

คำสำคัญ: ภาษีลาภลอย, การเก็บมูลค่าเพิ่มของที่ดิน, การพัฒนาพื้นที่รอบสถานี, การขนส่งทางราง

Kiarttiphorn Umpai***

Public infrastructure investment in the rail transport sector through transit-oriented development (TOD) leads to sustainable economic, urban, social and community development. The objective of the study was to examine the development of legal measures to promote and support the rail transport business and the development of the areas surrounding the stations, which such developments had resulted in the higher economic value of the real estate. However, the owner was not involved in the development and investment in the public infrastructure and transit-oriented development. The study found that Thailand had no legal measures on rail infrastructure management, transit-oriented

4/12/2566 BE 08:12

Keywords: Windfall Gain Tax, Land Value Capture, Transit Oriented Development, Rail Transport

1. บทนำ

ประเทศไทยมีแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการขนส่งทางรางเพื่อรองรับต่อการพัฒนาด้านการค้าและการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ด้วยภูมิศาสตร์ของประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับภูมิศาสตร์ของประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศลาว เมียนมา กัมพูชา มาเลเซีย¹ แนวคิดการพัฒนาดังกล่าวสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 8 ซึ่งการมุ่งส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนผ่านการยกระดับผลิตภาพแรงงานและการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อการผลิต ทั้งนี้ การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเป็นผู้ประกอบการ การสร้างงานอย่างเต็มที่และมีผลิตภาพ และสร้างและดำรงไว้ซึ่งงานที่มีคุณค่า² เป้าหมายดังกล่าวยังสอดคล้องกับเป้าหมายที่ 9 เรื่องการมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ดีและมีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ออกมาสู่สังคมอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวได้กลายเป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ดี โดยเฉพาะด้านการคมนาคมและการขนส่ง จะช่วยทำให้การเดินทางระหว่างประชาชนในพื้นที่ต่างๆ สามารถทำได้ง่ายขึ้น อันนำไปสู่การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการให้เกิดขึ้นในสังคมอย่างทั่วถึง ขณะที่การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ จะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมให้มีมากขึ้น อาทิ การพัฒนาเทคโนโลยีประหยัดพลังงาน การพัฒนาเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อ

1 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, “นั่งรถไฟฟ้าอาเซียน,” E-News ปีที่ 8, ฉบับที่ 9 (กันยายน 2556), 1, (เว็บไซต์), https://www.exim.go.th/eximinter/e-news/11332/enews_september2013_tips.html (สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2565).

² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เกี่ยวกับ SDGs,” (เว็บไซต์, <https://sdgs.nesdc.go.th/>) (สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2565).

สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการใช้ชีวิตและการทำธุรกิจ เป็นต้น³

ในระยะที่ผ่านมาประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการพัฒนาและขยายเครือข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นในผลการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน (World Competitiveness Ranking) โดยสถาบัน IMD⁴ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยด้านโครงสร้างพื้นฐานมีแนวโน้มที่ดีขึ้นซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการพัฒนาเครือข่ายคมนาคมขนส่งทางบก ทางราง และทางอากาศ การขนส่งสินค้า⁵

ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาระบบการขนส่งทางรางของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่สิบปีและนโยบายเชื่อมโยงมโยงด้านการขนส่งสินค้าโดยระบบการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ⁶ ที่สำคัญจากยุโรปมาเอเชียและจากประเทศจีน เชื่อมโยงระบบการขนส่งทางรางเข้ามาสู่กลุ่มประเทศ CLMV เชื่อมโยงไปยังเมืองที่สำคัญของประเทศ กัมพูชา ลาว เวียดนาม และประเทศไทย ซึ่งมีภูมิศาสตร์ทางบกติดกันในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคอาเซียน โดยมีเส้นทาง

³ Department of Economic and Social Affairs, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development," United Nations, (website), <https://sdgs.un.org/2030agenda> (accessed 10 April 2022).

⁴ International Institute for Management Development (IMD), "World Competitiveness Ranking," (website), <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/> (accessed 1 April 2023).

⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เกี่ยวกับ SDGs,” (เว็บไซต์), <https://sdgs.nesdc.go.th/> (สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2565).

๑ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.), “เอกสารแผนแม่บทการพัฒนาโครงข่ายทางรถไฟสายขนส่งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่,” มีนาคม 2561, หน้า 3-5, 28-32, (เว็บไซต์, https://data.go.th/en/dataset/dataset_11_0215 (สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2566)).

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และมาตรฐานของกฎหมาย (Law) และข้อกำหนด (Regulation) ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเป็นระบอบ (Regimes) กฎหมายภายในเฉพาะ (*sui generis law*) ด้วยเหตุที่จะนำไปสู่ความแน่นอน (Certainty) ในเชิงกฎหมายที่รองรับต่อการพัฒนามาตรฐานการประกอบกิจการและการให้บริการในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการพัฒนาระบบการบริหารจัดการระบบโครงสร้างพื้นฐานในการสัญจรทางรางทั้งภายในและระหว่างประเทศ การกำหนดตัวบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบระบบโครงสร้างพื้นฐาน การกำหนดมาตรฐานสัญญาและความรับผิดตามกฎหมาย บุคคลที่ให้บริการและที่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น การใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ใช้บริการ หรือแม้แต่การใช้สิทธิเพื่อฟ้องคดีต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น

⁷ The ASEAN Secretariat, "Singapore-Kunming Rail Link Project to Sync with Master Plan on ASEAN Connectivity Manado, Indonesia, 12 August 2011," (website), 4 July 2012, <https://asean.org/singapore-kunming-rail-link-project-to-sync-with-master-plan-on-asean-connectivity-manado-indonesia-12-august-2011/> (accessed 1 April 2023).

ทั้งนี้ ในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการส่งเสริมและการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน และที่สำคัญการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีดังกล่าวยังส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชนและผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการพักอาศัย การประกอบอาชีพ หรือแม้แต่การสัญจร เป็นต้น ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพที่มีความปลอดภัยและสอดคล้องกับการพัฒนาความเจริญเติบโตของเมือง และที่อยู่อาศัยที่ยั่งยืน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานในมิติของการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาให้มีที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ สำนักงาน การออกแบบสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเดินเท้า และใช้จักรยาน และเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเดินทางที่หลากหลาย อันนำไปสู่การลดการพึ่งพาการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล จะเห็นได้ว่า การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีนี้นอกจากจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้ว การพัฒนาพื้นที่รอบสถานียังก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจพื้นที่โดยรอบรวมทั้งยังเป็นไปเพื่อการส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ประกอบการรายย่อยไปด้วยในขณะเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในปัจจุบัน
เกิดจากการพัฒนาเส้นทางระบบขนส่งมวลชนทางราง รถไฟฟ้า (Sky Train)
รถไฟใต้ดิน (Subway) มีผลทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์และที่ดินที่อยู่ภายใน
ตามแนวเส้นทางระบบการขนส่งทางรางมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นหลายสิบเท่าตัว

8 สมศิริ เชื้อยวพัฒน์กุล, “TOD แนวทางการพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน,” (เว็บไซต์, <https://www.eg.mahidol.ac.th/dept/clare/th/all-news-1column/124-transit-oriented-development-tod.html> (สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2565)).

⁹ Institute for Transportation and Development Policy (ITDP), "TOD Standard Framework," (website), <https://tod.itdp.org/tod-standard/tod-standard-framework.html> (accessed 10 December 2021).

ในบทความนี้ผู้เขียนจะนำเสนอหลักข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนและมาตรการทางกฎหมายภายใต้การเก็บมูลค่าของที่ดินของรัฐต่างประเทศ และทำการศึกษาถึงหลักการในความตกลงระหว่างประเทศเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าทำสัญญาการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานของระบบการขนส่งทางราง และแนวคิดในการพัฒนาหลักกฎหมายขนส่งทางรางระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นแนวคิดการพัฒนาในเชิงหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีบทบาทและหน้าที่หลักในการกำหนดหลักเกณฑ์และระบบกฎหมายร่วมกันในการบริหารจัดการระบบการขนส่งทางรางระหว่างประเทศใน

กลุ่มประเทศภาคีสมาชิก¹⁰ รวมทั้งศึกษาสภาพปัญหาของการพัฒนาระบบกฎหมายและสัญญาขนส่งทางรางระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการของความตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงทำการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการพัฒนากฎหมายเฉพาะ และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อแนวคิดการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2. **มาตรการทางกฎหมายทางตรงตามความตกลงระหว่างประเทศ**
ว่าด้วยการขนส่งทางราง และมาตรการทางกฎหมายทางอ้อม
ของรัฐต่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการ
ประกอบกิจการขนส่งทางราง

ประเด็นเรื่องกลไกและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางราง มีทั้งมาตรการทางกฎหมายทางตรงที่กำหนดไว้ตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง ในขณะที่กลไกและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางทางอ้อมนั้น เป็นหลักการและมาตรการตามกฎหมายภายใน ในรูปแบบของมาตรการที่ใช้เพื่อการพัฒนากระบวนการสร้างพื้นฐานและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี รวมทั้งมาตรการทางภาษีที่ใช้เป็นมาตรการทางอ้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งในระบบเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

¹⁰ Sandie Calme, "Relationship between the European Union Railway Transport Law and the Railway Protocol," *Cape Town Convention Journal*, Vol. 5, No. 1 (November 2016), 154.

2.1 กลไกและมาตรการทางกฎหมายทางตรงเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางราง

จากการศึกษาพบว่า บทบาทขององค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งทางรางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมี 2 องค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ องค์การระหว่างรัฐบาลสำหรับการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ หรือ Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF) และองค์การความร่วมมือเกี่ยวกับการขนส่งทางราง หรือ The Organization for Cooperation of Railways (OSJD or OSShD) เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักกฎหมายระหว่างประเทศของทั้งสององค์การระหว่างประเทศมีผลใช้บังคับเฉพาะรัฐภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและการสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น แม้ประเทศไทยจะมีใช้รัฐภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า ความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นหลักการและมาตรฐานสากลที่ใช้สำหรับการประกอบกิจการขนส่งทางรางโดยตรง ประเทศอื่นใดซึ่งแม้จะมีใช้รัฐภาคีก็ยังสามารถหยิบยกหลักการที่ดีดังกล่าวไปใช้เพื่อการพัฒนาเป็นระบบกฎหมายภายในของตนได้ในฐานะที่เป็นต้นแบบแห่งการพัฒนา

2.1.1 หลักการ พันธกรณีและความรับผิดชอบเกี่ยวกับสัญญาการใช้ประโยชน์ในระบบโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ความตกลงระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ OTIF มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสัญญาการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานไว้หลายประการ ได้แก่ เนื้อหาและรูปแบบของสัญญา ความผูกพันในสัญญาและการสิ้นสุดของสัญญา ในขณะที่ร่างความตกลงระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ OSJD กลับมิได้กำหนดรายละเอียดไว้แต่อย่างใด

¹⁵ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 3.

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักการซึ่งถูกกำหนดไว้ในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF¹⁶ มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยรัฐภาคีไม่สามารถออกกฎหมายภายในซึ่งมีผลไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอันเป็นเหตุให้หลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF นี้ไม่มีผลใช้บังคับภายในรัฐภาคีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติกฎหมายภายในดังกล่าวซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยของภาคผนวก E ดังกล่าวนี้นย่อมตกเป็นโมฆะ เว้นแต่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้นจะเข้าหลักเกณฑ์ที่ความตกลงระหว่างประเทศได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ผู้เสียหายมีสัญชาติของรัฐดังกล่าว และ ประการที่สอง ผู้เสียหายมีถิ่นที่อยู่ตามปกติในรัฐซึ่งเกิดความเสียหายเช่นนั้น¹⁷ ที่รัฐภาคีสามารถวางข้อกำหนดดยกเว้นการใช้บังคับที่กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ข้อยกเว้นดังกล่าวหาได้ถือว่า เป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยความสงบเรียบร้อยตามที่ภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ได้กำหนดไว้แต่อย่างใดไม่ แม้เหตุดังกล่าวจะเป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับชีวิต ร่างกายหรือการได้รับความเสียหายอื่นใดอันเกิดขึ้นกับร่างกายหรือจิตใจก็ตาม

ในขณะที่ภาคผนวกที่ 4 ขององค์ระหว่างประเทศ OSJD (Annex 4 to the Draft Convention on International Through Railway Traffic) มีแนวคิดในกำหนดมาตรฐานของการให้บริการที่มีความปลอดภัยเกี่ยวกับโครงสร้าง

¹⁶ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 4.

¹⁷ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 2.

พื้นฐานของระบบการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ¹⁸ โดยกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่ต้องดำเนินการภายในรัฐภาคี เพื่อประกันความปลอดภัยในการให้บริการโดยไม่มีข้อจำกัดและต้องพร้อมใช้งานตลอดเวลาสำหรับการให้บริการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าทางราง ข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราความเร็ว อัตราการบรรทุก การกำหนดระยะห่างขบวนรถ (train headways laid down) รวมไปถึงความแตกต่างกันระหว่างความกว้างของเส้นทางรถไฟ (track gauges) นอกจากนี้ หลักการที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 4 ของร่างความตกลงระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ OSJD¹⁹ ยังได้กำหนดขอบเขตของการใช้บังคับกับระบบโครงสร้างพื้นฐานหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรางรถไฟ สะพาน อุโมงค์ อุปกรณ์ส่งสัญญาณการสื่อสาร ระบบจ่ายพลังงาน สถานีรถไฟ อาคารผู้โดยสารและพื้นที่โดยรอบบริเวณดังกล่าว

ในขณะที่หลักการซึ่งกำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 4 ของร่างความตกลงระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ OSJD²⁰ ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานไว้ว่า ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานมีหน้าที่จะต้องทำให้อุปกรณ์ในการทำงานในสถานที่ดังกล่าวคงไว้ซึ่งสภาพในการใช้งานได้ดีเหมาะสมแก่การใช้งาน ประกอบกับหลักการในภาคผนวกที่ 4 ของร่างความตกลงระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ OSJD นี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานมีหน้าที่ต้องเตรียมความพร้อมในด้านอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการให้บริการที่สถานีรถไฟ รวมทั้งขนานชาลาจะต้องพร้อมเสมอสำหรับการให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป

¹⁸ *General Provisions on Railway Infrastructure in International Traffic*, Annex 4 to the Draft Convention on International Through Railway Traffic, Paragraph 2.

¹⁹ *General Provisions on Railway Infrastructure in International Traffic*, Annex 4 to the Draft Convention on International Through Railway Traffic, Paragraph 1.

²⁰ *General Provisions on Railway Infrastructure in International Traffic*, Annex 4 to the Draft Convention on International Through Railway Traffic, Paragraph 3.

อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการให้บริการแก่ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้พิการทางกายและสติปัญญาให้ได้รับการบริการที่สะดวกและโดยเท่าเทียมกับผู้ใช้บริการรายอื่นๆ ทั่วไป²¹

2.1.2 การออกกฎหมายภายในเพื่อใช้บังคับกับเนื้อหาและรูปแบบของสัญญาในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบกิจการขนส่งทางราง

จากการศึกษาพบว่าภาคผนวกที่ 4 ของร่างความตกลงระหว่างประเทศขององค์กรระหว่างประเทศ OSJD ไม่มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการทำสัญญาการใช้ประโยชน์ในระบบโครงสร้างพื้นฐานการประกอบกิจการขนส่งทางรางไว้เหมือนกับที่กำหนดไว้ในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อสัญญาไว้ได้แก่ เนื้อหาและรูปแบบของสัญญา ความผูกพันในสัญญาและการยกเลิกสัญญา หน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงของผู้รับขนส่งและผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐาน การสิ้นสุดสัญญา เป็นต้น นอกจากนี้ หลักการที่กำหนดไว้ในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF²² ยังได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องออกกฎหมายภายในรองรับต่อการทำสัญญาในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและผู้รับขนส่งคนโดยสารหรือรับขนส่งสินค้า และยังต้องกำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบจากการประกอบกิจการไว้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ หลักการในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ยังได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการหมายความรวมถึงผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐาน

²¹ *General Provisions on Railway Infrastructure in International Traffic*, Annex 4 to the Draft Convention on International Through Railway Traffic, Paragraph 4.

²² *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 5.

ด้วยเช่นกัน²³ โดยผู้ขนส่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งทางราง รวมทั้งบุคลากรและยานพาหนะที่ถูกใช้ในการประกอบกิจการดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยตามที่ภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ได้กำหนดไว้²⁴ ในกรณีที่ผู้ประกอบการขนส่งทางรางประกอบกิจการและให้บริการโดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยตามที่ภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ได้กำหนดไว้ ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานมีอำนาจในการยกเลิกสัญญาที่ได้ทำไว้กับผู้ประกอบการโดยอาศัยเหตุอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการขนส่งทางรางโดยไม่มีมาตรฐานความปลอดภัยดังกล่าวได้²⁵

2.1.3 ความรับผิดชอบจากการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบกิจการขนส่งทางราง

จากการศึกษาพบว่า ความตกลงระหว่างประเทศ COTIF มีข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ การกำหนดความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ขนส่งในความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย รูปแบบการเรียกร้องค่าเสียหาย

²³ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 5bis; François Davenne, "COTIF in the Framework of ESCAP," (September 2017), 5, <https://www.unescap.org/sites/default/files/Presentation%20by%20OTIF.pdf> (accessed 15 May 2022).

²⁴ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 6; Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF), "Railway Contract Law," (website), https://otif.org/en/?page_id=180 (accessed 15 May 2022).

²⁵ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 7.

และอายุความ การสิ้นสุดสิทธิเรียกข้อ จำนวนเงินและดอกเบี้ย กรณีเหตุอุบัติภัย จากนิเวศภัย เป็นต้น ในขณะที่ความตกลงระหว่างประเทศของ OSJD มิได้ กำหนดประเด็นเรื่องของการความรับผิดชอบเช่นความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

2.1.3.1 ความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและความรับผิดชอบของผู้นั่ง

จากการศึกษาพบว่า ความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานได้กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและผู้ขนส่งไว้ในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ไว้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง กรณีความรับผิดของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานนั้น หลักการในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF²⁶ ได้กำหนด ความรับผิดของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานไว้ว่า จะต้องรับผิดในบรรดา ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจหรือทรัพย์สิน ซึ่งเป็นความเสียหาย อันเกิดขึ้นในขณะที่มีการใช้งานในระบบโครงสร้างพื้นฐานตามกฎหมาย หรือ Uniform Rules ว่าด้วยการขนส่งคนโดยสาร หรือ CIV และ กฎเอกรูป หรือ Uniform Rules ว่าด้วยการขนส่งสินค้า หรือ CIM แต่อย่างไรก็ตาม หลักการที่ กำหนดไว้ในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF²⁶ ได้กำหนด ข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานไม่ต้องรับผิดในความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการให้บริการดังกล่าวไว้ใน 3 กรณี ดังนี้ กรณีที่ 1 กรณีที่เกิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัย²⁷ กรณีที่ 2 กรณีที่เกิดความเสียหาย

²⁶ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 8.

²⁷ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 8, Section 2 a).

ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ขนส่ง²⁸ กรณีที่ 3 กรณีความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุอุบัติเหตุ (incident) ทางนิวเคลียร์²⁹

ประการที่สอง กรณีความรับผิดชอบของผู้ขนส่งนั้น หลักการในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ได้กำหนดความรับผิดในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายจิตใจหรือทรัพย์สินไว้ ซึ่งเป็นเหตุอันเกิดขึ้นจากความผิดของผู้ขนส่งในระหว่างที่มีการใช้งานระบบโครงสร้างพื้นฐานในการขนส่งทางราง³⁰ แต่อย่างไรก็ตาม หลักการในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ได้กำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดในความเสียหายไว้เช่นเดียวกันกับข้อยกเว้นความรับผิดของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเกิดความเสียหายขึ้นในขณะที่มีการใช้งานระบบโครงสร้างพื้นฐานใน 3 กรณี ดังนี้ ประการที่ 1 กรณีที่เกิดความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัย³¹ ประการที่ 2 กรณีที่เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้เป็นเหตุและความผิดที่มาจากผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐาน³² ประการที่ 3 กรณีที่เกิดความเสียหายเกิดขึ้น

²⁸ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 8, Section 2 b).

²⁹ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 17.

³⁰ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 9, Section 1.

³¹ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 9, Section 2 a).

³² *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 9, Section 2 b).

จากกรณีความเสียหายจากเหตุอุบัติทางนิวเคลียร์³³

2.1.3.2 ลักษณะความรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย

จากการศึกษาพบว่า ภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF³⁴ ได้กำหนดลักษณะของความรับผิดในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อชีวิตไว้สอดคล้องกับหลักกฎหมายละเมิดทั่วไป อาทิ ความรับผิดในค่าสินไหมทดแทนอันได้แก่ค่าใช้จ่ายใดๆ อันเป็นผลมาจากการถึงแก่ความตาย ค่าใช้จ่ายในการขนส่งศพ หรือค่าใช้จ่ายในการปลงศพ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้เสียหายมิได้ถึงแก่ความตายโดยทันทีหรือกรณีที่ได้รับบาดเจ็บทางร่างกายหรือจิตใจนั้น หลักการในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF กำหนดลักษณะความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้แก่ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นใดๆ ในการรักษาและการเคลื่อนย้ายผู้ป่วย รวมไปถึงค่าเสียหายใดๆ เกี่ยวกับการสูญเสียทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การสูญเสียความสามารถในการประกอบกิจการสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน หรือ แม้แต่ค่าใช้จ่ายอื่นใดก็ตามที่จำเป็นอันได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้กระทำ ความเสียหายเช่นนั้น³⁵ นอกจากนี้ อายุความในการฟ้องคดีต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ หลักการในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF ยังได้กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีนี้ถึงแก่ความตายไว้ว่าผู้เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องไม่เกิน 3 ปี นับจากวันที่ความตาย

³³ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 17.

³⁴ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 11.

³⁵ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 12.

หรือความเสียหายได้เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวต้องใช้สิทธิไม่เกิน 5 ปี นับจากวันที่ได้เกิดอุบัติเหตุขึ้น³⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่า การชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างอื่นที่เกิดขึ้นกับร่างกายดังกล่าวนั้น หลักการในภาคผนวก E ของความตกลงระหว่างประเทศ COTIF มีได้จำกัดเฉพาะแต่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะตามหลักการที่ได้กำหนดไว้ในเบื้องต้นเท่านั้น แต่ยังไม่ยินยอมให้มีการชดเชยหรือเยียวยาต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะอย่างอื่นได้ ทั้งนี้ อาจพิจารณาความรับผิดชอบดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักการของระบบกฎหมายภายในของรัฐที่ความเสียหายได้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบนอกเหนือไปจากความรับผิดชอบที่ได้มีการกำหนดไว้ในหลักการของความตกลงระหว่างประเทศกำหนดไว้ได้ด้วยเช่นกัน³⁷

2.2 กลไกและมาตรการทางกฎหมายทางอ้อมเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนทางอ้อมในการประกอบกิจการขนส่งทางราง

สำหรับกลไกและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนทางอ้อมในการประกอบกิจการขนส่งทางรางด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบกฎหมายภายในนี้ จากการศึกษาพบว่า มีการใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางใน 2 ประการ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี และมาตรการทางกฎหมายภายในการจัดเก็บกับผู้ที่ได้รับประโยชน์อันมีลักษณะเป็นผลตอบแทนจากการพัฒนาระบบและโครงสร้างในการประกอบกิจการขนส่งทางราง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

³⁶ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 25.

³⁷ *Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic* (CUI - Appendix E to the Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]), Article 13.

2.2.1 การพัฒนาพื้นที่รอบสถานี (Transit Oriented Development: TOD) : ความหมาย แนวคิด และประเภทการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี

การพัฒนาพื้นที่รอบสถานี เป็นการพัฒนาริเวณพื้นที่โดยรอบสถานี และระบบขนส่งมวลชนในระยะวงรอบโดยประมาณ 600 เมตร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุดด้วยการพัฒนาเป็นพื้นที่เชิงพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเป็นแหล่งซื้อขายสินค้าและบริการ รวมทั้งการสร้างกิจกรรมอื่นๆ³⁸ ทั้งนี้ การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีมีแนวคิดที่สำคัญกล่าวคือ จะต้องสามารถเข้าถึงได้ด้วยการเดินทาง และสามารถเข้าถึงด้วยการสัญจรโดยจักรยาน พร้อมกับต้องพัฒนาพื้นที่สำหรับจอดรถจักรยานไว้รองรับการให้บริการของผู้โดยสารด้วย³⁹

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีมีแนวคิดในการพัฒนาในลักษณะ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 ที่ดินโดยรอบสถานีจะต้องถูกออกแบบมาเพื่อใช้ประโยชน์เชิงผสมผสาน (Mixed Use Development) ให้เป็นทั้งที่อยู่อาศัย แหล่งพาณิชยกรรม ประการที่ 2 ที่ดินโดยรอบสถานีจะต้องถูกพัฒนาอย่างกระชับ (compact development) การพัฒนาพื้นที่

³⁸ Janice Griffith, "Equitable Access to Public Transport: Corridor Plans for Transit-Oriented Development in Soweto, South Africa and Boston, Massachusetts Compared," *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, Vol. 1, Iss..1 (2017), 23.

³⁹ *Transit Oriented Development Institute*, “Transit Oriented Development,” (website), <http://www.tod.org/> (accessed 15 May 2022).; *Institute for Transportation and Development Policy (ITDP)*, “What is TOD?,” (website), <https://www.itdp.org/library/standards-and-guides/tod3-0/what-is-tod/> (accessed 15 May 2022); *The World Bank*, “Transforming the Urban Space Through Transit-Oriented Development: The 3V Approach,” (website), <https://www.worldbank.org/en/topic/transport/publication/transforming-the-urban-space-through-transit-oriented-development-the-3v-approach> (accessed 15 May 2022).

ดังกล่าวจะต้องใช้พื้นที่ทุกตารางเมตรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประการที่ 3 ที่ดินโดยรอบสถานีจะต้องถูกพัฒนาเพื่อให้ผู้คนสามารถเดินสัญจรได้อย่าง สะดวกสบายและสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ประการที่ 4 ที่ดินโดยรอบสถานี จะต้องเชื่อมโยงกับระบบขนส่งมวลชนหลายรูปแบบ อาทิ การเดินทางด้วย รถไฟฟ้า รถประจำทาง ทางเดินเท้าและการสัญจร การสร้างทางจักรยาน และที่เก็บจักรยานไว้บริการ⁴⁰ ทั้งนี้ ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีสามารถ แบ่งแยกออกได้ 4 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก แกนกลางหลักในการพัฒนา พื้นที่ (TOD Urban Core) ประเภทที่สอง ศูนย์กลางในการพัฒนาพื้นที่เมือง (TOD Urban Center) ประเภทที่สาม การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีทั่วไป (TOD Urban General) ประเภทที่สี่ การพัฒนาพื้นที่ชายขอบ (TOD Edge)⁴¹

ทั้งนี้ ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีต้องดำเนินการตามหลัก 8 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 การเดิน (Walk) การเดินเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ประการที่ 2 การเข้าถึงด้วยจักรยาน (Cycle) เป็นการส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยปราศจากมลพิษ ประการที่ 3 การสร้างความเชื่อมโยง (Connect) ด้วยเครือข่ายถนนและเส้นทางที่หลากหลาย ประการที่ 4 จุดเชื่อมต่อ (Transit) เป็นระบบการเชื่อมต่อการเดินทางของระบบขนส่งสาธารณะคุณภาพสูง การขนส่งที่มีความจุจำนวนมาก การเดินทางต้องให้บริการตรงต่อเวลาและมีราคาไม่แพง ประการที่ 5 การผสมผสาน (Mix) การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีต้องทำการออกแบบให้มีการใช้งานแบบผสมผสานตอบสนองต่อกิจกรรมของผู้คนในทุกช่วงวัยและทุกระดับ ประการที่ 6 ความหนาแน่น (Densify) มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการใช้งานและเหมาะสม

⁴⁰ พรวิรัตน์ พงษ์ประเสริฐ, “แนวทางการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย,” *วารสารวิศวกรรมลาดกระบัง*, ปีที่ 32, ฉบับที่ 1, (มีนาคม 2558), 8.

⁴¹ ศัลยวิทย์ ศรีตฤณ, *Transit Oriented Development (TOD)*, (สำนักงาน ก.พ.ร, รายงานส่วนบุคคลในโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ รุ่นที่ 11, 2562), 16.

กับระบบความจุในการขนส่งอย่างเพียงพอ ประการที่ 7 ความสะดวกสบาย (Compact) เหมาะสมกับการเดินทางระยะสั้นและมีเครือข่ายที่มีความเชื่อมโยงกับการเดินทางที่หลากหลาย ประการที่ 8 การยกระดับคุณภาพชีวิต (Shift) โดยต้องลดผลกระทบจากความหนาแน่นของการจราจรด้วยการใช้ยานพาหนะส่วนตัว อันส่งผลต่อสุขภาพของผู้คนโดยทั่วไปที่มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่รอบสถานีดังกล่าว⁴²

จากการศึกษาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างการพัฒนาและการศึกษาที่สำคัญตัวอย่างหนึ่ง ซึ่งได้ทำการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีและประสบความสำเร็จจนถูกยกให้มีบทบาทในฐานะที่เป็นตัวอย่างสำหรับการศึกษาและการพัฒนาถึงความสำเร็จในช่วงที่สองของการพัฒนา (A Second-Generation TOD) คือการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีที่มีชื่อเรียกว่า “The Pleasant Hill BART Station” ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ที่ได้รับการยอมรับถึงความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่เชิงผสมผสานทั้งที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานและความสามารถในการออกแบบให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ด้วยการเดินทาง ทั้งนี้โครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนการพัฒนาจากรัฐบาลกลาง (Federal Government) ด้วยงบประมาณการลงทุนถึง 18 % ซึ่งมาจากการตรากฎหมายที่มีชื่อ The Transportation Equity Act ในช่วงศตวรรษที่ 21 หรือประมาณ 36 พันล้านเหรียญสหรัฐในระหว่างปี ค.ศ. 1977 ถึงปี ค.ศ. 2003⁴³

⁴² *Institute for Transportation and Development Policy (ITDP)*, "The Eight Principles of TOD," (website), <https://tod.itdp.org/what-is-tod/eight-principles-of-tod.html#:~:text=The%20Eight%20Principles%20of%20TOD%20are%20WALK%2C%20CYCLE%2C%20CONNECT%2C,to%20evaluate%20and%20plan%20neighborhoods.> (accessed 15 February 2023).

⁴³ *Federal Transit Administration*, "Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review," Research Results Digest, Number 52, October 2002, <https://www.trb.org/Main/Blurbs/161489.aspx>. (accessed 1 April 2023).

⁴⁵ *The Library of Congress*, "A Bill to Amend Title 23, United States Code, to Modify the Transportation Finance Infrastructure and Innovation Program with Respect to Community Development Financial Institutions, and for Other Purposes," H.R.2206-Equitable Transit Oriented Development Support Act, 117th Congress (2021-2022), (website), <https://www.congress.gov/bills/117th-congress/house-bill/2206/text> (accessed 12 August 2022).

⁴⁷ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5304.

⁴⁹ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5308.

⁵⁰ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5309.

และผู้พิการ⁵¹ การสนับสนุนในการเดินทางทำงานไปกลับ⁵² การวางข้อกำหนดสำหรับการให้บริการที่มีคุณภาพไม่ว่าจะเป็นสถานีรถโดยสาร⁵³ การกำหนดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับจักรยาน⁵⁴ การกำหนดสถานที่สำหรับการจอดรถและพื้นที่สาธารณะที่ต้องมีการให้บริการทั่วไป⁵⁵ มาตรการป้องกันเหตุอาชญากรรมและความปลอดภัยให้กับผู้ใช้บริการในพื้นที่ที่อยู่ในการดูแล⁵⁶ การกำหนดมาตรการกำกับดูแลการบริหารจัดการโครงการ⁵⁷ การกำหนดมาตรการสอบสวนเหตุอันตรายด้านความปลอดภัยและความเสี่ยงด้านความปลอดภัยที่เกิดขึ้น⁵⁸ รวมทั้งการกำหนดมาตรการในเชิงการบริหารพื้นที่รอบสถานีด้วยการต้องมีข้อกำหนดด้านการบริหารจัดการ⁵⁹ และการพิจารณาการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการต่างๆ ในบริเวณพื้นที่รอบสถานีที่มีการให้บริการ⁶⁰ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การกำหนดพื้นที่รอบสถานีตามแนวคิดดังกล่าว นำมาซึ่งประโยชน์ในเชิงมูลค่าเพิ่มของอสังหาริมทรัพย์กับผู้ที่เป็นเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิได้เป็นผู้ดำเนินการลงทุนหรือการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นในมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนำมาซึ่งแนวคิด การใช้มาตรการภาษีทางอ้อมที่เรียกว่า การเก็บมูลค่าเพิ่มของที่ดิน (Land Value Capture) เพื่อใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่ง

⁵¹ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5310.

⁵² *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5316.

⁵³ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5318.

⁵⁴ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5319.

⁵⁵ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5320.

⁵⁶ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5321.

⁵⁷ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5327.

⁵⁸ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5329.

⁵⁹ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5334.

⁶⁰ *United States Code*, Chapter 53 of Title 49, Section 5338.

ทางร่างและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการพัฒนาพื้นที่รอบ
สถานีและ การใช้ประโยชน์บริเวณโดยรอบสถานีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดใน
เชิงมูลค่าเพิ่มในอสังหาริมทรัพย์ที่มาจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการของรัฐ

2.2.2 การเก็บมูลค่าเพิ่มที่ดิน (Land Value Capture)

จากการศึกษาพบว่า การเก็บมูลค่าเพิ่มที่ดินเป็นการกำหนดนโยบายของรัฐในการนำความเป็นธรรมกลับคืนให้กับสังคมและชุมชน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของที่ดินหาได้เป็นผู้ลงทุนเพื่อสร้างผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดในพื้นที่ของตน แต่อย่างใดไม่ ในทางกลับกันผู้เป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวกลับเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในเชิงมูลค่าเพิ่มของที่ดินซึ่งหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นจากการลงทุนในกิจการหรือโครงการของรัฐและการพัฒนาเมือง⁶¹ ทั้งนี้ แม้เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการเก็บมูลค่าเพิ่มของที่ดินมีหลายวิธีการ (Land Value Capture Instruments) ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กลไกและวิธีการจัดเก็บมูลค่าเพิ่มของที่ดินดังกล่าวได้อาศัยฐานแนวคิดในการบริหารจัดการด้วย แนวคิด 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การใช้แนวคิดที่มาจากฐานภาษี และ ประการที่สอง การใช้แนวคิดที่มาจากฐานการพัฒนา

แนวคิดแรก การใช้แนวคิดที่มาจากฐานภาษี (Tax or Fee Based Instrument) สามารถแบ่งแยกออกเป็น 3 มาตรการ ดังนี้ มาตรการที่ 1 การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและที่ดิน (Property and Land Tax) มาตรการที่ 2 การจัดเก็บค่าพัฒนาพื้นที่และค่าประเมินพิเศษ (Betterment Charges

⁶¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Building a Global Compendium on Land Value Capture,” (website), 2, <https://www.oecd.org/cfe/cities/Flyer-Land-Value-Capture.pdf> (accessed 12 August 2022); United Nations Environment Programme, “Financing Investment with Land Value Capture..,” (website), <https://www.neighbourhoodguidelines.org/land-value-capture> (accessed 12 August 2022).

and Special Assessments) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ หรือแม้แต่การใช้มาตรการทางการเงินที่เรียกว่า ภาษีลาภลอย (Windfall Gain Tax) มาเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา⁶² มาตรการที่ 3 การจัดเก็บภาษีส่วนเพิ่ม (Tax Increment Financing) ซึ่งเป็นการจัดเก็บรายได้จากภาษีในอนาคตมาใช้เป็นเงินทุนอุดหนุนสำหรับการพัฒนาพื้นที่บริเวณใกล้เคียง⁶³

แนวคิดที่สอง การใช้แนวคิดที่มาจากฐานการพัฒนา (Development Based Instrument) สามารถแบ่งแยกออกเป็น 5 มาตรการ ดังนี้ มาตรการที่ 1 การขายหรือการให้เช่าที่ดิน (Land Sale or Lease) ซึ่งรัฐทำการขายหรือนำออกให้เช่าซึ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น มาตรการที่ 2 การพัฒนาร่วมกัน (Joint Development) โดยรัฐบาลและเจ้าของธุรกิจร่วมกันลงทุนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ บริเวณพื้นที่รอบสถานีขนส่ง มาตรการที่ 3 การขายสิทธิบนอากาศ (Air Rights Sale) ซึ่งรัฐจะทำการขายสิทธิหรือให้สิทธิการเช่าพื้นที่ต่างๆ ที่มีอยู่เหนือพื้นดินกับนักลงทุน มาตรการที่ 4 การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) ซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐใช้กฎหมายในการจัดสรรที่ดินที่มีอยู่แล้วในรูปแบบการจัดสรรเชิงโครงสร้างแบบใหม่ให้กับเจ้าของที่ดินเดิม และแบ่งที่ดินบางส่วนออกมาเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและระบบขนส่งมวลชนใหม่เข้าไปในบริเวณพื้นที่เดิม มาตรการที่ 5 แผนพัฒนาเมืองใหม่ (Urban Redevelopment Schemes)

⁶² Greg Protektor and Krisha Reddy, “Windfall Gains Tax-Be Prepared for Rezoning,” February 2023, (website), <https://www.kwm.com/au/en/insights/latest-thinking/windfall-gains-tax-be-prepared-for-rezoning.html> (accessed 1 April 2023).

⁶³ Hiroaki Suzuki, Jin Murakami, Yu-Hung Hong, and Beth Tamayose, *Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries*. Urban Development, (Washington, DC: World Bank, 2015), 4.

วิธีการนี้รัฐจะทำการรวบรวมที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมและทำการก่อสร้างและวางระบบสาธารณูปโภคใหม่และรัฐจัดสรรที่ดินบางส่วนภายหลังจากที่ได้มีการพัฒนาแล้วคืนให้แก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายตามสัดส่วนที่ได้กำหนดไว้⁶⁴

จากการศึกษาพบว่า ประเทศอังกฤษโดยการคมนาคมลอนดอน (Transport for London) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 และมีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมกำกับกับการให้บริการด้านการคมนาคมของกรุงลอนดอนภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาลอังกฤษ โดยในปี ค.ศ. 2010 การคมนาคมลอนดอนได้ใช้มาตรการเชิงผสมผสานทั้งฐานภาษีและฐานการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลใช้มาตรการการหารายได้ด้านภาษีหรือค่าธรรมเนียม โดยใช้วิธีการเก็บมูลค่าเพิ่มของที่ดินมาใช้เป็นงบประมาณสนับสนุนการลงทุนในการก่อสร้างส่วนต่อขยายและการปรับปรุงสถานีรถไฟใต้ดินลอนดอน ประกอบกับรัฐบาลในฐานะที่เป็นเจ้าของสถานีรถไฟใต้ดินใช้แนวคิดการพัฒนาพื้นที่ในแนวโครงการด้วยการขายหรือให้เช่าที่ดิน (Land sale or lease) ให้กับนักลงทุน รวมทั้งใช้วิธีการพัฒนาร่วมกัน (Joint Development) ระหว่างการคมนาคมลอนดอน (Transport for London) และนักลงทุนเพื่อพัฒนาการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ บริเวณพื้นที่รอบสถานี และยังมีการใช้มาตรการทางภาษีด้วยการเก็บค่าพัฒนาพื้นที่ (Betterment Tax) ที่เรียกว่า “Transport Premium Charge”⁶⁵ สำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายหรือให้เช่าที่ดินที่ตนเป็นผลจาก

⁶⁴ Ibid., 4.

⁶⁵ *House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee*, Land Value Capture, Tenth Report of Session 2017–19, 10 September 2018, p. 44, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomloc/766/766.pdf>

การลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ
บริเวณพื้นที่รอบสถานีของรัฐ⁶⁶

ในขณะที่โดยรัฐบาลแห่งรัฐวิกตอเรีย (The Victorian Government) ประเทศออสเตรเลียได้ตรากฎหมายภาษีلاكลยเพื่อใช้เป็นมาตรการเชิงบังคับ ในการตรากฎหมายฉบับใหม่ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2023 เพื่อทำการจัดเก็บภาษีสำหรับมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากการจัด เขตพื้นที่ใหม่ (Rezoning of Land) ภายใต้กฎหมายที่มีชื่อว่า (The Planning and Environment Act 1987) ซึ่งเจ้าของที่ดินในช่วงเวลาที่มีการจัดเขต พื้นที่ดังกล่าวและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว จะมีหน้าที่ต้อง ชำระภาษีที่เกิดขึ้นตามมูลค่าความแตกต่างที่เพิ่มขึ้นโดยพิจารณาจากมูลค่า ของที่ดินก่อนที่มีการจัดทำโครงการและภายหลังจากที่มีการจัดทำโครงการ โดยใช้มาตรการเชิงเปรียบเทียบมูลค่าเพิ่มของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว⁶⁷ ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของที่ดินเช่นนี้จะถูกดำเนินการโดยภายใต้อำนาจ ของคณะกรรมการภาษีของรัฐวิกตอเรียภายใต้กลไกของพระราชบัญญัติการ บริหารจัดการภาษี ค.ศ. 1997 (The Taxation Administration Act 1997 (TAA))⁶⁸

⁶⁶ *The Secretary of State for Housing, Communities and Local Government*, “Government Response to the Housing, Communities and Local Government Select Committee inquiry on Land Value Capture,” November 2018, pp. 6-8, (website), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760031/Cm9734_land_value.pdf (accessed 1 April 2023).; Julian Ware, Land Value Capture,” Final Report to Transport for London (TfL.) Commercial Finance, February 2017, (website), https://www.london.gov.uk/sites/default/files/land_value_capture_report_transport_for_london.pdf (accessed 1 April 2023).

⁶⁷ Greg Protektor and Krisha Reddy, "Windfall Gains Tax-Be Prepared for Rezoning," February 2023, (website), <https://www.kwm.com/au/en/insights/latest-thinking/windfall-gains-tax-be-prepared-for-rezoning.html> (accessed 1 April 2023).

⁶⁸ *State Revenue Office*, State of Victoria, “Windfall Gains Tax,” (website), <https://www.sro.vic.gov.au/windfall-gains-tax> (accessed 1 April 2023).

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางกฎหมายของรัฐต่างประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงพื้นที่รอบสถานีเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนให้กับประชาชน การสร้างงานสร้างรายได้ การประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบการต่างๆ ในทางกลับกันผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจจากการลงทุนในกิจการและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ รัฐสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมและชุมชนโดยใช้วิธีการทางภาษีมาใช้เป็นมาตรการลดความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจในหลากหลายมิติและวิธีการ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางภาษีมักลอบใช้มีการใช้ในรัฐต่างประเทศเป็นแนวทางการพัฒนาที่มีความน่าสนใจในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางภาษีที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานการพัฒนาและสนับสนุนการพัฒนากระบวนการสร้างพื้นฐานของรัฐได้เป็นอย่างดี และประเทศไทยสามารถนำใช้เป็นฐานแนวคิดและต้นแบบการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในกิจการและระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้เป็นอย่างดี

3. สภาพการณ์ทางกฎหมายและแนวความคิดพัฒนากฎหมาย
เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจขนส่งทางรางในประเทศไทย:
ปัญหาและอุปสรรคเชิงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน
และพื้นที่รอบสถานี

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีแนวคิดการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ดังจะเห็นได้จากกรมการขนส่งทางรางได้ทำการศึกษาและพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งไว้⁶⁹ โดยมีการกำหนดแผนด้านคมนาคมขนส่งทางรางโดยแบ่งออกเป็น 4 ระยะ

⁶⁹ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, *โครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (TOD)*, (เว็บไซต์), <https://www.otp.go.th/post/view/3046> (สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2565).

โดยระยะที่ 1 เริ่มปี พ.ศ. 2561 และสิ้นสุดระยะที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2580⁷⁰ ทั้งนี้ในแผนดังกล่าวกำหนดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีเริ่มต้นด้วยการนำมาประยุกต์ใช้กับสถานีรถไฟฟ้า MRT สายสีน้ำเงิน โดยมีสถานีกลางบางซื่อเป็นพื้นที่หลักในการพัฒนาพื้นที่เมืองรอบสถานี และมีแผนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีให้มีความเชื่อมโยงกับระบบการขนส่งอื่นๆ ต่อไป⁷¹

แม้ประเทศไทยจะมีการกำหนดแผนพัฒนาเมืองและระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งไว้โดยมีกรมการขนส่งทางรางเป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งทำหน้าที่ในการรับผิดชอบการพัฒนาดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. . . . และ ร่างกฎกระทรวงและร่างประกาศที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจขนส่งทางรางของประเทศไทย ยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงร่างกฎหมายเท่านั้น ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ยังได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางรางมีหน้าที่และอำนาจเฉพาะแต่เพียงการสนับสนุนข้อมูลและนโยบายทางวิชาการ การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางรางที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบส่งเสริมสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีเท่านั้น ซึ่งปรากฏอยู่ในหลักการตามมาตรา 13 แห่งร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. . . . แต่หลักการในกฎหมาย

70 ไพโรจน์ ชูโชติदार, “TOD คมนาคมสร้างเมือง เมืองสร้างสุข สุขสร้างได้,” ใน *โครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (TOD)*, (เว็บไซต์), สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร, 15-47, https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2562-01/2562-20214-TODDr.PairinFinal.pdf (สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2565).

71 อภิญา ชาติอน และ ภาวินี เยี่ยมตระกูล, “การวิเคราะห์ความสามารถในการเดินเท้าด้วยแนวคิด การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนระบบราง,” *Journal of Architectural Planning Research and Studies (JARS)*, Vol. 19, No. 2 (July-December 2022), 21.

ดังกล่าวหาได้ให้อำนาจกรรมการขนส่งทางรางในการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกำกับ (Regulator) การใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐาน การประกอบกิจการขนส่งทางรางและการใช้อำนาจอื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงและโดยทางอ้อมแต่อย่างใดไม่

3.1 สภาพการณ์และปัญหากฎหมายในการพัฒนากฎหมาย

เกี่ยวกับการส่งเสริมและการสนับสนุนทางตรงในระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาพื้นที่ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามแนวเส้นทางระบบขนส่งมวลชนรูปแบบต่างๆ อยู่ภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีการกำหนดให้ต้องจัดทำผังเมืองรวมที่ใช้เป็นการทั่วไปและต้องจัดทำผังเมืองเฉพาะที่มีการใช้เฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดที่เป็นไปเพื่อการพัฒนาเมือง⁷² และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม⁷³ แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2521 ก็ตาม แต่หลักการของกฎหมายฉบับนี้ กลับมุ่งเน้นกลไกและวิธีการทางปฏิบัติในการเวนคืนที่ดินเป็นหลัก แต่หาได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการเวนคืนที่ดินเพื่อนำกลับมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจในเชิงพาณิชย์แต่อย่างใดไม่

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการพัฒนา และการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี จำต้องดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงและต้องทำการวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และต้องมีการกำหนดการร่วมรับภาระ

⁷² พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 4.

⁷³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562

และกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับภาคเอกชน หรือภาคเอกชนกับภาครัฐและยังจะต้องสอดคล้องกับการวางผังเมือง⁷⁴ ทั้งนี้ การจัดรูปที่ดินใหม่ดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการภายใต้การกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่⁷⁵ โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและมาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ตาม⁷⁶ ตามความเห็นชอบที่ส่งมาโดยคณะกรรมการส่วนจังหวัด และส่วนพื้นที่กรุงเทพมหานคร⁷⁷ โดยคณะกรรมการส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการประสานและอนุมัติโครงการและการจัดรูปที่ดิน⁷⁸ ประกอบกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องดำเนินการด้วยหน่วยงานของรัฐและจะต้องสอดคล้องกับระบบและการวางผังเมือง⁷⁹ ทั้งนี้ กฎหมายจัดรูปที่ดินฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายสนับสนุนการจัดรูปที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในเขตจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่เหนือสิทธิในที่ดิน ซึ่งได้รับการจัดสรรการใช้ประโยชน์เหนือที่ดินใหม่ตามโครงการจัดรูปที่ดินให้คงไว้ซึ่งสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินเดิม อนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหลายที่เกิดขึ้นในการจดทะเบียน⁸⁰ เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวนี้หาได้ตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินแต่อย่างใดไม่⁸¹

⁸¹ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 39.

นอกจากนี้ ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวนี้จะต้องเสนอโครงการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด⁸² การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ยังจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดิน⁸³ และสามารถทำการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน⁸⁴ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในการกำหนดแผนชั่วคราว การกำหนดแปลงที่ดินใหม่ จำนวนเงินในการจ่ายค่าชดเชย การประเมินราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ การบริหารที่ดิน การจัดหาประโยชน์สำหรับโครงการจัดรูปที่ดิน แผนการเงินของโครงการจัดรูปที่ดิน และการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่⁸⁵ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการและการบริหารโครงการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าว⁸⁶

ทั้งนี้ ในการบริหารจัดการโครงการภายใต้กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่⁸⁷ ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้ยืมแก่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ดี การจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสถานที่สาธารณประโยชน์เพื่อรองรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ดี การใช้เป็นเงินทอนจ่ายค่าทดแทนหรือค่าเสียหายในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินที่ดี การให้สินเชื่อแก่โครงการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น⁸⁸

⁸² พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 41-50.

⁸³ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 51.

⁸⁴ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 52.

⁸⁵ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 53.

⁸⁶ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 56-74.

⁸⁷ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 75.

⁸⁸ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 79.

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้หลักการในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ดังกล่าวจะมีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถปรับใช้เพื่อรองรับต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีได้ก็ตาม แต่หลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นแต่เพียงมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่กำหนดสิทธิและวิธีการได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการดำเนินโครงการและเป็นแต่เพียงขั้นตอนและวิธีการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการพัฒนาในรูปแบบอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่หลักการของกฎหมายดังกล่าวหาได้มีมาตรการ กลไกหรือกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีโดยตรงแต่อย่างใดไม่

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ของประเทศไทย ยังหาได้มีการพัฒนาในเชิงหลักการให้สอดคล้องกับมาตรฐานและกฎหมายในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นหลักการทางกฎหมายที่กำหนดสิทธิในการเข้าถึง และการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการและความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและการกำหนดมาตรการกักไกในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการในระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศของทั้งสององค์กรระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น OTIF หรือ OSJD ก็ตาม

3.2 สภาพการณ์และปัญหากฎหมายในการพัฒนากฎหมาย
เกี่ยวกับการส่งเสริมและการสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางราง
ทางอ้อมด้วยมาตรการภาษีลดหย่อน

มาตรการทางภาษีต่างๆ เป็นหลักกฎหมายที่มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนทางอ้อมในระบบโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบกิจการขนส่งทางรางและบริการต่อเนื่อง การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นมาตรการส่งเสริมและการสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางทางอ้อมด้วยการใช้มาตรการภาษีมาถ้อย ซึ่งเป็นมาตรการทาง

ภาษีที่จัดเก็บจากผู้ที่มีภาระภาษีและถูกนำกลับมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีโดย หน่วยงานของรัฐ จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายส่งเสริมและ สนับสนุนการลงทุนทางอ้อมที่เกี่ยวข้องในเชิงการพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ ประมวล กฎหมายที่ดินซึ่งเกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประมวลรัษฎากร และพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกอบกับ พระราชกฤษฎีกาลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563 ประกอบกับ กฎหมายลำดับรองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีได้แก่ กฎกระทรวง กำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน ราคาทุนทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์และรายละเอียดอื่นในการจัดเก็บภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎกระทรวงการผ่อนชำระภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ภาษีแพนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ประกอบกับประกาศกระทรวง การคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บภาษี ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีการใช้ประโยชน์หลายประเภท พ.ศ. 2562 ประกอบ กับประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ ประโยชน์เป็นที่ยอยู่อาศัย พ.ศ. 2563 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมตามประมวลกฎหมาย ที่ดินกรณีอสังหาริมทรัพย์เป็นที่ดินพร้อมอาคารตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรี กำหนด พ.ศ. 2562 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนิน การตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกอบกับ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษี ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งมาตรการทางภาษีกลุ่มดังกล่าวเป็นหลัก

กฎหมายที่กำหนดเฉพาะภาระภาษีที่เกิดขึ้นจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ แต่เพียงเท่านั้น แต่หลักการหาได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับมาตรการทางภาษี ที่นำไปใช้ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางโดยตรง แต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีดังกล่าวถูกนำไปใช้เป็นงบประมาณ ในการพัฒนาประเทศโดยรวมภายใต้การจัดสรรงบประมาณโดยรวม ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ อีกทั้งกลุ่มกฎหมายดังกล่าวก็หาได้มีแนวคิดในการจัดเก็บภาษีจากผู้ได้ รับประโยชน์จากการพัฒนาเชิงพื้นที่ในโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนในภาครัฐหรือ แม้แต่ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งทางรางในฐานะที่เป็นผลพลอยจากการดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐแต่อย่างใดไม่

เป็นที่น่าสังเกตว่า การไม่มีหลักกฎหมายเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีลาภลอยที่เกิดขึ้นจากมูลค่าเพิ่มในอสังหาริมทรัพย์ในฐานะที่เป็นลาภลอยอันเนื่องมาจากการได้รับประโยชน์เกิดขึ้นกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งนอกจากเจ้าของที่ดินจะได้ประโยชน์จากมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจากการลงทุนของภาครัฐแบบไม่มีค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนแล้ว ในทางกลับกันผู้เป็นเจ้าของที่ดินยังกลับได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมเกิดขึ้นกับภาคประชาสังคมและปัจเจกชนทั่วไป ซึ่งมีภาระภาษีที่ต้องถูกจัดเก็บภาษีในหลากหลายรูปแบบและถูกนำกลับมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่และการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐที่มีเฉพาะกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์และดูประหนึ่งว่า เป็นการนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมในสังคมให้เพิ่มมากขึ้น

4. วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการพัฒนาความพร้อมต่อการพัฒนากฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางทางตรงและทางอ้อมในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะ (sui generis law) ไม่ว่าจะเป็นมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางก็ดี มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนและการบริหารจัดการในระบบโครงสร้างพื้นฐานก็ดี หรือแม้แต่มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ ปัญหากฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางทางตรงและทางอ้อมในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รองรับสิทธิในการเข้าถึงและการให้บริการในระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับหลักการและความตกลงระหว่างประเทศแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้สัญญาจำต้องอาศัยหลักกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันได้แก่ หลักกฎหมายแพ่งลักษณะสัญญา และหลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการในระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะในระบบโครงสร้างพื้นฐานทางราง (Rail Infrastructure) แม้ประเทศไทยจะยังไม่มีแนวคิดในการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศขององค์กรระหว่างประเทศหนึ่งประเทศใดก็ตาม แต่การนำหลักการและแนวคิดในทางกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานในการประกอบกิจการขนส่งทางราง การกำหนดความรับผิดของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและลูกจ้าง และการกำหนดสิทธิเรียกร้องในบรรดาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการ การกำหนด

เขตอำนาจศาลและอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาในเชิงคุณภาพและมาตรฐานของกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในองค์การระหว่างประเทศ OTIF หรือ OSJD ก็ตาม

ประการที่สอง ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รองรับต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีเป็นการเฉพาะ แม้หลักกฎหมายผังเมืองจะได้วางหลักการไว้ในกฎหมายในการกำหนดให้มีผังเมืองเฉพาะไว้ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับยังไม่มีกำหนดและการวางผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan) ไว้แต่อย่างใด การกำหนดผังเมืองที่มีในปัจจุบันคงมีแต่ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) แต่เพียงเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องต่อการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางในประเทศไทย หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องทำการจัดรูปที่ดินใหม่ เพื่อกำหนดภาวะภาษีลาภลอย (Windfall Gain Tax) ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

ยิ่งไปกว่านั้น หลักกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ฉบับนี้เป็น แต่เพียงหลักกฎหมายที่กำหนดมาตรการและกลไกในเชิงหลักการเกี่ยวกับ โครงสร้างคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอน การดำเนินการในการจัดรูปที่ดิน แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีหลักการที่ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาการจัดรูปที่ดินในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ ภาครัฐอยู่บ้างก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้กฎหมายฉบับนี้จะกำหนด มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาที่ดินเพื่อเป็นฐาน การจัดสรรที่ดินแปลงใหม่ให้ใกล้เคียงและไม่ต่ำกว่าราคาที่ดินเดิมก็ดี⁸⁹ และ การจัดที่ดินแปลงใหม่ที่จัดให้แก่เจ้าของที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินต้องมีสภาพ แวดล้อม ที่ตั้ง รูปแปลงที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินใกล้เคียงกับสภาพ

⁸⁹ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 62.

ที่ดินเดิม⁹⁰ โดยจะต้องมีขนาดไม่เล็กเกินไปจนเกิดการเสื่อมเสียต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือสภาพแวดล้อม และกำหนดสิทธิในการเลือกกรรมสิทธิ์ในท้องชุดในกรณีที่โครงการไม่สามารถจัดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินได้ กำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนเป็นเงินก็ได้ กำหนดสิทธิการเช่าอันเกี่ยวกับที่ดินหรืออาคารชุดเดิมให้ถือว่าโอนไปเป็นสิทธิการเช่าที่ดินหรืออาคารชุดใหม่⁹¹ กำหนดสิทธิในการยกเลิกการจัดรูปที่ดิน⁹² กำหนดค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินโดยวิธีการให้เจ้าของที่ดินเฉลี่ยออกกันตามส่วน⁹³ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าหลักการในกฎหมายการจัดรูปที่ดินดังกล่าวเป็นแต่เพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ประการหนึ่งนอกเหนือไปจากมาตรการทางกฎหมายที่รัฐต่างประเทศได้มีการใช้ในการพัฒนาตามแนวคิดด้วยฐานการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการขายหรือให้เช่าที่ดิน การร่วมกันพัฒนาระหว่างรัฐกับเอกชน การขายสิทธิในอากาศ หรือแม้แต่การกำหนดแผนพัฒนาเมืองใหม่ก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังมิได้พัฒนาเป็นมาตรการและกลไกในทางกฎหมายที่รองรับต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีไว้เป็นหลักกฎหมายเฉพาะ ไม่ที่จะเป็นการกำหนดขอบเขตการพัฒนาภายใต้แนวคิดและหลักการที่สำคัญของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี 8 ประการ การกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายในการรองรับและส่งเสริมการเข้าถึงการบริการขนส่งทางราง การกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายในการอำนวยความสะดวกและมาตรการส่งเสริมในการใช้ระบบเชื่อมต่อการขนส่งมวลชนระบบอื่น (feeder) การส่งเสริมการใช้บริการและออกแบบระบบการค้าและที่อยู่อาศัย การกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายในการส่งเสริมให้มีการให้บริการเช่น

⁹³ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, มาตรา 68.

บัตรอิเล็กทรอนิกส์ บัตรส่วนลด หรือแม้แต่การนำค่าใช้จ่ายไปใช้เป็นค่าลดหย่อน
ภายใต้ระบบการเสียภาษีเงินได้ตามกฎหมายก็ตาม

ทั้งนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีดังกล่าวจะต้องถูกพัฒนาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายฉบับอื่นที่เป็นอุปสรรค และเพื่อให้นำไปสู่การจัดรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพ และเน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น โดยอาจใช้วิธีการจัดรูปที่ดินและให้สิทธิเจ้าของที่ดินเดิมอาศัยอยู่ในที่ดินได้ส่วนหนึ่ง ขณะที่อีกส่วนนำมาใช้พัฒนาพร้อมกับมีพื้นที่เชิงพาณิชย์พื้นที่ในการอำนวยความสะดวก รวมถึงระบบขนส่งเชื่อมต่ออยู่ในพื้นที่เดียวกันให้ครบถ้วน ซึ่งจะเกิดประโยชน์อย่างทั่วถึงแก่การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของประเทศญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้เกิดประโยชน์และมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น⁹⁴ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าในทางกายภาพและการวางผังเมืองของประเทศไทยยังไม่สามารถจัดพื้นที่แหล่งการทำงานและการอยู่อาศัยให้อยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันได้เหมาะสม ด้วยเหตุผลสภาพแวดล้อมและพื้นที่โดยรอบทางกายภาพมีความแออัดและหนาแน่น ประกอบกับมูลค่าที่ดินมีราคาสูงมากจนไม่คุ้มค่ากับการพัฒนาในเชิงการลงทุน และสิ่งที่สำคัญแหล่งการทำงานส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในใจกลางเมืองเป็นหลักและยังห่างไกลจากแหล่งและสถานที่ในการให้บริการขนส่งสาธารณะจนประชาชนไม่มีทางเลือกในการเดินทางมากเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นความท้าทายในการแก้ไขปัญหาเชิงการพัฒนาพื้นที่

⁹⁴ Takeo Murakami, "Transit Oriented Development and Land Value Capture in Japan," *WB/MLIT Knowledge Sharing Seminar: Sharing Good Practices on TOD*, (website), (30 June 2015), 8-11, https://collaboration.worldbank.org/content/user-generated/asi/cloud/attachments/sites/collaboration-for-development/en/groups/tod-cop/documents/jcr:content/content/primary/blog/wb_tdlc_presentation-Rab8/MURAKAMI-MLIT-on-TOD-LVC-30-June-WB.pdf (accessed 15 May 2022).

รอบสถานี เพื่อสร้างแหล่งที่อยู่อาศัย การจ้างงานให้เป็นชุมชนที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามหลักการพัฒนายั่งยืนได้⁹⁵

นอกจากนี้ นโยบายและมาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมการประกอบกิจการขนส่งทางรางยังขาดมาตรการและกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการขนส่งมวลชนรายย่อยอื่นๆ ที่เป็นฐานการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นระบบรถ ระบบรางหรือระบบเรือก็ตาม

ทั้งนี้ มาตรการส่งเสริมให้มีการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีสามารถนำไปสู่การสร้างโอกาสและความเป็นไปได้ในความสำเร็จให้เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างความสำเร็จจากกรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาในการพัฒนาในรัฐแคลิฟอร์เนีย หรือแม้แต่นการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของประเทศอื่น อาทิ ประเทศญี่ปุ่น⁹⁶ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง⁹⁷ เป็นต้น ที่เป็นตัวอย่างกรณีศึกษาในฐานะที่ได้รับการยอมรับถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเชิงมูลค่าเพิ่มของการพัฒนาและการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ฐานอันนำไปสู่การสร้างงาน สร้างรายได้ และคุณภาพชีวิตที่ดีในการเป็นเป็นแหล่งจ้างงาน การสร้างรายได้และการอยู่อาศัยที่สะดวกปลอดภัยภายใต้การเจริญเติบโตของเมืองและระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

⁹⁵ พรรัตน์ พงษ์ประเสริฐ, แนวทางการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย, อ้างแล้ว, 9.

⁹⁶ Takeo Murakami, "Transit Oriented Development and Land Value Capture in Japan," *op.cit.*, 11-26.

⁹⁷ Wing-Tat Hung, “Transit Oriented Development and Value Capture–Hong Kong,” UNESCAP Regional Expert Group Meeting on Sustainable and Inclusive Transport Development and 2nd Asia BRTS Conference, 29 September –1 October 2014, Ahmedabad, pp. 19-21, (website), www.unescap.org/sites/default/d8files/1b.4_TOD%26ValueCapture_Hong%20Kong_HungWingTat.pdf

00000000000000000000000000900002.indd 43

การลงทุนในระบบขนส่งทางราง ตามหลักผู้ที่ได้ประโยชน์มีภาระภาษีที่
ต้องจ่าย (Beneficially Pays หรือ User Pays) แต่อย่างไร

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนำไปสู่แนวทางการพัฒนาความร่วมมือ
การส่งเสริมการลงทุนในการประกอบกิจการขนส่งทางราง การพัฒนาพื้นที่
รอบสถานีโดยเร่งด่วน กล่าวคือ จากการศึกษาที่ผ่านมาจะพบว่า ประเทศไทยยัง
ขาดการกำหนดนโยบายและพัฒนามาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นฐาน
การกำหนดหน้าที่และใช้อำนาจหน่วยงานของรัฐเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน
และยกระดับมาตรฐานการประกอบกิจการขนส่งทางรางของประเทศไทย
ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนา
พื้นที่รอบสถานีของประเทศไทยนั้น จำต้องพัฒนาหลักกฎหมายเฉพาะโดยจัด
ทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน พ.ศ. . . .
ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการตราขึ้นเพื่อเป็นมาตรการและกลไก
ในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนและเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่มีความเชื่อมโยง
กับระบบขนส่งมวลชนสาธารณะให้มีประสิทธิภาพประกอบกับเป็นการเพิ่ม
ศักยภาพในเชิงของการแข่งขัน ซึ่งหลักการในกฎหมายดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์
คล้ายกับกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยมี
ลักษณะเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่เป็น
อุปสรรคการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่เพื่อนำไปสู่การจัดรูปที่ดินให้มี
ประสิทธิภาพ ในร่างกฎหมายฉบับนี้มีหลักการที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
ซึ่งกำหนดวิธีการจัดรูปที่ดินโดยให้สิทธิกับเจ้าของที่ดินเดิมซึ่งอาศัยอยู่
ในพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาหรือจัดพื้นที่ในเชิงพาณิชย์
เพื่ออำนวยความสะดวกรวมถึง การเชื่อมต่อระบบการขนส่งมวลชนอย่างอื่น
อย่างเป็นระบบ เชกเช่นการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีของ
ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดการพัฒนามาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมสนับสนุนในการประกอบกิจการขนส่งทางรางโดยอ้อม โดยจำเป็นต้องเร่งผลักดันให้มีร่างพระราชบัญญัติภาษีการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของรัฐ พ.ศ. . . . หรือ ภาษีลาภลอยโดยเร่งด่วน ซึ่งการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเฉพาะดังกล่าวโดยจำต้องวางหลักการที่สำคัญได้แก่ การกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้แก่ บุคคลธรรมดาไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือครอบครองที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือเป็นเจ้าของและห้องชุดที่ได้รับประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ที่มีมูลค่าสูงกว่าห้าสิบล้านบาทขึ้นไป ในขณะที่ร่างหลักการในกฎหมายดังกล่าวควรกำหนดถึงโครงการในระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐไม่ว่าจะเป็นโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง รถไฟทางคู่ รถไฟฟ้า ท่าเรือ สนามบิน โครงการทางด่วนพิเศษและโครงการที่ลงทุนโดยหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ ที่กำหนดประเภทและลักษณะไว้ในกฎกระทรวง

โดยร่างกฎหมายดังกล่าวควรกำหนดกลไกการจัดเก็บภาษีจากโครงการอสังหาริมทรัพย์ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่ 1 โครงการที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดทำโครงการให้มีการจัดเก็บภาษีจากการขายหรือการโอนกรรมสิทธิ์จากโครงการอสังหาริมทรัพย์ และลักษณะที่ 2 เป็นโครงการที่มีการก่อสร้างแล้วเสร็จได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีเพียงครั้งเดียวจากที่ดินหรือห้องชุดที่ได้รับประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่มีมูลค่าสูง กว่าห้าสิบล้านบาทขึ้นไป และเรียกเก็บจากผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่รอการจำหน่ายซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโครงการดังกล่าว

นอกจากนี้ พื้นที่การจัดเก็บภาษีได้วางหลักการโดยกำหนดให้โครงการ อสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในรัศมีไม่เกินห้ากิโลเมตรรอบพื้นที่โครงการที่มีการลงทุน โดยหน่วยงานของรัฐที่มีการพัฒนาต้องกำหนดให้มีภาระภาษีที่ต้องรับผิดชอบ ในการจ่ายให้กับหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ในหลักการดังกล่าวยังได้มีการกำหนด

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีได้แก่ กรมที่ดินในฐานะที่เป็นราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีโครงการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวตั้งอยู่ หนึ่งในในการกำหนดฐานภาษีควรคำนวณจากส่วนต่างของมูลค่าที่ดินหรือจากห้องชุดที่มีเพิ่มขึ้นระหว่างวันที่ได้เริ่มโครงการก่อสร้างโดยการเปรียบเทียบกับมูลค่าในวันที่ก่อสร้างโครงการแล้วเสร็จ

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้มาตรการกลไกทางกฎหมายภาษีลาภลอย จะมีแนวคิดในการใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมของรัฐบาลในหลายประเทศก็ตาม แต่การใช้มาตรการทางกฎหมายภาษีนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสียประกอบกัน กล่าวคือ ข้อดีของมาตรการดังกล่าวมีผลทำให้รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอันน่าประทับใจ กลับมาใช้บริหารประเทศได้มากขึ้น โดยเฉพาะการนำรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีนำกลับมาใช้ในการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ของรัฐ และการนำไปใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้โดยตรงไม่ว่าจะเป็นการนำงบประมาณมาใช้ในการบริหารท้องถิ่นสำหรับคนในชุมชนที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแม้จะมีรายได้ต่ำก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น การนำรายได้ดังกล่าวมาบริหารท้องถิ่นโดยตรงยังเป็นการกระตุ้นการลงทุนในระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในแต่ละภูมิภาคที่มาจากรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยตรง

แต่กระนั้นก็ตาม ในทางกลับกันการเข้ามาตรากฎทางภาษีดังกล่าวนี้ อาจนำไปสู่ความเป็นไปได้ในระดับน้อยมากที่ผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย ออกมาใช้บังคับกับผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงกับการลงทุนของรัฐในระบบ โครงสร้างพื้นฐานของรัฐดังกล่าว เนื่องจากการผ่านร่างกฎหมายภาษีสลากลอย ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบโดยตรงกับคนกลุ่มน้อยแต่เป็นผู้มีรายได้สูงหรือเป็น นักลงทุน ประกอบกับการผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสียหรือผลกระทบ ในเชิงลบได้หลากหลายประการเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาตรากฎทางภาษี

เพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษี ด้วยเหตุที่หลักการในกฎหมายภาษีสถาปัตยกรรมดังกล่าว มีผลกระทบต่อนักธุรกิจและนักลงทุนที่มักจะหาช่องทางต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายภาษีเพื่อวางแผนการเสียภาษีโดยไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นของการอาศัยอำนาจของผู้มีอำนาจตรากฎหมายไม่ให้งานกฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ประกอบธุรกิจเอง หรือตัวผู้มีอำนาจตรากฎหมายเองในฐานะที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือนักลงทุนในกิจการต่างๆ โดยอาศัยตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (Nominee) โดยอาศัยการดำเนินกิจการในนามของผู้อื่นหรือเครือญาติเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการทางภาษีดังกล่าวยังอาจนำไปสู่การตัดสินใจไม่เกิดการลงทุนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวอันส่งผลให้เกิดการไม่หมุนเวียนทางเศรษฐกิจด้วยเหตุแห่งภาระภาษีที่ผู้ประกอบการมองว่าเป็นต้นทุนแฝงที่เพิ่มขึ้นและนอกเหนือไปจากมูลค่าและต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการอย่างที่ไม่ควรเกิดขึ้น และไม่ได้อยู่ในแผนของการลงทุนตั้งแต่แรก

ท้ายที่สุด ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางภาษีดังกล่าวมีความจำเป็น ต้องผลักดันให้เกิดผลบังคับใช้โดยเร็ว แม้กฎหมายภาษีสลากลอยดังกล่าว จะมีผลเสียอยู่บ้างก็ตาม แต่ข้อดีกลับมีมากกว่าด้วยเหตุที่มาตรการทาง ภาษีดังกล่าวสามารถนำไปใช้เ็นทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมในฐานะที่ เป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำให้กับคนในชุมชนและสังคม อีกทั้งมาตรการ ทางกฎหมายดังกล่าวยังมีผลโดยตรงกับการเป็นเครื่องมือที่ถูกใช้ในการ สนับสนุนการพัฒนาประเทศและการกระตุ้นการลงทุนในระบบโครงสร้าง พื้นฐานของรัฐให้ขยายออกไปทุกมุมเมือง อันส่งผลโดยตรงต่อการสร้างความ เป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชน ท้องถิ่นได้โดยตรง และประการที่สำคัญมาตรการทางกฎหมายภาษีดังกล่าว ยังนำมาซึ่งความเสมอภาคในสิทธิและความเป็นธรรมในความแน่นอน

ทางกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญภายใต้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน
ที่สมาชิกในสังคมต้องถูกบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมไม่
แตกต่างกันในเงื่อนไขและภาวะภาษี

อนึ่ง ด้วยเหตุในเบื้องต้นที่กล่าวมาทั้งหมด คงปฏิเสธมิได้ว่า การใช้มาตรการทางกฎหมายภาษีอากรลดหย่อนดังกล่าวจะขาดความชัดเจนและความแน่นอนในเชิงหลักการและการนำไปบังคับใช้ได้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่จะไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างไร หากแต่มาตรการทางกฎหมายภาษีดังกล่าวอย่างน้อยที่สุดกลับจะกลายเป็นเครื่องมือและกลไกทางกฎหมายที่ประจักษ์ชัดในตัวเองว่า เป็นเครื่องมือและกลไกการพัฒนาที่ส่งเสริมความยุติธรรมให้มีความแน่นอน และเป็นเครื่องยืนยันและประกันความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของปัจเจกชน ชุมชนและสังคม ในฐานะที่เป็นเครื่องมือและเครื่องมือแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 16 ของเป้าหมายและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ

5. ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจขนส่งทางรางของประเทศไทย

ประการแรก ประเทศไทยควรพัฒนาหลักกฎหมายที่กำหนดสิทธิประโยชน์ในการลงทุนและการใช้ประโยชน์ในระบบโครงสร้างพื้นฐานและการขนส่งทางราง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการเข้าถึง ความรับผิดชอบของผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานและลูกค้าในบรรดาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการ กลไกการระงับข้อพิพาท เขตอำนาจและอายุในการเรียกร้องสิทธิให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศทั้งขององค์การระหว่างประเทศ OTIF และ OSJD

ประการที่สอง ประเทศไทยควรตรากฎหมายและประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน พ.ศ. . . . เพื่อกำหนดพื้นที่และขอบเขตการพัฒนา ระบบกลไกของกฎหมายและส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อยให้เข้าร่วมการพัฒนา กับนักลงทุนในระบบการขนส่งทางราง

ประการที่สาม ประเทศไทยควรพัฒนากฎหมายร่างพระราชบัญญัติ
 ภาษีการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน
 ด้านคมนาคมขนส่งของรัฐ พ.ศ. . . . เพื่อเป็นกลไกการใช้มาตรการภาษีใน
 การคิดคำนวณภาษีทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา เพื่อนำกลับมา
 ใช้พัฒนาพื้นที่โดยรอบ การคมนาคม พื้นที่ทางเศรษฐกิจ การหมุนเวียนและ
 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้คุ้มค่าและเป็นประโยชน์กับชุมชนตามแนวคิด
 ตอบแทนผลประโยชน์คืนสังคมและสาธารณะ

ประการที่สี่ ประเทศไทยควรจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่รอบสถานีและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการโดยรอบทำระบบเชื่อมต่อ (feeder) จากสถานีไปยังสถานที่ของผู้ประกอบการ โดยจัดทำแผนการลดหย่อนภาษีให้เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการที่ร่วมพัฒนา

6. บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนในการประกอบกิจการขนส่งทางรางในประเทศไทยด้วยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดนโยบายภายใต้ความร่วมมือแบบไตรภาคี กล่าวคือ ภาครัฐเร่งผลักดันและสร้างความตระหนักรู้และการสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจและสิทธิประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี รวมถึงการแก้ไขกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคให้เอื้อต่อการพัฒนาเมืองและการลด

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของสมาชิกในสังคมที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ พร้อมลดอุปสรรคทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและสร้างกลไกทางกฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการขนส่งทางรางทั้งในทางตรงและทางอ้อม เพื่อสร้างโอกาสทางการแข่งขันและความเข้มแข็งให้กับภาคเอกชนในการลงทุนในการประกอบกิจการขนส่งทางรางทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการกระตุ้นการลงทุนจากภาคเอกชนในการร่วมพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในฐานะที่เป็นการพัฒนาเชิงพื้นที่และการร่วมลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ ประการที่สำคัญการพัฒนาดังกล่าวจะมีอาจสำเร็จลงได้ ถ้าเป็นการดำเนินการโดยปราศจากการได้รับความร่วมมือร่วมใจจากภาคประชาสังคมในการเสนอแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงที่ให้บริการจากระบบโครงสร้างพื้นฐานในการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนทางรางสาธารณะ ในฐานะที่เป็นการลดใช้พลังงานและลดการสร้างภาวะมลพิษด้วยการเดินทางโดยไม่ใช้เครื่องยนต์ เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน