

บทที่ 6

การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning)

หัวเรื่อง :

1. ความจำเป็น
2. เหตุผลของการกำหนดเขต
3. หลักเกณฑ์การกำหนดเขต
4. ปัญหาของการกำหนดเขต
5. ทางเลือกของนโยบาย

วัตถุประสงค์ :

เมื่อศึกษาบทที่ 6 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. เข้าใจสาเหตุพื้นฐาน และความจำเป็นในการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน
2. เข้าใจหลักและเหตุผลของการกำหนดเขตควบคุมการใช้ที่ดิน
3. ทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์การกำหนดเขตที่นักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอ เพื่อให้เกิดการจัดสรรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ
4. ทราบถึงปัญหาหลักต่างๆ ในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินในเมือง
5. ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงขนาดการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน

บทที่ 6

การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning)

1. ความนำ

ในบทที่แล้ว เราได้ศึกษาถึงการกำหนดเขตการใช้ที่ดินบ้างแล้วบางส่วน โดยเฉพาะรูปแบบการใช้ที่ดินของ Burgess โดยที่ในเขตเมืองนั้นจะมีการแบ่งเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ซึ่งจะแบ่งอย่างเห็นได้ชัดหรือค่อนข้างคลุมเครือก็ได้ ทั้งนี้เพราะสาเหตุพื้นฐานหลายๆ ประการ โดยที่สาเหตุบางประการอาจทำให้มีการแบ่งเขตการใช้ที่ดินอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่สาเหตุอื่นๆ เป็นอุปสรรคต่อการแบ่งเขตการใช้ที่ดินก็ได้ ดังที่เราได้วิเคราะห์มาแล้วว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่มักจะเลือกสถานที่ตั้งกิจกรรมของตนในเขตใจกลางเมือง เพราะเขตธุรกิจกลางนั้นมีค่าเช่าที่ดินสูงที่สุด ซึ่งการที่ทุกๆ กิจกรรมพยายามเลือกสถานที่ตั้งใกล้ใจกลางเมืองที่สุดนี้เอง ทำให้เขตการใช้ที่ดินของกิจกรรมต่างๆ ค่อนข้างคลุมเครือ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีการใช้ที่ดินที่ละเลาะกันไปหมด แต่ขณะเดียวกัน ลักษณะทางธรรมชาติ ความต้องการการประหยัคทั้งภายนอกและภายในจากขนาด และจากการรวมตัวกัน จะทำให้กิจกรรมต่างๆ มีสถานที่ตั้งประเภทที่ต้องการแตกต่างกัน กิจกรรมอื่น ๆ มีผลให้เขตการใช้ที่ดินของกิจกรรมต่างๆ มีการแบ่งกันอย่างเห็นได้เด่นชัดขึ้น อย่างไรก็ตาม เหตุที่กล่าวมา เขตการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นจากสาเหตุทั้งหลายข้างต้น เป็นการเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติของกิจกรรม โดยหน่วยธุรกิจต่างๆ จะตัดสินใจด้วยตัวเองว่า ควรจะตั้งกิจกรรมของตนที่ใด ที่จะได้ผลประโยชน์สูงสุด โดยไม่ต้องคำนึงถึงกิจกรรมอื่นๆ เท่าใดนัก แต่ดังที่เราได้กล่าวมาแล้วว่า หน้าที่ที่สำคัญของเมืองประการหนึ่งคือ การเอื้ออำนวยให้การติดต่อระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เป็นไปได้สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ทำให้กิจกรรมต่างๆ มักจะรวมตัวกันอย่างหนาแน่นในเมือง และโดยทั่วไปแล้ว การเลือกสถานที่ตั้งของกิจกรรมหนึ่งๆ จะมีผลกระทบต่อกิจกรรมที่อยู่ข้างเคียง (neighborhood effect) และยิ่งในเมืองด้วยแล้ว ผลกระทบข้างเคียงนี้จะรุนแรงกว่าในชนบท เพราะกิจกรรมในเมืองตั้งอยู่ใกล้กันมากกว่ากิจกรรมในชนบทนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม ผลกระทบข้างเคียงดังกล่าวอาจจะเป็นไปได้ทั้งทางที่ดีและเลว ดังนั้น ถ้าปล่อยให้ระบบตลาดเป็นตัว

กำหนดการจัดสรรการใช้ที่ดินในเมืองแล้ว กิจกรรมที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงก็อาจเลือกสถานที่ตั้งกิจกรรมของตนที่ได้ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อกิจกรรมข้างเคียง ซึ่งอาจจะมีผลทำให้สวัสดิการสังคม (social welfare) ของระบบเลวลงก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น โรงงานอุตสาหกรรมหนักที่ปล่อยควันพิษออกมามากจากขบวนการผลิตของตน เนื่องจากว่ามีฐานะทางเศรษฐกิจสูง จึงอาจจะเลือกสถานที่ตั้งโรงงานของตนในบริเวณที่เป็นที่อยู่อาศัย เพราะสามารถหาแรงงานได้ง่าย หรืออาจจะเพราะสาเหตุอื่นๆ แต่การที่โรงงานนั้นมาตั้งอยู่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เพื่อนบ้านใกล้เคียงจากควันพิษที่ปล่อยออกมาอย่างมาก ทั้งนี้ถ้าให้ระบบตลาดเพียงอย่างเดียวทำหน้าที่การจัดสรรที่ดินแล้ว ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหานั้นให้ลุล่วงไปได้ เพราะฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของสังคมหรือรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาแทรกแซง โดยการเข้าควบคุมการใช้ที่ดินในเมืองให้มีระบบที่ดีขึ้น เพื่อให้สวัสดิการสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินอยู่ในระดับที่สูงที่สุด

นอกจากนี้ สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ โดยทั่วไปมูลค่าของที่ดินนั้นเป็นมูลค่าที่คาดหวัง (expected value) มากกว่าที่จะเป็นมูลค่าที่ไต่จากการคำนวณมูลค่าปัจจุบันของค่าเช่าที่ไต่จากที่ดินนั้น ดังที่เราวิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4 ดังนั้น มูลค่าของที่ดินจึงขึ้นอยู่กับ การคาดหมายของประชาชนเกี่ยวกับแนวโน้มในอนาคตของค่าเช่าของที่ดินนั้นๆ การคาดหมายดังกล่าวไม่เป็นเพียงแต่ในแง่ของกายภาพของที่ดินนั้นๆ เท่านั้น แต่จะเกี่ยวพันไปถึงเอกสิทธิ์ (private rights) และสิทธิสาธารณะที่ควบคุมเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของที่ดินนั้นๆ ด้วย โดยถ้าเอกสิทธิ์ต่างๆ และสิทธิสาธารณะเกิดการเปลี่ยนแปลงไป จะมีผลทำให้มูลค่าของที่ดินเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินข้างเคียงถูกใช้ไปในทางที่ไม่พึงปรารถนา จะทำให้ราคาที่ดินลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น เหตุผลที่สำคัญที่สุดของการกำหนดเขตการใช้ที่ดินคือ การขจัดผลกระทบต่อกิจกรรมข้างเคียงที่ไม่พึงปรารถนาจากการใช้ที่ดินไปในทางที่ลดมูลค่าของที่ดินนั้นๆ นั้นเอง (Bish, R.L. and Nourse, H.O., 1975 : P.257)

2. เหตุผลของการกำหนดเขต

เราจะเริ่มการวิเคราะห์ด้วยการพิจารณาที่ดินข้างเคียงกันสองแปลง โดยที่ เอกสิทธิ์ส่วนหนึ่งที่เจ้าของแต่ละแปลงมีอยู่ จะเป็นการประหยัคภายนอก การไม่ประหยัคภายนอก หรือผลเป็นกลางกับเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และเอกสิทธิ์ที่ได้จากการเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่ว่าจะด้วยการซื้อหรือรับมรดกก็ตาม จะยืนยาวไปในอนาคต ซึ่งจะมีผลกระทบที่ดินข้างเคียงไปเป็นเวลานาน ในการพิจารณาที่ดินข้างเคียงกันสองแปลงนี้ มันมีทางที่จะเป็นไปได้ 6 ทางที่ที่ดินข้างเคียงจะมีผลกระทบซึ่งกันและกันได้ ซึ่งบางอย่างอาจจะสนับสนุนให้มีการแบ่งเขตการใช้ที่ดินอย่างรัดกุม ขณะที่บางอย่างทำให้ไม่มีความจำเป็นอันใดเลยที่จะมีการควบคุมการใช้ที่ดินทางที่เป็นไปได้ทั้ง 6 ทางดังนี้ คือ (Davis, O.A., 1963 : p. 375-376)

2.1 ถ้าการใช้ที่ดินสองประเภทในที่ดินข้างเคียงกัน ก่อให้เกิดการประหยัคภายนอกให้แกกันและกัน มูลค่าที่ดินทั้งสองแปลงจะเพิ่มขึ้น เพราะรายรับที่คาดหวังจากการใช้ที่ดินทั้งสองรายจะสูงขึ้นในที่ดินข้างเคียงกันนี้ มากกว่า สถานที่ตั้งอื่นๆ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดที่จะต้องมีการควบคุมข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสองประเภทที่จะต้องอยู่ข้างเคียงกัน ตัวอย่างของการใช้ที่ดินข้างเคียงกันแบบแรกก็คือ การค้าปลีกสินค้าตามแพชั่นหรือสินค้าราคาแพง และสินค้าที่ลูกค้าต้องการการเปรียบเทียบสินค้าก่อนซื้อ ดังนั้น ร้านค้าปลีกแบบนี้จะได้ผลประโยชน์สูงขึ้นถ้าตั้งอยู่ข้างเคียงกับร้านค้าปลีกประเภทเดียวกัน เช่น ห้างแสดงรถยนต์ ร้านขายเฟอร์นิเจอร์ ร้านขายผ้า ฯลฯ นอกจากนี้สินค้าที่สนับสนุนสินค้าดังกล่าว เช่น ร้านตกแต่งรถยนต์สำหรับห้างแสดงรถยนต์ ร้านขายกระดุมสำหรับร้านขายผ้า ที่หวังพึ่งลูกค้าจากร้านดังกล่าวมักนิยมตั้งอยู่ใกล้เคียงกับร้านแบบแรก ทำให้มีการรวมตัวกันอย่างมาจนกลายเป็นศูนย์การค้าในที่สุด เช่น ประตูน้ำ พาหุรัด ที่มีสินค้าเกือบทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตาม ขนาดของการรวมตัวกันและประเภทของธุรกิจที่จะเกิดขึ้น จะขึ้นอยู่กับขนาดของตลาดที่เป็นไปได้ของสถานที่ตั้งดังกล่าว

2.2 ถ้าการใช้ที่ดินสองประเภทในที่ดินข้างเคียงกัน ก่อให้เกิดความไม่ประหยัคภายนอกให้แกกันและกัน มูลค่าของที่ดินทั้งสองแปลงจะลดลง ทั้งนี้เพราะรายรับที่คาดหวัง

ของการใช้ที่ดินทั้งสองประเภทจะต่ำลง ถ้าตั้งกิจกรรมในที่ดินข้างเคียงกันนี้มากกว่า เลือกสถานที่ตั้งที่อื่น ๆ และถ้าที่ดินทั้งสองแปลงเป็นเจ้าของคนเดียวกันและต้องการทำเช่าที่ดินสูงที่สุดแล้ว ก็จะไม่ตั้งกิจกรรมสองประเภทนี้อยู่ข้างเคียงกันอย่างแน่นอน กฎข้อบังคับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินอาจจะไม่จำเป็นสำหรับกรณีนี้ เพราะเอกชนจะไม่พยายามเลือกสถานที่ตั้งข้างเคียงกันแบบนี้แล้ว และถ้าเกิดความผิดพลาดใดๆ ในการเลือกสถานที่ตั้งของกิจกรรม เจ้าของกิจกรรมจะเป็นผู้รับภาระเองทั้งหมด โดยสังคมไม่ต้องเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการติดตั้งกฎข้อบังคับสำหรับกรณีดังกล่าวนี้

2.3 ถ้าการใช้ที่ดินทั้งสองประเภทบนที่ดินข้างเคียงกัน มีผลเป็นกลางต่อกิจกรรมอื่น คือ ไม่ก่อให้เกิดทั้งการประหยัด หรือ ไม่ประหยัดภายนอกให้แก่กันและกัน มูลค่าของที่ดินก็จะไม่ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่สังคมจะเข้าแทรกแซงตลาดในกรณีนี้ เพราะการเข้าแทรกแซงก็หมายถึงต้นทุนบางประการ โดยที่ในขณะที่เดียวกันก็ยังไม่เห็นผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการแทรกแซงเลย ดังนั้นการปล่อยให้ระบบตลาดทำหน้าที่ของมันจะเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่สุด

2.4 ถ้าการใช้ที่ดินประเภทแรก (A) ก่อให้เกิดผลประโยชน์ภายนอกให้กับการใช้ที่ดินประเภทที่สอง (B) ที่ตั้งอยู่ข้างเคียงกัน แต่ขณะเดียวกัน B มีผลเป็นกลางกับ A เท่านั้น ดังนั้น มูลค่าที่ดินที่ใช้โดยกิจกรรม B จะเพิ่มขึ้นเมื่อตั้งอยู่ข้างเคียงกับ A ขณะเดียวกันมูลค่าที่ดินของกิจกรรม A จะไม่กระทบกระเทือนแต่อย่างใด ไม่ว่าจะตั้งอยู่ใกล้ B หรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการใช้ที่ดินโดยกิจกรรม A เมื่อใด เอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินจะพยายามตั้งกิจกรรม B ใกล้เคียงหรือติดกับ A ทั้งนี้ ในการนี้กิจกรรม A จะไม่กระทบกระเทือนแต่อย่างใด ตัวอย่างของการใช้ที่ดินกรณีคือ มหาวิทยาลัย (A) กับร้านอาหาร (B) หรือร้านสรรพสินค้า (A) กับร้านขายรองเท้า (B) โดยที่มหาวิทยาลัยหรือร้านสรรพสินค้า จะดึงดูดผู้คนมาชุมนุมอยู่ในบริเวณนั้นจำนวนหนึ่งไม่มากนักน้อย ซึ่งคนจำนวนนี้จะเข้าลูกค้าของร้านอาหารสำหรับกรณีของมหาวิทยาลัย หรือ เป็นลูกค้าของร้านขายรองเท้า สำหรับกรณีร้านสรรพสินค้า แต่ลูกค้าของร้านขายรองเท้าเพียงร้านเดียวไม่ได้ช่วยให้เกิดผลดีแก่ร้านสรรพสินค้า หรือลูกค้าของร้านอาหารก็ไม่ได้ช่วยในคุณภาพทางวิชาการ หรือ ขนาด

ของมหาวิทยาลัยดีขึ้น หรือใหญ่แต่ประการใด ในกรณีนี้ถ้ากิจกรรมประเภท มีไม่มากนักเกินไป กฎข้อบังคับการใช้ที่ดินก็ไม่จำเป็น เพราะไม่มีใครเสียผลประโยชน์จากการใช้ที่ดินข้างเคียงกันแบบนี้ แต่กลับมีบางกิจกรรมได้ผลประโยชน์ แต่ถามุมคิดว่า ร้านอาหารแถบมหาวิทยาลัยมีมากเกินไปจนถึงขนาดที่จอแจคึกคักกันมาก หรือมีร้านขายรองเท้ามารวมตัวกันอย่างมากบริเวณถนนสรรพสินค้า อาจทำให้การจราจรติดขัด สถานที่จอดรถไม่เพียงพอ ฯลฯ ซึ่งถ้าบรรลุถึงจุดความคับคั่งแบบนี้แล้ว กิจกรรมแบบแรก (A) จะเสียผลประโยชน์ จึงอาจจะจำเป็นต้องมีการออกกฎข้อบังคับการใช้ที่ดินขึ้นมาก็ได้ แต่เหตุการณ์แบบนี้มักไม่เกิดขึ้น ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่สนับสนุนให้มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเท่าใดนัก

2.5 ถ้าการใช้ที่ดินประเภทแรก (A) สร้างความประหยัคภายนอกให้กับการใช้ที่ดินประเภทที่สอง (B) แต่กิจกรรม B ก่อให้เกิดความไม่ประหยัคภายนอกให้กับกิจกรรม A มูลค่าที่ดินที่ใช้โดยกิจกรรม B จะสูงขึ้นถ้าตั้งอยู่เคียงข้างกับที่ดินของ A แต่มูลค่าที่ดินของกิจกรรม A จะลดลงเมื่อตั้งอยู่เคียงข้างกิจกรรม B ผลก็คือ กิจกรรมแบบแรกจะพยายามผลักดันกิจกรรมแบบที่สองให้ห่างจากตนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ขณะเดียวกัน กิจกรรมประเภทที่สองจะพยายามเข้าใกล้กิจกรรมประเภทแรกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ด้วยเหตุนี้ถ้ากิจกรรมประเภท B มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และการจัดสรรที่ดินเป็นหน้าที่ของระบบตลาดเพียงอย่างเดียวแล้ว กิจกรรม B จะได้ผลประโยชน์โดยจะสามารถตั้งอยู่ใกล้ A ขณะที่ก่อให้เกิดความไม่ประหยัคภายนอกต่อกิจกรรม A ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่สังคมจะเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการออกกฎข้อบังคับที่กำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมขึ้น ตัวอย่างของการใช้ที่ดินสองประเภทนี้คือ บ้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่าง (A) กับบ้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่าง (B) ซึ่งเราจะเห็นว่าผู้มีรายได้อ่างจะได้อ่างเลือกบ้านที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้ผู้มีรายได้อ่าง อย่างน้อยที่สุดก็มีความเงียบสงบ ความสวยงาม สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งมูลค่าของที่ดินของเขา ก็จะสูงขึ้น แต่สำหรับผู้มีรายได้อ่างจะเสียเปรียบ เพราะความเงียบสงบจะลดลง สูญเสียความสวยงามของสถานที่ และมูลค่าที่ดินของเขาจะลดลงอีกด้วย โดยทั่วไปแล้ว ถ้าเอกชนคนเดียวเป็นเจ้าของที่ดินบริเวณนั้นทั้งหมด ก็จะไม่พยายามตั้งกิจกรรม B ให้อยู่ใกล้กับ A เพราะมูลค่า

ของที่ดินลดลง ซึ่งเราจะเห็นได้จากกรณีของกรุงเทพมหานคร ที่หมู่บ้านจัดสรรต่างๆ พยายามไม่ให้เกิดสลัมในหมู่บ้านของตน แต่ส่วนใหญ่แล้ว ที่ดินมักจะเป็นของเอกชนหลายๆ คนที่ต้อง การแสวงหารายได้สูงสุด การขายที่ดินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากๆ อาจจะช่วยให้มีราย รับดีกว่าขายที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยเพียงจำนวนเล็กน้อย ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาล จะต้องเข้าแทรกแซงระบบตลาดในกรณีนี้

2.6 ถ้าการใช้ที่ดินประเภทแรก (A) ไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้ที่ดินประเภท ที่สอง (B) แต่กิจกรรม B ก่อให้เกิดความไม่ประหยัดภายนอกต่อกิจกรรม A ดังนั้น มูลค่า ที่ดินของกิจกรรม A จะลดลงถ้าตั้งอยู่ใกล้กับกิจกรรม B แต่มูลค่าที่ดินของกิจกรรม B จะ ไม่กระทบกระเทือนแต่อย่างใดเลย ถ้าเอกชนคนเดียวเป็นเจ้าของที่ดินทั้งบริเวณก็จะพยายาม ตั้งกิจกรรม A ให้ห่างจากกิจกรรม B มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วที่ดินมักจะมี เจ้าของหลายคน บางครั้งการเลือกที่ตั้งของกิจกรรมก็อาจจะกระทำโดยคำนึงถึงตนเองเป็นหลัก โดยไม่สนใจว่าจะมีผลกระทบต่อเพื่อนบ้านใกล้เคียงประการใดหรือไม่ กรณีสุดท้ายนี้เองที่ถือว่าเป็นกรณีที่สำคัญและเป็นเหตุผลหลักที่สนับสนุนให้มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินนอก เหนือจากกรณี 5 ข้างบนแล้ว ตัวอย่างของกรณีคือ การที่พยายามไม่ให้มีการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงงานทำสบู่ โรงงานปูนซีเมนต์ และปั๊มน้ำมันในอาณาเขตของหน่วยที่อยู่อาศัย

จุดมุ่งหมายของการตั้งกฎข้อบังคับกำหนดเขตการใช้ที่ดินโดยทั่วไปก็คือ ต้องการ ป้องกันการไม่ประหยัดภายนอก หรือความขัดแย้งกันระหว่างกิจกรรมประเภทที่อธิบายไว้ในข้อ 5 และข้อ 6 ไม่ให้เกิดขึ้นหรือเพิ่มความรุนแรงน้อยที่สุด ดังนั้น จึงมีการแบ่งประเภทของที่ดิน ออกเป็นเขตๆ ให้เหมาะสมสำหรับการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ซึ่งเรารู้จักกันดีในแง่ของการ วางผังเมือง กฎข้อบังคับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินสมัยแรกๆ นั้น ใช้บังคับสำหรับการใช้ที่ดิน ในนิวยอร์ก ในปี 1916 โดยแบ่งการใช้ที่ดินออกเป็นสามเขต คือ เขตที่อยู่อาศัย ธุรกิจ และ อุตสาหกรรม การใช้ที่ดินประเภทที่ใช้ที่ดินในเมืองมากที่สุด คือ หน่วยที่อยู่อาศัย ซึ่งการรบกวน ต่างๆ จะต้องถูกกำจัดออกไปจากเขตที่อยู่อาศัยนี้ เขตที่สำคัญถัดลงมาคือ เขตธุรกิจซึ่งหน่วยที่ อยู่อาศัย สามารถเข้ามาตั้งอยู่ในเขตนี้ได้ แต่หาอุตสาหกรรมเข้ามาอยู่ในเขตนี้แล้วจะเกิด ี่ขาด เขตสุดท้ายคือ เขตอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมต่างๆ จะได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ในเขต

นี้เท่านั้น แต่กิจกรรมอื่นๆ อาจเข้ามาอยู่ด้วยก็ได้ ภายหลังจากมีการพัฒนาการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน โดยแบ่งประเภทของการใช้ที่ดินออกไปมากประเภทขึ้น เพราะจากข้อเท็จจริงที่ว่าผู้มีรายได้อาจสูงมากไม่ยากอยู่ไกลกับผู้มีรายได้น้อย ทำให้มีการแบ่งเขตที่อยู่อาศัยออกเป็นหลายประเภท อาทิเช่น กรอบครัวเดี่ยวที่มีรายได้อาจสูง หอแถว บ้านเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย ฯลฯ ทางคาบสมุทรก็มี การแบ่งออกเป็นอุตสาหกรรมหนัก และอุตสาหกรรมเบา เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. หลักเกณฑ์การกำหนดเขต

โดยทั่วไปแล้ว การแทรกแซงของรัฐบาลเกือบทุกกรณีมักไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะให้นักวางผังเมืองหรือผู้บริหารอื่นๆ ใช้เพื่อการจัดสรรอย่างเหมาะสมของที่ดินอย่างเด่นชัดนัก สำหรับการดำเนินการของระบบตลาดนั้นจะมีหลักเกณฑ์ว่า สถานที่แต่ละแห่งจะถูกใช้โดยการให้ที่ดินที่จ่ายมูลค่าของสถานที่นั้นๆ สูงที่สุด โดยตลาดของสถานที่เป็นอิสระจากผู้ต้องการอื่นๆ และไม่เกิดความไม่ประหยัคภายนอก ดังกรณีที่ 2.5 และ 2.6 ข้างต้นแล้ว ด้วยกลไกของตลาดเพียงอย่างเดียวจะช่วยให้การจัดสรรที่ดินทุกๆ แปลงไปสู่แบบแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดได้ แต่ในโลกของความเป็นจริงแล้ว เงื่อนไขทั้งสองประการข้างต้นไม่เกิดขึ้น ดังนั้น กลไกของตลาดจึงไม่อาจใช้ได้อย่างสมบูรณ์ โดยไม่ต้องมีการแทรกแซงจากสังคม

3.1 กฎหรือหลักเกณฑ์ที่อาจใช้แทนกฎเกณฑ์ของระบบตลาดได้ คือผู้วางผังเมืองควรพยายามที่จะทำให้ที่ดินทั้งหมดสูงที่สุด (Evans, A.W., 1969 : P.227) ด้วยกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็หมายความว่า การใช้ที่ดินประเภทหนึ่ง สมมุติว่า เป็นปิ่นน้ำมันต้องการตั้งที่หัวมุดถนนหนึ่งๆ โดยการที่ปิ่นน้ำมันเลือกสถานที่ตั้งที่จุดๆ นั้น สามารถเพิ่มมูลค่าที่ดินของสถานที่นั้นๆ ได้มากกว่ามูลค่าที่ดินที่ลดลงของที่ดินที่อยู่โดยรอบ ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีเหตุที่จะห้ามไม่ให้ปิ่นน้ำมันมาตั้งอยู่ที่หัวมุดถนนนั้นแต่ประการใด แต่ตามมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นของสถานที่ตั้งของปิ่นน้ำมันน้อยกว่ามูลค่าที่ดินที่ลดลงของที่ดินโดยรอบ เพราะการเข้ามาอยู่ของปิ่นน้ำมันแล้ว ก็ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะอนุญาตให้ตั้งปิ่นน้ำมันที่หัวมุดถนนนั้นๆ ซึ่งกฎนี้

สามารถเข้าใจได้ง่ายและน่าจะเข้าใจปฏิบัติได้ แต่กฎดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาอย่างน้อยสองประการ ประการแรก ผู้วางผังเมืองจะต้องประมาณค่าที่ผู้ใช้ที่ดินรายอื่นๆ ประเมินความไม่ประหยัคภายนอกที่เกิดขึ้น ซึ่งค่อนข้างจะยากลำบากหรืออาจเป็นไปได้เลยในทางปฏิบัติ ประการที่สอง กฎนี้มักนำไปสู่การตัดสินใจใหม่ การลดลงหรือเพิ่มขึ้นของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ซึ่งอาจจะไม่ใช่ขนาดที่ดินที่มีประสิทธิภาพต่อการผลิตก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในแบบแผนของบ้านที่อยู่อาศัยที่มีการแบ่งตามฐานะของผู้อยู่อาศัย กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะเสนอการแบ่งเขตที่ดินว่า ควรจะจัดสรรให้เป็นอยู่ของผู้มีรายได้อ่อนแอ และผู้มีรายได้อ่อนแอจริงๆ จะทำให้มูลค่าของที่ดินทั้งหมดสูงที่สุด ซึ่งจะทำตามกฎนี้ได้ยาก อีกทั้งข้อเสนอที่ได้จากกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจจะเชื่อถือไม่ได้เลย เพราะการมีมูลค่าที่ดินทั้งหมดจะสูงสุดก็ต่อเมื่อขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ในที่ดินของแต่ละกลุ่มคน ถ้าสมมุติว่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (price elasticities of demand) เท่ากับหนึ่ง (unity) ก็จะมี ความหมายว่า มูลค่าของที่ดินทั้งหมดจะไม่เปลี่ยนแปลง ถ้าโอนย้ายการใช้ที่ดินจากผู้มีรายได้อ่อนแอไปสู่มูลค่าที่ดินสูงหรือในทางกลับกัน แต่ถ้าผู้มีรายได้อ่อนแอมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาต่ำกว่าผู้มีรายได้อ่อนแอ มูลค่าที่ดินทั้งหมดจะสูงขึ้นได้ถ้าการโอนย้ายที่ดินจากผู้มีรายได้อ่อนแอไปสู่มูลค่าที่ดินสูง (โดยมีข้อแม้ว่าจะต้องมีการซื้อขายกันไม่ใช่โอนให้กันเปล่าๆ) และในทางกลับกัน ถ้าผู้มีรายได้อ่อนแอมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสูงกว่าของผู้มีรายได้อ่อนแอที่ดินก็ควรถูกใช้โดยผู้มีรายได้อ่อนแอ ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้มูลค่าที่ดินทั้งหมดสูงที่สุดนั่นเอง สรุปได้ตรงนี้ก็คือ กฎดังกล่าวเสนอให้ผู้ออกข้อบัญญัติราคาแบ่งแยก (discriminating monopolist) หรือผู้วางผังเมือง ควรที่จะเพิ่มที่ดินให้แก่ผู้ใช้ที่มีอุปสงค์ต่อราคายืดหยุ่น (elastic) และลดที่ดินที่จะใช้โดยผู้ใช้ที่มีอุปสงค์ไม่ยืดหยุ่น (inelastic) ซึ่งจะช่วยให้มูลค่าที่ดินทั้งหมดสูงที่สุด แต่สำหรับการใช้ที่ดินในเขตกรณีนั้น กฎดังกล่าวมาข้างต้นมักจะนำไปสู่การบิดเบือนในการจัดสรรที่ดินใหม่ประสิทธิภาพโดยง่าย (Evans, A.W., 1969 : p. 228) ทั้งนี้เพราะตลาดที่ดินในเมืองยิ่งใหญ่มากๆ ข้อมูลต่างๆ ก็ยิ่งจะไม่สมบูรณ์มากขึ้นเท่านั้น แต่กฎดังกล่าวจะใช้ได้ดีกับบริเวณเล็กๆ ในเมืองใหญ่หรือบริเวณอื่นๆ ที่ไม่มีการผูกขาดในพื้นที่ (Spatial monopoly) (Bish & Neurs, 1975 : p. 261)

3.2 ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 เกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งของ Haig ได้เสนอว่า หน่วยธุรกิจจะพยายามเลือกสถานที่ตั้งกิจกรรมโดยให้ต้นทุนของ ความฝืด (friction) (ต้นทุนค่าขนส่ง) ต่ำสุด ซึ่งด้วยหลักเกณฑ์นี้ การใช้ที่ดินทุกๆ แปลงไม่ว่าที่ไหนก็ตามจะมี ประสิทธิภาพมากที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากสังคมแต่ประการใด แต่อย่างไร ก็ตาม ข้อเสนอของ Haig นี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อต้นทุนอื่นๆ และรายรับต้องเท่ากันหมดไม่ว่า กิจกรรมจะตั้งอยู่ที่ใดในเมือง ซึ่งมักจะเป็นไปได้ในโลกของความเป็นจริง แต่ก็อาจมี อุตสาหกรรม 2-3 ประเภทที่มีเงื่อนไขแบบนี้และสามารถใช้หลักเกณฑ์ของ Haig ในการเลือก สถานที่ตั้งกิจกรรมได้ นอกจากนี้แล้ว หน่วยที่อยู่อาศัยในการเลือกที่อยู่อาศัยจะพยายามทำให้อรรถประโยชน์สูงสุดมากกว่าที่จะทำให้ต้นทุนของ ความฝืดต่ำสุดดังข้อเสนอแนะของ Haig ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ตรงกันว่า ไม่จำเป็นต้องเสมอไปว่ามูลค่าที่ดินทั้งหมดจะสูงสุด หรือการจัดสรร การใช้ที่ดินทั้งหมดจะดีที่สุด ถ้าความฝืดต่ำสุด นอกจากนี้แล้ว ความไม่สมเหตุสมผลของกฎเกณฑ์ ของ Haig นี้จะเห็นได้อย่างแจ่มชัดขึ้น ถ้าเราวาดภาพเมืองหนึ่งๆ ที่มีต้นทุนของ ความฝืดต่ำสุด ผลจะปรากฏว่าการใช้ที่ดินทุกๆ ประเภทจะต้องตั้งอยู่บนสถานที่เดียวกัน

3.3 นอกเหนือจากหลักเกณฑ์สองอย่างข้างต้นแล้ว เราอาจใช้กฎที่ใช้ยู่ทั่วไป ในการวิเคราะห์ทาง เศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะกฎของการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะที่ดินก็เป็นทรัพยากรประเภทหนึ่งเหมือนกัน กฎดังกล่าวก็คือ กฎของประสิทธิภาพ หน่วยเพิ่ม (marginal productivity) ซึ่งกฎดังกล่าวมีเนื้อหาว่า ทรัพยากรจะถูกใช้ไป ถึงระดับที่ประสิทธิภาพหน่วยเพิ่มของมันเท่ากับราคาพอดี และถ้าทุกๆ กิจกรรมใช้ทรัพยากรไป ตามกฎนี้แล้ว การจัดสรรทรัพยากรนั้นๆ จะมีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น ถ้าเรานำเอากฎนี้ มาใช้กับที่ดินผลก็จะปรากฏว่า ผู้ใช้ที่ดินแต่ละรายจะพยายามตัดสินใจให้ดีที่สุดในการเลือก ใช้ที่ดิน โดยเขาจะต้องเลือกที่ดินแปลงที่เขาสามารถหาประโยชน์จากมันได้มากกว่าราคา หรือ ค่าเช่าของที่ดินนั้นๆ ซึ่งจะนำไปแล้วกฎดังกล่าวเสนอให้ระบบตลาดเป็นตัวกำหนดการจัดสรร ที่ดินแต่เพียงลำพัง โดยไม่ต้องมีการแทรกแซงจากสังคมนั่นเอง แต่จากการพิจารณาข้อเท็จจริง ปรากฏว่ากฎของประสิทธิภาพหน่วยเพิ่มนี้ไม่ให้นำมาใช้เพื่อการจัดสรรที่ดินได้ด้วย เหตุผลหลายๆ ประการ ประการแรกคือ การใช้ที่ดินมักจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ภายนอก

ซึ่งมักไม่มีในการใช้สินค้าหรือทรัพยากรอื่น ๆ หมายความว่า ในกาชำนวณผลตอบแทนที่จะได้จากที่ดินแต่ละแปลง เพื่อตัดสินใจว่าควรนำมาใช้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาผลกระทบศักยภาพทางลบ (potential negative impact) จากกิจกรรมที่ตั้งอยู่ในที่ดินข้างเคียงด้วย ซึ่งเราก็ได้อภิปรายกันมาแล้วว่าวัดได้ยากลำบากอย่างยิ่ง ประการที่สอง ที่ดินที่ถูกใช้โดยกิจกรรมประเภทเดียวกันมักจะมีราคาไม่เท่ากัน ทั้งนี้เพราะความแตกต่างด้านราคาของที่ดินจะเกิดขึ้นเพื่อทดแทนความได้เปรียบที่แตกต่างกันของที่ดินแต่ละแปลง ยกตัวอย่าง เช่น การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยนั้น ราคาจะลดลงตามระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางของกรรจางงาน และการจับจ่ายซื้อของเพื่อทดแทนกับต้นทุนค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นบางส่วน การที่ราคาของที่ดินแตกต่างกันนี้ ทำให้การวิเคราะห์ประสิทธิภาพหน่วยเพิ่มของที่ดินข้างยากลำบาก และนอกจากนี้ราคาของที่ดินยังมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพราะฉะนั้น กฎดังกล่าว แม้ว่า จะค่อนข้างสมบูรณ์ในด้านแนวความคิด แต่ไม่อาจใช้ได้ในทางปฏิบัติ ประการที่สาม ที่ดินแต่ละแปลงจะเป็นเอกลักษณ์ (unique) ซึ่งมีลักษณะและสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างจากที่ดินแปลงอื่น และยังไม่อาจจะโอนย้ายที่ดินแปลงหนึ่งๆ ไปสู่ผู้อื่นที่ต้องการได้ หมายความว่าที่ดินจะไม่เป็นแบบเดียวกัน (homogeneous) และไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ (immobility) ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาการไม่สามารถแบ่งแยก (indivisibility) ที่ดินเป็นหน่วยย่อยๆ ให้แก่ผู้ต้องการในหลายๆ ได้ ซึ่งผิดกับสินค้าหรือทรัพยากรอื่น ๆ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่ากฎเกณฑ์การกำหนดเขตการใช้ที่ดินทั้งสามประการไม่อาจใช้ได้ รวมทั้งระบบตลาดก็ไม่อาจจะเชื่อถือได้สมบูรณ์นัก แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอว่า การจะกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพที่สุด ควรจะพิจารณาสวัสดิการทั้งหมดของชุมชนภายใต้วิธีการจัดสรรที่ดินที่แตกต่างกัน และเลือกการจัดสรรที่จะทำให้ผลประโยชน์สูงสุด กฎเกณฑ์ที่เสนอมานี้ต้องการความสามารถที่จะแสดงให้เห็น หรือวัดผลตอบแทนหน่วยเพิ่มของเอกชนแต่ละคนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงใน ความมั่งคั่งหรือรายได้หนึ่งหน่วย ซึ่งโดยทฤษฎีและความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ที่เรามีอยู่ปัจจุบันนั้น เรายังไม่มีความสามารถถึงระดับนี้ เพราะฉะนั้น จึงยังเป็นที่ยังสงสัยอยู่ว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวจะใช้ได้จริงหรือไม่ Bish และ Nourse เสนอไว้ว่า ในเมื่อเรา ยังไม่มีกฎเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ที่พอที่จะ

ใช้เพื่อให้การจัดสรรการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพที่สุดได้ ทางเลือกของเราคือ อาจจะใช้ขบวนการทางการเมืองเป็นผู้แก้ไขปัญหานี้แทนกฎเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ได้

4. ปัญหาของการกำหนดเขต

ปัญหาหลักที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน คือกฎข้อบังคับที่ตั้งขึ้นมักจะไม่อนุญาตให้มีการใช้ที่ดินประเภทที่พิจารณาไว้ว่าก่อให้เกิดความไม่ประหยัดภายนอกต่อกิจกรรมอื่นๆ อย่างเข้มงวด โดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงว่า ผลประโยชน์ที่กิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดขึ้นต่อสังคมทั้งหมดอาจมีมากพอที่จะหักล้างกับความไม่ประหยัดภายนอกที่ก่อให้เกิดขึ้นได้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผลลัพธ์ (Net gain) จากกิจกรรมแบบใหม่ อาจจะเป็นบวกได้ แม่ว่าก็ก่อให้เกิดความไม่ประหยัดภายนอกต่อกิจกรรมที่ตั้งอยู่ข้างเคียงก็ตาม ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านจึงมีความเห็นว่า การกำหนดเขตการใช้ที่ดินเป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นกระบวนการที่ไม่อาจบรรลุจุดที่เหมาะสมได้ ทั้งนี้เพราะวิธีที่ใช้เพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินในปัจจุบันคือ ขบวนการทางการเมือง ดังที่เราอธิบายกันมาแล้วข้างต้น ซึ่งขบวนการทางการเมืองตัดสินใจโดยใช้ค่าเฉลี่ย (average) ของประชากรทั้งหมดว่าต้องการอะไร แต่สำหรับหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์นั้น สิ่งที่ใช้เพื่อการตัดสินใจคือหน่วยเพิ่ม (margin) ของเอกชนแต่ละคนว่าต้องการอะไรและขนาดไหน ดังนั้น ขบวนการทางการเมืองที่ใช้ในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินในปัจจุบันจึงไม่ใช่วิธีการที่นักเศรษฐศาสตร์จะยอมรับได้เท่าใดนัก เพียงแต่ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่ปัจจุบันยังไม่สามารถหาวิธีการที่ดีกว่าได้เท่านั้นเอง สำหรับพวกนักกฎหมายเองที่มีการเข้าถึงปัญหาการจัดสรรที่ดินที่แตกต่างจากนักเศรษฐศาสตร์ ก็บอกว่าการที่ไม่อนุญาตให้การใช้ที่ดินหรือกิจกรรมบางประเภทที่ตั้งอยู่ ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง เป็นเหมือนกับการเวนคืนที่ดิน โดยไม่จ่ายค่าตอบแทนของรัฐบาลนั่นเอง (Bish & Nourse, 1975: p.273) เพราะที่ดินนั้นๆ อาจจะใช้ไม่ได้เลยกับการใช้ที่ดินประเภทที่กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับจึงต้องทิ้งไว้เฉยๆ

ปัญหาหลักประการที่สองคือ แนวโน้มของการกำหนดเขตการใช้ที่ดินในเขตที่พัฒนาแล้วบางส่วน โดยเฉพาะในเขตชานเมือง ซึ่งเราได้อภิปรายกันมาแล้วว่า มัก

จะมีแนวโน้มที่จะกีดกันผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อยในเขตนั้นๆ เพราะจะทำให้มูลค่าที่ดินในบริเวณนั้นลดลง และดูเหมือนว่าทุกๆ เขตจะพยายามกีดกันกลุ่มผู้มีรายได้น้อยๆ กัน จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยจะไปอยู่ในที่ใด เมื่อไม่มีทางออกให้เลือกพวกนั้นก็มักจะรวมตัวกันเป็นสลัมอยู่ในเขตใจกลางเมือง ดังที่เราเห็นอยู่เกือบทุกๆ เมืองในโลกนี้ โดยเฉพาะเมืองใหญ่ๆ จึงไม่เป็นที่ยอมรับได้สำหรับกฎเกณฑ์กำหนดเขตการใช้ที่ดินที่มีผลสรุปแบบนี้ จึงอยู่แถวๆ กรุงเทพมหานครของเราจะหาทางออกให้ผู้มีรายได้น้อย โดยการสร้างแฟลตสำหรับผู้มีรายได้น้อยตามจุดต่างๆ ทั่วกรุงเทพฯ เช่น บางกะปิ ลลองเตย ดินแดง ฯลฯ แต่ก็ยังไม่เพียงพอ โดยดูได้จากผู้คนที่เช่าตัวกันเพื่อจับจองแฟลตดังกล่าว และเป็นที่น่าคิดว่า จะมีความต้องการมากขึ้นทุกๆ ปี นอกจากนี้การที่กฎข้อบังคับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินมักจะไม่อนุญาตให้กิจกรรมประเภทที่พิจารณาว่าก่อให้เกิดความไม่ประหยัคภายนอกแก่กิจกรรมที่ตั้งอยู่ข้างเคียงเข้าไปตั้งในเขตต่างๆ ทำให้อุปทานที่ดินที่มีเสนอต่อกิจกรรมเหล่านั้นลดลง ซึ่งก็หมายความว่า ราคาที่ดินที่กิจกรรมนี้จะต้องจ่ายสูงขึ้นอย่างมาก มีผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นโดยไม่จำเป็นและอาจคาดหมายได้ว่า กิจกรรมเหล่านั้นจะผลักภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ให้แก่ผู้บริโภคอย่างแน่นอน จึงเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งว่า ถ้าเราคำนึงถึงสวัสดิการของสังคมโดยรวมแล้ว กฎเกณฑ์ดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ยิ่งไปกว่านั้น ถ้ากฎข้อบังคับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเข้มงวดมากๆ ผลอาจปรากฏว่ากิจกรรมบางประเภทไม่อาจเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าในที่ไหนของเมือง ซึ่งอาจจะมีผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมากถ้ากิจกรรมนั้นก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะฉะนั้น การปล่อยให้ขบวนการทางการเมืองทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ควรจะได้รับการพิจารณาใหม่ และรีบเร่งให้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ขึ้นมาใช้แทนที่อย่างรวดเร็ว

ปัญหาประการที่สาม คณะเทศมนตรีหรือคณะกรรมการวางแผนเมืองที่มีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินมักจะประกอบด้วยคนธรรมดาที่ไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเท่าใดนัก โดยเฉพาะเทศมนตรีแล้วยิ่งไม่มีความรู้ด้านนี้เอาเลย ดังนั้น การออกกฎข้อบังคับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินต่างๆ มักจะเป็นไปในรูป

ที่คนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของเทศบาลที่มีอำนาจดังกล่าว
 ดังที่เราได้อภิปรายกันมาแล้ว ซึ่งการตัดสินใจด้วยแรงจูงใจแบบนี้ ไม่มีเหตุผลเลยที่เราจะ
 คาดว่าผลลัพธ์ที่ได้จะช่วยให้มีการจัดสรรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดตามที่เรต้องการ ทั้งนี้
 เพราะไม่ได้นำไปถึงการประหยัดภายนอกที่อาจเกิดขึ้นแต่อย่างใดเลย หรือจะกล่าวอีกนัย
 หนึ่งคือ การออกกฎข้อบังคับด้วยขบวนการทางการเมืองนี้ไม่อาจทำให้สังคมโดยรวม
 สามารถบรรลุถึงสวัสดิการระดับสูงสุดได้ เพราะผลประโยชน์ของเอกชนไม่จำเป็นต้อง
 สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสังคมตามแนวคิดของ Classic แต่ประการใด

5. ทางเลือกของนโยบาย

จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้นักเศรษฐศาสตร์หลายๆ ท่านเสนอ
 วิธีต่างๆ ที่จะปรับปรุงกระบวนการกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้ดีขึ้น ที่
 น่าสนใจคือ

5.1 ข้อเสนอของ Babcock ซึ่งเสนอไว้ดังนี้ (Babcock, R.F., 1966:
 P. 154)

(1) ละทิ้งแนวความคิดการกำหนดเขตการใช้ที่ดินแบบตายตัวที่ใช้
 ทั่วไป ทั้งนี้เพราะการกำหนดเขตการใช้ที่ดินแบบแน่นอนนั้นค่อนข้างหายากเกินไปที่จะใช้
 สำหรับสถานการณ์ของเมืองในปัจจุบันที่ค่อนข้างซับซ้อนมาก

(2) แทนที่แนวความคิดการกำหนดเขตการใช้ที่ดินแบบแน่นอนด้วยการ
 ยอมให้ผู้ที่มิอำนาจในการวางผังเมือง ซึ่งเป็นใครก็ตาม สามารถมีอำนาจการตัดสินใจที่
 เป็นอิสระมากขึ้น แต่ทั้งนี้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องเป็นนักวิชาการที่มีความรู้เกี่ยว
 กับการใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดินอย่างดีพอ

(3) นอกจากอำนาจการตัดสินใจอย่างอิสระแล้ว จะต้องให้ผู้วาง
 ผังเมืองมีทั้งอำนาจและความคล่องตัว โดยการให้อำนาจแก่ผู้วางผังเมืองที่จะใช้ภาษี
 ที่เก็บมาได้ส่วนหนึ่ง เพื่อจ่ายทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินที่ต่อประสบกับการลดลงในมูลค่า
 ของที่ดินของตน อันเนื่องมาจากการออกกฎข้อบังคับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้น

ซึ่งจะช่วยให้การวางผังเมืองหรือการกำหนดเขตเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดลงตัวมากขึ้น

(4) การพิจารณาผลกระทบภายนอกที่กิจกรรมหนึ่งๆ จะมีต่อกิจกรรมอื่นๆ จะต้องพิจารณาในขอบเขตที่กว้างมากขึ้น โดยจะต้องพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งทางบวกและทางลบจากกิจกรรมหนึ่งๆ ที่มีต่ออาณาบริเวณทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะที่จุดใดจุดหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ข้อมูลผลได้สุทธิ (net gain) ของการเลือกสถานที่ตั้งของแต่ละกิจกรรมให้สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อป้องกันว่าการออกกฎข้อบังคับการใช้ที่ดินที่อาจเกิดขึ้น จะไม่ทำให้กีดกันกิจกรรมบางประเภทไม่ให้ตั้งได้เลยในบริเวณนครทั้งหมด ทั้งนี้เพราะเชื่อว่ากิจกรรมจะมีทั้งผลเสียและผลดี เพียงแต่ว่าอะไรจะมากกว่ากันเท่านั้น การให้กิจกรรมประเภทนี้ตั้งอยู่ในที่บางแห่ง ที่ผลเสียต่อกิจกรรมอื่นๆ ที่อยู่ข้างเคียงน้อยที่สุด อาจเป็นการแก้ไขหากการจัดสรรที่ดินที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก็ได้

ข้อเสนอแนะของ Babcock ข้างต้นนี้ ช่วยให้การตัดสินใจของผู้วางผังเมืองในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินรอบคอบขึ้น และการควบคุมการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานของการวิเคราะห์ว่า การกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่ในอดีตและปัจจุบันนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตการใช้ที่ดินอย่างแท้จริง แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ข้อเสนอของ Babcock นี้ ให้อำนาจแก่ผู้วางผังเมืองอย่างมาก โดยเขาเชื่อว่านักวิชาการจะต้องรักษาวิชาการของตนไว้บริสุทธิ์ โดยไม่หวั่นไหวกับอามิสสินจ้างต่างๆ แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว ไม่น่าเชื่อว่าผู้วางผังเมืองจะสามารถดำรงความยุติธรรมได้ในทุกๆ กรณีดังข้อเสนอของ Babcock ได้ ปัญหาที่เราจะเผชิญก็คือ จะต้องหาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตามที่ต้องการ ซึ่งคงจะไม่ง่ายนัก

5.2 นอกจาก Babcock แล้ว Davis นักเศรษฐศาสตร์อีกท่านหนึ่ง ซึ่งหลังจากที่ได้พิจารณาถึงเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Economics of the politics of zoning) แล้ว ได้เสนอวิธีที่จะทำการกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยข้อเสนอข้อแรกของเขาคือ พยายามที่จะป้องกันไม่ให้มีการกำหนดเขตที่เข้มงวดในบริเวณที่พัฒนาแล้วบางส่วน โดยให้นักพัฒนาที่ดินออกกฎ

ข้อบังคับการใช้ที่ดินที่ย่างวางเปล่ายุขึ้นมาเอง แต่ต้องขึ้นอยู่กับข้อจำกัดของเขตนี้บางประการ กล่าวคือจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อกิจกรรมอื่น ๆ นั้นเอง เมื่อตั้งกฎข้อบังคับนี้แล้วจะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเวลาสิบปี ซึ่งเมื่อครบสิบปีแล้วเป็นที่ใดที่ที่ดินจะถูกพัฒนาหมดแล้ว อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการเงื่อนไขข้อประการหนึ่งคือ นักพัฒนาที่ดินจะต้องแจ้งให้แก่ผู้ที่ซื้อที่ดินของตนทุกๆ รายให้ทราบถึงกฎข้อบังคับการกำหนดเขตที่มีอยู่นี้ ดังนั้นผู้ซื้อที่ดินทุกรายจะรู้ว่าตนเองจะต้องอยู่เคียงข้างกับกิจกรรมใดและจะไม่ประสบกับการที่ต้องตั้งอยู่ไกลกับการใช้ที่ดินประเภทที่ไม่พึงปรารถนา หรือถ้าต้องตั้งอยู่ไกลกับกิจกรรมนั้นๆ แล้ว ก็คิดว่าที่จะจ่ายที่ดินน้อยลงเป็นการทดแทน ถ้าการกำหนดเขตไม่เหมาะสมผู้ที่รับภาระก็คือ นักพัฒนาที่ดินเอง เพราะผู้ที่ซื้อที่ดินแต่ละรายจะจ่ายเพียงเท่ากับมูลค่าของที่ดินนั้นๆ ที่ประเมินแล้วและหักลบด้วยต้นทุนผลการไม่ประหยัคภายนอกที่มีอยู่ จากการกำหนดเขตนั้นๆ ด้วยวิธีการแบบนี้ เชื่อว่าจะทำให้การกำหนดเขตการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผ่านระบบตลาดเพียงอย่างเดียว (Davis, O.A., 1963 : p.383-386)

ส่วนสำหรับบริเวณอื่นๆ ที่ที่ดินถูกพัฒนาไปแล้ว ทั้งในเขตที่มีการพัฒนาแล้วบางส่วนหรือเขตเก่าที่กำลังเปลี่ยนแปลง Davis เสนอว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากที่เป็นอยู่ไปให้กิจกรรมแบบใหม่จะได้รับอนุมัติ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินรายอื่นๆ ในบริเวณนั้นๆ ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงยินยอมเป็นเอกฉันท์ก็ได้ โดยกำหนดสัดส่วนใดสัดส่วนหนึ่ง เช่นครึ่งหนึ่งหรือสองในสามของเจ้าของที่ดินรายอื่นๆ ทั้งหมด ข้อเสนอนี้หมายความว่า เจ้าของที่ดินรายอื่นๆ ส่วนใหญ่จะต้องพิจารณาแล้วว่า กิจกรรมใหม่ที่จะเข้ามาอยู่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ภายนอกต่อตนเองแต่ประการใด หรือแม้ว่าจะมีการไม่ประหยัคภายนอกเกิดขึ้น โดยระบบแล้ว กิจกรรมใหม่อาจสามารถคิดสินบนให้แก่เจ้าของที่ดินรายอื่นๆ เพื่อที่จะได้รับอนุมัติให้เข้าไปอยู่ในบริเวณนั้นได้ ซึ่ง Davis เห็นว่าสินบนดังกล่าวเป็นเสมือนค่าทดแทนของการไม่ประหยัคภายนอกที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของที่ดินรายอื่นๆ ไปในตัวแล้ว และผู้ใช้ที่ดินรายใหม่จะต้องตัดสินใจว่า สินบนที่เขาจ่ายให้แก่กิจกรรมอื่นๆ นั้นจะไม่ชดเชยความได้เปรียบของสถานที่ที่เขาเลือกออกไปจนหมด เพราะถ้าไม่คุ้มแล้วผู้ใช้ที่ดินรายใหม่ก็จะไม่พยายามเข้าไปอยู่ในบริเวณนั้นๆ เป็นแน่ ข้อเสนอของ Davis ก็คือ

ปล่อยให้ระบบตลาดทำงานด้วยตัวของมันเอง โดยมีขบวนการทางการเมืองช่วยนั่นเอง
แม้ว่าข้อเสนอนี้จะไม่ได้มีการทดสอบกับสภาพความเป็นจริงเลย แต่ก็น่าเชื่อได้ว่า จะช่วย
ทำให้การกำหนดเขตการใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพขึ้นไม่มากนัก

6. คำศัพท์และแนวคิดที่ควรทบทวน

- Zoning
- Burgess s' zoning
- neighborhood effect
- expected value of land
- discriminating monopolist
- friction cost
- potential negative impact
- economics of the politics of zoning

7. ข้อที่ควรนำไปพิจารณาและถกเถียง

- (1) โดยที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่มักจะเลือกที่ตั้งในเขตใจกลางเมือง เพราะมีความสะดวกในการเข้าถึงมากที่สุด เหตุใดจึงไม่ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดเขตการใช้ที่ดินในเมือง
- (2) การเลือกทำเลที่ตั้งของกิจกรรมต่างๆ ในเมืองจะมีผลกระทบต่อกิจกรรมที่อยู่ข้างเคียง (neighborhood effect) มากหรือน้อยกว่าในชนบทอย่างไรบ้าง
- (3) ในการพิจารณาเหตุผลของการกำหนดเขต เรามีวิธีการวิเคราะห์โดยใช้ดินข้างเคียงทั้งสองแปลง แล้วพิจารณาถึงผลกระทบซึ่งกันและกัน ซึ่งมีทางเป็นไปได้ที่ทางอย่างไรบ้าง
- (4) หลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่อาจใช้แทนระบบตลาดประการแรกคือพยายามทำให้มูลค่าของที่ดินทั้งหมดสูงที่สุด หมายความว่าอย่างไร อธิบายให้ละเอียด

- (5) หลักเกณฑ์ที่ว่า หน่วยธุรกิจจะพยายามเลือกที่ตั้งของกิจกรรมที่มีต้นทุนของ
ความผิดพลาดที่สุดหมายความว่าอย่างไร จงอธิบายให้ละเอียด
- (6) กฎของประสิทธิภาพหน่วยเพิ่มมีเนื้อหาอย่างไร จงอธิบายให้ละเอียด
- (7) จงอภิปรายถึงปัญหาในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินภายในเมืองให้ชัดเจน
- (8) ข้อเสนอในการปรับปรุงกระบวนการกำหนดเขตการใช้ที่ดินในเมืองของ
Babcock มีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง จงอธิบายให้ชัดเจน
- (9) ข้อเสนอในการกำหนดเขตการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นของ Davis
มีว่าอย่างไรบ้าง จงอธิบายให้ชัดเจน

8. หนังสืออ่านประกอบ

Alonso, William, Location and Land Use. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

Babcock, Richard F., The Zoning Games. Madison, Wis. : The University of Wisconsin Press, 1966.

Bish, Robert L., and Nourse, Hugh O., Urban Economics and Policy Analysis. New York: Mc Graw-Hill Company, 1975.

Davis, Otis A. "Economic Elements in Municipal Zoning Decisions." Land Economics (November 1963) : 370-381.

Evan, Alan W. "Two Economic Rules for Town Planning : A Critical Notes." Urban Studies 6 (June 1969) : 215-230.

Haig Robert M. "Toward an Understanding of the Metropolis." Quarterly Journal of Economics 40 (May 1926) : 420-434.