



หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการเอื้อให้เกิดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่*

THE LEGAL CRITERIA IN COLLABORATIVE PROVISION OF PUBLIC SERVICES BY LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS: A CASE STUDY OF FACILITATING THE CREATION OF A LARGE MASS TRANSIT SYSTEM

ฉัตรมงคล เนตรสมจิตร์

Chatmongkol Netsomjit

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Faculty of Law, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: 6480024234@student.chula.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ การเวนคืน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน 2) ศึกษาหน้าที่และอำนาจ ขอบเขตและข้อจำกัดทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ทั้งในประเทศไทย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย และ 3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับใช้กฎหมายที่เหมาะสม โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการศึกษาเอกสาร

ผลการวิจัยพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ชัดเจน แต่อำนาจดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นประกอบด้วย โดยพบประเด็นปัญหาทางกฎหมาย 6 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ 3) การเวนคืนที่ดิน 4) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 5) การระดมทุนสาธารณะ และ 6) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเหล่านี้จะช่วยให้การจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะระยะสั้นโดยการนำกลไกทางกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้ทันทีภายใน 1 ปี ข้อเสนอแนะระยะกลางโดยการออกกฎหมายลำดับรองให้มีผลผูกพันทุกหน่วยงานภายใน 1-3 ปี และข้อเสนอแนะระยะยาวโดยการแก้ไขและบัญญัติกฎหมายใหม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในระยะ 3 ปีขึ้นไป เพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ



คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, ระบบขนส่งทางราง, การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน, การระดมทุนสาธารณะ, การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

Abstract

This research aims to: 1) examine theoretical concepts and legal criteria governing public service provision, utilization of state-owned land, land expropriation, public-private partnerships (PPPs), crowdfunding, and transit-oriented development (TOD); 2) analyze the duties, powers, scope, and legal constraints of local government organizations in developing large-scale mass transit systems in Thailand, Japan, the United States, and the Commonwealth of Australia; and 3) identify legal problems and propose appropriate legal reform recommendations. The study employs a qualitative documentary research methodology.

The findings reveal that although Section 250 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) and the Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542 (1999) clearly establish duties and powers regarding public service provision, such powers remain insufficient for developing large-scale mass transit systems. Local government organizations must therefore rely on additional legal criteria. Six principal legal issues are identified: 1) duties and powers of local government organizations; 2) utilization of state-owned land; 3) land expropriation; 4) public-private partnerships (PPPs); 5) crowdfunding; and 6) transit-oriented development (TOD). Addressing these legal criteria is essential to enabling local government organizations to develop mass transit systems successfully.

Accordingly, the researcher proposes recommendations across three timeframes. In the short term (within one year), existing executive legal mechanisms, including Cabinet resolutions, ministerial notifications, and inter-agency regulations, should be immediately utilized. In the medium term (one to three years), subordinate legislation with binding effect on all government agencies should be enacted, including ministerial regulations on state-owned land use, PPP contracts, and TOD zoning. In the long term (three years and beyond), new primary legislation should be enacted through the parliamentary process to specifically grant local government organizations authority over state-owned land management, public-private partnerships (PPPs), crowdfunding, and transit-oriented development (TOD).

Keywords: Decentralization, Rail Transport System, Public-Private Partnerships, Crowdfunding, Transit-Oriented Development

บทนำ

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ท้องถิ่นมี



ความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนตามหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหน้าที่ และอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความชัดเจน ซึ่งรวมถึงการจัดหาสิ่งสาธารณูปโภค การขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข ไฟฟ้า ประปา และการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529)

โดยที่ในปัจจุบัน การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในหลายพื้นที่อันเนื่องมาจากการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ทิศทาง ส่งผลให้เกิดปัญหาการจราจรและมลภาวะตามมา ข้อมูลจากธนาคารโลกระบุว่าในปี พ.ศ. 2567 ประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 54.32 ของประชากรทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (World Bank, 2026) ในขณะที่ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจประมาณ 76,155 - 77,021 บาทต่อคันต่อปี (Beerkaew et al., 2024) จึงเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่มุ่งพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทางรางให้เป็นโครงข่ายหลัก และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ที่ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดเพื่อลดปัญหาฝุ่น PM 2.5 (กิจบัติ กองเบญจกุล, 2563) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ (ศันสนัย เกื่อนศิริ, 2543) โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยทั้งกฎหมาย ความยืดหยุ่นในการบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นที่แท้จริงจะต้องมาพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังและการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน (Omar Azfar, 2006) แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาที่บูรณาการระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการใช้ประโยชน์และการได้มาซึ่งที่ดิน การร่วมลงทุน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งไว้ในกรอบการวิเคราะห์เดียวกันโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีโครงสร้างรัฐที่แตกต่างจากประเทศไทย อันเป็นช่องว่างของงานวิจัย (Research Gap) ที่การวิจัยนี้มุ่งศึกษา

ในทางปฏิบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการดำเนินการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่พบว่าหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของกรุงเทพมหานครกับโครงการรถไฟฟ้า BTS ที่มีการเปิดให้บริการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โครงการรถไฟฟ้ารางเบาเมืองขอนแก่น และโครงการรถไฟฟ้าโมโนเรลเมืองพัทยา ล้วนจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายอื่นที่นอกเหนือไปจากกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยเพื่อให้โครงการดังกล่าวนั้นบรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นรูปธรรม (ศันสนัย เกื่อนศิริ, 2543) และเพื่อให้โครงการพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนโดยไม่ต้องใช้งบประมาณของรัฐเกินความจำเป็น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทความวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 6 ประเด็น ได้แก่ 1) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ 3) การเวนคืนที่ดิน 4) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 5) การระดมทุนสาธารณะ และ 6) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน เนื่องจากแม้ว่ากฎหมายจะมอบหน้าที่และอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในหลักการ แต่กลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ทำให้ท้องถิ่นไม่อาจดำเนินโครงการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐ



ออสเตรเลีย ซึ่งล้วนมีโครงสร้างและระดับการกระจายอำนาจที่แตกต่างจากประเทศไทยและประสบความสำเร็จในด้านการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนโดยท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับใช้และพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิด และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดิน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน
2. เพื่อศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจ หลักเกณฑ์ ขอบเขตและข้อจำกัดทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ ทั้งในประเทศไทย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับใช้ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งรวมถึงการศึกษาบทบัญญัติทางกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองฉบับต่าง ๆ เอกสารทางวิชาการ บทความงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการภายใต้กรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบทางกฎหมาย (Comparative Legal Analysis) โดยมีขอบเขตการศึกษา 6 ประเด็น ได้แก่ 1) หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ 3) การเวนคืนที่ดิน 4) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน 5) การระดมทุนสาธารณะ และ 6) การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยใช้กฎหมายไทยเป็นกรณีหลัก และนำกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย มาเปรียบเทียบกับแต่ละมิติดังกล่าว โดยที่การคัดเลือกประเทศทั้ง 3 นั้น มีเกณฑ์ที่ชัดเจน กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดียวที่มีการกระจายอำนาจสูง ส่วนสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียเป็นสหพันธรัฐที่ท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ซึ่งล้วนมีบทเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อบริบทของไทย ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ปัญหาและให้ข้อเสนอแนะในการปรับใช้และพัฒนากฎหมายต่อไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกรณีศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนตามหลักการ แต่กลับไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอในทางปฏิบัติ โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 6 มิติ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบประเด็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนโดยท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

มิติการเปรียบเทียบ	ไทย (ปัญหาหลัก)	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย
1. หน้าที่และอำนาจท้องถิ่น	กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง ไม่ระบุชัดสำหรับระบบขนส่ง	Local Government Act กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลอิสระในการ	อำนาจท้องถิ่นมาจากรัฐธรรมนูญในแต่ละมลรัฐ โดยท้องถิ่นมีอำนาจเป็น	Sustainable Planning Act กำหนดอำนาจให้ท้องถิ่น



มิติการเปรียบเทียบ	ไทย (ปัญหาหลัก)	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย
	มวลชนขนาดใหญ่ และต้องพึ่งส่วนกลาง	ดำเนินโครงการระบบขนส่ง มวลชนได้โดยอิสระ	เจ้าของโครงการได้เต็ม รูปแบบ	ในการวางแผนและดำเนิน โครงการไว้อย่างชัดเจน
2.การใช้ที่ดินของรัฐ	แบ่งตามหน่วยงาน เจ้าของที่ดินในแต่ละ ประเภทและมีขั้นตอนที่ ซับซ้อนและแตกต่างกัน	Land Readjustment Act เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหาร จัดการที่ดินได้	กฏหมาย Uniform Relocation Assistance Act ได้กำหนดมาตรฐาน กลางสำหรับการขอใช้ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ	กฎหมาย EP&AA Act 1979 (รัฐนิวเซาท์เวลส์) สภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา การใช้ประโยชน์ แต่ต้องผ่าน การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมก่อนได้รับ อนุญาต
3.การเวนคืนที่ดิน	ท้องถิ่นไม่มีอำนาจริเริ่ม การเวนคืนได้ด้วยตนเอง เพราะไม่สามารถออก พระราชบัญญัติกำหนด ที่ดินที่จะเวนคืนได้เอง	Land Expropriation Act 1951 ระบุให้กิจการรถไฟ เป็นกิจการสาธารณะ ท้องถิ่นสามารถขอเวนคืน เพื่อจัดทำกิจการนี้ได้	Fifth Amendment และ Eminent Domain ของ มลรัฐให้อำนาจท้องถิ่น ในการเวนคืนที่ดินได้ โดยตรง	ท้องถิ่นสามารถกำหนด พื้นที่เวนคืนได้ล่วงหน้า ในผังเมือง (Public Acquisition Overlay: PAO) (รัฐวิกตอเรีย)
4.การร่วมลงทุนระหว่าง รัฐและเอกชน (PPPs)	กระบวนการถูกออกแบบ สำหรับโครงการ ระดับชาติต้องผ่านการ พิจารณาจากส่วนกลาง	PFI Act ให้อำนาจท้องถิ่น ริเริ่มโครงการได้โดยอิสระ และให้สิทธิแก่เอกชน สามารถเสนอโครงการ ไปยังท้องถิ่นได้	California Government Code เปิดโอกาสให้เอกชน เสนอโครงการได้เองโดย ไม่ต้องรอให้ท้องถิ่นริเริ่ม โครงการ	กฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 กำหนดให้เมืองครึ่งกลาง ในการประสานงาน เกี่ยวกับการร่วมลงทุน ให้กับรัฐทุกระดับ
5.การระดมทุนสาธารณะ (Crowdfunding)	เฉพาะเทศบาลและ กรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่เปิดการระดมทุนได้ ไม่เกิน 50 ล้านบาท และ ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ	เทศบาลสามารถออกขาย พันธบัตรได้ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เช่น กรณี การขายพันธบัตรเทศบาล ของเมืองโกเบ (Kobe City)	ท้องถิ่นสามารถออกขาย พันธบัตรได้ และมีการให้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อ จูงใจภาคเอกชนให้มาร่วม ทุน	ท้องถิ่นสามารถออกขาย พันธบัตรได้ภายใต้กรอบ การกำกับดูแลขององค์กร Australia Infrastructure
6.การพัฒนาพื้นที่รอบสถานี (TOD)	ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ และการทำ TOD ยังไม่ถือ ว่าเป็นประโยชน์ สาธารณะเพราะมี ประโยชน์ของเอกชน เข้ามาผสม	ใช้กฎหมายจัดรูปที่ดินโดย อาศัยความสมัครใจ แทนวิธีการเวนคืนที่ดิน และกฎหมาย Railway Business Act ที่ได้ให้สิทธิ แก่เอกชนทำธุรกิจรถไฟได้	Florida Statutes กำหนด นิยามของ TOD ไว้อย่างชัดเจน และให้เป็นหน้าที่และ อำนาจโดยแท้ของท้องถิ่น	Sustainable Planning Act ให้อำนาจและหน้าที่ แก่ท้องถิ่นดำเนินการได้

1. อำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (26) มาตรา 17 (21) และมาตรา 18 จะได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำกิจการขนส่งให้แก่ท้องถิ่นทุกประเภทไว้แล้ว (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2565) แต่ถึงอย่างไรก็ตามหน้าที่และอำนาจเหล่านั้นถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนสำหรับโครงการ



ขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ทุนและทรัพยากรอื่นอย่างมหาศาลส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเจ้าของโครงการได้อย่างแท้จริง จากข้อเท็จจริงในกรณีศึกษาพบว่า โครงการรถไฟฟ้า BTS ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ควบคู่ไปกับกลไกการให้สัมปทานให้แก่เอกชน ส่วนโครงการรถไฟฟ้ารางเบา LRT เมืองขอนแก่น ที่ดำเนินการร่วมกันของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ต้องใช้เวลากว่า 8 ปี ในการขออนุมัติโครงการจากราชการส่วนกลาง (Nation, 2023) และในโครงการรถไฟฟ้าโมโนเรลเมืองพัทยา แม้ว่า จะได้มีการศึกษาความเป็นไปได้แล้วก็ตามก็ต้องรอการอนุมัติจากราชการส่วนกลางเช่นกัน ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญกับกลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยทั้งอำนาจทางกฎหมาย ความยืดหยุ่นในการบริหาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ยังขาดหายไปในระบบกฎหมายไทย

2. ข้อจำกัดทางกฎหมายด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ที่สาธารณประโยชน์ ภายใต้การดูแลโดยกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย 2) ที่ราชพัสดุ ภายใต้การดูแลโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และ 3) ที่ทางหลวง ภายใต้การดูแลโดยกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมซึ่งปัญหาหลักที่พบคือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของแต่ละหน่วยงานมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตใช้ที่ดินตามแต่ละหน่วยงานแยกจากกัน ซึ่งใช้ระยะเวลานานและซับซ้อน (มนตรี แดงศรี และคณะ, 2554) การท้องถิ่นต้องดำเนินการขออนุญาตกับราชการส่วนกลางหลายแห่งแยกกันทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาโครงการเป็นภาระด้านค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และลดแรงจูงใจของภาคเอกชนในการเข้าร่วมโครงการเนื่องจากความไม่แน่นอนทางกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่าในประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย Land Readjustment Act ที่กำหนดกลไกให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการที่ดินเพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพมากกว่า ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Uniform Relocation Assistance and real Property Acquisition for Federal and Federally Assisted Programs ที่ กำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง (National Archives and Records Administration, 2025) และในส่วนของเครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 ที่กำหนดกรอบมาตรฐานในการประเมินและจัดสรรที่ดินของรัฐสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติและท้องถิ่นอย่างชัดเจน (Federal Register of Legislation, 2024)

3. ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษากฎหมายไทย พบว่ามีความย้อนแย้งที่สำคัญระหว่างมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กล่าวคือ ในมาตรา 4 ได้นิยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ผู้มีอำนาจเวนคืน แต่มาตรา 8 กลับกำหนดให้การเวนคืนจะต้องกระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ซึ่งต้องออกโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (ยืนยัต ใจสมุทร, 2566) ส่งผลให้ท้องถิ่นมีสถานะเป็นเพียงผู้ใช้ประโยชน์จากการเวนคืน แต่ไม่ใช่ผู้ริเริ่มกระบวนการ ความย้อนแย้งดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแม้กฎหมายจะยอมรับสถานะของท้องถิ่นในนามของความเป็นผู้มีอำนาจเวนคืน แต่ยังไม่ได้อนุญาตที่แท้จริงในทางปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของต่างประเทศพบว่า ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมาย Land Expropriation Act 1951 มาตรา 3 ได้กำหนดให้กิจการรถไฟและการขนส่งมวลชนสามารถเวนคืนที่ดินได้อย่างชัดเจน และท้องถิ่นสามารถยื่นขอใบอนุญาตเวนคืน



ที่ดินต่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยตรงผ่านกระบวนการที่มีขั้นตอนชัดเจน อีกทั้งในทางปฏิบัติรัฐจะเจรจาซื้อขายกับเจ้าของที่ดินในราคาเต็มก่อนเสมอและจะใช้อำนาจบังคับเวนคืนที่ดินก็ต่อเมื่อการเจรจาไม่สำเร็จเป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น (Marissa L.L. Lum, 2007) ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข ฉบับที่ 5 (Fifth Amendment) ได้กำหนดหลักการไว้ว่าห้ามนำทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ในกิจการสาธารณะประโยชน์โดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม ประกอบกับกฎหมายของแต่ละรัฐและในแต่ละท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินได้โดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน (Eminent Domain) โดยตรง และในเครือรัฐออสเตรเลียรัฐวิกตอเรีย มีลักษณะที่สำคัญคือการให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดพื้นที่ที่จะเวนคืนในรูปแบบของการกำหนดแนวทางการสงวนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Public Acquisition Overlay: PAO) ซึ่งเป็นแผนการใช้ที่ดินที่ระบุไว้ว่ามีที่ดินแปลงใดบ้างที่อาจถูกเวนคืนในอนาคต (The Victorian State Government, 2023) ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเวนคืนที่ดินได้อย่างมีทิศทาง สร้างความโปร่งใสให้กับประชาชนได้ว่าที่ดินจะถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไรถูกที่ถูกทาง

4. ข้อจำกัดทางกฎหมายด้านกลไกการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

ในพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ได้นิยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หน่วยงานเจ้าของโครงการ” แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการพิจารณาโครงการร่วมลงทุนที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินโครงการของท้องถิ่น และยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่ภาคเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนในโครงการของท้องถิ่น จึงยังไม่เป็นที่สนใจให้แก่ภาคเอกชน (กฤษณพงศ์ ชาญวิรวงศ์, 2553) กรณีโครงการรถไฟฟ้าโมโนเรลเมืองพัทยาที่ได้ทำการศึกษาแล้วได้สะท้อนให้เห็นปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจน กล่าวคือ แม้ว่าเมืองพัทยาจะได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและกำหนดรูปแบบทางเลือกการร่วมลงทุนไว้หลายรูปแบบ แต่กลับต้องเผชิญกับความล่าช้าในการอนุมัติโครงการจากส่วนกลาง ต่างจากประเทศญี่ปุ่นมีนโยบาย PFI (Private Finance Initiative) ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มและบริหารโครงการร่วมลงทุนได้เป็นอิสระมากกว่าภายใต้กรอบของกฎหมาย PFI Act และ Guidelines (Cabinet Office of Japan, 2025) และในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นยังได้ให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเสนอโครงการร่วมลงทุนแก่ท้องถิ่นได้โดยไม่จำเป็นต้องรอการเสนอโครงการโดยท้องถิ่นก่อนแต่อย่างใด หากเห็นว่าท้องถิ่น ใด มีศักยภาพเพียงพอและในเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ชื่อว่า Infrastructure Australia (IA) ในฐานะองค์กรอิสระระดับรัฐบาลกลางที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นสื่อกลางและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในทุกๆ ระดับ ในการส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและการประเมินโครงการร่วมลงทุน (Infrastructure Australia, 2024) นอกจากนี้ ในระดับรัฐ เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ ยังมีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นที่ประสงค์ดำเนินโครงการร่วมลงทุนจะต้องปฏิบัติตาม PPP Guidelines ที่มีกระบวนการชัดเจนทุกขั้นตอน จากบทเรียนของทั้งสามประเทศดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนในระบบกฎหมายไทยที่ยังขาดกระบวนการที่ชัดเจนในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนต้องพึ่งพาการอนุมัติจากราชการส่วนกลางอยู่มาก

5. โอกาสและความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะในรูปแบบใหม่

ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ออกแบบมาเพื่อคุ้มครองการระดมทุนโดยเอกชนที่แสวงหากำไรเป็นหลัก มิใช่สำหรับการระดมทุนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะ อีกทั้งตามมาตรา 57 ตรี



แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 94 เปิดช่องให้เฉพาะเทศบาลและกรุงเทพมหานครสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อเปิดการระดมทุนได้เท่านั้น นอกจากนี้ ตามประกาศคณะกรรมการตลาดทุน ที่ ทจ. 21/2562 กำหนดวงเงินการระดมทุนผ่าน Crowdfunding ชนิดรายย่อยรวมกันไม่เกิน 50 ล้านบาทต่อบริษัท ซึ่งไม่สอดคล้องกับการลงทุนในโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินหลายหมื่นล้านบาท

กรณีโครงการรถไฟฟ้ารางเบาเมืองขอนแก่นถือเป็นตัวอย่างที่โดดเด่น ที่ชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นพยายามปรับตัวโดยการรวมตัวกันของเทศบาลทั้ง 5 แห่งร่วมกันจัดตั้งบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) เพื่อเปิดการระดมทุนจากประชาชนทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบดังกล่าวยังอยู่ในพื้นที่สีเทาทางกฎหมายซึ่งยังไม่ค่อยชัดเจนมากนัก เพราะยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่รองรับการระดมทุนสาธารณะโดยท้องถิ่นเป็นการเฉพาะซึ่งมีความแตกต่างจากในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีระบบ Municipal Bond คือการออกพันธบัตรเทศบาลโดยมีผู้ค้ำประกันเป็นรัฐบาลแห่งชาติ และการระดมทุนแบบ Crowdfunding เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดทำระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการระดมทุนผ่านบริษัทตัวกลางภายใต้การควบคุมของสำนักงานกำกับหลักทรัพย์ของอเมริกา ซึ่งการระดมทุนทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวล้วนได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐบาลกลางจึงเป็นที่ยอมรับและเป็นที่สนใจแก่ผู้ลงทุนจำนวนมาก นอกจากนี้ ในกฎหมาย Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act (MAP-21) ได้เปิดช่องให้รัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการระดมทุนสาธารณะในระดับท้องถิ่น เช่น Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act (TIFIA) และ กฎหมาย Fixing Americas Surface Transportation Act (FAST Act) ได้เปิดช่องให้ท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางเพื่อใช้ดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ได้ อันเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดหาทุน และไม่ต้องพึ่งพางบประมาณกลางเพียงทางเดียว ในขณะที่การระดมทุนในประเทศญี่ปุ่นนั้นก็มีตัวอย่างกรณีศึกษาที่น่าสนใจ คือกรณีเทศบาลเมืองโกเบ ที่มีการออกพันธบัตรเทศบาลภายใต้การดำเนินการโดยบริษัท Kobe City Company Co., Ltd. ขายให้แก่คนทั่วโลกเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการพัฒนาเมืองและฟื้นฟูเมืองจากการประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ อยู่บ่อยครั้งที่ไม่อาจรองรับงบประมาณจากรัฐบาลได้ (ฤทธิพงษ์ รัตนพลที และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนสุ, 2560) และในเครือรัฐออสเตรเลียมีหน่วยงาน Australian securities and Investments Commission (ASIC) ทำหน้าที่กำกับดูแลการระดมทุนทั้งในภาคเอกชนและภาคสาธารณะ โดยกฎหมายได้เปิดช่องให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรท้องถิ่น (Local Government Bond) เพื่อระดมทุนจากตลาดทุนได้ภายใต้กรอบที่หน่วยงาน Infrastructure Australia (IA) กำหนดไว้

6. ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD)

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) เป็นการเฉพาะ แต่ในเชิงนโยบายและกฎหมายบางฉบับก็ได้ให้การยอมรับแนวคิดดังกล่าวบ้างแล้ว เช่น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ในระยะ 500 เมตร รอบสถานีขนส่งมวลชน ที่ได้ให้สิทธิในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและแหล่งการค้ารอบบริเวณดังกล่าวได้อย่างหนาแน่นและหลากหลายเป็นพิเศษเพื่อสนับสนุนการเข้าใช้ระบบขนส่งมวลชน แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ ปัญหาหนึ่งก็คือการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อนำมาพัฒนาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้การเวนคืนจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งโดยลักษณะแล้วการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวมักจะมีประโยชน์ของเอกชนถึงประโยชน์สาธารณะเจือปนอยู่ด้วย จึงอาจถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของเอกชนหรือเกินขอบเขตของความเป็นประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าเจตนารมณ์สุดท้ายจะเป็นไปเพื่อพัฒนาและสนับสนุน



การเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะโดยทางอ้อมในด้านการพัฒนาเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมก็ตาม ส่งผลให้การพัฒนาศูนย์รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด TOD จึงยังไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยวิธีการเวนคืนที่ดินได้อย่างสมบูรณ์ตามกฎหมายปัจจุบัน และอาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 วรรคสองได้ (สหรัฐ อภินิษฐศาสตร์, 2568) เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในต่างประเทศพบว่า ในประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายจัดรูปที่ดินโดยอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดินเป็นกลไกหลักแทนกลไกการเวนคืนที่ดิน ประกอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจรถไฟที่มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามแนวเส้นทางรถไฟ (ศักดิ์สิทธิ์ เถลิ้มพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2559) ในขณะที่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย โดยส่วนใหญ่เน้นมักจะเป็นอำนาจโดยแท้ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรงในการออกกฎหมายเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาที่ดินที่รัฐบาลมตรัฐได้วางเอาไว้ ซึ่งแตกต่างจากบริบทของประเทศไทยที่ยังคงมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในด้านนี้ อย่างชัดเจน (Cervero R. & Murakami J., 2008) ความไม่แน่นอนของกฎหมายไทยดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคต่อการดึงดูดภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสร้างรายได้เพื่อค้ำจุนระบบขนส่งมวลชนให้มีความยั่งยืนทางการเงินเพื่อทดแทนการพึ่งพารายได้จากค่าโดยสารเพียงทางเดียวซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนได้

อภิปรายผล

การวิจัยนี้อาศัยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ การกระจายอำนาจที่แท้จริงจะต้องมาพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจทางการเงินการคลัง การบริหารจัดการและการตัดสินใจเชิงนโยบาย มิใช่การถ่ายโอนเพียงภารกิจโดยที่ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายรองรับ (Omar Azfar, 2006) ประกอบกับการอาศัยหลักคิดการจัดบริการสาธารณะที่ดี 4 ประการ ได้แก่ 1) ความเหมาะสมของประเภทบริการสาธารณะ 2) ระดับการแสวงหาประโยชน์และการแสวงหาผลกำไร 3) กลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณะ และ 4) ความสอดคล้องระหว่างประเภทและรูปแบบของบริการสาธารณะ (วุฒิสสาร ตันไชย, 2559) ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวยังขาดหายไปสำหรับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน จากผลการวิจัยได้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาหลักในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นไม่ได้เกิดจากข้อจำกัดด้านหน้าที่และอำนาจตามหลักการ แต่เกิดจากข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างของกฎหมายที่ยังออกแบบให้องค์กรการตัดสินใจที่ราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาผ่านหลักการกระจายอำนาจแล้ว จะพบว่า การกระจายอำนาจคือการอนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มปฏิบัติการใด ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (Timothy D. Sisk, 2001) และลักษณะของการกระจายอำนาจที่แท้จริงจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ 1) การแยกเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระ 2) มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง 3) มีการเลือกตั้งภายในท้องถิ่น และ 4) ความเป็นอิสระในการดำเนินการโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง (เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล, 2564) เมื่อย้อนมองการกระจายอำนาจในบริบทของประเทศไทยจะพบว่าแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจทางพื้นที่และภารกิจแล้วในระดับหนึ่ง แต่ท้องถิ่นก็ยังขาดความสามารถในการริเริ่มภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในทุกมิติ ทั้งในมิติด้านการบริหารจัดการและการได้มาซึ่งที่ดิน การร่วมลงทุน การระดมทุน และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ซึ่งทั้งหมดนี้ยังคงถูกควบคุมและตัดสินใจโดยราชการส่วนกลางแทบทั้งสิ้น จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อันเป็นการกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ



ในประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จากผลการวิจัยพบว่าปัญหาไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนที่ดิน แต่เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่แบ่งแยกการถือครองและการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่แยกตามหน่วยงานโดยสิ้นเชิง ซึ่งมีการแบ่งแยกออกเป็นหลายประเภทและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำให้กระบวนการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐมีความซับซ้อนและล่าช้า (มนตรี แดงศรี และคณะ, 2554) เมื่อพิจารณาผ่านหลักการกระจายอำนาจ สะท้อนให้เห็นปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ แม้ท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำระบบขนส่งมวลชน แต่ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินโครงการกลับยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งการกระจายอำนาจจะมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นได้โดยตรง แต่หากการตัดสินใจยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจก็ไม่อาจบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติ (Anne Mette Kjaer, 2004) ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบในเชิงนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมักถูกมองข้ามก็คือความล่าช้าในการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐ ไม่เพียงแต่ทำให้การดำเนินโครงการต้องล่าช้าออกไปเท่านั้น แต่ยังสร้างความไม่แน่นอนที่จะลดแรงจูงใจของภาคเอกชนให้เข้าร่วมดำเนินโครงการกับท้องถิ่นด้วย เนื่องจากภาคเอกชนต้องการความชัดเจนในเรื่องสิทธิการใช้ที่ดินก่อนตัดสินใจลงทุนเสมอ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีต่างประเทศ พบว่าในประเทศญี่ปุ่น กฎหมาย Land Readjustment Act ได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารจัดการที่ดินได้โดยอาศัยกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานในภาพรวม มากกว่าการขออนุญาตเป็นรายกรณีอย่างเคร่งครัด ในขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมาย Infrastructure Australia Act 2008 กำหนดกรอบมาตรฐานในการจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อโครงการโครงสร้างพื้นฐานโดยมี Infrastructure Australia (IA) เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างในทุกระดับ (Federal Register of Legislation, 2024) ความแตกต่างดังกล่าวยืนยันว่าการแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ต้องอาศัยการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในระดับโครงสร้างกฎหมาย โดยเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ที่ดินของรัฐเพื่อจัดทำระบบขนส่งมวลชนได้โดยตรงในบางกรณี ภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลความปลอดภัย และการรักษาประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจน

ในส่วนของประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความย้อนแย้งเชิงกฎหมายที่สำคัญ กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 จะนิยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น "เจ้าหน้าที" ที่มีอำนาจในการเวนคืนได้ แต่ในทางปฏิบัติ มาตรา 8 กำหนดให้การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (ยืนหยัด ใจสมุทร, 2566) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นเพียง "ผู้ใช้ประโยชน์" ในที่ดินที่ราชการส่วนกลางเวนคืนมาให้เท่านั้นมิใช่อำนาจจริงเริ่มกระบวนการเวนคืนได้โดยตรง เมื่อนำหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นมาพิจารณาประกอบแล้ว พบว่ายังมีความย้อนแย้งในเชิงกฎหมายอยู่ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่รับรองให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกลับส่งมอบอำนาจการเวนคืนที่ดินไว้ที่คณะรัฐมนตรีซึ่งขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรวมถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น (ภิรมย์พร ไซยยนต์, 2557) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อประชาชนต้องการให้มีระบบขนส่งมวลชนขึ้นภายในท้องถิ่นและยินยอมให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อดำเนินโครงการได้ แต่ท้องถิ่นไม่สามารถริเริ่มการเวนคืนได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้ดำเนินการได้เอง ท้องถิ่นจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้กรณีที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจริเริ่มการเวนคืนที่ดิน ทำให้การพัฒนาโครงการระบบขนส่งมวลชนต้องอาศัยการพิจารณาจากส่วนกลางซึ่งอาจใช้เวลานานหลายปี อีกทั้งในทางปฏิบัติยังพบว่าทางเลือกอื่นในการได้มาซึ่งที่ดิน เช่น การซื้อขายโดยตรงหรือการเช่าในระยะยาว ซึ่งต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูงมากจน



เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเห็นได้ชัดก็ต่อเมื่อท้องถิ่นมีทรัพยากรที่มากพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547) สภาพการณ์ดังกล่าวแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 5 (Fifth Amendment) กำหนดหลักการว่าห้ามนำทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ในกิจการสาธารณะโดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมและกฎหมายของแต่ละมลรัฐให้อำนาจท้องถิ่นเวนคืนที่ดินได้โดยตรงตามกฎหมาย Eminent Domain ของตน หรือในกรณีของเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐวิศกตอเรียที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นกำหนดพื้นที่ที่จะได้มาเพื่อสาธารณประโยชน์ผ่านกลไก Public Acquisition Overlay (PAO) ในผังเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าที่ดินจะถูกเวนคืนเพื่อ อภิการใดในอนาคต (The Victorian State Government, 2023) และในกรณีของประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมาย Land Expropriation Act 1951 มาตรา 3 ได้กำหนดให้กิจการรถไฟและการขนส่งมวลชนเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นสามารถยื่นขอใบอนุญาตเวนคืนได้โดยตรงต่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าการจังหวัดผ่านกระบวนการที่มีขั้นตอนชัดเจน (Marissa L.L. Lum, 2007)

ในประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ถูกออกแบบโดยมีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจสำหรับโครงการในระดับชาติโดยเฉพาะ กล่าวคือโครงการที่มีมูลค่าเกิน 5,000 ล้านบาท จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและมีกระบวนการพิจารณาที่ซับซ้อนและยาวนาน ส่งผลให้ท้องถิ่นมีสถานะเป็น "ผู้ปฏิบัติตามขั้นตอน" มากกว่าการเป็นเจ้าของนโยบายและบริหารจัดการโครงการ จึงไม่เป็นวิธีการที่มุ่งใจให้แก่ภาคเอกชนในการเข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการขาดการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นซึ่งเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางการนโยบายได้ด้วยตนเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) แต่กลไกการร่วมลงทุนในปัจจุบันกลับสร้างการพึ่งพิงราชการส่วนกลางมากกว่าที่จะสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่น และขัดต่อหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง กล่าวคือ การกระจายอำนาจจะมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมาพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจทางการเงินและการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน (Omar Azfar, 2006) เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่กฎหมาย PFI Act ได้กำหนดฐานอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถเป็นเจ้าของโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนได้โดยตรง รวมไปถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการเงินเพื่อดึงดูดภาคเอกชนให้เข้าร่วมลงทุน (กฤษณพงศ์ ขาญวิวัฒน์, 2553) ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่กฎหมาย California Government Code มาตรา 5956 et seq. เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนยื่นข้อเสนอโครงการร่วมลงทุนต่อท้องถิ่นได้เองโดยไม่ต้องรอการริเริ่มจากท้องถิ่นก่อน ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับโครงสร้างกฎหมายการร่วมลงทุนของไทยให้รองรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ผลกระทบเชิงนโยบายที่สำคัญที่สุดของข้อจำกัดด้านการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนคือการที่กลไกนี้ไม่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือเมื่ออำนาจได้ถูกกระจายไปยังท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจการตัดสินใจและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า (Anne Mette Kjaer, 2004) ดังนั้น การปฏิรูปกลไกการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนจึงควรมุ่งเน้นไปที่ การลดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติจากส่วนกลางโดยมีการเพิ่มสัดส่วนการตัดสินใจจากท้องถิ่นเพิ่มเข้าไปด้วยและการเพิ่มสิทธิประโยชน์ที่จะจูงใจภาคเอกชนให้เข้าร่วมลงทุนในโครงการของท้องถิ่น

ในประเด็นโอกาสและความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะ ผลการวิจัยพบว่าเป็นอีกวิธีการจัดหาทุนสำหรับท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่งที่มีศักยภาพสูง แต่กรอบทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เอื้อต่อการใช้กลไกดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอุปสรรค



และความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะพบว่ากฎหมายไทยถูกออกแบบมาเพื่อคุ้มครองการระดมทุนของภาคเอกชนที่แสวงหาผลกำไรเพื่อดำเนินธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางเท่านั้น (SME) (นันทวัฒน์ พรเลิศกชกร และคณะ, 2561) ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อการระดมทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะ และกฎหมายเปิดช่องให้เฉพาะเทศบาลและกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่สามารถเปิดบริษัทจำกัดเพื่อเปิดการระดมทุนได้ แต่กลับไม่ได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น เมื่อนำหลักการกระจายอำนาจมาพิจารณาประกอบแล้วเห็นได้ว่า ท้องถิ่นยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจในทางการคลังในส่วนของการมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการระดมทุนสาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นโดยตรงซึ่งต่างจากกรณีของเทศบาลนครโกเบในประเทศญี่ปุ่นที่สามารถเปิดการระดมทุนจากนักลงทุนทั่วโลกผ่านรูปแบบการจำหน่ายพันธบัตรเทศบาล (ฤทธิพงษ์ รัตนพลที และศุภวัฒน์กร วงศ์นวนสุ, 2560) หรือในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่มีการให้สิทธิยกเว้นภาษีแก่พันธบัตรเทศบาล ซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ดึงดูดนักลงทุนและลดต้นทุนทางการเงินของท้องถิ่นได้อย่างมีนัยสำคัญ ความแตกต่างดังกล่าวได้ยืนยันความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนารอบกฎหมายการระดมทุนสาธารณะที่เป็นการเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกประเภท รวมไปถึงการกำหนดกรอบสิทธิประโยชน์ทางการเงินและภาษีที่เหมาะสมเพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้าร่วมระดมทุนให้ได้มากที่สุด

ประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นปัญหาเชิงตีความกฎหมายที่มีความละเอียดอ่อน กล่าวคือ แม้การพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD จะมีเจตนารมณ์ขั้นสุดท้ายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนและก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะโดยทางอ้อมในด้านการพัฒนาเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่โดยลักษณะแล้วกิจการดังกล่าวมีประโยชน์ของเอกชนกึ่งประโยชน์สาธารณะเจือปนอยู่ด้วย จึงอาจถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์เอกชน หรือเกินขอบเขตของความเป็นประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 37 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งจำกัดวัตถุประสงค์การเวนคืนไว้เฉพาะกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง (สหรัฐ อภิวิชญศาสตร์, 2568) เมื่อวิพากษ์ในเชิงกฎหมายมหาชน ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการตีความกฎหมายค่อนข้างแคบ เคร่งครัดมากเกินไปและไม่มีความสอดคล้องกับหลักพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักที่ว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (le principe d'adaptation) ว่าผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการหรือแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่จะส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในหลายมิติ เช่น การลดการใช้ยานพาหนะส่วนตัว เมืองได้รับการพัฒนาอย่างมีทิศทางและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สร้างการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ และเป็นแหล่งรายได้ให้กับเมือง โดยเฉพาะเพื่อการนำรายได้จากการพัฒนาพื้นที่กลับไปอุดหนุนและพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนแทนการพึ่งพางบประมาณของรัฐและรายได้จากค่าโดยสารเพียงทางเดียว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดนิยามของ “ประโยชน์ สาธารณะ” ในบริบทของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้มีความชัดเจน เพื่อเปิดทางให้รัฐสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การอภิปรายผลในทุกประเด็นได้ยืนยันข้อค้นพบที่สำคัญว่า ปัญหาหลักในการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็น “ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างหลักการกระจายอำนาจกับกลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติ” กล่าวคือ เมื่อพิจารณาตามกรอบทฤษฎีการกระจายอำนาจแล้วจะพบว่าระบบกฎหมายไทยได้กระจายอำนาจทางพื้นที่และกิจการให้แก่ท้องถิ่นในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ได้กระจายอำนาจทางการคลังและยังไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจในการริเริ่มและตัดสินใจดำเนินการที่จำเป็นในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ



การเวนคืนที่ดิน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนให้แก่ท้องถิ่นอย่างครบถ้วนส่งผลให้ท้องถิ่นตกอยู่ในสถานะผู้มีหน้าที่และอำนาจตามหลักการ แต่ยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จำเป็นในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องอาศัยการปฏิรูปกฎหมายในทุกประเด็นพร้อมกันอย่างบูรณาการโดยไม่อาจแก้ไขได้โดยลำพังเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และจะต้องดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่น การสร้างระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง และการมีกลไกบรรเทาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นเพื่อเป็นการยกระดับการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้สูงขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

องค์ความรู้ใหม่

จากการวิจัยสามารถสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ได้ว่า ปัญหาของการจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะเป็น “ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างหลักการกระจายอำนาจกับกลไกทางกฎหมายในทางปฏิบัติ” ซึ่งผู้วิจัยสังเคราะห์ได้ออกมาเป็นโมเดล 3 ชั้น ดังนี้

ชั้นที่ 1 (ชั้นฐาน) อำนาจตามหลักการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายการกระจายอำนาจและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทได้มอบหน้าที่และอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไว้แล้ว

ชั้นที่ 2 (ชั้นกลาง) กลไกทางกฎหมายเชิงโครงสร้างทั้ง 6 มิติ ได้แก่ อำนาจของท้องถิ่น การใช้ที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดิน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การระดมทุนสาธารณะ และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ยังคงสงวนอำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จำเป็นในการดำเนินโครงการ

ชั้นที่ 3 (ชั้นบน) ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือท้องถิ่นไม่อาจจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ได้อย่างอิสระและยั่งยืน

จากโมเดลทั้ง 3 ชั้นดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า หากชั้นที่ 2 ไม่สมบูรณ์ อำนาจในชั้นที่ 1 จะไม่อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ในชั้นที่ 3 ได้ ซึ่งโมเดลดังกล่าวนี้สามารถนำไปประยุกต์และวิเคราะห์การจัดทำบริการสาธารณะในประเภทอื่นได้ โดยท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยได้ต่อไป ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 โมเดลกรอบการวิเคราะห์ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย

ชั้นที่ 3 (ชั้นบนสุด) ผลลัพธ์					
ท้องถิ่นสามารถจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และพึ่งพาตัวเองได้					
▲					
ชั้นที่ 2 (ชั้นกลาง) กลไกทางกฎหมายเชิงโครงสร้างทั้ง 6 มิติ					
มิติที่ 1	มิติที่ 2	มิติที่ 3	มิติที่ 4	มิติที่ 5	มิติที่ 6
อำนาจท้องถิ่น	การใช้ที่ดินของรัฐ	การเวนคืนที่ดิน	การร่วมลงทุน	การระดมทุน	การพัฒนาพื้นที่
ให้อำนาจที่ชัดเจนสำหรับโครงการขนาดใหญ่	มีองค์กรกลางในการประสานการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ให้อำนาจท้องถิ่นริเริ่มการเวนคืนได้โดยตรง	มีกระบวนการเฉพาะที่เหมาะสมกับท้องถิ่น	ครอบคลุมทุกประเภทของท้องถิ่น และมีวงเงินที่เหมาะสม	มีกฎหมายเฉพาะ
▲	▲	▲	▲	▲	
ขาดกลไกสำหรับโครงการขนาดใหญ่ในบริบทของท้องถิ่น	ต้องขออนุญาตจากหลายหน่วยงานแยกกันรายกรณี	กฎหมายจำกัดให้การเวนคืนเป็นอำนาจเฉพาะส่วนกลาง	กฎหมายออกแบบสำหรับโครงการในระดับชาติเท่านั้น	จำกัดให้เฉพาะเทศบาลและกรุงเทพมหานครเท่านั้น	ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ
▲					
ชั้นที่ 1 (ชั้นฐาน) อำนาจตามหลักการ					



สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหน้าที่และอำนาจตามหลักการในรัฐธรรมนูญกฎหมาย การกระจายอำนาจ และกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท แต่ยังคงกลไกทางกฎหมาย ที่จะสนับสนุนให้การจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ให้บรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ กระบวนการขออนุญาต ใช้ที่ดินของรัฐทุกประเภทมีความความซับซ้อนและล่าช้าอำนาจการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะยังคงถูกสงวนไว้ที่ ราชการส่วนกลางโดยที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่น้อยมาก กลไกการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนไม่ได้ถูกออกแบบมา สำหรับโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การระดมทุนสาธารณะยังไม่ครอบคลุมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทที่จะสามารถเปิดการระดมทุนได้ และการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์รอบสถานีขนส่งมวลชนที่ยังไม่มีกฎหมายเป็นการ เฉพาะ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในระยะสั้น มุ่งเน้นการปรับใช้อำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารและกลไกที่มีอยู่แล้วให้เกิด ผลสัมฤทธิ์ได้ทันทีภายในระยะ 1 ปี โดยจัดลำดับความสำคัญไว้ 3 ข้อ ดังนี้

(1.1) กระทรวงมหาดไทยควรมีการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดทำระบบขนส่ง มวลชนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตีความหน้าที่และอำนาจด้านการขนส่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมถึงระบบขนส่งขนาดใหญ่ในเขตเมือง พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำด้านศักยภาพขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินโครงการควบคู่ไปกับการผลักดันให้คณะรัฐมนตรีออกมติกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างราชการ ส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น

(1.2) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม ควรมีการออกระเบียบร่วมกัน เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐในทุกประเภทในรูปแบบ One Stop Service แบบเบ็ดเสร็จ หนึ่ง จุดเดียว พร้อมยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับส่วนที่เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อจัดทำกิจการสาธารณะ

(1.3) คณะรัฐมนตรีควรมีการออกมติรับรองแนวคิด TOD เป็นนโยบายระดับชาติและวินิจฉัยให้การพัฒนา พื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในระยะ 500-800 เมตร ถือเป็นกิจการที่อยู่ในขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ

2. ข้อเสนอแนะในระยะกลาง มุ่งเน้นการออกกฎหมายลำดับรองที่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ภายในระยะ 1-3 ปี แบ่งออกเป็น 5 ข้อ ดังนี้

(2.1) กระทรวงการคลังควรออกกฎกระทรวงกำหนดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำหรับโครงการระบบขนส่งมวลชนของท้องถิ่น และกระทรวงคมนาคมควรมีการออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียม การใช้ที่ทางหลวงสำหรับการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชน

(2.2) สำนักนายกรัฐมนตรีควรมีการออกระเบียบว่าด้วยการมีส่วนร่วมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการเวนคืน เพื่อให้ท้องถิ่นมีสิทธิขอริเริ่มกระบวนการเวนคืนได้ด้วยตนเอง โดยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิยื่นคำขอริเริ่มกระบวนการเวนคืนต่อกระทรวงที่มีอำนาจ และให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การ แต่งตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าทีเวนคืนในโครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตน

(2.3) คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนควรมีการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ พิเศษที่เหมาะสมสำหรับโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกเว้นขั้นตอนการเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีสำหรับ



โครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด รวมไปถึงการให้กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การทำสัญญาร่วมลงทุนของท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดให้มีที่ปรึกษาโครงการเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกขั้นตอน

(2.4) คณะกรรมการกำกับตลาดทุนควรออกประกาศขยายเพดานวงเงินการระดมทุนสำหรับนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สอดคล้องกับมูลค่าของโครงการที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยควรมีการออกกฎกระทรวงขยายอำนาจการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจให้ครอบคลุมไปถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

(2.5) กระทรวงมหาดไทยควรมีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การกำหนดเขตพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนไว้ในผังเมืองรวม และออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดรูปที่ดินโดยสมัครใจสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

3. ข้อเสนอแนะในระยะยาว มุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในรูปแบบของการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องใช้ระยะเวลา 3 ปีขึ้นไป โดยจัดลำดับความสำคัญไว้ 6 ข้อ ดังนี้

(3.1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มมาตรา 16 (26/1) เพื่อกำหนดให้การจัดทำระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในเขตเมืองเป็นภารกิจที่สามารถถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ พร้อมกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติขั้นต่ำด้านรายได้ บุคลากร และแผนการเงิน และการเพิ่มมาตรา 16/2 เพื่อแบ่งโครงการระดับท้องถิ่นออกจากโครงการระดับชาติให้ชัดเจน

(3.2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยที่ดิน โดยให้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้โดยตรงในบางกรณี โดยเฉพาะการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง

(3.3) การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยให้มีการเพิ่มหมวดใหม่ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มการเวนคืนได้ด้วยตนเอง พร้อมกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ และกลไกการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

(3.4) การแก้ไขพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 โดยมีการเพิ่มหมวดใหม่ว่าด้วยการร่วมลงทุนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับภาคเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวมไปถึงการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเสนอโครงการร่วมลงทุนโดยไม่จำเป็นต้องรอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มโครงการหากเอกชนเห็นว่าท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ

(3.5) การตราพระราชบัญญัติการระดมทุนสาธารณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... เพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการการระดมทุนให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกประเภท พร้อมทั้งกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีและการเงินให้แก่การลงทุนเพื่อดึงดูดให้เข้าร่วมระดมทุนในโครงการของท้องถิ่น

(3.6) การตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เพื่อรองรับแนวคิด TOD และกำหนดให้การเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้เป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน และการกำหนดกลไกการจัดสรรรายได้จากการพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนโครงการระบบขนส่งมวลชน

ทั้งนี้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะไว้นั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย



พ.ศ. 2562 ด้วย กล่าวคือ กฎหมายฉบับนั้น ๆ จะต้องมีการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น มีความจำเป็น มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านจากประชาชน และต้องระวังไม่ให้เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป และเมื่อครบระยะเวลา 5 ปี จะต้องมีการกลับมาทบทวนประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่การประกาศใช้แล้วนั้นว่ามีความเหมาะสมกับสังคมในปัจจุบันหรือไม่ สร้างภาระหรือข้อจำกัดเกินความจำเป็นหรือไม่ มีการใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมหรือไม่ และกฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาและเกิดการพัฒนาดังจริงหรือไม่ เพื่อให้บรรดากฎหมายที่เสนอแนะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนแนวทางสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไปนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงความเหมาะสมความเป็นไปได้ และผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอในบทความวิจัยฉบับนี้ในเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายอย่างรอบด้าน รวมไปถึงการศึกษารูปแบบองค์กรกำกับดูแลและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎพงศ์ ชาญวิวงศ์. (2553). ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในรูปแบบหุ้นส่วนวิสาหกิจ (PPPs) ที่ปรากฏในประเทศไทย. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิจปติ กองเบญจสุข. (2563). กฎหมายการคลังและกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ ข้อความคิด. ใน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ พรเลิศกษกร และคณะ. (2561). ปัญหา อุปสรรค และความท้าทายของการระดมทุนสาธารณะ สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี. 12 (ฉบับพิเศษ), 393-404.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มนตรี แดงศรี และคณะ. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน. ใน รายงานการวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เย็นหยัด ใจสมุทร. (2566). พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ฤทธิพงษ์ รัตนพลที และศุภวัฒน์กร วงศ์นวสุ. (2560). ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนากองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเมืองขอนแก่น. วารสารการบริหารการปกครอง (Governance Journal). 6 (1), 335-336.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เล่ม 5, (หน้า 6-7). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.



- ศักดิ์สิทธิ์ เณิมพงศ์ และอภิวัดน์ รัตนวราหะ. (2559). แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย. ใน รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- คันสนีย์ เกื่อนศิริ. (2543). การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2565). หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- สหรัฐ อภินิษฐศาสตร์. (2568). แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) กับความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน: แนวทางเชิงวิเคราะห์ในการตีความของวัตถุประสงค์ของการเวนคืน - กรณีศึกษาโครงการแอชตัน โอโศกตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่). ใน รายงานการวิจัย. คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล. (2564). คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Anne Mette Kjaer. (2004). Governance. (1st Edition). Cambridge: Polity Press.
- Beerkaew et al. (2024). The Cost of Traffic Congestion and Marginal Cost of Delay in Bangkok Metropolis. Asian Journal of Applied Economics. 31, 50-64.
- Cabinet Office of Japan. (2025). Guidelines on PFI Projects Implementation Process. Retrieved From https://www8.cao.go.jp/pfi/en/laws/pdf/en_process_guideline.pdf
- Cervero R. & Murakami J. (2008). Rail + Property Development: A model of sustainable transit finance and urbanism, working paper, UC Berkeley Centre for Future Urban Transport. Retrieved From <http://www.its.berkeley.edu/publications/UCB/2008/VWP/UCB-ITS-VWP-2008-5.pdf>.
- Federal Register of Legislation. (2024). Infrastructure Australia Act 2008. Retrieved From <https://www.legislation.gov.au/C2008A00017/latest/text>
- Infrastructure Australia. (2024). Infrastructure Australia. Retrieved From <https://www.infrastructureaustralia.gov.au/what-we-do>
- Marissa L.L. Lum. (2007). Analysis of Eminent Domain in Japan and America. Asian-Pacific Law & Policy Journal. 8, 463-464.
- Nation, T. (2023). Thailand's first urban rail network outside of Bangkok to be built from 2024. Retrieved From <https://www.nationthailand.com/thailand/general/40025624>
- National Archives and Records Administration. (2025). PART 24—UNIFORM RELOCATION ASSISTANCE AND REAL PROPERTY ACQUISITION FOR FEDERAL AND FEDERALLY ASSISTED PROGRAMS. Retrieved From <https://www.ecfr.gov/current/title-49/part-24>



- Omar Azfar. (2006). Decentralization and Community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and Improve service delivery [Paper presentation]. Office of Democracy and Governance USAID Conference, Washington, DC, United states.
- The Victorian State Government. (2023). Public acquisition overlays. Retrieved From <https://www.vic.gov.au/public-acquisition-overlays>
- Timothy D. Sisk. (2001). Democracy at the local level: the international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance. (1st Edition). Stockholm: International Institute for democracy and electoral assistance.
- World Bank. (2026). Thailand - Urban Population (% Of Total). Retrieved From <https://tradingeconomics.com/thailand/urban-population-percent-of-total-wb-data.html>