

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การรวมตัวของประชากรจนสามารถตั้งถิ่นฐานกลายเป็นสังคมเมือง และพัฒนาเป็นรัฐ อันถือได้ว่าเป็นพัฒนาการสูงที่สุดของการตั้งถิ่นฐาน โดยรัฐจะมียอดประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ มีประชากร มีพื้นที่หรือดินแดน มีรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหาร และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน สำหรับรัฐสมัยใหม่มีการบริหารที่ยึดหลักการนิติรัฐ โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อต้องการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชน และให้ความสำคัญกับพื้นที่มากเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการตั้งถิ่น โดยในด้านการพัฒนาพื้นที่ย่อมหวังพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังต้องการสร้างความ เป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความสวยงาม ต่อมาพัฒนาการให้มีระบบการผังเมืองมี เป้าหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ที่ดินในภาพรวม หากรัฐต้องการให้เกิดการพัฒนา หรือการควบคุมในรายละเอียดจะต้องใช้เครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผังเมืองเฉพาะ ฉะนั้น ในการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์สำหรับจัดทำ กฎหมายต้นแบบเพื่อให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในแหล่งท่องเที่ยว จึงได้กำหนดการทบทวน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องออกเป็น 12 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 หลักการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Planning Concept)

ส่วนที่ 2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle)

ส่วนที่ 3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participate Principle)

ส่วนที่ 4 หลักกรรมสิทธิ์ (Property Right Principle)

ส่วนที่ 5 หลักการเวนคืน (Expropriation Principal)

ส่วนที่ 6 ทฤษฎีการผังเมืองและทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ส่วนที่ 7 การผังเมืองในประเทศไทย

ส่วนที่ 8 ผังเมืองเฉพาะและการดำเนินการผังเมืองเฉพาะในประเทศไทย

ส่วนที่ 9 หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 10 ระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองต่างประเทศ

ส่วนที่ 11 สภาพพื้นที่เกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด

ส่วนที่ 12 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยแต่ละส่วนมีเนื้อหาที่น่าสนใจ ดังนี้

1. แนวคิดการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Planning Concept)

กระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) เป็นผลจากการเติบโตของชุมชนเมือง ซึ่งกระบวนการเป็นเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่ประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้นทั้งด้านจำนวนและความหนาแน่น บริเวณใดบริเวณหนึ่ง อันเป็นผลทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรเหล่านั้นเปลี่ยนไปสู่วิถีชีวิตแบบเมือง ดังพบการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่จากชุมชนชนบทมาเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น จากรายงานของกรมโยธาธิการและผังเมืองพบว่าในปี พ.ศ. 2558 ชุมชนเมืองในประเทศไทยมีการขยายตัวจาก 2,400 ตารางกิโลเมตร เป็น 2,700 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 1.4 ทำให้ชุมชนเมืองมีความซับซ้อน มีปัญหามากมาย ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและพบว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีการควบคุม จะมีลักษณะปะปนกันไม่เป็นระเบียบ ความแออัดจะกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางและกระจายออกไปรอบนอกชุมชนอย่างไร้ทิศทาง เมื่อชุมชนขยายตัวไปสู่ความเป็นเมือง ปัญหาต่างๆ ก็จะตามมา ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดระเบียบชุมชนเพื่อให้คนในสังคมเมืองมีความสุขในการดำรงชีวิต (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536, หน้า 36; อนุพจน์ พนาพรศิริกุล, 2547, หน้า 10)

1.1 การวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land use planning)

โดยลักษณะทางกายภาพชุมชนจะตั้งอยู่บนพื้นดินซึ่งจะมีการใช้ประโยชน์จากพื้นดินเพื่อประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือเพื่อการนันทนาการ (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, 2552, หน้า 2)

การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นการกำหนดทางเลือกในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้ได้เกิดประโยชน์มากที่สุดสำหรับคนในชุมชนรุ่นต่อไป ในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุดมีแนวทางการพิจารณาด้วยการคำนึงถึงการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับที่ดิน คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์หลายด้านพร้อมกันไป นำหลักการทางนิเวศวิทยามาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการใช้ที่ดิน คำนึงถึงลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน มุ่งเพื่อพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร โดยส่วนรวม (ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2540, หน้า 188)

การวางแผนชุมชนเมืองจึงเป็นการกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินในชุมชนเมืองให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง รวมทั้งปรับสภาพชุมชนเมืองให้นำอยู่ต้องทำตามหลักผังเมือง เพื่อให้ได้รูปแบบและโครงสร้างของชุมชนเมืองและแนวทางปฏิบัติ

โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ โดยประเมินว่ากิจกรรมของโครงการสามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้ (กรมการผังเมือง, 2541, หน้า 14) การผังเมืองจึงเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในระยะยาว ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ของชุมชนเมือง นโยบายเป้าหมาย วัตถุประสงค์และปรัชญาในการวางผังจะเป็นปัจจัยสำคัญ ในการสะท้อนถึงแนวคิดรูปแบบและทิศทางการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน อาทิ การใช้ประโยชน์ที่ดินและระบบบริการโครงสร้างพื้นฐาน

การวางแผนด้านกายภาพ เป็นการนำวิธีเชิงวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับการผังเมือง เพราะงานผังเมืองมีปัญหาซับซ้อนมากมาย ทั้งประเด็นเชิงอุดมคติ แนวคิด เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งการใช้ความคิดเชิงสร้างสรรค์ในการจัดรูปแบบและสุนทรียภาพของเมือง

สำหรับการวางแผนด้านผังเมือง มุ่งกำหนดเป้าหมายความต้องการที่ประสงค์ และกำหนดแบบแผนการดำเนินงานที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย (การเคหะแห่งชาติ, 2541, หน้า 8) โดยขั้นตอนการวางแผนทางผังเมืองโดยสรุปมีขั้นตอนดังนี้

- 1) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
- 2) การศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาพด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม อาคารและสิ่งปลูกสร้าง
- 3) การจัดทำแบบแผนการดำเนินงานเป็นทางเลือก ดำเนินการวางแผนให้เป็นรูปธรรมทางกายภาพ ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ จัดทำแผนงานโครงการในรายละเอียด จัดทำแนวคิดด้านการวางผังเมือง จัดทำเค้าโครงการจัดทำผัง
- 4) การคัดเลือกแบบแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุด เพื่อใช้ในการดำเนินการต่อไป
- 5) การดำเนินการตามแบบแผนการดำเนินงานให้ลุล่วง

พบว่าการวางแผนต้องให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ประชาสังคมกำหนดขึ้น โดยนักผังเมืองต้องจัดทำผังให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดเพื่อสนองประโยชน์ต่อประชาสังคม ทั้งนี้ต้องมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้การวิเคราะห์เปรียบเทียบต้องตั้งอยู่บนหลักการสร้างทางเลือกที่ดีที่สุด โดยภาพรวมจะเป็นการมองถึงกระบวนการตัดสินใจเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมและลดความไม่แน่นอนของทางเลือกเพื่อให้เกิดการยอมรับในทางรูปธรรมในการแก้ปัญหา (การเคหะแห่งชาติ, 2541, หน้า 10)

นอกจากนั้นพบว่าสิ่งที่เมืองที่สวยงามจะต้องมีการสร้างสภาพแวดล้อมของเมือง ทั้งนี้การผังเมืองมีสาขาย่อยอีกคือ การออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของเมือง โดยเป็นการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชน

เมือง (Hertbert Girardet, 2004, p. 157) มีการเน้นคุณภาพ 3 ด้าน คือคุณภาพทางด้านสุนทรียภาพ คุณภาพทางด้านชีวิตของสังคมเมืองและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

1) คุณภาพทางสุนทรียภาพ

หมายถึง รูปทรง 3 มิติ ซึ่งมีความเป็นระเบียบ สวยงาม และทำให้เกิดการจดจำได้ง่าย โดยคำนึงถึงกาลเวลา มีความสอดคล้องกับสถานที่ตั้งและสภาวะแวดล้อม จนเกิดเป็นภาพรวมของพื้นที่ แต่ที่สำคัญการสร้างสรรค์เมืองจะต้องมีความมุ่งมั่นเพื่อให้เมืองมีความสวยงามและน่าอยู่

คุณภาพทางสุนทรียภาพ ประกอบด้วย ความประทับใจทางสายตาที่เกิดจากเส้นสาย และรูปทรง การมีสุนทรียภาพทางสายตา ความสัมพันธ์ระหว่างอาคารกับที่ว่างและภูมิทัศน์ ความสำคัญของสัดส่วนมนุษย์กับสภาพแวดล้อมของเมือง การสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองด้านกายภาพ 3 มิติ การสร้างพื้นที่สาธารณะอย่างมีคุณภาพ จินตภาพของเมืองที่มีเอกลักษณ์และโครงสร้างที่จดจำง่าย เมืองที่เติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างธรรมชาติ ทั้งนี้เมืองมีองค์รวมซึ่งกลมกลืนระหว่างสิ่งที่สร้างใหม่กับสภาพแวดล้อมเดิม การสร้างวิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในอนาคต (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551, หน้า 83-87)

2) คุณภาพชีวิตของสังคมเมือง

หมายถึง การสร้างชุมชนเมืองเพื่อให้นุชนวัยใช้งาน ผู้ออกแบบจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์เพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างเหมาะสม โดยทั่วไปมนุษย์ในสังคมเมืองย่อมต้องการการเข้าถึงสถานที่ได้อย่างสะดวก ต้องการรสชาติที่หลากหลาย ต้องการความตื่นตาตื่นใจ ต้องการความปลอดภัย ฯลฯ ดังนั้นการออกแบบต้องแสดงถึงความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ เช่น อนุรักษ์อาคารต่างยุคต่างสมัยให้สามารถละเล้ากันได้อย่างผสมผสานกลมกลืน การจัดระบบทางเดินเท้าเชื่อมโยงผ่านจุดที่น่าสนใจอย่างต่อเนื่อง สร้างสรรค์พื้นที่เอนกประสงค์สำหรับกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ชุมชนเกิดปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดผลงานการออกแบบที่สนองประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์อย่างแท้จริง สรุปได้ว่า คุณภาพชีวิตของสังคมเมือง ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชน พฤติกรรมของสังคม และการเพิ่มคุณภาพชีวิต (ระหัดร์ โรจนประดิษฐ์, 2549, หน้า 83-87)

3) คุณภาพของสิ่งแวดล้อม

หมายถึง ความรู้ความเข้าใจและการให้ความสำคัญต่อความสบายทางสรีระ และสุขอนามัยของชุมชน เช่น การควบคุมร่มเงา แสงสว่าง ลม อุณหภูมิ ให้พอเหมาะ ปลอดภัยทั้งกลิ่น เสียง สายตา และสัมผัสทางอื่น การป้องกันภัยทางธรรมชาติ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อถนอมไว้ให้ชนรุ่นลูกรุ่นหลาน

คุณภาพของสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติในเมือง คุณภาพของสิ่งแวดล้อมในย่านพักอาศัย การรักษาและฟื้นฟูระบบนิเวศของเมือง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การพลิกฟื้นพื้นที่สูญเปล่าให้กลายเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่า สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงอยู่ของสังคม การค้นคว้าและนำความรู้ใหม่ๆ จากการวิจัยไปประยุกต์ใช้ การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ ที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม การควบคุมรูปทรงของชุมชนให้เกาะกลุ่มกัน ไม่กระจัดกระจาย คุณภาพระหว่างสภาพธรรมชาติกับสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น

การวางแผนชุมชนเมืองหรือการวางผังเมือง (Urban Planning) คือ การปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง การปรับสภาพดังกล่าวของชุมชนเมืองจะต้องมีการจัดทำตามหลักการมิติวางแผน และขั้นตอนของกระบวนการในการวางและจัดทำผัง เพื่อให้ได้รูปแบบ และโครงสร้างของชุมชนเมือง และแนวทางปฏิบัติ ซึ่งคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ โดยประเมินว่ากิจกรรมของโครงการต่างๆ สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้

การสร้างเมืองให้สวยงามจะมีมิติของการวางผัง (Planning Dimensions) โดยมีมิติของการวางผัง (Planning Dimensions) จะต้องประกอบด้วยสาระของกิจกรรม พื้นที่ และระยะเวลา สาระของกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายและการแปลนนโยบายไปสู่แผนงานและโครงการย่อย รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการย่อยที่จะดำเนินการตามลำดับก่อนหลัง

มิติทางด้านพื้นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่ ส่วนมิติทางด้านระยะเวลา ในการวางแผนพัฒนาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต้องพิจารณารูปแบบกรอบการวางแผนโครงการพัฒนาเพื่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างมีระบบ กล่าวคือ การวางแผนระยะยาวในระดับนโยบาย (ประมาณ 20 ปี) จะต้องนำไปสู่การกำหนดแผนระยะกลางแสดงรายละเอียดกิจกรรมของแผนงานและโครงการ และพื้นที่ที่จะพัฒนา (ประมาณ 5-10 ปี) ซึ่งจะวิเคราะห์โครงการและจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะปฏิบัติ (1-2 ปี) รวมทั้งตรวจสอบและประเมินผลดำเนินการ ว่ามีผลที่ได้เป็นไปตามแผนงาน นโยบาย และวัตถุประสงค์เพียงใดหรือต้องปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ใหม่ เนื่องจากข้อมูลเปลี่ยนแปลงไปหรือการปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.2 แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood planning Concept)

แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน เป็นไปตามแนวคิดของนักวิชาการด้านผังเมือง Perry ซึ่งเสนอเมื่อปี ค.ศ. 1926 โดยแนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood Concept) ถูกนำมาใช้ในเป็นแนวคิดหลักในการจัดทำโครงการพัฒนาตามผังเมือง

โดยแนวความคิดนี้จะแบ่งเมืองออกเป็นชุมชนย่อย (Neighborhood Unit) ซึ่งในแต่ละชุมชนต่างก็มีศูนย์กลางย่อยที่มีโรงเรียน ร้านค้า ที่พักผ่อนหย่อนใจเป็นศูนย์กลางชุมชน มีถนนล้อมรอบเป็นขอบเขตของย่าน โดยรัศมีของการให้บริการด้านสาธารณะจากจุดศูนย์กลางประมาณครึ่งไมล์ เป็นการกระจายความเจริญ (Decentralization) จากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนอื่นของเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน (Charles M. Haar, 1959, p. 62) ทั้งนี้ศูนย์กลางชุมชน ควรเป็นโรงเรียนประถม ห้างสรรพสินค้า การบริการทางด้านสังคม สนามเด็กเล่น เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยควรมีประชากรประมาณ 5,000 คน เพื่อให้สัมพันธ์กับบริการด้านสังคม คือ โรงเรียน ย่านพักอาศัย ในแนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood Unit) จะจัดเป็นลักษณะอาคารสงเคราะห์

สามารถพิจารณาข้อดีของทฤษฎีนี้ คือ ให้ผลดีทางด้านสังคมของชาวเมือง เพราะโรงเรียนเป็นศูนย์กลางชุมชน ทำให้มีการพบปะระหว่างครอบครัว มีความสะดวกสบายในการติดต่อโดยการเดิน เพราะเป็นชุมชนขนาดเล็ก ต่อไปเมื่อประชากรมากขึ้นก็ต้องไปสร้างแนวคิดชุมชนละแวกบ้านมากขึ้น

แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (The neighborhood concept) เป็นแนวความคิดที่เป็นแบบธรรมชาติ เช่นเดียวกับลักษณะชุมชนในประเทศไทย ที่มีวัดและโรงเรียนเป็นศูนย์กลางทางด้านสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และศาสนา เช่นเกี่ยวกับประเทศจีน ที่มักจะมีจัตุรัสเป็นศูนย์กลางของการเริ่มค้าขาย วัฒนธรรม ประเพณี โดยจะเห็นความสำคัญของจัตุรัสเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงทำความสะดวกโดยล้างน้ำและขัดพื้นจัตุรัสอย่างสม่ำเสมอ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 15)

ในการดำเนินการเพื่อให้มีละแวกบ้านที่ดี จะมีกลยุทธ์การออกแบบชุมชนละแวกบ้านและย่าน ดังนี้

1) จัดลำดับความสำคัญของถนนด้วยโครงข่ายเส้นทางคมนาคมและทางจักรยาน เพื่อแยกชุมชนย่อยที่เด่นชัด ออกเป็นย่านและจัดให้มีทางเท้าที่สะดวกในการเข้าถึงโรงเรียน ศูนย์กลางพาณิชยกรรมและสวนสาธารณะ เพื่อเน้นความเป็นย่าน ขณะเดียวกันก็ประสานความเป็นชุมชนย่อยให้รวมอยู่ในย่าน

2) กระจายความหนาแน่นของประชากร ซึ่งเป็นการแสดงถึงคุณภาพของชุมชนย่อย ให้มีความหนาแน่นน้อย การพัฒนาพื้นที่ที่มีความหนาแน่นน้อยแบบใหม่นี้ไม่เป็นที่นิยม เพราะว่าการพัฒนาทั้งหมดต้องจัดให้มี หรือต้องสูญเสียค่าที่ดิน โครงการไปในสัดส่วนของพื้นที่สีเขียว ต้นไม้ และโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมต่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

3) ถนนที่มีทางเท้าที่ร่มรื่นส่งเสริมให้เกิดความสะดวกสบายในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นของชุมชน เช่น สวนสาธารณะ ย่านการค้า และที่สำคัญที่สุดคือการเดินเท้าเพื่อไปโรงเรียน

1.3 แนวคิดเมืองแบบกระชับ (Compact City Concept)

ปัญหาการพัฒนาเมืองแบบกระจัดกระจาย (Urban Sprawl) ส่งผลให้เกิดการขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง เกิดปัญหาการเชื่อมโยงในชุมชน ทำให้เกิดปัญหาจราจรเนื่องจากมีการใช้การเดินทางระหว่างพื้นที่มากจนเกินไป หากมีการบูรณาการที่เหมาะสมหรือเชื่อมต่อกับแหล่งกิจกรรมอื่นที่อยู่โดยรอบอย่างสะดวก ย่อมจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองแบบกระชับตามแนวคิด Compact City โดยเน้นให้เมืองมีความหนาแน่นสูง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 30)

แนวคิดการพัฒนาเมืองแบบกระชับ (Compact City) เป็นแนวคิดแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาเมืองแบบกระจัดกระจาย โดยนักผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา นามว่า Jane Jacob ซึ่งเสนอว่าหากมีรูปแบบการสัญจรที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเมืองแบบกระชับ

การพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน ต้องเน้นการพัฒนาจากศูนย์กลาง (City Town) ให้มีความพร้อมมากที่สุด โดยเน้นเรื่องของการทำให้เมืองกระชับ ลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว ส่งเสริมให้ใช้จักรยาน และการเดินเท้า เพิ่มพื้นที่สีเขียวในเมือง มีสถานที่สาธารณะให้คนมาใช้พื้นที่ร่วมกัน (Open space) และมีการใช้พื้นที่แบบผสมผสาน

ตามหลักการเมืองกระชับจะส่งผลให้มีความคุ้มค่าในการลงทุนระบบขนส่งมวลชน เนื่องจากประชาชนตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นกลุ่มก้อนและหนาแน่น ประชาชนมีทางเลือกในการเดินทางหลากหลายรูปแบบทั้งการเดิน การใช้จักรยาน ระบบขนส่งมวลชนหรือแม้แต่รถยนต์ส่วนบุคคล มีความคุ้มค่าในการลงทุนสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เนื่องจากในการลงทุนต่อหนึ่งหน่วยมีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก รัฐและเอกชนมีความคุ้มค่าในการลงทุนด้านกายภาพและบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนก่อสร้างทางเดิน ทางจักรยาน และภูมิทัศน์ถนนที่มีมาตรฐาน หรือแม้แต่การลงทุนของภาคเอกชนในธุรกิจบริการที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน มีโอกาสมากในการพัฒนาเป็นชุมชนซึ่งประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเนื่องจากการอยู่กันอย่างกระชับทำให้เกิดการรู้จักสัมพันธ์แลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้วยกัน

1.4 แนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Concept)

เมื่อผ่านขั้นตอนการวางผังแล้วจะมืองค์กรที่เกี่ยวข้องนำผังเมืองไปปฏิบัติ ซึ่งการนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัติ โดยเริ่มต้นตามลำดับดังต่อไปนี้ คือ กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง การจัดทำผังเมืองรวม การจัดโครงการเพื่อพัฒนาเมือง กำหนดกฎหมายและการดำเนินการที่จะนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัติเช่น กฎหมายการจัดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning) การจัดสรรที่ดิน (land subdivision) การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (urban renewal) สำหรับมาตรการอื่นในยุคใหม่ของการ

ผังเมืองที่สำคัญ คือ การจัดรูปที่ดิน (land readjustment) การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง (public - private partnership) (ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, 2543, หน้า 5; Avis Martin, 1995, p. 26)

การฟื้นฟูเมือง หมายถึง การดำเนินการเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของเมือง อาจกระทำได้โดยการ ขยายพื้นที่เมืองและโดยการเพิ่มความหนาแน่นของประชากร การขยายพื้นที่เมืองซึ่งโดยทั่วไปได้ส่งผลให้ปรับเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรมชานเมืองและย่านอุตสาหกรรม ทั้งนี้จะเป็นผลจากการที่หน่วยงานของรัฐพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควบคุมการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ในขณะที่การเพิ่มความหนาแน่นของประชากรซึ่งโดยทั่วไปเป็นการฟื้นฟูเมืองให้เป็นย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง และย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่น จะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐในการสร้างเสริมประสิทธิภาพของโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการจากที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้การฟื้นฟูเมืองยังครอบคลุมถึงการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ เพื่อให้มีความมั่นคงและปลอดภัยต่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของเมืองในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองขนาดใหญ่โดยทั่วไปในประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มุ่งเน้นการขยายพื้นที่เมืองมากกว่าการเพิ่มความหนาแน่นของประชากร ดังจะเห็นได้จากการมีจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในเขตชานเมืองมากกว่าเขตชั้นใน การพัฒนาในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะส่งผลต่อการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนเมืองขนาดใหญ่ดังกล่าวแล้ว ยังเป็นผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณ ในการขยายโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งยังก่อให้เกิดความจำเป็นในการเดินทางจากที่อยู่อาศัยชานเมือง เข้าสู่แหล่งงานในย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง จนส่งผลต่อปัญหาความเปลี่ยนแปลงด้านพลังงาน ปัญหาการจราจร และมลพิษ จากยานพาหนะอย่างรุนแรงในเขตเมืองชั้นใน ดังนั้นเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว การรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนเมืองขนาดใหญ่โดยทั่วไปในประเทศไทย จึงย่อมจำเป็นต้องการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองชั้นในให้มากยิ่งขึ้น และเป็นไปด้วยความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวโดยทั่วไปจะกระทำโดยการฟื้นฟูเมืองซึ่ง เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานครและเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร นอกจากนี้ยังเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น การฟื้นฟูเมืองถึงแม้ว่าจะถูกกำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐตามที่ระบุแล้ว ยังจำเป็นที่หน่วยงานดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจทางกฎหมายซึ่ง โดย พื้นฐานจะเป็นการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้การให้ได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการพัฒนาและปรับปรุง โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อให้สามารถรองรับจำนวน ประชากรที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ด้วย สภาพการถือครองที่ดินในเขตเมืองชั้นในซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็น แปลงที่ดินขนาดเล็ก จึงมักเป็นข้อจำกัด ต่อการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่เพื่อให้ สามารถรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นได้ การรวบรวมแปลงที่ดินขนาดเล็กเหล่านี้เพื่อให้ เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่อาจกระทำได้ด้วยความ ยากลำบากทำให้นักลงทุนภาคเอกชนหลีกเลี่ยง การดำเนินการดังกล่าวเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาและ งบประมาณค่อนข้างมาก บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเหล่านี้จึงมักถูก ปลดปล่อยให้มีสภาพเสื่อมโทรมและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่โดยรอบ ด้วยเงื่อนไขและ ข้อจำกัดดังกล่าว ย่อมจำเป็นที่หน่วยงานของภาครัฐจะต้องสร้างกลไกทางกฎหมาย เพื่อให้มีอำนาจใน การรวบรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่เป็นแปลงย่อยเหล่านั้นให้เป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่ เพื่อให้สามารถ สร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่บนพื้นที่ดังกล่าวได้ อันจะเป็นผลให้การพัฒนาที่จะมีขึ้นในบริเวณ พื้นที่นั้นสามารถรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ย่อมหมายถึงการเพิ่มความหนาแน่นของประชากร ในเขตเมืองชั้นในนั่นเอง

พบว่ามหานครและเมืองใหญ่ของโลกต่างประสบกับความท้าทายจากการดำรงอยู่ของเมือง (Urbanization) ซึ่งเป็นแนวโน้มสำคัญที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย จากรายงานของ UN HABITAT ในปี 2555 พบว่าในปัจจุบันอัตราส่วนของประชากรทั่วโลกที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เมือง (Urban) มีอัตราสูงกว่าในเขตพื้นที่ชนบท (Rural) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ และคาดการณ์ว่าการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ปัญหาเมืองจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผล กระทบถึงการพัฒนามิติอื่น เช่น สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม (Bernard H Ross ,Myron A. Levine, Murray S. Stedman, 1995:2)

ภายใต้ความท้าทายดังกล่าว นักคิดและนักพัฒนาทั่วโลกกลับเห็นว่า เมืองควรถูกมองว่าเป็น ส่วนหนึ่งของทางแก้ไข มากกว่าการยอมจำนนกับปัญหา ดังนั้น “การฟื้นฟูเมือง” (Urban Renewal) จึง น่าจะเป็นทางออกที่จะตอบรับการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองได้ดีกว่าการขยายพื้นที่เมืองออกไป ในแนวราบ ที่สร้างความสิ้นเปลืองในการขยายโครงข่ายสาธารณูปโภค ปัญหาการจราจรติดขัดอัน เนื่องมาจากการสัญจรโดยรถยนต์เป็นหลัก และปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการรุกรานพื้นที่เกษตร โดยการ ฟื้นฟูเมืองนี้เป็นการพัฒนาเมืองที่เน้นวิธีการพลิกฟื้นพื้นที่ชั้นในของเมืองให้มีคุณภาพ และสามารถ ตอบรับกับความต้องการของผู้ใช้สอยมากยิ่งขึ้น โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค ประชาชน เพื่อความยั่งยืนของเมืองและสุขภาวะของผู้คนที่อยู่อาศัยในเมืองนั้น

ตัวอย่างโครงการฟื้นฟูเมืองของมหานคร และเมืองใหญ่ทั่วโลกมิให้เห็นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็น การพลิกฟื้นพื้นที่ของ “กรุงลอนดอน” ฝั่งตะวันออกเพื่อรองรับมหกรรมกีฬาโอลิมปิก ด้วยการปรับ

ย่านอุตสาหกรรมเสื่อมโทรมที่เต็มไปด้วยมลพิษ ให้กลายเป็นเมืองใหม่ที่เต็มไปด้วยพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่ ฟรั่งพร้อมไปด้วยความทันสมัยและสะดวกสบาย การพัฒนาพื้นที่โกดังเก่าและที่อยู่อาศัยของชาวต่างชาติเมื่อครั้งยังเป็นอาณานิคมของ “กรุงเซียงไฮ้” ให้กลายเป็นย่านพาณิชย์กรรมที่ทันสมัย และสามารถสร้างเศรษฐกิจใหม่ได้ด้วยกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาพื้นที่โรงงานยาสูบเก่าของ “กรุงไทเป” ให้เป็นศูนย์ศิลปวัฒนธรรมสร้างสรรค์ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมของศิลปินท้องถิ่นและตอบรับนโยบายเมืองสร้างสรรค์ การพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำใน “กรุงโซล” ให้เป็นพื้นที่สาธารณะที่ตอบรับการใช้งานของชาวเมือง หรือการอนุรักษ์ย่านในเขตเมืองชั้นในของ “สิงคโปร์” เพื่อรักษาความเป็นมาและเรื่องราวตามร่องรอยของสถาปัตยกรรมเก่าแก่ไว้ควบคู่กับความศิวิไลซ์ของเมือง เห็นได้ว่าแต่ละเมืองต่างมีกลยุทธ์ในการฟื้นฟูเมืองที่ใกล้เคียงกัน คือการหันกลับมาพัฒนาพื้นที่ชั้นในของตัวเมือง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้คุ้มค่าที่สุดที่สุด ซึ่งวิธีการที่นำมาใช้ในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองมี 3 รูปแบบได้แก่

การรื้อถอนและสร้างขึ้นมาใหม่ (Urban Redevelopment) การฟื้นฟูเมืองในพื้นที่ที่สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมยากเกินกว่าจะแก้ไขปรับปรุง จึงจำเป็นที่จะต้องรื้อถอนอาคารและโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม เพื่อก่อสร้างขึ้นมาใหม่เพื่อตอบรับวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูพื้นที่นั้น ๆ

การแก้ไขปรับปรุงพื้นที่ (Urban Rehabilitation) เป็นการปรับเปลี่ยนการใช้สอยของอาคารหรือพื้นที่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การอนุรักษ์ (Urban Conservation) เป็นการเก็บรักษาและพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของย่านเก่าอันมีคุณค่า ให้คงดีมีระเบียบและสอดคล้องกับวิถีชีวิตสมัยใหม่

กล่าวโดยสรุปการฟื้นฟูเมืองเป็นการเคลื่อนไหวของการวางผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วง ค.ศ. 1940 ช่วงต้น ค.ศ. 1970 ซึ่งส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นทางด้านของสิ่งแวดล้อมเมือง (Urban landscape) และดำเนินการต่อเนื่องจนมาถึงปัจจุบัน การฟื้นฟูเมืองนี้ได้กลายเป็นบทบาทสำคัญสำหรับเมืองต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น แนวทางการพัฒนาพื้นที่สลัม หรือพื้นที่เสื่อมโทรมย่านพาณิชย์กรรม ซึ่งบ่อยครั้งปรากฏการณ์เหล่านี้จะเกิดจากการรื้อถอนและการแทนที่ของเส้นทางคมนาคมพิเศษหรือทางด่วน (Freeway and expressways) ขณะที่การพยายามฟื้นฟูสภาพเมือง (Urban revitalization) ในหลายเมืองบ่อยครั้งจะประสบปัญหาด้านค่าใช้จ่ายสูงสำหรับชุมชนที่อยู่ในย่านพื้นที่ และบ่อยครั้งที่การดำเนินการส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของชุมชนเหล่านี้ ซึ่งรูปแบบดั้งเดิมของการฟื้นฟูเมืองนั้นเคยถูกนับว่าเป็นความล้มเหลวของนักผังเมือง (Urban planners) และกลุ่มผู้นำในการบริหารเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาถูกปรับปรุงหลักเกณฑ์โดยมุ่งเน้นแนวคิดในการปรับปรุงชุมชนในย่านพื้นที่ (Redevelopment of exiting communities) อย่างไรก็ตามรูปแบบการฟื้นฟูเมืองได้พัฒนาการทางด้านนโยบายในการตั้งอยู่บนพื้นฐานของการไม่รื้อถอนทำลายความเป็นชุมชนของย่านพื้นที่ที่

ต้องการฟื้นฟู และมีรูปแบบของการซ่อมแซมปรับปรุงใหม่ (Renovation) และการลงทุน (Investment) และปัจจุบันนับเป็นกระบวนการสำคัญส่วนหนึ่งของหน่วยงานบริหารท้องถิ่น (Bernard A. Ross, 1995, p. 5)

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan Concept)

เมื่อมีการแบ่งพื้นที่ดินของชุมชนเป็นบริเวณต่างๆ ตามลักษณะของการใช้ที่ดินของแต่ละชนิดในชุมชนนั้น ในทางวิชาการผังเมืองเรียกว่าประเภทการใช้ที่ดิน ซึ่งจะมีที่ประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์ประกอบด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนนั้น สิ่งที่เห็นทางด้านกายภาพจะบ่งบอกถึงประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งได้ให้มีการใช้ที่ดินโดยเฉพาะกิจกรรมประเภทนั้น ๆ และยังเป็นแนวทางพร้อมกันกับข้อบังคับให้กับเจ้าของที่ดินและเพื่อการพัฒนาสำหรับชุมชนด้วย (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2551, หน้า 5)

ระบบการกำหนดย่าน (Zoning) จะเป็นการแบ่งการใช้ที่ดินเป็นประเภทต่าง ๆ ส่วนข้อกำหนด (Ordinance) คือ ข้อกำหนดของแต่ละย่านหรือแต่ละประเภท ดังนั้น Zoning Ordinance คือ ข้อกำหนดการใช้ที่ดินของแต่ละย่านหรือแต่ละประเภท

กล่าวโดยสรุป การกำหนดย่าน (Zoning) เป็นการบังคับหรือเป็นเครื่องมือให้ปฏิบัติตามผังโดยกฎหรือเป็นกฎหมายออกมาในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Zoning Ordinance ในสหราชอาณาจักรไม่ได้บัญญัติ Zoning Ordinance แต่หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะศึกษาทั้งข้อดีข้อเสียของการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีกฎหมายทำหน้าที่ป้องกันดูแลให้เป็นไปตามแผนพัฒนา (Structure Plan) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 20)

องค์กรจัดทำข้อกำหนดนั้นในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปินส์ ญี่ปุ่น แม้แต่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้มีอำนาจในการจัดทำข้อกำหนด คือ อำนาจของรัฐซึ่งโอนถ่ายไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ข้อกำหนดควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) ก็เหมือนกฎหมายท้องถิ่นอื่น ๆ ที่สามารถจัดทำขึ้นได้ในกรอบอำนาจของกฎหมาย (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2543, หน้า 25)

มีหลักการให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำข้อกำหนดควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) ดังนี้

1) ผังประเภทการใช้ที่ดิน (Zoning Plan) เป็นกฎหมายสมบูรณ์เฉพาะตัวเกี่ยวกับ Zoning และใช้เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติ Plan Ordinance และจะมีไว้สำหรับทดแทนหรือแทนที่การพัฒนาชุมชน (Community Development Plan)

2) ผังประเภทการใช้ที่ดิน (Zoning Plan) เป็นเพียงการจัดวางพื้นที่ของชุมชนออกเป็น Zone ต่าง ๆ ตามรูปแบบผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use planning) ซึ่งเป็นแนวความคิดโดยรวมของการพัฒนาชุมชน (Comprehensive Plan) ผังรวมของการพัฒนาชุมชนเกิดขึ้นภายหลังจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของการวางแผนทางกายภาพ ร่วมกับแผนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกัน

Zoning Plan เป็นเพียงแปลความมาจาก Comprehensive Plan และไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงตัว Zoning Plan เป็นรูปแบบอื่นได้

3) การกำหนดย่าน (Zoning) เป็นเพียงเครื่องมือทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งชุมชนจะนำไปปฏิบัติตามแผน ทั้งนี้ข้อกำหนดควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) จะต้องใช้ร่วมกับกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายการจัดสรรที่ดินและกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร

การก่อสร้างหรือการพัฒนาเมืองที่จะให้เป็นไปตามผังจะเกิดจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง 2 กลุ่ม คือ รัฐบาลและเอกชน กลุ่มแรก ได้แก่ รัฐบาลซึ่งอาจเป็นท้องถิ่นหรือเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการให้เกิดสาธารณูปโภคเพื่อฝ่ายเอกชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ ถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการทางด้านสาธารณูปโภคไปตามแนวทางที่ผังเมืองได้กำหนดไว้การพัฒนาเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ช้าหรือบางครั้งอาจจะไม่เกิดขึ้นเลย ดังนั้นทุกฝ่ายอาจมีส่วนช่วยพัฒนาเมืองได้โดยการก่อสร้างหรือดำเนินงานตามข้อกำหนดแต่ถ้าจะให้เอกชนดำเนินงานทางด้านสาธารณูปโภคไปด้วย ย่อมจะเป็นการยากลำบากต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 123)

การพัฒนาให้เป็นไปตามผัง : การพัฒนาทางกายภาพด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาให้เป็นไปตามผังด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เป็นแนวทางในการพัฒนาตามผังเมืองจะมีขั้นตอนด้วยการวางผังรายละเอียดในลักษณะจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) หรือการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง หรือการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามผัง จากนั้นจะเป็นการดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามผัง อาทิ การก่อสร้างถนน การปรับปรุงภูมิทัศน์ การบำรุงรักษาอาคาร การสร้างสวนสาธารณะ เป็นต้น ในเบื้องต้นจะนำเสนอแนวทางการจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 5)

1) แผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) เป็นผังปฏิบัติการระยะสั้น หรือระยะกลาง จะดำเนินการในพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้โดย Structure Plan หรือ District Plan เพื่อกำหนดมาตรการการปรับปรุง ป้องกันหรือพัฒนาโดยวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสม ตามความจำเป็น

แผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) คือ ผังปฏิบัติการสำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยกำหนดวิธีการและมาตรการสำหรับชี้แจงการพัฒนาหรือแก้ปัญหาอย่างชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลได้ในระยะเวลาอันสั้น

พื้นที่สำหรับจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) ส่วนใหญ่จะนำพื้นที่ที่เสนอไว้แล้วในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) หรือแผนผังพัฒนาย่าน (District Plan) ดำเนินการ เช่น จัดทำ

แผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) สำหรับพื้นที่ป้องกันน้ำท่วม พื้นที่ป้องกันมลพิษ หรือพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

แผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) จะเป็นผังที่ทำให้แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) และผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) นำไปสู่การปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเป็นเครื่องมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบ สามารถใช้เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาพื้นที่ที่ต้องการได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากเป็นนโยบายหรือพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) จึงมีความสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

หน้าที่และคุณลักษณะที่สำคัญของแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) มีดังนี้

(1) เป็นตัวบ่งชี้ในเรื่องของผลกระทบและโอกาสในการพัฒนาให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ได้รับทราบ

(2) เป็นแนวทางการดำเนินการเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ทั้งการพัฒนาขึ้นมาใหม่ การรื้อสร้างใหม่ การปรับปรุงให้ดีขึ้น หรือการดำเนินการแบบผสมผสานทั้ง สามรูปแบบเข้าด้วยกัน

(3) พื้นที่ดำเนินการจะถูกกำหนดไว้ในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) หรือผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) เช่น บริเวณย่านศูนย์กลางเมือง ย่านที่อยู่อาศัย ย่านอุตสาหกรรม ย่านธุรกิจการค้า ย่านพักผ่อนหย่อนใจของชุมชน ที่มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการพัฒนาให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน

(4) การปฏิบัติอาจจะดำเนินการได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือเป็นการดำเนินการร่วมกันได้ รายละเอียดของผังขึ้นอยู่กับความจำเป็นและวัตถุประสงค์ที่จะต้องดำเนินการซึ่งอาจจะจัดทำขึ้นทั้งที่มีรายละเอียดอย่างสมบูรณ์ หรือเป็นเพียงกรอบแนวทางการพัฒนาอย่างกว้างก็ได้

(5) แผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) เป็นผังที่กำหนดรายละเอียดเพื่อพัฒนาเฉพาะเรื่อง อาจจะดำเนินการก่อนที่จะจัดทำผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) หรือพื้นที่ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) ก็ได้

ผลการศึกษาดังกล่าวจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแสวงหาว่าผังเมืองไทยมีสภาพการดำเนินการและมีระบบวางผังเมืองอย่างไร ซึ่งจะเป็นแนวทางศึกษาเกี่ยวกับพื้นฐานของผังเมืองเฉพาะในระบบผังเมืองของไทย

2. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle)

ผลจากการพัฒนาทางการเมืองของไทยที่มีการบริหารจากรูปแบบเดิมที่เป็นการรวมศูนย์ตามแนวคิดการรวมอำนาจ (centralizations) โดยมุ่งให้การปกครองทั่วประเทศอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครองคือการรวมกำลังเพื่อรักษาความสงบทั้งภายในและภายนอกประเทศเอาไว้ที่ส่วนกลาง อำนาจการสั่งการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติจึงขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด นอกจากรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการในด้านทหารและตำรวจไว้ที่ส่วนกลางแล้ว อำนาจการวินิจฉัยสั่งการในด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การสาธารณสุข การกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกอย่างทุกประการก็รวมอยู่ในส่วนกลางด้วย ในด้านการแต่งตั้ง โอนย้าย ให้ออกหรือไล่ออกเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางทั้งสิ้น ต่อมาได้มีการพัฒนาให้ราชการส่วนภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาทในการบริหาร การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะสำคัญของหลักการปกครองและการบริหาร คือการแบ่งอำนาจบางประการให้กับส่วนภูมิภาค ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจหรืออีกนัยหนึ่งมีลักษณะเพิ่มอำนาจให้แก่ตัวแทนของข้าราชการบริหารส่วนกลางที่ได้รับคำสั่งให้ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิกษณนั้นเอง

เมื่อระบบของสังคมเปลี่ยนแปลงปัญหาของท้องถิ่นไม่ค่อยได้รับการตอบสนอง เมื่อจะเรียกร้องให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการปกครองบ้านเมือง “ความรับผิดชอบทางการเมือง” (the principle of political accountability) ทำให้ท้องถิ่นเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่น ตั้งแต่เลือกตั้งผู้บริหารเอง ดังนั้นการกระจายอำนาจเป็นแนวทางที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ข้าราชการของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ตามหลักการรวมอำนาจหรือตามหลักของการแบ่งอำนาจให้องค์การใดองค์การหนึ่งไม่ใช่ส่วนราชการทั้งของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไปดำเนินการด้วยเงินงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นเอง โดยราชการบริการส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ดังนั้นการพิจารณาว่าประเทศใดใช้หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ และมีลักษณะการใช้เต็มรูปหรือไม่ ระดับความมากน้อยอาจจะแตกต่างกันไปตามฐานะขององค์การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจนั้น ซึ่งสามารถกำหนดกรอบ (frame of reference) ตามลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองดังต่อไปนี้

1) องค์กรที่ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง คือ องค์กรที่เป็นนิติบุคคล (juristic person) ตามกฎหมาย กล่าวคือองค์กรที่เป็นนิติบุคคลนี้จะมิงบประมาณของตนเองมีความเป็นอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด เช่นมีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องจัดการภายใต้การควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางแต่ไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบังคับบัญชาเช่นเดียวกับองค์กรหรือหน่วยราชการอื่นที่สังกัดส่วนกลาง

2) องค์กรที่เป็นอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เป็นนิติบุคคลนั้น ต้องมีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติงาน หลักการกระจายอำนาจได้บ่งบอกถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ซึ่งให้อำนาจไว้ตามกฎหมาย

3) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมุ่งหมายเพื่อ

(1) การจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่ไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องมีการวางแผน

(2) การกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรประกอบต่าง ๆ ขององค์กรให้สอดคล้องต่อการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนับว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหาร

(3) การบริหารงานขององค์กรบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีทั้งบุคลากรที่มาจากเลือกตั้งและพนักงานประจำ

(4) การบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมต้องอาศัยผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาที่สามารถจะกำกับกับการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานทั้งหลายให้เป็นที่ไปตามแผนงานและสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(5) การประสานงานและการควบคุมการบริหารองค์กรเป็นสิ่งที่ จำเป็นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นการประสานงานภายในหรือภายนอกองค์กรก็ตามเพราะในโลกปัจจุบัน ไม่มีองค์กรใดที่จะทำงานโดยไม่พึ่งพาองค์กรอื่น ยิ่งการบริหารการปกครองท้องถิ่นซึ่งต้องถูกควบคุมโดยส่วนกลางด้วยแล้วการประสานงานยิ่งจะเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

(6) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งผู้บริหารและสภาของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการดำเนินกิจการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องรายงานให้ประชาชนทราบไม่ว่าจะเป็นประจำวัน ประจำงวดประจำเดือนหรือประจำปีก็ตาม

(7) หลักการบริหารย่อมจะต้องมีคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการเป็นปัจจัยหลักในการบริหาร การบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นก็เช่นกัน การวางแผนในด้านการเงินหรือที่เรียกว่าการงบประมาณนั้นจึงเป็นหัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป รัฐจึงมีเหตุผลและความจำเป็นจะต้องให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองต่อความต้องการของชุมชนจะได้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ การปกครองท้องถิ่นก็มีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น นอกจากนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนัยนี้จะมีองค์การทำหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- 1) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
- 2) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
- 3) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยประชาชน
- 4) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
- 5) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
- 6) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้แต่ทั้งนี้ กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

จะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีประโยชน์ต่อสังคมไทยโดยประโยชน์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการพัฒนาด้านบริการพื้นฐานเป็นการสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นประการสุดท้ายจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง

ปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นจะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการบริหารราชการเน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งหลาย (decentralization) การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมีหลายลักษณะด้วยกัน

1) โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ "ให้คนในชุมชนบริหารชุมชนเพื่อชุมชน" หลักการนี้แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแต่ในทางปฏิบัติก็ทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะการแบ่งส่วนราชการที่ส่วนกลางจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติงานที่เข้าช้อนกล่าวโดยสรุปก็คือท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมาก ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไปความสมดุลจึงไม่เกิดขึ้น

2) การคลังท้องถิ่น

เป็นส่วนสำคัญของการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจะครอบคลุมทั้งรายจ่าย รายได้และเงินกู้ แต่ที่เป็นปัญหาที่สำคัญของท้องถิ่น คือรายได้ โดยเฉพาะรายได้จากภาษี จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีรายได้จากภาษีที่เหมือนกันจาก 3 แหล่ง คือ

(1) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์

(2) ภาษีที่เป็นของรัฐบาล รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ฯลฯ

(3) ภาษีที่เป็นของท้องถิ่น รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีสถยนต์และล้อเลื่อน มีข้อสังเกตเกี่ยวกับรายได้ โดยเฉพาะรายได้จากภาษีของท้องถิ่นยังมีฐานการเก็บที่น้อยมาก เพราะส่วนใหญ่รัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่นเก็บภาษีเล็กน้อยรวมทั้งภาษีที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่พื้นฐาน

3) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพนักงานและข้าราชการส่วนท้องถิ่นประมาณ 70,000 คน มีหน่วยงานกลางเข้ามาดูแล คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ในการปฏิบัติงานจริงในการบริหารจะพบว่าอำนาจการบริหารบุคคลคงอยู่ที่ราชการส่วนกลาง และ ราชการส่วนภูมิภาค โดยเป็นลักษณะอำนาจแฝงในรูปคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดที่อำนาจ ยังอยู่ในกลุ่มข้าราชการคือผู้ว่าราชการจังหวัดและท้องถิ่นจังหวัด

4) การกำกับดูแลท้องถิ่น

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวมิใช่สหพันธรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจึงไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างมลรัฐแต่ประการใด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ อย่างไรก็ตาม "การกำกับดูแล" มิใช่ "การบังคับบัญชา" รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจึงมิใช่ผู้บังคับบัญชาของท้องถิ่น ไม่มีอำนาจที่จะสั่งท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งตามที่ตนเองต้องการได้ หลักของการปกครองท้องถิ่น คือให้ประชาชนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย เมื่อใดก็แล้วแต่ที่ท้องถิ่นตัดสินใจถูกต้องตามกฎหมาย แม้การตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงตามความต้องการของรัฐก็ตาม รัฐและผู้แทนของรัฐทั้งหลายก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในทางตรงกันข้ามหากท้องถิ่นดำเนินการขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย รัฐก็ควรเข้าแทรกแซงกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะป็นวิธีการตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนการตัดสินใจของท้องถิ่นว่าจะอนุมัติหรืออนุญาตหรือไม่ ตรวจสอบภายหลังที่ท้องถิ่นตัดสินใจแล้วว่าจะยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผิดกฎหมายหรือไม่ และหากเป็นเรื่องร้ายแรงและท้องถิ่นไม่ดำเนินการ ก็อาจเข้าไปดำเนินการแทนเลยที่เดียว

หลักการดังกล่าวข้างต้นแม้จะเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติระบบการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแบบดั้งเดิม ก็ทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาคต่างก็มองท้องถิ่นในทหรณะที่คนเหล่านั้นเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของตน นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายยังเปิดโอกาสให้มีการออกกระเบียบบลัดก้อยอีกหลายฉบับมาจำกัดอำนาจของท้องถิ่นออกไปอย่างกว้างขวาง การตัดสินใจ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความหลากหลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเองจึงไม่มี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองไทยไม่มีอิสระ (autonomy) อย่างแท้จริง

สำหรับปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะพบว่ามีผลงานของนักวิชาการ อาทิ ตรีภูม มีชัย (2538) อลงกต วรกี (2540) สุเทพ ชวลิต (2536) ดวงจันทร์ เจริญเมือง (2539) ธเนศร์ เจริญเมือง (2541) ไพฑูลย์ ช่างเรียน (2531) จอห์น เกอร์ลิง (1981) อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2538) Fred W. Riggs (1966)

แต่ผลจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง โดยจะพบว่าการเพิ่มปริมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล 2,440 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 1,178 แห่ง เทศบาลตำบล 2,232 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่งการปกครอง

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล 5,335 แห่ง (ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมษายน พ.ศ. 2558) รวมทั้งความเกี่ยวพันที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงกับการผังเมือง เนื่องจากการผังเมืองเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participate Principle)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดการยอมรับผังเมือง (สุวัฒนา ธาตานิติ, 2543, หน้า 89-95) การกำหนดนโยบายทางผังเมืองแล้วนำมาสู่การพัฒนา เช่นการสร้างถนนมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองแต่ก็อาจเกิดข้อขัดแย้งได้หากประชาชนยังไม่ทราบข้อมูลและหากระบวนการปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น แนวทางป้องกันความขัดแย้งในการพัฒนาเมือง ต้องพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การมีส่วนร่วมด้านการผังเมืองมี 4 ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายรับรองสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยที่หน่วยงานเจ้าของโครงการพัฒนาจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเทคนิคหรือการรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) และการมีส่วนร่วมโดยการได้รับการสัมภาษณ์หรือตอบแบบสอบถาม (Hirohide Konami, 2002, pp. 5-8) สำหรับแนวคิดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมือง (สมชาย เอกปัญญากุล, 2544, หน้า 1-3) ได้สรุปว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองมีหลากหลายขึ้นอยู่กับพัฒนาการทางสังคม โดยรูปแบบแรกเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ภายใต้หลักการ “การวางผังเมืองเป็นกระบวนการต่อรองทางสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลและชุมชนให้ได้มากที่สุด” โดยมีเจ้าพนักงานผังและคณะกรรมการผังเมืองเป็นกรรมการกลาง ช่วยตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมพิจารณาองค์รวมรักษาผลประโยชน์ของคนทุกกลุ่ม ผู้คนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างพยายามเข้ามาต่อรอง เรียกร้องเพื่อผลประโยชน์แห่งตนและชุมชนในเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน การได้มาซึ่งกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเข้าสู่ชุมชน รูปแบบนี้ชุมชนพื้นที่ย่อยของเมืองจะต้องมีความเข้มแข็ง สนใจเรื่องผลประโยชน์สาธารณะของชุมชน กระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมเสนอความต้องการให้แก่เจ้าพนักงานการผัง และเจ้าพนักงานการผังนำไปพิจารณาอย่างเอาใจใส่ทุกเรื่อง เจ้าพนักงานการผังจะต้องได้ข้อมูลความต้องการของชุมชนครบทุกกลุ่มผลประโยชน์ ในรูปแบบแรกนี้เน้นย้ำการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นความต้องการอย่างเต็มที่ และสังคมในระดับชุมชนย่อยได้พัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งแล้วกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายสามารถสร้างดุลยภาพในการต่อรองกันได้อย่างเสมอภาค

กลุ่มที่เข้าร่วมเสนอความคิดเห็นได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์สมาคมวิชาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการค้า การผลิต การอุตสาหกรรม การธนาคาร ฯลฯ กลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ชุมชนย่อย กลุ่มองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงผลกำไร ที่แสดงออกถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมและนักวิชาการอิสระที่ไม่ยึดติดกับผลประโยชน์ส่วนตัว

รูปแบบที่สอง เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เช่นเดียวกันกับรูปแบบแรก แต่สังคมไม่ได้มีการพัฒนาจนถึงขั้นเกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเข้มแข็งมากมายหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มชนในพื้นที่ย่อยขาดการรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชน ดังนั้นเจ้าพนักงานการผังจึงขาดข้อมูล ปัญหาและความต้องการของชุมชนย่อยเหล่านี้ กลุ่มที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางผังเมือง ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์สมาคมวิชาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการค้า การผลิต การอุตสาหกรรม การขนส่ง การธนาคาร ฯลฯ กลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่เข้มแข็งเป็นส่วนประกอบจะเห็นว่ากลุ่มที่เข้าร่วมเสนอความคิดเห็นมีน้อย โดยมีกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมีอิทธิพลครอบงำเหนือกลุ่มอื่น ทิศทางของข้อมูลที่เจ้าพนักงานการผังได้รับจึงเบี่ยงเบนไปในทิศทางของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งบางกลุ่มเท่านั้น ขาดกลไกการต่อรอง โดยเฉพาะจากชุมชนระดับพื้นที่ย่อย รูปแบบที่สองนี้ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการวางผังเมืองไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเวทีที่ให้สังคมมาต่อรองนำเสนอปัญหา ความต้องการในการพัฒนาเมืองได้อย่างสมบูรณ์ เจ้าพนักงานการผังได้รับข้อมูลไม่ครบ ได้รับข้อมูลเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่เข้มแข็ง รูปแบบที่สามเป็นกระบวนการที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดำเนินการให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมพอเป็นพิธี ประชาชนไม่เห็นความสำคัญและศรัทธาในกระบวนการประสบการณ์เมื่อคราวที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความต้องการที่ขัดแย้งกับเจ้าพนักงานการผัง คำตอบที่ประชาชนได้รับจากทางราชการเป็นคำตอบเดียวกันหมดไม่ว่าความเดือนร้อน ความต้องการประชาชนจะมีความแตกต่างมากมาย และกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นมีน้อยไม่มีผู้แทนครบทุกกลุ่ม พื้นที่ที่ไม่เกิดกระบวนการต่อรองอย่างแท้จริง เจ้าพนักงานการผังก็ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มองว่าประชาชนมุ่งแต่เสนอผลประโยชน์เฉพาะตัว เฉพาะกลุ่ม ขาดการนำเสนอภาพการพัฒนาโดยรวมอย่างเป็นระบบและคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประโยชน์น้อย ยุ่งยาก ทำให้การวางผังล่าช้า ในขณะเดียวกันภาคประชาชนก็ไม่เข้มแข็งไม่พยายามรวมกลุ่มรวมพลังกันเรียกร้องต่อภาคราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงแค่พิธีการเท่านั้น จะพบว่ารูปแบบแรก รูปแบบที่สองและรูปแบบที่สามมีระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกัน รูปแบบที่สองและรูปแบบที่สามอยู่ในระดับต่ำกว่ารูปแบบแรกและรูปแบบที่สองมีระดับการมีส่วนร่วมดีกว่ารูปแบบที่สาม

สำหรับการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง (Suwattana Thadaniti, 1987, p. 106) ได้ศึกษาในกรณีการพัฒนาชุมชนท่าวัง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ท่าพระจันทร์ การศึกษาดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน เพื่อร่วมกับกรุงเทพมหานครในการปรับปรุงพื้นที่โดยรอบ ในการร่วมพัฒนามีกยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) การศึกษาเพื่อการปรับปรุงพื้นที่อาศัยซึ่งเป็นหัวใจของชุมชน 2) การสร้างความมั่นคงให้กับชุมชนด้านการจัดแบ่ง พื้นที่เป็นการอยู่อาศัยและการค้า (Suwattana Thadaniti, 1987, pp. 106–121) ได้ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ว่า จะต้องมีขั้นตอนในการวางผังเป็นขั้นตอนและความเชื่อมโยงในการทำงานที่ต้องเกี่ยวพันกับหลายส่วน ได้แก่ การทำผังอนุรักษ์ การศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างสภาพสังคมกับกายภาพและการเชื่อมโยงระหว่างสภาพเศรษฐกิจกับกายภาพ แล้วนำเสนอโดยผ่านกระบวนการการประชุมกับประชาชนในพื้นที่ จึงจะนำมาสู่ความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่ นอกจากนี้ยังพบกรณีศึกษาการฟื้นฟูชุมชนดินแดง เพื่อการปรับปรุงพื้นที่โดยเน้นการเข้าร่วมประชุมประชาชนเป็นหลักเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันก่อนดำเนินโครงการ ดังนั้นการผังเมืองจะต้องนำแนวทางข้างต้นมาประยุกต์เพื่อใช้ในการวางผัง เพราะจะนำมาสู่การยอมรับและเกิดการปฏิบัติตามผังเมือง (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2544, หน้า 25-26)

สำหรับกรณีการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองประเทศสหราชอาณาจักรมีความก้าวหน้ามาก โดยพบว่ากลุ่มสมาชิกแห่งชุมชนต่างมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมือง ในเขตชุมชนของตนนับตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการเตรียมการวางผังเมือง ทั้งนี้หน่วยวางแผนของท้องถิ่นจะต้องทำการเผยแพร่ข้อเสนอและเนื้อหาสาระของผังเมืองต่อประชาชน การแสดงความคิดเห็นของประชาชนสามารถกระทำได้อ่อนโยนกว่าในระดับท้องถิ่นนอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิทำการคัดค้านต่อแผนผังที่ได้จัดทำเป็นร่างไว้ด้วย กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบถึงการยื่นคำขอเพื่อทำการวางผังเมืองไว้เป็นระยะที่นานพอสมควร (90 วัน) และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยเฉพาะกรณีที่มีการวางแนวทางการพัฒนาเมืองแตกต่างไปจากผังเมืองที่ได้กำหนดไว้หรือในกรณีที่การวางผังเมืองนั้นจะมีผลกระทบต่อพื้นที่ที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ ในเขตสกอตแลนด์ระบบการประกาศให้ชุมชนละแวกบ้านมีส่วนร่วมรับรู้นั้นมีข้อกำหนดไว้ว่าผู้ที่ประสงค์จะแสดงความจำนงเพื่อพัฒนาที่ดินจะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้อยู่อาศัยในที่ดินหรืออาคาร ใกล้เคียงทราบในเวลาเดียวกับที่มีการยื่นขอคำเนิการต่อหน่วยวางแผนของท้องถิ่น

ในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลได้กำหนดว่าผู้ยื่นคำเสนอขอพัฒนาที่ดินในสหราชอาณาจักรและเวลส์นั้นจะต้องทำการเผยแพร่ให้ประชาชนในชุมชนทราบ รูปแบบของการประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทราบนั้น แตกต่างกันไปตามประเภทของโครงการ เช่น อาจจัดทำเป็นประกาศไว้ที่สถานที่ที่จะทำการก่อสร้างหรือโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือตีพิมพ์ประกาศไว้ในชุมชนผู้ยื่นคำขอมิสิทธิที่จะ

อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีถ้าหากหน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิเสธการอนุญาตคำร้องขอหรือมีการอนุมัติโดยมีเงื่อนไขหรือไม่สามารถที่จะตัดสินใจต่อการยื่นคำร้องขอนั้นได้ภายใน 8 สัปดาห์ การยื่นอุทธรณ์นั้นอาจกระทำโดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือในกรณีสำคัญอาจทำได้ภายหลังการจดให้มีการหยั่งประขามติ (กระทรวงมหาดไทย, 2536, หน้า 12)

4. หลักกรรมสิทธิ์ (Property Right Principle)

ในอดีตกาลได้บัญญัติกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ ต่อมากษัตริย์ได้ทำการข่มเหงราษฎรมากขึ้นจึงมีการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อต่อต้านอำนาจของกษัตริย์จนทำให้เกิดหลัก “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Right) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนอันเป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และจากแนวความคิดนี้เป็นผลทำให้เกิดความต้องการที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นที่มาของสิทธิตามธรรมชาติที่ทำให้การต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้นสัมฤทธิ์ผล อำนาจของกษัตริย์จึงถูกจำกัด ทำให้ที่ดินที่เคยถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนบุคคล ซึ่งหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนจะเป็นหลักที่เน้นถึงสิทธิอันเด็ดขาด และ อำนาจหวงกัน ตลอดจนสภาพอันถาวรของกรรมสิทธิ์ จึงถือได้ว่าหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นพื้นฐานของการโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐของกษัตริย์

“กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominium” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus Juris Civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง สิทธิใช้สอย สิทธิที่จะได้ดอกผล กับสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอน และทำลายทรัพย์สินของตน สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้าง แต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่

กรรมสิทธิ์ คือ อำนาจแห่งความสำเร็จเด็ดขาดในการที่จะยึดถือ ใช้ เก็บประโยชน์ ซื่อ ขยายจำหน่าย หรือ ทำลายทรัพย์สินนั้นได้ เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามกรรมสิทธิ์เกิดขึ้น คือโดยเข้ายึดถือ โดยอายุความ โดยทำขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งแห่งของเดิม โดยเจ้าของโอนให้และโดยทางมรดก

อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ตามธรรมดาย่อมมีอยู่แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์เสมอไป เว้นแต่

1) เจ้าของสละ เช่น ขายทรัพย์สินให้แก่ผู้อื่น โดยถูกต้องตามกฎหมาย อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ขาดทันที แต่อย่างไรก็ตามขาดทันทีโดยกฎหมายบัญญัติ เช่น การละทิ้งที่ดินที่มีหนังสือสำคัญ สำหรับที่จะขาดกรรมสิทธิ์ต่อเมื่อครบกำหนดอายุความของหนังสือที่กฎหมายบัญญัติไว้ (เช่น โฉนด ตราจอง ใบทะเบียนจำ)

2) เกินกว่าเวลาที่กฎหมายบังคับ เช่น กรรมสิทธิ์หนังสือที่ได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้ว ผู้แต่งมีกรรมสิทธิ์ตลอดอายุของผู้แต่ง และต่อไปอีก 7 ปีนับแต่วันที่ผู้วายชนม์ แต่ถ้าผู้แต่งมีกรรมสิทธิ์อยู่จนถึง 7 ปี แล้วจึงวายชนม์ ให้มีกรรมสิทธิ์รวม 42 ปี นับจากวันที่ได้รับกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์

เครื่องหมายการค้าที่ได้จดทะเบียนแล้วให้ใช้ได้เพียง 10 ปี แต่จะจดทะเบียนต่อไปอีกก็ได้ ผู้ทรงกรรมสิทธิ์นั้นจะมีอำนาจทรงอยู่ได้ ก็ในระหว่างมีชีวิต แต่ถ้าวายนมลงแล้วจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้รับมรดก ฎาวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

หลักกรรมสิทธิ์ได้ปรากฏเป็นหลักฐานในเอกสารต่าง ๆ เช่น ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ที่มีขึ้นเพื่อยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์ กล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 17 ดังต่อไปนี้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2536, หน้า 67-68) มาตรา 2 “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมการเมืองย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”

มาตรา 17 “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่มีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม”

หลักกรรมสิทธิ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หลักกรรมสิทธิ์เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรองหลักกรรมสิทธิ์ไว้ในมาตรา 37 “วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และวรรคสอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” สำหรับเนื้อหาของหลักกรรมสิทธิ์นั้น กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิที่จะถือเอาและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างสมบูรณ์ หลักกรรมสิทธิ์จึงเป็นการรับรองให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่พอใจและหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้เต็มตามความสามารถของตน ซึ่งก็ย่อมหมายถึงการยึดถือเอาทรัพย์สินนั้นไว้ การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นและการได้รับดอกผลจากทรัพย์สินนั้น อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือกฎข้อบังคับต่างๆ กำหนดไว้ ส่งผลให้กรรมสิทธิ์สามารถถูกรีดถอนสิทธิได้ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่าง ๆ (Nationalization) เป็นต้น ดังนั้น หลักกรรมสิทธิ์จึงได้รับการรับรองในฐานะเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์

โดยพบว่าหลักกรรมสิทธิ์ในกฎหมายผังเมืองนั้นมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเรื่องผังเมืองไว้ ดังนี้

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง

มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

สำหรับหลักหลักการสิทธิในกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

กรรมสิทธิ์ หมายถึง ทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่แสดงถึงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินสิ่งใดสิ่งหนึ่งทุกชนิดไม่ว่าสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นสิทธิอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีในทรัพย์สิน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กรรมสิทธิ์มีลักษณะเด็ดขาดถาวร กล่าวคือ ใครมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันใดก็ย่อมมีสิทธินั้นอยู่ตลอดไป แม้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะตายไป ทรัพย์สินของเขาก็คงตกได้แก่ทายาทของเขา

กรรมสิทธิ์ได้รวมเอาสิทธิทั้งหลายเกี่ยวกับทรัพย์สินเข้าไว้ตามมาตรา 1336 ได้แก่ สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน สิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิ สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้นิยามว่า กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของสิทธิอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลมีเหนือทรัพย์สิน อำนาจของกรรมสิทธิ์มี 5 ประการ คือ สิทธิใช้สอย สิทธิจำหน่าย สิทธิได้ดอกผล สิทธิติดตามเอาคืน และสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยตามกฎหมายที่ดินให้ถือว่าเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินมีโฉนดที่ดิน ที่ดินมีแผนที่ ที่ดินมีโฉนดตราจองโดยตราจองต้องตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

ตามคำนิยามของศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า กรรมสิทธิ์ คืออะไร โดยท่านได้หยิบยกเอาคำอธิบายว่า กรรมสิทธิ์ ซึ่งออสติน (Austin) นักกฎหมายชาวสหราชอาณาจักรได้กล่าวไว้ว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดในการจำหน่าย แต่ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าที่ออสตินกล่าวนั้นเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้นทุกอย่างมีข้อจำกัดตามกฎหมายอยู่บ้าง ไม่มากก็น้อย การที่เราเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในก้อนอิฐก้อนหนึ่งไม่ได้หมายความว่า กฎหมายจะรับรองให้เราเป็นเจ้าของโดยไม่จำกัดในการใช้ ถึงแก่จะเอาไปขว้างศีรษะใครเล่นได้ตามชอบใจ

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจล่วงละเมิดได้ คนทุกคนไม่อาจถูกสิทธิครอบครองในทรัพย์สินของตนได้ เว้นเสียแต่จะเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนล่วงหน้าที่เหมาะสมและเป็นธรรม

จากความหมายข้างต้นของหลักกรรมสิทธิ์ จะถือได้ว่า กรรมสิทธิ์มีลักษณะเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งลักษณะของทรัพย์สิน คือ เป็นสิทธิที่ใช้นับกับบุคคลได้ทั่วโลก สิทธิในทรัพย์สินจะถือว่าเป็น สิทธิเด็ดขาด หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวที่จะมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้ และเจ้ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นในลักษณะถาวร ตลอดกาล แม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะไม่ได้ใช้สอยทรัพย์สินนั้น ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสูญไปแต่อย่างใด นอกจากนี้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์อีกประการหนึ่งคือ สิทธิส่วนเกิน เป็นการให้สิทธิที่ตนมีอยู่ แต่ไปกระทบกับสิทธิของผู้อื่น โดยที่ตนก็มีสิทธิอยู่เช่นกัน เช่นการมีกรรมสิทธิ์รวม เป็นต้น ก็ต้องคำนึงถึงสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมอื่นด้วย แต่การใช้สิทธิ (ที่มีสิทธิ) ที่มีแต่ทำให้คนอื่นเดือดร้อนก็เป็นละเมิดสิทธิของผู้อื่น

กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 และมาตรา 1337 มาตรา 421 การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 1337 บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติ และเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไว้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อน นั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลฎีกา 37/2529 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเอาแผ่นเหล็กเจาะรูเล็ก ๆ ปิดกั้นท่อระบายน้ำโสโครกด้านหลังตึกแถวของจำเลย ทำให้น้ำล้นท่วมตึกแถวของโจทก์ขอให้ใช้ค่าเสียหาย จำเลยให้การว่า โจทก์เป็นผู้ทำให้ทางระบายน้ำอุดตันเอง และฟ้องแย้งว่า โจทก์ให้คนงานรื้อถอนซี่เหล็กของจำเลยเป็นเหตุให้ทางระบายน้ำอุดตันทำให้น้ำล้นท่วมห้องแถวของจำเลย ขอให้โจทก์ชดเชยค่าเสียหาย โจทก์ให้การแก้ฟ้องแย้งว่า โจทก์มิได้กลั่นแกล้งเอาขยะใส่ทางระบายน้ำ และให้รื้อถอนสิ่งปิดกั้น โดยสุจริตตามคำสั่งศาล ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

ผลดังกล่าวศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามทางพิจารณาได้ความว่า โจทก์จำเลยมีเรื่องพิพาทกันมาก่อน แล้วจำเลยนำแผ่นเหล็กเจาะรูเล็ก ๆ มาปิดกั้นทางระบายน้ำที่จะระบายมาจากบ้าน โจทก์

จนเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมขังบ้าน โจทก์ เป็นการกระทำที่จงใจจะให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ถึงแม้จะกระทำในที่ดินของตนเองก็เป็นการทำโดยละเมิดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 ที่ว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ โจทก์สำหรับจำนวนค่าเสียหายจำเลยมิได้สืบหักล้างให้ฟังได้เป็นอย่างอื่นจึงไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงดุลพินิจของศาลอุทธรณ์ ส่วนที่จำเลยฎีกาขอให้บังคับคดีตามฟ้องแย้งของจำเลยนั้น เห็นว่า การที่โจทก์เอาแผ่นเหล็กเจาะรูที่จำเลยนำไปปิดกั้นออกก็โดยได้รับความคุ้มครองตามคำสั่งศาลอันชอบด้วยกฎหมายถือไม่ได้ว่า โจทก์ทำละเมิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อจำเลย ศาลอุทธรณ์พิพากษาชอบแล้ว ฎีกาจำเลยฟังไม่ขึ้นพิพากษายืน

5. หลักการเวนคืน (Expropriation Principal)

การเวนคืนถือว่าเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากเป็นการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจึงต้องมีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนไป

การเวนคืน คือ การใช้อำนาจรัฐพรากเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนเป็นการใช้อำนาจบังคับเอาทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ การใช้อำนาจเวนคืนอาจถือได้ว่าเป็นสิทธิในทางการเมืองของรัฐที่ตกทอดเป็นมรดกควบคู่กันมากับความเป็นรัฐภายใต้พื้นฐานของความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินบรรดาที่เป็นของสมาชิกในสังคมมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมยิ่งกว่า เป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมการเมืองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐมีภารกิจที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของตนเอง ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์และสวัสดิการสังคม การพรากทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการกิจดังกล่าวของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบธรรม การใช้อำนาจเวนคืนจึงเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐ อำนาจในการเวนคืนอาจครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนทุกชนิด ทุกประเภทและทุกลักษณะรวมไปถึงสิทธิไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิ์และสิทธิทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

ดังนั้น หากทรัพย์สินใดรัฐได้มาโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การอุทิศให้ของเอกชนหรือเจ้าของทรัพย์สินยอมให้รัฐใช้สอย แม้อำนาจจะได้นำทรัพย์สินที่ได้มานั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน สาละสำคัญของการใช้อำนาจเวนคืนคือการบังคับเอา

ทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของนั่นเองจากการศึกษาเรื่อง การเวนคืนดังกล่าวมานี้ สามารถสรุปความหมายของการเวนคืนได้ว่า “การเวนคืน คือ การใช้อำนาจตาม กฎหมายของรัฐบังคับเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความ ยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน โดยการใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ เวนคืนมานั้นต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูก เวนคืน”

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการที่ว่าต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย หมายความว่า รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้ อย่างชัดเจน หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ รัฐย่อมกระทำไม่ได้

2) ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการนี้สืบเนื่องมาจากทฤษฎีประโยชน์ สาธารณะ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอัน ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นอย่างเพียงพอในการนำอสังหาริมทรัพย์ ที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมไม่มีอำนาจเวนคืน ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสกระบวนการ พิจารณาอย่างมีรูปแบบเกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์ในการสาธารณะของงานตามโครงการของฝ่าย ปกครองถือเป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นที่จะต้องได้รับการพิจารณา เพราะถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความ สมบูรณ์ (validity) ของการใช้อำนาจเวนคืนแม้จะยังไม่มีคำนิยามที่แน่ชัดว่าประโยชน์สาธารณะมี ความหมายครอบคลุมกว้างขวางแค่ไหนเพียงใด แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็ยังคงมีหน้าที่ต้อง ประกาศ (declare) การดำเนินการตามโครงการนั้นว่าเป็นโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

3) ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหลักประกันที่สำคัญของประชาชนต่อ การใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีหลักกฎหมายทั่วไปที่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ คือ “หลักเสียสละ” (principle of sacrifice) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์ สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เพราะเหตุว่าการที่ประชาชนต้องสูญเสีย กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมถือเป็นกรณีที่ประชาชนผู้นั้นต้องแบกรับ ภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะมากขึ้นไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน จึงต้องมีกลไกในการเยียวยา แก่เขา การบีบบังคับเอาทรัพย์สินมาโดยไม่มีการเยียวยาความเสียหาย ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน ขึ้นได้ว่ารัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมบรรดารัฐเสรี

ประชาธิปไตยถือกันว่าการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ และได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับการเวนคืนที่ดินในประเทศไทยนั้น จะนำเสนอเฉพาะห้วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน โดยพบว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนในช่วงปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้รับการเคารพจากรัฐมากขึ้น จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญใช้เป็นหลักการในการปกครองประเทศ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองใหม่ได้ให้หลักประกันแก่ราษฎรว่าสิทธิในทรัพย์สินของราษฎรจะไม่ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ อันเป็นไปตามหลักนิติรัฐที่ถือว่าผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมายรัฐไม่อาจใช้อำนาจโดยพลการดังเช่นที่เคยกระทำได้ในระบอบการปกครองเก่าต่อราษฎรของตนเองอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพรากกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากผู้อยู่ได้ การปกครองจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” อันเป็นการวางหลักการว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินภายใต้บังคับแห่งกฎหมายหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมดว่าเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวจึงได้เปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยแต่เดิมที่ถือกันว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีใครจับจองเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ให้ถือเป็นของรัฐ หรือแต่เดิมการเวนคืนหรือการบังคับซื้อที่ดินจะอ้างหลักที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ก็เปลี่ยนเป็นอ้างหลักเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมแทน ช่วงแรกของการก้าวสู่การปกครองระบอบใหม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ออกใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทั่วไปในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ได้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนที่ดินของเอกชนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 และในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช 2461 แล้วให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่นี้แทน กรณีจึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ได้ถูกนำมาใช้เป็นกฎหมายกลางเมื่อจะมีการเวนคืนที่ดินเอกชน (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2525, หน้า 98) กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อกิจการใด ๆ อันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อการเหมืองแร่ได้ ส่วนวิธีการและขั้นตอนในการเวนคืนจะคล้ายคลึงกับ

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 ลักษณะที่พิเศษคือรัฐจะต้องใช้ที่ดินนั้นตามความประสงค์แห่งการเวนคืนจะใช้เพื่อการอื่นมิได้ แม้ที่ดินนั้นจะตกมาเป็นของรัฐแล้วก็ตาม หากไม่ใช่ตามนั้น เจ้าของที่ดินอาจคืนค่าทำขวัญและขอเอาที่ดินคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์แต่บทบังคับเช่นนี้ไม่ใช่กับกรณีที่ดินของการรถไฟ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “เว้นแต่จะเป็นที่ดินของการรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ปรากฏว่าทรัพย์สินทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดยังมีได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซ้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิมหรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นว่านั้นถ้าจะพึงมี ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ” นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดขั้นตอนการเวนคืนไว้ค่อนข้างละเอียด ทั้งนี้เป็นเพราะประเพณีการปกครองระบอบใหม่ของไทยได้ยอมรับความสำคัญของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมากขึ้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วิเศษ, 2525, หน้า 99) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นอกจากจะได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการเวนคืนเป็นการทั่วไปแล้ว ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการสาธารณูปโภคตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ อีก คือ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 บัญญัติไว้ในมาตรา 10 ทวิ ว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้และพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ว่า ถ้าจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานส่วนราษฎร ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ ซึ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว หมายความว่าเมื่อจะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการชลประทานก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 นั่นเอง อย่างไรก็ตาม หากมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้วก็ต้องดำเนินการไปตามที่กำหนดไว้ต่อมาเมื่อแนวความคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยได้ค่อย ๆ หยั่งรากลึกในสังคมไทย สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยเฉพาะที่ดินได้กลายเป็นสิ่งหวงแหนอย่างยิ่ง เพราะการที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยอ้อมเป็นที่แน่นอนว่าบุคคลนั้นจะต้องสร้างขึ้นมาจากความขยันหมั่นเพียร โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีค่ามากและมั่นคงถาวรที่สุดยิ่งต้องใช้ความมานะอุตสาหะมากขึ้น ที่ดินบางแห่งแม้จะเป็นมรดกตกทอดมาก็ย่อมเป็นสิ่งที่น่าหวงแหนไว้เพื่อลูกหลานสืบไป หากรัฐเวนคืนไปย่อมขัดต่อประโยชน์ที่บุคคลจะควรมี

ควรได้อะไรที่ดี ต้องยอมรับว่ารัฐมีภาระหน้าที่ในการรักษาเอกราช ทำนุบำรุงสุราษฎร์ให้อยู่กันด้วยความสงบเรียบร้อย จัดความเหลื่อมล้ำในฐานะบุคคลทางเศรษฐกิจและสังคม อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่ประชาชน จัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ เช่น การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร ส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรมของชนในชาติ ปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของประชาชนด้วยการขยายตัวเมืองออกไปไม่ให้เกิดความแออัด การดำเนินการในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนต้องพึ่งพาอาศัยที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ถือครองอยู่ทั้งสิ้น ดังนั้น ตามเหตุผลของเรื่องรัฐก็มีความจำเป็นต้องนำที่ดินเหล่านี้มาใช้เพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคภายในประเทศ ซึ่งถ้าประชาชนให้ความร่วมมือเสียสละโดยดี ด้วยการอุทิศหรือขายที่ดินให้รัฐในราคาที่เหมาะสมก็จะมีปัญหา แต่หากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ยอมเสียสละเพื่อส่วนรวม หรือโก่งราคาขายที่ดินให้แก่รัฐก็เป็นเรื่องที่รัฐมีความจำเป็นต้องบังคับเอา โดยถือหลักว่าประโยชน์สาธารณะสำคัญกว่าประโยชน์ของเอกชน ด้วยการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาใช้ในการสาธารณูปโภคตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ (ประพันธ์ ทรัพย์แสง, 2526, หน้า 52-53) และก็ปรากฏว่าการขยายตัวแห่งการใช้อำนาจรัฐได้เพิ่มมากขึ้น เพราะเป็นช่วงที่ประเทศกำลังพัฒนาจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ดังนั้น เพื่อให้หลักประกันสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินมีความแน่นอน ในขณะเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดอุปสรรคของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติโดยเน้นหลักการดังกล่าวว่ารัฐมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรได้ โดยวางขอบเขตแห่งการใช้อำนาจรัฐไว้เช่นกันว่าจะเวนคืนได้ในกรณีใด บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เป็นเพียงการกล่าวยืนยันว่า รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ประโยชน์สาธารณะได้เท่านั้น มิใช่ว่าอำนาจดังกล่าวมีขึ้นเพราะรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเพียงแต่รับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมแล้วให้มีความชัดเจนขึ้น โดยทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เนื่องจากการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนกลับมาเป็นของรัฐได้ปรากฏตัวขึ้นในระบบกฎหมายไทยมานานแล้วบนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่าที่ดินทั้งหมดภายในพระราชอาณาเขตเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว การที่ราษฎรเข้าทำประโยชน์ก็เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงอนุญาต เมื่อพระองค์จำเป็นต้องนำที่ดินมาใช้ในการกิจการใดก็ทรงชอบที่จะเวนคืนได้ตลอดเวลา อำนาจเวนคืนในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงถือเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมขององค์พระมหากษัตริย์โดยแท้ในทางประเพณีการปกครอง ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจเช่นนั้นของพระองค์ ฉะนั้นเมื่อใดก็ตามหากพระองค์ทรงเห็นชอบก็จะมีพระบรมราชโองการเวนคืนที่ดินเหล่านั้น แต่เมื่อประเทศไทยได้นำแนวความคิดประชาธิปไตยตามแบบอย่างของประเทศตะวันตกมาใช้ในการปกครองที่ยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง อำนาจเวนคืนของพระมหากษัตริย์ก็ยังคงตกทอดสืบเนื่องต่อมา เพียงแต่เปลี่ยนตัว

องค์กรผู้ใช้อำนาจมาเป็นองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน การใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไป และอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐและกำหนดขอบเขตการใช้ อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินจากประชาชน มีดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือ การอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็น ธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ส่วนในรายละเอียดของกระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับ ศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการใช้ อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ รัฐก็ยังสามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ตามกฎหมายอื่นตามหลักการที่ว่าอำนาจ เวนคืนเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐประการหนึ่ง แต่เมื่อมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญก็ช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันดีขึ้นว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ แต่จะใช้ภายใน ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และมีผลสืบเนื่องต่อไปอีกว่าขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนตาม รัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันทุกองค์การของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็เป็นการบังคับอยู่ในตัวว่าจะไม่มีการตรา กฎหมายใด ๆ ที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกเหนือไปจาก วัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้บังคับ สำหรับฝ่ายบริหาร หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ เวนคืนมามีได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือแก่ทายาท และกรณีของฝ่ายตุลาการ เมื่อมีกรณีพิพาทที่ต้องใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปตามข้อกำหนดใน รัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ขององค์การของรัฐต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของฝ่าย นิติบัญญัติ หากไม่เคารพหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นย่อมถือว่าไม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มาจนถึงปัจจุบัน พร้อมได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเวนคืน ซึ่งใน ที่นี้จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ได้วางขอบเขตการใช้ อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไว้ดังต่อไปนี้ มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็น ในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดา ที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุ วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทการคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ

2) กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตาม วัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อนาจ องค์การของรัฐฝ่ายปกครองเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใด อย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้ ซึ่งอาจแยกกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มกฎหมายที่ระบุให้อำนาจเวนคืนไว้แต่ไม่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการเวนคืนเอาไว้ กับ กลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจเวนคืนแล้วยังได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืนไว้ด้วย กฎหมายในกลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 10 ทวิ กำหนดว่า เมื่อมี ความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ให้ดำเนินการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

(2) พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 มาตรา 21 กำหนดว่าเมื่อมีความ จำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการผลิต ขยายระบบการผลิตหรือการจำหน่าย พลังงาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(3) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 35 กำหนดว่าเมื่อมีความ จำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าและระบบการ

ขนส่งพลังงานไฟฟ้า ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(3) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 36 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9 (4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในการนี้จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่ดินจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 34 กำหนดว่า ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(5) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 43 กำหนดว่าเมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า (1) เพื่อให้เป็นทางหลวงให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองโดยเฉพาะ (2) เพื่อให้ใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่ผังเมืองอย่างอื่นให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

(6) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 38 กำหนดว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ให้การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

(7) พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 32 กำหนดว่าเมื่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทำอากาศยานเมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(8) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524 มาตรา 37 ทวิกำหนดว่าเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเพื่อประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ นี้

กำหนดการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนกฎหมายเหล่านั้นก็โยกมาใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนไว้ โดยเฉพาะ ซึ่งหมายความว่าให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปมาใช้บังคับ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าขณะนั้นใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใด หากเป็นปัจจุบันก็เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กฎหมายในกลุ่มที่สอง ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเพื่อใช้ในการสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือหมวด 1 วิธีการเวนคืน หมวด 2 ค่าทำขวัญ และหมวด 3 การกำหนดแนวทาง 2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2515 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 โดยมีเหตุผลในการยกเลิกซึ่งมีสาระสำคัญว่ากฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว และสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ สำหรับประกาศคณะปฏิวัตินี้ยังคงมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนแห่งการเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ขึ้นใช้บังคับโดยมีผลตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 3 ของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวทั้งหมด และกำหนดใหม่ในข้อ 63 เป็นว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยให้เหตุผลในการยกเลิกซึ่งมีสาระสำคัญว่าเนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงให้สอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้กำหนดเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 3 มาตรา 68 ว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อ

สร้างหรือขยายทางหลวงถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2515 กำหนดให้มีการจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างทางพิเศษเพื่อแก้ไขอุปสรรคในเรื่องเส้นทางการคมนาคม ซึ่งมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันส่งผลกระทบต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศ ในกรณี การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการสร้างหรือขยายทางพิเศษได้โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนการเวนคืนไว้เป็นพิเศษตั้งแต่ข้อ 22 ถึงข้อ 27 ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนในข้อ 22 ถึงข้อ 27 ทั้งหมดและกำหนดใหม่ในข้อ 22 เป็นว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเห็นได้ว่ากฎหมายในกลุ่มที่สองนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการก่อสร้างหรือขยายทางหลวงหรือทางพิเศษดังกล่าวแต่เดิมจะมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการเวนคืนเป็นของตนเองซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวบางส่วนก็มีความซ้ำซ้อนกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ยังทำให้การดำเนินการเวนคืนของหน่วยงานตามกฎหมายพิเศษฉบับนั้น ๆ ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันด้วยเหตุผลดังนี้ ในปี พ.ศ. 2530 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2530 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ประกาศใช้มานานแล้ว และมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสมสมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และนับแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ในกรณีนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษไปพร้อม ๆ กัน กำหนดให้การเวนคืนตามกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นการแก้ไขความสับสนและความซ้ำซ้อนในเรื่องวิธีการเวนคืนไปได้ และทำให้การเวนคืนตาม

กฎหมายพิเศษ ซึ่งมีหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบมีหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรฐานเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่าในที่สุดแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะการบัญญัติแบบกฎหมายในกลุ่มที่สองนี้ไม่มีอีกแล้วในปัจจุบัน คงมีแต่เฉพาะกฎหมายที่มีลักษณะการบัญญัติแบบกฎหมายในกลุ่มที่หนึ่งเท่านั้น

3) กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปเกี่ยวกับกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ในเมื่อไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจการใด ๆ บัญญัติให้อำนาจเวนคืนไว้โดยเฉพาะหรือแม้แต่ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่าง ๆ จะมีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นกรณีเฉพาะก็ตาม แต่ถ้าในเรื่องใดที่กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็สามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ได้โดยอนุโลม

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ต่อมาคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และในที่สุดก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐสามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้

4) กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ และได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้ว จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนที่ดินนั้นอีกฉบับหนึ่ง พระราชบัญญัติลักษณะนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4-5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นของรัฐ พระราชบัญญัติในลักษณะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ” ตัวอย่างของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ เช่น

(1) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2478 เพื่อสร้างทางรถไฟต่อจากขอนแก่นไปหนองคายและนครพนม

(2) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอคูสิด อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2481

(3) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2486

(4) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรีและกิ่งอำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2497

(5) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอเมืองนครปฐม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี และอำเภอสองพี่น้อง อำเภอบางปลาม้า อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี พ.ศ. 2506

(6) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ พ.ศ. 2480

(7) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482

(8) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายท่าเรือกรุงเทพ ฯ พ.ศ. 2486

5) ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินแต่ละประเภท

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินจากประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีหลายประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะ กฎหมายเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อรองรับหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจในการเวนคืนเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

(2) ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ รัฐก็สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มีการระบุวัตถุประสงค์ไว้รองรับบทบัญญัติในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ดังนั้นจึงสามารถตราพระราชบัญญัติการเวนคืนออกใช้บังคับได้ เช่น ในขณะที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนด

วัตถุประสงค์สำหรับการเวนคืนไว้ คือ (1) เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการเหมืองแร่ รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อกิจการดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด (สันติ ปิยะทัต, 2538 : 110)

(3) กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกำหนดการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืน กฎหมายเหล่านั้นจะ โยงมาใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ

(4) แม้วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะจะมีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นของรัฐ และกฎหมายนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4-5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ ก็จะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอื่น ๆ ด้วย

6) หลักเกณฑ์การเวนคืนตามระบบกฎหมายไทย

ในเรื่องหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามระบบกฎหมายไทยนั้น ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรกต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย การเวนคืนในช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เมื่อรัฐต้องการเวนคืนที่ดินก็จะมีการประกาศพระบรมราชโองการเพื่อเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการด้านต่าง ๆ หรือเพื่อราชการ และเนื่องจากการเวนคืนแต่เดิม ได้ยึดหลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว ดังนั้นในการเวนคืนจึงไม่มีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ราษฎรที่ถูกเวนคืน จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5 ได้มีประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อมีการเวนคืนที่ดินของราษฎร รัฐจะจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนให้แก่ราษฎร และในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ เช่น การเวนคืนที่ดินต้องปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบันได้มีการบัญญัติกฎหมายเวนคืนที่มีลักษณะชัดเจนแน่นอน รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาจนถึง

วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2530 ก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ถูกแก้ไขโดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่ว ๆ ไปของรัฐ กล่าวคือ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่ต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ถ้ารัฐมีความจำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวมาข้างต้น ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนเหล่านี้ ซึ่งหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามกฎหมายที่จะใช้ในการเวนคืนนั้นน่าจะกล่าวได้ว่ามีลักษณะคล้าย ๆ กันกล่าวคือ หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายกำหนด

ประการที่สอง ต้องมีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐนับได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่มีความรุนแรงมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์ การที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนคนหนึ่งแล้วนำมาให้เอกชนอีกคนหนึ่งย่อมไม่อาจดำเนินการได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้หลายประการสอดคล้องกัน ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หมายถึง การอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง ทางรถไฟ เป็นต้น

(2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ เช่น รัฐเวนคืนมาใช้เกี่ยวกับราชการทหาร ได้แก่ ใช้สร้างป้อมยาม สนามบิน ค่ายทหาร เป็นต้น

(3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อการค้นหาแร่หรือเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

(4) เพื่อการผังเมือง

(5) เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ข้อนี้ไว้)

(6) เพื่อการพัฒนาการเกษตร เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดสร้างสถานีทดลองทางการเกษตรเพื่อทำวิจัยเกี่ยวกับพืชหรือสัตว์เพื่อนำผลการทดลองออกเผยแพร่แก่เกษตรกรอันเป็นการช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ

(7) เพื่อการอุตสาหกรรม เช่น เวณคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม

(8) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร

(9) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น คือ นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว รัฐยังสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นได้อีก ทั้งนี้ เพื่อรองรับประโยชน์สาธารณะอื่นที่อาจ มีขึ้นอีกได้ตามความเจริญของประเทศ และทำให้รัฐมีความจำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ นั้น

ประการที่สาม ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 38 ได้วางข้อจำกัดในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้อีกประการหนึ่ง คือ จะต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งเน้นไปที่จำนวนของค่าทดแทนเป็นหลักกว่าค่าทดแทนจำนวนที่ได้รับนั้นเป็นราคาที่น่าพึงพอใจแล้วหรือไม่ นอกจากนั้นค่าทดแทนยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการเวนคืนกับการจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์อย่างมีนัยสำคัญ เพราะหากเป็นกรณีของรัฐใช้อำนาจจำกัดหลักกรรมสิทธิ์ของบุคคลในอสังหาริมทรัพย์ รัฐธรรมนูญยังไม่รับรองให้ต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเรื่องการไม่มีค่าทดแทน (Principe de non compensation) กล่าวคือ เมื่อราษฎรมีหน้าที่ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์มหาชนแล้วก็ไม่น่าจะได้รับค่าทดแทนแต่อย่างใด เพราะการกระทำอันเป็นหน้าที่นั้นต้องถือว่าได้เสียสิ่งที่สมควรจะเสียสละไปแล้วกรณีมิใช่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดที่ต้องการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ประการใด แต่หากเอกชนถึงขนาดต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปให้แก่รัฐเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะย่อมถือได้ว่าเอกชนผู้นั้นต้องเสียสละมากกว่าปกติจึงย่อมต้องมีการให้ค่าทดแทน เกี่ยวกับเรื่องนี้กรณีของประเทศไทยจะแตกต่างกับของต่างประเทศอยู่บ้างเพราะในต่างประเทศแม้เป็นเรื่องการจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินก็ยังมีมีการชดใช้ค่าเสียหายให้เหมือนกัน โดยจะมีการแยกแยะไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดเรียกค่าเสียหายได้กรณีใดเรียกค่าเสียหายไม่ได้ เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินโดยจัดจำแนกการใช้ที่ดินเป็นโซนต่าง ๆ ที่หากก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างคนในสังคมดังนี้หลักแห่งความเสมอภาคจะใช้เป็นตัวกำหนด ให้ส่วนรวมต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายให้ทันที เช่น ที่ดินบริเวณใดที่ถูกกำหนดให้ใช้สอยเพื่อการเกษตรยอมทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินนั้นต่ำกว่าที่ดินที่ถูกกำหนดให้ใช้สอยเพื่อ

การอุตสาหกรรมจึงต้องมีการหามาตรการที่เป็นธรรมชาติจากความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น เช่น ใช้มาตรการทางภาษี เป็นต้น แต่สำหรับกฎหมายไทยหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมอาคารกฎหมายผังเมือง ฯลฯ จะไม่มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้ถูกจำกัดสิทธิใช้สอยในที่ดินเลยค่าทดแทนที่จะมีการชดเชยให้กันเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักว่าต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน สำหรับหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนและการจ่ายค่าทดแทนจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักว่าด้วยการใช้อำนาจเวนคืนโดยทั่วไปของรัฐ

ทั้งนี้ผลของการเวนคืนนั้น จะพบว่าเมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะตามมาตรา 15 มีผลใช้บังคับแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ย่อมตกเป็นของรัฐทันที มีพิกัดมีการโอนทางทะเบียนกันอีก กรณีไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา 1299 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนซึ่งเป็นบทบังคับในระหว่างเอกชนด้วยกันเท่านั้น แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และในวรรคสองของมาตราดังกล่าวกำหนดให้บรรดาจำนองบุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการเวนคืนเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดเชยจากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไปอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาแล้วจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนนั้น (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พุทธศักราช 2477 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) เมื่อมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์แล้ว ที่ดินนั้นอาจกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)) หรือเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)) ได้ แล้วแต่กรณี แต่ในระหว่างที่ยังมิได้จัดทำให้เป็นประโยชน์ตามความประสงค์ในการเวนคืนนั้น ความเห็นยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (1) แต่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกรณีอาจต้องถือตามกฎหมายเฉพาะ คือ ต้องถือว่ากลับมาเป็นของ

แผ่นดินโดยการเวนคืนมิใช่กลับมาเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินของส่วนราชการในกรณีนี้อาจถือเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) ได้ เพราะส่วนราชการผู้ถือกรรมสิทธิ์มีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินนั้นตามหน้าที่ราชการของตนเพื่อจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไป และทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตลอดเวลา โดยมีส่วนราชการนั้นเป็นผู้ปกครองดูแลและดำเนินการตามหน้าที่จนกว่าจะได้จัดการให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย แต่ในปัจจุบันมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เวนคืนด้วย กรณีจึงเป็นที่ควรพิจารณาว่าจะเกิดข้อขัดข้องทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพราะส่วนราชการเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนจะต้องดำเนินการต่อไปในที่ดินนั้นเกี่ยวกับการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้สอย และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ในกรณีนี้ มีผู้เห็นว่ากระทรวงการคลังจะต้องมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่เวนคืนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2525, หน้า 99 -100, 139 -140) แต่มีข้อยกเว้นว่า กรณีผู้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือเป็นการเวนคืน โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้น ไม่ถือเป็นราชพัสดุ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เวนคืนที่ดินแปลงใดมาใช้ในกิจการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ดินแปลงนั้นย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ข้อยกเว้นอีกกรณีหนึ่ง คือ ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามมาตรา 5 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แต่เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป (รัฐกรณ์ นิมวัฒนา, 2528, หน้า 113)

วัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน บางครั้งรัฐจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และในการเวนคืนที่ดินนั้น รัฐต้องแสดงเจตนาให้ประชาชนทราบว่า จะนำเอาที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ในเรื่องใด การแสดงเจตนาเช่นนี้คือการระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมายเวนคืนนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐจะนำที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นั้นมีความชอบธรรมหรือไม่และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินนั้นเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่เพียงใด ดังนั้นในเรื่องของวัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนนั้น ถือได้ว่าเป็นเรื่องความชอบธรรมของกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่าในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะระบุวัตถุประสงค์การเวนคืนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่สำคัญ ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกฎหมายเฉพาะอื่นที่กำหนดหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และในการกำหนดวัตถุประสงค์นั้น รัฐจะต้องกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ส่วนการจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องจัดทำอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคมโดยรวม

ดังนั้น หากทรัพย์สินใดรัฐได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนหรืออุทิสให้ของเอกชนหรือเจ้าของทรัพย์สินยอมให้รัฐใช้สอย แม้รัฐจะได้นำทรัพย์สินที่ได้มานั้นไปใช้ประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สินสาระสำคัญของการใช้อำนาจเวนคืนคือการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของนั่นเอง ซึ่งสามารถสรุปความหมายของการเวนคืนได้ว่า “การเวนคืน คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน โดยการใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

กล่าวโดยสรุป การเวนคืนเป็นการพรากกรรมสิทธิ์จากเอกชน โดยรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องชดเชยค่าตอบแทนที่เป็นธรรมต่อเอกชน ดังจะพบว่าในกฎหมายผังเมืองได้กำหนดเกี่ยวกับการเวนคืนที่สำหรับการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะได้

6. ทฤษฎีการผังเมืองและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

6.1 ทฤษฎีด้านการผังเมือง

การพัฒนาและการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจก่อให้เกิดการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างไร้รูปแบบ ไม่สอดคล้องรองรับกับศักยภาพของพื้นที่ที่ขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การประกอบกิจกรรมของสังคมไร้ระเบียบ ขาดความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน นำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมชุมชน สังคม คุณภาพชีวิต และความเสื่อมโทรมทางด้านอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและศาสนา ดังนั้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนา เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาผลกระทบดังกล่าวข้างต้น การจัดทำผังเมืองจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นและเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาเมืองได้อย่างดี (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 8 ; เลิศวิทย์ รังสิริรักษ์, 2543, หน้า 3; เฉลิม แก้วกัจจวน, 2553, หน้า 1)

การจัดทำผังเมืองจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนมากมาย โดยเฉพาะการพัฒนาด้านกายภาพ โดยสรุปแล้วผังเมืองมีประโยชน์ดังนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 10)

1) ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงาม เจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผนและถูกสุขลักษณะ โดยการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตออกเป็นย่านอย่างเหมาะสมและสัมพันธ์กัน เช่น ย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรม ย่านที่โล่งเพื่อนันทนาการ และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) เป็นการวางแผนทางการพัฒนาเมืองหรือชุมชนให้มีระเบียบ โดยวางผังคมนาคมและขนส่งให้สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

3) ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย โดยห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทที่ขัดแย้งหรือมีอันตราย อาทิ คลังน้ำมันเชื้อเพลิง คลังวัตถุระเบิด อุตสาหกรรมที่มีมลพิษในย่านอยู่อาศัย

4) ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน โดยกำหนดให้มีย่านพาณิชยกรรมและย่านอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจและจ้างงานไว้ในที่ที่เหมาะสมเพื่อผู้ใช้บริการและคนงานได้รับความสะดวกในการเดินทาง การขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ

5) ส่งเสริมสภาพสังคมของคนในเมืองหรือชุมชนโดยพิจารณาถึงที่ตั้งสถาบันการศึกษา โรงพยาบาล ศูนย์สาธารณสุขให้อยู่ในที่ที่เหมาะสมสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีที่โล่งและมีสวนสาธารณะเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อน

7) ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี โดยกำหนดเป็นบริเวณอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

8) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศที่งดงามทั้งในเขตเมืองและชนบท สำหรับแนวคิดและทฤษฎีด้านการผังเมืองที่สำคัญและเป็นที่มาของการจัดทำผังเมืองมีดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบศูนย์กลางเดียว (Concentric Zone)

ทฤษฎีนี้เป็นเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดินลักษณะรวมศูนย์กลางความเจริญ เสนอโดยนักสังคมวิทยา ชื่อ Ernest Burgess เมื่อปี 1925 (Roy M. Northam, 1975, p. 120) ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองควรมีศูนย์กลางหลักเดียวแล้วกระจายตัวการใช้ที่ดินไปรอบเมืองเป็นลักษณะวงกลม ซึ่งศูนย์กลางของเมืองจะเรียกว่าศูนย์กลางพาณิชยกรรมหลัก (Central Business District : CBD) ส่วนการใช้

ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม การอยู่อาศัยจะกระจายออกมาโดยรอบของศูนย์กลางเมือง (Susan S. Fainstein, Scott Compbell, 1996, pp. 1-19)

2) ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei)

ทฤษฎีนี้เป็นเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดินแบบหลายศูนย์กลาง เป็นแนวคิดของนักวิชาการด้านผังเมือง Chauncy Harris and Edward Ullman เมื่อปี ค.ศ. 1945 (Roy M. Northam, 1975, p. 191) ที่เสนอในบทความเรื่อง “The Nature of Cities” ที่กล่าวถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองจะมีหลายศูนย์กลาง แม้ว่าจะมีศูนย์กลางหลักในกลางเมือง (Central Business District : CBD) แต่ก็จะมีการกระจายศูนย์กลางรองไปทั่วเมือง ขณะเดียวกันการใช้ที่ดินก็จะกระจายตัวตามศูนย์กลางเพื่อลดการเดินทาง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 10)

3) ทฤษฎีอุทยานนคร (Garden cities)

ทฤษฎีนี้เป็นการเสนอโดยนักวิชาการผังเมือง Ebenezer Howard เมื่อปี ค.ศ. 1902 (เอเบเนเซอร์ โอเวิร์ด, 2539, หน้า 20) ซึ่งได้เสนอผลงาน Garden Cities of Tomorrow 1902 โดยมีเป้าหมายสร้างเมืองที่มีความสวยงามโดยการสร้างพื้นที่สีเขียว ต้องการสร้างเมืองที่มีสภาพแวดล้อมดีแบบชนบท หลักการอุทยานนคร คือเมืองที่วางแผนให้เป็นชุมชนสมบูรณ์ในตัวที่ล้อมรอบไปด้วย “แถบสีเขียว” และจัดให้มีบริเวณต่างๆ ที่วางไว้อย่างรอบคอบ ได้แก่บริเวณที่พักอาศัย บริเวณอุตสาหกรรมพื้นที่เกษตรกรรม

เฮาเวิร์ดได้วางรากฐานเมืองใหม่ในสหราชอาณาจักรไว้ 2 เมือง คือ อุทยานนครเลตซ์เวิร์ท (Letchworth Garden City) ในปี พ.ศ. 2446 และอุทยานนครเวลวิน (Welwyn Garden City) ในปี พ.ศ. 2463 การวางผังออกแบบทั้งสองเมืองนี้นับว่าประสบความสำเร็จได้ยาวนานและเป็นชุมชนที่สมบูรณ์แม้จะไม่บรรลุอุดมคติทั้งหมดของเฮาเวิร์ดก็ตาม (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 10)

แนวคิดอุทยานนครมีอิทธิพลสูงมากต่อการผังเมืองในสหรัฐอเมริกา แคนาดาและเมืองอุทยานนครแรกของเยอรมันคือเฮลเลรู ในซานเมืองเดรสเดน สร้างเมื่อ พ.ศ. 2452 แนวคิดอุทยานนครได้รับการทำเป็นแผนสำหรับโครงการเคหะของเยอรมันในยุคไวมาร์ และในสหราชอาณาจักรหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 “พระราชบัญญัติเมืองใหม่” ได้จุดประกายให้การพัฒนาชุมชนใหม่อีกหลายแห่งเป็นไปตามวิสัยทัศน์แห่งความเท่าเทียมในสังคมของเอเบเนเซอร์ เฮาเวิร์ด ขบวนการอุทยานนครยังมีอิทธิพลต่อนักผังเมืองชาวสก็อตแลนด์ ชื่อ เซอร์ แพททริก เก็ดดิส (Sir Patric Geddes) ในงานวางผังเมืองเทลอิวินอิสราเอลของเขา แนวคิดการวางผังเมือง “วิทยาการปรับปรุงเมืองแบบใหม่” หรือ “หลักการปรับปรุงเมืองแบบอังกฤษ” ล้วนมีพื้นฐานแนวคิดเดิมจากขบวนการอุทยานนคร ปัจจุบันมีอุทยานนครจำนวนมากในโลก แต่เกือบทั้งหมดมิสถานะอยู่ได้เพียงการเป็น “หอพักชานเมือง” ซึ่งล้วนต่างจากแนวคิดที่เฮาเวิร์ดวาดฝันไว้

6.2 ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law)

ระบบกฎหมาย หมายถึง ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของประชาชนให้ปฏิบัติตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดและถูกลงโทษ

ลักษณะของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปของกฎหมาย จะประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 5 ประการ คือ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2538, หน้า 40)

1) เป็นกฎหรือข้อบังคับที่ใช้ได้ทั่วไปในรัฐหรือประเทศนั้น หมายถึงความประสงค์ของผู้มีอำนาจในลักษณะเป็นการบังคับเพื่อให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ มิใช่เป็นการประกาศเชิญชวนเลย ๆ

2) ต้องใช้บังคับตลอดไป จนกว่าจะมีกฎหมายอื่นมายกเลิก

3) ต้องตราขึ้น โดยผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ หมายถึงเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่มาจากผู้มีอำนาจในประเทศที่เป็นเอกราช มิได้ขึ้นอยู่กับภายใต้อำนาจปกครองของประเทศอื่น

4) ต้องมีสภาพบังคับ กล่าวคือกฎหมายนั้นเมื่อประกาศใช้แล้วถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคือฝ่าฝืนและถือว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย แล้วผู้นั้นจะต้องได้รับผลตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หากกฎหมายไม่มีสภาพบังคับแล้วก็ไม่เรียกว่าเป็นกฎหมาย

5) ต้องไม่มีการบังคับย้อนหลัง

กฎหมายเป็นข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องต่างๆ และกฎหมายก็ยังเป็นเครื่องมือผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม และเป็นหลักประกันที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการในนามของรัฐและเป็นที่มาแห่งอำนาจและหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจึงเป็นวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายและกฎหมายจะสะท้อนนโยบายสาธารณะของแต่ละยุคแต่ละสมัย

กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับ อาจตราโดยอาศัยอำนาจจากองค์กรที่ต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญ ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติที่สูงสุดของประเทศคือ รัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติออกโดยรัฐสภาเช่นกัน ในขณะเดียวกันกฎหมายหลักเหล่านี้ก็อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นออกกฎหมายได้เช่นเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ในรูปของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพื่อความเหมาะสมบางประการ และพระราชบัญญัติบางฉบับก็ให้อำนาจองค์กรปกครองตนเอง เช่น เทศบาล ออกกฎหมายเพื่อใช้ในเขตเทศบาลนั้น เป็นต้น

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีความสำคัญต่อกระบวนการวิธีการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อตีความและการยกเลิกกฎหมาย เช่น หากกฎหมายฉบับใดมีลำดับชั้นของกฎหมายสูงกว่ากฎหมาย

ฉบับอื่นที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายสูงกว่านั้นมิได้ และอาจถูกยกเลิกไปโดยปริยายประเภทของกฎหมายแยกออกจากกันเป็นสองระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นจะสามารถจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2550, หน้า 35) (ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2545, หน้า 8) ได้ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบการปกครองและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนรับรองและส่งเสริมสิทธิของประชาชนทั้งประเทศ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายอื่นทุกฉบับ กฎหมายอื่นจึงจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ มิเช่นนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้เลย

2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายชนิดนี้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติในประเทศไทย และมีศักดิ์เดียวกับพระราชบัญญัติแต่มีวิธีการตราที่พิสดารกว่าพระราชบัญญัติ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่อธิบายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ

3) พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย

เป็นกฎหมายชั้นรองลงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นกฎหมายที่ถือว่าตลอดออกมาจากห้องของรัฐธรรมนูญโดยตรง องค์การที่มีหน้าที่ตรากฎหมายสองประเภทนี้ได้แก่รัฐสภา

4) พระราชกำหนด

เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตราให้แก่ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ใช้ในกรณีรีบด่วนหรือฉุกเฉิน พระราชกำหนดนั้นเมื่อมีการประกาศใช้แล้วคณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้ามิได้รับความเห็นชอบก็เป็นอันสิ้นสุดลง แต่ผลของการสิ้นสุดลงนี้ไม่กระทบกระเทือนบรรดากฎที่ได้กระทำลงระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น

5) พระราชกฤษฎีกา

เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นหลักการย่อยของพระราชบัญญัติหรือของพระราชกำหนด เปรียบเสมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่อธิบายขยายความในรัฐธรรมนูญ

6) กฎกระทรวง

เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารและไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา มีลักษณะคล้ายพระราชกฤษฎีกาเพราะศักดิ์ของผู้ตราต่างกัน เมื่อพระราชกฤษฎีกากับกฎกระทรวงมีความใกล้เคียงกันมาก ข้อที่พิจารณาให้เห็นถึงความแตกต่างกันว่าควรจะออกกฎหมายในรูปพระราช

กฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้น ขึ้นอยู่กับว่า เนื้อหาของกฎหมายที่ต้องการบัญญัตินั้นมีความสำคัญเพียงใด ซึ่งหากมีความสำคัญเป็นอย่างมากจะออกมาในรูปของพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้ามีความสำคัญน้อยกว่าก็ออกในรูปของกฎกระทรวง

7) กฎขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

เป็นกฎหมายที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นตราขึ้นและใช้บังคับภายในเขตอำนาจของตน ได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เนื่องจากอำนาจในการตรากฎหมายประเภทนี้ได้รับมาจากพระราชบัญญัติโดยทั่วไปจึงถือว่ากฎขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติเพียงแต่ใช้บังคับภายในเขตใดเขตหนึ่งเป็นการทั่วไปเท่านั้น

8) ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง

คือกฎหมายปลีกย่อยประเภทที่เป็นเรื่องเล็กน้อย ได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติราชการภายใน และการที่จะนำกฎหมายปลีกย่อยเหล่านี้ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องเป็นที่กรณี ที่กฎหมายกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากไม่มีการกำหนดไว้จะอยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจว่าจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือไม่

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายก็เพื่อประโยชน์ในการเริ่มต้นจัดทำร่างกฎหมายว่ากฎหมายประเภทนี้ระดับใดเป็นผู้จัดทำร่างเพื่อตราและประกาศใช้บังคับ นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ใช้กฎหมายทราบลำดับชั้นของกฎหมายที่ใช้ชื่อว่าประเภทใด หรือฉบับใดมีศักดิ์และความสำคัญสูงกว่ากัน สามารถพิจารณาตรากฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิกฉบับเดิมได้ตามศักดิ์ของกฎหมาย รวมทั้งกรณีมีปัญหาในการวินิจฉัยและตีความกฎหมาย โดยยึดหลักว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นต้องให้กฎหมายที่มีศักดิ์ระดับเดียวกันหรือสูงกว่ามาแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก จึงจะมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย กระบวนการออกกฎหมายพบว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่สำคัญคือ การบริหารเพื่อความผาสุกของประชาชนด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันรัฐยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการสร้างสมดุล (Balance) ในความต้องการของประชาชน โดยมีเครื่องมือคือ กฎหมาย (Law) ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องออกกฎหมาย เพื่อควบคุมคน สังคม หรือควบคุมความต้องการของปัจเจกชนให้ใช้สิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่รบกวนผู้อื่น แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายที่ออกมาจะต้องสร้างภาระต่อประชาชนน้อยที่สุด (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2548: 4)

จากหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะซึ่งจะต้องกระทำในทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นเมืองหรือชนบท เมื่อพิจารณาพื้นที่เมืองพบว่าผลจากกระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) ทำให้ชุมชนเมืองเป็นแหล่งรวมของประชากรจำนวนมากจึงย่อมมากด้วยปัญหา ดังนั้นรัฐต้องหาเครื่องมือในการจัดระบบให้ชุมชนอยู่อย่างมีความสุข นั่นคือการใช้การผังเมือง (City Planning) มุ่งควบคุมการใช้ที่ดิน

ให้เหมาะสม สำหรับสภาพบังคับจะออกกฎกระทรวงผังเมืองรวม (มาตรา 26) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ให้อำนาจ ฝ่ายบริหารภายใต้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ภารกิจดังกล่าวกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มุ่งเน้นวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ชุมชนสำคัญที่เป็นศูนย์กลางหลักและศูนย์กลางรอง ในจังหวัด แต่เนื่องจากสภาพชุมชนมีการเติบโตมากขึ้น จากเดิมที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ตัวจังหวัดต่อมาได้กระจายตัวไปตามเทศบาลต่าง ๆ ที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงผังเมืองรวม อีกทั้งผู้ประกอบการได้อาศัยช่องว่างของกฎหมายด้วยการไปประกอบการในบริเวณที่ไม่มีกฎกระทรวงผังเมืองรวมใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาในการกระจายตัวของโรงงานหรือกิจการที่มีปัญหาต่อประชาชน

1) หลักคิดทางกฎหมายมหาชนเพื่อการควบคุมการออกกฎหมาย

แนวคิดของกฎหมายมหาชนตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ โดยผู้ใช้อำนาจต้องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งจะต้องใช้อำนาจอย่างเหมาะสม โดยมีกรอบ 3 ประการ คือ ประการแรกต้องมีความเหมาะสม ประการที่สองต้องมีความจำเป็นและต้องมีสมดุ ประการสุดท้ายไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินควร

2) การพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Regulatory Checklist)

เพื่อป้องกันปัญหาการมีกฎหมายเพื่อ (Inflation of Law) จึงต้องมีการควบคุมการตรากฎหมายของหน่วยงานราชการ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบกฎหมายที่จะมีขึ้นว่าไม่เป็นการเพิ่มภาระของรัฐบาลเกินความจำเป็น หรือเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงมีการกำหนดแนวทางในการตรากฎหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางแนวทางด้วยการใช้ระบบ Annotation on Legislation and Regulatory Checklist) อีกทั้งยังใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ทำให้มีแนวทางในการตรวจสอบว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นมีความจำเป็นเพียงใด ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งพบว่าบทความเรื่องการตรวจสอบถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายและบทตรวจสอบ 10 ประการ ได้สรุปแนวทางในการตรากฎหมาย ดังนี้ (จิตรพรต พัฒนสิน, 2546, หน้า 2)

(1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

ในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง ต้องมีการตรวจสอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจไว้ในประการแรก เพราะเป็นการกำหนดทิศทางและการวางกรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้มุ่งประสงค์ไว้

ในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย นอกจากจะต้องมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังจะต้องมีความชัดเจนด้วยเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

(2) ผู้ทำภารกิจ

สิ่งสำคัญลำดับต่อไปที่ต้องพิจารณา คือใครเป็นผู้ทำภารกิจนั้น รัฐ เอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องวิเคราะห์ถึงต้นทุนในการทำภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ ประโยชน์หรือความคล่องตัวที่ประชาชนจะได้รับเมื่อเทียบกับการที่รัฐเป็นผู้ทำภารกิจนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อนำมาประมวลให้เกิดความชัดเจนว่าระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนแล้ว บุคคลใดมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำภารกิจนั้นมากที่สุด

(3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

เพราะเราต้องคำนึงว่ายังมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดมากขึ้นเท่านั้น ประกอบกับการดำเนินการให้บรรลุผลแห่งภารกิจที่ได้กำหนดไว้นั้นไม่จำเป็นต้องไปที่จะต้องอาศัยการมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ เพราะอาจมีวิธีการอื่นๆ อีกที่สามารถทำให้ภารกิจที่กำหนดไว้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ได้เช่นกัน เช่น การอาศัยอำนาจทางการบริหารราชการทั่วไป (non-regulatory policy) ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในการทำภารกิจนั้น

(4) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

เป็นผลจากแนวคิดที่ว่าเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้สำหรับกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วก็ไม่ควรที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นกำหนดถึงกรณีนั้นไว้ซ้ำอีก เพราะการซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดภาวะการณ์มีกฎหมายเฟ้อ (Inflation of Law) ยังสร้างภาระให้แก่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามในสิ่งเดียวกันอีกด้วย ซึ่งจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่สุจริตใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบได้อีกหนทางหนึ่ง

(5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

เป็นการพิจารณาแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ กฎหมายต้องอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมและอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เป็นการสร้างภาระหน้าที่หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากจนเกินความจำเป็น

ซึ่งก็คือ การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับทั้งหมด (cost and benefit) ว่าจะจะเป็นด้านเศรษฐศาสตร์หรือด้านสังคม ซึ่งความคุ้มค่าในด้านเศรษฐศาสตร์ก็คือเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการดังกล่าวเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว ภารกิจนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมสูงสุด ในขณะที่มีต้นทุนในการดำเนินการดังกล่าวต่ำสุด ในขณะที่ความคุ้มค่าในด้านสังคมก็คือความสำเร็จของภารกิจในการแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นเมื่อเทียบกับภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน รวมถึงสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัด

ความสำเร็จของภารกิจบรรลุผลมากที่สุด โดยที่ในการดำเนินการนั้นเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ หรือ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

(6) ความพร้อมของรัฐ

หน่วยงานฝ่ายปกครอง ที่เสนอให้มีกฎหมายต้องทำการประเมินศักยภาพของตนเอง ทั้งในด้านบุคลากร (จำนวนและขีดความสามารถ) และงบประมาณ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะมีขึ้นใหม่จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่มีความพร้อมแล้วการทำการที่กำหนดไว้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ย่อมเป็นการยาก

(7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ต้องตรวจสอบถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำการนั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การทำงานระหว่างภาครัฐมีความซ้ำซ้อน และสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่พยายามลดและรวมหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเรื่องใกล้เคียงกันไว้ในที่เดียวกัน

(8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

พิจารณาถึงแนววิธีการทำงานและระบบการตรวจสอบการทำงานตามที่ได้กำหนด สำหรับการตรวจสอบการทำงานก็เช่นกัน ผู้เสนอต้องพิจารณากำหนดแนวทางที่จะให้มีการตรวจสอบการทำงานของตนได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคานอำนาจ (Check and balance) ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส (Transparency) ตามแนวทางแห่งธรรมาภิบาล

(9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ต้องพิจารณากำหนดกรอบหรือมาตรการในการตรากฎหมายอนุบัญญัติไว้ด้วยเพื่อป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นการเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควร ซึ่งแนวทางนี้มีความจำเป็นยิ่งนัก เนื่องจากฝ่ายปกครองมักจะใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎหมายที่เป็นการขยายอำนาจของตนมากขึ้น

(10) การรับฟังความคิดเห็น

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางกฎหมาย คือการสร้างการยอมรับแก่บุคคลส่วนใหญ่ และนำไปปฏิบัติด้วยความสมัครใจ คือการทำให้กฎหมายนั้นได้รับการพัฒนาหรือจัดทำขึ้นอย่างเปิดเผยและโปร่งใส (Transparent) โดยมีกระบวนการหรือขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นได้แสดงความคิดเห็นของตน ซึ่งปัจจุบันประเด็นนี้หน่วยงานทางปกครองจะออกกฎหมายต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด เนื่องจากมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การควบคุมการใช้ที่ดินต้องออกเป็นกฎหมายเพื่อความเป็นระเบียบของบ้านเมือง การผังเมือง (City planning) เป็นมาตรการในการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการ

ดำรงรักษาเมือง โดยเน้นด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ชุมชนที่ดียิ่งขึ้นทั้งด้านสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบและความสวยงามของเมือง นอกจากนี้งานด้านผังเมืองยังเป็นมาตรการหนึ่ง ที่เสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับผู้คนในชุมชน โดยมีการสร้างสมดุลในการบริหารจัดการให้มีการพัฒนาพื้นที่อย่างมีแบบแผน ทั้งนี้พบว่า การดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 26) ในการจัดทำผังเมืองรวมจะมีการออกกฎกระทรวง ผังเมืองรวมเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะมีการออกเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

7. การผังเมืองในประเทศไทย

การผังเมือง (City planning) เป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยเน้นด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ชุมชนที่ดียิ่งขึ้นทั้งด้านสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบและความสวยงามของเมือง นอกจากนี้งานด้านผังเมืองยังเป็นมาตรการหนึ่ง ที่เสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับประชาชนในชุมชน โดยสร้างสมดุลให้มีการพัฒนาพื้นที่อย่างมีแบบแผน (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) ทั้งนี้พบว่าการดำเนินการภายใต้การออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518)

หากพิจารณาความหมายของการผังเมืองตามหลักวิชาการผังเมือง พบว่านักวิชาการผังเมืองส่วนใหญ่นิยมใช้ความหมายของการผังเมือง ว่าหมายถึง การจัดการพัฒนาเมืองทางกายภาพเพื่อรองรับกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ได้วางผังไว้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต การจัดทำผังเมืองจะต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อที่จะตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการของชุมชนจะต้องสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งนี้การผังเมืองที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากจะต้องตอบสนองความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถึงแล้วนั้น ควรจะต้องส่งเสริมคุณภาพชีวิตของพลเมือง คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสร้างสรรค์สันติภาพอันงดงามให้แก่ชุมชนด้วย (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 12; กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 5; ชลิตถาวร วีรพลิน, 2543, หน้า 2; อัญญาณ์ โปราณานนท์, 2545, หน้า 1)

สำหรับงานด้านการผังเมือง (City Planning) จัดเป็นบริการสาธารณะประเภทในลักษณะที่ฝ่ายปกครองเข้าไปใช้อำนาจ “ควบคุม” เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่เรียบร้อยในสังคม โดยพบว่า การ

ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน เพื่อรองรับซึ่งสิทธิของประชาชน อันมีลักษณะสำคัญของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2538, หน้า 77) ซึ่งการผังเมือง จะใช้การออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้นงานด้านผังเมืองจึงมีความยุ่งยากที่จะต้องสร้างสมดุลแห่งความต้องการในชุมชน

หลักการพื้นฐานของผังเมืองประเทศไทยเน้นว่าผังเมืองเป็นแนวทางพัฒนาเมืองในระยะยาว ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ของชุมชนเมือง นโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์และปรัชญาในการวางผังจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนถึงแนวคิด รูปแบบและทิศทางการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน อาทิ การใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐาน (หลวงบูรกรรมโกวิท, 2480, หน้า 15)

การผังเมือง เป็นการปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง การปรับสภาพดังกล่าวของชุมชนเมืองจะต้องมีการจัดทำตามหลักการวางแผนและขั้นตอนของกระบวนการในการจัดทำผัง เพื่อให้ได้รูปแบบและโครงสร้างของชุมชนเมืองและแนวทางปฏิบัติ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ โดยประเมินว่ากิจกรรมของโครงการ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้ (กรมการผังเมือง, 2541, หน้า 14) โดยมาตรการที่สำคัญของผังเมือง คือผังเมืองรวม ซึ่งเป็นแผนพัฒนาด้านกายภาพระยะยาว ประมาณ 20 ปี ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ 1. แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตและโครงการคมนาคมขนส่ง (land use & transportation plan) 2. ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (zoning ordinance) ซึ่งเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อแบ่งย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง

กระบวนการวางผังเมืองจะคล้ายคลึงกับกระบวนการวางแผนทั่วไป เป็นระบบงาน มีการทำงานเป็นลำดับขั้นตอนและตอบสนองต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพื้นที่ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ลักษณะเฉพาะปัญหาและความต้องการของเมืองหรือพื้นที่ (internal environments) รวมทั้งภูมิภาคหรืออิทธิพลภายนอกอื่น (external environment) กระบวนการวางผังเป็นกรอบแนวความคิดในการวางผังรูปแบบต่าง ๆ เช่น ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ อาจมีวิธีการและรายละเอียดในการจัดทำผัง (planning method) ที่ต่างกันตามจุดมุ่งหมายและหน้าที่ของผังเหล่านั้น การจัดทำผังเมืองในพื้นที่ใด เป็นการจัดทำเพื่อปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมืองนั้นในอนาคตอย่างมีจุดหมาย แต่เนื่องจากเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขข้อมูลผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง รวมทั้งนำการประเมินผลผังเมืองปัจจุบันหรือผังเมืองเดิมและการตอบสนองของประชาชนมาใช้เป็นข้อมูลในการทบทวนและปรับปรุงผังเมืองต่อไป ดังนั้นกระบวนการวางผังเมืองจึงควรเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นวงจรที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและความต้องการในทุกขั้นตอนของการทำงาน

เพราะพัฒนาการด้านสังคม การรวมกลุ่มของคนในชุมชนเพื่อร่วมมือจัดการให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะเป็นพลังที่สำคัญในกระบวนการผังเมือง

7.1 พัฒนาการของการผังเมืองในประเทศไทย

การผังเมืองเป็นการพัฒนาที่ดินในบริเวณพื้นที่ของเมืองหรือชุมชนให้เจริญเติบโต อย่างเป็นระเบียบและสวยงาม สอดคล้องกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเป็นการจัดระเบียบของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เป็นไปตามรูปแบบที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

สำหรับพัฒนาการที่สำคัญของผังเมืองเริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. 2495 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท มีองค์การรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำผังเมืองคือ กองผังเมือง สังกัดกรมโยธาเทศบาล หลังจากนั้นได้มีการจัดทำผังเมืองกรุงเทพเป็นผังแรก ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2501 โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอเมริกัน (มีชื่อเรียกโดยทั่วไปว่าผัง Litchfield) อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำผังนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก อย่างไรก็ตามไม่ได้มีการนำผังนี้ไปปฏิบัติ

ในปี พ.ศ. 2505 ได้จัดตั้งสำนักผังเมือง มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อรับผิดชอบในการวางผังเมืองและชนบททั่วประเทศ โดยโอนอำนาจหน้าที่และกิจการมาจากกองผังเมือง สังกัดกรมโยธาเทศบาล จนถึงปี พ.ศ. 2518 จึงมีประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 จะเห็นว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2505 มีสำนักผังเมืองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้านผังเมือง(เปลี่ยนชื่อเป็นกรมการผังเมือง เมื่อ พ.ศ. 2538 และมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 รวมหน่วยงานด้านควบคุมอาคารและวิศวกรรมจากกรมโยธาธิการมารวมกันเรียกว่า กรมโยธาธิการและผังเมือง) ในฐานะหน่วยงานหลักด้านผังเมือง ได้พยายามพัฒนาเทคนิควิธีการเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำผังเมือง เพื่อให้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองโดยมีการเติบโตอย่างเหมาะสม หากการเติบโตของเมืองเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมย่อมจะทำให้เมืองมีสภาพแวดล้อมที่ดี (นพพันธ์ ตาปานานท์, 2543, หน้า 3; ดวงจันทร์ เจริญเมือง, 2541, หน้า 15; กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 20; สมาพร นิลประพันธ์, 2556, หน้า 10)

ตลอดเวลาที่ผ่านมากรอบแนวคิดหลักของการวางผังเมืองยังคงไม่เปลี่ยนแปลง คือมุ่งเน้นควบคุมการใช้ที่ดิน (Land Use Controls) เพื่อให้การใช้ที่ดินมีความหนาแน่นเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในเมือง

การวางผังเมืองเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบคมนาคมขนส่ง และเตรียมรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต โดยจัดทำแผนประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นการพิจารณาจากการใช้อาคารและที่ดิน พบว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองตลอดจนนักวิชาการด้านผังเมืองได้มีการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นหลายประเภท แต่สามารถจำแนกเป็นประเภทการใช้ที่ดิน

ในภาพรวม 8 ประเภทหลัก โดยมีการใช้สัญลักษณ์สีแทนเพื่อเป็นการสื่อความหมายไปยังประชาชน เพื่อให้เข้าใจร่วมกันว่าสีใดกำหนดเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทใด (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 15; นิพนธ์ วิเชียรน้อย, 2556, หน้า 2; โกมล ปานจี, 2547, หน้า 15)

- | | |
|--|------------------------|
| 1) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย | กำหนดเป็นสีเขียว |
| 2) ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม | กำหนดเป็นสีแดง |
| 3) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม | กำหนดเป็นสีม่วง |
| 4) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม | กำหนดเป็นสีเขียว |
| 5) ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม | กำหนดเป็นสีเขียวคาดขาว |
| 6) ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ | กำหนดเป็นสีเขียวลาย |
| 7) ที่ดินประเภทอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม (โบราณสถาน) | กำหนดเป็นสีน้ำตาล |
| 8) ที่ดินประเภทที่สงวนเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและควบคุมการพัฒนา | กำหนดเป็นสีเขียวอ่อน |

เขียวอ่อน

ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองจำเป็นต้องนำความรู้และประสบการณ์ในลักษณะสหสาขาหรือหลายศาสตร์เพื่อมาใช้ในการวางแผนให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อขัดแย้งที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ก่อนที่ปัญหาและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจริง และยังคงเลือกใช้วิธีการดำเนินงานที่พอเหมาะต่อการวางแผน

7.2 ประเภทของการผังเมืองในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้จำแนกประเภทของการผังเมืองเป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม ได้แก่ ผังเมืองที่มีสภาพการบังคับโดยการออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งการวางผังเมืองรวมจะเป็นแผนพัฒนาด้านกายภาพระยะยาว ทั้งนี้ผังเมืองรวมมีองค์ประกอบหลักสองส่วนคือ แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตและโครงการคมนาคมขนส่ง (Land Use & Transportation Plan) ส่วนที่สองเป็นข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) ซึ่งเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อแบ่งย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ ได้แก่ ผังเมืองที่มีสภาพการบังคับโดยออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีรายละเอียดของแผนผังและโครงการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

7.3 กระบวนการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ตามหลักการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองจะต้องใช้แนวทางนี้เพื่อการปฏิบัติ มีขั้นตอนโดยละเอียด

18 ขั้นตอน ซึ่งรายละเอียดปรากฏในภาคผนวก แต่สามารถสรุปได้ดังนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2558, หน้า 25)

- 1) สำรวจ กำหนดเขตผัง
- 2) วิเคราะห์ จัดทำผังร่าง
- 3) กรมโยธาธิการและผังเมือง พิจารณาให้ความเห็นผังร่าง
- 4) ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 - (1) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม (มาตรา 21)
 - (2) การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (มาตรา 20)
- 5) ประชุมคณะกรรมการผังเมือง (มาตรา 22)
 - (1) ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง
 - (2) ประชุมคณะกรรมการผังเมือง
- 6) ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน (มาตรา 23)
- 7) รวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง (มาตรา 24)
 - (1) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
 - (2) กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับคำร้อง
 - (3) ประชุมคณะอนุฯ พิจารณาคำร้องฯ
 - (4) ประชุมคณะกรรมการผังเมือง
 - (5) แจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง
- 8) จัดทำร่างกฎกระทรวงและเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอกระทรวงมหาดไทย
- 9) เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย
- 10) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ
- 11) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 12) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
- 13) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 14) กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำร่างกฎกระทรวงตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแล้ว
- 15) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย
- 16) เสนอกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม
- 17) กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดพิมพ์แผนที่และแผนผัง
- 18) ส่งกฎกระทรวงไปประกาศราชกิจจานุเบกษา

7.4 สภาพปัญหาของการผังเมืองไทย

ผลจากที่มีการวางผังเมืองในปัจจุบันรับผิดชอบโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือชื่อเดิมก่อนการปฏิรูประบบราชการคือ กรมการผังเมือง ได้จัดทำผังเมืองรวม 191 ผัง (พ.ศ. 2558) หมดอายุ 90 ผัง (ทั้งนี้ผังระดับนโยบาย ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค จัดทำเมื่อ พ.ศ. 2547-2549 ผังอนุภาค จัดทำ พ.ศ. 2550-2555) และมีการจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 มีผังเมืองรวมจังหวัดประกาศใช้ 73 จังหวัด ประสบปัญหาในการดำเนินการวางผัง การยอมรับจากประชาชนและการใช้บังคับ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการผังเมืองของไทยมีสภาพปัญหาอย่างไร

การมีผังเมืองรวมเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินในแต่ละผังมีการกำหนดเป็นโซน (ย่าน) โดยใช้สัญลักษณ์เป็นสี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการนั้นเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันกลับมีการกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินรอง ผลที่เกิดขึ้นก็คือทุกคนมุ่งแสวงหาแนวทางให้สามารถใช้ประโยชน์ส่วนรอง ให้มากที่สุดอันเป็นการสร้างความขัดแย้งต่อเจตนาของการผังเมือง จึงเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขด้วยการวางผังเฉพาะเพื่อกำหนดให้มีรายละเอียดสำหรับการพัฒนาหรือควบคุมในส่วนย่อยของแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้มีความพยายามของฝ่ายรัฐบาล โดย คณะทำงานปรับแก้กฎหมายและกลไกรัฐ ซึ่งความปรากฏในหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 11 มีนาคม 2559 หน้า 14 ว่า คณะทำงานปรับแก้กฎหมายและกลไกรัฐ เสนอร่างนักกฎหมาย 360 ล้านบาท โดยนายกานต์ ตระกูลสุนั กรมการบริษัทปูนซีเมนต์ไทย และประธานฝ่ายเอกชน คณะทำงานปรับแก้กฎหมายและกลไกรัฐ ซึ่งมีท่านรองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม เป็นประธานฝ่ายภาครัฐ หรือเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของสากล โดยตกลงจ้างนายสก็อต จาคอบ ประธานบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย Jacobs, Cordava & Associates มาชำระกฎหมาย ทั้งนี้จะของบ 10 ล้านเหรียญสหรัฐ มาจ้างที่ปรึกษากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรค โดยกฎหมายที่จะทบทวนลำดับแรก มี 5 กลุ่ม โดยหนึ่งในนั้นคือ กลุ่มกฎหมายผังเมืองและสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนั้นคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ มีเป้าหมายในการการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่โดยมีการประชุมในประเด็นนี้ถึง 10 ครั้ง ระหว่างเดือน ธันวาคม 2558- กุมภาพันธ์ 2559 (โดยมีการประชุม ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2558 ครั้งที่ 7 วันอังคารที่ 8 ธันวาคม 2558 ครั้งที่ 10 วันจันทร์ที่ 28 ธันวาคม 2558 ครั้งที่ 12 วันศุกร์ที่ 8 มกราคม 2559 ครั้งที่ 13 วันจันทร์ที่ 11 มกราคม 2559 ครั้งที่ 14 วันพุธที่ 13 มกราคม 2559 ครั้งที่ 15 วันพุธที่ 20 มกราคม 2559 ครั้งที่ 16 วันพุธที่ 27 มกราคม 2559 ครั้งที่ 21 วันพุธที่ 17 กุมภาพันธ์ 2559 และครั้งที่ 23 วันพุธที่ 24 กุมภาพันธ์ 2559) นำเสนอประเด็นปัญหาของการผังเมืองเพื่อให้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการปฏิรูปในเรื่องผังเมืองโดยเร่งด่วน

การปฏิรูปการผังเมืองและการใช้พื้นที่ มีแผนปฏิรูปที่สามารถดำเนินการได้ทันตามกรอบเวลา คือ สร้างระบบผังเมืองที่มีความสมดุลและยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม และให้ผังเมืองเป็นตัวชี้้นำการพัฒนาประเทศ โดยปฏิรูปการผังเมืองและการใช้พื้นที่ได้จำแนกเป็นประเด็นดังนี้ ประเด็นเรื่องการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองและการใช้พื้นที่ และการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามผังเมืองประเทศระยะยาว ควรกำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองระดับต่างๆ อย่างครบถ้วน ทั้งผังประเทศ ผังภาค ผังอนุภาค ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมชุมชน และผังเมืองเฉพาะ

ประเด็นที่สองปัญหาเรื่องการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามแผนการขนส่งและจราจรที่กำหนดไว้ ซึ่งเกิดจากปัจจัยอื่น อาทิ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การเปลี่ยนสีผังเมือง ผังเมืองหมกอำยุ หรือมีข้อขัดขัดจากกฎหมายหลายฉบับ เห็นว่าควรพิจารณาทบทวน บทบาท และประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการผังเมืองใหม่ เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สภาพปัญหาของการวางผังเมืองและการใช้พื้นที่ของประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นจากการขาดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากมุ่งเน้นเฉพาะการเติบโตทางเศรษฐกิจ และไม่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันทางสังคมและการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขาดการใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการประสานการวางแผนและการดำเนินการ โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการของหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งขาดการใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการประสานการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชนให้สอดคล้องกับการดำเนินการ โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวของรัฐ

การปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อสร้างระบบผังเมืองที่มีความสมดุลและยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงเศรษฐกิจ การพัฒนาเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อมและผลักดันให้ผังเมืองเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาประเทศ

ปัญหาของระบบผังเมืองในปัจจุบันขาดคุณภาพระหว่างนโยบาย กฎหมายและองค์กร อีกทั้งนโยบายด้านผังเมืองของประเทศไทยไม่มีทิศทางที่แน่นอนชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง ขาดศักยภาพในการวางแผนประสานงานล่วงหน้า ระยะเวลาในการจัดทำผังเมืองและการจัดรูปที่ดินไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและไม่มีสภาพบังคับเพียงพอ ทิศนคติของประชาชนที่มองว่าผังเมืองเป็นการควบคุมมากกว่าการสร้างสุขภาวะ โครงสร้างองค์กรที่บริหารจัดการผังเมืองอยู่ในระดับที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นได้ กฎหมายผังเมือง (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) ไม่ทันสมัยและไม่รองรับการเปลี่ยนแปลง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง

ขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างกันรวมถึงการวางผังเมืองของกรุงเทพมหานครและโครงสร้างพื้นฐานไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาและอุปสรรคในการใช้บังคับผังเมือง ได้แก่ ผังเมืองไม่ได้ทำหน้าที่เป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาเมือง ปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมายและความเหลื่อมล้ำของการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน อีกทั้งประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดทำผังเมือง

กลไกและกระบวนการที่จำเป็นในการจัดทำผังเมือง ได้แก่ ผังเมืองในทุกระดับต้องมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องซึ่งกันและกัน (Area-Function Participation) ทั้งผังเมืองระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับชุมชน ควรต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับและมีองค์ประกอบที่เหมาะสม และควรมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้คณะกรรมการผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นผู้เข้าร่วมประชุมด้วยตนเองเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ ให้เพิ่มประเด็นเรื่องการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่ เพื่อบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญด้วย

ที่ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นปฏิรูปที่ควรบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (เพิ่มเติม) โดยที่ประชุมเห็นชอบให้เสนอประเด็นเรื่องการผังเมืองและการใช้พื้นที่ ต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“ให้มีการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ โดยให้ผังเมืองเป็นตัวชี้้นำการพัฒนาประเทศด้านกายภาพในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์พื้นที่ของประเทศอย่างสมดุล เป็นกรอบบูรณาการแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม คมนาคม โลจิสติกส์ ชลประทาน พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ทางศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ พาณิชยกรรม โบราณสถาน แผนการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการอื่นๆและแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

การพัฒนาเมืองจำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาว โดยแผนทางด้านกายภาพคือการผังเมืองจะเป็นเครื่องมือชี้้นำการพัฒนาเมืองได้อย่างชัดเจน จำลอง อติกุล (2533: 6) ได้อธิบายถึงแนวทางการพัฒนาเมืองว่าจำเป็นต้องมีการวางแผนที่ดี เพราะถ้าไม่มีการวางแผนที่ดีก็จะทำให้เกิดปัญหานานับประการ เช่น ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการบริการ สาธารณูปโภคสาธารณูปการไม่ทั่วถึง ปัญหาจราจรและปัญหาสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ต้องอาศัยเครื่องมือหลายประเภท ทั้งด้านมาตรการภาษี การวางผังเมือง การจัดแผนงานหรือโครงการเร่งรัด แก้ไขปัญหา

ไพบูลย์ ช่างเรือน (2531, หน้า 95) ได้กล่าวถึงการบริหารผังเมืองที่ประสบปัญหาในการดำเนินการด้านผังเมือง อันเป็นผลจากหน่วยงานรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งขาดการยอมรับจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องจัดทำผังเมือง การใช้

บังคับตามกฎหมาย รวมทั้งข้อบกพร่องของกฎหมายผังเมืองที่มอบอำนาจในการปฏิบัติไปให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในที่นี้ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองจากผลงานของไพฑูริย์ ช่างเรียน ได้สรุปประเด็นของปัญหาการผังเมืองของไทย พบว่ามีปัญหาในด้าน โครงสร้างองค์กร มีปัญหาด้านหลักการของกฎหมาย ปัญหาในการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและท้ายที่สุดได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกัน ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เพื่อให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีการยอมรับผังเมืองอันจะนำไปสู่ความสำเร็จของการปฏิบัติตามผังเมืองต่อไป

หากพิจารณาด้านรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนด้านโครงสร้าง ทำให้การบริการผังเมืองมีความซับซ้อนไปด้วย เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นไทยมีการแบ่งรูปแบบหลายแบบ อาทิ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบเทศบาล รูปแบบกรุงเทพมหานคร รูปแบบเมืองพัทยา รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละรูปแบบก็มีการเปลี่ยนแปลงและไม่มิติศทางที่ชัดเจน ทำให้การกำหนดบทบาทหน้าที่ในด้านผังเมืองสับสนไปด้วย

สำหรับปัญหาด้านการบริหารผังเมืองเป็นผลจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่เป็นระบบ ทำให้เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ถูกมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ สาระของ การผังเมืองจึงปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับและกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการจำนวนมาก การปฏิบัติงานเกี่ยวกับผังเมืองของประเทศไทยจึงมีอุปสรรค ไม่สามารถจะประสานการพัฒนาเมืองให้เข้ามาอยู่ภายใต้แผนแม่บทเดียวกันได้ กรณีกรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนให้เห็นปัญหาการบริหารนครหลวงที่เกิดจากการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองขึ้นมามากมาย โดยไม่ได้แก้ไขในเรื่องเนื้อหาสาระของกระบวนการผังเมืองหน่วยงานต่าง ๆ คิดแต่เพียงว่ามีอำนาจและอิสระในการดำเนินงานจากการที่กฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจไว้ โดยขาดจิตสำนึกของการนำอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ไปประสานแผนการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ทำให้เกิดผลกระทบ จากลักษณะต่างคนต่างทำ เป็นปัญหาดังที่ทราบกันทั่วไปในปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญของการวางแผนพัฒนาเมืองในประเทศไทยที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การที่มีการจัดตั้งองค์การขึ้นมามากมายเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่ละเรื่องเป็นการเฉพาะหน้า โดยไม่ได้พิจารณาถึงการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ตามกระบวนการวางแผนและสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ ปัญหานี้เป็นอุปสรรคต่อการวางแผนพัฒนาประเทศตลอดมา

ดังจะพบในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ว่าการวางแผนพัฒนาเมืองที่กระจายแผนแต่ละแผนออกไป อาทิ แผนหลักการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ แผนพัฒนาเมืองหลักเชียงใหม่ ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ โครงการบำบัดน้ำเสียเมืองเชียงใหม่ โครงการถนนโครงการเมืองหลัก เป็นต้น แผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ส่วนใหญ่มีเนื้อหาคล้ายกัน ตามหลักการของการพัฒนาเมืองทางกายภาพทำให้ออกจาก

จะเกิดสูญเปล่าในการดำเนินงานแล้ว หลายครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งของการปฏิบัติงาน เช่นกรณีถนนโครงการตามแผนพัฒนาเมืองหลัก ซึ่งไม่สอดคล้องกับผังเมืองรวมที่ได้ประกาศใช้บังคับไปแล้วหรือกรณีทางหลวงจังหวัดเชียงใหม่-สันกำแพง ที่มีผลทำให้ยกเลิกแนวถนนโครงการตามผังเมืองรวมทั้งที่ผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว เป็นต้น

สำหรับการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารรูปแบบมหานคร ประกอบด้วยสภาบริหารเมือง คณะกรรมการวางแผนพัฒนาเมือง และหน่วยงานในระดับกองขึ้นมา นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาตามกระบวนการผังเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คงหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา โดยข้อเท็จจริงแล้วแผนพัฒนาที่จะจัดทำขึ้นก็ยังคงขาดเอกภาพเช่นเดิม เพราะองค์กรแต่ละองค์กรยังมีอำนาจหน้าที่อยู่ตามเดิม กรณีกรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างอันดีแม้ว่าจะมีกฎหมายเฉพาะที่พิเศษกว่าการบริหารชุมชนเมืองของประเทศ แต่ก็ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับหน่วยราชการอื่นตลอดมา หลายปัญหาต้องแก้ไขด้วยวิธีการบริหารทางการเมืองจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้

สำหรับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากฎหมายฉบับอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ และเป็นกฎหมายของประเทศไทยเพียงฉบับเดียวที่กำหนดหลักการของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับ “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” (Public Hearing) ซึ่งเป็นกลไกพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เปิดกว้างและมองการณ์ไกลในอันที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่เมืองและชนบท อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกันเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศ ทุ่งดงหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ (ปรากฏในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) และเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ กำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองสองประเภทได้แก่ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

การศึกษาด้านการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองสามารถชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการประสานงานและความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารเมือง โดยจะพบในการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบบริหารเมืองซึ่งเป็นแนวคิดการใช้เครื่องมือในการผังเมืองคือการพัฒนาเมืองใหม่ (new town) เพื่อการพัฒนาเมืองโดยการศึกษาของสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร

ศาสตร์พบว่าปัญหาอุปสรรคของการบริหารเมืองใหม่มี 3 ประการคือ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537, หน้า 64)

1) การขาดการประสานงานตามโครงการจากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้โครงการไม่สัมฤทธิ์ผล

2) การขาดการประสานงานในการบริหาร และอำนวยความสะดวกของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัดและอำเภอ

3) การขาดการประสานงานและความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับสภาพชุมชนที่จะเกิดขึ้น และรับช่วงในการบริหารเมืองต่อไปในอนาคต

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของการผังเมืองกับการปกครองท้องถิ่น ได้สะท้อนถึงปัญหาของการผังเมือง ดังนี้ (ดวงจันทร์ เจริญเมือง, 2539, หน้า 8)

1) การผังเมืองของไทย ดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคเป็นหลักไม่ใช่หน่วยงานท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้หน่วยงานในท้องถิ่น นอกจากนี้อำนาจในการกำหนดขนาดของเมืองของตนเองก็ได้กระจายไปถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นที่น่าจะสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนของตนเองได้ ยกตัวอย่างกรณีของประเทศญี่ปุ่น นอกจากเทศบาลแต่ละแห่งจะมีภาระหน้าที่กำหนดนโยบายพัฒนาเมืองและการวางผังกายภาพของเมืองด้วยตนเองแล้ว องค์กรประชาชนคือชุมชนก็สามารถออกกฎเกณฑ์ควบคุมชุมชนของตนเองให้เป็นไปในแนวทางที่คนในชุมชนต้องการได้ด้วย เช่น กรณีการก่อสร้างอาคารสูงในย่านที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยจะมีผลกระทบต่อชุมชนเนื่องจากจะทำให้บังกระแสลม แสงแดดและทัศนียภาพของเพื่อนบ้าน คนในชุมชนก็จะมีการประชุมและออกกฎเกณฑ์ของชุมชนมาบังคับได้ ซึ่งในกรณีนี้การผังเมืองของไทยมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ของชุมชนของตนเองหรือกรณีการที่ชุมชนต้องการรักษาสภาพความเป็นชุมชนเก่า ไม่ให้มีอาคารสมัยใหม่มาก่อสร้างในชุมชนนั้น คนในชุมชนก็สามารถออกข้อกำหนดบังคับการก่อสร้างให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้

2) ในปัจจุบันผังเมืองของไทยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง มีหน้าที่เพียงการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง แต่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่สามารถดำเนินโครงการให้เป็นจริงได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาหรือสหราชอาณาจักร ที่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ดูแลจัดการเมืองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำผังเมือง และก่อสร้างโครงการที่จะไปทำให้ผังเมืองนั้นเป็นจริง รวมทั้งควบคุมด้านกฎระเบียบและข้อกำหนดใช้บังคับผังเมือง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควบคุมทัศนียภาพ ป้องกันเพลิงไหม้ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผังเมืองของต่างประเทศสามารถดำเนินการให้เป็นจริงได้โดยง่าย

3) ในความเป็นจริงผังเมืองกับการดูแลจัดการเมืองเป็นเรื่องเดียวกัน และเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ หากหน่วยปกครองท้องถิ่นไม่เข้มแข็งหรือไม่มีความพร้อมที่จะดูแลเมืองได้อย่างเต็มที่และไม่มีการประเมินเพียงพอที่จะดำเนินการแก้ปัญหาเมืองนั้น ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แข็งแกร่ง องค์กรประชาชนที่เข้มแข็ง และกระบวนการผังเมืองที่ดีเท่านั้น จึงจะสามารถแก้ปัญหาของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้เมืองมีความน่าอยู่และมีเศรษฐกิจที่ยั่งยืนได้

สำหรับกรณีของผังเมืองในสหรัฐอเมริกา (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2543, หน้า 58) กล่าวถึงการบริหารผังเมืองในสหรัฐอเมริกากล่าวว่าผู้รับผิดชอบผังเมืองโดยตรง ได้แก่ ฝ่ายปกครองท้องถิ่น แต่ผู้มีส่วนร่วมในการผังเมืองมีมากมายซึ่งรวมทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและเอกชน นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระที่เข้ามามีบทบาทในการวางผังอีกด้วย

ด้านปัญหาการบริหารผังเมืองในประเด็นจัดทำผังเมืองในสหรัฐอเมริกาทราบว่าถ้าหน่วยปกครองท้องถิ่น ไม่มีศักยภาพในการวางผังเมืองเองจะให้อำนาจที่ปรึกษาตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นในสายงานลักษณะนี้มาดำเนินการให้ แต่ประเด็นที่สำคัญอีกก็คือท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายผังเมืองส่วนใหญ่นำได้ด้วยตนเอง

นอกจากนี้พบว่าการบริหารผังเมืองสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ก้าวเข้ามาในยุคที่เป็นตัวอย่างปัญหาของเมืองและชนบท รวมทั้งปัญหาของการปกครอง รัฐบาลที่ได้รับการเลือกมาบริหารแต่ละรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแต่ละเทศบาลปัญหาของเมืองจึงถูกแบ่งออกเป็นส่วนตามระบบการปกครอง เทศบาลท้องถิ่นจึงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนงานและผังเมืองที่จัดทำกันไว้ในแต่ละเทศบาลสำหรับพื้นที่นอกเขตเมืองจะถูกนำเอาหมู่บ้านมารวมกันเป็นแบบการปกครอง รูปการปกครองท้องถิ่นมีการร่วมแผนเศรษฐกิจเดียวกันมีการวางผังเมืองและแผนงานเป็นเครื่องมือ อันจะเป็นการแสดงให้เห็นอนาคตของหมู่บ้านใหม่ แม้ว่าเป็นแนวความคิดใหม่ของการพัฒนาเมือง (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2540, หน้า 30) (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2540, หน้า 20) ควบคู่กันไปกับการบริหารการปกครองที่ต้องพัฒนาตามกันไปสภาท้องถิ่นมีบทบาทที่จะกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การคมนาคมและการจัดองค์กรของรัฐใหม่ การขยายอุตสาหกรรมและพื้นที่การเกษตร การศึกษา การสาธารณสุข อาคารสงเคราะห์ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยว ดังปรากฏความสำเร็จของโครงการพัฒนาลุ่มน้ำเท็นเนสซี โดยการจัดทำรูปแบบตัวอย่างจำลองและนำไปใช้ในการพัฒนาและบริหารผังพร้อมทั้งคณะกรรมการพัฒนาไปตามผังและแผนงานที่วางไว้

จากการศึกษาการบริหารผังเมืองในต่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ใต้หวันให้ความสำคัญกับผังเมืองมาก โดยเน้นให้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการจัดระบบที่ดินและเน้นการใช้เครื่องมือทางผังเมือง

ที่เรียกว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ผังเมืองสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้สำเร็จ สำหรับด้านผังเมืองจะให้ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนรัฐบาลกลางจะดำเนินการจัดทำและกำกับดูแลผังในระดับภาค (Robert S.T, 1995, p. 23; Feno, Cheng-Min, 1995, p. 22; Chen and Nancy H.H, 1995, p. 20)

8. ผังเมืองเฉพาะและการดำเนินการผังเมืองเฉพาะในประเทศไทย

ความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุม โดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับ ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังที่มีการ กำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น ทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของ พระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผัง เมืองเฉพาะจะมีผลต่องบประมาณแผ่นดินที่ต้องจัดสรรให้การพัฒนา ระบบ โครงสร้างพื้นฐาน และการ เวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนา โครงการต่าง ๆ ที่ระบุในผังเมืองเฉพาะหากเปรียบเทียบผังเมืองรวมกับผัง เมืองเฉพาะเป็นการสร้างบ้านแล้ว ผังเมืองรวมจะแสดงให้เห็นว่า ในที่ดินแปลงหนึ่งที่จะสร้างบ้านนั้น บ้านจะมีขนาดเท่าใด กำหนดความสูง เป็นต้น ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นการกำหนดรายละเอียดต่อจาก ผังเมืองรวมว่าประตูหน้าบ้านมีขนาด ลักษณะ รูปแบบ ขนาด วัสดุหรือสีเป็นอย่างไร ห้องนอน ห้องน้ำ ห้องครัว เป็นอย่างไร ใช้วัสดุอะไรตั้งแต่รากฐานจนถึงหลังคา ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปว่าผัง เมืองเฉพาะคือส่วนที่กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งหมดเพื่อใช้สร้างบ้าน ซึ่งจะรวมถึงการคาดการณ์ งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างที่เปรียบได้กับการกำหนดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ (กรม โยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 15)

8.1 ลักษณะของผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นผังที่ทำให้มีการปฏิบัติไปตามผังนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะผัง เมืองรวม จึงจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือหรือข้อกำหนดเข้ามาประกอบเป็นผังเมืองเฉพาะ ซึ่งถือเป็น แผนพัฒนาทางด้านกายภาพ ดังนั้น ผังเมืองเฉพาะจะบ่งบอกรายละเอียดชนิดของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประกอบกิจกรรม กิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดและ ลักษณะของอาคารสิ่งปลูกสร้าง กำหนดความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดิน และกำหนดปริมาณของที่ จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทในแผนผังด้วย

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณ เฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

การพัฒนาพื้นที่โดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะตามความแตกต่างของพื้นที่ คือ

1) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (Urban Development)

โดยจะดำเนินการในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรม หรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือภัยทางธรรมชาติอื่น ๆ ด้วยการวางแผนทางของการพัฒนาและการจัดสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เหมาะสม

2) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมือง (Urban Renewal)

ในการพัฒนาส่วนของเมืองมีวิธีการสำคัญ 3 ประการ สามารถจำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีการดังนี้

(1) การอนุรักษ์ (Conservation) อันเป็นทั้งการดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า หรือเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติและปกป้องกันส่วนของเมืองที่มีคุณค่าทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรม

(2) การฟื้นฟู (Rehabilitation) เป็นการดำเนินการในส่วนส่วนของเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต้องการแก้ไขปรับปรุงด้วยการย้าย หรือตัดแปลงอาคาร และการแก้ไขปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้เหมาะสม เพื่อให้ได้มาตรฐาน และการดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม

(3) การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) อันเป็นการรื้อถอนอาคารและสร้างขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมอย่างมากเกินกว่าการแก้ไขปรับปรุง

8.2 หลักการและเหตุผลของผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

เป้าหมายของการผังเมืองโดยทั่วไป มีลักษณะเป็นนามธรรม จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุคุณค่าที่ต้องการ ปกติจะถูกกำหนดด้วยการจัดทำผังเมืองรวม ทั้งนี้การวางผังจะมีเป้าหมายดังนี้

- 1) เพื่อแก้ปัญหาของเมืองในปัจจุบัน
- 2) เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 3) เพื่อใช้บรรลุในสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ จะรองรับเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยมีขอบเขตความหมายที่ชัดเจนและแคบกว่าซึ่งในแต่ละพื้นที่จะต้องมีการศึกษาข้อมูลโดยละเอียดก่อน จึงจะสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่

แน่นอนชัดเจนได้ ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามเป้าหมายของการผังเมือง อาจนำเอานโยบายและวัตถุประสงค์ของ “การผังเมือง” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มากำหนดเป็นวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของการจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ดังนี้

1) เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในเมืองหรือชนบท เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม

2) เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม

3) เพื่อการส่งเสริมการรักษา หรือบูรณะอาคาร สถานที่ และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

4) เพื่อการดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

5) เพื่อดำรงรักษาที่โล่ง หรือสวนพื้นที่เฉพาะกิจไว้ใช้เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น เป็นสวนสาธารณะ เป็นพื้นที่เพื่อป้องกันน้ำท่วม

โดยปกติผังเมืองเฉพาะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมและกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาของที่ดินเหล่านั้น โดยจัดข้อกำหนดเฉพาะให้เหมาะสมสำหรับแต่ละส่วนของชุมชน ซึ่งหลักการนี้จะปรากฏในเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2517)

นอกจากนี้ยังพบว่าคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 กันยายน 2559 มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้นำเสนอ สืบเนื่องจากเห็นว่า กฎหมายผังเมืองเดิมที่ใช้บังคับอยู่นี้ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพียงพอที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้ กระทรวงมหาดไทย จึงได้ยกร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ มีการตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดผังเมืองเฉพาะจึงกำหนดให้มีการใช้บังคับผังด้วยการออกเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในขณะที่การใช้บังคับผังเมืองรวมจะออกเป็นกฎกระทรวงเท่านั้น นอกจากนั้นผังระดับประเทศจัดทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เท่านั้น เนื่องจากระดับประเทศเป็นระดับภาพกว้าง ๆ ระดับนโยบาย จึงใช้แค่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศกระทรวงมหาดไทยสำหรับผังจังหวัด แต่ผังเมืองเฉพาะมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่อื่น ๆ ที่มีกฎหมายประเภทอื่น ๆ เกี่ยวข้อง เช่น พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ราชพัสดุ ดังนั้น การที่จะจัดทำเป็นกฎหมายผังเมืองเฉพาะจำเป็นต้องใช้กฎหมายที่สูงกว่า เพื่อที่จะไปครอบคลุมกฎหมายที่ต่ำกว่าได้ จึงต้องออกเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติ (ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

8.3 องค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ

เมื่อพิจารณาถึงสาระหรือองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ ที่ปรากฏในมาตรา 28 จะพบว่า มีความละเอียดสูงมาก โดยมีสาระสำคัญหลัก 9 ประการ ที่กฎหมายกำหนดว่าต้องดำเนินการ และยังมี สาระย่อยบางประการที่อาจดำเนินการหรือไม่ก็ได้ โดยองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะมี ดังนี้

- 1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- 2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ
- 3) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมี

สาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน

(ข) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งพร้อมทั้ง รายละเอียดแสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ

(ค) แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค

(ง) แผนผังแสดงที่โล่ง

(จ) แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน

(ฉ) แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ

(ช) แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศ ที่งดงามหรือมีคุณค่า ในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา

(4) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (3) รวมทั้งประเภทและชนิดของอาคาร ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

(5) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ ผังเมืองเฉพาะทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แนวทางและขนาดของที่อุกรณ์

(ข) ประเภท ชนิด ขนาดและจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง

(ค) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ใน สภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้หรือหรือย้าย ตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 55

(ง) การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างขึ้นใหม่หรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลงอันผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอไว้ เมื่อขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(จ) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามทีระบุไว้

(ฉ) การส่งเสริมบำรุงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(ช) การบำรุงรักษาที่โล่ง

(ซ) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาดันไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

(ฌ) การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร

(ญ) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

(6) รายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองสำหรับใช้เป็นทางหลวงตามมาตรา 43 (1)

(7) รายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่นตามมาตรา 43 (2)

(8) รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวงทบวงกรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวงหรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง อย่างอื่น

(9) แผนที่ แผนผังหรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

จะพบว่า โดยสาระของผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 มีความละเอียดมาก มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและพัฒนาพื้นที่ในทุกมิติ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ธรรมชาติในทรัพย์สิน

8.4 ผลกระทบของผังเมืองเฉพาะที่มีต่อการพัฒนาพื้นที่

โดยภาพรวมแล้ว ผลของการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมีดังนี้

1) เมื่อประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะแล้ว จะมีผลให้เป็น พระราชบัญญัติเวนคืนในตัวเอง (มาตรา 43 และ 44) สำหรับการก่อสร้างทางหลวงหรือกิจการเพื่อการผังเมืองอย่างอื่น

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกกฎกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 45) เพื่อ

(1) จัดทำรายละเอียดแห่งข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ
 (2) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ
 (3) ยกเลิกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ตามมาตรา 46 ดังนี้ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมและก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ใช้บังคับในพื้นที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 ให้ใช้กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 แทน

3) พื้นที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะถือเป็นเขตให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พร้อมบริเวณโดยรอบในรัศมี 1 กิโลเมตรนับจากแนวเขตผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 47) โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคารเสนอหลักการให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ

4) ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหรือในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

ผลกระทบทางบวกของผังเมืองเฉพาะ

1) ผังเมืองเฉพาะมีขั้นตอน กระบวนการและมาตรการต่าง ๆ ที่บังคับโดยกฎหมายให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกำหนดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถแสดงความคิดเห็นอันจะทำให้องค์กรผู้มีอำนาจจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (มาตรา 33)

2) ผังเมืองเฉพาะเปิดโอกาสให้เสนอความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็นแก่การศึกษาก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา การสาธารณสุขหรือสาธารณสุขในการในเขตที่ปิดประกาศไว้ (มาตรา 32-36) ซึ่งจะส่งผลให้ผังเมืองเฉพาะเป็นผังที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองควบคู่

กับการจำกัดรูปแบบการพัฒนาที่ไม่พึงประสงค์ต่อพื้นที่ชุมชนเพื่อให้ชุมชนได้มีรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม

3) ก่อนที่จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เพื่อเป็นการตรวจสอบและคานอำนาจ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการเสนอหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใดๆ ต่อคณะกรรมการผังเมือง และจะต้องผ่านความเห็นชอบก่อนเข้าสู่ขั้นตอนตามกฎหมาย (มาตรา 29)

4) ผังเมืองเฉพาะมีการเสนอแนะแนวทางและวิธีการในทางปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมาตรการผังเมืองเฉพาะ พร้อมผลักดันและแนะนำแนวทางการพัฒนาเมืองที่สามารถลดและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

5) ผังเมืองเฉพาะมีการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนงาน โครงการ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการและการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ท้องถิ่นเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ที่รองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคตอย่างเป็นระบบ

6) ผังเมืองเฉพาะเมื่อออกเป็นพระราชบัญญัติแล้ว จะมีผลเป็นกฎหมายเวนคืนในตัวเอง ลดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน

ผลกระทบทางลบของผังเมืองเฉพาะ

มีความละเอียด กระบวนการต้องมีการประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ มีความซับซ้อน มีการรอนสิทธิของประชาชนสูงมาก

8.5 กระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ตามมาตรา 29 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

1) กรณีที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยท้องถิ่นเป็นผู้วางผังเมืองเฉพาะนั้นเอง หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

2) กรณีที่ยังไม่มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ทั้งนี้ผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำผังเมืองเฉพาะเอง กฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นกรรมการผังเมืองโดยตำแหน่ง ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำ เกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ทั้งนี้ความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง

พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

จากความในมาตรา 29 มีสาระทางกฎหมายที่สำคัญคือ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม นอกจากนั้นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะพร้อมข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 28) จำเป็นต้องมีข้อมูลของบริเวณที่จะทำการวางผังเมืองเฉพาะอย่างละเอียด มีการแสดงความเหมาะสมของพื้นที่นั้น พร้อมกับบริเวณรอบข้างว่าจะใช้พื้นที่ตรงไหนเพื่อการใด ทั้งนี้ข้อกำหนดผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องแสดงรายละเอียดการใช้บังคับที่ดินของเอกชนเพื่อการต่าง ๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและรองรับการขยายตัวในอนาคต เพื่อให้ประชาชนยอมรับและเห็นพ้องด้วย เมื่อมีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแล้ว สิ่งที่เป็นหลักสำคัญตามกฎหมายซึ่งต้องดำเนินการ คือ

- 1) การกำหนดการใช้ที่ดินเป็นประเภทและย่าน เช่น ย่านที่อยู่อาศัย ตามมาตรา 28 (3)
- 2) การจัดแบ่งที่ดินแปลงใหม่ เมื่อที่ดินมีความไม่เหมาะสมจะก่อสร้างอาคารตามหลักการผังเมือง ก็อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแบ่งที่ดินให้เหมาะสม ตามมาตรา 45 และมาตรา 48
- 3) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าเวนคืนเพื่อใช้เป็นทางหลวงก็ให้นำกฎหมายว่าด้วยทางหลวง มาใช้บังคับหรือถ้าเวนคืนเพื่อกิจการอย่างอื่นก็ใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับตามมาตรา 43 (1) และ (2)
- 4) การกำหนดให้ที่ดินของเอกชนเป็นที่อุปถัมภ์ (ตามมาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ที่อุปถัมภ์” คือ ที่ดินของเอกชนซึ่งผังเมืองเฉพาะจัดให้เป็นที่เว้นว่างหรือใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์) ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ที่ดินคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิม พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นแต่กำหนดแนวทางและขนาดของที่อุปถัมภ์ตามมาตรา 28 (5) (ก)
- 5) การกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวง หรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ตามมาตรา 28 (8)
- 6) กิจการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ ตามมาตรา 28 (5) (ญ)

8.6 การกำหนดพื้นที่เพื่อการวางจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประสานการพัฒนาและผลประโยชน์ร่วมกัน การวางผังเมืองเฉพาะจะกำหนดแนวทางและวิธีการพัฒนาอย่างเหมาะสมตามความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ การกำหนดพื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องจัดทำผังเมืองเฉพาะอาจพิจารณาจาก

- 1) เมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิ์ในที่ดินบางส่วน เพื่อส่วนรวมโดยจัดทำเป็นถนน หรือสวนสาธารณะ
- 2) พื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มของการพัฒนาสูงหรือมีนโยบายที่จะพัฒนาหรือมีโครงการด้านสาธารณูปการที่ชัดเจน ให้มีการพัฒนาเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเติบโตของเมือง
- 3) พื้นที่ซึ่งได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย ภัยธรรมชาติ หรือภัยสงครามจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อฟื้นฟูสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม
- 4) พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การบำรุงรักษาสภาพธรรมชาติ ทุ่งดงาม หรือเพื่อดำรงรักษาวัตถุประสงค์ที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า
- 5) พื้นที่ซึ่งขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อให้มีการพัฒนาให้ได้มาตรฐานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน
- 6) พื้นที่ซึ่งมีปัญหาความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อมจำเป็นต้องพัฒนาขึ้นใหม่
- 7) พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากหลักการกำหนดพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะมุ่งเพื่อให้มีการดำเนิน โครงการพัฒนาในเชิงกายภาพ เพื่อให้เกิดเมืองที่สวยงามและน่าอยู่

การสำรวจและรวบรวมข้อมูล

โดยทั่วไปแล้วชุมชนเมืองหรือพื้นที่ที่ได้มีการจัดทำผังเมืองรวม จะมีข้อมูลทุกด้านอยู่แล้ว ดังนั้น การจัดทำผังเมืองเฉพาะซึ่งมุ่งเน้นในรายละเอียด จึงจำเป็นต้องเก็บข้อมูลบางประการเพิ่มเติมซึ่งข้อมูลสำหรับใช้ประกอบในการจัดทำผังเมืองเฉพาะมี ดังนี้

- 1) ข้อมูลด้านประชากร เพื่อนำมาวิเคราะห์กำหนดประชากรภายในพื้นที่โครงการ โดยพิจารณาประชากรทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ และต้องรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบกรวิเคราะห์ ดังนี้

(1) การขยายตัวของแรงงานทั้งตามสภาพปกติ ตามสภาพเร่งรัด

(2) จำนวนแรงงานท้องถิ่นภายนอกพื้นที่ที่สามารถเดินทางไปกลับได้

(3) จำนวนและร้อยละของคนว่างงานในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา

(4) วิเคราะห์ระดับขีดความสามารถ คุณภาพ และชนิดของแรงงาน

(5) วิเคราะห์โครงสร้างของประชากรภายในพื้นที่ เช่น วัยเด็ก วัยแรงงาน วัยพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ วัยสูงอายุ จำนวนสมาชิกของครอบครัว ในแต่ละหน่วยที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับระยะดำเนินการของการลงทุนในแต่ละขั้นตอน

2) ข้อมูลด้านสังคม เป็นข้อมูลทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ลักษณะของชุมชน การตั้งถิ่นฐาน เชื้อชาติ ศาสนา รวมทั้งข้อมูลด้านการศึกษา เพื่อตอบสนอง ความต้องการทางด้านสังคมของประชากรในพื้นที่โครงการทั้งในปัจจุบันและอนาคต

3) ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ เป็นข้อมูลทางการประกอบอาชีพ รายได้ของประชากร แหล่งจ้างงานทุกขนาดทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ รวมทั้งการศึกษาทางด้านธนาคาร สถาบันการเงิน กระแสเงินหมุนเวียน

4) นโยบายและโครงการพัฒนาที่มีการลงทุนแน่นอน ทั้งในระยะเวลาสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นนโยบายและขั้นตอนของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่โครงการ

5) ข้อมูลทางด้านกายภาพ ประกอบไปด้วย

- (1) สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน
- (2) การใช้ประโยชน์อาคาร
- (3) ลักษณะของอาคาร เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ตึกแถว
- (4) ความสูงของอาคาร
- (5) สภาพอาคาร ได้แก่ อายุ และวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอาคาร
- (6) ทางเข้า-ออกของอาคาร ที่จอดรถ
- (7) ขนาดที่ว่างหรือระยะห่างของอาคาร โดยรอบจากแนวเขตที่ดิน
- (8) ขนาดของแปลงที่ดิน
- (9) ราคาที่ดิน
- (10) ตำแหน่งของอาคารใหม่ ที่เกิดขึ้นในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา
- (11) ตำแหน่งและขนาดของสาธารณูปโภคและถนนหลัก
- (12) ความกว้างของถนน
- (13) ตำแหน่งและลักษณะของที่รกร้างว่างเปล่า

(14) กฎหมาย ข้อกำหนด และข้อบังคับในการก่อสร้างอาคารในพื้นที่และบริเวณที่เกี่ยวข้อง

(15) ลักษณะทางภูมิประเทศ ได้แก่ ข้อมูลทางธรณีวิทยา สมรรถนะดิน ความลาดเอียงของพื้นที่ การระบายน้ำ พืชพันธุ์และแหล่งน้ำธรรมชาติ

(16) ลักษณะของภูมิอากาศ ได้แก่ อุณหภูมิ ปริมาณน้ำฝน ความชื้นสัมพัทธ์ ความเร็วและทิศทางของลมประจำเดือน

อำนาจที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้อำนาจไว้เพื่อดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ

ในการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจที่จะดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ดังนี้

1) อำนาจในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ในกรณีเวนคืนเพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยทางหลวงมาใช้บังคับกับการเวนคืนโดยปริยายและในกรณีเวนคืนเพื่อใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม โดยกำหนดค่าทดแทนให้ (มาตรา 43)

2) การรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคาร พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ สามารถกำหนดข้อความให้รื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคาร โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา โดยจะขอความเห็นจากกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้ หรือจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำรายละเอียดเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้โดยกำหนดเงินค่าตอบแทนตามความเป็นธรรมและให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดหาที่อยู่ กล่าวโดยสรุปเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของอาคารอาจใช้สิทธิอุทธรณ์หรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) เจ้าของอาคารจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด ในกรณีที่เจ้าของอาคารไม่เริ่มดำเนินการรื้อหรือย้ายอาคารตามกำหนด เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในที่ดินเพื่อดำเนินการรื้อ หรือย้ายอาคารนั้น โดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของอาคาร (มาตรา 57)

(2) ในกรณีที่เอกชนเจ้าของอาคารที่ได้รับแจ้งให้จัดการตัดแปลงอาคารไม่ดำเนินการภายในกำหนดให้เจ้าหน้าที่รายงานต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นเพื่อสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ตัดแปลงนั้นและสั่งให้รื้อหรือย้ายอาคารต่อไป (มาตรา 58)

ทั้งนี้โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นกำหนดเงินค่าตอบแทนตามความเป็นธรรมและให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการหาที่อยู่ชั่วคราวที่เหมาะสมแก่บุคคลในข้อ (1) และ (2) (มาตรา 59 และ 60)

3) อำนาจจัดที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์ โดยคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น อาจสั่งให้จัดที่ดินในบริเวณที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์ โดยกำหนดให้จ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว (มาตรา 62)

4) อำนาจจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดว่าในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินของบุคคล ใด ๆ ในบริเวณไม่เกิน 1 กิโลเมตรนับจากแนวผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจจัดให้ ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันลงบนใต้หรือเหนือพื้นดินของบุคคล นั้นได้ แม้พื้นที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ตั้งโรงเรือน โดยแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งแผนผังแสดงแนวทางการ ใช้ที่ดินให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามผัง เมืองเฉพาะ โดยกำหนดค่าตอบแทนอันเป็นธรรมในการใช้ที่ดินนั้นแก่เจ้าของที่ดินนั้นแก่เจ้าของหรือผู้ ครอบครองที่ดินนั้น (มาตรา 68)

5) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะเมื่อมีการใช้ บังคับ ผังเมืองเฉพาะในเขตท้องที่ใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่นั้นมีหน้าที่จะต้อง ดำเนินการ ดังนี้

(1) เป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ หรือ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

(2) ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานสอบสวน หากมีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติให้ใช้ บังคับผังเมืองเฉพาะ

(3) ร้องขอต่อศาลให้สั่งผู้กระทำผิดให้แก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ที่เปลี่ยนแปลง ให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะหรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

(4) พัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ โดยการจัดทำแผนและจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ

8.7 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรองในกระบวนการผังเมืองเฉพาะ

ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะนั้น สามารถเรียนรู้จากหลักการให้บังคับ กฎหมาย (Law Enforcement Theory) โดยเชื่อว่าการควบคุมการกระทำผิดในสังคม มีหลักการ 3 ประการ คือ

1) รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ สาธารณะ

2) รัฐเป็นผู้ได้รับอาณัติมอบหมายให้จัดสรรเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมให้เกิด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) การใช้บังคับกฎหมาย จะต้องใช้บังคับกับคนในสังคมอย่างเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม ปราศจากความลำเอียง

การที่มีผังเมืองเฉพาะจะต้องมีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นพระราชบัญญัตินั้นได้สร้างปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นเรื่องยาก มีข้อเสนอของนักวิชาการรวมทั้งกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้มีการแบ่งระดับของผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้สามารถออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ กฎกระทรวง เพื่อใช้บังคับในเนื้อหาสาระบางประการของผังเมืองเฉพาะ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 10)

8.8 ผลการดำเนินการผังเมืองเฉพาะในประเทศไทย

จากบริบทพื้นฐานการผังเมืองของประเทศไทยและแนวความคิดในการพัฒนาการผังเมืองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ที่เริ่มจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นอันดับแรก และตามมาด้วยการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะที่มีนโยบายการพัฒนาที่ต้องสอดคล้องกับนโยบายของการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองหลายพื้นที่ด้วยกัน เช่น ผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โครงการพัฒนาเมืองใหม่นครนายกและโครงการเกาะเกร็ด เป็นต้น นอกจากนี้ในปัจจุบันกรุงเทพมหานคร กำลังดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นในบริเวณศูนย์กลางคมนาคมกรุงเทพฯ ด้านใต้ หรือผังเมืองเฉพาะย่านตากสิน (จนิษฐา เทียบเจริญวัฒน์, 2553, หน้า 25) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 5) (นพนนท์ ตาปนานนท์, 2543, หน้า 3)

จากความพยายามที่จะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวที่ผ่านมา ได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2536 จนถึงในปัจจุบันการวางผังเมืองเฉพาะดังกล่าว ก็ยังไม่ได้ดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อประกาศใช้บังคับในพื้นที่บริเวณดังกล่าวได้สำเร็จ ซึ่งยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าติดขัดในกระบวนการหรือขั้นตอนใด ที่เป็นอุปสรรคหรือปัญหาของการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผู้วิจัยจึงขอเสนอบทสรุปของการดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะในประเทศไทยที่ได้เคยดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ว่าได้เคยมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่บริเวณใดมาบ้างแล้ว และในทุกโครงการที่จัดทำได้ดำเนินการขั้นตอนใดไปบ้างและสิ้นสุดกระบวนการอยู่ที่ขั้นตอนใด เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อมูลในภาพรวมของการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ ดังต่อไปนี้

1) โครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด จังหวัดระยอง

โครงการนี้ดำเนินการในปี พ.ศ. 2536 มีเป้าหมายจัดทำผังบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยองโดยครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง รวมพื้นที่ประมาณ 14.72 ตารางกิโลเมตร หรือ 9,200 ไร่

สรุปการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน มาบตาพุดเป็นบริเวณพื้นที่เป้าหมายหนึ่งที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2535) แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหลักอันประกอบด้วย ท่าเรือพาณิชย์ นิคมอุตสาหกรรม และชุมชนเมืองใหม่ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ อาทิ ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบโทรคมนาคม อ่างเก็บน้ำ ท่อส่งน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา และระบบระบายน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาในส่วนอื่นของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความสมบูรณ์ตามเป้าหมายและแผนพัฒนาที่ได้กำหนดไว้

ในระยะแรกเมื่อปี 2536 มาบตาพุด จะกำหนดให้เป็น"พื้นที่วางผังเฉพาะ"มีการจัดโซนที่อยู่อาศัยสำหรับคนที่ทำงานในนิคมอุตสาหกรรม แต่ปรากฏว่าไม่สามารถตราเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ จึงออกผังเมืองรวมใช้บังคับแทน ชื่อ "ผังเมืองรวมอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จ.ระยอง (มาบตาพุด)" จนผังนี้หมดอายุอยู่ช่วงหนึ่งปี พ.ศ. 2542-2545 จากนั้นปี พ.ศ. 2546 จึงมีผังเมืองรวมประกาศใช้จนมาถึงปัจจุบันและมีการต่ออายุผังเมืองรวมมา 2 ครั้งแล้ว ซึ่งหมดอายุวันที่ 11 พฤษภาคม 2553

ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมือง ร่วมกับจังหวัดระยองได้หารือและมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้ง 7 เทศบาลที่อยู่ในพื้นที่ผังเมืองรวมมาบตาพุด ออกเทศบัญญัติเพื่อการควบคุมอาคารมารองรับใช้บังคับต่อไปเรื่อยๆ จนกว่าผังเมืองรวมมาบตาพุดฉบับใหม่จะปรับปรุงเสร็จ ซึ่งเนื้อหาของเทศบัญญัติจะเหมือนกับผังเมืองรวมมาบตาพุดทุกประการ

2) โครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมการผังเมือง (ปัจจุบัน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง) ในปี พ.ศ. 2536 มีเป้าหมายจัดทำผังบริเวณเขตต่อเนื่องระหว่างตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ฟากตะวันออกของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 มีเนื้อที่ประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร เพื่อสร้างชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง สำหรับรองรับประชากรที่เข้ามาใช้แรงงานในเขตพื้นที่โครงการแหลมฉบัง

สรุปการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายแล้วเสร็จ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อรัฐสภา แต่ระหว่างการรอการพิจารณาได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ และในระยะเวลาต่อมา

การดำเนินงานของรัฐสภาขาดความต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไม่สามารถดำเนินการพิจารณาทางกระบวนการรัฐสภาจนเป็นผลใช้บังคับได้ ด้วยสาเหตุดังกล่าว คณะอนุกรรมการบริหารการพัฒนาชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อมพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (อบพ.) จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนบริเวณชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง เพื่อดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามผังเมืองเฉพาะที่วางไว้ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ส่วนเรื่องการผังเมืองได้ปรับเปลี่ยนวิธีการเพื่อให้มีผังเมืองในพื้นที่นี้ด้วยการดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบังแทน ซึ่งปัจจุบันมีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2555

3) โครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ปี พ.ศ. 2545 มีเป้าหมายจัดทำผังบริเวณในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานครและอำเภอบางพลี อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2545 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมืองรับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

สรุปการดำเนินงานในพื้นที่ปัจจุบัน กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องที่เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552 ต่อมากรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดจ้างที่ปรึกษาสำรวจจัดเก็บข้อมูลรายละเอียดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2552

ปี พ.ศ.2552 คณะรัฐมนตรี อนุมัติหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาดำเนินการต่อไป และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (กพส.) เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ แต่เรื่องทั้งหมดยุติเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

4) โครงการเมืองใหม่นครนายก

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ในปี พ.ศ. 2547 มีเป้าหมายจัดทำผังบริเวณโครงการเมืองใหม่นครนายก มีพื้นที่โครงการครอบคลุม 17 ตำบล 4 อำเภอ และ 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครนายก อำเภอบ้านนา ตำบลศรีกะอาง ตำบลบ้านนา ตำบลบ้านพร้าว ตำบลเขาเพิ่ม ตำบลพิศุลอก ตำบลป่าชะ ตำบลบ้านพริก จังหวัดสระบุรี อำเภอแก่งคอย ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชะอม

ตำบลชำผักแพว ตำบลท่ามะปราง อำเภอฉวาง อำเภอมวกเหล็ก ตำบลมิตรภาพ อำเภอวิหารแดง ตำบลเจริญธรรม
ตำบลคลองเรือ ตำบลบ้านลำ ตำบลหนองสรวง ตำบลวิหารแดง

สรุปการดำเนินงานจนถึงปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายเบื้องต้นโดยการจัดตั้งบริษัท
พัฒนาเมือง มาดำเนินโครงการเมืองใหม่ โดยมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการเมืองใหม่
นครนายก มีดังนี้

(1) จัดทำพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและพระราช
กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะบริเวณพื้นที่โครงการ
เมืองใหม่นครนายก ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ วันที่ 23 มิถุนายน 2547

(2) จัดทำประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์
ในทรัพย์สิน บริเวณพื้นที่โครงการเมืองใหม่นครนายก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 15
มีนาคม 2547

เนื่องจากรัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ได้จัดลำดับความสำคัญในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ไว้หลายโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการล้วนใช้งบลงทุนมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างรถไฟฟ้าบน
ดินและใต้ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรที่แออัดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนโครงการพัฒนา
มหานครสุวรรณภูมิ ยกฐานะให้เป็นเขตปกครองพิเศษในขณะนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่ารัฐบาลมีหลาย
เรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการและแก้ไขอย่างเร่งด่วน โครงการจึงได้ถูกระงับลงและรัฐบาลชุดใหม่มิได้
ดำเนินการต่อ

5) โครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องที่แขวงปากคลองภาษีเจริญ แขวงบางหว้า เขตภาษี
เจริญ และแขวงบางค้อ แขวงบางขุนเทียน เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร (ย่านศูนย์ตากสิน) โครงการนี้
ดำเนินการโดยกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2549 มีเป้าหมายจัดทำผังบริเวณเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อ
การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของแขวงปากคลองภาษีเจริญ แขวงบางหว้า
เขตภาษีเจริญ แขวงตลาดพลู แขวงดาวคะนอง เขตธนบุรี และแขวงบางค้อ แขวงบางขุนเทียน แขวง
จอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่การสำรวจประมาณ 6.5 ตาราง
กิโลเมตร

กรุงเทพมหานครจึงเห็นถึงความจำเป็นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้เป็นแผนผังและ
โครงการดำเนินการเพื่อการดำรงรักษาบริเวณที่มีคุณค่าความสำคัญทางประวัติศาสตร์และ
สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีความงดงามและเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่
ดังกล่าวนี้ในอนาคต โดยการประสานการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของภาครัฐในการพัฒนา
โครงการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาของ
ภาคเอกชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

สรุปการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน กรุงเทพมหานครได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของแขวงปากคลองภาษีเจริญ แขวงบางหว้า เขตภาษีเจริญ แขวงตลาดพลู แขวงดาวคะนอง เขตธนบุรี และแขวงบางค้อ แขวงบางขุนเทียน แขวงจอมทอง เขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2549) โดยกระบวนการที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ กรุงเทพมหานครได้กำหนดจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2 ในวันที่ 30 มกราคม 2553 เพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงก่อนนำเสนอคณะกรรมการผังเมือง เพื่อพิจารณาเห็นชอบและประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะต่อไป

ด้วยความซับซ้อนของผังเมืองเฉพาะดังกล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครไม่นำผังเพื่อให้คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบเพื่อนำสู่กระบวนการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายเรื่องดังกล่าวจึงถูกชะลอการดำเนินการ

6) โครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่เกาะเกร็ด จ.นนทบุรี

โครงการนี้ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ปี พ.ศ.2556 มีเป้าหมายจัดทำผังบริเวณตำบลเกาะเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยกองผังเมืองเฉพาะ ได้ริเริ่มที่จะนำแนวทางการพัฒนาเมืองด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะมาดำเนินการ จึงคัดเลือกพื้นที่เกาะเกร็ดเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และมีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นที่เหมาะสมจะพัฒนาเชิงอนุรักษ์ จึงริเริ่มดำเนินการตามขั้นตอนตั้งแต่ปี พ.ศ.2556

สรุปการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเป็นโครงการนำร่องจึงมีการเตรียมข้อมูลรวมทั้งการมีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ยังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ประกอบกับในปีงบประมาณ 2557 กองผังเมืองเฉพาะได้รับนโยบายในการจัดทำเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ทำให้งานด้านผังเมืองเฉพาะในพื้นที่เกาะเกร็ดชะลอการดำเนินการ

การศึกษานี้จะเกี่ยวกับบริบทด้านการพัฒนาเมืองและการผังเมืองในประเทศไทย ที่เริ่มมาจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว 3 ครั้งคือพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดบริบทการวางผังเมืองในประเทศไทย ที่กำหนดไว้เพียง การวางผังเมืองรวมและการวางผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นคว้าการดำเนินงาน โครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันจากการศึกษาตัวอย่างโครงการวางผังเมืองเฉพาะของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ได้พยายามดำเนินการมาโดย

ตลอด ได้แก่ โครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง โครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี โครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โครงการเมืองใหม่นครนายก โครงการจัดทำผังเมืองเฉพาะในท้องที่แขวงปากคลองภาษีเจริญ แขวงบางหว้า เขตภาษีเจริญ และแขวงบางค้อ แขวงบางขุนเทียน เขตจอมทอง กรุงเทพมหานครและโครงการเกาะเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

การดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะทั้งหมดได้ยุติหรือชะลอโครงการ เนื่องจากติดขัดในบางกระบวนการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมถึงเป็นการจัดทำผังเมืองเฉพาะครั้งแรก จึงอาจยังไม่เข้าใจในกระบวนการตามกฎหมายอย่างชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินการล่าช้า รวมถึงขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ จึงอาจมีการต่อต้านหรือไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

ผังเมืองเฉพาะจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคเอกชนในการสร้างหรือพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ให้มีสุขลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม ทั้งยังเป็นการส่งเสริมสภาพเศรษฐกิจด้วยการสร้างประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ส่งเสริมสภาพเศรษฐกิจด้วยการสร้างประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ส่งเสริมสภาพสังคมด้วยระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เหมาะสม และส่งเสริมสภาพแวดล้อมด้วยการแก้ไขปรับปรุงหรือป้องกันการเกิดสภาพเสื่อมโทรม นอกจากนี้ ผังเมืองเฉพาะยังเป็นการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าและเป็นการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงาม หรือคุณค่าในทางธรรมชาติ ผังเมืองเฉพาะจะก่อให้เกิดผลต่อภาครัฐบาลในการดำเนินการสร้างหรือพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามลำดับขั้นตอนการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุปผังเมืองเฉพาะเป็นการจัดทำแผนผัง (plan) และโครงการดำเนินการ (projects) เพื่อพัฒนา (development) หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง (maintenance of specific area or related affairs) ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มีลักษณะขององค์ประกอบและรายละเอียดบางอย่างที่แตกต่างกัน แต่ผังเมืองทั้งสองชนิดต่างก็ต้องอยู่ในกรอบของเป้าหมายเพื่อการผังเมืองอย่างเดียวกัน ผังเมืองรวมมีลักษณะเป็นผังนโยบาย กล่าวคือเป็นแผนผังแม่บทที่กำหนดรายการ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ที่ตั้งสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างกว้าง จุดที่ตั้งของสถานที่ต่าง ๆ ตลอดจนแนวหรือขนาดเส้นทางหรือบริเวณที่ดินที่ปรากฏในแผนผังจะเป็นการแสดงโดยประมาณเท่านั้น ผังเมืองรวมจึงเป็นเพียงผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาโดยทั่วไป

สำหรับผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งในแผนผังเมืองเฉพาะ จะมีการแสดงตำแหน่งรวมทั้งรายการพัฒนาอย่างละเอียดถูกต้องตามมาตราส่วน สามารถวัดและกำหนดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนหรือกันเขตเพื่อกำหนดแนวเขตก่อสร้างได้อย่างแน่ชัด ดังนั้นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องสามารถเจาะลึกลงไปในรายละเอียดเฉพาะจุด เฉพาะบริเวณตามเป้าหมายที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้ได้ทำให้รัฐสามารถกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่จำเป็น รวมทั้งประมาณการงบประมาณเพื่อการก่อสร้างพัฒนาได้จะเห็นได้ว่าผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองที่มีรายละเอียดดังที่ได้ระบุไว้ชัดในคำจำกัดความคือเป็นแผนผังที่จะแสดงตำแหน่งแห่งที่อย่างชัดเจนว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไรซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในกรรมสิทธิ์ที่ดินตลอดจนอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นจากเจ้าของเดิม เพื่อให้ได้มีการก่อสร้างตามผังเมืองเฉพาะได้ เนื่องจากต้องมีการเปลี่ยนแปลงในกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจึงต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะแต่ละแห่ง (มาตรา 41)

9. หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

9.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ โดยแยกออกเป็นผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

กฎหมายนี้กำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองและกำหนดประเภทการใช้ที่ดินขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ

- 1) เพื่อทำให้ชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย
- 2) เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มี หรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม
- 3) เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม

4) เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

5) เพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ โดยผังเมืองนั้นต้องแสดงวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผัง แผนที่แสดงเขตของผังเมือง แผนที่ซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตผังเมือง ที่โล่ง ระบบคมนาคมหรือระบบ สาธารณูปโภค โดยในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและกำหนดประเภทการใช้ ที่ดิน แล้ว บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับ ข้อกำหนดของผังเมืองไม่ได้ ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำและปรับ

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่าเมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้น เป็นผู้ มีอำนาจในการดำเนินการ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองเองต้องได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการผังเมืองก่อน ถ้าเขตแห่งผังเมืองรวมนั้นคาบเกี่ยวบริเวณหลายท้องที่คณะกรรมการผัง เมืองจะสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวมและจะกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งองค์การ บริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องที่ที่จะต้องจ่ายตามส่วนของตนก็ได้ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะ วางและจัดทำผังเมืองนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง ทั้งนี้ให้กรมโยธาธิการ และผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการ ประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผัง เมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตาม ความเหมาะสมก็ได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วางและจัดทำผังเมืองรวม โดยได้รับความเห็นชอบจาก คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมแล้ว ให้ส่งผังเมืองรวมให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณา ถ้ากรมโยธา ธิการและผังเมือง เห็นว่าควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้แจ้งพร้อมเหตุผล หากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้เสนอคณะกรรมการผังเมือง พิจารณา ความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง และเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้อง ไปพร้อมกัน ด้วย เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วจึงปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและ ข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วาง

และจัดทำผังเมืองรวมนั้น หากภายในกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึง กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม นั้น และไม่ว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นด้วยกับคำร้องขอ นั้นหรือไม่ก็ตาม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเสนอคำร้องขอนั้นต่อ คณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ ให้ดำเนินการผ่าน กรมโยธาธิการและผังเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก ข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งยกคำร้องขอนั้น

หากเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดร้องขอให้ แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นหรือมี แต่คณะกรรมการผังเมืองได้สั่งยกคำร้องขอนั้นหรือคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งให้แก้ไขหรือ เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ได้จัดการให้เป็นไปตามนั้น แล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองรวมต่อ รัฐมนตรีเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป

ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไป จากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้นหากฝ่าฝืนจะมีความผิดได้รับโทษทางอาญา ทั้งนี้ มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ สุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือ ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สิน อื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น และให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ประกอบด้วย

เมื่อกำหนดหลักเกณฑ์แล้วให้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบและเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้

ในด้านการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นหรือจะขอให้ กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อสำนักงานผังเมืองก็ได้ กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ส่งไปให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเองให้ปิดประกาศแสดงเขตที่ประมาณว่าจะจัดและจัดทำผังเมืองเฉพาะไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสุขสถานภายในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการประกาศให้มีคำเชิญชวนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่น ให้เสนอความคิดเห็นตลอดจนความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดินในเขตที่ได้แสดงไว้ โดยทำเป็นหนังสือเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้วแต่กรณีภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศ ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง อาจแจ้งให้ ผู้มีหนังสือแสดงความคิดเห็นและความประสงค์มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกก็ได้ อีกทั้งจะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่นั้นๆ หรือจะกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้

ถ้าเจ้าของ ผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นประสงค์จะจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา การสาธารณสุขหรือสาธารณูปการในเขตที่ได้ปิดประกาศไว้ให้มีหนังสือแสดงความประสงค์พร้อมกับส่งโครงการดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับหนังสือแสดงความประสงค์แล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง จะให้ความเห็นชอบหรือปฏิเสธหรือสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร ให้ผู้แสดงความประสงค์ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือแสดงความประสงค์ หากไม่เห็นด้วยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ จากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองจะให้ผู้แสดงความประสงค์ทำสัญญาว่าจะ

จัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารตามที่ตกลงกันได้ ในกรณีที่ทำสัญญากับผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินที่ขอบด้วยกฎหมาย สัญญาที่จะทำขึ้นกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้ประกอบด้วยแผนผังบริเวณอาคารและรูปแบบอาคารที่จะขอก่อสร้างโดยละเอียด และให้คำนึงถึงระยะเวลาที่ได้ประกาศกำหนดไว้ กรณีความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่ตรงกันและเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นของ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณา ชี้ขาด เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบกับผังเมืองเฉพาะแล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้นต่อไป การแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยและการแก้ไขปรับปรุงนั้นไม่ก่อให้เกิดการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นขึ้นอีก ให้คณะกรรมการผังเมืองรายงานรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ

ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหรือในกฎกระทรวง หากฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญา

ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้มีคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นคณะหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดการรื้อ ย้าย ดัดแปลงอาคารหรือการกำหนดเงินค่าตอบแทนตามความเป็นธรรม ตลอดจนเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ โดยปกติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ แต่รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมืองแต่งตั้งให้องค์การหรือบรรษัทของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในท้องที่นั้นได้

9.2 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นการดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้าง โครงสร้างพื้นฐานและการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้

ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชนและเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง (มาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547)

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นวิธีหนึ่งในการพัฒนาที่ดินทั้งบริเวณ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนพร้อมกับการจัดระบบแปลงที่ดินใหม่ อันจะเป็นการเพิ่มมูลค่าและการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินแต่อย่างไรหากเป็นการรวบรวมที่ดินหลาย ๆ แปลงเข้าด้วยกันเป็นผืนใหญ่ แล้วจึงวางผังและจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ทั้งหมด ให้มีระเบียบและสวยงาม พร้อมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานครบถ้วน และเพียงพอ ซึ่งการวางผังและจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เรียกว่า “การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่”

9.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายมหาชน ที่มุ่งรักษาประโยชน์ ความสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของคนส่วนใหญ่ และสังคม โดยเน้นเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่การปลูกสร้างอาคาร ข้อปฏิบัติของเจ้าของอาคาร การขออนุญาต การใช้งานอาคาร เจ้าพนักงาน อำนาจหน้าที่ คำสั่ง โทษ บทลงโทษ ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ กฎหมายอาคารปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับอื่น ๆ ที่ออกภายหลัง เพื่อเพิ่มเติม แก้ไข แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งออกโดยเจ้าพนักงาน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแล เรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องแก่การก่อสร้าง หรือออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย, 2545, หน้า 8)

กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องแก่การควบคุมอาคาร โดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และมีกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ออกโดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่นกฎ หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย กฎหมายที่ออกโดยองค์กรหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติหรือประกาศกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติหรือประกาศของเทศบาล นคร เทศบาล และเมืองพัทยา เป็นต้น ภายใต้พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายประกอบอื่น ๆ ทั้งปวง จะกล่าวถึงการควบคุมอาคาร การดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งจะเกี่ยวข้องข้องในรายละเอียดเกี่ยวกับอาคารประเภทต่าง ๆ องค์ประกอบของแบบ อาทิ แผนผัง แบบแผน รูปด้าน รูปตัด มาตรฐาน องค์ประกอบของอาคาร และวัสดุ อาทิ ฐานราก ผนัง พื้น เสาเข็ม สาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับงานอาคาร อาทิ ทางและทางระบายน้ำสาธารณะ การปลูกสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนการใช้ ขั้นตอนขออนุญาต ปลูกสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนการใช้อาคาร อาทิเช่น รายการเอกสารและหลักฐานสถานที่ยื่นขอและเจ้าพนักงาน ค่าธรรมเนียมขั้นตอนและเวลาพิจารณา ผลพิจารณาและคำสั่ง การใช้ใบอนุญาต อายุและการต่ออายุใบอนุญาต สถาปัตยกรรม ระบบและสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องงานอาคาร ได้แก่ ระยะเวลาที่ว่าง ทางสาธารณะ สุขภัณฑ์ น้ำทิ้งและระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันหรือเตือนภัย

เพลิงไหม้ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนการใช้อาคาร โดยไม่ขออนุญาต หรือผิดแผนจากใบอนุญาต คำสั่งเจ้าพนักงานได้แก่ คำสั่งระงับก่อสร้างหรือใช้งานอาคาร คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร การละเมิดคำสั่ง โทษ และ อื่น ๆ

สาระสำคัญของกฎหมายควบคุมอาคาร พบว่าเมื่อกฎหมายเป็นบรรทัดฐานที่ต้องยอมรับและปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ทั้งในแง่ของผู้อยู่ใต้กฎหมาย ที่ใช้บังคับ ได้แก่ บุคคล นิติบุคคล ผู้รักษา หรือปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะเจ้าพนักงาน สถานที่ที่กฎหมายใช้บังคับ เว้นแต่จะเป็นกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งกำหนดพื้นที่ใช้บังคับ หรือสถานที่อันจำเพาะเจาะจง และเวลาที่กฎหมายใช้บังคับ ในบางกรณี กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอาจมีบทเฉพาะกาลเพื่อความเหมาะสมเป็นธรรม ในเชิงปฏิบัติ เช่น ยืดหยุ่นให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีเวลาเตรียมพร้อม อนุโลมให้โอกาสผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายเดิมได้ มีเวลาปรับเปลี่ยน เป็นต้น (กฤษฎา บุญสมมิตร, 2553, หน้า 61-66) (วิรพล ปานะบุตร, 2553, หน้า 18-34) (สุรชัย พรภักทรกุล, 2553, หน้า 44-54) (เสถียร เจริญเหรียญ, 2553, หน้า 72-83) (ชาติ ชัยเดชสุริยะ, 2553, หน้า 166-188)

เจ้าพนักงาน และหน่วยงานรับผิดชอบ ตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น เจ้าพนักงาน (หรือพนักงานเจ้าหน้าที่) รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบปกติจะระบุไว้ในกฎหมาย อาจระบุให้หมายถึง เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งกำกับดูแลงานอาคารในพื้นที่นั้นดังเช่น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

อำนาจหน้าที่ ความผิดและโทษ พบว่ากฎหมายจะกำหนดอำนาจหรือหน้าที่ของทุกฝ่าย ทั้งอำนาจ หน้าที่ของเจ้าพนักงาน หน้าที่ของเจ้าของอาคาร หน้าที่ของสถาปนิก หรือวิศวกร ในทำนองเดียวกันกฎหมายจะกำหนดฐานความผิดอันได้แก่ การละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมาย เป็นต้น พร้อมกับความผิด กฎหมายจะระบุโทษตามแต่กรณี ตัวอย่างโทษตามฐานความผิดต่าง ๆ ได้แก่ โทษปรับ โทษถอนหรือพักใบอนุญาต ตลอดจนกระทั่งโทษทางอาญา เป็นต้น

9.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประเทศจะต้องจัดการเรื่องระเบียบการปกครอง การบริหารงานระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความสะดวกให้แก่ประชาชน จึงเป็นการกำหนดกฎหมายที่วางระเบียบการบริหารภายในประเทศ โดยวิธีการแบ่งอำนาจการบริหารงานตั้งแต่สูงสุดลงมาจนถึงระดับต่ำสุด เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของราชการผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

โดยหลักทั่วไปทางวิชาการกฎหมายการปกครอง ได้จัดระเบียบการปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า จัดระเบียบราชการบริหาร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และ การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองโดยรวมอำนาจการปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง พนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางและต่างจังหวัดได้รับการแต่งตั้งถอดถอนและบังคับบัญชาจากส่วนกลางเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น เช่น การปกครองที่แบ่งส่วนราชการออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองโดยวิธีการยกฐานะท้องถิ่นหนึ่งขึ้นเป็นนิติบุคคลแล้วให้ท้องถิ่นนั้นดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้ามาบังคับบัญชาใด ๆ นอกจากคอยดูแลให้ท้องถิ่นนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ภายในขอบเขตของกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นเท่านั้น

กฎหมายการปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้ใช้รูปแบบการปกครอง ทั้งประเภทที่กล่าวมาแล้ว คือ ใช้ทั้งแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานของราชการ ให้มีประสิทธิภาพ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ และเพื่อให้การบริหารในระดับต่างๆ มีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดได้ดี

ดังนั้น รัฐบาลจึงออกกฎหมายการปกครองขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พอสรุปดังนี้

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ กติกาที่ยอมรับเป็นบรรทัดฐาน เพื่อให้การบริหารราชการมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ อันได้แก่ ขนบธรรมเนียมการปกครอง รัฐธรรมนูญและความจำเป็นในการบริหารงานเพื่อแก้ไขสถานการณ์ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยราชการจัดดำเนินการและบริหารโดยราชการของ ส่วนกลางที่มีอำนาจในการบริหารเพื่อสนองความต้องการของประชาชน จะมีลักษณะการปกครองแบบรวมอำนาจ หรือมีความหมายว่า เป็นการรวมอำนาจในการสั่งการ การกำหนดนโยบายการวางแผน การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการสำคัญ ๆ ไว้ที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรม

ตามหลักการรวมอำนาจ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง จัดแบ่งออกได้ดังนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่า กระทรวง ทบวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางโดยมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดเพราะถือเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองออกมาจากการบริหารส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจโดยส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด มีอำนาจในการดำเนินกิจการในท้องที่แทนการบริหารราชการส่วนกลาง

ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปประจำปฏิบัติงานในภูมิภาค เจ้าหน้าที่ในภูมิภาคให้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งถอดถอนและงบประมาณซึ่งเป็นผลให้ส่วนภูมิภาคอยู่ในการควบคุมตรวจสอบจากส่วนกลางและส่วนกลางอาจเรียกอำนาจกลับคืนเมื่อใดก็ได้

ดังนั้น ในทางวิชาการเห็นว่าการปกครองราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดแบ่งออกได้ ดังนี้

1) จังหวัด เป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลายอำเภอ การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง และกรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ อาจจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคณะปรึกษา ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นเรียกว่า คณะกรรมการ

จังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือ ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณีและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง และทบวงละหนึ่งคนเป็นกรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัดและเลขานุการ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้นมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

2) อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การจัดตั้ง ยุบเลิกและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ กระทำได้โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกา มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย และให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ มีดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง กิจกรรมบางอย่างซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะโดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมาเป็นผู้ดำเนินงานโดยตรงและมีอิสระในการบริหารงาน

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองกันเอง เพื่อให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และรู้จักการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และอาจยังประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่า เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและ

ความต้องการได้ดีกว่าผู้อื่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

9.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดกรอบทิศทาง และแนวทางการกระจายอำนาจที่ชัดเจน มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการแผนกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบรางวัล เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลัก การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น โดยมีขั้นตอน 3 ช่วง คือ

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) ของการถ่ายโอนภารกิจ ตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุง ระบบการบริหารงานภายใน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริการส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรับรอง การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่เหลือ (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาท ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ที่จะเรียนรู้ร่วมกัน ในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับราชการบริการส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหาร

จัดการ และการคลังท้องถิ่น ที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจนและการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ได้มีการกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 นอกจากนี้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ

ระบบบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข การส่งเสริมการฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล การส่งเสริมกีฬา การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การผังเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การจัดให้มี โรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถาน และหอจดหมายเหตุ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร เป็นต้น

กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุข โภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 5) การสาธารณสุข
- 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา

- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

9.6 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535

การผังเมืองมีนโยบายและเป้าหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ซึ่งในระบบเสรีประชาธิปไตยถือว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้ที่ดำรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้น ดังนั้นการที่รัฐจะเข้าควบคุมจำกัดสิทธิ

เสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือการที่รัฐจะเวนคืนเอาอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นมา เพื่อใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ จึงต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจรัฐไว้ให้สามารถดำเนินการได้ การเวนคืนที่ดินเป็นวิธีพัฒนาที่ดินโดยภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการ โดยบังคับซื้อ ที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามราคาตลาด ราคาประเมิน เพื่อนำมาพัฒนาสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ แม้ว่าภาครัฐจะมีอำนาจทางกฎหมาย ในการดำเนินการเวนคืนที่ดิน โดยอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และประกาศ ร.ศ.ช. ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2534) แต่ในทางปฏิบัติจะเลือกใช้วิธีเฉพาะกรณีที่เป็นที่นั้น เช่น การก่อสร้างทางพิเศษของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สถาปนาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้บังคับเป็นฉบับแรก โดยกำหนดหลักการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นไปเพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั่วไป เพื่อรัฐบาลจะได้นำที่ดินที่เวนคืนนั้นไปดำเนินกิจการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ โดยราษฎรมีสิทธิรับเงินค่าทำขวัญเป็นการชดเชยที่ดินที่ต้องเวนคืนแก่รัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายกำหนดหลักการไว้เป็นที่แน่นอนตายตัวเช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่า รัฐบาลจะไม่บังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จากราษฎรไปโดยอำเภอใจ อย่างน้อยจะต้องเอาไปเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ และราษฎรยังมีสิทธิได้รับค่าทำขวัญกลับมาเป็นการทดแทนไม่ได้สูญเสียที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไปโดยมิได้สิ่งใดตอบแทนกลับคืนมาเลย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2480 และปี พ.ศ. 2495 รวม 2 ครั้ง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรวม 16 ฉบับ จะมีรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับ ที่ได้บัญญัติรับรองหลักประกันแก่ราษฎรในการเวนคืนไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ฉบับที่ 5 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เอาไว้ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนด้วย” อันเป็นการยอมรับหลักการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้จนถึงฉบับปัจจุบัน แม้ว่าจะใช้ถ้อยคำที่มีสาระแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็ยังยึดถือหลักการเดียวกัน คือ จะเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรได้เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์เท่านั้น

เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใช้บังคับมาเป็นเวลาประมาณ 20 ปี รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ออกมาใช้บังคับแทนฉบับเดิม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐไว้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลาประมาณ 33 ปี จนถึงวันที่ 19 สิงหาคม 2530 ก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และได้ใช้บังคับมาจนถึงทุกวันนี้จึงเป็นอันว่า กฎหมายแม่บทกลางที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันจะมีเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการทั่วไปดังที่ปรากฏอยู่ในความของมาตรา 5 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กล่าวคือ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” และความในวรรคสองได้บัญญัติต่อไปว่า “ในกรณีที่มิชอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่น โดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้” ต่อมาในปี 2534 พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยประกาศฉบับนี้กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือวางทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยระเบียบฉบับนี้กำหนดกระบวนการนำเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้กับผู้ถูกเวนคืนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน เพื่อทดแทนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการพิเศษต่าง ๆ จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เอาไว้แล้ว อย่างกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง จะมีพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้เป็นการเฉพาะ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้าง

ทางพิเศษ จะมีประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ยังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการสาธารณูปโภคตาม กฎหมายพิเศษต่าง ๆ อีกมากมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการนั้น ๆ ไว้ โดยเฉพาะแล้ว เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการ รถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

แม้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการพิเศษเหล่านั้นจะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการ เฉพาะแล้วก็ตาม กฎหมายเหล่านั้นก็ยังจะโยกให้มาใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในกรณีที่กฎหมายนั้น ๆ มิได้บัญญัติถึงวิธีการเวนคืนเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะนำวิธี ปฏิบัติมาใช้แล้ว ยังจะนำบทลงโทษมาใช้ได้ด้วย หากกฎหมายเหล่านั้นมิได้บัญญัติถึงวิธีการปฏิบัติ และบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเป็นกฎหมายแม่บท หลัก ที่สำคัญอันยิ่งยวดต่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจำเป็นจะต้องศึกษาถึงกระบวนการหรือ ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายนี้ให้เข้าใจในรายละเอียดอย่างถ่องแท้ อันจะนำไปสู่ การบริหารจัดการกฎหมายนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อไป

9.7 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการคุ้มครองดูแลรักษา การบูรณะและการซ่อมแซม โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ โดยมีหลักการด้วยการมีมาตรการทางการควบคุมอาคาร ซึ่ง ปรากฏความในมาตรา 7 ทวิ มาตรา 9-11

มาตรา 7 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก อธิบดี

มาตรา 9 โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว และเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ชำรุด หักพังหรือเสียหายไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโบราณสถานนั้น แจ้งการชำรุด หักพังหรือเสียหายเป็นหนังสือไปยังอธิบดีภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่เกิดชำรุด หักพังหรือเสียหายนั้น

มาตรา 10 ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณ โบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

มาตรา 11 โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ ทำการซ่อมแซมหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการบูรณะหรือรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบก่อน

10. ระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองต่างประเทศ

10.1 กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานของการปกครองในระดับท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองและพัฒนาเมืองโดยตรง โดยหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่น เป็นอย่างสูง คือ County และ City (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2541, หน้า 12) (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557, หน้า 31) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547, หน้า 18)

1) ผู้มีส่วนร่วมในการวางผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นบรรษัท มีผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยตรง คือ คณะกรรมการผังเมืองและกองผังเมือง แต่จะมีผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลหรือราชการ เช่น สภานิติบัญญัติ นายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่และหน่วยงานในนคร เมืองหรือเทศบาล องค์การปกครองท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ รัฐบาลในระดับมลรัฐ รัฐบาลกลาง และฝ่ายราชการอื่น ๆ รวมถึงภาคเอกชน

(1) ฝ่ายรัฐบาล

ผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองในฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทบรรษัทของท้องถิ่นนั้นซึ่งก็คือ นคร เมือง หรือเทศบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทกึ่งบรรษัท เช่น เคาน์ตีและเขตพิเศษ นอกจากนี้ในนคร เมืองหรือเทศบาล การวางและจัดทำผังเมืองในชุมชนขนาดใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกามักจะดำเนินการโดยสภานิติบัญญัติของเมือง นายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน หน่วยงานปฏิบัติการ กองผังเมือง คณะกรรมการผังเมืองและหน่วยงานอื่น ๆ ในท้องถิ่น สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทบรรษัทที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำผังเมืองแล้ว ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันที่อยู่ใกล้เคียงหรือประเภทอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองในระดับที่แตกต่างกัน เช่น เขตโรงเรียน เขตพิเศษอื่น ๆ เทศบาลข้างเคียง และเคาน์ตี เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลในระดับอื่น ๆ หน่วยการปกครองในระดับมลรัฐและรัฐบาลกลาง ซึ่งมีส่วนร่วมโดยการกำหนดนโยบายโปรแกรม และกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการดำเนินการวางผังเมือง ตลอดจนหน่วยราชการอื่น กฎหมายและคำพิพากษาของศาลก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางผัง

เมืองทั้งโดยตรงและทางอ้อม ได้แก่กฎหมาย การจัดทำผังเมืองจะต้องสอดคล้องหรือเป็นไปตามกฎหมายที่มีผลการใช้บังคับกับบริเวณชุมชนเมืองและภูมิภาคในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัย และสภาพที่ดีของส่วนรวม การใช้ที่ดิน การแบ่งแปลงที่ดินและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และคำพิพากษาของศาล ให้ความเห็นในการตัดสินใจฟ้องร้องต่างๆ การอุทธรณ์ฎีกาหรือการร้องขอให้ตีความข้อบัญญัติ กฎบัตรหรือรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(2) ฝ่ายเอกชน

ฝ่ายเอกชนที่มีส่วนร่วมในการวางผังเมืองมีหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีส่วนร่วมในหลายระดับ กลุ่มพลังเหล่านี้ได้แก่ องค์กรของเอกชนที่มีโครงสร้างอย่างชัดเจน สื่อมวลชน กลุ่มการเมือง ศาสนา สถาบันทางการเงิน สถาบันการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการลงทุน สมาคม และบุคคลแต่ละคน

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทบริษัท เช่น นคร เมือง หรือเทศบาลนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการวางแผนพัฒนาเมืองหรือผังเมือง ในชุมชนเมืองขนาดเล็กที่ไม่สามารถดำเนินการได้ อาจมอบหมายให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทกิ่งบริษัท คือ เคาน์ตี เป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภทที่ทำหน้าที่ดำเนินการวางแผนพัฒนาเมืองก็คือ สำนักหรือกองวางแผนหรือผังเมือง (ลีทิฟร ภิรมย์รัตน์, 2543, หน้า 47)

2) กระบวนการวางแผนและผัง

กระบวนการวางผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถสรุปลักษณะสำคัญของการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ดังนี้

(1) ลักษณะของแผน จะเป็นแผนครอบคลุมหลายๆ สาขาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและกายภาพในระดับมลรัฐและภาค แผนที่วางจะอยู่ในลักษณะของแผนเชิงนโยบาย

(2) องค์กรประกอบของแผนและผัง การวางแผนและผังระดับมลรัฐแผนจะครอบคลุมเรื่องของสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์ที่ดินและการคมนาคมเป็นสำคัญ

3) ข้อบัญญัติสำหรับการควบคุม (Zoning Ordinance & Map)

การนำแผนพัฒนาเมืองหรือผังเมืองไปปฏิบัติของท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาจะอาศัยเครื่องมือหลักอยู่ 2 อย่าง คือ (1) ใช้โปรแกรมการปรับปรุงสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ควบคุมการลงทุนและก่อสร้างโครงการบริการสาธารณะของภาครัฐ (2) การใช้กลไกทางกฎหมายควบคุมโครงการพัฒนาของภาคเอกชน คือ การควบคุมย่าน โดยใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านและการควบคุมการ

จัดสรรที่ดินโดยใช้ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน การใช้กลไกทางกฎหมายควบคุมโครงการพัฒนาของภาคเอกชน คือ

- (1) กฎหมายควบคุมย่าน (Zoning Ordinance)
- (2) กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน (Subdivision regulation)
- (3) การควบคุมโดยแนวทางการออกแบบ (design control & guideline)
- 4) การประกาศใช้ผังเมือง

การประกาศใช้แผนผังพัฒนาเมืองอย่างเป็นทางการโดยสภาของเมือง หรือการรับรองโดยนายกเทศมนตรี การประกาศใช้เป็นประกันว่าผู้ประกาศใช้จะได้รับทราบความมุ่งหมายและนโยบายของแผนผังเมืองยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการแก้ไขข้อบัญญัติควบคุมย่านและการใช้บังคับ

10.2 กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

หน่วยงานปกครองท้องถิ่น (Local Authority) ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานด้านผังเมืองของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันคือ รัฐบาลท้องถิ่น ด้วยเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในกระบวนการจัดทำผังเมือง ตั้งแต่เริ่มการวางผังเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามผัง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547, หน้า 30)

1) ระดับของผังเมืองและผู้จัดทำผังเมือง

ระดับท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้ว The Town and Country Planning Act 1990 ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมือง (ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “แผนผังการพัฒนา” หรือ Development Plans) ได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) อนุมัติ เว้นแต่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจแทรกแซง โดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน (เรียกว่าอำนาจ Call-in) ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเสียก่อนท้องถิ่นจะลงมติรับแผนเพื่อใช้บังคับ

กฎหมายการผังเมืองของสหราชอาณาจักรใช้ระบบการจัดทำผังเมืองเป็น 2 ระดับ (two-tier development plan system) โดยให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเป็น 2 ระดับ คือ ระดับการกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ และระดับการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ในเมืองทั่วไป (ซึ่งมิใช่เมืองมหานคร) การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรแบ่งเขตการปกครองเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน มีองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ County โดยมี County Council เป็นสภาท้องถิ่น และระดับล่าง มีองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ District โดยมี District Council เป็นสภาท้องถิ่น

(1) กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ Country Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งเรียกว่า “แผนโครงสร้าง” (Structure Plans)

(2) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง กล่าวคือ District Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดรายละเอียด ซึ่งเรียกว่า “แผนผังรายละเอียดการพัฒนา” (Local Plans) โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแผนโครงสร้างที่ District Council จัดทำไว้แล้ว

ระดับประเทศและภูมิภาคแม้กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำผังเมืองและประกาศ ใช้บังคับผังเมืองได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลาง (Central Government) อนุมัติ แต่รัฐบาลกลางก็ยังควบคุมการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภาคอยู่ โดยการจำกัดทำแนวทางนโยบายการพัฒนาประเทศ (Planning Policy Guidance Notes – เรียกว่า PPG) ซึ่งเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ และแนวทางการพัฒนาภูมิภาค (Regional Planning Guidance Note – เรียกว่า RPG) เป็นกรอบนโยบายพัฒนาในระดับภูมิภาค ทั้ง PPG และ RPG โดยกำหนดเป็นบทบังคับว่าท้องถิ่นที่จัดทำผังเมืองจะต้องจัดทำโดยปฏิบัติตาม PPG และ RPG (กฎหมายใหม่เรียก PPG ว่า PPS : Planning Policy Strategies) และเรียก RPG ว่า RSS: Regional Spatial Strategies)

2) มาตรการปฏิบัติผังเมือง

กฎเกณฑ์การปฏิบัติในกระบวนการผังเมือง (Operational Principles) รัฐบาลกลางมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานผังเมืองของท้องถิ่นคือ การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการปฏิบัติผังเมือง รวมทั้งการกำหนดแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆสำหรับทุกท้องถิ่นถือปฏิบัติร่วมกันคือ National Policy PPG และ RPG

การจัดทำกรอบแผนพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Frameworks) ผลที่ได้รับจากกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองจะเป็นการตัดสินใจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาในเรื่องขนาด ทำเลที่ตั้งหรือระยะการพัฒนาใหม่ ที่อาจจะเหมาะสม จะกำหนดในแผนผังการพัฒนา ส่วนโครงการพัฒนาที่มีขนาดเล็กอาจไม่ต้องกำหนดลงในแผนผัง

ใช้ระบบแผนเดี่ยว (Unitary Plan) โดยให้ County Councils (กรณีเมืองปกติทั่วไป) และ Metropolitan District Councils (กรณีเมืองมหานคร) จัดทำแผนเป็นเอกสารฉบับเดียวกัน เรียกว่า “กรอบแผนพัฒนาท้องถิ่น” (Local Development Frameworks หรือเรียกย่อว่า LDF)

การประกาศใช้บังคับผัง เมื่อท้องถิ่นลงมติรับแผนพัฒนาแล้ว กฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจประกาศใช้บังคับแผนนั้นได้โดยเพียงประกาศโฆษณาใน “เอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน” (London Gazette) และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเท่านั้น พร้อมด้วยระบุวันที่แผนจะมีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องมีการตราเป็นกฎหมายลำดับใดเลย

อำนาจแทรกแซงของรัฐมนตรี แม้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำแผนได้เองโดยไม่ต้องให้ ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) เห็นชอบเสียก่อน แต่กฎหมายก็ให้อำนาจราชการส่วนกลางเข้าแทรกแซงได้ โดย กำหนดว่าเมื่อท้องถิ่นจัดทำแผนเสร็จแล้วท้องถิ่นต้องจัดส่งแผนนั้นไปให้รัฐมนตรีฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ นับตั้งแต่วันที่ได้จัดส่งแผนให้รัฐมนตรีจนถึงเวลาก่อนที่ท้องถิ่นจะตัดสินใจลงมติรับแผน (Adopt) รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นยื่นแผนให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ (Call-in power) หรือให้สั่งให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอในแผน

10.3 กรณีศึกษาประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์

เป็นเกาะตั้งอยู่ทางตอนใต้ของคาบสมุทรมลายู มีอาณาเขตติดต่อทางทะเลกับรัฐยะโฮร์ มาเลเซีย และมีช่องแคบมะละกาเป็นแนวกั้นเขตแดนระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซีย มีพื้นที่รวม ประมาณ 710 ตร.กม. พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเนินเขาและชายฝั่งที่เหมาะสมสำหรับก่อสร้างท่าเรือ มีประชากร ประมาณ 4.8 ล้านคน ซึ่งมีหลากหลายเชื้อชาติ อาทิ จีน มาเลย์ อินเดีย เป็นต้น

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นอีกรัฐหนึ่งที่ระบบผังเมือง ที่เป็นการวางแผนการใช้ที่ดินตามแนวคิด การผังเมืองอย่างแท้จริง โดยสิงคโปร์มีการวางแผนการใช้ที่ดินเป็นระยะถึง 50 ปี ส่วนในระยะกลาง สิงคโปร์มีแผนแม่บทที่กำหนดการใช้ที่ดินในระยะ 10-15 ปี และมีการปรับปรุงได้เป็นระยะ ๆ โดยมี องค์การปรับปรุงการพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Authority) เป็นผู้รับผิดชอบ มีการวางแผนกัน ทุกตารางเมตรในพื้นที่สิงคโปร์ว่าจะให้พัฒนาอะไรหรือไม่อย่างไร พร้อมจำกัดความสูงที่ชัดเจนเป็น ระเบียบ

สาธารณรัฐสิงคโปร์เรียกตัวเองว่าเป็นเมืองในสวนหรือ Garden City ทั้งที่มีความหนาแน่น ของประชากรสูงถึง 7,300 คนต่อตารางกิโลเมตร หรือสูงกว่าไทยสองเท่าตัว ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ สิงคโปร์เน้นการพัฒนาเป็นแนวตั้งแบบรวมศูนย์หลายศูนย์ และสงวนพื้นที่รอบนอกไว้เพื่อเป็นพื้นที่สีเขียว สิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาที่อยู่อาศัย รัฐบาลสิงคโปร์รายงานว่า ประชาชนในประเทศนี้มากกว่าร้อยละ 90 มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ปัจจัยสำคัญในความสำเร็จเกิดจาก การจัดการพื้นที่และการพัฒนาเมือง โดยใช้แผนแม่บทเป็นนโยบายหลักในการบริหาร ซึ่งได้นำ ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินกับการใช้บังคับกฎหมายผังเมืองอย่างเข้มงวดเป็นกลไกในการปฏิบัติ ตามแผนแม่บท พ.ศ. 2551 รัฐบาลสิงคโปร์ได้นำเอาแนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาดมาประยุกต์ใช้ในการ พัฒนาเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่อยู่อาศัย และการพัฒนาสังหาริมทรัพย์ บทความชิ้นนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการใช้เกณฑ์การใช้ที่ดินแบบผสมผสานร่วมกับเกณฑ์ข้ออื่นๆ ที่อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth) เป็นปัจจัยสำคัญในการต่อยอดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศสิงคโปร์ให้ประสบผลสำเร็จดังที่ได้เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1) ความเป็นมาของการวางผังเมืองของสาธารณรัฐสิงคโปร์

การวางผังเมืองของสิงคโปร์ เริ่มในปี พ.ศ. 2514 โดยได้รับความร่วมมือจากองค์การสหประชาชาติ ในการพัฒนากรอบความคิดการวางผังเมือง (Concept plan) ซึ่งปรับปรุงจากกรอบความคิด ของการวางผังเมืองแบบวงแหวน (Ring Concept Plan) ในการสร้างวงแหวนรอบแหล่งเก็บกักน้ำที่ตั้งอยู่ใน ใจกลางบริเวณพื้นที่ชุมชนใหม่ที่หนาแน่นและพัฒนาพื้นที่สีเขียวและที่ว่างรอบพื้นที่ชุมชนแต่ละแห่งให้แยกจากกัน รวมทั้งก่อสร้างที่พักรถโดยสารบริเวณรอบพื้นที่เมือง โดยเชื่อมต่อแต่ละเมืองด้วยระบบทางด่วน ดังนั้น กรอบความคิดการวางผังเมือง ลักษณะนี้จึงสนับสนุนให้มีระบบ รถไฟด่วน (Mass Rapid Transit: MRT) เชื่อมศูนย์กลางเศรษฐกิจในพื้นที่เมืองและเขตอุตสาหกรรมจูงและเน้นพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่แล้วให้ใช้ประโยชน์ได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้เพื่อเป็นพื้นที่สันถนาการและเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมในเมืองให้น่าอยู่มากขึ้น สำนักงานการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Department: URD) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการวางผังเมืองของสิงคโปร์ ก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2509 อยู่ภายใต้ Housing and Development Board (HDB) รับผิดชอบการฟื้นฟู ด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจบริเวณใจกลางเมืองแต่เมื่อดำเนินการไปได้ระยะหนึ่ง ได้ยกระดับเป็น หน่วยงานอิสระอยู่ภายใต้กระทรวงการพัฒนาชาติ (Ministry of National Development) และจัดตั้งเป็นหน่วยงาน Urban Redevelopment Authority (URA) ขึ้นในที่สุด การปรึกษาหารือของภาครัฐกับเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ ขั้นตอนการดำเนินงานวางแผนพัฒนาเมืองของ URA (ฐาปนา บุญประเวศ, 2556, หน้า 3) (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่, 2557, หน้า 8)

2) บทบาทและภารกิจของ Urban Redevelopment Authority (URA)

URA มีพันธกิจสำคัญคือการพัฒนาสิงคโปร์ให้เป็นเมืองที่ยิ่งใหญ่เพื่อการอยู่อาศัย ทำงาน และพักผ่อน โดยมุ่งสร้างเมืองให้มีชีวิตและความยั่งยืนด้วยการวางแผนและสนับสนุนการพัฒนาด้านกายภาพร่วมกับภาคีส่วนต่างๆในชุมชน โดย URA ได้ปรับปรุงกระบวนการดำเนินการวางแผน การกำหนดนโยบายและมาตรการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อให้เห็นนโยบายและแผนการพัฒนาต่างๆ มีเนื้อหาครอบคลุมทัศนยะและความคิดเห็นของสาธารณชนจากทุกภาคส่วน นำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องและสนองตอบต่อความต้องการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและศักยภาพของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยกระบวนการพัฒนาและการวางผังเมืองของสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยใช้การปรึกษาหารือในรูปแบบของการสนทนากลุ่ม (focus groups) การให้คำปรึกษาผ่านทางออนไลน์ (online consultations) และการจัดนิทรรศการ นอกจากนี้ URA ยังมีหน้าที่ประเมินและให้การอนุมัติแผนการดำเนิน โครงการพัฒนาของภาครัฐและเอกชน ซึ่งปัจจุบันผู้ลงทุน โครงการพัฒนาต่างๆ สามารถยื่นขออนุมัติแผนงาน โครงการผ่านทางระบบ Electronic

Development Application (EDA) ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว และมีการติดตามประเมินผลคุณภาพการดำเนินการและพัฒนาการให้บริการอย่างต่อเนื่อง

3) การวางแผนพัฒนาเมืองภายใต้การกำกับดูแลขององค์การพัฒนาเมืองของ URA แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

ระดับที่ 1 การวางผังแนวคิด (Concept Plan)

เป็นการวางแผนระยะยาวที่กำหนดกรอบการพัฒนาทางกายภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต 40 – 50 ปี โดยจะมีการปรับปรุง ทุก ๆ 10 ปี

ระดับที่ 2 การจัดทำผังแม่บท (Master Plan)

เป็นแนวทางในการพัฒนาและการวางผังเมือง ระยะกลาง 10-15 ปี โดยการถ่ายทอดแนวความคิดและกลยุทธ์จาก Concept Plan เพื่อเป็นแผนหลักในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และกลยุทธ์ในการพัฒนาและวางผังเมือง โดยจะมีการปรับปรุงทุก 5 ปี

ระดับที่ 3 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการขายหรือการให้เช่าพื้นที่ (Development Coordination and Land Sale)

มีการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และการอยู่อาศัย โดยมีระยะเวลาในการให้เช่า 99 ปี และการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยระยะเวลาให้เช่าเป็นเวลา 30 หรือ 60 ปี ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีการพัฒนาที่ผสมผสานระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาเมืองใหม่ได้อย่างกลมกลืน

ระดับที่ 4 การกำกับดูแลการพัฒนา (Development Control)

เพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บทที่กำหนดไว้ ทั้งนี้การสร้างเมืองใหม่ สนามบินชางจี ทำเทียบเรือ Tanjong Pagar และการสร้างเกาะจุงร์สำหรับรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก รวมทั้งโครงข่ายทางด่วนและเส้นทางรถขนส่งมวลชนที่รวดเร็วและศูนย์ธุรกิจ เป็นผลจากกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ โดยมุ่งพัฒนาสิงคโปร์ให้เป็นเมืองที่เจริญในศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีพลวัตทางด้านเศรษฐกิจและอัตลักษณ์ ที่ชัดเจน และเป็นที่ยังพอใจของผู้อยู่อาศัยและนักท่องเที่ยว โดยการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและสภาวะแวดล้อมที่ยั่งยืน เนื่องจากสิงคโปร์มีพื้นที่จำกัด ดังนั้นจึงต้องมีการถมทะเลเพื่อเพิ่มขนาดพื้นที่ ปัจจุบันสิงคโปร์มีพื้นที่ถมทะเล ประมาณร้อยละสามสิบห้าของพื้นที่ทั้งหมด และคาดว่าจะขยายพื้นที่ถมทะเลได้อีกไม่เกินร้อยละห้า เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านต่าง ๆ อาทิ ความลึกของร่องน้ำ การมีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศมาเลเซีย

4) แนวคิดการวางผังเมืองที่สำคัญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีดังนี้

(1) การให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียว ปัจจุบันสิงคโปร์มีพื้นที่สีเขียวในสัดส่วน 1 ใน 6 ของพื้นที่ทั้งหมดและอยู่ระหว่างการสร้างพื้นที่สีเขียวทดแทนส่วนที่ถูกทำลายในการพัฒนาเมือง โดยพัฒนาโครงการ Gardens by the Bay ใน พื้นที่กว่า 1 ตารางกิโลเมตร และใช้แนวคิดเมืองในสวน (City in

a Garden) โดยวางผังเชื่อมโยงพื้นที่สีเขียวสร้างสวนสาธารณะกระจายทั่วมืองพร้อมเชื่อมโยงทางเดินเท้าและช่องทางจักรยานเพื่อสร้างแหล่งสันทนาการเชิงธรรมชาติ และเพิ่มความปลอดภัยในการเดินทาง โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ชาวสิงคโปร์

(2) การสร้างที่อยู่อาศัยโดยคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันของชุมชน ด้วยการสร้างพื้นที่สำหรับการออกกำลังกายและทางเชื่อมระหว่างอาคารสำหรับทำกิจกรรมร่วมกัน

(3) การให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัย โดยเฉพาะอัคคีภัยและภัยทางอากาศ เช่น การจำกัดความสูงของการสร้างอาคารใหม่ในเขตเมืองที่กำหนดให้มี ความสูงได้ไม่เกิน 280 เมตร เป็นต้น

(4) การให้ความสำคัญกับพื้นที่และอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยให้คงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของเมือง เช่น ย่านชุมชนชาวจีน ชุมชนอาหรับ อาคารเก่าสมัยอาณานิคมสหราชอาณาจักร เป็นต้น

(5) การกระจายศูนย์กลางธุรกิจ เพื่อลดความแออัดในการใช้พื้นที่ใจกลางเมือง และลดความหนาแน่นของการจราจรและการเดินทาง ทำให้เกิดความสะดวกในการติดต่อธุรกิจและสนับสนุนการทำงานที่ใกล้กับที่พักอาศัย เช่น อ่าวมารีน่า (Marina Bay) ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งในการสนับสนุนการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของศูนย์กลางธุรกิจและการเงินแห่งเอเชียของประเทศสิงคโปร์ โดยการเพิ่มพื้นที่ด้วยการถมทะเลมาแล้วกว่า 30 ปี ซึ่งพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวเป็นที่ตั้งของสถานที่ทำงาน บ้านเรือน โรงแรม ร้านอาหาร และสถานบันเทิง ที่มีสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน และการพักผ่อน

(6) การดูแลความสะอาดของแหล่งน้ำ เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการอุปโภคบริโภค เนื่องจากทรัพยากรน้ำในประเทศไม่เพียงพอ รวมทั้งเพื่อทำให้เกิดทัศนียภาพที่ดีเป็นแหล่งท่องเที่ยวและใช้ดำเนินกิจกรรมสันทนาการ

(7) การสร้างภูมิทัศน์ที่ดีให้กับเมืองในยามค่ำคืน โดยการใช้ Lighting Master Plan ในการจัดองค์ประกอบแสงให้กับอาคารต่าง ๆ ซึ่ง URA จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำสำหรับอาคารของเอกชนด้วย

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา

1) ปัญหาด้านการจัดการพื้นที่ เนื่องจากสิงคโปร์เป็นเกาะขนาดเล็กมีพื้นที่จำกัด จึงจำเป็นต้องมีกฎระเบียบในการก่อสร้างและจัดการในเมืองที่เคร่งครัดและเป็นระบบ ซึ่งในปัจจุบันการขยายพื้นที่ด้วยการถมทะเลทำได้ยากขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดต่างๆ จึงต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2) ปัญหาด้านการเพิ่มประชากรและการย้ายถิ่นของประชากร เนื่องจากสิงคโปร์มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรในเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ด้วยความที่เป็นเกาะขนาดเล็กมีพื้นที่จำกัด ต้องวางแผนการจัดการเมืองในอนาคต โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคตทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความแออัดและเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของคน

3) ปัญหาในการสร้างสภาพความเป็นอยู่ในเมืองเพื่อคุณภาพชีวิตคนในเมือง จากการมีพื้นที่จำกัดและการมีประชากรในเมืองเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการวางแผนและการจัดการเพื่อลดความแออัดรวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมของเมืองให้เหมาะกับการอยู่อาศัย เช่น การออกแบบเพื่อการอยู่ร่วมกัน การวางแผนเชื่อมโยง พื้นที่สีเขียว กระจายความเจริญของเมือง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปกระบวนการวางแผนเมืองของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้วางแผนเตรียมพื้นที่สำหรับ การพัฒนาในอนาคตไว้อย่างเป็นระบบ โดยมีการวางแผนแนวคิดในระยะยาว 50 ปี และวางแผนแม่บทระยะปานกลาง 10-15 ปี ซึ่งมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในขั้นตอนการผลักดันการใช้ผังเมืองสู่การปฏิบัติจะเน้นการประสานและบูรณาการทำงานร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดการยอมรับร่วมกันในการพัฒนาตามผังที่กำหนดและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นแม้ว่าสิงคโปร์มีที่ดินจำกัด แต่ในทางปฏิบัติได้ มีการวางแผนถมทะเลเพื่อพัฒนาพื้นที่ใหม่เพื่อรองรับการขยายตัวของประเทศในอนาคต ซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นจนเกิดผลเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้พบว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองของสิงคโปร์มีหน้าที่เบ็ดเสร็จจนถึงขั้นตอนการควบคุมอนุมัติแผนงาน และการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านผังเมือง ส่งผลให้สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังแนวคิดและผังแม่บทที่วางไว้ได้

กระบวนการวางแผนเมืองของสิงคโปร์เป็นการวางแผนระยะยาวโดยมีห้วงเวลา 50 ปี โดยมีการวางกรอบแนวคิดและการจัดทำแผนแม่บทเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ มีระบบการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีความยืดหยุ่น โดยบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น

10.4 กรณีศึกษาประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งอยู่ในทวีปยุโรปซึ่งมีการพัฒนาการสร้างบ้านเมืองอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคโรมันเรืองอำนาจ แนวความคิดในการสร้างเมืองในสมัยนั้น เป็นการวางแผนผัง เมืองแบบตาราง (Grid) ร่องรอยของเมืองโรมันโบราณยังปรากฏให้เห็นอยู่ในย่านเมืองเก่าหลายเมืองในฝรั่งเศส เช่น ที่เมืองรูอ็อง (Rouen) บอร์โดซ์ (Bordeaux) และเมทซ์ (Metz) เป็นต้น ต่อมาในยุคกลาง (Middle age)

ประมาณคริสต์ศตวรรษ 10-16 มีการต่อสู้ทำสงคราม ระหว่างเมือง ดังนั้นเมืองต่าง ๆ จึงวางผังเมืองเพื่อป้องกันตนเองโดยมีกำแพงที่แข็งแรงล้อมรอบ มีการปลูกสร้างบ้านเรือนอย่างหนาแน่นภายในกำแพง ในยุคนี้ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบ พื้นฐานของการอยู่ร่วมกันภายในกำแพงเมือง โดยมีหลักของการแบ่งสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม มีการกำหนดพื้นที่ของความเป็นส่วนตัวและสาธารณะอย่างชัดเจน ในปี ค.ศ. 1604 ได้มีการประกาศใช้กฎระดับชาติเป็นครั้งแรกในสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าด้วยเรื่องของการวางแนวอาคารเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนและอาคาร เป็นการวางรากฐานของแนวความคิดเบื้องต้นของการผังเมือง คือการบริหารจัดการกับที่ว่างภายในเมืองและการสร้างสุนทรียภาพให้กับเมือง ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปและวิทยาการ (Renaissance) เป็นยุคที่เกิดขึ้นจากการรวมประเทศต่างๆให้เป็นปึกแผ่น ประเทศผ่านพ้นจากภาวะสงคราม และเร่งสร้างความยิ่งใหญ่ของตนเองผ่านทางศิลปะและมีเมืองหลายเมืองที่สร้างขึ้นอย่างวิจิตรพิสดารทางศิลปะ สถาปัตยกรรมและการวางผังเมือง เช่น เมืองแวร์ซายส์ (Versailles) เมื่อยุคต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 20 ผลจากสงครามโลกที่ 1 ทำให้เมืองในยุโรปหยุดการขยายตัวและหันมาให้ความสำคัญการสัญจรสาธารณะ มีการพัฒนาการขนส่งทางรถยนต์เป็นยุคสมัยที่มีการค้นพบเทคนิคการก่อสร้างแบบใหม่ คือ คอนกรีตเสริมเหล็ก ทำให้แนวคิดในการสร้างสถาปัตยกรรมและเมืองเปลี่ยนไป ใน ค.ศ.1943 เกิดโครงการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แผนพัฒนาเมืองใน ค.ศ.1958 ได้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยขึ้นมากมายในแทบทุกเมืองใหญ่ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยใช้การก่อสร้างแบบรวดเร็วและราคาถูกเน้นใช้งานเป็นหลัก

ในปี ค.ศ.1967 มีการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่เมือง (Schema directeur d' aménagement urbain-SSAU) และผังการครอบครองพื้นที่ (Place d'occupation des sols-POS) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการพัฒนาในช่วง 30 ปี หลังเกิดกลุ่มโครงการที่พักอาศัยราคาถูกชานเมือง ทำให้เกิดการพัฒนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปอย่างก้าวกระโดด มีอุปทานเกินกว่าอุปสงค์ เศรษฐกิจและจำนวนประชากรไม่ได้ตอบรับกับจำนวน โครงการต่างๆที่เกิดขึ้นประชาชน ปี ค.ศ.1983 มีการใช้รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยรัฐมีอำนาจในผังเมืองให้กับท้องถิ่น เพื่อดูแลจัดการบริหารกับพื้นที่ปกครองของตนเอง ในช่วงศตวรรษ 1990 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเมือง มีการแข่งขันระหว่างใจกลางเมืองและชานเมือง มีเอกลักษณ์ ความสวยงาม และรูปแบบสถาปัตยกรรมดั้งเดิม ผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ผ่านมาทำให้รัฐและท้องถิ่นตระหนักว่าการแก้ไขเมืองสามารถ แก้ไขได้เฉพาะเขตย่านเท่านั้น รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่าการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นวางผังเมืองด้วยตนเองกลับไม่สามารถควบคุมทิศทางการพัฒนาให้เป็นในแนวทางเดียวกันได้ เนื่องจากการขาดแนวความคิดหลักและเป้าหมายในการพัฒนาเมืองที่เป็นอันหนึ่งอัน

เดียวกัน จึงเกิดกฎหมายใหม่ขึ้น ในเดือนธันวาคม ปี 2000 ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูเมือง ซึ่งเน้นจุดมุ่งหมายเดียวกันทั้งประเทศและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ธงชัย โจนจนกันนท์, 2558, หน้า 3)

ในกรณีที่เป็นการมุ่งพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดชุมชนที่มีศักยภาพ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547, หน้า 5-60) อาจใช้การกำหนดเขตบริหารจัดการใช้พื้นที่ร่วม (ZAC) ตามประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L. 311-1 โดย ZAC คือ เขตที่องค์กรภาครัฐหรือองค์กรมหาชนตัดสินใจที่จะเข้ามาจัดทำหรือให้มีการจัดการบริหารจัดการใช้พื้นที่และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ภาครัฐได้รับมาหรือจะได้รับมาเพื่อที่จะสละออกให้ผู้ใช้ประโยชน์ภาครัฐและภาคเอกชนในภายหลัง

Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Sont toutefois créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, les zones d'aménagement concerté réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires et les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.

Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts.

นอกจากนั้นในการอนุรักษ์เมืองเก่าขึ้นตามประมวลกฎหมายผังเมืองได้กำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อคุ้มครองย่านเมืองเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547 : 5-39) ความปรากฏในมาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-3

I.-Un plan de sauvegarde et de mise en valeur peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable créé en application du titre III du livre VI du code du patrimoine. Sur le périmètre qu'il recouvre, il tient lieu de plan local d'urbanisme.

Lorsque l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur relève de la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale, la commune membre de cet établissement dont le

territoire est intégralement ou partiellement couvert par le périmètre d'un site patrimonial remarquable peut demander à ce qu'il soit couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Elle peut également conduire les études préalables à l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur, avec l'assistance technique et financière de l'Etat si elle la sollicite. Après un débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, celui-ci délibère sur l'opportunité d'élaborer le plan de sauvegarde et de mise en valeur.

En cas de refus de l'organe délibérant, et lorsque la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture a recommandé, en application de l'article L. 631-3 du même code, l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur sur tout ou partie du périmètre classé au titre des sites patrimoniaux remarquables, l'autorité administrative peut demander à l'établissement public de coopération intercommunale d'engager la procédure d'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur sur ce périmètre dans les conditions prévues au II du présent article.

II.-L'acte décidant la mise à l'étude du plan de sauvegarde et de mise en valeur met en révision le plan local d'urbanisme, lorsqu'il existe. Jusqu'à l'approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur, le plan local d'urbanisme mis en révision peut être modifié dans les conditions prévues aux articles L. 153-37, L. 153-40, L. 153-42 et L. 153-43 du présent code ou faire l'objet de révisions dans les conditions définies à l'article L. 153-34.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est élaboré conjointement par l'Etat et l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu. L'Etat peut toutefois confier l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu qui en fait la demande, et lui apporte si nécessaire son assistance technique et financière. Le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur est soumis pour avis à la commission locale du site patrimonial remarquable et, le cas échéant, à l'avis de la commune concernée. Après avis de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu et de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur est soumis à enquête publique par l'autorité administrative dans les formes prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Il est approuvé par l'autorité administrative si l'avis de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu est favorable, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

La révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur a lieu dans les mêmes formes que celles prévues pour son élaboration.

III.-Le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut comporter l'indication des immeubles ou des parties intérieures ou extérieures d'immeubles :

1° Dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales ;

2° Dont la démolition ou la modification peut être imposée à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées.

หรือแม้แต่การรักษาพื้นที่สวยงามทางธรรมชาติก็มีหลักการเฉพาะเพื่อการรักษาพื้นที่เพื่อคุ้มครองชายฝั่ง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547, หน้า 5-13) คือ มาตรา L. 146-1 ถึง L.146-9 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ การคุ้มครองและสร้างคุณค่าชายฝั่ง

En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique :

a) Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;

b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

c) Les îlots inhabités ;

d) Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;

e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;

f) Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;

h) Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables ;

i) Les récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer.

Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ปี 2007 เป็นต้นมาฝรั่งเศสมีการปรับปรุงระบบการผังเมือง โดยยังคงมีประมวลกฎหมายผังเมือง Code de l'urbanisme 2003 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการด้านการผังเมือง โดยมีผังเมืองในหลายระดับ อาทิ ผังความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) ผังยุทธศาสตร์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ (DTA) ผังการครอบครองพื้นที่ (POS) ผังเมืองในระดับท้องถิ่น (PLU) ซึ่งถือว่าเป็นผังเมืองที่สำคัญมากเพราะมีการกำหนดรายละเอียดการใช้ที่ดินของผังในระดับรายละเอียดที่ดิน ส่วนโครงการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ จะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นเครื่องมือทั้งการพัฒนาในพื้นที่เศรษฐกิจ การอนุรักษ์อาคารเก่า การอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติ

ตารางที่ 2.1 แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ

แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สาธารณรัฐสิงคโปร์
1. ปัจจัยในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ				
- เป็นพื้นที่ที่ทรงคุณค่าทางธรรมชาติ ทางประวัติศาสตร์หรือพื้นที่อื่น ๆ ที่สมควรจะอนุรักษ์	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพควรส่งเสริมการพัฒนา อาทิ เพื่อเป็นพื้นที่รองรับให้บริการการท่องเที่ยว เป็นต้น	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ชุมชนที่เสื่อมโทรมซึ่งต้องการฟื้นฟู	✓	✓	✓	✓
2. โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ				
2.1 ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบ ผังเมืองเฉพาะ				
- การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภทและย่าน	✓	✓	✓	✓
- การคมนาคมและขนส่ง	✓	✓	✓	✓

แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สาธารณรัฐสิงคโปร์
- สาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓
- ที่โล่ง	✓	✓	✓	✓
- ระดับพื้นดิน	✓	✓	✓	✓
- ที่ตั้งของสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี	✓	✓	✓	✓
- บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา	✓	✓	✓	✓
2.2 รายละเอียดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือที่เรียกว่าข้อกำหนด				
- เกี่ยวกับประเภท ชนิด ขนาดและจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง รวมทั้งการรื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคาร	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้าย	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคาร	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการรักษาที่โล่ง	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการบำรุงรักษาต้นไม้	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของรัฐที่จะนำมาใช้	✓	✓	✓	✓
- ข้อกำหนดอื่น ๆ	✓	✓	✓	✓
3. องค์การดำเนินการ				

แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สาธารณรัฐสิงคโปร์
องค์กรดำเนินการ	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน				
- ประชาชนแสดงความคิดเห็น	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนสามารถคัดค้านผังได้	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนมีอำนาจหรือมีบทบาทอนุมัติผังเมืองเฉพาะ	✓	✓	✗	✗
5. ลำดับศักดิ์ของกฎหมายใช้บังคับ				
ระดับกฎหมาย	ข้อบัญญัติท้องถิ่น	ข้อบัญญัติท้องถิ่น	รัฐกฤษฎีกาหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น	กฎกระทรวง

ที่มา : จากการศึกษา

จากข้อมูลการเปรียบเทียบขององค์ประกอบหลัก พบว่ากฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะมีแนวทางคล้ายคลึงกันแต่จะมีประเด็นที่แตกต่าง 2 ประเด็น

1) องค์กรดำเนินการ สิงคโปร์ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง ส่วนสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ดำเนินการโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนฝรั่งเศส สามารถดำเนินการได้ทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่น

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การคัดค้านผังและมีบทบาทในการอนุมัติผังเมืองเฉพาะ ส่วนสิงคโปร์ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การคัดค้านผังเท่านั้น ไม่มีบทบาทในการอนุมัติผัง

3) ลำดับศักดิ์กฎหมายให้ใช้บังคับ จากการศึกษาพบว่า ฝรั่งเศสใช้ประกาศของเทศบาล (ข้อบัญญัติท้องถิ่น) ประกอบกับประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้การรับรองผังเมืองท้องถิ่น ส่วนสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกามีรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่น ในสหราชอาณาจักรโดยกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 กำหนดรูปแบบการใช้บังคับผังเมืองเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมาย The standard Zoning Enabling Act of 1926 (กฎหมาย

แม่แบบว่าด้วยการให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน) มีระบบการใช้บังคับผังเมือง ให้ ออกโดยข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้มติคณะกรรมการควบคุมย่านและ The standard Planning Enabling Act of 1928 (กฎหมายแม่แบบเพื่อให้อำนาจในการวางผังเมือง) ออกโดยข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้มติ คณะกรรมการผังเมือง ในสิงคโปร์ โดยกฎหมาย The Planning Act of 1990 โดยหลักการจะให้อำนาจ การออกข้อกำหนดหรือกฎกระทรวงเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของผัง โดยจะเป็นอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งหลักการในมาตรา 17 ให้อำนาจออกข้อกำหนด เพื่อ สนับสนุนการดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาประสบผลสำเร็จ แต่จะต้องมีการประกาศข้อกำหนดในราช กิจจานุเบกษาและให้เสนอต่อรัฐสภาโดยเร็ว

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

เปรียบเทียบการจัดทำผังเมืองเฉพาะของ ต่างประเทศกับไทย	ไทย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์
1. ปัจจัยในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำ ผังเมืองเฉพาะ					
- เป็นพื้นที่ที่ทรงคุณค่าทางธรรมชาติ ทางประวัติศาสตร์หรือพื้นที่อื่น ๆ ที่สมควร จะอนุรักษ์	✓	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพควรส่งเสริมการ พัฒนาอาชีพ เพื่อเป็นพื้นที่รองรับให้บริการ การท่องเที่ยว เป็นต้น	✓	✓	✓	✓	✓
- เป็นพื้นที่ชุมชนที่เสื่อมโทรมซึ่งต้องการ ฟื้นฟู	✓	✓	✓	✓	✓
2. โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ					
2.1 ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือ รายการประกอบผังเมืองเฉพาะ					
- การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็น ประเภทและย่าน	✓	✓	✓	✓	✓
- การคมนาคมและขนส่ง	✓	✓	✓	✓	✓
- สาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
- ที่โล่ง	✓	✓	✓	✓	✓

เปรียบเทียบการจัดทำผังเมืองเฉพาะของ ต่างประเทศกับไทย	ไทย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์
- ระดับพื้นดิน	✓	✓	✓	✓	✓
- สถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
- บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทาง ธรรมชาติ ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา	✓	✓	✓	✓	✓
2.2 รายละเอียดที่มีสภาพบังคับตาม กฎหมาย หรือที่เรียกว่าข้อกำหนด - เกี่ยวกับประเภท ชนิด ขนาดและจำนวน ของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้สร้าง รวมทั้งการรื้อ ย้ายหรือตัดแปลง อาคาร	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรือ อยู่ในสภาพที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็น อันตรายซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้าย	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับขนาดและแปลงที่ดินที่จะ อนุญาตให้เป็นที่ตั้งอาคาร	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการรักษาหรือบูรณะสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการรักษาที่โล่ง	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับการบำรุงรักษาต้นไม้	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ เวนคืน	✓	✓	✓	✓	✓
- เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ เป็นของรัฐ ที่จะนำมาใช้ประโยชน์	✓	✓	✓	✓	✓
- ข้อกำหนดอื่น ๆ	✓	✓	✓	✓	✓

เปรียบเทียบการจัดทำผังเมืองเฉพาะของ ต่างประเทศกับไทย	ไทย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สาธารณรัฐ สิงคโปร์
3. องค์การดำเนินการ					
องค์การดำเนินการ	รัฐบาล กลาง หรือ รัฐบาล ท้องถิ่น	รัฐบาล ท้องถิ่น	รัฐบาล ท้องถิ่น	รัฐบาล กลาง	รัฐบาล กลาง
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน					
- ประชาชนแสดงความคิดเห็น	✓	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนสามารถคัดค้านผังได้	✓	✓	✓	✓	✓
- ประชาชนมีอำนาจหรือมีบทบาทในการ อนุมัติผังเมืองเฉพาะ	✗	✓	✓	✗	✗
5. ลำดับศักดิ์กฎหมายใช้บังคับ					
ระดับกฎหมาย	พระราช บัญญัติ	ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	รัฐกฤษฎีกาหรือ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	กฎ กระทรวง

จากข้อมูลการเปรียบเทียบองค์ประกอบหลักระหว่างกฎหมายของสหราชอาณาจักร คือ Town and Country Planning Act 1990 สหรัฐอเมริกา คือ The standard Zoning Enabling Act of 1926 และ The standard Planning Enabling Act of 1928 สำหรับสิงคโปร์ คือ The Planning Act of 1990 สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ Code de l'urbanisme 2003 มีแนวทางคล้ายกันแต่จะมีประเด็นสำคัญ 3 ประเด็นคือ

1) ปัจจัยในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ มีความสอดคล้องกัน โดยมีปัจจัยพิจารณา คือ พื้นที่ที่มีศักยภาพ พื้นที่ทรงคุณค่าที่สมควรจะอนุรักษ์ พื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว พื้นที่ชุมชนเสื่อมโทรม

2) โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ

(1) ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ ประเทศไทยจะมีรายละเอียดในกฎหมายผังเมือง ส่วนฝรั่งเศสและสิงคโปร์ จะมีบัญญัติให้มืองค์ประกอบหลักแต่จะให้

อำนาจให้สามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้ 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 จะกำหนดหลักการโดยภาพรวม ส่วนรายละเอียดจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดได้เอง

(2) ข้อกำหนด โดยประเทศไทยและสิงคโปร์จะกำหนดรายละเอียดในกฎหมายผังเมือง ส่วนฝรั่งเศส จะมีการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายหลักเช่นกัน 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 จะกำหนดหลักการโดยภาพรวม แต่จะให้มีข้อกำหนดที่ประการจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดได้เอง

3) ด้านองค์กรดำเนินการ ประเทศไทยดำเนินการโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น และสิงคโปร์ ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง ส่วนสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาดำเนินการโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น ฝรั่งเศส ดำเนินการ โดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น

4) การมีส่วนร่วมของประชาชน สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การคัดค้านผังและมีบทบาทในการอนุมัติผังเมืองเฉพาะ ส่วนประเทศไทยและสิงคโปร์ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การคัดค้านผังเท่านั้นไม่มีบทบาทในการอนุมัติผัง

5) ลำดับศักดิ์กฎหมายใช้บังคับ ประเทศไทยจะใช้บังคับในรูปแบบพระราชบัญญัติ สิงคโปร์ใช้ข้อบัญญัติของรัฐบาลกลาง (กฎกระทรวง) ฝรั่งเศสใช้รัฐกฤษฎีกาของรัฐบาลกลางหรือใช้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาใช้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

11. สภาพพื้นที่เกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด

เกาะช้างมีฐานะเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอแหลมงอบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 โดยมี 1 ตำบล 8 หมู่บ้าน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2533 ของอำเภอแหลมงอบได้แบ่งแยกออกเป็น 2 ตำบล คือตำบลเกาะช้าง มี 4 หมู่บ้าน และตำบลเกาะช้างใต้มี 5 หมู่บ้าน เนื่องจากเกาะช้างมีธรรมชาติที่สวยงาม มีน้ำตก หาดทราย ทิวเขาเขียวขจีมีเกาะ 28 เกาะ มีแนวปะการังและแหล่งตกปลา จึงมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวเกาะช้างมากขึ้นทุกปี มีการสร้างโรงแรมเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวมากขึ้น นักลงทุนมาดำเนินกิจการท่องเที่ยว แต่ประชากรพื้นถิ่นมีอาชีพทำสวน และประมง แต่เกาะช้างยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศจัดตั้งกิ่งอำเภอเกาะช้างขึ้น เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2537 ต่อมากิ่งอำเภอเกาะช้าง ได้ยกฐานะเป็นอำเภอเกาะช้าง ในวันที่ 8 กันยายน 2550 ซึ่งเป็นโครงการอำเภอเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม 2550

อำเภอเกาะช้างมีลักษณะเป็นหมู่เกาะ ประกอบด้วยเกาะน้อยใหญ่ประมาณ 28 เกาะ มีพื้นที่ที่เป็นพื้นดินและพื้นน้ำรวมทั้งหมด 650 ตารางกิโลเมตร เฉพาะเกาะช้างมีพื้นที่ 265.54 ตารางกิโลเมตร เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ เป็นอันดับที่ 2 รองจากเกาะภูเก็ต อยู่ห่างจากอำเภอแหลมงอบประมาณ 8 กิโลเมตร ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 25 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 340 กิโลเมตร

ทิศเหนือ	ติดต่อกับทะเลอ่าวไทยและอำเภอแหลมงอบ
ทิศใต้	ติดต่อกับทะเลอ่าวไทยและอำเภอเกาะกูด
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับทะเลอ่าวไทยและอำเภอเมือง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับทะเลอ่าวไทย

พื้นที่ของเกาะช้างอยู่ในความรับผิดชอบของอำเภอเกาะช้างมีพื้นที่ประมาณ 172.30 ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นที่ราบ ร้อยละ 15 และภูเขาร้อยละ 85 และตำบลเกาะช้างใต้มีพื้นที่ทั้งหมดรวม 93.24 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากอำเภอแหลมงอบประมาณ 8 กิโลเมตร

พื้นที่ของเกาะช้างครอบคลุมตำบลเกาะช้าง และตำบลเกาะช้างใต้ อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด จำแนกเขตปกครอง ดังนี้

1) พื้นที่เทศบาลตำบลเกาะช้าง ประกอบด้วยพื้นที่ หมู่ที่ 1 บ้านคลองนนทรี หมู่ที่ 2 บ้านด่านใหม่ หมู่ที่ 3 บ้านคลองสน หมู่ที่ 4 บ้านคลองพร้าว

2) พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ ประกอบด้วยพื้นที่ หมู่ที่ 1 บ้านบางบัว หมู่ที่ 2 บ้านสลักเพชร หมู่ที่ 3 บ้านเจ๊กแบ้ หมู่ที่ 4 บ้านสลักคอก หมู่ที่ 5 บ้านสลักเพชรเหนือ

ลักษณะภูมิประเทศของเกาะช้าง พบว่ามีสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ของเกาะประมาณ ร้อยละ 85 เป็นพื้นที่ที่เป็นหมู่เกาะและเป็นเทือกเขาสูงซึ่งปกคลุมไปด้วยป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ และมีสัตว์ป่านานาชนิดอาศัยอยู่ มีที่ราบประมาณร้อยละ 15 ลักษณะพื้นที่เป็นดินเหนียวปนดินร่วน เหมาะแก่การเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน

เกาะช้างได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2525 มีเนื้อที่ประมาณ 406,250 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 52.46 ของเนื้อที่ทั้งหมด

ลักษณะภูมิอากาศของเกาะช้าง มีอุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 27 องศาเซลเซียส มีฝนตกเกือบตลอดปี โดยเฉพาะช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ระหว่างเดือนพฤษภาคม – ตุลาคม ฝนจะตกชุกมาก ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยตลอดปี ประมาณ 5,500 – 6,500 มม. ลักษณะภูมิอากาศเป็นแบบมรสุม มี 3 ฤดู คือ

ฤดูร้อน	เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม
ฤดูฝน	เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน – กันยายน
ฤดูหนาว	เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม – มกราคม

ระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยระบบถนนในเกาะช้างมีทั้งหมด 7 สาย คือ

- 1) ถนนสายคลองสน – สลักเพชร ระยะทาง 28 กิโลเมตร เขตทางกว้าง 20 เมตร เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด
 - 2) ถนนสายคลองสน – มابค้ำควา ระยะทาง 18 กิโลเมตร เขตทางกว้าง 20 เมตร (ช่วงหาดทรายขาวกว้าง 15 เมตร) เป็นของเทศบาลตำบลเกาะช้าง
 - 3) ถนนสายมابค้ำควา – บางเบ้า ระยะทาง 10.385 กิโลเมตร เขตทางกว้าง 5 เมตร ก่อสร้างโดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดตราด
 - 4) ถนนสายสลักคอก – แจ็กแบ้ ระยะทาง 5.7 กิโลเมตร เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้
 - 5) ถนนสายสลักเพชร – โรงถ่าน ระยะทาง 4.125 กิโลเมตร เขตทางกว้าง 6 เมตร เป็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดตราด
 - 6) ถนนสายบางเบ้า – โรงถ่าน ระยะทาง 8 กิโลเมตร เป็นของอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง
 - 7) ถนนสายแจ็กแบ้ – อ่าวลึก ระยะทาง 5 กิโลเมตร เป็นของอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง
- รถโดยสาร วิ่งประจำเส้นทาง คือ สายสลักเพชร – บางเบ้า (จากท่าเรือด่านเก่า – สลักเพชรและจากท่าเรือด่านเก่า – บางเบ้า)

ระบบโครงข่ายการคมนาคมทางน้ำ โดยมีท่าเทียบเรือเฟอร์รี่ จำนวน 2 ท่า โดยให้บริการทุกชั่วโมงระหว่างเกาะช้างกับอำเภอแหลมงอบ โดยออกจากฝั่งจังหวัดตราดเที่ยวแรก เวลา 06.00 น. และออกจากเกาะช้างเที่ยวสุดท้ายเวลา 19.00 น.

- 1) ท่าเทียบเรือเซ็นเตอร์พอยท์เฟอร์รี่ ออกจากท่าเทียบบริเวณบ้านคลองใหญ่ – ท่าเทียบเรือด่านเก่า ระยะทางประมาณ 6 กิโลเมตร
- 2) ท่าเทียบเรือเฟอร์รี่เกาะช้าง ออกจากท่าเทียบเรืออ่าวธรรมชาติ – ท่าเทียบเรืออ่าวลับปะรด ระยะทางประมาณ 9 กิโลเมตร

ด้านการตั้งถิ่นฐานและการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน พบว่ามีการตั้งถิ่นฐานและการกระจายตัวของชุมชนเกาะช้าง ลักษณะของพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเทือกเขาสูง มีความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ มีพื้นที่ราบอยู่ประมาณร้อยละ 15 ของพื้นที่ ที่ดินชายฝั่งทะเลมีสิ่งปลูกสร้างจำนวนมากมาย ทั้งกิจการร้านค้าและบ้านพักอาศัยเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เข้ามายังชุมชน ประชากรในพื้นที่ของเทศบาลตำบลเกาะช้างมีความหนาแน่นประชากรสูง เมื่อเปรียบเทียบกับในภาพรวมของชุมชนเกาะช้าง ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชากรในชุมชนจะอยู่บริเวณริมทางถนนเลียบชายทะเล การขยายตัวของกาท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อการตั้งถิ่นฐานของชุมชน โดยทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้มีความหนาแน่นของประชากรสูงขึ้น โดยเฉพาะในฤดูท่องเที่ยว ซึ่งมีการใช้พื้นที่

และสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพิ่มมากขึ้น รวมถึงจำนวนประชากรนอกทะเบียนที่เคลื่อนย้ายเข้ามาเพื่อเป็นแรงงานในพื้นที่ท่องเที่ยว

แนวโน้มการขยายตัวของประชากรตามสถิติประชากรที่มีชื่อในทะเบียนบ้านเพิ่มขึ้น ชุมชนเกาะช้างเป็นชุมชนที่ประสบปัญหาประชากรแฝงที่ไม่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทั้งที่เป็นแรงงานที่โยกย้ายเข้ามาทำงานในพื้นที่ ส่งผลให้การจัดเตรียมบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือบริการสาธารณะ ไม่ตรงต่อความต้องการที่แท้จริง ในภาพรวมของชุมชนเกาะช้างได้แบ่งชุมชนออกเป็น 3 ย่านคือ

- 1) ย่านศูนย์ธุรกิจการค้า
- 2) ย่านชุมชนพักอาศัย กระจายโดยรอบย่านธุรกิจการค้า
- 3) ย่านเกษตรกรรมและที่โล่ง เป็นพื้นที่รอบนอกถัดจากย่านชุมชน

ประชากรในชุมชนเกาะช้าง ขนาดและการกระจายตัวประชากรปัจจุบัน ปี 2560 เกาะช้างมีประชากร 6,915 คน เป็นประชากรไทยจำนวน 3,571 คน ประชากรหญิงจำนวน 3,344 คน กระจายตามเพศและกลุ่มวัยพบว่าประชากรเพศหญิงน้อยกว่าเพศชายเล็กน้อย อัตราส่วนเพศเท่ากับ 93.64 : เพศชาย 100 มีความหนาแน่นเฉลี่ยต่อพื้นที่ประมาณ 10.75 คน/ตารางกิโลเมตร

ประชากรอนาคต จากประชากรปีฐาน ปี พ.ศ. 2560 มีประชากรประมาณ 6,915 คน ซึ่งมีประชากรอยู่อาศัยในเขตตำบลเกาะช้าง 4,231 คน และอยู่อาศัยในตำบลเกาะช้างใต้ 2,684 คน

ประชากรแฝง ในพื้นที่ชุมชนเกาะช้างมีจำนวน 9,519 คน และแรงงานต่างด้าว (พม่า กัมพูชา) จำนวน 1,770 คน

ลักษณะทางเศรษฐกิจ พบว่าด้านเกษตรกรรม มีพื้นที่เกษตรทั้งสิ้น 9,062 ไร่ มีเกษตรกร 397 ครัวเรือน ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทำประมง และทำสวนเป็นหลัก ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ทูเรียน เงาะ ส้มโอ มังคุด ขางพารา มะพร้าว ซึ่งถือเป็นอาชีพเกษตรที่สร้างรายได้หลักให้กับประชากรในพื้นที่ แต่เมื่อมีการพัฒนาพื้นที่บนเกาะช้างประชากรก็เริ่มหันมาทำอาชีพค้าขาย และธุรกิจการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น

อุตสาหกรรม การดำเนินกิจการอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ฝั่งเมืองรวมชุมชน ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการอุตสาหกรรม เช่น โรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ โรงงานผลิตน้ำดื่ม น้ำแข็ง อุซ่มรถจักรยานยนต์และแปรรูปอาหารทะเล

พาณิชยกรรม สถานประกอบการส่วนใหญ่ของเกาะช้างเป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กระจุกตัวอยู่ย่านศูนย์กลางชุมชน อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง กระจายตัวอยู่ริมถนนเลียบชายทะเล ส่วนใหญ่เป็นโรงแรม ร้านอาหารปลีกินค้าเบ็ดเตล็ดหรือร้านขายของชำ ร้านอาหาร และเครื่องดื่ม

ลักษณะทางสังคม ด้านการศาสนา ประชากรในพื้นที่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 98 และศาสนาอื่นๆ ร้อยละ 2 โดยเทศบาลตำบลเกาะช้าง มีวัด 3 แห่งคือ วัดคลองนนทรี วัดคลองสน วัดคลองพร้าว สำหรับในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ มีวัด 4 แห่งคือ วัดวัชคามคชทวีป วัดสลักเพชร วัดโรงถ่าน วัดบางเบ้าอนันตสุวรรณาราม

ด้านการศึกษา เทศบาลตำบลเกาะช้างมีโรงเรียนในสังกัดพื้นที่การศึกษา มีจำนวน 3 แห่งคือ โรงเรียนบ้านคลองสน โรงเรียนบ้านคลองนนทรี โรงเรียนบ้านคลองพร้าว ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ มีสถานศึกษา จำนวน 3 แห่ง คือ โรงเรียนบ้านบางเบ้า โรงเรียนวัดวัชคามคชทวีป โรงเรียนวัดสลักเพชร

ด้านการสาธารณสุข มีโรงพยาบาลเกาะช้าง มีสถานอนามัยในเขตเทศบาลเกาะช้าง จำนวน 3 แห่ง คือ สถานอนามัยบ้านคลองสน สถานอนามัยบ้านคลองพร้าว สถานอนามัยบ้านด่านใหม่

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ มีสถานบริการสาธารณสุข จำนวน 3 แห่ง คือ สถานอนามัยบ้านบางเบ้า สถานอนามัยบ้านแจ็กแบ้ สถานอนามัยบ้านสลักเพชร

ด้านการป้องกันอัคคีภัย ในเรื่องการปกป้องและบรรเทาสาธารณภัยในเกาะช้าง คือ เทศบาลตำบลเกาะช้าง เกาะช้าง มีสถานีดับเพลิง ตั้งอยู่บริเวณสำนักงานเทศบาลตำบลเกาะช้าง พร้อมทั้งอุปกรณ์ดับเพลิง ประกอบด้วย รถดับเพลิงจำนวน 1 คัน ความจุ 6,000 ลิตร รถบรรทุกน้ำแอนกประสงค์จำนวน 1 คัน ความจุ 6,000 ลิตร สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ มีรถบรรทุกน้ำ จำนวน 1 คัน ขนาดความจุ 10,000 ลิตร

ด้านการกำจัดขยะมูลฝอย ปัจจุบันในเกาะช้างไม่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ขยะที่จัดเก็บได้ส่งมาที่โรงคัดแยกหมู่ที่ 4 บ้านคลองพร้าว ของสำนักงานพื้นที่พิเศษหมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง (อพท.) ปัจจุบันจ้างบริษัทมาดำเนินการคัดแยกขยะ

เทศบาลตำบลเกาะช้าง เกาะช้าง ปริมาณขยะมูลฝอย 18 ตัน/วัน องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ มีปริมาณขยะมูลฝอยประมาณ 1.5 – 3 ตัน/วัน จัดเก็บขยะมูลฝอยได้ประมาณ 1.5 – 3 ตัน/วัน

ซึ่งมีการนำขยะที่จัดเก็บได้ส่งโรงคัดแยกขยะ ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 บ้านคลองพร้าว ตำบลเกาะช้าง ซึ่งอยู่ห่างจากเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ เป็นระยะทางประมาณ 70 กิโลเมตร

12. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

12.1 ความจำเป็นที่ต้องมีผังเมืองเฉพาะ

ผลจากการที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่แนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างความน่าอยู่ให้กับเมืองได้ ซึ่งมีรายงานวิจัยหลายเรื่องได้ชี้ว่าเป็นผลจากการไม่มีการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและการ

จัดระเบียบของเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 12) นอกจากนั้นการพัฒนาตามผังเมืองเป็น สิ่งจำเป็นซึ่งพบในรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการผังเมือง โดยของคณะกรรมการวิสามัญศึกษา การผังเมืองแห่งวุฒิสภา ซึ่งเสนอเมื่อ พ.ศ. 2557 ได้ชี้ว่าการไม่มีผังเมืองเฉพาะซึ่งมีความละเอียดทำให้ เมืองขาดการดำเนินการ โครงการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

นอกจากนั้น ปริญญา จิตรกรนทิกิจ (2537) ได้กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหากฎหมาย ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมว่าการที่ผังเมืองไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนส่วนหนึ่งเป็นผล จากการไม่มีการปฏิบัติตามให้เกิดเป็นรูปธรรม จึงเห็นควรมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้เกิดการ พัฒนาตามผังเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการผังเมืองประกอบกับเพื่อให้การ พัฒนาเมืองเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กฎหมายผังเมืองจะต้องเป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาที่แท้จริง จำเป็นต้องกำหนดกรอบนโยบายของกฎหมายผังเมืองให้เป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาที่ท้องถิ่น และหน่วยราชการต้องถือปฏิบัติตามด้วย

12.2 ปัญหาในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การที่มีผังเมืองเฉพาะจะต้องมีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น ได้สร้าง ปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นเรื่องยาก (กรมโยธาธิการ และผังเมือง, 2549 : 10) นอกจากนั้นยังมีผลงานวิจัยของ ขนิษฐา เทียบจรรย์วัฒน์ (2553) เรื่อง การศึกษา แนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ และรายงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2549) เรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย ได้กล่าวถึงปัญหาของการออก กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะและมีบ่งชี้ปัญหาขององค์ประกอบของผัง ที่มีรายละเอียดมาก รวมทั้งขั้นตอนซับซ้อน รวมทั้งการต่อต้านจากกลุ่มผู้เสียประโยชน์ในพื้นที่

12.3 ลำดับศักดิ์ในการนำกฎหมายลำดับรองมาใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

การออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นเรื่องยาก มีผลงานวิชาการของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้มีการออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ กฎกระทรวง เพื่อ ใช้บังคับในเนื้อหาสาระบางประการของผังเมืองเฉพาะ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 10)

นอกจากนั้นยังมีผลงานวิจัยของ ขนิษฐา เทียบจรรย์วัฒน์ (2553) เรื่อง การศึกษาแนวทางการ วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ และรายงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2549) เรื่องแนวทางการ ปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย ได้เสนอแนวทางในการให้ท้องถิ่นสามารถ ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

รวมทั้งงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2547) เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบ กล่าวถึงการให้มีกฎหมายลำดับรองเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการ สามารถจัดทำ ผังเมืองเฉพาะได้รวดเร็วมากขึ้น

12.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการผังเมืองของประเทศไทย

จากการค้นคว้าข้อมูลและบทความที่เกี่ยวข้องด้านการผังเมือง ผู้วิจัยมองเห็นว่าระบบการผังเมืองในประเทศไทยเป็นเรื่องที่นักวิชาการด้านผังเมือง รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายให้ความสนใจต่อการวางและจัดทำผังเมืองอย่างมาก จะเห็นได้จากบทความของนักวิชาการที่เขียนไว้หลายท่านด้วยกัน จากการประชุมหรือสัมมนาด้านการผังเมืองที่มีหัวข้อการสนทนาเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการผังเมืองในประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพ จากการถกเถียงและร่วมให้ข้อคิดเห็นจากเหล่านักวิชาการในประเด็นปัญหาและทิศทางการพัฒนาผังเมืองในอนาคตของประเทศไทย การถามตอบปัญหาของผู้ที่ให้ความสนใจหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการวางและจัดทำผังเมือง ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่มีความสนใจที่จะเรียนรู้และศึกษาเกี่ยวกับระบบการผังเมืองในประเทศไทย ดังที่ผู้วิจัยได้นำมาเรียบเรียงมาเป็นตัวอย่างในงานวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อคิดเห็น บทความและเอกสารการประชุมที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งพอจะรวบรวมและสรุป ได้ดังต่อไปนี้

การผังเมืองในประเทศไทยยังมีระบบการวางผังที่ขาดการพัฒนาในเชิงรุก นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมืองเริ่มใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2518 ทั้งที่การผังเมืองในหลายประเทศพัฒนาไปไกลมาก ทำให้ระบบการทำงานไม่ค่อยได้ผล และระบบการวางผังเมือง ต้องได้รับการสนับสนุนจากระบบกฎหมาย แต่ระบบกฎหมายในประเทศไทยแตกต่างและตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงกับระบบการผังเมืองที่เป็นสากลใช้บังคับในหลายประเทศตัวอย่างสำคัญได้แก่กฎหมายไทยต้องตีความ และใช้ระยะเวลาานานมาก เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคกับงานผังเมืองในขณะที่การออกแบบระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการมักมีข้อขัดแย้ง และไม่ตอบรับกับงานผังเมืองโดยมีสาเหตุมาจากระบบบริหารจัดการ ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารต่างกระทรวงต่างกรม (ชงชัย โรจนกันนท์, 2558)

สำหรับทิศทางการผังเมืองและแนวทางการพัฒนาเมืองของประเทศไทยมีการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการวางผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา เปรียบเทียบความก้าวหน้าของการผังเมืองของไทยกับประเทศอื่น วิเคราะห์สภาพปัญหาการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต อุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมืองของประเทศ รวมทั้งทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในการที่จะพัฒนาผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในอนาคตต่อไป ดังสรุปต่อไปนี้ (เลิศวิทย์ รังสิริรักษ์ และนพนันท์ ตาปนานนท์, 2551)

อุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมืองของประเทศ พบว่าระบบการผังเมืองเพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคตมีอุปสรรคที่สำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

ค่านโยบายของรัฐ การผังเมืองยังคงมีบทบาทในการดำเนินนโยบายของรัฐอย่างจำกัด เนื่องจากการผังเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นแต่เพียงการวางผังเมืองรวม และการควบคุมให้เป็นที่ไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น จึงยังไม่ครอบคลุมขอบเขตของผังเมืองรวมในสาระสำคัญของการประสานการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การที่ได้ละเลยการวางและการดำเนินการให้เป็นที่ไปตามผังเมืองเฉพาะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ย่อมเป็นผลให้การผังเมืองของประเทศไทยขาดโครงการดำเนินการเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์ฟื้นฟูเมืองที่สามารถสนองตอบต่อนโยบายของรัฐเพื่อการนั้น ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้การดำเนินการทางผังเมืองยังมุ่งเน้นแต่การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อผลต่อการควบคุม โดยไม่ได้คำนึงถึงการใช้มาตรการจูงใจเพื่อผลต่อการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา จึงทำให้การดำเนินการทางผังเมืองไม่ประสบผลสำเร็จและไม่ได้รับการตอบรับอย่างดีจากสังคม

ด้านกฎหมาย การดำเนินการด้านผังเมืองของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เฉพาะในส่วนของการวางและการใช้บังคับผังเมืองรวมเท่านั้น การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างละเลยการวางและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ จึงเป็นผลให้กฎหมายผังเมืองฉบับดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ด้านกลไกการนำผังไปสู่การปฏิบัติ องค์กรท้องถิ่นได้จัดทำแผนพัฒนาที่ประกอบด้วยโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการโดยปราศจากการพิจารณาโดยอาศัยผังเมืองรวมเป็นพื้นฐาน จึงเป็นเหตุให้การควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน และการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องซึ่งกันและกัน

ด้านองค์กรการบริหารจัดการ การขาดบุคลากรด้านผังเมืองย่อมเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรท้องถิ่นไม่สามารถวางและดำเนินการให้เป็นที่ไปตามผังเมืองเฉพาะได้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

การดำเนินการให้เป็นที่ไปตามผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์ฟื้นฟูบริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้เป็นที่บทบาทหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นหรือบริษัทพัฒนาเมือง แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณขององค์กรท้องถิ่นโดยทั่วไป ประกอบกับการที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในประเทศไทย จึงย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญหากได้มีการวางและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเพื่อให้การผังเมืองมีผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

สำหรับทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคต ควรมีการแก้ไขอุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมือง ย่อมมีความจำเป็นที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะกำหนดทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคตว่ารัฐบาล ควรให้ความสำคัญแก่การผังเมือง

ซึ่งครอบคลุมการวางผังกายภาพทุกระดับเพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันแนวนโยบายของรัฐบาลไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ด้านกรมโยธาธิการและผังเมือง กรุงเทพมหานครและจังหวัด ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมืองควรให้การสนับสนุนในทุกด้านแก่องค์กรท้องถิ่นทั้งในการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ นอกจากนี้สถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนด้านการผังเมืองควรเป็นแหล่งเผยแพร่ความรู้เพื่อให้สังคมได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมืองอย่างกว้างขวาง และควรเพิ่มจำนวนการผลิตนักผังเมืองเพื่อให้พอเพียงต่อความต้องการในการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรท้องถิ่นหรือให้ความร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการฝึกอบรมองค์กรท้องถิ่นในการวางผังเมือง นอกจากนี้สถาบันการศึกษาดังกล่าวควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านผังเมืองให้กว้างขวางและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยเฉพาะของประเทศไทย และทันต่อสภาวการณ์โดยรวมของโลก (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2551 : 7)

12.5 ยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558) ได้เสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อผังเมืองของประเทศไทย จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ การระดมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางผังเมืองและการจัดประชุมสัมมนาเวทีสาธารณะ ผู้แทนองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผังเมืองของประเทศไทย ได้พอสังเขป ดังนี้

การจัดทำผังเมืองเฉพาะในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรทางผังเมืองในการวาง และจัดทำผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านบุคลากร อุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณในการวาง จัดทำและการดำเนินการให้ เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การเพิ่มเติมและการแก้ไขปรับปรุงด้านกฎหมายนั้น การดำเนินการทางผังเมืองอาจจำเป็นต้องอาศัยกฎหมาย โดยเฉพาะอื่นๆ ดังเช่น กฎหมายการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Act) กฎหมายเมืองใหม่ (New Town Act) รวมทั้งกฎหมายการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Act) นอกจากนี้การควบคุมทางผังเมืองในปัจจุบันยังมีความคาบเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน และกฎหมายอื่น ๆ จึงสมควรได้รับการพิจารณากำหนดขอบเขตให้การใช้บังคับที่ไม่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง แต่ส่งผลให้การใช้บังคับที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน

การพัฒนาองค์กรทางด้านผังเมือง ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ตามที่ได้ระบุในพระราชบัญญัติ

การผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณ

การพัฒนาด้านบุคลากร จะต้องมีการมีแผนระยะสั้นในการฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสายงานใกล้เคียงกับผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการมีแผนระยะยาวในการผลิตบุคลากร โดยสถาบันการศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา ซึ่งรวมถึงการศึกษาในระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา

การพัฒนาด้านงบประมาณ องค์กรท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาแหล่งที่มาของรายได้ โดยการขยายฐาน เช่น การใช้กฎหมายภาษีทรัพย์สิน หรือกฎหมายอื่นที่เอื้อต่อการระดมทุน และการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บ

เพื่อให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความเป็นธรรมและได้รับการยอมรับจากประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรใช้ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นฐานภาษีทรัพย์สินประกอบการให้สิทธิยกเว้นภาษี หรือการจ่ายเงินทดแทนตามความแตกต่างระหว่างศักยภาพและสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณ

การวางจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ อาจต้องอาศัยวิธีการทางการเงินที่กำหนดและจัดเก็บโดยเฉพาะในบริเวณนั้นๆ หรืออาจพิจารณาถึงความเหมาะสมในการใช้วิธีการทางการเงินอื่นๆ เช่น การประเมินพิเศษ ซึ่งจะจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินตามอัตราส่วนผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาในบริเวณนั้น ๆ เป็นต้น

การสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงบทบาทหน้าที่และประโยชน์ที่มีต่อส่วนรวมของการผังเมือง ซึ่งย่อมจะเป็นการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากการผังเมืองได้ถูกใช้เป็นเวทีสาธารณะในการประสานประโยชน์ร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม การผังเมืองย่อมจะได้รับความสนใจจากประชาชนและพัฒนาเป็นเครื่องมือของสังคมที่สมบูรณ์ต่อไป

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การผังเมืองของประเทศไทย จากการประมวลสภาพปัญหา และข้อสรุปจากการรวบรวมและศึกษาด้านการผังเมืองของประเทศไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นควรเสนอให้รัฐบาลมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระบบการจัดการผังเมืองของประเทศไทยในเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) ควรพิจารณาย้ายภารกิจด้านนโยบายผังเมืองจากกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี และต้องมีกลไกสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นพิเศษ เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินการเป็นไปตามผังเมือง

2) ในขณะที่ยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงสังกัด กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรดำเนินการ ด้านการผังเมือง ดังนี้

ปรับบทบาทหน้าที่ให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลโดยอาศัยผังภาค (Regional Plan) และกระจายภารกิจด้านผังเมืองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำและเผยแพร่ความรู้ในการ ดำเนินงานด้านการผังเมืองในลักษณะเป็นคู่มือ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ

จัดให้มีกฎหมายที่เหมาะสมกับการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น เช่น ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) การประเมินพิเศษ (Special Assessment) รวมทั้งแหล่งที่มาของรายได้อื่น ๆ สำหรับการดำเนินการ ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ (Special Project Plan) เพื่อการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban Renewal) และการพัฒนาเมือง (Urban Development) โดยอาศัย อำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ควรแก้ไขปัญหาคาบเกี่ยว และข้อขัดแย้งทางด้านกฎหมาย รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่ เกี่ยวข้องกับผังเมือง ซึ่งได้แก่ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร ควบคุมการจัดสรรที่ดิน และควรเพิ่มเครื่องมือ ทางกฎหมายในการดำเนินการทางผังเมืองอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Act) พระราชบัญญัติเมืองใหม่ (New Town Act) และโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ เป็นต้น

พัฒนาและเพิ่มการผลิตบุคลากรด้านผังเมืองทั้งในระยะสั้น ระยะยาว และจัดสรรบุคลากร ด้านผังเมืองจากหน่วยงานส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับความสำคัญและความ จำเป็นเร่งด่วนให้เป็นที่ไปอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ด้านการผังเมือง รัฐบาลและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนและบทบาทภาคประชาสังคมให้มีส่วน ร่วมในกระบวนการวางผังเมืองในแต่ละขั้นตอนนับตั้งแต่ขั้นแนวคิดในการวางผังเมือง การจัดทำและ ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และบริหารการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองทุก ขั้นตอนโดยหน่วยงานส่วนกลางให้การสนับสนุน

รัฐบาลควรพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ตามที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง เฉพาะ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณ

12.6 งานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามผังเมือง

การวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวม ในประเด็นของปัญหา ของการนำผังไปปฏิบัติและเสนอแนะแนวคิดในการวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนไม่ได้กล่าว

รวมถึงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าเป็นปัญหาต่างๆ และข้อเสนอแนะที่มีในบทความนั้น ถ้ามองในภาพรวมของการวางผังเมืองโดยทั่วไปของประเทศไทยตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ว่าจะเป็นผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะก็จะมีปัญหาในการนำไปสู่การปฏิบัติที่คล้าย ๆ กัน เนื่องจากในปัจจุบันการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยที่มีเพียงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามผังเมืองรวมโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่ก็ยังมิได้ให้ความสำคัญต่อโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพให้เ็นไปตามผังเท่าที่ควร จึงยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติของโครงการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทั้งของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งปัญหาน่าจะมาจากสาเหตุเดียวกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่บทความนี้จะสามารถบอกเป็นแนวคิดหลักๆ ของปัญหาและข้อเสนอแนะของการวางผังที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมได้

ประเด็นปัญหาของปฏิบัติตามผังเมือง กล่าวถึงแนวคิดทางทฤษฎี การนำผังกายภาพมาปฏิบัติให้เป็นจริงโดยที่ปรึกษาการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ที่อธิบายถึงมาตรการในการนำผังมาปฏิบัติสามารถแบ่งได้เป็นสองประการ คือมาตรการทางตรง (Direct Measures) และมาตรการทางอ้อม (Indirect Measures)

มาตรการทางตรง หมายถึงวิธีการที่รัฐซึ่งเป็นผู้วางผังและรับรองผัง เป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะในส่วนของสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐจะต้องเป็นผู้จัดหาในบริการเหล่านี้ เช่น การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ สถานพยาบาล หรือสวนสาธารณะ การดำเนินการในส่วนนี้ รัฐมีวิธีการอยู่ 4 วิธี คือ ก) การควบคุมด้วยงบประมาณ ข) การเวนคืนและพัฒนาที่ดิน ค) การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ และ ง) การกำหนดพื้นที่พัฒนาล่วงหน้า

มาตรการทางอ้อม หมายถึง การควบคุมหรือกำหนดแนวทางให้ภาคเอกชนได้มีการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามผัง มีหลักการอยู่ 3 ประการ คือ การกำหนดโซนนิ่ง การออกข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน และ มาตรการทางภาษี และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามผังเมืองในประเทศไทยนั้นมีอยู่หลายประการ สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางตรงในด้านการควบคุมด้วยงบประมาณ คือ การจัดตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการหรือก่อสร้างตามที่ได้กำหนดไว้ในผังแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ งบประมาณจากส่วนกลางที่ให้แก่งานวางผัง งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นเงินอุดหนุนและรายได้ของท้องถิ่นเอง

รัฐบาลท้องถิ่นไม่ได้รวมเอาเนื้อหากการพัฒนาเมืองในผังเมืองรวมมาไว้ในกรอบการพัฒนาในแผนพัฒนาท้องถิ่น รายละเอียดของผู้ดำเนินการจัดทำผัง

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการเวนคืนและพัฒนาที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

1) การพัฒนาต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถจัดหางบประมาณได้เพียงพอ

2) การยอมรับของชุมชนที่ได้รับผลกระทบและการสื่อสารกับชุมชนรวมทั้งวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยในการจัดประชาพิจารณ์ การเวนคืนเพื่อการพัฒนาโครงการของรัฐก็อาจประสบปัญหาได้

3) เกิดการต่อต้านจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

ในส่วนของมาตรการทางอ้อม ได้แก่กฎหมาย

1) กฎหมายผังเมืองรวมในประเทศไทยจะมีเพียงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้นที่มีผลใช้บังคับ ส่วนข้อกำหนดเพื่อการควบคุมความหนาแน่นนั้นไม่เคยมีปรากฏ แต่ในทางปฏิบัติ มักจะใช้กฎหมายท้องถิ่นควบคู่กันไป

2) เรื่องของความรู้ความเข้าใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3) มาตรการทางด้านภาษี เนื่องจากการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะกำหนดการใช้ที่ดินต่างกัน ผลประโยชน์ที่ได้ก็จะต่างกันด้วย

แนวคิดการวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งหลักการของการผังเมืองเพื่อให้ผลในทางปฏิบัติ เริ่มจากการพิจารณาถึงอิทธิพล (Influence) ของผังเมืองที่มีต่อการพัฒนา ว่ามีหลายระดับโดยอาจแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ แรงบันดาลใจ (Inspiration) การมีข้อตกลงร่วมกัน (Commitment) การกำหนดแนวทาง (Guidance) และการควบคุม (Control)

แรงบันดาลใจ (Inspiration) หมายถึงการมีวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มที่จะเดินทางไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา สร้างความเข้าใจอันดีให้มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน แผนที่วางไว้ก็จะประสบความสำเร็จได้โดยไม่ต้องมีการใช้กฎหมายบังคับ เพราะทุกคนมีแรงบันดาลใจที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอยู่แล้ว

การมีข้อตกลงร่วมกัน (Commitment) การมีข้อตกลงร่วมกันนี้ จะต้องมีพื้นฐานมาจากการที่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและมีระบบของการหาข้อยุติที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

การกำหนดแนวทาง (Guidance) คือการชี้แนะ ว่าการพัฒนาควรจะเกิดขึ้นที่ใด เวลาไหน ควรมีการใช้ที่ดินประเภทใด และใครเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ การกำหนดแนวทางการพัฒนานี้จะต้องอาศัยบทบาทของรัฐบาลเข้ามา โดยอาจจะให้แรงจูงใจ (Incentives) เพื่อให้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ต้องการ

การควบคุม (Control) คือการที่รัฐ เข้ามาควบคุมทิศทางการพัฒนาอย่างเต็มที่ โดยการใช้กฎหมาย แต่ประชาชนมักจะมีทัศนคติในทางลบต่ออิทธิพลในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมก็ยังมี

ความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ต้องการสงวนรักษาไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือพื้นที่อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

12.7 การแก้ปัญหาการผังเมืองของไทยในด้านการปรับปรุงกฎหมาย

รัฐบาลและสภานิติบัญญัติได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาการผังเมืองโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558 โดยมีการศึกษาและรายงานผลเป็นเอกสารเพื่อประกอบการเสนอต่อสภานิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 โดยเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขกฎหมายผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับผังเมืองรวมและบททั่วไป 5 ประเด็น ซึ่งในรายงานดังกล่าวมีการกล่าวถึงปัญหาของการผังเมือง ข้อจำกัดของผังเมืองรวมในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและมีข้อเสนอให้มีการดำเนินการใช้เครื่องมือคือ ผังเมืองเฉพาะเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรม

จากข้อมูลข้างต้นพบว่าผังเมืองเฉพาะเป็นการจัดทำผังเมืองเฉพาะแห่ง ซึ่งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นต้น ในส่วนของเมืองที่ได้วางผังเมืองรวมแล้ว โดยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ว่าเมื่อได้มีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นหรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม สำหรับท้องที่ใดที่ยังไม่มีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ นอกจากนี้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะอาจสืบค้นได้จาก Greater Bangkok Plan 2533 หรือผัง Litchfield ซึ่งอธิบายถึงการที่ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) จะเป็นการรอบกำหนดสำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะ (Special Project Plan)

12.8 การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นการท่องเที่ยวที่แสวงหากิจกรรมให้มีประสบการณ์ที่หลากหลายมากขึ้น อันเป็นประสบการณ์จากการเรียนรู้ เป็นการสร้างคุณภาพชีวิตให้กับคน สนใจหาความรู้ทั้งธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิตของชุมชน มีจิตสำนึกต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางการท่องเที่ยว

กรมป่าไม้ (2548) ให้ความหมายของการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ว่า “การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติและแหล่งวัฒนธรรมอย่างมีความรับผิดชอบ โดยไม่ก่อให้เกิด การรบกวนหรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มีวัตถุประสงค์อย่าง มุ่งมั่น เพื่อชื่นชม ศึกษาเรียนรู้ และเพลิดเพลิน ไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า ตลอดจน

ลักษณะทางวัฒนธรรม ที่ปรากฏในแหล่งธรรมชาตินั้น อีกทั้งช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์ต่อชุมชนอีกด้วย”

องค์การท่งเทียวโลก (WTO) เสนอแนวคิดในเอกสารเผยแพร่ พ.ศ. 2545 ว่า การท่งเทียวเชิงนิเวศ หมายถึงการท่งเทียวที่คำนึงถึงธรรมชาติมีการให้ความรู้และการสื่อความหมายเป็นกิจกรรม การท่งเทียวของกลุ่มเล็กลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับธรรมชาติก่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์

การท่งเทียวเชิงนิเวศจึงเป็นการท่งเทียวไปยังแหล่งธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียนรู้ทำความเข้าใจกับพัฒนาการทางวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม ด้วยความระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศ ในขณะเดียวกัน ก็ช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ชาวบ้านในท้องถิ่นได้รับประโยชน์โดยตรงจากการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการ "คนที่ดูแลรักษาทรัพยากรย่อมสมควรได้รับประโยชน์จากการดูแลรักษา" นั้น"

การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพของป่าเขาในรูปแบบการจัดการการท่งเทียวเชิงนิเวศ ที่มีหลักการให้ความรู้และ การสื่อความหมาย เป็นกิจกรรมการท่งเทียวของกลุ่มเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับธรรมชาติ ก่อประโยชน์แก่ท้องถิ่น โดยชุมชนร่วมจัดการ และได้รับผลประโยชน์คือรายได้จากการท่งเทียวอย่างเสมอภาค และกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการ ท่งเทียว ผลที่เกิดต่อเนื่องย่อมรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของป่าเขาไว้ได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้นแนวความคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย คือ แนวคิดการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land use planning) เพื่อบริหารทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบกับมีแนวคิดและทฤษฎีการผังเมือง อาทิ ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบศูนย์กลางเดียว (Concentric Zone) ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei) ทฤษฎีอุทยานนคร (Garden cities) ล้วนแต่มุ่งหวังเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของประชชน รวมถึงสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ อันจะนำมาสู่ความสวยงามน่าอยู่ของชุมชน นอกจากนี้ยังมีแนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood planning) แนวคิดเมืองแบบกระชับ (Compact City) ที่ต้องการให้ชุมชนเมืองมีความเป็นระเบียบ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสะอาดสบายและน่าอยู่

ส่วนแนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการฟื้นฟูเมืองและควบคุมให้เป็นไปตามผังเมือง นั้นให้เห็นว่าชุมชนเมืองมีการเคลื่อนไหวตลอดเวลา ดังนั้นเมื่อพื้นที่เสื่อมโทรมก็สามารถที่จะฟื้นฟูได้แม้จะไม่สวยงามเท่าเดิม นอกจากนี้ระบบควบคุมอาคารและการใช้ที่ดินจะเป็นการควบคุมและแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะจะกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องมีการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน กำหนดรายละเอียดเพื่อชี้้นำการพัฒนา เน้นการควบคุมอาคารและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจด้านผังเมืองเป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และยังเกี่ยวข้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการพัฒนาหรืออนุรักษ์เมือง จะเป็นการผสมผสานความต้องการของประชาชนกับศักยภาพของพื้นที่ ดังนั้นหากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้รัฐได้รับข้อมูลที่ต้องการ อันจะส่งผลต่อการยอมรับผังเมืองจากประชาชนด้วย

ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะสัมพันธ์กับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนั้นจะต้องศึกษาหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนและหลักการเวนคืน หากรัฐจะเข้ามาพำนักกรรมสิทธิ์จากเอกชน จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย คือการเวนคืน ดังนั้นหลักกรรมสิทธิ์จึงได้รับการรับรองในฐานะเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์

นอกจากนั้นการศึกษาลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกระบวนการออกกฎหมาย การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีความสำคัญต่อกระบวนการทางกฎหมาย ในการศึกษานี้จะทำความเข้าใจลำดับศักดิ์กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง (กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น) ในกระบวนการออกกฎหมาย ต้นแบบเพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะอันจะนำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง ซึ่งจะต้องมีร่างพระราชบัญญัตินี้ตามแนวทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 77 และการออกกฎหมายนี้จะต้องไม่สร้างภาระให้กับประชาชนซึ่งเป็นไปตามหลักความสัดส่วนของกฎหมายมหาชนและการยกร่างต้องเป็นไปตามรูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาจากรายงานวิจัยในภาพรวม จะพบว่าหากประสงค์ให้เมืองมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม บรรลุเป้าหมายของการผังเมือง จะใช้มาตรการทางผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพียงอย่างเดียวจะไม่เกิดผล ต้องมีการดำเนินการควบคุมในส่วนของการรายละเอียด ด้วยจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อให้เกิดการพัฒนาหรืออนุรักษ์ในพื้นที่ตลอดจนต้องให้เกิดโครงการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม อันจะทำให้ทุกภาคส่วนได้เห็นผลในการปฏิบัติและได้รับการยอมรับจากประชาชนจะทำให้การปฏิบัติด้านผังเมืองในภาพรวมประสบผลสำเร็จ