

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการของการวางผังเมือง และการจัดการ สิ่งแวดล้อมชุมชน

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวิวัฒนาการการวางผังเมืองและการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการหาข้อสนับสนุนและเป็นแนวทางในการนำไปวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายผังเมือง โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ประวัติความเป็นมาของการวางผังเมืองและการบริหารเมือง วิวัฒนาการของการผังเมืองของประเทศไทย ความหมายและความสำคัญของการวางผังเมือง ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อม นโยบายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนของรัฐและการวางผังเมืองเพื่อการวางแผนสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### ประวัติความเป็นมาของการวางผังเมืองและการบริหารเมือง

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาสภาพของปัญหาเกี่ยวกับปัญหาในการวางผังเมือง จึงควรมีการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการวางและการบริหารผังเมือง เพื่อเป็นความเข้าใจพื้นฐานที่จะนำไปสู่การศึกษาถึงปัญหาต่อไป

##### 1. ความหมายของ “เมือง”

คำว่า “เมือง” หมายถึง การตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวรอันได้แก่อาคารบ้านเรือน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ด้านการสาธารณูปโภค เช่น ประปา ไฟฟ้า ถนน เป็นต้น เมืองจะเป็นที่อยู่อาศัยของคนจำนวนมาก มีความหนาแน่นของประชากรอยู่ในระดับสูง ประชากรของแต่ละเมืองจะประกอบด้วยต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพ ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม เมืองจะมีระบบบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง และลักษณะเด่นที่เห็นชัดอีกประการหนึ่ง คือ เมืองประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่าง ๆ มากมาย นอกจากนั้น เมืองยังเป็นศูนย์รวมของขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ อีกด้วย หากพิจารณาเมืองในเชิงปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์อาจกล่าวได้ว่า เมืองนั้นเป็นศูนย์การเรียนรู้ทางการศึกษา เป็นศูนย์กลางทางการตลาดและการพาณิชย์กรรมเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน

และเป็นศูนย์กลางการบริหารขององค์กรเอกชนต่าง ๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางทางด้านศาสนา ประเพณี อย่างไรก็ตาม เมืองบางแห่งอาจเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิเศษเฉพาะด้าน เช่น ในอดีต เมืองหน้าด่านและป้อมปราการที่ทำหน้าที่ป้องกันตนเองและป้องกันเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบเมือง เดียวกัน (วิลโลว์ วังส์ลีบชาติ, 2535, หน้า 6-9)

นอกจากนี้ กรมผังเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของเมือง ว่าเป็นผู้ใช้ และผู้ผลิตที่เพิ่มค่าทางเศรษฐกิจของวัตถุดิบและการบริโภค อุปโภคมากมาย เป็นศูนย์กลางทาง เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เช่น การค้า การเกษตร การบริหารอุตสาหกรรม การขนส่งคมนาคม แหล่งขายปลีก ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของรัฐบาล

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า เมืองเป็นศูนย์กลางของสังคม ในด้านต่าง ๆ จึงทำให้เมืองกลายเป็นศูนย์รวมของประชาชนที่เข้ามาพักอาศัยกันอยู่อย่างหนาแน่น ซึ่งแตกต่างจาก การเป็นชนบทอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม การที่ความเป็นเมืองมีความแตกต่างจากความเป็น ชนบทนั้นก็ด้วยความที่มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกัน ส่วนวิวัฒนาการของเมืองมีมาอย่างไรนั้น ดังจะ ได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

## 2. วิวัฒนาการของเมือง (Urbanization process)

หากจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า เมืองตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน มีวิวัฒนาการตามลำดับดังนี้ (Authur, Gallion & Eisner, 1963 อ้างถึงใน กัญทิมา วงศ์ประธาน, 2549, หน้า 78)

### 2.1. ชุมชนดั้งเดิม

เมื่อมนุษย์ Paleolithic ได้ย้ายถิ่นฐานจากการอยู่อาศัยในถ้ำออกมาสร้างเพิงที่พักนั้บได้ ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดเมือง

การอยู่ร่วมกันของชุมชนจนกลายมาเป็นชุมชนเมืองนั้น มีประวัติความเป็นมาที่ ยาวนาน ในยุคหินมนุษย์หาเลี้ยงชีพโดยการล่าสัตว์หรือจับสัตว์มาเป็นอาหาร ยังไม่มีการอยู่ร่วมกัน เป็นกลุ่มหรือชุมชนเล็ก ๆ ต่อมาเมื่อมนุษย์เริ่มปลูกพืชผักและนำสัตว์มาเลี้ยงเพื่อใช้บริโภค จึงมีการ สร้างที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและมีแบบแผนการดำรงชีวิตในชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าที่ผลิต ขึ้นในชุมชน และจากการติดต่อกันระหว่างชุมชนนี้เอง จึงมีรูปแบบของสังคมเกิดขึ้นในภายหลัง (สุพจน์ บุรพุกุศลศรี, 2531, หน้า 56)

### 2.2 ชุมชนเมืองโบราณ (Classic city)

ช่วงศตวรรษที่ 5 ได้เกิดรูปแบบการปกครองระบบประชาธิปไตยขึ้นที่กรุงเอเธนส์ ภายใต้การนำของ Pericles แห่งอาณาจักรกรีกโบราณและสภาพของเมืองในกรุงเอเธนส์ ซึ่งจะแบ่ง ออกเป็นสถานที่พบปะแลกเปลี่ยนความเห็นทางการเมืองที่เรียกว่า “Pnyx” หรือศูนย์กลางของ

กิจกรรมของเมืองที่ตลาด เรียกว่า “Agora” ที่เป็นย่านธุรกิจการค้าที่มีร้านค้าเรียงรายข้างถนนไปทางแนวเหนือ-ใต้หรือตะวันออก-ตะวันตก ตลอดจนมีที่ว่างเป็นที่ใช้สอยร่วมกัน (Public space) ประมาณร้อยละห้าของพื้นที่เมือง ซึ่งเรียกชุมชนในยุคนี้ว่า ยุคชุมชนเมืองโบราณ (Classic city) (Gallion & Eisner, 1993, p. 3)

### 2.3. ชุมชนเมืองแบบยุคกลาง (Medieval town)

ภายหลังการล่มสลายของอาณาจักรโรมันประชาชนเริ่มอพยพจากเขตเมืองไปอาศัยอยู่ในชนบทอีกครั้งหนึ่ง จึงได้เกิดรูปแบบการเมืองแบบใหม่ที่เรียกว่า ระบบ Feudal และมี Lord เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ที่ประชาชนใช้ทำมาหากินอยู่เมื่อเกิดการรบเพื่อแย่งชิงอำนาจกันระหว่างผู้ปกครองทั้งหลาย ทำให้เกิดเมืองที่มีกำแพงคูคลองกันเพื่อป้องกันศัตรู ต่อมาศตวรรษที่ 11 ได้มีการฟื้นฟูเมืองเก่า ๆ ขึ้นมาใหม่ รวมทั้งเมืองโรมัน โดยรูปแบบของเมืองในยุคนี้จะประกอบไปด้วยโบสถ์ปราสาทของ Lord และมีตลาดไว้ให้ผู้คนได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้ากัน นอกจากนี้ยังมีหอประชุมของชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกันกับตลาด ตัวเมืองจะมีกำแพงล้อมรอบไว้เพื่อป้องกันการรุกรานของศัตรูอย่างเข้มแข็ง

### 2.4. ชุมชนเมืองแนวใหม่ (Neo-classic city)

ในศตวรรษที่ 14 เมืองต่าง ๆ ได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น สืบเนื่องจากความเฟื่องฟูทางระบบการค้าและการเงิน ตลอดจนความปลอดภัยจากการรบกวนเพิ่มมากขึ้นสภาพของอาคารบ้านเรือนเพิ่มจากเดิม 1-2 ชั้นเป็น 3-4 ชั้น ประชากรเพิ่มมากในขณะที่ระบบน้ำประปาและสุขาภิบาลยังไม่ก้าวหน้าเพียงพอสภาพบ้านเมืองในยุคนี้มีจุดเด่นตรงที่มีการใช้ศิลปะ โบราณเข้ามาประดับประดา โดยเฉพาะบริเวณในใจกลางเมืองนอกจากนี้ ยังมีการรื้อถอนกำแพงเมืองที่เคยมีมาแต่เดิมในหลาย ๆ เมืองเพื่อปรับปรุงระบบป้องกันภัยเป็นแบบอื่น

### 2.5. ชุมชนเมืองอุตสาหกรรม (The industrial city)

ในศตวรรษที่ 19 เป็นยุคเริ่มต้นของเครื่องจักร เกิดระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรมที่ยิ่งใหญ่ขึ้น จึงก่อให้เกิดการปรับปรุงการคมนาคมอย่างขนาดใหญ่ทั้งทางเรือ ทางรถไฟ และในราวปี ค.ศ. 1903 ได้เกิดเครื่องบินลำแรกขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการประดิษฐ์คิดค้นเครื่องมือสื่อสาร เช่น โทรเลข วิทยุ ฯลฯ สภาพของเมืองเป็นสภาพอุตสาหกรรม (The factory town) ทำให้ประชาชนอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ไปอาศัยอยู่ในเมือง ประชากรในเขตชนบทลดจำนวนลง ชุมชนเมืองมีปัญหาด้านความแออัดและอากาศเป็นพิษ ราคาที่ดินถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดระบบการจัดแบ่งพื้นที่ใช้สอยในเมือง (Zoning) ขึ้น (Galoin and Eisner, 1963 อ้างถึงใน กัญจมา วงศ์ประธาน, 2549, หน้า 42)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า บ้านเมืองในปัจจุบันแต่เดิมเป็นเพียงหมู่บ้านเล็ก ๆ

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมีที่ทำการเกษตรอยู่รอบ ๆ จากหมู่บ้าน ต่อมาได้กลายเป็นเมือง เมืองเหล่านี้มีหน้าที่ทำการบริหาร ให้การบริการและเป็นสถานที่ติดต่อซื้อขายสินค้า สำหรับบริเวณเมือง การวางผังเมืองเน้นความมีศิลปกรรม สถาปัตยกรรม เป็นหลักเกณฑ์ในการสร้างเมือง เป็นแนวคิดในแง่การให้ความสวยงาม ความสง่างามแก่บ้านเมือง ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้น จึงมีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้ในการเพิ่มผลผลิต ทำให้เกิดมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในเมืองขึ้นมากมายและมีการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ประชากรแรงงานจากภาคเกษตรกรรมหลั่งไหลเข้าสู่เมืองเพื่อประกอบอาชีพเป็นกรรมกรแรงงานตามโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในเมือง จึงเกิดผลกระทบต่อเนื่องจากเดิม เมืองที่เคยเป็นที่อยู่อาศัยต้องเปลี่ยน ไปเป็นเมืองอุตสาหกรรม ที่โล่งกว้างเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจที่เคยมีอยู่เพียงพอเริ่มหดหายกลายเป็นโรงงานอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย เกิดความหนาแน่นแออัดและเกิดมลภาวะต่าง ๆ ที่อยู่อาศัยขาดมาตรฐานและสุขลักษณะ มีการสร้างที่พักอาศัยให้กับคนงานเป็นจำนวนมากในเมืองเพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงานในโรงงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างบ้านและอาคารข้างเคียง กล่าวคือ อาคารบ้านเรือนที่สร้างขึ้นใหม่มักจะรบกวนบ้านเรือนที่สร้างอยู่เดิม สาเหตุเพราะไม่ได้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร

2. ทักษะคติของประชาชนที่อยู่อาศัยในเมืองต้องเปลี่ยนไปเพราะประชากรต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม เมืองขาดสุขลักษณะเพราะมีความหนาแน่นแออัดผลที่ตามมาคือเกิดปัญหาไฟไหม้ ไร้อากาศ และปัญหาสุขภาพของประชาชน

ดังนั้นการพัฒนาชุมชนเมืองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนสำหรับการใช้ เป็นแนวทางในการควบคุมและให้แนวทางต่อการพัฒนาสำหรับชุมชน เพื่อให้ชุมชนเจริญเติบโต โดยเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน

## วิวัฒนาการของการผังเมืองของประเทศไทย

การผังเมืองของประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นการดำเนินการโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการป้องกันภัยจากข้าศึกศัตรูและภัยทางธรรมชาติเป็นหลัก จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดฯ ให้พัฒนาพระนครให้มีความงดงามและทันสมัยเท่าเทียมกับอารยประเทศ การผังเมืองที่ได้ดำเนินการในพระนครและในหัวเมืองสำคัญของประเทศโดยการตัดถนนสายต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการดำเนินการด้านสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้นนั้น ได้เป็นไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบ

ประชาติปีใดในปี พ.ศ.2475 รัฐบาลในระยะต่อมายังคงดำเนินการด้านการผังเมืองอย่างต่อเนื่อง เช่น การพัฒนาย่านพาณิชยกรรมถนนราชดำเนินกลาง การพัฒนาเมืองลพบุรีให้เป็นเมืองศูนย์กลางทางทหาร และแม้แต่การดำเนินการในระดับเทศบาล ดังตัวอย่างเช่นการวางผังเมืองยะลา เป็นต้น การผังเมืองตลอดระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดซึ่งได้ตราขึ้นในแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะเช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอาคารดำเนินการตามแผนผังเมือง ณ บริเวณถนนราชดำเนินจังหวัดพระนคร พ.ศ.2482 พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พ.ศ.2485 เป็นต้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรก โดยได้กำหนดวิธีการในการจัดทำโครงการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตามที่ได้ระบุในมาตรา 7(4) ประกอบด้วย

(ก) เพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่

(ข) เพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหายเพราะไฟไหม้ แผ่นดินไหวหรือภัยพิบัตินานอย่างอื่น หรือ

(ค) เพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุกัลักษณะหรือความสะดวกสบายในเขตนั้นหรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจหรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่หรือวัตถุอื่นอันมีคุณค่าที่น่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงามหรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจทางธรรมชาติรวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่”

โครงการผังเมืองซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติซึ่งมีระยะเวลาของการใช้บังคับไม่เกิน 10 ปี ในการใช้บังคับโครงการ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ซึ่งได้แก่เทศบาลอาจออกเทศบัญญัติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบังคับในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล เพื่อควบคุมการก่อสร้างและการใช้อาคาร การกำหนดมาตรฐานสำหรับถนน ทางเท้าและท่อระบายน้ำ รวมทั้งการกำหนดลักษณะสถาปัตยกรรมนอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการทำความตกลงเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรืออาจดำเนินการเวนคืน โดยถือว่าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ โครงการเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การใช้บังคับโครงการอาจกำหนดให้มีการจัดแบ่งที่ดินแปลงต่าง ๆ เสียใหม่ ซึ่งหมายถึงการผนวกวิธีการจัดรูปที่ดิน (Land readjustment) เข้าไว้ในโครงการผังเมืองนั่นเอง พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 ได้ถูกนำมาประกาศใช้โดยกรมโยธาเทศบาลในบริเวณเพลิงไหม้ จังหวัดสุรินทร์ และภายหลังที่เจ้าพนักงานการผัง ได้จัดทำรายละเอียดของโครงการแล้วเสร็จ จึงได้มีประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ โครงการผังเมืองในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ.2497 ทั้งนี้ นับว่าเป็นการประกาศใช้กฎหมาย

ว่าด้วยการผังเมืองโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 เป็นครั้งแรกและเพียงครั้งเดียว เพราะนอกจากกรมโยธาเทศบาลไม่ได้รับงบประมาณเพื่อการปฏิบัติ ตามโครงการผังเมืองดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏว่ามีทบบัญญัติบางประการที่ยังไม่มีความชัดเจน พอที่จะทำให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จ ในปี พ.ศ.2500 รัฐบาลไทยได้ว่าจ้างบริษัท Litchfield whiting bowne & associates จากสหรัฐอเมริกา ให้ดำเนินการวางผังนครหลวงในเขตพื้นที่จังหวัด พระนคร ธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ ผังนครหลวง 2533 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ผังลิทซ์ฟิลด์ (Litchfield) มีลักษณะเป็นผังเมืองรวม (Comprehensive plan) ที่ประกอบด้วยแผนผัง การใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังโครงการคมนาคมและขนส่งและแผนผังโครงการสาธารณูปโภค ต่าง ๆ ได้ใช้เป็นต้นแบบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ผังนครหลวง 2533 ได้พิจารณาถึงข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 ซึ่งเป็น กฎหมายผังเมืองที่ใช้บังคับในขณะนั้น โดยได้ระบุถึงการที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นแต่ เพียงแผนผังโครงการพัฒนาหรือบูรณะฟื้นฟูเมืองโดยปราศจากการวางแผนระยะยาวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังขาดอำนาจในการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชนและกลไกการประสานการ ดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยขอบเขตและข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการผังเมืองและ ผังชนบท พ.ศ.2495 ที่ไม่สามารถครอบคลุมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามที่ได้ปรากฏในผังนคร หลวง 2533 ได้คณะผู้เชี่ยวชาญ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง ที่ผนวกการวางผังเมือง รวมเข้าไว้กับการจัดทำโครงการผังเมืองที่มีอยู่ในกฎหมายผังเมืองฉบับเดิม ด้วยข้อเสนอดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้แต่งตั้งกรมการและอนุกรมการคณะต่าง ๆ ขึ้นเพื่อแก้ไขปรับปรุง กฎหมายผังเมืองในปี พ.ศ.2502 และได้ดำเนินการสืบเนื่องจนเกิดผลสำเร็จเป็นร่างพระราชบัญญัติ การผังเมืองในปี พ.ศ.2509 ซึ่งหลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว รัฐบาล ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภานิติบัญญัติในปี พ.ศ.2510 แต่เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ ในขณะนั้นมิได้มีบทบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อ ประโยชน์แก่การผังเมืองได้ รัฐบาลจึงขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปดำเนินการแก้ไข จนใน ท้ายที่สุดได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและตราเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดนิยามของ “การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและ บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่ง殊ลักษณะ ความ สะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของ ประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรง

รักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของกฎหมาย ได้ให้ความหมายของผังเมืองที่เกี่ยวกับการจัดการ และการรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติซึ่งที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีกฎหมายในเรื่อง ผังเมืองเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สำหรับประเทศไทยนั้น ก่อนปี พ.ศ.2518 ประเทศไทยได้มีการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและการรักษาแม่น้ำลำคลอง กฎหมายเกี่ยวกับการประมง ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และทรัพย์ ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมดขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่อง ไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีได้มีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1. ความหมายและความสำคัญของการผังเมือง

ความหมายของการผังเมืองโดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4 มีเนื้อหาโดยสังเขปว่า “การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสวัสดิกษณะความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือ ชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปลูก บริการ สาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรง รักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518)

นอกจากนี้ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (2553) ได้ให้ความหมายของการผังเมือง หมายถึง การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและ บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคต โดยการกำหนด แนวทางดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย สวัสดิภาพของชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี

สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ (2552) กล่าวว่า การผังเมือง หมายถึง การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มี ประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีหรือเพื่อ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ โดยการวางผัง เมืองประกอบด้วย

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณ เฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่ การผังเมืองเมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่น ของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นหรือจะขอให้กรมโยธาธิการ และผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะใช้บังคับโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ

ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้าน



การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองกรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ หรือในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นของที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อนผังเมืองรวมใช้บังคับโดยกฎกระทรวงมีอายุใช้บังคับ 5 ปี และขยายอายุได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

### 1.1 ความสำคัญและประโยชน์ของผังเมืองของผังเมือง

1.1.1 ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงามเจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผน และถูกสุขลักษณะ

1.1.2 เพื่อวางแนวทางการพัฒนาเมืองหรือชุมชนให้มีระเบียบ โดยวางผังโครงการคมนาคมและขนส่งให้สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

1.1.3 ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย

1.1.4 ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน

1.1.5 ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีที่โล่งเว้นว่าง มีสวนสาธารณะ มีที่พักผ่อนหย่อนใจ

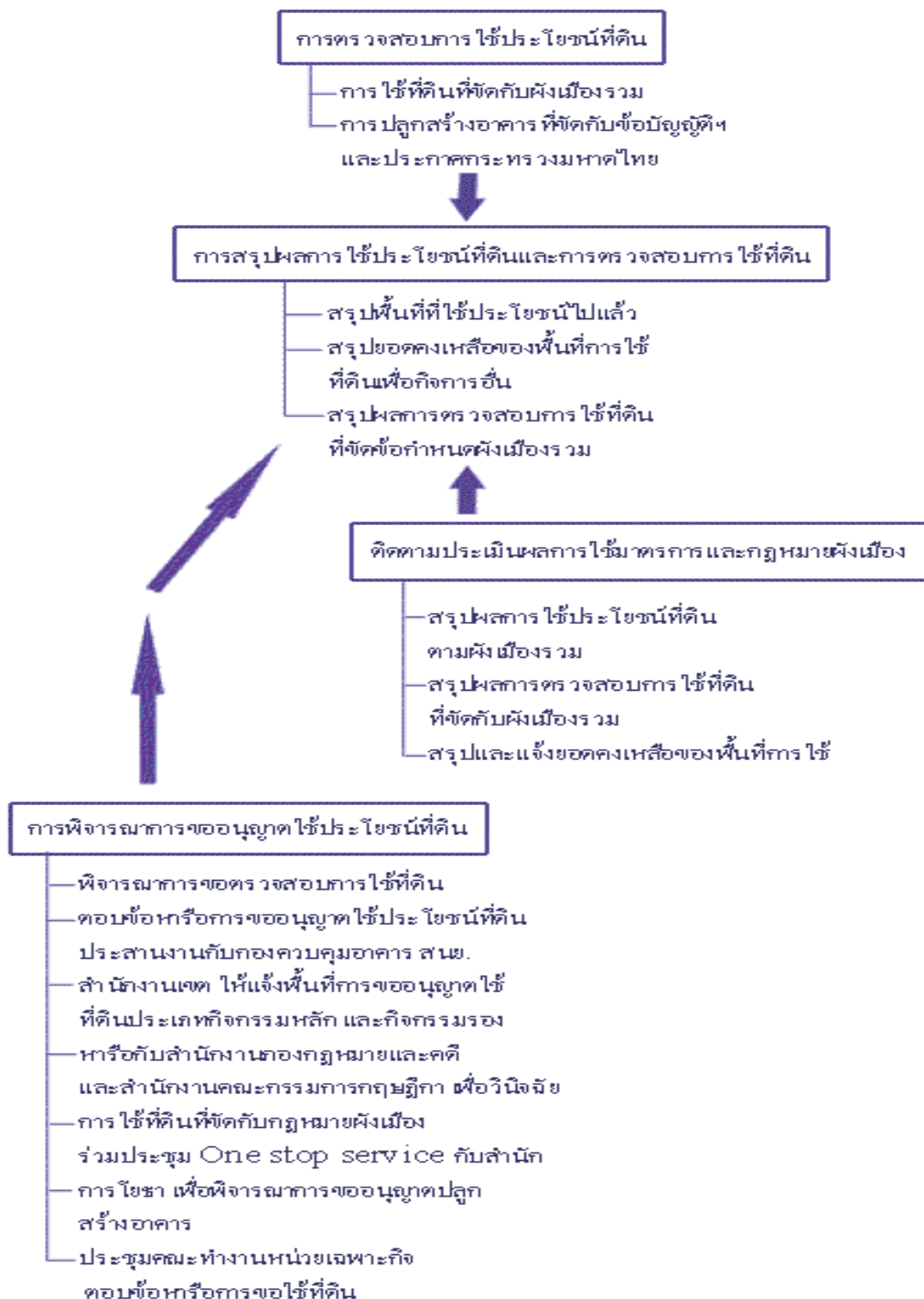
1.1.6 ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมประวัติศาสตร์และโบราณคดี

1.1.7 บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศที่งดงามทั้งในเขตเมืองและชนบท

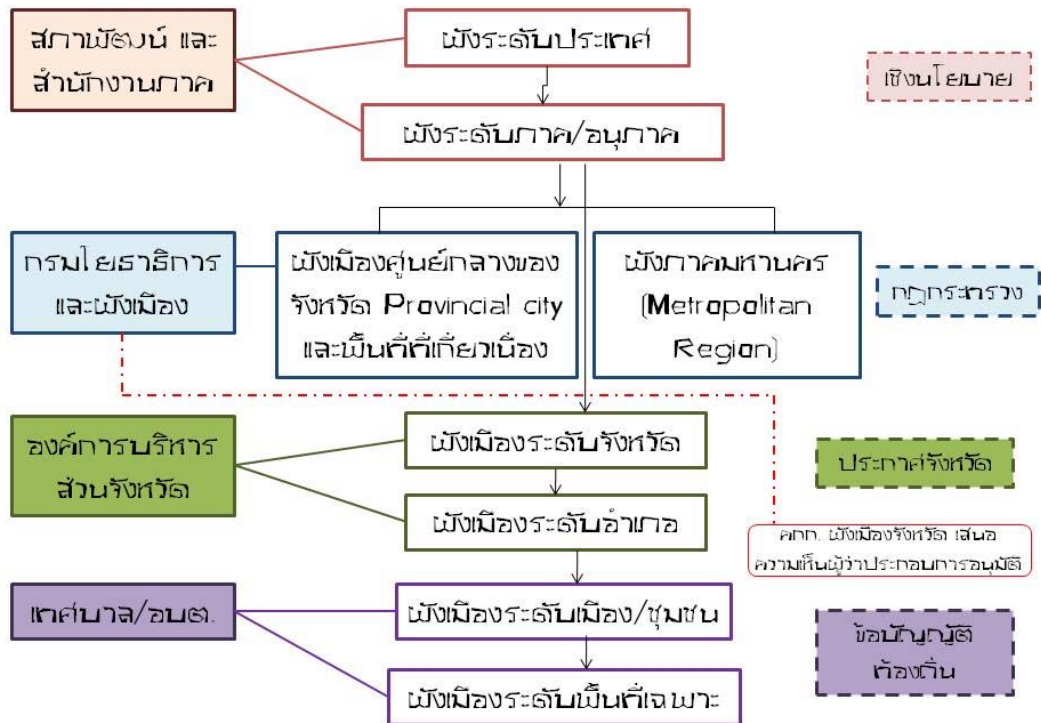
### 1.2 การควบคุมและการตรวจสอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนั้น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับเกี่ยวกับแผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่งสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ดังรายละเอียดตามภาพที่ 1

**การควบคุมและการตรวจสอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม**  
(ฝ่ายควบคุมทางผังเมือง)



ภาพที่ 1 แผนผังการควบคุมและการตรวจสอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม



ภาพที่ 2 แผนผังการควบคุมและการตรวจสอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ

### 1.3 การดำเนินการด้านการผังเมืองในประเทศไทย

การดำเนินการด้านการผังเมืองโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จะประกอบด้วย การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยมีประเด็นสาระสำคัญของการดำเนินการดังนี้

#### 1.3.1 การวางและจัดทำผังเมืองรวม

การผังเมืองซึ่งได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นการมุ่งเน้นที่การวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ทั้งนี้จากที่ได้มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองระยอง (กฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ.2526) ซึ่งเป็นการใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นครั้งแรกแล้ว ก็ได้มีการใช้บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่ชุมชนเมืองจนถึงปัจจุบันเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นถึง 152 บริเวณ ซึ่งในจำนวนนี้มีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเพียงผังเดียวที่ได้วางและจัดทำโดยกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น การวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนด

นิยามของ “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการ สาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง”

ผังเมืองรวมโดยนิยามดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งรายละเอียดซึ่งในมาตรา 17 ได้กำหนดให้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แผนที่แสดงเขต ของผังเมืองรวมแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่โล่ง โครงการคมนาคมและขนส่ง และโครงการสาธารณสุขปโภค พร้อมทั้งรายการประกอบแผนผัง ตลอดจนนโยบาย มาตรการและ วิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมนั้น ย่อมหมายถึงการที่ผังเมืองรวมจะเป็น แผนระยะยาวในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนด โดยการประสาน การพัฒนาของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องเอื้ออำนวยและปราศจากปัญหาความขัดแย้งซึ่งกัน และกันนอกจากนี้ผังเมืองรวมยังจะส่งผลต่อการสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการประสานการดำเนินการของภาครัฐในการพัฒนา โครงข่ายคมนาคม ขนส่งสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ให้เป็นไปอย่างพอเพียงและได้มาตรฐานอย่างไรก็ตาม การวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้อาศัย ต้นแบบจากผังนครหลวง 2533 หรือผัง Litchfield ผังดังกล่าวนี้โดยการนำเสนอเป็นแต่เพียง Comprehensive plan ซึ่งจะต้องนำมาจัดทำเป็นแผนผังข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ ตามกฎหมาย เช่นแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) แผนผังข้อกำหนดการจัดสรร ที่ดิน (Subdivision control) แผนผังข้อกำหนดโครงการคมนาคมและขนส่ง (Mapped street ordinance) และแผนผังข้อกำหนดโครงการสาธารณสุขปโภคที่ต้องจัดทำในลักษณะเป็น Official map

ผังนครหลวง 2533 ยังได้ให้คำอธิบายถึง Zoning ซึ่งเป็นมาตรการพื้นฐานสำหรับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและความหนาแน่นของประชากร ซึ่งอาจรวมถึงการควบคุม ความสูงอาคาร พื้นที่โล่งและระยะระหว่างอาคารในแต่ละบริเวณ ดังนั้นสาระสำคัญของการ ควบคุมทางผังเมือง จะประกอบด้วยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุม ความหนาแน่นของประชากร การควบคุมดังกล่าวจะต้องอาศัยแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ ที่ดิน (Zoning map) ซึ่งจัดทำขึ้นจากแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Future land use plan) โดยจะมี เนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ภายใต้การพัฒนา ของภาคเอกชนซึ่งได้แก่ ย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรมและย่านเกษตรกรรม ย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท จะมีการจำแนกออกเป็นประเภทย่อยตามพัฒนาการและ

บทบาทโดยเฉพาะของเมืองการจำแนกย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกำหนดขึ้นจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินและความหนาแน่นของประชากร จะต้องอาศัยข้อกำหนดหรือมาตรการควบคุมที่แตกต่างกันประกอบด้วยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการระบุถึงกิจกรรมที่จะอนุญาต ไม่อนุญาตหรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท ส่วนการควบคุมความหนาแน่นประชากร เพื่อให้สามารถวางแผนและดำเนินการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้อย่างเหมาะสมและพอเพียงต่อความต้องการในแต่ละบริเวณ จะกำหนดโดยอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor area ratio หรือ FAR) ซึ่งยึดโยงจำนวนประชากรกับพื้นที่การใช้สอยหรือพื้นที่อาคารที่ใช้ในการประกอบกิจการนั้น ๆ จากลักษณะของแผนผังและข้อกำหนดต่าง ๆ ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในปัจจุบัน ยังปรากฏข้อบกพร่องที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม จะต้องแก้ไขปรับปรุงแผนผังข้อกำหนดดังกล่าวให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามวิธีการที่ได้เสนอแนะในผังนครหลวง 2533 นอกจากนี้ยังควรมีการแก้ไขปรับปรุงให้ผังเมืองรวมสามารถชี้้นำการพัฒนาโดยโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure led development) และกำหนดลำดับการพัฒนา (Development phasing) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการการเจริญเติบโตของเมือง (Growth management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.4 การจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดนิยามไว้ หมายความว่า “แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” การอธิบายถึงความหมายของผังเมืองเฉพาะยังปรากฏในผังนครหลวง 2533 ซึ่งกล่าวถึงแผนผังโครงการเฉพาะ (Special project plan) ซึ่งจำแนกเป็นแผนผังการบูรณะฟื้นฟูเมือง (Urban renewal plan) และแผนผังการพัฒนาเมือง (Urban development plan) ทั้งนี้ ตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จนกระทั่งในปัจจุบัน ได้มีความพยายามในการวาง จัดทำและการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองเพียง 2 บริเวณคือ ผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง โดยผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายแล้วเสร็จและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อรัฐสภา แต่ระหว่างการรอการพิจารณาได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ และในระยะเวลาต่อมาการดำเนินงานของรัฐสภาขาดความต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาทางกระบวนการรัฐสภาพ็นผลใช้บังคับได้ ด้วยสาเหตุดังกล่าว คณะอนุกรรมการบริหารการพัฒนาชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (อบพ.) จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนบริเวณชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง เพื่อดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามผังเมืองเฉพาะที่วางไว้ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนจึงเห็นได้ว่าการผังเมืองตามที่ได้มีการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นับแต่วันใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ได้มุ่งเน้นการดำเนินการแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวาง จัดทำและการใช้บังคับผังเมืองรวม โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง การผังเมืองในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจในการควบคุมซึ่งจัดเป็นมาตรการเชิงลบ (Negative measure) แต่เพื่อให้การผังเมืองสามารถบรรลุผลโดยสมบูรณ์ ย่อมต้องอาศัยการดำเนินการพัฒนาเมืองซึ่งจัดเป็นมาตรการเชิงบวก (Positive measure) ซึ่งจะหมายถึงการวาง จัดทำ และดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือบริษัทพัฒนาเมือง (Urban development corporation) ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดอย่างไรก็ตาม สาเหตุสำคัญที่ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นสิ่งที่ถูกละเลยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นอกจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางด้านผังเมืองในองค์กรท้องถิ่น ซึ่งได้รับการกำหนดให้เป็นผู้มีบทบาทหลักในการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะแล้ว ยังปรากฏอย่างชัดเจนถึงการขาดความรู้ความเข้าใจในความหมายที่แท้จริงของผังเมืองเฉพาะ โดยมีความเข้าใจว่าผังเมืองเฉพาะเป็นมาตรการควบคุมในรายละเอียด (Zoning) อีกทั้งยังเกรงถึงความยุ่งยากในกระบวนการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ดังเช่นข้อความที่ปรากฏใน The Bangkok plan (ผังเมืองกรุงเทพมหานคร) ที่ดำเนินการโดยคณะที่ปรึกษาจาก Massachusetts institute of technology หรือ MIT การผังเมืองโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ย่อมมีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น หากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะได้มีการนำมาใช้โดยความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง แต่การนี้ย่อมหมายถึงการให้ความสำคัญกับการวาง จัดทำและดำเนินการโครงการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban renewal project) และโครงการพัฒนาเมือง (Urban development project) ซึ่งกระทำในบริเวณพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและตอบรับตามลำดับการพัฒนา (Development phasing) ตลอดจนวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดในผังเมืองรวม มากขึ้นกว่าการมุ่งเน้นแต่ในด้านการควบคุมให้เป็นไปตามแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน

### 1.5 ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของ “การผังเมือง” อันเป็นเครื่องมือกำหนดนโยบายและชี้แนะการพัฒนาทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงการสงวนรักษาพื้นที่งดงามทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรมและธรรมชาติ เพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในเมืองและชนบท ให้มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ และมีสวัสดิภาพ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์มุ่งพัฒนาสู่ สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and happiness society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุติธรรม ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และยังคงช่วยกระตุ้น รวมทั้ง ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี แต่จากสถานะปัจจุบันกลับพบว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการจัดทำและบังคับใช้ผังเมืองรวมในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมืองโดยทั่วไปของประเทศมาเป็นระยะเวลาประมาณ 3 ทศวรรษแล้วก็ตาม ผังเมืองรวมที่บังคับใช้อยู่ในอดีตและปัจจุบันยังไม่เหมาะสมพอเพียงกับการเป็นเครื่องมือชี้แนะการพัฒนาทางกายภาพเพื่อสร้างความน่าอยู่ให้กับเมืองได้ คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ จึงมีแนวคิดในการศึกษา “ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย” เพื่อวางแนวทางในการพัฒนาการผังเมืองอย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับประเทศไทย โดยศึกษาในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาและการบริหารจัดการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานอย่างแท้จริง

1.5.1 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผังเมืองของประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การระดมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางผังเมืองและการจัดประชุมสัมมนาเวทีสาธารณะ ผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผังเมืองของประเทศไทยได้พอสังเขป ดังนี้ (สภาที่ปรึกษาสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ออนไลน์, 2547)

#### 1.5.2 ความจำเป็นในการวางและจัดทำผังภาค

ผังภาคจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง

การสงวนรักษาบริเวณพื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าไม้ แหล่งน้ำ ลุ่มน้ำสำคัญต่าง ๆ และป่าชายเลนกับการพัฒนาบริเวณพื้นที่การตั้งถิ่นฐานที่เป็นเมือง และชนบท ผังภาคจะเป็นกรอบกำหนดการก่อสร้าง โครงข่ายการคมนาคมและขนส่งและ โครงสร้างพื้นฐานหลักโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและเป็นกรอบกำหนดขนาด และบทบาทหน้าที่ของเมือง เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นได้วาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เพื่อให้ผังภาคมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและมีผลในทางปฏิบัติโดยการประสานนโยบาย แผนงาน โครงการและการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการวางและจัดทำผังภาค จึงควรเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การวางและจัดทำผังภาคที่กำลังดำเนินการ โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองอยู่ในขณะนี้ควรได้รับการสนับสนุนให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยการประสานความร่วมมือ ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 1.5.3 การวางและจัดทำผังเมืองรวม

การวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นับตั้งแต่มีการวางผังเมืองรวม ประเทศไทยมีผังเมืองรวมทั่วประเทศ 154 ผังและอยู่ในระหว่างดำเนินการประมาณ 250 ผัง ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง การใช้บังคับเมืองรวมส่วนใหญ่ของประเทศยังมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับแผนผัง และข้อกำหนด (มาตรา 17 (3)) ดังนั้น ผังเมืองรวมจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงการใช้บังคับด้วย มาตรการและวิธีการที่เหมาะสม เช่น Zoning, Mapped street ordinance, Official map และ Subdivision control เป็นต้น นอกจากนี้ ผังเมืองรวมยังควรมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สามารถชี้้นำการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานที่คำนึงถึงการพัฒนาที่ไม่เน้นการขนส่งโดยรถยนต์อันเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม (Infrastructure red development) และการกำหนดลำดับการพัฒนา (Development phasing)

ด้วยปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น จากการเพิ่มรายละเอียดในแผนผังและข้อกำหนดของ ผังเมืองรวมเพื่อให้เกิดผลในการใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อจำกัดของบุคลากร ทางด้านผังเมือง การวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจะถ่ายโอนให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรกระทำเฉพาะชุมชนเมืองที่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญทางด้าน ประชากรและเศรษฐกิจตามที่จะมีการกำหนดไว้ในผังภาคและควรผนวกการวางผังเมืองรวม ให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความต่อเนื่องของเขตเมือง (Urban region) ให้อยู่ภายในเขตผังเมืองรวม เดียวกัน



#### 1.5.4 การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้ให้ความหมายของการเป็น “แผนผังและโครงการดำเนินการ” และได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นในการวาง จัดทำและดำเนินการโครงการผังเมือง เพื่อการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban renewal) ในบริเวณพื้นที่ที่มีความจำเป็นต่อการแก้ไขปรับปรุงสภาพความเสื่อมโทรมของเมืองและการพัฒนาเมือง (Urban development) ในบริเวณพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการรองรับการขยายตัวของเมืองตามที่ได้กำหนดในผังเมืองรวม ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพียง 2 แห่ง คือ ผังเมืองเฉพาะบริเวณแหลมฉบังและมาบตาพุด ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้มีการบังคับใช้ตามกฎหมาย เนื่องจากติดขัดในด้านการลงทุนในโครงการตามผังเมืองเฉพาะดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรทางผังเมืองในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ จึงควรกระทำในบริเวณพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและตามลำดับของการพัฒนา (Development phasing) ตลอดจนวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดในผังเมืองรวม ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านบุคลากร อุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณในการวาง จัดทำและการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

#### 1.5.5 การเพิ่มเติมและการแก้ไขปรับปรุงด้านกฎหมาย

การดำเนินการทางผังเมืองโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาขมุงเน้นแต่เพียงการวาง จัดทำและการใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น จึงสมควรให้มีการวาง จัดทำและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินการทางผังเมืองมีความครอบคลุมครบถ้วนและมีผลสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางผังเมืองอาจจำเป็นต่อการอาศัยกฎหมายโดยเฉพาะอื่น ๆ ดังเช่น กฎหมายการฟื้นฟูเมือง (Urban redevelopment Act) กฎหมายเมืองใหม่ (New town Act) รวมทั้งกฎหมายการจัดรูปที่ดิน (Land readjustment Act) ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอยู่ในขณะนี้ เป็นต้น นอกจากนี้การควบคุมทางผังเมืองในปัจจุบันยังมีความคาบเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ จึงสมควรได้รับการพิจารณา กำหนดขอบเขตให้การใช้บังคับที่ไม่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง แต่ส่งผลให้การใช้บังคับใช้ที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน

#### 1.5.6 การพัฒนาองค์กรทางด้านผังเมือง

ด้วยข้อจำกัดของบุคลากรทางด้านผังเมือง การถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความจำเป็นในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานส่วนกลาง

และส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมืองและสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนบุคลากรทางด้านผังเมืองดังกล่าว ควรกระทำ ตามลำดับที่ได้กำหนดในผังภาคถึงความสำคัญทางด้านประชากรและเศรษฐกิจของท้องถิ่น และความจำเป็นในการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยงานส่วนกลางจากการวางและจัดทำ ผังเมืองรวมไปเป็นการกำกับควบคุมด้านนโยบายและการวางและจัดทำผังภาค ย่อมจำเป็นต้องการ พิจารณาถึงความเหมาะสมของการที่หน่วยงานดังกล่าว จะไปสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban development corporation) ตามที่ได้ระบุในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เพื่อการ ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อม ทางด้านบุคลากรและงบประมาณ

#### 1.5.7 การพัฒนาด้านบุคลากร

ณ ปัจจุบันประเทศไทยมีบุคลากรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพออกแบบผังเมือง เพียง 78 คน เท่านั้น ด้วยข้อจำกัดของบุคลากรด้านผังเมืองดังกล่าว ดังนั้น การพัฒนาด้านบุคลากร ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยจะต้องมีแผนระยะสั้นในการฝึกอบรม ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสายงานใกล้เคียงกับผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการมีแผนระยะยาวในการผลิตบุคลากร โดยสถาบันการศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ซึ่งรวมถึงการศึกษาในระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา

นอกจากนี้ การพัฒนาด้านบุคลากรยังอาจกระทำได้ โดยสนับสนุนสมาคมวิชาชีพ ที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง เพื่อการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์จากการปฏิบัติงานระหว่าง นักผังเมือง ตลอดจนสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการกำกับควบคุมวิชาชีพนักผังเมือง (Certified planner) เพื่อให้การปฏิบัติวิชาชีพนักผังเมืองเป็นไปตามมาตรฐานสากล

#### 1.5.8 การพัฒนาด้านงบประมาณ

นอกเหนือจากงบประมาณที่จำเป็นต่อการวางและจัดทำแผนผังในระดับต่าง ๆ แล้ว การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างและการ ดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานควรเชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการจัดแผนงานและ โครงการตามลำดับการพัฒนาเมืองและความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณ ทั้งนี้ องค์กรท้องถิ่น ควรได้รับการพัฒนาแหล่งที่มาของรายได้ โดยการขยายฐาน เช่น การใช้กฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property tax) หรือกฎหมายอื่นที่เอื้อต่อการระดมทุนและการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บ นอกจากนี้ เพื่อให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความเป็นธรรมและได้รับการยอมรับ

จากประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรใช้ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นฐานภาษีทรัพย์สินประกอบกับการให้สิทธิยกเว้นภาษี หรือการจ่ายเงินทดแทนตามความแตกต่างระหว่างศักยภาพและสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณ

อย่างไรก็ตาม เพื่อความเป็นธรรมทางสังคมโดยการให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นผู้ที่ต้องรับภาระจากค่าการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Beneficiary pay principle) การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ อาจต้องอาศัยวิธีการทางการเงินที่กำหนดและจัดเก็บโดยเฉพาะในบริเวณนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกเหนือจากวิธีการจัดรูปที่ดิน (Land readjustment) ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาพระราชบัญญัติในปัจจุบัน อาจพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้วิธีการทางการเงินอื่น ๆ เช่น การประเมินพิเศษ (Special assessment) ซึ่งจะจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินตามอัตราส่วนผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาในบริเวณนั้น ๆ เป็นต้น

#### 1.5.9 การสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จะได้ระบุถึงขั้นตอนที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวาง จัดทำและการใช้บังคับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งโดยการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมตลอดจนการประสานการพัฒนา โดยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเสนอโครงการพัฒนาและการดำเนินการด้านสาธารณูปการในเขตพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการดังกล่าว ยังจำเป็นต้องการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงบทบาทหน้าที่และประโยชน์ที่มีต่อส่วนรวมของการผังเมือง ซึ่งย่อมจะเป็นการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากการผังเมืองได้ถูกใช้เป็นเวทีสาธารณะในการประสานประโยชน์ร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม การผังเมืองย่อมจะได้รับความสนใจจากประชาชนและพัฒนาเป็นเครื่องมือของสังคมที่สมบูรณ์ต่อไป

#### 1.5.10 ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย

จากการประมวลสภาพปัญหาและข้อสรุปจากการรวบรวมและศึกษาด้านการผังเมืองของประเทศไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นควรเสนอให้รัฐบาลมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบการจัดการผังเมืองของประเทศในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ควรพิจารณาขยายภารกิจด้านนโยบายผังเมืองจากกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากในปัจจุบันหลังจากการปฏิรูประบบราชการและรัฐได้รวมงานด้านผังเมืองไว้ในกรมโยธาธิการและผังเมือง ในขณะที่งานด้านโยธาธิการเป็นงานด้านปฏิบัติ และงานด้าน

ผังเมืองเป็นงานด้านนโยบายและการวางรูปแบบเมือง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง จึงจำเป็นต้องเป็นอิสระจากงานด้านปฏิบัติและต้องมีกลไกสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นพิเศษ เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินการเป็นไปตามผังเมืองและการจัดทำผังภาคสามารถกระทำได้ด้วยกลไกทางด้านงบประมาณและการควบคุมทางกฎหมาย (Fiscal and legal measures) บรรลุผลตามเป้าหมายของรัฐ

2. ในขณะที่ยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงสังกัด กรมโยธาธิการและผังเมืองควรดำเนินการด้านการผังเมือง ดังนี้

1) ปรับบทบาทหน้าที่ให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลโดยอาศัยผังภาค (Regional plan) และกระจายภารกิจด้านผังเมืองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) จัดทำและเผยแพร่ความรู้และเอกสารการดำเนินงานด้านการผังเมืองในลักษณะเป็นคู่มือ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ

3) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต่อเนื่องของพื้นที่เมือง (Urban region) ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่มีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่ต้น (Comprehensive plan) โดยมีรายละเอียดของแผนผังและข้อกำหนด (Zoning) อย่างครบถ้วนและถูกต้อง

4) จัดให้มีกฎหมายที่เหมาะสมกับการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีทรัพย์สิน (Property tax) การประเมินพิเศษ (Special assessment) รวมทั้งแหล่งที่มาของรายได้อื่น ๆ สำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

5) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (Special project plan) เพื่อการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban renewal) และการพัฒนาเมือง (Urban development) โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

6) ควรแก้ไขปัญหาคาบเกี่ยวและข้อขัดแย้งทางด้านกฎหมาย รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ซึ่งได้แก่ การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การควบคุมการจัดสรรที่ดินและควรเพิ่มเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการทางผังเมืองอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban redevelopment Act) พระราชบัญญัติเมืองใหม่ (New town Act) และโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ เป็นต้น

7) พัฒนาและเพิ่มการผลิตบุคลากรด้านผังเมืองทั้งในระยะสั้น ระยะยาว และจัดสรรบุคลากรด้านผังเมืองจากหน่วยงานส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ

ความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ให้เป็นไปอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ด้านการผังเมือง

8) รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนและบทบาทภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองในแต่ละขั้นตอนนับตั้งแต่ขั้นแนวคิดในการวางผังเมือง การจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และบริหารการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองทุกขั้นตอน โดยหน่วยงานส่วนกลางให้การสนับสนุน

9) รัฐบาลควรพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban development corporation) ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณ

## แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ความหมาย สิ่งแวดล้อม (สำนักงานผังเมืองจังหวัดชัยนาท, 2549 ก, หน้า 2)

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่โดยรอบตัวเราทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นสสารและพลังงาน ได้แก่ ธรรมชาติที่อยู่ล้อมรอบตัวเรา คือ ดิน น้ำ อากาศ ไฟ ภูเขา และ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น เช่น บ้าน โรงงาน อุตสาหกรรม รถยนต์ เครื่องบิน ฯลฯ มนุษย์เป็นผู้สร้างสิ่งแวดล้อมขึ้นมาและการกระทำของมนุษย์มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งในทางที่ดีขึ้นและเลวลง เช่น การปลูกป่าและการทำลายป่า สภาพแวดล้อมดังกล่าว จะมีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ สิ่งแวดล้อมที่ดี คือ สิ่งแวดล้อมที่ทำให้มนุษย์มีชีวิตมีสุขภาพอนามัยทั้งทางร่างกาย จิตใจและสังคมดี ความเสียหายของสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากธรรมชาติหรือ การทำลายของมนุษย์จะมีผลกระทบในทางลบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์และสัตว์

เมือง หมายถึง ชุมชนที่เป็นที่ตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ เป็นสิ่งแวดล้อมซึ่งมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อสนองความต้องการของตนเองด้านที่อยู่อาศัย จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ โดยปกติการขยายตัวของเมืองในอดีตเกิดขึ้นตามความต้องการของมนุษย์และตามเส้นทางคมนาคม ทั้งทางน้ำและทางบก ต่อมาเมื่อมีการขยายตัวของเมืองทำให้เกิดปัญหาตามมาอันเนื่องมาจากไม่ได้มีการวางแผนมาก่อน เช่น ปัญหาการจราจร การขาดแคลนสาธารณสุขปโลก สาธารณูปการ การเกิดชุมชนแออัด การขาดแคลนที่พักผ่อน ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคน ที่อาศัยอยู่ในเมือง

สิ่งแวดล้อมเมือง สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นเกิดจากการตั้งถิ่นฐาน การขยายตัวของเมืองด้านการอยู่อาศัย การประกอบอาชีพ การผลิตเพื่อใช้ในเมือง การประกอบกิจการอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ กระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ล้อมรอบตัวเราและชุมชน ตัวอย่างสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการตั้งถิ่นฐานและการขยายตัวของเมือง

ดิน เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิต เช่น ใช้ในการพักอาศัย ทำการเกษตร โดยแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ลักษณะของดิน (Soil) พิจารณาคุณสมบัติทางกายภาพ เคมี ความอุดมสมบูรณ์ของแร่ธาตุในดิน จะทำให้ทราบศักยภาพการผลิตที่จะเกิดจากแหล่งดินนั้น

ลักษณะของที่ดิน (Land) พิจารณาคุณสมบัติในด้านการใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่จะใช้พื้นที่นั้นเป็นที่ตั้งถิ่นฐาน เป็นย่านพาณิชยกรรมย่านอุตสาหกรรม

น้ำ มีความเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทั้งในด้านการอุปโภคบริโภค น้ำเสีย การจัดการน้ำภายในเมืองจะพิจารณาการผลิตน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค ตลอดจนแหล่งน้ำที่มีอยู่ภายในเมือง เช่น คู คลอง แม่น้ำ บึงต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่กักเก็บน้ำเพื่อนำมาใช้ในการบริการภายในชุมชนและน้ำเสียอันเนื่องมาจากการตั้งเป็นชุมชน

อากาศ เป็นสภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์ โดยสภาวะปกติ มนุษย์ก็สามารถดำรงชีพอยู่ได้ แต่ถ้ามีการทำให้สภาพอากาศเสียหายจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งมีชีวิต เช่น มนุษย์ สัตว์ พืช ปัจจัยที่ทำให้สภาพอากาศเสียหาย ได้แก่ ควันจากโรงงานอุตสาหกรรม การก่อสร้าง รถยนต์ เป็นต้น

เสียง โดยปกติมนุษย์จะดำรงชีพอยู่ในภาวะที่มีเสียงปกติ แต่ถ้าภายในสิ่งแวดล้อมมีเสียงที่ผิดปกติเกิดขึ้นจะเกิดความเสียหายต่อสุขภาพ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียง ได้แก่ เสียงจากโรงงานอุตสาหกรรม เสียงจากรถยนต์ เสียงจากสถานบันเทิง เป็นต้น

### 1.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ในขณะที่ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีชีวิตแบบเมืองจะเป็นลักษณะที่สำคัญ ในประเทศไทยมีการขยายตัวขอความเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้น ประชากรในเขตเมืองเพิ่มจำนวนมากขึ้นและมีความต้องการเครื่องอุปโภคบริโภคและบริการต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต จึงเกิดอาชีพต่าง ๆ ภายในเมืองมากมาย เช่น การอุตสาหกรรม การค้าขาย การขนส่ง การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ประชากรของเมืองจะเพิ่มขึ้นและเมืองขยายออกไป การขยายตัวของเมืองนอกจากจะเกิดปัญหาภายในเมืองแล้ว ปัญหาในเขตชนบทรอบนอกซึ่งได้รับผลจากการพัฒนาของเมืองมีหลายประการ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งในเขตเมืองและชนบทที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

1.1.1 ปัญหาการแผ่ขยายเขตเมืองอย่างไม่มีการระเบียบและปราศจากการควบคุมการขยายตัวของเมืองใหญ่ ๆ มีการแผ่ขยายออกไปรอบด้านในทางพื้นที่โดยไม่คำนึงถึงสมรรถนะของที่ดิน ในเขตเมืองบางแห่งมีการนำเอาที่ดินเกษตรกรรมชั้นดีมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตที่มีการคมนาคมสะดวก

1.1.2 ปัญหาที่อยู่อาศัย การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งเกิดจากการขยายตัวของแหล่งงาน ซึ่งจะเพิ่มมากในเขตเมือง มีผลทำให้ประชากรอพยพเข้ามาอยู่ในเมือง ถ้าเป็นบุคคลที่ใช้แรงงานจะก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดไม่ถูกสุขลักษณะ ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงาน นอกจากนี้ปัญหาที่อยู่อาศัยอื่น ๆ เช่น การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมโดยการแบ่งซอยที่ดินออกเป็นแปลงเล็กให้เช่าหรือขาย การกระทำความดังกล่าวก่อให้เกิดชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น

1.1.3 ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนเมือง ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีจะมีบุคคลบางกลุ่มมีโอกาสที่จะสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเอง ในขณะที่บุคคลส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสเป็นอาชีพแรงงาน บุคคลเหล่านี้จะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาสังคมตามมา เช่น การคิดยาเสพติด ปัญหาเด็กเร่ร่อน

1.1.4 ปัญหาการจราจร ในขณะที่เมืองแผ่ขยายอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดปัญหาด้านการขนส่งคนจากรอบนอกเมืองเพื่อเข้ามาทำงานในเมือง เป็นปัญหาสำคัญในเขตเมืองขนาดใหญ่

1.1.5 ปัญหาการควบคุมมาตรฐานของโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทซึ่งตั้งอยู่ในเขตชุมชนหรือในชนบทมีผลต่อสุขภาพของประชาชน โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นแหล่งก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งทางด้านมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง การควบคุมมาตรฐานของเสียที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมควรมีมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อลดการเกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (พันธุดา สองทิศ, 2549, หน้า 96)

ปัญหาดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมือง แต่มีผลกระทบต่อพื้นที่ในชนบทซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่และเป็นที่อยู่อาศัยของคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ตัวอย่างเช่นเป็นการที่พื้นที่แห่งหนึ่งมีความเป็นเมืองสูง มีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่น ปริมาณขยะในแต่ละวันมีจำนวนมาก การหาที่ทิ้งขยะจะเป็นภาระให้กับพื้นที่ในเขตชนบทและมีผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณใกล้เคียง

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจะประมวลได้ว่า ปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดจากการกระทำของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมและในที่สุดมนุษย์จะได้รับผลตอบแทนจากการก่อสร้างปัญหาดังกล่าว โดยได้รับผลกระทบ เช่น การได้รับมลพิษต่าง ๆ การได้รับอุทกภัย วาตภัย ทำให้มนุษย์หันกลับตระหนักถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

## 1.2 แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม

เมืองใดก็ตามที่ได้มีการจัดการที่ดี จะทำให้เกิดความเป็นเมืองน่าอยู่ ซึ่งหมายความถึงเมืองที่คนในชุมชนและสังคมมีคุณภาพชีวิตดี ดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข ความปลอดภัย เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้พัฒนาทั้งด้านปัญญาและจิตใจ มีการรักษาและพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า ดำรงเอกลักษณ์วัฒนธรรมของเมืองและชุมชน เป็นเมืองที่มีฐานการผลิตที่สอดคล้องเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และชุมชน รวมถึงการพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่ดีและมีความมั่นคงทั้งในเมืองและพื้นที่ชนบท ตลอดจนมีความสะดวกในการเดินทางเพื่อการประกอบอาชีพและการอยู่อาศัย เป็นเมืองที่มีการบริหารงานพัฒนาอย่างเป็นระบบโปร่งใส มีความยุติธรรม มีความรับผิดชอบและมีการกระจายบทบาทที่ประชาคมทุกระดับมีโอกาสเข้าร่วมในการวางแผนและร่วมตัดสินใจในกระบวนการพัฒนาแบบองค์รวม รวมถึงมีการพัฒนาศักยภาพข้าราชการรองรับบทบาทการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

เมืองในมิติด้านผังเมือง ชุมชนที่มีการปกครองในระดับเทศบาลและพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งประชากรตั้งถิ่นฐานอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณศูนย์กลางเมือง มีการกระจายตัวของกาตั้งถิ่นฐานออกไปภายนอกโดยประชากรในเมืองจะประกอบอาชีพการค้าขาย บริการ อุตสาหกรรมเป็นหลัก นอกจากนี้ภายในเมืองมีการจัดการให้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างทั่วถึง มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ระบบกำจัดขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย ตลอดจนมี Buffer zone หรือ Green belt เป็นกรอบล้อมรอบ

การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองมีแนวทางการดำเนินการดังต่อไปนี้

### 1.2.1 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในอดีตการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมและการจัดการให้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยทั่วไปจะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ ซึ่งจะรับภาระในการจัดเก็บ การจัดโดยไม่สนใจกับความต้องการหรือความพึงพอใจของประชาชน แต่ในปัจจุบันประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีเพิ่มขึ้น ทำให้มีการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมทางการเกษตร ซึ่งมีผลกระทบตามมาคือทรัพยากร ธรรมชาติถูกทำลาย สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ในเขตเมืองมีปัญหาทางด้านมลพิษ ประชาชนมีความตื่นตัวในด้านการมีส่วนร่วมในการภายในท้องถิ่นของตนเองเพิ่มขึ้นและมีบทบาทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่



จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของคนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้ห้้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

จะเห็นว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการปกครองตนเอง ดังนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองในปัจจุบันจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนโดยภาครัฐ ท้องถิ่น ที่จะเพิ่มบทบาทให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสีย มาร่วมกันวิเคราะห์ วางแผนงานโครงการ ในการจัดการร่วมกับภาครัฐ เพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่าย ซึ่งจะนำไปปฏิบัติต่อไป

#### 1.2.2 การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

โดยการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยภาครัฐ ให้การสนับสนุนด้านวิชาการแก่ท้องถิ่น พร้อมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการบังคับใช้ ตลอดจนการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน

### 1.2.3 การพัฒนาระบบฐานข้อมูล

ให้มีการจัดเก็บข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในรูปของข้อมูล และระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เนื่องจากระบบฐานข้อมูลที่ต้องการ สมบูรณ์ทั้งในอดีต และปัจจุบัน จะเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ยั่งยืน

### 1.2.4 การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยวิธีการทางผังเมือง

จากที่กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมหลักที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์คือ ดิน น้ำ อากาศ เสียง ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระทบต่อมนุษย์ถ้าไม่มีการจัดการที่ดี การจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ด้วยวิธีการ ทางผังเมือง เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งจัดการโดยวางแผนผัง นโยบาย โครงการ เพื่อเป็นแนวทางในการ พัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม

## 2. แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน

### 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับสิ่งแวดล้อม

“ชุมชน” เป็นคำที่มีการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง ในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งความหมายนั้นจะไม่จำกัดแน่นอนตายตัว อาจพิจารณาได้หลายแง่มุม เช่น ปรัชญา กายภาพ สังคมวิทยาจิตวิทยา ซึ่งบางครั้งความหมายของชุมชน ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงอาณาบริเวณทาง ภูมิศาสตร์หรือบริเวณหมู่บ้านความหมายอาจมีทั้งรูปธรรมและนามธรรม (ประเวศ ะสี, 2540, หน้า 14) กล่าวได้ว่า ชุมชนอาจหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการ ติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกันมีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ มีการ จัดการ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในขณะที่ (กาญจนา แก้วเทพ, 2538, หน้า 36) ได้ให้ความหมายไปถึงกลุ่มคนที่อยู่อาศัยในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มิฐานะและอาชีพที่คล้ายคลึงกัน มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปสู่ระดับเครือญาติ จนถึงระดับหมู่บ้านและระดับเกินหมู่บ้านและผู้ที่อยู่อาศัย อยู่ในชุมชน มีความรู้สึกว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาคุณค่าและมรดก ทางวัฒนธรรมและศาสนาถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

นอกจากการรวมกลุ่มของคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แล้ว (ชยันต์ วรรณระภูติ, 2536, หน้า 36) กล่าวถึงการอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ ในการดำรงชีวิตของคนในชุมชน โดยเฉพาะในด้านการผลิต ซึ่งมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนและ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมไปถึงสังคมชนบทที่ยังไม่พัฒนาหรือสังคมหมู่บ้านที่สมาชิกยังมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติและยังรักษาแบบแผนการดำรงชีวิตบางส่วนได้ เช่นเดียวกับที่

จิตติ มงคลชัยอรัญญา ที่สรุปไว้ว่า ชุมชนจะประกอบด้วยระบบความสัมพันธ์ของคน ความเชื่อ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจ อาชีพ ระบบการเมืองการปกครอง โครงสร้างอำนาจ รวมถึงระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ซึ่งระบบเหล่านี้ มีความสัมพันธ์ต่อกันและกันหรือมีความเชื่อมโยงกันคนในชุมชนจะมีการติดต่อกันอย่างไม่เป็นทางการมีความเป็นกันเอง รู้จักกันทั่วทั้งหมู่บ้านตำบล มีความสัมพันธ์แบบปฐมภูมิ (Primary relationship) มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ไปมาหาสู่กันช่วยเหลือกัน เกื้อกูลกันแบบญาติมิตร ตั้งถิ่นฐานอยู่กับเครือญาติของตน ใจซื่อ จริงใจ มีการให้อภัยเพราะส่วนใหญ่เป็นพวกเดียวกัน เป็นเครือญาติกันและเป็นเพื่อนเล่นที่เติบโตมาพร้อม ๆ กันดังนั้นจึงมักมีการควบคุมความประพฤติกันอย่างลึกซึ้ง โดยระบบอาวุโสและเครือญาติ สนใจพฤติกรรมของกันและกันมาก ความแตกต่างทางสังคมแทบจะไม่มีเลย ลักษณะของความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชน คือ การมีจารีตประเพณีที่ติดยึดมาเป็นเวลานาน มีการติดต่อกันสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไม่มีพิธีรีตองและความเป็นปึกแผ่นในสังคม โดยมีความเป็นปัจเจกชนน้อยกว่าคนในเมือง (จิตติ มงคลชัยอรัญญา, 2540, หน้า 39)

นอกจากนี้องค์ประกอบภายใน คือ มีความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชาวบ้านที่เอื้ออำนวยชี้นำและเป็นทางเลือกที่เหมาะสมต่อสภาวะท้องถิ่นและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงของภายนอกที่มากกระทบความรู้ ภูมิปัญญา ตลอดจนระบบคุณค่าเหล่านี้ได้รับการประยุกต์ สืบสานต่อเนื่องโดยคนในชุมชนด้วยการเรียนรู้ หลายรูปลักษณะผ่านประเพณี พิธีกรรมตัวบุคคลและปฏิบัติซ้ำแล้วซ้ำเล่าตลอดจนเลือกผสมผสานกับความรู้ที่เข้ามากระทบจากภายนอกและผู้นำ ปัญญาชาวบ้าน นักเทคนิคพื้นบ้านและเครือข่ายของกลุ่มบุคคล ตลอดจนองค์กรชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเครือข่ายขององค์กรชุมชนมีบทบาทในด้านการพัฒนา ด้านพิทักษ์ปกป้อง ด้านขยายแนวร่วมสู่ญาติมิตรลูกหลาน เพื่อนบ้าน (เอนก นาคะบุตร, 2526, หน้า 42)

สรุปว่า ชุมชนเป็นการรวมตัวในระดับปฐมภูมิของคนอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน มีความสนใจร่วมกัน มีการปฏิบัติต่อกันและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยความสัมพันธ์ของคนใน

ชุมชนนั้น เป็นความสัมพันธ์ในระดับฐานรากในท้องถิ่นมีความผูกพันสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก วิถีชีวิตที่มีความผูกพันอย่างเหนียวแน่นกับสิ่งแวดล้อมส่งผลต่อระบบคิด การมองคุณค่าและสำนึกของความเป็นคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ สะท้อนออกมาเป็นแบบแผนการปฏิบัติทางสังคม วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

## 2.2 แนวทางการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมชุมชน

การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการใด ๆ อันไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและเมื่อดำเนินการไปแล้วสิ่งแวดล้อมทั้งระบบนั้น สามารถจะเอื้อประโยชน์ให้สิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศอย่างถาวร โดยไม่เกิดปัญหาแต่อย่างใดและเน้นให้เห็นถึงการใช้อย่างไรจากสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ตอบสนองความต้องการของมนุษย์โดยมีการวางแผนการใช้ที่ดีและเหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมน้อยที่สุดและยึดหลักการอนุรักษ์เสมอปัจจุบัน การตื่นตัวทางสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะการค้นหาแนวทางต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างหลากหลายพอจะนำมาปรับประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ได้แก่

การจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงนิเวศวิทยาการเมือง ที่มองเรื่องของอำนาจทางการเมืองที่เข้ามาเป็นตัวช่วยในการกำหนดรูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยจะมุ่งไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชน ในขณะที่การจัดการตามแนวทางวัฒนธรรมเชิงนิเวศ จะยอมรับในเรื่องของภูมิปัญญาท้องถิ่น ความเชื่อพื้นบ้าน ประเพณีและกระบวนการของชุมชน ที่เป็นสิ่งที่สามารถขัดเกลาสมาชิกให้ยึดถือและปฏิบัติตาม นอกจากนี้ การจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องการสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปอย่างยั่งยืน ซึ่งได้เน้นในด้านจิตสำนึกและความตระหนักของคนรุ่นปัจจุบันเป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเข้ามาช่วยในการจัดการสิ่งแวดล้อม คล้ายคลึงกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงการอนุรักษ์ ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เพื่อให้มีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพสำหรับสนองความต้องการของมนุษย์ได้ยาวนานที่สุด (กนก จันทร์ทอง, 2541, หน้า 2)

ดังที่กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปเป็นแนวทางและระดับของการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

ประการแรก การจัดการควบคุมดูแลโดยท้องถิ่น หมายถึง การควบคุมดูแลทรัพยากรโดยกลุ่มหรือองค์กรที่มีรากเหง้ามาจากประวัติศาสตร์ดั้งเดิมและเป็นการควบคุมจากผู้ใช้อย่างตรง (เจษฎา โชติกิจวิฑูรย์ และนนทา เบญจสิลาธิ์, 2539, หน้า 4) โดยเน้นว่าทำอย่างไรทรัพยากรที่นำมาใช้จะสามารถใช้ได้ยาวนาน ๆ ใช้อย่างไรจึงจะเหมาะสมกับประเภทของทรัพยากรรวมถึงความพยายามที่จะแสวงหาทรัพยากรใหม่ ๆ ที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างยั่งยืนมากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์กับมนุษย์อย่างสูงสุด

ประการที่สอง การจัดการควบคุมดูแลโดยสังคม หมายถึง การจัดการที่วางอยู่บนหลักการควบคุมดูแลเพื่อผลประโยชน์จากความต้องการของคนส่วนใหญ่ เป็นการควบคุมจากรัฐ

ในรูปแบบของกฎหมายว่าด้วยเหตุผลในการรักษาผลประโยชน์ทางสังคม (เจษฎา โชติกิจภิวาทย และนันทา เบญจศิริรักษ์, 2539, หน้า 4) ทั้งนี้ ยังต้องอาศัยการขัดเกลาสมาชิกให้เห็นความสำคัญของทรัพยากรและวิธีการใช้อย่างประหยัดให้เกิดความคุ้มค่าเป็นสำคัญ เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นรวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกระบวนการอนุรักษ์ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อสร้างความยั่งยืนทางทรัพยากรที่นำมาใช้อย่างเหมาะสมกับจำนวนประชากรที่มีอยู่ โดยมีแนวทางการดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่ การรวมกลุ่มและผนึกกำลังของผู้สนใจและเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมร่วมกันทั้งในด้าน ความคิด พลังกาย พลังใจ ตลอดจนทุนทรัพย์ จัดตั้งกลุ่มชุมชน ชมรม สมาคม ฯลฯ (Public aid) การให้การศึกษาค้นคว้าความรู้และข้อมูล (Education and information) การใช้มาตรการกฎหมายควบคุม (Legal control)

อนึ่ง นาคะบุตร ได้เสนอแนวคิดในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในลักษณะของการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านกับทางเลือกการจัดการดิน น้ำ ป่า ไว้ว่า องค์ความรู้ใหม่จากภูมิปัญญาชาวบ้านในชุมชนต่าง ๆ สามารถจัดการ “ป่าชุมชน” จัดการเหมืองฝาย จัดการดิน น้ำ ป่า ในแต่ละลุ่มน้ำรวมได้ โดยองค์ความรู้เหล่านี้ มีสาระสำคัญคือ การให้คุณค่าในการใช้และรักษาดิน น้ำ ป่าอย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวมเดียวกันกับวิถีชีวิตชุมชน วิธีการผลิตการเกษตรและวิถีจารีตประเพณี และระบบความเชื่อที่จัดปรับและสืบสานต่อเนื่องกันมา ควบคุมกับการได้รับประโยชน์ร่วมกันจากการใช้ดิน น้ำ ป่า เหล่านั้น เพื่อยังชีพ อยู่รอด

ประการที่สอง ความหลากหลายของระบบการจัดการ ดิน น้ำ ป่า และความยั่งยืนสมดุลในตัวทรัพยากรธรรมชาติเอง จึงขึ้นอยู่กับระบบคุณค่าและความเชื่อ ความเข้มแข็งขององค์กรผู้นำแต่ละชุมชนและเทคนิควิธี ระบบการเกษตรที่เอื้อต่อการจัดการใช้และอนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่าแต่ละแห่งภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่สาม คนและทรัพยากรคน ถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการ ดิน น้ำ ป่า การพัฒนาคนและให้คนในชุมชนได้ร่วมกันกำหนดระบบคุณค่า กำหนดคตินิยมและวางแผนการใช้รักษา อนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า ภายใต้ประโยชน์ร่วมกัน ตามระบบสิทธิร่วมกันของชุมชนที่สืบสานประยุกต์ต่อเนื่องกันมาจึงเป็นทิศทางหลักของการจัดการดิน น้ำ ป่า

ประการที่สี่ ความสามารถของชุมชนในการจัดการ ดิน น้ำ ป่า ให้ยั่งยืนได้ควบคุมกับการทำการเกษตรเชิงอนุรักษ์และสามารถปรับตัวเข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงของระบบทุนนิยม โดยยังคงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่เหมาะสมอยู่ได้ โดยอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่

1. ภูมิปัญญาและความรู้ที่สืบสานและประยุกต์ได้ สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก
2. องค์กรชุมชนและกลุ่มผู้นำที่มีคุณธรรมและภูมิปัญญา

3. เวทีการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงและบูรณาการภายนอก

สรุปได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน เป็นการจัดการโดยใช้ชุมชนเป็นพื้นฐานของการดำเนินกิจกรรมโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ ดูแล และคิดค้นวิธีการแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและเป็นการพัฒนาทางความคิดขัดเกลาการกระทำภายในสังคมที่จะมีการสืบทอดแนวคิด การเรียนรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมการมองคุณค่าของสิ่งแวดล้อมอย่างเชื่อมโยงที่ส่งผลไปถึงการจัดระบบของการจัดการสิ่งแวดล้อมและให้ความสำคัญกับคนและชุมชน ในฐานะผู้ดำเนินการเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมโดยความร่วมมือของทุกฝ่าย ในการแสวงหาแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ด้วยจิตสำนึกและความตระหนักต่อสิ่งแวดล้อม

### 3. แนวนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ

นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชนในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559

1. นโยบายกำหนดทิศทางและจัดระเบียบ ความเจริญเติบโตของชุมชนทุกระดับ โดยคำนึงถึงศักยภาพของธรรมชาติ ระบบวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ ประชากร จิตความสามารถของโครงสร้างบริการพื้นฐาน การบริการสาธารณะ เพื่อให้ชุมชนมีบูรณาการสังคมและสิ่งแวดล้อมที่สงบสะอาดสวยงาม น่าประทับใจ อย่างต่อเนื่อง

แนวทางดำเนินการ

1) ให้มีการจัดทำแผนโครงสร้างระบบชุมชนทั้งในระดับภาค ระดับอนุภาค ระดับจังหวัด ระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน โดยให้ดำรงไว้ซึ่งมรดกทาง วัฒนธรรม วิถีชีวิตและเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

2) วางและจัดทำผังเมืองของชุมชนระดับต่าง ๆ (ผังโครงสร้างจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะและผังเฉพาะกิจ ผังชุมชนสุขภาพตำบล ผังองค์การบริหาร ส่วนตำบล) พร้อมกำหนดแผนงาน-โครงการ รวมทั้งให้ มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง

3) กำหนดรูปแบบชุมชนให้เหมาะสมชุมชนขนาดใหญ่โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ให้ใช้รูปแบบภาคมหานคร โดยมีชุมชนหลักเป็นศูนย์กลางและชุมชนบริวารอยู่โดยรอบ ซึ่งถูกแบ่งแยกด้วยพื้นที่สีเขียว ส่วนชุมชนขนาดกลาง (เมืองหลัก) ให้ใช้รูปแบบหลายศูนย์กลางและชุมชนขนาดเล็ก หรือชุมชนชนบทให้ใช้รูปแบบศูนย์กลางเดียว

4) กำหนดแผนการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมหลักในชุมชนให้สอดคล้องเหมาะสมกัน และมีความหนาแน่นของการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ส่วนกิจกรรมที่ขัดแย้งควรแยกจากกันหรือ

จัดให้มีพื้นที่สีเขียว เป็นแนวกันชน

5) กำหนดประเภทและแนวทางการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองให้สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดินและบริการพื้นฐาน เพื่อควบคุมการขยายตัวของเมือง รวมทั้งออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณดังกล่าว

6) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ข้อกำหนด ข้อบัญญัติ ผังเมืองระดับต่าง ๆ ที่จำเป็นและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ที่ดินของชุมชน การจัดสรรที่ดินและการควบคุมอาคารให้สมบูรณ์และมีผลบังคับใช้อย่างเข้มแข็งจริงจัง รวมทั้งกำหนดมาตรการพิเศษ ควบคุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลง ในบริเวณเชื่อมต่อระหว่างชุมชน

7) ปรับปรุงการบริหารและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียวของรัฐให้มีเอกภาพ ทั้งการกำหนดนโยบาย แผนและการปฏิบัติการ รวมทั้งสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

8) ใช้มาตรการทางการเงินและการคลังในรูปของ “กองทุนสีเขียว” โดยระดมทุนจากภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคเอกชนและใช้หลักสิทธิในการพัฒนา เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรเพื่อการจัดการพื้นที่สีเขียว

2. นโยบายส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพื้นที่ในชุมชนทุกระดับ เพื่อการพัฒนาและควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

แนวทางดำเนินการ

1) ให้มีการพัฒนาพื้นที่ของชุมชนตามผังเมืองรวม โดยสอดคล้องกับลักษณะแนวโน้มและศักยภาพเฉพาะของแต่ละพื้นที่

2) นำมาตรการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองมาใช้เป็นกลไกส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่และควบคุมการใช้ที่ดินในชุมชนด้วยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการพัฒนาที่ดิน โดยรัฐจะต้องระดมทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐานเข้าไปรองรับอย่างเหมาะสม

3) โครงการพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและดำเนินการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียวให้เหมาะสม

3. นโยบายส่งเสริมการพัฒนาชุมชนทั้งชุมชนเดิมและชุมชนเมืองใหม่ในรูปแบบชุมชนเมืองสมบูรณ์แบบ

แนวทางดำเนินการ

1) พัฒนาและควบคุมการเจริญเติบโตของชุมชนเดิมให้สอดคล้องกับข้อจำกัดทางธรรมชาติและเป็นไปตามบทบาท ทั้งในระดับภาค ระดับอนุภาค ระดับ จังหวัด โดยให้คงความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนและสอดคล้องประสานกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งสร้างพื้นที่สีเขียวเพื่อ

เป็นแนวกันชนระหว่างชุมชน เดิมและชุมชนเมืองใหม่ การสร้างสิ่งแวดลอมด้านสถาปัตยกรรมเพื่อ  
ภาพลักษณ์ที่สอดคล้องกันระหว่างชุมชนและการส่งเสริมภูมิทัศน์ของธรรมชาติ

2) กำหนดพื้นที่ตั้งโครงการพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่ที่จะจัดตั้งเป็นชุมชนเมืองใหม่  
สมบูรณ์แบบ เพื่อป้องกันการเจริญเติบโตอย่างไร้รูปแบบ โดยมีหลักการ การเลือกที่ตั้งของเมือง  
และสร้างสาธารณูปโภคที่สอดคล้องเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และบทบาทหน้าที่ของชุมชน  
เมืองที่ได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยไม่นำพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางธรรมชาติและเขตอุบัติเหตุมา  
เป็นพื้นที่พัฒนา

4. นโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสงวนที่ดินเป็นพื้นที่สีเขียวสำหรับเป็นพื้นที่  
ที่สร้างความสดชื่นและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดลอมให้กับชุมชนและประชากรในอนาคตอย่าง  
เพียงพอ

#### แนวทางดำเนินการ

1) ส่งเสริมการใช้พื้นที่สาธารณะและที่ราชพัสดุเป็นสวนสาธารณะทั้งขนาดใหญ่  
และขนาดเล็ก เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ โดยให้มีสัดส่วนตาม มาตรฐานของรัฐและกระจาย  
ให้ทั่วถึงทุกชุมชน รวมทั้งจัดภูมิทัศน์พร้อมทั้งองค์ประกอบต่าง ๆ เพื่อการนันทนาการอย่าง  
เหมาะสม

2) อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่รัฐสำรวจและขึ้นทะเบียนไว้ พื้นที่ชายฝั่งทะเล เขตรักษาพืช  
พันธุ์ เขตสงวนชีวลัย เขตสงวนไว้เพื่อการศึกษาทางวิชาการเขตป่า สงวนหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า  
เขตชุมชนโบราณ เขตอุทยานประวัติศาสตร์และบริเวณที่มีคุณค่าทางด้านระบบนิเวศที่อยู่ประชิด  
กับชุมชน เพื่อคงความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนและเป็นสถานที่เพื่อการนันทนาการ

3) ควบคุมการใช้ประโยชน์หรือสงวนไว้ซึ่งพื้นที่โดยรอบชานเมือง ที่มีสมรรถนะ  
ที่ดินเหมาะสมกับการเกษตรกรรม เพื่อเป็นพื้นที่สีเขียวโดยใช้หลักสิทธิในการพัฒนา

5. นโยบายการให้ท้องถิ่นเร่งรัดและดำเนินการสร้างจินตภาพสิ่งแวดลอมชุมชนที่ดี  
ในชุมชนทุกระดับ

#### แนวทางดำเนินการ

1) กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวบริเวณโดยรอบศาสนสถาน โรงเรียน โบราณสถาน  
อนุสาวรีย์ หรือชุมชนโบราณ เพื่อเป็นเขตกันชนหรือให้มีที่อยู่อาศัยหนาแน่น เบาบาง รวมทั้งจัดให้  
มีภูมิทัศน์เพื่อส่งเสริมบริเวณพื้นที่สีเขียวที่ชัดเจน

2) กำหนดเขตส่งเสริมและควบคุมการขยายตัวของอาคารในแนวสูงให้สอดคล้อง  
กับการใช้ที่ดิน การจัดบริการสาธารณูปโภคความปลอดภัยของสถานที่ ราชการสำคัญและ  
บริเวณที่สมควรรักษาไว้เป็นพิเศษ



3) ส่งเสริมการจัดภูมิทัศน์ของถนน พื้นที่โล่งว่างในชุมชนและพื้นที่สีเขียวให้สวยงาม ปราศจากมลพิษของป้ายโฆษณาอุปกรณ์การสาธารณสุขปโภคและ สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติ สถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมข้างเคียง

6. นโยบายส่งเสริมการพัฒนาชุมชนชนบทให้เป็นชุมชนสมบูรณ์แบบ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาด้านอาชีพ แหล่งงาน การตลาด การบริการสังคมและสิ่งแวดล้อม

#### แนวทางดำเนินการ

1) กำหนดและจัดทำผังการพัฒนาชุมชนชนบทให้รวมกลุ่มกัน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับเอกลักษณ์ วิถีชีวิตของชุมชนและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสังคม โดยการจัดที่อยู่อาศัยให้ใกล้แหล่งงาน จัดระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพและพัฒนาพื้นที่สีเขียว ทั้งนี้ โดยมีศาลา ประชาคม ศาสนาสถานและโรงเรียน เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมสังคมของชุมชน

2) ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนเรื่องการส่งเสริมการประกอบอาชีพ แหล่งงานและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่นำไปสู่การรักษาระบบนิเวศให้ยั่งยืน รวมทั้งการสร้างระบบตลาดให้รองรับการผลิต โดยให้ออกชนเข้ามามีบทบาทร่วม

3) เร่งรัดการพัฒนาบริการด้านการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุขและระบบ สาธารณูปการอื่น ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการปลูกฝังจริยธรรม

7. นโยบายการผสมผสานแผนโครงสร้างบริการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชุมชนทุกระดับ ให้มีประสิทธิภาพ

#### แนวทางดำเนินการ

1) เร่งรัดจัดทำแผนการลงทุน โครงสร้างบริการพื้นฐานระยะยาว สำหรับชุมชน ให้สอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดิน ทั้งนี้โดยส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่น รับผิดชอบทั้งในด้านการลงทุนและการจัดการอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุน ตามขอบเขตแผนการจัดการที่ภาครัฐ กำหนด

2) ส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข้อมูล ข่าวสารและโครงสร้างบริการ พื้นฐาน เพื่อประโยชน์ในการประสานการวางแผนพัฒนาของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนให้มี ประสิทธิภาพ

3) สนับสนุนประชาชน ชุมชนและองค์กรเอกชน เพื่ออาสา ร่วมกันพัฒนาและดูแล รักษาโครงสร้างบริการพื้นฐาน พื้นที่สีเขียว โดยรัฐให้ความร่วมมือและช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และวัสดุเท่าที่จำเป็น

8. นโยบายยกระดับมาตรฐานที่อยู่อาศัยโดยการส่งเสริมอาชีพ การตลาด และการบริการ สังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างสภาพแวดล้อมชุมชนให้ได้มาตรฐานที่เหมาะสม

#### แนวทางดำเนินการ

- 1) ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและจัดหาแหล่งงานใกล้ที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย ในชุมชน รวมทั้งการขยายบริการด้านการเงินในระบบกองทุน เพื่อการอยู่อาศัยที่ผ่อนปรน ระยะเวลาการใช้คืน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าสู่ระบบตลาดที่อยู่อาศัยราคาประหยัดได้
- 2) กำหนดองค์ประกอบและมาตรฐานที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของชุมชนทุกระดับ ให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการและความเป็นไปได้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม
- 3) ปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนแออัดที่มีสภาพเสื่อมโทรม โดยให้ท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางในการประสานงานการจัดทำผังเฉพาะ เพื่อฟื้นฟูชุมชน รวมทั้งควบคุมการเกิดใหม่ของพื้นที่เสื่อมโทรมของชุมชน
- 4) สนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาหาวัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยราคาประหยัด รวมทั้งส่งเสริมการนำผลงานวิจัย ไปสู่การผลิตในระบบตลาด
- 5) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาประหยัดและอาคารเช่า สำหรับผู้มีรายได้น้อยให้มากขึ้น โดยให้อยู่ใกล้แหล่งงาน
- 6) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมภายในชุมชนของตนเอง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายเฉพาะ เพื่อดูแลชุมชนแออัด
9. นโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรับทราบข้อมูลและมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชน

#### แนวทางดำเนินการ

- 1) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชน รวมทั้งเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) สนับสนุนการพัฒนากำลังของสถาบันครอบครัว ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งสถาบันศาสนา เพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชนและยกระดับคุณภาพชีวิตทั้งทางด้านจิตใจและวัฒนธรรมของคนในสังคม
- 3) สร้างความรู้ความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนและสร้างจิตสำนึก จิตวิญญาณ ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมชุมชนและมีพฤติกรรมร่วม
- 4) สนับสนุนการพัฒนาและจัดระบบฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียวขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีมาตรฐานเดียวกันและมีการเชื่อมโยงโครงข่ายของระบบข้อมูลไปในทิศทางเดียวกัน

5) ปรับปรุงการบริหารและการจัดการของภาครัฐในการดำเนินงานและการบังคับใช้นโยบาย แผน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน

6) ในส่วนของประชาชนให้นำหลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในการบำบัด พื้นฟูหรือชดใช้ค่าเสียหายเป็นมาตรการบังคับใช้ เพื่อเป็นเครื่องมือ สำหรับชุมชนในการติดตามควบคุมสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ในส่วนของผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดมลพิษ ให้นำหลักการดำเนินคดีอาญาและทางแพ่งมาใช้กับผู้รับผิดชอบ เพื่อให้เพิ่มความระมัดระวังด้านสิ่งแวดล้อมในการปฏิบัติตามให้รอบคอบ

### แนวนโยบายด้านกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหน้าที่ของชนชาวไทยว่า บุคคลมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและให้สิทธิของชุมชนและบุคคลในการร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในหลายประเด็น ทั้งในด้านสิทธิของชุมชนและสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนและหากมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน รวมทั้งจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์กรอิสระและผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และยังให้สิทธิแก่ชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ด้วย

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวดที่ 5 เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 85 ว่ารัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

4) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนอกจากบุคคลและชุมชนที่จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 290 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

### 1. นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

นโยบายของรัฐบาลด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 มีสาระสำคัญคือ รัฐบาลให้ความสำคัญแก่บทบาทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการสร้างความสุขของประชาชนและสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยให้ความสำคัญแก่การบริหารจัดการอย่างบูรณาการระหว่างมิติของเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเพิ่มการมีบทบาทร่วม

ของประชาชนและชุมชน โดยจะดำเนินการ ดังนี้

1.1 อนุรักษ์ พัฒนาและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญแก่การใช้ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

1.2 เร่งรัดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครองและการอนุรักษ์ฐานทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่งและทรัพยากรธรณี โดยการใช้ระบบภูมิสารสนเทศ ควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับ ใช้กฎหมายตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเร่งรัดปราบปรามการทำลายป่า สัตว์ป่าและทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

1.3 อนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ โดยการยุติการเผาไร่และทำลายหน้าดิน การลด การใช้สารเคมีเพื่อการเกษตร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและป้องกันการชะล้างทำลายดิน โดยการปลูกหญ้าแฝกตามแนวพระราชดำริ รวมทั้งมีการกระจายและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างเป็นธรรม อนุรักษ์และป้องกันรักษาป่าที่สมบูรณ์ สนับสนุนให้มีการปลูกและฟื้นฟูป่าตามแนวพระราชดำริ สนับสนุนการจัดการป่าชุมชนและส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสมตามหลักวิชาการและการสนับสนุนบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำ เช่น การทำฝายต้นน้ำลำธาร หรือฝายชะลอน้ำตาม แนวพระราชดำริ

1.4 จัดให้มีมาตรการป้องกันและพัฒนาระบบข้อมูลและเตือนภัยจากภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง ธรณีพิบัติและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและดำเนิน มาตรการลดผลกระทบและความเดือดร้อนของประชาชนจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

1.5 เร่งรัดการควบคุมมลพิษทางอากาศ ขยะ น้ำเสีย กลิ่นและเสียงที่เกิดจากการผลิต และบริโภค โดยเฉพาะเร่งรัดการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากสังคมเมืองและการผลิต ในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม การจัดทำระบบกำจัดขยะ โดยวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่ม ขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสีย

1.6 ส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคเอกชนวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการ อนุรักษ์พลังงาน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การผลิตวัสดุที่สามารถย่อยสลายได้การหมุนเวียนการ ใช้วัสดุคืบและเทคโนโลยีที่สะอาดและการใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นให้ เกิดการลดการก่อมลพิษและลดภาระของสังคมตามธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

1.7 ส่งเสริมการสร้างความตระหนักทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการดำเนินกิจกรรม และการปรับพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค เพื่อบรรเทาผลจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพ ภูมิอากาศ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะนำมาสู่การเพิ่ม ประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 2. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในมาตรา 35 และมาตรา 36 กำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแผนการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ไปสู่การปฏิบัติ โดยกระบวนการจัดทำแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 นั้น ได้เน้นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ ในทุกขั้นตอนและได้ยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) เป็น กรอบและ ทิศทางการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งนำนโยบายระดับชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548-2551 และยุทธศาสตร์กระทรวงด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาใช้ประกอบการจัดทำแผน ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะ 5 ปีนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง ที่เน้นความสมดุล ความพอประมาณและความมีเหตุผลและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติ รวมทั้งเป็นกรอบในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมระดับภาคและแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตลอดจนเป็นแนวทางการปฏิบัติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยแผนจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 วิสัยทัศน์ ร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้ค่า รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ให้แก่สังคม

2.2 พันธกิจ สงวน อนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรู้ค่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคี และบูรณาการการทำงานเชิงพื้นที่ ตลอดจนเฝ้าระวัง และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง

### 2.3 วัตถุประสงค์

1) สร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับการ สงวน อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่ เหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศเพื่อการพัฒนาและเพิ่มขีด

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

2) เพิ่มขีดความสามารถของทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาค องค์กร องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรเอกชน ธุรกิจเอกชน ชุมชนและประชาชนให้มีความร่วมมือกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

#### 2.4 เป้าหมาย

1) รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและความสำเร็จทางระบบนิเวศ เพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย

(1) อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ (ป่าบกและป่าชายเลน) ไม่ให้ลดลงและควรเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ใน 5 ปี

(2) ป้องกันและลดอัตราการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองสัตว์ป่าและการป้องกันการค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งมีศูนย์ข้อมูลระดับชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

(3) แก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินให้เกษตรกรยากจนไม่น้อยกว่า 700,000 ราย และฟื้นฟูคุณภาพดินในพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ต่อปี

(4) มีการจัดการทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการแบบเป็นระบบลุ่มน้ำใน 25 ลุ่มน้ำ โดยเน้นการจัดการด้านอุปสงค์เป็นสำคัญ รวมทั้งทำให้ทุกหมู่บ้านมีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการอุปโภคและบริโภค

(5) มีการจัดการป้องกันและบรรเทาภัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ พื้นที่เสี่ยงภัยหรือธรณีพิบัติภัย

(6) มีการจัดการทรัพยากรประมงและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความสมบูรณ์ขึ้นในทุกจังหวัดชายทะเล

2) รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดย

(1) รักษาคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำผิวดินอย่างน้อยร้อยละ 85 และแหล่งน้ำทะเลชายฝั่ง อย่างน้อยร้อยละ 97 ให้อยู่ในเกณฑ์พอใช้ขึ้นไป

(2) รักษาคุณภาพอากาศให้มีดัชนีคุณภาพอากาศรายวันอยู่ในเกณฑ์ดีถึงปานกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 90

(3) ลดอัตราการเกิดขยะมูลฝอยชุมชนโดยเฉลี่ยให้ไม่เกิน 1 กิโลกรัม/คน/วัน มีการนำขยะมูลฝอยชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และมีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้น

(4) ของเสียอันตรายชุมชนที่เกิดขึ้นทั้งหมดทั่วประเทศได้รับการคัดแยกเพื่อนำไปกำจัดอย่างถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 มีศูนย์จัดการของเสียอันตรายชุมชนที่ถูกต้องตามหลักวิชาการในภูมิภาคอย่างน้อยภูมิภาคละ 1 แห่ง และมีการจัดการกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมด

(5) การใช้สารเคมีอันตรายที่มีความเสี่ยงสูงในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ลดลง ไม่น้อยกว่า 500 ชนิด

(6) มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนตามเกณฑ์เมืองนำอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย

(7) จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม มีการป้องกันพื้นที่และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของกลุ่มเป้าหมาย

3) ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศ ภายใต้กรอบการดำเนินการตามพันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบการดำเนินงาน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) มีกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ และกฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ

## 2.5 แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายสาขา

### 1) ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

ด้านทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าจะหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่า เร่งรัดฟื้นฟูสภาพพื้นที่ ป่าที่เสื่อมโทรม แก้ไขปัญหาการซ้อนทับกันระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ทำกินของราษฎร ปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานของรัฐใหม่ โดยให้ประชาชน ชุมชนและเอกชนมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการปลูกป่าและการเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายป่า

### 2) ความหลากหลายทางชีวภาพ

ด้านความหลากหลายทางชีวภาพจะเร่งรัดการจัดทำฐานข้อมูล รวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาองค์ความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพเชิงพาณิชย์ คุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติมิให้ถูกทำลายไป ออกกฎหมายและระเบียบในเรื่องการเข้าถึงและการแบ่งปัน ผลประโยชน์ ตลอดจนในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ



### 3) ทรัพยากรดินและที่ดิน

สำหรับด้านทรัพยากรดินและที่ดินจะดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินให้ถูกต้อง สมบูรณ์ ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน จัดทำนโยบายด้านการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็น รูปธรรม ซึ่ง รวมถึง การปรับปรุงกฎหมาย การใช้มาตรการทางภาษี และการจัดตั้งองค์กรกลาง นอกจากนี้ ควรมีการฟื้นฟูคุณภาพดิน โดยเร่งแก้ไขปัญหาทางกายภาพของดิน รวมทั้งให้ความรู้แก่ เกษตรกรในการอนุรักษ์ ดินและน้ำ ลดการใช้สารเคมีทางการเกษตรและลดการเผาซากคอกซัง ตลอดจนป้องกันการแพร่กระจาย ของดินเค็ม

### 4) ทรัพยากรธรณี และทรัพยากรพลังงาน

ในการดำเนินการจะสร้างทางเลือกของการพัฒนาและวางแผนการใช้ทรัพยากร ธรณีของประเทศในระยะยาว กำหนดมาตรการด้านการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐและผู้ได้รับ สัมปทานและการควบคุมการรั่วไหลของมลพิษโดยทันที สร้างกระบวนการป้องกันปัญหา และหลักประกันที่สามารถช่วยรองรับและเยียวยาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเมื่อการทำเหมืองยุติ ลงแล้ว ส่วนด้านพลังงาน เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน รมงค์ให้ผู้บริโภคใช้พลังงาน อย่างรู้คุณค่า รวมทั้งเพิ่มการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านพลังงานหมุนเวียนและพลังงาน ทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

### 5) ทรัพยากรประมงและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ด้านทรัพยากรประมง และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นจะดำเนินการฟื้นฟู แหล่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้กลับสู่สภาพสมดุลทางธรรมชาติ วางระบบเตือนภัย ล่วงหน้า ลดผลกระทบของการกัดเซาะชายฝั่ง กำหนดกติกาในด้านการจับสัตว์น้ำและการใช้ เครื่องมือประมงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำทะเลและชายฝั่ง

### 6) ทรัพยากรน้ำ

แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ จะดำเนินการวางแผนการจัดการลุ่มน้ำทั้งลุ่มน้ำ หลักและลุ่มน้ำสาขาโดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมและมีการพิจารณาถึงศักยภาพ ของปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่และการใช้น้ำผิวดินร่วมกับน้ำใต้ดินแบบผสมผสาน เน้นการจัดการ ด้านอุปสงค์ (Demand side management) สร้างจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าให้กับประชาชน กำหนดผังการใช้ ประโยชน์พื้นที่โดยคำนึงถึงการจัดการน้ำเสียและพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง (Floodplain) ตลอดจนวางแผนการ แก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งในระยะยาวอย่างเป็นระบบ จัดทำกติกาใน การจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม รับรองสิทธิของชุมชน เร่งรัดการออกกฎหมายทรัพยากรน้ำและ เสริมสร้างศักยภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

### 7) การจัดการมลพิษ

ในด้านการจัดการมลพิษเน้นการป้องกันมลพิษ ณ แหล่งกำเนิดมลพิษ เพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่สะอาด (Cleaner production) ตลอดกระบวนการ นอกจากนี้ ให้ความสำคัญต่อการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนแบบครบวงจร โดยให้มีการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ (Clustering) มีการจัดการขยะติดเชื้อและขยะอันตรายชุมชนอย่างถูกวิธีและให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและให้รัฐเป็นผู้นำในการใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

### 8) การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม

ให้ความสำคัญต่อการวางผังเมือง เพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชน สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและเครือข่ายเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมและการระดมทุนระดับท้องถิ่น

### 9) พันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เร่งพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีความสามารถในการเจรจาภายใต้อนุสัญญาฉบับต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนักวิชาการที่มีความรู้ มีโอกาสเข้าร่วมให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการดำเนินงานตามพันธกรณี และข้อตกลง ระหว่างประเทศให้มากขึ้น

## 3. การวางผังเมืองเพื่อการวางแผนสิ่งแวดล้อม

### 3.1 ความสำคัญของข้อมูล

สิ่งสำคัญอันดับแรกในการวางผังเมืองและวางแผนสิ่งแวดล้อม คือ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเมืองหรือพื้นที่ที่จะทำการวางผัง ทั้งนี้เพื่อที่จะทราบว่า มีอะไรเกิดขึ้นบ้างและสิ่งที่เกิดขึ้นหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของเมืองอย่างไรบ้าง ซึ่งหากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องดำเนินการแก้ไข ก็จะต้องมีการศึกษาเพื่อหาสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาและสิ่งที่บอกรู้ว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไรและอะไรเป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดสถานการณ์นั้นขึ้นคือ ข้อมูล ซึ่งสถานการณ์แต่ละด้านที่เกิดขึ้นจะมีรายละเอียดของข้อมูลที่แตกต่างกันไป (สุริย์ บุญญานพวงศ์, 2550, หน้า 115)

### 3.2 ข้อมูลที่จำเป็นในการวางผังเมืองและวางแผนสิ่งแวดล้อม

ในการวางผังเมืองและการวางแผนสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นจะประกอบ

ด้วยข้อมูล 3 กลุ่ม คือ ข้อมูลด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลด้านประชากรและข้อมูลด้านเศรษฐกิจ-สังคม

ข้อมูลด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลในกลุ่มนี้ได้แก่

1. สภาพภูมิประเทศ ข้อมูลสภาพภูมิประเทศจะบอกให้ทราบว่า พื้นที่ใดเป็นที่เนิน ที่ลุ่ม ภูเขา แม่น้ำ ฯ ซึ่งข้อมูลนี้สามารถหาได้จากแผนที่ 1 : 50,000 ของกรมแผนที่ทหาร
2. สภาพภูมิอากาศ ได้แก่ ปริมาณน้ำฝน ทิศทางลม ฯ ซึ่งเป็นข้อมูลที่กรมอุตุนิยมวิทยาจัดทำไว้
3. แหล่งน้ำใต้ดิน ข้อมูลนี้กรมทรัพยากรธรณีจะจัดทำไว้ โดยเป็นข้อมูลที่จะบอกให้ทราบว่าแหล่งน้ำใต้ดินในพื้นที่เป็นอย่างไร ระดับลึกเท่าไร มีปริมาณน้ำเท่าไร
4. ลักษณะดิน ซึ่งจะบอกให้ทราบว่า ดินในพื้นที่มีลักษณะอย่างไร มีความอุดมสมบูรณ์หรือไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ด้านใด เป็นต้น ข้อมูลนี้สามารถหาได้จากสถานีพัฒนาที่ดิน ซึ่งจะจัดทำไว้เป็นแผนที่ 1 : 50,000
5. ลักษณะธรณีวิทยา ซึ่งจะบอกเกี่ยวกับโครงสร้างทางธรณีวิทยา ชนิดของหิน รอยเลื่อนของเปลือกโลก ฯ
6. พื้นที่ที่มีภัยธรรมชาติ เช่น พื้นที่น้ำท่วม พื้นที่ประสบภัยแล้งซ้ำซาก ฯ
7. ชนิดของป่าไม้และพืชพรรณ
8. พื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เช่น ที่ตั้งของโบราณสถาน วัด กำแพงเมือง เขตเมืองโบราณ ฯ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถหาได้ที่กรมศิลปากร เอกสารประวัติศาสตร์ ฯ
9. แหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ เช่น แหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ฯ
10. ข้อมูลเกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯ
11. ข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณูปการ เช่น ที่ตั้งของโรงเรียน วัด และสิ่งบริการสาธารณะต่าง ๆ
12. ข้อมูลการใช้ที่ดิน ได้แก่ ประเภทการใช้ที่ดินในพื้นที่ ขนาดการใช้ที่ดิน ประเภทต่าง ๆ ข้อมูลการใช้ที่ดินเป็นข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต้องมีการจัดเก็บอย่างต่อเนื่อง จึงจะสามารถวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและทิศทางการขยายตัวของเมืองได้ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ อาจจะต้องดำเนินการเก็บข้อมูลย้อนหลังไปหลาย ๆ ปี
13. ข้อมูลปัญหาด้านกายภาพในพื้นที่ ปัญหาการจราจร มลภาวะ ขยะ ฯลฯ

14. ข้อมูลเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น ที่ดินของเอกชน ที่ดินของหน่วยราชการ เช่น ที่ของกรมการศาสนา ที่ราชพัสดุ ฯ

ข้อมูลด้านประชากร ประชากรเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหรือการพัฒนาในทุกด้าน ดังนั้น ไม่ว่าจะวางแผนด้านใดจึงต้องมีการวิเคราะห์ทางด้านประชากร ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ทางประชากรที่สำคัญ ได้แก่

1. จำนวนประชากรในพื้นที่ ได้แก่ จำนวนประชากรในระบบทะเบียนและประชากรที่มีอยู่จริง จำนวนประชากรที่เข้ามาใช้บริการในพื้นที่ ฯ

2. การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร ได้แก่ การย้ายถิ่น การเกิด การตาย

3. องค์ประกอบทางประชากร ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ

จำนวนประชากรและการเปลี่ยนแปลงทางประชากร มีความสำคัญมากต่อการคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคต ในการวางแผนสิ่งที่จะต้องวิเคราะห์คือ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชากรในอดีตและแนวโน้มในอนาคตเพื่อจะเป็นฐานในการพยากรณ์หรือการคาดประมาณว่า ในอนาคตประชากรจะเพิ่มเท่าไร เพิ่มอย่างไร เพิ่มตรงไหน และเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลประชากรเพื่อที่จะใช้ในการวางแผนการพัฒนา จึงต้องเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่องเพราะยังมีข้อมูลย้อนหลังได้มากเท่าไร ก็จะทำให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่ถูกต้องมากเท่านั้น (อย่างน้อยที่สุดควรจะมีสัก 5 ปี หรือ 10 ปี)

ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ-สังคม การวางแผนพัฒนาและการวางผังเมือง เป็นการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการที่จะดำเนินงานในอนาคต ดังนั้น จึงจำเป็นต้องคาดการณ์สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ไว้ล่วงหน้า ซึ่งนอกจากจะใช้ข้อมูลประชากรแล้วจะต้องใช้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ-สังคม อีกด้วย เพราะข้อมูลด้านเศรษฐกิจ-สังคมจะเป็นส่วนที่ทำให้ทราบถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรต่าง ๆ ที่จะทำหน้าที่ปฏิบัติและทราบถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จะอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ-สังคมที่จำเป็นต้องใช้ในการวางผังเมืองและการวางแผนพัฒนา ได้แก่

1. โครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ-สังคมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ เช่น โครงการสร้างถนนสี่เลนโครงการขยายระบบสาธารณูปโภค โครงการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ฯ เป็นต้น

2. ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสังคมในพื้นที่ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ฯ

3. ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคมในพื้นที่ เช่น กลุ่มหรือองค์กรประชาชน โครงสร้างการประกอบอาชีพ ระดับรายได้หรือค่าครองชีพ ฯ

4. นโยบายและแผนพัฒนาของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ข้อมูลเหล่านี้ เป็นข้อมูลพื้นฐานท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานจัดเก็บและรวบรวมไว้อย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นข้อมูลที่จะต้องใช้ในการวางแผนพัฒนาเกือบจะทุกด้าน ซึ่งการวางแผนแต่ละด้านอาจต้องการรายละเอียดของข้อมูลที่แตกต่างกัน เช่น การวางแผนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย อาจต้องการข้อมูลปริมาณการใช้น้ำของประชาชนเพื่อคำนวณหาขนาดของระบบบำบัดน้ำเสียที่จะก่อสร้าง การวางแผนจัดทำระบบกำจัดขยะอาจต้องการข้อมูลปริมาณและองค์ประกอบของขยะที่ประชาชนในพื้นที่สร้างขึ้นเพื่อคำนวณหาวิธีการและรูปแบบของระบบกำจัดขยะ แต่ข้อมูลเหล่านี้ก็เป็นข้อมูล que ผู้เชี่ยวชาญสามารถหาได้จากข้อมูลพื้นฐานที่ท้องถิ่นจัดเก็บไว้ (สุริย์ บุญญาพวงศ์, 2550, หน้า 115)

SPU CHONBURI