

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ

เป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยนี้ คือ การจัดทำผังเมืองเฉพาะตามทฤษฎี และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการผังเมืองเฉพาะซึ่งได้หลักเกณฑ์มาจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายผังเมืองของ สหราชอาณาจักร คือ กฎหมายผังเมือง : Town and Country Planning Act of 1990 สหรัฐอเมริกา คือ กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน : The Standard Zoning Enabling Act of 1926 และกฎหมายแม่แบบเพื่อให้อำนาจในการวางผังเมือง : The Standard Planning Enabling Act of 1928 สาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ กฎหมายผังเมือง : The Planning Act of 1990 สาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ ประมวลกฎหมายผังเมือง : Code de l'urbanisme 2003 และได้คำตอบว่าหลักเกณฑ์การดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ มี 4 ด้าน คือ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ ด้านโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ด้านองค์กรดำเนินการ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งการวิจัยนี้ได้นำเอาหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ด้านไปวิเคราะห์ด้วยการใช้วิธีวิทยาการวิจัย ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้างซึ่งเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลภาคตะวันออกที่ได้รับความนิยมเพื่อให้ได้รูปแบบการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่จะเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่เกาะช้างให้เกิดความสวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย แก่พื้นที่ คำตอบที่ได้มานั้นการวิจัยได้จัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้าง เป็นร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้าง ซึ่งข้อสรุปของการวิจัย มีดังนี้

1. สรุป อภิปรายผล

การจัดทำผังเมืองเฉพาะตามหลักเกณฑ์ใน 4 ด้าน คือการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ ด้านโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ด้านองค์กรดำเนินการ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เมื่อนำไปสู่การวิเคราะห์พื้นที่เกาะช้างสรุปเป็นข้อค้นพบได้ว่า เกาะช้างมีศักยภาพเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพราะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมอย่างมากจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาฯของประเทศ จึงกำหนดให้เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเป็นเกาะมีทะเลรอบเกาะที่สวยงามยังคงความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนบกและในทะเล พื้นที่นั้นก็คือพื้นที่ชุมชนเกาะช้างอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด เนื่องจากเกาะช้างเป็นพื้นที่ที่รัฐส่งเสริมเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญในระดับประเทศ มีความโดดเด่นและมีความหลากหลายทั้งด้านการพัฒนาและอนุรักษ์ มีอัตลักษณ์หรือเอกลักษณ์เฉพาะของชุมชน ได้รับการยกย่องว่ามีความงดงามทางธรรมชาติ ทางศิลปกรรม ทางสถาปัตยกรรมสมควรที่จะส่งเสริมเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติและมีปัญหาในเรื่องการใช้ประโยชน์พื้นที่บนเกาะที่ไม่เป็นระเบียบทำให้คุณค่าความสวยงามและการใช้ประโยชน์ลดลงซึ่งหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ ก็จะส่งผลให้ลดคุณค่าแห่งความสวยงามต่อเกาะช้างได้ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาเร่งด่วนในการนำเอาหลักการผังเมืองเฉพาะมาใช้ จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการวิจัยเพื่อการจัดทำรูปแบบผังเมืองเฉพาะเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายคั่นแบบรองรับซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยมีโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะของเกาะช้างที่เป็นข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะได้แก่ การแสดงข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ข้อมูลสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติที่พึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษาซึ่งจะแสดงในรูปแบบที่ แผนผัง และข้อกำหนดซึ่งเป็นรายละเอียดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือที่เรียกว่าข้อกำหนดในส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญที่สุด เพราะเป็นส่วนของข้อบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตาม ซึ่งมีผลหรือมีโทษทางกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารทั้งในลักษณะการก่อสร้าง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง รวมทั้งการรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคาร การใช้ที่โล่งและการอนุรักษ์อาคารที่ทรงคุณค่า

ส่วนด้านองค์การดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้างนั้นสรุปได้ว่าให้กรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการผังเมืองและมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและองค์ความรู้ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ส่วนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสรุปได้ว่าควรมีรูปแบบการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ ด้วยการประชาสัมพันธ์ ปัดประกาศ ประชุมชี้แจง ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นกับประชาชนและผู้ประกอบการการประชุมเพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ ด้วยการจัดเป็นประชุมย่อยเพื่อให้เข้าถึงชุมชนอย่างแท้จริง เพื่อนำมาการจัดทำผัง คัดค้านผังเมืองเฉพาะ ยกเว้นการอนุมัติผังเมืองเฉพาะให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการผังเมือง

จากข้อสรุปดังกล่าวเกาะช้างจึงเป็นพื้นที่ที่สามารถจะจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ แต่เหตุที่พื้นที่เกาะช้างนับวันจะมีแต่การใช้ประโยชน์พื้นที่ที่จะส่งผลต่อการเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลที่มีสวยงามด้วยทัศนียภาพและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลแต่เมื่อพื้นที่บางส่วนถูกนำไปใช้

ประโยชน์ในเชิงการค้า จึงเกิดการบุกรุกพื้นที่ และการก่อสร้างอาคารที่คับบังทัศนียภาพทางทะเล และสถานที่ที่เป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งหากปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่โดย คำนึงถึงแต่เฉพาะผลประโยชน์เชิงธุรกิจต่อไปในอนาคตย่อมทำให้ความสวยงามและอุดมสมบูรณ์ ด้วยทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเสื่อมทรามลง ไปนั้นย่อมหมายความว่า การเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวทาง ทะเลของเกาะช้างก็จะเสื่อมความนิยมลงไปได้เช่นกัน

ดังนั้นข้อสรุปของการวิจัยจึงเป็นการนำเสนอถึงรูปแบบการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่ เกาะช้าง โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ด้านนี้เพื่อการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ พื้นที่เกาะช้างซึ่งได้วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ ข้อสรุปเป็นรูปแบบกฎหมาย (Model Law) ที่จะให้เป็นต้นแบบของกฎหมายหากจะมีการจัดทำผัง เมืองเฉพาะพื้นที่ท่องเที่ยวสามารถนำไปปรับใช้ได้ และกฎหมายต้นแบบที่ได้มาจากการวิจัยนี้มี โครงสร้างของกฎหมาย ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 32 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด และบท เฉพาะกาล โดยมีหมวดหนึ่งว่าด้วยบททั่วไป 19 มาตรา หมวดสองว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น การเฉพาะ 15 มาตรา หมวดสามว่าด้วยมาตรการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะมี 7 มาตรา หมวดบทกำหนดโทษ มี 1 มาตรา และบทเฉพาะกาลมี 1 มาตรา

จากภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้างนี้ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมเพื่อให้ สามารถนำไปสู่การใช้บังคับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่เกาะช้าง ทั้งนี้ในแต่ละประเด็นทั้ง 4 จะปรากฏในแต่ละมาตรา ดังนี้หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผัง เมืองเฉพาะ อยู่ในมาตรา 7 โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะอยู่ในมาตรา 9 ถึงมาตรา 23 องค์กร ดำเนินการอยู่ในมาตรา 25 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ อยู่ใน มาตรามาตรา 8

จากผลผลิต (Output) ของการวิจัยนี้สามารถสรุปได้ว่าสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ว่า "การจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวจะต้องมีกฎหมายผังเมืองเฉพาะ โดยมีโครงสร้างของ กฎหมายที่จะเป็นต้นแบบเพื่อให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ จะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็น ระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม มีการพัฒนาอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งมีมาตรการควบคุมและส่งเสริม การพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์กรดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและลำดับศักดิ์ของ กฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ"

คำตอบที่ได้มาสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ และตอบโจทย์วิจัยตามวัตถุประสงค์ การวิจัย ได้ครบถ้วนทุกข้อ ดังนี้

1) เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 2

2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผลกระทบจากการไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะ มีคำตอบอยู่ในบทที่มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของพื้นที่ชุมชนเกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

5) เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของพื้นที่ชุมชนเกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด มีคำตอบอยู่ในบทที่ 5

จากผลการศึกษาจึงได้รูปแบบของกฎหมายต้นแบบผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง ซึ่งเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวสำคัญของชาติ อันจะสร้างความเป็นระเบียบในการใช้ที่ดิน ความสวยงามความน่าอยู่ของชุมชน

2. ข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้ หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสร้างความเป็นระเบียบให้ชุมชนสวยงามน่าอยู่ โดยเฉพาะในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยว การวิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลผลิตที่เป็นข้อค้นพบจากการวิจัยนี้หากจะมีการนำไปใช้ประโยชน์แล้วการวิจัยขอเสนอแนะให้มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการรับรู้และยอมรับการพัฒนาพื้นที่ด้วยการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่จะเพิ่มมูลค่าให้แก่พื้นที่และเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

1) การประชาสัมพันธ์

การจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นการรอนสิทธิซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเขตผังเมืองเฉพาะ เพื่อมิให้มีการบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง จึงสมควรแจ้งให้ประชาชนในชุมชนได้ทราบถึงหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ ผลกระทบ ผลประโยชน์

กระบวนการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้รับผลหากจะมีการพัฒนาพื้นที่ได้รับรู้และเพื่อมิให้เกิดทัศนคติในทางลบกับการดำเนินโครงการ ซึ่งการประชาสัมพันธ์สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่นการใช้ระบบเสียงตามสาย หรือ การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ เพื่อให้ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาชนได้รับทราบการจัดทำผังเมืองเฉพาะในทุกชั้นตอนครบถ้วน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดทำผังเมืองเฉพาะเกี่ยวข้องและกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความยอมรับและไม่คัดค้านการจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงเสนอแนะให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำผังเมืองด้วย เพื่อที่จะให้ประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น และความต้องการรูปแบบการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและบริบทของสังคมเศรษฐกิจของประชาชน รวมทั้งการให้ข้อมูลเชิงลึกแก่ผู้ดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

การวิจัยนี้ได้จัดทำกฎหมายต้นแบบคือร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง ซึ่งแม้จะมีบทบัญญัติที่สามารถจะนำไปใช้บังคับได้ก็ตามแต่หากจะนำไปสู่การบังคับใช้แล้วจำเป็นที่จะต้องมียกกฎหมายลำดับรองอันเป็นกฎหมายระดับฝ่ายบริหารในรูปแบบของกฎกระทรวง ตามที่มาตรา 28 ประกอบกับมาตรา 29 บัญญัติไว้ โดยมีสาระสำคัญให้มีการกำหนดรายละเอียดในการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนา รวมทั้งเป็นแนวทางให้เกิดความสวยงามในการใช้ที่ดิน การก่อสร้างอาคารและการจัดภูมิทัศน์เมือง ได้เสนอให้ตรากฎหมายลำดับรอง คือ กฎกระทรวงเพื่อแสดงแนวทางในการใช้ที่ดิน แนวทางก่อสร้างอาคาร อนุรักษ์อาคาร รักษาที่โล่ง กำหนดความสูงอาคาร ระยะถอยร่นของอาคารจากที่สาธารณะหรือชายหาด จัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน การรอนสิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

นอกจากนั้นเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมพิจารณาและมีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางของชุมชน มิใช่เป็นการตัดสินใจจากนโยบายของส่วนกลาง อันจะทำให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจกำหนดทิศทางของชุมชนของตนเอง ทั้งนี้จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองในวาระพิจารณาการจัดทำผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการเพิ่มความในมาตรา 6 วรรคสี่ ในกรณีที่เป็นการจัดทำ

แก้ไขหรืออนุมัติผังเมืองเฉพาะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วย

2) เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ไม่ควรกำหนดอายุการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในมาตรา 41 ได้บัญญัติให้ผังเมืองเฉพาะเมื่อจะใช้ในท้องที่ใด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและให้มีอายุการใช้บังคับห้าปี ซึ่งจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากหากมีการประกาศใช้บังคับแล้วครบกำหนดจะต้องมีการออกผังเมืองเฉพาะเพื่อประกาศใช้อย่างต่อเนื่อง ห้ามมิให้มีการเว้นว่างการใช้บังคับ เนื่องจากผังเมืองเฉพาะจะมีการควบคุมที่เข้มงวด หากปล่อยให้เกิดภาวะสูญญากาศในการใช้บังคับ จะมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ขัดกับผังเมืองเฉพาะเดิมอันจะส่งผลเสียหายร้ายแรง เพราะสิ่งที่ดำเนินการเพื่อควบคุมมาอย่างยากลำบาก จะสูญเปล่าทันที ทั้งนี้เป็นเพราะการจัดทำผังเมืองและการออกพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับ ใช้เวลานาน อาจจะไม่สามารถออกบังคับอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาควรแก้ไขมาตรานี้โดยตัดระยะเวลาการใช้บังคับออก

3) เพื่อให้มีมาตรการส่งเสริม จึงเสนอให้จัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยเพิ่มเรื่องกองทุนในกฎหมายนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้กองทุนเป็นเครื่องมือขับเคลื่อน อาทิ จ่ายเป็นค่าชดเชยในการรื้อ ย้ายอาคาร ชดเชยการใช้ที่ดินเอกชนเพื่อนำมาเป็นที่อุปถัมภ์ อุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติการเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะ เป็นต้น

4) การพัฒนาพื้นที่ในบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เห็นควรแก้ไข มาตรา 29 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เนื่องจากมีการกำหนดไว้ว่าการจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นหากผังเมืองเฉพาะที่ออกมาใช้บังคับจะไม่สอดคล้องกับผังเมืองรวม เนื่องจากสภาพการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาจจำเป็นต้องจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของเมืองรวม ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากการขัดกันของกฎหมาย ดังนั้นต้องแก้ไขมาตรา 29 “เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ทั้งนี้หากมีความจำเป็นที่ส่งผลให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่สอดคล้องกับผังเมืองรวม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง”

ทั้งอาจกำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองเฉพาะเป็นรูปแบบของตนเองโดยใช้ประเภทหรือสัญลักษณ์แตกต่างจากผังเมืองรวม

2.3 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

การวิจัยนี้ได้จัดทำกฎหมายต้นแบบคือร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง ซึ่งแม้จะมีบทบัญญัติที่สามารถจะนำไปใช้บังคับได้ก็ตาม แต่หากจะนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกัน ดังนั้นรัฐควรมีนโยบายในประเด็น ดังนี้

1) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางพิจารณาจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้สอดคล้องกับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพิจารณายกเว้นจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดเป็นที่โล่ง โครงการคมนาคมและโครงการกิจการสาธารณูปโภค ตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะสอดคล้องกับร่างกฎหมายต้นแบบมาตรา 26 ที่กำหนดว่า"เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะนี้ จึงได้กำหนดมาตรการ ดังต่อไปนี้ (3) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ให้สอดคล้องกับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพิจารณายกเว้นจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นที่โล่ง โครงการคมนาคมและขนส่ง และโครงการกิจการสาธารณูปโภค ตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองเฉพาะ"

2) การปฏิบัติตามผังเมืองเฉพาะจะต้องมีการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะดำเนินการโดยส่วนราชการ ดังนั้นการกำหนดบทบาทให้มีการพัฒนาร่วมกันระหว่างส่วนราชการในด้านสาธารณูปโภค รวมทั้งให้จัดสรรงบประมาณกับกรมโยธาธิการและผังเมือง ไปพัฒนาและเวนคืนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะมีการบัญญัติไว้ในกับร่างกฎหมายต้นแบบมาตรา 25 กำหนดให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตผังเมืองเฉพาะ เป็นหน่วยงานหลักเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามผังเมืองเฉพาะ และมาตรา 26 ได้กำหนดมาตรการ ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางจัดทำงบประมาณเพื่อพัฒนาเมืองตามแผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค โดยผ่านกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตผังเมืองเฉพาะ

2.4 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

การวิจัยนี้ได้จัดทำกฎหมายต้นแบบคือร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง ซึ่งแม้จะมีบทบัญญัติที่สามารถจะนำไปใช้บังคับได้ก็ตาม แต่หากจะนำไปสู่การดำเนินการ จะต้องมีการแปลงนโยบายหรือกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1) เพื่อมิให้เกิดความสับสนและเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการ โดยระหว่างที่เตรียมการออกพระราชบัญญัติ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ

อนุญาตก่อสร้างหรือประกอบกิจการ ทั้งนี้เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้างในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ยุติกระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ ที่ได้รับเรื่องแล้วแต่อยู่ในระหว่างพิจารณา พร้อมแจ้งให้ประชาชนรับเรื่องพร้อมทั้งค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายอื่นคืน แล้วกลับมายื่นเอกสารใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะปรากฏในมาตรา 32 แห่งร่างกฎหมายต้นแบบ

2) ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ได้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยให้ออกระเบียบของกรมโยธาธิการและผังเมือง อันจะเป็นการพัฒนากระบวนการจัดทำผังเมือง เพื่อให้ประชาชนเข้ามาเป็นคณะทำงานเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในทางหนึ่งด้วย

3) จัดตั้งองค์กรบริหารพื้นที่แบบพิเศษในเขตผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาลตำบลเกาะช้างและองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างได้ เนื่องจากจะป้องกันมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการควบคุมระหว่างพื้นที่ในเขตผังกับพื้นที่นอกเขตผัง รวมทั้งเพื่อป้องกันการขัดแย้งกันระหว่างสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นสมควรให้มีการจัดตั้งองค์กรรูปแบบพิเศษเพื่อบริหารพื้นที่ในเขตผังเมืองเฉพาะ

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยโดยซึ่งได้กำหนดขอบเขตการวิจัยในพื้นที่เกาะช้าง แต่ผลการวิจัยพบว่ายังมีประเด็นสำคัญที่จะทำให้กฎหมายต้นแบบมีความสมบูรณ์มากขึ้น ดังนั้นจึงสมควรที่จะทำการวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้

1) การศึกษาวิจัยเพื่อตราอนุบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดของการควบคุมอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร ในพื้นที่ที่ออกพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้างมาตรา 28 ได้บัญญัติให้มีการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมอาคารที่สำคัญ อาทิ แนวทางและขนาดของที่อุปถัมภ์ประเภท ชนิด ขนาดและจำนวนอาคารที่จะอนุญาต ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารชำรุดซึ่งอาจจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้าย การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างหรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลงขนาด เนื้อแปลงที่ดินที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ขนาด เนื้อที่ของแต่ละหน่วยพักอาศัยระยะรัศมีและความสูงของอาคาร อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่ดิน การรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคารรูปทรงทางสถาปัตยกรรมและสีของอาคารป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่จอดรถยนต์ระบบถนนและเขตทาง รายละเอียดอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

ดังนั้นหากมีการวิจัยเพื่อศึกษารายละเอียดในประเด็นข้างต้นจะเกิดประโยชน์ต่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่เกาะช้าง

2) ร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง (ฟากตะวันออก) พ.ศ. การศึกษานี้มุ่งหวังเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะสำหรับอนุรักษ์ชุมชนพื้นที่เกาะช้างด้านตะวันออก เนื่องจากเป็นชุมชนเกษตรกรรมเชิงอนุรักษ์ที่มีความสวยงามของพื้นที่ วิถีชุมชนแบบชาวสวนริมน้ำ ผสานกับวิถีชาวประมงท้องถิ่น มีเกษตรกรรมเชิงธรรมชาติ อาทิ สวนทุเรียนพันธุ์ชะนี ซึ่งมีชื่อเสียง และมีเอกลักษณ์ทั้งรสชาติดีและประวัติความเป็นมาอย่างยาวนาน จึงสมควรกำหนดเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ก่อสร้างอาคาร เพื่อป้องกันมิให้รुकล้ำพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ ไม่ให้สร้างอาคารสูงหรือมีรูปทรงและสีผิดแปลกจากลักษณะอาคารพื้นถิ่น

จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่เกาะช้าง รวมทั้งจะเป็นแม่แบบสำหรับพื้นที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเพื่อให้ความสวยงามน่าอยู่ สืบไป