



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่อยู่อาศัยนับเป็นปัจจัยที่สำคัญของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินซึ่งมนุษย์ทุกชาติและทุกระดับรายได้ทั่วโลกต่างก็แสวงหามาเป็นของตนเอง เพื่อความมั่นคงของครอบครัว และเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนได้เล็งเห็นความสำคัญของที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะการหาที่อยู่อาศัยมาไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ระบบการถือครองที่ดินของประเทศไทยเดิมเคยจำกัดสิทธิ์ในการถือครองที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ให้ยกเลิกบทบัญญัติในเรื่องการจำกัดสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 34-49) ทั้งหมด ตั้งแต่นั้นมาจนปัจจุบัน บุคคลสัญชาติไทยจึงสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองได้โดยไม่จำกัดจำนวนเนื้อที่ ประกอบกับการขยายตัวของประชากร ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร รวมทั้งจังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางใหญ่ ๆ ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชน รัฐได้พยายามเข้ามาช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่ให้ แต่ก็ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดนักลงทุนภาคเอกชนขึ้นมา ในขั้นแรกก็มีการซื้อหาที่ดินเพื่อกักตุนไว้ขาย เก็งกำไรในภายหน้า โดยขายทั้งแปลงแก่ผู้ที่ต้องการซื้อ

ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ได้มีธุรกิจชนิดหนึ่งเกิดขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งเป็นที่รู้จักกันต่อมาในนามของ "หมู่บ้านจัดสรร" หรือ "บ้านและที่ดินจัดสรร" เริ่มต้นจากการนำที่ดินแปลงใหญ่แถบชานเมืองในกรุงเทพมหานครมาแบ่งขายเฉพาะที่ดินเป็นแปลงย่อยไม่มีสิ่งปลูกสร้าง แล้วพัฒนาต่อเนื่องมาตามลำดับเป็นการปลูกสร้างอาคารที่อยู่อาศัยแบ่งขายพร้อมที่ดินในระบบผ่อนส่งทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยจัดให้มีบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อำนวยความสะดวกภายในหมู่บ้านด้วย เช่น ถนน ระบบการระบายน้ำ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า เป็นต้น เพื่อจูงใจผู้ซื้ออันเป็นลักษณะของการแข่งขันกัน

ในด้านธุรกิจ ความเจริญเติบโตของธุรกิจด้านนี้ ได้มีขึ้นควบคู่ไปกับความขัดแย้งระหว่างผู้จัดสรรกับผู้ซื้อ แต่ในขณะนั้นไม่มีกฎหมายควบคุมคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น คู่กรณีก็ต้องฟ้องร้องบังคับกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ ประมวลกฎหมายอาญา แล้วแต่กรณีซึ่งเป็นบททั่วไปกว่าจะได้ผล ในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนก็เกิดความเสียหายขึ้น จนไม่อาจแก้ไขได้ ดังตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ กรณีการจัดสรรที่ดินราย นายเติม ทับทิมทอง ผู้จัดสรรที่ดินที่จังหวัดนครนบุรี และรายนายสุทิน กลับเจริญ ผู้จัดสรรที่ดินที่จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผู้ซื้อผ่อนชำระราคาหมดแล้ว แต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน รัฐบาลในขณะนั้น จึงหาวิธีป้องกันการฉ้อโกงที่ดิน หรือสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรขึ้น โดยออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ขึ้นมาใช้บังคับควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน เพื่อคุ้มครองประชาชนอย่างรีบด่วนในขณะนั้น

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองป้องกันประชาชนผู้ซื้อที่ดินจากการจัดสรรของเอกชนมิให้ถูกหลอกลวง และถูกฉ้อโกงที่ดินและสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรเอกชน รวมทั้งควบคุมการวางผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรให้ถูกต้องตามหลักวิชาการผังเมือง โดยให้มีคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินที่ตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

สมมุติฐานในการวิจัย

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ.2515) อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับการจัดสรรที่ดินของเอกชนในปัจจุบัน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและควบคุมเอกชนผู้จัดสรรนั้น ยังไม่ได้ทำให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนเท่าที่ควร โดยเฉพาะการคุ้มครองประชาชนด้านการโฆษณา การทำนิติกรรมสัญญา การป้องกันประชาชนสูญเสียเงินชำระล่วงหน้าแก่ผู้จัดสรรที่ดิน รวมทั้งการจัดทำและดูแลรักษาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในที่ดินจัดสรร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้เขียนจะเน้นหนักไปในการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิมในการคุ้มครองประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในปัจจุบันว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้น สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นผู้บริโภคได้เพียงใด เพื่อจะได้หาแนวทางหรือวิธีการแก้ไข

บทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับให้สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภคมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้จัดสรรที่ดินของเอกชนต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนจะทำการวิจัยเฉพาะด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินของเอกชนในส่วนที่เป็นการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค ที่ระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515) และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เท่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยเพื่อหามาตรการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนผู้บริโภคในการจัดสรรที่ดินของเอกชนนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- (1) เป็นแนวทางนำไปพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว
- (2) เพื่อหามาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ มาเสริมมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ปฏิบัติงานสามารถนำมาค้นคว้าทางวิชาการไปประยุกต์ใช้ได้ทางปฏิบัติ

1. ประวัติความเป็นมาของการจัดสรรที่ดินภาครัฐ

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในสมัยโบราณถือว่าที่ดินทั้งปวงเป็นของพระมหากษัตริย์ที่อนุญาตให้ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ รวมทั้งการใช้เป็นที่อยู่อาศัย และที่อยู่อาศัยก็นับว่ามีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป เพราะที่อยู่อาศัยมิได้เป็นเพียงสถานที่พักผ่อนหลับนอนเท่านั้น แต่เป็นศูนย์รวมของครอบครัว การพัฒนาที่อยู่อาศัยได้เริ่มมาจากการที่ประชาชนแต่ละคนเมื่อมีที่ดินเป็นของตนเองแล้ว ก็จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ตนเอง โดยต่างคนต่างสร้างตามความสามารถของตน แต่ก็มีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถจัดหา

ที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปช่วยเหลือประชาชนที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเหล่านั้น โดยการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

1.1 การตั้งกองเคหสถานสงเคราะห์

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชากรที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้เพิ่มมากขึ้น เพราะในระหว่างสงครามบ้านเรือนถูกทำลายไปมาก ประชาชนส่วนหนึ่งเริ่มลงทุนค้าขาย บ้านไม่ถูกรื้อเพื่อสร้างเป็นตึกแถวสำหรับค้าขาย บ้านเช่าและห้องแถวของเอกชนลดจำนวนลง บ้านใหม่ที่สร้างขึ้นก็เป็นบ้านใหญ่ลงทุนค่าก่อสร้างมาก และให้เช่าในอัตราสูงเกินกว่าที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจะเช่าอยู่อาศัยได้ ประชาชนจากต่างจังหวัดเริ่มหลั่งไหลมาหางานทำและตั้งรกรากในพระนครและธนบุรี ประชาชนที่มีรายได้น้อยส่วนหนึ่งไม่สามารถจะหาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นส่วนสัดของตนเองได้ ส่วนหนึ่งต้องไปปลุกอาคารประเภทชั่วคราว ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักสุขลักษณะ และแออัดยัดเยียดกันเป็นที่มาของแหล่งเสื่อมโทรมหรือ "สลัม"

รัฐบาลในสมัยนั้น จึงต้องหันมาหาทางขจัดปัญหา เรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชน ในเมืองหลวง โดยจัดตั้งกองเคหสถานสงเคราะห์ขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อ พ.ศ. 2483 และได้เริ่มสร้างอาคารให้เช่าซื้อเป็นครั้งแรกที่ ซอยรางน้ำ ถนนราชวิถี เมื่อ พ.ศ. 2493¹ ต่อจากนั้นก็ได้สร้างขึ้นที่ดินแดง ถนนสวรรคโลก (ยมราช) และห้วยขวาง โดยสร้างเป็นแบบเรือนไม้

1.2 การตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์

การสร้างอาคารสงเคราะห์ในระยะแรกนี้ ไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนในเมืองหลวงได้ เพราะจำนวนอาคารสงเคราะห์ที่สร้างขึ้นไม่พอกับจำนวนประชากรที่ต้องการ รัฐบาลในสมัยนั้นทราบดีว่า จำนวนประชากรที่ต้องการที่อยู่อาศัยนั้นเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง กองเคหสถานสงเคราะห์ ไม่สามารถ

¹การเคหะแห่งชาติ, ที่ระลึกครบรอบ 4 ปี, (กุมภาพันธ์ 2520), หน้า 7.

จะดำเนินการแก้ไขปัญหา เรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชน ให้ลุล่วงไปโดยล่ำพั่ง คั้งนั้นรัฐบาล จึงได้จัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2494² เพื่อให้ดำเนินงาน ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้เช่าอยู่อาศัย

1.3 การตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์

การตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้างที่อยู่อาศัยของประชาชนให้ลุล่วงไปได้ ความต้องการที่อยู่อาศัยเติบโตสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่รัฐบาล มีงบประมาณในการสร้างอาคารสงเคราะห์อย่างจำกัดยิ่งกว่านั้น ราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างก็ เติบโตสูงขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีเงินทุนพอที่จะลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยของ ตนเองได้ เพื่อที่จะช่วยเหลือประชาชน ที่จะลงทุนปลูกสร้างบ้านของตนเอง รัฐบาลก็ได้จัดตั้ง ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ขึ้นในปี พ.ศ. 2496 เพื่อส่งเสริมและ เพิ่มปริมาณการผลิตอาคาร ที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนส่วนที่ต้องการจะสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง โดยไม่ต้องเช่าอาคาร สงเคราะห์ของรัฐบาล

1.4 การจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน

ในระหว่างที่รัฐบาลกำลังดำเนินการแก้ไขปัญหาค้างเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอยู่นั้น ก็ได้เกิดปัญหาใหม่แทรกซ้อนขึ้นมา คือปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ทั้งทางสังคมและสาธารณสุข ขาดความปลอดภัย เพื่อที่จะแก้ปัญหาลำแหล่งเสื่อมโทรมนี้ รัฐบาล ได้จัดตั้ง สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน ขึ้นในสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2503 เพื่อให้ป้องกันรักษา บูรณะและฟื้นฟูตลอดจนรื้อล้างอาคารที่เสื่อมโทรมผุพัง

ปัญหาที่รัฐบาลในขณะนั้นต้องแก้ไขมิใช่มีเพียงที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น อาคาร สงเคราะห์ที่รัฐบาลได้จัดสร้างขึ้นนั้นพอสร้างได้ประมาณ 5 ปี ก็เริ่มชำรุดทรุดโทรมไม่เหมาะ ที่จะใช้อยู่อาศัยต่อไปอีก เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวนี้รัฐบาลจึงได้จัดสร้างอาคารแบบแฝดขึ้นแทน

²การเคหะแห่งชาติ, เฟิงอ้าง, หน้า 7.

อาคารสงเคราะห์ที่เป็นเรือนไม้ ซึ่งผู้พิงไปที่รัฐบาลนำเอาการสร้างที่อยู่อาศัยแบบแฟลตมาใช้ในประเทศไทยก็เพราะว่าอาคารสงเคราะห์แบบแฟลตไม่เปลืองเนื้อที่และในขณะที่ที่ดินมีราคาสูง การขยายที่อยู่อาศัยไปในทางพื้นราบทำได้ยาก จึงจำเป็นต้องขยายที่อยู่อาศัยไปในทางตั้ง ลักษณะของอาคารแบบแฟลตจะทนทานและผู้อยู่อาศัยไม่สามารถจะต่อเติมให้แฟลตกลายเป็นสลัมได้

รัฐบาลได้สร้างแฟลตชั้นแทนเรือนไม้ที่ดินแดงเป็นแห่งแรก เมื่อ พ.ศ. 2506 และต่อจากนั้นก็สร้างแฟลตชั้นแทนเรือนไม้ที่ห้วยขวาง จึงนับได้ว่าแฟลตที่ดินแดงและห้วยขวางเป็นอาคารสงเคราะห์แบบแฟลตรุ่นแรกของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ผลงานการสร้างอาคารสงเคราะห์ การส่งเสริมการสร้างอาคารของเอกชน ตลอดจนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลทั้งสี่หน่วยก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน สาเหตุก็คือหน่วยงานทั้งสี่นี้แม้จะรับภาระในเรื่องเดียวกันแต่ระบบงานแยกต่างกรมต่างกระทรวงทำให้การดำเนินงานขาดเป้าหมาย ขาดการวางแผนระดับชาติในอันที่จะแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้อย่างจริงจัง ดังนั้น จึงไม่สามารถระดมทุนและสรรพกำลังมาดำเนินการได้อย่างเต็มที่ การดำเนินงานจึงเป็นไปได้เท่าที่หน่วยงานแต่ละหน่วยนั้นจะไ้งบประมาณในวงเงินอันจำกัดในแต่ละปี นับตั้งแต่เริ่มกิจการอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทยมาจนถึงปี 2516 มีอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนเช่าหรือเช่าซื้อเพียง 16,659 หน่วย ในขณะที่ความขาดแคลนที่อยู่อาศัยมีถึง 100,000 หน่วย หรืออาจจะกล่าวได้ว่า ประชากรประมาณ 500,000 คน กำลังขาดแคลนที่อยู่อาศัยและต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล

1.5 การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ

เมื่อ พ.ศ. 2515 รัฐบาลคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง จำนวนมาก กำลังขาดแคลนที่อยู่อาศัย แม้ว่าจะมีหน่วยงานราชการองค์การของรัฐบาลและของเอกชนหลายแห่งได้ดำเนินการช่วยเหลือ ให้มีที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นอยู่แล้วก็ตาม การดำเนินงานจัดหาหรือจัดสร้างที่อยู่อาศัยนั้น เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มี

การประสานงานและร่วมมือกันอย่างจริงจัง งานช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ให้มีที่อยู่อาศัยจึงไม่ได้ผลอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และผลก็คือประชาชนเป็นจำนวนมากยังขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและเป็นส่วนสัดของตนเอง รัฐบาลจึงหาวิธีแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัย โดยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น โดยให้โอนเอากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สินของกองเคหสถานสงเคราะห์ และสำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์กับกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และกิจการของสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนเทศบาลนครกรุงเทพ มาอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ³

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ระบุไว้ว่า ให้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษาครบ 60 วันแล้ว ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 และจึงถือกันต่อมาว่า วันที่ 12 กุมภาพันธ์ ของทุกปีเป็นวันคล้ายวันสถาปนาการเคหะแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอยู่ดังนี้คือ

- (1) จัดให้มีซึ่งอาคารสงเคราะห์เพื่อให้ประชาชนเช่า, เช่าซื้อหรือซื้อ
- (2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชน ผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ (การให้ความช่วยเหลือทางการเงินนี้มีได้หมายถึงการให้กู้เงินแต่หมายถึงการไปกู้เงินมาจากแหล่งเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อเอามาสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ด้วยอัตราเงินชำระล่วงหน้าต่ำและกำหนดเวลาการผ่อนส่งระยะยาว ส่วนการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีซึ่งเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อนั้น หมายความรวมถึงการเข้าไปถือหุ้นในบริษัทบ้านและที่ดินจัดสรรของเอกชนด้วย)

- (3) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือ จัดหาที่ดิน

³การเคหะแห่งชาติ, เฟิงอ้าง, หน้า 7.

ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนั้น กฎหมายก็ใ้บัญญัติให้การเคหะแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

(1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอนถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิ์ครอบครอง มีทรัพย์สินหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(2) จัดหาแหล่งเงินทุน ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเอง หรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า เช่าซื้อ หรือขาย

(3) จัดหาที่ดิน และวัสดุก่อสร้างสำหรับการสร้างเคหะ

(4) รื้อแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ

(5) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(6) ออกพันธบัตร หรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใด เพื่อการลงทุน

(7) ร่วมการงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าหุ้นเป็นหุ้นส่วนจำพวก จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วน จำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน และการจัดให้มีซึ่งเคหะ หรือการจัดหาแหล่งเงินทุนหรือการค้าประกันเงินทุน

(8) ประกอบกิจการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

การแก้ไขปัญหานั้นที่อยู่อาศัยโดยการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ฉะนั้นภาคเอกชนจึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน เพราะถ้าหากจะให้ประชาชนส่วนใหญ่หรือซื้อที่อยู่อาศัยจากการเคหะแห่งชาติคงเป็นไปได้ยาก

2. ประวัติความเป็นมาของการจัดสรรที่ดินภาคเอกชน

เมื่อความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมากขึ้น ประกอบกับ ภาครัฐไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ความต้องการของประชาชนมีมาก ภาคเอกชนจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนและที่อยู่อาศัยจึงเริ่มมีลักษณะเป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่ภาคเอกชนได้มีส่วนเข้ามาจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในลักษณะของการค้า

2.1 การค้าที่ดิน

การจัดสรรที่ดินและที่อยู่อาศัยภาคเอกชนได้เกิดขึ้นมานานแล้วในลักษณะของการค้าที่ดิน เนื่องจากในเขตชานเมืองและเขตต่อเนื่องรอบนอกเมืองต่าง ๆ มีที่ว่างเป็นจำนวนมากและราคาค่อนข้างต่ำ จึงมีผู้หาซื้อที่ดินเหล่านั้นเอาไว้ขายต่อทั้งแปลง โดยไม่มีการพัฒนาที่ดินในลักษณะของการเก็งกำไร หรือบางรายซื้อไว้เพื่อเป็นหลักทรัพย์หรือซื้อไว้เพื่อจะสร้างเป็นที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาปรากฏว่าที่ดินที่ซื้อไว้นั้นมีราคาสูงขึ้น จึงขายไปทั้งแปลง ธุรกิจการค้าที่ดินดังกล่าวได้รับความนิยมมากขึ้นเพราะได้ผลประโยชน์เป็นค่าตอบแทนที่สูง จากความสำเร็จดังกล่าวทำให้มีนักธุรกิจเริ่มลงทุนค้าที่ดินเป็นกิจจะลักษณะมากขึ้น โดยการจัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่แล้วมาแบ่งเป็นแปลงย่อยขายให้กับผู้สนใจในลักษณะไม่มีอาคารหรือที่อยู่อาศัย ทั้งเงินสดและเงินผ่อน ประชาชนที่ซื้อที่ดินประเภทนี้ก็หวังไว้ว่า เมื่อชำระราคาครบแล้วก็จะก่อสร้างบ้านไว้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งบางรายผ่อนชำระครบแล้วอาจไม่มีเงินพอที่จะก่อสร้างบ้าน ทำให้ต้องปล่อยทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือขายต่อไปในภายหลัง แต่บางส่วนของที่จัดสร้างบ้านอยู่อาศัยในที่ดินนั้นจะดำเนินการด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการใช้แรงงานและทักษะการก่อสร้างของตนเอง หรือว่าจ้างให้ผู้รับเหมาคำเนินการบ้าง ในลักษณะต่างคนต่างสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก บางรายไม่มีเงินพอที่จะสร้างได้ จึงมีนักธุรกิจหวั่นการค้าเห็นช่องทางที่จะเสนอสินค้าใหม่เข้าสู่ตลาด ซึ่งได้แก่บ้านจัดสรร โดยการจัดแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยพร้อมกับสร้างบ้านในที่ดินให้ด้วย ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ บ้านแต่ละหลังจะเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างน้อยกว่าการที่ประชาชนต่างคนต่างสร้าง ราคาจึงถูกกว่า แม้แต่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็ได้มีการจัดตั้งโครงการจัดสรรที่ดินขึ้นในรูปแบบลักษณะสวัสดิการ ซึ่งเป็น

การขายให้แก่ข้าราชการและประชาชนผ่อนส่ง เช่น สวัสดิการกรมการขนส่งทางบกและกรมการข้าวเป็นต้น⁴

2.2 การจัดสรรที่ดิน

ตั้งแต่ที่อยู่อาศัยเริ่มมีลักษณะเป็นสินค้าจนพัฒนามาถึงปัจจุบัน การผลิตที่อยู่อาศัยในภาคเอกชน ได้สร้างผลผลิตเข้าสู่ตลาดที่อยู่อาศัยหลายลักษณะผันแปรไปตามยุคสมัยต่าง ๆ หลายยุคด้วยกัน จากปี พ.ศ.2500 เป็นต้นมา พอจะแยกให้เห็นเป็นยุคต่าง ๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้⁵

ยุคที่ดินจัดสรร (พ.ศ.2500-2510)

ในยุคที่มีการเริ่มต้นพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตกทม. ผู้คนหลั่งไหลเข้ามาสู่เมืองหลวงประกอบกับการขาดแคลนที่อยู่อาศัยซึ่งสะสมมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยในแหล่งงานใหญ่คือ กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจำนวนมาก

และเมื่อปี พ.ศ.2502 รัฐบาลของคณะปฏิวัติ ซึ่งมี ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ให้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตราที่ 34-37 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอ้างเหตุผลว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในประเทศ แต่แท้จริงแล้วกลับเปิดโอกาสให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินแถบชานเมืองจากเกษตรกรหรือผู้ถือครองที่ดินรายย่อยกลายมาเป็นที่ดินผืนใหญ่ในครอบครองของนักจัดสรรหรือนักกักตุนที่ดิน เพื่อเก็งกำไรในระยะต่อมา

⁴ ศักดิ์ชัย ศิริจันทร์ภาณุ, ภาวะการณ์ธุรกิจบ้านจัดสรร, เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงานพัฒนาที่อยู่อาศัย รุ่นที่ 10 (6 กันยายน 2526 ถึง 11 พฤศจิกายน 2526).

⁵ วัชระ โนนคู่เขตโขง, บทบาทการพัฒนาที่อยู่อาศัย, วารสารที่ดิน ฉบับพิเศษ ครอบคลุม 84 ปี กรมที่ดิน (กุมภาพันธ์ 2528), หน้า 88.

ช่วงเวลานั้นในตลาดการก่อสร้างมีการแข่งขันกันในเรื่องการสร้างเรือนแถวและตึกแถวที่ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและที่ประกอบการพาณิชย์ไปด้วย นอกจากนี้ได้เริ่มมีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยประเภทให้เช่าในลักษณะอาคารสูงขึ้นมาบ้างแล้ว โดยเรียกกันว่า แพลต (Flat) บ้าง คอร์ท (court) บ้าง หรือพาร์ทเมนท์ (apartment) บ้าง โดยกลุ่มลูกค้า เป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นประเภทรายได้ระดับกลางขึ้นไป รวมทั้งชาวต่างประเทศ

แต่ตลาดที่นับว่าคึกคักมากในยุคนี้ ก็คือที่ดินจัดสรร ซึ่งเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่ราวต้นปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาแนวการดำเนินงาน คือ แบ่งที่ดินขายเป็นแปลงย่อยพร้อมจัดสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา และถนน ให้ตามสมควร โดยระยะเวลาการผ่อนชำระของผู้ซื้อต่อผู้จัดสรรจะมีกำหนดแตกต่างกันไป นักจัดสรร (land developers) ส่วนใหญ่มักไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเอง หากแต่เป็นผู้ซื้อผ่อนส่งกับเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งมักเป็นชาวนาชาวไร่ แถบชานเมือง โดยหลังจากที่ชำระเงินค่างวดให้แก่เจ้าของที่ดินแล้ว ผู้จัดสรรก็จะทำการแบ่งที่ดินออกขายเป็นแปลงย่อยเพื่อนำเงินไปหมุนจ่ายคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมต่อไป ในหลายกรณีการดำเนินงานมักเป็นไปในรูปของการแสวงหากำไรร่วมกันระหว่างเจ้าของที่กับนักจัดสรร โดยที่ฝ่ายหลังมีสภาพเป็นนายหน้าไปด้วย

ปัญหาที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยุคนี้ประสบกันอยู่บ่อย ๆ ได้แก่ ความไม่เรียบร้อยหรือไม่พอเพียงของระบบสาธารณูปโภคในโครงการ ปัญหาความไม่แน่นอนเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน ตลอดจนปัญหาการลักลอบขโมยขูดหน้าดินออกไปจากแปลงที่ดินที่ทิ้งว่างไว้ เนื่องจากยังขายไม่ได้ หรือยังไม่มีผู้เข้ามาปลูกบ้านอยู่อาศัย เป็นต้น

ในยุคสมัยของที่ดินจัดสรรนี้ สถาบันการเงินต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องน้อยมากเจ้าของโครงการส่วนใหญ่มักใช้ระบบการเงินแบบพึ่งตัวเอง (self-finance) โดยมักเริ่มด้วยการเอาเงินในครอบครัวมาหมุน ทั้งนี้ เนื่องจากย้งนานเข้าตลาดที่ดินจัดสรรกลายเป็นตลาดของการเก็งกำไรมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2510-2511 ทำให้ทั้งภาครัฐและสถาบันการเงินภาคเอกชนไม่อยากจะเข้าเกี่ยวข้องมากนัก โดยฝ่ายแรกกลัวว่าจะเป็นการกระตุ้นให้ราคาที่ดินพุ่งสูงเร็วขึ้น ในขณะที่ฝ่ายหลังอยากจะลงทุนในกิจการอื่นที่มีลักษณะปลอดภัยหรือลดความเสี่ยงในเรื่องการเก็งกำไร

ยุคเริ่มต้นของบ้านจัดสรร (พ.ศ.2510-2515)

เมื่อธุรกิจที่ดินจัดสรรเริ่มฝืดตัวลงในช่วงต้นปี พ.ศ.2510 ทำให้บริษัทหรือนักค้าที่ดินรายเล็กรายน้อยหรือรายที่ไม่ได้จับการค้าที่ดินเป็นเรื่องหลัก ไม่สามารถอยู่ดำเนินการต่อไปได้จึงต้องเลิกกันไปเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการบางรายได้หาทางออกด้วยการลงทุนแบบใหม่ที่สามารขายและเรียกกำไรตอบแทนได้เร็วกว่าการขายที่ดินอย่างเดียว นั่นคือ การทำโครงการบ้านจัดสรรซึ่งจะทำให้หมุนเงินมาลงทุนซื้อและ พัฒนาที่ดินเพื่อขยายกิจการได้มากขึ้น จากผลสำเร็จในการขายโครงการหมู่บ้านนักกีฬาคลองจั่นที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ดำเนินการ ในปี พ.ศ.2509 ซึ่งปรากฏว่ามีคนมายื่นขอจองบ้านมากกว่าจำนวนที่มีสิทธิ์ถึงประมาณ 10 เท่า ทำให้ช่วยสร้างความมั่นใจในตลาดให้แก่ผู้คิดทำโครงการบ้านจัดสรรเป็นอย่างมาก

ในระยะปี พ.ศ.2509 โครงการบ้านจัดสรรแถบชานเมืองเริ่มดำเนินการก่อสร้างขึ้นบ้างแล้ว เช่น พรสว่างนิเวศน์ สำโรง ศานตินิเวศน์ บางแค และหมู่บ้านมิตรภาพ ขอยอ่อนนุช เป็นต้นและเริ่มแล้วเสร็จจนเปิดขายกันได้ในราวปีพ.ศ.2511 โดยเฉพาะความสำเร็จในการขายของโครงการมิตรภาพนี้สร้างผลกระทบในทางบวกให้แก่โครงการอื่น ๆ ที่ตามมา ภายหลังอีกมาก เมื่อถึงปีพ.ศ.2512 ปรากฏว่ามีโครงการบ้านจัดสรรเกิดขึ้นถึงกว่า 40 โครงการแล้ว

ทำเลที่ตั้งของโครงการบ้านจัดสรรยุคนี้ อยู่แถบชานเมืองตอนเหนือและ ตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ อันได้แก่ ย่านบางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว และหัวหมาก

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะธนาคารกรุงเทพฯ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการบ้านจัดสรรในยุคนี้มาก การจัดระบบสินเชื่อระยะยาวให้แก่ผู้ซื้อบ้านในอัตราดอกเบี้ยประมาณ 12-15% ต่อปี ในขณะนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าโอกาสในการซื้อบ้านของคนรายได้ระดับกลางขึ้นไปนั้นไม่ลำบากนัก

ระยะเฟื่องฟูของบ้านจัดสรรยุคต้นนี้ อยู่ระหว่างปี พ.ศ.2512-2515 โดยเฉพาะปี พ.ศ.2515 เป็นระยะที่ภาวะการผลิตขึ้นสูงสุดเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจค่อนข้างดีธนาคาร

าณิษฐ์และบริษัทเงินทุนก็พลอยมีสภาพคล่องที่ดีด้วยสถาบันการเงินเหล่านี้จึงพยายามหาแหล่ง
ขายสินเชื่อเพิ่มขึ้น ทำให้โครงการสินเชื่อสำหรับธุรกิจบ้านจัดสรรโดยสถาบันการเงินต่าง ๆ
เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการจะเป็นลักษณะในระยะนี้

จากการขยายตัวขึ้นลงอย่างรวดเร็วของการดำเนินธุรกิจจัดสรรที่ดินดังกล่าว
:เห็นได้ว่า สภาพการณ์ทางการเงินเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดชะตากรรมของธุรกิจบ้าน
สรร รวมทั้งภาวะเงินเฟ้อในประเทศ ค่าครองชีพที่สูงขึ้นส่งผลให้อำนาจการซื้อบ้านจัดสรร
งประชาชนลดลงและการขาดแคลนวัสดุก่อสร้างทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างสูงขึ้น ส่งผลกระทบ
ผู้จัดสรร บางรายที่เข้ามาดำเนินธุรกิจด้านนี้ต้องพยายามลดคุณภาพของวัสดุก่อสร้างที่นำมา
สร้างบ้านเพื่อมิให้ขาดทุน บางรายไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ต้องละทิ้งโครงการปล่อย
ผู้ซื้อทั้งที่ชำระเงินหมดแล้วหรือบางส่วนไม่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สร้างความเดือดร้อน
ประชาชนเป็นอย่างยิ่ง จนรัฐบาลในสมัยนั้นต้องยื่นมือเข้ามาแก้ปัญหาความเดือดร้อนของ
ประชาชนโดยหาวิธีการที่จะเข้ามาควบคุมธุรกิจการจัดสรรที่ดิน