

บทที่ 4

โครงสร้างองค์ประกอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะ

ประเทศไทยมีการจัดระบบการใช้ที่ดินโดยผ่านกฎหมายการผังเมืองซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นย่านหรือเป็นบริเวณเพื่อให้ใช้กิจการต่าง ๆ ด้วยการกำหนดเป็นสีในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแต่ละสีจะแสดงถึงประเภทของกิจกรรมที่ทำในพื้นที่สีนั้น ๆ ตามแต่วัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่ อันเป็นวิธีการกำหนดการใช้พื้นที่ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 และกำหนดรายละเอียดของสีของพื้นที่ในรูปแบบของกฎกระทรวง เรียกว่าผังเมืองรวม จึงมีลักษณะการกำหนดการใช้พื้นที่ที่กว้าง ๆ ไม่มีการแสดงรายละเอียดในแต่ละพื้นที่ โดยมีสาระสำคัญที่ต้องสื่อสารให้ประชาชนได้รับรู้ด้วย

การจัดทำผังเมืองรวมเป็นกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองนี้ จึงเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นการควบคุมพื้นที่ในภาพรวม ในระดับชุมชนขนาดใหญ่ เช่น ในพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ 120 ตารางกิโลเมตร โดยจะเน้นการจัดระบบการใช้ที่ดินและการควบคุมอาคาร แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งที่ในกฎหมายผังเมืองได้บัญญัติให้มีเครื่องมืออีกประการหนึ่งที่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การอาคารและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการเฉพาะพื้นที่ แต่ยังไม่มีการนำมาใช้ในสังคมไทย และยังไม่มีการศึกษาวิจัยเพื่อมาสู่การดำเนินการอย่างในการจัดทำกฎหมายต้นแบบผังเมืองเฉพาะอย่างแท้จริง

ดังนั้นการวิจัยจึงมุ่งที่จะแสวงหาแนวทางในการนำเอาหลักการผังเมืองเฉพาะมาสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินให้มีความเป็นระเบียบ สวยงามของพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่และไม่สร้างผลกระทบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งการวิจัยนี้มีแนวคิดในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อให้เป็นแบบอย่างและเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะในแต่ละพื้นที่ของประเทศและได้ใช้พื้นที่ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อให้เกิดภาพการจัดทำเป็นรูปธรรม คือ พื้นที่เกาะช้าง จังหวัดตราด ทั้งนี้การวิจัยได้กำหนดให้มีการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นต้นแบบของกฎหมายด้วย การวิเคราะห์จึงจำเป็นที่จะต้องหาคำตอบที่จะทำให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นโครงสร้างองค์ประกอบของ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะ ประกอบด้วยการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1. สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการใช้ที่ดินในชุมชน

การใช้ที่ดินที่เป็นผลจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนา ด้านอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถสร้างรายได้จำนวนมากและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของ ประเทศ แต่มีผลกระทบหลายประการ คือ มลภาวะเสื่อมโทรม อาทิ น้ำเสีย ฝุ่นควัน การรुक้าที่ สาธารณะ ตลอดจนการที่โรงงานอุตสาหกรรมรุกเข้าไปใช้ที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อ เกษตรกรรมหรือเพื่อการอนุรักษ์มาสร้างโรงงาน ทำให้ประเทศไทยสูญเสียทรัพยากรที่ทรงคุณค่า โดยมีอาจเรียกคืนได้ ซึ่งรัฐได้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วยการวางระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยการใช้องค์เมือง โดย พ.ศ. 2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมือง มีเป้าหมายเพื่อจัดระบบ การผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินทั่วไปไปประเทศ เนื่องจากมีการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม พาณิช ยกรรม และอุตสาหกรรม ประกอบกับจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมาก ยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้มีการกำหนดในกฎหมายต่าง ๆ ไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน จึงสมควรจะกำหนดให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพท้องที่เพื่อทำให้เมือง หรือชุมชนน่าอยู่

นอกจากนั้นประเทศไทยได้ส่งเสริมการท่องเที่ยวอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งประสบความสำเร็จ ทำให้มีรายได้เข้าประเทศอย่างมากมาย อีกทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ถูกทำลายน้อยกว่าการอุตสาหกรรม จึงชี้ให้เห็นว่าการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นแนวทางที่ยั่งยืน และเหมาะสมสำหรับประเทศไทยประกอบกับประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ได้รับความนิยม ที่จะเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติก็เนื่องมาจากประเทศมีสภาพทางกายภาพและทางภูมิ ประเทศที่สวยงามเป็นทุนเดิมอยู่แล้วและเมื่อมีการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้นและสามารถสร้างแรงดึงดูดอย่าง ต่อเนื่องจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในด้านพื้นที่ ประเพณีวัฒนธรรม การให้บริการ ซึ่งในการ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใด ๆ หากมีธรรมชาติที่งดงามหรือมีประเพณีที่ทรงคุณค่า แต่หากขาดระบบ การบริหารจัดการ หรือการให้บริการที่ดีแก่นักท่องเที่ยว ก็จะส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นและสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีทุนเดิมคือความอุดมสมบูรณ์และ ความสวยงามทางธรรมชาติมิให้ถูกทำลายลงไปจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีความเหมาะสมกับ สภาพของพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งถ้าพึงการมีเพียงการจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ย่อมไม่เพียงพอเนื่องจากการจัดผังเมืองในลักษณะกว้าง ๆ การวิจัยจึงนำเอาแนวคิดการจัดทำ ผังเมืองเฉพาะเพื่อให้มีรายละเอียดของการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีความเหมาะสมและสมประโยชน์ อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามการวิจัยที่จะนำไปสู่การจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่

ท่องเที่ยวที่มีความสวยงามและเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และต่างประเทศ นั่นก็คือ เกาะช้าง

สภาพการณ์ของพื้นที่ศึกษาคือเกาะช้าง นั้นเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบของพื้นที่ที่เกิดจากการไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อเป็นการยืนยันให้เห็นถึงเหตุผลของการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวนี้ ทั้งนี้การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายของการจัดทำผังเมืองเฉพาะในชุมชนเกาะช้างก็เพื่อที่จะพิสูจน์ว่าพื้นที่ท่องเที่ยวมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องนำเอากฎหมายผังเมืองเฉพาะมาใช้บังคับอย่างเป็นทางการเพื่อให้เป็นคำตอบที่ได้ต้นแบบของการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเล โดยมีกฎหมายต้นแบบรองรับ สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นของประเทศ

ในด้านสภาพการณ์ของพื้นที่เกาะช้างนั้น ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพการณ์ของพื้นที่เกาะช้างโดยเน้นการวิเคราะห์ในสภาพการณ์การท่องเที่ยวของเกาะช้าง สภาพทางกายภาพและองค์กรที่เกี่ยวข้องในชุมชนเกาะช้าง โดยในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีรายได้ของประเทศ 9,921 ล้านล้านบาท เป็นรายได้จากการท่องเที่ยว 2,754 ล้านล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 28 ของรายได้ทั้งหมด) แบ่งเป็นรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ 1,824,000 ล้านบาท รายได้จากนักท่องเที่ยวไทย 930,000 ล้านบาท แบ่งเป็นจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 35.39 ล้านคน จำนวนนักท่องเที่ยวไทย 152 ล้านคน (พงษ์ภานุ เสวตรนทร์ม, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, ออนไลน์) จึงกล่าวได้ว่า การท่องเที่ยวเป็นฐานรายได้ที่สำคัญของชาติ ดังนั้น การส่งเสริมคุณค่าให้กับแหล่งเที่ยวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ในปี 2560 มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาเที่ยวเกาะช้างจำนวน 1,220,612 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.66 ของนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่ท่องเที่ยวในประเทศไทย) โดยแบ่งเป็นนักท่องเที่ยวชาวไทย 844,579 คนหรือร้อยละ 69 เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติ 378,003 คนหรือร้อยละ 31 (คิดเป็นร้อยละ 1.1 ของนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมดที่มาเที่ยวในประเทศไทย) สามารถสร้างรายได้ให้กับเกาะช้าง 11,209 ล้านบาท แบ่งเป็นรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ 5,560 ล้านบาทหรือร้อยละ 50 รายได้จากนักท่องเที่ยวไทย 5,650 ล้านบาทหรือร้อยละ 50 (คิดเป็นร้อยละ 0.6 ของรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งประเทศ) ทั้งนี้จะพบว่าเมื่อปี 2556 มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาเที่ยวเกาะช้างจำนวน 1,011,447 คน จึงทำให้ทราบว่ามียกนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น ถึง 209,165 คน จึงชี้ให้เห็นว่าผลจากความงดงามของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติความสวยงามของชายหาด ได้ดึงดูดนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ดังนั้นหากแหล่งท่องเที่ยวของเกาะช้างขาดเสน่ห์ ลดความสวยงามย่อมส่งผลกระทบต่อความนิยม อันจะทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง ส่งผลให้รายได้ก็ลดลงไปด้วย

ด้วยเหตุนี้สภาพแวดล้อมทางกายภาพของเกาะช้าง จึงมีความสำคัญต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก ในสภาพปัจจุบันเกาะช้างเริ่มประสบปัญหาของความสวยงามทางธรรมชาติลดลง เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม เกิดปัญหาการก่อสร้างอาคารที่กระจายตัวเข้าไปในพื้นที่ได้สร้างปัญหาในการพัฒนาที่ขัดแย้ง การพัฒนาที่มีสิ่งก่อสร้างทำให้เกิดทัศนียภาพแก่แหล่งท่องเที่ยว ปัญหาการเข้าถึงชายหาด ปัญหาการจราจร การจอดรถ ความไม่สวยงามของอาคารที่ขัดแย้งกับความเป็นเมืองท่องเที่ยว การรुकล้ำของอาคารในทะเล การก่อสร้างอาคารที่ไม่ปลอดภัยโดยมีการสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงต่อการถล่มแผ่นดินเนื่องจากเป็นพื้นที่ลาดชัน อาจกล่าวได้ว่า เกาะช้างต้องระมัดระวังในการก่อสร้างอาคารหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินต่าง ๆ เพื่อมิให้แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่งดงามเกิดความเสื่อมโทรม ดังปรากฏในภาพต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 4.1 แสดงสภาพปัญหาของพื้นที่ : การก่อสร้างอาคารรุกในพื้นที่ทะเล



ภาพประกอบที่ 4.2 แสดงสภาพปัญหาของพื้นที่การไม่มีพื้นที่จอดรถและการไม่มีระยะเว้นว่างระหว่างอาคารกับเขตทาง



ภาพประกอบที่ 4.3 แสดงสภาพปัญหาของพื้นที่จากการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ



ภาพประกอบที่ 4.4 แสดงสภาพปัญหาของพื้นที่ : การก่อสร้างอาคารบังคับทัศนียภาพและรูปทรงไม่สวยงาม

ภาพที่นำเสนอทั้งหมดขอมชี้ให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ขาดการวางผังที่เหมาะสม ซึ่งเป็นการทำลายความสวยงามของสถานที่ท่องเที่ยวบนเกาะช้าง ดังนั้นการจะป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐสามารถดำเนินการได้โดยการใช้มาตรการทางการผังเมือง ตามหลักการของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ด้วยการจัดระบบการผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินทั่วประเทศ เพื่อให้เมืองหรือชุมชนน่าอยู่

กระบวนการวิธีการผังเมืองรวม เป็นนโยบายการใช้ที่ดินในภาพรวม โดยมีการออกเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ผังเมืองรวมจะเน้นการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งมาตรการนี้กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นกลุ่มการใช้ประโยชน์ที่ดิน (รายละเอียดปรากฏในการทบทวนวรรณกรรม) ผังเมืองรวมกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ออกเป็น 8 กลุ่มหลัก คือ

1) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย กำหนดเป็นสีเหลือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงรักษาการอยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยและเพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชน บริเวณที่กำหนดไว้เป็นสีส้มกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงรักษาการอยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมดี เพื่อเป็นย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง

2) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม กำหนดเป็นสีแดง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรมของชุมชน เพื่อส่งเสริมธุรกิจรองรับการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจ การอยู่อาศัย การบริการชุมชน การท่องเที่ยว การนันทนาการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนโดยทั่วถึง

3) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรม คลังสินค้าเป็นส่วนใหญ่ อันจะเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของเมือง

4) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม กำหนดเป็นสีเขียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อเป็นพื้นที่สำรองสำหรับการตั้งถิ่นฐานในอนาคต

5) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม กำหนดเป็นสีเขียวคาดขาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติ และส่งเสริมเศรษฐกิจการเกษตร

6) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ กำหนดเป็นสีเขียวลาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ของป่าไม้ มิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินการอื่นที่จะเข้าบุกรุกและทำลายพื้นที่ป่าไม้

7) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่สงวนเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและควบคุมการพัฒนา กำหนดเป็นสีเขียวอ่อน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นพื้นที่โล่งเพื่อนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นพื้นที่พักน้ำ รวมทั้งเพื่อเป็นการป้องกันน้ำท่วมด้วย

8) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม (โบราณสถาน) กำหนดเป็นสีน้ำตาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

ทางโบราณคดี ทางสถาปัตยกรรม เพื่อมิให้มีการประ โยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นที่จะขัดแย้งและส่งผลกระทบต่อ ความสวยงามและ โครงสร้างดั้งเดิมของสิ่งก่อสร้างสำคัญดังกล่าว

ทั้งนี้ในแต่ละเมืองหรือชุมชนไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดการใช้ที่ดินให้ครบทุกประเภท โดยจะกำหนดตามความจำเป็น และเป้าหมายของการจัดผังเมืองรวมเพื่อครอบคลุมการใช้ที่ดินทั่วประเทศ ที่เป็นปัญหาก็คือแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติหลายแห่งมีความเสื่อมโทรมจนยากที่จะฟื้นฟูกลับมาสวยงามดังเดิมได้ ด้วยเหตุนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้ทบทวนว่ามีมาตรการใดของการผังเมืองที่จะเข้ามาแก้ไขหรืออุดช่องว่าง พบว่าในกฎหมายผังเมืองที่มีการบัญญัติไว้นานกว่า 44 ปี (พ.ศ.2518 - พ.ศ.2562) มีบทบัญญัติเรื่องผังเมืองเฉพาะ เพื่อที่จะให้มีการกำหนดรายละเอียดในการใช้ที่ดิน การอาคารและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เมืองสวยงามน่าอยู่ ซึ่งผังเมืองเฉพาะจะมีสภาพบังคับโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ มีรายละเอียดของแผนผังและโครงการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

เกาะช้างเป็นพื้นที่ของจังหวัดตราดซึ่งมีการจัดทำผังเมืองรวมกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมโดยไม่มีรายละเอียดการใช้ประโยชน์พื้นที่เกาะช้างดังเช่นการทำผังเมืองเฉพาะจึงส่งผลให้เกาะช้างกลายเป็นพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมทำให้ไม่เป็นระเบียบและไม่สวยงามดังที่ปรากฏภาพที่ 4.1- ภาพที่ 4.4 ซึ่งหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปสภาพความสวยงามตามธรรมชาติของเกาะช้างก็จะถูกทำลายลงไป ในที่สุดผลกระทบที่จะติดตามมาก็คือความนิยมของนักท่องเที่ยวก็จะลดน้อยลงไป ดังนั้นในแนวคิดของการวิจัยนี้จึงได้ศึกษาและวิเคราะห์การจัดทำผังเมืองเฉพาะของเกาะช้างเพื่อพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรของการท่องเที่ยว เนื่องจากพื้นที่ที่มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่สวยงามเป็นต้นทุนสำคัญทางเศรษฐกิจของชาติ อีกทั้งยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาลดัง ได้กล่าวมาแล้ว การดำรงรักษาไว้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติ ประกอบกับพื้นที่ที่สวยงามทางธรรมชาติเมื่อถูกทำลายแล้วจะไม่สามารถสร้างทดแทนได้จึงเป็นสิ่งที่ทรงคุณค่าอย่างยิ่ง ดังนั้นการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการคุ้มครองรักษา และก่อให้เกิดการพัฒนาในส่วนที่สมควรจะพัฒนา อันจะส่งผลให้เกิดความยั่งยืนของพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน การกำหนดให้มีรูปลักษณะสถาปัตยกรรมที่สอดคล้องกับภูมิประเทศและวัฒนธรรมชุมชน การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้รองรับการอยู่อาศัยและกิจกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวิธีการของการทำผังเมืองเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่เกาะช้างได้มีการพยายามจัดทำมาแล้วหลายครั้งแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากผังเมืองเฉพาะต้องจัดทำรายละเอียดทางวิชาการมาก มีความเกี่ยวข้องกับการเวนคืน การจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชน การกำหนดโครงการ

พัฒนาที่ต้องเกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก รวมทั้งผังเมืองเฉพาะจะกระทบต่อสิทธิของประชาชนรวมทั้งการเวนคืนที่ดิน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการที่ต้องการใช้ที่ดินตามความต้องการของตนเองแม้จะอยู่ภายใต้การบังคับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมทั้งยังสามารถดำเนินการได้และมีกำไรสูงสุด แต่หากมีการนำผังเมืองเฉพาะมาใช้จะทำให้ผู้ประกอบการมีอุปสรรคในการใช้ที่ดินได้ไม่เต็มศักยภาพ จะถูกจำกัดในการสร้างอาคาร ดังนั้นทุกรัฐบาลที่ผ่านมามีการกำหนดนโยบายที่จะดำเนินการใด ๆ ที่จะกระทบต่อประชาชน ทำให้รัฐบาลไม่มีนโยบายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะอย่างจริงจัง เพราะไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งผังเมืองเฉพาะต้องออกเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับในระดับพระราชบัญญัติจึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำและให้มีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะได้สำเร็จ ส่งผลให้พื้นที่ท่องเที่ยวหลายแหล่งถูกทำลายด้วยการพัฒนาจนมีอาจจะฟื้นฟูได้

จากสถานการณ์แห่งปัญหาดังกล่าวทำให้การวิจัยนี้มีแนวคิดในการนำเอาหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะมาศึกษาและวิจัยโดยกำหนดพื้นที่ต้นแบบคือเกาะช้างเพื่อเป็นต้นแบบของการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวโดยมีกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวอื่น ๆ

2. กฎหมายว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ

แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นแนวคิดสากลที่แต่ละประเทศเทศมิตคล้าย ๆ กัน คือ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสวยงามของพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เหมาะสมตามลักษณะทางกายภาพและภูมิศาสตร์ของพื้นที่กับสมประโยชน์ตามเป้าหมายของการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งการวิจัยนี้ได้้นำการจัดทำผังเมืองเฉพาะของ 4 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาศึกษาเปรียบเทียบโดยมีเหตุผลในการเลือกกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นต้นแบบของกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย ซึ่งหลักการกฎหมายด้านการผังเมืองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ส่วนใหญ่จะนำแนวทางจากกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร การเลือกศึกษากฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกามีเหตุผลคือในห้วงเวลาที่มีการยกร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นั้น ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2500-2518 ไทยได้รับอิทธิพลด้านวิชาการจากสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทชี้้นำการพัฒนาประเทศไทยหลายด้านรวมทั้งด้านการผังเมืองโดย มีหน่วยงานวิชาการของสหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยเหลือทางวิชาการและมีส่วนในการจัดทำร่างผังเมืองนครหลวง (Greater Bangkok Plan) เพื่อจัดทำผังเมืองของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนนำระบบการวางแผนสมัยใหม่มาสู่สังคมไทยจนนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งจัดตั้งหน่วยวางแผนทางกายภาพระดับชาติให้มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่ชื่อว่า สำนักผังเมือง (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการผังเมือง ซึ่งพัฒนามาเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองในปัจจุบัน) ส่งผลให้สาระหลายประการของกฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกาได้ปรากฏในกฎหมายผังเมืองของไทยด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษากฎหมายผังเมืองของสหรัฐอเมริกา เพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบผังเมืองเฉพาะสำหรับประเทศไทย

สำหรับเหตุผลในการศึกษากฎหมายฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในระบบสังคมฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าและได้รับการยอมรับในระดับสากล ในด้านกฎหมายผังเมืองถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่มีความสำคัญและได้รับการพัฒนาในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมาอย่างยาวนาน อีกทั้งระบบการผังเมืองของฝรั่งเศสได้รับการยอมรับว่าได้รังสรรค์เมืองให้สวยงามน่าอยู่ นอกจากนี้ในระบบการผังเมืองของไทยในปัจจุบันได้ยอมรับและนำแนวทางการจัดทำผังเมืองของฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทยมากขึ้น ดังนั้นจึงเห็นควรศึกษากฎหมายผังเมืองของฝรั่งเศสเพื่อนำมาใช้เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบของผังเมืองในประเทศไทย ส่วนเหตุผลในการศึกษากฎหมายผังเมืองสิงคโปร์นั้นเนื่องจากพัฒนาการทางการผังเมืองของประเทศไทยมีการพัฒนามาในห้วงเวลาใกล้เคียงกัน ประกอบกับสิงคโปร์มีรูปแบบรัฐแบบรัฐเดี่ยว มีสภาพภูมิศาสตร์ในแถบเอเชีย มีลักษณะพหุสังคมเหมือนกัน แต่พบว่าในปัจจุบันสังคมสิงคโปร์มีพัฒนาการด้านการผังเมืองที่โดดเด่นมาก และเป็นประเทศอาเซียนด้วยกัน โดยเฉพาะผังเมืองของสิงคโปร์ได้นำหลักการกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักรมาใช้เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่สามารถประยุกต์มาใช้ให้เหมาะสมกับสังคมตนเองได้ดีกว่า

กฎหมายว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบประกอบด้วย

- 1) กฎหมายผังเมือง: Town and Country Planning Act 1990 ของสหราชอาณาจักร
- 2) กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน: The Standard Zoning Enabling Act of 1926 และกฎหมายแม่แบบเพื่อให้อำนาจในการวางผังเมือง: The Standard Planning Enabling Act of 1928 ของสหรัฐอเมริกา
- 3) ประมวลกฎหมายผังเมือง: Code de l'urbanisme 2003 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- 4) กฎหมายผังเมือง: The Planning Act of 1990 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

การวิเคราะห์เปรียบเทียบ กำหนด 4 ประเด็น คือ

- 1) หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- 2) โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ

3) องค์กรดำเนินการ

4) การมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

โดยมีรายละเอียดของการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ

หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะในสหราชอาณาจักร โดยกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 จะมุ่งเน้นจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อพัฒนาและอนุรักษ์ ดังนั้นพื้นที่ที่จะจัดทำผังเมืองเฉพาะจะเป็นพื้นที่เพื่อพัฒนา เพื่อการอนุรักษ์หรือเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (มาตรา 36)

สหรัฐอเมริกา โดย The Standard Zoning Enabling Act of 1922 เป็นกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน โดยมาตรา 3 กำหนดวัตถุประสงค์ให้มีการจัดทำผังเพื่ออนุรักษ์อาคารและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และมาตรา 7 การพัฒนา การรักษาสภาพแวดล้อม การจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้กับชุมชน การจัดการจราจร การสร้างให้เมืองมีความสวยงาม ดังนั้นกฎหมายนี้เน้นการพัฒนาพื้นที่เน้นความเป็นระเบียบ

สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดย The Planning Act of 1990 กำหนดพื้นที่ที่จะทำผังเมืองเฉพาะ มาตรา 5 พื้นที่ที่จะพัฒนาหรือปรับปรุงพื้นที่ให้มีความทันสมัย ให้มีระบบสาธารณูปโภค มีความสวยงาม และมาตรา 9 พื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งจะมีลักษณะสำคัญทางสถาปัตยกรรมศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สุนทรียภาพ โดยพื้นที่อนุรักษ์นี้จะกำหนดเป็นลักษณะพื้นที่หรือเป็นอาคารเดี่ยวหรือกลุ่มอาคาร

สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยประมวลกฎหมายผังเมือง (Code de l'urbanisme 2003) มีการเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาหรือเพื่อฟื้นฟูหรือเพื่ออนุรักษ์ โดย มาตรา R 123-3 ได้กล่าวถึงเป้าหมายในการจัดทำเพื่อปรับรูปโฉมของชุมชนเมืองและเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งคุณภาพของสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น มาตรา L.123-3 กำหนดการเลือกพื้นที่ในการบริหารจัดการพื้นที่และพัฒนาอย่างยั่งยืน กำหนดทิศทางของการผังเมืองและการบริหารการใช้พื้นที่ตามที่เทศบาลเลือก เพื่อปรับรูปแบบของชุมชนเมืองและเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งคุณภาพของสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการดังกล่าวกำหนดรายละเอียดต่อไปนี้

1) มาตรการเพื่อพิทักษ์รักษา พัฒนาและสร้างขึ้นมาใหม่ซึ่งศูนย์กลางเมืองและศูนย์กลางย่าน

2) ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างเมืองและฟื้นฟูเมือง แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรม

ของอาคาร

3) ลักษณะพิเศษและการจัดการถนน ทางเดิน ทางจักรยานและสิ่งก่อสร้างสาธารณะที่ต้องรักษา เปลี่ยนแปลงหรือการสร้างใหม่

4) การดำเนินงานและบริหารจัดการใช้พื้นที่เพื่อรักษาความหลากหลายด้านการพาณิชย์ในย่านต่างๆ

5) เงื่อนไขการบริหารจัดการของทางเข้าเมือง

6) มาตรการเพื่อคุ้มครองรักษาภูมิทัศน์

นอกจากเป้าหมายข้างต้นแล้ว มาตรา R.123-4 ยังให้อำนาจจัดทำเพื่อกำหนดเขตเมือง เขตที่จะพัฒนาเป็นชุมชนเมือง เขตเกษตรกรรม เขตธรรมชาติและป่าไม้

จากกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกัน โดยมีปัจจัยพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ คือ พื้นที่ที่มีศักยภาพ พื้นที่ทรงคุณค่าที่สมควรจะอนุรักษ์ พื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว พื้นที่ชุมชนเสื่อมโทรม ทั้งนี้พบว่า การเลือกพื้นที่ของฝรั่งเศสจะมีความละเอียดสูง มีเป้าหมายที่หลากหลายแต่มุ่งเน้นการอนุรักษ์พื้นที่ การรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ การสร้างความสวยงามให้กับชุมชน ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าฝรั่งเศสมีสุนทรียภาพสูง จึงกำหนดหลักการเพื่อความงดงามของชุมชน

2.2 โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ

ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะมีการจัดทำรายละเอียดซึ่งแต่ละประเทศมีแนวทางที่เป็นรายละเอียดแตกต่างกัน ประกอบด้วย สองส่วน คือ ส่วนที่เป็นรายละเอียดทางวิชาการ ซึ่งได้แก่แผนที่แผนผังและรายละเอียด และส่วนที่สองเป็นข้อกำหนด ที่มีลักษณะเป็นการบรรยายรายละเอียดเพื่อการควบคุมอาคาร การใช้ที่ดินการสร้างความเป็นระเบียบ การสร้างความเป็นระเบียบให้กับพื้นที่ เป็นต้น

1) ส่วนที่เป็นรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ

ในด้านรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ พบว่าสหราชอาณาจักร โดยกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 กล่าวถึงการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ว่าในการจัดทำผังเมืองจะต้องจัดทำข้อมูล แผนที่ แผนผังและข้อกำหนดเพื่อให้มีการบังคับตามผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 36)

สหรัฐอเมริกา โดยกฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1926 ในการจัดทำผังเมืองเพื่อพัฒนาพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาก็ให้อำนาจท้องถิ่นเพื่อกำหนดการใช้ที่ดิน โดยแบ่งเป็นเขต ควบคุมการก่อสร้าง กำหนดความสูง จำนวนชั้นและขนาดของอาคาร รวมทั้งร้อยละของแปลงที่ดินที่เข้าใช้ประโยชน์ ความหนาแน่นประชากร พื้นที่เปิดโล่ง สถานที่ตั้งและการใช้อาคาร เพื่อการค้า อุตสาหกรรมหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น (มาตรา 1) และ The Standard Planning Enabling Act of 1928 (กฎหมายแม่แบบเพื่อให้อำนาจในการวางผังเมือง) มีการควบคุมเรื่องพื้นที่ พื้นที่เปิดโล่ง

การจัดสรรที่ดิน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การควบคุมความสูง ความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน (มาตรา 6) และที่สำคัญจะกำหนดเรื่องการจัดสรรที่ดิน (มาตรา 14)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยกฎหมายผังเมือง The Planning Act of 1990 ในการวางแผนเพื่อพัฒนาพื้นที่ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูเมือง ซึ่งการจัดทำผังเมืองมีโครงสร้างสำคัญ คือ กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดผังเมือง (ตามมาตรา 8) นอกจากนั้นการวางแผนการใช้ที่ดินหรือพัฒนาจะมีข้อกำหนดเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินและด้านอาคาร อาทิ การก่อสร้าง การปรับปรุง ต่อเติม การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร วัสดุสำหรับอาคาร ด้านการจัดสรรที่ดิน ด้านสาธารณูปโภค ด้านสุนทรียภาพและความสวยงาม อาทิ ต้นไม้ ป้ายโฆษณา ที่จอดรถ (มาตรา 3) นอกจากนั้นยังกล่าวถึงข้อกำหนดด้านอนุรักษ์พื้นที่หรืออาคารเดี่ยวหรือกลุ่มอาคาร

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมาย Code de l'urbanisme 2003 ได้กำหนดโครงสร้างของผังเมืองไว้หลายรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องหรือเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับจัดทำผังเมือง ในลักษณะดังนี้

(1) ผังเมืองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งกฎกระทรวง ตลอดจนเอกสารที่แสดงข้อมูลทางกายภาพ (มาตรา R 123-1)

(2) โครงการบริหารจัดการพื้นที่และพัฒนาอย่างยั่งยืน กำหนดทิศทางของเมืองและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามที่เทศบาลเลือก เพื่อปรับรูปแบบของชุมชนเมืองและเพื่อพิทักษ์รักษาสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (มาตรา R 123-3)

1. มาตรการเพื่อพิทักษ์รักษา พัฒนาและสร้างขึ้นมาใหม่ซึ่งศูนย์กลางเมืองและศูนย์กลางย่าน

2. การดำเนินการปรับโครงสร้างเมือง พื้นฟูเมืองและย่าน

3. ลักษณะพิเศษและการจัดถนน ทางเดิน ทางจักรยานและสิ่งก่อสร้างสาธารณะที่ต้องรักษา เปลี่ยนแปลงหรือทำขึ้นมาใหม่

4. การดำเนินงานและบริหารการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อพิทักษ์รักษาความหลากหลายด้านพาณิชย์ในแต่ละบริเวณ

5. เงื่อนไขการบริหารจัดการช่องทางเข้าเมือง

6. มาตรการเพื่อคุ้มครองรักษาภูมิทัศน์

ส่วนรายละเอียดจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดได้เอง นอกจากนั้นในโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะจะมีรายละเอียดหรือข้อมูลในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (มาตรา R. 123-11)

1. เขตพื้นที่สีเขียว

2. บริเวณพื้นที่ที่มีความจำเป็นต่อสุขอนามัย คຸ້ມครองการรบกวนจากเสียง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ป่า การกัดเซาะที่ดิน ดินถล่มหรือภัยจากเทคโนโลยีที่เป็นเหตุผลให้ห้ามหรือมีเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ไม่มีลักษณะถาวรหรือไม่ก็ตาม การขุดดินหรือถมดินเพื่อยกระดับพื้นดินให้สูงขึ้นอันเป็นการรบกวนการระบายน้ำของชุมชน

3. บริเวณที่คุณภาพของดินได้รับการคุ้มครอง และสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งติดตั้งที่อนุญาตให้มีขึ้นได้

4. ตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับทางสาธารณะ สิ่งติดตั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะและพื้นที่สีเขียว โดยกำหนดรายละเอียดว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์และผู้รับประโยชน์

5. บริเวณพื้นที่โดยเหตุผลทางด้านการผังเมืองและสถาปัตยกรรม การก่อสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับสิ่งก่อสร้างในเขตเดียวกัน อาจแตกต่างกันไปได้แล้วแต่ว่าสิ่งก่อสร้างนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย โรงแรม สำนักงาน สิ่งก่อสร้าง เพื่อใช้ในการเกษตรหรือป่าไม้หรือเป็นที่เก็บสินค้า นอกจากนี้ อาจกำหนดให้มีกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับอาคารและสิ่งติดตั้งที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากไม่ปรากฏอยู่ในรูปของกฎเกณฑ์บังคับของผังเมือง จะต้องปรากฏอยู่ในเอกสารทางกายภาพ

6. บริเวณพื้นที่การใช้อนุญาตก่อสร้างอยู่ภายในเงื่อนไขของการตั้งรื้อถอนสิ่งก่อสร้างเดิมที่มีอยู่ทั้งหมดหรือบางส่วนบนที่ดินที่มีการขออนุญาตการก่อสร้าง

7. บริเวณเขตที่กำหนด การลดหรือยกเลิกหน้าที่ของผู้ก่อสร้างที่ต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับจอดรถ โดยให้มีการขนส่งสาธารณะแทน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นที่สำนักงาน หรือเขตที่ผังเมืองท้องถิ่นกำหนดให้มีพื้นที่จอดรถ เมื่อมีการสร้างอาคารใดๆ นอกเหนือจากอาคารที่ใช้ประโยชน์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย

8. ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ย่านอาคาร พื้นที่สาธารณะ สถานที่และแหล่งสำคัญที่ต้องคุ้มครอง หรือเน้นคุณค่าทางด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์หรือสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่การรื้อถอนต้องได้รับใบอนุญาตรื้อถอน

9. บริเวณพื้นที่ที่อาจจัดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้เพื่อเล่นสกี และสิ่งติดตั้งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้นอาจกำหนดหลักเกณฑ์อื่นที่เห็นว่ามีความจำเป็นต่อพื้นที่ได้อีกหลายประการ อาทิ (มาตรา R.123-12)

1. การคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อมิให้สร้างอาคารในพื้นที่ที่กำหนดไว้

2. บริเวณพื้นที่ที่กำหนด เกี่ยวกับระยะเวลาห้ามก่อสร้างและสิ้นสุดระยะเวลาของภาระจำยอม

3. บริเวณที่สงวนไว้สำหรับการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยที่มุ่งเน้นการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคม

4. บริเวณพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองคุณภาพของภูมิทัศน์

นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดรายละเอียดอื่นได้อีก ในภาคผนวก (มาตรา R 123-13) โดยจะระบุรายละเอียดข้อมูลในรูปแบบของเอกสารหนึ่งฉบับหรือหลายฉบับ ที่แสดงลักษณะทางกายภาพถึงปัจจัยที่อาจเกี่ยวข้องกับผังเมือง ในฐานะเป็นข้อมูลประกอบ เช่น กำหนดเขตอนุรักษ์ กำหนดเขตการบริหารจัดการใช้สิทธิของภาครัฐในการบังคับขายที่ดิน นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดเรื่องอื่นในลักษณะภาคผนวก (มาตรา R 123-14) เช่น

1. ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. รายการจัดสรรที่ดินตามที่ปรากฏในผังเมือง

3. แผนเดินระบบน้ำประปา ไฟฟ้า ทางระบายน้ำ ระบบกำจัดขยะที่มีอยู่หรือจะจัดให้มีขึ้น

4. แผนควบคุมเสียงจากท่าอากาศยาน

5. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดเสียงรบกวนในเขตที่อยู่ติดกับโครงสร้างสาธารณูปโภคด้านการคมนาคมทางบก

6. เขตที่กำหนดให้มีการติดป้ายโฆษณาได้โดยจำกัด และเขตที่มีการให้ติดป้ายโฆษณาได้อย่างกว้างขวาง

7. บทบัญญัติเกี่ยวกับโครงการป้องกันภัยธรรมชาติ

8. เขตเกษตรกรรมที่ได้รับความคุ้มครองหรือการปรับเปลี่ยนการใช้พื้นที่ในอาคารเดิมที่มีอยู่แล้ว จำเป็นต้องกำหนดอัตราความหนาแน่นที่แตกต่างจากการกำหนดอัตราความหนาแน่นของสิ่งก่อสร้างโดยทั่วไป

จากข้อมูลข้างต้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ ของแต่ละประเทศพบว่า มีรายการประกอบผังเมืองเฉพาะที่แสดงถึงการให้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภท แสดงการคมนาคมและขนส่ง แสดงระบบสาธารณูปโภค แสดงที่โล่ง แสดงที่ตั้งของสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ

โบราณคดี แสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา

การจัดทำผังเมืองของต่างประเทศดังกล่าวมีการกำหนดรายละเอียดที่หลากหลาย และมีลักษณะยืดหยุ่นซึ่งผู้จัดทำผังเมืองสามารถกำหนดได้เองตามแต่ลักษณะพื้นที่และความต้องการของชุมชน โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐสิงคโปร์มีบัญญัติให้มีองค์ประกอบหลัก แต่จะให้อำนาจองค์กรที่จัดทำผังเมืองสามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้ ส่วนสหราชอาณาจักร ในกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 และสหรัฐอเมริกา ในกฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1926 และ The Standard Planning Enabling Act of 1928 จะ กำหนด หลักการ โดยภาพรวม

2) ข้อกำหนด

ด้านข้อกำหนดเป็นเนื้อหาสาระที่แสดงรายละเอียดเพื่อการบังคับให้เกิดผลให้พื้นที่มีความสวยงามเป็นระเบียบ อาทิ ห้ามก่อสร้างอาคารในบางพื้นที่ กำหนดความสูง กำหนดสีของหลังคา ห้ามรูปปลั๊กผนังสถาปัตยกรรมที่ขัดแย้งกับสภาพแวดล้อม ขนาดของอาคาร เป็นต้น โดยในตัวอย่างของต่างประเทศจะมีลักษณะสำคัญเช่น

สหราชอาณาจักร โดยกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 มีข้อกำหนดที่เป็นข้อความเพื่อจะให้ให้มีผลบังคับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะมีบทบังคับเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน ควบคุมอาคาร การควบคุมเพื่อสร้างสุนทรียภาพและควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อื่น โดยความในมาตรา 37 จะออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1926 ออกข้อกำหนดตามมาตรา 2 กำหนดเรื่อง ควบคุมอาคาร การใช้อาคารหรือการใช้ที่ดินในเขตที่กำหนด ซึ่งข้อกำหนดแต่ละเขตอาจแตกต่างกันได้ ประกอบกับมาตรา 1 รัฐสามารถจำกัดความสูงของอาคาร จำนวนชั้น ขนาดของอาคาร ร้อยละของแปลงที่ดินที่เข้าครอบครอง พื้นที่เปิดโล่ง ความหนาแน่นของประชากร สถานที่ตั้ง การใช้อาคาร การใช้ที่ดินเพื่อการค้า อุตสาหกรรมอยู่อาศัยหรือเพื่อจุดประสงค์อื่น และ The Standard Planning Enabling Act of 1928 กำหนดหลักการ โดยภาพรวมแต่จะให้ให้มีข้อกำหนดประการใดบ้างองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดได้เอง (มีอำนาจควบคุมด้วยการออกข้อกำหนดตามมาตรา 6 และมีอำนาจออกข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน มาตรา 14 ซึ่งรวมถึงกำหนดแนวถนน พื้นที่เปิดโล่ง การกำหนดเรื่องทัศนียภาพ)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยกฎหมาย The Planning Act of 1990 เป็นอำนาจรัฐบาลกลางที่จะกำหนดเพื่อการวางแผนการใช้ที่ดินและควบคุมการพัฒนาที่ดินในสิงคโปร์ โดยจะมีข้อกำหนดเพื่อดำเนินการตามมาตรา 3 ซึ่งโดยจะมีข้อกำหนดด้านการใช้ที่ดิน ด้านอาคาร อาทิ การก่อสร้าง

การปรับปรุง ต่อเติมการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร วัสดุสำหรับอาคาร ด้านการจัดสรรที่ดิน ด้านสาธารณูปโภค อาทิระบบถนน ด้านสุนทรียภาพและความสวยงาม อาทิ ต้นไม้ ป้ายโฆษณา ที่จอดรถ และอื่น ๆ (มาตรา 3) นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงข้อกำหนดด้านการอนุรักษ์พื้นที่ หรืออาคารเดี่ยวหรือกลุ่มอาคาร

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมาย Code de l'urbanisme 2003 มีการสร้างเงื่อนไขต้องเป็นไปตาม มาตรา R 123-9 โดยการออกเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับ ซึ่งประกอบด้วยกำหนดเกณฑ์เหล่านี้ทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนี้

1. ข้อห้ามการจับจองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
2. เงื่อนไขพิเศษของการจับจองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
3. เงื่อนไขที่กำหนดให้ที่ดินต้องมีทางเชื่อมสู่ทางสาธารณะ
4. เงื่อนไขที่ดินที่ต้องมีน้ำประปา ไฟฟ้า และทางระบายน้ำ ตลอดจนเงื่อนไขของการจัดให้มีปัจจัยดังกล่าว
5. ขนาดของพื้นที่อย่างน้อยของแปลงที่ดินที่อาจมีการก่อสร้างได้
6. เงื่อนไขการก่อสร้างที่เกี่ยวกับทางสาธารณะ
7. เงื่อนไขการก่อสร้างที่เกี่ยวกับระยะห่าง
8. เงื่อนไขการก่อสร้างโดยคำนึงถึงสิ่งก่อสร้างอื่นในที่ดินเดียวกัน
9. การครอบคลุมพื้นที่ของสิ่งก่อสร้าง
10. ข้อจำกัดความสูงของสิ่งก่อสร้าง
11. ลักษณะภายนอกของสิ่งก่อสร้าง และการจัดการบริเวณพื้นที่โดยรอบ ตลอดจนข้อกำหนดเพื่อประกันความคุ้มครองภูมิทัศน์ ย่าน อาคาร พื้นที่สาธารณะ พื้นที่สาธารณะสถานที่สำคัญ แหล่งและเขตที่ได้รับความคุ้มครอง
12. หน้าที่ของผู้ก่อสร้างที่ต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับจอดรถ
13. หน้าที่ของผู้ก่อสร้างที่ต้องจัดให้มีพื้นที่โล่ง พื้นที่เพื่อการพักผ่อนและพื้นที่ที่มีต้นไม้
14. สัดส่วนความหนาแน่นของสิ่งก่อสร้างต่อพื้นที่

นอกจากนั้นตามมาตรา R 123-4 มีข้อกำหนดเพื่อกำหนดเป็นเขต ด้วยการกำหนดพื้นที่เขตเมือง เขตพัฒนาเป็นชุมชนเมือง เขตเกษตรกรรม เขตธรรมชาติและป่าไม้ กฎเกณฑ์เหล่านี้ยังระบุกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับภายในเขตดังกล่าว

การกำหนดพื้นที่ในเขตเมืองมีหลักการกำหนด (ตามมาตรา R 123-5) ที่อาจจัดเป็นเขตเมืองได้แก่ พื้นที่ที่มีความเป็นเมืองอยู่แล้ว และพื้นที่ที่มีปัจจัยด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือกำลังดำเนินการให้มีขึ้น ซึ่งเพียงพอที่จะรองรับสิ่งก่อสร้าง

พื้นที่เขตเกษตรกรรม มีการกำหนดเป็นพิเศษ (ตามมาตรา R 123-7) ว่าได้แก่ เขตพื้นที่ที่จะมีปัจจัยด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือไม่ก็ตาม แต่ต้องการได้รับการคุ้มครองด้วยเหตุผลด้านคุณภาพชีวิตหรือเศรษฐกิจของพื้นที่ทางการเกษตร

พื้นที่เขตธรรมชาติและป่าไม้ การกำหนด (ตามมาตรา R 123-8) ได้แก่ เขตที่ไม่ว่าจะมีปัจจัยด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือไม่ก็ตาม แต่ต้องการได้รับการคุ้มครองด้วยเหตุผลด้านภาพของแหล่งสถานที่ที่มีความเป็นธรรมชาติ ภูมิทัศน์และประโยชน์ของพื้นที่ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความงดงาม ประวัติศาสตร์และสิ่งแวดล้อมหรือด้วยเหตุผลด้านการแสวงหาประโยชน์จากป่าหรือด้วยเหตุผลทางด้านคุณลักษณะของความเป็นธรรมชาติ

การจัดทำข้อกำหนดของกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสมีความละเอียดลึกซึ้งมากมีการแบ่งแยกพื้นที่ในการดำเนินการหลายประเภท และมีข้อกำหนดที่เจาะจงเพื่อบริเวณใดบริเวณหนึ่งให้มากที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบข้อกำหนดของแต่ละประเทศพบว่า มีข้อกำหนดที่มุ่งเน้นควบคุมอาคาร การรื้อย้ายอาคาร ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคาร การรักษาที่โล่งเกี่ยวกับการบำรุงรักษาต้นไม้ การกำหนดมีการเวนคืนที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินที่เวนคืน สำหรับที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินที่เป็นของรัฐที่จะนำมาใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับที่อุปกรณ์นั้นมีในกฎหมายของสหรัฐอเมริกากับฝรั่งเศส

2.3 องค์การดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นในต่างประเทศมีองค์กรหลายรูปแบบที่มีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

สหราชอาณาจักร โดยกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 มาตรา 36 กำหนดให้เป็นอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

สหรัฐอเมริกา โดยกฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1926 ดำเนินการโดยเทศบาล (มาตรา 1) โดยอาศัยมติสภา (มาตรา 2) และ The Standard Planning Enabling Act of 1928) มีคณะกรรมการผังเมือง เป็นผู้รับมอบอำนาจในการวางผัง (มาตรา 2 ประกอบมาตรา 6)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยกฎหมาย The Planning Act of 1990 โดยหลักการเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง แต่ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมีอำนาจที่จะให้หน่วยงานใดก็ได้ (มาตรา 5) ทั้งนี้หากมอบให้หน่วยงานใดดำเนินการแล้วจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ซึ่งสิงคโปร์ให้อำนาจหน่วยงานที่เรียกว่า องค์การพัฒนาเมือง (URA) ดำเนินการ ทั้งนี้โดยกฎหมายจัดตั้ง URA Urban Redevelopment Authority Act of 1989 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 (Fa) ให้อำนาจให้หน่วยงานนี้มีอำนาจวางแผนการใช้ที่ดิน (การผังเมือง) และควบคุมการพัฒนาที่ดินในสิงคโปร์

สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมาย Code de l'urbanisme 2003 กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางที่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้อาจมอบให้หน่วยงานในระดับเทศบาลเป็นผู้จัดทำผังเมืองท้องถิ่นได้ (ตามมาตรา R 123-15) นายกเทศมนตรีเป็นผู้จัดทำผังเมืองท้องถิ่น

องค์กรดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะของประเทศดังกล่าวพบว่ามีความแตกต่างกัน โดยสหราชอาณาจักรกับสหรัฐอเมริกาดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝรั่งเศสจะมีสองแบบคือ ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ของสิงคโปร์เป็นหน่วยราชการที่ได้มอบหมายจากรัฐบาล

2.4 การมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

เนื่องจากผังเมืองเฉพาะเป็นการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินและแนวทางการพัฒนาที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนด้วย ดังนั้นการยอมรับของประชาชนจึงมีความจำเป็นทั้งนี้เพราะการดำเนินการในชุมชนย่อมเพื่อความสุขประชาชนในชุมชนเป็นหลัก เมื่อผังเมืองเฉพาะมุ่งสร้างชุมชนให้น่าอยู่จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของประชาชนด้วย ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความจำเป็น สำหรับในกรณีของต่างประเทศมีการมีส่วนร่วมร่วมหลากหลายวิธี ดังนี้

โดยในสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การคัดค้านผังและมืบทบาตอนุมัติผังเมืองเฉพาะ ส่วนประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและคัดค้านผังเท่านั้น ไม่มีมืบทบาตอนุมัติผัง

สหราชอาณาจักร โดยกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากมีการพิมพ์ประกาศในหนังสือพิมพ์เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ (มาตรา 40) ให้ประชาชนสามารถคัดค้านได้ นอกจากนั้น ระบบได้มีการออกแบบไว้ว่าหากไม่สามารถหาข้อยุติ ให้มีระบบการไต่สวนสาธารณะ (Local Inquiry) ตามรายละเอียดในมาตรา 42

สหรัฐอเมริกา โดยกฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1926 กำหนดระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1) ข้อกำหนดที่ออกมาต้องมีการทำประชาพิจารณ์ ให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ด้วยการให้เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์และแจ้งกำหนดวันเวลาประชาพิจารณ์ไม่น้อยกว่า 15 วัน (มาตรา 4)

หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนด จะต้องรับฟังความเห็นจากประชาชนด้วย หากประชาชนที่ลงนามจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 คัดค้านแล้ว จะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่ต้องไปขออาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งท้องถิ่น ซึ่งหากสภาเทศบาลมีมติสามในสี่ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง จึงจะหักล้างอำนาจของประชาชนที่คัดค้านข้างต้นได้ (มาตรา 5) จึงชี้ให้เห็นว่ามีระบบถ่วงดุลสูงมาก โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอแก้ไข ประชาชนร้อยละยี่สิบมีอำนาจยับยั้ง แต่หากสภาเทศบาลเห็นว่าควรแก้ไขโดยมีมติไม่น้อยกว่าสามในสี่จึงจะสามารถแก้ไขได้ทำได้ จึงเป็นระบบถ่วงดุลสองชั้น

2) มีคณะกรรมการควบคุมย่าน (แต่งตั้งโดยสภาเทศบาล) มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งมีอำนาจจัดทำประชาพิจารณ์ (มาตรา 6)

สำหรับคณะกรรมการอุทธรณ์ มีจำนวน 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี ทั้งนี้จะถูกแต่งตั้งโดยสภาเทศบาล การประชุมทุกครั้งต้องเปิดเผย มีการลงมติ มีรายงานการประชุม ให้รับอุทธรณ์จากผู้ได้รับความเสียหาย ยกเว้นข้อกำหนดในข้อบัญญัติหรือเพื่อขอแก้ไขข้อกำหนดในข้อบัญญัติซึ่งขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

3) มีระบบการอุทธรณ์ หากมีบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอาจยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลโดยระบุเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยร้องทุกข์ต่อศาลภายใน 30 วัน และ The Standard Planning Enabling Act of 1928 มาตรา 2 มีการมอบอำนาจให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำผังเมือง โดยมีคณะกรรมการผังเมืองแห่งเทศบาล โดยคณะกรรมการนี้มี 9 คน โดยมีนายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร สมาชิกแห่งสภานิติบัญญัติของเทศบาล กรรมการอีกหกคนที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือก (มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการในการวางผัง (มาตรา 6) ทั้งนี้ในการจัดทำผังเมืองก็ต้องมีการประชาพิจารณ์ อย่างน้อย 1 ครั้ง (มาตรา 8) ซึ่งก่อนการมีประชาพิจารณ์ต้องมีการประกาศในหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ในกระบวนการดำเนินการจะถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ที่จะต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชน (มาตรา 10) นอกจากนี้หากมีการกำหนดย่านแล้วต่อมามีการวางผังให้โอนอำนาจของคณะกรรมการกำหนดย่านมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการผังเมือง (มาตรา 11)

สาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยกฎหมาย The Planning Act of 1990 มีจะพบว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจสูงมากในการดำเนินการ แต่คงมีการมีส่วนร่วมด้วยการจัดให้มีการประชุมประชาชนเผยแพร่ประกาศ (มาตรา 14) มีระบบอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (มาตรา 29)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมาย Code de l'urbanisme 2003 มีกระบวนการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน อันเป็นผลจากระบบที่มีกฎหมายปกครองที่เข้มแข็ง มีระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหาร โดยระบบนี้มีการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนก่อนการจัดทำผัง จะต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการทั่วไป โดยให้ประกาศเป็นเอกสารไว้ที่ทำการเทศบาล (มาตรา R 123-18)

2) ขั้นตอนดำเนินการจัดทำผัง จะทำประชาพิจารณ์ โดยต้องเสนอข้อมูล กฎ ข้อบังคับ ตลอดจนเอกสารทางกายภาพ รับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง แล้วต้องบันทึกหรือนำความเห็นที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้ให้ไว้ไปประกอบการจัดทำผังเมืองด้วย (มาตรา R 123-19)

3) ขั้นตอนการอนุมัติผัง การจัดทำผังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา และต้องมีการประกาศให้สาธารณะได้ทราบถึงมติของสภาที่ให้การรับรองหรือเห็นชอบผัง (มาตรา R 123-24)

4) ฝรั่งเศส ถือว่าเป็นประเทศที่เป็นแม่บทของกฎหมายปกครอง จะเน้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ต้องประกาศให้สาธารณะได้รับทราบ การนี้กำหนดให้มีการประกาศผังที่ได้รับการเห็นชอบ ต้องปิดประกาศเป็นเวลาหนึ่งเดือน ณ ที่ทำการเทศบาล และต้องมีลงประกาศในหนังสือพิมพ์ที่จังหวัดอย่างน้อยหนึ่งฉบับ (มาตรา R 123-25)

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ของแต่ละประเทศพบว่า สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีความก้าวหน้าที่สุด คืออำนาจในการอนุมัติผังเป็นของประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนประเทศอื่นอำนาจยังคงอยู่ที่หน่วยงานราชการ และทุกประเทศให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในรูปแบบการประชุม การรับฟัง การให้ข้อมูล การร่วมจัดทำผัง และการคัดค้านผัง

ความแตกต่างจากการเปรียบเทียบกฎหมายการจัดทำผังเมืองเฉพาะของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ 4 ด้าน คือ ด้านหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ด้าน โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ด้านองค์กรดำเนินการ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังปรากฏตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 องค์ประกอบผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ

องค์ประกอบผังเมืองเฉพาะ ของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์
1. หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อการ จัดทำผังเมืองเฉพาะ				
- เป็นพื้นที่ที่มีทรงคุณค่าทางธรรมชาติ ทางประวัติศาสตร์หรือพื้นที่อื่นที่สมควร จะอนุรักษ์	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพควรส่งเสริมการ พัฒนา อาทิ เพื่อเป็นพื้นที่รองรับให้ บริการการท่องเที่ยว เป็นต้น	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ชุมชนที่เสื่อมโทรมซึ่ง ต้องการฟื้นฟูหรือเพื่อให้เกิดความสวยงาม	✓	✓	✓	✓
2. โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ				
2.1 ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือ รายการประกอบผังเมืองเฉพาะ				
- การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็น ประเภท	✓	✓	✓	✓
- การคมนาคมและขนส่ง	✓	✓	✓	✓
- สาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓
- ที่โล่ง	✓	✓	✓	✓
- ที่ตั้งของสถานที่ที่มีคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี	✓	✓	✓	✓
- บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทาง ธรรมชาติ ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา	✓	✓	✓	✓
2.2 รายละเอียดที่มีสภาพบังคับตาม กฎหมายหรือที่เรียกว่าข้อกำหนด	✓	✓	✓	✓

องค์ประกอบผังเมืองเฉพาะ ของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์
-เกี่ยวกับประเภท ชนิด ขนาดและจำนวน ของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้สร้าง การรื้อย้ายหรือคดแปลงอาคาร				
-เกี่ยวกับอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรือ อยู่ในสภาพที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็น อันตรายซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้าย	✓	✓	✓	✓
-เกี่ยวกับขนาดและแปลงที่ดินที่จะ อนุญาตให้เป็นที่ดินสร้างอาคาร	✓	✓	✓	✓
-เกี่ยวกับการรักษาหรือบูรณะสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี	✓	✓	✓	✓
-เกี่ยวกับการรักษาที่โล่ง	✓	✓	✓	✓
-เกี่ยวกับการบำรุงรักษาต้นไม้	✓	✓	✓	✓
-เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ เวนคืน	✓	✓	✓	✓
-เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ เป็นของรัฐที่จะนำมาใช้	✓	✓	✓	✓
-ข้อกำหนดเกี่ยวกับที่อุปถัมภ์ (ภาวะ จำยอมสาธารณะ)	✗	✓	✓	✗
-ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน	✓	✓	✓	✓
3. องค์การดำเนินการ				
- องค์การดำเนินการ	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น	รัฐบาลกลาง แต่สามารถ มอบให้ เทศบาลได้	รัฐบาลกลาง แต่สามารถ มอบให้ หน่วยงานใด ดำเนินการ ได้

องค์ประกอบผังเมืองเฉพาะ ของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน				
- ประชาชนแสดงความคิดเห็น	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนสามารถคัดค้านผังได้	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนมีอำนาจหรือมีบทบาท อนุมัติผังเมืองเฉพาะ	✓	✓	✗	✗

3. การจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้าง

จากแนวทางการพัฒนาประเทศไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และทิศทางการเจริญเติบโตของประเทศ มุ่งสร้างให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่ต้องนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จะส่งผลให้สามารถมีทรัพยากรธรรมชาติใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการเสริมสร้างการใช้ทุนทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญ

ประเทศไทยมีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว คือ การมีทรัพยากรธรรมชาติที่งดงาม เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญในระดับชาติและระดับนานาชาติมากมาย มีการให้บริการที่สร้างความประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยว เป็นทุนเดิมของการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นฐานรายได้หลักของประเทศนับเป็นธุรกิจการท่องเที่ยวที่สร้างรายได้เป็นเงินตราให้กับผู้ประกอบการและกระจายเข้าไปในท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายในการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ เพื่อเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยรวม และส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย

จากการมีศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวโดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากซึ่งสร้างรายได้ให้แก่ประเทศมากมาย โดยในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีรายได้ 6.595 ล้านล้านบาท เป็นรายได้จากการท่องเที่ยว 9.281 ล้านล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 14 ของรายได้ทั้งหมด) แบ่งเป็นรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ 547,782 ล้านล้านบาท รายได้จากนักท่องเที่ยวไทย 380,417 ล้านล้านบาท จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 14.46 ล้านคน จำนวนนักท่องเที่ยวไทย 83.23 ล้านคน ปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยมีรายได้ 9.921 ล้านล้านบาท เป็นรายได้จากการท่องเที่ยว 2.754

ล้านล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 28 ของรายได้ทั้งหมด)) แบ่งเป็นรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ 1.824 ล้านล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ร้อยละ 33) รายได้จากนักท่องเที่ยวไทย 930,000 ล้านล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ร้อยละ 40) แบ่งเป็นจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 35,381 ล้านคน (เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2550 ร้อยละ 40) จำนวนนักท่องเที่ยวไทย 152 ล้านคน (เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ร้อยละ 54) จึงกล่าวได้ว่าการท่องเที่ยวเป็นฐานรายได้ที่สำคัญของชาติ ดังนั้น การส่งเสริมคุณค่าให้กับแหล่งเที่ยวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น

จากเป้าหมายที่ต้องการให้แหล่งท่องเที่ยว มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความสะอาดมีทัศนียภาพที่สวยงามการวิจัยจึงได้วิเคราะห์พื้นที่ที่มีศักยภาพมีคุณค่าของแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมทั้งไทยและต่างประเทศ ซึ่งมีพื้นที่สวยงามตามธรรมชาติเป็นทุนเดิม แต่ยังคงขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาด และความสวยงาม พบว่าเกาะช้างเป็นพื้นที่ศึกษาสำหรับการวิจัยนี้ เพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่จะเป็นแนวทางในการจัดทำเป็นกฎหมายผังเมืองเฉพาะที่จะเป็นต้นแบบสำหรับการจัดผังเมืองเฉพาะในพื้นที่อื่นของประเทศ

การวิจัยได้เลือกพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะคือเกาะช้างเพราะจะส่งผลดีต่อพื้นที่ให้มีความสวยงาม มีคุณภาพทั้งด้านสุนทรียภาพ ด้านชีวิตของชุมชน ด้านสิ่งแวดล้อม สามารถดำเนินการด้วยการใช้ผังเมืองเฉพาะ จากรายงานผังเมืองรวมจังหวัดตราดและเอกสารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้านชายแดนตราด ได้ชี้ว่าในพื้นที่เกาะช้างมีทรัพยากรทางธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ มีสภาพภูมิทัศน์ที่สวยงามทั้งชายหาด ป่าไม้และน้ำตก จึงพบว่าเกาะช้างมีศักยภาพมาก เนื่องจากมีเกาะน้อยใหญ่อีกกว่า 27 เกาะ จึงนับเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดตราด ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั้งในและนอกประเทศ ส่งผลให้เกิดกิจกรรมที่หลากหลายเกิดขึ้นในพื้นที่เขตผังเมืองเฉพาะ พบว่าชุมชนเกาะช้างมีศักยภาพที่สำคัญ ดังนี้

1) เป็นชุมชนที่มีศักยภาพสูงในการรองรับนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เนื่องจากมีลักษณะภูมิประเทศ และทรัพยากรทางธรรมชาติที่สวยงามและมีชื่อเสียงด้านท่องเที่ยวทางทะเลโด่งดังในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะบริเวณทิศตะวันตกของเกาะช้าง ซึ่งมีลักษณะพื้นที่หาดทรายทอดยาวตลอดแนวด้านตะวันตกของเกาะช้าง ชุมชนที่มีความสำคัญได้แก่บริเวณบ้านหาดทรายขาว บ้านคลองสน บ้านคลองพร้าว บ้านบางเบ้า และบริเวณบ้านสลักเพชร

2) มีทรัพยากรป่าไม้อันอุดมสมบูรณ์ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง เป็นป่าดงดิบและป่าไม้เบญจพรรณที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยพันธุ์ไม้นานาชนิด พบว่าป่าไม้มีมากกว่า 85 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ ป่าดิบชื้น ป่าชายเลน ป่าชายหาด และป่าพรุ มีน้ำตก 6 แห่ง คือ น้ำตกธารมะยม น้ำตกคลองพลู น้ำตกคลองนนทรี น้ำตกคีรีเพชร น้ำตกคลองสิบเอ็ดและน้ำตกคลองหนึ่ง และพบสัตว์เลื้อยลูกด้วยนมไม่น้อยกว่า 22 ชนิด พบนกไม่

น้อยกว่า 74 ชนิด สัตว์เลื้อยคลานพบ ไม่น้อยกว่า 30 ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบกพบ ไม่น้อยกว่า 12 ชนิด โดยมีอาณาบริเวณของพื้นที่อุทยานฯ บนเกาะช้างกว่า 139.5 ตารางกิโลเมตร

3) มีทรัพยากรชายทะเลที่อุดมสมบูรณ์ เช่น แนวปะการังที่พบอยู่ทั่วไปโดยรอบเกาะช้าง กองหินใต้น้ำซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิด และหญ้าทะเลซึ่งเป็นที่รวมของสิ่งมีชีวิต เป็นแหล่งที่ชาวประมงออกหาและจับสัตว์น้ำเพื่อการบริโภคและขายยังชีพ

4) มีทรัพยากรป่าชายเลนอันอุดมสมบูรณ์ พบเห็นได้ทั่วไปบริเวณปากคลอง ปากอ่าว เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ และอนุรักษสัตว์น้ำ สำหรับสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่บริเวณบ้านสลักคอก ซึ่งมีกิจกรรมล่องเรือชมวิถีชีวิตและชมป่าชายเลนที่สวยงาม

ผลจากศึกษาศักยภาพของเกาะช้าง ทำให้มีปริมาณของนักท่องเที่ยวตลอดจนผู้เข้ามาประกอบกิจการค้าและการบริการให้กับนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหามากมาย โดยสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการขาดแคลนน้ำทั้งประชาชนผู้อยู่อาศัยและสถานประกอบการ แหล่งน้ำใหญ่จะไม่มีน้ำในช่วงฤดูแล้ง

2) การทับซ้อนของที่ดิน พื้นที่อุทยานฯ และพื้นที่ของกองทัพเรือทับซ้อนกับที่ดินของประชาชนที่ถือครองอยู่ ที่มีหลักฐานมาก่อน ซึ่งอยู่ระหว่างการพิสูจน์กรรมสิทธิ์

3) ปัญหาน้ำเสีย จากผู้ประกอบการ โรงแรม สถานประกอบการ ที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลโดยตรงโดยยังไม่ได้บำบัดน้ำเสียก่อน

4) ด้านขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากชุมชนเกาะช้างไม่มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การขยายตัวของสิ่งก่อสร้างทั้งในชุมชนและบริเวณโดยรอบ มีการขยายตัวไปตามแนวถนนและแนวชายฝั่งทะเลอย่างไม่เป็นระเบียบ

5) ปัญหาด้านการจราจร เนื่องจากถนนมีความแคบสูงชัน และไม่มีไหล่ทางบางช่วงของถนน ทำให้มีผลต่อความปลอดภัยในการเดินทางของประชากรในพื้นที่และนักท่องเที่ยว

6) ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ มีการตั้งบ้านพักอาศัยในพื้นที่เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งส่วนใหญ่ได้ต่อเติม คัดแปลงรुक้าเข้าไปในเขตชายฝั่งทะเล มีการถมดินในคลองสาธารณะ

7) ปัญหาสิ่งก่อสร้างที่ไม่ได้รับอนุญาต ขาดความควบคุมขนาดและความสูงอาคาร การออกแบบสถาปัตยกรรม ระยะห่างจากชายหาด การเพิ่มขึ้นของการสร้างสถานที่พักเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวทำให้สิ่งก่อสร้างหลายพื้นที่ทำลายภูมิทัศน์ของเกาะ และปิดเส้นทางลงหาดสาธารณะ

8) ขาดการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงไม่สามารถควบคุมการใช้พื้นที่บริเวณติดต่อกับชายชายหาด ปัจจุบันมีสถานบันเทิง ตลอดแนวชายหาดทรายขาว และหาดไก่อแบ้ ที่เปิดบริการในช่วงดึก มีเสียงดังรบกวนนักท่องเที่ยวที่พักผ่อนในบริเวณนั้น

9) การรुक้าพื้นที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งด้านการเกษตรและสถานบริการประเภทที่พักโรงแรมและที่พักตากอากาศที่มีพื้นที่บางส่วนรุกเข้าไปในแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

10) ปัญหาการระบายน้ำ เนื่องจากในพื้นที่เกาะช้างมีสิ่งก่อสร้างจำนวนมากและไม่มีกรวางระบบที่ดี ชุมชนจึงมักประสบปัญหาการระบายน้ำ น้ำท่วมขังในพื้นที่ในช่วงฤดูฝน

จากสภาพปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ในเกาะช้างดังกล่าวการวิจัยจึงเลือกเป็นพื้นที่ที่จะทำการจัดทำผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่เกาะช้างมีปัญหาเชิงพื้นที่ด้านอาคารที่เกิดจากการก่อสร้างที่ไม่เป็นระเบียบ ทำลายธรรมชาติทิ้งดงามที่อาจส่งผลกระทบต่อกรท่องเที่ยวที่ต้องพึ่งพาความสวยงามเพื่อเป็นลิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยว

ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้างกำหนดเป้าหมายการวิเคราะห์ 3 ด้าน คือ เพื่อการอนุรักษ์ (Conservation) เพื่อการฟื้นฟู (Rehabilitation) และเพื่อการพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรสัมภาษณ์ต่างเห็นด้วยว่าแหล่งท่องเที่ยวที่มีความงดงาม สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้ประเทศ อีกทั้งหากปล่อยไว้อาจเกิดการทำลายจนไม่อาจจะฟื้นฟูได้

การวิเคราะห์องค์ประกอบในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจากประเด็น 4 ด้าน ดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ

หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้างกำหนดเป้าหมายการวิเคราะห์ใน 3 ประเด็น คือ เพื่อการอนุรักษ์ เพื่อพัฒนา หรือเพื่อการอื่น ซึ่ง ผู้จัดทำผังเมืองสามารถกำหนดขึ้นมาได้ และเป้าหมายในการเลือกพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะเกาะช้างนั้น กำหนดเพื่อการพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

ในการวิเคราะห์ด้านกฎหมายพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการทั่วไป ได้แก่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และโดยหลักการของผังเมืองเฉพาะ เพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองโดยมีเป้าหมายหลักเพื่อความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ซึ่งมีแนวทางในการเลือกพื้นที่ที่จะจัดทำผังเมืองเฉพาะจากปัจจัยการพิจารณา ดังต่อไปนี้

หลักเกณฑ์การพิจารณามี 5 หลักเกณฑ์ซึ่งได้มาจากการทบทวนวรรณกรรม คือ

1) เป็นพื้นที่มีศักยภาพควรส่งเสริมการพัฒนา ซึ่งในเกาะช้างมุ่งเน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการสร้างทางสู่ชายหาดบริเวณคลองหูกวาง การปรับปรุงถนนสายหลัก คือ ถนน โยธาธิการ ให้มีไหล่ทาง มีทางจักรยาน ทางเท้า มีที่จอดรถ มีการปลูกต้นไม้ ไฟแสงสว่าง เป็นต้น

2) เป็นพื้นที่มีทรงคุณค่าทางธรรมชาติ ทางประวัติศาสตร์ เกาะช้างมีพื้นที่เช่นนี้คือพื้นที่บริเวณเชิงเขาติดกับอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งพื้นที่ของวัดคลองพร้าว เป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ของชุมชน

3) เป็นพื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เกาะช้างเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลโดยตรง มีพื้นที่เป็นที่ริมทะเล กำหนดให้เป็นพื้นที่ห้ามก่อสร้างที่จะมีลักษณะรุกล้ำในทะเล ไม่มีการก่อสร้างอาคารที่มีรูปปลั๊กอินดูจาต หรืออาคารสูงที่บดบังทัศนียภาพ

4) เป็นพื้นที่ชุมชนที่เสื่อมโทรมซึ่งต้องการฟื้นฟู เกาะช้างในสภาพปัจจุบันมีการก่อสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ทำให้บังทัศนียภาพทางทะเลหากมองจากบนบก จึงต้องรื้ออาคารเพื่อเปิดทางให้เห็นทัศนียภาพให้มีทางลงสู่ชายมากขึ้น ด้วยการรื้อย้ายอาคารย่านหาดทรายขาว

5) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีนโยบายแห่งรัฐเพื่อการใดการหนึ่ง เกาะช้างเป็นพื้นที่ในนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเล จึงจะต้องมีการ ดำรงรักษาที่โล่งหรือสงวนพื้นที่เฉพาะกิจไว้ใช้เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น ใช้เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อป้องกันน้ำท่วมเน้นการกักน้ำบริเวณตอนใต้ของน้ำตกคลองพลู

จากหลักเกณฑ์การพิจารณา 5 หลักเกณฑ์นี้ทำให้การวิจัยเลือกเกาะช้างเป็นพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะ แต่โดยเหตุที่เกาะช้างมีพื้นที่กว้างขวาง ดังนั้นการกำหนดพื้นที่ที่จะนำมาจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงเป็นพื้นที่นอกเหนือจากบริเวณที่มีกฎหมายกำหนดการใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ อาทิ เป็นพื้นที่นอกเขตอุทยาน เขตพื้นที่ทหาร เขตพื้นที่ธนาภิรักษ์ เขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน เขตพื้นที่ชายทะเล เป็นต้น

3.2 โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ

โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะของไทยกำหนดไว้ในมาตรา 28 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 บัญญัติให้มีองค์ประกอบหลักหรือข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ จะเน้นการควบคุมอาคาร การควบคุมการใช้ที่ดินในลักษณะการห้ามหรือให้ประกอบกิจการต่าง ๆ กล่าวโดยสรุป ความตามมาตรา 28 สามารถกำหนดโครงสร้างผังเมืองเฉพาะ ที่จะนำมาใช้ในผังเมืองเฉพาะเกาะช้าง ดังนี้

1) ส่วนทั่วไป ประกอบด้วยเอกสารแสดงวัตถุประสงค์ของการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

2) ส่วนของแผนที่แผนผัง ได้แก่

- (1) แผนผังแสดงเขตผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง
- (2) แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต
- (3) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (4) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นโครงการคมนาคมและขนส่ง
- (5) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นโครงการกิจการสาธารณูปโภค แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นบริเวณที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ
- (6) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติ หรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่า แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นแนวทางและขนาดของที่อุปกรณ์
- (7) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นบริเวณที่จะมีการรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคาร
- (8) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่จะเวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองสำหรับใช้เป็นทางสาธารณะและสำหรับเป็นทางสาธารณะเพื่อเข้าถึงชายทะเล
- (9) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นบริเวณที่แสดงเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง
- (10) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ
- (11) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินที่กำหนดเป็นพื้นที่รับน้ำหรือพื้นที่พังกน้ำ

3) รายการประกอบแผนผังพร้อมรายละเอียดอาคารที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตพร้อมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับที่อุปกรณ์ อาคารที่ชำรุดทรุดโทรม อาคารที่มีสภาพที่น่ารังเกียจ อาคารที่น่าเป็นอันตราย ซึ่งถูกสั่งให้รื้อ ย้าย ขนาดและแปลงที่ดิน จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคาร บริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่ง บริเวณส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้และรายละเอียดของการเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางหลวงหรือเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง รวมทั้งรายละเอียดและแผนที่สาธารณสมบัติแผ่นดินที่จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของการผังเมือง

สำหรับในส่วนของการจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง ได้กำหนดให้มีโครงสร้างตามที่ปรากฏตามมาตรา 28 ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นรายละเอียดจะให้ออกเป็นกฎกระทรวง ตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่าง ๆ

3.3 องค์การจัดทำ

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีหน่วยดำเนินงานจัดทำผังเมืองเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ของไทย ได้กำหนดองค์กรที่สามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะคือ กรมโยธาธิการและผังเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสดงรายละเอียด ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2) หน่วยงานของราชการส่วนกลาง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งความนี้ปรากฏในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

แม้ว่ากฎหมายผังเมืองกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจจัดทำผังเมืองเฉพาะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 29) หรือกรมโยธาธิการและผังเมือง (มาตรา 31) แต่ในการวิเคราะห์สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะในชุมชนเกาะช้าง พบว่ามีหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบด้านผังเมืองโดยตรงของประเทศ มีบุคลากรที่มีความชำนาญทั้งด้านผังเมือง วิศวกรรม สถาปัตยกรรม ทั้งมีเครื่องมือในการสำรวจ มีข้อมูลแผนที่ ทั้งมีสำนักงานในระดับภูมิภาคในจังหวัดตราด คือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดตราด มีหน่วยงานในส่วนกลางที่สามารถสนับสนุน ทั้งด้านหน่วยงานระดับกองที่ทำหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายเพื่อการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือระดับอนุบัญญัติ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่อำนาจในการกำกับดูแลการใช้กฎหมายควบคุมอาคาร จากเหตุผลดังกล่าวจึงได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีศักยภาพ คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยดำเนินการในการจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง

3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาที่ชุมชนเมืองจะต้องเผชิญในทุกครั้งที่จะมีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นที่หรือมีการจัดทำโครงการพัฒนามักจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนอยู่เสมอ ซึ่งหากจะมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่เกาะช้างซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์พื้นที่บนเกาะช้างใหม่ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มีการใช้ประโยชน์พื้นที่เกาะช้างจึงน่าจะมีปัญหาการต่อต้านเกิดขึ้น ปัญหาในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้จึงกำหนดเป็นแนวทางว่าในการจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนั้นพื้นที่เกาะช้างหากจะมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร มีแนวทางการดำเนินการด้วยการประกาศแจ้งเพื่อเป็นการให้ทราบว่าจะมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใดบ้าง ซึ่งเป็นแนวทางตามมาตรา 30

สำหรับการประกาศแจ้งจะมีทั้งการประกาศเผยแพร่ ณ ที่ทำการของหน่วยงานราชการในเกาะช้าง ในที่ชุมนุมชน อาทิ ท่าเรือ ร้านอาหาร ร้านค้าส่งขนาดใหญ่ ตลาด หนังสือพิมพ์ การลงข้อมูลในเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมือง เทศบาลตำบลเกาะช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้

ขั้นตอนที่ 2 การรับฟังความคิดเห็น จะเน้นกระบวนการให้ประชาชนมาให้ความเห็น ตลอดจนแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยทำเป็นหนังสือเสนอต่อเทศบาลตำบลเกาะช้างหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้หรือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดตราด ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 32 ทั้งนี้การให้ความคิดเห็นสามารถทำเป็นหนังสือหรือการส่งความเห็นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

การดำเนินการดังกล่าวจะใช้ระบบการประชุมกลุ่มย่อย โดยแบ่งพื้นที่เป็นชุมชนย่อย รวมทั้งการเปิดช่องทางในเสนอข้อคิดเห็นในเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือของเทศบาลตำบลเกาะช้าง หรือขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้

นอกจากนั้นยังเน้นการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ตามแนวทางที่ปรากฏในมาตรา 33 ทั้งนี้เน้นการประชุมกลุ่มย่อยและแบ่งเป็นหลายครั้ง หลายพื้นที่ เพื่อให้มีการเข้าถึงประชาชนแต่ละกลุ่มมากที่สุด โดยปกติการประชุมจะใช้เวลานานอกราชการและต้องจัดประชุมในพื้นที่ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

ขั้นตอนที่ 3 การเข้าร่วมในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เน้นให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งคือ เทศบาลตำบลเกาะช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้ รวมทั้งหน่วยงานราชการพื้นที่ อาทิ อุตสาหกรรมจังหวัดตราด อพท. ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดตราด ตลอดจนภาคส่วนอื่นในพื้นที่ หอการค้าจังหวัดตราด สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตราด สภาการท่องเที่ยวจังหวัดตราด สมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวเกาะช้าง เข้ามามีบทบาทในการร่วมจัดทำ แล้วให้มีการประชุมเพื่อให้สภาเทศบาลตำบลเกาะช้างและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้ ให้ความเห็นชอบก่อนเสนอมายังคณะกรรมการผังเมืองและการเปิดโอกาสให้คัดค้านด้วยการยื่นคำร้องแสดงความประสงค์ ตามมาตรา 35

กฎหมายผังเมืองของไทยได้กำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วม ตั้งแต่มีการประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็น การประชุมประชาชน การประกาศเผยแพร่ การเปิดโอกาสให้คัดค้านด้วยการยื่นคำร้องแสดงความประสงค์ (มาตรา 35) รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์กรณีการถูกบังคับให้รื้อถอนอาคาร รวมทั้งเรื่องการชดเชย ตลอดจนการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยที่เห็นว่าไม่เป็นธรรม

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวทำให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระบวนกรดำเนินการของต่างประเทศแล้ว จะพบว่ากระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ไม่แตกต่างจากที่กฎหมายไทยกำหนดไว้ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้แล้ว ใน 4 ด้าน คือ (ดูตารางที่ 4.2)

- 1) หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- 2) โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ
 - (1) ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ
 - (2) รายละเอียดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือที่เรียกว่าข้อกำหนด
- 3) องค์กรดำเนินการ
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบแนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศกับประเทศไทย

แนวคิดของเมืองเฉพาะ ของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์	ไทย
1. หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อ การจัดทำผังเมืองเฉพาะ					
- เป็นพื้นที่ที่มีทรงคุณค่าทางธรรมชาติ ทางประวัติศาสตร์หรือพื้นที่อื่นที่สมควร จะอนุรักษ์	✓	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพควรส่งเสริม การพัฒนา อาทิ เพื่อเป็นพื้นที่รองรับ ให้บริการการท่องเที่ยว เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ชุมชนที่เสื่อมโทรมซึ่งต้องการ ฟื้นฟูหรือเพื่อให้เกิดความสวยงาม	✓	✓	✓	✓	✓
2. โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ					

แนวคิดของเมืองเฉพาะ ของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์	ไทย
2.1 ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการ หรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ					
- การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภท	✓	✓	✓	✓	✓
- การคมนาคมและขนส่ง	✓	✓	✓	✓	✓
- สาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
- ที่โล่ง	✓	✓	✓	✓	✓
- ที่ตั้งของสถานที่ที่มีคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
- บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทาง ธรรมชาติ ที่จะพึงส่งเสริมหรือ บำรุงรักษา	✓	✓	✓	✓	✓
2.2 รายละเอียดที่มีสภาพบังคับตาม กฎหมายหรือที่เรียกว่าข้อกำหนด					
- เกี่ยวกับประเภท ชนิด ขนาดและ จำนวนของอาคารที่จะอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้สร้าง การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพที่น่ารังเกียจหรือ เป็นอันตรายซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อย้าย	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับขนาดและแปลงที่ดินที่จะ อนุญาตให้เป็นที่ตั้งอาคาร	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการรักษาหรือบูรณะสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่า ในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม	✓	✓	✓	✓	✓

แนวคิดของเมืองเฉพาะ ของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์	ไทย
ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี					
- เกี่ยวกับการรักษาที่โล่ง	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการบำรุงรักษาต้นไม้	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่เวนคืน	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นของรัฐที่จะนำมาใช้	✓	✓	✓	✓	✓
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับที่อุปถัมภ์ (การะจำยอมสาธารณะ)	✗	✓	✓	✗	✓
- ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน	✓	✓	✓	✓	-
3. องค์กรดำเนินการ					
- องค์กรดำเนินการ	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น	รัฐบาล กลางแต่ อาจมอบ ให้เทศบาล ได้	รัฐบาล กลาง/ มอบ หน่วยงาน	รัฐบาล กลาง
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน					
- ประชาชนแสดงความคิดเห็น	✓	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนสามารถคัดค้านผังได้	✓	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนมีอำนาจหรือมีบทบาท อนุมัติผังเมืองเฉพาะ	✓	✓	✗	✗	-

การจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้างจึงมีประเด็น
ทั้ง 4 ด้านดังกล่าวมาตราเป็นกฎหมายต้นแบบ