดที่ในเขตผังเมืองที่ห้ามสร้างสิ่งปลูกสร้าง ควรได้รับการลดหย่อนภาษี เพราะทรัพย์สินดังกล่าวมีมูลค่าสูงในการประเมิน แต่ไม่มีมูลค่าในทางการตลาด

หลังจากช่วงที่ได้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจริง ก็ได้มีปัญหาและอุปสรรคบางประการเกิดขึ้นหลังจากมีการจัดเก็บภาษี จากการศึกษาของ อำนวย (2564) ที่ได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคและผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีตาม พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอนองเรือจังหวัดขอนแก่น ด้วยวิธีการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเจาะลึก (Semi-Structured or in Depth Interview) จากผู้ที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีข้อสรุปของปัญหา 5 ปัจจัย ได้แก่

1) ปัจจัยด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย เนื่องด้วยเป็นกฎหมายที่รัฐได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดเก็บภาษีของภาครัฐ ขาดความร่วมมือไม่ให้ข้อมูลที่แท้จริงเพราะกลัวเสียผลประโยชน์และต้องการเลี่ยงภาษี

2) ปัจจัยด้านการจัดเก็บภาษียายได้ พบว่า ระบบการเสียภาษีใหม่ที่แบ่งออกเป็น 4 ประเภท แต่ละประเภทมีอัตราการเสียภาษี ที่มีส่วนลดส่วนเพิ่มภาษีแตกต่างกัน ประชาชนไม่เข้าใจและไม่ให้ข้อมูลตามที่ครอบครองที่ดินที่เป็นจริง จึงทำให้การสำรวจประเมินภาษีของเจ้าหน้าที่ผิดพลาด รัฐและประชาชนเสียประโยชน์

3) ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ที่มีรายละเอียดมากทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ฐานข้อมูลของรัฐและประชาชนจึงไม่ตรงกัน

4) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการและนโยบายการจัดเก็บภาษี จากฐานข้อมูลของรัฐและประชาชนที่ไม่ตรงกัน ทำให้ข้อมูลแปลงที่ดินกับรายละเอียดของผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ตรงกัน การสำรวจประเมินภาษีภาคสนามจึงผิดพลาด การเสียภาษีของประชาชนจึงผิดพลาดตามไปด้วย

5) ปัจจัยด้านสภาพการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษียายได้ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานจัดเก็บภาษีของรัฐ พบว่า มีปัญหาอุปสรรค ท้องถิ่นมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษียายได้ไม่เพียงพอกับภาระหน้าที่ไม่สมดุลย์กับปริมาณงานในหน้าที่

จากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นทำให้ อำนวย (2564) เสนอแนะแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่า 1.) ควรจัดตั้งงบประมาณ ด้านการประชาสัมพันธ์จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในระบบการเสียภาษีให้กับประชาชนทุกครัวเรือน 2.) ควรส่งเสริมให้ประชาชน หรือผู้นำชุมชน เข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วม ในการประชาสัมพันธ์ 3.) ควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ให้เพียงพอ 4.) รัฐ ควรจัดให้มีการยื่นแบบเสียภาษีระบบออนไลน์ การชำระภาษีผ่านระบบ Net Bank 5.) รัฐ ควรส่งเสริมให้มีมาตรการจูงใจ สร้างแรงจูงใจ ให้สิ่งตอบแทนแก่ผู้มาเสียภาษี เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคที่พบหลังจัดเก็บภาษีจากงานวิจัยของ อำนวย (2564) สอดคล้องกับข้อกังวลก่อนจัดเก็บภาษีของ ดวงพร และอรรถกร (2560) และ สาคร (2560) ที่คาดว่านโยบายนี้จะเกิดความไม่เป็นธรรมหรือมีการหลีกเลี่ยงภาษี เกิดการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดและวัตถุประสงค์ได้ โดยเฉพาะการกำหนดอัตราของพื้นที่เกษตรไว้ต่ำที่สุด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบที่สามารถชำระอัตราภาษีได้ถูกที่สุดนั้นสามารถเป็นสมมติฐานในคำตอบของคำถามงานวิจัยขึ้นนี้ ว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นหนึ่งในเหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ทิ้งร้าง โดย

รูปแบบที่เปลี่ยนไปในกรุงเทพมหานครชั้นในสามารถสรุปได้จากการสำรวจและสัมภาษณ์ผู้ถือครองที่ดินในชั้นต่อไป

## 2.5 การนำแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไปใช้ในงานวิจัย

ตาราง 3 การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและข้อค้นพบจากการศึกษา

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง	ชื่อสิ่งพิมพ์	ประเด็นที่ศึกษา	สิ่งที่พบจากการศึกษา
1	พุดพัฒนา และ ไวยวริทธิ์ (2562)	ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณย่านถนนเจริญสนิทวงศ์เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร	ศึกษาวิธีการวิจัยและปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	- ใช้วิธีการเปรียบเทียบข้อมูลจากแผนที่ Google Earth และสัมภาษณ์เพื่อหาปัจจัยในการเปลี่ยนแปลง - ปัจจัยที่ทำให้เปลี่ยนแปลงได้แก่ ปัจจัยด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และปัจจัยที่เกิดจากแผนนโยบายจากภาครัฐ
2	ชานน (2557)	การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตามแนวรถไฟฟ้าที่ทำให้เกิดการพัฒนาคัดค้านตามผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร	ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	- ขนาดรูปร่างของแปลงที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง - กรรมสิทธิ์ของที่ดินรายเดียวทำให้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง
3	รุจน์มพร (2552)	การศึกษาการพัฒนาพื้นที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน: กรณีศึกษาย่านคลองตัน กรุงเทพมหานคร	สาเหตุของการเกิดพื้นที่รกร้างและขนาดตำแหน่งพื้นที่รกร้างในอดีตของกรุงเทพมหานคร	- พื้นที่รกร้างส่วนหนึ่งเกิดมาจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองที่ไม่ได้วางแผนอย่างเป็นระบบ - พื้นที่รกร้างในอดีตมีขนาด 103,824 ไร่ ในพ.ศ. 2549
4	ดวงพร และ อรรถกร (2560)	การศึกษาเกี่ยวกับข้อกังวลที่เกิดขึ้นก่อนการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	ข้อกังวลก่อนการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	- โครงสร้างอัตราภาษีที่มีความแตกต่างสูงอาจไม่สร้างความเป็นธรรมและส่งผลต่อการเกิดรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เสียภาษีในอัตราที่ถูกที่สุด
5	สุรัชย์ เดชพงษ์ (2561)	การศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและผลกระทบต่อผู้ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....	ผลกระทบต่อผู้ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	- มีความคิดว่าอาจเกิดผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยช่องทางไหนายทุน เข้าถือครองในราคาถูก ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมต่อผู้ครอบครองที่ดินจำนวนมากแต่มีรายได้น้อย

ที่มา: ผู้วิจัย

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีงานวิจัยในประเทศไทยที่กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ งานวิจัยที่ได้สำรวจขนาดและตำแหน่งที่ตั้งของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในอดีตของ รุจันมพร (2552) ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่ผู้วิจัยสามารถนำมาคำนวณและดัดแปลงข้อมูลเพื่อใช้กับพื้นที่ศึกษาได้ กล่าวคือ กรุงเทพมหานครชั้นใน และได้ไปสืบค้นฐานข้อมูลของแผนที่ GIS ชุดเดียวกัน เพื่อมาเปรียบเทียบและวิเคราะห์แนวโน้มกับพื้นที่ที่ทิ้งร้างในปัจจุบันได้

งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำวิธีวิจัยของ พุฒพัฒน์ และไวยวริทธิ์ (2562) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณย่านถนนเจริญสุขทวงศ์ เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ที่ได้สำรวจกายภาพของพื้นที่ในเขตหนึ่งของกรุงเทพมหานครและนำแผนที่จาก Google Earth มาต่อยอดด้วยวิธีการเปรียบเทียบแผนที่ในอดีต-ปัจจุบันมาวิเคราะห์ความแตกต่าง จากนั้นจึงสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงทัศนคติและแรงจูงใจของการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งงานวิจัยของ พุฒพัฒน์ และไวยวริทธิ์ (2562) เป็นการศึกษาเฉพาะย่านในเขตที่มีความเป็นย่านที่อยู่อาศัยเท่านั้น ยังขาดความหลากหลายในเชิงพื้นที่ที่ศึกษาเมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานครชั้นในอยู่พอสมควร อีกทั้งยังไม่ได้ที่พูดถึงนโยบายและภาษีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีเพียงงานวิจัยที่เป็นข้อกังวลของการจัดเก็บภาษีที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินคือ ดวงพร และอรรรถ (2560) และ สาคร (2560) ที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังเริ่มมีการจัดเก็บภาษีจริงคือ งานวิจัยของ อำนวย (2564) ที่พบว่าปัญหาด้านการจัดเก็บ การขาดความร่วมมือของภาคประชาชนที่ไม่ให้ข้อมูลในการทำประโยชน์ที่ดินที่แท้จริง ทำให้รัฐไม่ทราบข้อมูลที่ตรงกันกับการทำประโยชน์จริงทำให้เสียประโยชน์ทั้งสองฝ่าย งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นงานวิจัยที่จะมาสนับสนุนงานวิจัยข้างต้นในการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่ในภาพกว้างอย่างเป็นระบบที่พูดถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นผลต่อเนื่องมาจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงโครงสร้างแบบเฉพาะเจาะจงกลุ่มผู้ถือครองที่ดินที่ทิ้งร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะนำการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นมาต่อยอดสำรวจเพิ่มเติมเพื่อมาพัฒนาเป็นองค์ความรู้ใหม่ต่อไป

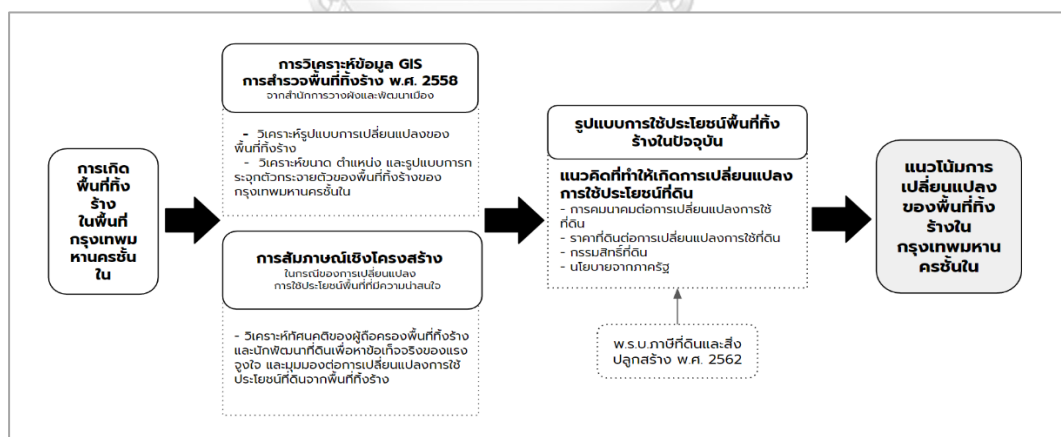
## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นงานวิจัยเชิงเชิงประจักษ์ (Empirical Research) ที่ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research Method) ศึกษาปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครที่ โดยใช้หน่วยของการวิจัยเป็นโพลีกอน<sup>(2)</sup> ของพื้นที่ทิ้งร้างที่ปรากฏอยู่ในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

#### 3.1 กรอบแนวคิดงานวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทิ้งร้าง ที่ไม่เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครชั้นในในเชิงประจักษ์ เพื่อสำรวจรูปแบบพื้นที่ทิ้งร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ทิ้งร้างในอนาคต โดยทำการศึกษาแนวคิดของพื้นที่ทิ้งร้าง แนวคิดที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงศึกษารรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพื้นที่ทิ้งร้าง ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูล GIS ของกองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558 มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน ประกอบกับใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อวิเคราะห์ด้านทัศนคติ มุมมอง จากกลุ่มผู้ถือครองที่ดิน เพื่อแสดงแนวโน้มของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในในอนาคต



ภาพที่ 3. 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา: ผู้วิจัย, 2565

<sup>2</sup> โพลีกอน คือ หน่วยที่ใช้แสดงข้อมูลที่เป็นลักษณะของพื้นที่ในโปรแกรม GIS จากการแปลภาพถ่ายทางอากาศด้วย remote sensing ซึ่งจึงจับพื้นที่จากภาพถ่าย โดยขอบเขตซึ่งอาจซึ่งอาจจะไม่ตรงกับแปลงที่ดินจริงตามเอกสารสิทธิ

### 3.2 กระบวนการวิจัย

กระบวนการวิจัยในงานวิจัยฉบับนี้ แบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1. สืบค้นสาเหตุและปัจจัยการเกิดพื้นที่ทิ้งร้าง และทบทวนงานศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

2. นำข้อมูล ที่ระบุเป็นประเภทพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้ไม่ได้ และที่รกร้างในระบบ GIS จากสำนักผังและเมือง กรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2558 (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักวางผังและพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร) ซึ่งมีหน่วยเป็นโพลีกอนมาจัดเป็นกลุ่มตามขนาดของโพลีกอน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไป ได้แก่ กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง และกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ ซึ่งการแบ่งกลุ่มนี้เป็นการแบ่งตามแนวคิดขนาดพื้นที่กรรมสิทธิ์ของที่ดิน โดยการจัดกลุ่มดังกล่าว เป็นการจัดกลุ่มตามแนวคิดของ MQDC (MQDC, n.d.) เนื่องจากเป็นขนาดที่เหมาะสมกับการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์แต่ละประเภทที่แตกต่างกัน

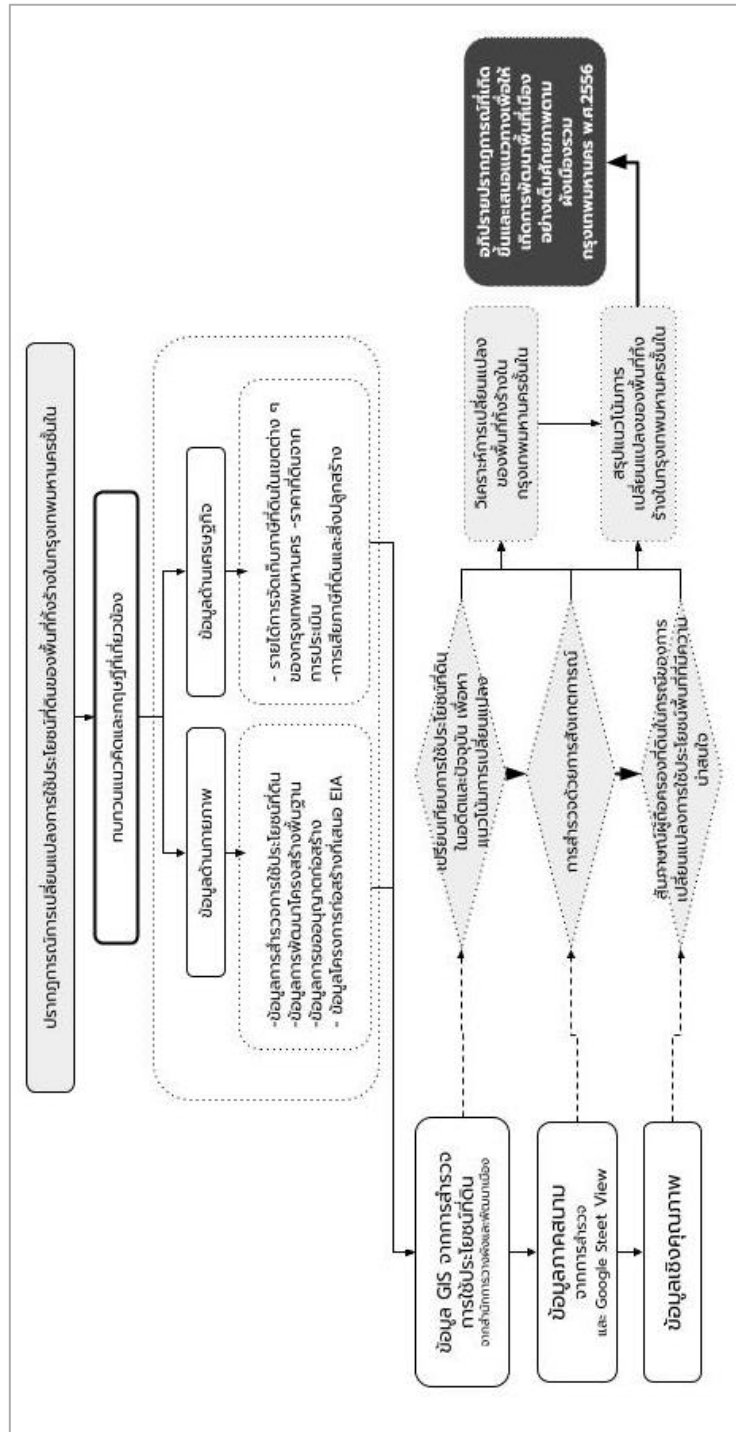
3. ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลใน GIS โดยนำพื้นที่ที่สนใจตามเงื่อนไขในขั้นตอนที่สอง มาย้อนดูภาพถ่ายใน Google Street View เพื่อคัดกรองเอาเฉพาะโพลีกอนที่เห็นว่าเป็นพื้นที่รกร้างจริงๆ มาศึกษา เนื่องจากฐานข้อมูล GIS อาจมีความคลาดเคลื่อนจากการแปลผลภาพถ่ายทางอากาศ โดยในงานวิจัยนี้จะเรียกโพลีกอนที่ได้คัดกรองแล้วเหล่านี้ว่า “พื้นที่ทิ้งร้าง”

4. สัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง (Structured Interview) โดยสัมภาษณ์ผู้ถือครองที่ดิน และผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อหาข้อเท็จจริงของแรงจูงใจ และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมถึงการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

5. วิเคราะห์ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทิ้งร้าง ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ 2 ส่วน ดังนี้

5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบและข้อมูลที่ได้จากจากการสำรวจในปีปัจจุบัน โดยจำแนกตามการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ พื้นที่ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่พาณิชยกรรม พื้นที่อุตสาหกรรม

5.2 วิเคราะห์ทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รวมถึงผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำมาวิเคราะห์แนวโน้มของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และสรุปผลและอภิปราย



ภาพที่ 3. 2 กระบวนการวิจัยในงานวิจัย  
 ที่มา: ผู้วิจัย



### 3.3 กลุ่มประชากรในงานวิจัย

กลุ่มประชากรในงานวิจัยส่วนแรกที่เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ กล่าวคือข้อมูลใน GIS ได้แก่ โพลีกอนของแปลงพื้นที่ที่ทิ้งร้าง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลักซึ่งการแบ่งกลุ่มนี้เป็นการแบ่งตามแนวคิดขนาดพื้นที่ที่กรรมสิทธิ์ของที่ดิน โดยการจัดกลุ่มดังกล่าว เป็นการจัดกลุ่มตามแนวคิดของ MQDC (MQDC, n.d.) เนื่องจากเป็นขนาดที่เหมาะสมกับการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์แต่ละประเภทที่แตกต่างกันที่ที่ดินขนาด 1.5 – 5 ไร่ มักถูกพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง อาคารชุด ที่ดินขนาด 5 – 15 ไร่ มักถูกพัฒนาเป็นพื้นที่มีชยุสหรือพาณิชย์กรรม และที่ดินขนาด 15 ไร่ขึ้นไป มักถูกพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย โครงการบ้านจัดสรร เป็นต้น โดยการแบ่งกลุ่มในนี้ ประกอบไปด้วย

1. กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก มีขนาด 1.5 – 5 ไร่
2. กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง มีขนาด 5 – 15 ไร่
3. กลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ มีขนาด 15 ไร่ขึ้นไป

กลุ่มประชากรในงานวิจัยส่วนหลังที่เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ เจ้าของที่ดิน และผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ โดยได้เลือกตัวอย่างในการสัมภาษณ์ผู้ถือครองที่ดิน ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีความน่าสนใจและความสะดวกของผู้ให้สัมภาษณ์อย่างเฉพาะเจาะจง

### 3.4 วิธีการเก็บข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย

การเก็บข้อมูลในงานวิจัยส่วนแรกได้นำข้อมูล ที่ระบุเป็นประเภทพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้ไม่ได้ และที่รกร้างในระบบ GIS สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2558 ซึ่งมีหน่วยเป็นโพลีกอนมาจัดเป็นกลุ่มตามขนาดของโพลีกอน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก มีพื้นที่ตั้งแต่ 1.5 – 5 ไร่ กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง มีพื้นที่ตั้งแต่ 5 - 15 ไร่ และกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ มีพื้นที่ตั้งแต่ 15 ไร่ ขึ้นไป โดยมีวิธีการใช้ข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. การขอข้อมูล GIS สสำรวจพื้นที่ทิ้งร้างจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรายละเอียดและการใช้งานข้อมูล ดังนี้

- 1.1 ข้อมูลทั่วไปของการใช้ประโยชน์พื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วย ข้อมูล 3 กลุ่ม ได้แก่ อาคารและการใช้สอยอาคาร (Building) สิ่งก่อสร้าง (Structure) การใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบันโดยรวม (Computed Major Use) โดยข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัย คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบันโดยรวม (Computed Major Use) มีชื่อแฟ้มข้อมูลคือ CMPMJU มีหน่วย Feature Type เป็น โพลีกอน กลุ่มข้อมูลนี้เป็นข้อมูลรหัสการใช้ที่ดินปัจจุบัน มีความเฉพาะเจาะจงในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เท่านั้น โดยหน่วยโพลีกอนเป็นหน่วยที่แสดงขอบเขตของพื้นที่ที่ค่อนข้างใกล้เคียงกับขอบเขตแปลงที่ดินมากที่สุด จึงสามารถใช้ข้อมูลกลุ่มนี้ได้

1.2 ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบันโดยรวม (Computed Major Use) มีข้อมูลย่อยเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน และอาคารในปัจจุบัน (Existing Landuse and Building) มีชื่อเพิ่มข้อมูลคือ EX\_USE โดยรหัสการใช้ที่ดินปัจจุบัน ตั้งแต่ 1000 – 9998 ซึ่งข้อมูลที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการสำรวจมีรหัสที่สำรวจจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังนี้ 9600 = ที่ว่าง 9610 = ที่ว่างระบุการใช้งานไม่ได้ 9620 = ที่รกร้าง และ 9998 = อื่น ๆ ระบุ

1.3 ข้อมูลของขนาดพื้นที่ จากที่ผู้วิจัยได้แบ่งขนาดของพื้นที่ตามขนาดกลุ่มโพลีกอน 3 กลุ่ม ได้แก่ โพลีกอนขนาดเล็ก (พื้นที่ 1.5-5 ไร่) โพลีกอนขนาดกลาง (พื้นที่ 5 -15 ไร่) โพลีกอนขนาดใหญ่ (พื้นที่ 15 ไร่ขึ้นไป) โดยผู้วิจัยใช้คำสั่ง Select Attribute ในโปรแกรม GIS เลือกช่วงของขนาดพื้นที่ที่มีความละเอียดของช่วงขนาดพื้นที่ที่ต้องการหลังจุดทศนิยม 5 ตำแหน่งเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดของการซ้อนทับของขนาดพื้นที่ด้วย ดังนี้

พื้นที่ 1.5-5 ไร่ คือ พื้นที่ที่มีขนาดเท่ากับ 1.50000 – 5.00000

พื้นที่ 5 -15 ไร่ คือ พื้นที่ที่มีขนาดเท่ากับ 5.00001 -15.00000

พื้นที่ 15 ไร่ขึ้นไป คือ พื้นที่ที่มีขนาดเท่ากับ 15.00001 ขึ้นไป

และนำกลุ่มโพลีกอนข้างต้น มาแยกทำแผนที่ฐานการสำรวจเพื่อใช้ในการดูตำแหน่งและขนาดของพื้นที่เพื่อสำรวจและเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในการดูรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินย้อนหลัง และปัจจุบัน ผ่านภาพถ่ายจาก Google Street View และสำรวจรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันต่อไป

2. การสำรวจและเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) ในการดูรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินย้อนหลัง และปัจจุบัน ผ่านภาพถ่ายจาก Google Street View

ถึงแม้ว่าฐานข้อมูล GIS จากการสำรวจพื้นที่ทิ้งร้างจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูลที่ผ่านการสำรวจมาแล้วเบื้องต้น แต่เนื่องจากการสำรวจดังกล่าว ใช้วิธีการแปลผลภาพถ่ายทางอากาศ (Remote Sensing) อาจมีความคลาดเคลื่อนได้มากกว่าการสำรวจพื้นที่จริงผ่านการสังเกตการณ์ เพื่อตรวจสอบความแม่นยำของรูปแบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ทิ้งร้างว่าเป็นพื้นที่ทิ้งร้าง ที่ว่าง ที่ว่างระบุการใช้งานไม่ได้ ที่รกร้าง ผู้วิจัยจึงสำรวจและเก็บข้อมูลรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินย้อนหลังผ่านภาพถ่ายจาก Google Street View ปี พ.ศ. 2558 ซึ่งการสำรวจและเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม ในการดูรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินย้อนหลัง พ.ศ.2558 และปัจจุบัน ซึ่งมีรายละเอียดในการเก็บข้อมูล ดังนี้

2.1 ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ ประกอบไปด้วย ทำเลที่ตั้ง ขนาดและขอบเขตพื้นที่

โดยดูตำแหน่งที่ตั้งจากฐานข้อมูล GIS ในชั้นข้อมูล EX\_USE และ ใช้ภาพถ่ายจาก Google Earth ในการสำรวจทำเลที่ตั้งของพื้นที่

2.2 รูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ.2558 และ พ.ศ. 2565

โดยการสังเกตผ่านภาพถ่ายจาก Google Street View ในกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงภาพถ่ายย้อนหลังในช่วงเวลาดังกล่าว นำช่วงเวลาที่มีความใกล้เคียงมาเปรียบเทียบกัน อย่างเช่น ปี พ.ศ.2557 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปี พ.ศ. 2559 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน สามารถอนุมานได้เบื้องต้นว่าในปี พ.ศ. 2558 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นกัน โดยนำไปตรวจสอบรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในแผนที่บน Google Earth Pro ใช้ฟังก์ชันมุมมองย้อนอดีต และค้นหาปี พ.ศ. 2558 จะแสดงภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ. 2558 และสามารถสรุปได้ว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจริง



ภาพที่ 3.3 ภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลังจาก Google Street View ปี พ.ศ. 2557 พ.ศ. 2559

และภาพถ่ายทางอากาศจาก Google Earth Pro พ.ศ. 2558

ที่มา: Google Street View และ Google Earth Pro

เมื่อได้ข้อมูลรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินในอดีต พ.ศ. 2558 และปัจจุบัน พ.ศ. 2565 แล้ว นำมาบันทึกเพื่อสร้างแผนที่ฐานในโปรแกรม GIS โดยมีการเก็บข้อมูลและบันทึกข้อมูลรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันโดยจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มตามตัวอย่างในตารางที่ 3.1

ตาราง 4 ตัวอย่างการบันทึกข้อมูลรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

กลุ่ม โพลีกอน	CMPMJU _ID	ขนาดพื้นที่ (ตารางเมตร)	รูปแบบการใช้ ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ.2558	รูปแบบการใช้ ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ.2565	รายละเอียด	ที่ตั้ง
กลุ่มโพลีกอน ขนาดเล็ก	1	19143.74432	ที่ว่าง	ที่อยู่อาศัย	หนาแน่นมาก	<a href="#">Link</a>
	2	22549.91837	ที่รกร้าง	พาณิชย์กรรม	หนาแน่นน้อย	<a href="#">Link</a>
	3	15469.75151	ที่ว่างระบุการใช้งาน ไม่ได้	ไม่เปลี่ยนแปลง	พืชปกคลุม	<a href="#">Link</a>
กลุ่มโพลีกอน ขนาดกลาง	4	9353.506278	ที่รกร้าง	เกษตรกรรม	ปลูกกล้วย	<a href="#">Link</a>
	5	10053.59588	ที่ว่าง	เกษตรกรรม	ปลูกมะนาว	<a href="#">Link</a>
	6	15193.59056	ที่ว่างระบุการใช้งาน ไม่ได้	ไม่เปลี่ยนแปลง	พืชปกคลุม	<a href="#">Link</a>
กลุ่มโพลีกอน ขนาดใหญ่	7	14527.79419	ที่ว่างระบุการใช้งาน ไม่ได้	ที่อยู่อาศัย	หนาแน่นน้อย	<a href="#">Link</a>
	8	8538.150597	ที่ว่าง	พาณิชย์กรรม	หนาแน่นน้อย	<a href="#">Link</a>
	9	19143.74432	อื่น ๆ ระบุ	ไม่เปลี่ยนแปลง	พืชปกคลุม	<a href="#">Link</a>

ที่มา: การจำแนกโดยผู้วิจัย, 2565

3. การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง (Structured Interview) เพื่อหาข้อเท็จจริง แรงจูงใจ ทศนคติ และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมถึงการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน กล่าวคือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จากเจ้าของที่ดิน ได้แก่ เจ้าของที่ดินที่ไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เจ้าของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นพื้นที่เกษตร เจ้าของที่ดินที่เปลี่ยนไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่น ๆ 5 ท่าน ในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน และนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง 4 ท่าน รวมทั้งหมด 9 ท่าน โดยโครงสร้างของแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 5 ส่วน (ภาคผนวก ก) ดังนี้

ส่วนที่ 1 ชุดคำถามทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ชุดคำถามเบื้องต้น

ส่วนที่ 3 ชุดคำถามเรื่องข้อมูลด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ส่วนที่ 4 ชุดคำถามเหตุผลในการพัฒนา/ไม่พัฒนาที่ดินที่เป็นพื้นที่ที่ว่าง

ส่วนที่ 5 ชุดคำถามความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

การสัมภาษณ์เชิงโครงสร้างด้านแรงจูงใจ ทศนคติ และมุมมองที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์คือกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

(Purposive sampling) ผู้ถือครองที่ดิน นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้เชี่ยวชาญ โดยมีจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 4 คน และได้ทำการสัมภาษณ์ในช่วงวันที่ 14 มิถุนายน – 30 มิถุนายน พ.ศ.2565

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและขนาดที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้าง การวิเคราะห์รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้างจากการสำรวจ และการวิเคราะห์แรงจูงใจ ทศนคติ และมุมมองที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้างจากการสำรวจเพื่อนำไปสรุปและอภิปรายผล ดังนี้

#### 1) การวิเคราะห์ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและขนาดที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้าง

ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์สัดส่วนของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละกลุ่มจากการสำรวจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) โดยนำข้อมูลการสำรวจมาพล็อตเป็นแผนภูมิวงกลมเพื่อเปรียบเทียบสัดส่วนและขนาดของพื้นที่ และนำมาวิเคราะห์ตารางแสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครมาจำแนกตามจำนวนโพลีกอน

โดยนำข้อมูลจากตารางดังกล่าว ไปวิเคราะห์ด้วยสถิติไคสแควร์ (chi-squared teste) โดยกำหนดตัวแปร 3 กลุ่ม ได้แก่ โพลีกอนขนาดเล็ก โพลีกอนขนาดกลาง และโพลีกอนขนาดใหญ่ ที่มีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 (มีช่วงความเชื่อมั่น = 99%) เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มโพลีกอนแต่ละขนาดกับรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

#### 2) การวิเคราะห์รูปแบบของพื้นที่ที่ทิ้งร้างจากการสำรวจและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา โดยสังเกตรูปแบบการกระจุก กระจายตัวของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในอดีต พ.ศ. 2558 จากการสำรวจ และการวิเคราะห์รูปแบบของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในปัจจุบัน พ.ศ. 2565 นำมาเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจากการค้นคว้าจากบทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสังเกตของรูปแบบและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน และนำมาอภิปรายผล

3) การวิเคราะห์แรงจูงใจ ทศนคติ และมุมมองที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างจากการสำรวจ

ประกอบด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่มีความเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) จากการสำรวจในขอบเขตพื้นที่ศึกษา โดยแบ่งผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกเป็นสองกลุ่ม คือ ผู้ถือครองที่ดิน 5 ท่าน นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้เชี่ยวชาญ 4 ท่าน โดยมีจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 9 คน ประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์จะแบ่งเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ข้อมูลด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เหตุผลในการพัฒนาและไม่พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงความเป็นไปได้ในอนาคต เจื่อนไขในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ร้าง ซึ่งทัศนคติของประชากรกลุ่มตัวอย่างจะถูกนำมาเปรียบเทียบกับมุมมองที่แตกต่างและแรงจูงใจของการพัฒนาหรือไม่พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาสนับสนุนผลการวิเคราะห์ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและขนาดที่ดินของพื้นที่ที่ร้าง รวมถึงปรากฏการณ์ที่ได้ทำการศึกษาในงานวิจัยนี้เพื่อนำมาอภิปรายผล โดยมีตัวอย่างการสัมภาษณ์เชิงลึกตารางที่ 5 ดังนี้

ตาราง 5 ตัวอย่างการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ให้สัมภาษณ์	คำถามในการสัมภาษณ์
เจ้าของที่ดินที่ไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	<p><b>คำถามเบื้องต้น</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขนาดของที่ดิน</li> <li>- ประวัติของการได้มาซึ่งที่ดินโดยสังเขป</li> <li>- ราคาของที่ดิน</li> <li>- ศักยภาพของที่ดิน</li> <li>- การถือครองเป็นบุคคล/นิติบุคคล</li> <li>- รูปแบบของที่ดินในปัจจุบัน</li> </ul>
เจ้าของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกษตรกรรม	<p><b>ข้อมูลด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาระภาษีก่อน/หลัง</li> <li>- ความคิดเห็นต่อการจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน</li> </ul> <p><b>เหตุผลต่อการตัดสินใจพัฒนา/ไม่พัฒนาพื้นที่</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบใด</li> <li>- เหตุผลที่มีการตัดสินใจพัฒนาพื้นที่</li> <li>- การจัดเก็บภาษีที่ดินในปัจจุบันมีผลต่อการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือไม่ อย่างไร</li> </ul>
เจ้าของที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบอื่น	<p><b>ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นไปได้ในการปล่อยเช่า/พัฒนาเอง พร้อมเหตุผล</li> <li>- มุมมองต่อเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง</li> <li>- แนวโน้มต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของตน</li> </ul>
นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดิน	<p><b>ข้อมูลด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเห็นต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง</li> <li>- ภาษีทำให้การดำเนินงานในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนไปหรือไม่ อย่างไร</li> </ul> <p><b>แนวคิดและมุมมองต่อเหตุผลในการพัฒนา/ไม่พัฒนาที่ดินที่เป็นพื้นที่ที่ร้าง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวทางการรอความคืบหน้าของที่ดิน</li> <li>- มุมมองต่อที่ดินกรุงเทพมหานครชั้นในในปัจจุบันมีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร</li> </ul> <p><b>มุมมองของความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของเอกชนรายย่อย และรายใหญ่ในกรุงเทพมหานครชั้นใน - เงื่อนไขที่ท่านคาดว่าจะทำให้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต</li> </ul>

ที่มา: ผู้วิจัย, 2565

### 3.6 ข้อจำกัดในการวิจัย

1. ได้ตรวจสอบแผนที่ของหน่วยงานรัฐ อาทิ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานวางแผนและพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร โดยเลือกใช้ GIS จากสำนักงานวางแผนและพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นข้อมูลการสำรวจที่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาได้ โดยข้อมูลที่เลือกสำรวจในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นช่วงเวลา 10 ปีหลังจากที่มีงานวิจัยสำรวจพื้นที่ที่สร้างขึ้นในอดีตและ 8 ปีที่สามารถมองเห็นความแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงของปัจจุบันได้

2. ข้อมูลจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูลที่ใช้ remote sensing โดยการแปลภาพถ่ายทางอากาศเป็นพื้นที่ ทำให้หน่วยของที่ดินเป็น โพลีกอน ตามหน่วยของโปรแกรม GIS ที่ใช้ในการระบุพิกัดและคำนวณพื้นที่

3. ข้อมูลจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูลที่ใช้ remote sensing โดยการแปลภาพถ่ายทางอากาศเป็นพื้นที่ ทำให้พื้นที่ที่สร้างขึ้นในอดีตนั้นอาจมีพื้นที่ว่างที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่น ๆ ปะปนมาด้วย เช่น สุสาน ลานออกกำลังกาย ที่จอดรถ เป็นต้น

4. ในการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจะสนใจเฉพาะการพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามศักยภาพของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 คือการใช้งานประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และ อื่น ๆ

5. การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) ผ่านการดูภาพถ่ายย้อนหลังใน Google Street View ในบางพื้นที่ที่ไม่มีภาพถ่ายย้อนหลังในปี พ.ศ. 2558 สามารถสังเกตการณ์รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยเทียบเคียงจากปี พ.ศ. 2557-2559 ร่วมกับการสังเกตการณ์ผ่านภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2558 จาก Google Earth Pro ว่ามีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2559 หรือไม่ และสามารถนำมาสรุปรูปแบบการใช้งานประโยชน์ของที่ดินได้

## บทที่ 4

### รูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงเทพมหานครชั้นใน

ในบทนี้จะกล่าวถึงการวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น ส่วน ได้แก่การวิเคราะห์จากการสำรวจ และการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์

#### 1. การวิเคราะห์จากการสำรวจ

- 1) วิเคราะห์ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงเทพมหานครชั้นใน
- 2) วิเคราะห์ขนาด ตำแหน่ง และรูปแบบการกระจุกตัวกระจายตัวของพื้นที่ที่ทิ้งร้างของกรุงเทพมหานครชั้นใน
- 3) วิเคราะห์รูปแบบของพื้นที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในโดยแบ่งขนาดตามกลุ่มโพลีกอน
- 4) วิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการพื้นที่ทิ้งร้างบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน

#### 2. การวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์

- 1) วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์
- 2) วิเคราะห์ทัศนคติที่มีต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- 3) วิเคราะห์ทัศนคติต่อการพัฒนา/ไม่พัฒนาที่ดินที่เป็นพื้นที่ทิ้งร้าง
- 4) วิเคราะห์ทัศนคติต่อความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

อนาคต

#### 4.1 การวิเคราะห์จากการสำรวจ

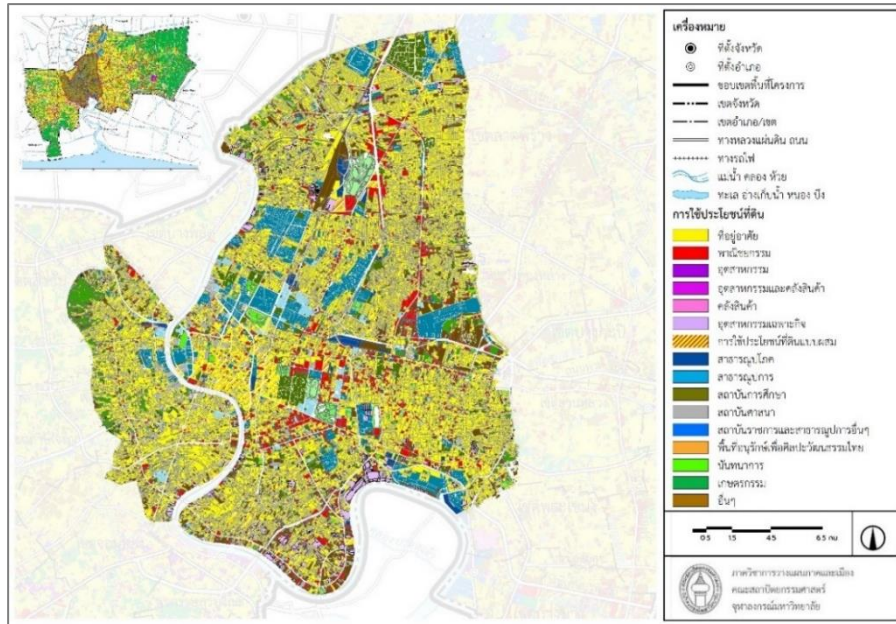
ในงานวิจัยนี้จะเน้นการวิเคราะห์ทางด้านกายภาพเป็นหลัก โดยวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจะแสดงภาพรวมของพื้นที่ศึกษาคือ กรุงเทพมหานครชั้นใน ขนาดและตำแหน่งของพื้นที่ทิ้งร้างของกรุงเทพมหานครชั้นในในอดีต พ.ศ. 2549 รูปแบบการกระจุกและกระจายตัวของพื้นที่ทิ้งร้าง พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2558 และรูปแบบของพื้นที่ทิ้งร้าง พ.ศ. 2558 เพื่อนำมาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

##### 4.1.1. ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงเทพมหานครชั้นใน

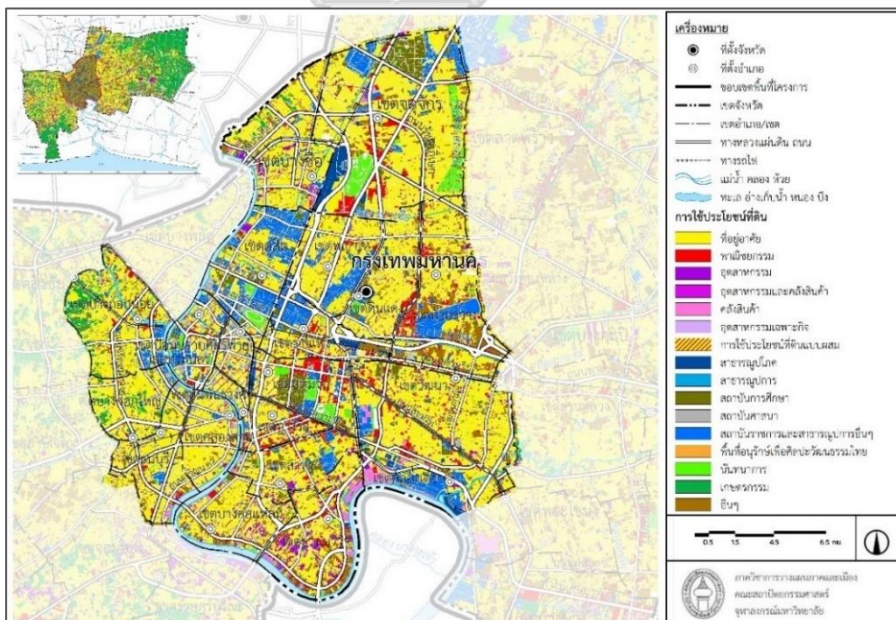
ในส่วนนี้จะแสดงลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ศึกษากรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2560 เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน จากข้อมูลการสำรวจภาพถ่ายทางอากาศ ของสำนักผังเมือง



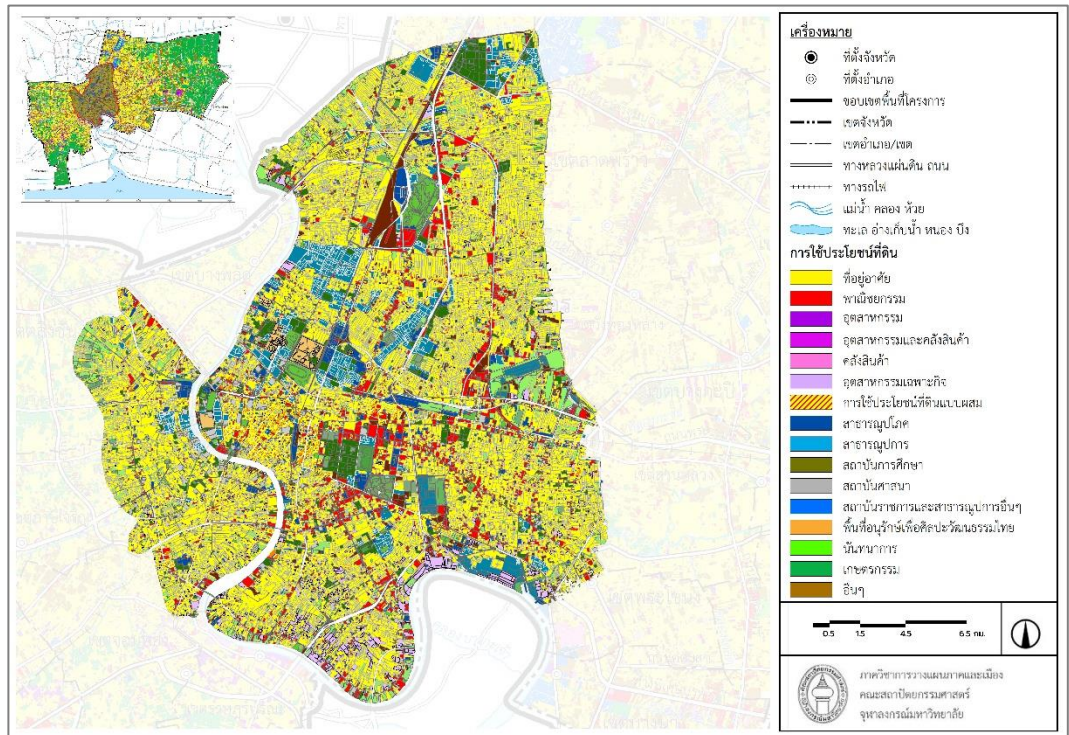
กรุงเทพมหานคร และอธิบายรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ ด้วยสัญลักษณ์สีตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร



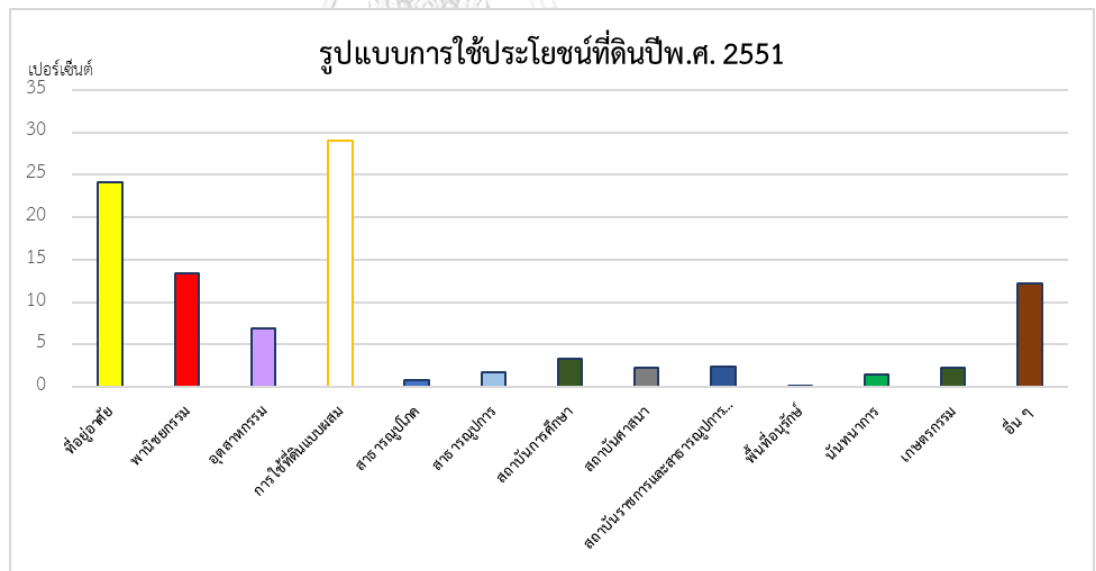
ภาพที่ 4. 1: แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2551  
ที่มา: ผู้วิจัยตัดแปลงข้อมูลมาจาก สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร



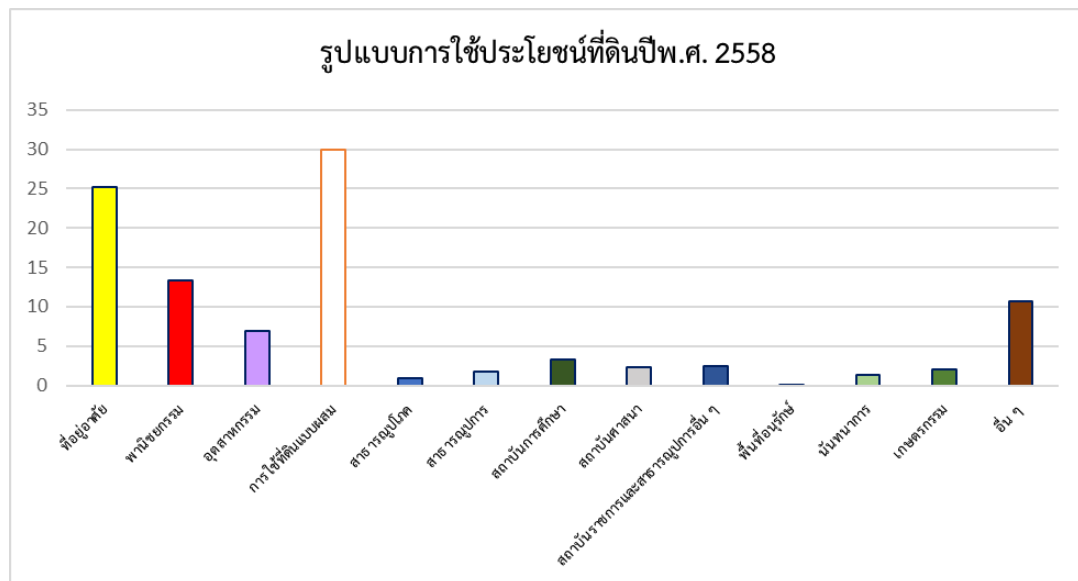
ภาพที่ 4. 2: แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2558  
ที่มา: สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร



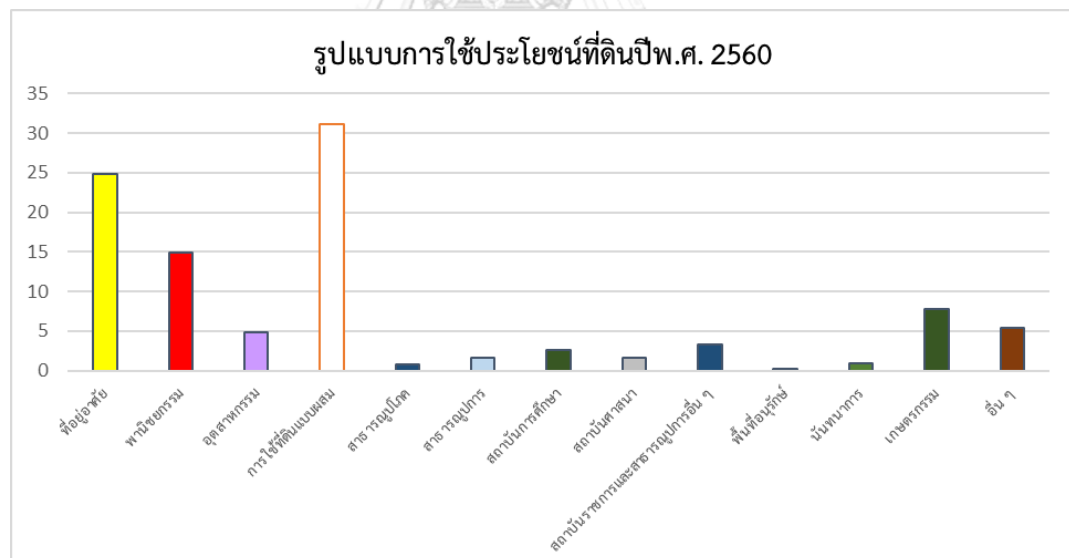
ภาพที่ 4. 3: แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2560  
ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงมาจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 4. 4: ร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2551  
ที่มา: : ผู้วิจัยดัดแปลงมาจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 4. 5: ร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2558  
ที่มา: : ผู้วิจัยดัดแปลงมาจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 4. 6: ร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2560  
ที่มา: : ผู้วิจัยดัดแปลงมาจากสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

### 1) รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน ปี พ.ศ. 2551

รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2551 (ภาพที่ 4.4) มีสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินแบบผสมร้อยละ 29 รองลงมาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยประมาณร้อยละ 24 เป็นพื้นที่พาณิชยกรรมร้อยละ 13.3 เป็นพื้นที่อื่นๆ ร้อยละ 12.2 พื้นที่อุตสาหกรรมร้อยละ 6.9 เป็นพื้นที่สาธารณูปโภคร้อยละ 0.8 เป็นพื้นที่สาธารณูปการร้อยละ 1.8 เป็นพื้นที่สถาบันการศึกษาร้อยละ 3.3 เป็นพื้นที่สถาบันศาสนาร้อยละ 2.2 เป็นพื้นที่สถาบันราชการและสาธารณูปการอื่น ๆ ร้อยละ 2.4 เป็นพื้นที่นันทนาการร้อยละ 1.4 และเป็นพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 2.3

จากแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2551 (ภาพที่ 4.1) ส่วนมากเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีอยู่ในบริเวณทั่วไปของกรุงเทพมหานครชั้นใน มีการกระจายตัวและกระจุกตัวมาก โดยรอบของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน จากการสังเกต พื้นที่อยู่อาศัยมักกระจุกอยู่ในพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากในฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานครชั้นในได้แก่ เขตบางกอกน้อย เขตบางกอกใหญ่ เขตธนบุรี และเขตคลองสาน รวมไปถึงฝั่งทิศเหนือของกรุงเทพมหานครชั้นในด้วย ได้แก่ เขตบางซื่อ เขตจตุจักร และเขตห้วยขวาง ส่วนพื้นที่พาณิชยกรรมจะสังเกตเห็นได้ว่ามักกระจุกตัวอยู่ในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจของเมือง (Central business district) และเกิดขึ้นบริเวณจุดตัดสำคัญของเมือง เช่น ถนนประดิพัทธ์และถนนพหลโยธิน เป็นแนวยาวนานตลอดสองฝั่ง เช่นเดียวกับสาธัญภิโรคและสาธัญูปการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ทิ้งร้างเปล่าที่คาดว่าเป็นพื้นที่รอการพัฒนาอยู่ติดกับถนนสายหลักและบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตยานนาวา และเขตบางคอแหลม และพื้นที่ติดกับชานเมือง บริเวณเขตห้วยขวาง

### 2) รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน ปี พ.ศ. 2558

รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2558 (ภาพที่ 4.5) มีสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินแบบผสมร้อยละ 30.0 รองลงมาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยประมาณร้อยละ 25 เป็นพื้นที่พาณิชยกรรมร้อยละ 13.4 เป็นพื้นที่อื่นๆ ร้อยละ 10.7 พื้นที่อุตสาหกรรมร้อยละ 6.9 เป็นพื้นที่สาธารณูปโภคร้อยละ 0.9 เป็นพื้นที่สาธารณูปการร้อยละ 1.7 เป็นพื้นที่สถาบันการศึกษาร้อยละ 3.3 เป็นพื้นที่สถาบันศาสนาร้อยละ 2.2 เป็นพื้นที่สถาบันราชการและสาธารณูปการอื่น ๆ ร้อยละ 2.4 เป็นพื้นที่นันทนาการร้อยละ 1.3 และเป็นพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 2.0

จากแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2558 (ภาพที่ 4.2) สามารถสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่อยู่อาศัยได้ชัดเจนทางฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานครชั้นในในเขตบางพลัด พบว่ามีพื้นที่อยู่อาศัยมาแทนที่จากเดิมที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม จากการสังเกตการณ์ด้วยภาพถ่ายย้อนหลังจาก Google Street View พบว่าเป็นโครงการที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยเป็นส่วนใหญ่ ในบริเวณกลางพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในมีการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่เกิดขึ้นในเขตบางซื่อจากที่ว่างสู่การพัฒนาเป็นสถานีกกลางบางซื่อ

### 3) รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน ปี พ.ศ. 2560

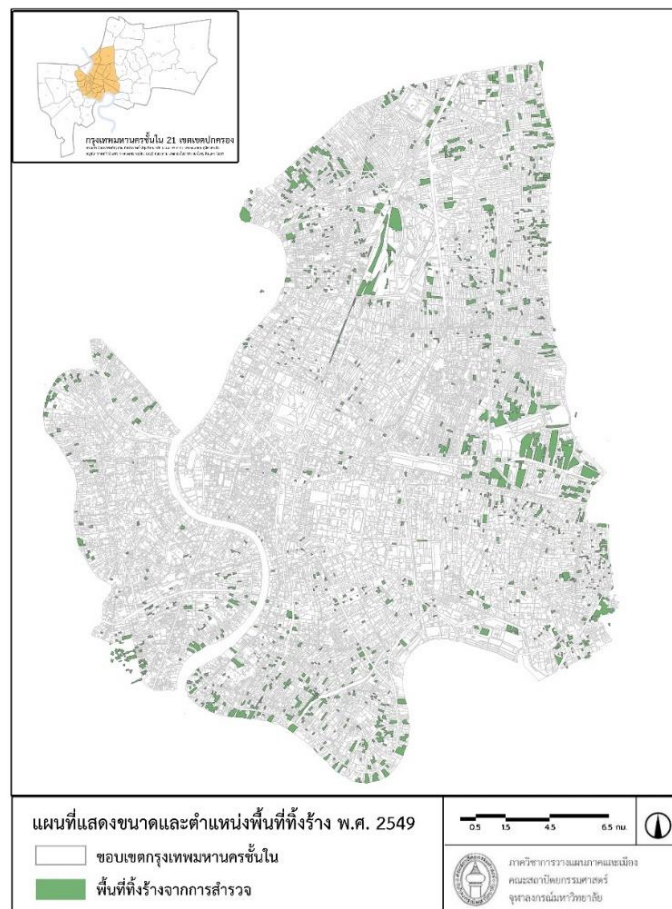
รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2560 (ภาพที่ 4.6) มีสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินแบบผสมร้อยละ 31.1 รองลงมาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยประมาณร้อยละ 24.8 เป็นพื้นที่พาณิชย์กรรมร้อยละ 14.9 เป็นพื้นที่อื่นๆ ร้อยละ 5.3 พื้นที่อุตสาหกรรมร้อยละ 4.9 เป็นพื้นที่สาธารณูปโภคร้อยละ 0.8 เป็นพื้นที่สาธารณูปการร้อยละ 1.7 เป็นพื้นที่สถาบันการศึกษาร้อยละ 2.6 เป็นพื้นที่สถาบันศาสนาร้อยละ 1.6 เป็นพื้นที่สถาบันราชการและสาธารณูปการอื่น ๆ ร้อยละ 2.4 เป็นพื้นที่นันทนาการร้อยละ 0.9 และเป็นพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 7.8

จากแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2560 (ภาพที่ 4.3) มีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนที่มีการกระจุกตัวมากขึ้นของพาณิชย์กรรมที่โตไปตามแนวถนนสุขุมวิททางทิศตะวันออก โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาห้างสรรพสินค้าผสมผสานกับที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นมาก โดยในปี พ.ศ. 2560 มีสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน ที่อยู่อาศัยพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม สาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ ใกล้เคียงกับปี พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2558 แต่สามารถสังเกตเห็นได้ชัดเจน (ภาพที่ 4.6)

จากการสังเกตแผนภูมิทั้ง 3 ปีข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีสัดส่วนของพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งในพื้นที่นั้นประกอบด้วย พื้นที่ว่าง พื้นที่ว่างระบุการใช้งานไม่ได้ และพื้นที่ทิ้งร้างที่ลดลงในปี พ.ศ. 2560 ในทางตรงกันข้ามกลับมีพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น หากสังเกตแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2560 ในพื้นที่เขตห้วยขวาง (ภาพที่ 4.3) จะพบว่าจากเดิมที่มีพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ที่ไม่ได้พัฒนาบริเวณติดถนนพระรามเก้าถูกเปลี่ยนแปลงเป็นเกษตรกรรม คาดว่าเนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวมีขนาดใหญ่ จึงเร่งพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลมาจากมติเห็นชอบในหลักการร่างพ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ที่ได้ประกาศในช่วงมิถุนายน พ.ศ. 2559 ด้วย

#### 4.1.2. ขนาด ตำแหน่ง และการกระจุกตัวกระจายตัวของพื้นที่ทิ้งร้างของ กรุงเทพมหานครชั้นใน

ในส่วนนี้จะนำเสนอขนาด ตำแหน่ง และการกระจุกตัวกระจายตัวของพื้นที่ทิ้งร้างของ กรุงเทพมหานครชั้นในที่ผู้วิจัยได้ดัดแปลงข้อมูลจากข้อมูล GIS จากการสำรวจของสำนักการวางผัง และพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร โดยการเลือกชั้นข้อมูลจากแฟ้มข้อมูล EX\_USE กล่าวคือข้อมูล การใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเลือกให้แสดงผลข้อมูลเฉพาะพื้นที่อื่น ๆ ที่ประกอบไปด้วย พื้นที่ว่าง พื้นที่ว่างเปล่าระบุการใช้งานไม่ได้และพื้นที่ทิ้งร้างเพื่อนำมาวิเคราะห์ขนาดของพื้นที่ทิ้งร้าง ตำแหน่ง และการกระจุกตัวกระจายตัวของพื้นที่ทิ้งร้างของกรุงเทพมหานครชั้นใน โดยข้อมูลที่นำเสนอ ได้แก่ ข้อมูลของปี พ.ศ. 2549 ที่ต่อยอดมาจากฐานข้อมูลเดียวกันกับงานวิจัยของ รุจน์นัมพร (2552) โดยผู้วิจัยได้ดัดแปลงข้อมูลจากตารางที่รุจน์นัมพรได้ทำการสำรวจไว้ และ ข้อมูลของปี พ.ศ. 2558 ที่เป็น ฐานข้อมูล GIS จากแหล่งที่มาเดียวกัน นำมาสืบค้นต่อยอดให้ข้อมูลให้เป็นปัจจุบันมากขึ้นสามารถ เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของพื้นที่ทิ้งร้างในอดีตได้



ภาพที่ 4. 7 แสดงขนาดและตำแหน่งของพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร  
ที่มา: ฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549

ตาราง 6 แสดงขนาดและสัดส่วนพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2549

ลำดับ	พื้นที่เขต	จำนวนบริเวณ (โพลีกอน)	ขนาด (ไร่)	อัตราส่วนพื้นที่ที่ทิ้งร้างต่อพื้นที่ กรุงเทพมหานครชั้นใน (เปอร์เซ็นต์)
1	ห้วยขวาง	109	1515.55	1.440
2	จตุจักร	241	1480.28	1.406
3	บางซื่อ	121	564.3	0.536
4	ยานนาวา	88	520.14	0.494
5	บางคอแหลม	83	416.80	0.396
6	วัฒนา	137	399.70	0.380
7	คลองเตย	57	238.75	0.227
8	บางกอกน้อย	44	192.54	0.183
9	ธนบุรี	37	128.30	0.122
10	สาทร	46	125.72	0.119
11	ดินแดง	26	124.05	0.118
12	คลองสาน	26	94.09	0.089
13	พญาไท	23	71.75	0.068
14	ดุสิต	32	62.23	0.059
15	บางกอกใหญ่	13	54.87	0.052
16	ราชเทวี	12	40.04	0.038
17	บางรัก	16	21.37	0.020
18	ปทุมวัน	6	18.17	0.017
19	ป้อมปราบศัตรูพ่าย	4	8.92	0.008
20	สัมพันธวงศ์	4	3.08	0.003
21	พระนคร	0	-	-
ผลรวม		1125	6080.65	

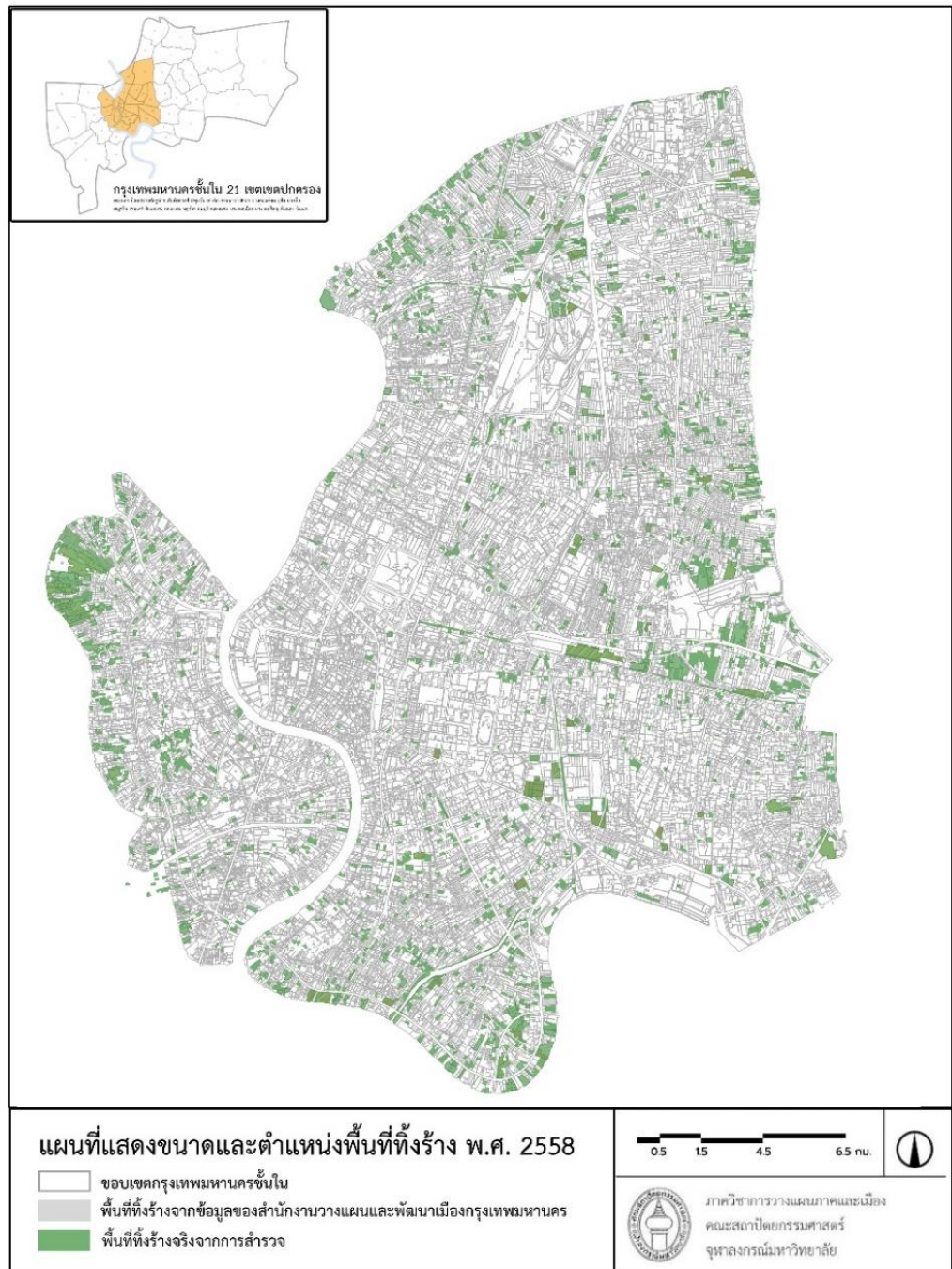
ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงข้อมูลจาก (รจันนัมพร เกษเกษมสุข, 2552)

1) พื้นที่ที่ทิ้งร้างของกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ.2549

รูปแบบของพื้นที่ทิ้งร้างในปี พ.ศ. 2549 (ภาพที่ 4.7) โดยข้อมูลสำรวจพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่ากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 จากการแปลภาพถ่าย โดยฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พบว่ามีการกระจุกตัวในบริเวณเขตที่นอกเหนือจากเขตศูนย์กลางธุรกิจ (Central business district) เช่น เขตห้วยขวาง ที่มีการกระจุกตัวของพื้นที่ทิ้งร้างขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก เขตบางซื่อ มีการกระจุกตัวของพื้นที่ทิ้งร้างขนาดใหญ่ปะปนกับขนาดกลาง โดยพื้นที่ทิ้งร้างขนาดเล็กของผู้ถือครองรายย่อยจะกระจายตัวอยู่โดยรอบบริเวณของกรุงเทพมหานครชั้นในอย่างไม่มีรูปแบบ

โดยจากการศึกษาข้อมูล (ตารางที่ 6) ผู้วิจัยนำมาตัดแปลงและคำนวณต่อโดยพื้นที่เขตห้วยขวางมีขนาดพื้นที่ทิ้งร้างมากที่สุดขนาด 1,515.55 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.440 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน พื้นที่เขตจตุจักรมีขนาดพื้นที่ทิ้งร้างมากที่สุดรองลงมาขนาด 1480.28 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.406 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน และพื้นที่เขตบางซื่อมีขนาดพื้นที่ทิ้งร้างรองลงมาเป็นอันดับสาม 564.30 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.536 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน นอกจากนี้ พบว่ามีพื้นที่รกร้างในกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 รวม 103,824 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยหากพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานครชั้นในที่มีขนาดรวม 105,280 ไร่ พบว่ามีพื้นที่ทิ้งร้างที่พัฒนาแล้วและยังไม่พัฒนาขนาด 6,309.92 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.78 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน





ภาพที่ 4. 8 แสดงขนาดและตำแหน่งของพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558  
ที่มา: ฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558

ตาราง 7 แสดงขนาดและสัดส่วนพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2558 โดยประมาณ

ลำดับ	พื้นที่เขต	จำนวนบริเวณ (โพลีกอน)	ขนาด (ไร่)	อัตราส่วนพื้นที่ที่ทิ้งร้างต่อพื้นที่ กรุงเทพมหานครชั้นใน (เปอร์เซ็นต์)
1	ห้วยขวาง	112	1539.71	1.46
2	จตุจักร	240	1433.40	1.36
3	บางซื่อ	123	573.80	0.55
4	ยานนาวา	88	520.14	0.49
5	บางคอแหลม	83	416.80	0.40
6	วัฒนา	137	399.70	0.38
7	คลองเตย	57	238.74	0.23
8	บางกอกน้อย	48	219.06	0.21
9	ธนบุรี	39	129.47	0.12
10	สาทร	46	125.72	0.12
11	ดินแดง	26	124.05	0.12
12	คลองสาน	27	98.74	0.09
13	จอมทอง	18	94.70	0.09
14	พญาไท	24	78.50	0.07
15	ดุสิต	32	63.23	0.06
16	บางกอกใหญ่	13	54.87	0.05
17	ราชเทวี	12	40.04	0.04
18	บางรัก	16	21.37	0.02
19	ปทุมวัน	6	18.17	0.02
20	บางเขน	1	11.64	0.01
21	ป้อมปราบศัตรูพ่าย	4	8.93	0.01
<b>ผลรวม</b>		1152	6210.78	5.90

ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงข้อมูลจากฐานข้อมูลของการสำรวจจากสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

## 2) พื้นที่ที่ทิ้งร้างของกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2558

ลักษณะของการกระจุกกระจายตัวของภาพรวมพื้นที่ทิ้งร้างบริเวณกรุงเทพชั้นใน พ.ศ. 2558 โดยมีข้อมูลที่ผู้วิจัยตัดแปลงจากการสำรวจพื้นที่รกร้างว่างเปล่ากรุงเทพมหานคร จากสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ที่ใช้วิธีแปลผลภาพถ่ายทางอากาศ พบมีการกระจายตัวอยู่ที่บริเวณ กรุงเทพมหานครชั้นใน 21 เขต อย่างไม่มีรูปแบบ โดยโพลีกอนขนาดต่าง ๆ ทั้งหมดรวม 1152 โพลีกอน รวมเป็นพื้นที่ 6210.78 ไร่ กระจุกกระจายตัวปะปนกันไปอย่างไม่มีรูปแบบ

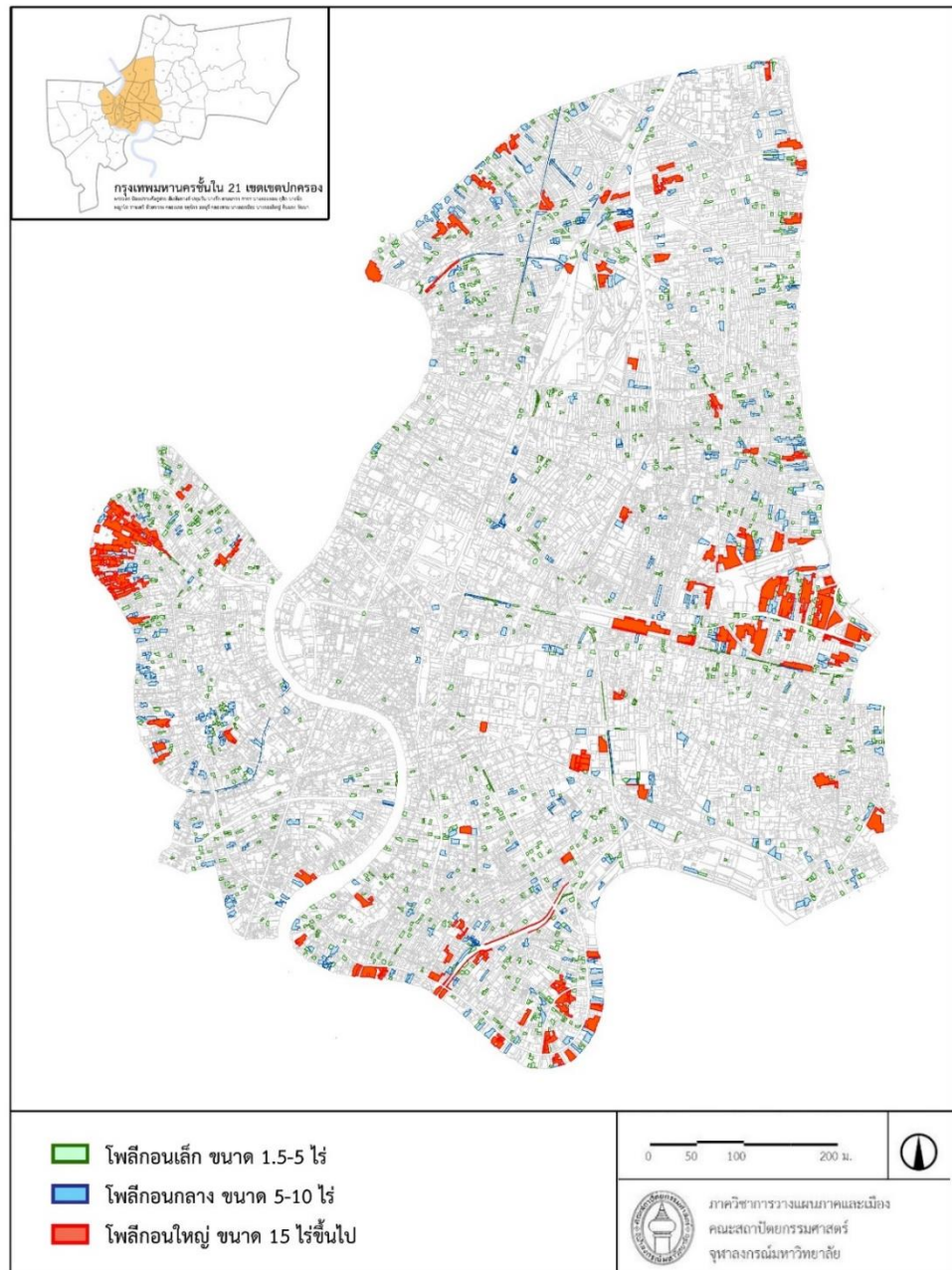
โดยจากการศึกษาข้อมูล ผู้วิจัยนำมาตัดแปลงและคำนวณต่อ (ตารางที่ 4..2) โดยพื้นที่เขตห้วยขวางมีขนาดพื้นที่ทิ้งร้างมากที่สุด 1539.71 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.46 ของพื้นที่ กรุงเทพมหานครชั้นใน พื้นที่เขตจตุจักรมีขนาดพื้นที่ทิ้งร้างมากที่สุดรองลงมาขนาด 1433.40 คิดเป็นร้อยละ 1.36 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน และพื้นที่เขตบางซื่อมีขนาดพื้นที่ทิ้งร้างรองลงมาเป็นอันดับสาม 573.80 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.55 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน นอกจากนี้ โดยหากพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานครชั้นในที่มีขนาดรวม 105,280 ไร่ พบว่ามีพื้นที่ทิ้งร้างรวม 6210.78 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.90 ของพื้นที่กรุงเทพชั้นใน

เมื่อนำข้อมูลพื้นที่ทิ้งร้างปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2558 มาเปรียบเทียบกับพบว่า พื้นที่ทิ้งร้างในทั้งสองปีที่ทำการสำรวจนั้นพบประเด็นในการศึกษา ดังนี้

1) ขนาดของพื้นที่ทิ้งร้างเมื่อจำแนกรายเขต พบว่า 3 เขตที่มีขนาดของพื้นที่ทิ้งร้างมากที่สุดคือ เขตห้วยขวาง เขตจตุจักร และเขตบางซื่อ หากสังเกตจำนวนโพลีกอนของ 3 เขตที่มีขนาดของพื้นที่ทิ้งร้างมากที่สุดนี้จะพบว่ามีจำนวนโพลีกอนของเขตจตุจักรมากกว่าเขตห้วยขวาง ทั้งที่มีขนาดพื้นที่น้อยกว่า แสดงว่าเขตจตุจักรมีจำนวนกลุ่มของโพลีกอนขนาดเล็กมากกว่าเขตห้วยขวาง ซึ่งเมื่อมาเทียบกับแผนที่แสดงขนาดและตำแหน่งของพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558 (ภาพที่ 4.8) ก็พบว่ามีความสอดคล้องกันที่พบพื้นที่ทิ้งร้างขนาดใหญ่กระจุกตัวกันบริเวณตำแหน่งของเขตห้วยขวางจำนวนมากเช่นกัน

2) ขนาดของพื้นที่ทิ้งร้างที่เพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2549 ที่มีพื้นที่ทิ้งร้างจำนวน 6080.65 ไร่ เป็น 6210.78 ไร่ ในปี พ.ศ.2558 มีพื้นที่ทิ้งร้างเพิ่มขึ้นมาประมาณ 130.13 ไร่ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครซึ่งน่าจะทำให้เกิดความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มมากขึ้นนั้น กลับทำให้มีพื้นที่ทิ้งร้างเพิ่มมากขึ้น

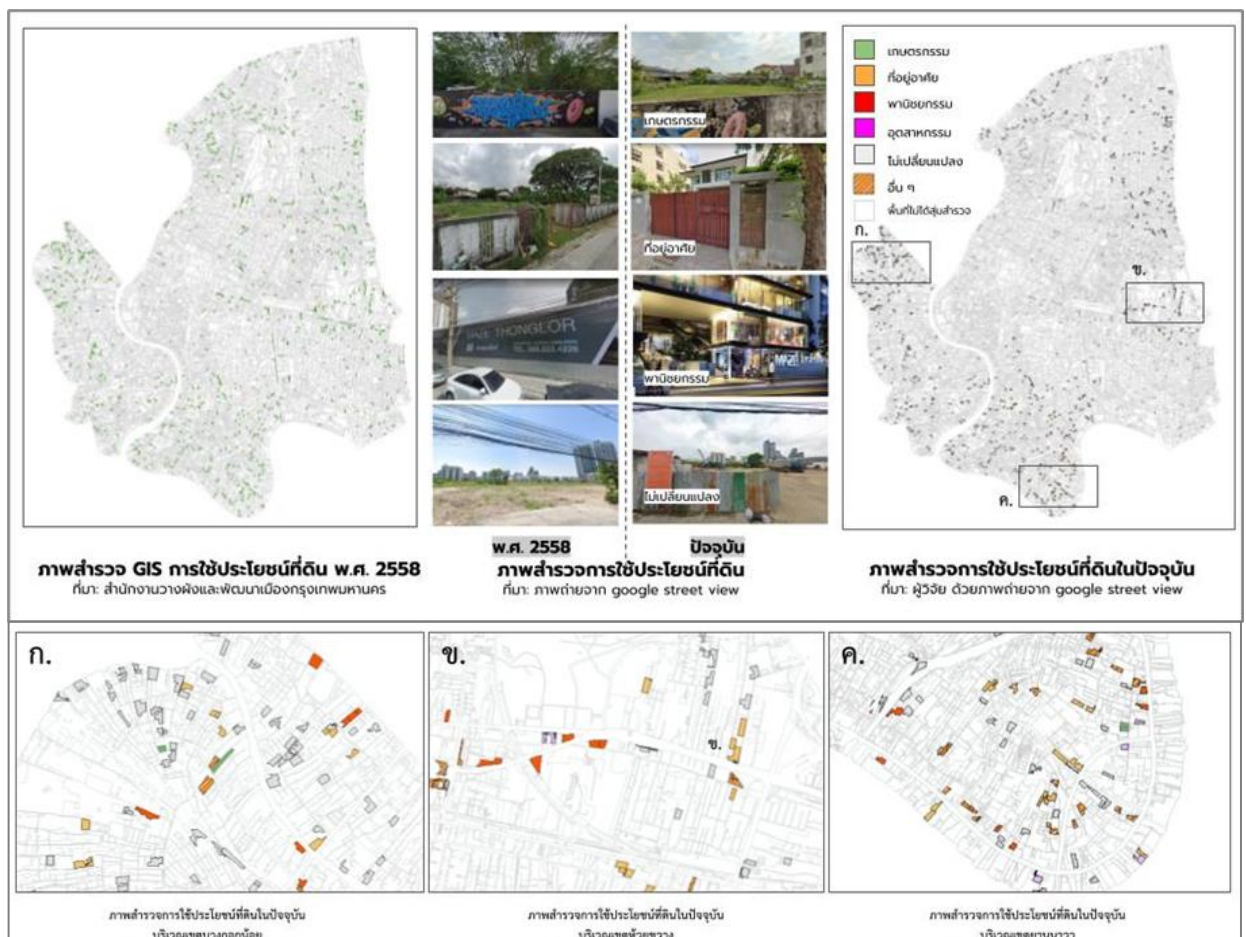
#### 4.1.3. รูปแบบของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในโดยแบ่งขนาดตามกลุ่มโพลีกอน



ภาพที่ 4. 9 แสดงพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในโดยแบ่งขนาดตามกลุ่มโพลีกอน  
 ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงข้อมูลจากฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร  
 พ.ศ. 2558

จากการศึกษาจะแบ่งรูปแบบของการสำรวจการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามขนาดของโพลีกอนทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง กลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่ามีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยแบ่งตามกลุ่มขนาดโพลีกอน ดังนี้

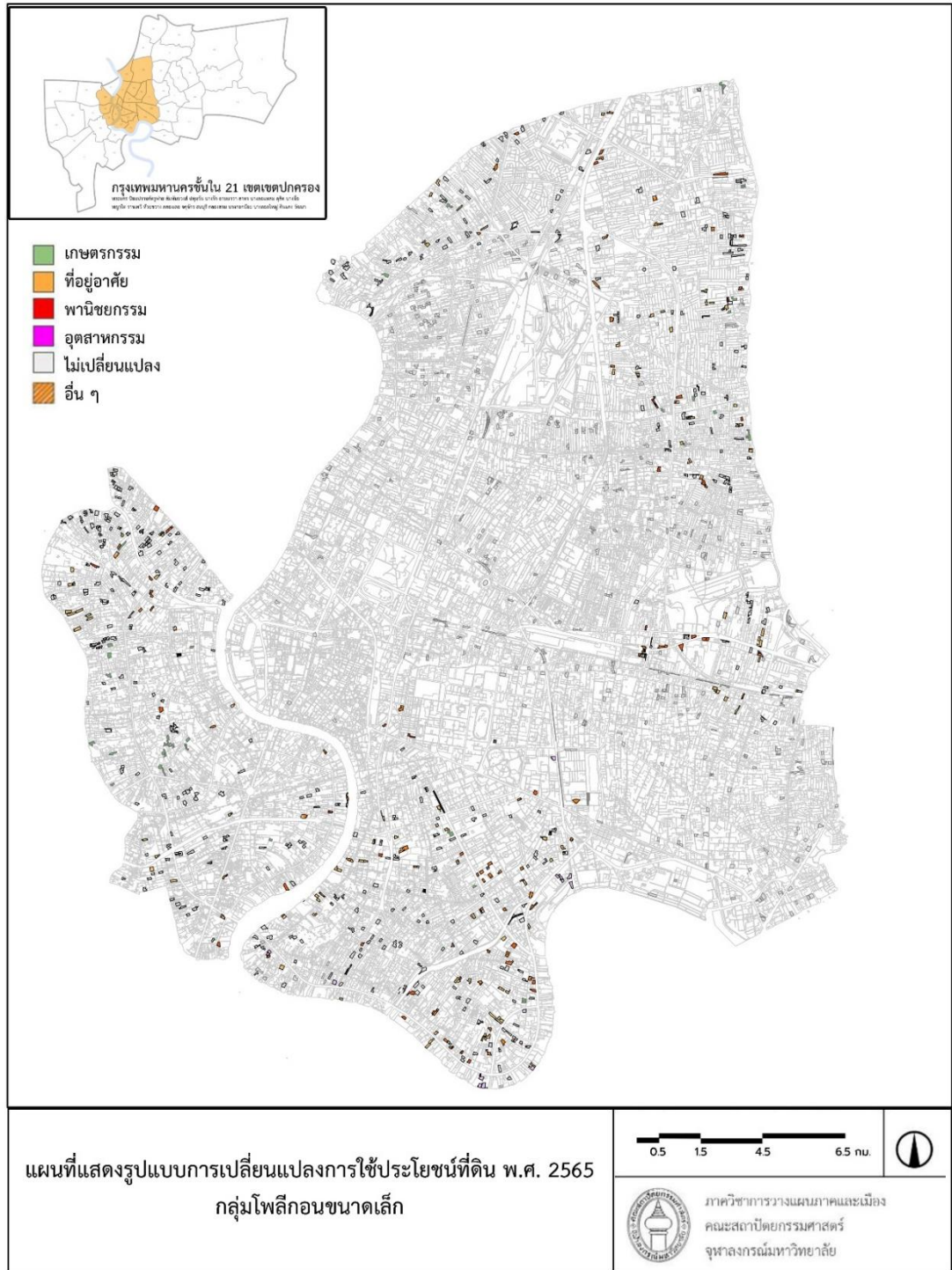
1) กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก (พื้นที่ 1.5-5 ไร่) พบว่ามีโพลีกอนขนาดดังกล่าวกระจายตัว อยู่ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน มีจำนวน 919 โพลีกอน จากจำนวนพื้นที่ว่างที่ว่างเปล่าระบุการใช้ไม่ได้ ที่รกร้าง 1098 โพลีกอน ที่สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานครได้ระบุไว้ในระบบ GIS



ภาพที่ 4. 10 แผนที่แสดงพื้นที่ที่รกร้าง โพลีกอนขนาดเล็ก ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน – หลังการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558

และภาพถ่ายจาก Google Street View



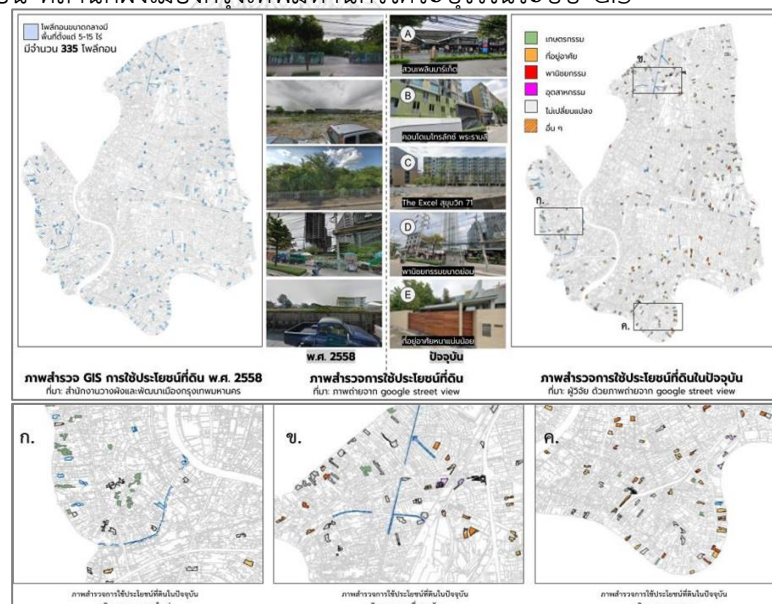
ภาพที่ 4. 11 แผนที่แสดงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2565  
กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก

ที่มา: ผู้วิจัยตัดแปลงข้อมูลจากฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักงานผังเมืองกรุงเทพมหานคร

พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่เป็นโพลีกอนขนาดเล็ก มีขนาดรวมทั้งหมดประมาณ 2,575.67 ไร่ ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มสำรวจ 50 เเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่จำนวน 459 โพลีกอนนำมาเทียบสัดส่วน บัญญัติไตรยางค์ และนำมาสรุปผล โดยแบ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 192 ไร่ (ร้อยละ 7.2) พื้นที่พาณิชยกรรม 335.5 ไร่ (ร้อยละ 12.26) พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รวม 481 ไร่ (ร้อยละ 17.92) พื้นที่อุตสาหกรรม 172 ไร่ (ร้อยละ 5.97) และพื้นที่ที่ยังคงสภาพเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงสูงถึงประมาณ 1,394.22 ไร่ (ร้อยละ 56.60)

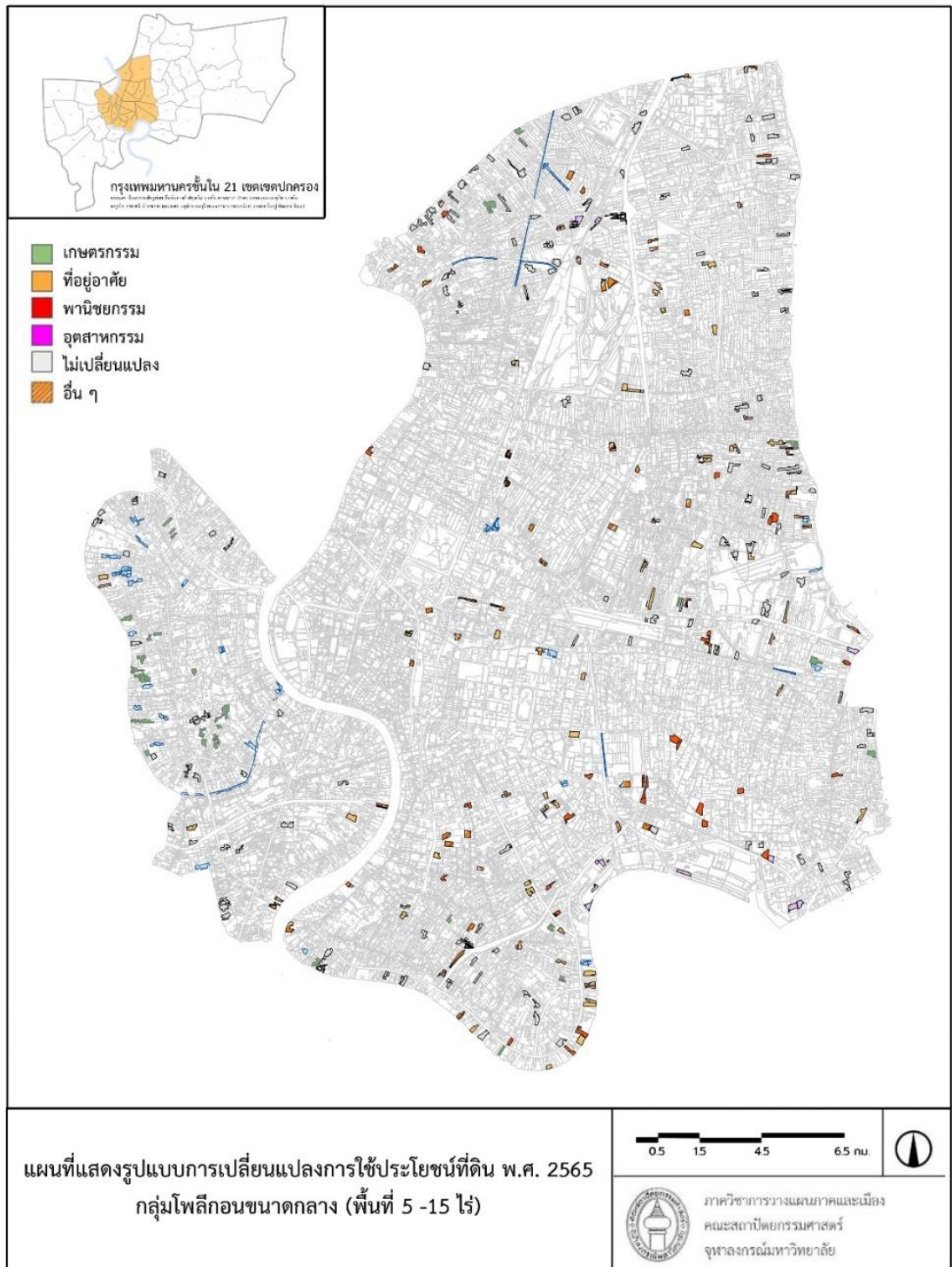
ในการเปลี่ยนแปลงของโพลีกอนขนาดเล็กผ่านการลงสำรวจและภาพถ่าย Google Street View พบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่เปลี่ยนแปลง แต่พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน รองลงมาคือพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก โดยของโพลีกอนเหล่านั้นมักจะติดถนนใหญ่ ริมแม่น้ำ หรือ ติดบริเวณย่านพาณิชยกรรม ประมาณ 50 โพลีกอนเท่า ๆ กับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยซึ่งมีอยู่ ประมาณ 49 โพลีกอนโดยมักจะเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ย่านที่อยู่อาศัย เช่น เขต บางกอกน้อย เขตบางกอกใหญ่ เป็นต้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่พาณิชยกรรมมักจะอยู่ติดกับถนนใหญ่เป็นหลัก

2) กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง (พื้นที่ 5 -15 ไร่) มีการกระจุกและกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน มีจำนวน 269 โพลีกอน จากจำนวนพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุงการไม่ได้ที่รกร้าง 335 โพลีกอน ที่สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครได้ระบุไว้ในระบบ GIS



ภาพที่ 4. 12 แผนที่แสดงพื้นที่ทิ้งร้าง โพลีกอนขนาดกลาง (มีพื้นที่ 5 -15 ไร่) ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน - หลังการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

ที่มา: ผู้วิจัยตัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558 และภาพถ่ายจาก Google Street View



ภาพที่ 4. 13 แผนที่แสดงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2565

กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง (พื้นที่ 5 -15 ไร่)

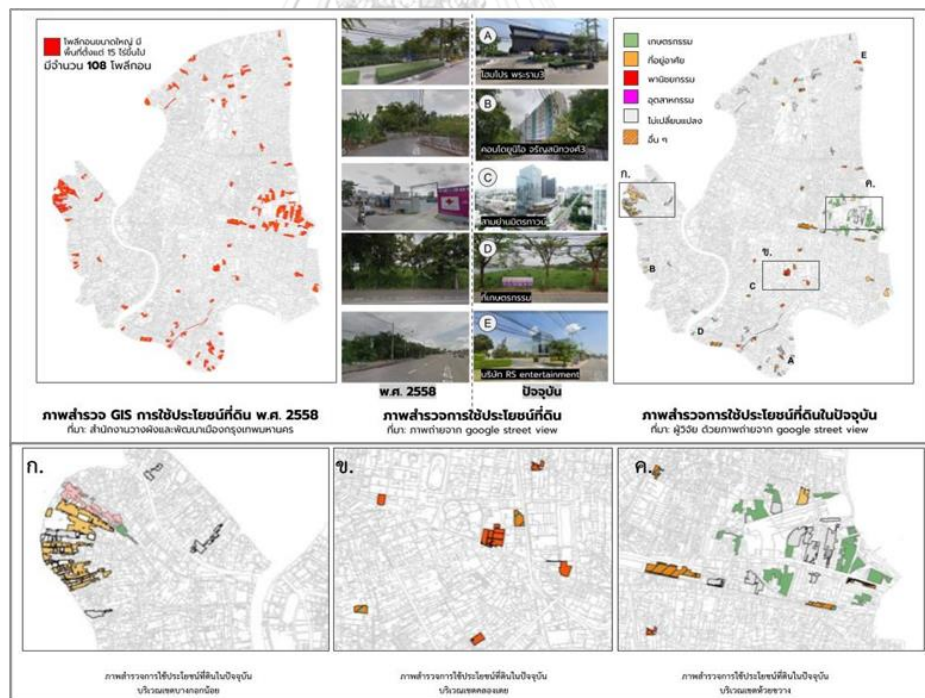
ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงข้อมูลจากฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร



พื้นที่ที่ทั้งร้างที่เป็นพื้นที่ที่ทั้งร้างที่เป็นโพลีกอนขนาดกลาง มีขนาดรวมทั้งหมดประมาณ 2,259 ไร่ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจพื้นที่ทั้งหมดและนำมาสรุปผล โดยจากการสำรวจในปัจจุบันพบว่าพื้นที่เกษตรกรรม 262.8 ไร่ (ร้อยละ 10.78) พื้นที่พาณิชยกรรม 244 ไร่ (ร้อยละ 11.52) พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รวม 465 ไร่ (ร้อยละ 20.45) พื้นที่อุตสาหกรรม 109 ไร่ (ร้อยละ 4.46) และพื้นที่ที่ทั้งร้างที่ยังคงสภาพเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงสูงถึง 1,177 ไร่ (ร้อยละ 52.8)

ในการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของโพลีกอนขนาดเล็กผ่านการลงสำรวจและภาพถ่าย Google Street View พบว่าพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอยู่อาศัยเป็นหลัก โดยในเขตที่ติดกับชานเมืองมักจะพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย-ปานกลาง เช่นในเขต บางกอกน้อย เขตบางกอกใหญ่ ในเขตใจกลางเมืองมักจะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง-หนาแน่นมาก เช่นเขตสาทร เขตยานนาวา เป็นต้น

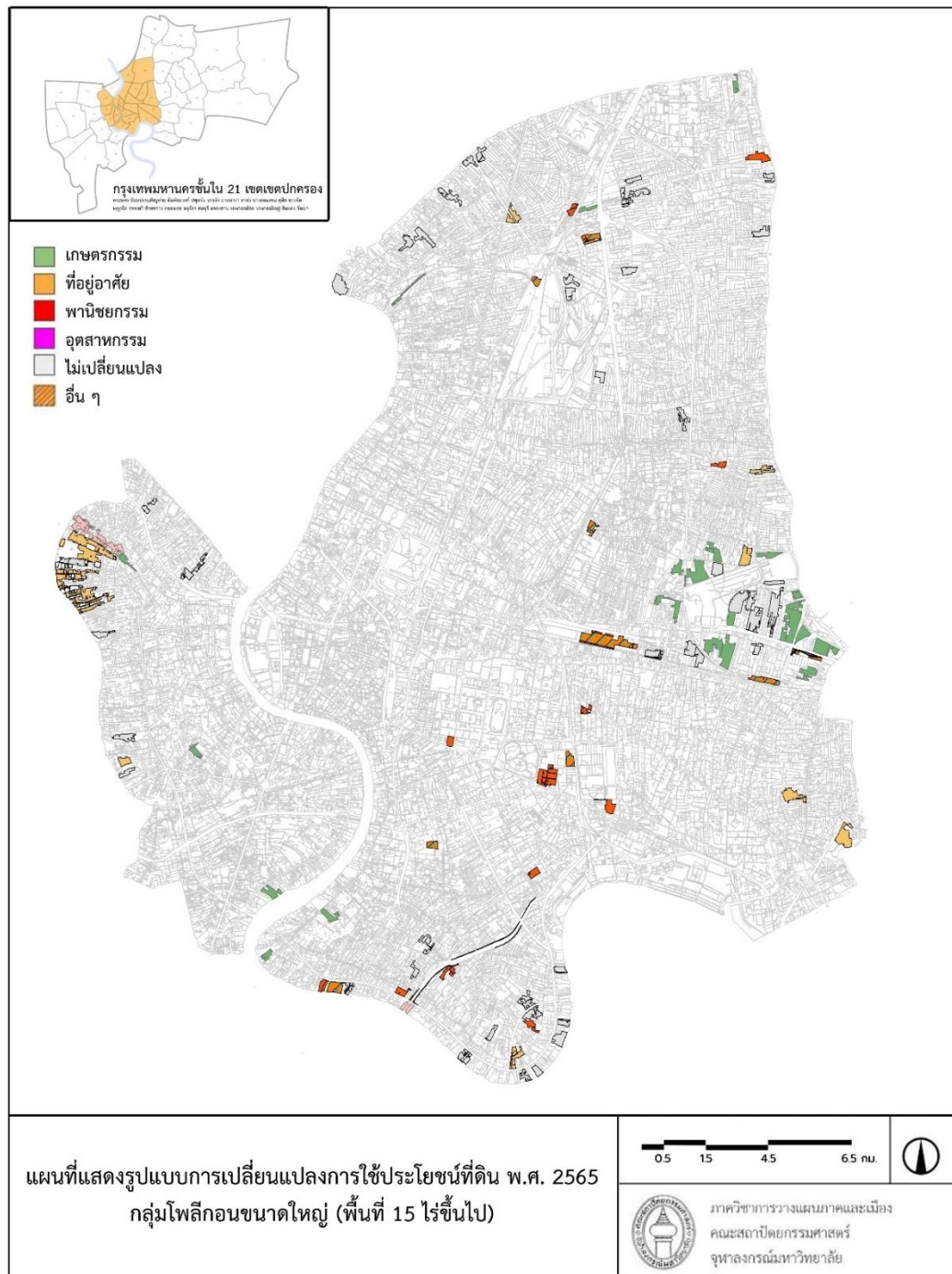
3) กลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ (มีพื้นที่ตั้งแต่ 15 ไร่ขึ้นไป) มีการกระจุกและกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ชั้นใน มีจำนวน 102 กลุ่มโพลีกอน จากจำนวนพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้ไม่ได้ ที่รกร้าง 108 โพลีกอน ที่สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ได้ระบุไว้ในระบบ GIS



ภาพที่ 4. 14 แผนที่แสดงพื้นที่ที่ทั้งร้าง โพลีกอนขนาดใหญ่ ในปีพ.ศ. 2558 ก่อน-หลังการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน

ที่มา: ผู้วิจัยตัดแปลงจากข้อมูล GIS สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558

และภาพถ่ายจาก Google Street View



ภาพที่ 4. 15 แผนที่แสดงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2565  
 กลุ่มโพลีگونขนาดใหญ่ (พื้นที่ 15 ไร่ขึ้นไป)

ที่มา: ผู้วิจัยดัดแปลงข้อมูลจากฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

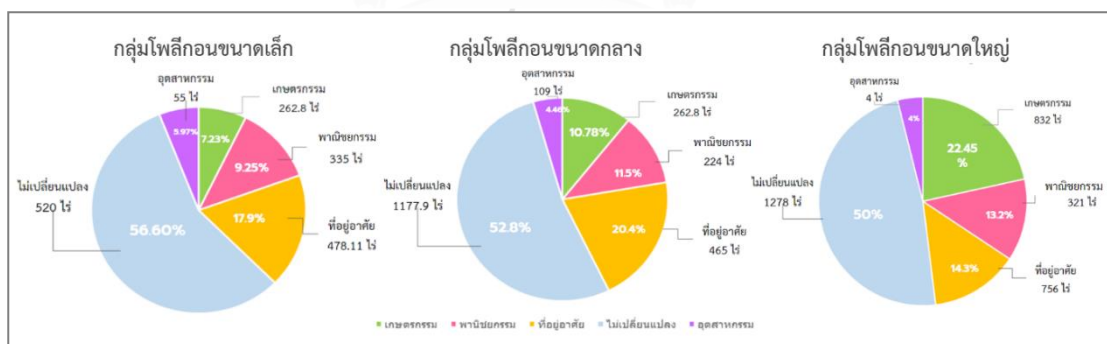
พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่เป็นโพลีกอนขนาดใหญ่ มีขนาดรวมทั้งหมดประมาณ 4466.8 ไร่ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจพื้นที่พื้นที่ทั้งหมดและนำมาสรุปผล โดยแบ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 832 ไร่ จำนวน 22 โพลีกอน (ร้อยละ 22.45) พื้นที่พาณิชยกรรม 321.14 ไร่ (ร้อยละ 13.27) พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง พื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย รวม 756.6 ไร่ (ร้อยละ 14.29) พื้นที่อุตสาหกรรม 1278.47 ไร่ (ร้อยละ 4.46) และพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่ยังคงสภาพเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสูงถึง 1278 ไร่ (ร้อยละ 50)

ในการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของโพลีกอนขนาดใหญ่ผ่านการลงสำรวจและภาพถ่าย Google Street View พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรมปะปนกับพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่ยังคงสภาพเดิม โดยมักจะกระจุกตัวอยู่ในเขตห้วยขวางบริเวณส่วนที่ติดกับถนนทางพิเศษศรีรัชและถนนเทียมร่วมมิตร ซึ่งพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบพาณิชยกรรมมักจะอยู่ในเขตคลองเตย โดยกระจายตัวอย่างไม่มีรูปแบบ และพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัยมักจะอยู่ในเขตบางกอกน้อย จากการสังเกตพบว่าพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

#### 4.1.1. วิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน

จากการสำรวจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างข้างต้น ผู้วิจัยได้นำผลการสำรวจมาวิเคราะห์สัดส่วนโดยแบ่งตามขนาดกลุ่มโพลีกอน 3 กลุ่ม เพื่อเปรียบเทียบความเหมือน ต่างของสัดส่วนรูปแบบการเปลี่ยนแปลงในแต่ละกลุ่ม ดังที่แสดงในภาพ 4.13

##### 1) ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและขนาดที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้าง<sup>3</sup>



ภาพที่ 4. 16 แผนภูมิแสดงสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ทิ้งร้างของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร  
ที่มา: ผู้วิจัย

<sup>3</sup> กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็กกลุ่มสำรวจเพียง 459 โพลีกอน จากพื้นที่ที่ทิ้งร้างทั้งสิ้น 919 โพลีกอน

ตาราง 8 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของ กรุงเทพมหานคร (จำแนกตามจำนวนโพลีกอน)

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	จำนวนโพลีกอนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบต่างๆ [คิดเป็นสัดส่วนที่เปอร์เซ็นต์]		
	โพลีกอนขนาดเล็ก*	โพลีกอนขนาดกลาง	โพลีกอนขนาดใหญ่
ไม่เปลี่ยนแปลง	259 [56.6%]	142 [52.8%]	49 [50.0%]
เกษตรกรรม	33 [7.2%]	29 [10.8%]	22 [22.4%]
ที่อยู่อาศัย	82 [17.9%]	55 [20.4%]	14 [14.2%]
พาณิชยกรรม	56 [12.2%]	31 [11.5%]	13 [13.2%]
อุตสาหกรรม	27 [5.8%]	12 [4.5%]	4 [4.08%]
รวม	457	269	102

ที่มา: การสำรวจโดยผู้วิจัย, 2565

ตาราง 9 แสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของ กรุงเทพมหานคร (จำแนกตามขนาดแปลงที่ดิน)

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ขนาดพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบต่างๆ (ไร่) [คิดเป็นสัดส่วนที่เปอร์เซ็นต์]		
	โพลีกอนขนาดเล็ก*	โพลีกอนขนาดกลาง	โพลีกอนขนาดใหญ่
ไม่เปลี่ยนแปลง	696.3 [54.1%]	1177.9 [52.2%]	1278.4 [40%]
เกษตรกรรม	97.8 [7.6%]	262.8 [11.6%]	832 [26%]
ที่อยู่อาศัย	238.8 [18.5%]	465.8 [20.6%]	756.6 [23.7%]
พาณิชยกรรม	167.5 [13.0%]	244.3 [10.8%]	321.1 [10%]
อุตสาหกรรม	86 [6.6%]	109.1 [4.8%]	3.3 [0.1%]
รวม	1286.44	2259.9	3191.7

ที่มา: การสำรวจโดยผู้วิจัย, 2565

จากตารางแสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครข้างต้นที่ได้นำมาจำแนกตามจำนวนโพลีกอน (ตาราง 8)

\* หมายเหตุ: สุ่มสำรวจเพียง 459 โพลีกอน จากพื้นที่ที่ร้างทั้งสิ้น 919 โพลีกอน การสรุปผลนำมาเทียบสัดส่วนโดยใช้ บัญญัติไตรยางค์

และขนาดพื้นที่ (ตาราง 9) พบว่ามีสัดส่วนมีความใกล้เคียงกันในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินต่าง ๆ ทุกกลุ่ม ยกเว้นกลุ่มโพลีคอนขนาดใหญ่ ซึ่งน่าจะมาจากเหตุที่แปลงที่ดินมีขนาดใหญ่มากทำให้ค่าสัดส่วนที่คำนวณออกมามีความแตกต่างกัน

ภาพที่ 4.13 แสดงให้เห็นสัดส่วนของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละกลุ่มได้อย่างชัดเจน แบ่งเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ 1. ไม่เปลี่ยนแปลง 2. เกษตรกรรม 3. ที่อยู่อาศัย 4. พาณิชยกรรม 5. อุตสาหกรรม สังเกตได้ว่าโดยภาพรวมแล้วมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันทุกกลุ่ม ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างในบางรูปแบบโดยจะอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมดังต่อไปนี้



ภาพที่ 4. 17 ตัวอย่างพื้นที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งร้าง พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565  
ที่มา: ภาพถ่ายจาก Google Street View

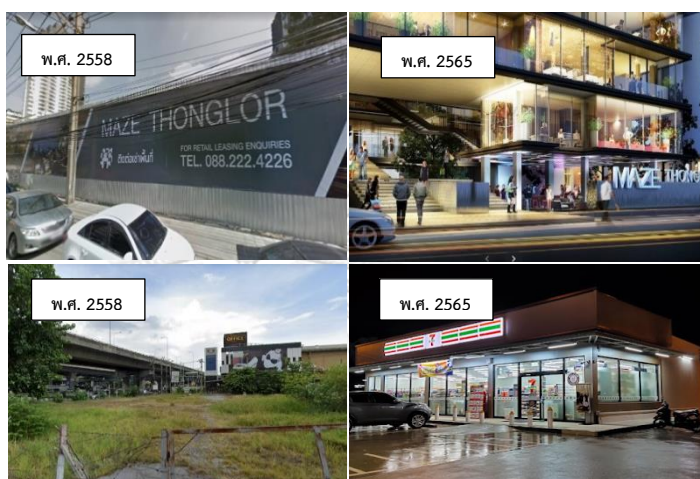
กลุ่มโพลีคอนขนาดเล็ก กลุ่มโพลีคอนขนาดกลาง และกลุ่มโพลีคอนขนาดใหญ่ มีโพลีคอนที่ไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินคิดเป็นร้อยละ 56.6 ของพื้นที่ ร้อยละ 52.8 ของพื้นที่ และร้อยละ 50 ของพื้นที่ ตามลำดับ โดยสรุปทั้ง 3 กลุ่มโพลีคอนรวมแล้วมีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เปลี่ยนแปลงคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของโพลีคอนทั้งหมด



ภาพที่ 4. 18 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งร้างเป็นรูปแบบเกษตรกรรม พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565

ที่มา: ภาพถ่ายจาก Google Street View

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรม ในกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ พบมากที่สุดร้อยละ 22.45 ของจำนวนโพลีกอน ตามด้วยที่ดินขนาดกลาง มีการพัฒนาประโยชน์ที่ดินเป็นเกษตรกรรมร้อยละ 10.78 ของทั้งหมด ที่ดินขนาดเล็ก การพัฒนาประโยชน์ที่ดินเป็นเกษตรกรรม ร้อยละ 7.23 ของทั้งหมด ตามลำดับ จากการสำรวจแบบไม่มีส่วนร่วมพบว่าพื้นที่ที่ทิ้งร้างที่เปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครชั้นใน มักจะปลูกกล้วย หรือมะนาวเป็นหลัก สาเหตุคาดว่าปลูกง่ายใช้เวลาในการเจริญเติบโตไม่นาน และสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้



ภาพที่ 4. 19 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้างเป็นรูปแบบพาณิชยกรรม

พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565

ที่มา: ภาพถ่ายจาก Google Street View

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบพาณิชยกรรม มีสัดส่วนร้อยละที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยตามกลุ่มโพลีกอน ขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ ร้อยละ 9.25 ร้อยละ 11.5 และ ร้อยละ 13.2 ตามลำดับ แต่เมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่แปลงขนาดเล็กมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินมากที่สุด จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยพบว่าส่วนมากที่พบในโพลีกอนขนาดเล็ก มักเป็นพาณิชยกรรมที่มีความหนาแน่นน้อย เช่น ร้านสะดวกซื้อ ศูนย์รวมร้านอาหาร เนื่องจากสามารถก่อสร้างได้ไวและไม่จำเป็นต้องใช้ทุนมาก



ภาพที่ 4. 20 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งร้างเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัย

พ.ศ.2558 - พ.ศ. 2565

ที่มา: ภาพถ่ายจาก Google Street View

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัย มีขนาดของสัดส่วนกลุ่มโพลีคอนขนาดเล็ก และกลุ่มโพลีคอนขนาดกลางใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 17.9 และร้อยละ 20.4 ตามลำดับ จากการสำรวจแบบไม่มีส่วนร่วม พบว่าส่วนมากโพลีคอนที่มีขนาดเล็กและขนาดกลางมักจะเป็นที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นปานกลาง-มาก อยู่ในพื้นที่เข้าใกล้ศูนย์กลางเมืองและศูนย์กลางธุรกิจของเมือง ส่วนที่ดินขนาดใหญ่เปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยร้อยละ 14.2 โดยส่วนมากที่ดินขนาดใหญ่มักจะเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยบริเวณติดกับชานเมือง



ภาพที่ 4. 21 ตัวอย่างพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งร้างเป็นรูปแบบที่อยู่อาศัย พ.ศ.2558 - พ.ศ.

2565

ที่มา: ภาพถ่ายจาก Google Street View

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบอุตสาหกรรม เป็นรูปแบบที่พบในสัดส่วนที่น้อยที่สุดแบ่งออกเป็น ที่ดินขนาดเล็กพบร้อยละ 5.9 กลุ่มโพลีคอนขนาดกลางพบร้อยละ 4.5 และกลุ่มโพลีคอนขนาดใหญ่พบร้อยละ 4.08 โดยจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยพบว่าส่วนมากที่พบมักอยู่บริเวณที่ติดกับชานเมือง

2) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มโพลีกอนแต่ละขนาดกับรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ตาราง 10 แสดงการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	จำนวนโพลีกอนขนาดเล็ก	จำนวนโพลีกอนขนาดกลาง	จำนวนโพลีกอนขนาดใหญ่	รวมโพลีกอน
ไม่มีการเปลี่ยนแปลง	259	142	49	450
มีการเปลี่ยนแปลง	198	127	53	378
รวม	457	269	102	828

ที่มา: การสำรวจโดยผู้วิจัย, 2565

ตาราง 11 แสดงประเภทการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน

ประเภทการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	จำนวนโพลีกอนขนาดเล็ก	จำนวนโพลีกอนขนาดกลาง	จำนวนโพลีกอนขนาดใหญ่	รวมโพลีกอน
ไม่เปลี่ยนแปลง	259	142	49	450
พณิชยกรรม	56	31	13	100
ที่อยู่อาศัย	82	55	14	151
เกษตรกรรม	33	29	22	84
อุตสาหกรรม	27	12	4	43
รวม	457	269	102	828

ที่มา: การสำรวจโดยผู้วิจัย, 2565

ตาราง 10 และ ตาราง 11 เป็นการนำข้อมูลจำนวนโพลีกอนที่ได้มีการสำรวจแบบไม่มีส่วนรวม มาจัดเป็นตารางไขว้ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มโพลีกอนแต่ละขนาดกับรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยสถิติไคสแควร์ (chi-squared teste) (รายละเอียดการคำนวณ ดูภาคผนวก ข)

เมื่อนำข้อมูลจากตารางที่ 10 ซึ่งเป็นการจำแนกเพื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่มโพลีกอนในมิติเฉพาะการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ไปวิเคราะห์ด้วยสถิติไคสแควร์ (chi-squared teste) พบว่าตัวแปรทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ โพลีกอนขนาดเล็ก โพลีกอนขนาดกลาง และโพลีกอนขนาดใหญ่ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ



ที่ระดับ .01 มีช่วงความเชื่อมั่น = 99% กล่าวคือ ทุกกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบเดียวกัน (เป็นสัดส่วนที่เท่ากัน)

เมื่อนำข้อมูลจากตารางที่ 11 ซึ่งเป็นการจำแนกเพื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่มโพลีกอนในมิติรูปแบบต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ไปวิเคราะห์ด้วยสถิติไคสแควร์ (chi-squared teste) พบว่าตัวแปรทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ โพลีกอนขนาดเล็ก โพลีกอนขนาดกลาง และโพลีกอนขนาดใหญ่ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 มีช่วงความเชื่อมั่น = 99% กล่าวคือ แต่ละกลุ่มมีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งจากแผนภูมิในภาพที่ 4.3 สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่านอกจากทั้ง 3 กลุ่มโพลีกอนไม่มีการเปลี่ยนแปลงประมาณครึ่งหนึ่งแล้ว พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรมในกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ เป็นสัดส่วนมากกว่ากลุ่มโพลีกอนอื่น ๆ เป็น 2 เท่า

จะสังเกตได้ว่าการใช้ประโยชน์ในเมืองโดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง (กาญจนา, 2560) ส่วนมากเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปในทิศทางของการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นมีบางส่วนที่กลับสวนทาง กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปี พ.ศ. 2558 - พ.ศ.2565 เป็นพื้นที่เกษตรรวมทั้งหมดกว่า 1192.6 ไร่ จากการทบทวนวรรณกรรมรวมถึงข่าวจากสื่อต่าง ๆ ในปัจจุบันที่เริ่มมีการกล่าวถึงปรากฏการณ์พื้นที่เกษตรที่เกิดขึ้นใหม่ในเมือง หรือการปลูกพืชเกษตร เพื่อลดหย่อนการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้น้อยที่สุด ส่งผลให้ท้องถิ่นสูญเสียรายได้ในการพัฒนาเมือง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงจากการสำรวจ ที่กลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เกษตรไปแล้ว ประมาณ 22 เปอร์เซ็นต์

#### 4.1 การวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์

จากการสำรวจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างนำมาสู่การสัมภาษณ์กลุ่มประชากรเป้าหมาย โดยเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงที่สะดวกจำนวน 9 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นในจำนวน 5 คน และ นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวน 4 คน โดยคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์จะแบ่งเป็น 3 ประเด็นหลักได้แก่ ข้อมูลด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เหตุผลในการพัฒนาและไม่พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงความเป็นไปได้ในอนาคต เสนอข้อในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ทิ้งร้าง เพื่อเก็บข้อมูลด้านทัศนคติ แรงจูงใจที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้าง รวมไปถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในอนาคต (รายละเอียดตามภาคผนวก ก) ที่จะเป็นข้อมูลสนับสนุนปรากฏการณ์ที่พบจากผลการสำรวจข้างต้น ซึ่งได้ทำการสัมภาษณ์ในช่วงวันที่ 14 มิถุนายน

– 30 มิถุนายน พ.ศ. 2565 สามารถสรุปและวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ สามารถสรุปเป็นประเด็นโดยแบ่งเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

#### 4.2.1 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ตาราง 12 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ จากกลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ลำดับ	ตำแหน่งผู้ให้สัมภาษณ์	ขนาดของที่ดิน	ที่ตั้งของที่ดิน	ประวัติหรือการได้มาซึ่งที่ดิน	ราคาที่ดินปัจจุบัน (ล้านบาท)	ลักษณะการถือครอง	ศักยภาพของที่ดิน	รูปแบบการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน
1	ไม่เปิดเผย	1.7 ไร่	ซอย สุขุมวิท 18 เขตคลองเตย	แบ่งแยกจากโฉนดที่ดินในอดีต 80 ปีที่แล้ว	100 -200	บุคคล	น้อย เนื่องจากไม่ติดถนนสาธารณะ	พื้นที่อยู่อาศัย
2	ไม่เปิดเผย	1.6 ไร่	ซอย สุขุมวิท 18 เขตคลองเตย	แบ่งแยกจากโฉนดที่ดินในอดีต 80 ปีที่แล้ว	100 -200	บุคคล	น้อย เนื่องจากไม่ติดถนนสาธารณะ	พื้นที่อยู่อาศัย
3	นักธุรกิจ	2 ไร่	ห่างจาก BTS วงเวียนใหญ่ 200 ม. เขตธนบุรี	มรดกตกทอดจากอดีต	ไม่เปิดเผย	บุคคล	น้อย เนื่องจากไม่ติดถนนสาธารณะ	พื้นที่เกษตรกรรม
4	สถาปนิก	1.5 ไร่	บริเวณชุมชนบ้านครัวเหนือ เขตราชเทวี	มรดกตกทอดจากอดีต	ไม่เปิดเผย	บุคคล	น้อย เนื่องจากไม่ติดถนนสาธารณะ	พื้นที่อยู่อาศัย
5	นักผังเมือง	2 ไร่	บริเวณอารีย์ ซอย 4 เขตพญาไท	มรดกตกทอดจากอดีต	ไม่เปิดเผย	บุคคล	ปานกลาง ติดถนนสาธารณะ	พื้นที่อยู่อาศัย

ที่มา: การสัมภาษณ์โดยผู้วิจัย, 2565

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลทั่วไป ประกอบไปด้วยข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ และคำถามเบื้องต้นของที่ดินตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวกต่อการเปิดเผยข้อมูล กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่เป็นเจ้าของที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นในย่านศูนย์กลางธุรกิจจนไปถึงย่านที่อยู่อาศัย มีช่วงอายุตั้งแต่ 24 – 80 ปี ซึ่งส่วนมากเป็นที่ดินที่ได้รับมรดกตกทอดจากอดีต มีลักษณะการถือครองเป็นบุคคล มีศักยภาพของที่ดินแตกต่างกันไปตามที่ตั้งของ

ที่ดิน คนกลุ่มนี้มีอำนาจในการตัดสินใจการซื้อ-ขายหรือเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยตนเองสูง

2) กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง

ตาราง 13 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ จากกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง

ลำดับ	ตำแหน่งผู้ให้สัมภาษณ์	สถานที่ทำงาน
1	นักผังเมือง	สมาคมนักผังเมืองไทย
2	นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รายย่อย	ไม่เปิดเผย
3	นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รายใหญ่	Noble
4	นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ รายใหญ่	SC Asset

ที่มา: การสัมภาษณ์โดยผู้วิจัย, 2565

กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่เป็นนักพัฒนาพื้นที่จากการซื้อที่ดินเก็บไว้รอการพัฒนาและเป็นเจ้าของที่ดินเองที่มักพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดิน และนักผังเมือง คนกลุ่มนี้มีอำนาจในการตัดสินใจพัฒนาที่ดินให้เกิดโครงการต่าง ๆ และมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง

จากการสัมภาษณ์เชิงโครงสร้างแบบเฉพาะเจาะจงทั้ง 2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน และกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงแรงจูงใจและทัศนคติที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ผู้วิจัยได้สรุปข้อมูลการให้สัมภาษณ์ตาราง 14 และผลสรุปประเด็นทัศนคติจากการสัมภาษณ์ประชากรเป้าหมาย ตาราง 15 ดังนี้

ตาราง 14 สรุปประเด็นทัศนคติจากการสัมภาษณ์ประชากรเป้าหมาย

ประเด็นจากการ สัมภาษณ์		กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน					กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือ ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง			
		ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่	ลำดับที่
		1	2	3	4	5	1	2	3	4
ภาษาที่ดิน และสิ่ง ปลูกสร้าง	ความ แตกต่างของ ภาษาถิ่น	แตกต่าง/ไม่แตกต่าง					แตกต่าง/แตกต่าง			
	ความเห็น ด้วย/ไม่เห็น ด้วย	เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย					เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย			
	เหตุผล	เหตุผล					เหตุผล			
แนวทาง ในการ พัฒนา ที่ดิน	การพัฒนา/ ไม่พัฒนา ที่ดินที่เป็น พื้นที่ทิ้งร้าง	พัฒนาเอง					โครงการหรือการพัฒนาที่ดินที่จัดทำ			
	รูปแบบใน ปัจจุบัน	รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน					รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการ พัฒนา			
แนวโน้ม ในการ เปลี่ยนแ ปลงการ ใช้ ประโยชน์ ที่ดินใน อนาคต	ความเป็นไป ได้ในการ พัฒนาที่ดิน	ความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่ดินของตนในการปล่อย เช่า/พัฒนาเอง					ความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่ดินเอกชน รายย่อย/รายใหญ่			
	เงื่อนไข	เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ที่ดินของตน					เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ ประโยชน์ที่ดินในอนาคต			
	แนวโน้มการ เปลี่ยนแปลง การใช้ ประโยชน์ ที่ดิน	แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของตน					แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน			

ที่มา: การสัมภาษณ์โดยผู้วิจัย, 2565

ตาราง 15 สรุปประเด็นทัศนคติจากการสัมภาษณ์ประชาชนเป้าหมาย

ประเด็นจากการสัมภาษณ์		กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน					กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือ ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง			
		ลำดับที่ 1	ลำดับที่ 2	ลำดับที่ 3	ลำดับที่ 4	ลำดับที่ 5	ลำดับที่ 1	ลำดับที่ 2	ลำดับที่ 3	ลำดับที่ 4
ภาษีที่ดิน และสิ่ง ปลูกสร้าง	ผลกระทบของ ภาระภาษี	ได้รับผล กระทบ	ได้รับผล กระทบ	ได้รับผล กระทบ	ได้รับผล กระทบ	ได้รับผล กระทบ	-	ได้รับผล กระทบ	ได้รับผล กระทบ	ได้รับผล กระทบ
	ความเห็นด้วย/ไม่ เห็นด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย
	เหตุผล	เพิ่มภาระ ภาษี	เพิ่มภาระ ภาษี	เพิ่มภาระ ภาษี	เพิ่มภาระ ภาษี	เพิ่มภาระ ภาษี	เพิ่มภาระ ภาษี	เพิ่มภาระ ภาษี	เอื้อต่อ การ พัฒนา ที่ดิน	เอื้อต่อ การ พัฒนา ที่ดิน
แนวทาง ในการ พัฒนา ที่ดิน	การพัฒนา/ไม่ พัฒนาที่ดินที่เป็น พื้นที่ทิ้งร้าง	พัฒนา	พัฒนา	พัฒนา	พัฒนา	พัฒนา	-	พัฒนา	พัฒนา	พัฒนา
	รูปแบบในปัจจุบัน	ที่อยู่อาศัย หนาแน่น ปานต่ำ	พาณิชย์ กรรม	เกษตร กรรม	ที่พักอาศัย หนาแน่น ต่ำ	ที่อยู่อาศัย หนาแน่น ปานกลาง	-	พาณิชย์ กรรม	ที่พักอาศัย หนาแน่น สูง	ที่พักอาศัย หนาแน่น สูง
แนวโน้ม ในการ เปลี่ยนแปลงการใช้ ประโยชน์ ที่ดินใน อนาคต	ความเป็นไปได้ใน การพัฒนาที่ดิน	ไม่พัฒนา	พัฒนาเอง	ปล่อยเช่า	ปล่อยเช่า	ปล่อยเช่า	มีแนวโน้ม ในการ ปล่อยเช่า	มีแนวโน้ม ในการ ปล่อยเช่า	มีแนวโน้ม ในการ ปล่อยเช่า	มีแนวโน้ม ในการ ปล่อยเช่า
	เงื่อนไข	ราคาค่า เช่าและ ราคาที่ดิน สูงขึ้น	- นโยบาย จาก ภาครัฐ -กฎหมาย เชิงพื้นที่	มี โครงสร้าง พื้นฐานใน การเข้าถึง พื้นที่	เมื่อมีการ เสนอราคา ที่ดินที่ เหมาะสม	เมื่อมีการ เสนอราคา ที่ดินที่ เหมาะสม	สภาพ เศรษฐกิจ	-นโยบาย จาก ภาครัฐ -ความ พร้อมของ ผู้พัฒนา -สภาพ เศรษฐกิจ	-นโยบาย จาก ภาครัฐ -ผลกำไร	สภาพ เศรษฐกิจ
	แนวโน้มการ เปลี่ยนแปลงการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	เก็บไว้เป็น มรดกของ ตระกูลใน อนาคต	พาณิชย์ กรรม	เมื่อมี โครงสร้าง พื้นฐาน เข้าถึงได้ สะดวก	เมื่อมีการ เสนอซื้อ ราคา ที่ดินที่ เหมาะสม	เมื่อมีการ เสนอซื้อ ราคา ที่ดินที่ เหมาะสม	มีการ เปลี่ยนแปลงโดย ขึ้นอยู่กับ สภาพ เศรษฐกิจ	มีการ เปลี่ยนแปลงโดย ขึ้นอยู่กับ สภาพ เศรษฐกิจ	มีการ เปลี่ยนแปลงโดย ขึ้นอยู่กับ สภาพ เศรษฐกิจ	มีการ เปลี่ยนแปลงโดย ขึ้นอยู่กับ สภาพ เศรษฐกิจ

ที่มา: การสัมภาษณ์โดยผู้วิจัย, 2565

## ประเด็นที่ 1 ทศนคติและมุมมองที่มีต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

จากคำถามด้านผลกระทบและความเห็นที่มีต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่อกลุ่มประชากรเป้าหมายจากการสัมภาษณ์ทั้ง 2 กลุ่มมีความคิดเห็นและข้อค้นพบ ดังนี้

### 1) กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ไม่เห็นด้วยกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีการจัดเก็บในปัจจุบัน ในมุมมองส่วนใหญ่ของผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นในได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายนี้ยังไม่ตอบโจทย์ต่อการพัฒนาพื้นที่ทำกินของที่เป็นผู้ถือครองรายย่อย เป็นการเพิ่มภาระทางภาษีมากกว่าเนื่องจากการพัฒนาที่ดินมีหลายปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินทิ้งร้างส่วนมากโดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในนั้น ต่างก็มีความต้องการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตนอยู่แล้ว แต่หากยังรอการเปลี่ยนแปลงและเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ทำให้ปัจจุบันยังไม่สามารถพัฒนาได้ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ศักยภาพในการเข้าถึงของพื้นที่ กลไกตลาด และอื่น ๆ

### 2) กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง มีมุมมองในส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ส่วนที่เห็นด้วย คือ ผู้ให้สัมภาษณ์ลำดับที่ 4 - 5 เป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ มีความเห็นในประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นข้อดีในการต่อรองราคาการซื้อที่ดินเพื่อนำมาพัฒนา เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่นักพัฒนาพื้นที่และมีความสอดคล้องในเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ด้วย ส่วนที่ไม่เห็นด้วยเป็น คือ ผู้ให้สัมภาษณ์ลำดับที่ 1 -2 เป็นนักผังเมืองและนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายย่อย ได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายยังไม่ได้คิดสอดคล้องกับกฎหมายผังเมืองรวมที่เป็นตัวกำหนดขีดจำกัดในการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่มากเกินไป สำหรับขีดจำกัดที่ใช้โครงสร้างพื้นฐานน้อยเกินไปไม่คุ้มค่าต่อการพัฒนา ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ก็ยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจได้จริง มีสาเหตุมาจากอัตราภาษีที่ไม่สมดุลต่อกิจกรรมการใช้ประโยชน์ อีกทั้งผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายย่อยยังเห็นว่าอัตราภาษีที่ไม่สมดุลนี้ เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้พัฒนามากเกินไป การคำนวณอัตราภาษีควรพิจารณาจากปัจจัยอื่น ๆ ร่วมด้วย

จากการสัมภาษณ์ในด้านผลกระทบและความเห็นที่มีต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสะท้อนให้เห็นถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 3 กลุ่ม จากการสัมภาษณ์ในครั้งนี้ คือ

กลุ่มที่ 1 ผู้ได้รับผลประโยชน์มาจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือ นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ หรือนักลงทุนรายใหญ่ ที่มีอำนาจทางการเงินและการตัดสินใจในการพัฒนาที่ดินสูง

กลุ่มที่ 2 ผู้ได้รับผลประโยชน์น้อยจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีมาก่อน เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินที่มีศักยภาพในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานต่ำ

กลุ่มที่ 3 ผู้ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือ นักผังเมืองหรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่ 1 จะเห็นด้วยต่อการมีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ช่วยให้การดำเนินการทางธุรกิจสามารถทำได้ง่ายขึ้นในการกว้านซื้อที่ดินและต่อราคา ส่วนกลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเกิดภาระภาษีของผู้ถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของผู้ที่เคยเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินมาก่อน เมื่อเปลี่ยนเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จากการสัมภาษณ์ในบางรายมีความจำเป็นต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่าในปัจจุบัน ผู้ที่มีพื้นที่ที่ทิ้งร้างหากต้องชะลอการพัฒนาที่ดินเนื่องจากศักยภาพของที่ดินไม่พร้อมและไม่มีความสนใจลงทุนในที่ดินทำให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษีตามมา ไม่เกิดความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

## ประเด็นที่ 2 ทศนคติและมุมมองที่มีต่อแนวทางในการพัฒนาที่ดิน

จากคำถามด้านทัศนคติและมุมมองที่มีต่อแนวทางในการพัฒนาที่ดินในเหตุผลของการตัดสินใจเปลี่ยนแปลง/ไม่เปลี่ยนแปลงที่ดินของกลุ่มผู้ถือครองที่ดิน และการพัฒนาโครงการที่เกิดขึ้นของกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้องจากการสัมภาษณ์การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วง พ.ศ. 2549 -พ.ศ. 2565 จากทั้ง 2 กลุ่มประชากรเป้าหมายพบว่า มีรูปแบบและเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

### 1) กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นในจำนวน 5 คน มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินใน 3 รูปแบบ จัดกลุ่มได้ ดังนี้

กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างเป็นที่อยู่อาศัย ได้แก่ผู้ให้สัมภาษณ์ลำดับที่ 1 และ 5 ในกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่มีการเปลี่ยนแปลงมานานแล้วตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2550 เป็นกลุ่มที่พัฒนาพื้นที่ซึ่งได้รับมรดกตกทอด มาเปลี่ยนแปลงเพื่ออยู่อาศัยเอง มีทั้งที่อยู่อาศัยหนาแน่นต่ำ และที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางขนาดเป็นตึกแถว 2-3 ชั้น ที่อยู่ใจกลางเมือง เหตุผลในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยเองเนื่องจากเป็นที่ดินของตระกูลจึงต้องการรักษาไว้เป็นทรัพย์สิน

กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างเป็นพาณิชย์กรรม ได้แก่ผู้ให้สัมภาษณ์ลำดับที่ 2 ผู้ที่ให้สัมภาษณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนร่วมกับซื้อที่ดินแปลงย่อยบริเวณรอบข้างเพื่อนำมาพัฒนาเป็นพาณิชย์กรรมขนาดเล็ก ในช่วง พ.ศ. 2562 โดยมีการพัฒนาที่ดินด้วยตนเอง สาเหตุในการตัดสินใจของผู้ให้สัมภาษณ์ คือ ศักยภาพของตนและมีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ แต่เมื่อพบวิกฤตโรคระบาดระดับโลกใน

เวลาต่อมาอย่าง COVID-19 ก็ส่งผลกระทบต่อระดับประเทศและส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ซึ่งทำให้การพัฒนาต้องชะลอ

กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างเป็นเกษตรกรรม ได้แก่ผู้ให้สัมภาษณ์ลำดับที่ 3 ผู้ที่ให้สัมภาษณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนจากพื้นที่ที่ทิ้งร้างสู่พื้นที่เกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2562 หลังจากการออกมติของคณะรัฐมนตรีเห็นชอบบังคับใช้ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แล้ว เหตุผลในการตัดสินใจจากการสรุปของผู้วิจัยตามข้อมูลให้ผู้สัมภาษณ์มี 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก เนื่องมาจากที่ดินของผู้ถือครองที่ดินรายนี้ยังไม่มีศักยภาพของถนนสาธารณะในการเข้าถึงพื้นที่ได้ทำให้ยังไม่ตัดสินใจที่จะพัฒนาเพื่อทำประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาอัตราการจัดเก็บภาษีแล้วพบว่าอัตราของรูปแบบพื้นที่ร้างมีการจัดเก็บอัตราภาษีเพดานสูงสุดถึงร้อยละ 1.2 ซึ่งไม่คุ้มค่าแก่การปล่อยทิ้งร้างเมื่อเทียบกับรูปแบบเกษตรกรรมที่มีการจัดเก็บอัตราภาษีเพดานเพียงร้อยละ 0.15 จึงปรับสภาพพื้นที่ให้เข้าข่ายพื้นที่เกษตรกรรมตามหลักที่กำหนด

ประการที่สาม เป็นเหตุผลส่วนตัวของผู้ถือครองที่ดินรายนี้ยังมีพื้นที่ที่ทิ้งร้างในพื้นที่อื่น ๆ ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลขนาดเล็กอยู่เป็นจำนวนมาก (5 – 7 แปลงโดยประมาณ) ที่มีศักยภาพของที่ดินไม่พร้อมที่จะพัฒนา เมื่อคำนวณภาระภาษีทั้งหมดแล้วค่อนข้างมีจำนวนมากและจะเพิ่มขึ้นอีกในระยะยาว หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาอาจถูกรัฐบาลยึดหรือนำไปทำประโยชน์อื่นแทน จึงมีความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อชำระอัตราภาษีในอัตราที่ต่ำที่สุด

2) กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง

ในมุมมองของกลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง เป็นกลุ่มที่มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ตั้งแต่เนื้อที่ 1.5 ไร่เป็นต้นไป ที่มีความหนาแน่นสูง ในรูปแบบที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง อาคารชุด หรือพาณิชย์กรรมแบบผสมผสาน นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการ จากข้อมูลการสัมภาษณ์ที่จะนำเสนอนี้มีอยู่ 2 รูปแบบ โดยรูปแบบและเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างเป็นพาณิชย์กรรม คือผู้ให้สัมภาษณ์ลำดับที่ 2 มีการเปลี่ยนแปลงที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของมาสู่พาณิชย์กรรมขนาดเล็ก ในพื้นที่บริเวณกรุงเทพชั้นในติดกับชานเมืองในเขตบางกอกใหญ่ มีการเปลี่ยนแปลงในช่วง พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผล



ในการตัดสินใจจากสภาพเศรษฐกิจในช่วงนั้นที่เหมาะสมแก่การลงทุนพัฒนา มีทำเลที่ตั้งอยู่ใกล้ชุมชนมี การสัญจรของคนในละแวกนั้นตลอดทั้งวัน

กลุ่มที่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ร้างเป็นที่อยู่อาศัย คือ ผู้ให้สัมภาษณ์ ลำดับที่ 3 และ 4 มีการเปลี่ยนแปลงที่ดินที่ร้างเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง ยกตัวอย่างโครงการ Noble State 39 (โนเบิล สเตท 39) ในซอยสุขุมวิท 39 เขตวัฒนา ที่ได้เริ่มโครงการในช่วง พ.ศ. 2562 และคาดว่าจะก่อสร้างเสร็จภายในปี พ.ศ. 2565 มีเหตุผลการตัดสินใจจากสภาพเศรษฐกิจ ในช่วงนั้นที่เหมาะสมแก่การลงทุนพัฒนา มีทำเลศักยภาพที่จะมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ (Prime Area) อยู่ติดสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสพร้อมพงษ์ ใกล้ห้างสรรพสินค้าชั้นนำจำนวนมาก และใกล้แหล่งงานที่มี ชาวต่างชาติระดับดีเยอะ เมื่อคำนวณก่อนเริ่มการเปลี่ยนแปลงแล้วมีความคุ้มค่าจึงเริ่มดำเนิน โครงการ มีผู้ซื้อช่วงแรกเปิดโครงการประมาณ 44% ซึ่งกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก็ช่วย ส่งเสริมให้การพัฒนาสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายผู้พัฒนาที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์ด้วย

นอกจากนี้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ยังได้พูดเสริมถึงเรื่องที่ดินที่ร้างอื่น ๆ เพิ่มเติมที่ยัง ไม่ได้นำมาพัฒนาในการบริหารจัดการกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของต้นเรื่องของโครงการแบ่งแปลง ที่ดินซอยย่อยเพื่อให้ราคาประเมินที่ดินต่ำลงและเสียภาษีในอัตราที่ถูกลงเป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดย กฎหมายไม่ได้ห้าม ถือเป็นวิธีการจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อนักพัฒนาอีกรูปแบบหนึ่งด้วย

จากการสัมภาษณ์ถึงรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสองกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ก่อน มีการเห็นชอบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงในช่วง พ.ศ. 2549 – 2558 และ หลังจากมีการเห็นและจัดเก็บชอบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ช่วง พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป พบว่า ในกลุ่มหลังมีทั้งนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่มีความพร้อมในการพัฒนาที่ดินเนื่องจากการคำนวณ ความคุ้มค่าและมีผู้ซื้อโครงการในช่วงเปิดตัวแล้วเกือบ 50 % ทำให้มีความกังวลในเรื่องของภาระทาง ภาษีและการเงินน้อยกว่าผู้ถือครองที่ดินที่ไม่มีความพร้อมเนื่องจากศักยภาพของที่ดินต่ำ เข้าถึงได้ยาก ไม่มีถนนสาธารณะตัดผ่านแต่ก็มีความตื่นตัวในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบมาเป็นเกษตรกรรม

### ประเด็นที่ 3 แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

จากคำถามในประเด็นที่ 2 มาสู่แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ของความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่ดินพร้อมเหตุผล รวมไปถึงเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่ดิน จากผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 2 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ในมุมมองของผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นในที่สรุปโดยผู้วิจัยสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ไม่ต้องการพัฒนาที่ดิน เป็นเหตุผลจาก 1 ใน 4 คน เนื่องจากเหตุผลของการได้มาซึ่งที่ดินเป็นเหตุผลส่วนตัว ที่ต้องการเก็บที่ดินมรดกไว้เป็นทรัพย์สินของตระกูลเพื่อสืบทอดที่ดินนี้สู่รุ่นถัดไป

กลุ่มที่ต้องการพัฒนาที่ดินเอง เป็นเหตุผลจาก 1 ใน 4 คน เนื่องจากทำเลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ห่างจากศูนย์กลางเมือง แต่ผู้พัฒนามีความพร้อมด้านการพัฒนาพื้นที่ด้วยตนเองและสามารถบริหารจัดการในสเกลขนาดเล็กได้

กลุ่มที่ต้องการปล่อยเช่า เป็นเหตุผลจาก 3 ใน 4 คน เนื่องจากทำเลที่ตั้งมีศักยภาพและอยู่ใจกลางเมืองหากแต่อยู่ในซอยซึ่งรอการพัฒนาในอนาคต หากมีการพัฒนาพื้นที่บริเวณโดยรอบหรือมีการกว้านซื้อจากรัฐหรือเอกชนเพื่อรวมแปลงที่ดินในการพัฒนาโครงการโดยเสนอราคาที่เหมาะสมและพอใจจึงจะเป็นเหตุผลที่ต้องการปล่อยเช่า

## 2) กลุ่มนักพัฒนาสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง

จากการสัมภาษณ์คนกลุ่มนี้มีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าในอนาคตมีแนวโน้มในของโอกาสในการปล่อยเช่าหรือสิทธิการเช่าระยะยาว (Leasehold) สูงขึ้น โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นสูง คอนโด เนื่องจากกลุ่มลูกค้าในตลาดอสังหาริมทรัพย์ยุคปัจจุบัน มีความต้องการในการเช่าคอนโดในสัดส่วนที่มากขึ้นเมื่อเทียบกับการซื้อ โดยเฉพาะกลุ่มลูกค้าที่เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ ที่จากเดิมที่มีแนวโน้มต้องการหาซื้อโครงการคอนโดมิเนียมเป็นสินทรัพย์ของตัวเอง ปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มเปลี่ยนเป็นการเช่ามากขึ้น เพราะสะดวกสามารถโยกย้ายง่ายเมื่อต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ ที่ทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่มีสถานการณ์โควิด-19 การทำงานจากที่บ้าน (work from home) อาจทำให้คนตระหนักถึงความไม่แน่นอนและรู้สึกไม่มั่นคงในรายได้ อุปสงค์การเช่าจึงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นแทน การปล่อยเช่าที่อยู่อาศัยจึงทำให้ผู้ซื้อเข้าถึงโครงการคอนโดมิเนียมที่ต้องการในราคาถูกกว่าโครงการแบบ Freehold

นอกจากนี้ยังได้สำรวจถึงเงื่อนไขของการตัดสินใจพัฒนาที่ดินจากการสัมภาษณ์ทั้ง 2 กลุ่มข้างต้นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มและแรงจูงใจที่จะเกิดขึ้นต่อไป โดยผู้วิจัยนำมาสรุปเงื่อนไขได้ 3 ประการ ดังนี้

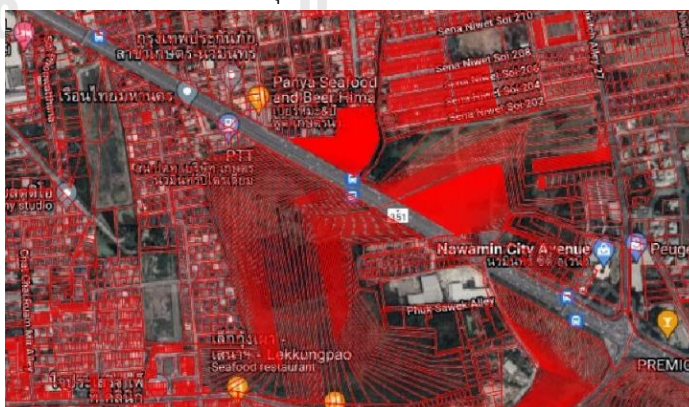
ประการแรก เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ เป็นตัวแปรสำคัญในการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อเอกชนที่ต้องการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแสวงหาผลกำไร จากเหตุผลส่วนตัวในการเก็บกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสืบทอดในรุ่นต่อไปหรือพัฒนาเองก็เป็นเงื่อนไขที่ต้องการเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรในอนาคต

ประการที่สอง เงื่อนไขด้านโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานของเมืองจะช่วยสนับสนุนให้เกิดความหนาแน่นของคน เกิดการเข้าถึงและความเข้มข้นของกิจกรรมที่มากขึ้น ส่งผลต่อราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น

ประการที่สาม เงื่อนไขด้านนโยบายของรัฐ แผนนโยบายที่เกิดขึ้นมาจากการวางแผนที่ไม่ครอบคลุมและสอดคล้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นรอบด้าน

งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดของความสะดวกในการให้สัมภาษณ์เพื่อเปิดเผยข้อมูลจึงทำให้ไม่สามารถทราบบางข้อมูล เช่นการประเมินราคาที่ดินจริงได้ รวมถึงไม่สามารถดำเนินการสัมภาษณ์เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินขนาดใหญ่หรือเจ้าของที่ดินรายใหญ่ได้ จึงทำให้ไม่มีข้อมูลมาสนับสนุนเพื่ออธิบายปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรมตามที่ค้นพบจากการสำรวจได้อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถอนุมานจากการสัมภาษณ์และทบทวนวรรณกรรมได้ว่า เกิดจากการรอโอกาสในการพัฒนาที่เหมาะสม ซึ่งการทำการเกษตรก็เป็นทางเลือกในการบรรเทาภาระภาษีที่ทำได้ง่าย รวมถึงมีประเด็นที่เกิดขึ้นหลังจากการจัดเก็บภาษีเต็มจำนวน

นอกจากการเปลี่ยนไปเป็นการใช้ที่ดินแบบเกษตรกรรมชั่วคราวแล้ว ยังมีปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น คือการแบ่งซอยที่ดินในลักษณะหน้าแคบเป็นทางยาว (ภาพที่ 4.22) ของที่ดินที่ราคาประเมินไม่เกิน 50 ล้านบาท เพื่อให้เป็นที่ดินขนาดเล็ก มีราคาประเมินต่ำ โดยจากการสัมภาษณ์ ได้ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า เมื่อราคาประเมินต่ำครึ่งหนึ่ง ภาษีก็จะถูกลงครึ่งหนึ่งด้วย แต่ก็มีต้นทุนที่ต้องต้องเสียค่าโอน ค่าธรรมเนียม และภาษีต่างๆ ถึง 5% ในขณะที่ภาษีที่ดินเก็บเพียง 0.05 - 0.10% จึงต้องใช้เวลาหลายปีกว่าจะคุ้มทุน ซึ่งกรณีนี้มักเกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่มีอิสระทางการเงินเท่านั้น จึงเป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดจากแนวคิดที่นายทุนพยายามบริหารภาษีเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีเต็มจำนวนส่วนที่ดินที่ยังคงทิ้งร้างในปัจจุบัน



ภาพที่ 4. 22 การซอยย่อยแปลงที่ดิน  
ที่มา: กรมที่ดิน

จากข้อมูลสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เพิ่มภาระภาษีให้กับผู้ถือครองที่ดินจริง จึงทำให้ผู้ถือครองต่างมีการตื่นตัวเกิดการดำเนินการและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อลดหย่อนภาระภาษีในจุดนั้น กล่าวคือ นโยบายนี้ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ร้างและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ก็มีความเห็นขัดแย้ง กล่าวคือ เป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับผู้ถือครองอย่างกระทันหัน และบางส่วนเห็นว่าการประเมินภาษีควรมีการลดหย่อนสำหรับแปลงที่อาจจะมีข้อจำกัดด้านศักยภาพการพัฒนาให้มากกว่านี้จึงจะมีความเป็นธรรม



## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะเป็นการสรุปผลการศึกษาที่มาจากการสำรวจและวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน ประกอบกับการวิเคราะห์ทัศนคติ มุมมองและแนวโน้มที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างจากกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ได้สัมภาษณ์ สามารถสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อสรุปผลการศึกษาประกอบคำถามของงานวิจัย และข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เพื่อการวิจัยในอนาคต ดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษารูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้าง และทัศนคติ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้าง โดยมีคำถามของงานวิจัย ดังนี้

- 1) พื้นที่ที่ทิ้งร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใดบ้าง
- 2) เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

คืออะไร

จากการวิเคราะห์ขนาดและรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน ประกอบกับการวิเคราะห์ทัศนคติ มุมมองและแนวโน้มที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในจากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรเป้าหมาย สามารถสรุปผลการศึกษาตามคำถามของงานวิจัยและการวิเคราะห์สมมติฐานของงานวิจัยโดยสรุปเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

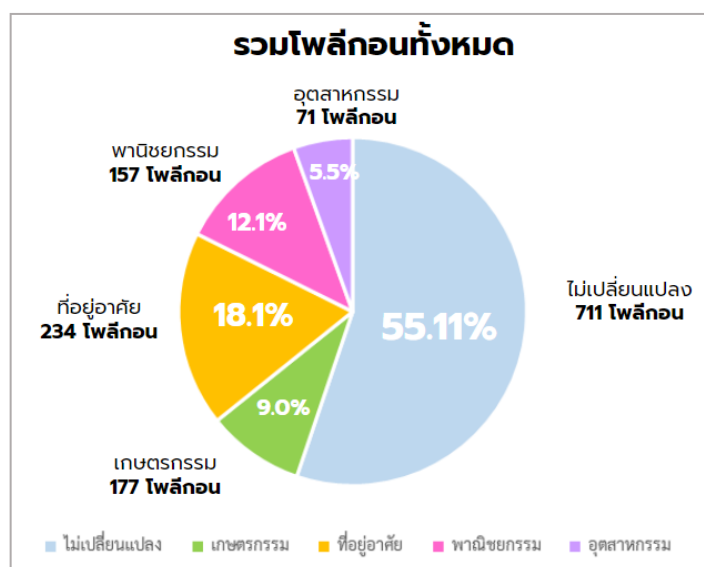
##### 5.1.1 รูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

รูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน จะแสดงข้อมูลผลการวิเคราะห์จากการสำรวจข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในภาพกว้างในช่วง พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2558 มาสู่รูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน พ.ศ. 2565 และผลการวิเคราะห์แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

- 1) ผลการวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

จากการสำรวจพื้นที่ที่ทิ้งร้างในอดีต พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2560 จากข้อมูลในระบบ GIS ของฝ่ายภูมิสารสนเทศทางผังเมือง กองสำรวจและแผนที่ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ระบุว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน 21 เขต มีพื้นที่ว่าง ที่ว่างเปล่าระบุการใช้งานไม่ได้ และพื้นที่ที่ทิ้งร้างลดลง แต่ในช่วงปี

พ.ศ. 2560 กลับพบว่าพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นสามเท่าจากเดิม (แผนภูมิที่ 4.3) จึงเป็นที่น่าสนใจถึงสาเหตุและที่มาที่ไปของสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงนี้



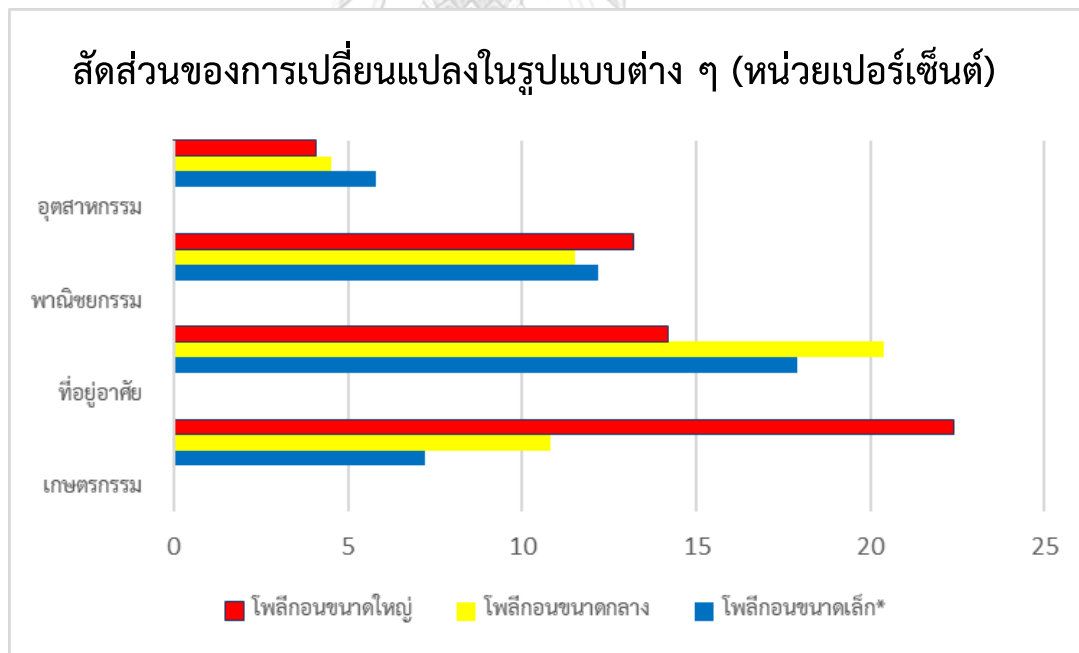
ภาพที่ 5. 1 สัดส่วนของโพลีกอนทั้งหมดจากการสำรวจ พ.ศ. 2565

ที่มา: สรุปรโดยผู้วิจัย

จากผลการวิเคราะห์การสำรวจพื้นที่ที่สร้างขึ้นในปัจจุบัน พ.ศ. 2565 พบว่ามีพื้นที่ที่สร้างขึ้นที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวคือ ยังคงเป็นพื้นที่ที่สร้างขึ้นอยู่ในสัดส่วนที่มากที่สุด คิดเป็นประมาณครึ่งหนึ่งของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งหมดในกลุ่มโพลีกอนทั้งหมดทั้ง 3 ขนาด เมื่อพิจารณาแยกกลุ่มโพลีกอนพบว่า กลุ่มที่ยังคงเป็นพื้นที่ที่สร้างขึ้นมากที่สุดคือ กลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง และกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าในกลุ่มโพลีกอนที่มีขนาดเล็กในการสำรวจปัจจุบัน ยังคงปล่อยให้เกิดการทิ้งร้างอยู่มาก คาดว่าอาจเป็นสาเหตุมาจากการไม่คุ้มทุนของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่มีขนาดเล็กสามารถทำประโยชน์ได้น้อยกว่าที่ดินที่มีขนาดใหญ่ ยิ่งหากศักยภาพที่ดินต่ำ และขาดปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ทำให้ภาระภาษีของผู้ถือครองไม่มากเมื่อเทียบกับฐานภาษีจนกลายเป็นภาระให้กับผู้ถือครองหรือเจ้าของที่ดิน เป็นผลให้ยังคงปล่อยให้ทิ้งร้างในปัจจุบัน และจากข้อค้นพบของบริเวณที่พบพื้นที่ที่สร้างขึ้นมากที่สุดในเขตห้วยขวาง พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2558 จากการศึกษาเพิ่มเติมได้พบว่าพื้นที่ที่ทิ้งร้างเหล่านั้นเป็นพื้นที่ที่มีคติความและมีข้อพิพาทมานานทำให้ยังคงเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน

ในส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันเป็นเกษตรกรรม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ที่มีขนาด 15 ไร่ขึ้นไปมากที่สุด รองลงมาคือกลุ่มโพลีกอนขนาดกลางและกลุ่มโพลีกอนขนาดเล็กตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่า ที่ดินทิ้ง

ร้างที่มีขนาดใหญ่ส่งผลต่อการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราสูง ประกอบกับในช่วงที่ทำการสำรวจเป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์โรคระบาด COVID-19 ตลาดในการลงทุนซบเซา สวนทางกับนโยบายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ต้องการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบเกษตรกรรม เพื่อชะลอการพัฒนา สอดคล้องกับการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของ สาคร (2560) ที่มีข้อกังวลเรื่องของอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการหลบเลี่ยงภาษีในอัตราของพื้นที่ที่ขังร้างที่สูงที่สุดร้อยละ 1.2 เมื่อเทียบกับอัตราภาษีของพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 0.15 และสอดคล้องกับการสัมภาษณ์เจ้าของที่ดินลำดับที่ 3 ที่มีที่ดินขนาด 2 ไร่ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบพื้นที่ที่ขังร้างเป็นเกษตรกรรมในช่วง พ.ศ. 2563 เนื่องจากรอการพัฒนาที่ดิน โดยให้ข้อมูลว่าสาเหตุที่ไม่พัฒนาที่ดินในรูปแบบอื่นเนื่องมาจากที่ดินของตนมีศักยภาพในด้านของการเข้าถึงพื้นที่ต่ำ กล่าวคือไม่มีถนนสาธารณะตัดผ่าน หากต้องการเข้าถึงสามารถเข้าถึงพื้นที่ด้วยการเดินได้เพียงอย่างเดียว และต้องผ่านที่ดินแปลงอื่นที่มีการพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยแล้ว ทำให้ในช่วงเวลาปัจจุบันจึงยังไม่สามารถพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนได้ จึงเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรมแทน เนื่องจากตนเองก็มีที่ดินศักยภาพต่ำขนาดเล็กลงในบริเวณอื่น ๆ จำนวนมากด้วย จึงไม่สามารถปล่อยไว้และชำระอัตราภาษีในรูปแบบพื้นที่ที่ขังร้างได้ในระยะยาว



ภาพที่ 5. 2 แสดงสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่าง ๆ

ที่มา: สรุปรโดยผู้วิจัย

ในส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ที่ดินในรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากเกษตรกรรม ได้แก่ ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ในทั้งสามกลุ่มของโพลีกอนขนาดเล็ก กลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง และกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน กลุ่มโพลีกอนแต่ละขนาดไม่ได้มีแนวโน้มในการพัฒนาตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวคือ แนวโน้มที่คาดว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดเล็กที่มีขนาด 1.5 - 5 ไร่ จะเป็นกลุ่มที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพื้นที่อยู่อาศัยมากที่สุด เมื่อนำมาเทียบสัดส่วนพบว่า กลุ่มโพลีกอนขนาดกลางมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างมาสู่ที่อยู่อาศัยมากที่สุด จากการสำรวจแบบไม่มีส่วนร่วม พบว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดกลางมักมีการเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง ซึ่งแตกต่างจากสมมติฐานที่คาดว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดกลางจะเปลี่ยนแปลงเป็น อาคารมิชชูส กล่าวคือพาณิชยกรรมมากที่สุด แต่กลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่พาณิชยกรรมขนาดใหญ่จากการสำรวจ เช่น โครงการวันแบ่งคอก โครงการสามย่านมิตรทาวน์ ที่มีการใช้งานพาณิชยกรรมแบบผสมผสาน แตกต่างจากสมมติฐานที่คาดว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่จะเปลี่ยนแปลงแปลงเป็นโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งจากการสำรวจแบบไม่มีส่วนร่วมพบว่า พื้นที่ทิ้งร้างที่เปลี่ยนแปลงเป็นเป็นหมู่บ้านจัดสรรนั้น มักจะอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครชั้นใน ที่ติดกับชานเมือง เช่นบริเวณเขตบางกอกน้อย เขตบางกอกใหญ่ เป็นต้น

จากข้อค้นพบข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าขนาดของกลุ่มโพลีกอนที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันด้วย ผลการศึกษาจึงไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่กล่าวว่า “ขนาดที่ดินที่แตกต่างกันทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นไม่เหมือนกัน” เนื่องจากสัดส่วนที่พบในการสำรวจของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละขนาดกลุ่มโพลีกอนข้างต้นมีความแตกต่างกันโดยรายละเอียด โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ กลุ่มโพลีกอนที่มีขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเกษตรกรรมในสัดส่วนที่มากที่สุดถึง 22 %

ในบางแปลงที่มีขนาด 1.5 - 5 ไร่ของกลุ่มโพลีกอนขนาดเล็ก มีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง อาคารชุด คอนโดได้จริง แต่อยู่ในทำเลที่การคมนาคมเป็นไปอย่างยากลำบากหรือโครงสร้างพื้นฐานเข้าไม่ถึง ก็ทำให้ไม่เหมาะสมในการลงทุนพัฒนาเป็นรูปแบบดังกล่าว และในบางแปลงที่มีขนาด 5 - 15 ไร่ของกลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง มีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นพาณิชยกรรม หรือในบางแปลงที่มีขนาด 15 ไร่ขึ้นไปของกลุ่มโพลีกอนขนาดใหญ่ มีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นต่ำได้จริง แต่ในโพลีกอนขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบเกษตรกรรมมากกว่าโพลีกอนขนาดอื่น ๆ ถึง 2 เท่า จึงทำให้สมมติฐานข้างต้นไม่เป็นจริง ซึ่งจากการสัมภาษณ์ มีผู้ให้ข้อมูลว่าสภาพเศรษฐกิจ ณ ปัจจุบันไม่เหมาะแก่การลงทุนของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ก็ทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะดังกล่าวได้เช่นกัน ซึ่งหากมีการศึกษาต่อยอด



เพิ่มเติมในการศึกษาในช่วงที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสูงในอนาคต น่าจะช่วยสนับสนุนผลการศึกษานี้ได้ดียิ่งขึ้น

## 2) ผลการวิเคราะห์แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

จากผลการวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในข้างต้น พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2565 มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน โดยมีการเพิ่มการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบอื่นมากขึ้น ได้แก่ ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง ได้ให้ความเห็นสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่าพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในถือเป็นไฮแลนด์ที่มีความเข้มข้นทางกิจกรรมการใช้สอยและเศรษฐกิจสูง (Prime Area) มีผลต่อการเช่าซื้อ-ขาย ทำให้มีแรงกระตุ้นต่อการพัฒนาที่ดินมากกว่าพื้นที่ในบริเวณชานเมืองและพื้นที่อื่น ๆ

แต่แนวโน้มของรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็จะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขหลาย ๆ ประการ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมายในที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์เป็นพาณิชยกรรม โดยนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ท่านหนึ่ง ได้ให้ความเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินว่ามีเงื่อนไขมาจาก ศักยภาพของตนเองที่เป็นนักพัฒนารายย่อย ศักยภาพของที่ดิน แนวทางการพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองรวมและท้องถิ่น และเศรษฐกิจ เป็นหลัก และผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านมีความเห็นตรงกันว่าในอนาคตที่ดินน่าจะมีการปล่อยเช่ามากขึ้น ซึ่งหากการปล่อยเช่าควรมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน จะช่วยเอื้อผลประโยชน์ให้นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์นำที่ดินมาพัฒนาได้มากยิ่งขึ้น

### 5.1.2 เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ผลการวิเคราะห์เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน ได้จากการสัมภาษณ์ด้านทัศนคติของกลุ่มประชากรเป้าหมาย โดยจะแสดงผลการวิเคราะห์เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน และผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้าง

#### 1) ผลการวิเคราะห์เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

จากการวิเคราะห์เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย พบว่ามีสาเหตุของการพัฒนาที่ดินอยู่ 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ศักยภาพของที่ดิน และสภาพเศรษฐกิจ โดยผู้วิจัยนำประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์มาสรุปเป็นตารางแสดงความสัมพันธ์ของเหตุผลและแรงจูงใจที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้าง ดังนี้

ตาราง 16 แสดงความสัมพันธ์ของเหตุผลและแรงจูงใจที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทิ้งร้าง

		สภาพเศรษฐกิจ	
		ดี	แย่
ศักยภาพ ของ พื้นที่	สูง	พัฒนา	รอการพัฒนา
	ต่ำ	รอการพัฒนา	รอการพัฒนา

ที่มา: ผู้วิจัย (2565)

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่ามี 2 ประเด็นหลักที่เป็นสาเหตุของการพัฒนาที่ดิน ได้แก่ (1) ศักยภาพของที่ดิน กล่าวคือ คุณภาพของทำเลที่ตั้งของแปลงที่ดินดี ลักษณะทางกายภาพของแปลงที่ดินมีส่วนและขนาดในการพัฒนาได้ มีข้อจำกัดของข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินน้อยเหมาะแก่การพัฒนา ศักยภาพในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย มีการพัฒนาพื้นที่โดยรอบ หรือมีโอกาสในการพัฒนารถไฟฟ้า เป็นต้น (2) สภาพเศรษฐกิจ กล่าวคือ สภาพเศรษฐกิจโดยรวมระดับโลกจนถึงระดับประเทศดี ประเทศมีค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสูง (GDP) มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในด้านการท่องเที่ยวและการลงทุนดี เป็นต้น เมื่อนำมาสร้างเป็นตารางไขว้ (Cross Tabulation) แล้วพบว่า หากมีศักยภาพของพื้นที่สูงและมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีจะส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินและนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์การพัฒนาพื้นที่ หากมีศักยภาพของพื้นที่ต่ำแต่มีสภาพเศรษฐกิจที่ดีและหากมีศักยภาพของพื้นที่สูงแต่มีสภาพเศรษฐกิจแย่จะส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินและนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์รอการพัฒนาพื้นที่ หากมีศักยภาพของพื้นที่ต่ำและสภาพเศรษฐกิจแย่จะส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินในการไม่พัฒนาพื้นที่ ซึ่งจากตารางที่ จะเห็นได้ว่า โอกาสในการพัฒนาจะมีน้อยกว่าโอกาสของการรอการพัฒนาและตัดสินใจไม่พัฒนาของเจ้าของที่ดิน เพราะต้องมีทั้งสองปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาในช่วงเวลาเดียวกันการพัฒนาที่ดินจึงจะเกิดขึ้น จากข้อมูลที่ผู้วิจัยวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่าสภาพเศรษฐกิจและศักยภาพที่ดินเป็นเหตุผลที่ทำให้ในปัจจุบันยังมีที่ดินจำนวนมากที่ยังรอการพัฒนา และยังไม่เกิดการพัฒนา ซึ่งก็สอดคล้องกับผลสำรวจภาพรวมในที่ได้ดำเนินการมา ซึ่งพบว่ามีส่วนในการไม่เปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ทิ้งร้าง 1192.6 ไร่ คิดเป็น 55.11 % และการเปลี่ยนแปลงเป็นเกษตรกรรมเพื่อรอการพัฒนา 1874.2 ไร่ คิดเป็น 9% หากนำตัวเลขนี้มารวมกัน ย่อมหมายความว่ายังมีพื้นที่ที่รอการ

พัฒนาในกรุงเทพมหานครชั้นในประมาณ 3306.8 ไร่ คิดเป็น 64.11 % ของพื้นที่ที่ขังร้างที่ทำการสำรวจทั้งหมด นอกจากนี้อาจมีสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เช่นจากการสัมภาษณ์ผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นในลำดับที่ 1 และลำดับที่ 5 ที่ต่างพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยส่วนตัวและไม่ต้องการพัฒนาพื้นที่ให้เต็มศักยภาพอีกในระยะยาว เนื่องจากต้องการเก็บที่ดินที่ได้รับการตกทอดจากมรดกไว้สืบทอดต่อไปในอนาคต กล่าวคือนอกจากศักยภาพของพื้นที่ และสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เป็นเหตุผลและแรงจูงใจสำคัญหลักแล้ว การเก็บที่ดินเพื่อเป็นมรดกก็เป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่อาจทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นไม่เต็มศักยภาพ

## 2) ผลการวิเคราะห์เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ขังร้าง

จากการวิเคราะห์เหตุผลและแรงจูงใจในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ขังร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย สามารถสรุปแรงจูงใจที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ขังร้างได้ 3 เงื่อนไข ได้แก่

- ก. สภาพเศรษฐกิจปัจจุบันและกลไกตลาด ดูได้จาก ผลิตภัณฑ์มวลรวม GDP (Gross Domestic Product) ของเศรษฐกิจภายในประเทศ อัตราการว่างงาน(Unemployment Rate) เงินเฟ้อ (Inflation Rate) ความเชื่อมั่นผู้บริโภค เป็นต้น มีผู้เช่าซื้อ มีความต้องการในการลงทุน ก็ทำให้อยากพัฒนาพื้นที่ หากสภาพเศรษฐกิจมีการชะลอตัวอย่างในปัจจุบัน ก็เป็นผลทำให้การพัฒนาที่ดินชะลอตัวไปด้วย
- ข. โครงสร้างพื้นฐาน การมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ ถนน สะพาน ทางเดินเท้า ระบบชลประทาน ระบบไฟฟ้า ระบบน้ำประปา ระบบโทรคมนาคมที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงการเข้าถึงที่ทำให้มีการเข้าถึงที่ดินได้สะดวก การมีถนนสาธารณะ ส่งเสริมให้ที่ดินมีศักยภาพในการพัฒนา และมีมูลค่าเพิ่มมากยิ่งขึ้นด้วย
- ค. นโยบายหรือกฎหมายจากภาครัฐ สามารถเป็นเครื่องมือในการบังคับให้เกิดการพัฒนา เปลี่ยนแปลงรูปแบบกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้จริง เนื่องจากเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

จากเงื่อนไข ก. และ ข. ข้างต้นมีความสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้สัมภาษณ์ในพื้นที่สำรวจกรุงเทพมหานครชั้นในข้างต้น ส่วนเงื่อนไข ค. นโยบายหรือกฎหมายจากภาครัฐ เป็นส่วนเสริมในการสร้างแรงจูงใจเพื่อกระตุ้นการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินและนักพัฒนาได้พัฒนาพื้นที่ของตนยิ่งขึ้น ซึ่งจากการสำรวจ พบว่า กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นนโยบายที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาที่ดินได้จริง โดยเจ้าของที่ดินต่างก็ให้ความสนใจและพยายามหาทางในการพัฒนาเพื่อ

ลดผลกระทบจากการจัดเก็บภาษี แต่ก็ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์การพยายามหลบเลี่ยงภาษี โดยเจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งได้ดำเนินการเปลี่ยนการใช้ที่ดินไปเป็นเกษตรกรรม เพื่อให้ถูกคำนวณภาษีด้วยอัตราที่น้อยลง ซึ่งเป็นไปตามการคาดการณ์ในวรรณกรรมที่ได้มีการทบทวนไว้

## 5.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากการสำรวจและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ทิ้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นในประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มเป้าหมายแบบเฉพาะเจาะจง ผู้วิจัยมีข้อค้นพบในงานวิจัยที่สำคัญที่สามารถนำมาอภิปรายเพิ่มเติมได้ ดังนี้

### 5.2.1 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วงเวลาที่สำรวจ ไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรจะเป็นของการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ใช้ในของเมือง

พื้นที่ที่สำรวจ คือ พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน 21 เขตการปกครอง แบ่งตามแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 - พ.ศ.2560 เป็นพื้นที่ที่มีความต้องการและมีราคาที่ดินสูง มีแรงกดดันและการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจสูง รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับกิจกรรมและจำนวนของประชากรในเมืองเมื่อเทียบกับพื้นที่ชานเมืองและอื่น ๆ อย่างมหาศาล

จากการสรุปผลการวิจัย พบข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ขนาดที่ดินแปลงใหญ่ (15 ไร่ขึ้นไป) ประมาณ 22% เปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งขัดแย้งกับหลักการพัฒนาที่ดินที่ควรจะเป็น ที่ควรเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีมูลค่าสูงกว่าปล่อยทิ้งร้าง หรือใช้งานในรูปแบบที่เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำ เนื่องด้วยที่ดินแปลงใหญ่มีข้อจำกัดน้อยในการพัฒนาน้อยสามารถพัฒนาและบริหารจัดการได้ง่ายตามงานวิจัยของ ชานน (2557) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ว่าขนาดที่ดินมีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่เนื่องจากที่ดินขนาดใหญ่จะสามารถพัฒนาได้ง่ายกว่า แต่ปรากฏว่าการสำรวจและวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้พบว่าแปลงที่ดินขนาดใหญ่ประมาณครึ่งหนึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และอีก 22% กำลังรอการพัฒนาด้วยการเปลี่ยนแปลงไปเป็นแปลงเกษตรกรรม อาจเป็นเพราะเวลาที่ทำการสำรวจมีสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นสิ่งใหม่ ทำให้มีพื้นที่ส่วนหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ตามที่มิงงานวิจัยคาดการณ์เอาไว้ ซึ่งสาเหตุที่เป็นไปได้มากที่สุดคือการพยายามลดภาระภาษีของผู้ถือครอง ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว

### 5.2.2 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีศักยภาพในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากบทสัมภาษณ์ พบว่าภาษีเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ผู้ถือครองและนักพัฒนาที่ดินต้องพิจารณาเพื่อการตัดสินใจพัฒนาหรือไม่พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากการออก พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีอัตราภาษีสำหรับพื้นที่ทิ้งร้างสูง และจะมีการปรับอัตราเพิ่มขึ้นในทุก ๆ 3 ปี ซึ่งหากปล่อยไว้ให้ทิ้งร้างจะมีผลในการชำระภาษีที่เพิ่มขึ้นในระยะยาว ฉะนั้น การสร้าง

ภาระทางภาษี อาจนำไปสู่การปล่อยเช่าที่ดิน ซึ่งจะได้ประโยชน์ในภาพรวมในการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

ในส่วนของผู้ประกอบการรายใหญ่ ที่มีอำนาจในการซื้อขายที่ดินและตัดสินใจพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในเมืองสูง ต่างก็ใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เกิดผลประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจ ซึ่งจะทำให้สามารถหาพื้นที่มาดำเนินธุรกิจได้ง่ายขึ้นจากภาระภาษีที่ทำให้เจ้าของที่ดินตัดสินใจนำมาปล่อยเช่าหรือปล่อยเช่าเพื่อการพัฒนา แต่ในปัจจุบัน ปัญหาที่พบ คือ การมีช่องทางหลบเลี่ยงภาษีที่สะดวกในทางปฏิบัติ เช่น การทำให้รูปแบบการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบไม่เต็มศักยภาพ และไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อสังคมในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยคาดว่าเป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวเพื่อรอความพร้อมของการพัฒนาที่ดินต่อไปในอนาคต

### 5.2.3 ความเข้าใจในภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่คลาดเคลื่อนของผู้ได้รับผลกระทบ

จากบทสัมภาษณ์กลุ่มผู้ถือครองที่ดินและนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์พบว่ามีความคลาดเคลื่อนในมิติความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่พอสมควร สังเกตได้จากประเด็นข้อเสนอดังต่อไปนี้ ที่เป็นการต้องการสำหรับการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี เช่น การเสนอให้มีอัตราแตกต่างกันตามเขต/แขวง การให้เก็บเป็นอัตราเดียวกันทั้งหมด เป็นต้น

โดยฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบัน คือราคาประเมินที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งทำเลที่ตั้งและศักยภาพของพื้นที่ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ส่งผลต่อการประเมินโดยตรงอยู่แล้ว เช่น บริเวณกลางเมืองที่มีศักยภาพแตกต่างกับชานเมือง ทำให้ราคาประเมินที่ดินมีความแตกต่างกันอยู่เป็นฐานเดิม หรือบริเวณที่ติดถนนที่มีศักยภาพแตกต่างกับที่ดินตาบอด ดังนั้นการให้มีอัตราที่แตกต่างกันตามพื้นที่จึงไม่มีความจำเป็น

สิ่งที่จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้แก่สาธารณะเป็นอย่างดี คือหลักคิดของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมั่งคั่ง และมีความตั้งใจที่จะลดความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สิน เพื่อไม่ให้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ถูกถือครองโดยคนเพียงบางส่วน จึงถูกออกแบบมาเพื่อสร้างภาระต่อผู้ถือครองที่ดินหลายแปลง และให้มีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าสำหรับที่ดินทิ้งร้าง เพื่อไม่ให้เกิดการสะสมความมั่งคั่งและปล่อยทรัพย์สินออกมาสู่ตลาดเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลจึงควรสร้างความเข้าใจและสื่อสารเจตนารมณ์นี้ต่อสาธารณะให้ชัดเจน ซึ่งสังคมในภาพรวมยังอาจต้องใช้เวลาในการปรับตัวอีกพอสมควร

### 5.2.4 ขนาดแปลงที่ดินที่แตกต่างกันทำให้อาจต้องการแรงจูงใจที่ต่างกัน

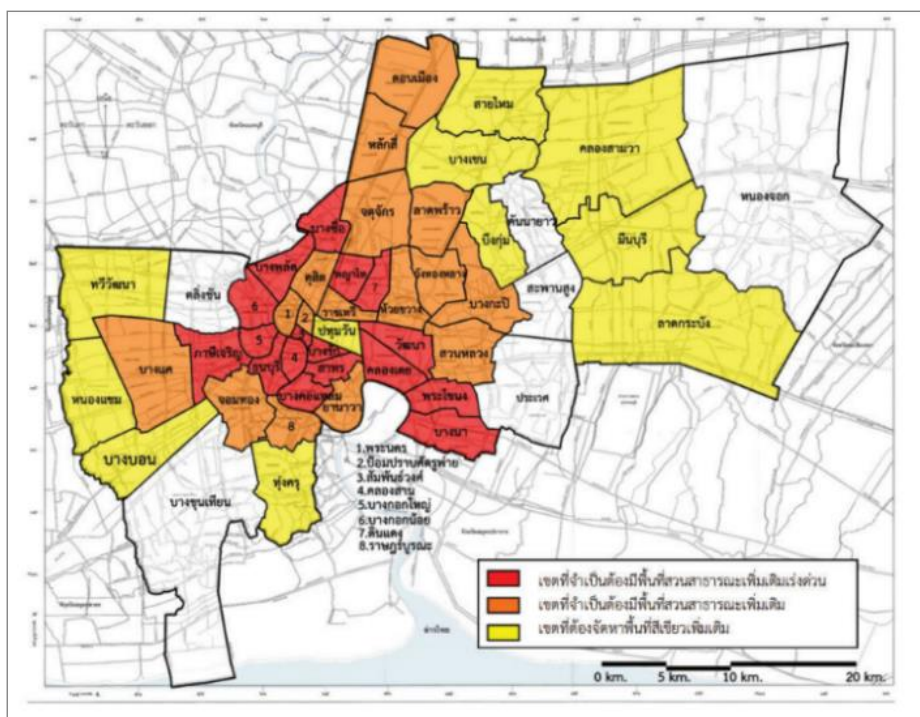
จากการสำรวจประกอบการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจทำเกษตรกรรม น่าจะมีเหตุผลที่ต่างกันระหว่างที่ดินแปลงใหญ่กับที่ดินแปลงเล็ก โดยที่ดินแปลงเล็กมักเป็นของเอกชนรายย่อยที่ได้รับมรดกตกทอดมาซึ่งอาจมีเหตุผลส่วนตัวทางด้านเศรษฐศาสตร์ในการเก็งกำไรที่ดิน

หรือต้องการเก็บไว้เพื่อสืบทอด หรืออาจขึ้นกับจำนวนที่มีมากจึงทำให้การชำระภาษีพื้นที่ที่ร้างสูง ในขณะที่ที่ดินของเอกชนรายใหญ่มักเป็นที่ดินที่มีขนาดใหญ่โดยเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรูปแบบเกษตรกรรมเพื่อรอจังหวะการพัฒนา

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดแรงจูงใจของการพัฒนาที่ดินคือ สภาพเศรษฐกิจปัจจุบันและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนนโยบายหรือกฎหมายจากภาครัฐ เป็นส่วนเสริมในการสร้างแรงจูงใจเพื่อกระตุ้นการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินและนักพัฒนาได้พัฒนาพื้นที่ ซึ่งนโยบายหรือกฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการกระตุ้นการตัดสินใจลงทุนหรือปล่อยเช่าเพื่อให้มีการพัฒนา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าด้วยเหตุผลของการปล่อยให้ร้างหรือเปลี่ยนการใช้ที่ดินไปเป็นการเกษตรชั่วคราวที่แตกต่างกันของผู้ถือครองรายย่อยและรายใหญ่นี้ จึงต้องการนโยบายที่จะสร้างแรงจูงใจในรูปแบบที่ต่างกันด้วย โดยจะขยายความเพิ่มเติมในหัวข้อ 5.3

#### 5.2.5 การสร้างแรงจูงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ร้างเพื่อสาธารณะ ในช่วงรอการพัฒนา

การเกิดขึ้นของพื้นที่เกษตรกรรมบนที่ดินที่ร้าง และการที่ยังคงมีพื้นที่ที่ร้างคงอยู่เป็นจำนวนมากในกรุงเทพมหานครชั้นในถือเป็นการเสียโอกาสทางเศรษฐกิจจริงเมื่อเทียบกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร ส่วนทางกับการพัฒนาในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูงและส่วนมากเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปในทิศทางของการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หากมองว่าพื้นที่ที่ร้างที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครชั้นในนั้น เป็นพื้นที่ที่รอการพัฒนาทั้งสิ้นประมาณ 1192.6 ไร่ (1.13 % ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน) และหากรวมพื้นที่ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเลยซึ่งมีขนาด 1874.2 ไร่ (1.7เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน) จะพบว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาได้ถึง 3306.8 ไร่ (2.9 % ของพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน) ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีประชากรเพิ่มขึ้นและเกิดปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมจากกรขยายตัวของเมือง ทำให้พื้นที่สีเขียวลดลง รวมถึงกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนพื้นที่สาธารณะต่อจำนวนประชากรไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) ที่กำหนดไว้ 9 ตารางเมตรต่อคน โดยใน พ.ศ. 2559 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่สีเขียวสาธารณะอยู่เพียง 6.06 ตารางเมตรต่อคน (ภาวิณี, 2559) แสดงให้เห็นว่าพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในจำนวน 13 เขตเป็นพื้นที่ที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องหาพื้นที่สาธารณะเพิ่มเติม และ 6 เขตจำเป็นต้องมีพื้นที่สาธารณะเพิ่มเติม (ภาพที่ 5.3)



ภาพที่ 5. 3 แผนที่แสดงเขตที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องหาพื้นที่สีเขียวเพิ่มเติม  
ที่มาของภาพ: การพัฒนาโครงข่ายพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า พื้นที่ประมาณ 3306.8 ไร่ในเขตกรุงเทพมหานคร ชั้นในที่กำลังรอการพัฒนา เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ โดยจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนพื้นที่สีเขียว และสัดส่วนพื้นที่สาธารณะต่อจำนวนประชากรไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานขององค์การอนามัยโลก ในกรุงเทพมหานครซึ่งไปในทิศทางเดียวกันกับข้อเสนอของ ภาวิณี (2559) ที่ต้องการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานครมาสู่พื้นที่สาธารณะ ทั้งนี้ การพัฒนาที่ดินไปในทิศทางใดนั้น เป็นสิทธิของภาคเอกชน ผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งภาครัฐสามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาให้เต็มศักยภาพ ด้วยกลไกทางภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างดังที่ได้เริ่มมีการจัดเก็บไปแล้ว แต่ก็มีปัญหาใหม่ คือที่ดินส่วนหนึ่งถูกเปลี่ยนไปเป็นแปลงเกษตรกรรมเพื่อลดภาระทางภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่โพลีคอนขนาดใหญ่ตามที่งานวิจัยนี้ได้ดำเนินการสำรวจ ถึงแม้ว่าการส่งเสริมการเกษตรในเมืองก็เป็นเรื่องที่มีการพูดถึงกันอยู่มากในระดับสากล แต่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปเป็นการเกษตรเชิงเดี่ยวเพื่อทดแทนการปล่อยทิ้งร้างดังปรากฏการณ์ที่เห็น ไม่ได้สร้างประโยชน์ให้แก่สาธารณะมากนัก ผู้วิจัยมีความเห็นจากการสังเคราะห์ผลการวิจัยว่า รัฐบาลควรมีกลไกในการสร้างนโยบายการมีส่วนร่วมกับภาคเอกชนให้มีการพัฒนาที่ดินที่เกิดประโยชน์สาธารณะ ควรสร้างข้อเสนอการนำที่ดินเอกชนเหล่านั้นในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน

มาใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียวที่ประชาชนทั่วไปเข้าไปเข้าถึงได้ หรือพื้นที่เกษตรที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมและประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยรอบข้างได้ จะสร้างประโยชน์มากกว่าในภาพรวม โดยภาครัฐควรมีกกลไกสร้างแรงจูงใจในการบรรเทาภาระทางภาษีในช่วงระหว่างรอจังหวะการพัฒนาที่จูงใจมากขึ้น โดยจะอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 5.3

### 5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ร้างอย่างเหมาะสม

จากการศึกษา ได้แสดงให้เห็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่ร้าง และการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงผลกระทบของที่ดินที่ร้างต่อกรุงเทพมหานครชั้นใน ที่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอาจไม่มีความเหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่ที่มีความเข้มข้นทางเศรษฐกิจสูง จึงเป็นที่มาของข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัยนี้ ได้แก่

ประเด็นเบื้องต้น คือ ข้อเสนอให้มีการพิจารณาอัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่เกษตรกรรม ที่ควรแยกเป็นส่วนที่อยู่ในเมืองและนอกเมืองจัดเก็บด้วยอัตราที่แตกต่างกัน เช่น ในพื้นที่ที่มีการบังคับใช้ผังเมืองรวม สำหรับพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรรม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าที่จัดเก็บในการใช้ที่ดินเกษตรกรรมแบบปกติ (อัตราที่ใช้ทั่วประเทศ ซึ่งกำหนดไว้ในอัตราที่ต่ำที่สุดเพื่อลดภาระของเกษตรกรที่ทำการเกษตรกรรมจริง ๆ) ได้ เพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง โดยไม่มีข้อยกเว้นสำหรับขนาดแปลงที่ดินใด ๆ ซึ่งน่าจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกดดันให้ที่ดินแปลงใหญ่เกิดการพัฒนาไปตามศักยภาพ

สำหรับที่ดินแปลงเล็กในพื้นที่ชั้นในของเมือง ที่บางกรณีเป็นภาระต่อผู้ถือครองรายย่อยในปัจจุบัน ภาครัฐอาจจำเป็นต้องมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา หรือดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในพื้นที่ที่ศักยภาพ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจและตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีศักยภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เจ้าของที่ดินพัฒนาที่ดินง่ายขึ้นกว่าการถูกผลักให้มีภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว

เนื่องจากข้อค้นพบที่แสดงให้เห็นว่ากลุ่มโพลีกอนขนาดกลาง และขนาดเล็กแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน 50 % แต่อีกครึ่งหนึ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงนั้นสามารถนำมาพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะได้ จากพื้นที่ศึกษาในกรุงเทพมหานครชั้นใน จึงเสนอให้กรุงเทพมหานครสร้างข้อเสนอร่วมมือกับภาคเอกชน ดังนี้ หากมีที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์และมีความประสงค์จะมอบให้กรุงเทพมหานครนำไปพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียว เปลี่ยนพื้นที่ที่ร้างและที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นสวนสาธารณะแบบ Pocket Park ใกล้บ้าน จะสามารถนำไปลดหย่อนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ เพื่อลดภาระภาษีให้เจ้าของที่ดินที่กำลังรอการพัฒนาในอนาคต และเพิ่ม



พื้นที่สาธารณะสีเขียวให้กับกรุงเทพมหานครให้มากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งจะตอบโจทย์ของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมากในมิติการจัดหาพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่ในพื้นที่ชุมชน

ในการสร้างกลไกการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะชั่วคราวดังที่กล่าวมานั้น ผู้วิจัยเสนอให้กรุงเทพมหานครมีนโยบายที่ชัดเจน มีช่องทางในการสื่อสารและรับปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับภาระภาษีอย่างเป็นทางการ และมีกลไกเสนอขอใช้พื้นที่ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะตามช่วงเวลาที่กำหนด โดยอาจกำหนดให้ต้องกระบวนกรมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่จำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการร่วมกับกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชน (NGO) ต่างๆ กลไกนี้จะทำให้ทำให้ผู้ถือครองรับรู้ความต้องการของกรุงเทพมหานครและป็นส่วนที่ดินออกมาให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แบบชั่วคราวได้ง่ายขึ้น

#### 5.4 ข้อเสนอเพื่อการวิจัยในอนาคต

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ทั้งร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน โดยสำรวจผ่านการเปรียบเทียบแผนที่ในอดีต-ปัจจุบันมาวิเคราะห์ความแตกต่างประกอบการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบถึงทัศนคติและแรงจูงใจในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวยังมีแง่มุมที่น่าสนใจในอีกหลายมิติ โดยมีแนวทางการศึกษา เช่น การศึกษาปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่ทั้งร้างในกรุงเทพมหานครทั้งหมด เพื่อเปรียบเทียบพื้นที่ระหว่างในเมือง และชานเมืองว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเท่าไร การศึกษาในภาคหน้าของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในช่วงที่เศรษฐกิจมีเสถียรภาพที่ดีขึ้น การศึกษาทัศนคติของกลุ่มผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดกลางและขนาดใหญ่ 5 – 15 ไร่ขึ้นไป รวมถึงการศึกษาในพื้นที่อื่น ๆ นอกเหนือจากพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับบริบทเมืองอื่น ๆ ในประเทศได้ต่อไป



## ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ในงานวิจัย

## แบบสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์

## ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ที่ร้างในกรุงเทพมหานครชั้นใน

ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์				
ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์			ตำแหน่ง	
ประสบการณ์ในการทำงาน			สถานที่/ หน่วยงาน	
จังหวัด	กรุงเทพมหานคร	สัมภาษณ์เมื่อวันที่	เดือน	พ.ศ.
สถานที่สัมภาษณ์		เริ่มสัมภาษณ์เวลา		
ผู้สัมภาษณ์ นางสาวจิรัชญา พิมพ์แป้น				

## ประเด็นคำถามสัมภาษณ์

ประเด็นคำถามที่จะใช้ในการสัมภาษณ์จะแบ่งเป็น 3 ประเด็นหลักได้แก่ ข้อมูลด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เหตุผลในการพัฒนาและไม่พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงความเป็นไปได้ในอนาคต เงื่อนไขในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ร้าง

**ชุดคำถาม: กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในกรุงเทพมหานครชั้นใน****ส่วนที่ 1** ชุดคำถามเกี่ยวกับที่ดิน

- 1.1 ขนาดของที่ดิน
- 1.2 ตำแหน่งที่ตั้ง
- 1.3 ประวัติของที่ดินโดยสังเขป
- 1.4 ราคาที่ดิน
- 1.5 ศักยภาพของที่ดิน
- 1.6 รูปแบบของที่ดินในปัจจุบัน  พื้นที่ที่ร้าง  เกษตรกรรม  ที่พักอาศัย   
พาณิชยกรรม
- อุตสาหกรรม  อื่น ๆ
- 1.7 ลักษณะการถือครอง  บุคคล  นิติบุคคล

## ส่วนที่ 2 ชุดข้อมูลด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

- 2.1 ภาระภาษีก่อนและหลัง จากการเปลี่ยนจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน/ภาษีบำรุงท้องที่ มาเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นอย่างไร แตกต่างกันมากน้อยเพียงใด
- 2.2 ความเห็นต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

## ส่วนที่ 3 เหตุผลในการพัฒนา/ไม่พัฒนาที่ดินที่เป็นพื้นที่ทิ้งร้าง

- 3.1 ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือไม่

- ไม่มี
- มี โดยเปลี่ยนจากพื้นที่ทิ้งร้างเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบ  เกษตรกรรม  ที่พักอาศัย  พาณิชยกรรม  อุตสาหกรรม  อื่น ๆ
- มีการเปลี่ยนแปลงมากกว่า 1 ครั้ง

- 3.2 เหตุผลที่มี/ไม่มีการพัฒนาที่ดิน

## ส่วนที่ 4 ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

- 4.1 ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตเป็นอย่างไร เพราะอะไร

คาดว่า  ปล่อยเช่า  พัฒนาเอง

- 4.2 เงื่อนไขใดบ้างที่ท่านคิดว่าจะทำให้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

- 4.3 ท่านมีมุมมองต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินนี้อย่างไร

## ชุดคำถาม: กลุ่มนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง

### ส่วนที่ 1 ชุดคำถามเกี่ยวกับที่ดิน (ในกรณีที่เป็นผู้พัฒนาโครงการ)

- 1.1 ขนาดของที่ดินโครงการ
- 1.2 ตำแหน่งที่ตั้งโครงการ
- 1.3 ประวัติของที่ดินโดยสังเขป
- 1.4 ราคาที่ดิน
- 1.5 ศักยภาพของที่ดิน
- 1.6 รูปแบบของที่ดินในปัจจุบัน  ที่พักอาศัย  พาณิชยกรรม  อุตสาหกรรม  อื่น ๆ
- 1.7 ลักษณะการถือครอง  บุคคล  นิติบุคคล

## **ส่วนที่ 2** ชุดข้อมูลด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

- 2.1 ความเห็นต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- 2.2 ภาษีทำให้การดำเนินงานในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนไปหรือไม่ อย่างไร

## **ส่วนที่ 3** เหตุผลในการพัฒนา/ไม่พัฒนาที่ดินที่เป็นพื้นที่ทิ้งร้าง

- 3.1 ในกรณีที่กำลังพัฒนาโครงการแนวทางในการรอความคืบหน้า (เริ่มก่อสร้าง) ของที่ดินที่ developer ได้มาแล้วเป็นอย่างไร
- 3.2 ท่านมองว่าที่ดินกรุงเทพมหานครชั้นในในปัจจุบันมีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร

## **ส่วนที่ 4** มุมมองของความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

- 4.1 ในมุมมองของท่าน ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของเอกชนรายย่อย และรายใหญ่ในกรุงเทพมหานครชั้นใน คาดว่า  ปล่อยเช่า  พัฒนาเอง เพราะเหตุใด
- 4.2 เงื่อนไขใดบ้างที่ท่านคิดว่าจะทำให้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต
- 4.3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพิ่มเติม

### ภาคผนวก ข การวิเคราะห์ด้วยสถิติไคสแควร์ (chi-squared teste)

ตาราง 17 แสดงการเปลี่ยนแปลงและไม่เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากพื้นที่ที่ทิ้งร้าง ระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	จำนวนโพลีกอนขนาดเล็ก*	จำนวนโพลีกอนขนาดกลาง	จำนวนโพลีกอนขนาดใหญ่	รวมโพลีกอน
ไม่มีการเปลี่ยนแปลง	259	142	49	450
มีการเปลี่ยนแปลง	198	127	53	378
รวม	457	269	102	828

ที่มา: การสำรวจโดยผู้วิจัย, 2565

**Hypothesis** H0 การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่ไม่แตกต่างกันตามแต่ละขนาด

H1 การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่แตกต่างกัน ตามแต่ละขนาด

**Test Statistic** ความถี่ที่คาดหวัง (หรือความถี่ที่ควรจะเป็น)

$E_{ij} = \frac{(\text{ผลรวมของประเภทการเปลี่ยนแปลง} \times \text{ผลรวมของจำนวนโพลีกอนตามแต่ละขนาด})}{(\text{ผลรวมจำนวนที่ดินทั้งหมด})}$

$\chi^2 = \sum \frac{(\text{ผลรวมของ } ((\text{ความถี่ที่ได้จากจริง} - \text{ความถี่ที่คาดหวัง})^2) / \text{ความถี่ที่คาดหวัง})$

$E_{11}$	=	46.36231884	$E_{21}$	=	55.19323671
$E_{31}$	=	83.34178744			
$E_{12}$	=	27.28985507	$E_{22}$	=	32.48792271
$E_{32}$	=	49.05676329			
$E_{13}$	=	10.34782609	$E_{23}$	=	12.31884058
$E_{33}$	=	18.60144928			
$E_{41}$	=	248.3695652	$E_{51}$	=	23.73309179
$E_{42}$	=	146.1956522	$E_{52}$	=	13.96980676

\*หมายเหตุ: สุ่มสำรวจเพียง 459 โพลีกอน จากพื้นที่ทิ้งร้างทั้งสิ้น 919 โพลีกอน

$$E_{43} = 55.43478261 \quad E_{53} = 5.297101449$$

(ความถี่ที่ได้จากจริง - ความถี่ที่คาดหวัง)<sup>2</sup>/ความถี่ที่คาดหวัง ; ขอแทนด้วย  $X_{ij}$  ในแต่ละตัว

$$\begin{array}{lcl} X_{11} = 3.851221623 & X_{21} = & 0.011792514 \\ X_{31} = 0.021602531 & & \\ X_{12} = 0.107167871 & X_{22} = & 0.068145754 \\ X_{32} = 0.720024321 & & \\ X_{13} = 13.12093533 & X_{23} = & 0.037664109 \\ X_{33} = 1.138262676 & & \\ X_{41} = 0.454991913 & X_{51} = & 0.44969654 \\ X_{42} = 0.120410538 & X_{52} = & 0.277751779 \\ X_{43} = 0.746939471 & X_{53} = & 0.317621285 \\ & & 1.045069605 \\ & & 1.322341923 \end{array}$$

$$X^2 = 21.44422826$$

$$\begin{array}{lcl} \text{ทดสอบนัยสำคัญที่ } .01 & df = & (5-1)*(3-1) \\ & & = 8 \end{array}$$

$$\begin{array}{lcl} \text{ค่าวิกฤตจากตารางไคสแควร์} & & \\ \text{ที่ระดับนัยสำคัญ } .01 \text{ และ } df = 8 & = & 20.09 \end{array}$$

โดย ค่าวิกฤตจากตาราง (= 20.09) มีค่าน้อยกว่า ค่าที่คำนวณได้ (= 21.44)  
แสดงว่า ค่าที่ได้จากการศึกษา อยู่ในเขตวิกฤต จึงปฏิเสธ  $H_0$

มีหลักฐานเพียงพอที่จะสรุปได้ว่า  $\langle H_1 \rangle$  การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่แตกต่างกัน ตามแต่ละขนาด ที่ระดับนัยสำคัญ .01

ตาราง 18 แสดงประเภทการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างปี 2558 – 2565 ของพื้นที่ชั้นในของ กรุงเทพมหานคร จำแนกตามจำนวนโพลีกอน

ประเภทการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน	จำนวนโพลีกอนขนาดเล็ก*	จำนวนโพลีกอนขนาดกลาง	จำนวนโพลีกอนขนาดใหญ่	รวมโพลีกอน
ไม่เปลี่ยนแปลง	259	142	49	450
พาณิชยกรรม	56	31	13	100
ที่อยู่อาศัย	82	55	14	151
เกษตรกรรม	33	29	22	84
อุตสาหกรรม	27	12	4	43
รวม	457	269	102	828

**Hypothesis** H0 การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่ไม่แตกต่างกันตามแต่ละขนาด

H1 การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่แตกต่างกัน ตามแต่ละขนาด

**Test Statistic** ความถี่ที่คาดหวัง (หรือความถี่ที่ควรจะเป็น)

$E_{ij}$  = (ผลรวมของประเภทการเปลี่ยนแปลง $\times$ )(ผลรวมของจำนวนโพลีกอนตามแต่ละขนาด)/(ผลรวมจำนวนที่ดินทั้งหมด)

$\chi^2$  = ผลรวมของ ((ความถี่ที่ได้จากจริง - ความถี่ที่คาดหวัง) $^2$ /ความถี่ที่คาดหวัง)

**Hypothesis** H0 การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่ไม่แตกต่างกัน ตามแต่ละขนาด

H1 การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่แตกต่างกัน ตามแต่ละขนาด

**Test Statistic** ความถี่ที่คาดหวัง (หรือความถี่ที่ควรจะเป็น)

$E_{ij}$  = (ผลรวมของประเภทการเปลี่ยนแปลง $\times$ )(ผลรวมของจำนวนโพลีกอนตามแต่ละขนาด)/(ผลรวมจำนวนที่ดินทั้งหมด)

$\chi^2$  = ผลรวมของ ((ความถี่ที่ได้จากจริง - ความถี่ที่คาดหวัง) $^2$ /ความถี่ที่คาดหวัง)



$$\begin{array}{lcl}
 E_{11} & = & 46.36231884 \quad E_{21} = 55.19323671 \\
 E_{31} & = & 83.34178744 \\
 E_{12} & = & 27.28985507 \quad E_{22} = 32.48792271 \\
 E_{32} & = & 49.05676329 \\
 E_{13} & = & 10.34782609 \quad E_{23} = 12.31884058 \\
 E_{33} & = & 18.60144928
 \end{array}$$

$$\begin{array}{lcl}
 E_{41} & = & 248.3695652 \quad E_{51} = 23.73309179 \\
 E_{42} & = & 146.1956522 \quad E_{52} = 13.96980676 \\
 E_{43} & = & 55.43478261 \quad E_{53} = 5.297101449
 \end{array}$$

(ความถี่ที่ได้จากจริง - ความถี่ที่คาดหวัง)<sup>2</sup>/ความถี่ที่คาดหวัง ; ขอแทนด้วย  $X_{ij}$  ในแต่ละตัว

$$\begin{array}{lcl}
 X_{11} & = & 3.851221623 \quad X_{21} = 0.011792514 \\
 X_{31} & = & 0.021602531 \\
 X_{12} & = & 0.107167871 \quad X_{22} = 0.068145754 \\
 X_{32} & = & 0.720024321 \\
 X_{13} & = & 13.12093533 \quad X_{23} = 0.037664109 \\
 X_{33} & = & 1.138262676
 \end{array}$$

$$\begin{array}{lcl}
 X_{41} & = & 0.454991913 \quad X_{51} = 0.44969654 \\
 X_{42} & = & 0.120410538 \quad X_{52} = 0.277751779 \\
 X_{43} & = & 0.746939471 \quad X_{53} = 0.317621285
 \end{array}$$

$$X^2 = 21.44422826$$

$$\text{ทดสอบนัยสำคัญที่ } .01 \quad df = (5-1)*(3-1) = 8$$

ค่าวิกฤตจากตารางไคสแควร์

ที่ระดับนัยสำคัญ .01 และ  $df = 8$  = 20.09

โดย ค่าวิกฤตจากตาราง (= 20.09) มีค่าน้อยกว่า ค่าที่คำนวณได้ (= 21.44)

แสดงว่า ค่าที่ได้จากการศึกษา อยู่ในเขตวิกฤต จึงปฏิเสธ  $H_0$

มีหลักฐานเพียงพอที่จะสรุปได้ว่า <H1>การเปลี่ยนแปลงในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทั้ง 5 ประเภท มีจำนวนโพลีกอนที่แตกต่างกัน ตามแต่ละขนาด ที่ระดับนัยสำคัญ .01



## บรรณานุกรม

- MQDC. (2565). การซื้อที่ดิน. Retrieved from <https://mqdc.com/th/contact/landpurchase>
- Stephen., W. M. (2004). *Planning Sustainability: Creating Livable, Equitable and Ecological Communities*. New York: Routledge.
- กาญจนา ตั้งชลทิพย์. (2550). เมืองโตเดี่ยวตลอดกาลของประเทศไทย. ครั้งที่ 3 พ.ศ.2550.
- ไชศรี ภัคดีสุขเจริญ. (2550). กำแพงในซอยและรั้วในใจ การปรับแนวคิดการฟื้นฟูเมือง.
- ชานน กิติโสภาคกุล. (2557). ปัจจัย ที่มี ผล ต่อ การ เปลี่ยนแปลง การ ใช้ ที่ดิน ตาม แนว รถไฟฟ้า ที่ ทำให้ เกิด การ พัฒนา เต็ม ศักยภาพ ตาม ผังเมือง รวม กรุงเทพมหานคร. จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ฐานเศรษฐกิจ. (2564). ลดภาระภาษีที่ดิน-กระทบโควิด !พบอีกที่ดินกลางเมืองปลุกกล้วย-มะนาว พริบ. Retrieved from <https://www.thansettakij.com/property/502408>
- ดวงพร บุญเลี้ยง และ อรรถกร ทองโคตร. (2561). ข้อกังวลในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย.
- ธิดารัตน์ คำล้อม และอื่น ๆ. (2555). การประเมินพื้นที่ทิ้งร้างเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ประเทศไทย. Retrieved from [http://www.thai-explore.net/search\\_detail/result/662](http://www.thai-explore.net/search_detail/result/662)
- รุจันมพร เกษเกษมสุข. (2552). การพัฒนาพื้นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน: กรณีศึกษาย่านคลองตัน กรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิต ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- สุขศรีวงศ์, ส. (2560). ผลกระทบจากพ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. Retrieved from [www.prachachat.net/columns/news-64832](http://www.prachachat.net/columns/news-64832)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

จิรัชญา พิมพ์าแป้น

วัน เดือน ปี เกิด

9 ธันวาคม 2540

วุฒิการศึกษา

สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY