

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การรวมตัวของมนุษย์เพื่อการตั้งถิ่นฐานได้นำมาสู่การสร้างชุมชนเมืองและพัฒนาการ จนมาสู่การกำเนิดรัฐที่มีองค์ประกอบสองส่วนคือประชากรและพื้นที่ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องสร้างความสงบ ความผาสุกมาสู่ประชาชนในรัฐและมีการกำหนดให้พื้นที่ของประเทศเกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมที่จะให้ประโยชน์ได้สูงสุด หากกล่าวเฉพาะพื้นที่แล้วทุกรัฐหรือทุกประเทศจะมีการพัฒนาพื้นที่ พัฒนาบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้า มีเศรษฐกิจดี ให้ชุมชนมีความน่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีความปลอดภัย ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่จึงเป็นที่มาของการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ ที่เรียกว่า “การผังเมือง” เพื่อกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพของภูมิประเทศโดยมีเป้าหมายให้เมืองสวยงาม น่าอยู่และมีความปลอดภัย

สำหรับประเทศไทยมีการนำเอาหลักการผังเมืองมาใช้ในการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ โดยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดกระบวนการวิธีดำเนินการ โดยให้ความหมายของ “การผังเมือง” หมายความว่า “การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำใหดียิ่งขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

การผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองของไทยเป็นการกำหนดและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามลักษณะทางกายภาพของที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ได้วางผังไว้

โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์ในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาคและประเทศ ซึ่งมี 2 ระบบ คือ

1) ระบบการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทในแต่ละย่าน หมายถึง การกำหนดสัญลักษณ์สีประจำแต่ละพื้นที่ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น ย่านสีเขียวเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ย่านสีเหลืองเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ย่านสีแดงเป็นพื้นที่พาณิชยกรรม เป็นต้น ซึ่งการกำหนดสีเป็นการสื่อความหมายให้ประชาชนรับทราบและใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทที่กำหนด

2) ระบบผังโครงข่ายคมนาคม เป็นผังกำหนดแนวถนนในพื้นที่ การจัดทำผังเมืองเป็นการจัดการพัฒนาเมืองทางกายภาพโดยมุ่งหวังส่งเสริมการใช้ที่ดินให้มีศักยภาพสูงสุดโดยให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ ตลอดจนเป็นแผนชี้นำไปสู่การตั้งถิ่นฐานของประชาชนที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม รวมทั้งการสร้างทัศนียภาพที่สวยงามให้กับชุมชนด้วยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจัดทำผังเมืองนั้นตามหลักการผังเมืองในระบบสากลมี 2 ระดับ ซึ่งมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คือ

ระดับของผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์นโยบายที่ดินในลักษณะของการควบคุมและพัฒนาทั่วไป ซึ่งเป็นการจัดทำผังเมืองที่มุ่งเน้นเป็นมาตรการชี้นำที่มุ่งควบคุมและพัฒนาเป็นการทั่วไป เรียกว่า ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเชิงนโยบาย

ระดับของผังเมืองเฉพาะ (Specific Planning) เป็นผังเมืองที่เน้นการชี้นำในรายละเอียดเฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะบริเวณ โดยมุ่งเน้นการวางผังเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีรายละเอียดของผังเมืองมากกว่าผังเมืองรวมเพราะเป็นการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้เหมาะสมกับบริบทและนโยบายการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ เพื่อการพัฒนาและควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นการเฉพาะ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 23)

ปัญหาของการจัดทำผังเมืองของไทยที่พบบ่อยก็คือ นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีการจัดทำผังเมืองรูปแบบเดียว คือ ผังเมืองรวม ซึ่งมีการกำหนดและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะของพื้นที่กว้าง ๆ ด้วยการกำหนดเป็นกฎกระทรวง ซึ่งผังเมืองรวมมีบทบาทหน้าที่เพียงวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง จึงไม่สามารถพัฒนาเมืองเป็นรูปธรรมผ่านโครงการหรือการควบคุมด้านกฎระเบียบ และข้อกำหนดใช้บังคับผังเมือง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากกิจกรรมของการใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาการขาดแคลนสวนสาธารณะ หรือพื้นที่สีเขียว ปัญหาทัศนียภาพในชุมชนหรือการควบคุมทัศนียภาพให้สวยงาม ตลอดจนการรักษาพื้นที่หรืออาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

จึงมักมีการกล่าวถึงเสมอว่าภาพของพื้นที่ในแต่ละจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไม่มีความเป็นระเบียบ ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย

การจัดทำผังเมืองรวมเป็นแนวทางปฏิบัติ ยากต่อการปรับเปลี่ยน ส่งผลให้ประเทศไทยมีลักษณะทางกายภาพที่สวยงาม มีพื้นที่ประวัติศาสตร์มาก แต่กลับต้องเผชิญกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามอำเภอใจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งแม้จะมีผังเมืองกำหนดประเภทของกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของประเภทกิจกรรมที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ส่งผลกระทบให้หลายจังหวัดโดยเฉพาะอำเภอเมืองของทุกจังหวัดของประเทศ ต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับบริบทของการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำให้บ้านเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมากทั้งนี้รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสร้างผลกำไรสูงสุดของเจ้าของที่ดิน โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา ซึ่งกฎหมายผังเมืองรวมที่ใช้อยู่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะกว้าง ๆ ดังนั้นหากจะปล่อยให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเช่นนี้ต่อไป ประเทศคงจะต้องเผชิญกับปัญหาการสูญเสียพื้นที่สวยงามทางกายภาพ และปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาฯ ของประเทศกำหนดไว้ชัดเจนว่าการท่องเที่ยวจะเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของประเทศซึ่งก็ปรากฏผลมาแล้วว่าการท่องเที่ยวสามารถทำเงินได้ให้แก่ประเทศเป็นลำดับสอง ดังนั้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยการใช้เฉพาะการมีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติ และภูมิประเทศ กับ ประเพณี วัฒนธรรมเพียงด้านเดียวน่าจะไม่เพียงพอหากมีการปล่อยปละละเลยให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้ตามใจชอบภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้โดยกฎหมายผังเมืองซึ่งก็ปรากฏเป็นรูปธรรมแล้วว่าในปัจจุบันมีปัญหาผลกระทบจากการใช้ประโยชน์พื้นที่จากอดีตจนถึงปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาจราจร และปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น ดังนั้นการจะเพิ่มคุณค่าและมูลค่า (Value added) ให้แก่สถานที่ท่องเที่ยวได้นั้นสามารถจะทำได้โดยใช้กลไกของกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและสวยงามของพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์ตามประเภทกิจกรรมในพื้นที่เพื่อเป็นการคุ้มครองมิให้เกิดการทำลายทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการใช้ประโยชน์ที่ดินดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ส่งผลให้สูญเสียทรัพยากรที่ทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือธรรมชาติที่มีอาจเรียกคืนได้ เช่น ในกรณีของเมืองเก่าอยุธยาอาจถูกเพิกถอนจากการเป็นมรดกโลกอันจะส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการท่องเที่ยวและภาพลักษณ์ของประเทศไทย แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาภายใต้กรอบของผังเมืองรวม แต่ด้วยเหตุที่ผังเมืองรวมเป็นเพียงการชี้นำการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยทั่วไป เพื่อมุ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นย่าน อาทิจานพาณิชย์กรรม ย่านที่อยู่อาศัย

ย่านเกษตรกรรม ทำให้ไม่มีรายละเอียดเชิงลึกที่จะควบคุมการพัฒนา ดังเช่นปรากฏการณ์ที่มีตึกสูง บดบังศาสนสถาน มีการทำลายอาคารที่ทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือมีการสร้างอาคารริมทะเล หรือแม่น้ำ

ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เป็นภาระสะท้อนให้เห็นภาพชัดเจนว่าการใช้ผังเมืองรวมอาจเพียงพอต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ลักษณะกว้าง ๆ ซึ่งไม่น่าจะเพียงพอต่อการจัดระเบียบและสร้างความสวยงามให้แก่พื้นที่ได้ และโดยเหตุที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยผังเมืองเฉพาะ และได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง แผนผังและโครงการการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ซึ่งเป็นหลักการผังเมืองในระบบสากลที่สามารถจะนำมาใช้เสริมผังเมืองรวมเพื่อแก้ไขปัญหาจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้ เนื่องจากช่วยปรับโครงสร้างการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้เกิดความสวยงามเป็นระเบียบ และสอดคล้องกับบริบทของลักษณะเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม มีความเป็นระเบียบ และสวยงามสมประโยชน์ของการใช้พื้นที่ หรือหากจะมีโครงการพัฒนาใดก็สามารถที่จะพัฒนาได้ตามกรอบของผังเมืองเฉพาะที่มีความต่อเนื่อง

ที่เป็นปัญหาก็คือแม้ว่าจะมีหลักการนี้ในกฎหมายผังเมือง แต่การจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยจนถึงขั้นนำมาใช้บังคับทั้ง ๆ ที่กรมโยธาธิการและผังเมือง มีความพยายามที่จะให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นในหลายพื้นที่ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเป็นผังที่เน้นการควบคุมและพัฒนาซึ่งมีรายละเอียดและองค์ประกอบมาก มีขั้นตอนดำเนินการซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณในการพัฒนา การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเกี่ยวข้องกับการควบคุมลักษณะอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเคร่งครัด รวมทั้งมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ พร้อมทั้งต้องมีการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันยังไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ทั้ง ๆ ที่พื้นที่บางแห่งสมควรที่จะต้องมีการดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น ย่านประวัติศาสตร์ หรือ ย่านเมืองเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์เหมาะที่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น ย่านเมืองเก่าพระนครศรีอยุธยา เมืองเก่าสุโขทัย ศรีสชนาลัย ซึ่งเป็นมรดกโลก เมืองเก่าจังหวัดน่าน ย่านเมืองเก่าจังหวัดลำพูน ย่านเมืองเก่าจังหวัดเชียงใหม่ ย่านเมืองเก่าภูเก็ต เป็นต้น หรือย่านแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ที่สวยงามตามป่า ภูเขา หรือทางทะเล โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีลักษณะเป็นเกาะจะได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่สร้างสามารถสร้างรายได้มหาศาล อาทิ เกาะช้าง เกาะพะงัน เกาะเต่า เกาะภูเก็ต เกาะพีพี เกาะหลีเป๊ะ เป็นต้น

การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำเอาการจัดทำผังเมืองเฉพาะมาใช้กับพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีความเหมาะสมในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อชี้ให้เห็นว่าการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถจะทำได้เป็นรูปธรรมโดยมีการจัดทำกฎหมายรองรับ สำหรับพื้นที่ที่การวิจัยเลือกให้เป็นพื้นที่ศึกษาที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมอย่างมากจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯของประเทศ จึงกำหนดให้เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเป็นเกาะมีทะเลรอบเกาะที่สวยงามยังคงความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนบกและในทะเล พื้นที่นั้นก็คือพื้นที่ชุมชนเกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด เนื่องจากเกาะช้างเป็นพื้นที่ที่รัฐส่งเสริมเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญในระดับประเทศ มีความโดดเด่นและมีความหลากหลายทั้งด้านการพัฒนาและอนุรักษ์ มีอัตลักษณ์หรือเอกลักษณ์เฉพาะของชุมชนสูงได้รับการยกย่องว่ามีความงดงามทางธรรมชาติ ทางศิลปกรรม ทางสถาปัตยกรรมสมควรที่จะส่งเสริมเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติและมีปัญหาในเรื่องการใช้ประโยชน์พื้นที่บนเกาะที่ไม่เป็นระเบียบทำให้คุณค่าความสวยงามและการใช้ประโยชน์ลดลงซึ่งหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ ก็จะทำให้คุณค่าแห่งความสวยงามต่อเกาะช้างได้ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาเร่งด่วนในการนำเอาหลักการผังเมืองเฉพาะมาใช้ จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการวิจัยเพื่อการจัดทำรูปแบบผังเมืองเฉพาะเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายฉบับรองรับ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาและวิจัย เรื่อง “กฎหมายฉบับเพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง” เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวมานั้น การวิจัยให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายฉบับเพื่อให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง เพื่อให้เป็นต้นแบบของกฎหมายสำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ท่องเที่ยวของชุมชนเกาะช้างและพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลอื่นของประเทศได้

ในการวิจัยได้กำหนดประเด็นการศึกษาและวิจัย ดังต่อไปนี้

- 1) หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ

หลักการ

- (1) หลักการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land use planning)

การบริหารการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีความสำคัญ เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงต้องใช้อย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ

ประโยชน์หลายด้านพร้อมกันไป คำนึงถึงลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และสุดท้ายมุ่งให้การใช้ที่ดินสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรโดยส่วนรวม ซึ่งหลักการการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง 4 แนวคิด คือ

(1.1) แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood Concept)

การสร้างพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ นับเป็นเป้าหมายสำคัญของการผังเมือง ดังนั้นจะปรากฏแนวคิดของนักวิชาการด้านผังเมืองที่จะสร้างย่านหรือละแวกบ้านให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน หมายถึงแนวคิดการออกแบบชุมชนโดยอิงความสัมพันธ์ในการจัดบริการสาธารณะกับการอยู่อาศัยให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน โดยใช้ระบบถนนในการเชื่อมโยง เพื่อให้มีการสัญจรในการใช้กิจกรรมด้วยความรวดเร็ว

แนวคิดนี้ใช้จัดทำโครงการพัฒนาตามผังเมืองโดยแบ่งเมืองออกเป็นชุมชนย่อยในแต่ละชุมชนต่างก็มีศูนย์กลางย่อย มีโรงเรียน ร้านค้า ที่พักผ่อนหย่อนใจเป็นศูนย์กลางชุมชน มีถนนล้อมรอบเป็นขอบเขตของย่าน โดยจะอยู่ในรัศมีให้บริการสาธารณะ แนวคิดนี้มุ่งกระจายความเจริญจากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนอื่นของเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน สำหรับการทำให้จัดทำผังเมืองเฉพาะจะนิยมใช้แนวคิดนี้เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะและการอยู่อาศัยในย่านเดียวกันเพื่อลดการเดินทางและนิยมออกแบบถนนให้มีขนาดเล็กเพื่อทำให้เกิดสัญจรที่กระทบต่อความเป็นย่านที่น้อย ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(1.2) แนวคิดเมืองแบบกระชับ (Compact City Concept)

แนวคิดเมืองแบบกระชับ หมายถึง การกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินในศูนย์กลางเมืองและบริเวณโดยรอบให้มีการใช้ประโยชน์มากที่สุด เพื่อมิให้เมืองมีการขยายตัวออกไป อันจะส่งผลต่อการประหยัดในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่ง ทิศทางของการผังเมืองมีการกล่าวถึงแนวคิดเมืองแบบกระชับ เพื่อมุ่งหวังเมืองมีการใช้ที่ดินในเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุด มิให้เมืองกระจายตัวออกไป ทั้งนี้ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถกำหนดให้เมืองมีความกระชับด้วยการกำหนดการใช้ที่ดินนอกจากนั้นจะมีการกำหนดเป้าหมายของเมือง การพัฒนาเมือง การบริหารการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และต้องการแก้ปัญหาเมืองที่มีการกระจายตัวอย่างไร้ระเบียบ โดยหลักการนี้เสนอรูปแบบการสัญจรที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันจะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเมืองแบบกระชับ อีกทั้งเน้นพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน ซึ่งจะพัฒนาจากศูนย์กลาง (City Town) ให้มีความพร้อมมากที่สุด ทั้งนี้จะมุ่งทำให้เมืองมีการใช้ที่ดินในบริเวณศูนย์กลางให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่า ลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว ส่งเสริมให้ใช้จักรยานและเดินเท้า เพิ่ม

พื้นที่สีเขียว จัดให้มีสถานที่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนมาใช้พื้นที่ร่วมกันและมีการใช้พื้นที่แบบผสมผสาน ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(1.3) แนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Concept)

กระบวนการผังเมืองนอกจากจัดทำผังเมืองในเชิงเอกสารและข้อกำหนดแล้ว การปฏิบัติตามผังเมือง ได้แก่ การควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองหรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เมืองสวยงามนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้การฟื้นฟูเมือง หมายถึง การดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ด้วยการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้บริเวณที่เคยเสื่อมโทรมสามารถกลับมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้น โครงการเพื่อพัฒนาเมืองหรือการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เสื่อมโทรมรวมทั้งมาตรการอื่นที่สำคัญ คือ การจัดรูปที่ดิน (land readjustment) ด้วยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง (public - private partnership) รวมทั้งมาตรการควบคุมให้เป็นไปตามผังด้วยการจัดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) ซึ่งมาตรการนี้พบในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Zoning Ordinance นอกจากนั้นยังพบลักษณะคล้ายกันในสหราชอาณาจักรที่ไม่ได้บัญญัติ Zoning Ordinance แต่หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะศึกษาทั้งข้อดีข้อเสียของการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีกฎหมายทำหน้าที่ป้องกันดูแลให้เป็นไปตามแผนพัฒนา (Structure Plan) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 20) รวมทั้งการพัฒนาให้เป็นไปตามผังด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีขั้นตอนจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) หรือจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินหรือจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองหรือจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามผังด้วยการก่อสร้างให้เป็นไปตามผังเมือง อาทิ ก่อสร้างถนน ปรับปรุงภูมิทัศน์ บำรุงรักษาอาคาร สร้างสวนสาธารณะ เป็นต้น จึงสรุปได้ว่าการพัฒนาเมืองให้สวยงามจะต้องมีการทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 5) ดังนั้น จึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(1.4) แนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan Concept)

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ซึ่งผังเมืองเฉพาะเป็นผังกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะจะมีผลต่อบประมาณแผ่นดิน ที่ต้องจัดสรรให้

เพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน และเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการที่ระบุในผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นผังที่ทำให้มีการปฏิบัติตามที่กำหนดนโยบาย จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือข้อกำหนดเข้ามาประกอบเป็นผังเมืองเฉพาะซึ่งถือเป็นแผนพัฒนาทางด้านกายภาพ ดังนั้นผังเมืองเฉพาะจะบอกรายละเอียดและชนิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดและลักษณะของอาคาร กำหนดความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดินและกำหนดปริมาณของที่จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทด้วย ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความเกี่ยวพันในการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจนี้มีความสำคัญต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเนื่องจากเป็นการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีผลต่องานด้านผังเมือง เนื่องจากผังเมืองเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participate Principle)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญต่อการจัดทำผังเมืองเนื่องจากการทำผังเมืองเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในแง่ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและผู้ใช้ประโยชน์จึงเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งในการผังเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดการยอมรับผังเมือง (สุวัฒนา ธาดานิติ, 2543 : 89-95) การกำหนดนโยบายด้านผังเมืองแล้วนำมาสู่การพัฒนา เช่นการสร้างถนนมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองแต่ก็อาจเกิดข้อขัดแย้งได้ หากประชาชนยังไม่ทราบข้อมูลและหวาดระแวงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นแนวทางป้องกันความขัดแย้งในการพัฒนาเมือง ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นหลักการมีส่วนร่วมจึงเป็นหลักการที่การวิจัยนี้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัยเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์

(4) หลักกรรมสิทธิ์ (Property Right Principle)

หลักกรรมสิทธิ์ เป็นหลักการที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของในอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินที่ถือครอง เป็นหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ได้รับรองหลักกรรมสิทธิ์ไว้ในมาตรา 37 “วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และวรรคสอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” สำหรับเนื้อหาของหลักกรรมสิทธิ์นั้นเป็นสิทธิที่จะถือเอาและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างสมบูรณ์ หลักกรรมสิทธิ์จึงเป็นการรับรองให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่พอใจและหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้เต็มตามความสามารถของตน ซึ่งก็ย่อมหมายถึงการยึดถือเอาทรัพย์สินนั้นไว้ การใช้ประโยชน์หรือได้รับดอกผลจากทรัพย์สินนั้น อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้กรรมสิทธิ์สามารถถูกรอนสิทธิได้ เช่น การเวนคืน การโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น หลักกรรมสิทธิ์จึงได้รับการรับรองในฐานะเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ และมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจโดยตรงเพราะการจัดทำผังเมืองอาจจะมีส่วนกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถือครองอยู่ ดังนั้น จึงเป็นหลักการที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์

(5) หลักการเวนคืน (Expropriation Principal)

การเวนคืน หมายถึงการเอาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนไปใช้ประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากเป็นการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจึงต้องมีบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนไป จึงอาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบังคับเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน การใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งการผังเมืองบางครั้งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเวนคืนที่ดิน ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

ทฤษฎี

(1) ทฤษฎีด้านการผังเมือง

ทฤษฎีด้านการผังเมืองจะวางระบบเมืองในหลายรูปแบบตามลักษณะภูมิประเทศหรือตามสภาพของชุมชน ในงานวิจัยนี้มีทฤษฎีด้านการผังเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับที่จะนำมาศึกษาและวิจัยเพื่อประกอบการวิเคราะห์สำคัญ 3 ทฤษฎี ดังต่อไปนี้

(1.1) ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบศูนย์กลางเดี่ยว (Concentric Zone)

ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเมือง ซึ่งหากมีสภาพที่เป็นเมืองขนาดเล็ก ควรมีศูนย์กลางหลักเดี่ยวแล้วกระจายตัวการใช้ประโยชน์ในดินไปรอบเมืองเป็นลักษณะวงกลม ซึ่งศูนย์กลางของเมืองจะเรียกว่าศูนย์กลางพาณิชยกรรมหลัก ส่วนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น อาทิ การอยู่อาศัยจะกระจายออกมาโดยรอบของศูนย์กลางเมือง (Susan S. Fainstein, Scott Compbell, 1996, pp.1-19) ซึ่งในการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถนำทฤษฎีนี้ไปใช้ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(1.2) ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei)

การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเมืองจะมีหลายศูนย์กลาง แม้ว่าจะมีศูนย์กลางหลักในกลางเมือง (Central Business District: CBD) แต่ก็จะมีการกระจายศูนย์กลางรองกระจายไปทั่วเมือง เพื่อลดการเดินทาง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 10) ซึ่งในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะสามารถเลือกใช้การจัดทำผังเมืองให้เมืองมีแบบหลายศูนย์กลางก็ย่อมจะเป็นประโยชน์หากลักษณะพื้นที่มีกระจายตัว เพื่อตอบสนองต่อประชาชนที่มีการตั้งถิ่นฐานที่มีภูมิประเทศในลักษณะกระจายตัว จะไม่ต้องประสบปัญหาการเข้าสู่ศูนย์กลางชุมชนเพียงแห่งเดียว ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(1.3) ทฤษฎีอุทยานนคร (Garden Cities)

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการผังเมืองที่เน้นการสร้างความสะดวกสบายน่าอยู่ของเมือง (เอเบเนสเซอร์ โอเวิร์ด, 2539, หน้า 20) โดยทฤษฎีอุทยานนคร มีเป้าหมายสร้างเมืองที่มีความสวยงามโดยสร้างพื้นที่สีเขียว เพื่อให้เมืองที่มีสภาพแวดล้อมดีแบบชนบท ดังนั้นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะย่อมนำทฤษฎีนี้มาประยุกต์เพื่อให้มีการจัดระบบเมืองให้มีความน่าอยู่ ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(2) ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law)

รัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมหรือควบคุมความต้องการของปัจเจกชนให้ใช้สิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่รบกวนผู้อื่น แต่ในขณะที่เดียวกันกฎหมายที่ออกมาต้องสร้างภาระต่อประชาชนน้อยที่สุด (ปกรณ นิลประพันธ์, 2548, หน้า 4) แนวคิดของกฎหมายมหาชนตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ภายใต้อำนาจ โดยผู้ใช้อำนาจต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งจะต้องใช้อย่างเหมาะสม ภายใต้กรอบ 3 ประการ คือ ต้องมีความเหมาะสม ต้องมีความจำเป็น และต้องมีสมดุลและไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินควร จึงต้องควบคุมการตรากฎหมายของ

หน่วยงานราชการ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบกฎหมายที่จะมีขึ้นว่าไม่เพิ่มภาระของรัฐมากเกินไป ความจำเป็นหรือเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยที่กฎหมายจะมีลำดับศักดิ์สูงสุดคือ รัฐธรรมนูญเป็นฐานของกฎหมายลำดับศักดิ์ที่ต่ำลงมาคือพระราชบัญญัติ เป็นฐานของกฎหมายลำดับศักดิ์รองลงมาคือพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎ ซึ่งในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะนั้นมีความสำคัญที่จะต้องกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามที่กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าหรือเท่ากันกำหนดไว้ นอกจากนี้การใช้เพื่อตีความและการยกเลิกกฎหมายรวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ ทฤษฎีกฎหมายว่าด้วยลำดับศักดิ์กฎหมายจึงมีความสำคัญที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการวิจัยนี้

2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีผังเมืองเฉพาะ

ความสำคัญของการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีผังเมืองเฉพาะ ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามที่กำหนดไว้โดยผังเมืองรวมนั้นได้ส่งสร้างปัญหาอื่น ๆ ตามมาให้เป็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เช่น ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ ปัญหาความแออัด ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาการจราจร ฯลฯ และสภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีผังเมืองเฉพาะสภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีผังเมืองเฉพาะสภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการไม่มีผังเมืองเฉพาะพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลที่มีทรัพยากรทางทะเลที่เอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่จะติดตามมาในอนาคต โดยการศึกษาและวิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นด้วยการนำเอาพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลเกาะช้าง จังหวัดตราด ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาที่มีธรรมชาติงดงาม แต่มีการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นระเบียบ ปราศจากการควบคุม มีการใช้รูปทรงทางสถาปัตยกรรมที่ขัดแย้งกับสภาพพื้นที่ มีการก่อสร้างบดบังทัศนียภาพ ทั้งที่พื้นที่นี้อยู่ในเขตผังเมืองรวมจังหวัดตราด โดยในผังดังกล่าวกำหนดให้เกาะช้างเป็นพื้นที่ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรืออยู่อาศัยเป็นหลัก แต่ผู้ครอบครองที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายอาศัยช่องว่างของผังเมืองที่มีการควบคุมอย่างกว้าง ๆ ไปแสวงหาประโยชน์ด้วยการก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการพาณิชย์สำหรับการท่องเที่ยว แต่ขาดความรู้ในการก่อสร้างหรือใช้อาคารหรือจัดการความเหมาะสมของพื้นที่ที่จะใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพของพื้นที่จึงมีการก่อสร้างอาคารสำหรับบริการนักท่องเที่ยวที่ขัดแย้งและไม่สวยงาม การวิเคราะห์เช่นนี้ย่อมชี้ให้เห็นปัญหาว่าถ้าผังการใช้ผังเมืองรวมอย่างเดี๋ยวกไม่เหมาะสม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อให้มีการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาอย่างมีประสิทธิ ด้วยการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินเป็น

ประเภทต่าง ๆ และรูปลักษณะของอาคาร ความสูงที่ไม่บังคับทัศนียภาพ มิฉะนั้นจะไม่สามารถรักษาพื้นที่ที่มีความงามทางธรรมชาติให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนสืบไป (ระหัตร์ โจรณประดิษฐ์, 2549, หน้า 83-87 แต่หากปล่อยให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ ที่ไม่มีการจัดทำผังเฉพาะที่เหมาะสมกับพื้นที่แล้วในอนาคตก็จะกลายเป็นพื้นที่ที่เสื่อมสภาพความสวยงามลงไปได้ ดังนั้นการวิจัยและวิเคราะห์จะชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบที่เกาะช้างได้รับในปัจจุบันที่จะนำไปสู่การจัดทำผังเมืองเฉพาะ

สถานการณ์วิกฤติลักษณะเช่นเดียวกับเกาะช้างสามารถเกิดขึ้นได้อีกหลายแห่งทั่วประเทศ ผู้วิจัยจึงเกรงว่าหากขึ้นปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปในไม่ช้าประเทศไทยที่สวยงามด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่ยาวนานจะถูกทำลายจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ขาดความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยมีแนวคิดในการจัดทำวิทยานิพนธ์เพื่อให้การผังเมืองบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้มีความสวยงามน่าอยู่ ด้วยการศึกษานำไปให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

3) การจัดทำผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ

การผังเมืองในต่างประเทศได้มีพัฒนามานานและประสบความสำเร็จทำให้ชุมชนมีความเป็นระเบียบสวยงามน่าอยู่ ดังนั้นหากนำแบบอย่างจากประเทศที่มีพัฒนาด้านการผังเมืองสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย จึงสมควรนำมาเป็นแนวทางในกฎหมายผังเมืองของ ของ 4 ประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ สหราชอาณาจักร (กฎหมายผังเมือง : Town and Country Planning Act 1990) สหรัฐอเมริกา (กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน : The Standard Zoning Enabling Act of 1926) และ (กฎหมายแม่แบบเพื่อให้อำนาจในการวางผังเมือง : The Standard Planning Enabling Act of 1928) สาธารณรัฐสิงคโปร์ (กฎหมายผังเมือง : The Planning Act of 1990) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (ประมวลกฎหมายผังเมือง : Code de l'urbanisme 2003) สำหรับการพิจารณาเปรียบเทียบมี 5 ประเด็น ได้แก่ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ ด้านโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ด้านองค์กรดำเนินการ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และด้านรูปแบบกฎหมายเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ โดยมีเหตุผลในการเลือกกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นต้นแบบของกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย ซึ่งหลักกฎหมายด้านการผังเมืองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ส่วนใหญ่จะนำแนวทางจากหลักการแห่งกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร สำหรับเหตุผลที่เลือกศึกษากฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกาเนื่องจากหลักการเกี่ยวกับการควบคุมย่าน การออกแบบภูมิทัศน์เมืองและสาระหลายประการของกฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกา ได้มีการ

นำมาใช้ในกฎหมายผังเมืองของไทยด้วย ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษากฎหมายผังเมืองของสหรัฐอเมริกา

สำหรับเหตุผลที่เลือกศึกษากฎหมายฝรั่งเศส เนื่องจากพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในระบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าและได้รับการยอมรับในระดับสากล นอกจากนี้กฎหมายผังเมืองซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนและมีการพัฒนาในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมาอย่างยาวนาน อีกทั้งระบบผังเมืองของฝรั่งเศสได้รับการยอมรับว่าได้รังสรรค์เมืองให้มีความสวยงามน่าอยู่

สำหรับเหตุผลในการศึกษากฎหมายผังเมืองสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น พบว่าพัฒนาการด้านผังเมืองของประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์มีช่วงเวลาพัฒนาใกล้เคียงกัน มีรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว มีสภาพภูมิศาสตร์ในแถบเอเชียและลักษณะพหุสังคมเหมือนกัน แต่สาธารณรัฐสิงคโปร์มีพัฒนาการด้านผังเมืองที่ก้าวหน้ามาก อีกทั้งแนวคิดของสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็ใช้หลักกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักรเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่สามารถประยุกต์มาใช้ให้เหมาะสมกับสังคมตนเองได้ดี

จากที่ได้กล่าวถึงเหตุผลของการวิเคราะห์กฎหมายผังเมืองของ 5 ประเทศนั้น จะได้วิเคราะห์หลักกฎหมายต่างประเทศใน 5 ประเด็น คือ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์การดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและรูปแบบการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

4) โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวเกาะช้าง

การจัดทำผังเมืองเฉพาะจะมีผลผลิตในรูปแบบเอกสาร โดยเอกสารดังกล่าวจะมีโครงสร้างประกอบด้วยข้อมูลทางวิชาการ แผนที่แผนผังเพื่อแสดงเขตและแสดงพื้นที่ควบคุมและพัฒนา และมีรายละเอียดที่เรียกว่า "ข้อกำหนด" ที่ชี้ถึงมาตรการควบคุมอาคาร การพัฒนาโครงการในพื้นที่ การอนุรักษ์พื้นที่หรืออาคารหรือการแสดงที่โล่ง แสดงการจัดระเบียบการใช้ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กล่าวโดยสรุปรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะว่าจะมีเนื้อหาสาระอย่างไร จะมีสองส่วนคือ ข้อมูลวิชาการกับข้อกำหนดที่เป็นส่วนบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

สาระของโครงสร้างหรือองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะที่ปรากฏใน 4 ประเด็นหลักคือ วัตถุประสงค์ องค์การดำเนินการ การกระบวนกรและผลกระทบที่จะเกิด โดยวัตถุประสงค์จะพบในเป้าหมายของผังเมืองที่ต้องการเป็นเมืองน่าอยู่ มีความสวยงามเป็นระเบียบเป็นเมืองอนุรักษ์เพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น ด้านองค์การดำเนินการเป็นการบอกถึงฐานะของหน่วยดำเนินการและอำนาจหน้าที่การจัดทำ ทั้งที่จัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะราชการส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ รวมทั้งแสดงถึงผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการทั้งภาครัฐและเอกชน

สำหรับกระบวนการจะกล่าวถึงการจัดทำผังเมืองเฉพาะ การประชุมประชาชน การพิจารณาในระดับกรมฯ ในด้านวิชาการ การอนุมัติผังเมืองเฉพาะในแต่ละขั้นตอน การคัดค้านผังเมืองเฉพาะ จนถึงขั้นตอนการออกกฎหมาย สำหรับผลกระทบจะส่งออกในรูปของพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเมื่อมีการใช้บังคับจะส่งผลทั้งด้านลบและบวกต่อชุมชน

นอกจากนี้ โครงสร้างของการจัดทำผังเมืองเฉพาะยังรวมถึงสาระสำคัญหลัก 5 ประการที่เป็นองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คือ

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ
- (3) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ อาทิ แผนผังการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่ที่มีคุณค่า เป็นต้น
- (4) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผัง
- (5) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

โดยสาระของผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและพัฒนาพื้นที่ในทุกมิติ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากพิจารณาโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะตามหลักวิชาการผังเมืองสามารถแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ ได้แก่ ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ในปัจจุบัน ข้อมูลสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา ซึ่งจะแสดงในรูปแผนที่ แผนผัง ส่วนที่สอง คือ ข้อกำหนดที่เป็นรายละเอียดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ในส่วนนี้เป็นส่วนที่สำคัญที่สุด เพราะจะเป็นส่วนของข้อบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามซึ่งจะมีผลหรือมีโทษทางกฎหมาย ซึ่งจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ทั้งในลักษณะการก่อสร้าง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง รวมทั้งการรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคาร การใช้ที่ว่างหรือที่โล่ง การอนุรักษ์อาคารที่ทรงคุณค่า

การจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ศึกษาจะมีสาระสำคัญที่เป็นรายละเอียดในด้านการควบคุม บริเวณพื้นที่ การพัฒนาสาธารณูปโภคเพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการควบคุมและพัฒนาได้ตามเป้าหมายของผังเมืองเฉพาะ

5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

การวิเคราะห์ที่การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญในการหาคำตอบตามประเด็นวิจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง เพื่อเป็นต้นแบบของกฎหมายสำหรับจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงามและน่าอยู่ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น การวิจัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผลกระทบจากการไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของพื้นที่ชุมชนเกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด
5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของพื้นที่ชุมชนเกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด

3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาและวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตเนื้อหาสำหรับจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ

- 1) หลักการแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land use planning) ประกอบด้วย แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood Concept) แนวคิดเมืองแบบกระชับ (Compact City Concept)

แนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Concept) แนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan Concept)

2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participate Principle) หลักกรรมสิทธิ์ (Property Right Principle) และหลักการเวนคืน (Expropriation Principle)

3) ทฤษฎีด้านการผังเมือง ได้แก่ ทฤษฎีแบบศูนย์กลางเดียว (Concentric Zone) ทฤษฎีแบบหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei) และทฤษฎีอุทยานนคร (Garden Cities)

4) ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law)

กฎหมายไทย

- 1) พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
- 2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542
- 3) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- 5) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 6) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 7) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

พ.ศ. 2504

กฎหมายต่างประเทศ

- 1) สหรัฐอเมริกา
 - The standard Zoning Enabling Act of 1922
 - The standard Planning Enabling Act of 1928
- 2) สหราชอาณาจักร
 - Town and Country Planning Act 1990
- 3) สาธารณรัฐสิงคโปร์
 - The Planning Act of 1990
- 4) สาธารณรัฐฝรั่งเศส
 - Code de l'urbanisme 2003

ประเด็นวิเคราะห์

การศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ มีประเด็นวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อจำกัดของการใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการเมือง
- 2) ปัญหาอุปสรรคของการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง
- 3) กฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ
- 4) รูปแบบของผังเมืองเฉพาะในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวสำหรับประเทศไทย
- 5) กฎหมายต้นแบบซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนและลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยผู้กำหนดนโยบายด้านผังเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านผังเมืองเฉพาะของกรมโยธาธิการและผังเมือง นักกฎหมายและนักวิชาการด้านผังเมือง ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชน

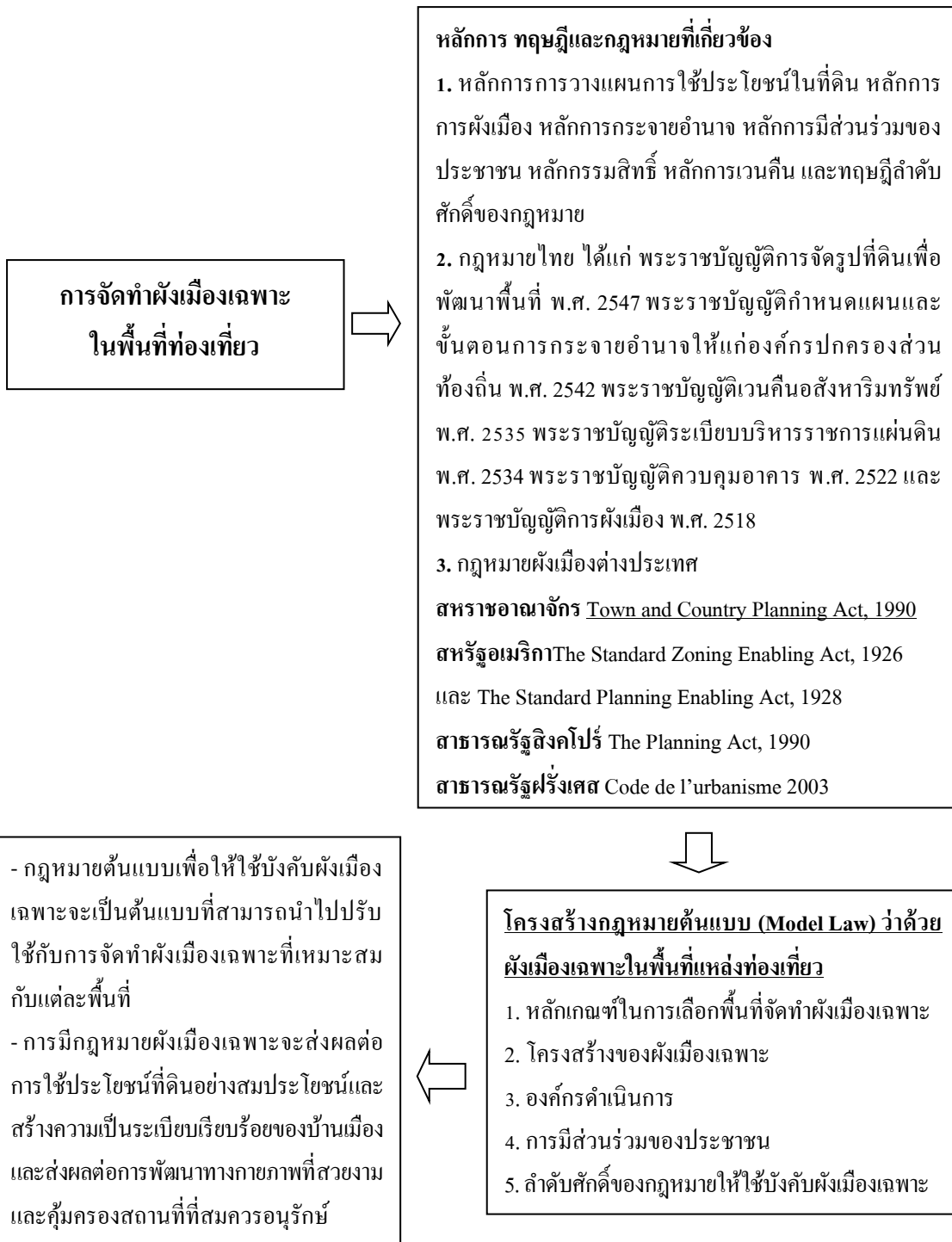
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

ขอบเขตพื้นที่ศึกษา คือ เกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีธรรมชาติงดงาม เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ ซึ่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว ปัจจุบันพื้นที่ของเกาะช้างมีปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เป็นระเบียบ ขาดความสวยงาม

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework)

จากสภาพปัญหาที่ประเทศไทยมีกฎหมายผังเมืองใช้บังคับแต่ก็เป็นการกำหนดการใช้พื้นที่ของประเทศในลักษณะกว้าง ๆ ซึ่งในบางพื้นที่เช่นพื้นที่ท่องเที่ยวไม่มีความเหมาะสมเพราะเป็นพื้นที่ที่ควรจะมีการกำหนดรายละเอียดการใช้ประโยชน์ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองก็มีบทบัญญัติให้จัดทำเป็นผังเมืองเฉพาะได้แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใดของประเทศ การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะจัดทำแบบอย่างของการจัดผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลเพื่อชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะและสามารถจะสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่พื้นที่นั้น โดยการนำเอา หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ รูปแบบและกฎหมายของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบรองรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะ (ดูภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



การจัดการผังเมืองเฉพาะ
ในพื้นที่ท่องเที่ยว



หลักการ ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. หลักการการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน หลักการ การผังเมือง หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน หลักกรรมสิทธิ์ หลักการเวนคืน และทฤษฎีลำดับ คัดค้านของกฎหมาย
2. กฎหมายไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อ พัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
3. กฎหมายผังเมืองต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร Town and Country Planning Act, 1990
 สหรัฐอเมริกา The Standard Zoning Enabling Act, 1926
 และ The Standard Planning Enabling Act, 1928
 สาธารณรัฐสิงคโปร์ The Planning Act, 1990
 สาธารณรัฐฝรั่งเศส Code de l'urbanisme 2003



โครงสร้างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วย
ผังเมืองเฉพาะในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว

1. หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะ
2. โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ
3. องค์กรดำเนินการ
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน
5. ลำดับศักดิ์ของกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ



- กฎหมายต้นแบบเพื่อให้ใช้บังคับผังเมือง เฉพาะจะเป็นต้นแบบที่สามารถนำไปปรับ ใช้กับการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่เหมาะสม กับแต่ละพื้นที่
- การมีกฎหมายผังเมืองเฉพาะจะส่งผลต่อ การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสมประโยชน์และ สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และส่งผลต่อการพัฒนาทางกายภาพที่สวยงาม และคุ้มครองสถานที่ที่สมควรอนุรักษ์

ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวจะต้องมีกฎหมายผังเมืองเฉพาะ โดยมีโครงสร้างของกฎหมายที่จะเป็นต้นแบบเพื่อให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ จะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม มีการพัฒนาอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งมีมาตรการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์กรดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชน และลำดับศักดิ์ของกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

5. คำถามการวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามการวิจัย ดังนี้

1. หลักการ ทฤษฎี และวิธีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นอย่างไร
2. ความจำเป็นและความสำคัญที่แหล่งท่องเที่ยวจะต้องมีผังเมืองเฉพาะ เป็นอย่างไร
3. ข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคทางกฎหมายของการจัดทำและใช้บังคับผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเป็นอย่างไร
4. โครงสร้างและกฎหมายของผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศเป็นอย่างไร
5. สภาพการณ์แห่งปัญหาของพื้นที่ศึกษาและผลกระทบจากการ ไม่มีผังเมืองเฉพาะเป็นอย่างไร
6. โครงสร้างองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวประกอบด้วยอะไรบ้าง
7. องค์ประกอบของกฎหมายผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวประกอบด้วยอะไรบ้าง
8. กฎหมายผังเมืองเฉพาะที่จะเป็นต้นแบบสำหรับการจัดทำกฎหมายผังเมืองเฉพาะที่เหมาะสมสำหรับแต่ละพื้นที่ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำอย่างไร ควรมีองค์กรใดเป็นผู้ดำเนินการ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนลำดับศักดิ์ของกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะควรเป็นอย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คำตอบที่ได้จากการวิจัยคือ กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดระเบียบที่มีรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะด้านการควบคุมความสูงอาคาร การจัดระเบียบการใช้สีของหรือรูปทรงทางสถาปัตยกรรม การควบคุมพื้นที่รुकล้ำริมคลอง การจัดระบบที่โล่ง การจัดระบบทางสาธารณะลงสู่ชายหาด การจัดระเบียบที่ว่างริมถนนสายหลัก การควบคุมพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ อาทิ

การระบายน้ำ การจัดเตรียมพื้นที่รับน้ำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้อจำกัดของผังเมืองในอดีต ยังส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมือง ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันจะเกิดประโยชน์ต่อชุมชนเกาะช้าง ซึ่งเป็นแหล่งเที่ยวทางธรรมชาติที่งดงามและสร้างรายได้ให้กับชุมชนอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังเป็นต้นแบบในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อนำไปใช้ในพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นและเป็นแนวทางจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดินด้านอื่น และจะนำไปสู่การปรับปรุงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หมายความว่า การใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการใด ๆ ไม่ว่ากิจการนั้นจะกระทำบนพื้นดินเหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดินและไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือภายนอกอาคาร

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายความว่า การกำหนดการดำเนินกิจกรรมบนพื้นดินตามความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับผังเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ผังเมืองรวมจังหวัด หมายความว่า ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาโดยทั่วไป โดยมุ่งเน้นกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและระบบโครงข่ายคมนาคมเป็นหลัก โดยมีพื้นที่ของผังครอบคลุมทั้งจังหวัด มีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นกฎกระทรวง

ผังเมืองรวมเมือง หมายความว่า ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาโดยทั่วไป โดยมุ่งเน้นกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและระบบโครงข่ายคมนาคมเป็นหลัก โดยมีพื้นที่ของผังครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเจริญที่เป็นศูนย์กลางหลักหรือรองของจังหวัด มีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นกฎกระทรวง

ผังเมืองรวมชุมชน หมายความว่า ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาโดยทั่วไป โดยมุ่งเน้นกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและระบบโครงข่ายคมนาคมเป็นหลัก โดยมีพื้นที่ของผังครอบคลุมพื้นที่ชุมชนเมืองขนาดเล็ก มีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นกฎกระทรวง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า ผังเมืองที่มีสภาพการบังคับโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีรายละเอียดของแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ หมายความว่า การท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับเข้าถึงยังแหล่งธรรมชาติ และแหล่งวัฒนธรรมอย่างมีความรับผิดชอบ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียนรู้ธรรมชาติและตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์ต่อชุมชน

แหล่งท่องเที่ยว หมายความว่า พื้นที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดีหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

เมืองน่าอยู่ หมายความว่า เมืองที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นระเบียบ สภาพแวดล้อมสวยงาม มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสะดวกสบาย ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน

การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน หมายความว่า การพัฒนาเมืองแบบองค์รวมที่มีความสมดุล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นระเบียบ สวยงาม มีความน่าอยู่ มีการดำรงรักษาและป้องกันมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรมต่ออาคาร สถานที่ที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอน

พื้นที่ศึกษา หมายความว่า พื้นที่บางส่วนของเกาะช้างที่กำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และมีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

กฎหมายต้นแบบ (Model Law) หมายความว่า กฎหมายที่จัดทำเป็นร่างเพื่อเป็นต้นแบบ เพื่อให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง