



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

THE LEGAL MEASURES OF THE CITY PLANNING FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT

มณีรัฐ เขมะวงศ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

สำนักวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2555

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
THE LEGAL MEASURES OF THE CITY PLANNING FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT

มณีนัฐ เขมะวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2555

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
THE LEGAL MEASURES OF THE CITY PLANNING FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT

มณีนัฐ เขมะวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

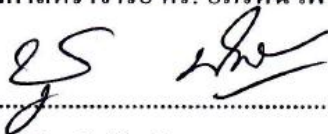
2555

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร. ชูเกียรติ น้อยฉิม)



.....กรรมการ

(ดร. อภิสม อิมทรลาวัณย์)



.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ปรีชา ธรรมรงค์)

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจาก อาจารย์ ดร. ชูเกียรติ น้อยนิม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ให้แนวทาง และติดตามการทำงาน ตลอดจนให้ความกรุณาตรวจร่างวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ปรีชา วรรณรงค์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ผู้เขียนได้เข้าพบ และให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียนด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และอาจารย์ ดร. อภิสม อิทธิลาวัณย์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ให้ความกรุณาตรวจสอบ แก้ไข พร้อมทั้งให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ อาจารย์ดารณี แสงนิล และอาจารย์ภัทระ ลิ้มปิติระ และคณาจารย์ท่านอื่นที่มีได้เอื้อนาม รวมทั้งเจ้าหน้าที่สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงทุกท่านที่ให้การช่วยเหลือ และคำปรึกษาเป็นอย่างดี และขอขอบคุณ คุณอาภาวดี นันตรี เพื่อนผู้เป็นกำลังใจและเคียงข้างผู้เขียนมาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ที่กรุณาเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและให้การสนับสนุน ทางด้านการศึกษาด้วยดีมาตลอด อันเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยให้วิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนหวังว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อการศึกษาต่อไป จึงขอมอบความดีทั้งหมดให้กับ คุณพ่อคุณแม่ ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ และความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

มณีนัฐ เขมะวงศ์

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ชื่อผู้เขียน

มณีนัฐ เชมะวงศ์

หลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ดร. ชูเกียรติ น้อยนิม

บทคัดย่อ

กฎหมายผังเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบันแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาเมืองให้มีความสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นแม่บทในการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย และเป็นกลไกสำคัญในการนำประเทศไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ผลการศึกษาถึงแนวคิด และหลักเกณฑ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายผังเมืองพบว่า มาตรการที่จะนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนนั้นต้องเป็นไปอย่างบูรณาการของแผนและผังเมือง การมีสภาพบังคับของกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการนำแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปบังคับใช้ให้เกิดผล ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมือง เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา แนวทางการแก้ไข และความต้องการจากประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังขาดแนวคิด และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยนำเอาแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ ทั้งในส่วนของการกำหนดให้มีการจัดทำแผนและผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้ครอบคลุมทั่วประเทศ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมือง การกำหนดมาตรการรองรับในกรณีที่ผังเมืองหมดอายุ การกำหนดหน้าที่ขององค์กรในการดำเนินการ

ทางผังเมืองให้ชัดเจน และการกำหนดสภาพบังคับใช้ผังเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน/การผังเมือง



Thesis Title	The Legal Measures of the City Planning for Sustainable Development
Author	Maneerat Khemawong
Degree	Master of Laws (Public Law)
Advisor	Dr. Chukeat Noichim

ABSTRACT

The planning law is an important legal instrument in development area, according to the National Economic and Social Development Plan. Nowadays, the concept of sustainable development currently affects to every development area to balance of economic, social and environment. City Planning Act B.E.2518 is the mechanism, in order to accomplish the country to sustainable development.

The study of the concepts and principles of sustainable development related to legal planning measures reveals that the measures must be integrated development plans and effective law enforcement as a tool for sustainable development. As well as the public participation that help to understand the problems, solutions and realistic needs from the people in those areas.

The results of the study found that the City Planning Act B.E. 2518 lacks the legal concepts and principles of sustainable development. This thesis is recommending to amend the City Planning Act B.E. 2518 by apply the principles and concepts of sustainable development; creating the sustainable development planning to cover the whole country; increasing the public participation in town planning; making the legal measure to replace and renew the expired town planning; clarifying the organizations' duties; and implementing the legal enforcement of the city

planning. Therefore, the main reasons for this thesis would like to develop the City Planning Act B.E.2518 in order to be the planning law of sustainable development in the near future.

Keywords: Sustainable Development/Planning



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญ	(8)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	4
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและการผังเมือง	6
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน	15
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	26
2.4 แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ	29

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่

3	หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน	67
3.1	นโยบายด้านการผังเมืองของประเทศไทย	68
3.2	กฎหมายผังเมืองของประเทศไทย	76
3.3	กระบวนการทางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518	84
3.4	กฎหมายอื่นๆ ที่นำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในประเทศไทย	101
4	สภาพปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขที่เกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย	111
4.1	ปัญหาการในการขาดกฎหมายในการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน	111
4.2	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายระหว่างการผังเมืองของต่างประเทศกับการผังเมืองของประเทศไทย	124
4.3	แนวทางในการสร้างหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย	128
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	135
5.1	บทสรุป	135
5.2	ข้อเสนอแนะ	139
	รายการอ้างอิง	141

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศในปัจจุบันอันอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในชุมชนเมืองและชนบทอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ฉะนั้น เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การพัฒนาจึงต้องดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้การวางแผนและผังเมืองเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนา กล่าวคือ การวางแผนเพื่อการพัฒนา เป็นการวางแผนพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาให้มีความยั่งยืน ส่วนการวางแผนผังเมืองเพื่อการพัฒนา เป็นการวางแผนและจัดทำผังเมืองพร้อมทั้งออกมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ดังนั้น การวางแผนผังเมืองจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุจากการพัฒนาเมืองในปัจจุบันมีความสัมพันธ์กันในทุกภาคส่วน ดังนั้น หากมีการพัฒนาที่ขาดความสมดุลระหว่างกันแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาในที่สุด ดังตัวอย่างจากนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วภายในสังคมพร้อมกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายความเจริญและการกระจายรายได้ การขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทางขาดการควบคุม ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องกับศักยภาพ และขาดความเชื่อมโยงในการพัฒนาพื้นที่ ขาดการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาอันล้มเหลวที่ได้ดำเนินมาในอดีตโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาส่วนใหญ่ในอดีตเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน จนกลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับโลกที่ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึง จึงเกิดการรวมตัวกันระหว่างประเทศเพื่อหามาตรการ วิธีการ และแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อด้านใดด้านหนึ่งจนเกิดความเจริญที่ขาดสมดุล ทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนา

อย่างยั่งยืนขึ้น โดยมีแนวคิดที่มุ่งเน้นให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างระบบเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และความเท่าเทียมกันในสังคม แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาของสังคมโลก ตั้งแต่การประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมในระดับโลกขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2515 โดยองค์กรสหประชาชาติ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ผลการประชุมครั้งนี้ได้มาซึ่ง “ปฏิญญาแห่งสต็อกโฮล์ม” (The Stockholm Declaration, 1972) โดยมีแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนา และในปี พ.ศ. 2526 ได้จัดตั้ง คณะกรรมาธิการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) เพื่อทำการศึกษา เรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และต่อมาได้ได้นำเสนอรายงาน “อนาคตร่วมกันของเรา” (our common future) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีส่วนสำคัญต่อการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development:UNCED)¹ หรือที่เรียกกันว่า “Earth Summit” ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งการประชุมครั้งนี้ได้มีการจำกัดคำนิยามและหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ด้วย จากการประชุมที่ได้กล่าวข้างต้น เห็นได้ถึงพัฒนาการและความต่อเนื่องของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับ รวมถึงผลการดำเนินงานในการวางแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศภาคีของสหประชาชาติที่รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบนโยบายการพัฒนา ระดับประเทศ จากที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 -6 เห็นได้ว่ามีแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นเพียงด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งภายหลังการประชุม “Earth Summit” ในปี พ.ศ. 2535 โดยมีแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 อันเป็นแผนแม่บทในการผลักดันให้ประเทศภาคีสมาชิกมีแผนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประเทศไทยจึงได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้ กระบวนการพัฒนาประเทศนับแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา โดยการนำหลักการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนเข้าไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งปัจจุบัน

¹ได้มีการลงนามและรับรองเอกสาร 3 ฉบับและอนุสัญญา 2 ฉบับ ด้วยกันคือ

1. ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on environment and development)
2. แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)
3. คำแถลงเกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ (Statement of Forest Principle)
4. กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations of Framework Convention on climate change)
5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The United Nations Convention on biological diversity)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) การที่ประเทศไทยได้นำแนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เพื่อให้เกิดการพัฒนาเป็นไปอย่างสมดุลกัน และตระหนักถึงผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาเพื่อเป็นแนวทางแก้ไข และนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคตต่อไป

การผังเมืองเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเมืองให้มีความยั่งยืน เนื่องจากการผังเมืองเป็นกลไกสำคัญที่จะรองรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมลงสู่การพัฒนาในระดับกายภาพ เพื่อให้นโยบายการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ต่าง ๆ เป็นรูปธรรม ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะแปลงสู่การผังเมือง หรือการผังเมืองจะแปลงสู่พื้นที่ได้อย่างไรนั้น กฎหมายต้องเข้ามาอยู่ในกระบวนการเหล่านี้ทั้งสิ้น ฉะนั้น กฎหมายผังเมืองจึงเป็นปัจจัยขั้นมูลฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยแยกประเภทของผังเมืองออกเป็นผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง แต่จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าปัญหาการผังเมืองยังคงมีอยู่ เป็นต้นว่า การขาดการกำหนดแผนการพัฒนาและการผังเมืองแบบบูรณาการ การขาดความต่อเนื่องของการบังคับใช้ผัง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมือง ความพร้อมด้านบุคลากรและองค์กรเกี่ยวกับการดำเนินการด้านผังเมือง และปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้การผังเมืองไม่อาจบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเมืองได้ ประกอบกับปัจจุบันแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในสังคมโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวนโยบายการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาประเทศไทยด้วย ดังนั้นจึงควรที่จะศึกษาถึงแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อให้เป็นผังเมืองรูปแบบใหม่ที่น่ามาปรับใช้ในการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทาง และมาตรการทางกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย แต่จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า มาตรการผังเมืองในปัจจุบันยังไม่สามารถตอบสนองต่อแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ดังนั้น ควรจะทำการศึกษาดังมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจะเป็กฎหมายผังเมืองรูปแบบใหม่ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ขอบเขตการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งการศึกษาถึง แนวคิดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับการศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายผังเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการวางผังเมือง โดยผลการศึกษาทั้งหมดนี้นำไปสู่ข้อเสนอแนะ และแนวทางของกฎหมายผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (documentary research) โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจาก รัฐธรรมนูญ กฎหมายผังเมือง เอกสารและบทความทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนเอกสารและรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาทางกฎหมายของการผังเมือง รวมทั้งข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงานละองค์กรต่าง ๆ ของประเทศไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 เพื่อทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 1.6.2 เพื่อทราบถึงมาตรการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.3 เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในปัจจุบัน
- 1.6.4 ได้แนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับ การผังเมืองเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทที่ 2 เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและการวางผังเมือง โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการวางผังเมืองเพื่อการพัฒนา โดยจะกล่าวถึง ความหมายของเมือง ทฤษฎีและอิทธิพลที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนา ที่เป็นเครื่องมือให้รัฐดำเนินการพัฒนาประเทศ รวมทั้งศึกษาทฤษฎีและวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และระบบการผังเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนที่สองเป็นการศึกษาถึงแนวคิดการวางผังเมืองเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยจะทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการว่าด้วยแนวคิดและค่านิยมของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่วนที่สามศึกษาถึงแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายของการวางผังเมืองเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ ศึกษาในส่วนของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะศึกษาถึงระบบและกระบวนการผังเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง ผลทางกฎหมายและการบังคับใช้ผังเมือง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาและการผังเมือง

ในการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อพัฒนานี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึง ความหมายของเมือง ทฤษฎีและอิทธิพลที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนา ที่เป็นเครื่องมือให้รัฐดำเนินการพัฒนาประเทศต่อไป รวมทั้งศึกษาทฤษฎีและวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และระบบการผังเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน

2.1.1 แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเมือง

“เมือง” เป็นสถานที่ซึ่งมนุษย์ตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่เพื่ออยู่ร่วมกัน โดยมีการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อม เช่น การถมหรือการขุดปรับสภาพพื้นที่ การแผ้วถางพื้นที่ และการ

ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ เช่น สร้างถนน สร้างสะพาน สร้างอาคารบ้านเรือน รวมทั้งมีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตแบบสังคมเมืองจึงเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมาก มีระบบบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง มีความหนาแน่นของจำนวนประชากรสูงที่ประกอบไปด้วยคนต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพหลากหลายอาชีพ² เมืองยังมีลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ เมืองจะประกอบไปด้วยองค์กรทางสังคมต่าง ๆ มากมายและเป็นศูนย์รวมของขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ อีกด้วย หากพิจารณาเมืองจากบทบาทในอดีตอาจกล่าวได้ว่าเมืองเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้และการศึกษา เป็นศูนย์กลางของการตลาดและการพาณิชย์กรรม เป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นศูนย์กลางของการบริหารขององค์กรเอกชนต่าง ๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของศาสนาและประเพณี³

แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเมืองมีรากฐานสำคัญมาจากทฤษฎีการพัฒนาภาค (regional development theory) และ ทฤษฎีการพัฒนาเมือง (urban growth theory) โดยในการศึกษานี้จะขอก้าวเพียงทฤษฎีการพัฒนาภาคเนื่องจากเป็นทฤษฎีที่มีแนวคิดเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ทฤษฎีการพัฒนาภาค (regional development theory)⁴ โดยความหมายของ “ภาค” ในทฤษฎีนี้หมายถึง ภาคเพื่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งอาจจะเป็นเขตของการวางแผนภาคใดภาคหนึ่งหรือหลายภาคในประเทศ เช่น ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคนครหลวง เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วยังมีนักคิดหลายคนที่ยพยายามจะแบ่งภูมิภาคออกเป็นหลายประเภท⁵ เช่น จอห์น ฟรีดแมนน์ (John Friedmann) แบ่งภูมิภาคในการพัฒนาเป็น 5 แบบ คือ ภูมิภาคศูนย์กลาง (core regions), บริเวณรุ่งเรือง (upward-transitional area), บริเวณชายขอบ (resource frontier region), บริเวณถดถอย (downward-transitional area) และ ภูมิภาคมีปัญหา (special problem regions)

² กักร กุลชล, การออกแบบชุมชนเมืองคืออะไร การติดตามหาคำตอบในรอบ 40 ปี. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2545), 1 และ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 5), (สมุทรปราการ: ศรีบุญอุตสาหกรรมการพิมพ์ (1988), 2546), 17-18.

³ วิไล วงศ์สืบชาติ, การจำแนกแตกต่างระหว่างเมือง: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: สถาบันประชากรจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), 6-9.

⁴ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 5), (สมุทรปราการ: ศรีบุญอุตสาหกรรมการพิมพ์ (1988) จำกัด), 65-71.

⁵ ด้วงจันท์ อาภาวัชรุจน์ เจริญเมือง, เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย: กรณีเมืองเชียงใหม่, (เชียงใหม่: มิ่งเมือง, 2541), 13-14.

นอกจากนี้ มิสรา (Misra) และพวกได้แบ่งภูมิภาคเป็นสามองค์ประกอบ ได้แก่ ภูมิภาคเศรษฐกิจ (economic region) ภูมิภาคสังคม (social regions) และภูมิภาคสิ่งแวดล้อม (environmental region)

จอห์น ฟรีดแมนน์ (John Friedmann)⁶ ได้ให้ความหมายทั่วไปของการวางแผนพัฒนาภาค (regional planning) ไว้ว่า “การวางแผนพัฒนาภาค หมายถึง การจัดเตรียมสำหรับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะตามลักษณะภูมิศาสตร์ในช่วงเวลาที่แน่นอนเวลาหนึ่ง”⁷ ฉะนั้น ความหมายของการพัฒนาภาคจึงมีลักษณะเป็นการพัฒนาเขตพื้นที่และความสัมพันธ์ของกิจกรรม ต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ที่ใหญ่กว่า “เมือง” โดยการใช้นโยบายของ รัฐเข้ามากำหนดทิศทางการพัฒนา ตามข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ และที่สามารถหามาได้ เพื่อให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศ

ในอดีตรัฐบาลไทยมีการพัฒนาภาคจึงมีแนวคิดมาจากแนวทางการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจใน พื้นที่ที่มีศักยภาพ เพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่รอบนอก โดยมีการวิเคราะห์ถึง ผลกระทบของแนวความคิดพื้นฐานนี้ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกระจุกของความเจริญทาง เศรษฐกิจในสังคมเมือง ที่เกิดผลใน 2 ลักษณะ⁸ ตรงกันข้าม คือ ผลในลักษณะแพร่กระจาย การเพิ่ม การลงทุนในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความเจริญออกไปตามพื้นที่ โดยรอบ หรือ ผลในลักษณะดูดกลืน การที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีศักยภาพการพัฒนาสูงกว่าดูดกลืน ทรัพยากรพื้นที่รอบนอกเข้าสู่ตัวเอง ทำให้เกิดช่องว่างการพัฒนาระหว่างเมืองกับพื้นที่รอบนอก ภายหลังจากการดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าว ผลกระทบในลักษณะดูดกลืนได้เกิดขึ้นในสังคม และตามมาด้วยปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และถูกมองว่าเมืองใหญ่ในประเทศที่กำลัง พัฒนาเป็นต่อระบายผลประโยชน์จากทรัพยากรรอบนอกไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วในลักษณะของ อาณานิคมสมัยใหม่⁹ ปัจจุบันนักวางแผนเมืองจึงใช้แนวคิดในลักษณะศูนย์กลางการพัฒนาในการ วางแผนพัฒนาพื้นที่ โดยเปลี่ยนแปลงจากแนวทางการพัฒนาแบบมุ่งเน้นพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic growth theory) เป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ (spatial organization theory) ที่มีการ

⁶Honorary Professor in the School of Community and Regional Planning, University of British Columbia, Vancouver, Canada.

⁷Vimolsiddhi Horayangkura, “Integrative Planning: a Regional Approach to Urbanization in Thailand”, Thai Journal of Development Administration, Vol.15, No.3 (1975). 374-380. อ้างถึงใน กฤษ เพิ่มทันจิตต์, **ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเมือง**, 65.

⁸John Friedmann, & Clyde Weaver, *Territory and Function the Evolution of Regional Planning*, (London : Edward Arnold Publishers LTD., 1979), 125. อ้างถึงใน กฤษ เพิ่มทันจิตต์, **ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเมือง**, 66.

⁹ดวงจันทร์ อาภาวัชรุณณ์ **เจริญเมือง, เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย: กรณีเมืองเชียงใหม่**, 20.

พิจารณาเรื่องของขนาดของเมืองที่เหมาะสมตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละชุมชน เรื่องผลกระทบในการพัฒนาเขตพื้นที่รอบนอกและเรื่องการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่

กรณีของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง อำนาจในการวางนโยบายและตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง และถูกกำหนดมาจากราชการส่วนกลาง โดยไม่ได้กำหนดนโยบายตามศักยภาพการเติบโตของภูมิภาค แต่เน้นไปตามการตัดสินใจของนักวางแผน ซึ่งกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาส่วนกลางเป็นสำคัญ ทำให้ไม่สามารถวางแผนเพื่อการพัฒนาในส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

ปัจจุบันแนวคิดการพัฒนาภาคมีกรอบแนวคิดแบบ “การพัฒนาตามเขตแดน” (territorial development) กล่าวคือ แนวคิดการพัฒนาภาคตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบการเมือง มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การประสานงานกันภายในท้องถิ่นและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสรุปแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศ¹⁰ ดังนี้

1. แนวคิดที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเศรษฐกิจทุนนิยม จึงให้ความสำคัญกับการอุตสาหกรรมที่ถือเป็นภาคเศรษฐกิจก้าวหน้า และมองว่าภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่ล้าหลัง แนวคิดนี้จึงมุ่งส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทำให้เกิดการดูดกลืนทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม

2. แนวคิดที่เน้นความจำเป็นพื้นฐาน (Basic need) องค์การสหประชาชาติเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดที่จะให้มีแนวการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนทุกคนได้รับการพัฒนาในความจำเป็นพื้นฐาน และระบบสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง เกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้เห็นว่าหากมีการลงทุนอย่างมหาศาลเพียงเพื่อให้การบริการกระจายออกไป โดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิต ซึ่งเป็นวิธีที่อันตรายอย่างยิ่ง

3. แนวคิดที่เน้นความสำคัญของระบบนิเวศและความสามารถในการรองรับ (Carrying capacity) หลังจากประเทศต่าง ๆ ได้เร่งรัดให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเร่งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมมาก จนทำให้สิ่งแวดล้อมในประเทศเสื่อมโทรมลง เกิดช่องว่างระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบทมากขึ้น มีการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างไม่คุ้มค่า ทำให้ประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งหลาย เกิดการตื่นตัวและตระหนักถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

4. แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาของสังคมโลก โดยมีแนวคิดในการดำเนินชีวิตที่ไม่

¹⁰ดวงจันทร์ อาภาวัชรรัตน์ เจริญเมือง, เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย: กรณีเมืองเชียงใหม่, 5-11.

ฟุ่มเฟือย มีวิธีการพัฒนาที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ มีนักวิชาการที่ผสมผสานความคิดการพัฒนาภาคกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเสนอให้มีการพัฒนาในลักษณะการรวมตัวของระบบชุมชนย่อยที่มีฐานการผลิตที่เลี้ยงตัวเองได้ เรียกว่าศูนย์กลางอุตสาหกรรมและบริการ (service-cum-industrial center) เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดปัญหาการรวมตัวเข้าสู่ศูนย์กลางจนกลายเป็นเอกนคร จะต้องขยายบทบาทการพัฒนาเมืองให้กระจายไปสู่พื้นที่ชนบท โดยการขยายบทบาทเมืองขนาดกลางที่มีอยู่เดิมให้เป็นชุมชนพื้นฐานของความเจริญในชนบทในรูปแบบของเกษตรนคร เพื่อเป็นศูนย์กลางความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการให้บริการต่อพื้นที่ชนบท

2.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนา

การพัฒนาเป็นแนวทางหรือนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการวางเป้าหมายที่ต้องการจะให้บรรลุผล เมื่อการพัฒนามุ่งสู่แนวเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม กฎหมายก็จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่จะนำนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ ให้มีผลบังคับใช้ในสังคมอย่างจริงจัง ดังนั้น ก่อนจะมีการออกกฎหมายจึงต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเสียก่อน เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายนั้น ๆ ประสบผลสัมฤทธิ์ได้ โดยกฎหมายเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอยู่ 4 ขั้นตอน¹¹ คือ

1. กฎหมายมีส่วนช่วยกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในการจะกำหนดว่าสิ่งใดคือความเป็นธรรมในสังคมนั้นคงให้คำจำกัดความที่กว้างมาก แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ กฎหมายที่จะมากำหนดหลักแห่งความเป็นธรรมจะต้องมีอยู่เสมอ เพราะความเป็นธรรมและเหตุผลที่ถูกต้องแท้จริงเป็นรากฐานแห่งความถูกต้องของนโยบาย แนวทางที่ให้สมาชิกของสังคมผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายนี้ได้เข้าร่วมแสดงออกในการกำหนดนโยบายก็จำเป็นเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้นโยบายดังกล่าวเป็นธรรมขึ้น

2. การบัญญัติถึงเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติ กฎหมายที่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนานโยบายให้สัมฤทธิ์ผล ต้องมีลักษณะของความชัดเจน แน่นอน ไม่ซับซ้อน เพื่อสร้างความมั่นคงและมั่นใจให้กับผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

3. การกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดระบบให้สอดคล้องผสมผสานกัน ในส่วนนี้กฎหมายจะเกี่ยวข้องกับกลไกของรัฐ ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่พนักงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อจัดให้มีการประสานงานซึ่งกันและกัน กฎหมายจึงต้องมีสภาพที่สอดคล้อง

¹¹ ชุมพร บังจตุสานนท์, กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา, วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 11, 2 (2530), 29-59.

คลองและประสานงานกัน ได้จริงเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม มิใช่ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

4. การควบคุมเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้มีความรับผิดชอบ บทบาทกฎหมายในแง่นี้เป็นเรื่องการควบคุมคนหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายจะวางกลไกควบคุมการกระทำของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ในการสั่งการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเข้ามาเกี่ยวพันกับการพัฒนาในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่จะทำให้อนโยบายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่การบัญญัติเนื้อหาที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ขั้นตอนการกำหนดความรับผิดชอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการกำหนดภาระความรับผิดชอบเพื่อควบคุมและสนับสนุน เจ้าพนักงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสังคมที่จะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาด้วย เนื่องจากการมีส่วนร่วมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของสังคมเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนา ทั้งยังเป็นผู้รับผลโดยตรงจากการพัฒนา ดังนั้นกฎหมายเพื่อการพัฒนาจึงควรมีการกำหนดถึงการมีส่วนร่วมของสังคมในขั้นตอนการพัฒนา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการพัฒนามีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวม

2.1.3 ทฤษฎีและวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

การพัฒนาประเทศย่อมจะต้องประกอบไปด้วยการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ย่อมมีความสัมพันธ์กับพื้นที่หรือภูมิภาคที่จะทำการพัฒนาพร้อมกับแผนที่จะกำหนดความเป็นไป ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง ทั้งนี้ในการดำเนินการด้านผังเมือง ผู้มีหน้าที่วางผังเมืองจะต้องดำเนินการวางผังเมืองให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมืองทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนาระดับอื่น ๆ ที่สูงกว่า นอกเหนือไปกว่านั้นการดำเนินงานทางผังเมืองยังต้องคำนึงถึงทฤษฎีและวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของการผังเมืองด้วย

ฉะนั้นแล้วเมื่อพิจารณาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองแล้วพบว่า จากแต่เดิมที่ให้ความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรมหรือเมืองเป็นภาคนำ ภาคเกษตรหรือภาคชนบทเป็นภาคตาม ซึ่งเป็นแนวคิดให้พัฒนาที่จุดใดจุดหนึ่งแล้ว ผลการพัฒนาจะขยายออกสู่ชุมชนรอบนอก เช่น พัฒนา

เมืองแล้วชนบทจะได้รับผลของการพัฒนาด้วย ซึ่งในด้านการผังเมือง ได้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง¹² ดังนี้

1. ทฤษฎีเมืองหลักหรือศูนย์กลางการเจริญเติบโต (Growth pole or growth centre theory) เน้นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมและบริษัทการค้าขนาดใหญ่ ที่มีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ระดับภาค โดยกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เหล่านี้จะเป็นศูนย์กลางรวมของอิทธิพลด้านเศรษฐกิจ และการบริหารที่สามารถกระทบออกไปรอบด้าน¹³ ทฤษฎีนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้เป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายประเทศ โดยประเทศไทยได้นำแนวคิดและทฤษฎีนี้มาปรับใช้ทางด้านการผังเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เพื่อที่จะพัฒนาเมืองหลักต่าง ๆ ให้เป็นศูนย์กลางการกระจายความเจริญ และชะลอการเติบโตของกรุงเทพฯ

2. ทฤษฎีศูนย์กลางความเจริญเติบโตของภาค (Polarized region theory) เป็นทฤษฎีต่อจากทฤษฎีศูนย์กลางการเจริญเติบโต โดยที่กลุ่มอุตสาหกรรมหลักจะต้องอยู่บนพื้นที่ที่ก่อให้เกิดผลผลิตสูงสุด แล้วจึงจะกระจายอิทธิพลและส่งผลกระทบออกไปสู่อุตสาหกรรมขนาดย่อมที่เป็นบริวารรอบศูนย์กลางหลัก

3. ทฤษฎีการใช้ที่ดินในเมือง (Urban land use theory) เป็นการศึกษาถึงรูปแบบการใช้ที่ดินในเมือง โดยแบ่งออกเป็น เขตศูนย์รวมที่มีรูปแบบการขยายตัวเป็นวงกลมหรือส่วนของวงกลมจากศูนย์กลางของเมืองการแบ่งเขตของเมืองเป็นส่วน เป็นการแบ่งเมืองออกเป็นส่วนตามความเหมาะสมของการขยายตัวของเมือง เช่น การขยายตัวตามแนวยาวออกสู่ชานเมือง และเขตที่มีจุดศูนย์กลางจำนวนมาก กล่าวคือ เมืองใหญ่นั้นมิได้เกิดขึ้นมาจากที่เพียงแห่งเดียว จึงทำให้การขยายตัวโดยรอบบริเวณศูนย์กลางหลายแห่ง

จากทฤษฎีข้างต้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์การวางผังเมืองที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพและปัญหาของเมือง และตามความมุ่งหมายของการวางผังเมืองดังกล่าว อย่างไรก็ตามพบว่าทฤษฎีข้างต้นมีวัตถุประสงค์ด้านการผังเมืองร่วมกันคือ¹⁴

1. เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และขนส่ง การสาธารณสุข โภค การบริหารด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อพัฒนาเมืองให้ดีขึ้นทางด้านสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม และความปลอดภัยของประชาชน

¹²ปริญญา จิตรการณทิกิจ, ปัญหากฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), 40-46.

¹³ธงชัย โรจนกันนท์, ทฤษฎีเมืองหลักกับการกระจายความเจริญ, ข่าวสารสำนักผังเมือง 57, (2535), 34-35.

¹⁴สำนักงานผังเมือง, ความรู้เบื้องต้นเรื่อง การวางผังเมือง, (กรุงเทพมหานคร: กองผังเมืองรวม, 2523), 2.

3. เพื่อส่งเสริมด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้น
4. เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี
5. เพื่อดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือคุณค่าในทางธรรมชาติ

2.1.4 ระบบกฎหมายการผังเมือง

ระบบกฎหมายการผังเมืองในปัจจุบันมีอยู่ 2 อยู่ระบบหลักคือ ระบบ Discretionary System และ ระบบ Zoning System โดยระบบ Discretionary System เป็นระบบที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจัดการผังเมืองมีดุลพินิจ (discretionary power) ในเรื่องเกี่ยวกับการผังเมือง เป็นระบบที่มีความยืดหยุ่น ในการจัดแผนผังการพัฒนา (development plan) ที่เป็นผังนโยบายเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาเมือง ระบบผังเมืองนี้กฎหมายผังเมืองของประเทศไทยเป็นต้นแบบ และระบบ Zoning System เป็นการแบ่งพื้นที่ดินของชุมชนออกเป็นเขต (zone) หรือย่าน (districts) ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือตามการพัฒนาที่ดิน ซึ่งจะมีข้อกำหนดการใช้ที่ดิน (zoning ordinance) ของแต่ละย่าน บังคับให้มีการใช้ที่ดินเฉพาะกิจการประเภทนั้น ๆ ซึ่งระบบ Zoning System มีการนำมาใช้กับประเทศที่บ้านเมืองมีการเจริญเติบโตอยู่แล้วแต่ขาดระเบียบการควบคุมแต่แรก โดยระบบนี้มีกฎหมายผังเมืองของสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ¹⁵ โดยระบบกฎหมายผังเมืองทั้ง 2 ระบบนี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ระบบ Discretionary System

ระบบ Discretionary System มีแผนผังการพัฒนา (development plan) เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ ทั้งทางด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การอนุรักษ์ และการคมนาคม โดยส่งเสริมการพัฒนาด้านสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งในพื้นที่เขตเมืองและชนบท และจะต้องคำนึงถึงนโยบายการวางผังทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค เพื่อให้ผังที่ได้จัดทำขึ้นมีความสอดคล้องกันกับภาพรวมของการพัฒนาประเทศ และเชื่อมโยงกับพื้นที่ใกล้เคียง พร้อมทั้งต้องมีการปรับปรุงให้ทันต่อบริบทของเมืองตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม ประชากร หรือนโยบายการพัฒนา

แผนผังการพัฒนามีแผนพัฒนาที่ประกอบไปด้วย ผังโครงสร้าง (structure plan) เป็นผังนโยบายทั่วไป และผังท้องถิ่น (local plan) เป็นผังในรายละเอียดและวิธีการนำผังนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในการจัดทำผังการพัฒนาโดยทั่วไปแล้ว จะดำเนินการจัดทำผังโครงสร้าง เพื่อ

¹⁵ประเสริฐ สักดิ์ธนากุล, มาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: ไบรลลี่ นาย, 2545), 23-24.

กำหนดนโยบายและกรอบทางในการพัฒนาโครงสร้างหลัก ๆ ของพื้นที่ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพที่ต้องการจะควบคุมหรือพัฒนา ส่วนรายละเอียดของการพัฒนาที่จะให้เป็นไปตามนโยบายหรือกรอบแนวทางที่วางเอาไว้ จะดำเนินการ โดยการจัดทำเป็นผังท้องถิ่น ซึ่งผังท้องถิ่นอาจจัดทำขึ้นเป็นหลาย ๆ ผังในพื้นที่ของแต่ละส่วนของผังโครงสร้างก็ได้ เพื่อที่จะกำหนดรายละเอียดสำหรับการควบคุมการพัฒนาจากนโยบายสู่มาตรการและข้อกำหนดต่าง ๆ ¹⁶

2. ระบบ Zoning System

ระบบ Zoning System หรือการควบคุมย่าน เป็นระบบที่มีการแบ่งพื้นที่ชุมชนออกเป็นเขต (zone) หรือย่าน (districts) ตามการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือศักยภาพของการใช้ประโยชน์หรือการพัฒนาที่ดินที่พิจารณาตามลักษณะขององค์ประกอบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน การควบคุมย่านจะมีข้อบัญญัติควบคุมย่าน (zoning ordinance) ของแต่ละย่านบังคับให้มีการใช้ที่ดินเฉพาะกิจการประเภทนั้น ๆ ซึ่งแต่ละข้อบัญญัติควบคุมย่าน จะมีลักษณะแตกต่างกันออกไปในแต่ละย่านมากกว่าที่จะเหมือนกันตลอดทั้งเมือง ข้อบัญญัติควบคุมย่านจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของที่ดินและตัวอาคาร ความสูง ขนาดและรูปทรงของอาคาร สัดส่วนของแปลงที่ดินที่ตัวอาคารจะสร้างปกคลุม และความแน่นหนาของประชากร เป็นต้น ¹⁷ ซึ่งระบบ Zoning System มักจะมีการนำมาใช้กับประเทศที่บ้านเมืองมีการเจริญเติบโตอยู่แล้วแต่ขาดระเบียบการควบคุมแต่แรก เนื่องจากสาระสำคัญประการหนึ่งของการ Zoning คือ การพยายามจะรวมกลุ่มการใช้ประโยชน์ซึ่งมีลักษณะเข้ากันได้มากที่สุด เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ที่มีความถูกต้องเหมาะสมต่อกัน การใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับย่านที่ถูกกำหนดไว้จึงต้องออกไปจากย่านหรือชุมชนนั้น เพื่อให้ชุมชนมีความสงบเรียบร้อยและเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผนต่อไป ¹⁸ นอกจากการใช้บังคับการเจริญเติบโตในเมืองแล้ว Zoning ยังถูกนำไปใช้กับปัญหาต่าง ๆ อาทิเช่น ในพื้นที่ชนบท พื้นที่เฉพาะสำหรับการพัฒนา การเกษตรกรรม ป่าสงวน และสถานที่ท่องเที่ยว เขตสนามบิน การรักษาและบำรุงสถานที่ประวัติศาสตร์ และอาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ฯลฯ ¹⁹

หากพิจารณาจากระบบกฎหมายผังเมืองของระบบทั้ง 2 คือระบบ Discretionary System ที่มีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ และระบบ Zoning System ซึ่งมีประเทศอเมริกาเป็นแม่แบบแล้ว ระบบ Zoning ถือเป็นเครื่องมือที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ให้ปฏิบัติตามผัง โดยมีข้อบัญญัติควบคุม

¹⁶ กรมโยธาธิการและผังเมือง, *ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง*, (กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนามาตรฐาน, 2549), 109-116.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, 120-123.

¹⁸ ประเสริฐ สักดิ์ธนากุล, *มาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย*, 4.

¹⁹ กรมโยธาธิการและผังเมือง, *ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง*, 126.

ย่าน แต่ในเทศอังกฤษจะเป็นผังในระดับโครงสร้าง โดยมีกฎหมายเป็นตัวควบคุมให้เป็นไปตามแผนการพัฒนา²⁰

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำทั้งสองระบบมาประยุกต์ใช้และพัฒนาเป็นระบบกฎหมายผังเมือง โดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจะออกมาเป็นกฎกระทรวงโดยให้ประกอบแผนผังกำหนดการใช้ที่ดินแต่ละประเภทตามประกาศผังเมืองรวม ข้อกำหนดดังกล่าวจะบ่งบอกว่าภายในเขตการใช้ที่ดินแต่ละประเภทเหล่านั้น ที่ดินจะใช้เพื่อทำอะไรได้บ้าง หรือการที่จะประกาศออกเป็นกฎกระทรวงจะต้องประกาศให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียภายในเขตที่วางผังเป็นผู้แก้ไขเสียก่อน ตามขั้นตอนของกฎหมาย²¹

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผู้เขียนจะทำการศึกษาดังถึงวิวัฒนาการว่าด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน คำนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังต่อไปนี้

2.2.1 วิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนถือเป็นประเด็นสำคัญที่สุดประเด็นหนึ่งที่โลกกำลังให้ความสนใจ ด้วยเหตุที่แนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาเน้นเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งเศรษฐกิจที่ดีสร้างความเจริญให้แก่ประเทศแต่กลับเป็นที่มาของวิกฤตการณ์ในด้านต่าง ๆ มากมายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาอย่างไม่ยั่งยืน แต่เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงที่โลกไม่อาจหยุดยั้งการพัฒนาดังไปได้ จึงนำมาซึ่งการแสวงหาทิศทางการพัฒนาเพื่อผ่อนคลายและแก้ไขวิกฤตการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ ดังนั้น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (sustainable development) จึงเป็นแนวคิดการพัฒนาที่เข้ามามีบทบาทอย่างแพร่หลายในการพัฒนาระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศจนเกิดเป็นแนวคิดอันเป็นที่ยอมรับอย่างทั่วไปในทางสากลว่ามีความจำเป็นและต้องดำเนินการไปพร้อมกับการดำเนินการพัฒนา “แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (concept of sustainable development) ปรากฏให้เห็นเด่นชัดและได้มีการนำมาใช้เพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาแบบการเมือง การปกครอง

²⁰กรมโยธาธิการและผังเมือง, *ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง*, 121.

²¹อุทิศ บุญลือ, “Why Zoning”, *ข่าวสารสำนักผังเมือง* 23, (2523). 14-16.

เศรษฐกิจ และสังคม²² โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศของตนให้มีความต่อเนื่อง และไม่เกิดการพัฒนาที่ส่งผลกระทบในทางลบต่ออนุชนรุ่นต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศต่างเริ่มตระหนักและตื่นตัวถึงผลร้ายจากการพัฒนาประเทศที่ไม่ยั่งยืนในอดีตที่ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ขยายวงกว้าง และเป็นปัญหาสำคัญระดับโลก นับตั้งแต่องค์การสหประชาชาติได้ริเริ่มจัดการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์เป็นครั้งแรก ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2515 เพื่อเรียกร้องให้ทั่วโลกคำนึงต่อการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหามลภาวะที่แต่ละประเทศต้องเผชิญในขณะนั้น ทำให้ผลการประชุมครั้งนี้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในประชาคมระหว่างประเทศ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มมีการใช้กันอย่างแพร่หลายในรายงาน ปี พ.ศ. 2523 ซึ่งร่วมกันจัดทำโดย สหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Program) และกองทุนโลกเพื่อการธรรมชาติ (World Wide Fund for Nature) ในชื่อเรื่อง ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์โลก (Strategy for World Conservation)²³ พ.ศ. 2526 องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) เพื่อทำการศึกษา เรื่องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และต่อมาได้ได้นำเสนอรายงาน “อนาคตร่วมกันของพวกเรา” (Our Common Future) หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า รายงานบรันด์แลนด์ (Brundtland Commission Report)²⁴ ซึ่งมีสาระสำคัญที่กล่าวถึง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” และเรียกร้องให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตที่ฟุ่มเฟือย และสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติ รวมทั้งได้เสนอว่า มนุษยชาติสามารถที่จะทำให้เกิด “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ขึ้นมาได้

จากข้อสรุปในรายงานบรันด์แลนด์ รายงานยุทธศาสตร์การอนุรักษ์โลก และข้อสรุปของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) นำไปสู่การประชุมสุดยอดระดับโลก มีชื่อ

²² นันทพล กาญจนวัฒน์, แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 1992, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), 4-5.

²³ จันทนา อินทปัญญา, การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน, (กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษา, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. 2547), 2-4.

²⁴ เป็นชื่อของประธานคณะกรรมการคือ นางโกร ฮาร์เลม บรันด์แลนด์ (Gro Harlem Brundtland) นายกรัฐมนตรีประเทศนอร์เวย์ในขณะนั้น.

ทางการว่า การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development) หรือการประชุม Earth Summit ในระหว่างวันที่ 3-14 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล สำคัญที่สุดของการประชุมนี้ ยังคงเป็นประเด็นของการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลัก ผลจากการประชุมได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับคือ²⁵

1. ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on environment and development) เป็นหลักการเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

2. แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)²⁶ เป็นแผนปฏิบัติการสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนตั้งแต่ปัจจุบันจนถึงศตวรรษที่ 21 ที่ได้บูรณาการเป้าหมายของการป้องกันสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีพื้นฐานอยู่บนหลักการของชุมชนท้องถิ่นและตลาดเสรี แผนปฏิบัติการ 21 ทำให้เห็นว่าแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะกลายเป็นหลักการของสหประชาชาติ เปรียบเสมือนแผนแม่บทของโลกในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

3. คำแถลงเกี่ยวกับหลักการด้านป่าไม้ (Statement of forest principle) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับทรัพยากรป่าทุกประเภท หลักการนี้ได้เน้นถึงสิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของแต่ละประเทศ ภายใต้หลักการทั่วไปของการป้องกันและการจัดการป่าไม้

4. กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on climate change) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศโลก โดยการลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่อากาศ

5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The United Nations Convention on biological diversity) อนุสัญญานี้มุ่งที่จะให้มีการสงวนรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของโลกไว้โดยให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะป้องกันและอนุรักษ์ความหลากหลายของชนิดพันธุ์

²⁵ จันทนา อินทปัญญา, การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน, 8-12.

²⁶ โดยในการประชุมครั้งนี้ ผู้แทนของ 178 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน เพื่อพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในศตวรรษที่ 21 ซึ่งแผนปฏิบัติการ 21 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการในสาขาต่างๆ ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยประเทศผู้ร่วมลงนามต้องปฏิบัติตามหลักการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตามลำดับความสำคัญที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ

และระบบนิเวศ และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

ในส่วนของการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ 21 นั้น จะมีการประชุมเพื่อประเมินผลทุก ๆ 5 ปี มีการประเมินผลครั้งแรกไปในปี พ.ศ. 2540 และในปี พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการประชุมประเมินผลอีกครั้งโดยใช้ชื่อว่า “การประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2002” (World Summit for Sustainable Development 2002 : WSSD) ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึง 4 กันยายน พ.ศ. 2545 ที่เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งการประชุมในครั้งนี้ มีเป้าหมายสำคัญ คือการเพิ่มข้อผูกมัดทางการเมืองสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการเปลี่ยนจากแผนมาสู่การปฏิบัติและมีการประเมินถึงอุปสรรคของการดำเนินงานนับจากที่ได้มีการประชุมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ รัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องการดำเนินงานตามนโยบายทั้งในส่วนของการเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ประเด็นที่ให้ความสำคัญ ได้แก่ ความยากจน การบริโภคที่เกินขอบเขต และรูปแบบที่ไม่ยั่งยืน พร้อมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยมีการปฏิบัติที่เสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม²⁷

แผนปฏิบัติการ 21 จึงถือเป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม และแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายของภาครัฐและเอกชนสำหรับทางเลือกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยเรียกร้องให้ภาครัฐของแต่ละประเทศผลักดันให้ดำเนินกลยุทธ์การพัฒนาประเทศในลักษณะเป็นรัฐที่ยั่งยืนภายใต้การดำเนินงานของรัฐและกฎหมาย มีหลักการสำคัญดังนี้²⁸

1. รัฐต้องจัดทำนโยบายพื้นฐานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งสร้างแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้นโยบายนั้นบรรลุวัตถุประสงค์
2. รัฐต้องออกพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายเพื่อบังคับให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่วิธีการบริหารจัดการที่เป็นรูปธรรม

²⁷สำนักงานภูมิภาคของคณะกรรมการเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชีย-แปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ, **ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การประชุมโจฮันเนสเบิร์ก: ข้อมูลทั่วไป**, สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2554, จาก http://www.unescap.org/unis/Thai/johannesburg_overview.pdf.

²⁸“Agenda 21 calls for a Sustainable and capable State which:

a) will express and strive for the basic objectives of sustainable development and indeed draw up a strategic plan to achieve them, b) will enact effective legislation for those objectives, and strive to realize them by modern methods of administration and management, c) will establish law enforcement mechanism and periodically check their efficacy.

from Michael Deckeris, **The Law of Sustainable Development**. (Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 2000), 40.

3. รัฐต้องกำหนดมาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย และมีการตรวจสอบประสิทธิภาพของมาตรการที่ได้กำหนดขึ้น

จากแนวทางที่จะนำรัฐไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในแผนปฏิบัติการ 21 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่ามีลักษณะของการกำหนดแนวทางให้รัฐผู้ร่วมลงนามต้องดำเนินการตั้งแต่ในระดับนโยบาย ไปตลอดจนการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ตามนโยบายให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายในรัฐได้อย่างแท้จริง ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ เห็นได้ว่า แนวทางทั้งสองนี้ต่างเน้นย้ำถึงความชัดเจนของนโยบายและแนวทางเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีกลไกทางกฎหมายทั้งในการดำเนินการ และการตรวจสอบเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

2.2.2 นิยามและสาระสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากความจำเป็นของการพัฒนาที่ต่อเนื่องของทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในด้านใดก็ตาม ซึ่งเมื่อมีการกล่าวถึงคำว่า “การพัฒนา” ก็จะพบว่ามีคำอีกคำหนึ่งที่มักจะใช้กล่าวควบคู่กันเสมอ คือคำว่า “อย่างยั่งยืน” จนเป็นวลีที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย และได้มีการนำวลีนี้ไปบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในนโยบาย แผนปฏิบัติการ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการสุขอนามัย ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาคระหว่างประเทศ และระดับโลก วลีนั้นคือ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีการนำมากล่าวถึงมากที่สุดคือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการดำเนินการ หรือกิจกรรมใด ๆ ก็ตามหากมีแนวโน้มที่จะก่อหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วจะอ้างถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนเสมอ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการหรือกิจกรรมใดให้เกิดขึ้น เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วการดำเนินการ หรือกิจกรรมนั้นสมควรที่จะกระทำไปได้อย่างต่อเนื่อง และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรมากจนเกินไปกว่าที่ระบบนิเวศนั้นจะรองรับได้ ดังนั้น เพื่อที่จะให้เป็นไปในแนวทางดังกล่าวการดำเนินการหรือกิจกรรมนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดและการจัดการเพื่อ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน”²⁹

“การพัฒนาอย่างยั่งยืน” นี้อาจแยกพิจารณาความหมายได้จากคำสองคำที่มาประกอบกันคือ “การพัฒนา” กับ “อย่างยั่งยืน”

1. ความหมายของ “การพัฒนา” (Development)

²⁹ นันทพล กาญจนวัฒน์, แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992, 15-18.

ความหมายของ “การพัฒนา” ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า “พัฒนา หมายถึง การทำให้เจริญ”³⁰

การพัฒนาคือการทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า การทำให้ดีขึ้น เกิดความสุขสบาย

การพัฒนาในอีกความหมายหนึ่ง คือ การเพิ่มหรือการปรับปรุงให้ดีขึ้นจากสิ่งที่มีอยู่เดิม โดยมีกระบวนการดำเนินการ หรือมีกลยุทธ์วิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของความเจริญขึ้น

การพัฒนาจำเป็นต้องเกิดจากการจัดการที่เป็นระบบ โดยมีการวางแผนอย่างรอบคอบ มีการดำเนินการตามแผนอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จนบังเกิดผลตามเป้าหมายคือ การพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิม

จากความหมายของคำว่าพัฒนาเหล่านี้ จึงอาจสรุปได้ว่าการพัฒนาคือ เป็นการดำเนินการใดที่มีเป้าหมายชัดเจนจะทำให้สิ่งที่มีอยู่แต่เดิมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ตลอดจนการทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอันจะส่งผลดีในอนาคต

2. ความหมายของ “อย่างยั่งยืน” (Sustainable)

คำว่า “ยั่งยืน” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายไว้ว่า “อยู่ยาวนาน มีชีวิตอยู่ยาวนาน คงไว้ ทน”³¹ และในภาษาอังกฤษคำว่า “sustain” มาจากคำว่า “susteynen” ซึ่งพัฒนามาจากคำลาติน “sustinere” แปลว่า “รักษาไว้หรือคงไว้”³² และใน Black’s Law Dictionary ให้ความหมายว่า “ทำต่อไป คงไว้”³³

จากความหมายนี้เห็นได้ว่าการดำเนินการที่ยั่งยืนนั้นต้องเป็นการทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีอยู่ยาวนาน ๔ รักษาไว้ซึ่งการดำเนินการนั้นอย่างต่อเนื่องและตลอดไป

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “พัฒนา” มารวมกับความหมายของคำว่า “อย่างยั่งยืน” เป็น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (sustainable developmen) แล้วจะมีความหมายที่มีการให้คำนิยามไว้ในลักษณะที่คล้ายกันดังนี้

นิยามแรกของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่ได้รับการอ้างถึงมากที่สุดในระดับสากลคือ นิยามในรายงาน “อนาคตร่วมกันของพวกเรา” (Our Common Future) หรือรายงานบรันด์แลนด์ (Brundtland Commission Report) ของคณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

³⁰ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์, พ.ศ. 2546), 591.

³¹ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, 670.

³²Riverside Publishing Company, Webster’s II New Reviside university dictionary, (Boston: MA Riverside, 1984), 1167.

³³Henry Campbell Blacket and Bryan A. Garner, Black’s Law Dictionary, 6th ed, (St.Paul, Minn: West Publishing, 1990), 1447.

(World Commission on Environment and Development: WCED) ว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นในปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของตนเอง”³⁴ จากผลการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่ผ่านมา ได้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อคนรุ่นหลังเป็นอย่างมาก การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีแนวคิดในการแก้ปัญหาในลักษณะของการพัฒนาที่แม้จะมีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของตน แต่การใช้ทรัพยากรเหล่านั้นต้องไม่กระทบ หรือเกิดข้อจำกัดต่อคนรุ่นหลังที่ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นต่อไปด้วย

ในความหมายอย่างแคบของการให้คำนิยามเฉพาะทาง (technical definition) ของการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ความมั่งคั่งของประเทศ (country's wealth product) หรือรายได้มวลรวม (gross income) ที่ไม่นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมหรือทำให้ต้นทุนทางธรรมชาติลดน้อยลง และได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับแนวคิดของความเป็นธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต โดยการรักษาและส่งผ่านต้นทุนทางธรรมชาติไปยังคนรุ่นต่อไป โดยคำนิยามนี้มีความหมายอย่างเดียวกันกับคำวินิจฉัยของ Section 5 of the Greek Council of State และยังเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณานโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการคุกคามต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการอ้างถึงคำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืน ตัวอย่างเช่น ศาลได้ป้องกันนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว การผังเมือง หรือการเฝ้าระวังที่ดิน ที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง³⁵

ในส่วนของประเทศไทยได้มีการอธิบายและให้คำนิยาม “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ดังต่อไปนี้

จากคำนิยามการพัฒนาที่ยั่งยืนในรายงาน “อนาคตร่วมกันของพวกเรา” (Our Common Future) นายสมพร เทพสิทธาได้กล่าวไว้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นประกอบไปด้วยแนวคิด 3 ประการคือ³⁶

³⁴ เป็นความหมายที่กล่าวไว้ใน The Brundtland Commission Report, ‘Our Common Future’ in 20 March 1987 “Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” World Commission on Environment and Development (WCED), **Our Common Future**, (London: Oxford University Press. 1987), 30.

³⁵ Michael Decleris, **The Law of Sustainable Development**, 45.

³⁶ สมพร เทพสิทธา, การพัฒนาที่ยั่งยืน, เอกสารประกอบการประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิกสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2536), 1-2.

แนวคิดที่ 1 เกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ ซึ่งอาจเป็นความต้องการพื้นฐานการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การมีงานทำ และความต้องการที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม ซึ่งแน่นอนว่าความต้องการนี้ต้องอาศัยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวคิดที่ 2 เกี่ยวกับขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อม โดยสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่อย่างน้อย 2 ประการ คือ เป็นผู้ให้ทรัพยากรและกระบวนการพัฒนา และเป็นที่รองรับความต้องการของกระบวนการพัฒนาของมนุษย์ ซึ่งสิ่งแวดล้อมย่อมมีขีดจำกัดที่จะรองรับความต้องการของกระบวนการพัฒนาทั้ง 2 กรณี ดังนั้น การใช้หลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนย่อมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการในการพัฒนาที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่จะให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างพอเพียง และต้องมีมาตรการลดผลกระทบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่รองรับมลพิษที่เกิดขึ้นมาได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้ประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป ที่จะนำเอาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ และจะต้องไม่เกินศักยภาพที่ระบบนิเวศจะฟื้นตัวขึ้นมาให้ใช้ประโยชน์ได้ทัน จึงจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ไม่เกินขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้ และไม่เกินความสมดุลของธรรมชาติด้วย

แนวคิดที่ 3 เกี่ยวกับความยุติธรรมในสังคม สังคมในที่นี้ หมายถึง ชนรุ่นปัจจุบัน และชนรุ่นต่อ ๆ ไป (intergenerational equity) ซึ่งชนทั้ง 2 รุ่นนี้ย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามหลักความยุติธรรมระหว่างชนทั้ง 2 รุ่น โฉนที่ชนรุ่นปัจจุบันมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อชนรุ่นต่อ ๆ ไป ในการที่จะต้องส่งมอบมรดกทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปริมาณและคุณภาพที่ไม่ด้อยไปกว่ายุคของตนให้กับชนรุ่นต่อไปมิฉะนั้นจะถือว่าการทำลายความสุขสมบูรณ์ของชนรุ่นหลัง ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างชนรุ่นเดียวกัน ก็มีหลักของความยุติธรรมอยู่เช่นกัน กล่าวคือ เป็นความยุติธรรมในการดำรงชีพของประชากรโดยมุ่งไปที่การแก้ปัญหาความยากจน และในขณะเดียวกันต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่จะเป็นของประชากรผู้ยากไร้และด้อยโอกาสทางสังคม โดยการลดระดับความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ทางสังคม แต่จากในสถานการณ์ปัจจุบันการที่จะให้ประชากรซึ่งมีฐานะยากจนและดำเนินชีวิตอย่างคั่นแค้นขึ้นมามีคุณค่าของธรรมชาติและรักษาสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ ตัวเขานั้นเป็นไปได้ยาก ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุด คือ บริเวณที่เป็นชุมชนแออัดไม่ว่าจะอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตามพบว่ามีปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเน่าเสีย ดินเป็นพิษ อากาศไม่บริสุทธิ์ และปัญหาที่ติดตามมาก็คือ ปัญหาทางสุขอนามัยนั่นเอง ปัญหาทั้งหมดเหล่านี้สืบเนื่องมาจากความต้องการในการเอาตัวรอดของมนุษย์ที่ว่าเมื่อปากท้องของพวกเขายังหิวอยู่ และพวกเขาต้องปาก

กัตดินดิบทำมาหาเลี้ยงชีพให้อยู่รอดไปในวันหนึ่ง ๆ ย่อมขัดกับความรู้สึก และสภาพความเป็นจริง จนในที่สุดเป็นการฝืนต่อความต้องการของพวกเขาที่จะให้พวกเขาตระหนักและเอาใจใส่ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อใดก็ตามที่สามารถลดหรือขจัดความยากจนที่พวกเขาประสบอยู่ให้เบาบางลงได้ เมื่อนั้นก็หมายความว่าคนยากจนเหล่านั้นย่อมมีโอกาสใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ยั่งยืนได้ เพราะเมื่อพวกเขามีกิน ไม่ได้ต่อสู้ดิ้นรนเพื่อเลี้ยงปากท้องไปวัน ๆ พวกเขาก็อาจมีช่วงระยะเวลาหนึ่งที่พอจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่รอบ ๆ และอยากมีส่วนร่วมกับสังคมเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์และความสุขของตน และสังคมโดยรวม เพื่อที่จะได้ยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น ด้วยการดำรงชีพอยู่กับสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและปลอดภัยต่อสุขภาพ

ในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ นคร โจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 ประเทศไทยได้จัดทำข้อเสนอการพัฒนาประเทศ ในการประชุมครั้งนี้ด้วย โดยคณะอนุกรรมการกำกับการอนุวัติตามแผนปฏิบัติการ 21 และการพัฒนาที่ยั่งยืน³⁷ ร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ได้ให้คำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดทำข้อเสนอของประเทศไทยว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของประเทศไทยเป็นการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุก ๆ ด้านอย่างสมดุล บนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมไทยด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม ด้วยความเอื้ออาทรเคารพซึ่งกันและกัน เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเอง และคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียมกัน" ซึ่งในเอกสารประกอบการสัมมนา “มองการไกล ไปให้ถึง กับการพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้ตีความหมายของคำนิยามนี้ว่า เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบัน จะต้องไม่ใช่ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง แต่ควรเป็นการใช้ทรัพยากรในเชิงอนุรักษ์และพัฒนาให้เต็มศักยภาพตลอดเวลา เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องพิจารณาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความยั่งยืนของระบบนิเวศไปพร้อมกัน

แนวคิดของพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต)³⁸ ได้อธิบายการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (integrated) คือทำให้เกิดเป็นองค์รวม (holistic) หมายความว่าองค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่ง คือการมีดุลยภาพ (balance) หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือการทำให้งิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ

³⁷ กรมควบคุมมลพิษ, ประเทศไทยกับการดำเนินการตามพันธกรณีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2554 จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html

³⁸ ปริญญาพุทธศาสตร์บัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จากมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ศาสตราจารย์พิเศษ ประจักษ์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ธรรมชาติ”³⁹ เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งก็คือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ตามแนวคิดของพระธรรมปิฎก จิ่งสุรปได้ว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาที่ครอบคลุมการพัฒนาในทุกด้านและทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จิตใจ และวัฒนธรรม ฯลฯ โดยมีคนเป็นศูนย์กลางหรือเป้าหมายของการพัฒนา เพื่อให้คนทั้งในรุ่นนี้ และรุ่นต่อไป อยู่ดีกินดี มีความสุข”⁴⁰

นอกจากนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.วิวัฒน์ชัย อัครถาวร⁴¹ อธิบายถึงความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนให้สอดคล้องกับบริบทของไทยไว้ว่า หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมและของสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา สื่อมวลชน ฯลฯ ในหลายมิติตลอดจนทัศนคติ ค่านิยมและระบบคุณค่า เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเชิงปริมาณไปสู่เชิงคุณภาพให้ดียิ่งขึ้นปลอดจากระบบผูกขาดทางเศรษฐกิจและผูกขาดอำนาจทางการเมือง เอื้ออำนวยต่อระบบเศรษฐกิจนั้น ให้สามารถเพิ่มผลผลิตอย่างมีคุณภาพระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี โดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมสร้างความเสมอภาคทางโอกาส ขจัดความยากจน⁴²

จากการศึกษาถึงนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว สรุปได้ว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาที่มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ควบคู่กันไป ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้เกิดความสมดุลระหว่างกัน กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจต้องส่งผลกระทบอันเป็นปัญหาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน รวมถึงไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและ неก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คงอยู่กับคนรุ่นต่อไปในอนาคตได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

2.2.3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาเมืองให้เกิดความยั่งยืนโดยอาศัยเพียงกฎหมายหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาหรือการลงนามรับรองในคำประกาศ ย่อมไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการ

³⁹พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลด์คิมทอง, 2541), 44-45.

⁴⁰สำนักงานวางแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย ใน เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา มองให้ไกล ไปให้ถึง กับการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2 กุมภาพันธ์ 2548 ณ โรงแรมปรีชาพาเลซมหานคร กรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549), 6.

⁴¹ปริญญาเอก สาขาการคลังและเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ จาก Indiana University ประเทศสหรัฐอเมริกา, อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร.

⁴²วิวัฒน์ชัย อัครถาวร, การพัฒนาที่ยั่งยืน, (มิถุนายน, 2551), สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2554, จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=278035>.

ต่อรัฐในการพัฒนา และสร้างสภาพความยั่งยืนได้ กฎหมายหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ จึงเป็นเพียงแนวทางและข้อผูกพันที่รัฐต้องสร้างความยั่งยืนผ่านกฎเกณฑ์ที่สามารถบังคับใช้เท่านั้น ซึ่งก็คือกฎหมายที่บัญญัติเป็นพื้นฐานของหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อนำไปสู่การบังคับใช้ให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ตัวกฎหมายเองต้องคำนึงถึงข้อผูกพันของอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของกฎหมายภายในจะต้องอยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญด้วย กฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นกฎหมายที่สอดคล้องในทุกส่วนอย่างเป็นองค์รวม ลักษณะพิเศษของกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนอีกประการหนึ่งคือ เป็นหลักเกณฑ์ที่ประชาชนยอมรับ กล่าวคือ นอกจากความยั่งยืนและความเป็นธรรมภายใต้กฎหมายแล้ว ต้องประกอบไปด้วยศีลธรรมที่ถือเป็นหน้าที่ต่อธรรมชาติ คนรุ่นต่อไป และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ อย่างไรก็ตามจากที่ได้มีเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน การบัญญัติกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การระหว่างประเทศ จึงเกิดขึ้น โดยเริ่มจากการพันธสัญญาระหว่างประเทศก่อนแล้วจึงพัฒนาเป็นบ่อเกิดของกฎหมายภายใน ซึ่งพันธสัญญาเหล่านั้นจะต้องไม่จำกัดอยู่แค่เพียงในกรอบของอนุสัญญาหรือจารีตประเพณีเท่านั้น กฎหมายระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นองค์รวม โดยสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อกฎหมายภายในของทุกประเทศได้⁴³

ฉะนั้นแล้ว ลักษณะพิเศษของกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องมีมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับของประชาชน กล่าวคือ ความยั่งยืนและความเป็นธรรมภายใต้หลักกฎหมายแล้ว ย่อมต้องควบคู่ไปกับความเป็นธรรมที่มีต่อธรรมชาติ คนรุ่นหลัง และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ จากรายงานของสหภาพยุโรป⁴⁴ ได้กล่าวถึงหลักการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนด้านผังเมืองจะต้องเป็นกฎหมายที่มีการเปลี่ยนจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายไปสู่คำวินิจฉัยของศาล เพื่อก่อให้เกิดสภาพการบังคับทางกฎหมาย

หลักเกณฑ์ที่จะทำให้กฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีสภาพบังคับคือ⁴⁵

- 1) หลักความโปร่งใส (The Principle of Transparency) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของสังคมที่มีต่อกฎหมายและต่อสภาพการบังคับใช้
- 2) หลักความสามารถการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (The Principle of Information) เพื่อให้เกิดความร่วมมือในขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย

⁴³ Michael Decleris, *The Law of Sustainable Development*, 42 - 43.

⁴⁴ หลักเกณฑ์การพัฒนาอย่างยั่งยืน มีดังนี้ Principle of Sustainability (หลักเกณฑ์ว่าด้วยความยั่งยืน), Principle of Spatial Planning (หลักเกณฑ์ว่าด้วยการวางผังพื้นที่) และ Principle of Sustainable Urban Environment (หลักเกณฑ์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน)

⁴⁵ Michael Decleris, *The Law of Sustainable Development*, 43.

3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (The Principle of Popular Participation) เพื่อช่วยในการกำหนดและทราบถึงปัญหาที่แท้จริงจากบุคคลในพื้นที่

4) หลักความรับผิดชอบ (The Principle of Accountability) เพื่อเป็นหลักประกันของความต่อเนื่องในการเยียวยาและแก้ไขกฎหมาย

การบัญญัติกฎหมายที่จะมีผลบังคับได้อย่างแท้จริงจึงควรเป็นการบัญญัติจากปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น วิกฤติการณ์ทางธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งต่างต้องมีเป้าหมายและความชัดเจนที่จะแก้ไขปัญหานั้น ฉะนั้นลักษณะของกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นกฎหมายที่ต้องปรับให้เข้ากับวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ที่ชัดเจน และมีขั้นตอนของการตรวจสอบผลของการปฏิบัติด้วย

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเกษตรกรรมไปสู่ยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ในศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ความต้องการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการพัฒนาด้านต่าง ๆ มีมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรดิน น้ำ แร่ ป่าไม้ เป็นต้น แต่ทรัพยากรเหล่านี้มีอยู่อย่างจำกัดและเสื่อมโทรมลงตามสภาพการใช้ของมนุษย์ ในขณะเดียวกันมนุษย์มีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น จากการที่ทรัพยากรมีจำกัดประกอบกับความต้องการของมนุษย์มีมากขึ้น จึงทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด⁴⁶ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีคนกลางเป็นผู้ตัดสินถกเถียงกันครั้งนั้น คือ รัฐ ที่จะต้องทำหน้าที่แก้ไขข้อขัดแย้งโดยเข้ามาสอดแทรกถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของปัจเจกชน อำนาจของผู้สอดแทรกเข้ามาถ่วงดุลถือเป็นการใช้อำนาจรัฐในลักษณะ “การกระทำของรัฐ” แต่เป็นนามธรรมไม่สามารถใช้อำนาจได้ด้วยตนเอง จึงต้องมีผู้กระทำการแทนในลักษณะเป็น “บุคคลธรรมดา” หรือ “คณะบุคคล” โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของการปกครอง รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันได้รับการขนานนามว่า “นิติรัฐ” กล่าวคือเป็นรัฐที่การดำเนินงานต้องเป็นไปและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย เว้นแต่เป็นการกระทำของรัฐในเรื่อง “การกระทำของรัฐบาล” อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับอำนาจอื่น คือ อำนาจอธิปไตยและรัฐต่างประเทศ

⁴⁶ ศรีวรรณ วรกุลพิณิต, มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, (ชลบุรี: มหาวิทยาลัยศรีประทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2554), 24 – 28.

ด้วยเหตุนี้ ความสมดุลในทางความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน หรือผู้อยู่ใต้ปกครองในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองจึงต้องได้รับการกำกับการ การดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้น ความสัมพันธ์โดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองกับประชาชนจึงไม่เท่าเทียมกันในสถานะทางกฎหมาย ดังเช่นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน

ในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบเฉพาะราย หรือเฉพาะกรณีโดยตรง จะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะในกรณีการกระทำของฝ่ายปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานของตน แต่ในบางกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองมุ่งหมายแต่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ฝ่ายปกครองจำต้องปรึกษาโดยผ่านตัวแทนของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นเป็นหลัก แต่มีบางกรณีเช่นกันที่ทำเป็นแบบสอบถามหรือลุ่มตัวอย่างวัตถุประสงค์ของการปรึกษาก็เพื่อการเก็บข้อมูลต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ก่อนที่จะดำเนินการ วิธีนี้ถือว่าเป็นวิธีในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

กรณีการกระทำทางปกครองมุ่งหมายต่อกลุ่มบุคคล แต่ฝ่ายปกครองต้องการสอบถามกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง โดยไม่คำนึงถึงกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น จะมีจำนวนมากน้อยเพียงไรซึ่งรัฐเข้าสอดแทรกเพื่อถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ปัจเจกชน โดยกระบวนการที่เรียกว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ กระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบสิทธิตน เพื่อให้ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจได้รับทราบข้อมูลรอบด้านไม่เฉพาะแต่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงข้อมูลจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอีกด้วย ซึ่งจะเป็นผลถึงการตัดสินใจกระทำการของฝ่ายปกครองในหลาย ๆ ระดับให้อยู่บนพื้นฐานข้อมูลรอบด้าน คำนึงถึงผลกระทบทั้งผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนอันส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจ มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพของกระบวนการตามหลักธรรมรัฐ⁴⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ กระบวนการมีส่วนร่วม

⁴⁷ ศิริวรรณ วรกุลพินิต, มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518, 26–28.

ของประชาชนได้ ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนหลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา 76 ได้เพิ่มการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารบ้านเมืองในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นทุกขั้นตอน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารบ้านเมือง

ในขณะเดียวกัน ประชาชนต่างเรียกร้องและต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศเกี่ยวกับการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต อันอาจเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี และทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกวิถีชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้นกระบวนการที่สนระหว่างรัฐกับประชาชน หรือประชาชนกับประชาชน จึงมีความแตกต่างกันในมิติของการพัฒนาและการอนุรักษ์ ที่อาจนำไปสู่ประเด็นความขัดแย้งได้ โดยง่าย รัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลและจัดการปัญหาความขัดแย้งในสังคม จึงต้องกำหนดกลไกแก้ไขความขัดแย้ง หรือความแตกต่างทางความคิดเห็นให้มีคุณภาพที่เหมาะสมระหว่างสิทธิของเอกชน สิทธิชุมชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยการประสานประโยชน์ของทุกกลุ่มให้เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งหมายความว่า รัฐต้องให้ประชาชนทุกฝ่ายมีโอกาสในการตัดสินใจที่ชอบธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว มีตั้งแต่ระดับการร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบ

กระแสการต่อต้านโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ หรือการกระทำทางปกครองของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม หรือปัจเจกชนเป็นการเฉพาะนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ความเชื่อถือของประชาชนต่อการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ของรัฐถูกสั่นคลอนด้วยข้อเท็จจริงต่าง ๆ จนเกิดความเคลือบแคลง และไม่อาจไว้วางใจการตัดสินใจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ ทำให้กลไกหนึ่งถูกนำเสนอเพื่อใช้แก้ไขปัญหา หรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ จนส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐให้ถูกต้องกระทำการอยู่บนข้อมูลที่ถูกต้อง รอบคอบ และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

2.4 แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ

การพัฒนาเมืองในหลาย ๆ ประเทศได้นำเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของคณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา องค์การสหประชาชาติ มาปรับใช้กับการ

ผังเมืองของตน ดังนั้นการศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีต่อกรอบแนวคิดการพัฒนาเมือง ระบบและกระบวนการผังเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง ผลทางกฎหมายและการบังคับใช้ผังเมือง ของต่างประเทศที่มีวิวัฒนาการการผังเมืองที่ยาวนาน และมีประสบการณ์การบังคับใช้ผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ และนำกฎหมายและมาตรการเหล่านั้นมาศึกษาเพื่อทราบถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะนำมาวิเคราะห์และนำมาปรับใช้ในการ ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายผังเมืองของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป โดยผู้ศึกษาจะศึกษาถึงกฎหมายผังเมืองของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา พิจารณาโดยลำดับดังนี้

2.4.1 ประเทศอังกฤษ

2.4.1.1 ความเป็นมาของการผังเมืองและแนวทางการพัฒนา

จากการศึกษาวิวัฒนาการการผังเมืองในประเทศอังกฤษพบว่า ระบบการผังเมืองและรูปแบบของเมืองได้ออกแบบให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศในแต่ละยุคสมัย ซึ่งมีปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของผังเมือง 3 ประการคือ การเติบโตของกิจการอุตสาหกรรม ชุมชนเมือง และจำนวนประชากร ในช่วงยุคอุตสาหกรรมเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบผังเมืองอย่างมาก เพราะเมืองขาดการวางแผนไว้ล่วงหน้าประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วในเมืองอุตสาหกรรม และประชากรชนบทหลั่งไหลสู่เมืองอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากขาดการวางแผนรองรับล่วงหน้า เมืองเหล่านี้จึงประสบปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่อาศัย และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ทำให้ต้องมีการวางแผนและผังเมืองอย่างเป็นระบบทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้สอดคล้องกับสภาพของเมืองและเพื่อแก้ไขปัญหาของเมืองด้วย ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 มีแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและผังพัฒนาเมืองที่มีนโยบายเสริมสร้างสิ่งแวดล้อม (built environment) เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาเมือง โดยเชื่อว่าปัญหาของเมืองไม่อาจแก้ไขได้ด้วย “การจัดทำแผนผังเมือง” (development plans) เพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นลักษณะของ “กระบวนการผังเมือง” (planning process) จะต้องประกอบไปด้วย การจัดทำแผนนโยบาย การควบคุม และการปฏิบัติ⁴⁸ แนวคิดในการวางผังเมืองในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 นี้ ทำให้เกิดหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย เพื่อให้ได้มาตรฐาน รูปแบบการสร้างเมืองที่เน้นการรักษาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติด้วย และความสำเร็จของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง และที่อยู่อาศัยเหล่านี้เกิดจาก “ทัศนคติ” ของประชาชนที่ยอมรับว่า การสร้างบ้านที่ได้มาตรฐาน

⁴⁸กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 4-12.

และการรักษาสิ่งแวดล้อมจะส่งผลดีต่อกิจการและชุมชน ทำให้เกิดการขยายผลทางการค้า และเป็น การคืนกำไรแก่ประชาชนชาวเมือง⁴⁹ ดังนั้น มาตรการผังเมืองของประเทศอังกฤษจึงได้รับการ ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และกฎหมายเหล่านี้เองได้ใช้เป็นพื้นฐานที่จะขยายการกำหนดมาตรฐานบ้าน ที่อยู่อาศัยทุกประเภท ทุกชนชั้น รวมทั้งร้านค้า และในที่สุดเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับผังเมืองของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติ ผังเมือง ค.ศ. 1990 (Town and Country Planning Act 1990) ซึ่งเป็นการรวมเอากฎหมายที่กระจัด กระจายมาอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว โดยพระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1990 ได้ให้อำนาจองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ โดยให้เมืองที่อยู่ในระดับเมืองหลักหรือ เมืองมหานคร จัดทำ “แผนพัฒนารวม” และให้เมืองที่อยู่ในเมืองระดับปกติ จัดทำ “จัดทำแผน โครงสร้าง” และ “แผนท้องถิ่น” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำแผนที่เป็นไปตาม กรอบและแนวทางการพัฒนาระดับประเทศและระดับภาค และต้องเป็นไปตามกลไกเกี่ยวกับการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่ส่วนกลางมีอำนาจแทรกแซงได้ เฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

2.4.1.2 ระดับการวางแผนและผังเมือง

ระบบการวางแผนและผังเมืองในประเทศไทยนั้น มีการจัดทำแผนและผังเมือง 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ (ational level) ระดับภาค (regional level) และระดับท้องถิ่น (local level) โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดทำกรอบและแนวทางการพัฒนาระดับประเทศและระดับภาค ส่วนการ วางแผนผังระดับท้องถิ่นดำเนินการจัดทำและปฏิบัติบังคับใช้ผังเมืองโดยรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งการ จัดทำแผนผังระดับท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนและผังระดับภาค และระดับประเทศ⁵⁰ มีรายละเอียดดังนี้

1. การวางแผนและผังระดับประเทศ

ในการวางแผนและผังการพัฒนาประเทศ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดทำแนวนโยบาย ของประเทศ (National Policy Guidance Notes: NPG) และแนวนโยบายด้านการผังเมือง Planning Policy Guidance Notes: PPG)) ซึ่งเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาของประเทศ มีลักษณะเป็นแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบันส่วนราชการที่รับผิดชอบในการจัดทำ คือสำนักงานรอง นายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister: ODPM) ซึ่งรับโอนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ ผังเมืองมาจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม การจัดทำ PPG เป็นการจัดทำตามกลไกการบริหารราชการของ

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, 4-15.

⁵⁰ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมือง ของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, 4-23.

รัฐบาลเพื่อให้เกิดการพัฒนาของประเทศเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลกลางประสงค์ ไม่ได้อาศัยฐานอำนาจทางกฎหมายบังคับเป็นพิเศษ

แนวคิดในการกำหนดกรอบนโยบายและวางแผนผังระดับประเทศในปัจจุบัน คือ การจัดการด้านผังเมืองให้มีหน้าที่และบทบาทหลักในการจัดให้มีที่อยู่อาศัย ทั้งบ้านและอาคาร แหล่งงาน แหล่งลงทุน ให้อยู่กันอย่างกลมกลืนและสนับสนุนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน นั่นคือ การส่งเสริมให้เกิดความเจริญของบ้านเมือง ในขณะเดียวกันต้องรักษาสีเขียวและสิ่งแวดล้อมและความสวยงามของบ้านเมือง⁵¹ รัฐบาลประเทศอังกฤษจึงได้กำหนดความหมายของ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ว่าเป็น การพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้เกิดการพัฒนาทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการรักษาและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁵² กลยุทธ์การพัฒนาที่สำคัญของการพัฒนาเมืองของประเทศไทย คือ การกำหนดบทบาทของระบบการผังเมืองในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชน โดยกำหนดแนวทางของการพัฒนาด้วยระบบการผังเมืองเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยกำหนดกรอบการพัฒนา 4 ข้อหลัก⁵³ ดังนี้

1) จัดหาให้มีสิ่งจำเป็นในด้านการพัฒนาพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม การผลิตอาหาร การพัฒนาทรัพยากรแร่ การจัดหาที่อยู่อาศัยและอาคารต่าง ๆ ให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาสีเขียวด้วย

2) การเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาแล้วให้ได้ประโยชน์สูงสุด และพัฒนาให้เป็นพื้นที่ที่มีความน่าสนใจในการอยู่อาศัยและเป็นแหล่งงาน

3) อนุรักษ์ทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งสิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และทรัพยากรธรรมชาติ ทุกประเภท เช่น สัตว์ป่า สภาพภูมิประเทศ แหล่งน้ำ ดินและอากาศ ฯลฯ โดยการกำหนดแผนการพัฒนาและคุ้มครองทรัพยากรเหล่านี้ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

4) ออกแบบการพัฒนาพื้นที่ใหม่ให้มีรูปแบบที่ลดการเดินทางมากที่สุด

รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยใช้ระบบการผังเมือง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศทั้ง 4 ข้อในรูปแบบของกรอบนโยบาย (policy framework) สำหรับหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติร่วมกัน โดยหน่วยงานท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องกำหนดแผนผังการพัฒนา

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, 4-31.

⁵² Department of Environment (DoE) (1994) **Sustainable Development: The UK Strategy**, HMSO. “Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WCED, 1987).

⁵³ PPG 1: General Policy and Principles, (1997), 3.

(development plans) ของท้องถิ่นตนเอง และการอนุญาตการก่อสร้างกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ของตนเอง ท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงแผนผังการพัฒนานี้ นอกจากนั้นรัฐบาลได้นำหลักการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (mixed used) และหลักการออกแบบเมือง เพื่อให้เมืองเกิดกิจกรรมที่หลากหลายและมีการออกแบบอาคารสถานที่ที่ดีของเมืองให้สอดคล้อง และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้กำหนดลงในผังการใช้ที่ดิน โดยพิจารณาถึงลักษณะ และความเหมาะสมของพื้นที่ และพื้นที่ใกล้เคียง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลกลางจึงต้องกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อถ่ายทอดหน่วยงานท้องถิ่นในการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบริบทที่แตกต่างกัน และยังมีความแตกต่างในเรื่องความสามารถของบุคลากรประจำท้องถิ่นด้วย

หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการผังเมืองระดับชาติ⁵⁴ มีดังนี้คือ

1) กระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยมีรัฐมนตรีว่าการฯ (The Secretary of State for the Department of Environment, Transportation, and the Regions)⁵⁵ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลและมีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในกระบวนการผังเมืองในทุกระดับ โดยมีที่ปรึกษาเป็นนักผังเมืองอาชีพ (Professional Planners) และนักวิชาการด้านต่าง ๆ

2) ผู้ตรวจการผังเมือง (Planning inspectorate) เป็นผู้แทนรัฐมนตรี เป็นผู้มีบทบาทมากในกระบวนการผังเมืองเพราะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในโครงสร้างต่างแทนรัฐมนตรี และผลการตัดสินใจในบางโครงการเป็นผลครั้งสุดท้ายที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ผู้ตรวจการฯ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีให้ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างทั่วประเทศ ผู้ตรวจการผังเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐมนตรี จะมีบทบาทในเรื่อง การอุทธรณ์ผังเมือง (planning appeal) การตอบคำถามสาธารณะ (public inquiries) กระบวนการ Call-in⁵⁶ และในการตัดสินใจบางกรณีที่สำคัญหรือตกลงกันไม่ได้ในระดับท้องถิ่น

3) นักวางแผนและผังเมือง (Professional planners) เป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทในกระบวนการวางแผนและผังเมืองในทุกระดับ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการพัฒนาและแนว

⁵⁴กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, 4-52- 4-61.

⁵⁵ปัจจุบัน (หลังค.ศ. 2004) เรื่องการผังเมืองอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ สำนักรองนายกรัฐมนตรี หรือ Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) แม้ว่างานด้านการวางแผนและผังเมืองเป็นสังกัดไปอยู่ในความดูแลของสำนักรองนายกรัฐมนตรี (ODPM) แต่ภารกิจหน้าที่ที่ยังคงเดิมเป็นส่วนใหญ่ สามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์ <http://www.odpm.gov.uk>

⁵⁶กระบวนการ Call – in คือ กรณี การตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นไม่เป็นไปตามกรอบแนวทางการพัฒนาในระดับชาติที่กำหนดไว้หรือพบว่าผลการตัดสินใจนั้นไม่เหมาะสม รัฐมนตรีมีอำนาจแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจผังเมืองได้โดยการเรียกมาพิจารณาใหม่

ทางการปฏิบัติต่าง ๆ ในเรื่องการวางแผนและผังเมือง รวมทั้งสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นกลุ่มคนที่มีความรู้และความสามารถและมีคุณค่า ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติทั้งทางการศึกษาและการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ก็จะเป็นผู้ที่ทำงานในภาคเอกชนหรือองค์กรอิสระ มากกว่าการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยรัฐบาลประเทศอังกฤษได้กำหนดแนวทางสำหรับการพิจารณาคุณสมบัติที่เกี่ยวกับการทำงานของนักวางแผนและผังเมือง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติทั่วประเทศ คือ “The Chartered Town Planner” หรือ กฎเกณฑ์ของนักวางแผนและผังเมือง ที่กำหนดคุณสมบัติของนักวางแผนและผังเมือง ที่มีผลอย่างมากในการผลิตบุคลากรด้านการวางแผนและผังเมือง เพราะนักวางแผนและผังเมืองที่มุ่งสู่ความเป็นมืออาชีพจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่อง Planning Policy ซึ่งต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาหลายด้านประกอบกัน นักวางแผนและผังเมือง จึงจำเป็นต้องมีความรู้ในหลายด้านของพื้นที่และการพัฒนา ดังนั้นนักวางแผนและผังเมืองส่วนใหญ่จึงมีการพัฒนาความรู้ความสามารถในหลาย ๆ ด้านมากกว่าการเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน บทบาทหน้าที่สำคัญของนักวางแผนและผังเมือง คือ การควบคุมเงินงบประมาณท้องถิ่น การกำหนดนโยบายของของสภาพท้องถิ่น กำหนดนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของสภาพท้องถิ่น เป็นต้น

2. การวางแผนและผังระดับภาค

การวางแผนระดับภาค (regional planning) เป็นการกำหนดนโยบายการพัฒนา ระดับภาคและแนวทางการวางแผนภาค (Regional Development Policy and Regional Planning Guidance: RPG) ไม่ได้บังคับใช้เป็นกฎหมาย การจัดทำ และบทบาทจะคล้ายกับแผนพัฒนา ระดับชาติ ซึ่งรัฐมนตรีฯ เป็นผู้กำหนดกรอบ โดยมีที่ปรึกษามาจากหลายสาขาอาชีพและท้องถิ่น เป็นผู้ช่วยในการจัดทำ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคได้ใช้เป็นกรอบปฏิบัติการผังเมือง ร่วมกัน และใช้ในการพิจารณาคัดสินใจในโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ในทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ

การวางแผนและผังระดับภาค (regional planning) เป็นการวางแผนและผังการพัฒนาพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่กว่าระดับเมือง หรือพื้นที่ท้องถิ่นแห่งเดียวมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนผังภาคสำคัญ 3 ประการคือ

- 1) พัฒนารูปแบบการพัฒนาเมืองที่มีสมดุลและเป็นแบบหลายศูนย์กลาง และความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและเป็นหุ้นส่วนที่เข้มแข็ง
- 2) สร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและองค์ความรู้
- 3) การพัฒนาอย่างยั่งยืน การปกป้อง และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรม

ขอบเขต เนื้อหาสาระในการจัดทำกรอบแนวทางพัฒนาภาค ได้ระบุไว้ใน แผนนโยบายด้านการผังเมือง (PPG) ของประเทศ ซึ่งกำหนดนโยบายในการวางแผนด้านต่าง ๆ สำหรับวัตถุประสงค์หลักของนโยบายการพัฒนาในระดับภาคและแนวทางการวางผังภาค (RPG) คือ การกำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ ซึ่งใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนผังพัฒนาของท้องถิ่น และแผนการคมนาคมขนส่งท้องถิ่น โดย RPG เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคอย่างกว้าง ๆ ในระยะ 15 - 20 ปี ขณะที่แผนและผังในระดับท้องถิ่นจะระบุตำแหน่งต่างๆ อย่างชัดเจนของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจาก The Town and Country Planning Act 1990 ฉบับปรับปรุง ได้กำหนดบทบาทของ RPG ให้เป็นการชี้แจงนโยบายอย่างกว้าง ๆ การกำหนดที่ตั้งอย่างเจาะจงควรหลีกเลี่ยงใน RPG เพราะจะทำให้การจัดทำล่าช้า อย่างไรก็ตาม การจัดทำนโยบายใน RPG ต้องคำนึงถึงแนวทางของนโยบายด้านการผังเมืองระดับประเทศ (PPG) ที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในส่วนขององค์กรและสถาบันการวางแผนและผังระดับภาค⁵⁷ คือ สำนักงานรัฐบาลกลางในภูมิภาค (Government Offices for the Regions: RDA) โดยกฎหมาย The Regional Development Agencies Act 1998 ได้กำหนดเพื่อรองรับการจัดตั้งหน่วยงาน RDA ประจำอยู่ในทั้ง 8 ภูมิภาคมาตรฐาน และมี RDA ประจำภาคที่ 9 คือ มหานครลอนดอน เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลในระดับภาค และการกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ทุกๆ RDA จะต้องจัดทำกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจของภาคตนเอง (Regional Economic Strategy: RES) โดยการปรึกษาหารือและส่งมอบแก่รัฐมนตรีเพื่อการดำเนินการประกาศใช้ต่อไป

คณะกรรมการ RDA ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากภาคเอกชน รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ และผู้แทนจากสถาบันการศึกษา รวมทั้งอาสาสมัคร ทั้งนี้ คณะกรรมการ RDA ทุกชุดได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง โดยคณะกรรมการ RDA จะเป็นผู้แทนของรัฐบาลในการปรึกษาหารือกับภาคเอกชน และสภาระดับภาค เพื่อรายงานต่อรัฐบาลกลาง

3. การวางแผนและผังในระดับท้องถิ่น

การวางแผนและผังเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เริ่มตั้งแต่กระบวนการจัดทำ การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองและมาตรการผังเมือง ตลอดจนการอนุญาตผังเมืองด้วย โดยในส่วนพื้นที่เมืองมหานคร และเขตพื้นที่กรุงลอนดอนนั้น สภา (Council) จะจัดทำแผนการใช้ที่ดินของตนเอง สภาปกครองท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการวางผังเมือง และการบริหารผังให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายระดับชาติ และระดับภูมิภาค ในขณะเดียวกันการบริหารผัง ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละท้องถิ่น แต่ก็ต้องให้

⁵⁷ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมือง ของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, 4-89 – 4-91.

สอดคล้องกับกรอบนโยบายระดับชาติและระดับภูมิภาค โดย The Town and Country Planning Act 1990 กำหนดให้เมืองมหานคร และมหานครลอนดอน (Greater London) จัดทำแผนผังเมืองรวม (Unitary Development Plan หรือ UDP) และกำหนดให้เมืองทั่วไปจัดทำแผนผังพัฒนาของท้องถิ่น เช่นเดียวกับแผนผังเมืองรวมของเมืองมหานคร แต่ให้แยกเป็นแผน โครงสร้าง (structure plans) และแผนท้องถิ่น (local plans) มีขั้นตอนการจัดทำดังต่อไปนี้⁵⁸

(1) แผนผังโครงสร้าง (Structure Plans) ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อความที่กำหนดนโยบายทั่วไป (General policies) เกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้ที่ดินในด้านต่าง ๆ รวมทั้งแผนการอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพที่น่าอยู่ของเมือง แผนการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และแผนการจัดการจราจร เป็นต้น หน่วยงานท้องถิ่นสามารถจัดทำแผนผังโครงสร้างได้โดยไม่ต้องจัดส่งให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ แต่เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องจัดทำแผนผังให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติทั้งกรอบนโยบายแนวทางการพัฒนาประเทศและกรอบกลยุทธ์แนวทางการพัฒนาภูมิภาคที่รัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้รัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวง⁵⁹ เพื่อกำหนดให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องจัดทำผังโดยสอดคล้องกับเรื่องอื่น ๆ เช่น ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ประชากร และสังคม รวมทั้งจัดทำกลยุทธ์การกำจัดของเสีย การป้องกันอุบัติเหตุเสี่ยงภัย การรักษากระยะทางอันเหมาะสมระหว่างพื้นที่ที่ใช้อยู่อาศัย พื้นที่เพื่อสาธารณประโยชน์ พื้นที่อ่อนไหวและ/หรือพื้นที่ใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะ⁶⁰

(2) แผนผังท้องถิ่น (local Plans) จะกำหนดรายละเอียดของการพัฒนา และแนวทางการใช้ที่ดินของท้องถิ่นตามกรอบนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนผังโครงสร้างว่าจะใช้ที่ดินพื้นที่ใดและเพื่อการใดบ้าง และจะมีการพัฒนาอะไรบ้างในท้องที่ ประกอบกับข้อมูลและข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีได้กำหนดหรือสั่งการ ทั้งนี้แผนผังท้องถิ่นอาจกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของท้องถิ่นนั้นเป็นพื้นที่ปฏิบัติการ คือ เป็นพื้นที่ซึ่งต้องเร่งรัดพัฒนาหรือปรับปรุงและมีการกำหนดเวลา ตามกฎกระทรวงที่ออกเป็นเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ได้จัดแผนท้องถิ่นนั้นให้พร้อมที่จะตรวจสอบได้ ซึ่งสิ่งเหล่านั้นเป็นสาระสำคัญของแผนผังท้องถิ่น ซึ่งคล้ายคลึงกับแผนผังเฉพาะของประเทศไทย

(3) แผนผังพัฒนารวม (unitary development plans) โดยหลักการกฎหมายผังเมืองของประเทศไทยมุ่งเน้นให้มีการจัดทำผังเมืองเป็น 2 ระดับ คือ แผนผังโครงสร้าง (structure plan) และแผนผังท้องถิ่น (local plan) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่สำหรับเมืองใหญ่หรือเมืองมหานคร

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, 4-109 - 4-113.

⁵⁹ Section 31 (6) ของ The Town and Country Planning Act 1990

⁶⁰ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulation 1999

กฎหมายอนุญาตให้เจ้าพนักงานผังเมืองสามารถจัดทำแผนผังเมืองหรือแผนพัฒนาขึ้นเป็นแผนเดียวกันได้ เรียกว่า “แผนผังพัฒนารวม” (Unitary Development Plans หรือ UDP) ซึ่งเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นในเมืองมหานคร มีหน้าที่ต้องจัดทำแผนผังพัฒนารวม ภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด โดยแผนพัฒนารวมแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1: นโยบายทั่วไปในการพัฒนาและการใช้ที่ดินในพื้นที่ในท้องถิ่นที่จัดทำแผน ประกอบด้วย นโยบายของประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น แผนการอนุรักษ์ความสวยงามทางธรรมชาติและสภาพแวดล้อม แผนการปรับปรุงด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ส่วนที่ 2: รายละเอียดการพัฒนาและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายทั่วไปที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 1 โดยมีข้อเสนออย่างละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้ที่ดิน

จากการศึกษาพบว่าในอดีต The Town and Country Planning Act 1990 ไม่ได้กำหนดให้ District Councils ต้องจัดทำแผนผังท้องถิ่น แต่กำหนดให้มีอำนาจในการจัดทำแผนผังท้องถิ่น จึงทำให้การควบคุมการพัฒนาในท้องถิ่นอาจประสบปัญหาอุปสรรค ต่อมา The Planning and Compensation Act 1991 ได้แก้ไขปัญหานี้ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนผังท้องถิ่นสำหรับเขตพื้นที่ของตนตามระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด

2.4.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองได้มีการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการในพระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 2490 (Town and Country Planning Act 1947) โดยกำหนดให้ผู้แทนกลุ่มประชาชนมีสิทธิออกเสียงในกระบวนการผังเมือง การกำหนดให้หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นต้องจัดพิมพ์และประกาศเผยแพร่โครงการที่ขออนุญาตก่อสร้างในใบอนุญาตผังเมือง ต่อมาในปี 1960 มีผู้เสนอแนะว่า ควรกำหนดวิธีการผังเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง โดยประชาชนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงของตนเองอย่างแท้จริง⁶¹

ปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองถือได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนและผังเมืองท้องถิ่น และการตัดสินใจทางผังเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่ การปรึกษาหารือ โดยสามารถกระทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การพบปะหารือกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านผังเมือง ประชาชนสามารถศึกษาข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เผยแพร่ด้วยตนเองรวมทั้งหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น⁶²

⁶¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษานโยบายสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, 4-156 - 4-158.

⁶² เรื่องเดียวกัน, 4-124 - 4-130.

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนผังเมืองในระดับแผนผังโครงสร้าง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของชุมชนตนเอง ซึ่งจะเป็นกรอบหลักในการจัดทำแผนผังท้องถิ่นต่อไป การมีส่วนร่วมของประชาชนการจัดทำแผนผังโครงสร้างนั้นมีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้⁶³

1. ขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อนการปิดประกาศร่างแผนผัง ในขั้นตอนนี้หน่วยงานท้องถิ่นต้องหารือกับคณะกรรมการหรือกลุ่มคนที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินและการผังเมือง ผู้แทนหน่วยงานที่ดูแลชนบท และหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง โดยหน่วยงานท้องถิ่นจะต้องนำความคิดเห็นที่ได้รับจากการหารือกับคนกลุ่มนี้มาปรับปรุงร่างแผนก่อนที่จะดำเนินการขั้นต่อไป

2. ขั้นตอนการตีตราประกาศร่างแผนผัง เมื่อหน่วยงานผังเมืองได้ทำการร่างแผนผังเสนอแนะเสร็จแล้ว จะตีตราประกาศในที่สาธารณะให้ประชาชนทราบ โดยต้องแสดงเอกสารการสรุปผลการหารือกับผู้แทนประชาชนในขั้นตอนแรกให้ประชาชนทราบด้วย ขั้นตอนนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนรายบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ได้พิจารณาร่างแผนผังเพื่อแสดงการคัดค้านหรือเสนอแนะได้ภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องนำข้อเสนอแนะและข้อคัดค้านที่ได้รับ นำมาพิจารณาปรับปรุงร่างแผนผัง

3. ขั้นตอนการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ (Examination in Public หรือ EIP) เป็นขั้นตอนที่จัดขึ้นหลังจากมีการรับฟังคำคัดค้านจากประชาชนทั่วไป จัดขึ้นเพื่อการถกประเด็นที่น่าสนใจที่เกิดจากร่างแผนผังที่ออกแบบ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญ และประชาชนที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นที่ได้รับการคัดเลือกและเชิญโดยตรงเท่านั้น ประเด็นการหารือจะถูกกำหนดโดยหน่วยงานผังเมือง

4. การจัดทำรายงานความคิดเห็นของคณะกรรมการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ หลังจากการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะแล้ว จะต้องจัดทำรายงานของคณะกรรมการพร้อมความเห็น รายงานที่จัดทำพร้อมตรวจสอบ และการปรับปรุงตามข้อแนะนำที่ได้รับในขั้นตอนการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ โดยมีระยะเวลาคัดค้านร่างแผนฉบับปรับปรุง 6 สัปดาห์ แต่ถ้าไม่มีการคัดค้านก็ดำเนินการขั้นตอนที่จะรับแผนผังต่อไป อย่างไรก็ตามในขั้นตอนนี้รัฐมนตรีฯ มีสิทธิในการแทรกแซงกระบวนการจัดทำแผนผังโครงสร้างก่อนที่จะอนุมัติและประกาศใช้แผนผังเมืองได้

⁶³ เรื่องเดียวกัน, 4-126 - 4-127.

นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนผังเมืองแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองในระดับแผนผังโครงสร้างในแต่ละชั้นตอน ดังนี้⁶⁴

1. การปิดประกาศรับฟังคำคัดค้าน (Deposit of the plan) เจ้าหน้าที่ผังเมืองท้องถิ่นจัดทำร่างแผนผังและทำการโฆษณาปิดประกาศ และลงหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการจำหน่ายในพื้นที่ที่ทำการวางแผนผังเมืองนั้น

2. การคัดค้านด้านผังเมือง (Objections to the plan) บุคคลหรือองค์กรใด รวมทั้งหน่วยงานราชการ สามารถคัดค้านร่างแผนผังได้ โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งแจ้งประเด็นการคัดค้านและเหตุผลที่ชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปที่กำหนดในแผนผังเท่านั้น หากแจ้งคำร้องภายหลังระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณา

3. การสนับสนุนและเสนอแนะการจัดทำแผนผัง (Supporting representations) กระบวนการจัดทำแผนผังพัฒนาหรือแผนผังเมือง ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผังเมืองจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจว่าจะใช้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ ในส่วนของการเสนอแนะจะต้องเขียนในรูปแบบฟอร์มตามที่หน่วยงานกำหนด

4. การพิจารณาคำคัดค้านโดยหน่วยงาน (The authority's consideration of objections) หน่วยงานท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาคำคัดค้านทั้งหมดที่เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำคัดค้านที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาเลือกประเด็นที่จะปรึกษาหารือในการประชุมได้ส่วนสาธารณะโดยหน่วยงานผังเมืองต้องมีการรวบรวมเอกสารการเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะ รวมทั้งข้อแนะนำ ความคิดเห็นและเหตุผล ก่อนการจัดให้มีการประชุมการได้ส่วนตรวจสอบสาธารณะ

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองของประเทศไทย พบว่าบทบาทของประชาชนในการจัดทำผังเมือง จะเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนโครงสร้างถึงกระบวนการวางแผนผัง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงส่งผลให้แนวการพัฒนาเมืองเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากการร่วมปรึกษาหารือและการได้ส่วนพิจารณาตรวจสอบในทางสาธารณะซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่ประเทศไทยนำมาใช้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนผังเมืองตลอดมา

2.4.1.4 กระบวนการทางผังเมือง

⁶⁴กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, 4-127 – 4-130.

1. การดำเนินการวางผังเมือง

ในการดำเนินการวางผังเมืองในระดับท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมืองได้เอง โดยไม่ต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ เว้นแต่ส่วนกลางใช้อำนาจแทรกแซงโดยการเรียกแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีอนุมัติ (Call-in) แต่ต้องทำก่อนที่ท้องถิ่นจะมีมติรับแผนเท่านั้น มิฉะนั้นแล้ว แผนก็จะใช้บังคับได้เลย รัฐมนตรีแทรกแซงไม่ได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำผังเมือง และประกาศใช้บังคับผังเมืองได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ แต่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นที่จัดทำผังเมืองต้องจัดทำโดยปฏิบัติตามแผนและผังระดับประเทศ (PPG) และระดับภาค (RPG) ด้วย

แผนผังโครงสร้าง แผนผังท้องถิ่น หรือ แผนผังพัฒนารวมที่มีผลใช้บังคับแล้วจะมีผลทางกฎหมายที่สำคัญคือ ใช้เป็นกลไกในการควบคุมการพัฒนาเมือง โดยการก่อสร้างหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตเมืองนั้น ต้องสอดคล้องกับแผนผังฯ ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการดังกล่าวต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น และหากมีการดำเนินการใดที่ไม่ได้รับอนุญาต เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะมีหนังสือบังคับเรียกให้ผู้ซึ่งดำเนินการนั้นจัดการแก้ไขให้ถูกต้อง โดยคำนึงถึงแผนพัฒนาของท้องถิ่นนั้น อนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นได้อนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างหรือการพัฒนาใดไปแล้ว เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาในท้องที่ของตน นอกจากนั้น เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นยังมีอำนาจในการสั่งให้ระงับการใช้ที่ดินหรือสั่งให้รื้อถอนหรือเปลี่ยนแปลงอาคาร โดยคำนึงถึงแผนพัฒนาที่บังคับใช้ด้วย⁶⁵

2. การควบคุมการผังเมือง

หลังจากการออกประกาศบังคับใช้แผนผังเมืองหรือแผนผังการพัฒนาแล้ว หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามกระบวนการควบคุมการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนดไว้ The Town and Country Planning Act 1990 ใน Part III (Control over development) โดย S. 57 (1) บัญญัติให้บุคคลใดที่ดำเนินการ “พัฒนาที่ดิน”⁶⁶ ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ตรวจสอบว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในผังเมืองของท้องถิ่นนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในกรณีที่ไม่ต้อง

⁶⁵ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาลำดับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, 5-10 – 5-11.

⁶⁶ ใน S.59 (1) ได้ให้ความหมายของ “การพัฒนา” ว่า การพัฒนา หมายถึง การดำเนินการก่อสร้าง การวิศวกรรม การทำเหมืองแร่ หรือการดำเนินการอื่นใน บน เหนือ หรือใต้ดิน หรือการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยมีนัยสำคัญในการใช้ประโยชน์ในสิ่งก่อสร้างหรือที่ดินอื่น” จาก S.59 (1) “Subject to the following provision of this section, in this Act, except where the context otherwise requires, “development” means the carrying out of building, engineering, mining or other operations in, on, over or under land, or the making of any material change in the use of any building or other land”

ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผังเมือง โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโดยตรงและให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง⁶⁷

การขออนุญาตผังเมือง เป็นขั้นตอนแรกที่เจ้าหน้าที่ของโครงการพัฒนาจะต้องดำเนินการ เพื่อสร้างความมั่นใจในการดำเนินโครงการ โครงการจะต้องได้รับใบอนุญาตผังเมือง (planning permission certificate) โดยเจ้าของโครงการจะต้องยื่นรายละเอียดโครงการ รวมทั้งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อเจ้าหน้าที่ผังเมืองท้องถิ่น ผลการพิจารณา คือ การอนุญาตหรือการไม่อนุญาต รวมทั้ง อาจมีการอนุญาตแบบมีเงื่อนไข สำหรับกรณีที่เจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณา ทั้งการไม่อนุญาตผังเมือง หรือการพิจารณาที่ล่าช้าก็สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ ซึ่งจะเป็นการยื่นเรื่องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นก่อน หากคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นมีความเห็นไม่อนุมัติโครงการ และเจ้าของยังไม่ยอมรับอีกก็สามารถอุทธรณ์ไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งมีผู้ตรวจการผังเมืองจะเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์ และความเห็นของผู้ตรวจการผังเมืองจะเป็นผลตัดสินใจสุดท้าย ซึ่งที่ผ่านมาส่วนมากผลการพิจารณาของผู้ตรวจการผังเมืองมักจะยืนตามความเห็นของหน่วยงานท้องถิ่น

จากการศึกษาระบบและมาตรการทางกฎหมายของการผังเมืองในประเทอังกฤษ พอสรุปได้ว่า ประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการผังเมือง” เพื่อจะแก้ไขปัญหาของเมือง กล่าวคือ การจัดทำแผนนโยบายที่ชัดเจน การควบคุมและการปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงจะทำให้ผังเมืองนั้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งการผังเมืองของประเทอังกฤษได้มีหลักการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ว่า “การส่งเสริมให้เกิดความเจริญของบ้านเมือง ในขณะที่เดียวกันต้องรักษาสิ่งแวดล้อมและความสวยงามของบ้านเมือง” จึงได้มีการดำเนินการผังเมืองโดยการทำให้มีสิ่งจำเป็นในด้านการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม ที่พักอาศัยให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน การใช้ที่ดินที่พัฒนาแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด และในขณะที่เดียวกันต้องมีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ทั้งนี้แนวคิดในการพัฒนาที่ดินของประเทอังกฤษเป็นรูปแบบของการลดการเดินทาง (compact city) พร้อมทั้งมีการนำหลักการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมและการออกแบบเมืองมาใช้ในการกำหนดผังเมืองด้วย เพื่อให้สอดคล้องและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในการจัดทำแผนและผังเมืองของประเทอังกฤษมีทั้ง

⁶⁷กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, 5-32 -5-33.

1. ระดับนโยบายซึ่งจะเป็นในระดับประเทศและระดับภาคที่มีรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดทำ รับผิดชอบโดยสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้ตรวจการผังเมืองและนักวางแผนและผังเมือง เป็นผู้รับผิดชอบรองจากสำนักงานรองนายกอีกทีหนึ่ง

2. ระดับท้องถิ่น การดำเนินการจัดทำและปฏิบัติบังคับใช้ผังเมืองรับผิดชอบโดยท้องถิ่น และไม่ต้องจัดส่งให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ แต่เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องจัดทำแผนผังให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ทั้งกรอบนโยบายแนวทางการพัฒนาประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า นโยบายในระดับประเทศและระดับภาคของประเทศ อังกฤษมีความชัดเจนที่จะให้ท้องถิ่นจัดทำผังเมืองตามนโยบายระดับประเทศและระดับภาค นอกจากนั้น ประเทศอังกฤษยังได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมือง ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนนโยบายในระดับท้องถิ่น จนถึงในกระบวนการจัดทำและประกาศใช้ผังเมือง ซึ่งถือเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในตัวผังเมืองด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนให้การยอมรับและปฏิบัติตามมาตรการทางผังเมืองอย่างเคร่งครัด

2.4.2 ประเทศญี่ปุ่น

2.4.2.1 ความเป็นมาของการผังเมืองและแนวทางการพัฒนา

ประเทศญี่ปุ่นมีการวางผังเมืองตั้งแต่สมัยนาราและเกียวโตหรือกว่า 1200 ปีมาแล้ว โดยผังเมืองนาราและผังเมืองเกียวโตเป็นผังกายภาพที่ได้รับการวางผังที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของ สังคมเกษตรกรรมในขณะนั้นเป็นอย่างดี แต่เมื่อญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็น สังคมอุตสาหกรรม จากสังคมชนบทแบบดั้งเดิมมาเป็นสังคมเมืองสมัยใหม่ที่ทำให้เมืองเป็นแหล่ง ทำงานที่สำคัญ ประชากรอพยพเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น เป็นสาเหตุให้รัฐหันมาให้ความสนใจ และพิจารณาด้านการวางผังเมือง เพื่อให้ทันสมัยและสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อย่างรวดเร็วได้ อีกทั้งการผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นเริ่มต้นมาจากการที่เมืองใหญ่หลายเมืองของ ญี่ปุ่นที่ประสบภัยจากสงคราม⁶⁸ แผ่นดินไหว⁶⁹ และไฟไหม้⁷⁰ รัฐจึงจำเป็นต้องวางแผนและออก กฎเกณฑ์เพื่อแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดปัญหาเดียวกันซ้ำอีก จากการศึกษาการพัฒนาระบบการผัง

⁶⁸ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลญี่ปุ่นมีโครงการฟื้นฟูเมืองและประกาศใช้กฎหมายผังเมืองพิเศษ ค.ศ.1945 ปัจจุบัน ยกเลิกแล้วโดยกฎหมายได้กำหนดโครงการจัดรูปที่ดินถึง 112 เมือง ทำให้การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) กลายเป็นเครื่องมือ สำคัญด้านการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น

⁶⁹ การฟื้นฟูเมืองภายหลังการเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ในค.ศ.1923

⁷⁰ มีการวางผังฟื้นฟูเมืองและจัดระบบเมืองครั้งใหญ่ จากไฟไหม้ในย่านกินซ่า (Ginza) ในปีค.ศ.1872 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้น ของแนวความคิดที่นำไปสู่การวางผังเมืองสมัยใหม่ มีการออกกฎหมายการจัดการระเบียบพื้นที่เมืองโตเกียว ในปีค.ศ. 1888 (Tokyo Urban Area Reorganization Law 1872) บทบัญญัติครอบคลุมถึงการขยายถนนเดิม การตัดถนนใหม่ การสร้างสวนสาธารณะ และการให้บริการน้ำประปา

เมืองของญี่ปุ่นพบว่าระบบการผังเมืองเริ่มจากการแก้ไขปัญหาและจัดการพื้นที่เมืองให้ระบบต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในแต่ละแห่ง

2.4.2.2 ระดับการวางแผนและการผังเมือง

ก่อนการวางแผนระดับกายภาพหรือผังเมือง ระบบการผังเมืองของญี่ปุ่น มีการกำหนดแผนต่างๆ ไว้หลายระดับ ประกอบด้วย:

แผนพัฒนาแห่งชาติ (national development plan)⁷¹ ถือเป็นแผนระดับแรกของการวางแผนผังเมืองในญี่ปุ่น โดยแผนนี้เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหลักระดับประเทศ เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติการต่างๆ นำเอาไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้เกิดผลเป็นจริงและมีเป้าหมายที่ชัดเจน⁷²

แผนระดับภาค⁷³ เรียกว่า ผังภาค (regional plan) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางของการพัฒนากลุ่มจังหวัดที่มีสภาพภูมิประเทศใกล้เคียงกัน และแบ่งปันการบริการของรัฐ หรือมีความเกี่ยวเนื่องกันมาช้านานตั้งแต่สมัยประวัติศาสตร์ การวางแผนภาคเป็นการกำหนดอย่างกว้าง ๆ ของจังหวัดในแต่ละภาคโดยหน่วยงานระดับภาค เพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานให้แต่ละเมืองนำไปปฏิบัติในรายละเอียด ซึ่งอาจมีเป้าหมายแตกต่างกันไปแล้วแต่จุดมุ่งหมายของแต่ละแผน และศักยภาพที่แตกต่างกัน เช่น ผังพื้นฐานภาคนครหลวง (national capital region basic plan) ที่ครอบคลุมโตเกียวและอีก 7 จังหวัด มีแนวทางในการควบคุมการขยายตัวของเมือง การกำหนดพื้นที่สีเขียว และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองในช่วงที่ผ่านมา หรือ ผังพื้นฐานภาคกินกิ (Kinki region basic plan) เป็นพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ที่มีบริเวณครอบคลุม 8 จังหวัด รวมทั้งมหานครเกียวโต โอซากะ โกเบ และเมืองนารา แนวทางของผังภาคจึงมีลักษณะของการส่งเสริมการกระจายประชากรและพื้นที่อุตสาหกรรมออกสู่ชานเมืองและเขตพัฒนาเมือง พร้อมกับการพัฒนาที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ด้วย

การวางแผนผังเมือง ซึ่งเป็นการวางแผนด้านกายภาพถือเป็นแผนระดับที่สามของการผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยมีการกำหนดรายละเอียดของแต่ละเมืองซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของเทศบาลแต่ละแห่ง ที่ต้องกำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ โดยได้รับความ

⁷¹ หรือเรียกว่า นโยบายเมืองระดับชาติ (National Urban Policy) ปัจจุบันอยู่ในแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 5

⁷² ดวงจันทร์ อาภาวัชรณ์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541), 3-3.

⁷³ ดวงจันทร์ อาภาวัชรณ์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 3-9 และ 3-13- 3-14.

เห็นชอบจากกระทรวงการก่อสร้างในระดับชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัด ส่วนของการวางผังเมืองนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2.4.2.3 กระบวนการทางผังเมือง

ประเทศญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติผังเมืองมาตั้งแต่ปีค.ศ.1919 (The City Planning Act 1919) แต่ด้วยความเจริญทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เมืองต่าง ๆ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ญี่ปุ่นประสบปัญหาประชากรล้นเมือง โครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอต่อความต้องการ และความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1919 ที่เคยใช้ควบคุมเมืองในสังคมยุคเก่า ไม่สามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1968 (The City Planning Act 1968) เป็นกฎหมายผังเมืองฉบับปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาครอบคลุมพื้นฐานของเขตเมืองที่ได้รับการพัฒนา ได้แก่ ประเภทและมาตรฐานของการผังเมือง กระบวนการผังเมือง การควบคุมให้ดำเนินไปตามผัง และโครงการพัฒนาเมือง อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ไม่ได้ครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องข้อกำหนดและการปฏิบัติการด้านการผังเมืองซึ่งมีกฎหมายแยกต่างหาก⁷⁴

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1968 (The City Planning Act 1968) มีดังนี้⁷⁵

- ก. เพื่อให้มาตรการที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีผลบังคับใช้
- ข. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการสร้างอาคารในพื้นที่ใหม่ จึงมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็น พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (urbanization promotion area) และพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (urbanization control area)
- ค. เพื่อสร้างระเบียบและแนวทางในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินโดยระบบการอนุญาตให้ดำเนินการพัฒนา
- ง. เพื่อให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ
- จ. เพื่อการกระจายอำนาจการผังเมืองให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1968 เป็นกฎหมายที่กำหนดการวางผังในบริเวณเมืองที่ไม่ได้จำกัดอยู่ที่ใดที่หนึ่งเท่านั้น ซึ่งเมืองหนึ่งอาจมีการกำหนดบริเวณการวางผังไว้หลายที่ก็ได้ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลกลางได้ให้ความสำคัญต่อเมืองประวัติศาสตร์ จึงมีการออกกฎหมายเฉพาะขึ้นคือ กฎหมายอนุรักษ์พิเศษผังเมือง 3 เมือง ได้แก่ มาจิเอะ (Mathue) เกียวโต และนารา ซึ่งมีผลให้

⁷⁴ดวงจันทร์ อาภาวิชรุจน์ เจริญเมือง, ธเนศวร เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 3-15.

⁷⁵Hari Srinivas, *Planning Practice in Japan*, Retrieved September 6, 2010, <http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-practice.html>

เมืองทั้งสามได้รับการอนุรักษ์อย่างเหมาะสม โดยกฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการออกข้อบังคับเพิ่มเติมที่เป็นการอนุรักษ์ความเป็นเมืองประวัติศาสตร์ของตนเองได้ เช่น การออกข้อบังคับเกี่ยวกับทัศนียภาพและความเป็นเมืองเก่า

1. การดำเนินการวางผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1968 มีวัตถุประสงค์ให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระดับจังหวัดและเทศบาล⁷⁶ การวางผังเมืองจึงเป็นภาระหน้าที่ของแต่ละเมืองที่ต้องดำเนินการวางผัง และออกกฎเกณฑ์ของตนเอง โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรีในระดับเมือง (เทศบาล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัด และรัฐมนตรีกระทรวงการก่อสร้างตามลำดับ การวางผังเมืองไม่ใช่การวางผังเมืองจากองค์กรของรัฐส่วนกลาง ท้องถิ่นสามารถปฏิเสธนโยบายที่รัฐบาลกำหนดมาให้ได้ เช่น กรณีของนครโตเกียวที่ปฏิเสธการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ โดยประกาศว่าเพื่อสิทธิของพลเมืองที่มีสิทธิอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี จึงไม่มีการพัฒนาเมืองตามนโยบายของรัฐบาล⁷⁷ นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1968 ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมือง เพื่อให้ผังนั้นได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการประชุมชี้แจง ซึ่งจะมีการประชุมเป็นทางการตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้ง ยังมีการประชุมแบบไม่เป็นทางการโดยเจ้าหน้าที่ทำการวางผังกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำไปปรับแก้ให้ผังมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และได้รับการยอมรับจากประชาชนมากที่สุด

สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานผังเมืองตั้งแต่เริ่มวางผังเมืองจนถึงการปิดประกาศให้ประชาชนตรวจสอบผัง สามารถแบ่งออกเป็น 10 ขั้นตอนดังนี้⁷⁸

- 1) ก่อนการวางผังเมือง จะมีการรับฟังความคิดเห็น และสรุปความคิดเห็นของประชาชนเพื่อทราบความต้องการของคนในท้องถิ่น
- 2) การเตรียมแผนร่างผังเมืองระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้นำเสนอ หรือกรณีที่เป็นการวางผังเมืองในเขตเทศบาล นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้นำเสนอ
- 3) การปิดประกาศให้ประชาชนพิจารณาแผนร่างมีกำหนด 20 สัปดาห์ และประชาชนสามารถขอผังได้จากสถานที่ราชการทั่วไป

⁷⁶เดิมพระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1919 ได้ให้อำนาจการวางผังเมืองแก่กระทรวงการก่อสร้างเท่านั้น

⁷⁷ดวงจันทร์ อาภาวัชรุณณ์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 3-25 - 3-26.

⁷⁸เรื่องเดียวกัน, 3-22.

4) การนำเสนอข้อคิดเห็น ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานวางแผนโดยเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ข้อมูลหรือเรียกร้องให้มีการปรับแก้ผังร่างตามเหตุผลที่เหมาะสม

5) การพิจารณาผังเมืองท้องถิ่น ถ้าระดับจังหวัดก็เป็นสภาพจังหวัด ระดับเทศบาลก็เป็นสภาพเทศบาล เพื่อพิจารณาผังที่มีการปรับแก้ตามที่ประชาชนเสนอความคิดเห็นมาแต่ต้องไม่ขัดกับหลักวิชาการ

6) การได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงการก่อสร้างหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผังเมืองนั้นได้รับความเห็นชอบจากสภาการเมืองท้องถิ่นแล้ว ให้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีกระทรวงการก่อสร้างแล้วแต่กรณี

7) การพิจารณาผังเมืองหลังจากได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีกระทรวงการก่อสร้างและมีการปรับแก้ตามข้อเสนอ

8) การปิดประกาศและให้ประชาชนตรวจสอบผัง โดยการประชาสัมพันธ์และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบและตรวจสอบผัง

9) การดำเนินโครงการที่เสนอในผังให้เป็นจริง

10) การเปลี่ยนแปลงสำหรับย่านการใช้ที่ดิน

2. การควบคุมการผังเมือง

ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมผังเมือง โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1968 ได้แบ่งพื้นที่เมืองออกเป็น 2 พื้นที่ใหญ่ คือ

1) พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (urbanization promotion area) คือ พื้นที่ที่เป็นเขตเมืองอยู่แล้วแต่มีการจัดการให้ขยายตัวอย่างมีระบบแบบแผน มีจุดประสงค์เพื่อสร้างให้เมืองมีสถานะแวดล้อมที่ดีขึ้นภายในเวลา 10 ปี โดยการกำหนดเขตพื้นที่ใช้สอย และควบคุมการใช้ที่ดิน และ

2) พื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (urbanization control area) คือ เขตพื้นที่ที่จะเตรียมทำการควบคุมเพื่อการขยายตัวเป็นเมืองอย่างมีระบบ

นอกจากนั้น การควบคุมการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นยังมีการกำหนดเขตหรือย่านสำหรับการใช้ประโยชน์ เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ของอาคาร สัดส่วนการใช้ที่ดิน และโครงสร้างอาคาร ที่ต้องให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกฎหมายมาตรฐานอาคาร ค.ศ.1970 (The Building Standard Law) ย่านสำหรับการใช้ประโยชน์จะกำหนดอยู่ภายในพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง

เมือง⁷⁹ แต่การกำหนดย่านสำหรับการใช้ประโยชน์ในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้เข้มงวดยังคงมีลักษณะที่ผสมผสานกันอยู่ เช่น ในย่านธุรกิจอาจมีการยกเว้นเป็นการเฉพาะให้เป็นย่านที่อยู่อาศัย รวมถึงการกำหนดเขตเฉพาะ (specified block) ในการวางผังเพื่อปรับปรุงเมืองในบางส่วน การอนุรักษ์หรือการสร้างสรรคพื้นที่เมืองที่ดี ในกรณีที่โครงการใดสามารถจัดเตรียมให้มีพื้นที่โล่งว่างเพียงพอและทำให้สิ่งแวดล้อมเมืองโดยรวมสวยงาม โครงการนั้นก็จะได้โบนัสสำหรับสัดส่วนการใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้น เช่น สามารถสร้างอาคารสูงกว่าความสูงกำหนดไว้อีก 1 ชั้น เป็นต้น

2.4.2.4 การผังเมืองของเมืองนาราและเกียวโต

เมืองนาราและเกียวโตมีชื่อเสียงในฐานะที่เคยเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น ในปัจจุบันเมืองนารา (city) และนครเกียวโต (metropolitan) มีสภาพเป็นจังหวัด (prefecture) และถือเป็นเขตอนุรักษ์เมืองของการผังเมืองที่ดีที่สุดแห่งหนึ่ง โดยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดการผังเมืองของเมืองนาราและมหานครเกียวโต ดังนี้

1. การผังเมืองของเมืองนารา

เมืองนารามีฐานะเป็นเมืองหลวงแห่งแรกของประเทศญี่ปุ่น⁸⁰ การผังเมืองในสมัยนั้นได้รับอิทธิพลมาจากผังเมืองจางอานของจีน มีโครงข่ายถนนและแบ่งพื้นที่เมืองเป็นรูปแบบตาราง แต่ภายหลังเมื่อมีการย้ายเมืองหลวงจากเมืองนารา ทำให้พื้นที่หลายแห่งของเมืองนาราถูกทิ้งร้าง ถนนและสิ่งก่อสร้างหลายแห่งถูกทำลายสูญหาย จนกระทั่งมีการขุดค้นตำแหน่งและซากต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่ ทำให้เกิดกระแสการอนุรักษ์แหล่งประวัติศาสตร์ขึ้น มีการออกกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์สมบัติทางวัฒนธรรมของชาติในปี ค.ศ. 1897 ทำให้อาคารโบราณในเมืองนาราได้รับความคุ้มครองมิงบประมาณเพื่อการซ่อมแซมและฟื้นฟูอาคารโบราณที่กำลังเสื่อมสภาพ

ปัจจุบันเทศบาลเมืองนาราได้กำหนดผังตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองอยู่ 3 ผัง คือ (1) ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (2) ผังการอนุรักษ์ทัศนียภาพเมืองนารา และ (3) ผังการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว จากผังทั้งสามนี้มีรายละเอียดในการแบ่งเขตการใช้ คือ เขตส่งเสริมความเป็นเมืองและเขตควบคุมความเป็นเมือง กล่าวคือ จะมีพื้นที่สำหรับการจัดการกับการขยายตัวของเมืองอย่างเป็นระบบและพื้นที่ควบคุมการขยายตัว ส่วนในการควบคุมย่านที่ใช้ประโยชน์ (land use zone) ถูกแบ่งออกเป็น เขตที่อยู่อาศัย เขตใกล้เคียงย่านธุรกิจการค้า เขตธุรกิจการค้า และเขตกิ่งอุตสาหกรรม เขต

⁷⁹ Hari Srinivas, *Planning Practice in Japan*, Retrieved September 6, 2010, <http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-practice.html>

⁸⁰ ได้รับการก่อสร้างขึ้นในปี ค.ศ. 710

ทิวทัศน์ เขตอนุรักษ์พิเศษ ทศนียภาพ ประวัติศาสตร์ เขตจำกัดความสูง เป็นต้น นอกจากนี้ แล้วผังเมืองนารายังมีรายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินกิจกรรมที่สามารถมีได้ในแต่ละโซน การใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตลอดจนการกำหนดรายละเอียดรูปทรงและขนาดของอาคารในแต่ละโซนด้วย ที่ทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ⁸¹

ทั้งนี้เทศบาลเมืองนาราได้ออก “เทศบัญญัติว่าด้วยทศนียภาพเมืองนารา” เพื่อให้ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังการอนุรักษ์ทศนียภาพเมืองนารา และผังการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวได้รับการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมือง และสามารถควบคุมให้เมืองเติบโตต่อไป โดยยังคงรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นเมืองเก่าไว้ได้ และเพื่อกำหนดกรอบสำหรับสิ่งปลูกสร้างที่เน้นความแข็งแรงปลอดภัยของอาคารแล้วยังกำหนดเพื่อบูรณรักษาทศนียภาพของเมืองด้วย มีรายละเอียดดังนี้

- 1) มีการกำหนดเขตอนุรักษ์กลุ่มสิ่งก่อสร้างที่สืบทอดมาแต่เดิม และเขตอนุรักษ์การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม
- 2) การให้ความช่วยเหลือขอแนะนำด้านเทคนิค การเงิน
- 3) มีการกำหนด “สิ่งที่ควรคำนึงถึงเมื่อวางโครงการ” การออกแบบรูปทรงและขนาดของอาคาร วัสดุ สีในแต่ละโซนด้วย
- 4) มีการแบ่งประเภทสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวอาคาร
- 5) มาตรฐานการสร้างทศนียภาพเมือง

จากการศึกษาการผังเมืองนารา อาจกล่าวสรุปได้ว่า การผังเมืองนาราประสบความสำเร็จในการวางผังเมืองให้เป็นเขตอนุรักษ์ได้เนื่องจาก เมืองนาราเป็นเมืองหลวงแห่งแรกของประเทศ ทำให้ประชาชนมีความหวงแหนเมือง และรัฐบาลกลางให้ความสำคัญแก่เมืองด้วย มีการสนับสนุนกฎหมายผังเมือง กฎหมายรักษาเมืองเก่า ที่ถือเป็นกฎหมายหลักของประเทศไปพร้อมกับการวางผังเมืองของท้องถิ่น ประการสำคัญที่ทำให้การผังเมืองนารามีประสิทธิภาพเนื่องจาก การผังเมืองนาราได้รับการวางแผนและจัดทำโดยเทศบาลเมืองนาราเอง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้นักผังเมืองซึ่งทำงานในพื้นที่ที่มีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและจุดเด่นของเมืองที่ควรได้รับการอนุรักษ์ ประกอบกับการออกเทศบัญญัติหลายฉบับเพื่อการสงวนรักษาเมืองนาราให้เป็นเมืองเก่าที่มีทศนียภาพแบบเมืองโบราณ

2. การผังเมืองของมหานครเกียวโต

⁸¹ ดวงจันทร์ อภาวรัตน์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 5-22.

ในอดีตเกียวโตเคยเป็นเมืองหลวงของญี่ปุ่นมาเป็นเวลานานทำให้เกียวโตเป็นศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของชาวญี่ปุ่น ชาวเมืองเกียวโตจึงมีความภาคภูมิใจในสถานภาพและแบบฉบับของตนเอง นอกจากนี้ เกียวโตยังเป็นที่ชื่นชมของประชาชนทั่วประเทศ ในฐานะที่เกียวโตเป็นเมืองหลวงอันเก่าแก่ และเป็นแบบอย่างอันดีงามด้านวัฒนธรรมของชาวญี่ปุ่น⁸² ในปัจจุบันเกียวโตมีสถานภาพเป็นมหานคร (metropolitan) และเป็นทั้งจังหวัด (prefecture) อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครเกียวโต (Kyoto city) ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการดูแลและพัฒนาเมือง ทำให้การพัฒนา นครเกียวโตเป็นไปอย่างเหมาะสม

ปัจจุบันผังเมืองมหานครเกียวโตได้รับการวางแผนและจัดทำโดยเทศบาลนครเกียวโต ที่มีแนวคิดหลักของการวางแผนเมืองจะทำให้เกียวโตเป็นศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม และเป็นเมืองที่เปิดให้มีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมอย่างเสรี โดยมีหน่วยงานด้านผังเมืองในเทศบาลนครเกียวโตเป็นผู้รับผิดชอบคือ กองวางแผน (planning department) กองการก่อสร้างเมือง (urban construction department) และกองสิ่งแวดล้อมที่พำนักอาศัย (housing environment department) ซึ่งหน่วยงานทั้ง 3 จะครอบคลุมทั้งงานวางแผนและการปฏิบัติ ผังเมืองปัจจุบันของเกียวโตประกอบไปด้วย⁸³

1) การวางแผนการใช้ที่ดิน ได้แก่ พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (urbanization promotion area) และพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (urbanization control area) ในการกำหนดการวางแผนใช้ที่ดินนี้ เพื่อป้องกันมิให้การพัฒนาที่ดินเป็นไปในลักษณะแพร่กระจายหรือรุกรานเข้าไปในเขตอนุรักษ์ หรือพื้นที่สีเขียว⁸⁴ เป็นต้น

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และความสูงอาคาร ซึ่งออกโดยเทศบาลนครเกียวโต มีเนื้อหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในเขตการใช้ที่ดินว่าการใช้ที่ดินประเภทใดบ้างที่ห้ามก่อสร้างอาคารประเภทไหน ขนาดและความสูงของอาคารไม่เกินที่มาตรฐานกำหนดไว้

⁸² Herbert E. Plutschow, Historical Kyoto, (Tokyo: The Japan Times, 1986) อ้างถึงใน ดวงจันทร์ อาภาวัชรกุล เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตพานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 4-28.โตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 4-17.

⁸³ ดวงจันทร์ อาภาวัชรกุล เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 4-28.

⁸⁴ ตัวอย่างเช่น การควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง ในกรณีของพื้นที่เกษตรจะนำกฎหมายการส่งเสริมการเกษตรกรรม (agriculture promotion law) ในการบังคับใช้ โดยมีสาระสำคัญคือ ให้ใช้พื้นที่นั้นๆเพื่อเกษตรเพียงอย่างเดียว และห้ามมีการขายพื้นที่เกษตร หากเจ้าของที่ดินต้องการประกอบการเกษตรเกิน 10 ปี จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แต่ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ทำการเกษตรตามสัญญา จะมีการเก็บภาษีที่ดินที่มีอัตราสูง หรือกรณีที่ดินไม่ต้องการพื้นที่เกษตรนี้ไว้ เจ้าของที่ดินต้องขายคืนให้แก่เมือง

3) การพัฒนาสิ่งบริการของเมือง เช่น ถนน สวนสาธารณะ โดยใช้งบประมาณของเทศบาลและงบจากส่วนกลาง

4) การพัฒนาเมือง เช่น การจัดรูปที่ดิน (land readjustment) และโครงการพัฒนาเมือง (urban redevelopment project)

เพื่อให้มหานครเกียวโตเป็นศูนย์กลางของการอนุรักษ์วัฒนธรรมและโบราณคดีตามเป้าหมายที่ได้กำหนด การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองจึงต้องอาศัยข้อกำหนดหรือเทศบัญญัติต่างๆ มาบังคับใช้ ตลอดจนข้อตกลงของชุมชน เพื่อให้การพัฒนาเมืองและการจัดการสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การปฏิบัติที่ใช้ได้จริง⁸⁵ เช่น

1) “เทศบัญญัติว่าด้วยเขตอนุรักษ์กลุ่มสิ่งก่อสร้างที่สืบทอดมาแต่ดั้งเดิม (traditional edifice) ของเมืองเกียวโต” เนื่องจากเกียวโตมีกลุ่มอาคารโบราณจำนวนมาก เพื่อการอนุรักษ์อาคารเหล่านี้ไว้จึงต้องการออกเทศบัญญัตินี้ขึ้น โดยมีกฎหมายการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมเป็นหลัก ที่มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ “เทศบัญญัติว่าด้วยเขตอนุรักษ์กลุ่มสิ่งก่อสร้างที่สืบทอดมาแต่ดั้งเดิมของเมืองเกียวโต” ครอบคลุมพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็น “เขตอนุรักษ์” ทั้งหมด โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างใหม่ แก้ไข ต่อเติม เคลื่อนย้ายอาคาร ซ่อมแซม หรือรื้อถอนอาคาร ตลอดจนการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย การเปลี่ยนแปลงลักษณะที่ดิน โดยในการดำเนินงานก่อสร้างสิ่งเหล่านี้ที่ต้องขออนุมัตินายกเทศมนตรี และคณะกรรมการศึกษาก่อน

2) “ข้อบังคับการรับเงินช่วยเหลือสำหรับเขตอนุรักษ์กลุ่มก่อสร้างอาคารแบบดั้งเดิม (traditional building) ของเมืองเกียวโต” เพื่อให้เทศบัญญัติว่าด้วยเขตอนุรักษ์กลุ่มสิ่งก่อสร้างที่สืบทอดมาแต่ดั้งเดิมของเมืองเกียวโต มีผลบังคับใช้ เทศบาลนครเกียวโตจึงมีงบประมาณช่วยเหลือเจ้าของอาคารในการดูแล ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับนี้

3) “ข้อตกลงการก่อสร้าง ระเบียบการดำเนินการ การสร้างเมืองที่ดีต่อการอยู่อาศัยโดยทุก ๆ คน” โดยสำนักงานเคหะแห่งเทศบาลนครเกียวโตเป็นผู้ออกข้อตกลงนี้ จากความยินยอมของผู้อยู่อาศัยในชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเมืองให้มีความน่าอยู่

4) “ข้อแนะนำเกี่ยวกับ อาคารชุด ตามแบบบ้านในเมือง” เพื่อให้การก่อสร้างอาคารชุดมีความกลมกลืนกับสภาพความต้องการอนุรักษ์บรรยากาศแบบเมืองโบราณของเกียวโต และเหมาะสมกับวิถีชีวิตในปัจจุบัน โดยมีการกำหนดรูปร่างอาคาร การวางเว้นของอาคาร สัดส่วนที่เหมาะสมกับผู้อยู่อาศัย การวางแผนให้มีทางเท้า เป็นต้น

⁸⁵ ดวงจันทร์ อาภาวรัตน์ เจริญเมือง, ธนสวรรค์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 4-17.

กล่าวโดยสรุป การผังเมืองเกียวโตได้รับการวางและจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาลนครเกียวโตที่มีหน่วยงานทางด้านผังเมืองรับผิดชอบเฉพาะ มีแนวคิดหลักของการวางผังเมืองเพื่อให้เป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรม และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมระดับโลกอย่างเสรี เทศบาลนครเกียวโตจึงออกเกณฑ์และกำหนดเขตต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุความเป็นศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม เช่น เทศบัญญัติว่าด้วยเขตอนุรักษ์กลุ่มสิ่งก่อสร้างสืบทอดมาแต่ดั้งเดิม ข้อบังคับการรับเงินช่วยเหลือสำหรับเขตอนุรักษ์กลุ่มสิ่งก่อสร้าง หรือในส่วนของข้อกำหนดเขต เช่น เขตพิเศษเพื่อการอนุรักษ์บรรยากาศประวัติศาสตร์ เขตอนุรักษ์พิเศษสำหรับควบคุมอาคารเก่า เขตควบคุมความสูง เป็นต้น และการที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและใช้จ่ายภาษีในท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นสามารถนำรายได้มาพัฒนาโครงการต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอนงบประมาณจากรัฐบาลกลางมากนัก และประการสำคัญ คือ ความเป็นเมืองหลวงที่เก่าแก่ และความมั่งคั่งของวัฒนธรรมของนครหลวงแห่งนี้ ทำให้รัฐบาลกลางออกกฎหมายหลายฉบับที่มีผลให้การอนุรักษ์มหานครเกียวโตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากการศึกษาระบบและมาตรการทางกฎหมายของการผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น เห็นได้ว่าระดับการวางแผนและผังเมืองมีตั้งแต่แผนนโยบายระดับชาติจนถึงการผังเมืองในระดับกายภาพ กล่าวคือ นโยบายในระดับประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางก่อน ส่วนการวางแผนระดับภาคหรือผังภาคเป็นการพัฒนาแบบกลุ่มจังหวัดจะมีลักษณะของการพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกันในพื้นที่ใกล้เคียง และในขั้นตอนของการวางผังเมืองเป็นการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติผังเมือง ค.ศ. 1968 (The City Planning Act 1968) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการผังเมืองสู่ท้องถิ่น การวางผังเมืองในระดับนี้จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินการวางและออกข้อกำหนดต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางตามลำดับก่อนที่จะมีการประกาศใช้ แม้กระนั้นก็ตาม ท้องถิ่นอาจปฏิเสธนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากรัฐบาลได้ หากเห็นว่าไม่เหมาะสมหรืออาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของตน ซึ่งในขั้นตอนการจัดทำผังเมืองนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนมีการวางและจัดทำผัง เพื่อสรุปความเห็นและความต้องการของประชาชนก่อนมีการจัดทำผัง ภายหลังจากร่างผังเรียบร้อยแล้วมีการปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบและแสดงความเห็น ทั้งนี้ในการควบคุมการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นจะมีมาตรการทั้งการแบ่งพื้นที่ส่งเสริมการเป็นเมือง และพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง เพื่อให้มีการส่งเสริมหรือควบคุมที่ชัดเจน การใช้ประโยชน์ดินยังคงเป็นการใช้แบบผสมผสานกันอยู่ระหว่างย่านที่อยู่อาศัยและย่านพาณิชยกรรม นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีมาตรการส่งเสริมสำหรับโครงการเชิงอนุรักษ์หรือสร้างสรรค์ให้กับเมือง โดยการให้สัดส่วนการใช้ที่ดินเพิ่ม เช่น การอนุญาตให้สร้างอาคารสูงกว่ากำหนดอีก 1 ชั้น เป็นต้น

จากที่ได้ศึกษาถึงในกระบวนการการผังเมืองในภาพรวม และการผังเมืองของเมืองนารา และมหานครเกียวโต เห็นได้ว่า แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศญี่ปุ่นส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงการอนุรักษ์คุณค่าของความเป็นเมืองและประวัติศาสตร์ของเมืองอย่างยั่งยืน เห็นได้จากการออกกฎหมายอนุรักษ์พิเศษผังเมือง ซึ่งมีเมืองนารา และเกียวโตรวมอยู่ด้วย ได้เอื้อต่อการจัดทำและควบคุมผังเมืองของนาราและเกียวโตให้มีการพัฒนาทั้งเขตพาณิชย์กรรม ธุรกิจการค้าต่าง ๆ ไปพร้อมกับการมีเขตควบคุมการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ได้อย่างลงตัว โดยมีการออกเทศบัญญัติ ช้อนำในการก่อสร้างให้มีความสอดคล้องกับความเป็นเมืองโบราณ ช้อนำกับการในการขอรับเงินช่วยเหลือ ในการก่อสร้างอาคารแบบดั้งเดิม เป็นต้น ฉะนั้นแนวทางในการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากกฎหมายผังเมืองที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองแล้วนั้น ยังต้องคำนึงถึงมาตรการส่งเสริมด้านอื่น ๆ อีกด้วย

2.4.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

2.4.3.1 ความเป็นมาของการผังเมืองและแนวทางการพัฒนาเมือง

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีประสบการณ์ทางด้านการวางผังเมืองมาเป็นเวลาอันยาวนาน ตั้งแต่เริ่มมีการอพยพถิ่นฐานของผู้คนจากทวีปยุโรปเข้ามาอยู่อาศัยในทวีปอเมริกาเหนือในศตวรรษที่ 17 โดยการวางแผนและผังเมืองที่ปรากฏในแต่และช่วงนั้น สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมทางสังคมและวัฒนธรรมในขณะนั้น เช่น รูปแบบผังเมืองที่เป็นเอกลักษณ์ในยุคแรกเริ่ม คือ ถนนตาราง (gridiron street pattern) และถนนที่เปิดโล่ง (open space) และการมีจัตุรัสกลางเมือง (town square) รูปแบบผังเมืองเหล่านี้เป็นผังเมืองเพื่อประโยชน์ใช้สอยและความเรียบง่าย ยุคต่อมาในยุคหลังการปฏิวัติที่เน้นความสำคัญของผังเมืองในลักษณะพาณิชย์กรรมมากกว่าพื้นที่อยู่อาศัย การวางแผนและแบ่งแปลงที่ดินเป็นไปเพื่อการพาณิชย์มากกว่าการวางแผนให้เข้ากับสภาพภูมิประเทศ โดยในศตวรรษกลางที่ 19 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรตามเมืองใหญ่ จนเกิดความแออัดของที่อยู่อาศัยและระบบสุขาภิบาลไม่เพียงพอ จึงมีการจัดระเบียบการใช้ที่ดินและกายภาพของเมือง เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกิดขึ้น จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความสวยงามให้กับเมืองและการปฏิรูปทางสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการวางผังเมืองจนถึงยุคปัจจุบัน⁸⁶

จากการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความสวยงามให้กับเมือง นำมาซึ่งงานแสดงสินค้านานาชาติ “Columbian Exposition” ค.ศ.1893 ซึ่งบริเวณงานออกแบบโดย เนียล เบิร์นแฮม (Daniel

⁸⁶กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาลับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 4-5 - 4-7.

H. Barnham) และ เฟรดเดอริก โอล์มสเต็ด (Frederick Olmsted) ที่มีลักษณะเด่นของมุมมองนักวางผัง ที่คำนึงถึงรูปแบบอาคารและหลักภูมิศาสตร์ด้วย นอกจากนั้น การเสนอแนวคิดการออกแบบผังเมืองแบบ “White City” ที่นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดวางอาคารและพื้นที่อย่างเป็นระบบในอเมริกา ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นกฎหมายกำหนดย่านการพัฒนา (zoning law) เพื่อจัดระเบียบการพัฒนาเมืองและการกำหนดพื้นที่ให้แก่กิจกรรมที่มีผลต่อความเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชน⁸⁷

การวางแผนและผังของแนวคิด Smart Growth⁸⁸ ที่เริ่มต้นในช่วง ค.ศ. 1994 จากการพัฒนาที่มีการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (urban sprawl) มีลักษณะเป็นการขยายของพื้นที่เมืองออกไปไกลขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนทางเศรษฐกิจจากการละทิ้งโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และต้นทุนทางสังคมที่ผิดที่ทางของแหล่งงานใหม่ ฉะนั้น แนวคิดแบบ Smart Growth จึงเป็นมาตรการควบคุมการพัฒนาของการขยายตัวอย่างไร้ทิศทางของเมือง ซึ่งเป็นลักษณะของเมืองที่ไม่ยั่งยืน และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม⁸⁹

จากความเป็นมาของการวางผังเมืองที่ได้กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าการพัฒนาแผนและผังเมืองของประเทศไทยนั้นการผังเมืองในช่วงแรกที่สภาพสังคมยังไม่ซับซ้อน รูปแบบของผังเมืองยังคงความเรียบง่ายและการพัฒนาเมืองที่เป็นไปอย่างอิสระ จนกระทั่งมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของประชากรในเขตเมืองแต่กลับเน้นการวางผังเมืองที่เป็นย่านพาณิชย์กรรมมากกว่าพื้นที่อาศัย ทำให้เกิดปัญหาความแออัดและปัญหาเมืองตามมา จนมีการผลักดันให้รัฐออกกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ของอาคาร การใช้พื้นที่ และการควบคุมย่านตามมา ฉะนั้นแล้ว

⁸⁷เจลิม แก์กั๊ว, ปัจจัยที่ทำให้ผังเมืองไทยแตกต่างจากผังเมืองประเทศที่พัฒนาแล้ว (อเมริกา), วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, 33, (2554), 34.

⁸⁸หลักแนวความคิดแบบ Smart Growth สามารถสรุปได้ดังนี้

1. สร้างโอกาสและทางเลือกของที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรทุกระดับรายได้
2. ส่งเสริมให้มีการประสานงานร่วมมือกันระหว่างชุมชนผู้มีส่วนได้เสีย
3. เสริมสร้างชุมชนให้เป็นสถานที่พิเศษ (Distinctive) และมีแรงดึงดูด (Attractive) ด้วยความผูกพันกับสถานที่อย่างเข้มแข็ง
4. ทำให้การตัดสินใจในการพัฒนาเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพด้านต้นทุน
5. ผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Mix Land Uses)
6. อนุรักษ์ที่โล่ง พื้นที่เกษตร พื้นที่ธรรมชาติสวยงามและพื้นที่วิกฤติทางด้านสิ่งแวดล้อม
7. จัดให้มีทางเลือกในการคมนาคมขนส่งที่หลากหลาย
8. มุ่งการพัฒนาไปยังชุมชนที่มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการอยู่แล้ว
9. ใช้ประโยชน์จากการออกแบบอาคารกระชับ (compact Building Design)

จาก กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, 4-12.

⁸⁹ Robert Freilich, Urban Sprawl - Smart Growth and Sustainable Development. SE11 ALI-ABA (1999). 137.

มาตรการแก้ไขปัญหาสภาวะของเมืองและประชากรที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงสมัย คือ การวางแผนและผังเมือง โดยมีกฎหมาย นโยบายและสังคม เป็นตัวกำหนดทิศทาง ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีแนวคิดที่ว่า ผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเมือง เนื่องจากสภาพแวดล้อมทั้งทางสาธารณูปโภค สาธารณสุข การศึกษา เศรษฐกิจ ล้วนมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งจะต้องพัฒนาไปพร้อมกัน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้อยู่อาศัย ดังนั้น การวางแผนผังเมืองจึงดำเนินการควบคู่กัน และไม่ได้ถูกแยกออกจากแผนพัฒนาเมืองและชุมชน การแบ่งส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จะมีหน่วยงานด้านผังเมืองเป็นหน่วยงานภายในของหน่วยงานพัฒนาชุมชน

2.4.3.2 ระดับการวางแผนและผัง

การวางแผนและผังในประเทศสหรัฐอเมริกาคือของท้องถิ่น คือ ต้องมีแผนก่อนแล้วจึงมีผัง ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองมีตั้งแต่ระดับภาคไปจนถึงระดับท้องถิ่น ทั้งนี้หน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงในการวางแผนและผังเมืองมากที่สุดคือรัฐบาลท้องถิ่น⁹⁰ การพิจารณาระดับแผนและผังเมืองจะแยกได้จากบทบาทหน่วยงานของระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การวางแผนและผังระดับประเทศ

เนื่องจากการวางแผนและผังในประเทศสหรัฐอเมริกาคือเป็นอำนาจโดยตรงของท้องถิ่น รัฐบาลกลางจึงไม่มีอำนาจในการวางแผนและผังเมืองใด ๆ แต่รัฐบาลกลางอาจมีอิทธิพลต่อแนวคิดการวางแผนและผังได้โดยการกำหนดนโยบายและโครงการที่สร้างข้อผูกมัดพร้อมกับเงินสนับสนุน โดยการออกข้อกำหนดก่อนรับเงินของรัฐบาลกลาง⁹¹ เช่น กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดนโยบายด้านการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในระดับนี้ คือ กระทรวงเคหะและพัฒนาเมือง (Housing and Urban Development: HUD) หากแต่จะเป็นการทำหน้าที่สนับสนุนชุมชนให้ท้องถิ่นพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ หรือกำหนดหลักเกณฑ์จัดสรรเงินช่วยเหลือด้านงบประมาณในการสร้างที่อยู่อาศัยให้คนจนและผู้ด้อยโอกาสมากกว่า การทำหน้าที่ด้านผังเมืองโดยตรง

⁹⁰ประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federalism) กล่าวคือ เป็นการปกครองแบบ 2 ระดับ คือระดับชาติและระดับมลรัฐและมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละระดับอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเฉพาะ (exclusive power) ได้แก่ด้านการเงิน การต่างประเทศและการทหาร รัฐบาลของมลรัฐจะกำหนดที่ที่ระบุบำรุงส่งเสริม เศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนให้เจริญ จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในส่วนที่รัฐบาลทั้งสองมีอำนาจร่วมกัน (concurrent power) ได้แก่ การเก็บภาษี การจัดตั้งศาล การล้มล้างกฎหมายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยมิได้รับคำยินยอมจากรัฐบาลอีกระดับหนึ่งจะทำได้ การแทรกแซงกิจการภายในมลรัฐ รัฐบาลกลางจึงกระทำโดยการให้เงินอุดหนุนและงบประมาณพิเศษที่มรการกำหนดเงื่อนไขเฉพาะ

⁹¹กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, 4-15 และ 6-4 – 6-5.

2. การวางแผนและผังระดับภาค

การวางแผนระดับภาคเกิดจากการรวมตัวกันของท้องถิ่นหลาย ๆ ระดับ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ภาคที่เกิดจากการรวมตัวกันของหลาย ๆ มลรัฐ และภาคที่เกิดจากการรวมตัวกันของเคาน์ตี การรวมตัวของภาคไม่มีสถานะเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ แต่เป็นการทำงานมีลักษณะประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในรูปของคณะกรรมการ ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนจากหน่วยงานระดับประเทศ มลรัฐและท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน และประชาชน ทำหน้าที่วางแผนในลักษณะ “แผนนโยบาย” (policy plan) และให้คำปรึกษา สำหรับการนำแผนภาคไปปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจของหน่วยงานที่มาประสาน

ส่วนการวางแผนภาคที่เกิดจากการรวมตัวของหลาย ๆ เคาน์ตี ในรัฐเดียวกัน จะต้องเป็นการวางแผนนโยบายภายใต้กรอบกฎหมายในระดับมลรัฐประเภท การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง⁹² (Growth Management Act: GMA) มีการทำงานแบบการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในมลรัฐเดียวกัน⁹³

3. การวางแผนและผังระดับมลรัฐ

มลรัฐต่าง ๆ จะมีองค์การวางแผนระดับมลรัฐที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาของรัฐ กำกับดูแลการเจริญเติบโต จัดสรรทรัพยากร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง โดยองค์กรการวางแผนระดับมลรัฐจัดตั้ง โดยใช้เงินภาษีของมลรัฐมากกว่าเงินทุนที่มาจากรัฐบาลกลาง มีหน่วยงานหลัก 3 ด้านคือ

- 1) ด้านนโยบายและการวางแผน (policy and planning)
- 2) ด้านการปรับปรุงและพัฒนาตามกระบวนการทางกฎหมาย (legislative counsel)
- 3) ด้านบริการความสัมพันธ์ในสภานิติบัญญัติ (legislative relation)

โดยหน่วยงานทั้ง 3 นี้ต่างมีอิสระต่อกัน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผน โดยองค์กรด้านนโยบายและวางแผนแล้วจึงปรับปรุงพัฒนาตามกระบวนการทางกฎหมาย และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการบริหารจัดการในสภานิติบัญญัติโดยองค์กรด้านบริหารความสัมพันธ์ในสภานิติบัญญัติ นอกจากนั้นในบางมลรัฐอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลและคอยให้คำปรึกษาด้านนโยบายและเทคนิคแก่หน่วยงานวางแผนของมลรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการ

⁹²การบริหารจัดการการเจริญเติบโตของเมือง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน คล้ายกับการควบคุมย่านและการควบคุมการจัดสรรที่ดิน แต่จะแตกต่างกันที่การควบคุมย่านและการควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นการกำกับดูแลการเจริญเติบโตของเมืองว่าจะเติบโตที่ไหน ส่วนการบริหารจัดการการเจริญเติบโตของเมือง เป็นการกำกับดูแลความเจริญเติบโตของเมืองควรจะเป็นเท่าใด และเมื่อไร

⁹³กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, 4-15 - 4-17.

วางแผนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเฉพาะกลุ่ม คณะกรรมการดังกล่าวจะให้คำแนะนำในการกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับนโยบายระยะยาว และการเลือกเทคนิคที่เหมาะสมในการวางแผน

อย่างไรก็ตามการวางแผนระดับมลรัฐจะมีลักษณะที่อิงอยู่กับนโยบายทางการเมืองของแต่ละมลรัฐด้วย เช่น นโยบายและแนวคิดของผู้บริหารมลรัฐ รูปแบบการจัดทำงบประมาณกับการวางแผนที่กำหนดให้ทุกรายการต้องมีการตรวจสอบทุกปี แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลในระดับมลรัฐจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยรวมเท่านั้น ดังนั้น บทบาทสำคัญของการถ่ายทอดแผนไปสู่ผังและนำไปปฏิบัติจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น⁹⁴

4. การวางแผนและผังระดับเมือง

การวางแผนและผังเมืองเป็นการวางแผนและผังเมืองรวม (comprehensive plan) ที่มีลักษณะเป็นผังกายภาพระยะยาวที่ครอบคลุม เพื่อเป็นนโยบายและแนวทางชี้แนะการพิจารณาตัดสินใจ โดยปกติในชุมชนขนาดใหญ่หน่วยงานวางแผนผังของเทศบาลจะเป็นผู้จัดทำแผนและผัง หากเป็นชุมชนขนาดเล็กจะมีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อจัดทำและเสนอต่อชุมชนเพื่อรับการอนุมัติ แผนและผังเมืองรวมมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ⁹⁵

- 1) มีลักษณะที่ครอบคลุม ทั้งขอบเขตของเมืองทางด้านภูมิศาสตร์และการใช้ประโยชน์ ระบบสาธารณูปโภค
- 2) เป็นแนวนโยบายทั่วไป และข้อเสนอแนะการปรับปรุงต่าง ๆ ความต้องการของชุมชนโดยไม่ต้องระบุรายละเอียดหรือข้อกำหนดควบคุมของพื้นที่ประการใด
- 3) เป็นแผนระยะยาว โดยทั่วไปจะครอบคลุมระยะเวลา 5 ปีหรือมากกว่านั้น โดยมีการคาดการณ์อนาคตล่วงหน้าในระยะเวลา 20 – 30 ปี เช่น ผังเมืองรวมซีแอตเติล (Seattle's Comprehensive Plan - Towards a Sustainable Seattle) เป็นแผนการพัฒนาในช่วงระยะเวลา 20 ปี (ค.ศ. 1994-2014)⁹⁶
- 4) เป็นแผนกายภาพ เช่น การออกแบบเพื่อก่อสร้าง ก่อสร้างใหม่ในพื้นที่เดิมหรืออนุรักษ์
- 5) เป็นเอกสารอ้างอิงทางกฎหมายผ่านการประกาศใช้ของฝ่ายนิติบัญญัติของเมือง

⁹⁴ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, (2547), 4-20.

⁹⁵ Richard F. Babcock, "Zoning" in Frank S. So ed., The Practice of Local Government Planning (Washington D.C. : International City Management Association, 1979), 416-435 อ้างถึงใน ลิทธิพร ภิมยรัตน์, กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), 111.

⁹⁶ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, 11.

วัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองรวมโดยทั่วไป จะเป็นการสร้างสภาพแวดล้อม และความปลอดภัยที่ดี การควบคุมรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร การจัดหาบริการและ สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะเพื่อการอยู่อาศัยที่สุขสบายของประชาชน ประกอบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีแหล่งงานในพื้นที่ และต้องคำนึงถึงการพิทักษ์รักษาสีสิ่งแวดล้อมไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา

นอกจากนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับงานผังเมืองเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการมีองค์กรและหน่วยงานราชการอยู่ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับภาคลงมาถึงระดับชุมชน นอกจากนี้ ยังมีบุคคลกรผู้เชี่ยวชาญในทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับชุมชน เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการวางแผนพัฒนาเมือง การจัดที่อยู่อาศัย ในฝ่ายบริหารของทุกระดับ การปกครอง เป็นต้น

2.4.3.3 กระบวนการทางผังเมือง

กฎหมายแม่แบบในการจัดทำผังเมืองของสหรัฐอเมริกา คือ The Standard State Planning Enabling Act of 1928 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการชักจูงให้มีการจัดทำผังเมืองรวม โดยรัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ จะมอบอำนาจการจัดทำผังเมืองรวมแก่รัฐบาลท้องถิ่น ส่วน The Standard State Zoning Enabling Act of 1922 เป็นกฎหมายแม่แบบที่มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการที่มลรัฐมอบอำนาจกำกับดูแลการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับรัฐบาลท้องถิ่น (ในระดับเคาน์ตีและเมือง) โดยฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในประเภทต่างๆ การกำหนดความสูงและขนาดของอาคารในแต่ละย่าน ตลอดจนความแน่นอนหนาของประชากร ทั้งนี้ในแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอีกฉบับหนึ่ง

1. การดำเนินการวางผังเมือง

การจัดทำผังเมืองท้องถิ่นโดยส่วนมากแล้วจะเริ่มจากหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น เช่น สถานิติบัญญัติของเมือง นายกเทศมนตรี คณะกรรมการผังเมือง ผู้จัดการนครหรือเมือง หรือนักผังเมือง เป็นผู้จัดทำผังเมือง กรณีของชุมชนขนาดเล็กก็อาจว่าจ้างให้บริษัทที่ปรึกษานำเสนอแผนต่อชุมชนเพื่อรับการอนุมัติได้ โดยทั่วไปแล้วการวางแผนและผังทุกระดับ จะเริ่มด้วยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัจจุบันของพื้นที่และที่คาดการณ์ในอนาคต โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาองค์ประกอบต่าง ๆ ตลอดจนการนำผังไปปฏิบัติและการประเมินผล การปรับปรุงแผนและผัง ซึ่งในขั้นตอนของการนำผังไปปฏิบัติจะต้องทำให้สาธารณะชนยอมรับว่าจะใช้แผนให้เกิดผลและฝ่ายนิติบัญญัติต้องนำไปปฏิบัติ

กฎหมายส่วนใหญ่ของมลรัฐไม่ได้บังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนและผังเมืองรวม รัฐจึงให้เงินช่วยเหลือเพื่อเป็นแรงจูงใจสำหรับการจัดทำผังเมือง โดยกำหนดข้อบังคับให้

มีผังเมืองสำหรับการประสานงานโครงการต่าง ๆ ก่อนจะได้รับเงินจากรัฐ ทำให้เมืองมีแรงกระตุ้นที่จะจัดทำผังเมือง เช่น มลรัฐจอร์เจีย ที่ได้ให้เงินสนับสนุนท้องถิ่นจากการจัดทำแผนและผังเมืองรวม⁹⁷

2. การควบคุมการผังเมือง

เมื่อมีการวางผังเมืองและจัดทำผังเมืองแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องตรวจสอบดูแลให้ปฏิบัติเป็นไปตามผัง ซึ่งเป็นมาตรการที่จะใช้ในการควบคุมการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในท้องถิ่นนั้น เป็นข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน และข้อบัญญัติควบคุมย่านในการควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่านตามการวางผัง ทั้งนี้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะอาคารและโครงสร้างประเภทของการใช้อาคาร กระบวนการและวิธีการยื่นแบบขออนุญาตและการอุทธรณ์ เป็นต้น โดยจะขอถึงกล่าวรายละเอียดของการควบคุมย่านในหัวข้อต่อไป

2.4.3.4 การควบคุมย่าน

1. ความหมายและวัตถุประสงค์ของการควบคุมย่าน

การควบคุมย่านเป็นการแบ่งชุมชนออกเป็นเขตหรือย่านตามลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน หรือตามศักยภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุม กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ และการพัฒนาที่ดินเหล่านั้น ซึ่งในการควบคุมย่านจะมี มีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของที่ดินและตัวอาคาร⁹⁸ ความสูงและขนาดหรือรูปร่างของอาคาร สัดส่วนของแปลงที่ดินส่วนตัวอาคารและขนาดพื้นที่โล่ง และความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ส่วนใหญ่การควบคุมย่านจะใช้บังคับควบคุมการใช้ประโยชน์และการพัฒนาที่ดินและอาคารของภาคเอกชน โดยการควบคุมย่านจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตที่จะเกิดขึ้นใหม่ให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือป้องกันอาคารบ้านเรือนที่อยู่เดิมไม่ให้ถูกรบกวนจากอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ การใช้ประโยชน์ของชุมชนต้องตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ที่ถูกต้องและเหมาะสม ฉะนั้น การแบ่งชุมชนออกเป็นย่านจึงมีความจำเป็นต้องมีข้อกำหนดเฉพาะสำหรับแต่ละส่วนของชุมชนที่มีความแตกต่างตามการวางแผนพัฒนาของตน ดังนั้นข้อบัญญัติควบคุมย่านในแต่ละพื้นที่จะแตกต่างกัน ซึ่งต่างกับกฎหมายหรือข้อกำหนดทั่วไปที่มีลักษณะบังคับอย่าง

⁹⁷กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, 5-7.

⁹⁸โดยส่วนใหญ่จะเป็นการจัดแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน 3 ประเภท ได้แก่ ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม แต่อาจมีการแบ่งย่านที่มีวัตถุประสงค์พิเศษอื่นๆ เช่น ย่านเกษตรกรรม ย่านสำนักงาน และย่านขนส่งสินค้า ย่านนิคมอุตสาหกรรม ย่านมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ในความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ปัจจุบันข้อบัญญัติบางแห่งได้มีการผสมการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างๆ (mixing uses)

เดียวกันทุกพื้นที่ เช่น ข้อกำหนดความสูงของอาคารในข้อกำหนดการควบคุมย่านกับกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ข้อกำหนดควบคุมย่านจะใช้เพียงภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้และความสูงหรือโครงสร้างของอาคารอาจแตกต่างจากกฎหมายควบคุมการก่อสร้างซึ่งใช้บังคับกับทุกพื้นที่แต่เป็นการกำหนดมาตรฐานต่ำสุดของโครงสร้างอาคารเท่านั้น

การควบคุมย่านมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรวมกลุ่มการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารที่มีลักษณะการใช้ประโยชน์ที่เข้ากันได้มากที่สุด และมีจุดประสงค์เพื่อ⁹⁹

- 1) รักษาคุณค่าของที่ดินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่เดิม
- 2) เพื่อเป็นหลักประกันว่าชุมชนจะเจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผน
- 3) เป็นเครื่องมือในการป้องกันความปลอดภัยในด้านสวัสดิการให้แก่

สาธารณะ

นอกเหนือจากการควบคุมการพัฒนาของชุมชนเมืองแล้ว การควบคุมย่านยังอาจถูกนำมาประยุกต์ใช้กับการแก้ปัญหาในด้านอื่น ๆ เช่น การควบคุมย่านพื้นที่ชนบท โดยการกำหนดพื้นที่เฉพาะในชนบทให้ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรม ป่าไม้ เพื่อป้องกันการเจริญเติบโตที่ไม่เหมาะสมของชุมชนที่อาจจะเกิดขึ้น หรือการควบคุมป้ายโฆษณาขนาดใหญ่และการโฆษณาในที่กลางแจ้ง การควบคุมพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ แม้กระทั่งการนำการควบคุมย่านไปใช้ในการประเมินภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจด้วย

2. ความสัมพันธ์การควบคุมย่านกับการผังเมือง

การนำแผนพัฒนาเมืองหรือผังเมืองไปปฏิบัติของท้องถิ่น อาศัยเครื่องมือหลักอยู่

2 วิธี คือ (1) การใช้แผนการปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (Capital Improvement Program: CIP) ควบคุมการลงทุนและก่อสร้างการบริการสาธารณะของภาครัฐ และ (2) โดยการใช้กลไกทางกฎหมายควบคุมโครงการพัฒนาของภาคเอกชน คือ ข้อบัญญัติควบคุมย่าน (zoning ordinance) โดยใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านและการควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยใช้ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน (subdivision regulation)¹⁰⁰

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของการควบคุมย่านกับการผังเมืองพบว่า มาตรา 3 ของ The Standard State Zoning Enabling Act 1922 ได้บัญญัติไว้ว่า “ข้อบัญญัติควบคุมย่านจะต้อง

⁹⁹ ประเสริฐ สักดิ์ธนากุล, มาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย, 23-24.

¹⁰⁰ สติพร ภิรมย์รัตน์, กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), 147.

ถูกจัดเตรียมให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม”¹⁰¹ ฉะนั้น การวางผังเมืองรวมและข้อบัญญัติควบคุมย่าน จึงไม่เหมือนกันและไม่ใช่ว่าเรื่องเดียวกัน ข้อบัญญัติควบคุมย่านจะต้องมีพื้นฐาน และสอดคล้องกับ นโยบายการวางแผน ในมลรัฐอาร์โซนา ได้ระบุว่าหน่วยงานวางแผนแต่ละหน่วยควรจะต้องจัดทำ ผังเมืองรวมและสถานิติบัญญัติของแต่ละชุมชนควรประกาศใช้ผังเมืองรวมที่ครอบคลุม และเป็นผัง ระยะยาวสำหรับการพัฒนาเมือง โดยที่ข้อบัญญัติควบคุมย่านและข้อบัญญัติอื่น ๆ จะต้องสอดคล้อง กับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของชุมชนที่ได้ประกาศใช้ นอกจากนี้ ยังมีหลายมลรัฐได้ระบุไว้ อย่างชัดเจนว่าการวางผังเมืองรวมและข้อบัญญัติควบคุมย่านนั้นไม่ใช่ว่าเรื่องเดียวกัน และข้อบัญญัติ ควบคุมย่านจะต้องมีพื้นฐานและสอดคล้องกัน ทั้งนี้ยังมีศาลคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์นคร นิวยอร์ก ระบุว่า “ผังเมืองรวมเป็นแก่นสาระสำคัญของการควบคุมย่าน ถ้าปราศจากผังเมืองรวมการ แบ่งสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินก็ไม่มีเหตุผล ผังเมืองรวมเป็นหลักประกันว่าสภาพที่น่าอยู่ของ สาธารณะจะได้รับการรักษา และการควบคุมเป็นความคิดเห็นของส่วนรวม”¹⁰²

จากที่ได้กล่าวมานี้ การควบคุมย่านจึงเป็นเพียงเครื่องมือประการหนึ่งของการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองเท่านั้น การควบคุมย่านไม่ใช่การวางผังเมือง กรณีที่มีการนำข้อบัญญัติ ควบคุมย่านมาใช้บังคับก่อนการวางผังเมืองจะทำให้เกิดผลที่ไม่เป็นไปตามแผนนโยบาย กล่าวคือ การพัฒนาอาจมีแนวโน้มที่หยุดอยู่กับที่ มีลักษณะคงที่ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหรือมีการเรียกร้อง ให้แก้ไขข้อบัญญัติให้เป็นไปตามผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน ทำให้แบบแผนของการพัฒนา โดยรวมไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น การควบคุมย่านจะมีขึ้นได้นั้นจะต้องมีการวางผังเมืองรวม ก่อน แล้วจึงมีการจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่าน เพื่อเป็นมาตรการในทางปฏิบัติประการหนึ่งที่ทำให้ เป็นไปตามผังเมือง

3. การวาง จัดทำและบังคับใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่าน¹⁰³

เนื่องจาก ข้อบัญญัติควบคุมย่านเป็นการหาวิธีการที่จะทำให้ที่ดินแต่ละแปลง แบ่งเป็นเขตหรือย่าน และกำหนดให้ใช้ประโยชน์หรือพัฒนาอย่างไร รูปแบบในการแสดง ข้อบัญญัติจึงมีความสำคัญต่อการยอมรับของสภาเทศบาลและสาธารณชนยอมรับโดยทั่วไป ฉะนั้น การที่ข้อบัญญัติมีความง่ายต่อความเข้าใจก็จะยิ่งทำให้เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชนมากขึ้น¹⁰⁴ ซึ่งใน การจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่านจะมีคณะกรรมการจัดทำข้อบัญญัติ เป็นผู้มีส่วนในการจัดเตรียม

¹⁰¹ The Standard State Zoning Enabling Act 1922, Section 3 “Zoning Ordinance shall be prepared in accordance with a comprehensive plan”

¹⁰² สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่น, 149-151.

¹⁰³ ประเสริฐ สักดิ์ธนากุล, มาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย, 85-101.

¹⁰⁴ ประเสริฐ สักดิ์ธนากุล, มาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย, 49-52.

ร่างข้อบัญญัติฯ การจัดทำประชาพิจารณ์ หรือการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และการเสนอข้อบัญญัติที่จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วให้กับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การรองรับ และตราเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ โดยปกติแล้ว คณะกรรมการการจัดทำข้อบัญญัติฯ มาจากคณะกรรมการวางผังเมือง เนื่องจากคณะกรรมการวางผังเมืองได้ทำการศึกษาข้อมูลเพื่อใช้ในการวางผังการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินหรือผังเมืองรวมอยู่แล้ว ซึ่งการวางและจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่าน มีรายละเอียดดังนี้

การวางและจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่าน จำเป็นที่จะต้องวางและจัดทำในชุมชนหรือเมืองที่ได้มีการจัดทำผังเมืองรวมไว้แล้ว ผังเมืองรวมของแต่ละแห่งจะแสดงถึงนโยบายของตน เช่น เมืองที่ต้องการให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมก็จะเน้นการพัฒนาในอุตสาหกรรม เมืองที่เน้นการท่องเที่ยวก็จะเน้นการพัฒนาในเชิงท่องเที่ยว ซึ่งแนวทางการพัฒนาจะแตกต่างออกไป การวางข้อบัญญัติควบคุมย่านก็เช่นกัน จะต้องศึกษาดูถึงแนว นโยบายและผังเมืองรวมของแต่ละเมืองที่จะทำข้อบัญญัติด้วย

การจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่านจะเริ่มด้วยการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำข้อกำหนด ซึ่งโดยปกติข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวมไว้แล้วในการจัดทำผังการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ที่ประกอบด้วยข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆ เช่น ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาคารทุกแห่งภายในเมืองที่เป็นปัจจุบัน กฎ ข้อบังคับ ข้อตกลงต่าง ๆ ที่มีบังคับใช้อยู่ในส่วนใหญ่ของเมือง ตำแหน่งที่ตั้งและขนาดของระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ การประเมินค่าทรัพย์สินในส่วนของที่ดินและอาคาร ตำแหน่งของอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ทั้งหมดภายในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาตำแหน่งและลักษณะต่าง ๆ ของที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ทุกแห่งภายในเมือง ระยะร่นของด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลังของอาคาร ความสูงของอาคารต่าง ๆ และจำนวนของครอบครัวในแต่ละหน่วยที่อยู่อาศัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำไปศึกษาวิเคราะห์เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการพิจารณาแบ่งประเภทต่าง ๆ ของย่านว่าควรจะเป็นแบบใด และควรจะถูกกำหนดให้อยู่ในบริเวณใด ซึ่งข้อบัญญัติฯ ควรจะสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และอาจจะใช้เพื่อการจูงใจให้เจ้าของที่ดินมีการพัฒนาพื้นที่ให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นตามแผนนโยบายหรือผังเมืองรวม

การรับฟังความคิดเห็น

เนื่องจากข้อบัญญัติควบคุมย่านมีบทบาทหลักในการกำหนดรูปร่างของชุมชนในอนาคต การรับฟังความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์เพื่อสะท้อนความเห็นของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างมากในการที่จะให้สาธารณชนเข้าใจและสนับสนุนข้อบัญญัติ เพื่อหลีกเลี่ยงการ

คัดค้านต่อต้าน จึงได้มีการกำหนดให้มีการจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะให้ความเห็นชอบหรือรับรองข้อบัญญัติควบคุมย่านที่นำออกมาบังคับใช้ โดยคณะกรรมการวางผัง หรือคณะกรรมการจัดทำข้อบัญญัติ และฝ่ายกฎหมายท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการประชุม ซึ่งมีขั้นตอนพอสรุปได้ดังนี้

1) การรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่ง เป็นการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นข้อบัญญัติฉบับร่าง จะมีการอ่านและอธิบายร่างข้อบัญญัติ แสดงความเห็นจากทั้งภาคประชาชนและสมาคมต่าง ๆ ในชุมชน โดยผู้ที่ทำหน้าที่เลขานุการจะบันทึกข้อคิดเห็นเหล่านี้และจดชื่อผู้ให้ความคิดเห็นเหล่านั้นไว้ ข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำต่าง ๆ จะนำไปใช้ในการพิจารณาทบทวนข้อบัญญัติ

2) การรับฟังความคิดเห็นครั้งที่สอง เมื่อข้อบัญญัติที่จะนำเสนอเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะมีการจัดทำข้อบัญญัติต่อสภาของเมืองและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งเมื่อถึงกำหนดเวลา

3) การรับฟังความคิดเห็นครั้งที่สาม เมื่อองค์กรของรัฐได้รับรายงานขั้นสุดท้ายจากคณะกรรมการจัดทำข้อบัญญัติ ก็จะต้องมีการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ และจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น ถ้ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนสำคัญของข้อบัญญัติก็ควรจะมีการจัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนใหม่อีกครั้ง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

การปรับปรุงแก้ไข

โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปจะมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติใหม่ทุก ๆ 5 ปี นอกเหนือจากนี้ มักจะเป็นการร้องขอให้มีการแก้ไขข้อบัญญัติโดยส่วนมากมาจากประชาชนที่ต้องการแก้ไขข้อบัญญัติที่ขัดแย้งกับอาคารหรือที่ดินของตนเอง หรืออาจมาจากคณะกรรมการวางผังเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการอุทธรณ์หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ผังเมือง หรือหน่วยงานระดับสูง เช่น สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจจะเสนอแนะขอปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติให้เป็นไปตามคำแนะนำของสภา กฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติ ส่วนมากมักกำหนดให้มีการประกาศประชาสัมพันธ์การรับฟังข้อคิดเห็น ซึ่งอาจเชิญคณะกรรมการวางผังเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมในการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น การแก้ไขปรับปรุงอาจใช้รูปแบบทั่วไป 3 แบบคือ

- 1) ปรับปรุงข้อบัญญัติทั้งหมด
- 2) ปรับปรุงแก้ไขในบางส่วนของข้อบัญญัติหรือแผนผัง (zoning map)
- 3) ปรับปรุงแก้ไขเพื่อที่จะบัญญัติใช้กับที่ดินและอาคารใหม่ที่จะผนวกเพิ่มรวมเข้ามาในข้อบัญญัติ

การบังคับใช้

ข้อบัญญัติควรระบุให้มีการแต่งตั้ง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ข้อบัญญัติ หรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการ และคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขหรืออุทธรณ์ และควรกำหนดบทลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อบัญญัติ บทลงโทษจะกำหนดวิธีการลงโทษโดยให้มีการปรับเป็นเงินหรือโทษจำคุก สำหรับแต่ละวันที่ยังมีการฝ่าฝืน และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งต่อผู้ฝ่าฝืน หรืออำนาจในการสั่งรื้อสิ่งก่อสร้างที่ผิดกฎหมาย

การบังคับใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านนั้น “เจ้าหน้าที่ดำเนินการ” เป็นผู้ที่มีอำนาจบังคับใช้ผังเมืองหรือข้อบัญญัติให้เป็นกระบวนการบริหารผังเมืองตามข้อบัญญัติควบคุมย่านในการตรวจสอบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตรวจสอบอาคารภายใต้ข้อบัญญัติควบคุมอาคาร แต่การปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติควบคุมย่านยังเป็นหน้าที่ของหน่วยงานวางผัง หรือกรรมการผังเมือง ส่วน “คณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติ” หรือ “คณะกรรมการอุทธรณ์” มีลักษณะเป็นกึ่งศาล มีหน้าที่ในการรับฟังคำอุทธรณ์ที่เกิดจากการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้ข้อบัญญัติ และพิจารณาผ่อนคลายข้อบัญญัติ โดยหน้าที่หลักจะเป็น (1) การตีความหมายของข้อบัญญัติ (2) การอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์พิเศษหรือข้อยกเว้นพิเศษ (Special Use Permits or Special Exceptions) และ (3) การอนุญาตผ่อนผันข้อกำหนด (Variance)

2.4.3.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

นอกจากกฎหมายแม่แบบการผังเมือง (The Standard Zoning Enabling Act of 1922 และ The Standard Planning Enabling Act 1928) ที่รัฐบาลกลางจัดทำขึ้นเพื่อให้มลรัฐต่าง ๆ ใช้ออกไปเป็นกฎหมายภายในมลรัฐที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดมาแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอีก ดังนี้

1. กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน (Subdivision control law)

กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในช่วงที่ที่ดินดังกล่าวยังไม่ถูกพัฒนา (raw land) หรือยังอยู่ในขั้นตอนของการกำลังถูกพัฒนา เพื่อการจัดสรรที่ดินออกเป็นแปลงในการพัฒนาการใช้ที่ดินต่อไป และเมื่อได้จัดสรรที่ดินออกเป็นแปลงแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรจะไม่มีบทบาท หรือมีบทบาทน้อยมากจนกว่าจะมีการพัฒนาที่ดินแปลงใหม่¹⁰⁵ ทั้งนี้กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินถือเป็นกลไกเบื้องต้นที่เสริมการใช้ที่ดินตามข้อบัญญัติควบคุมย่านเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่คำขอการจัดสรรที่ดิน

¹⁰⁵ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษานโยบายที่ดิน โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, 5-26.

ขัดกับข้อบัญญัติควบคุมย่านจะต้องถือตามข้อบัญญัติควบคุมย่าน¹⁰⁶ ปัจจุบันกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินใช้เพื่อการกำกับดูแลการเจริญเติบโตของเมืองตามหลัก Smart Growth

2. กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารบ้านเรือน (Building and housing codes)

วัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคารฯ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย ความสะดวกและประสิทธิภาพของโครงสร้างอาคาร ซึ่งส่วนมากจะใช้บังคับกับอาคารที่จะปลูกสร้างใหม่

ในปัจจุบันกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่สำคัญมีอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ The Uniform Building Code, The Southern Standard Building Code, The Basic Building code และ The Nation Building Code ซึ่งมีรัฐต่าง ๆ นำไปออกเป็นกฎหมายควบคุมอาคารภายในมลรัฐของตนเองโดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพิ่มเติม ทำให้กฎหมายควบคุมอาคารภายในมลรัฐมีความแตกต่างกันมาก บางข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับอาคารและบ้านเรือน ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมย่าน หรือการควบคุมความสูงของอาคาร ปรากฏอยู่ในทั้งกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายควบคุมย่าน แต่กฎหมายควบคุมย่านจะมีความเข้มงวดกว่าข้อบัญญัติควบคุมอาคาร¹⁰⁷

3. กฎหมายเกี่ยวกับทัศนียภาพของเมืองและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์

กฎหมายเกี่ยวกับทัศนียภาพของเมืองและกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์มีวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมและเพื่อประชาชน¹⁰⁸ โดยมลรัฐมีอำนาจและสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้รัฐบาลท้องถิ่นไปออกข้อบัญญัติควบคุมด้านทัศนียภาพของเมือง และในการอนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์ได้ นอกจากนั้น ชุมชนก็มีอำนาจที่จะควบคุมและจำกัดสิทธิของเจ้าของสถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ว่าจะทำอะไรกับทรัพย์สินดังกล่าวได้บ้าง เช่น ห้ามมิให้มีการการทุบทิ้ง ซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง¹⁰⁹

จากการศึกษาระบบและมาตรการทางกฎหมายของการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา พอสรุปได้ว่า การวางแผนและผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นต้องมีแผนก่อนแล้วจึงมีผังเมืองซึ่งทำโดยหน่วยงานเดียวกันและเป็นหน่วยงานที่นำแผนและผังไปสู่การปฏิบัติด้วย ซึ่งหน่วยงานที่

¹⁰⁶ คดี People v. Park Ridge (1960).

¹⁰⁷ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษานับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, 5-27 - 5-28.

¹⁰⁸ United State v. GettyBurg Electric Railway Co. (1896).

¹⁰⁹ Penn Central Transportation Co. v. New York (1978). อ้างถึงใน กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานการศึกษานับสุดท้าย โครงการศึกษา หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา, (2547), 5-39.

มีอำนาจโดยตรงในการวางแผนและผังเมืองมากที่สุด คือ รัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ระดับการวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ระดับภาค ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมตัวและประสานความร่วมมือมากกว่า ระดับมลรัฐ มีลักษณะเชิงนโยบายที่อาจอิงอยู่กับการเมืองของมลรัฐนั้น ซึ่งเป็นเพียงนโยบายโดยรวมเท่านั้น และระดับเมือง ซึ่งเป็นระดับที่มีกฎหมายแม่แบบให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่จะกำหนดและควบคุมการใช้ที่ดิน ดังนั้น แผนและผังเมืองในระดับนี้จึงมีผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการผังเมืองที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

กล่าวคือ การจัดทำผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดทำผังเมืองที่เป็นผังกายภาพโดยรวมที่เป็นเอกสารอ้างอิงทางกฎหมายได้เท่านั้น หากจะต้องบังคับหรือควบคุมการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดินแล้วจะต้องมีการออกข้อบัญญัติควบคุมย่านอีกทีหนึ่ง ซึ่งในข้อบัญญัติควบคุมย่านนั้นจะกำหนดการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารไว้อย่างละเอียด ดังนั้น ในการจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่านจึงมีกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นหรือการทำประชาพิจารณ์ตั้งแต่การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นข้อบัญญัติฉบับร่าง (ฉบับที่ได้ทำข้อบัญญัติเรียบร้อยแล้วและเตรียมเสนอต่อสภาท้องถิ่น) และขั้นสุดท้ายเป็นการประชุมรับฟังความคิดเห็นก่อนการประกาศใช้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่าน ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนความเห็น ความเข้าใจ และการสนับสนุนจากประชาชนที่มีต่อข้อบัญญัติฯ เพื่อหลีกเลี่ยงการคัดค้านและรักษาผลประโยชน์โดยรวมให้มากที่สุด

จากที่ได้ทำการศึกษากระบวนการการผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาในภาพรวม เห็นได้ว่าแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในส่วนของผังเมืองได้มีการตระหนักถึงปัญหาการพัฒนาเมืองที่ไร้ทิศทาง และพยายามใช้แนวคิดของ Smart Growth มาปรับใช้กับสภาพปัญหา และให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดทำและควบคุมผังเมืองที่มีการควบคุมย่านเป็นเครื่องมือไปสู่เป้าหมายของผังเมือง

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์การผังเมืองในแต่ละประเทศข้างต้น พบว่าแต่ละประเทศได้นำหลักการในการพัฒนาเมืองมาใช้ และนำเอามาตรการทางกฎหมายมาประกอบกับลักษณะเด่นของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ เช่น ประเทศอังกฤษเน้นในด้านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่นโยบายการวางแผนผังเมืองในผังโครงสร้าง และรายละเอียดของการพัฒนาพื้นที่ในผังท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงความต้องการ ปัญหา และความเหมาะสมในเขตพื้นที่ดังกล่าวจากมุมมองของประชาชน ตลอดจนการประกาศใช้ผังเมือง ซึ่งสามารถทำได้โดยท้องถิ่นเอง โดยมีได้แบ่งแยกการควบคุมพื้นที่แบบกำหนดเขตเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีข้อบัญญัติการควบคุมย่าน เป็นต้นว่า การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่สำหรับอยู่อาศัย หรือ

พื้นที่พาณิชยกรรม นอกจากนี้ ความหมายของความยั่งยืนในประเทศญี่ปุ่นก็ได้้นำการพัฒนาเมือง โดยยังคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมเดิม ในสภาพของเมืองโบราณ หรือเมืองแห่งวัฒนธรรม โดยมีมาตรการทางกฎหมายนำมาใช้บังคับกับเมืองแห่งวัฒนธรรมด้วย ดังนั้น เห็นควรที่จะนำหลักเกณฑ์ แนวคิด หรือมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผังเมืองของทั้งสามประเทศ (ประเทศอังกฤษ, ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น) มาปรับใช้กับการผังเมืองของประเทศไทยอย่างเหมาะสมในการที่จะสร้างความยั่งยืนของการผังเมืองของประเทศไทยต่อไป



บทที่ 3

หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง ของประเทศไทยในปัจจุบัน

การผังเมืองของสังคมไทยในอดีตมีความเป็นมาอันยาวนาน โดยมีหลักการวางผังเมืองที่ปรากฏชัดเจนตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา การผังเมืองในช่วงสมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา มีแนวคิดในการวางผังเมืองเพื่อการสร้างความปลอดภัยให้กับเมืองเป็นหลัก ต่อมาในช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย การค้าที่เจริญรุ่งเรืองทำให้เมืองเริ่มขยายตัวมีประชากรเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับความหลากหลายทางเชื้อชาติจากการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ทำให้แนวคิดการวางผังเมืองในช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายเน้นถึงการสร้างความเป็นเอกภาพและความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีการจัดระบบเมืองในระดับภาค มีการแบ่งเป็นการบริการกิจการตามพื้นที่โดยจำแนกความสำคัญของเมืองตามบทบาทหน้าที่และศักยภาพของเมือง ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการพัฒนา แต่ทั้งนี้ศูนย์กลางการปกครองยังคงอยู่ที่กรุงศรีอยุธยา สำหรับกรุงธนบุรีและช่วงต้นรัตนโกสินทร์ เป็นช่วงเวลาฟื้นฟูอาณาจักร แนวคิดของการวางผังเมืองจึงเน้นที่การสร้างความปลอดภัยและความมั่นคงของเมือง¹¹⁰

การผังเมืองแบบตะวันตกถูกนำมาใช้ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนกลาง ตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการนำคำว่า “การผังเมือง” มาใช้ครั้งแรก โดยมีแนวคิด การพัฒนาเมืองให้มีความสวยงาม ความสะอาด มีสุขอนามัย ชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ดี มีการจัดตั้งเขตสุขาภิบาลในชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่น มีการจัดระเบียบอาคาร จัดรูปแบบแปลงที่ดินให้ได้สัดส่วน เพื่อให้บ้านเมืองมีความงดงามและทันสมัยเท่าเทียมกับอารยประเทศ ซึ่งได้ยึดถือเป็นพื้นฐานในการพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทยเรื่อยมา

ขณะที่การผังเมืองในปัจจุบัน เป็นการวาง จัดทำ และใช้บังคับผังเมืองในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านการพัฒนาหรือแม้แต่การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ ทำให้การผังเมืองและการพัฒนาเมืองต้องดำเนินการควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามหลัก

¹¹⁰ สุริย์ บุญญานพวงศ์, อากร บัวคล้าย และอัยวัฒน์ โปธาณานนท์, สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 14-16.

แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ต้องมีการพัฒนาให้เกิดความสมดุลในทุกด้าน ทั้งนี้ประเทศไทยมีกรอบนโยบายในการพัฒนาและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางผังเมืองดังต่อไปนี้

3.1 นโยบายด้านการผังเมืองของประเทศไทย

กรอบนโยบายหรือแผนพัฒนาหลักในระดับประเทศของประเทศไทยจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และใน “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ดังนั้น การผังเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาเมืองจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อนำนโยบายเหล่านั้นแปลงลงสู่กฎหมายและใช้บังคับให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึงแนวนโยบายด้านการผังเมืองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1.1 การผังเมืองกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลายฉบับจะมีหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นกรอบสำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายที่กำหนดออกมานั้นจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องใด และเป็นหลักประกันว่า แม้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแนวนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะยังคงอยู่ในกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹¹¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนบัญญัติไว้ ดังนี้

แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้รัฐต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศไทยอย่างยั่งยืน โดยยึดหลักตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การจัดระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสม และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ สนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อการพัฒนา

¹¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), 43.

จังหวัด กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเองได้ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาตรา 80 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำมาซึ่งสุขภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน

แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้รัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (1) (3) และ (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติ “ให้รัฐกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ” โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และ “กำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย และรัฐต้องจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และรัฐต้องส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

จากแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนบัญญัติไว้ในแนวทางการพัฒนาต่าง ๆ แล้ว เห็นได้ว่าหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศประการหนึ่ง คือ นโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รัฐต้องปฏิรูประบบการใช้ที่ดินที่ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ตามสภาพความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น การจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมือง ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย ซึ่งการดำเนินงานของรัฐเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเหล่านี้ได้เน้นย้ำถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เฉพาะแล้วประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้นจะต้องได้รับการส่งเสริมจากรัฐ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

3.1.2 การผังเมืองกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกของประเทศไทยประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2504 ตามเงื่อนไขของธนาคารโลก ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนก่อนที่ธนาคารโลกจะพิจารณาให้ประเทศไทยกู้ยืมเงิน ปัจจุบัน พ.ศ. 2555 อยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-พ.ศ. 2559) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับจะเป็นแผน 5 ปี มีเพียงฉบับที่ 1 เท่านั้นที่มีระยะเวลา 6 ปี แผนต่าง ๆ มีสาระสำคัญโดยแบ่ง 3 ช่วงดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 แผนพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาของกรุงเทพเป็นหลักเพื่อกระจายการพัฒนาไปยังภูมิภาคอื่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-3 นี้มีแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาในระบบเศรษฐกิจและพัฒนากรุงเทพเป็นหลัก แล้วเริ่มกระจายการพัฒนาเพื่อลดช่องว่างระหว่างความเป็นเมืองไปยังภูมิภาคอื่น ๆ มีรายละเอียดดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)¹¹²

เนื่องจากแนวทางการพัฒนาที่ทั่วโลกใช้อยู่ในขณะนั้นเป็นแนวทางที่เน้นจุดศูนย์กลางที่มีความสำคัญเพียงจุดเดียว ประกอบกับประเทศไทยมีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศมาก รัฐจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ดังนั้นนโยบายในการพัฒนาประเทศจึงเน้นการพัฒนากรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของประเทศ เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีศักยภาพในการพัฒนามากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นทำเลที่ตั้ง การมีโครงข่ายการคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าแห่งอื่น ๆ โดยมีแนวคิดที่ว่าเมื่อกรุงเทพฯ มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมากแล้วจะส่งผลให้เมืองอื่น ๆ ดีขึ้นตามไปด้วย ในฉบับนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงการพัฒนารอบนอกพื้นที่เมืองอื่น ๆ แต่อย่างใด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)¹¹³

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ยังคงยึดหลักตามฉบับที่ 1 โดยลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่อเนื่องจากแผนฯ ฉบับที่ 1 และขยายขอบเขตของแผนฯ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เน้นเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ และได้เพิ่มการช่วยเหลือชาวนา ซึ่งเป็นโครงการพิเศษนอกเหนือไปจากหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

¹¹² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

¹¹³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)¹¹⁴

ได้มีการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับเศรษฐกิจ มีการกำหนดการพัฒนาสังคมและมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่หลากหลายมากขึ้น เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยเน้นการผลิตด้านการเกษตร เพิ่มรายได้ประชาชนในชนบท เพื่อลดความแตกต่างของรายได้ สร้างความเท่าเทียมในการเข้าใช้ประโยชน์จากบริการของรัฐ โดยเฉพาะการบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน จัดสรรแหล่งน้ำในประเทศ อนุรักษ์ทะเลหลวง ดำรงและพัฒนา แหล่งพลังงานในอ่าวไทยและภาคใต้ฝั่งตะวันออก

ช่วงที่ 2 แผนพัฒนาที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ

ความสำเร็จของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา โดยเฉพาะทางด้านการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริการ ก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านการเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีอัตราการจ้างงานสูง ประชาชนหลังไหลเข้ามาสู่ตลาดแรงงานเป็นจำนวนมาก ทำให้เมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งในกรุงเทพมหานครและในเมืองหลักของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ลักษณะการเติบโตของเมืองเป็นการขยายตัวของกิจกรรมการใช้ที่ดินและอาคาร ตามเส้นทางคมนาคมได้แก่นนสายหลัก ทางหลวง และแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น ส่วนพื้นที่ด้านในกลับถูกทิ้งให้มีการพัฒนาอย่างไร้ทิศทาง และพื้นที่ว่างที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ การพัฒนาโดยขาดระบบดังกล่าว ทำให้เป็นการยากที่รัฐบาลจะจัดบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและปัญหาของเมืองตามมา เช่น ปัญหามลพิษ ปัญหามลพิษน้ำ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจสุขอนามัยของผู้ที่อยู่ในเมืองเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง โดยนำการผังเมืองเข้ามาบัญญัติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญออกไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)¹¹⁵

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อให้มีการกระจายการตั้ง

¹¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

ถิ่นฐานชุมชนระดับเมืองให้สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร ดังนั้น จากการการพัฒนาเมืองหลัก กรุงเทพมหานครแต่เพียงแห่งเดียว ก็ให้มีการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นศูนย์กลางที่กระจายความเจริญออกไปสู่ชนบท ในขณะเดียวกันก็จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมแออัดที่เป็นอยู่แล้วในกรุงเทพมหานครให้อยู่สภาพที่ดีขึ้น โดยมีแนวนโยบายและมาตรการทางด้านการผังเมืองเกี่ยวกับการวางแผนและควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง โดยการเร่งจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

เห็นได้ว่า นอกจากรัฐจะใช้การผังเมืองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานครแล้ว ในส่วนการกระจายการบริการขั้นพื้นฐานของรัฐสำหรับชุมชนในเมือง ยังกำหนดให้เร่งปรับปรุงผังเมืองและดำเนินการจัดทำแผนงานขยายบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองหลักในภาคต่าง ๆ เป็นประการแรก เพื่อสนองนโยบายการพัฒนาเมืองหลักให้เป็นศูนย์กลางของความเจริญและสังคม และป้องกันมิให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกันกับที่ประสบอยู่ในนครหลวง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)¹¹⁶

การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมานั้น ได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ทรัพยากรเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรที่ดิน พลังงาน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ได้ถูกทำลายและนำมาใช้อย่างสิ้นเปลืองและขาดการอนุรักษ์ ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาก็ได้ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทางสังคม และสร้างความแออัดในเขตเมืองมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางด้านวัฒนธรรม ค่านิยม สุขภาพจิต และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้กำหนดแนวทางที่จะกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยคัดเลือกพัฒนา “พื้นที่เฉพาะ 5 แห่ง”¹¹⁷ และ “พัฒนาระบบเมือง” ในส่วนภูมิภาคให้เข้ามามีส่วนเสริมในการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมให้ได้ผลยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ พัฒนาระบบเมืองหลักเมืองรอง และชุมชนชนบทให้ประสานกัน เพื่อเป็นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ขณะเดียวกันก็พัฒนากรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลให้กระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคด้วย

¹¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹¹⁷ ได้แก่ พื้นที่เฉพาะแถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทย ภาคตะวันตก บริเวณชายแดนของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ยังมีมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมืองในส่วนของการปรับปรุงกระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายที่ล้าหลังให้สามารถสนับสนุนการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายผังเมือง การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การควบคุมอาคาร กฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับปรุงบูรณะท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร รวมทั้งระเบียบข้อบังคับทางการเงินด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)¹¹⁸

สืบเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้กำหนดแนวทางที่จะกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยจัดทำโครงการพัฒนาระบบเมืองหลักและพื้นที่เฉพาะขึ้น เพื่อชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครลงให้ได้ในอนาคต ซึ่งประกอบด้วยการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จัดทำระบบการพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาค รวมทั้งการศึกษาความเป็นไปได้เพื่อการเตรียมการสำหรับพื้นที่เฉพาะบางแห่ง โดยการเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานในเขตเมือง ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะสามารถทำการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศได้

ช่วงที่ 3 แผนพัฒนาที่ได้รับเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นแนวทางการพัฒนา

ประเทศไทยได้นำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกระแสโลกมาปรับใช้ในกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน โดยแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาสู่ความยั่งยืนมากขึ้น จากที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอื่นๆ ตามแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น โดยมีรายละเอียดในแต่ละแผนฯ ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)¹¹⁹

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มุ่งให้การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยเพิ่มมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมกับการรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกัน ก็มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มาก

¹¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

ยิ่งขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมโทรมลงไป

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)¹²⁰

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดที่มุ่งเน้น “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” โดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นแบบองค์รวม พร้อมทั้งมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันอย่างสมดุล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)¹²¹

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ัญเชิญ “หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาที่มุ่งสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนปรากฏในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดความสมดุลของการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคมในการขับเคลื่อนการพัฒนา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)¹²²

ช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของต้นและระบบให้มีภูมิคุ้มกัน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยยังัญเชิญ “หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการ เป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลาง” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

¹²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹²² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554, 19 ตุลาคม 2549, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และให้ความสำคัญต่อสังคมจากทุกส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการในทุกขั้นตอนของแผนฯ พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติ รวมทั้งติดตามตรวจสอบผลดำเนินการตามแผนอย่างต่อเนื่อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)¹²³

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) เป็นกรอบทิศทางในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังคงน้อมนำเอา "หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นี้ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชนระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้ง ร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ "สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง" เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน

3.1.3 นโยบายการพัฒนาเมืองเพื่อความยั่งยืนอื่น ๆ ในปัจจุบัน

แนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน นอกจากที่ปรากฏตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ยังมีนโยบาย แผน และมาตรการด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในภาพรวมและรายสาขาที่ประกาศใช้จำนวนมาก เช่น นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 นโยบายที่ดินแห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ เป็นต้น และเนื่องจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นปัญหาระดับพื้นที่ จึงมีการจัดทำนโยบายและแผนระดับพื้นที่ เช่น แผนแม่บทโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยลุ่มน้ำก้อและลุ่มน้ำหูน จังหวัดเพชรบูรณ์ แผนการจัดการการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเก่า เป็นต้น รวมทั้งยังมีมาตรการทางการคลังและมาตรการทางการเงินที่เป็นมาตรการสำคัญในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹²⁴

¹²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559, 26 ตุลาคม 2554. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹²⁴ ดวงจันทร์ อาภาวัชรุณย์ เจริญเมือง, เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย: กรณีเมืองเชียงใหม่, 7-9.

3.2 กฎหมายผังเมืองของประเทศไทย

กฎหมายผังเมืองของประเทศไทยมีมาเป็นเวลากว่า 60 ปีแล้ว เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495¹²⁵ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เป็นธรรมแก่ราษฎร และไม่มี ความชัดเจนทำให้ยากแก่การปฏิบัติ¹²⁶ จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹²⁷ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของประเทศไทย ดังนี้

3.2.1 ลักษณะของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹²⁸ เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปสำหรับกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองและวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง หากมีการใช้บังคับผังเมืองในท้องที่ใดก็จะออกกฎหมายเฉพาะอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ:

กรณีของผังเมืองรวม ให้ออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม มีกำหนดอายุการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี¹²⁹ และ

กรณีของผังเมืองเฉพาะ ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไม่ได้บัญญัติอายุการบังคับใช้ไว้ ให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี¹³⁰

ความหมายและประเภทของผังเมือง

การวางแผนผังเมืองเป็นการเตรียมที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยการพิจารณาจากหน้าที่และขอบเขตของเมืองนั้น ๆ ที่ถูกกำหนดมาจากแผนพัฒนาระดับที่สูงกว่า โดยผู้มีหน้าที่

¹²⁵พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 69, ตอนที่ 16, (11 มีนาคม 2495), 365-382.

¹²⁶เช่น ไม่มีบทบัญญัติให้ความหมายคำว่า “การผังเมือง” หรือประเภทของผังเมืองไว้ แต่ใช้คำว่า “โครงการ” แทน หรือในกรณีของการคำนวณเงินสร้างถนนจากเจ้าของที่ดินที่ต้องชำระ หากไม่ชำระก็จะถูกยึดที่ดินแล้วขาดทอดตลาด ตามความในมาตรา 4 มาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495

¹²⁷พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ เล่ม 92, ตอนที่ 33, (13 กุมภาพันธ์ 2518), 8-66.

¹²⁸มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 99, ตอนที่ 33, (5 มีนาคม 2535), 9. และพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 109, ตอนที่ 10, (14 กุมภาพันธ์ 2535), 1-4.

¹²⁹พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26

¹³⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41

หลักในการวางผังเมือง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่จัดวางผังเมืองทั่วประเทศ ทั้งผังเมืองตามกฎหมายและผังเสนอแนะการพัฒนา¹³¹

1. ผังเมืองตามกฎหมาย

ความหมายและประเภทของผังเมืองตามกฎหมาย สามารถพิจารณาได้จากคำนิยามของคำว่า “การผังเมือง” ตามมาตรา 4 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติว่า “การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งคุณลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ” ฉะนั้น ตามกฎหมายการผังเมืองจึงจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง¹³²

จากคำนิยามดังกล่าว ผังเมืองรวม (general plan) มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายหรือโครงการอย่างกว้าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมในพื้นที่เมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ซึ่งปกติผังเมืองรวมจะทำในท้องที่ชุมชนหนาแน่น มีความเจริญในระดับเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลที่เป็นศูนย์กลางของจังหวัดทำหน้าที่หลักในการบริการภายในจังหวัด เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในลำดับต่อไป โดยมีหน่วยงานหลักในการจัดทำผังเมืองรวม คือ กรมโยธาธิการและการผังเมือง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถวางและจัดทำผังเมืองรวมเองได้โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการผังเมืองก่อน

¹³¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง, ผังประเทศ พ.ศ. 2600, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 3-4.

¹³² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสอง

2) ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง¹³³

จากคำนิยามดังกล่าว ผังเมืองเฉพาะ (specific plan) จึงมีลักษณะเป็นมาตรการทางผังเมืองที่กำหนดรายละเอียดรูปแบบการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น ๆ เพื่อนำไปใช้บังคับปฏิบัติจริงในท้องที่ ที่อาจเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ การจำกัดสิทธิบางประการในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น การจัดทำผังเมืองเฉพาะ ท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม หรือท้องถิ่นจะร้องขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองร่วมเป็นผู้จัดทำก็ได้

2. ผังเสนอแนะการพัฒนา

นอกจากผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะอันเป็นการวางและจัดทำผังเมืองในเขตพื้นที่ชุมชนที่เป็นเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กรมโยธาธิการและผังเมืองยังได้จัดทำผังเสนอแนะการพัฒนา¹³⁴ เนื่องจากชุมชนในระดับศูนย์กลาง หรือหมู่บ้านขนาดใหญ่ รวมทั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างมีความสำคัญในการพัฒนาเพื่อรองรับความเจริญจากศูนย์กลางโดยรอบ จึงจำเป็นต้องกำหนดการใช้ที่ดิน การจัดการบริการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้เกิดความสอดคล้องกับการเจริญเติบโตในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้การปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การผังเมือง จากความหมายในมาตรา 4 ได้กล่าวถึงการดำเนินการให้เป็นไปตามการผังเมืองเพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ 1.ผังเมืองรวม และ 2.ผังเมืองเฉพาะ ฉะนั้นแล้ว ผังเสนอแนะการพัฒนาจึงเป็นการวางผังที่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่ได้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 แต่เป็นการได้รับมอบหมายจากรัฐให้จัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการประสานการพัฒนาชุมชนเมือง และการพัฒนาชนบทให้มีความสอดคล้องและความสมดุลกัน ทั้งนี้ ผังเสนอแนะการพัฒนา ได้แก่¹³⁵

¹³³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสาม

¹³⁴ กรมการผังเมือง, การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช, (กรุงเทพฯ: พิริน্দงกรุ๊ป, 2542), 119-120.

¹³⁵ กรมโยธาธิการและผังเมือง, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร ผังประเทศ ปี พ.ศ. 2560, (กรุงเทพฯ: ปัญญา คอนซัลแตนท์, 2552?), 119 - 120. และดวงจันทร์ อาภาวัชรุณย์ เจริญเมือง ธนสวรรค์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, รายงานฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของกiewtoและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 3-15.

1. ผังประเทศ เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ด้านการผังเมืองของประเทศ เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ทุกระดับให้สอดคล้องกับบทบาทและศักยภาพของพื้นที่ โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทย กำหนดทิศทางและนโยบายระยะยาว 50 ปี และได้มีการจัดทำผังกลยุทธ์ระยะเร่งด่วน 5 ปี ระยะ 10 ปี และ ระยะ 15 ปี

2. ผังภาค (Regional plan) เป็นแผนพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพระดับภาคในระยะยาว ซึ่งพิจารณาจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการใช้พื้นที่ เพื่อให้เห็นภาพรวมของภาค ทั้งนี้ผังภาคจะประกอบด้วย ผังการใช้ที่ดิน ผังระดับชุมชน แผนผังโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง แผนผังการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ผังภาคนี้จะเป็นแม่บทให้แก่งานวางแผนโครงสร้างจังหวัด และผังระดับย่อยลงไป

3. ผังโครงสร้างจังหวัด (Structure plan) เป็นแผนพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพระดับจังหวัด โดยการนำข้อเสนอของแผนพัฒนาต่าง ๆ ตลอดจนข้อเสนอของผังภาคมาเสนอเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่เมืองและชนบทในจังหวัดให้สอดคล้องกัน ผังโครงสร้างจังหวัดประกอบไปด้วย แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังระบบชุมชน แผนผังโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง และแผนผังการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

4. ผังพัฒนาชุมชนสุขาภิบาล (Development plan) เป็นผังในลักษณะเดียวกันกับผังเมืองรวม แต่เป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางการบริการ มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับผังเมืองรวม แต่เป็นข้อเสนอแนะตามหลักการผังเมืองเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบคมนาคม และสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

5. ผังพัฒนาชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบล (Rural development plan) เป็นผังลักษณะเดียวกับผังโครงสร้างจังหวัด แต่อยู่ในกรอบของจังหวัดโดยสัมพันธ์กับตำบลต่าง ๆ ในพื้นที่โดยรอบ และสนับสนุนการเติบโตของชุมชนในระดับหมู่บ้านที่เป็นศูนย์กลางในพื้นที่ชนบทและสุขาภิบาล หรือเทศบาลที่เป็นศูนย์กลางให้บริการกับตำบล

6. ผังเฉพาะกิจ (Project plan) เป็นผังพัฒนาเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะพื้นที่ เช่น ศูนย์ราชการ สวนสาธารณะ การปรับปรุงที่ราชพัสดุ

3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ถือเป็นกฎหมายหลักสำหรับการจัดทำและใช้บังคับให้เป็นไปตามการผังเมือง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพียงฉบับเดียวไม่สามารถที่จะใช้บังคับหรือส่งเสริมให้การผังเมืองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ได้ จำเป็นต้องมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับความคู่ไปกับกฎหมายผังเมืองด้วยซึ่งกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นมีอยู่จำนวนหลายฉบับและมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง¹³⁶ เช่น

3.2.2.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹³⁷

กฎหมายควบคุมอาคาร คือ กฎหมายที่ต้องการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงามและมีการจัดการด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายควบคุมอาคารนี้ไม่ได้ใช้บังคับทั่วประเทศ แต่จะใช้บังคับในท้องที่ที่มีความเจริญ มีการก่อสร้างอาคารค่อนข้างหนาแน่น และหากท้องที่ใดต้องการควบคุมการก่อสร้างให้อาคารมีความสวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย มีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยจะต้องประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในท้องที่นั้น ๆ เสียก่อน กฎหมายควบคุมอาคารจึงมีผลบังคับใช้ หรือหากเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองก็ให้ใช้กฎหมายนี้บังคับตามเขตของผังเมืองรวมนั้น โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอีก แต่สำหรับอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และโรงแรมสห ให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับได้ไม่ว่าท้องที่ที่อาคารตั้งนั้นอยู่จะมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือไม่ก็ตาม¹³⁸

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงเป็นกฎหมายหลักที่ใช้สำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองที่วางเอาไว้ ดังนั้น จึงต้องใช้กฎหมายฉบับนี้ควบคู่กันไปด้วย เพื่อใช้ควบคุมลักษณะทางกายภาพของอาคาร ด้านการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง สถาปัตยกรรมการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร โดยการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในรูปของกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งกฎกระทรวงนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่ให้บังคับเป็นการทั่วไป และประเภทที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการควบคุมอาคาร ในส่วนของข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาล สามารถออกข้อบัญญัติกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ได้ เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เช่น กำหนดพื้นที่เว้นว่างในการก่อสร้างอาคารแต่ละประเภท

¹³⁶ ปรียญา กิจกรณทิกิจ, บัญญัติกฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม, 179.

¹³⁷ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 109, ตอนที่ 10, (14 พฤษภาคม 2522), 1-43.

¹³⁸ สำนักงานผังประเทศและผังภาค, การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร, สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2554, จาก http://www.dpt.go.th/nrp/about1/law_national/0706-191-070250-building.pdf, 6.

3.2.2.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹³⁹

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้คำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ และป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม จึงให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิดหรือขนาดใด เป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ ยังให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบอุตสาหกรรมได้

การที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม ควบคุมโรงงานและกำหนดเขตประกอบอุตสาหกรรม จึงสามารถดำเนินการให้ สอดคล้องกับข้อกำหนดและรายละเอียดของผังเมืองรวมที่ได้วางไว้ นอกจากนี้ ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย ยังสามารถที่จะสั่งหยุดการประกอบกิจการ หรือสั่ง ให้แก้ไขปรับปรุงโรงงานที่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสาธารณสุขหรือขัดต่อข้อกำหนดของ ผังเมืองรวมได้

3.2.2.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535¹⁴⁰

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการ หรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การจำกัดสิ่ง ปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้า ในที่หรือทางสาธารณะ นอกจากนี้ ยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสถานะความ เป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ปฏิบัติให้มีการพัฒนาตามผังเมืองรวม สามารถใช้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการอนุญาตให้หรือมิให้ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ สอดคล้องกับแผนผัง และข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้

3.2.2.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹⁴¹

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มี จุดมุ่งหมายในการพัฒนาคุณภาพของชีวิต และรักษาคุณภาพของธรรมชาติให้คงอยู่ต่อไป ซึ่ง วัตถุประสงค์ในการรักษาคุณภาพของธรรมชาติที่สำคัญ คือ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการ

¹³⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 44, (9 เมษายน 2535), 62-81.

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 44, (9 เมษายน 2535), 62-81.

¹⁴¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 37, (4 เมษายน 2535), 1-43.

ควบคุมมลพิษ พระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวถึง การจัดทำแผนพัฒนา รวมทั้ง กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะงานคล้ายคลึงกับการวางผังเมือง เพื่อส่งเสริมและรักษาภาวะแวดล้อมของเมืองและชนบท โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ และกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้

3.2.2.5 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551¹⁴²

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มีหลักการในการปรับปรุงดินที่มีปัญหาต่อการเกษตรและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมไว้เพื่อความอุดมสมบูรณ์ของดิน และเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ นอกจากนั้น ยังมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองรวม เช่น การวางนโยบาย และแผนการใช้ที่ดิน การพิจารณา กำหนดและจำแนกประเภทที่ดิน กำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน ซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินนี้ การวางผังเมืองจะต้องพิจารณาถึงแผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินด้วย

3.2.2.6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530¹⁴³

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นเครื่องมือสำหรับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเวนคืน ดังนี้

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นแก่การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การดำเนินการตามผังเมืองรวมนั้น อาจจะต้องเวนคืนที่ดินเพื่อความจำเป็น การก่อสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ก็ต้องอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ ส่วนการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะนั้นอาจใช้พระราชบัญญัติบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นเวนคืนก็ได้

¹⁴²พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 27ก, (5 กุมภาพันธ์ 2551), 106-115.

¹⁴³พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 104, ตอนที่ 164, (19 สิงหาคม 2530), 1-25.

3.2.2.7 พระราชบัญญัติว่าด้วยความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535¹⁴⁴

สาระสำคัญคือ การกำหนดให้ผู้ครอบครองอาคาร ห้องแถว ห้างร้าน โรงงาน โรงแรม โรงมหรสพ หรือ ภัตตาคาร มีหน้าที่ช่วยเจ้าพนักงานท้องถิ่นดูแลรักษาความสะดวกทางเท้าหน้าอาคาร และให้ผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินจัดทำความสะดวกไม่ปล่อยให้พืช ต้นไม้ หรือหญ้าขึ้นรกรุงรัง

พระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาใช้เพื่อการพัฒนาตามผังเมืองรวมได้ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคารใดซึ่งตั้งอยู่ริมถนน ซ้ำรูดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพเป็นที่น่ารังเกียจไม่อาจแก้ไขได้ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองจัดการรื้อถอน

3.2.2.8 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹⁴⁵

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้ดินและการควบคุมอาคารที่เกี่ยวกับโบราณสถานนั้น เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถาน กำหนดให้อำนาจอธิบดีประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และให้อำนาจกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถาน

เนื่องจากผังเมืองรวมมีทั้งพื้นที่เพื่อทำการอนุรักษ์ ควบคุมการพัฒนาและพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา ดังนั้น การปฏิบัติตามผังเมืองรวมที่วางไว้จึงจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัตินี้ควบคู่กันไปด้วย

การปฏิบัติให้เป็นไปตามการผังเมือง นอกจากอาศัยกฎหมายผังเมืองเป็นหลักในการดำเนินการแล้ว ยังต้องอาศัยกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการดำเนินการด้วย ซึ่งในบางครั้งก็อาจเกิดปัญหาเป็นอุปสรรคในการดำเนินการได้ หรือบางกรณีที่กฎหมายไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตาม เช่น กรณีที่นายกเทศมนตรี เมืองหาดใหญ่ทำหนังสือเสนอแนะต่อคณะกรรมการผังเมือง เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2533 ว่าผังเมืองรวมควรกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารที่ว่าง และกำหนดความสูงของอาคารไว้ด้วย และเรื่องกำหนดแนวอาคาร ควรให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เช่นกรณีการกำหนดเขตทาง ท้องถิ่นกำหนดแนวนอนไม่รวมทางเท้า ทางผังเมืองกำหนดแนวนอนรวมทางเท้าด้วย หรือ กรณีบทความในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ก้าวใหม่ของการวางผังเมืองในประเทศไทย ระบุว่า อุปสรรคปัญหา

¹⁴⁴พระราชบัญญัติว่าด้วยความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 15, (28 กุมภาพันธ์ 2535), 28-42.

¹⁴⁵พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 78, ตอนที่ 66, (29 สิงหาคม 2504), 680-698.

สำคัญประการหนึ่งก็คือกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ซึ่งรวมทั้งตัวบทของผังเมืองเอง ด้วย กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายอุตสาหกรรม กฎหมายสาธารณสุข ฯลฯ เป็นอุปสรรคและปัญหาที่จะต้องพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน และกฎหมายต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนที่สามารถปฏิบัติได้โดยไม่คลุมเครือ เพราะปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่คลุมเครือทำให้มีการหลีกเลี่ยงและเป็นอุปสรรคต่อประชาชนหรืออาสาสมัคร ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือในการวางผังเมือง¹⁴⁶

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เป็นเพียงกฎหมาย แผนผังและข้อกำหนด ที่เป็นแม่บทในการพัฒนาเมืองเท่านั้น แต่การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ นอกจากอาศัยข้อกำหนดแม่บทตามผังเมืองรวมดังกล่าวแล้ว ยังต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและกฎหมายเฉพาะเรื่อง ในการควบคุมให้เป็นไปตามการผังเมือง มิฉะนั้นแล้วอาจจะเกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการด้วย

3.3 กระบวนการทางผังเมืองตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การผังเมืองของประเทศไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการทางผังเมือง ที่ให้อำนาจองค์กรและเจ้าหน้าที่ในการบริหาร และดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมือง การใช้บังคับผังเมือง และการปรับปรุงผังเมือง โดยมีหลักเกณฑ์ตามประเภทของผังเมือง คือ ผังเมืองรวม ซึ่งเป็นแผนผังนโยบายหรือเค้าโครงอย่างกว้าง ๆ และ การผังเมืองเฉพาะ เป็นแผนผังรายละเอียดเฉพาะบริเวณ ทั้งนี้รายละเอียดขององค์กรและเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการทางผังเมืองของทั้งสองประเภท มีดังนี้

3.3.1 องค์กรและเจ้าหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการวางและจัดทำผังเมือง การใช้บังคับผังเมืองไว้ดังนี้

¹⁴⁶ มติ ตั้งพานิช, ความจำเป็นของการเข้ามามีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือในการวางผังเมือง, ข่าววารสารสำนักผังเมือง, 59, (2537), 8-9.

1. เจ้าพนักงานการผัง

กรณีที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางจัดทำ หรืออนุมัติผังเมืองรวมและ/หรือผังเมืองเฉพาะ เจ้าพนักงานการผัง หมายความว่า เจ้าพนักงานการผังตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่มีการบังคับใช้ผังเมืองรวม ซึ่งเจ้าพนักงานการผังในที่นี้หมายถึง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ในกรณีที่มีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า ผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ¹⁴⁷

ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานการผังไว้หลายประการเช่น การจัดทำหรือวางท่อน้ำ ทาระบาย สายไฟเป็นต้น และยังต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการวางและจัดทำดำเนินการให้เกิดมีผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะด้วย รวมทั้งอำนาจในการดำเนินการเพื่อการผังเมืองไว้ในพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงต่าง ๆ ด้วย

2. เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ ได้แก่ ในเขตเทศบาล หมายความว่า คณะเทศมนตรี ในเขตสุขาภิบาล หมายความว่า คณะกรรมสุขาภิบาล ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน ในเขตกรุงเทพมหานคร หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือหัวหน้าเขตซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ทำการแทน¹⁴⁸

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการผังเมืองไว้หลายประการ โดยหลักคือมีหน้าที่ดำเนินการและปฏิบัติการให้มีการออกผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เช่น การปิดประกาศการวางและจัดทำผังเมือง การดำเนินการให้เป็นไปตามผัง รวมทั้งตรวจและอนุญาตการก่อสร้าง การจัดแบ่งที่ดิน รื้อถอนปรับปรุงอาคารตามบทบัญญัติในผังเมืองเฉพาะด้วย

3. คณะกรรมการผังเมือง

คณะกรรมการผังเมือง เป็นคณะกรรมการกลางระดับประเทศ ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกระบวนการต่าง ๆ ของผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ที่เริ่มตั้งแต่การวางและจัดทำผังเมือง พิจารณาให้ความเห็นชอบและคำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงผังเมือง เป็นผู้วินิจฉัยตัดสินปัญหาในการวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งการบังคับใช้ผังเมืองด้วย คณะกรรมการผังเมืองยังทำ

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4

หน้าที่ถ่วงดุลอำนาจระหว่างกรมโยธาธิการและผังเมืองกับส่วนท้องถิ่นในปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผังเมือง

คณะกรรมการผังเมือง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกิน 7 คน และผู้แทนสถาบันองค์กรอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมือง ที่ต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ไม่เกิน 7 คน เป็นกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ กรณีที่เป็นการวาง จัดทำ หรืออนุมัติผังเมืองรวมในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการร่วมด้วย¹⁴⁹

4. คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นวางและจัดทำขึ้น โดยการให้คำปรึกษาและความเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางหรือจัดทำขึ้น ทั้งนี้คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจะจัดการประชุมครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งเพื่อพิจารณาผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้น โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี และกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องจัดผู้แทนไปชี้แจงแสดงเหตุผลและรายละเอียด หรือเสนอข้อปรึกษาเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เมื่อคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมมีความคิดเห็นประการใดให้แจ้งกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเป็นลายลักษณ์อักษร (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2518 ข้อ 5)

การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในแต่ละท้องที่ที่วางผังเมืองรมนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดนั้น ๆ มีอำนาจแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ในท้องที่ที่วางผังเมืองรมนั้น และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 21 คน แต่กรณีที่มีการวางผังเมืองรวมเป็นการวางและจัดทำขึ้นในท้องที่คาบเกี่ยวตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป จึงจะให้คณะกรรมการผังเมือง เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาผังเมืองรวม¹⁵⁰

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 6

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21

5. คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการที่แต่ตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในเขตพื้นที่บังคับใช้ผังเมืองเฉพาะนั้น มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระ ๆ สองปี ในการบริหารการผังเมืองในพื้นที่ที่บังคับใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ โดยมีอำนาจในการพิจารณา สั่งการ หรืออนุมัติเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การรื้อย้าย หรือตัดแปลงอาคารเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹⁵¹

6. คณะกรรมการอุทธรณ์

คณะกรรมการอุทธรณ์นี้เป็นคณะกรรมการสูงสุด มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของประชาชนที่มีต่อการดำเนินการตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการผังเมือง กรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการเหล่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมในกรณีมีข้อร้องทุกข์ขึ้นมา เพราะผู้ที่เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองชุดอื่นจะมาเป็นกรรมการอุทธรณ์ด้วยไม่ได้

คณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วย รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง 1 คน เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐศาสตร์ 1 คน เป็นกรรมการ และให้ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใด เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

นอกจากนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ แต่ทั้งนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการผังเมืองหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองในขณะเดียวกันไม่ได้¹⁵²

7. กรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมือง¹⁵³ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ประจำในการผังเมืองตามระบบราชการ กล่าวคือ กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ทุกประการที่เจ้าพนักงานการผังเมืองและเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีและปฏิบัติอยู่เช่นเดียวกัน ภาระหน้าที่ที่พนักงานการผังเมืองหรือ

¹⁵¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 50-52

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71

¹⁵³ ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อจากสำนักงานผังเมือง เป็นกรมการผังเมือง และกรมโยธาธิการและผังเมืองในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 27

พนักงานท้องถิ่นไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ ก็อาจมอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ นอกจากนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองยังต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ทุกประการตามที่คณะกรรมการและอนุกรรมการทุกคณะสั่งการหรือมอบหมายให้ปฏิบัติด้วย

8. ประชาชนที่เกี่ยวข้องในเขตผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

โดยหลักในทางกฎหมายแล้วประชาชนในเขตผังเมืองรวมและเขตผังเมืองเฉพาะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะไว้หลายขั้นตอนตามหลักการของการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นที่มีการวางผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ มีสิทธิเข้าไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นในการและจัดทำผังเมือง โดยการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ โดยในระหว่างการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมือง ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถทำคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดได้ตลอดเวลา คำร้องขอแก้ไขนี้จะรับพิจารณาโดยคณะกรรมการผังเมือง นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ต้องประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามข้อกำหนดผังเมืองยังมีสิทธิอุทธรณ์ ซึ่งจะได้รับพิจารณาจากคณะกรรมการอุทธรณ์ ที่อยู่ในระดับสูงกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการทุกชั้น ตลอดจนคณะกรรมการทุกคณะด้วย หากประชาชนไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดใด ๆ ก็ยังอาจเสนอเรื่องของตนไปยังศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาชี้ขาดได้ด้วย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหลายคณะ ตลอดจนประชาชนผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมือง เป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะดำเนินการเองตามหลักการกระจายอำนาจ ฉะนั้น จึงมีการคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และระหว่างกรมโยธาธิการและผังเมืองกับท้องถิ่น มิให้คณะใดคณะหนึ่งมีอำนาจเอาไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมและประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปได้

ทั้งนี้ ประเสริฐ ศักดิ์ธนากุล¹⁵⁴ ได้กล่าวถึงอำนาจทั่วไปของกรรมการและเจ้าพนักงานต่าง ๆ ไว้ในมาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย ดังนี้

1. การปฏิบัติการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงาน และคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารหลักฐาน หรือสิ่งที่เกี่ยวข้องมาประกอบพิจารณาได้

¹⁵⁴ ประเสริฐ ศักดิ์ธนากุล, มาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: ไบรลลี่ นาย, 2545), 138-139.

2. เขตที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจฯ ท้องที่มีภูมิกะทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และท้องที่ได้ตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานผัง กรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ของพนักงานดังกล่าว ในการปฏิบัติการตามหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรืออาคารในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อสอบถามข้อเท็จจริง หรือขอเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษาที่ดิน หรืออาคารนั้น และเพื่อกระทำการใด ๆ ที่จำเป็น

3. พนักงานของเจ้าหน้าที่ดำเนินการมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรืออาคารซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เพื่อตรวจสอบซ่อมแซม บำรุงรักษาหรือตรวจสอบสภาพที่โล่งในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก

3.3.2 ผังเมืองรวม

ผังเมืองรวม หมายถึง “แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้ง มาตรการการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม หรือบรรลู่วัตถุประสงค์ของการผังเมือง”¹⁵⁵ ดังนั้น ผังเมืองรวมจึงเป็นแผนชนิดหนึ่งที่ใช้สำหรับการพัฒนาเมืองด้านกายภาพ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในผังลำดับต่อไป โดยองค์ประกอบของผังเมืองรวม¹⁵⁶ ประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
2. แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
3. แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ พร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการ หรือบางการ ดังต่อไปนี้ แผนผังการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังโครงการกิจการสาธารณูปโภค
4. รายการประกอบแผนผัง
5. นโยบาย มาตรการและวิธีการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17

3.3.2.1 ผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้กำหนด องค์กรหรือผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ไว้ในมาตรา 18 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนี้“เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้น จะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นเองก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน”

ดังนั้น สามารถพิจารณาได้ว่า องค์กรหรือผู้มีอำนาจในการจัดทำผังเมืองรวมตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้แก่

1. กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นองค์กรหลักในการจัดทำผังเมืองรวม
2. เจ้าพนักงานท้องถิ่น สามารถวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นเองได้ แต่ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน (โดยการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองนั้นเป็นดุลพินิจที่ต้องพิจารณาภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐและการพัฒนาประเทศโดยรวม ประกอบกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ทั้งนี้ ตั้งแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติผังเมืองจนถึงปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในเมืองต่างกว่า 160 แห่งทั่วประเทศ ในจำนวนนี้มีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเพียงผังเมืองเดียวที่ได้วางและจัดทำโดยกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹⁵⁷

3.3.2.2 วิธีการวางและจัดทำผังเมืองรวม

มาตรา 14 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ “การวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้” แต่ในกรณีที่ท้องที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้มีเอกสารสำคัญในการแสดงกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินที่แน่นอนและมีหลักฐานอื่นจนอาจวางและจัดทำผังเมืองได้โดยไม่ต้องทำการสำรวจ ท้องที่นั้นก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกา ส่วนในกรณีที่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาก็ให้ระบุนายการดังนี้¹⁵⁸

¹⁵⁷ นพรัตน์ คาปนันท, บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย ใน เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง มหานคร, 24 มกราคม 2543, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 6.

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 14 วรรคแรก

วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

1. เจ้าพนักงานการผัง

2. เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราช

กฤษฎีกา

3. กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

เมื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการวางผังเมืองรวม มีผลให้ “เจ้าพนักงานการผัง” มีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรืออาคารซึ่งอยู่ในท้องที่ที่จะทำการสำรวจ กำหนดเขตที่ดินที่จะให้เป็นผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะแล้วแต่กรณี เพื่อทำการสอบถามข้อเท็จจริงหรือขอคูเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษาที่ดินหรืออาคารนั้น และเพื่อการกระทำใด ๆ เท่าที่จำเป็น นอกจากนั้น ยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน¹⁵⁹ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ให้หมดอายุการใช้บังคับเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม¹⁶⁰

ทั้งนี้ วิธีการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ

1. กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะต้องดำเนินการดังนี้

1) เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นควรให้มีการวางผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ และให้มาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (มาตรา 19 วรรคแรก)

2) กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดให้มีการโฆษณาแจ้งให้ประชาชนทราบ และจัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 19 วรรคสอง)

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในแต่ละท้องถิ่น (มาตรา 21 วรรคแรก)

4) ผังเมืองรวมที่วางเสร็จแล้ว จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 22)

5) ผังเมืองรวมที่ผ่านความเห็นชอบแล้ว นำไปปิดประกาศ 90 วันเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอแก้ไข (มาตรา 23) ในกรณีที่มีการร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในผังเมือง

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 15

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16

รวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมความเห็น (มาตรา 24)

6) นำผังเมืองรวมที่ปรับปรุงแก้ไขและผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการประกาศเป็นกฎกระทรวง (มาตรา 25)

2. เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะต้องดำเนินการดังนี้

1) เมื่อเห็นสมควรให้มีการวางและจัดทำผังเมืองรวม เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองอาจให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามคำขอ (มาตรา 18)

2) เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการโฆษณาแจ้งให้ประชาชนทราบ และจัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 19 วรรคสอง) และส่งผังเมืองรวมที่ทำสำเร็จแล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณา (มาตรา 20)

3) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอความเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่ท้องถิ่นจัดทำขึ้นหรือเสนอคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 22)

ส่วนขั้นตอนการปิดประกาศและการร้องขอแก้ไขจะเป็นขั้นตอนเดียวกันกับกรณีการวางและจัดทำผังเมืองโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

3.3.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การผังเมืองเป็นรูปแบบหนึ่งของการวางแผน ที่ต้องคำนึงถึงวิสัยทัศน์ บทบาท และความสำคัญของชุมชนเป็นหลักในการวางแผน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในการวางแผนเพื่อการพัฒนา โดยทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความคิดและสร้างจิตสำนึกที่จะเข้ามารับผิดชอบ ร่วมกันในการกำหนดอนาคตของการพัฒนาเมืองให้เกิดความยั่งยืน โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนด ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

1. กรณีพนักงานท้องถิ่นมีส่วนร่วม (มาตรา 19 วรรคแรก)

เมื่อจะมีการวางผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ในกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางผังตามกฎหมายกำหนด ต้องแจ้งให้พนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นได้ทราบว่าจะมี

การวางและจัดทำผังเมือง ณ ท้องที่นั้น พนักงานท้องถิ่น ในท้องที่ดังกล่าวสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการได้โดยการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผัง

2. ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม (มาตรา 19 วรรคสอง)

ในระหว่างการจัดวางผัง ต้องมีการสำรวจ จัดเก็บ ข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เจ้าพนักงานการผัง จะเข้าพบคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นผู้แทนส่วนราชการต่างๆและบุคคลอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชน เพื่อขอทราบแนวนโยบายและความต้องการของท้องถิ่นเมื่อวางผังเบื้องต้นเสร็จแล้ว ก็ต้องนำผังนั้นไปปิดประกาศและประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม ในการดำเนินการช่วงนี้โดยการเข้าร่วมประชุมรับฟังและแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม เจ้าพนักงานการผังก็จะนำความคิดเห็นและความต้องการต่าง ๆ นั้นไปประมวลกับหลักวิชาการเพื่อพิจารณาจัดวางผังเมืองให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและความต้องการของชุมชนนั้น ๆ

3. ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม (มาตรา 23)

เมื่อวางผังเสร็จสมบูรณ์แล้วก็จะนำผังเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อผังได้รับความเห็นชอบแล้วจะต้องนำผังไปปิดประกาศในท้องที่ที่ทำการวางผังเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองนั้นๆ โดยทำหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังนั้น

3.3.2.4 การใช้บังคับผังเมืองรวม

การใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นเรื่องของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินและการประกอบกิจการต่าง ๆ โดยเป็นไปตามสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

เมื่อผังเมืองรวมที่วางและจัดทำเสร็จแล้ว การใช้บังคับผังเมืองรวมจะต้องประกาศเป็นกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา และใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี โดยในเขตที่มีประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับเรียบร้อยแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ หรือปฏิบัติการใด ๆ ที่ขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรวมนั้น¹⁶¹

¹⁶¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27

ส่วนในการใช้บังคับผังเมืองรวมที่กฎหมายกำหนดเฉพาะกรณี การรื้อ ย้าย หรือ ดัดแปลงอาคาร ซึ่งอาจจะมีกฎหมายอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น กรณีของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่นำไปใช้กับพื้นที่ที่มีหรือเคยมีการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมแล้วและมีกรณีที่ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้ ได้ขัด หรือแย้งกับการผังเมืองแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องใช้บังคับตาม กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแทน¹⁶²

3.4.2.5 การปรับปรุงผังเมืองรวม

มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดการแก้ไขปรับปรุงผัง เมืองรวมไว้ 2 กรณีดังนี้

กรณีแรก ผังเมืองรวมอยู่ในระหว่างการประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงและยังคงใช้ บังคับอยู่อาจมีการแก้ไขผังเมืองรวมตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมเพื่อ ประโยชน์แห่งรัฐได้ โดยจะมีขั้นตอนเช่นเดียวกันกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม

กรณีที่สอง หนึ่งปีก่อนผังเมืองรวมตามประกาศกฎกระทรวงจะหมดอายุการใช้ บังคับ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการสำรวจสภาพการณ์และ สิ่งแวดล้อมของผังเมืองรวมแล้วเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผัง เมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวม ซึ่งมีขั้นตอนเช่นเดียวกันกับการ วางและจัดทำผังเมืองรวม (เช่น กรณีที่ต้องมีการขยายเขตของผังเมืองรวมก็ต้องมีการตราพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินขึ้นใหม่ หรือ กรณีที่ไม่มีการขยายเขตของผังเมืองรวมก็ไม่ต้องกำหนดเขต ที่ดินใหม่) หากการปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่ไม่ทันกับอายุการใช้บังคับของกฎกระทรวงเดิม ให้ ขยายเวลาใช้บังคับกฎกระทรวงเดิมต่อไปครั้งละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 2 ครั้ง

อย่างไรก็ตาม หากกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นสำรวจ สภาพการณ์ของผังเมืองรวมแล้วพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและ ผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโฆษณาแจ้งให้ประชาชนทราบ แล้วจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อขยายอายุเวลาของกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม และกรณี

1. ประชาชนไม่คัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น นำผลการประชุมฯ เสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อขยายอายุการใช้บังคับได้อีก 5 ปี
2. ประชาชนคัดค้าน แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของผังเมืองรวมก็ให้ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่

¹⁶²พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 12 “กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมา ตามมาตรา 9 หรือ 10 ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง”

3.3.3 ผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า “แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง”¹⁶³ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในประเทศไทย

3.3.3.1 ผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะไว้ดังนี้

1. เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจ

กรณีท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะมีกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น โดยเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเห็นควรให้ท้องที่ดังกล่าวมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นหรือไม่ หรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ก็ได้ โดยผังเมืองเฉพาะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจ

กรณีท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น

ทั้งนี้ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ต้องเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเองได้

3.3.3.2 วิธีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะ โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 สามารถสรุปวิธีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ดังนี้

1. เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเขตผังและเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 29)

2. ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 14) ในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็น

¹⁶³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสาม

3. เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศแสดงเขตที่ประมาณว่าจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 30 และมาตรา 31) และคำประกาศเชิญชวนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เสนอความเห็นในการปรับปรุงที่ดินโดยทำเป็นหนังสือ ทั้งนี้จัดให้มีการปิดประกาศให้ประชาชนตรวจสอบก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 15 วัน (มาตรา 32 และกฎกระทรวงฉบับที่ 3)

4. จัดให้มีการรับฟังข้อคิดของเห็นประชาชน ครั้งที่ 1 ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 45 วัน นับแต่วันที่ติดประกาศ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 2 ภายในเวลาอันสมควร (มาตรา 33 และกฎกระทรวงฉบับที่ 3)

5. เจ้าของ ผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารประสงค์จะจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา การสาธารณสุข หรือสาธารณูปโภค ในเขตพื้นที่ที่ได้ติดประกาศไว้ ให้จัดทำหนังสือแสดงความประสงค์พร้อมทั้งส่งโครงการ (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย) ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองแล้วแต่กรณี (มาตรา 34)

6. เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาหนังสือขอความเห็นของเจ้าของที่ดินหรือโครงการฯ ภายในกำหนด 30 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือ โดยการให้ความเห็นชอบ ปฏิเสธหรือสั่งการแก้ไขตามที่กำหนด (มาตรา 35) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่เห็นชอบในการการปฏิเสธหรือสั่งการ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้

7. กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ส่งผังเมืองเฉพาะให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาให้ความเห็น หรือกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้จัดทำให้ส่งผังเมืองเฉพาะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา หากทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น และกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่เห็นพ้องด้วยในทั้งสองกรณี ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา หากมีการไม่เห็นพ้องด้วยให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาชี้ขาด (มาตรา 38 และมาตรา 39)

8. เสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองเฉพาะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป (มาตรา 40)

3.3.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เป็นการวางแผนการพัฒนาเพื่อเตรียมการรองรับความเจริญเติบโตของเมืองอย่างเป็นระบบ และเป็นเครื่องมือให้ภาครัฐใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งทางด้านระบบคมนาคม ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในพื้นที่ หรือโครงการบูรณะฟื้นฟูพื้นที่ที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมและบริเวณที่ได้รับความเสียหายจากอุบัติภัย หรือ

พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์บริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งพื้นที่ที่มีความงดงามทางธรรมชาติ นอกจากนั้น การวางผังเมืองเฉพาะเป็นกระบวนการในการหาข้อสรุปในการพัฒนาพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ประชาชน ชุมชน นักพัฒนาและเจ้าของที่ดิน ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อบรรเทาปัญหาและข้อขัดแย้ง รวมทั้งรับข้อเสนอการพัฒนาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ มาตรา 33 แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้การวางและจัดทำผังเมือง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องมีกระบวนการจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง โดยจะกำหนดเฉพาะผู้แทนของประชาชนในการเข้าร่วมประชุมได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา และการประชุมแสดงความคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินสามารถแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาที่ดินของตน เพื่อสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ได้

นอกจากนี้ มาตรา 34 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้ให้สิทธิแก่เจ้าของ ผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคาร ในการจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา การสาธารณสุข หรือสาธารณูปการ ให้มีหนังสือแสดงความประสงค์พร้อม กับส่งโครงการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้วแต่กรณี

3.3.3.4 การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแก่ท้องที่ใด ๆ ก็ตาม มาตรา 41 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ก็จะมีผลใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี การที่กฎหมายกำหนดการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะนี้จะมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน ยิ่งกว่าการใช้บังคับผังเมืองรวม ฉะนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบ และส่งผ่านให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและให้ความเห็นชอบก่อนที่จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

สำหรับสภาพบังคับโดยทั่วไปเมื่อได้มีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแก่ท้องที่ใด ๆ แล้ว มาตรา 48 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หรือในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 42 หรือมาตรา 45”

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะยังมีรายละเอียดของขั้นตอนและวิธีการดำเนินการอื่น ๆ อีก ดังนี้¹⁶⁴

1. การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน เว้นคืน มาตรา 43 (1) และ (2) ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้เวนคืนเพื่อการต่าง ๆ ต่อไปนี้

กรณีใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

กรณีใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ โดยมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดของท้องที่ซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือแนวเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่จะเวนคืนที่มีอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นแนวเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ถูกเวนคืน

2. การกำหนดเงินค่าทดแทน ตามความที่กำหนดใน มาตรา 43 วรรคสาม และวรรคสี่ ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ทั้งสิ้น 2 กรณี คือ

กรณีใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะภายใน 5 ปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ดินที่จะทำการสำรวจตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนี้ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้กำหนดตามราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หรือ

กรณีที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะโดยไม่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ดินที่จะทำการสำรวจดังกล่าว หรือใช้บังคับเมื่อพ้น 5 ปีนับแต่วันใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้กำหนดตามราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

¹⁶⁴ นันทพล กาญจนวัฒน์, กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการควบคุมอาคาร, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2552), 10-35 – 10-43.

3. การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปรับปรุงให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะแล้วนั้น มาตรา 43 วรรคห้า และวรรคหก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการว่าจะนำออกให้เช่าหรือหาประโยชน์อย่างอื่นในอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปก็ได้ แต่จะกระทำการอันมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์นั้นมิได้ แต่การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อปรับปรุงนี้จะกระทำได้อีกโดยการตราพระราชบัญญัติเท่านั้น

4. การเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นทางหลวงหรือประโยชน์แก่การผังเมืองอื่น ๆ ตามมาตรา 43 (1) และ (2) มาตรา 44 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

กรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ดำเนินการตามมาตรา 43 (1) ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตกลงกับเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกำหนดเวลาที่จะเข้าครอบครอง

กรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ดำเนินการตามมาตรา 43 (2) ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนการใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เจ้าหน้าที่ดำเนินการต้องตกลงกับเจ้าของ ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกำหนดเวลาที่จะเข้าครอบครอง แต่กำหนดวันที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการจะเข้าครอบครองต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันมีหนังสือแสดงความจำนงที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ไม่สามารถพบตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 43 (2) ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และไม่สามารถส่งหนังสือแสดงความจำนงถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ การกำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องไม่น้อยกว่า 30 วันนับแต่วันปิดแจ้งความซึ่งปิดไว้ ณ ที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

เมื่อพ้นกำหนดเวลาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้สามารถเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แม้ว่าจะยังมิได้ชำระเงินค่าทดแทนก็ตาม

5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ 1.ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ และ 2.ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ซึ่งกฎกระทรวงทั้งสองเรื่องนี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ทันที¹⁶⁵

6. ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ และกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ใช้กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแทน¹⁶⁶

7. มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดว่าท้องที่ใดที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ แต่ยังไม่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ให้ถือว่าได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตแห่งผังเมืองเฉพาะนั้นแล้ว รวมทั้งบริเวณโดยรอบที่มีระยะหนึ่งกิโลเมตรนับจากแนวเขตผังเมืองเฉพาะด้วย และในบริเวณโดยรอบหนึ่งกิโลเมตรนี้ กฎหมายยังให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตก่อสร้าง คัดแปลง ต่อเติม หรือซ่อมแซมอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้าง อาคาร และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่เสนอหลักการให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ด้วย¹⁶⁷

ในกรณีที่เขตผังเมืองเฉพาะรวมเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหลายเขต ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตก่อสร้าง คัดแปลง ต่อเติม หรือซ่อมแซมอาคาร

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 45

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49

แต่เพียงผู้เดียวก็ได้ ตลอดเขตแห่งผังเมืองเฉพาะนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร

3.3.3.5 การปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ

กฎหมายกำหนดให้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ตราขึ้นมีผลบังคับได้ไม่เกิน 5 ปี ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับว่าสอดคล้องกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมของท้องที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ การทบทวนการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองแล้วแต่กรณี สามารถกระทำได้ 2 กรณีดังนี้

กรณีแรก เมื่อระยะเวลาการใช้บังคับ 5 ปี หรือตามที่พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะบัญญัติไว้ ได้สิ้นสุดลง ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นสมควรขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ มาตรา 41 วรรคสอง ของ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป พระราชบัญญัติขยายระยะเวลายจะกำหนดการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปก็ได้

กรณีที่สอง ในระหว่างที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในเขตของผังเมืองเฉพาะได้เปลี่ยนแปลงไป สมควรแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดหรือรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอข้อแก้ไขปรับปรุงผังเมืองต่อคณะกรรมการผังเมือง และหากการแก้ไขปรับปรุงนั้นไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในข้อกำหนดและรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินหรือต้องรู้หรือย้ายอาคารอย่างอื่นขึ้นอีก ให้คณะกรรมการผังเมืองรายงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เพื่อออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ ตามมาตรา 42 ของ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

3.4 กฎหมายอื่น ๆ ที่นำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในประเทศไทย

จากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังปรากฏหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางการผังเมืองในประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปแบบของแนวนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายโดยมีลักษณะเป็น

กฎเกณฑ์หรือกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้ได้กำหนดองค์กรที่รับผิดชอบให้เป็นไปเฉพาะเรื่อง เช่น ความรับผิดชอบต่อการควบคุมอาคาร ในเขตพื้นที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งสาระสำคัญจะเป็นเรื่องการให้อำนาจท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับอาคารบ้านเรือนที่พักอาศัย โดยให้มีการขออนุญาตปลูกสิ่งก่อสร้างต่อเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมนั้น ๆ แต่ในเนื้อหาของกฎเกณฑ์หรือกฎหมายเฉพาะนั้น มิได้กำหนดไว้ว่าเขตพื้นที่ใดควรถูกกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายและทางปฏิบัติ เพื่อใช้ในการควบคุมสิ่งก่อสร้างให้มีมาตรฐานตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ และเพื่อคุ้มครองบุคคลที่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น จากกรณีดังกล่าวนี้ สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการดำเนินการที่เกี่ยวกับผังเมืองของประเทศไทยมิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันจากการศึกษาพบว่า มีแนวนโยบาย หรือหลักเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง หรืออาจจะเกี่ยวข้องกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย มีทั้งสิ้น 5 ประเภท ดังนี้

3.4.1 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ตามแนวนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน: เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่

เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่เป็นแนวนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ แนวคิดเรื่อง เมืองน่าอยู่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาเมืองแนวใหม่ ซึ่งหมายถึง การพัฒนาเมืองใหม่ให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน และเป็นแนวนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่เมือง โดยการพัฒนาเมืองนี้จะต้องมีการดำเนินงาน การประสานงานและการสนับสนุนให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองในด้านอื่น ๆ ด้วย โดยมีการกำหนดให้เห็นเป็นรูปธรรม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดกรอบความคิดนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน: เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ และได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2543 โดยกรอบนโยบายนี้ได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติให้มีการแปลงนโยบายการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ไปสู่การปฏิบัติและกลไกการบริหาร

วัตถุประสงค์หลักของแนวความคิดในการสร้างเมืองให้น่าอยู่ คือ การสร้างความน่าอยู่ให้เกิดขึ้นกับเมือง ทั้งนี้ แนวคิดของการจัดโครงสร้างเพื่อนำไปสู่เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนมี 3 องค์ประกอบหลักดังนี้ คือ¹⁶⁸

¹⁶⁸ ปรีดี บุณศิริ, เมืองน่าอยู่, (2545), สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2555, จาก <http://sawasdee.bu.ac.th/aticle/g144702.htm>.

1. องค์ประกอบที่ 1 ว่าด้วย นโยบายและวิสัยทัศน์ของเมือง ตั้งแต่ชุมชนขนาดเล็ก จนถึงเมืองใหญ่ของกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารของเมืองจะต้องกำหนดวิสัยทัศน์นโยบายว่า อยากที่จะให้เมืองเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างไร โดยในการกำหนดนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งวิสัยทัศน์ที่ดีของเมืองนั้น ในขั้นต้นผู้บริหารพึงกำหนดให้มีแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเมื่อมีแผนพัฒนาต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือที่จะช่วยให้แผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมให้ได้ ฉะนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 25818 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมทั้ง มีกฎหมายที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถระดมความคิด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นพื้นที่ที่น่าอยู่ได้โดยประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นเอง เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

2. องค์ประกอบที่ 2 ว่าด้วย องค์การบริหารจัดการ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ฯลฯ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ จะมีแนวทางในการดำเนินงาน โดยมีการรายงานต่อรัฐบาลเป็นลำดับขั้น ในที่นี้ถือว่าการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรฯ ต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐบาลกำหนด เช่น การจัดทำแผนในการพัฒนาพื้นที่ การกำหนดเขตเศรษฐกิจ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดออกมาในรูปของ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีการกำหนดไว้เป็นแผนประจำปี และแผน 10 ปี และนอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่น ๆ นอกจากส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า “องค์กรมหาชน” ที่อยู่ในรูปของบรรษัทพัฒนาเมือง หรือบรรษัทพัฒนาพื้นที่ โดยประเทศไทยนั้น องค์กรมหาชนดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่จัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะ ที่จำเป็นพื้นฐานโดยมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การเคหะแห่งชาติ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้า กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

ดังนั้น ส่วนท้องถิ่นและองค์กรมหาชน ดังกล่าวจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ของตน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ก่อเกิดเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน

3. องค์ประกอบที่ 3 ว่าด้วย งบประมาณในการจัดการเมืองน่าอยู่ การพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของเมืองนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับทุกพื้นที่ งบประมาณในการดำเนินการต่าง ๆ ในแต่ละท้องถิ่น อาจเกิดขึ้นได้ในรูปแบบของการจัดเก็บภาษี เนื่องจากแนวความคิดเรื่องเมืองน่าอยู่นั้น หากชุมชนใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวก ท้องถิ่นนั้นก็

จะต้องจัดหางบประมาณและดำเนินการเพื่อความสะดวกสบายเหล่านั้น เช่น มีความต้องการถนนเพื่อเข้าสู่ชุมชน แต่เนื่องจากพื้นที่ในแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน จึงทำให้ความต้องการขนาดของถนนที่เข้าสู่ชุมชนมีความแตกต่างกัน โดยในพื้นที่เมืองอาจต้องการถนนขนาดใหญ่ที่แข็งแรง ในขณะที่ชุมชนชนบทอาจต้องการเพียงถนนทางเข้าหมู่บ้านเล็ก ๆ ฉะนั้น การจัดเก็บภาษีของคนในพื้นที่เมืองย่อมต้องสูงกว่าคนในพื้นที่ที่อยู่ในชนบท เพราะการดำเนินการจัดสร้างถนนต้องใช้งบประมาณที่ต่างกัน

จากการศึกษาพบว่า การลงทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นเอง พบว่า การนำงบประมาณรายได้มาใช้ในการพัฒนาพื้นที่มีเพียงร้อยละ 7 ของงบประมาณรายได้ที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ในขณะที่ยูนีทองค์กรบริหารส่วนกลาง (องค์การมหาชน) จากรัฐบาล เช่น กรมชลประทาน หรือกรมทางหลวงนำเงินจากส่วนกลางไปลงทุนในท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 20 นอกจากนั้น ประมาณร้อยละ 66 เป็นการลงทุนที่รัฐบาลส่วนกลาง ให้รัฐวิสาหกิจนำเงินจากภาครัฐไปลงทุนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า งบประมาณที่จัดตั้งไว้เพื่อการพัฒนาพื้นที่ของส่วนท้องถิ่นมีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับแผนการพัฒนาพื้นที่ที่มีความยั่งยืนในรูปแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วม และขณะเดียวกันเพื่อให้ท้องถิ่นมีความน่าอยู่

จากองค์ประกอบทั้งสามประการดังกล่าว เห็นได้ว่าการผังเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่จะใช้ดำเนินการให้เกิดเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ในปัจจุบัน จังหวัดน่านและจังหวัดพะเยา ก็ได้มีการดำเนินงานด้านผังเมืองรวมของจังหวัดอันเป็นต้นแบบ เพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองน่าอยู่ตามองค์ประกอบสำคัญสามประการข้างต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจัดทำโดยคณะกรรมการพิจารณาด้านการผังเมือง ซึ่งมีมติให้จังหวัดพะเยาดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองพะเยาให้มีความสอดคล้องและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา ได้ร่วมกับเทศบาลเมืองพะเยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตวางผังเมืองรวม ได้จัดทำ “โครงการสร้างองค์ความรู้เพื่อพะเยาเป็นเมืองน่าอยู่” โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้¹⁶⁹

1. เพื่อให้มีความเข้าใจร่วมกันในแนวทางการอนุรักษ์เมืองพะเยา กว๊านพะเยา และส่งเสริมแนวคิดการสร้างเมืองพะเยาให้เป็นเมืองน่าอยู่
2. เพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาเมืองพะเยา ให้สามารถรองรับการพัฒนาในทิศทางที่เหมาะสมในอนาคต

¹⁶⁹ ธีรพล จันทพรณ, โครงการสร้างองค์ความรู้เพื่อพะเยาเป็นเมืองน่าอยู่, วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, 32, (2553),

3. เพื่อสร้างแนวคิดการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมโดยท้องถิ่นพะเยา เพื่อประชาชนชาวพะเยา

4. เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังเมือง ตามนโยบายของกรมโยธาธิการและผังเมือง

5. เพื่อใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมพะเยาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ดังนั้น หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของโครงการแล้ว จะเห็นได้ว่าความสำคัญของการวางและจัดทำผังเมืองเพื่อให้เกิดเมืองน่าอยู่นั้น ประเด็น การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการผังเมืองเพื่อให้เป็นผังเมืองของชุมชนอย่างแท้จริง และตอบสนองความต้องการของชุมชนว่าต้องการให้เมืองของตนน่าอยู่อย่างไร เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีความต้องการแตกต่างกันไปตามแต่ละชุมชนที่จะจัดการพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย

ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ของประเทศไทย ควรประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ คือ (1) นโยบายด้านการพัฒนาเมืองที่ครอบคลุมและชัดเจน (2) องค์กรบริหารจัดการที่มีศักยภาพ (3) การสนับสนุนงบประมาณการจัดการ และ (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

3.4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเรื่อง การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่เน้นการส่งเสริมและรักษาสีเขียวมากกว่าการบังคับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ได้มีการสนับสนุนให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาทในการรักษาสีเขียวในพื้นที่ของตนเองมากขึ้น โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

(1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เ็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง

(4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

(5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

(6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม¹⁷⁰ รวมทั้งเขตอนุรักษ์ผังเมืองรวม หรือเขตผังเมืองเฉพาะที่มีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง¹⁷¹ เพื่อใช้มาตรการคุ้มครองที่เหมาะสม¹⁷² ในการควบคุมและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นได้

¹⁷⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 43 “ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบ นิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

¹⁷¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 45 วรรคแรก “ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตาม มาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้”

¹⁷² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 44 “ในการออกกฎกระทรวงตาม มาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการ คุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือ มิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีจัดการ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น”

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เป็นการประสาน เพื่อให้เกิดการร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ อันจะนำมาซึ่งความมีสภาพแวดล้อมที่ดีและความยั่งยืนของชุมชนต่อไป

3.4.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมอาคาร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹⁷³ ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมอาคารในการกำหนดมาตรฐานในการออกแบบและก่อสร้างอาคาร เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้มีอาคารที่มีความมั่นคงแข็งแรง ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีประสิทธิภาพในการป้องกันอัคคีภัยและภัยอื่น ๆ ตลอดจนการควบคุมการใช้และเปลี่ยนการใช้อาคาร เพื่อความปลอดภัยของชุมชนอีกด้วย

ในความสัมพันธ์กับกฎหมายผังเมืองนั้น กฎหมายควบคุมอาคารมีประโยชน์ในด้านการควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักการผังเมือง เช่นการกำหนดขนาด ความหนาแน่นของอาคาร การกำหนดที่จอดรถของอาคาร¹⁷⁴ ตลอดจนกำหนดพื้นที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางประเภทไว้ด้วย โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หากจะนำไปใช้กับพื้นที่ที่มีหรือเคยมีการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมแล้วและมีกรณีที่กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้ ได้ขัดหรือแย้งกับการผังเมืองแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแทน¹⁷⁵

3.4.4 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ว่าด้วยเรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตาม

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) หรือ อพท. ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546¹⁷⁶ มีสถานะเป็นองค์การมหาชน¹⁷⁷ การจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้นมาเนื่องจาก รัฐบาลมีนโยบายที่จะ

¹⁷³พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 109, ตอนที่ 10, (14 พฤษภาคม 2522), 1-43.

¹⁷⁴เฉลิม แก้วกังวาน, กฎหมายควบคุมอาคาร, เอกสารการสอนชุดวิชาการปฏิบัติวิชาชีพการจัดการจัดการงานก่อสร้าง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), 73.

¹⁷⁵พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 12 กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือ 10 ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

¹⁷⁶พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอนที่ 49, (2 มิถุนายน 2546), 2-18.

พัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยให้มีการบริหารและพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงบูรณาการ โดยมีองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ และประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวในเชิงคุณภาพ รวมทั้งสามารถระดมบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้มาในการบริหารการจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีเอกภาพและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยรวดเร็ว ตลอดจนส่งเสริมให้มีการนำองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยวสมัยใหม่มาใช้เพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงสมควรจัดตั้งองค์การพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนขึ้น¹⁷⁸

ทั้งนี้ ในการกำหนดพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มีหลักเกณฑ์การพิจารณาจาก “คู่มือการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อการพิจารณาการประกาศพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” โดยองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เป็นการพิจารณาโดยเกณฑ์การให้คะแนนจาก การพิจารณาถึง คุณค่าแหล่งท่องเที่ยว ศักยภาพในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและ การบริหารจัดการ เป็นต้น

สำหรับ หน้าที่หลักของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน คือ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ของตน ให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ นี้ ยังมีอำนาจในการประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี¹⁷⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 เพื่อองค์การนี้เป็นหน่วยประสานกลางระหว่างระดับนโยบาย และส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไป

¹⁷⁷ องค์การมหาชน มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มี ให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด มีการประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน โดยภาครัฐต้องมิพบทาทให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน

¹⁷⁸ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอนที่ 49, (2 มิถุนายน 2546), 18.

¹⁷⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546,

3.4.5 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ว่าด้วยเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาที่ดินโดยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงแล้วนำมาวางผัง เพื่อจัดแปลงที่ดินใหม่และปรับปรุงหรือจัดโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนใหม่ โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน หรือ เอกชนกับเอกชนเจ้าของพื้นที่ เพื่อการเพิ่มมูลค่าและการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณนั้น โดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้เหมาะสม และสอดคล้องกับการผังเมือง

การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ได้มีการดำเนินการกันอย่างแพร่หลายในหลายภูมิภาคทั่วโลกทั้งในทวีปยุโรป เอเชีย และออสเตรเลีย สำหรับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547¹⁸⁰ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน ปรับปรุงหรือจัดโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ แหล่งอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม รวมทั้งสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบทให้มีสภาพสังคมที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนต่อไป

แนวคิดและวิธีการของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

- (1) รวบรวมแปลงที่ดินในพื้นที่ที่จะดำเนินการพัฒนาเข้าด้วยกัน ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน
- (2) ออกแบบวางผังเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ตามหลักการมาตรฐานการผังเมืองที่ดี โดยจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองที่วางไว้และเป็นไปตามความต้องการของเจ้าของที่ดิน
- (3) จัดแปลงที่ดินใหม่ให้เหมาะสมสำหรับการพัฒนา และเป็นไปตามศักยภาพ
- (4) มีการปันส่วนที่ดินตามสัดส่วนที่ตกลงกันอย่างยุติธรรม สำหรับเป็นโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ ด้วยวิธีการการประเมินมูลค่าที่ดินก่อนจัดทำโครงการและหลังจากทำโครงการแล้ว
- (5) พัฒนา ก่อสร้าง และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้สวยงาม เป็นไปตามแผนโครงการที่วางไว้อย่างสมบูรณ์แบบ โดยใช้เงินทุนจากการปันส่วนที่ดินในโครงการ หรือการสนับสนุนจากภาครัฐหรือแหล่งเงินทุนอื่นๆ

¹⁸⁰ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนพิเศษ 81ก, (2 มิถุนายน 2546),

(6) จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่กับเจ้าของที่ดินทุกคน ตามแปลงที่ดินที่ได้จัดรูปใหม่เรียบร้อยแล้ว¹⁸¹

จากหลักการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 จะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการพัฒนาที่ดินประเภทหนึ่งที่สามารถทำให้พื้นที่บริเวณหนึ่งมีการจัดสรรพื้นที่ตามความเหมาะสมและตามความต้องการของเจ้าของพื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งมีผลดีทั้งต่อตัวรัฐเอง และเอกชนเจ้าของพื้นที่ ที่สามารถตกลงจัดสรรที่ดินตามความต้องการของตนเองได้ ทั้งยังได้ประโยชน์จากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน ซึ่งเป็น โอกาสทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่ดีของชุมชน อันเป็นการสนับสนุนให้การผังเมืองมีการจัดสรรที่ดินที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ต้น



¹⁸¹ ปรียา วรรณรงค์, การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่: มิติใหม่ของการพัฒนาประเทศ, สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่, สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2555, จาก http://www.dpt.go.th/knowledges/TCplanning/txt/txt_idx.htm.

บทที่ 4

สภาพปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับ การผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผังเมืองของประเทศไทยมีปัญหาหลายประการที่ควรนำมาวิเคราะห์ แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายในการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดมาตรการบังคับในทางกฎหมายบางประการ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองมิได้มีลักษณะที่มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามนัยยะแห่งความหมายการพัฒนาฯ ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย โดยมีการพัฒนาเมืองในลักษณะที่กระจัดกระจายอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเท่านั้น แต่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการผังเมืองอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง ดังนั้น หากวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง จะพบปัญหาสำคัญหลายประการด้วยกันที่ส่งผลต่อการพัฒนางานด้านการผังเมือง เป็นต้นว่า การขาดแผนและผังอย่างบูรณาการ การขาดความต่อเนื่องในการใช้บังคับผังเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมืองที่จำกัด ฯลฯ ซึ่งจะทำให้การศึกษาในบทนี้ต่อไป นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ทำการศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยด้วย

4.1 ปัญหาการขาดกฎเกณฑ์ในการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาที่ให้เกิดความสมดุลทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการพัฒนาทั้ง 3 มิติดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวางแผนและการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การผังเมืองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่จะแปลงนโยบายและแผนลงสู่การดำเนินการในทางปฏิบัติเชิงพื้นที่ อย่างไรก็ดีตาม การศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบกับกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย พบว่า การผังเมืองของประเทศไทย ยังคงขาดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้นว่า การขาด

แผนและผังอย่างบูรณาการ การขาดความต่อเนื่องในการใช้บังคับผังเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมืองที่จำกัด องค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการผังเมือง ตลอดจนสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินงานด้านผังเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่น

4.1.1 ปัญหาการขาดการกำหนดแผนการพัฒนาและการผังเมืองแบบบูรณาการ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านที่ดินและการผังเมือง¹⁷⁰ ไว้โดยมีใจความสำคัญว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ค้ำประกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน และในปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองมีการจัดทำผังประเทศและผังภาคแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าการผังเมืองระดับประเทศและการผังเมืองระดับภาคยังขาดสภาพการใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากการวางผังเมืองดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางที่ใช้ในการศึกษาเบื้องต้นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาเป็นแนวทางการวางผังเมืองในระดับอื่นเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ใช้กับการดำเนินงานในกรมโยธาธิการและผังเมือง สำหรับ หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจมีแผนการดำเนินงานของตนเองที่ไม่อิงกับผังเมืองระดับประเทศหรือผังเมืองระดับภาคที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำขึ้นก็ได้ ซึ่งทำให้แนวทางหรือทิศทางของการวางแผนของผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ประกอบกับการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่¹⁷¹ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ยังไม่สามารถดำเนินการจัดทำผังเมืองให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดให้มีการดำเนินการไว้ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นเวลามากกว่า 30 ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะขึ้นในประเทศไทย ซึ่งปัญหาที่สำคัญใน

¹⁷⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85 (1) และ (3) บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ค้ำประกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมือง อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน”

¹⁷¹แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ เป็นแผนปฏิบัติในระดับท้องถิ่นของแต่ละแห่งตามแผนพัฒนาในระดับนโยบาย เพื่อให้เป็นไปการผังเมืองที่วางไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4 คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

ปัจจุบันของประเทศไทย คือ การเข้าใช้พื้นที่ที่ขาดความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งโดยหลักการแล้วควรต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติและเป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองในทุกระดับผังเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญของการผังเมืองของประเทศไทยประการที่หนึ่ง คือ การขาดการกำหนดแผนการพัฒนาและการผังเมืองแบบบูรณาการ เพื่อให้การพัฒนาทางด้านผังเมืองของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสอดคล้องทั้งในระดับนโยบายของประเทศตลอดจนการดำเนินการในทางกฎหมายและทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ เพื่อให้ผังเมืองมีสภาพบังคับ และมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยสามารถอธิบายได้เป็น 2 กรณีคือ

4.1.1.1 การขาดสภาพบังคับใช้ของผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาค

ปัจจุบันการผังเมืองของประเทศไทย เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฯ นี้ ได้ให้นิยาม “การผังเมือง” ไว้ว่าเป็นการวางจัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นลักษณะของแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตามที่ได้กำหนดเขตไว้เท่านั้น โดยมีกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางจัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามการผังเมือง ดังนั้น การผังเมืองตามกฎหมายของประเทศไทยคือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะเท่านั้น ที่มีสภาพบังคับโดยการประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม หรือตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะขึ้นในเขตพื้นที่ที่ต้องการ ดังนั้น “การวางผังเมืองระดับประเทศหรือผังเมืองระดับภาค” ที่กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จัดทำขึ้น จึงไม่ใช่การผังเมืองตามความหมายที่ให้ไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และจึงไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน

ดังนั้น “การวางผังเมืองระดับประเทศหรือผังเมืองระดับภาค” ที่กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จัดทำขึ้น จึงเป็นเพียงเอกสารทางวิชาการที่ใช้เป็นแนวทางการศึกษาเพื่อวางและจัดทำผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองเอง ไม่มีผลใช้บังคับหรือผูกพันกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ต้องดำเนินงานของตนตามกรอบของผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคนี้ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับการพัฒนาและการวางแผนการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองในส่วนอื่น ๆ ของพื้นที่ที่ต้องการและบริเวณใกล้เคียง ซึ่งโดยหลักการแล้วก่อนที่จะมีการวางและจัดแผนพัฒนาพื้นที่จะต้องมีกรอบแผนและผังเมืองที่ครอบคลุมทั้งประเทศเป็นแผนแม่บทก่อน เพื่อที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่หรือการพัฒนาเมือง รวมทั้งการวางผังเมืองเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4.1.1.2 การขาดการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทบทที่ 3 “การผังเมือง” ของประเทศไทย ตามความหมายที่ให้นิยามไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คือ การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ แต่หากจะพิจารณาถึงการบังคับให้มีการวางและจัดทำผังเมืองทั้ง 2 ประเภท ได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 18 และ มาตรา 29 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีหลักการและเหตุผล ดังนี้

มาตรา 18 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดว่า การวางและจัดทำผังเมืองรวมสามารถกระทำได้ “เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองและเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมได้เองโดยตรง แต่ในกรณีของเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว

อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือเจ้าพนักงานผู้ใดผู้หนึ่ง “มีหน้าที่รับผิดชอบ” ในการจัดทำผังเมืองรวม หากแต่เป็นการให้อำนาจในการใช้ “ดุลพินิจ” แก่หน่วยงานและ/หรือเจ้าพนักงาน เนื่องจากมาตรา 18 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ว่า “เห็นสมควร” ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือไม่ก็ได้ อันเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองล่าช้า หรือไม่มีการดำเนินการเนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดบังคับไว้ให้เป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าประเด็นนี้เคยเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นเดียวกัน หากแต่ประเทศอังกฤษได้มีการแก้ไขปัญหานี้โดยการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำผังเมือง ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการแก้ไขปัญหานี้ในบางมลรัฐโดยได้ดำเนินการให้เงินสนับสนุนด้านการผังเมืองเพื่อเป็นการจูงใจให้ท้องถิ่นมีการวางและจัดทำผังเมืองขึ้น

สำหรับประเด็นของอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่ยังต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อนจึงจะสามารถวางและจัดทำผังเมืองรวมของตนเองได้นั้น ผู้เขียนเห็นควรที่จะยังคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์นี้อยู่ เนื่องจากเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องตามหลักวิชาการและเป็นการคานอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อมิให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมที่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลหรือคณะบุคคลใด บุคคลหนึ่งในพื้นที่นั้น อย่างไรก็ตาม หากมองในภาพรวมของการวางผังเชิงพื้นที่แล้ว ท้องถิ่นควรมีบทบาทในการจัดการพื้นที่ของตนเอง เพราะเป็นผู้ที่รู้ถึงความต้องการและสภาพปัญหาของพื้นที่ได้ดีที่สุด ดังนั้นในการกำหนดหน้าที่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงยังควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองของตนเอง

กรณีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ว่า “เมื่อได้มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือขอให้สำนักผังเมืองรวมเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงบังคับให้ใช้ผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้”

ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้พนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้”

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่า แม้กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ แต่ยังคงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจเช่นเดียวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม อีกทั้งการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะโดยท้องถิ่น กฎหมายยังคงกำหนดให้ท้องถิ่นนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน หรือกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการสั่งการให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันส่วนกลางคงมีบทบาทสำคัญต่อการวางผังเชิงพื้นที่หรือผังเมืองเฉพาะอยู่ ซึ่งแตกต่างจากหลักการของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผังเมืองที่พัฒนาเชิงพื้นที่หรือผังเมืองเฉพาะล้วนแต่จะเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำทั้งสิ้น แต่ผังเมืองเฉพาะต้องมีความสอดคล้องกับผังเมืองรวมสำหรับผู้เขียนแม้จะเห็นด้วยกับหลักการของต่างประเทศที่ให้เป็นที่รับผิดชอบของท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติ รวมทั้งจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเห็นควรว่า

ประเทศไทยในปัจจุบันนี้ยังไม่พร้อมที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะเองได้ เนื่องจากความไม่พร้อมของท้องถิ่นเอง รวมถึงระบบการตรวจสอบและการควบคุมดำเนินงานที่ยังไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าในอนาคตเมื่อมีการพัฒนาองค์ความรู้ รวมถึงการตื่นตัวเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองที่ถูกต้องตามหลักวิชาการมากยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น แนวโน้มของการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็คงคล้ายกับหลักการของต่างประเทศที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น

4.1.2 ปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการใช้บังคับผังเมือง

การผังเมืองถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งในการวางแผนและจัดทำผังเมืองย่อมต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของพื้นที่ สังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นนั้นและเพื่อกำหนดว่าประชาชนจะสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างไรบ้าง ดังนั้น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองที่ได้กำหนดไว้ จึงเห็นควรที่มาตรการในการบังคับใช้ผังเมืองต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 26¹⁷² ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอายุการใช้บังคับและขั้นตอนในการขอขยายเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม โดยกำหนดว่า เมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผัง

¹⁷² มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอายุการใช้บังคับและขั้นตอนในการขอขยายเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม บัญญัติไว้ว่า “การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา 17 และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยนำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สืบว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองร่วมนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายเวลาระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่กรณีเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไม่มีโอกาสแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงกำหนดตามมาตรา 26 ใช้บังคับให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองรวม ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้ทำโดยกฎกระทรวง”

เมืองรวมมีอายุการใช้บังคับ 5 ปี หรือกรณีที่มีการสำรวจผังเมืองรวมแล้วมีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวม แต่ไม่อาจแก้ไขได้ทันก่อนที่กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดผล สามารถขยายอายุการใช้บังคับอีกได้ 2 ครั้ง ๆ ละ 1 ปี รวม 7 ปี แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 5 ปี หรือ 7 ปี แล้วแต่กรณีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวจะสิ้นสุดผลใช้บังคับทันที การเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการปฏิบัติการใด ๆ ในเขตผังเมืองรวมนั้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวอีกต่อไป

โดยหลักการแล้วกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมใหม่ก่อนที่ผังเมืองรวมเดิมจะสิ้นสุดผลใช้บังคับ แต่ปัจจุบันในทางปฏิบัติกลับมีผังเมืองรวมจำนวนมากที่สิ้นสุดผลใช้บังคับแล้วและไม่มีการจัดทำผังเมืองรวมใหม่เพื่อมารับช่วงต่อจากผังเมืองรวมเดิม ยิ่งกว่านั้นจากการถ่ายโอนภารกิจงานด้านการวางแผนและปรับปรุงผังเมืองรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่ามีการถ่ายโอนผังเมืองรวมไปแล้วทั้งหมดถึง 102 แห่ง แต่การปรับปรุงและ/หรือการวางแผนผังเมืองรวมเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้อย่างต่อเนื่องไม่มีความก้าวหน้าหรือมีการดำเนินงานที่ช้ากว่าที่กำหนดไว้ ทำให้มีผังเมืองรวมหมดอายุการใช้บังคับเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะหมดอายุการใช้บังคับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผลจากการหมดอายุการใช้บังคับของผังเมืองรวมทำให้เกิดช่องว่างของการบังคับใช้อันเป็นที่มาของปัญหาในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐ

ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาถึงผลของการประกาศใช้กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมในขณะที่ผังเมืองรวมยังมีผลใช้บังคับ ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินหรือปฏิบัติการใด ๆ ให้เป็นไปตามผังเมืองรวม แต่ขณะเดียวกันเมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดผลตามที่ถูกกฎหมายกำหนด ก็ทำให้การเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เคยถูกจำกัดหรือควบคุมนั้นไม่ต้องปฏิบัติตามใด ๆ ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมอีก ซึ่งทำให้ผู้ที่เคยใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมกลายเป็นที่ผู้เสียเปรียบ แต่ในขณะเดียวกัน กรณีผู้ที่เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังจากกฎกระทรวงบังคับให้ใช้ผังเมืองรวมได้สิ้นสุดผลใช้บังคับ กลับสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างไปจากผังเมืองรวมเดิมกำหนดไว้ได้ ฉะนั้น ปัญหาการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่หรือการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่เคยถูกห้ามในผังเมืองรวมเดิมก่อนนั้นก็ยังสามารถเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นได้ ทั้งนี้ ในระยะยาวอาจส่งผลถึงทัศนคติที่มีต่อระบบการผังเมืองของรัฐเพราะผู้ที่เสียเปรียบในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและอาจไม่ให้ความร่วมมือต่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในอนาคตได้ โดยรอที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะช่วงที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย (ภายหลังจากการสิ้นสุดบังคับของ

ผังเมืองรวม) เท่านั้น นอกจากนี้ ในช่วงเวลาที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้น (เมื่อกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดการใช้บังคับ) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว (เจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง) ไม่สามารถใช้บังคับผังเมืองรวมได้อย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้ไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินและควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชนในช่วงที่ผังเมืองรวมสิ้นผลบังคับได้ ทำให้การผังเมืองไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง อันจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนในระยะยาว ที่ต้องใช้เวลา และงบประมาณสูงในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน

ประกอบกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับผังเมืองรวมในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม เมื่อกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดการใช้บังคับทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับผังเมืองรวมได้อย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้ไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินและควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชนในช่วงที่ผังเมืองรวมสิ้นผลบังคับได้ ทำให้การผังเมืองไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง อันจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนในระยะยาว ที่ต้องใช้เวลา และงบประมาณสูงในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน

4.1.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองเป็นสิทธิที่มีการรับรองไว้ในมาตรา 57¹⁷³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวคือ รัฐต้องจัดให้มีการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงในระหว่างการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งหมายความว่า การวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ใด ๆ หน่วยงานของรัฐต้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง กล่าวคือ ประชาชนทุกคนในท้องที่นั้นมีสิทธิที่จะร่วมแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไป

¹⁷³ มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการ”

ประกอบการพิจารณาในการวางและจัดทำผังเมืองของท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ การวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยก็ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 19 วรรคสอง¹⁷⁴ ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งได้มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น และในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ โดยขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองจะมีขั้นตอนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะได้กำหนดกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองที่กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ชัดเจนในกฎหมายดังกล่าว

แต่ในทางปฏิบัติจริงยังมีปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการวางผังเมือง ดังนี้

1. กรณีการกำหนดจำนวนครั้งในการจัดประชุม

กรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวม มาตรา 19 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยบทบัญญัตินี้ ให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนครั้งในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น เพราะว่าในทางปฏิบัติหากกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนครั้งการประชุมตามเกณฑ์ขั้นต่ำสุดเพียง 1 ครั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทุก ๆ คนในท้องถิ่นที่มีการวางและจัดทำผังเมือง เพราะในทางความเป็นจริงประชาชนในพื้นที่อาจไม่สามารถมาร่วมได้ทุกคนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการผังเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการวางและจัดทำผังเมือง แต่ในขณะที่ การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ในประเด็นของการกำหนดจำนวนครั้งในการจัดประชุมกับพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง เพื่อรับฟัง

¹⁷⁴ มาตรา 19 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ว่า “ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

ความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ตามมาตรา 33¹⁷⁵ ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2. กรณีการกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมแทนประชาชนในเขตพื้นที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม

กรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวม มาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้บัญญัติให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมแทนประชาชนในเขตพื้นที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม นอกจากนี้ กรณีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ¹⁷⁶ ก็มีการกำหนดผู้แทนให้เข้าร่วมการประชุมเช่นเดียวกันกับการวางผังเมืองรวม ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายได้กำหนดไว้เช่นนี้ทำให้ประชาชนโดยรวมที่อยู่ในเขตพื้นที่ ไม่อาจทราบถึงข้อกำหนดและรายละเอียดทั้งหมดของผังเมืองที่จัดทำขึ้น รวมทั้งยังไม่อาจโต้แย้งคัดค้านและ/หรือแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ของตนได้อย่างครบถ้วน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงไม่เพียงพอต่อการวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศแล้วพบว่า ในต่างประเทศให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การวางนโยบาย การพัฒนา และ การกำหนดเขตพื้นที่การวางผังเมือง มีการเสนอข้อคิดเห็น มีการบันทึกสิ่งที่ประชาชนเสนอ ก่อนที่มีการประกาศผังเมือง โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร และมีการชี้แจง ตอบโต้กับหน่วยงานที่จัดทำผังเมืองเพื่อให้ได้ผังเมืองตามความต้องการของประชาชน ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการวางผังเมืองของประเทศไทย เห็นได้ว่าการผังเมืองของประเทศไทยยังมิได้เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งก็เป็นปัญหาสำคัญของการจัดวางผังเมืองเพื่อการยั่งยืนอีกประการหนึ่ง

4.1.4 ปัญหาด้านองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการผังเมือง

¹⁷⁵ ตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33

4.1.4.1 หน่วยงานสนับสนุนและประสานงานระดับชาติ

เนื่องจากกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับดำเนินงานการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจการบริหารของกระทรวงมหาดไทย แต่ในทางข้อเท็จจริงจะพบว่า การผังเมืองเป็นการดำเนินงานที่อาจมีกฎหมายอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยและอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานหรือกระทรวงฯ ที่มีใช้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานอื่นเฉพาะที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผังเมือง จึงทำให้ยากต่อการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองได้ตามกรอบอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากประเด็นปัญหานี้ คือ ปัญหาการขาดองค์การกลางระดับประเทศที่มีอำนาจหน้าที่บูรณาการกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกฎหมายผังเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานหรือกระทรวงอื่นและมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบเพื่อให้มีการดำเนินการผังเมืองครอบคลุมทั่วประเทศทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายผังเมือง ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายผังเมืองในต่างประเทศ ที่จะมี องค์การกลางระดับประเทศและหน่วยงานกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่บูรณาการและ อนุมัติโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ ตามกฎหมายผังเมือง ด้วยเหตุนี้ การสนับสนุนและการประสานงาน บังคับใช้กฎหมายการผังเมืองของต่างประเทศจึงอยู่ในอำนาจของหน่วยงานกลางระดับประเทศ ทั้งสิ้น

4.1.4.2 ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับ ถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมือง

การดำเนินงานด้านผังเมืองในประเทศไทยกำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ เทศบาลในระดับต่างๆ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ตลอดจนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ดำเนินการด้านผังเมือง ทั้งนี้จากการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจได้ ส่งผลให้กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การถ่ายโอนงานด้านการผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านผังเมือง แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพบว่า ได้เกิดปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรด้านการผังเมืองใน

ระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะด้วยสาเหตุที่ว่าบุคลากรด้านผังเมืองส่วนใหญ่ยังมีการกระจุกตัวอยู่ในกรมโยธาธิการและผังเมืองทั้งในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จึงทำให้การถ่ายโอนกิจการด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเนื่องจาก ความขาดแคลนบุคลากรทางด้านการผังเมือง ฉะนั้น แม้ว่าจะมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมือง ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ แต่เนื่องจากท้องถิ่นของต่างประเทศมีความเข้มแข็งมาก ซึ่งแตกต่างกับของประเทศไทยเพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นไทย มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองไม่เต็มที่ อันเนื่องมาจากปัญหาความขาดแคลนบุคลากรทางด้านการผังเมืองที่มีคุณภาพ และจากการศึกษาวิจัยก็ได้พบข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเครื่องยืนยันเกี่ยวกับปัญหาความขาดแคลนบุคลากรว่านับตั้งแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในเมืองต่าง ๆ กว่า 150 แห่งทั่วประเทศ ในจำนวนนี้มีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเพียงผังเมืองเดียวที่ได้วางและจัดทำโดยกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ฉะนั้น เมื่อกฎหมายผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดวางและจัดทำผังเมืองจึงเกิดปัญหาในประเด็นของความสามารถผู้มีความบทบาทและหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมือง

4.1.5 ปัญหาด้านสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินงานด้านผังเมือง

สภาพบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง มาตรา 27 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับของผังเมืองรวมไว้ว่า “ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น” และมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับของการผังเมืองเฉพาะไว้ว่า “ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หรือในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 42 หรือมาตรา 45” ซึ่งจะพบว่ามาตรา 27 วรรคแรก และมาตรา 48 ได้บัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง ยังต้องอาศัยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบในการใช้บังคับด้วย ในบางเรื่องก็ต้องอาศัยอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อำนาจดูแลและจัดการเกี่ยวกับการผังเมือง โดยการอาศัยอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ นี้ที่ควบคุมดูแลกฎหมายคนละฉบับกัน เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการควบคุมอาคารและที่อยู่อาศัย ในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งเป็นกฎหมายคนละฉบับกับกฎหมายผังเมืองที่ต้องบังคับใช้ในพื้นที่เดียวกัน

ดังนั้น ประเด็นที่เป็นปัญหาคือกฎหมายใดที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า เท่ากัน หรือ ต่ำกว่ากฎหมายผังเมือง และต่อมาก็คือปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายผังเมือง จากการศึกษาวิจัยกรณีปัญหาที่เกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าหรือต่ำกว่ากันนั้นมักจะไม่เป็นปัญหาอุปสรรคเท่าที่ควร แต่ในกรณีที่ลำดับศักดิ์ของกฎหมายเท่ากันนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของการปรับใช้และสภาพบังคับของกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายผังเมืองได้แต่เพียงอย่างเดียวเพราะต้องมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมารวมอยู่ด้วย แต่ขาดกลไกหรือองค์กรในการบูรณาการการปรับใช้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีความสำคัญต่อการควบคุมการผังเมืองประการหนึ่ง หากต้องการให้มีสภาพบังคับตามกฎหมายการผังเมืองจะต้องดำเนินการโดยมีการบัญญัติถึงมาตราที่เกี่ยวข้องกัน เช่นระหว่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถควบคุมดูแลได้ด้วยกันให้สอดคล้องกับผังเมือง

อีกกรณีหนึ่ง คือการให้ผังเมืองมีสภาพการบังคับตามกฎหมายผังเมือง โดยต้องมีบทบัญญัติที่ลงโทษต่อบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายผังเมืองไว้ด้วย ทั้งนี้แม้ในปัจจุบันจะปรากฏว่า มาตรา 83 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดในผังเมือง โดย กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และปรับไม่เกิน 10,000 บาท และมาตรา 84 ของพระราชบัญญัตินี้ กรณีไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามผังหรือฝ่าฝืนคำสั่งหรือย้ายอาคาร โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 3,000 บาท แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจสังคมจริงในปัจจุบัน รวมทั้งหากเปรียบเทียบกับผลประโยชน์โดยรวมตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าอัตราโทษที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นอัตราโทษที่ต่ำมาก จนไม่สามารถมีสภาพบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพได้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการวางและการจัดทำผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวโทษที่จะได้รับและอัตราโทษที่กำหนดไว้ก็ไม่เป็นไปตามสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจสังคมจริงในปัจจุบัน

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายระหว่างการผังเมืองของต่างประเทศกับการผังเมืองของประเทศไทย

4.2.1 ระดับการวางแผนและผังเมือง

จากการศึกษาถึงปัญหาระดับการวางแผนและผังเมืองของประเทศไทยกับหลักเกณฑ์ของต่างประเทศพบว่า โดยหลักการแล้วระดับการวางแผนและผังของทั้งสามประเทศที่ได้ศึกษามาก่อนหน้านี้ล้วนมีแผนการพัฒนาเมืองตั้งแต่ระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อนำแผนพัฒนาเมืองหรือกรอบนโยบายเหล่านั้นมาปรับใช้กับแผนและผังต่าง ๆ ตามลำดับชั้น โดยประเทศอังกฤษ มีตั้งแต่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับสูงตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรอบนโยบายการพัฒนาผังเมืองระดับประเทศ และมีผังเมืองระดับภาคที่เป็นนโยบายการพัฒนาพื้นที่อย่างกว้างของแต่ละเขตภูมิภาค ซึ่งเป็นแผนและผังเมืองระยะยาวเช่นเดียวกับระดับประเทศ ส่วนแผนและผังเมืองในระดับท้องถิ่น รับผิดชอบโดยหน่วยงานท้องถิ่น โดยการจัดทำแผนผังพัฒนาแยกเป็นแผนโครงสร้างเป็นกรอบการพัฒนาและแผนท้องถิ่น ที่กำหนดรายละเอียดการพัฒนาตามกรอบแผนโครงสร้าง สำหรับระดับการวางแผนและผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะคล้ายคลึงกับของประเทศไทย แต่ผังในระดับท้องถิ่นนั้น เทศบาลมีหน้าที่จัดทำโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงก่อสร้างในระดับชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัดก่อน ส่วนระดับผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีความแตกต่างจากสองประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วคือ รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจและบทบาทในการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา หากแต่ระดับแผนและผังเมืองที่มีผลในทางกฎหมายจะเริ่มตั้งแต่ระดับแผนและผังเมืองที่ออกโดยระดับมลรัฐลงมาถึงผังระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผังลักษณะกายภาพหรือผังเมืองรวม โดยมีการควบคุมผังแบบการกำหนดย่าน (Zoning)

เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระดับแผนและผังเมืองของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้วพบว่า

1. ประเทศไทยยังขาดการพัฒนาแผนและผังเมืองในระดับประเทศและระดับภาคที่จะเป็นกรอบนโยบายในการดำเนินการผังเมืองต่อไป
2. การผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีลักษณะคล้ายกับการผังเมืองตาม Town and Country Planning Act 1990 ของประเทศอังกฤษ เนื่องจากในมาตรา 4 ได้กำหนดการผังเมืองมีผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยผังเมืองรวมมีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบกว้าง ๆ และบังคับใช้มีกำหนดเวลา เช่นเดียวกับแผนโครงสร้าง (structure plan) และมีผัง

เมืองเฉพาะที่กำหนดรายละเอียดการพัฒนาตามกรอบของผังเมืองรวม ที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับแผนที่ท้องถิ่น (local plan) และ

3. การผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีความแตกต่างกับการผังเมืองตาม Town and Country Planning Act 1990 ของประเทศอังกฤษ ในส่วนขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนและผังเมือง

4.2.2 องค์กรที่รับผิดชอบในการจัดทำผังเมือง

จากสภาพปัญหาการขาดองค์กรกลางในระดับประเทศที่มีอำนาจหน้าที่บูรณาการกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายผังเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานหรือกระทรวงอื่น และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อให้มีการดำเนินการผังเมืองครอบคลุมทั่วประเทศทั้งหมดและให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายผังเมือง ส่งผลให้การวางแผนและจัดทำผังเมืองเกิดความล่าช้า การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ได้รับการส่งเสริม ควบคุม หรือ อนุรักษ์ ตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ตามที่ควรจะเป็น แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าปัจจุบันในต่างประเทศนั้นกฎหมายการผังเมืองกำหนดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองอย่างชัดเจน โดยหน่วยงานในการจัดทำผังพัฒนาพื้นที่จะเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ดังเห็นได้จาก The Town and Country Planning Act 1990 ของประเทศอังกฤษได้กำหนดให้การจัดทำผังเมืองและการประกาศใช้ผังเมืองเป็นหน้าที่ของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกระบุบังคับโดยกฎหมายให้ต้องดำเนินการ

เหตุที่กฎหมายได้บัญญัติบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมือง เนื่องจากเคยเกิดขึ้นปัญหาในอดีตที่กฎหมายผังเมืองกำหนดให้การจัดทำแผนและผังเมืองเป็นเพียงการใช้ดุลพินิจของท้องถิ่น จึงทำให้การจัดทำแผนและผังเมืองของท้องถิ่นเกิดการพัฒนาดังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากการขาดสภาพบังคับให้ต้องดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองโดยกฎหมาย

ในประเทศญี่ปุ่น พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ.1968 กำหนดให้การวางแผนผังเมืองเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการวางแผนผังเมืองและออกกฎเกณฑ์ของตนเอง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรีในระดับเมือง หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัด และรัฐมนตรีกระทรวงการก่อสร้างตามลำดับ ก่อนการประกาศใช้ผังเมืองและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับผังเมืองนั้น

อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นสามารถปฏิเสธนโยบายที่รัฐบาลกำหนดมาให้ได้ กรณีที่เห็นว่านโยบายนั้นไม่สอดคล้องหรืออาจเป็นผลเสียกับบริบทของการพัฒนาเมืองของตน

สำหรับการวางแผนผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความน่าสนใจในส่วนของการกำหนดเกณฑ์ประชากรเพื่อใช้เป็นเกณฑ์การกำหนดหน้าที่ให้ท้องถิ่นต้องจัดทำผังเมือง โดย

Growth Management Act 1990 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นตามเกณฑ์ที่กฎหมายโดยต้องจัดทำแผนและผังเมืองรวมภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูงจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจัดทำแผนและผังเมืองมากกว่าพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรน้อย

แต่อย่างไรก็ตาม แผนและผังเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรน้อยไม่จำเป็นจะต้องมีการจัดทำแผนและผังเมืองรวม แต่การพัฒนาพื้นที่จะอยู่ภายใต้เกณฑ์¹⁷⁷ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดบทบาทตามศักยภาพของพื้นที่ทั้งการพัฒนาและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมพื้นที่ที่เป็นเมืองและในชนบท

นอกจากนี้ Growth Management Act 1990 ของประเทศสหรัฐอเมริกายังได้กำหนดวาระให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องจัดทำแผนและผังเมืองรวม รวมทั้งวาระที่จะต้องมีการประเมินและปรับปรุงแผนโดยพร้อมเพรียงกัน เพื่อให้กระบวนการวางแผนและพัฒนาท้องถิ่นที่มีอาณาเขตต่อเนื่องกันสามารถเชื่อมโยงซึ่งกันและกันได้อย่างเป็นระบบ

เมื่อได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบต่างประเทศกับประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำผังเมืองรวม หากแต่ในกรณีของท้องถิ่นการจัดทำผังเมืองรวม ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน¹⁷⁸ ส่วนกรณีการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ท้องถิ่นสามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เอง เนื่องจากมีผังเมืองรวมรองรับที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะแล้ว

แต่การให้ความเห็นชอบและการอนุมัติและประกาศใช้ผังเมืองในทุกกรณีของประเทศไทย ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง¹⁷⁹ ก่อนส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ¹⁸⁰ จึงเห็นได้ว่าในขั้นตอนการอนุมัติการบังคับใช้ผังเมืองของประเทศไทย จึงอยู่ในส่วนกลางทั้งสิ้น

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ได้กำหนดให้การจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะเป็น “หน้าที่” ที่ต้องบังคับให้ต้องปฏิบัติ หากแต่เป็นเพียงการดำเนินการ “เมื่อเห็นสมควร”¹⁸¹ ซึ่งถือว่าการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการวางแผนและการจัดทำผังเมืองเพื่อการพัฒนา

¹⁷⁷ เกณฑ์เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการพัฒนาชุมชนในระดับจังหวัด มีการจัดทำแผนและผังเมืองที่ครอบคลุมการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดแนวทางการพัฒนาในผังเมืองรวม

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 18

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 40

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25 และ 40

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18 และ มาตรา 29

อย่างยั่งยืนของประเทศไทย อันเนื่องมาจากความล่าช้าหรือการละเลยในการดำเนินการจัดการผังเมืองของเจ้าหน้าที่เหมือนดังเช่นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษมาก่อน ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างไร้ทิศทางและส่งผลกระทบต่อพัฒนางานด้านผังเมืองของประเทศ

4.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการผังเมือง และในขณะเดียวกันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในปัจจุบัน จากการศึกษาวิจัยถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองของต่างประเทศพบว่า ทุกประเทศได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกือบทุกขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมือง เป็นต้นว่าตั้งแต่การดำเนินการจัดทำแผนนโยบายในระดับท้องถิ่น หรือ การจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกคนในพื้นที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองในลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงแค่กลุ่มตัวแทนกลุ่ม

ประเทศอังกฤษ กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนและผังเมืองโดยให้แนวการพัฒนาเมืองเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด เริ่มตั้งแต่ในระดับแผน โครงสร้างเพื่อเป็นกรอบหลักในการจัดทำแผนท้องถิ่นต่อไป ส่วนประเทศญี่ปุ่น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่จะจัดทำผังเมืองก่อนมีการวางผังเมืองเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของประชาชน ก่อนแล้วจึงเริ่มขั้นตอนของการวางผัง ทั้งนี้ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานวางผังโดยเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ในการขอข้อมูลหรือเรียกร้องให้มีการปรับแก้ผังร่างด้วย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง จะอยู่ในกระบวนการวางแผนทั้งการกำหนดย่าน การใช้ที่ดิน และการพัฒนาเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความต้องการ และการคัดค้านได้ตลอดเวลาแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้ผังนั้นไปแล้ว รวมทั้งสามารถอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เป็นต้นว่า มลรัฐวอลลิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางและจัดทำแผนตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนและผังเมือง การพิจารณาฉบับร่างของแผนและผังเมือง ก่อนการเสนอร่าง และภายหลังการภายหลังการประกาศใช้ผังเมือง คณะกรรมการจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความเห็นของประชาชนอย่างน้อยปีละครั้ง ทั้งนี้ต้องมีการลงบันทึกและจัดทำข้อมูลสาธารณะด้วย

สำหรับ ประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองได้มีการกำหนดไว้ 2 กรณีคือ

1. การวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องโฆษณาให้ประชาชนรับทราบแล้วให้มีการจัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่นั้น โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะกำหนดผู้แทนของประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นก็ได้

2. การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง แต่เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมในการประชุมเช่นเดียวกันกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมือง ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดจำนวนครั้งและกลุ่มผู้แทนประชาชนเข้าร่วมประชุมตามกฎหมายผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น เป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองของประเทศไทยอย่างมีนัยยะสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้เห็นควรที่จะมีการทบทวนและบทบัญญัติทางกฎหมายผังเมืองในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนครั้งและกลุ่มผู้แทนเข้าร่วมประชุม โดยควรมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่เหมาะสมในการกำหนดจำนวนครั้งและกลุ่มผู้แทนเข้าร่วมประชุมใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการวางและจัดทำผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.3 แนวทางในการสร้างหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการผังเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา ทั้งในกฎหมายหลักและสภาพการใช้บังคับแล้ว ประกอบกับการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบของต่างประเทศในลักษณะเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนพบว่า มีหลักเกณฑ์ในการวางผังเมือง ทั้งในส่วนของระดับการวางผังเมือง การจัดให้มีผังเมือง การใช้บังคับ องค์การทางผังเมือง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาผังเมืองของประเทศไทยเพื่อการพัฒนาอย่างได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 การจัดให้มีแผนการพัฒนาและการผังเมืองแบบบูรณาการ

กลไกในการดำเนินงานด้านการผังเมืองที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทย มีเพียงผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เท่านั้น โดยผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำขึ้น ไม่ใช่การผังเมืองตามความหมายที่ให้ไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย แต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้การรองรับ จึงเป็นเพียงเอกสารทางวิชาการที่ใช้เป็นแนวทางการศึกษาเพื่อวางและจัดทำผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองเอง ไม่มีผลใช้บังคับหรือผูกพันกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ต้องดำเนินงานของตนตามกรอบของผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคนี้ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับการพัฒนาและการวางแผนการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองในส่วนอื่น ๆ ของพื้นที่ที่ต้องการและบริเวณใกล้เคียง

ส่งผลให้งานพัฒนาในการผังเมืองของประเทศไทย ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเมื่อได้ทำการเปรียบเทียบแผนและผังการพัฒนาเมืองในระดับต่าง ๆ ของประเทศไทยและต่างประเทศแล้วพบว่า การผังเมืองของต่างประเทศมีแผนตั้งแต่ในระดับชาติซึ่งเป็นแผนนโยบายจนถึงแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการผังเมืองในแต่ละระดับมีความสอดคล้องกันและบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้การผังเมืองของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน การผังเมืองของประเทศไทยจึงต้องมีการกำหนดแผนและผังอย่างบูรณาการ โดยเริ่มตั้งแต่มีการวางแผนและผังเมืองในระดับประเทศและระดับภาค เพื่อให้การวางผังเมืองเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการจัดให้มีผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะก็เพื่อเป็นการพัฒนาพื้นที่ตามความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกรอบของผังประเทศและผังภาคต่อไป

ฉะนั้น เพื่อให้ผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคมีสภาพใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับคำนิยามของการผังเมือง จากเดิมที่กำหนดเพียงผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยให้เพิ่มเติมคำนิยามที่ครอบคลุมถึง การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาค

เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การที่ผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคเป็นผังนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน ดังนั้นในการวางและจัดทำผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาค จึงควรมีหน่วยงานระดับกระทรวงร่วมดำเนินการด้วยการพิจารณาผังเมืองระดับประเทศควรเป็นการพิจารณาจากฝ่ายบริหารระดับสูงโดยการนำเสนอในระดับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งควรอยู่ในระดับพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากผังเมือง

ระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคเป็นผังที่มีลักษณะเป็นผังระยะยาวและมีหลักการกว้าง ๆ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นระดับกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมง่าย ทำให้เหมาะสมกับพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงตามแนวนโยบายการพัฒนาประเทศและแนวโน้มของสังคมโลก ทั้งนี้เมื่อผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคได้ประกาศใช้เป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วก็จะส่งผลให้ส่วนราชการ ทั้งในระดับ กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการในการผังเมือง หรือแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผังเมืองในระดับรองลงมาต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาค

อย่างไรก็ตาม นอกจากการกำหนดให้ผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคมีสภาพใช้บังคับในทางกฎหมายและทางปฏิบัติแล้ว กรณีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะนั้นก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้แผนและผังเมืองระดับต่าง ๆ แปลงสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่แต่ละระดับต่อไป

จากการศึกษาวิจัย พบว่า โดยหลักการแล้วท้องถิ่นควรจะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ หรือผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของตนเอง แต่ในกรณีของประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ “ปัญหาการขาดการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ” กฎหมายผังเมืองของประเทศไทย มิได้กำหนดบังคับให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือเจ้าพนักงานผู้ใดผู้หนึ่ง “มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ” ในการจัดทำผังเมืองรวม หากแต่เป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานและ/หรือเจ้าพนักงาน ในการใช้ “ดุลพินิจ” ที่จะทำหรือไม่ทำเท่านั้น เนื่องจากมาตรา 18 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ว่า “เห็นสมควร” ซึ่งคำว่า “เห็นสมควร” ตามในยะของมาตรา 18 นี้ ถือว่าเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ โดยถือเป็นเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองล่าช้า หรือไม่มีการดำเนินการเนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดบังคับไว้ให้เป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้น กฎหมายควรบัญญัติให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับรูปแบบที่ประเทศอังกฤษได้ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ประเทศไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองควรทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานงานและเป็นผู้ให้การสนับสนุนและชี้แนะช่วยเหลือทั้งทางด้านวิชาการ เทคนิค ตลอดจนเครื่องมือต่างในการวางแผน เพื่อให้ท้องถิ่นมีการวางแผน

และจัดทำผังเมืองรวม ทั้งนี้เนื่องจากหากมีผังประเทศและผังภาคที่มีสภาพบังคับใช้แล้ว การวางและจัดทำผังเมืองเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะย่อมต้องสอดคล้องกับผังในระดับที่เหนือกว่า ประกอบกับการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดทำผังเมืองเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของพื้นที่ของตน ได้อย่างแท้จริงตามความต้องการของท้องถิ่นเอง ก็จะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาของท้องถิ่นเอง ดังนั้นการจะให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองเองนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายและเพิ่มหลักเกณฑ์หรือมาตรการให้แก่ท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม ทางท่านผู้ทรงคุณวุฒิด้านการผังเมืองของประเทศไทยยังคงเห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่พร้อมในหลาย ๆ ด้าน เห็นควรที่จะยังคงให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอยู่ต่อไป

4.3.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการใช้บังคับผังเมืองอย่างต่อเนื่อง

จากการกำหนดอายุใช้บังคับและการขยายเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ให้กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมมีอายุการใช้บังคับ 5 ปี หรือ 7 ปี แล้วแต่กรณี โดยเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผังเมืองรวมนั้นๆ ให้สิ้นอายุการใช้บังคับ และหากไม่มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับใหม่แทนที่ฉบับเดิม ส่งผลให้เกิดปัญหาภาวะสุญญากาศทางกฎหมาย ซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาการคอร์รัปชันและการละเมิดกฎหมายขึ้นได้ อันเนื่องมาจากการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เคยห้ามใช้ ดังนั้น กิจกรรมทั้งหลายที่ไม่สามารถดำเนินการได้หรือเคยถูกห้ามโดยกฎหมายผังเมือง กลับสามารถกระทำได้หลังจากผังเมืองรวมสิ้นอายุการบังคับใช้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการควบคุมการใช้ที่ดินนั้น ไม่มีความต่อเนื่องและการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่มีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ปัจจุบันได้

การผังเมืองถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ ดังนั้น การบังคับใช้ผังเมืองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การวางผังเมืองบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ เห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวม รวมทั้งควรมีบททางกฎหมายที่บังคับให้มีการจัดทำผังเมืองรวมอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีการสำรวจผังเมืองรวม และกำหนดระยะเวลาดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมให้แล้วเสร็จดังนี้

1. การกำหนดอายุใช้บังคับผังเมืองรวม จาก 5 ปี เป็น 10 ปี และขยายระยะเวลาใช้บังคับได้อีก 1 ปี แต่ไม่เกิน 2 ครั้ง

2. กำหนดให้มีการประเมินผังเมืองทุก ๆ 5 ปี ทั้งนี้ใน 1 ปีก่อนผังเมืองรวมจะหมดอายุใช้บังคับ ให้มีการจัดทำผังสำรวจเพื่อขยายระยะเวลาหรือ กรณีต้องจัดทำผังใหม่ให้เสนอแนวทางในการวางและจัดทำผังใหม่

3. กำหนดมาตรการลงโทษกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่จัดทำผังเมืองรวมใหม่หรือขยายระยะเวลาให้เสร็จสิ้นทันเวลาก่อนที่ผังเมืองรวมเก่าจะหมดอายุ โดยนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาปรับใช้

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีมาตรการด้านการสร้างแรงจูงใจ (โดยจัดสรรเงินสนับสนุน) ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจ ปรับปรุงหรือ จัดทำผังเมืองรวม รวมทั้งให้มีการบังคับใช้ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจมีการกำหนดเงื่อนไขในรับเงินงบประมาณที่รัฐกำหนดให้ ว่าผังต้องแล้วเสร็จเมื่อใด หรือควรมีกฎไกอื่นในการดำเนินการผังเมืองให้เกิดประสิทธิภาพก่อนที่จะรับเงินสนับสนุน

4.3.3 การกำหนดมาตรการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางผังเมือง

มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นและอาจกำหนดกลุ่มผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมได้ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในตอนต้นในหัวข้อ “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมือง” ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการวางและจัดทำผังเมือง จึงทำให้การผังเมืองของประเทศไทยยังมิได้เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งก็เป็นรากฐานของปัญหาที่สำคัญของการจัดวางผังเมืองเพื่อการยั่งยืนอีกประการหนึ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและวางผังเมืองอย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไข มาตรา 19 ในส่วนของ “การจัดประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง” ในส่วนของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยควรกำหนดให้ประชาชนในท้องที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นโดยตรง และจำนวนการจัดประชุมควรจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้ทราบถึงข้อกำหนดและรายละเอียดของผังเมืองที่จัดทำขึ้น และอาจได้แย้งคัดค้านหรือแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ได้ในขณะที่ยังวางและจัดทำผังเมืองนั้น ทั้งนี้เพื่อให้ผังเมืองมีประสิทธิภาพมีความเหมาะสมต่อความต้องการของประชาชน เพราะการจัดประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้งทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทบทวนและพิจารณาถึงข้อมูลที่ได้จากการประชุมครั้งแรก และนำมาเสนอแนะหรือโต้แย้งได้ในการประชุมครั้งที่ 2 โดยระยะเวลาระหว่างการประชุมทั้ง 2 ครั้ง ให้เป็นอำนาจดุลพินิจของ

เจ้าหน้าที่ที่จัดการประชุม ตลอดจนการแก้ไขในส่วนของการกำหนดกลุ่มตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุม โดยในการประชุมครั้งแรกควรเป็นการประชุมรับฟังความเห็นของประชาชนทั่วไปในพื้นที่ก่อน แล้วจึงให้อำนาจคุณพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการกำหนดตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมในการประชุมรับฟังความคิดเห็นครั้งต่อไป

4.3.4 การกำหนดองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการผังเมือง

จากสภาพปัญหาการขาดองค์กรที่รับผิดชอบเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายการผังเมืองของประเทศไทย (ซึ่งต่างกับกฎหมายผังเมืองในต่างประเทศ ที่จะมีองค์กรกลางและกระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค และอนุมัติโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ตามกฎหมายผังเมือง ตลอดจนการสนับสนุนและการประสานงานบังคับใช้กฎหมายการผังเมืองที่มีอยู่)

ผู้เขียนเห็นว่า ในปัจจุบันรัฐควรมีการกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองของประเทศไทย โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ควรรับผิดชอบในส่วนงานนโยบายระดับประเทศซึ่งก็คือ ผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาค ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผังเมืองระดับท้องถิ่น คือผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองยังคงเป็นศูนย์ข้อมูลและทรัพยากรกลางคอยให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นในด้านข้อมูล เทคนิค คำปรึกษา ในกระบวนการจัดทำผังเมือง เช่น การจัดทำคู่มือสำหรับท้องถิ่นในการประเมิน และปรับปรุงแผนและผัง และยังทำหน้าที่ตรวจสอบแผนและผังก่อนที่จะทำการประกาศใช้ เพื่อให้แผนและผังระดับต่าง ๆ สอดคล้องกับเป้าหมายการวางแผนในระดับประเทศ และระดับภาค

4.3.5 การกำหนดการดำเนินงานด้านผังเมืองให้มีสภาพบังคับทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ

สภาพการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ที่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่มีเพียงหลักการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดในผังเมืองเท่านั้น ซึ่งในการบังคับใช้ผังเมืองจึงต้องอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามการผังเมือง แต่เนื่องจากการอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้น แต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้สภาพบังคับใช้ไม่มีการประสานและมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ประกอบกับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็มีอัตราโทษที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนข้อกำหนดของผังเมืองอันนำไปเพื่อประโยชน์ของส่วนร่วม

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การดำเนินงานด้านผังเมืองมีสภาพบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มกฎเกณฑ์พื้นฐานในการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีอยู่แล้วในกฎหมายอื่น ๆ เพื่อให้เกิดสภาพบังคับใช้จริงที่เป็นพื้นฐานของการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยภาพรวมก่อน ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายในส่วนของอัตราโทษของกฎหมายผังเมืองให้สูงขึ้นทั้งในส่วนของการเวนคืนและเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลผังเมือง ตลอดจนกำหนดมาตรการส่งเสริมเพื่อให้เกิดความร่วมมือและแรงจูงใจในการปฏิบัติตามผังเมือง ดังนั้น ผู้เขียนใคร่ขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขเนื้อหาของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ดังนี้

1. ควรมีการอ้างอิงถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองโดยให้บัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ ควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าจะถือกฎหมายใดเป็นหลักหรือเป็นข้อยกเว้นของการดำเนินงานทั้งผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการบังคับใช้และควบคุมผังเมือง เช่น

- (1) เรื่องความปลอดภัยของสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (2) เรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- (3) เรื่องการคุ้มครองโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (4) เรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

2. ควรแก้ไขบทลงโทษให้มีบทกำหนดอัตราโทษที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ต้องมีโทษปรับเป็นรายวันและทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนเร่งดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมือง

3. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการควบคุมผังเมือง ในกรณีที่ปฏิบัติหรือละเว้นหน้าที่โดยมิชอบหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การพัฒนาเมืองตาม “แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน” คือ การพัฒนาเมืองให้เกิดความสมดุลกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายให้การพัฒนาที่มีความต่อเนื่องและไม่เกิดผลกระทบต่อคนรุ่นหลัง และเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจำต้องมีการวางแผนและผังพัฒนาเมืองตามลำดับ โดยที่แผนพัฒนาเมืองเป็นตัวกำหนดกรอบหรือนโยบายในการพัฒนาที่แปลงสู่ผังพัฒนาเมืองระดับพื้นที่ในรูปแบบของผังเมืองตามลำดับ ดังนั้น การผังเมืองจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาทางด้านกายภาพของเมืองให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ตามศักยภาพความเหมาะสม และ ข้อจำกัดของพื้นที่ รวมทั้งการพหุซึ่งบริบทของเมือง ตามแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและทฤษฎีการพัฒนาเมือง ทั้งนี้แผนพัฒนาแปลงสู่การผังเมือง หรือการผังเมืองแปลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น กฎหมายต้องจะเข้ามาอยู่ในกระบวนการเหล่านี้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายผังเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญขั้นมูลฐานประการหนึ่งในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

นโยบายด้านผังเมืองของประเทศไทยที่ปรากฏในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวถึง นโยบายการใช้ที่ดินที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ตลอดจนการจัดให้มีการวางแผนและดำเนินการตามผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ที่เน้นย้ำถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ของตน ซึ่งในกระบวนการวางแผน จัดทำและบังคับใช้ผังเมือง ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทที่ประเทศไทยใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการพัฒนาและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง เพื่อให้การพัฒนาและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยนั้นสอดคล้องกับนโยบายและบรรลู่วัตถุประสงค์ของการผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพัฒนาอย่างยั่งยืนพบว่า แผนปฏิบัติการที่ 21 ได้ผลักดันให้รัฐภาคีสมาชิก ต้องดำเนินการให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายในประเทศตนเอง ที่เริ่มจากการจัดทำนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการออกพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายเพื่อบังคับให้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการตรวจสอบถึงประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะมีสภาพบังคับได้นั้นต้องมีลักษณะที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมและมีสภาพการบังคับใช้ รวมทั้ง กรณีที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยง่ายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหรือแสดงความต้องการของตน ตลอดจนความรับผิดชอบของรัฐที่เป็นหลักประกันในการเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ

สำหรับการดำเนินการด้านการผังเมืองของต่างประเทศ ที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยพบว่า การผังเมืองของแต่ละประเทศต่างมีวิวัฒนาการด้านการผังเมืองที่ยาวนานมีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการและแนวทางในการปฏิบัติด้านผังเมืองจากสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องและได้เกิดปัญหาขึ้นจริง ให้มีความสอดคล้องกับยุคสมัย โดยเริ่มจากการมีนโยบายการพัฒนาประเทศที่ชัดเจนทั้งในส่วนการพัฒนาหรือควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามบริบทของเมือง การให้ความสำคัญและสนับสนุนหน่วยงานด้านการผังเมือง การบังคับใช้ผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง นอกจากนี้ ยังพบว่ารัฐมิได้มีแต่มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองเท่านั้น แต่ยังคงมีมาตรการอื่น ๆ เพื่อ ส่งเสริมให้การดำเนินการทางผังเมืองนั้นมีผลใช้บังคับจริงทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ เมื่อศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศไทยแล้วพบว่า มาตรการทางการผังเมืองในปัจจุบันยังไม่สามารถตอบสนองต่อแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ เนื่องจาก ปัญหาการขาดการกำหนดแผนการพัฒนาและการผังเมืองแบบบูรณาการ ปัญหาด้านสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินงานด้านผังเมือง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมือง ปัญหาด้านองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านผังเมือง และปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการบังคับใช้ผังเมือง ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและเสนอให้มีมาตรการทางกฎหมายในการวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การมีแผนที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศที่มีผลผูกพันให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตาม ความต่อเนื่องของการบังคับใช้ผังเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมือง ศักยภาพของบุคลากรและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านผังเมือง ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการขาดการกำหนดแผนการพัฒนาและการผังเมืองแบบบูรณาการ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การวางและจัดทำผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคที่มีในปัจจุบันนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ได้บัญญัติให้การผังเมืองครอบคลุมถึงผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาค ส่งผลให้ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายกับหน่วยงานภาครัฐที่จะนำไปเป็นกรอบหรือแนวทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับการดำเนินการด้านการผังเมืองที่ผ่านมานั้นมุ่งเน้นเฉพาะการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่ปราศจากผังเมืองระดับภาคและผังเมืองระดับประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการพัฒนาพื้นที่นอกเขตผังเมืองรวม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มเมืองหรือพื้นที่ใกล้เคียงที่ตั้งอยู่ในบริเวณนั้น

5.1.2 ปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการบังคับใช้ผังเมือง

สำหรับการกำหนดอายุบังคับใช้และการขอขยายเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ทำให้ผังเมืองรวมนั้น ผลดีคือทำให้มีการปรับปรุงและพัฒนาผังเมืองอยู่ตลอดเวลา แต่ในทางกลับกันเมื่อหมดอายุการบังคับใช้และการขอขยายเวลาการบังคับใช้ผังเมือง แต่ปัญหาคือ ไม่มีการจัดทำผังเมืองรวมใหม่แทนที่ผังเมืองรวมที่จะหมดอายุ ทำให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมายขึ้น รวมทั้งการขาดความต่อเนื่องในการบังคับใช้ผังเมืองรวม ซึ่งทำให้ผังเมืองรวมที่หมดอายุหรือระยะเวลาที่ขอขยายเวลาบังคับใช้ไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป ซึ่งตามหลักการแล้วกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมใหม่มารับช่วงต่อจากผังเมืองรวมตัวเดิมที่จะสิ้นใช้ผลบังคับ แต่ในปัจจุบันผังเมืองรวมจำนวนมากที่สิ้นผลใช้บังคับนั้น ไม่มีการจัดทำผังเมืองรวมใหม่มาแทนที่

5.1.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมือง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายผังเมืองกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ใช้ดุลพินิจในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมือง โดยอาจกำหนดให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมหรืออาจกำหนดให้เฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมแล้วแต่ความเหมาะสมอย่างน้อย 1 ครั้ง ในกรณีของการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น อาจกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมแล้วแต่ความเหมาะสม ดังนั้น การจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย จึงพิจารณาได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งในส่วนของการจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นและผู้แทนของประชาชนที่เข้าร่วมประชุม ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้กฎกระทรวงใช้บังคับผังเมือง

รวม หรือพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยสมบูรณ์ จึงเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในประเด็นดังกล่าวนี้

5.1.4 ปัญหาด้านองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการผังเมือง

เนื่องจากการบังคับใช้ผังเมืองต้องอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ร่วมด้วย ซึ่งการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น ๆ เหล่านี้ได้ นั้น ปรากฏว่า ในบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านผังเมืองของประเทศไทย เนื่องจากความยุ่งยากในการประสานงานและการควบคุมให้เป็นไปตามการผังเมืองรวมได้ นอกจากนี้ อีกปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ ปัญหาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านบุคลากรด้านการผังเมือง ซึ่งการถ่ายโอนกิจการด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัญหาส่วนหนึ่งที่ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการผังเมืองยังไม่ประสบความสำเร็จ ส่งผลให้การวางผังเมืองของประเทศไทยไม่มีสภาพบังคับกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามผังเมืองที่วางไว้ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านผังเมืองอย่างแท้จริง

5.1.5 ปัญหาด้านสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินงานด้านผังเมือง

ปัจจุบันกลไกสภาพบังคับในทางกฎหมายผังเมืองตามมาตรา 27 และมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นการกำหนดการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะเท่านั้น นอกเหนือจากนี้อาจต้องใช้กฎหมายอื่นบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง ดังนั้น สภาพบังคับของกฎหมายผังเมืองจึงต้องอาศัยกฎหมายหรือหน่วยงานอื่นด้วย ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน และอำนาจบังคับใช้กฎหมายจึงต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานอื่นด้วย

สำหรับ ประเด็นของอัตราโทษในการกระทำละเมิดของเอกชนก็เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญประเด็นหนึ่งที่ทำให้การผังเมืองไม่มีสภาพการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากมาตรา 83 และมาตรา 84 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้นมีอัตราโทษที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับความเสียหายและผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนร่วม และสถานการณ์ในปัจจุบันจึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวโทษที่จะได้รับ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 กรณีปัญหาการขาดการกำหนดแผนการพัฒนาและการผังเมืองแบบบูรณาการ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายในส่วนของคำนิยามของการผังเมือง ให้ครอบคลุมถึงการวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาคด้วย โดยในการวางและจัดทำผังเมืองระดับประเทศควรให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับกระทรวงที่ร่วมดำเนินการ และการพิจารณาผังเมืองระดับประเทศควรตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐในการจัดทำแผนระดับรองลงมา ในส่วนของผังเมืองระดับภาคผู้เขียนเห็นว่า การวางและจัดทำผังเมืองระดับภาคยังคงเป็นการพัฒนาพื้นที่ที่ครอบคลุมเป็นบริเวณกว้าง การจัดทำผังเมืองระดับภาค เห็นควรให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกับผังเมืองระดับประเทศ โดยเป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองในการวางและจัดทำ และให้คณะกรรมการผังเมืองระดับประเทศเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังภาค ที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตาม พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามกรณีที่กำหนด

5.2.2 กรณีปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการบังคับใช้ผังเมือง ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขระยะเวลาบังคับใช้ผังเมืองรวมในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จาก 5 ปี เป็น 10 ปี และสามารถขยายได้ 1 ปี 2 ครั้ง ทั้งนี้ในการขยายเวลาบังคับใช้ผังเมืองรวมต้องมีการแนบเอกสารการวางและจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่มาด้วย

ในกรณีที่มีการปล่อยให้ผังเมืองหมดอายุ โดยไม่มีการวางและจัดทำผังเมืองให้ทันเวลา เห็นควรที่จะมีการเพิ่มมาตรการลงโทษกรณีเจ้าหน้าที่ปล่อยให้ผังเมืองหมดอายุ โดยไม่มีการวางและจัดทำผังเมืองให้ทันเวลา ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ทั้งนี้เห็นควรนำมาตรการส่งเสริมเช่นการสนับสนุนงบประมาณด้านการพัฒนามาปรับใช้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน

5.2.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางผังเมือง ควรมีการแก้ไขในส่วนของอำนาจการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยควรที่จะให้มีการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ก่อนมีการประกาศใช้ผังเมืองรวม ทั้งนี้เพื่อให้ ทราบถึงข้อคิดเห็นและความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้งนั้น ทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทบทวนและ

พิจารณาถึงข้อมูลที่ได้จากการประชุมครั้งแรก และนำมาเสนอแนะหรือโต้แย้งได้ในการประชุมครั้งที่สอง โดยระยะเวลาระหว่างการจัดประชุมทั้ง 2 ครั้ง ให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จัดการประชุม แต่ควรที่จะทิ้งช่วงระยะเวลาพอสมควรเพื่อให้มีการไตร่ตรองทบทวน

5.2.4 จากปัญหาด้านองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านผังเมือง ผู้เขียนเห็นว่าควรกรมโยธาธิการและผังเมือง ควรรับผิดชอบในส่วนงานนโยบายระดับประเทศซึ่งก็คือ ผังเมืองระดับประเทศและผังเมืองระดับภาค ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการผังเมืองระดับท้องถิ่น คือผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองยังคงเป็นศูนย์ข้อมูลและทรัพยากรกลางคอยให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นในด้านข้อมูลเทคนิค คำปรึกษา ในกระบวนการจัดทำผังเมือง เช่น การจัดทำคู่มือสำหรับท้องถิ่นในการประเมินและปรับปรุงแผนและผัง และยังทำหน้าที่ตรวจสอบแผนและผังก่อนที่จะทำการประกาศใช้ เพื่อให้แผนและผังระดับต่าง ๆ สอดคล้องกับเป้าหมายการวางแผนในระดับประเทศ และระดับภาค

5.2.5 จากปัญหาด้านสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินงานด้านผังเมือง ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการอ้างอิงถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองโดยให้บัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ ควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าจะถือกฎหมายใดเป็นหลักหรือเป็นข้อยกเว้นของการดำเนินงานทั้งผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการบังคับใช้และควบคุมผังเมือง

นอกจากนี้ ในส่วนของอัตราโทษควรแก้ไขบทลงโทษให้มีบทกำหนดอัตราโทษที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกจากจะมีโทษทางอาญาแล้ว เห็นควรที่จะต้องมิโทษปรับในอัตราที่สูงขึ้นเป็นรายวันและทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนเร่งดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมือง และกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลผังเมือง ในกรณีที่ปฏิบัติหรือละเว้นหน้าที่โดยมิชอบหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

- กรมการผังเมือง. (2542). การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช. กรุงเทพฯ: เซเวนพรีนติ้งกรุ๊ป.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2549). ประเทศไทยกับการดำเนินการตามพันธกรณีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. สืบค้นเมื่อ 12 กันยายน 2554, จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2549). มาตรฐานการวางผังเมือง. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2547). รายงานการศึกษาระดับสุดท้ายโครงการศึกษาหลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ:กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2547). รายงานการศึกษาระดับสุดท้ายโครงการศึกษาหลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ:กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2544). เกณฑ์การวางผังเมืองรวมของสำนักผังเมือง (ปรับปรุงครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2549). รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย, 3-4 กรกฎาคม 2549 โรงแรมเดอะแกรนด์. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนามาตรฐาน.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2551). ผังประเทศ พ.ศ. 2600. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2552?). รายงานสรุปสำหรับผู้บริการ ผังประเทศ ปี พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: ปัญญา คอนซัลแตนท์.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2549). **ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนา
มาตรฐาน.

กรวิภา วิชาชัย. (2540). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมือง: กรณีศึกษาการ
รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม**. วิทยานิพนธ์การ
วางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางผังเมือง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
กรุงเทพฯ.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2537). **แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. กรุงเทพฯ:
เซเว่นพรินต์กรุ๊ป.

กฤษ เพิ่มทันจิต. (2546). **ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเมือง** (พิมพ์ครั้งที่ 5).
สมุทรปราการ: ศรีบุญอุตสาหกรรมการพิมพ์ (1988).

กองผังเมืองรวม. (2523). **ความรู้เบื้องต้นเรื่อง การวางผังเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานผังเมือง.

กำธร กุลชล. (2545). **การออกแบบชุมชนเมืองคืออะไร การติดตามหาคำตอบในรอบ 40 ปี**.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.

คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง
รัฐธรรมนูญ. (2550). **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**.
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตรวจหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับ
รัฐธรรมนูญ ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550).
ข้อเสนอแนะในการตรวจหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

จันทนา อินทปัญญา. (2547). **การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ:
สำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เฉลิม แก้วกังวาน. (2531). กฎหมายควบคุมอาคาร. เอกสารการสอนชุดวิชาการปฏิบัติวิชาชีพการ
จัดการจัดการงานก่อสร้างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

เฉลิม แก้วกังวาน. (2535). แนวความคิดใหม่การสร้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ
การผังเมือง. ข่าวสารกรมการผังเมือง, 57, 28-35.

เฉลิม แก้วกังวาน. (2554). ปัจจัยที่ทำให้ผังเมืองไทยแตกต่างจากผังเมืองประเทศที่พัฒนาแล้ว
(อเมริกา). วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, 33, 32-37.

ชุมพร บัณฑิตานนท์. (2530). กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 11(2), 29-59.

ณัฐพงษ์ จารุวรรณพงษ์. (2543). มิติใหม่ของการพัฒนาเมือง: โครงการการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่:
สถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรรัตน์ เจริญเมือง. (2541). เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย: กรณีเมือง
เชียงใหม่. เชียงใหม่: โรงพิมพ์มิ่งเมือง.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรรัตน์ เจริญเมือง. (2547). เมืองยั่งยืนในสังคมไทย แนวคิดและประสบการณ์
ของนานและพิษณุโลก. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรรัตน์ เจริญเมือง. (2547). เมืองยั่งยืนในเอเชีย แนวคิดและประสบการณ์จาก
เมืองนาราและบาห์ลี. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรรัตน์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล. (2541). รายงาน
ฉบับสมบูรณ์ การผังเมืองของเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่. เชียงใหม่:
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล. (2541). กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยที่
กำลังพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธงชัย โรจนกนันท์. (2535). ทฤษฎีเมืองหลักกับการกระจายความเจริญ. **ข่าวสารสำนักผังเมือง**, 57, 25-32. **2553-1**. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นพงษ์ รัชกษพันธุ์. (2553). การผังเมืองคือหัวใจของการพัฒนาเมือง. **วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง**, 31, 16-22.

นพนันท์ ตาปนานนท์. (2543). บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย. ใน **เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง มหานคร**. (หน้า 1-11). 24 มกราคม 2543. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นพนันท์ ตาปนานนท์. (2543). ปัญหาเกี่ยวกับแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม. ใน **เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง มหานคร**. (หน้า 52-59). 24 มกราคม 2543. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นพนันท์ ตาปนานนท์. (2543). ผังเมืองเฉพาะโดยนัยในกฎหมายผังเมือง. ใน **เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง มหานคร**. (หน้า 97-103). 24 มกราคม 2543. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นพนันท์ ตาปนานนท์. (2548). **ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

นันทพล กาญจนวัฒน์. (2552). กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการควบคุมอาคาร. ใน **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นันทพล กาญจนวัฒน์. (2545). แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992. **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ประเสริฐ ศักดิ์ธนากุล. (2545). **มาตรการใช้ผังเมือง การบริหารผังเมืองและพื้นฐานทางกฎหมาย**.
กรุงเทพฯ: ไลบราลี นาย.

ปริญญา จิตรกรนทิกิจ. (2537). **ปัญหากฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม**.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ปรีดี บุรณศิริ. (2545). **เมืองน่าอยู่**. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2555, จาก <http://sawasdee.bu.ac.th/article/gl44702.htm>.

ปรีชา วรรณรงค์. **การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่: มิติใหม่ของการพัฒนาประเทศ**. สำนักงาน
จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2555, จาก
http://www.dpt.go.th/knownledges/TCplanning /txt/txt_idx.htm

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2541). **การพัฒนาที่ยั่งยืน** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมล
คีมทอง.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การ
มหาชน) พ.ศ. 2546. (2546, 2 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 120, ตอนที่ 49, หน้า 2-18.

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่3) พ.ศ. 2535. (2535, 14 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**,
เล่ม 109, ตอนที่ 10, หน้า 1-4.

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. (29
สิงหาคม 2504). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 78, ตอนที่ 66, หน้า 680-698.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535. (2535,
28 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 109, ตอนที่ 15, หน้า 28-42.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. (2535, 4 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**,
เล่ม 109, ตอนที่ 37, หน้า 1-43.

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 125, ตอนที่
27ก, หน้า 106-115.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. (2518, 13 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 92, ตอนที่ 33, หน้า 8-66.

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525. (2535, 5 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 99, ตอนที่ 33, 9.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2522, 14 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 109, ตอนที่ 10, หน้า 1-43.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. (2530, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 104, ตอนที่ 164, หน้า 1-25.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (9 เมษายน 2535). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 44, หน้า 62-81.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535, 9 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109, ตอนที่ 44, หน้า 62-81.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547. (2546, 2 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนพิเศษ 81ก, หน้า 1-28.

พิรพล จันทวรรณ. (2553). โครงการสร้างองค์ความรู้เพื่อพะเยาเป็นเมืองน่าอยู่. วารสาร กรมโยธาธิการและผังเมือง. 32, 29-35.

ภานุพันธ์ ชัยรัตน์. (2549). การพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยใน คติปกครองประเภท สิ่งแวดล้อม การผังเมือง อาคาร โรงงาน และเหตุเดือดร้อนรำคาญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภานุพันธ์ ชัยรัตน์. (2533). สรุปกฎหมายพัฒนาเมือง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร. กรุงเทพฯ: กองผังเมืองรวม สำนักงานผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.

มดี ตั้งพานิช. (2537). ความจำเป็นของการเข้ามามีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือในการวางผังเมือง. ข่าววารสารสำนักผังเมือง 59, 8-9.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์.

วรรณรินทร์ พัฒนะเอก. (2543). **วิวัฒนาการชุมชนและการผังเมือง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรังสิต.

วิวัฒน์ชัย อัครากร. (2551, มิถุนายน). **การพัฒนาที่ยั่งยืน**. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2554, จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=278035>.

วิไล วงษ์สืบชาติ. (2535). **การจำแนกแตกต่างระหว่างเมือง:การศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพฯ: สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศรีวรรณ วรกุลพินิต. (2554). **มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยศรีประทุม วิทยาเขตชลบุรี.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2548). **ยุทธศาสตร์ทางผังเมืองของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สมพร เทพสิทธิ. (2536, 3 กุมภาพันธ์). **การพัฒนาอย่างยั่งยืน**. เอกสารประกอบการประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิกสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง (หน้า 1-2). ณ ห้องประชุมราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพฯ.

สมศักดิ์ วงษ์ราษฎร์. (2549). **มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และสถาบันคีนันแห่งเอเชีย. (2547). **โครงการดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546, กันยายน). **แนวทางการพัฒนาเครื่องมือชี้วัดเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย ใน เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา มองให้ไกล ไปให้ถึง กับการพัฒนาที่ยั่งยืน (หน้า 6). 2 กุมภาพันธ์ 2548 ณ โรงแรมปรีณซ์พาเลซ. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2514). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2519). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2534). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549, 19 ตุลาคม). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554, 26 ตุลาคม). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพฯ: สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานผังประเทศและผังภาค. (ม.ป.ป.). การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร. สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2554, จาก http://www.dpt.go.th/nrp/about1/law_national/0706-191-070250-building.pdf.

สำนักงานภูมิภาคของคณะกรรมการเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชีย-แปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ. (2002). ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประชุมโจฮันเนสเบิร์ก: ข้อมูลทั่วไป. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2554. จาก http://www.unescap.org/unis/Thai/johannesburg_overview.pdf.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2504). แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2548). คู่มือการบริหารและปฏิบัติงานวางผังเมืองรวมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง.

สำนักพัฒนามาตรฐาน. (2549). ทิศทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย. ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองไทย (หน้า 110-124). กรุงเทพฯ: กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.

สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. (2543). กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุริย์ บุญญานุพงศ์ อากร บัวคล้าย และอัยยงค์ โปราณนนท์. (2547). สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจด้านการผังเมือง. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- อุทิศ บุญถิ่อ. (2523). “Why Zoning”. ข่าวสารสำนักผังเมือง 23, 14-16.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง พร้อมด้วย พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518และกฎหมายประกอบ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- เซอร์จิราเดต์. (2539). ทำเมืองให้น่าอยู่: วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และความหวังสำหรับเมืองที่ยั่งยืน (แปลโดย พิกพ อุคมอิทธิพงศ์). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- โฮเวิร์ด, อเบเนเนเซอร์.(2535).อุทยานแห่งอนาคต (แปลจาก Garden Cities of To-Morrow โดย สุมาลี วัฒนศิริพร). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- Adams, D. (1994). **Urban planning and the development process**. London: UCL Press.
- Buckingham, H., Susan E. & Bo. (1996) .**Environmental planning and sustainability**. New York, Singapore: John Wiley & Sons.
- Counsell, D. (2004). **Regional, spatial strategies and sustainable development**. London: Routledge.
- Henry, C. B. & Bryan A. G. (1990). **Black’s law dictionary** (6th ed). St.Paul Minn: West Publishing Co..
- Srinivas, H. (n.d.). **Planning practice in Japan**. Retrieved September 6, 2011, from <http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-practice.html>
- Plutschow, H. E. (1986). **Historical Kyoto**. Tokyo: The Japan Times.
- Michael, D. (2000). **The law of sustainable development**. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- Richard, F. B. (1979). Zoning. In S. S. Frank (ed.). **The practice of local government planning**. Washington D.C.: International City Management Association.
- Riverside Publishing Company. (1984). **Webster’s II New Reverside university dictionary**. Boston: MA Reverside.

Robert, H. F. (1999). **Urban Sprawl - Smart growth and sustainable envelopment**. SE11
ALI-ABA. 137.



ประวัติผู้เขียน



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวมณีนัฐ เหมะวงศ์
วัน เดือน ปีเกิด	16 มิถุนายน 2526
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 268 หมู่ที่ 3 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย 57110
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประวัติการทำงาน	ธุรกิจส่วนตัว
2550 - ปัจจุบัน	

