

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน” ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการศึกษาเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- 1) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับโบราณสถาน
- 2) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก
- 4) แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการผังเมือง
- 5) แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการผังเมืองเฉพาะ
- 6) แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วม
- 7) หลักกรรมสิทธิ์
- 8) หลักการเวนคืนที่ดิน
- 9) หลักการลำดับศักดิ์กฎหมาย
- 10) หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง
- 11) ระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองต่างประเทศ
- 12) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน

##### 1.1 ความหมายของโบราณสถาน

คำว่า “โบราณสถาน” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Monuments” ซึ่งใน Longman dictionary of contemporary English ได้นิยามคำ ๆ นี้ว่าหมายถึง “อาคารหรือสถานที่ที่มีความเก่าเป็นอย่างมากและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2556 ได้ให้คำจำกัดความไว้ในหน้า 491 โบราณสถานไว้ 2 นัย คือ (1) สิ่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น โบสถ์ วิหาร วัง มีอายุเก่ากว่า 100 ปีขึ้นไป และ (2) อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับ

ประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี ทั้งนี้ รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

ขณะที่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ระบุว่า “โบราณสถาน หมายความว่าอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่ง การก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์”

### 1.2 ลักษณะของโบราณสถาน

โบราณสถานเป็นส่วนหนึ่งในทรัพยากรทางโบราณคดี ซึ่งประกอบด้วยแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน และอนุสรณ์สถาน วัตถุโบราณ และ โบราณวัตถุ (พระมหากษัตริย์ไทย ปุณณมโน (ด้วงวงศ์), 2561, หน้า 4) และจากคำนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการกำหนดว่าอะไรเป็น โบราณสถาน หรือไม่นั้นไม่ได้ถือเอาเฉพาะอายุเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังพิจารณาเรื่องลักษณะ การก่อสร้าง ประวัติความเป็นมาของสิ่งก่อสร้างหรือวัตถุนั้นว่าเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณสถานมากน้อยเพียงใดด้วย

### 1.3 ประเภทของโบราณสถาน

การจำแนกประเภทของโบราณสถานสามารถกระทำได้หลายวิธีทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ จำแนกประเภทเช่น หากพิจารณาในมิติของคุณค่าและความสำคัญ โบราณสถานจะประกอบด้วย (1) โบราณสถานระดับชาติ เป็นโบราณสถาน que แสดงถึงความเป็นชาติพันธุ์ ไม่เฉพาะชุมชนใด ชุมชนหนึ่งหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น กับ (2) โบราณสถานระดับท้องถิ่น เป็นโบราณสถาน ที่มีคุณค่าเป็นพิเศษเฉพาะต่อชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ในขณะ that ในมิติของ รูปทรงหรือลักษณะที่ปรากฏนั้น โบราณสถานประกอบด้วย (1) โบราณสถาน que เห็นรูปทรงชัดเจน ได้แก่ ป้อม กำแพงเมือง คูเมือง คลองสะพาน กู่ พระธาตุ เจดีย์ ตระพัง คู่มหาลง เต่าเผา เป็นต้น กับ (2) ซากโบราณสถาน หมายถึง สิ่งก่อสร้างหรือสถาปัตยกรรมที่เคยมีรูปทรงและได้ใช้ ประโยชน์ในอดีต แต่เนื่องจากในปัจจุบันได้ชำรุด จนมองไม่เห็นรูปทรงชัดเจนแต่ยังมีคุณค่าใน ฐานะที่เป็นมรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่สำคัญ ส่วนในมิติของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างนั้น โบราณสถานประกอบด้วย (1) โบราณสถาน que สร้างด้วยดิน เช่น กำแพงเมือง คูเมือง (2) โบราณสถาน que สร้างด้วยอิฐ เช่น โบสถ์ วิหาร ปราสาท เจดีย์ ธาตุ อาคาร (3) โบราณสถาน que สร้างด้วยหินและศิลาแลง เช่น ปราสาท อโรคยาศาลา ธรรมศาลา และ (4) โบราณสถาน que สร้างด้วยไม้ เช่น เรือนหวง จวน บ้าน กุฎี หอไตร หอระฆัง สำหรับมิติของประโยชน์ใช้สอย โบราณสถานประกอบด้วย (1) โบราณสถานร้าง

หรือ โบราณสถานที่ตายแล้ว (Dead monument) หมายถึงสิ่งก่อสร้าง สถาปัตยกรรม ฯลฯ ที่อดีตเคยใช้สอย แต่ได้ร้างไปแล้วจนกระทั่งกลายเป็นหลักฐานทางโบราณคดี กับ (2) โบราณสถานที่ยังใช้ประโยชน์อยู่ หรือโบราณสถานมีชีวิต (Living monument) เป็นโบราณสถานที่ยังคงเป็นประโยชน์ใช้สอยสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2556, หน้า 3-4)

นอกจากนี้ หากพิจารณาสาระสำคัญของประเภทของโบราณสถาน ตามที่ระบุไว้ใน “พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535” อาจแยกได้ 2 วิธีคือ วิธีแรก แบ่งแยกโดยพิจารณาตามหลักกรรมสิทธิ์คือ แบ่งเป็น (1) โบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (2) โบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย วิธีที่สอง แบ่งโดยพิจารณาจากหลักการขึ้นทะเบียน คือแบ่งเป็น (1) โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียน (2) โบราณสถานที่มิได้ขึ้นทะเบียน

สำหรับการขึ้นทะเบียน โบราณสถานนั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติพ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ได้กำหนดไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและ ควบคุม โบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียน โบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่า เป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือ แก้ไขเพิ่มเติมก็ได้และกระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การขึ้นทะเบียน โบราณสถานนั้นอยู่ในพื้นที่ที่มีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง และหากถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจก็มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดที่ดิน 90 ให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่ง ให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้ (ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 138/2554 กรณีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติฟ้องร้องกรมศิลปากร และอธิบดีกรมศิลปากร)

โดยสรุปการจำแนกโบราณสถานสามารถทำได้หลายวิธี และแต่วิธีก็จะได้โบราณสถานที่แตกต่างกันดังปรากฏในภาพประกอบที่ 2.1



ภาพประกอบที่ 2.1 การจำแนกประเภทของโบราณสถานด้วยเกณฑ์ต่าง ๆ

ที่มา: สรุปโดยผู้วิจัย

#### 1.4 การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็นคือ การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของกับการขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของ รายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 1) การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของ

จากบทกฎหมายมาตรา 7 ดังกล่าวข้างต้นหากสรุปเป็นหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนได้ดังนี้ 1) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน (1) อสังหาริมทรัพย์ที่จะขึ้นทะเบียนต้องเป็นโบราณสถานตามบทนิยามของกฎหมายของคำว่า “โบราณสถาน” (2) อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียน โบราณสถานและมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน ซึ่งเขตของ โบราณสถานนี้ให้ถือเป็นโบราณสถานด้วย (3) หากโบราณสถานใด

ที่อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจก็ให้ใช้สิทธิร้องต่อศาล

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้ร้องขอต่อศาลหรือศาลมีคำสั่งคดี ถึงที่สุดให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจขึ้นทะเบียนได้ ดังนั้น หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 30 วัน ก็ถือว่าสละสิทธิอธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานต่อไป (4) อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจเพิกถอนการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน หรือแก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน (5) การประกาศขึ้นทะเบียนหรือประกาศเพิกถอนหรือประกาศ แก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนโบราณสถานต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (6) โบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชีและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษามาตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติก่อนวันที่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

## 2) การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของ

โบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งถูกทิ้งร้างไว้ยังพบ เห็น ใต้อยู่ทั่วไปตามป่าเขา เมื่อได้มีการตรวจสอบแล้วเห็นว่าสมควรจะขึ้นทะเบียนเพื่อประโยชน์ ในการดูแลรักษา และการควบคุม โบราณสถานก็ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนได้ นอกจากประกาศขึ้นทะเบียนตามที่กล่าวแล้วข้างต้น กฎหมายยังให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้

### 1.5 คุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานกระแสพระราชดำรัสสำคัญไว้เมื่อ พ.ศ.2506 ในวโรกาสที่เสด็จพระราชดำเนินประพาสโบราณสถานในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทรงชี้ให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

“...การก่อสร้างอาคารสมัยนี้ คงจะเป็นเกียรติสำหรับผู้สร้างคนเดียว แต่เรื่องโบราณสถานนั้นเป็นเกียรติของชาติ อัฐเก่า ๆ แผ่นเดียวก็มีค่า ควรจะช่วยกันรักษาไว้ถ้า เราขาดสุโขทัย อยุธยา และกรุงเทพฯ แล้ว ประเทศไทยก็ไม่มีความหมาย...” (อ้างถึงใน สายันต์ ไพรชาญจิตร, 2548, หน้า 17)

จากพระราชดำรัสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าโบราณสถานมีคุณค่าและมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในระดับชาติ ซึ่งโบราณสถานจะมีคุณค่าและมีความสำคัญ 7 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) ด้านเอกลักษณ์ โบราณสถานช่วยให้เข้าใจถึงที่มา สถานที่ตั้ง ความเชื่อ ศาสนา ขนบธรรมเนียม

และวัฒนธรรมของชุมชน หรือประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ (2) ด้านวิชาการ โบราณสถานสะท้อนเรื่องราวในอดีต เป็นข้อมูลทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม ศิลปกรรมของชุมชนหรือของชาติ รวมทั้งเป็นแหล่งศึกษาและเรียนรู้ที่สำคัญ (3) ด้านเศรษฐกิจ โบราณสถานเป็นแหล่งก่อให้เกิดรายได้ของชุมชนและของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการท่องเที่ยว และกิจกรรมอันเนื่องมาจากการท่องเที่ยว (4) ด้านการใช้สอย โบราณสถานสามารถนำไปใช้งานได้ในปัจจุบัน โดยไม่ก่อให้เกิดการเสื่อมสภาพ เช่น ศาลากลางเก่าจังหวัดราชบุรี หมู่พระวิมานพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) ที่ปัจจุบันใช้เป็นอาคารแสดงพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ เป็นต้น (5) ด้านสังคม โบราณสถานเป็นความภาคภูมิใจ เป็นศูนย์รวมจิตใจคนในสังคมและในชาติ (6) ด้านการเมือง โบราณสถานเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง เช่น วัดพิทักษ์แผ่นดินไทย อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นโบราณสถานสำคัญในการกำหนดการแบ่งเขตแดนระหว่างไทย-อังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้น (7) ด้านสุนทรียภาพ โบราณสถานมีคุณค่าความงามของศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม เช่น วัดบรมธาตุไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2556, หน้า 3-4)

#### 1.6 แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

คำศัพท์และคำนิยามที่ใช้เรียกลำดับการอนุรักษ์ต่าง ๆ พบว่า มีการแบ่งระดับการอนุรักษ์ออกเป็น 3 ระดับหลัก คือ (1) การป้องกันการเสื่อมสภาพ (Protection) (2) การรักษาให้คงสภาพ (Preservation) และ (3) การบูรณปฏิสังขรณ์ (Restoration) ซึ่งทั้ง 3 ระดับนี้ สามารถใช้ได้กับโบราณสถานที่ยังมีการใช้งานอยู่ในปัจจุบัน คือ ต้องมีการป้องกันและรักษาสิ่งที่มีคุณค่าอยู่อย่างเดิมและซ่อมแซม บูรณะ ปฏิสังขรณ์ส่วนที่เสียหาย ให้มีสภาพใช้งานได้ (วินัย หนัณคดิธรรม, 2555, หน้า 24)

โบราณสถานเสื่อมโทรมเกิดจากสาเหตุหลายประการ คือ (1) สาเหตุจากธรรมชาติ เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ และภัยธรรมชาติเช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว (2) สาเหตุจากวัชพืช ต้นไม้ จุลินทรีย์ (3) สาเหตุจากสัตว์ สัตว์เช่น วัว ควาย ช้างขึ้นเหยียบย่ำโบราณสถาน ส่วนสัตว์เล็ก เช่น ปลวก มด มอด นก เป็นต้น และ (4) สาเหตุจากมนุษย์ ทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ

ในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18 ความเข้าใจในการอนุรักษ์โบราณสถานยังไม่เด่นชัดเท่าการเคลื่อนไหวของแนวคิดการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 แต่ก็ยังเป็นพื้นฐานให้กับแนวคิดในการดูแลรักษาโบราณสถานในเวลาต่อมา (อภิชาติ อวจำปา, 2556, หน้า 11)

แนวคิดการอนุรักษ์โบราณสถานของคนไทย มีความแตกต่างไปจากการอนุรักษ์แบบสากล คือจะมีลักษณะเป็นการทะนุบำรุงรักษาศาสนสถาน เช่น การบูรณะซ่อมแซมโบสถ์ วิหาร เจดีย์ ให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรง วิจิตรงดงาม และสามารถใช้เป็นสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนาได้

ซึ่งแฝงด้วยเรื่องบุญกุศล ทานบารมี และความเชื่อในเรื่องพระศรีอริยเมตไตรย (พัทธ์ แดงพันธ์, 2554, หน้า 127) หรือ โลกหน้า

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนอกจากจะทรงปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยเพื่อให้รอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมอย่างอังกฤษและฝรั่งเศสแล้วยังทรงริเริ่มพระราชกรณียกิจหลายอย่างเพื่อรักษาและเผยแพร่มรดกวัฒนธรรมที่มีมาอย่างยาวนานของชนชาติสยามไว้ เช่น ดำเนินงานด้านการพิพิธภัณฑ์ โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอวิเมี่ยมขึ้นที่ หอทองคอกเคียบ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศาลาสหทัยสมาคม) ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 เพื่อจัดแสดงของแปลกโบราณ และของที่มีฝีมือประณีตบรรจง นอกจากนี้ยังโปรดเกล้าฯ ให้จัดการหอพระสมุดวชิรญาณให้เป็นหอสมุดสำหรับพระนครในปี ร.ศ. 124 เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมหนังสือต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอารยธรรมไทยโบราณและศาสนพุทธ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้จะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลโบราณสถานของไทย (สมชาติ จึงศิริอารักษ์, 2555, หน้า 115)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมศิลปากรขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2454 มีภาระหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถานและโบราณคดี ให้มีการประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2466 พร้อมกับการแต่งตั้งกรรมการหอพระสมุดสำหรับพระนคร มีหน้าที่ให้คำปรึกษากับเทศบาลและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่น ในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม

การอนุรักษ์โบราณสถานของไทยด้วยกฎหมายเริ่มปรากฏชัดเจน ตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมาย “ประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ” ในปี พ.ศ. 2466

### 1.7 หลักการอนุรักษ์โบราณสถาน

การอนุรักษ์โบราณสถานประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ขั้นตอนคือ การสำรวจโบราณสถาน การตรวจสอบโบราณสถาน และการศึกษาโบราณสถาน รายละเอียดดังต่อไปนี้ (ปรีชา นุ่นสุข, 2532, หน้า 103-105)

1) การสำรวจโบราณสถาน เป็นขั้นตอนของการค้นหาให้ทราบว่า มีโบราณสถานปรากฏในที่บ้าง และโบราณสถานแห่งนั้นมีรายละเอียดเป็นอย่างไร เช่น ชื่อ ที่ตั้ง อาณาเขต เส้นทางคมนาคม สภาพภูมิประเทศ รูปร่างลักษณะ ประวัติ และสภาพปัจจุบัน เป็นต้น ซึ่งต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนก่อนที่โบราณสถานนั้นจะถูกทำลาย

2) การตรวจสอบโบราณสถาน ในขั้นตอนเมื่อได้รับทราบมูลเกี่ยวกับโบราณสถานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะ ส่งเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ นักโบราณคดี หรือผู้เชี่ยวชาญ ไปตรวจสอบ และศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับโบราณสถานทั้งรูปแบบทางศิลปะ อายุสมัย และความสำคัญ ซึ่งอาจต้องขุดค้นหรือขุดทดสอบทางโบราณคดี ตามสมควรแต่กรณี

3) การศึกษาโบราณสถาน เป็นขั้นตอนการรักษาโบราณสถาน และเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย 3 ลักษณะคือ (1) การรักษาสภาพ เป็นการดูแลรักษาให้โบราณสถานอยู่ในสภาพเดิม ไม่ถูกทำลายเสียหายไปมากกว่าที่ค้นพบครั้งแรก โดยให้มาตรการห้ามปรามมิให้ผู้ใดรื้อ ทำลาย หรือบุกรุกโบราณสถาน (2) การปรับปรุงรักษา เป็นการรักษาดูแลให้โบราณสถานที่ชำรุดทรุดโทรม ให้มีสภาพดีขึ้น เช่น การกำจัดวัชพืช การกำจัดสิ่งสกปรกป้องกันตัวโบราณสถานมิให้พังทลายต่อไปอีก เป็นต้น และ (3) การบูรณปฏิสังขรณ์ เป็นการเน้นรักษาโบราณสถานให้มีความมั่นคง ยุติการพังทลาย ขณะเดียวกันก็รักษารูปแบบทางศิลปะ ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมใด ๆ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก

### 2.1 ความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก

ราวกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 เมื่อรัฐบาลอียิปต์ตกลงใจจะสร้างเขื่อนอัสวาน (Aswan High Dam) ขวางลำน้ำไนล์ทางตอนเหนือของประเทศ เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ทำการเกษตรในหน้าแล้ง ป้องกันอุทกภัยในฤดูน้ำหลาก รวมถึงผลิตกระแสไฟฟ้าจ่ายให้ชาวอียิปต์ใช้ทั่วประเทศ ผลที่ตามมาคือ โบราณสถานจำนวน 23 แห่ง ซึ่งรวมถึงมหาวิหารออบูซิมเบล (Abu Simbel) แห่งฟาโรห์รามเสสที่ 2 (Ramses II) ที่สร้างขึ้นเมื่อกว่า 1,270 ปี ก่อนคริสตกาลต้องจมอยู่ใต้บาดาลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ขณะเดียวรัฐบาลอียิปต์ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ให้โบราณสถานทั้งหมดนี้ รอดพ้นวิกฤตการณ์ได้โดยลำพัง ทำให้องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่ง สหประชาชาติ หรือยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ต้องให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดส่งนักโบราณคดีและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ไปยังพื้นที่ดังกล่าวโดยเร่งด่วน เพื่อศึกษาวิจัย และหาวิธีที่จะรักษาโบราณสถานทั้ง 23 แห่งไว้ในที่สุดรัฐบาลอียิปต์ได้ระดมเงินลงทุนและให้ความช่วยเหลือด้าน เทคโนโลยีเป็นงบประมาณกว่า 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเคลื่อนย้ายมหาวิหารออบูซิมเบลและ โบราณสถานอื่นๆ ไปประกอบใหม่ยังพื้นที่ ปลอดภัย แต่ก็สามารถขนย้ายได้เพียง 14 แห่ง เท่านั้น นับจากนั้นเป็นต้นมา หลายชาติเริ่มหันกลับมาสนใจมรดกล้ำค่าในประเทศของตน (ฝ่ายวิชาการ สถาปนิก, 2562, หน้า 8-9, ออนไลน์) การจัดให้มีมรดกโลกจึงเกิดจากยูเนสโก ได้มีการจัดตั้งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติของโลกเพื่อปกป้องพิทักษ์สมบัติทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลก หรือเรียกว่า “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” (The World Heritage Convention) เป็นความตกลงระหว่างรัฐภาคี (States Parties) ในการยอมรับและ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ทั้งที่มีอยู่ในประเทศตนและประเทศอื่น ให้ดำรงอยู่เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตลอดไป วัตถุประสงค์สำคัญของอนุสัญญาฯ คือ การ



ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติให้ดำรงคุณค่าความโดดเด่นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตตลอดไป พันธกรณีของปฏิญญาได้แก่ การกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดก ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติการกำหนดมาตรการเพื่อการศึกษาวิจัย การปกป้องคุ้มครองการอนุรักษ์และ การฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติและละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจจะทำลายมรดกทาง วัฒนธรรมและทางธรรมชาติของปฏิญญาคืออื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุนและช่วยเหลือปฏิญญาคืออื่น ในการศึกษาวิจัยและปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ อนุสัญญาฉบับนี้ได้รับ การรับรองจากรัฐสมาชิกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก (UNESCO) ในการประชุมใหญ่สามัญสามัญ ครั้งที่ 17 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา (ชาติชาย มหาคีตะ และนายชาติริ มหันตรัตน์, 2558, หน้า 201) ปัจจุบันคณะกรรมการมรดกโลกประกอบด้วยคณะกรรมการ 21 ประเทศ ที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิก 125 ประเทศ และสามารถดำรงตำแหน่งได้คราวละ 6 ปีนอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาอีกชุดหนึ่งที่มีชื่อว่า “World Heritage” มีหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศภาคี ในการพิทักษ์รักษามรดกโลก ที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้น ๆ โดยใช้งบประมาณจากกองทุนมรดกโลกซึ่งเป็นเงินที่ได้จากค่าสมาชิก เงินบริจาค และเงินดอกเบี้ยของกองทุน (พิชยจันทร์ ทิพย์ประภา และปัญญา น้าเพชร, 2549, 11)

## 2.2 เกณฑ์การขึ้นทะเบียนมรดกโลก

สำหรับเกณฑ์การขึ้นทะเบียนมรดกโลกนั้นประกอบด้วยเกณฑ์ 6 ประการ คือ (1) เป็นตัวแทนให้เห็นถึงเอกลักษณ์ด้านศิลปกรรม ตัวแทนของความงดงาม ทำด้วยความสร้างสรรค์อันชาญฉลาดยิ่ง (2) มีอิทธิพลในการผลักดันให้มีการพัฒนาสืบทอดและออกแบบสถาปัตยกรรมอนุสรณ์สถาน ประติมากรรมและภูมิทัศน์ (3) เป็นเอกลักษณ์ที่หาได้ยากยิ่งประเพณีและอารยธรรมที่ยังหลงเหลืออยู่และสูญหายไปแล้ว (4) เป็นสิ่งก่อสร้างอันเป็นตัวแทนการพัฒนาด้านวัฒนธรรม สังคม ศิลปกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรืออุตสาหกรรม (5) เป็นตัวอย่างลักษณะเด่นอันเป็นขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี ทางสถาปัตยกรรม วิธีการก่อสร้าง โดยเห็นถึงการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และ (6) เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ หรือบุคคลที่มีความสำคัญโดดเด่นทางประวัติศาสตร์ (ชนาพงษ์ ศรีสุชาติ, 2548, หน้า 19-21) โดยเกณฑ์เหล่านี้เพียงข้อใดข้อหนึ่งก็ได้

## 2.3 แนวทางบริหารจัดการมรดกโลกของไทย

สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานี้เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2530 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก

ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 กล่าวถึงมรดกโลกว่าเป็น “มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ หรือมรดกแบบผสม ที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลและได้รับการยกย่องให้เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ ตามอนุสัญญาว่าด้วย การคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972” กฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า “คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นรองประธานกรรมการ (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นรองประธานกรรมการ (5) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เลขาธิการ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และผู้ว่าการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (6) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีผลงาน หรือประสบการณ์ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านประวัติศาสตร์ ด้านศิลปกรรมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านมานุษยวิทยาหรือด้านกฎหมาย เป็นกรรมการ (7) เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการ และเลขานุการ และ (8) อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559, หน้า 1-6)

#### 2.4 นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองปวิาร

ในปัจจุบันแนวคิดและแบบแผนการปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดีภาคราชการของประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทาง วัฒนธรรมและธรรมชาติ (Conventional Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972) ขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก (UNESCO) ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2530 ซึ่งต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการมรดกโลก ณ เมืองคาร์เทจ ประเทศตูนิเซีย เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ได้ประกาศให้แหล่งมรดกทาง วัฒนธรรมและแหล่งมรดกทางธรรมชาติของประเทศไทยจำนวน 3 แห่ง ได้ขึ้นบัญชีมรดกโลก คือ (1) อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร (2) อุทยานประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา และ (3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง-ทุ่งใหญ่นเรศวร และต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการมรดกโลกที่เมือง

ซานตาเฟมลรัฐนิวเม็กซิโก สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2535 ได้ประกาศให้แหล่งโบราณคดีบ้านเชียงของ ประเทศไทยได้ขึ้นบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่ง (วรพต ลือเลิศ, พระราชปริยัติมุนี (เทียบ สิริญาโณ) และแม่ชีกฤษณา รัรักษาโณ, 2561, หน้า 962-963)

สำหรับโบราณสถานในพระนครศรีอยุธยา นั้น ในปีพุทธศักราช 2478 กรมศิลปากร ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุของชาติ ได้ดำเนินการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมืองอยุธยาให้เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ และนับจากนั้นเป็นต้นมา การสงวนรักษาและคุ้มครองนครประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยาอันยิ่งใหญ่และทรงคุณค่าก็ได้เริ่มขึ้น และดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมา ต่อมา พ.ศ. 2504 อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้รับการ ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยมีกรมศิลปากรสังกัดกระทรวง วัฒนธรรม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการและ ควบคุมดูแลและมีการ กำหนดรูปแบบการจัดทำ แผนการอนุรักษ์และการพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาในรูปแบบของอุทยาน ประวัติศาสตร์ อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีเนื้อที่ 1,810 ไร่ ตั้งอยู่ภายในเกาะเมือง อยุธยา เขตเทศบาลเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ชาติรี มหันตรัตน์ และคณะ, 2559, หน้า 79) จนกระทั่ง พ.ศ. 2534 อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาจึงได้ขึ้นบัญชีให้เป็นมรดกโลกทาง วัฒนธรรมจากองค์การยูเนสโก UNESCO ภายใต้ชื่อ "นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและ เมืองบริวาร" ในคราวประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ที่เมืองคาร์เทจ สาธารณรัฐตูนิเซีย ด้วยข้อกำหนดและหลักเกณฑ์พิจารณาให้เป็นมรดกโลก เนื่องจากเป็นสิ่งที่ยืนยันถึง หลักฐานของวัฒนธรรม หรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน หรือว่าที่สาบสูญไปแล้ว (พรพรรณ โปร่งจิต, 2561) ซึ่งนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและ เมืองบริวารที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกส่วนใหญ่เป็นโบราณสถานที่เป็นวัด เช่น วัดมงคลบพิตร วัดพระศรีสรรเพชญ์ วัดราชบูรณะ วัดมหาธาตุ เป็นต้น และพระราชวังต่าง ๆ ซึ่งพระราชวังใน พระนครศรีอยุธยามีอยู่ 3 แห่ง คือ พระราชวังหลวง วังจันทร์เกษมหรือวังหน้าและวังหลัง

### 3. ทฤษฎีว่าด้วยการผังเมือง

#### 3.1 นิยามความหมายของการผังเมือง

การผังเมือง หรือ การวางแผนชุมชนเมือง (Urban planning, City planning, and Town planning) เป็นพหุศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา ได้แก่ การวางแผน กฎหมาย สถาปัตยกรรม สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมจราจร ภูมิศาสตร์ เป็นต้น เพื่อเป็นการกำหนด แนวคิด นโยบายกฎหมาย เกณฑ์ระเบียบ การจัดวางผังและแผนการใช้พื้นที่ของเมือง รูปแบบการ

ใช้ที่ดิน (land use pattern) การจัดระบบการสัญจร (circulation system) ตลอดจนการ ก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ในการกลายเป็นเมือง (urbanization) (เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี, 2559, หน้า 20)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 อธิบายว่า ผังเมือง หมายถึงการวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและ การขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกัน ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าใน ทางธรรมชาติการวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง ในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและ การขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกัน ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

### 3.2 พัฒนาการการผังเมืองในประเทศไทย

การผังเมืองของประเทศไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการดำเนินการโดยพระมหากษัตริย์ ผู้ที่มีบทบาทหลักในการครองดินแดน ลักษณะของผังเมืองในช่วงเวลานั้นนอกจากจะไม่ได้เป็นศาสตร์ที่ชัดเจนแล้ว การดำเนินการก็เป็นไปตามพระราชอำนาจและพระราชอัชฌาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันภัยจากศัตรูและสร้างอิทธิพลเป็นสำคัญ (ปานปั้น รองหานาม, 2558, หน้า 252) แนวคิดการผังเมืองของไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พัฒนาพระนครให้มีความสวยงามและทันสมัยทัดเทียมกับอารยประเทศด้วยการตัดถนนสาย ๆ ทั้งในพระนครและหัวเมือง การขุดคลอง การวางระบบไฟฟ้า ประปาเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมือง

อย่างเป็นระบบ ด้วยการวางผังและวางแผนอย่างเป็นระบบ โครงข่ายถนน และโครงสร้างพื้นฐาน ถูกออกแบบอย่างสวยงาม รื่นรม และสิ่งแวดล้อมน่าอยู่อาศัย แต่ถึงกระนั้นก็เป็นที่น่าสังเกตว่า วิทยาลัยส์และกระบวนการตัดสินใจทั้งหลายกระทำโดยพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว (ธงชัย โรจนกานนท์, 2558, หน้า 3)

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองการ พ.ศ. 2475 การผังเมืองยังมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้อำนาจแห่งพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นในแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอาคารดำเนินการตามผังเมือง ณ บริเวณถนนราชดำเนิน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2482 พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พ.ศ. 2485 ส่วนกฎหมายผังเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังเมืองชนบท พ.ศ. 2495

### 3.3 ประเภทของผังเมือง

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะมาตรา 4 ได้กล่าวถึงผังเมือง 2 ประเภทคือ (1) “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณ ที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และ (2) “ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ใน การสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

การวางผังเมืองรวมซึ่งมีสาระสำคัญในการควบคุมการใช้ประโยชน์ ที่ดิน ให้มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงด้วยโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง ที่มีความเหมาะสมพอเพียง ทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สนับสนุนให้การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็น ผลให้เมืองสามารถพัฒนาหรือดำรงบทบาทการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและสังคม และถ่ายทอดความเจริญแก่เมืองในลำดับรองและพัฒนาพื้นที่ ชนบท โดยรอบการวางผังเมืองรวมในแง่ของการกำหนดทิศทาง การเจริญเติบโตของเมืองให้เป็น ไปอย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และขีดความสามารถในการรองรับของโครงสร้างพื้นฐาน จะมีผลต่อการอนุรักษ์บริเวณ พื้นที่ที่มีคุณค่าโดยการสร้างสรรค์ของมนุษย์ และบริเวณพื้นที่ที่มีคุณค่า ความงดงาม และความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมให้ดำรง อยู่อย่างควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมือง (พนิต ภูจันดา, 2556, หน้า 19-20)

## 4. ทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

### 4.1 ความหมายของผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กล่าวถึงผังเมืองเฉพาะว่า “แผนผัง และโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” เป็นที่น่าสังเกตว่าเจตนาของผังเมืองเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้มุ่งพัฒนาและดำรงรักษาเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเจตนาของผังเมืองเฉพาะในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตและวัตถุประสงค์ให้กว้างออกไป ทั้งนี้สังเกตได้จากนิยามผังเมืองเฉพาะที่มีปรากฏอยู่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่อธิบาย “ผังเมืองเฉพาะ” ว่าหมายถึง “แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง” ซึ่งนอกจากจะเพื่อพัฒนา ดำรงรักษาแล้วยังได้เพิ่ม การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูเข้ามาด้วย ทำให้เจตนารมณ์ของผังเมืองเฉพาะขยายกว้างออกไป

### 4.2 ลักษณะของผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นผังที่ทำให้มีการปฏิบัติไปตามผังนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะผังเมืองรวม จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือข้อกำหนดเข้ามาประกอบเป็นผังเมืองเฉพาะ ซึ่งถือเป็นแผนพัฒนาทางด้านกายภาพ ดังนั้น ผังเมืองเฉพาะจะบ่งบอกรายละเอียดชนิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรม กิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดและลักษณะของอาคารสิ่งปลูกสร้าง กำหนดความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดิน และกำหนดปริมาณของที่จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทในแผนผังด้วย

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง การพัฒนาพื้นที่ โดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะตามความแตกต่างของพื้นที่ คือ (กระทรวงมหาดไทย, 2552, หน้า 1/9-1/10)

1) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (Urban Development) โดยจะดำเนินการในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรม หรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือภัยทางธรรมชาติอื่น ๆ ด้วยการวางแนวทางของการพัฒนาและการจัดสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เหมาะสม

2) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมือง (Urban Renewal) ในการพัฒนาส่วนของเมืองมีวิธีการสำคัญ 3 ประการ สามารถจำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีการดังนี้

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

(2) การฟื้นฟู (Rehabilitation) เป็นการดำเนินการในส่วนของเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต้องการแก้ไขปรับปรุงด้วยการย้ายหรือตัดแปลงอาคาร และการแก้ไขปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้เหมาะสมเพื่อให้ได้มาตรฐาน และการดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม

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

### 4.3 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และแนวปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุคุณค่าที่ต้องการ โดยทั่วไปการวางผังเมืองเฉพาะจะมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อแก้ปัญหาของเมืองในปัจจุบัน ประการที่สอง เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และประการสุดท้าย เพื่อใช้บรรลุในสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น

### 4.4 องค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ

เมื่อพิจารณาถึงสาระหรือองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ ที่ปรากฏในมาตรา 28 จะพบว่ามีความละเอียดสูงมาก โดยมีสาระสำคัญหลัก 9 ประการ ที่กฎหมายกำหนดว่าต้องดำเนินการ และยังมีสาระย่อยบางประการที่อาจดำเนินการหรือไม่ก็ได้ โดยองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะมี ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ

3) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน

(ข) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งพร้อมทั้ง รายละเอียดแสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ

(ค) แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค

(ง) แผนผังแสดงที่โล่ง

(จ) แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน

(ฉ) แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมบำรุงรักษาหรือบูรณะ

(ช) แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศ ที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา

4) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (3) รวมทั้งประเภทและชนิดของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

5) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แนวทางและขนาดของที่อุปถัมภ์

(ข) ประเภท ชนิด ขนาดและจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง

(ค) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 55

(ง) การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างขึ้นใหม่หรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลงอันผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอไว้ เมื่อขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(จ) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้

(ฉ) การส่งเสริมบำรุงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(ช) การบำรุงรักษาที่โล่ง

(ฌ) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาด้านไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

(ฉ) การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร

(ช) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ



6) รายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองสำหรับใช้เป็นทางหลวงตามมาตรา 43 (1)

7) รายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่นตามมาตรา 43 (2)

8) รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวงทบวงกรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวงหรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง อย่างอื่น

9) แผนที่ แผนผังหรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

จะพบว่า โดยสาระของผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 มีความละเอียดมาก มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและพัฒนาพื้นที่ในทุกมิติ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ธรรมชาติ ในทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดว่า การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี ขณะที่มาตรา 40 กฎหมายเดียวกันนี้ อธิบายว่าผังเมืองเฉพาะมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการประกอบด้วย ประการแรก วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ประการที่สอง แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ

ประการที่สาม แผนผังที่สร้างขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ ประการที่สี่ รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตามข้อสาม รวมทั้งประเภทและชนิดของอาคาร ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

ประการที่ห้า ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

ประการที่หก รายละเอียดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นทีอุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ ตามผังเมืองเฉพาะ

ประการที่เจ็ด รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง และ

ประการสุดท้าย แผนที่ แผนผัง หรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น  
พึงสังเกตว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้กล่าวถึงองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะไม่  
แตกต่างกัน

### **แนวคิดการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Planning Concept)**

กระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) เป็นผลจากการเติบโตของชุมชนเมือง ซึ่งกระบวนการ  
เป็นเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่ประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้นทั้งด้านจำนวนและความหนาแน่น  
บริเวณใดบริเวณหนึ่ง อันเป็นผลทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรเหล่านั้นเปลี่ยนไป  
สู่วิถีชีวิตแบบเมือง ดังพบการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่จากชุมชนชนบทมาเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น  
จากรายงานของกรมโยธาธิการและผังเมืองพบว่าในปี พ.ศ. 2558 ชุมชนเมืองในประเทศไทยมีการ  
ขยายตัวจาก 2,400 ตารางกิโลเมตร เป็น 2,700 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 1.4  
ทำให้ชุมชนเมืองมีความซับซ้อน มีปัญหามากมาย ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและพบว่า  
การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีการควบคุม จะมีลักษณะปะปนกันไม่เป็นระเบียบ ความแออัดจะกระจุกตัว  
อยู่ที่ศูนย์กลางและกระจายออกไปรอบนอกชุมชนอย่างไร้ทิศทาง เมื่อชุมชนขยายตัวไปสู่ความเป็นเมือง  
ปัญหาต่าง ๆ ก็จะตามมา ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดระเบียบชุมชนเพื่อให้คนในสังคม  
เมืองมีความสุขในการดำรงชีวิต (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536, หน้า 36, และ อนุพจน์ พนาพรศิริกุล,  
2547, หน้า 10)

#### **- การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use planning)**

โดยลักษณะทางกายภาพชุมชนจะตั้งอยู่บนพื้นดินซึ่งจะมีการใช้ประโยชน์จากพื้นดิน  
เพื่อประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชยกรรม  
อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือเพื่อการนันทนาการ (นิพนธ์ วิเชียรน้อย,  
2552, หน้า 2)

การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นการกำหนดทางเลือกในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็น  
เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้ได้เกิดประโยชน์มากที่สุดสำหรับคนในชุมชนรุ่นต่อไป  
ในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุดมีแนวทางการพิจารณาด้วยการคำนึงถึงการ  
แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับที่ดิน คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์หลายด้านพร้อมกันไป  
นำหลักการทางนิเวศวิทยามาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการใช้ที่ดิน คำนึงถึงลักษณะทางสังคม  
และเศรษฐกิจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน มุ่งเพื่อพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร  
โดยรวม (ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2540, หน้า 188)

การวางแผนชุมชนเมืองจึงเป็นการกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินในชุมชนเมืองให้  
สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง รวมทั้งปรับสภาพชุมชนเมือง

ให้นำอยู่ต้องทำตามหลักผังเมือง เพื่อให้ได้รูปแบบและโครงสร้างของชุมชนเมืองและแนวทางปฏิบัติ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ โดยประเมินว่ากิจกรรมของโครงการ สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้ (กรมการผังเมือง, 2541, หน้า 14) การผังเมืองจึงเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในระยะยาว ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ของชุมชนเมือง นโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์และปรัชญาในการวางผังจะเป็นปัจจัยสำคัญ ในการสะท้อนถึงแนวคิด รูปแบบและทิศทางการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน อาทิ การใช้ประโยชน์ที่ดินและระบบบริการโครงสร้างพื้นฐาน

การวางแผนด้านกายภาพ เป็นการนำวิธีเชิงวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับการผังเมือง เพราะงานผังเมืองมีปัญหาซับซ้อนมากมาย ทั้งประเด็นเชิงอุดมคติ แนวคิด เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งการใช้ความคิดเชิงสร้างสรรค์ในการจัดรูปแบบและสุนทรียภาพของเมือง

สำหรับการวางแผนด้านผังเมือง มุ่งกำหนดเป้าหมายความต้องการที่ประสงค์ และกำหนดแบบแผนการดำเนินงานที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย (การเคหะแห่งชาติ, 2541, หน้า 8) โดยขั้นตอนการวางแผนทางผังเมืองโดยสรุปมีขั้นตอน ดังนี้ (1) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย (2) การศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาพด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม อาคารและสิ่งปลูกสร้าง (3) การจัดทำแบบแผนการดำเนินงานเป็นทางเลือก ดำเนินการวางแผนให้เป็นรูปธรรมทางกายภาพ ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ จัดทำแผนงานโครงการในรายละเอียด จัดทำแนวคิดด้านการวางผังเมือง จัดทำเค้าโครงการจัดทำผัง (4) การคัดเลือกแบบแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุด เพื่อใช้ในการดำเนินการต่อไป และ (5) การดำเนินการตามแบบแผนการดำเนินงานให้ลุล่วง

พบว่า การวางแผนต้องให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ประชาสังคมกำหนดขึ้น โดยนักผังเมืองต้องจัดทำผังให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดเพื่อสนองประโยชน์ต่อประชาสังคม ทั้งนี้ต้องมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้การวิเคราะห์เปรียบเทียบต้องตั้งอยู่บนหลักการสร้างทางเลือกที่ดีที่สุดโดยภาพรวมจะเป็นการมองถึงกระบวนการตัดสินใจเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมและลดความไม่แน่นอนของทางเลือกเพื่อให้เกิดการยอมรับในทางรูปธรรมในการแก้ปัญหา (การเคหะแห่งชาติ, 2541, หน้า 10)

นอกจากนี้พบว่า การที่จะเมืองที่สวยงามจะต้องมีการสร้างสภาพแวดล้อมของเมือง ทั้งนี้การผังเมืองมีสาขาย่อยอีก คือ การออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของเมือง โดยเป็นการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนเมือง (Herbert Girardet, 2004, p. 157) มีการเน้นคุณภาพ 3 ด้าน คือคุณภาพทางด้านสุนทรียภาพ คุณภาพทางด้านชีวิตของสังคมเมือง และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) คุณภาพทางสุนทรียภาพ หมายถึง รูปทรง 3 มิติ ซึ่งมีความเป็นระเบียบ สวยงาม และทำให้เกิดการจดจำได้ง่ายโดยคำนึงถึงกาลเวลา มีความสอดคล้องกับสถานที่ตั้งและสภาพแวดล้อม จนเกิดเป็นภาพรวมของพื้นที่ แต่ที่สำคัญการสร้างสรรคเมืองจะต้องมีความมุ่งมั่นเพื่อให้เมืองมีความสวยงามและน่าอยู่ ซึ่ง คุณภาพทางสุนทรียภาพ ประกอบด้วย ความประทับใจทางสายตาที่เกิดจากเส้นสายและรูปทรง การมีสุนทรียภาพทางสายตา ความสัมพันธ์ระหว่างอาคารกับที่ว่างและภูมิทัศน์ ความสำคัญของสัดส่วนมนุษย์กับสภาพแวดล้อมของเมือง การสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองด้านกายภาพ 3 มิติ การสร้างพื้นที่สาธารณะอย่างมีคุณภาพ จินตภาพของเมืองที่มีเอกลักษณ์และโครงสร้างที่จดจำง่าย เมืองที่เติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างธรรมชาติ ทั้งนี้เมืองมีองค์รวมซึ่งกลมกลืนระหว่างสิ่งที่สร้างใหม่กับสภาพแวดล้อมเดิม การสร้างวิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในอนาคต (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551, หน้า 83-87)

(2) คุณภาพชีวิตของสังคมเมือง หมายถึง การสร้างชุมชนเมืองเพื่อให้นุชย์ใช้ งาน ผู้ออกแบบจึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจในรูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์เพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างเหมาะสม โดยทั่วไปมนุษย์ในสังคมเมืองย่อมต้องการการเข้าถึงสถานที่ได้อย่างสะดวก ต้องการรสชาติที่หลากหลาย ต้องการความตื่นตาตื่นใจ ต้องการความปลอดภัย ฯลฯ ดังนั้นการออกแบบต้องแสดงถึงความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ เช่น อนุรักษ์อาคารต่างยุคต่างสมัยให้สามารถละเล้ากันได้อย่างผสมผสานกลมกลืน การจัดระบบทางเดินเท้าเชื่อมโยงผ่านจุดที่น่าสนใจอย่างต่อเนื่อง สร้างสรรค์พื้นที่เอนกประสงค์สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนเกิดปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดผลงานการออกแบบที่สนองประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์อย่างแท้จริง สรุปได้ว่า คุณภาพชีวิตของสังคมเมือง ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชน พฤติกรรมของสังคม และการเพิ่มคุณภาพชีวิต (ระหัดร โรจนประดิษฐ์, 2549, หน้า 83-87)

(3) คุณภาพของสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความรู้ความเข้าใจและการให้ความสำคัญต่อความสบายทางสรีระ และสุขอนามัยของชุมชน เช่น การควบคุมร่มเงา แสงสว่าง ลม อุณหภูมิ ให้พอเหมาะ ปลอดภัยภาวะทั้ง กลิ่น เสียง สายตา และสัมผัสทางอื่น การป้องกันภัยทางธรรมชาติ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อถนอมไว้ให้ชนรุ่นลูกรุ่นหลาน อนึ่ง คุณภาพของสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติในเมือง คุณภาพของสิ่งแวดล้อมในย่านที่พักอาศัย การรักษาและฟื้นฟูระบบนิเวศของเมือง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การพลิกฟื้นพื้นที่สูญเปล่าให้กลายเป็นพื้นที่มีคุณค่า สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงอยู่ของสังคม การค้นคว้าและนำความรู้ใหม่ ๆ จากการวิจัยไปประยุกต์ใช้ การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม การควบคุมรูปทรงของชุมชนให้เกาะกลุ่มกัน ไม่กระจัดกระจาย คุณภาพระหว่างสภาพธรรมชาติกับสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น

การวางแผนชุมชนเมืองหรือการวางผังเมือง (Urban Planning) คือ การปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง การปรับสภาพดังกล่าวของชุมชนเมืองจะต้องมีการจัดทำตามหลักการมิติวางแผน และขั้นตอนของกระบวนการในการวางและจัดทำผัง เพื่อให้ได้รูปแบบและโครงสร้างของชุมชนเมืองและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ โดยประเมินว่ากิจกรรมของโครงการต่าง ๆ สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้

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

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

#### 4.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan Concept)

เมื่อมีการแบ่งพื้นที่ดินของชุมชนเป็นบริเวณต่าง ๆ ตามลักษณะของการใช้ที่ดินของแต่ละชนิดในชุมชนนั้น ในทางวิชาการผังเมืองเรียกว่าประเภทการใช้ที่ดิน ซึ่งจะมีที่ประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์ประกอบด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนนั้น สิ่งที่เห็นทางด้านกายภาพจะบ่งบอกถึงประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งได้ให้มีการใช้ที่ดินโดยเฉพาะกิจการประเภทนั้น ๆ และยังเป็นแนวทางพร้อมกันกับข้อบังคับให้กับเจ้าของที่ดินและเพื่อการพัฒนาสำหรับชุมชนด้วย (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2551, หน้า 5)

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

กล่าวโดยสรุป การกำหนดย่าน เป็นการบังคับหรือเป็นเครื่องมือให้ปฏิบัติตามผัง โดยกฎหรือเป็นกฎหมายออกมาในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Zoning Ordinance ในสหราชอาณาจักรไม่ได้บัญญัติ Zoning Ordinance แต่หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะศึกษาทั้งข้อดีข้อเสียของการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีกฎหมายทำหน้าที่ป้องกันดูแลให้เป็นไปตามแผนพัฒนา (Structure Plan) (กระทรวงมหาดไทย, 2552, หน้า 20)

องค์กรจัดทำข้อกำหนดนั้นในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปีนส์ 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) ผังรวมของการพัฒนาชุมชนเกิดขึ้นหลังจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของการวางแผนทางกายภาพ 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)

การพัฒนาให้เป็นที่ไปตามผัง : การพัฒนาทางกายภาพด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาให้เป็นที่ไปตามผังด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เป็นแนวทางในการพัฒนาตามผังเมืองจะมีขั้นตอนด้วยการวางผังรายละเอียดในลักษณะจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) หรือการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง หรือการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาให้เป็นที่ไปตามผัง จากนั้นจะเป็นการดำเนินการก่อสร้างให้เป็นที่ไปตามผัง 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 คือ ผังปฏิบัติการสำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยกำหนดวิธีการและมาตรการสำหรับขึ้นากการพัฒนาหรือแก้ปัญหาอย่างชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลได้ในระยะเวลาอันสั้น

พื้นที่สำหรับจัดทำแผนผังปฏิบัติการ ส่วนใหญ่จะนำพื้นที่ที่เสนอไว้แล้วในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) หรือแผนผังพัฒนาย่าน (District Plan) ดำเนินการ เช่น จัดทำแผนผังปฏิบัติการ (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 การก่อสร้างใหม่ 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

#### 4.6 ผังเมืองเฉพาะและการดำเนินการผังเมืองเฉพาะในประเทศไทย

ความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับ ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะจะมีผลต่องบประมาณแผ่นดินที่ต้องจัดสรรให้การพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่ระบุในผังเมืองเฉพาะหากเปรียบเทียบผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะเป็นการสร้างบ้านแล้ว ผังเมืองรวมจะแสดงให้เห็นว่า ในที่ดินแปลงหนึ่งที่จะสร้างบ้านนั้น บ้านจะมีขนาดเท่าใด กำหนดความสูง เป็นต้น ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นการกำหนดรายละเอียดต่อจากผังเมืองรวมว่าประตูหน้าบ้านมีขนาด ลักษณะ รูปแบบ ขนาด วัสดุหรือสีเป็นอย่างไร ห้องนอน ห้องน้ำ ห้องครัว เป็นอย่างไร ใช้วัสดุอะไรตั้งแต่รากฐานจนกระทั่งถึงหลังคา ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปว่าผังเมืองเฉพาะคือส่วนที่กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งหมดเพื่อใช้สร้างบ้าน ซึ่งจะรวมถึงการคาดการณ์งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างที่เปรียบได้กับการกำหนดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 15)

#### 4.7 หลักการและเหตุผลของผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

เป้าหมายของการผังเมืองโดยทั่วไป มีลักษณะเป็นนามธรรม จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุคุณค่าที่ต้องการ ปกติจะถูกกำหนดด้วยการจัดทำผังเมืองรวม ทั้งนี้การวางผังจะมีเป้าหมายดังนี้



- 1) เพื่อแก้ปัญหาของเมืองในปัจจุบัน
- 2) เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 3) เพื่อใช้บรรลุนสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ จะรองรับเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยมีขอบเขตความหมายที่ชัดเจนและแคบกว่าซึ่งในแต่ละพื้นที่จะต้องมีการศึกษาข้อมูลโดยละเอียดก่อน จึงจะสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนชัดเจนได้ ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามเป้าหมายของการผังเมือง อาจนำเอานโยบายและวัตถุประสงค์ของ “การผังเมือง” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มากำหนดเป็นวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของการจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ดังนี้

- 1) เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในเมืองหรือชนบท เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม
- 2) เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม
- 3) เพื่อการส่งเสริมดำรงรักษา หรือบูรณะอาคาร สถานที่ และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี
- 4) เพื่อการดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ
- 5) เพื่อดำรงรักษาที่โล่ง หรือสวนพื้นที่เฉพาะกิจไว้ใช้เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น เป็นสวนสาธารณะ เป็นพื้นที่เพื่อป้องกันน้ำท่วม

โดยปกติผังเมืองเฉพาะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมและกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาของที่ดินเหล่านั้น โดยจัดข้อกำหนดเฉพาะให้เหมาะสมสำหรับแต่ละส่วน ของชุมชน ซึ่งหลักการนี้จะปรากฏในเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560)

#### 4.8 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

#### 4.9 ผลกระทบทางบวกของผังเมืองเฉพาะ

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

2) ผังเมืองเฉพาะเปิดโอกาสให้เสนอความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็นจะจัดสรรที่ดินหรือการก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา การสาธารณสุขหรือสาธารณูปการในเขตที่ปิดประกาศไว้ (มาตรา 32-36) ซึ่งจะส่งผลให้ผังเมืองเฉพาะเป็นผังที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองควบคู่กับการจำกัดรูปแบบการพัฒนาที่ไม่พึงประสงค์ต่อพื้นที่ชุมชนเพื่อให้ชุมชนได้มีรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม

3) ก่อนที่จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เพื่อเป็นการตรวจสอบและคานอำนาจ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการเสนอหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใด ๆ ต่อคณะกรรมการผังเมือง และจะต้องผ่านความเห็นชอบก่อนเข้าสู่ขั้นตอนตามกฎหมาย (มาตรา 29)

4) ผังเมืองเฉพาะมีการเสนอแนะแนวทางและวิธีการในทางปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมาตรการผังเมืองเฉพาะ พร้อมผลักดันและแนะนำแนวทางการพัฒนาเมืองที่สามารถลดและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

5) ผังเมืองเฉพาะมีการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนงาน โครงการ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการและการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ท้องถิ่นเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ที่รองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคตอย่างเป็นระบบ

6) ผังเมืองเฉพาะเมื่อออกเป็นพระราชบัญญัติแล้ว จะมีผลเป็นกฎหมายเวนคืนในตัวทำให้ลดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน

#### 4.10 กระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

1) กรณีที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยท้องถิ่นเป็นผู้วางผังเมืองเฉพาะนั้นเอง หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

2) กรณีที่ยังไม่มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ทั้งนี้ ผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำผังเมืองเฉพาะเอง กฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นกรรมการผังเมืองโดยตำแหน่ง ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำ เกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ทั้งนี้ความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

จากความในมาตรา 40 มีสาระทางกฎหมายที่สำคัญคือ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม นอกจากนั้นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะพร้อมข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง

พ.ศ. 2562 (มาตรา 39) จำเป็นต้องมีข้อมูลของบริเวณที่จะทำการวางผังเมืองเฉพาะอย่างละเอียด มีการแสดงความเหมาะสมของพื้นที่นั้น พร้อมกับบริเวณรอบข้างว่าจะใช้พื้นที่ตรงไหนเพื่อการใด ทั้งนี้ข้อกำหนดผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องแสดงรายละเอียดการใช้บังคับที่ดินของเอกชนเพื่อการต่าง ๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและรองรับการขยายตัวในอนาคต เพื่อให้ประชาชนยอมรับและเห็นพ้องด้วย เมื่อมีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแล้ว สิ่งที่เป็นหลักสำคัญตามกฎหมายซึ่งต้องดำเนินการ คือ

- 1) การกำหนดการใช้ที่ดินเป็นประเภทและย่าน เช่น ย่านที่อยู่อาศัย ตามมาตรา 40 (5)
- 2) การจัดแบ่งที่ดินแปลงใหม่ เมื่ที่ดินมีความไม่เหมาะสมจะก่อสร้างอาคารตามหลักการผังเมือง ก็อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแบ่งที่ดินให้เหมาะสมตามมาตรา 45 และมาตรา 48
- 3) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าเวนคืนเพื่อใช้เป็นทางหลวงก็ให้นำกฎหมายว่าด้วยทางหลวง มาใช้บังคับหรือถ้าเวนคืนเพื่อกิจการอย่างอื่นก็ใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้บังคับตามมาตรา 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) (ข)

#### 4.11 การกำหนดพื้นที่เพื่อการวางจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประสานการพัฒนาและผลประโยชน์ร่วมกัน การวางผังเมืองเฉพาะจะกำหนดแนวทางและวิธีการพัฒนาอย่างเหมาะสมตามความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ การกำหนดพื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องจัดทำผังเมืองเฉพาะอาจพิจารณาจาก

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

จากหลักการกำหนดพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะมุ่งเพื่อให้มีการดำเนิน โครงการพัฒนาในเชิงกายภาพ เพื่อให้เกิดเมืองที่สวยงามและน่าอยู่

## 5. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

โดยทั่วไปรูปแบบการปกครองรัฐ โดยเฉพาะในรัฐเดี่ยวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ คือ (1) หลักการรวมอำนาจ (Centralization) และ (2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และในทฤษฎีผู้วิจัยอธิบายเฉพาะหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกเหนือจากองค์กรราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น (ปรีชา จำรัสศรี, 2555, หน้า 243) รายละเอียดบางประการของการกระจายอำนาจมีดังต่อไปนี้

### 5.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการต่างก็ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไปในทิศทางเดียวกัน เช่น วิรัช ธีรพันธุ์เมธี (2544, หน้า 39) อธิบายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจบางอย่างจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยมีอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่ง

กฎหมาย ซึ่งคล้าย ๆ กับ มานิตย์ จุมปา (2548, หน้า 5) ที่อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่นที่ไม่ใช่ราชการบริหาร ส่วนกลางเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร

### 5.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

จากที่กล่าวมาข้างต้นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (วิรัช ธีรพันธุ์เมธี, 2544, หน้า 39-40; มานิตย์ จุมปา, 2548, หน้า 8)

1) มีการแยกหน่วยการปกครองออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการปกครองของ การบริหารราชการส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นต้อง (1) มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ (2) มีงบประมาณเป็นของตนเอง ที่ได้จากการจัดเก็บ ภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และ (3) มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ที่มีได้อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วย การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

2) มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ มีเจ้าหน้าที่ ในหน่วยการปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งของคนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง เพราะถ้าไม่มีการ เลือกตั้ง ก็ไม่ถือว่ามี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) หน่วยการปกครองมีอิสระในการดำเนินงาน การกระจายอำนาจนั้นต้องกำหนดให้ หน่วยการปกครองของท้องถิ่นมีอิสระ (Aytonomy) ในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการได้เองตาม สมควรโดยราชการส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ตาม ความประสงค์ เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าไปมี ส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

### 5.3 วิธีการกระจายอำนาจ

วิธีการกระจายอำนาจมี 2 วิธี คือการกระจายอำนาจทางพื้นที่ กับ การกระจายอำนาจทางการ บริหาร รายละเอียดดังต่อไปนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 18-19; โกวิทช์ พวงงาม, 2554, หน้า 46-47)

#### 1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือ การกระจายอำนาจทางเขตแดน หรือ การกระจายอำนาจ การปกครอง คือ การกระจายอำนาจโดยพิจารณาตามอาณาเขต มีการมอบอำนาจการปกครองให้แก่แต่ละ พื้นที่ตามอาณาเขต โดยแต่ละเขตมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวคือหน่วยการปกครองสามารถทำ กิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตการปกครองแต่ละแห่ง

#### 2) การกระจายอำนาจทางการบริการ

การกระจายอำนาจทางการบริการ หรือการกระจายอำนาจทางกิจการ เป็นการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล เป็นผู้ดำเนินการแทน การบริการสาธารณะที่แยกออกมานั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม

สุทธิญา วัฒนรุ่ง (2550, หน้า 418) อธิบายเพิ่มเติมว่า วิธีกระจายอำนาจตามกิจการนี้ ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองเหมือนกับวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครอง แต่เกี่ยวกับกิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ และไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองไปทำ เหมือนกับวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจตามกิจการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในสาระสำคัญนี้ ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจตามกิจการนั้นไม่ถือเป็นอาณาเขต เป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

#### 5.4 จุดเด่นและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจแม้เป็นกลไกสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่ถึงกระนั้นการกระจายอำนาจก็เชื่อว่าเฉพาะข้อจุดเด่น โดยปราศจากจุดอ่อนใด ๆ จุดเด่นและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจมีดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2559, หน้า 35; ปรีชา จำรัสศรี, 2555, หน้า 248; วิรัช ธีรพันธุ์เมธี, 2544, หน้า 40-41)

##### 1) จุดเด่นของการกระจายอำนาจ

(1) ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของคนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของการบริหารราชการส่วนกลาง ที่ปัจจุบันมีภารกิจเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมมากขึ้นตามลำดับ

(3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

##### 2) จุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

(1) ขาดความเป็นเอกภาพในการปกครอง เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้

(2) อาจก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนอาจเห็นแก่ประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้เพราะเมื่อประชาชนมีส่วนเข้าร่วมในการปกครอง

ท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศที่จะเสียหายหรือพินิจมิได้

(3) มีการเลือกตั้งทำให้เกิดกลุ่มอำนาจ มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก และผู้ได้รับการคัดเลือกอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่อยู่ฝ่ายตรงข้าม ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือนร้อนและความไม่พอใจแก่ประชาชนยิ่งกว่าการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเสียอีก

(4) ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือ อุปกรณ์ บุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

### 5.5 การกระจายอำนาจในบริบทของการเมืองและการปกครองไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับอื่น ๆ ที่ผ่าน ในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็กำหนดการกระจายอำนาจไว้คล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 240 ซึ่งในมาตรา 78 ว่า กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

สองทศวรรษต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ไม่ได้ละทิ้งเจตนารมณ์ที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจ ตามหลักของการกระจายอำนาจ เช่น มาตรา 250 ที่นอกจากจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้

จากที่กล่าวมา การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจหน้าที่ตามหลักกระจายอำนาจจึงเป็นนโยบายสำคัญของรัฐไทยที่ทุก ๆ รัฐบาลไม่ละเลย



อย่างไรก็ตาม สามารถกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการออก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ถูกตราขึ้นเพื่ออนุวัติตามมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่ จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ต่อมาเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และรายงานต่อรัฐสภาทราบ เมื่อวันที่ 18 และ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และยังประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 เพื่อใช้เป็นแผนในการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายละเอียดบางประการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1) วิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ในช่วง 4 แรก (พ.ศ. 2544-2547) เป็นช่วงสร้างความพร้อมให้แก่ท้องถิ่น แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และถ่ายโอนบุคลากรบางส่วนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของท้องถิ่น

(2) ในช่วง 6 ต่อมา (พ.ศ. 2548-2553) เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของภาคราชการ และภาคประชาชนในการเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ

(3) ในช่วงหลักจาก 10 ปี (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ให้ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลและตรวจสอบ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่

#### 2) กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

(1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

(2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปรับลดบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน

(3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

3) วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(2) เพื่อกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

(3) เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ

4) เป้าหมาย

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจและภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

(2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของสัดส่วนรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ไม่เกิน พ.ศ. 2549

(3) จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการ

(4) จัดระบบถ่ายโอนบุคลากร

(5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

5) หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

(1) การถ่ายโอนภารกิจไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

(2) เน้นการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก

(3) การถ่ายโอนภารกิจคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่

(4) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดให้หน่วยงาน

ของรัฐดำเนินการ

(5) การพิจารณาความพร้อมให้พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ ประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

(6) การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัด

(7) การถ่ายโอนภารกิจมุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ

6) รูปแบบการถ่ายโอน

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

(3) ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

## 6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

### 6.1 ความหมาย ลักษณะ และองค์ประกอบของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (2559, หน้า 13/9) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง “การที่ประชาชนเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การบริหารราชการ เพื่อที่จะเข้าไปมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐ การดำเนินงานของรัฐและการประเมินผล หรือการตรวจสอบภาครัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อมตามวิถีแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

คำอธิบายข้างต้น นอกจากจะชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นคุณลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังอธิบายให้เข้าใจด้วยว่าการมีส่วนร่วมมีสองส่วนสำคัญคือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง กับการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการในทัศนะของ สมบัติ นามบุรี (2562, หน้า 186) หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม โดยร่วมคิด ร่วมตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนหลังนี้ ซึ่งเป็นกรมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการบริหารราชการที่ข้าราชการหรือหน่วยงานราชการได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการวางแผน การตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินงานของภาคราชการ และการประเมินผล การดำเนินงานทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีการจัดระบบงาน วิธีการทำงาน

การจัดโครงสร้าง และการสร้าง วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการและหน่วยงานราชการที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, หน้า 3)

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีวิวัฒนาการมาจาก แนวคิดการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human relation approach) และการบริหารเชิงพฤติกรรม (Behavioral approach) สำหรับในประเทศไทยนั้น (ประยูร อัครบวร, 2552, หน้า 10 )

ในประเทศไทย การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการมีความชัดเจน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่หลายมาตราตรากำหนดไว้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ เช่น มาตรา 56 ที่ระบุว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง...” ขณะที่มาตรา 58 ที่ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ...” ส่วนมาตรา 59 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ... ก่อนอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชน...” แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันก็ให้สิทธิเสรีภาพของ ชนชาวไทยโดยกำหนดไว้ในหลายๆ มาตรา ส่งผลให้เกิดกระแสการตื่นตัวของประชาชนในเรื่อง สิทธิมนุษยชน มีการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้ง รวมตัวเป็นกลุ่มประชาสังคมและเริ่มเรียกร้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและ การบริหารงานภาครัฐให้โปร่งใสเป็นธรรม หรือเรียกร้องให้มีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยตรงมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับตัวและเปิดระบบ ราชการเข้าสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่ยอมรับและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

นอกจากรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายหลักแล้ว แม้กฎหมายระดับรองลงมา เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มาตรา 8 (3) กำหนดให้ “ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ผลดีผลเสียให้ครบทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไก ตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อ

ประชาชน ส่วนราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการกิจนั้น” และ (4) “ให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุง หรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการ ปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม”

## 6.2 ประเภทของการมีส่วนร่วม

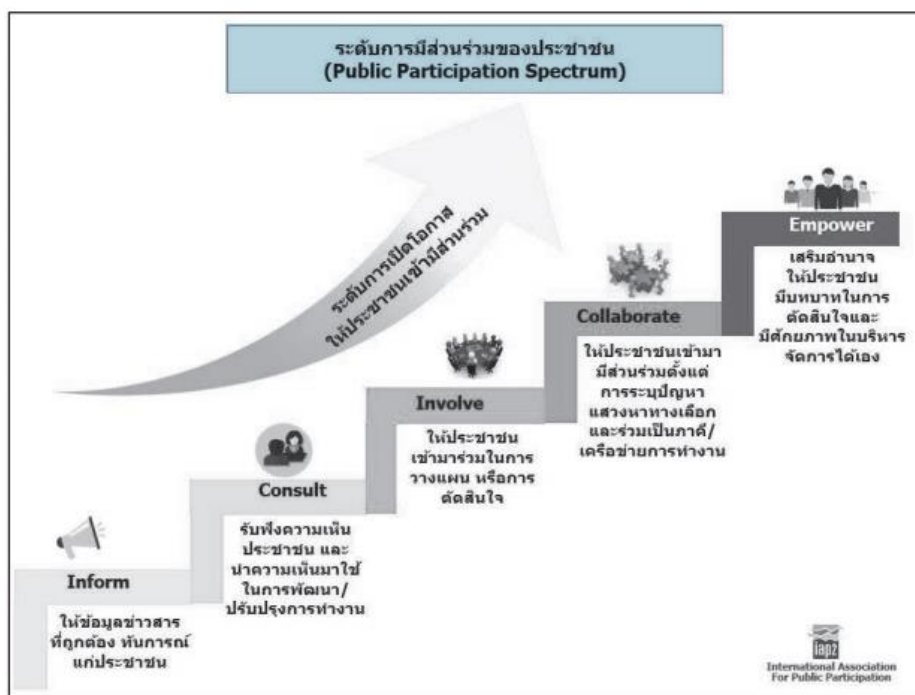
ประเภทของการมีส่วนร่วมสามารถพิจารณาได้หลายลักษณะ เช่น การมีส่วนร่วมโดยตรง เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ และมักทำเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่ง แต่งตั้ง หนังสือเชิญประชุม บันทึกการประชุม การมีส่วนร่วมโดยอ้อม เป็นเรื่องของการให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายเท่านั้น เช่น การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน เข้าช่วยสมทบ เป็นต้น โดยไม่ได้เข้าร่วมประชุมวางแผนดำเนินการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในทัศนะของ เฉลียว บุรีภักดี และคนอื่น ๆ (อ้างถึงในสมบัติ นามบุรี, 2562, หน้า 191) สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิด จากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันกล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่า มีทรัพยากรหรือ ความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น (2) การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิด จากการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่รู้จักความต้องการของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียง ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น (3) การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุก ขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง ของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เมื่อ มาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและ ส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 6.3 ระดับของการมีส่วนร่วม

ระบบการมีส่วนร่วมที่มีการศึกษากันอย่างกว้างขวางประกอบด้วย ตัวแบบการมีส่วนร่วมของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation: IAP2) ตัวแบบการมีส่วนร่วมกองทุนเพื่อการพัฒนาเกษตรระหว่างประเทศ (International Fund for Agricultural Development :IFAD) และตัวแบบบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder of Citizen Participation) รายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้

### 1) ตัวแบบของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล

สมาคมการมีส่วนร่วมสากล หรือ IAP2 ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับ (อ้างอิงใน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, หน้า 13-15) ได้ระบุระดับการมีส่วนร่วมไว้ 5 ระดับ ดังต่อไปนี้



### ภาพประกอบที่ 2.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, หน้า 4

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ ประชาชน เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอ ข้อมูลที่เป็นจริงถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมน้อยที่สุด แต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานและมีความสำคัญมาก ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วม ในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชน

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (To Consult) เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงาน ของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และประเด็นที่

ประชาชนเป็นห่วงไปประกอบเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย หรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงาน ในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ

ระดับที่ 3 การเข้ามามีบทบาท (To Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูลระหว่างรัฐ กับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน โครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่จัดระบบ อำนาจ ความสะดวก ขอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับ ภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้ มักดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทน ภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 ความร่วมมือ (To Collaborate) เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุ ปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนิน กิจกรรมของ หน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การสัญญาอยู่กับประชาชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียว่า เราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและ แนวความคิดใหม่ รวมทั้งนำ ข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจประชาชน (Empower) เป็นระดับที่บทบาทของ ประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูงสุด เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาท ในการเป็นผู้ตัดสินใจ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วม ของประชาชนในระดับสูงสุดนี้ เน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารจัดการ โดยเป็นผู้ดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น รูปแบบการมีส่วนร่วม ในระดับนี้ ได้แก่ การลงประชามติ หรือสภาเมือง

2) ตัวแบบการมีส่วนร่วมของ กองทุนเพื่อการพัฒนาเกษตรระหว่างประเทศ

กองทุนเพื่อการพัฒนาเกษตรระหว่างประเทศ หรือ IFAD ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของ ประชาชนออกเป็น 8 ระดับ ดังต่อไปนี้ (อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2556, หน้า 14/12-14/13)

(1) การมีส่วนร่วมแบบเฉยเฉย (passive participation) ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงฟัง สิ่งที่รัฐบอกเล่าในรูปของประกาศต่าง ๆ

(2) การมีส่วนร่วมในการให้ข่าวสาร (Participation in information giving) ประชาชน มีส่วนร่วมโดยตอบคำถามที่มาจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือนักวิจัย โดยใช้แบบสอบถามหรือแบบสำรวจ

(3) การมีส่วนร่วมโดยให้คำปรึกษา (Participation by Consultation) ประชาชนมีส่วนร่วม โดยถูกปรึกษาโดยบุคคลภายนอกรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ จากประชาชนเพื่อนำข้อมูลไปวางแผน หรือตัดสินใจแก้ปัญหาต่อไป

(4) การมีส่วนร่วมด้วยสิ่งจูงใจทางวัตถุ (Participation for material incentives) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการนำทรัพยากรต่าง ๆ มาจูงใจ เช่น ค่าจ้าง การใช้อุปกรณ์สำหรับประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้มีกขาดความยั่งยืนเมื่อสิ่งจูงใจต่าง ๆ หหมดลง

(5) การมีส่วนร่วมเชิงหน้าที่ (Functional Participation) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามบทบาทหน้าที่หรือที่กฎหมายกำหนดไว้

(6) การมีส่วนร่วมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Participation) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ซึ่งนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันที่มีอยู่

(7) การระดมตน (Self-mobilization) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ขึ้นกับสถาบันหรือองค์กรภายนอก ประชาชนสามารถระดมความคิดริเริ่มของตนเอง ตลอดจนควบคุมวิธีการใช้ทรัพยากรและการทำงานร่วมกัน

(8) การเป็นตัวเร่งการเปลี่ยนแปลง (Catalyzing Change) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สมาชิกในชุมชนผลักดันให้คนอื่น ๆ ในชุมชนริเริ่มเปลี่ยนแปลงกันเองโดยเน้นการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ

### 3) ตัวแบบบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง

ตัวแบบบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง เป็น Shery R. Arnstein เป็นตัวแบบที่ได้รับความนิยมมาอย่างต่อเนื่อง เพราะเสนอไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1969 ซึ่งได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ขั้นที่เรียงจากขั้นต่ำสุดไปหาขั้นสุด ดังนี้

(1) ขั้นการควบคุม (Manipulation) ประชาชนมีการรวมกลุ่ม แต่การรวมกลุ่มของประชาชนถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างหรือแสวงหาการสนับสนุน

(2) ขั้นการรักษา (Therapy) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม

(3) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing) ประชาชนมีส่วนในการให้ข้อมูล

(4) ขั้นรับฟังความคิดเห็น (Consultation) เป็นการชักชวนให้ประชาชนออกมาแสดงความคิดเห็น เช่น การสำรวจความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์

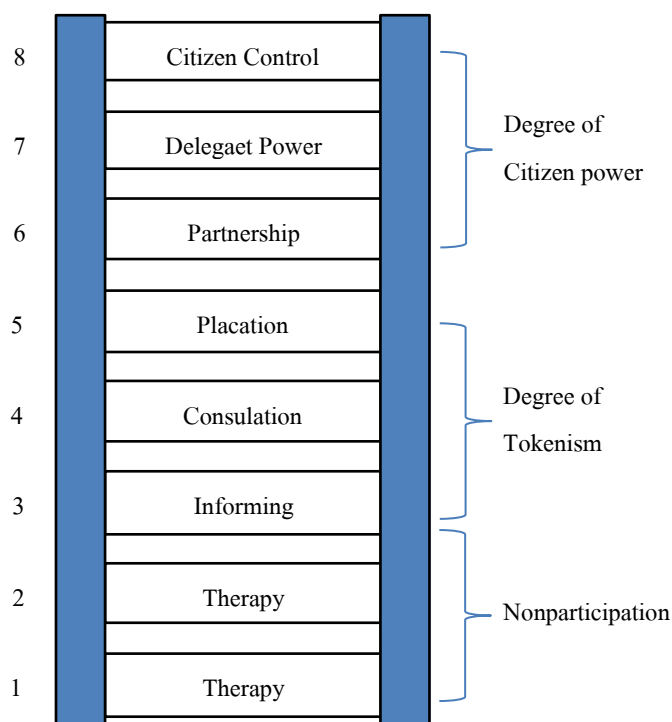
(5) ขั้นปรึกษาหารือ (Placation) ประชาชนเริ่มที่จะมีอิทธิพล สามารถให้คำปรึกษาหรือเข้าร่วมในกระบวนการวางแผน แต่ในขั้นสุดท้ายยังคงเป็นดุลพินิจของรัฐ

(6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ทั้งสองฝ่ายมีความรับผิดชอบในการวางแผนร่วมกัน ภายใต้รูปแบบคณะกรรมการ



(7) **ขั้นมอบอำนาจ (Delegated Power)** ประชาชนมีบทบาทนำในการตัดสินใจวางแผนและดำเนินการ

(8) **ขั้นอำนาจพลเรือน (Citizen Control)** ประชาชนได้รับประกันว่านโยบายและการบริหารแผนงานหรือโครงการใด ๆ จะเป็นไปในทิศทางที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง



ภาพประกอบที่ 2.3 แสดงขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein

ที่มา: อรทัย ก๊กผล, 2552, หน้า 21

#### 6.4 ประโยชน์และความสำคัญของการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2560, หน้า 19) และ พัชรีย์ สิโรต (2556, หน้า 288) อธิบายไปในทิศทางเดียวกันว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐในหลายประการได้แก่ (1) การตัดสินใจที่มีคุณค่าและความหมาย (Meaningful decision) เพราะ ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ แผนงาน การใช้งบประมาณ (2) การใช้ทรัพยากร (Public resources) อย่างรอบคอบ เพราะภาคประชาชน เข้ามามีส่วนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (3) ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสร้างสรรค์ เพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาสาธารณสุขต่างๆ ทำให้แนวทางเหล่านั้นได้รับการสนับสนุนเมื่อนำไปปฏิบัติ และได้รับ การยอมรับ ซึ่งทำให้ภาครัฐไม่ต้องทำงานในลักษณะโดดเดี่ยวต่อไป (4) การทำงานในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนบทบาท เป็นผู้ประสานและ

อำนวยความสะดวก (Facilitator) ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทภาครัฐ ในการบริหารราชการยุคใหม่ ทำให้รัฐสามารถลดขนาดลง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีหุ้นส่วนการพัฒนามาช่วยแบ่งเบาภาระด้านค่าใช้จ่าย บุคลากร และงบประมาณ (5) ความสามารถในการให้บริการที่ดีขึ้น เพราะสามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ทัวถึงและตรงจุดมากขึ้น เช่น การสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น (6) ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน มีความไว้วางใจเป็นพื้นฐาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์ รวมทั้ง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้อย่างเปิดเผยระหว่างกัน

ส่วนเทศศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2556, หน้า 14/6-14/7) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐ 4 ประการ คือ (1) สนองต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (2) สอดคล้องกับการปกครองที่ใช้หลักธรรมาภิบาล ที่เน้นให้การบริหารภาครัฐต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) (3) ช่วยสร้างความสำเร็จในการพัฒนาประเทศที่เน้นเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centric) ของการพัฒนา โดยให้ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่ประกอบไปด้วยบุคคล หรือกลุ่มบุคคล องค์กร สถาบัน หรือชุมชนที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวก ทางลบจากประเด็นการบริหาร หรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ และ (4) สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นลดบทบาทภาครัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน

#### 6.5 แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องสนับสนุนส่งเสริมให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอยู่หลายมาตรา อาทิ ตามมาตรา 78 รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ พัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน และรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการตาม มาตรา 65 ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน และมาตรา 77 ก่อนการออกกฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน

## 7. หลักกรรมสิทธิ์ (Property Right Principle)

ในอดีตกาลได้บัญญัติกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ ต่อมากษัตริย์ได้ทำการข่มเหงราษฎรมากขึ้นจึงมีการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อต่อต้านอำนาจของกษัตริย์จนทำให้เกิดหลัก “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Right) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน อันเป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามธรรมชาติ 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 ซื้อ ขาย จำหน่าย หรือ ทำลายทรัพย์สินนั้นได้ เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามกรรมสิทธิ์เกิดขึ้น คือ โดยเข้ายึดถือ โดยอายุความ โดยทำขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งแห่งของเดิม โดยเจ้าของโอนให้และโดยทางมรดก

อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ตามธรรมดาย่อมมีอยู่แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์เสมอไป เว้นแต่

1) เจ้าของสละ เช่น ขายทรัพย์สินให้แก่ผู้อื่น โดยถูกต้องตามกฎหมาย อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ขาดทันที แต่อย่างไม่ขาดทันทีโดยกฎหมายบัญญัติ เช่น การละทิ้งที่ดินที่มีหนังสือสำคัญ สำหรับที่จะขาดกรรมสิทธิ์ต่อเมื่อครบกำหนดอายุความของหนังสือที่กฎหมายบัญญัติไว้ (เช่น โฉนด ตราจอง ใบเหี้ยมข่า)

2) เกินกว่าเวลาที่กฎหมายบังคับ เช่น กรรมสิทธิ์หนังสือที่ได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้ว ผู้แต่งมีกรรมสิทธิ์ตลอดอายุของผู้แต่ง และต่อไปอีก 7 ปีนับแต่วันที่ผู้วายชนม์ แต่ถ้าผู้แต่งมีกรรมสิทธิ์อยู่จนถึง 7 ปี แล้วจึงวายชนม์ ให้มีกรรมสิทธิ์รวม 42 ปี นับจากวันที่ได้รับกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์เครื่องหมายการค้าที่ได้จดทะเบียนแล้วให้ใช้ได้เพียง 10 ปี แต่จะจดทะเบียนต่อไปอีกก็ได้ ผู้ทรงกรรมสิทธิ์นั้นจะมีอำนาจทรงอยู่ได้ ก็ในระหว่างมีชีวิต แต่ถ้าวายชนม์ลงแล้วจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้รับมรดก ฤาวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

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 ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” สำหรับเนื้อหาของหลักกรรมสิทธิ์นั้น กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิที่จะถือเอาและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างสมบูรณ์ หลักกรรมสิทธิ์จึงเป็นการรับรองให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่พอใจและหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้เต็มตามความสามารถของตน ซึ่งก็ย่อมหมายถึงการยึดถือเอาทรัพย์สินนั้นไว้ การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นและการได้รับดอกผลจากทรัพย์สินนั้นอย่างไรก็ตามการใช้สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดไว้ ส่งผลให้กรรมสิทธิ์สามารถถูกรีดถอนสิทธิได้ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่าง ๆ (Nationalization) เป็นต้น ดังนั้น หลักกรรมสิทธิ์จึงได้รับการรับรองในฐานะเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์

โดยพบว่าหลักกรรมสิทธิ์ในกฎหมายผังเมืองนั้นมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเรื่องผังเมืองไว้ ดังนี้

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่

เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืนโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง

มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด 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 หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(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 ทรัพย์สินชนิดหนึ่งซึ่งแสดงถึงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน สิ่งใดสิ่งหนึ่งทุกชนิดไม่ว่าสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นสิทธิอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีในทรัพย์สิน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กรรมสิทธิ์มีลักษณะเด็ดขาดถาวรกล่าวคือ ใครมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันใดก็ย่อมมีสิทธินั้นอยู่ตลอดไป แม้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะตายไป ทรัพย์สินของเขาก็ยังคงตกได้แก่ทายาทของเขา

กรรมสิทธิ์ได้รวมเอาสิทธิทั้งหลายเกี่ยวกับทรัพย์สินเข้าไว้ตามมาตรา 1336 ได้แก่ สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน สิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิ สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้นิยามว่า กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของสิทธิอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลมีเหนือทรัพย์สิน อำนาจของกรรมสิทธิ์มี 5 ประการ คือ สิทธิใช้สอย สิทธิจำหน่าย สิทธิได้ดอกผล สิทธิติดตามเอาคืน และสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยตามกฎหมายที่ดินให้ถือว่าเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินมีโฉนดที่ดิน ที่ดินมีแผนที่ ที่ดินมีโฉนดตรวจจองโดยตรวจจองต้องตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

ตามคำนิยามของ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า กรรมสิทธิ์ คืออะไร โดยท่านได้หยิบยกเอาคำอธิบายว่า กรรมสิทธิ์ ซึ่งออสติน (Austin) นักกฎหมายชาวสหราชอาณาจักร ได้กล่าวไว้ว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดในการจำหน่าย แต่ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าที่ออสตินกล่าวนั้นเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้นทุกอย่างมีข้อจำกัดตามกฎหมายอยู่บ้างไม่มากก็น้อย การที่เราเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในก้อนอิฐก้อนหนึ่งไม่ได้หมายความว่า กฎหมายจะรับรองให้เรามีอำนาจโดยไม่จำกัดในการใช้ ถึงแก่จะเอาไปขว้างศีรษะใครเล่นได้ตามชอบใจ

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจล่วงละเมิดได้ คนทุกคนไม่อาจถูกลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของตนได้ เว้นเสียแต่จะเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนล่วงหน้าที่เหมาะสมและเป็นธรรม

จากความหมายข้างต้นของหลักกรรมสิทธิ์ จะถือได้ว่า กรรมสิทธิ์มีลักษณะเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งลักษณะของทรัพย์สินคือ เป็นสิทธิที่ใช้นับกับบุคคลได้ทั่วโลก สิทธิในทรัพย์สินจะถือว่าเป็น สิทธิเด็ดขาด หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวที่จะมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้น โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้ และเจ้ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นในลักษณะถาวร ตลอดกาล แม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะไม่ได้ใช้สอยทรัพย์สินนั้น ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสูญไปแต่อย่างใด

นอกจากนั้นยังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์อีกประการหนึ่งคือ สิทธิส่วนเกิน เป็นการใช้อิทธิพลที่ตนมีอยู่ แต่ไปกระทบกับสิทธิของผู้อื่น โดยที่ตนก็มีสิทธิอยู่เช่นกัน เช่นการมีกรรมสิทธิ์รวม เป็นต้น ก็ต้องคำนึงถึงสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมอื่นด้วย แต่การใช้อิทธิพล (ที่มีสิทธิ) ที่มีแต่ทำให้คนอื่นเดือดร้อน ก็เป็นละเมิดสิทธิของผู้อื่น

กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 และ มาตรา 1337 มาตรา 421 การใช้อิทธิพลซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 1337 บุคคลใดใช้อิทธิพลของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติ และเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไขว้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อขจัดความเสียหายหรือเดือดร้อน นั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลฎีกา 37/2529 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเอาแผ่นเหล็กเจาะรูเล็ก ๆ ปิดกั้นท่อระบายน้ำโสโครกด้านหลังตึกแถวของจำเลย ทำให้น้ำล้นท่วมตึกแถวของโจทก์ขอให้ใช้ค่าเสียหาย จำเลยให้การว่า โจทก์เป็นผู้ทำให้ทางระบายน้ำอุดตันเอง และฟ้องแย้งว่าโจทก์ให้คนงานรื้อถอนซี่เหล็กของจำเลยเป็นเหตุให้ทางระบายน้ำอุดตันทำให้น้ำล้นท่วมห้องแถวของจำเลย ขอให้โจทก์ชดเชยค่าเสียหาย โจทก์ให้การแก้ฟ้องแย้งว่าโจทก์มิได้ถล่มแก๊งเอาขยะใส่ทางระบายน้ำ และให้รื้อถอนสิ่งปิดกั้นโดยสุจริตตามคำสั่งศาล ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

ผลดังกล่าวศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามทางพิจารณาได้ความว่าโจทก์จำเลยมีเรื่องพิพาทกันมาก่อน แล้วจำเลยนำแผ่นเหล็กเจาะรูเล็ก ๆ มาปิดกั้นทางระบายน้ำที่จะระบายมาจากบ้านโจทก์ จนเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมขังบ้านโจทก์ เป็นการกระทำที่จงใจจะให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ถึงแม้จะกระทำในที่ดินของตนเองก็เป็นการทำโดยละเมิดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 ที่ว่า “การใช้อิทธิพลซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” จำเลยจึงต้องรับผิดชอบโจทก์สำหรับจำนวนค่าเสียหายจำเลยมิได้สืบหักล้างให้ฟังได้



เป็นอย่างอื่นจึงไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงคุณพินิจของศาลอุทธรณ์ ส่วนที่จำเลยฎีกาขอให้บังคับคดีตามฟ้องแย้งของจำเลยนั้น เห็นว่า การที่โจทก์เอาแผ่นเหล็กเจาะรูที่จำเลยนำไปปิดกั้นออกก็โดยได้รับความคุ้มครองตามคำสั่งศาลชั้นอุทธรณ์ด้วยกฎหมายถือว่าโจทก์ทำละเมิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อจำเลย ศาลอุทธรณ์พิพากษาชอบแล้ว ฎีกาจำเลยฟังไม่ขึ้นพิพากษายืน

## 8. หลักการเวนคืน (Expropriation Principal)

การเวนคืนถือว่าเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจึงต้องมีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนไป

การเวนคืน คือ การใช้อำนาจรัฐพรากเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนเป็นการใช้อำนาจบังคับเอาทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ การใช้อำนาจเวนคืนอาจถือได้ว่าเป็นสิทธิในทางการเมืองของรัฐที่ตกทอดเป็นมรดกควบคู่กันมากับความป็นรัฐภายใต้พื้นฐานของความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินบรรดาที่เป็นของสมาชิกในสังคมมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยส่วนรวมยิ่งกว่า เป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมการเมืองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐมีภารกิจที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของตนเอง ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์และสวัสดิการสังคม การพรากทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการกิจดังกล่าวของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบธรรม การใช้อำนาจเวนคืนจึงเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐ อำนาจในการเวนคืนอาจครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนทุกชนิด ทุกประเภทและทุกลักษณะ รวมไปถึงสิทธิไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิ์และสิทธิทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

ดังนั้น หากทรัพย์สินใดรัฐได้มาโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การอุทธรณ์ให้ของเอกชนหรือเจ้าของทรัพย์สินยินยอมให้รัฐใช้สอย แม้รัฐจะได้นำทรัพย์สินที่ได้มานั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน สาละสำคัญของการใช้อำนาจเวนคืนคือการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของนั่นเองจากการศึกษาเรื่องการเวนคืนดังกล่าวมานี้ สามารถสรุปความหมายของการเวนคืนได้ว่า “การเวนคืน คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบังคับเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความ

ยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน โดยการใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน”

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1) ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการที่ว่าต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายหมายความว่า รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดเจน หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ รัฐย่อมกระทำไม่ได้

2) ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการนี้สืบเนื่องมาจากทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นอย่างเพียงพอในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมไม่มีอำนาจเวนคืน ในสาธาณรัฐฝรั่งเศสกระบวนการพิจารณาอย่างมีรูปแบบเกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์ในการสาธารณะของงานตามโครงการของฝ่ายปกครองถือเป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นที่จะต้องได้รับการพิจารณา เพราะถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ (validity) ของการใช้อำนาจเวนคืนแม้จะยังไม่มีการนิยามที่แน่ชัดว่าประโยชน์สาธารณะมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางแค่ไหนเพียงใด แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็ยังคงมีหน้าที่ต้องประกาศ (declare) การดำเนินการตามโครงการนั้นว่าเป็นโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

3) ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหลักประกันที่สำคัญของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีหลักกฎหมายทั่วไปที่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ คือ “หลักเสียสละ” (principle of sacrifice) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เพราะเหตุว่าการที่ประชาชนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมถือเป็นกรณีที่ประชาชนผู้นั้นต้องแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะมากเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน จึงต้องมีกลไกในการเยียวยาแก่เขา การบีบบังคับเอาทรัพย์สินมาโดยไม่มีการเยียวยาความเสียหาย ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านขึ้นได้ว่ารัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยถือกันว่าการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ และได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐและกำหนดขอบเขตการใช้  
อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินจากประชาชน มีดังต่อไปนี้

#### 1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์  
ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ  
เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ  
การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม  
การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลา  
อันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ส่วนในรายละเอียด  
ของกระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมาย  
ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจเวนคืน  
ของรัฐไว้ รัฐก็สามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ตามกฎหมายอื่นตามหลักการที่ว่าอำนาจเวนคืนเป็นการ  
แสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐประการหนึ่ง แต่เมื่อมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็  
ช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันดีขึ้นว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ แต่จะใช้ภายในขอบเขตที่  
รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และมีผลสืบเนื่องต่อไปอีกว่าขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนตาม  
รัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันทุกองค์การของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ  
ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็เป็นการบังคับอยู่ในตัวว่าจะไม่มีการตรา  
กฎหมายใด ๆ ที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกเหนือไปจาก  
วัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้บังคับ สำหรับฝ่ายบริหาร หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่  
เวนคืนมาได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือแก่ทายาท  
และกรณีของฝ่ายตุลาการ เมื่อมีกรณีพิพาทที่ต้องใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปตามข้อกำหนดใน  
รัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ขององค์การของรัฐต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของ  
ฝ่ายนิติบัญญัติ หากไม่เคารพหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นย่อมถือว่า  
ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475  
ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย  
อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มาจนถึงปัจจุบัน พร้อมได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเวนคืน  
ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ได้วางขอบเขตการใช้  
อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไว้ดังต่อไปนี้ มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้  
เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็น

ในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

## 2) กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้

## 3) หลักเกณฑ์การเวนคืนตามระบบกฎหมายไทย

ในเรื่องหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามระบบกฎหมายไทยนั้น ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรกต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย การเวนคืนในช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เมื่อรัฐต้องการเวนคืนที่ดินก็จะมีการประกาศพระบรมราชโองการเพื่อเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการด้านต่าง ๆ หรือเพื่อราชการ และเนื่องจากการเวนคืนแต่เดิมได้ยึดหลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว ดังนั้นในการเวนคืนจึงไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ราษฎรที่ถูกเวนคืน จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 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 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติกฎหมายเวนคืนที่มีลักษณะชัดเจนแน่นอนอนรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาจนถึงวันที่ 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 ถ้ารัฐมีความจำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวข้างต้น ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนเหล่านี้ ซึ่งหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามกฎหมายที่จะใช้ในการเวนคืนนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะคล้าย ๆ กันกล่าวคือ หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

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 เวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม

(8) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงแก่การครองชีพได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร

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

ประการที่สาม ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 38 ได้วางข้อจำกัดในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้อีกประการหนึ่ง คือ จะต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งเน้นไปที่จำนวนของค่าทดแทนเป็นหลักกว่าค่าทดแทนจำนวนที่ได้รับนั้นเป็นราคาที่น่าพึงพอใจแล้วหรือไม่ นอกจากนั้นค่าทดแทนยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการเวนคืนกับการจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์อย่างมีนัยสำคัญ เพราะหากเป็นกรณีของรัฐใช้อำนาจจำกัดหลักกรรมสิทธิ์ของบุคคลในอสังหาริมทรัพย์รัฐธรรมนูญยังไม่รับรองให้ต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเรื่อง การไม่มีค่าทดแทน (Principe de non compensation) กล่าวคือ เมื่อราษฎรมีหน้าที่ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์มหาชนแล้วก็ไม่ควรจะได้รับความทดแทนแต่อย่างใด เพราะการกระทำอันเป็นหน้าที่นั้นต้องถือว่าได้เสียสิ่งที่สมควรจะเสียสละไปแล้วกรณีมิใช่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดที่ต้องการชดใช้ค่าเสียหายให้แต่ประการใด แต่หากเอกชนถึงขนาดต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปให้แก่รัฐเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะย่อมถือได้ว่าเอกชนผู้นั้นต้องเสียสละมากกว่าปกติจึงย่อมต้องการให้ค่าทดแทน เกี่ยวกับเรื่องนี้กรณีของประเทศไทยจะแตกต่างกับของต่างประเทศอยู่บ้าง เพราะในต่างประเทศแม้เป็นเรื่องการจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินก็ยังไม่มีการชดใช้ค่าเสียหายให้เหมือนกัน โดยจะมีการแยกแยะไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดเรียกค่าเสียหายได้กรณีใดเรียกค่าเสียหายไม่ได้ เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา การกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินโดยจัดจำแนกการใช้

ที่ดินเป็นโซนต่าง ๆ ที่หากก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างคนในสังคมดังนี้หลักแห่งความเสมอภาคจะใช้เป็นตัวกำหนด ให้ส่วนรวมต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเสียหายให้ทันที เช่น ที่ดินบริเวณใดที่ถูกกำหนดให้ใช้สอยเพื่อการเกษตรย่อมทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินนั้นต่ำกว่าที่ดินที่ถูกกำหนดให้ใช้สอยเพื่อการอุตสาหกรรมจึงต้องมีการหามาตรการที่เป็นธรรมมาชดเชยความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น เช่น ใช้มาตรการทางภาษี เป็นต้น แต่สำหรับกฎหมายไทยหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมอาคารกฎหมายผังเมือง ฯลฯ จะไม่มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้ถูกจำกัดสิทธิใช้สอยในที่ดินเลยค่าทดแทนที่จะมีการชดเชยให้กันเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้วางหลักว่าต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน สำหรับหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนและการจ่ายค่าทดแทนจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักว่าด้วยการใช้อำนาจเวนคืนโดยทั่วไปของรัฐ

กล่าวโดยสรุป การเวนคืนเป็นการพรากกรรมสิทธิ์จากเอกชนโดยรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยต้องชดเชยค่าตอบแทนที่เป็นธรรมต่อเอกชน ดังจะพบว่าในกฎหมายผังเมืองได้กำหนดเกี่ยวกับการเวนคืนที่สำหรับการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะได้

## 9. หลักการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

แนวคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เป็นผลมาจากแนวความคิดที่ว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายประกอบอยู่ในรูปพีระมิด ตั้งแต่ยอดสุดของพีระมิดลงมาถึงฐานของพีระมิดนั้น มีการจัดลำดับชั้นลงมาโดยลำดับที่ต่ำกว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งกับลำดับชั้นที่สูงกว่า แนวคิดดังกล่าวได้สร้างลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของรัฐขึ้น ซึ่งก็หมายความว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่อยู่ต่ำกว่าจะ ไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่สูงกว่าไม่ได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2559, หน้า 310)

### 9.1 ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law)

ระบบกฎหมาย หมายถึง ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของประชาชนให้ปฏิบัติตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดและถูกลงโทษ

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

1) เป็นกฎหรือข้อบังคับที่ใช้ได้ทั่วไปในรัฐหรือประเทศนั้น หมายถึงความประสงค์ของผู้มีอำนาจในลักษณะเป็นการบังคับเพื่อให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ มิใช่เป็นการประกาศเชิญชวนเฉย ๆ

2) ต้องใช้บังคับตลอดไป จนกว่าจะมีกฎหมายอื่นมายกเลิก

3) ต้องตราขึ้น โดยผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ หมายถึงเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่มาจากผู้มีอำนาจในประเทศที่เป็นเอกราช มิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจปกครองของประเทศอื่น

4) ต้องมีสภาพบังคับ กล่าวคือกฎหมายนั้นเมื่อประกาศใช้แล้วถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคือฝ่าฝืนและถือว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย แล้วผู้นั้นจะต้องได้รับผลตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หากกฎหมายไม่มีสภาพบังคับแล้วก็ไม่เรียกว่าเป็นกฎหมาย

5) ต้องไม่มีการบังคับย้อนหลัง

กฎหมายเป็นข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องต่างๆ และกฎหมายก็ยังเป็นเครื่องมือผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม และเป็นหลักประกันที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการในนามของรัฐและเป็นที่มาแห่งอำนาจและหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจึงเป็นวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายและกฎหมายจะสะท้อนนโยบายสาธารณะของแต่ละยุคแต่ละสมัย

## 9.2 เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดศักดิ์ของกฎหมาย

เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดศักดิ์ของกฎหมายพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา และการใช้อำนาจในการออกกฎหมายร่วมกันของสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุด ในขณะที่กฎหมายที่มีลำดับชั้นรองลงมา คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด จะถูกพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงผ่านไปยังวุฒิสภา (ทัชชมัย ฤกษ์สุด, 2559, หน้า 78) สำหรับพระราชกฤษฎีกา เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรี ส่วนกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี โดยกฎกระทรวงต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ขณะที่ประกาศกระทรวงไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อกฎหมายแต่ละฉบับถูกบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายแตกต่างกัน ส่งผลให้กฎหมายแต่ละฉบับมีศักดิ์ของกฎหมาย หรือลำดับชั้นของกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน

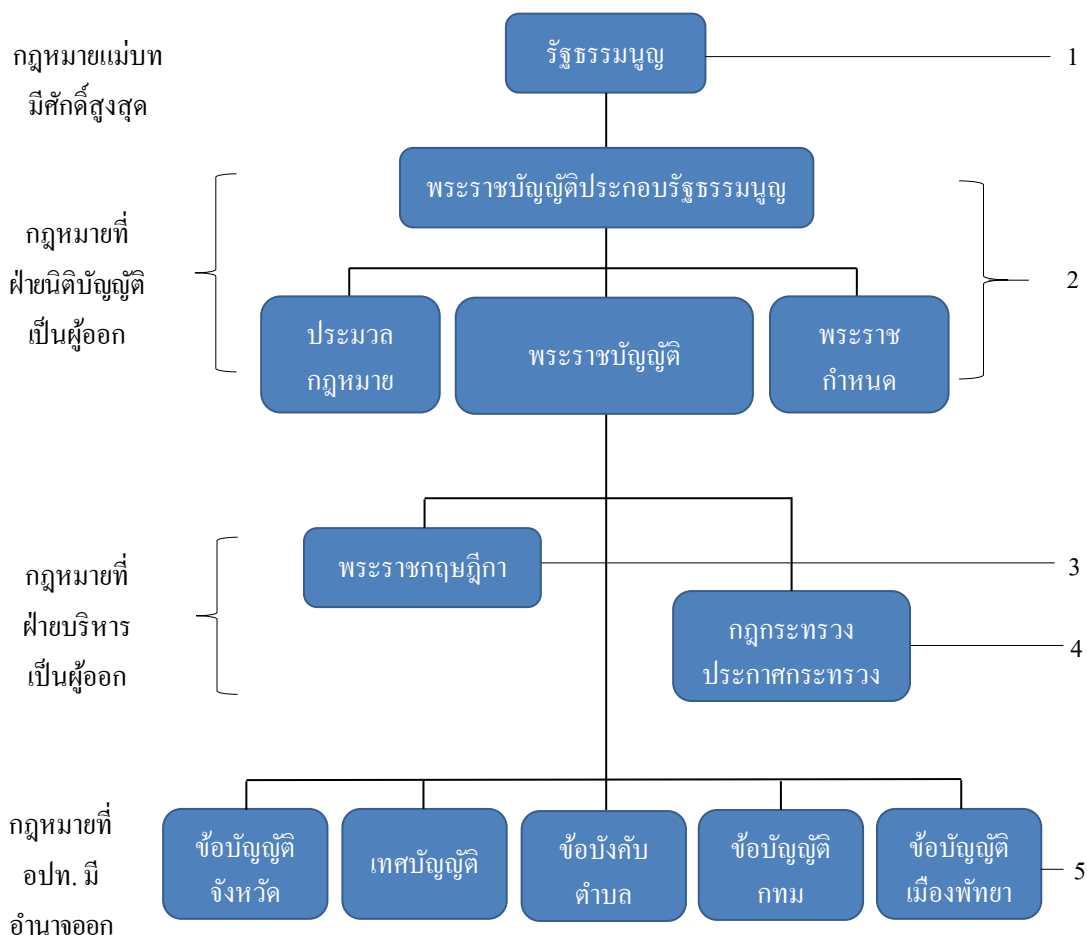
กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับ อาจตราโดยอาศัยอำนาจจากองค์กรที่ต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญออกโดยองค์กรนิติบัญญัติที่สูงสุดของประเทศคือ รัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติออกโดยรัฐสภาเช่นกัน



ในขณะเดียวกันกฎหมายหลักเหล่านี้ก็อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นออกกฎหมายได้เช่นเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ในรูปของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพื่อความเหมาะสมบางประการ และพระราชบัญญัติบางฉบับก็ให้อำนาจองค์กรปกครองตนเอง เช่น เทศบาล ออกกฎหมายเพื่อใช้ในเขตเทศบาลนั้น เป็นต้น

### 9.3 การจัดลำดับศักดิ์ในระบบกฎหมายไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) กฎหมายที่ใช้อยู่จึงเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร อันเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบัญญัติที่มีวิธีการบัญญัติหรือวิธีจัดทำกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ด้วยเหตุนี้ทำให้กฎหมายจึงมีชื่อเรียก รูปแบบ และความสำคัญที่แตกต่างกันออกไป ตามฐานะขององค์กรที่มีอำนาจบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ (นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 78) ดังนั้น จะสามารถจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทย ได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.4 แผนผังลำดับศักดิ์กฎหมายของไทย

ที่มา: ปรับจาก นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 100

### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในภาษาอังกฤษใช้ว่า “Constitution” ต่างจาก “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ซึ่งภาษาอังกฤษใช้ว่า “Constitutional Law” ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นชื่อเฉพาะของกฎหมายประเภทหนึ่ง อันเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบการปกครองและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนรับรองและส่งเสริมสิทธิของประชาชนทั้งประเทศ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายอื่นทุกฉบับ กฎหมายอื่นจึงจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ มิเช่นนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้เลย วิษณุ เครืองาม (2530, หน้า 47) อธิบายเพิ่มเติมว่า ในทางวิชาการจัดเอารัฐธรรมนูญไว้ในพวกกฎหมายมหาชน เพราะเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยสถานะและอำนาจของรัฐ ตลอดจนความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับเอกชนในฐานะที่รัฐเป็นผู้ปกครองหรือมีฐานะเหนือกว่าเอกชน

### 2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Organic Law” เพิ่งจะมีปรากฏในวงวิชาการกฎหมายของไทยเมื่อไม่นานมานี้เอง แม้ว่าจะมีการใช้นำมาใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1848 แล้วก็ตาม ทัชชมัย ฤกษ์สุด (2559, หน้า 79) อธิบายว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่อธิบายขยายความเพื่อประกอบเนื้อหาในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ ละเอียด ชัดเจน ตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายและกำหนด โดยถือว่ากฎหมายประเภทนี้มีลักษณะและหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา

การมีรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมานั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ความยุ่งยาก ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีบทบาทและหน้าที่ ในการเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเรื่องที่จะบัญญัติเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้นั้นก็ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐ หรืออำนาจหน้าที่องค์กรของรัฐเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็น “กฎหมายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ” เป็นอย่างมากด้วยเหตุว่าเป็น “กฎหมายที่ขยายเนื้อหา รายละเอียดของรัฐธรรมนูญ” นั่นเอง

ในประเทศไทย กฎหมายชนิดนี้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ และมีศักดิ์เดียวกันกับพระราชบัญญัติแต่มีวิธีการตราที่พิสดารกว่าพระราชบัญญัติ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่อธิบายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

### 3) พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย

พระราชบัญญัติ หรือที่ภาษาอังกฤษใช้ว่า “Act” นั้นเป็นกฎหมายชั้นรองลงมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นกฎหมายที่ถือได้ว่าคลอเคลอออกมาจากท้องของรัฐธรรมนูญโดยตรง องค์กรที่มีหน้าที่ตรากฎหมายสองประเภทนี้ได้แก่รัฐสภา และเนื่องจากในรัฐธรรมนูญฯ เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะปรากฏคำว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” อยู่ในหลายมาตรา นักวิชาการไทยจึงตีความเอาว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” กับ “ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป” แม้ว่าคำหลังจะไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญตาม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 133 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้ (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 20 คน และ (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน จะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบยังคงเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า (ตามมาตรา 145) เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (ตามมาตรา 146, 147 และ 148) และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายสืบไป

#### 4) พระราชกำหนด

พระราชกำหนด หรือ “Royal Ordinance” คือ กฎหมายพระมหากษัตริย์ตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ที่เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตราให้แก่ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้ใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 172 ได้กำหนดเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (2) ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ
- (3) ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (4) ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะปกป้องภัยพิบัติสาธารณะ

อนึ่ง ควรกล่าวด้วยว่า พระราชกำหนดนั้นเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ชั่วคราว เพราะการตราพระราชกำหนดเกิดขึ้นเมื่อคราวอยู่นอกสมัยประชุม และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ไม่มีอำนาจโดยในการตรากฎหมาย หากต้องการให้พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้เป็นถาวรแล้วต้องให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติ (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2559, หน้า 83) ดังนั้น พระราชกำหนดนั้นเมื่อมีการประกาศใช้แล้วคณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้ามิได้รับความเห็นชอบก็เป็นอันสิ้นสุดลง แต่ผลของการสิ้นสุดลงนี้ไม่กระทบกระเทือนบรรดาการที่ได้กระทำลงระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น

#### 5) พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกา หรือ “Royal Decree” เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนด ได้มีบทบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีถวาย

คำแนะนำพระมหาศรีย์ได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียด เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดแล้วแต่กรณี (นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 90) ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นหลักการย่อยของพระราชบัญญัติหรือของพระราชกำหนด เปรียบเสมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่อธิบายขยายความในรัฐธรรมนูญ

#### 6) กฎกระทรวง

กฎกระทรวง หรือ “Ministerial Regulation” เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร และไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา มีลักษณะคล้ายพระราชกฤษฎีกาเพราะศักดิ์ของผู้ตราต่างกัน

การออกกฎกระทรวงนั้น รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะบัญญัติกฎกระทรวงออกมา โดยมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งให้อำนาจไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐมนตรีผู้เสนอกฎกระทรวงจำเป็นต้องเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ได้ให้อำนาจไว้ (ทัชชมัย กฤษะสูต, 2559, หน้า 81)

เมื่อพระราชกฤษฎีกากับกฎกระทรวงมีความใกล้เคียงกันมาก ข้อที่พิจารณาให้เห็นถึงความแตกต่างกันว่าควรจะออกกฎหมายในรูปพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้น ขึ้นอยู่กับว่า เนื้อหาของกฎหมายที่ต้องการบัญญัตินั้นมีความสำคัญเพียงใด ซึ่งหากมีความสำคัญเป็นอย่างมากจะออกมาในรูปของพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้ามีความสำคัญน้อยกว่าก็ออกในรูปของกฎกระทรวง (ทัชชมัย กฤษะสูต, 2559, หน้า 81)

#### 7) ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวง หรือ “Ministerial Announce” เป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงเป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจนั้น โดยประกาศกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎกระทรวง แต่มีข้อแตกต่างคือ การออกประกาศกระทรวงนั้นรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงมีอำนาจออกเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก่อนเหมือนเช่นกฎกระทรวง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมนตรีมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะสามารถออกประกาศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากประกาศกระทรวงต้องออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ดังนั้น จึงไม่อาจออกประกาศกระทรวงที่เกินไปจากอำนาจของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจได้ อีกทั้ง ยังคงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

## 8) ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง

คือกฎหมายปลีกย่อยประเภทที่เป็นเรื่องเล็กน้อย ได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติราชการภายใน และการที่จะนำกฎหมายปลีกย่อยเหล่านี้ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องเป็นที่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากไม่มีการกำหนดไว้จะอยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจว่าจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือไม่

## 9) กฎขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

เป็นกฎหมายที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นตราขึ้นและใช้บังคับภายในเขตอำนาจของตน ได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เนื่องจากอำนาจในการตรากฎหมายประเภทนี้ได้รับมาจากพระราชบัญญัติโดยทั่วไป จึงถือว่ากฎขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติเพียงแต่ใช้บังคับภายในเขตใดเขตหนึ่งเป็นการทั่วไปเท่านั้น

(1) ข้อบัญญัติจังหวัด ได้แก่ กฎหมาย ซึ่งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดออกใช้ในเขตจังหวัดนั้น ๆ นอกจากเขตเทศบาล และเขตตำบลในกรณีที่จัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้เสนอให้ออกข้อบัญญัติจังหวัด คือผู้ว่า โดยมีสภาจังหวัดเป็นผู้พิจารณา และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งผู้ตราและผู้อนุมัติ

(2) เทศบัญญัติ คือ กฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติเทศบาล มีผลบังคับใช้เฉพาะในท้องถิ่นที่เทศบาลนั้นที่ออกเทศบัญญัติ เทศบัญญัติ เสนอโดยคณะเทศมนตรี พิจารณาโดยสภาเทศบาล ตราโดยนายกเทศมนตรี และอนุมัติโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) ข้อบังคับองค์กรบริหารส่วนตำบล คือ กฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อบังคับใช้ในเขตตำบลตามอำนาจหน้าที่ที่มีตามกฎหมาย เพื่อบริหารงานราชการในท้องถิ่นของตำบลนั้น

(4) ข้อบัญญัติเมืองพัทยา คือ กฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เพื่อบังคับใช้ในการบริหารเมืองพัทยา ซึ่งเสนอโดยนายกเมืองพัทยา สมาชิก หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกัน ข้อบัญญัติเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา

(5) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร คือ กฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อบริหารงานภายในเขตกรุงเทพมหานคร

#### 9.4 ประโยชน์ของการจัดลำดับศักดิ์กฎหมาย

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีความสำคัญต่อกระบวนการวิธีการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อตีความและการยกเลิกกฎหมาย เช่น หากกฎหมายฉบับใดมีลำดับชั้นของกฎหมายสูงกว่ากฎหมายฉบับอื่นที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายสูงกว่านั้นมิได้ และอาจถูกยกเลิกไปโดยปริยายประเภทของกฎหมายแยกออกจากกันเป็นสองระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายก็เพื่อประโยชน์ในการเริ่มต้นจัดทำร่างกฎหมายว่ากฎหมายประเภทนี้ระดับใดเป็นผู้จัดทำร่างเพื่อตราและประกาศใช้บังคับ นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ใช้กฎหมายทราบลำดับชั้นของกฎหมายที่ใช้อยู่ว่าประเภทใด หรือฉบับใดมีศักดิ์และความสำคัญสูงกว่ากัน สามารถพิจารณตรากฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิกฉบับเดิมได้ตามศักดิ์ของกฎหมาย รวมทั้งกรณีมีปัญหาในการวินิจฉัยและตีความกฎหมาย โดยยึดหลักว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นต้องให้กฎหมายที่มีศักดิ์ระดับเดียวกันหรือสูงกว่ามาแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก จึงจะมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย กระบวนการออกกฎหมายพบว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่สำคัญคือ การบริหารเพื่อความผาสุกของประชาชนด้วยการจัดบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันรัฐยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการสร้างสมดุล (Balance) ในความต้องการของประชาชน โดยมีเครื่องมือคือ กฎหมาย (Law) ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องออกกฎหมาย เพื่อควบคุมคน สังคม หรือควบคุมความต้องการของปัจเจกชนให้ใช้สิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่รบกวนผู้อื่น แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายที่ออกมาจะต้องสร้างภาระต่อประชาชนน้อยที่สุด (ปกรณ นิลประพันธ์, 2548, หน้า 4)

จากหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะซึ่งจะต้องกระทำในทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นเมืองหรือชนบท เมื่อพิจารณาพื้นที่เมืองพบว่าผลจากกระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) ทำให้ชุมชนเมืองเป็นแหล่งรวมของประชากรจำนวนมากจึงย่อมมากด้วยปัญหา ดังนั้นรัฐต้องหาเครื่องมือในการจัดระบบให้ชุมชนอยู่อย่างมีความสุข นั่นคือการใช้การผังเมือง (City Planning) มุ่งควบคุมการใช้ที่ดินให้เหมาะสม สำหรับสภาพบังคับจะออกกฎกระทรวงผังเมืองรวม ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารภายใต้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ภารกิจดังกล่าวกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มุ่งเน้นวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ชุมชนสำคัญที่เป็นศูนย์กลางหลักและศูนย์กลางรองในจังหวัด แต่เนื่องจากสภาพชุมชนมีการเติบโตมากขึ้น จากเดิมที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ตัวจังหวัดต่อมาได้กระจายตัวไปตามเทศบาลต่าง ๆ ที่ยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงผังเมืองรวม อีกทั้งผู้ประกอบการได้อาศัยช่องว่างของกฎหมายด้วยการไปประกอบการในบริเวณที่ไม่มีกฎกระทรวงผังเมืองรวมใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาในการกระจายตัวของโรงงานหรือกิจการที่มีปัญหาต่อประชาชน

### 1) หลักคิดทางกฎหมายมหาชนเพื่อการควบคุมการออกกฎหมาย

แนวคิดของกฎหมายมหาชนตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ โดยผู้ใช้อำนาจต้องการกำจัดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งจะต้องใช้อำนาจอย่างเหมาะสม โดยมีกรอบ 3 ประการ คือ ประการแรกต้องมีความเหมาะสม ประการที่สองต้องมีความจำเป็นและต้องมีสมดุล ประการสุดท้ายไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินควร

### 2) การพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Regulatory Checklist)

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

#### (1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

ในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง ต้องมีการตรวจสอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจไว้ในประการแรก เพราะเป็นการกำหนดทิศทางและการวางกรอบแนวทางในการแก้ไข ปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้มุ่งประสงค์ไว้

ในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย นอกจากจะต้องมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังจะต้องมีความชัดเจนด้วยเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

#### (2) ผู้ทำภารกิจ

สิ่งสำคัญลำดับต่อไปที่ต้องพิจารณา คือใครเป็นผู้ทำภารกิจนั้น รัฐ เอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องวิเคราะห์ถึงต้นทุนในการทำภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จ ประโยชน์หรือความคล่องตัวที่ประชาชนจะได้รับเมื่อเทียบกับการที่รัฐเป็นผู้ทำภารกิจนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อนำมาประมวลให้เกิดความชัดเจนว่าระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนแล้ว บุคคลใดมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำภารกิจนั้นมากที่สุด

### (3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

เพราะเราต้องคำนึงว่ายังมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดมากขึ้นเท่านั้น ประกอบกับการดำเนินการให้บรรลุผลแห่งภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในวันนั้นไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องอาศัยการมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ เพราะว่ายังมีวิธีการอื่น ๆ อีกที่สามารถทำให้ภารกิจที่กำหนดไว้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ได้เช่นกัน เช่น การอาศัยอำนาจทางการบริหารราชการทั่วไป (non-regulatory policy) ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในการทำภารกิจนั้น

### (4) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

เป็นผลจากแนวคิดที่ว่าเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้สำหรับกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วก็ไม่ควรที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นกำหนดถึงกรณีนั้นไว้ซ้ำอีก เพราะการซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมายนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดภาวะการฉีกกฎหมายเพื่อ (Inflation of Law) ยังสร้างภาระให้แก่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามในสิ่งเดียวกันอีกด้วย ซึ่งจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่สุจริตใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบได้อีกหนทางหนึ่ง

### (5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

เป็นการพิจารณาแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ กฎหมายต้องอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม และอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เป็นการสร้างภาระหน้าที่หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากจนเกินความจำเป็น

ซึ่งก็คือ การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับทั้งหมด (cost and benefit) ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐศาสตร์หรือด้านสังคม ซึ่งความคุ้มค่าในด้านเศรษฐศาสตร์ก็คือเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการดังกล่าวเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้ว ภารกิจนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมสูงสุด ในขณะที่มีต้นทุนในการดำเนินการดังกล่าวต่ำสุด ในขณะที่ความคุ้มค่าในด้านสังคมก็คือความสำเร็จของภารกิจในการแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นเมื่อเทียบกับภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน รวมถึงสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัด ความสำเร็จของภารกิจบรรลุผลมากที่สุด โดยที่ในการดำเนินการนั้นเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

### (6) ความพร้อมของรัฐ

หน่วยงานฝ่ายปกครอง ที่เสนอให้มีกฎหมายต้องทำการประเมินศักยภาพของตนเอง ทั้งในด้านบุคลากร (จำนวนและขีดความสามารถ) และงบประมาณ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะมีขึ้นใหม่จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีความพร้อมแล้วการทำภารกิจที่กำหนดไว้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ย่อมเป็นการยาก



## (7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ต้องตรวจสอบถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำภารกิจนั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การทำงานระหว่างภาครัฐมีความซ้ำซ้อน และสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่พยายามลดและรวมหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเรื่องใกล้เคียงกันไว้ในที่เดียวกัน

## (8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

พิจารณาถึงแนววิธีการทำงานและระบบการตรวจสอบการทำงานตามที่ได้กำหนดสำหรับการตรวจสอบการทำงานก็เช่นกัน ผู้เสนอต้องพิจารณากำหนดแนวทางที่จะให้มีการตรวจสอบการทำงานของตนได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคานอำนาจ (Check and balance) ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส (Transparency) ตามแนวทางแห่งธรรมาภิบาล

## (9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ต้องพิจารณากำหนดกรอบหรือมาตรการในการตรากฎหมายอนุบัญญัติไว้ด้วย เพื่อป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นการเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควร ซึ่งแนวทางนี้มีความจำเป็นยิ่งนัก เนื่องจากฝ่ายปกครองมักจะใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎหมายที่เป็นการขยายอำนาจของตนมากขึ้น

## (10) การรับฟังความคิดเห็น

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางกฎหมาย คือการสร้างการยอมรับแก่บุคคลส่วนใหญ่ และนำไปปฏิบัติด้วยความสมัครใจ คือการทำให้กฎหมายนั้นได้รับการพัฒนาหรือจัดทำขึ้นอย่างเปิดเผยและโปร่งใส (Transparent) โดยมีกระบวนการหรือขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น ได้แสดงความคิดเห็นของตน ซึ่งปัจจุบันประเด็นนี้หน่วยงานทางปกครองจะออกกฎหมายต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด เนื่องจากมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การควบคุมการใช้ที่ดินต้องออกเป็นกฎหมายเพื่อความเป็นระเบียบของบ้านเมือง การผังเมือง (City planning) เป็นมาตรการในการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง โดยเน้นด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ชุมชนที่ดียิ่งขึ้นทั้งด้านสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบและความสวยงามของเมือง นอกจากนี้งานด้านผังเมืองยังเป็นมาตรการหนึ่งที่เสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับผู้คนในชุมชน โดยมีการสร้างสมดุลในการบริหารจัดการให้มีการพัฒนาพื้นที่อย่างมีแบบแผน ทั้งนี้พบว่าการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ในการจัดทำผังเมือง

รวมจะมีการออกกฎกระทรวง ผังเมืองรวมเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะมีการออกเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

## 10. หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

### 10.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ โดยแยกออกเป็นผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

กฎหมายนี้กำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองและกำหนดประเภทการใช้ที่ดินขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) เพื่อให้ชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย (2) เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มี หรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม (3) เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม (4) เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และ (5) เพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

โดยผังเมืองนั้นต้องแสดงวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผัง แผนที่แสดงเขตของผังเมือง แผนที่ผังซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมือง ที่โล่ง ระบบคมนาคมหรือระบบสาธารณูปโภค โดยในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและกำหนดประเภทการใช้ที่ดินแล้ว บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองไม่ได้ ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำและปรับ (อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ, 2562, หน้า 106)

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พบว่าเมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองเองต้องได้รับอนุมัติ

จากคณะกรรมการผังเมืองก่อน ถ้าเขตแห่งผังเมืองรวมนั้นคาบเกี่ยวบริเวณหลายท้องที่คณะกรรมการผังเมืองจะสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวมและจะกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องที่ที่จะต้องจ่ายตามส่วนของตนก็ได้ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง ทั้งนี้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วางและจัดทำผังเมืองรวมโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมแล้ว ให้ส่งผังเมืองรวมให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณา ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้แจ้งพร้อมแสดงเหตุผลหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้เสนอคณะกรรมการผังเมือง พิจารณาความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง และเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้องไปพร้อมกันด้วย เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วจึงปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำ ผังเมืองรวมนั้น หากภายในกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึง กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และไม่ว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นด้วยกับคำร้องขอนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ ให้ดำเนินการผ่านกรมโยธาธิการและผังเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งยกคำร้องขอนั้น

หากเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นหรือมี

แต่คณะกรรมการผังเมืองได้ตั้งยกคำร้องขอนั้นหรือคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ได้จัดการให้เป็นไปตามนั้น แล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป

ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น หากฝ่าฝืนจะมีความผิดได้รับโทษทางอาญา ทั้งนี้ มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น และให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อกำหนดหลักเกณฑ์แล้วให้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบและเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้

ในด้านการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นหรือจะขอให้ กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ถ้าท้องที่ใดยังไม่มียกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อสำนักงานผังเมืองก็ได้ กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ส่งไปให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเองให้ปิดประกาศแสดงเขตที่ประมาณว่าจะจัดและจัดทำผังเมืองเฉพาะไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ

ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถานภายในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ นั้น ในการประกาศให้มีคำเชิญชวนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่น ให้เสนอความคิดเห็นตลอดจนความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดินในเขตที่ได้แสดงไว้ โดยทำเป็นหนังสือเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้วแต่กรณีภายใน สิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศ ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง อาจแจ้งให้ผู้มีหนังสือแสดงความคิดเห็นและความประสงค์มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกก็ได้ อีกทั้งจะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟัง ข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นๆ หรือจะกำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตาม ความเหมาะสมก็ได้

ถ้าเจ้าของ ผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นประสงค์จะ จัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา การสาธารณสุขหรือสาธารณูปการในเขตที่ ได้ปิดประกาศไว้ให้มีหนังสือแสดงความประสงค์พร้อมกับส่ง โครงการดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับหนังสือแสดงความประสงค์แล้วเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง จะให้ความเห็นชอบหรือปฏิเสธหรือสั่งการเป็นลายลักษณ์ อักษร ให้ผู้แสดงความประสงค์ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือแสดงความประสงค์ หากไม่เห็นด้วยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ จากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองจะให้ผู้แสดงความประสงค์ทำสัญญาว่าจะ จัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารตามที่ตกลงกันได้ ในกรณีที่ทำสัญญากับผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือ ที่ดินของผู้อื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมาย สัญญาที่ จะทำขึ้นกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้ประกอบด้วยแผนผังบริเวณอาคาร และรูปแบบอาคารที่จะขอก่อสร้างโดยละเอียด และให้คำนึงถึงระยะเวลาที่ได้ประกาศกำหนดไว้ กรณี ความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่ตรงกันและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นของ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาชี้ขาด เมื่อคณะกรรมการผังเมือง เห็นชอบกับผังเมืองเฉพาะแล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตรา พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้นต่อไป การแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม ถ้าคณะกรรมการ ผังเมืองเห็นชอบด้วยและการแก้ไขปรับปรุงนั้นไม่ก่อให้เกิดการเวนคืนที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์ อย่างอื่นขึ้นอีก ให้คณะกรรมการผังเมืองรายงานรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุง ผังเมืองเฉพาะ

ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหรือในกฎกระทรวง หากฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญา

ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้มีคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นคณะหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดการรื้อ ย้าย ดัดแปลงอาคารหรือการกำหนดเงินค่าตอบแทนตามความเป็นธรรม ตลอดจนเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยปกติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการแต่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมืองแต่งตั้งให้องค์การหรือบรรษัทของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในท้องที่นั้นได้

### 10.2 พระราชบัญญัติการจตุรปูที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจตุรปูที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท

การจตุรปูที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นการดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจตุรปูที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชนและเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง (มาตรา 3 พระราชบัญญัติจตุรปูที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547)

### 10.3 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 โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องแก่การก่อสร้างหรือออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย, 2545, หน้า 8)

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

เจ้าพนักงาน และหน่วยงานรับผิดชอบ ตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น เจ้าพนักงาน (หรือพนักงานเจ้าหน้าที่) รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบปกติจะระบุไว้ในกฎหมาย อาจระบุให้หมายถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น 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

#### 10.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประเทศจะต้องจัดการเรื่องระเบียบการปกครอง การบริหารงานระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความสะดวกให้แก่ประชาชน จึงเป็นการกำหนดกฎหมายที่วางระเบียบการบริหารภายในประเทศ โดยวิธีการแบ่งอำนาจการบริหารงานตั้งแต่สูงสุดลงมาถึงระดับต่ำสุด เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของราชการผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

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

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

การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองโดยวิธีการยกฐานะท้องถิ่นหนึ่งขึ้นเป็นนิติบุคคลแล้วให้ท้องถิ่นนั้นดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้ามาบังคับบัญชาใด ๆ นอกจากคอยดูแลให้ท้องถิ่นนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ภายในขอบเขตของกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นเท่านั้น

กฎหมายการปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้ใช้รูปแบบการปกครอง ทั้งประเภทที่กล่าวมาแล้ว คือ ใช้ทั้งแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานของราชการ ให้มีประสิทธิภาพ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารในระดับต่าง ๆ 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 หรือมีความหมายว่าเป็นการรวมอำนาจในการสั่งการ การกำหนดนโยบายการวางแผน การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการสำคัญ ๆ ไว้ที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรม



### 10.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดกรอบทิศทาง และแนวทางการกระจายอำนาจที่ชัดเจน มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบรางวัล เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรับรอง การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

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

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ และการคลังท้องถิ่น ที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจนและการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็น การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ได้มีการกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 นอกจากนี้กำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ

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

#### 10.6 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535

การผังเมืองมีนโยบายและเป้าหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ซึ่งในระบบเสรีประชาธิปไตยถือว่า การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้ซึ่งดำรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้น ดังนั้นการที่รัฐจะเข้าควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือการที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นมา เพื่อใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ จึงต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจรัฐไว้ให้สามารถดำเนินการได้ การเวนคืนที่ดินเป็นวิธีพัฒนาที่ดินโดยภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการ โดยบังคับซื้อ ที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามราคาตลาด ราคาประเมิน เพื่อนำมาพัฒนา สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ แม้ว่าภาครัฐจะมีอำนาจทางกฎหมาย ในการดำเนินการเวนคืนที่ดิน โดยอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และประกาศ ร.ศ.ช. ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2534) แต่ในทางปฏิบัติจะเลือกใช้วิธีเฉพาะกรณีที่เหมาะสมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างทาง พิเศษของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สถาปนาผู้แทนราษฎรได้ตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกมาใช้บังคับเป็นฉบับแรก โดยกำหนด หลักการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็น ไปเพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั่วไป เพื่อรัฐบาลจะ ได้นำที่ดินที่เวนคืนนั้นไปดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ โดยราษฎรมีสิทธิรับเงินค่าทำ

ขวัญเป็นการชดเชยที่ดินที่ต้องเวนคืนแก่รัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายกำหนดหลักการไว้เป็นที่แน่นอนตายตัวเช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่า รัฐบาลจะไม่บังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จากราษฎรไปโดยอำเภอใจ อย่างน้อยจะต้องเอาไปเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ และราษฎรยังมีสิทธิได้รับค่าทำขวัญกลับมาเป็นการทดแทนไม่ได้สูญเสียที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไปโดยมิได้สิ่งใดตอบแทนกลับคืนมาเลย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2480 และปี พ.ศ. 2495 รวม 2 ครั้ง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวโดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรวม 16 ฉบับ จะมีรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับ ที่ได้บัญญัติรับรองหลักประกันแก่ราษฎรในการเวนคืนไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492) ฉบับที่ 5 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เอาไว้ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย” อันเป็นการยอมรับหลักการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้จนถึงฉบับปัจจุบัน แม้ว่าจะใช้ถ้อยคำที่มีสาระแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็ยังยึดถือหลักการเดียวกัน คือจะเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรได้เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์เท่านั้น

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 หรือ

การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” และความในวรรคสองได้บัญญัติต่อไปว่า “ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่น โดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้” ต่อมาในปี 2534 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยประกาศฉบับนี้กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือวางทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยระเบียบฉบับนี้กำหนดกระบวนการนำเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้กับผู้ถูกเวนคืนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน เพื่อทดแทนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการพิเศษต่าง ๆ จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เอาไว้แล้ว อย่างกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง จะมีพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้เป็นการเฉพาะ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ จะมีประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ยังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการสาธารณูปโภคตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ อีกมากมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการนั้น ๆ ไว้ โดยเฉพาะแล้ว เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

แม้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการพิเศษเหล่านั้นจะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม กฎหมายเหล่านั้นก็ยังคงจะโยกให้มาใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในกรณีที่กฎหมายนั้น ๆ มิได้บัญญัติถึงวิธีการเวนคืนเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะนำวิธีปฏิบัติมาใช้แล้ว ยังจะนำบทลงโทษมาใช้ได้ด้วย หากกฎหมายเหล่านั้นมิได้บัญญัติถึงวิธีการปฏิบัติและบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเป็นกฎหมายแม่บทหลัก ที่สำคัญอันยิ่งยวดต่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจำเป็นจะต้องศึกษาถึงกระบวนการ

หรือขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายนี้ให้เข้าใจในรายละเอียดอย่างถ่องแท้ อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการกฎหมายนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อไป

### 10.7 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

พ.ศ. 2504

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการคุ้มครองดูแลรักษา การบูรณะและการซ่อมแซม โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ โดยมีหลักการด้วยการมีมาตรการทางการควบคุมอาคาร ซึ่งปรากฏความในมาตรา 7 ทวิ มาตรา 9-11

มาตรา 7 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

มาตรา 9 โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว และเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ชำรุด หักพังหรือเสียหายไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานนั้น แจ้งการชำรุด หักพังหรือเสียหายเป็นหนังสือไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เกิดชำรุด หักพังหรือเสียหายนั้น

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

มาตรา 11 โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ ทำการซ่อมแซมหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการบูรณะหรือรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบก่อน

## 11. ระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองต่างประเทศ

### 11.1 กรณีศึกษาสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

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

### 1) ระดับของผังเมืองและผู้จัดทำผังเมือง

ระดับท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้ว The Town and Country Planning Act, 1990 (พ.ศ. 2533) ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมือง (ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “แผนผังการพัฒนา” หรือ Development Plans) ได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) อนุมัติ เว้นแต่รัฐมนตรีจะใช้ อำนาจแทรกแซง โดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน (เรียกว่า อำนาจ 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 มีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในรูปของ Country โดยมี Country Council เป็นสภาท้องถิ่น และระดับล่าง มีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในรูปของ District โดยมี District Council เป็นสภาท้องถิ่น

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

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

ระดับประเทศและภูมิภาคแม้กฎหมายให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำผังเมืองและประกาศใช้บังคับผังเมืองได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลาง (Central Government) อนุมัติ แต่รัฐบาลกลางก็ยังควบคุมการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภาคอยู่ โดยการจำกัดทำแนวทางนโยบายการพัฒนาประเทศ (Planning Policy Guidance Notes – เรียกย่อว่า PPG) ซึ่งเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ และแนวทางการพัฒนาภูมิภาค (Regional Planning Guidance Note – เรียกย่อว่า 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 การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการ

ปฏิบัติผังเมือง รวมทั้งการกำหนดแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆสำหรับทุกท้องถิ่นคือปฏิบัติร่วมกัน คือ 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 แม้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำแผนได้เองโดยไม่ต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) เห็นชอบเสียก่อน แต่กฎหมายก็ให้อำนาจราชการส่วนกลางเข้าแทรกแซงได้ โดยกำหนดว่าเมื่อท้องถิ่นจัดทำแผนเสร็จแล้วท้องถิ่นต้องจัดส่งแผนนั้นไปให้รัฐมนตรีฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ นับตั้งแต่วันที่ได้อัดส่งแผนให้รัฐมนตรีจนถึงเวลาก่อนที่ท้องถิ่นจะตัดสินใจลงมติรับแผน (Adopt) รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นยื่นแผนให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ (Call-in power) หรือให้สั่งให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอในแผน

## 11.2 กรณีศึกษาสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งอยู่ในทวีปยุโรปซึ่งมีการพัฒนาการสร้างบ้านเมืองอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคโรมันเรื่องอำนาจ แนวความคิดในการสร้างเมืองในสมัยนั้น เป็นการวางแผนผังเมืองแบบตาราง (Grid) ร่องรอยของเมืองโรมันโบราณยังปรากฏให้เห็นอยู่ในย่านเมืองเก่าหลายเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เช่น ที่เมืองรูว็อง (Rouen) บอร์โดซ์ (Bordeaux) และเมทซ์ (Metz) เป็นต้น ต่อมาในยุคกลาง (Middle age) ประมาณคริสต์ศตวรรษ 10-16 มีการต่อสู้ทำสงคราม ระหว่างเมือง ดังนั้นเมืองต่าง ๆ จึงวางผังเมืองเพื่อป้องกันตนเอง โดยมีกำแพงที่แข็งแรงล้อมรอบ มีการปลูกสร้างบ้านเรือนอย่างหนาแน่นภายในกำแพง ในยุคนี้ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบ พื้นฐานของการอยู่ร่วมกันภายในกำแพงเมือง โดยมีหลักของการแบ่งสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม มีการกำหนดพื้นที่ของความเป็นส่วนตัว และสาธารณะอย่างชัดเจน ในปี ค.ศ. 1604 ได้มีการประกาศใช้กฎระดับชาติเป็นครั้งแรกในสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าด้วยเรื่องของการวางแนวอาคารเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนและอาคาร

เป็นการวางรากฐานของแนวความคิดเบื้องต้นของการผังเมือง คือการบริหารจัดการกับที่ว่างภายในเมือง และการสร้างสุนทรียภาพให้กับเมือง ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) เป็นยุคที่เกิดขึ้นจากการรวมประเทศต่าง ๆ ให้เป็นปึกแผ่น ประเทศผ่านพ้นจากภาวะสงคราม และเร่งสร้างความยิ่งใหญ่ของตนเองผ่านทางศิลปะและมีเมืองหลายเมืองที่สร้างขึ้นอย่างวิจิตรพิสดารทางศิลปะ สถาปัตยกรรมและการวางผังเมือง เช่น เมืองแวร์ซายส์ (Versailles) เมื่อยุคต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 20 ผลจากสงครามโลกที่ 1 ทำให้เมืองในยุโรปหยุดการขยายตัวและหันมาให้ความสำคัญการสัญจรสาธารณะ มีการพัฒนาการขนส่งทางรถยนต์เป็นยุคสมัยที่มีการค้นพบเทคนิคการก่อสร้างแบบใหม่ คือ คอนกรีตเสริมเหล็ก ทำให้แนวคิดในการสร้างสถาปัตยกรรมและเมืองเปลี่ยนไป ใน ค.ศ. 1943 เกิดโครงการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แผนพัฒนาเมืองใน ค.ศ. 1958 ได้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยขึ้นมากมายในแทบทุกเมืองใหญ่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยใช้การก่อสร้างแบบรวดเร็วและราคาถูกลงเน้นใช้งานเป็นหลัก

ในปี ค.ศ. 1967 มีการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่เมือง (Schema directeur d'aménagement urbain-SSAU) และผังการครอบครองพื้นที่ (Place d'occupation des sols-POS) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการพัฒนาในช่วง 30 ปี หลังเกิดกลุ่มโครงการที่พักอาศัย ราคาถูกชานเมือง ทำให้เกิดการพัฒนอสัณฐานภูมิทัศน์เป็นไปอย่างก้าวกระโดด มีอุปทานเกินกว่าอุปสงค์ เศรษฐกิจและจำนวนประชากรไม่ได้ตอบรับกับจำนวนโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นประชาชนปี ค.ศ. 1983 มีการใช้รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยรัฐมีอำนาจในผังเมืองให้กับท้องถิ่น เพื่อดูแลจัดการบริหารกับพื้นที่ปกครองของตนเอง ในช่วงศตวรรษ 1990 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเมือง มีการแข่งขันระหว่างใจกลางเมืองและชานเมือง มีเอกลักษณ์ ความสวยงาม และรูปแบบสถาปัตยกรรมดั้งเดิม ผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ผ่านมาทำให้รัฐและท้องถิ่นตระหนักว่าการแก้ไขเมืองสามารถ แก้ไขได้เฉพาะเขตย่านเท่านั้น รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่าการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นวางผังเมืองด้วยตนเองกลับไม่สามารถควบคุมทิศทางการพัฒนาให้เป็นในแนวทางเดียวกันได้ เนื่องจากการขาดแนวความคิดหลักและเป้าหมายในการพัฒนาเมืองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงเกิดกฎหมายใหม่ขึ้น ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2000 ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูเมือง ซึ่งเน้นจุดมุ่งหมายเดียวกันทั้งประเทศและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ธงชัย โรจนนกันต์, 2558, หน้า 3)

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



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.

นอกจากนี้ในการอนุรักษ์เมืองเก่าขึ้นตามประมวลกฎหมายผังเมืองได้กำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อคุ้มครองย่านเมืองเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ (อติศักดิ์ น้อยสุวรรณ, 2562, หน้า 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 (อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ, 2562 , หน้า 5-39) 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 ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปรับปรุงระบบการผังเมือง โดยยังคงมีประมวลกฎหมายผังเมือง Code de l'urbanisme 2003 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลัก

ในการดำเนินการด้านการผังเมือง โดยมีผังเมืองในหลายระดับ อาทิ ผังความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) ผังยุทธศาสตร์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ (DTA) ผังการครอบครองพื้นที่ (POS) ผังเมืองในระดับท้องถิ่น (PLU) ซึ่งถือว่าเป็นผังเมืองที่สำคัญมากเพราะมีการกำหนดรายละเอียดการใช้ที่ดินของผังในระดับรายละเอียดที่ดิน ส่วนโครงการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ จะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นเครื่องมือทั้งการพัฒนาในพื้นที่เศรษฐกิจ การอนุรักษ์อาคารเก่า การอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติ (อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ, 2562, หน้า 59-62)

### 11.3 กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมาย City Planning Law, 1968 (พ.ศ. 2511) มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาเมืองเติบโตแบบไร้ทิศทางด้วยการกำหนดพื้นที่ไว้ 2 เขต คือ พื้นที่เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมือง (Urbanization Promotion Area) และพื้นที่ควบคุมการพัฒนาเมือง (Urbanization Control Area) นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เห็นความสำคัญของเมืองประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อประวัติของประชาชาติญี่ปุ่น จึงได้ออกกฎหมาย “อนุรักษ์พิเศษผังเมือง” เพื่อใช้กับเมืองประวัติศาสตร์ 3 เมือง ได้แก่ มาจิเอะ เกียวโตและนารา (ดวงจันทร์ อภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมืองและไพสิฐ พานิชกุล, 2541, หน้า 3-1/15)

ในการทำผังเมืองของการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมโบราณของประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้วิจัยศึกษาจากผังเมืองเกียวโตและนารา เนื่องจากเกียวโตและนาราเป็นเมืองเก่าที่มีอายุกว่า 1,200 ปี ทำให้มีสถาปัตยกรรมโบราณกระจายปะปนกันไปในส่วนต่าง ๆ ของเมืองเป็นจำนวนมาก เทศบาลนครเกียวโตจึงได้แบ่งเขตของเมือง โดยใช้คำว่าสร้างเมือง (City Structure) โดยอาศัยอายุความเก่าแก่ของสถาปัตยกรรมเป็นตัวแบ่งแยก (ดวงจันทร์ อภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, 2541, หน้า 4-1/20)

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดโครงสร้างของผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องหรือเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับจัดทำผังเมือง เนื่องจากสภาพเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง ในขณะนั้นได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับนอกเหนือจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง ค.ศ. 1968 ยังมีกฎหมายการฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 1969 กฎหมายควบคุมอาคาร ค.ศ. 1970 ทั้งนี้การปรับปรุงการจัดทำผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นเป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมแบบซ้อนทับ (Overlay Control) ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายผังเมือง ฉบับนี้มีองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้ (นางสาว จุฑารัตน์ โชติเวทย์ศิลป์, 2560, หน้า 23)

(1) การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง โดยกำหนดพื้นที่สำหรับวางผังเมือง แบ่งออกเป็นพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมือง (Urbanization Promotion Area; UPA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่มีความ

เป็นเมืองและพื้นที่ที่คาดว่าจะพัฒนาเป็นเมืองในช่วงเวลา 10 ปี และพื้นที่ที่ควบคุมการพัฒนาเมือง (Urbanization Control Area; UCA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่ควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่ที่เก็บรักษาไว้เพื่อการพัฒนาในอนาคต

(2) ย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zone) โดยมีการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นจาก 4 ประเภท เป็น 8 ประเภท และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น 12 ประเภท ในปี ค.ศ. 1992 ประกอบด้วย

1) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย

- Category I exclusively low-rise residential zone
- Category II exclusively low-rise residential zone
- Category I mid/high-rise oriented residential zone
- Category II mid/high-rise oriented Residential zone
- Category I residential zone
- Category II residential zone
- Quasi-residential zone

2) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม

- Neighborhood commercial zone
- Commercial zone

3) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม

- Quasi-industrial zone
- Industrial zone
- Exclusively industrial zone

(3) เขตการควบคุมเพิ่มเติม (Other zones and districts) เป็นการกำหนดย่าน การควบคุมเพิ่มเติมจากการย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐาน 12 ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น ข้อกำหนดในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐานจะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ แต่ในเขตการควบคุมเพิ่มเติม สามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยการออกเทศบัญญัติ เขตการควบคุมเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ใน City Planning Act, 1968

(4) ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (District Plans) เป็นเครื่องมือในการควบคุมเพิ่มเติมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะครอบคลุมรายละเอียดมากกว่า โดยไม่จำกัดเพียงการควบคุมอัตราส่วนอาคารปกคลุมดิน อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน ระยะถอยร่น เท่านั้น แต่ลงถึงรายละเอียดโดยเฉพาะ

เช่น ลักษณะทางสถาปัตยกรรม รูปแบบรั้ว ขนาดและรูปแบบของถนน ตลอดจนสาธารณูปการอื่น ๆ ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ วิสัยทัศน์ของเมืองในอนาคต (policy direction) และ กฎข้อบังคับในรูปแบบของผังการปรับปรุงพื้นที่ (district improvement plan) โดยผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะนี้จะแสดงถึงเอกลักษณ์และสะท้อนถึงมุมมองและวิสัยทัศน์ของชุมชน

ตามกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมาย City Planning Law, 1968 (พ.ศ. 2511) กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนสามารถพิจารณาออกข้อบังคับชุมชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมอันดีของชุมชนได้ โดยที่เทศบาลของเมืองนั้น ๆ รับผิดชอบและรับรอง จึงทำให้ประชาชนสามารถดูแลสิ่งแวดล้อมที่ศรัทธาโดยรอบเมืองได้ในทิศทางที่ตนต้องการ นอกจากนี้ ชุมชนยังสามารถปฏิเสธโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อทางลบแก่ชุมชนตัวเองได้ด้วย

## 12. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 12.1 ความจำเป็นที่ต้องมีผังเมืองเฉพาะ

ผลจากการที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่แนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างความน่าอยู่ให้กับเมืองได้ ซึ่งมีรายงานวิจัยหลายเรื่องได้ชี้ว่าเป็นผลจากการไม่มีการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและการจัดระเบียบของเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 12) นอกจากนี้การพัฒนาตามผังเมืองเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งพบในรายงานการศึกษาเรื่องการผังเมืองโดยของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมืองแห่งวุฒิสภา ซึ่งเสนอเมื่อ พ.ศ. 2557 ได้ชี้ว่าการไม่มีผังเมืองเฉพาะซึ่งมีความละเอียดทำให้เมืองขาดการดำเนินการโครงการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

นอกจากนั้น ปริญญา จิตรกรนทีกิจ (2537) ได้กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหากฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมว่าการที่ผังเมืองไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนส่วนหนึ่งเป็นผลจากการไม่มีการปฏิบัติตามให้เกิดเป็นรูปธรรม จึงเห็นควรให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้เกิดการพัฒนาตามผังเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการผังเมืองประกอบกับเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กฎหมายผังเมืองจะต้องเป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาที่แท้จริง จำเป็นต้องกำหนดกรอบนโยบายของกฎหมายผังเมืองให้เป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาที่ท้องถิ่นและหน่วยราชการต้องถือปฏิบัติตามด้วย

### 12.2 ปัญหาในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การที่มีผังเมืองเฉพาะจะต้องมีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น ได้สร้างปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นเรื่องยาก (กรมโยธาธิการ

และผังเมือง, 2549, หน้า 10) นอกจากนี้ยังมีผลงานวิจัยของ ขนิษฐา เทียบจรรย์วัฒน์ (2553) เรื่อง การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ และรายงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2549) เรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย ได้กล่าวถึงปัญหาของการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะและมีบ่งชี้ปัญหาขององค์ประกอบของผังที่มีรายละเอียดมาก รวมทั้งขั้นตอนซับซ้อน รวมทั้งการต่อต้านจากกลุ่มผู้เสียประโยชน์ในพื้นที่

### 12.3 ลำดับศักดิ์ในการนำกฎหมายลำดับรองมาใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

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

นอกจากนี้ยังมีผลงานวิจัยของ ขนิษฐา เทียบจรรย์วัฒน์ (2553) เรื่อง การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ และรายงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2549) เรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย ได้เสนอแนวทางในการให้ท้องถิ่นสามารถออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

รวมทั้งงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2547) เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบ กล่าวถึงการให้มีกฎหมายลำดับรองเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการ สามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะได้รวดเร็วมากขึ้น

### 12.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการผังเมืองของประเทศไทย

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

การผังเมืองในประเทศไทยยังมีระบบการวางผังที่ขาดการพัฒนาในเชิงรุก นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมืองเริ่มใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2518 ทั้งที่การผังเมืองในหลายประเทศพัฒนาไปไกลมาก ทำให้ระบบการทำงานไม่ค่อยได้ผล และระบบการวางผังเมือง ต้องได้รับการสนับสนุนจากระบบ

กฎหมาย แต่ระบบกฎหมายในประเทศไทยแตกต่างและตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงกับระบบการผังเมืองที่เป็นสากลใช้บังคับในหลายประเทศตัวอย่างสำคัญได้แก่กฎหมายไทยต้องตีความ และใช้เวลานานมาก เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคกับงานผังเมืองในขณะที่การออกแบบระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการมักมีข้อขัดแย้ง และไม่ตอบรับกับงานผังเมืองโดยมีสาเหตุมาจากระบบบริหารจัดการ ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารต่างกระทรวงต่างกรม (ธงชัย โรจนกันนท์, 2558)

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

อุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมืองของประเทศ พบว่าระบบการผังเมืองเพื่อการแก้ไข และป้องกันปัญหาการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคตมีอุปสรรคที่สำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านนโยบายของรัฐ การผังเมืองยังคงมีบทบาทในการดำเนินนโยบายของรัฐอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากการผังเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นแต่เพียงการวางผังเมืองรวม และการควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น จึงยังไม่ครอบคลุมขอบเขตของผังเมืองรวมในสาระสำคัญของการประสานการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การที่ได้ละเลยการวางและการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ย่อมเป็นผลให้การผังเมืองของประเทศไทยขาดโครงการดำเนินการเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์ฟื้นฟูเมืองที่สามารถสนองตอบต่อนโยบายของรัฐเพื่อการนั้น ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้การดำเนินการทางผังเมืองยังมุ่งเน้นแต่การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อผลต่อการควบคุม โดยไม่ได้คำนึงถึงการใช้มาตรการจูงใจเพื่อผลต่อการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา จึงทำให้การดำเนินการทางผังเมืองไม่ประสบผลสำเร็จและไม่ได้รับการตอบรับอย่างดีจากสังคม

ด้านกฎหมาย การดำเนินการด้านผังเมืองของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เฉพาะในส่วนของ การวางและการใช้บังคับผังเมืองรวมเท่านั้น การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างละเลยการวางและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ จึงเป็นผลให้กฎหมายผังเมืองฉบับดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์



ด้านกลไกการนำส่งไปสู่การปฏิบัติ องค์กรท้องถิ่นได้จัดทำแผนพัฒนาที่ประกอบด้วยโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการโดยปราศจากการพิจารณาโดยอาศัยผังเมืองรวมเป็นพื้นฐาน จึงเป็นเหตุให้การควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน และการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องซึ่งกันและกัน

ด้านองค์การบริหารจัดการ การขาดบุคลากรด้านผังเมืองย่อมเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรท้องถิ่นไม่สามารถวางและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะได้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์พื้นที่ปศุบริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นหรือบรรษัทพัฒนาเมือง แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณขององค์กรท้องถิ่นโดยทั่วไป ประกอบกับการที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งบรรษัทพัฒนาเมืองในประเทศไทย จึงยอมเป็นอุปสรรคสำคัญหากได้มีการวางและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเพื่อให้การผังเมืองมีผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

สำหรับทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคต ควรมีการแก้ไขอุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมือง ย่อมมีความจำเป็นที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะกำหนดทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคตว่ารัฐบาล ควรให้ความสำคัญแก่การผังเมือง ซึ่งครอบคลุมการวางผังกายภาพทุกระดับเพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันแนวนโยบายของรัฐบาลไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ด้านกรมโยธาธิการและผังเมือง กรุงเทพมหานครและจังหวัด ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมืองควรให้การสนับสนุนในทุกด้านแก่องค์กรท้องถิ่นทั้งในการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ นอกจากนี้สถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนด้านการผังเมืองควรเป็นแหล่งเผยแพร่ความรู้เพื่อให้สังคมได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมืองอย่างกว้างขวาง และควรเพิ่มจำนวนการผลิตนักผังเมืองเพื่อให้พอเพียงต่อความต้องการในการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรท้องถิ่นหรือให้ความร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการฝึกอบรมองค์กรท้องถิ่นในการวางผังเมือง นอกจากนี้สถาบันการศึกษาดังกล่าวควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านผังเมืองให้กว้างขวางและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยเฉพาะของประเทศไทย และทันต่อสภาวการณ์โดยรวมของโลก (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2551, หน้า 7)

## 12.5 งานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามผังเมือง

การวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวม ในประเด็นของปัญหาของการนำส่งไปปฏิบัติและเสนอแนะแนวคิดในการวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนไม่ได้กล่าวรวมถึงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าประเด็น

ปัญหาต่าง ๆ และข้อเสนอแนะที่มีในบทความนั้น ถ้ามองในภาพรวมของการวางผังเมืองโดยทั่วไปของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ไม่ว่าจะเป็นผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะก็จะมีปัญหาในการนำไปสู่การปฏิบัติที่คล้าย ๆ กัน เนื่องจากในปัจจุบันการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยที่มีเพียงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามผังเมืองรวมโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่ก็ยังมีได้ให้ความสำคัญต่อโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพให้เ็นไปตามผังเท่าที่ควร จึงยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติของโครงการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทั้งของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งปัญหาน่าจะมาจากสาเหตุเดียวกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่าบทความนี้จะสามารถบอกเป็นแนวคืดหลักๆ ของปัญหาและข้อเสนอแนะของการวางผังที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมได้

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

มาตรการทางตรง หมายถึง วิธีการที่รัฐซึ่งเป็นผู้วางผังและรับรองผัง 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 ส่วนข้อกำหนด เพื่อการควบคุมความหนาแน่นนั้นไม่เคยมีปรากฏ แต่ในทางปฏิบัติมักจะใช้กฎหมายท้องถิ่นควบคู่กันไป

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) หมายถึง การมีวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มที่จะเดินทางไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา สร้างความเข้าใจอันดีให้มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน แผนทีวางไว้ก็จะประสบความสำเร็จได้โดยไม่ต้องมีการใช้กฎหมายบังคับ เพราะทุกคนมีแรงบันดาลใจที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอยู่แล้ว

การมีข้อตกลงร่วมกัน (Commitment) การมีข้อตกลงร่วมกันนี้ จะต้องมีพื้นฐานมาจากการที่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและมีระบบของการหาข้อยุติที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

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

การควบคุม (Control) คือการที่รัฐ เข้ามาควบคุมทิศทางพัฒนาอย่างเต็มที่ โดยการใช้กฎหมาย แต่ประชาชนมักจะมีทัศนคติในทางลบต่ออิทธิพลในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมก็ยังมีจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ต้องการสงวนรักษาไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือพื้นที่อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ