





# รายงานการพิจารณาศึกษาการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา



คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา



ศ. เกียรติคุณเดชา บุณสมภพ  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ



ศ. กิตติคุณเดชา บุญคำ  
รองประธานคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่หนึ่ง



นายสุรจิต ชिरเวทย์  
รองประธานคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่สอง



รศ. ประเสริฐ ชิตพงศ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่สาม



นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง  
รองประธานคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่สี่



รศ. นริวรรณ จินตกานนท์  
รองประธานคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่ห้า



นายภราเดช พยัฆวิเชียร  
เลขาธิการคณะกรรมการวิสามัญฯ



นายชนพล พรหมแพทย  
รองเลขาธิการคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่หนึ่ง



นายวีระพันธุ์ ชินวัตร  
รองเลขาธิการคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่สอง



นางปองขวัญ ลาซุต  
รองเลขาธิการคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ คนที่สาม



นายสิงห์ชัย ทุ่งทอง  
โฆษกคณะกรรมการวิสามัญฯ



นายยุทธนา ยุพฤทธิ  
โฆษกคณะกรรมการวิสามัญฯ



นายประสาร มฤคพิทักษ์  
โฆษกคณะกรรมการวิสามัญฯ



รศ. ทัดนา บุญทอง  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ



ผศ. ทิวา ศุภจรรยา  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ



นายรัชทิน ศยามานนท์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ



นายบุญจง สนธิทิม  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ



ผศ. เจตกำจร พรหมโยธี  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ



นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์  
กรรมาธิการวิสามัญฯ



นายธีระ สุวรรณกุล  
กรรมาธิการวิสามัญฯ



นายปรเทพ สุจริตกุล  
กรรมาธิการวิสามัญฯ



พลโทพงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน  
กรรมาธิการวิสามัญฯ



นายวิชัย ไพโรสงบ  
กรรมาธิการวิสามัญฯ



หม่อมราชวงศ์วุฒิเลิศ เทวกุล  
กรรมาธิการวิสามัญฯ



นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์  
กรรมาธิการวิสามัญฯ



นายสุเมธ ศรีพงษ์  
กรรมการวิสามัญฯ



นางสุอำภา คชไกร  
กรรมการวิสามัญฯ



นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล  
กรรมการวิสามัญฯ



นายชลิต แก้วจินดา  
กรรมการวิสามัญฯ



รศ. ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล  
กรรมการวิสามัญฯ



รศ. อริยา อรุณินท์  
กรรมการวิสามัญฯ



ผศ. ดุษฎี ทายตะคุ  
กรรมการวิสามัญฯ



นายพิสุทธิ์ วิจารสรณ์  
กรรมการวิสามัญฯ



นางภรณ์ี สวัสดิรักษ์  
กรรมการวิสามัญฯ



นายบุญชัย โชควัฒนา  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ



นายนิคม ไวยรัชพานิช  
ประธานวุฒิสภา  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ



นายสมบูรณ์ งามลักษณะ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ



รศ. เอกรินทร์ อนุกุลยุทธธน  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ



รศ. อัจฉรา เตชสุทธิพิทักษ์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ



นางผาณิต พุนศิริวงศ์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
วิสามัญฯ



ผศ. ณพงค์ นพเกต  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ



ผศ. ศารทูล สันติวาสะ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ





(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๖๔-๕

ที่ สว (กมธ ๑) ๐๐๐๙/ร ๒๘

วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณาอนุมัติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ซึ่งศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุรณสมภพ เป็นผู้เสนอ แล้วลงมติตั้งกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ประกอบด้วย

- |  |  |
|--|--|
| ๑. นายขุนพล พรหมแพทย์                  | ๒. นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์              |
| ๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจตกำจร พรหมโยธี  | ๔. นายชลิต แก้วจินดา                   |
| ๕. รองศาสตราจารย์ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล | ๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดุขฎิ ทายตะคุ     |
| ๗. ศาสตราจารย์กิตติคุณเดชา บุญค้ำ      | ๘. ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุรณสมภพ |
| ๙. รองศาสตราจารย์ทัศนาศนา บุญทอง       | ๑๐. นายทิวา ศุภจรรยา                   |
| ๑๑. นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง         | ๑๒. นายธีระ สุวรรณกุล                  |
| ๑๓. รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์   | ๑๔. นายบุญจง สนธิทิม                   |
| ๑๕. นายประเทพ สุจริตกุล                | ๑๖. นายประวิทย์ จันทราประภาวัฒน์       |
| ๑๗. นายประสาร มฤคพิทักษ์               | ๑๘. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์     |
| ๑๙. นางปองขวัญ ลาชูส                   | ๒๐. พลโท พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน         |
| ๒๑. นายพิสุทธิ วิจารณ์                 | ๒๒. นายภราเดช พยัฆวิเชียร              |
| ๒๓. นางภรณ์ สวัสดิรักษ์                | ๒๔. นายยุทธนา ยุพฤทธิ์                 |
| ๒๕. นายรัชทิน ศยามานนท์                | ๒๖. นายวิชัย ไพรสงบ                    |
| ๒๗. นายวีระพันธุ์ ชินวัตร              | ๒๘. หม่อมราชวงศ์วุฒิเลิศ เทวกุล        |
| ๒๙. นายสิงห์ชัย หุ่นทอง                | ๓๐. นางสาวสมล สุตะวิริยะวัฒน์          |
| ๓๑. นายสุเมธ ศรีพงษ์                   | ๓๒. นายสุรจิต ชिरเวทย์                 |
| ๓๓. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย         | ๓๔. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล             |
| ๓๕. รองศาสตราจารย์อริยา อรุณินท์       |  |

อนึ่ง ...



**รายงานการพิจารณาศึกษา**  
**ของ**  
**คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา**

.....

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ซึ่งศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ เป็นผู้เสนอ แล้วลงมติตั้งกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘ โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาการศึกษาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน และมีการขอขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ออกไปอีก ๒ ครั้ง โดยเป็นการขอขยายเวลาในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาในการพิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาการศึกษาได้ตามที่เห็นสมควร แล้วแจ้งให้ที่ประชุมทราบต่อไป ในการนี้ ประธานวุฒิสภาได้พิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาการศึกษาเรื่องดังกล่าวออกไป โดยครั้งแรก ขอขยายเวลาการศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๕ และครั้งที่สอง ขอขยายเวลาการศึกษาออกไปอีก ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๗

บัดนี้ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองเสร็จแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๕ ดังนี้

๑. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีมติเลือกตำแหน่งต่างๆ ดังนี้
  - ๑.๑ ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ
  - ๑.๒ ศาสตราจารย์กิตติคุณเดชา บุญค้ำ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง
  - ๑.๓ นายสุรจิต ชिरเวทย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง
  - ๑.๔ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สาม
  - ๑.๕ นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สี่
  - ๑.๖ รองศาสตราจารย์นริวรรธม จินตกานนท์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่ห้า

(๒)

๑.๗ นายภราเดช พยัฆวิเชียร	เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๘ นายขุนพล พรหมแพทย์	รองเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง
๑.๙ นายวีระพันธุ์ ชินวัตร	รองเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง
๑.๑๐ นางปองขวัญ ลาซูล	รองเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สาม
๑.๑๑ นายประสาร มฤคพิทักษ์	โฆษกคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๒ นายสิงห์ชัย ทุ่งทอง	โฆษกคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๓ นายยุทธนา ยุพฤทธิ์	โฆษกคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๔ รองศาสตราจารย์ทัศนาว บุญทอง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๕ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๖ นายทิวา ศุภจรรยา	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๗ นายรัชทิน ศยามานนท์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๘ นายบุญจง สนธิทิม	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ
๑.๑๙ ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจตกำจร พรหมโยธี	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ

ต่อมา นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย และนายประวิทย์ จันทราประภาวัฒน์ ได้ขอลาออกจากความเป็นกรรมการวิสามัญฯ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้มีมติตั้งนายสุพจน์ เลียดประดม และนางสุอำภา คชไกร เป็นกรรมการวิสามัญฯ แทนตำแหน่งที่ว่างตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐๐ ต่อมานายสุพจน์ เลียดประดม ได้ขอลาออกจากความเป็นกรรมการวิสามัญฯ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕

๒. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษา การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ดังนี้

- ๒.๑ นายนิคม ไวยรัชพานิช
- ๒.๒ รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ อนุกุลยุทธธน
- ๒.๓ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศารทูล สันติवासะ
- ๒.๔ นางสาวลักษณ เตพละกุล
- ๒.๕ รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์
- ๒.๖ นางผาณิต พูนศิริวงศ์
- ๒.๗ นายณพงศ์ นพเกตุ
- ๒.๘ นายบุญชัย โชควัฒนา
- ๒.๙ นายสมบูรณ์ งามลักษณ

**๓. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ ดังนี้**

๓.๑	รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์	ประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๒	นายชลิต แก้วจินดา	รองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๓	ศาสตราจารย์ชัยยุทธ ชินณะราศรี	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๔	นายยุทธ ลิ้มปิติระ	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๕	รองศาสตราจารย์อรพิน เอี่ยมศิริ	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๖	นายพิภพ อิศรางกูร ณ อยุธยา	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๗	นายเกษม จันทจรุญพงษ์	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๘	นายวิชิต พัฒนโกศัย	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๙	นายครรชิต ศิริภักดี	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๓.๑๐	นายขุนพล พรหมแพทย์	อนุกรรมการวิสามัญฯ และเลขานุการฯ

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ**

๓.๑๑	นายวิชัย ไพรสงบ
๓.๑๒	นายประสาร มฤคพิทักษ์
๓.๑๓	นายพงษ์ศักดิ์ เหมะประสิทธิ์
๓.๑๔	รองศาสตราจารย์ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล
๓.๑๕	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศารทูล สันติवासะ
๓.๑๖	นายภัทร ลิ้มปิติระ
๓.๑๗	นายสุเมธ ศรีพงษ์
๓.๑๘	นางประภาพรณ จันทร์นวล

**๔. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง ดังนี้**

๔.๑	นายรัชทิน ศยามานนท์	ประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ
๔.๒	รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์	รองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง
๔.๓	นายวิชัย ไพรสงบ	รองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง
๔.๔	รองศาสตราจารย์ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๔.๕	นายทิวา ศุภจรรยา	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๔.๖	นางปองขวัญ ลาซุส	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๔.๗	นางภรณ์ สวัสดิ์รักษ์	อนุกรรมการวิสามัญฯ
๔.๘	นางอภิญญา ลิ้มไพบูลย์	อนุกรรมการวิสามัญฯ

(๔)

- ๔.๙ รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ อนุกุลยุทธชน อนุกรรมการวิสามัญฯ  
๔.๑๐ นายวีระพันธุ์ ชินวัตร อนุกรรมการวิสามัญฯ  
และเลขานุการฯ

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ**

- ๔.๑๑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจตกำจร พรหมโยธี  
๔.๑๒ นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง

๕. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษากรอบนโยบาย  
กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ดังนี้

- ๕.๑ ศาสตราจารย์กิตติคุณเดชา บุญค้ำ ประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ  
๕.๒ นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง รองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ  
๕.๓ รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
๕.๔ นายสุรจิต ชिरเวทย์ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
๕.๕ นายณพงศ์ นพเกตุ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
๕.๖ นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
๕.๗ นางสาววิมล อังสนันทวิวัฒน์ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
๕.๘ นายชานินทร์ ศรีเบญจรัตน์ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
และเลขานุการฯ  
๕.๙ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดุขฎิ ทายตะคุ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
และรองเลขานุการฯ คนที่หนึ่ง  
๕.๑๐ รองศาสตราจารย์อริยา อรุณินท์ อนุกรรมการวิสามัญฯ  
และรองเลขานุการฯ คนที่สอง

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ**

- ๕.๑๑ นายบุญจง สนธิทิม  
๕.๑๒ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย  
๕.๑๓ นายธีระ สุวรรณกุล  
๕.๑๔ นายเชตวัน อนันตสมบุรณ์  
๕.๑๕ นายนิพนธ์ กลิ่นวิชิต  
๕.๑๖ ศาสตราจารย์คณิง ภาไชย  
๕.๑๗ นางสาวอำภา คชไกร  
๕.๑๘ ศาสตราจารย์ชานปรีดี บุณศิริ  
๕.๑๙ นางสาวกรรณิกา สุทธิประสิทธิ์  
๕.๒๐ นางภรณ์ สวัสดิ์รักษ์  
๕.๒๑ นายเจตน์ สถาวรศีลพร  
๕.๒๒ นายอาคม เวฬุายนันท์

(๕)

๖. ที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิชาการวิสามัญด้านการติดตาม และรายงานผล ดังนี้

- |   |   |
|---|---|
| ๖.๑ ศาสตราจารย์กิตติคุณเดชา บุญค้ำ      | ประธานคณะอนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ                    |
| ๖.๒ นายรัชทิน ศยามานนท์                 | รองประธานคณะอนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง      |
| ๖.๓ นายชลิต แก้วจินดา                   | รองประธานคณะอนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ คนที่สอง        |
| ๖.๔ รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์ | อนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ                             |
| ๖.๕ นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง          | อนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ                             |
| ๖.๖ นายยุทธ ลิมป์ศิระ                   | อนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ                             |
| ๖.๗ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดุขฎิ ทายตะคุ     | อนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ                             |
| ๖.๘ นายวีระพันธุ์ ชินวัตร               | อนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ และเลขานุการฯ               |
| ๖.๙ นายขุนพล พรหมแพทย์                  | อนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ และรองเลขานุการฯ คนที่หนึ่ง |
| ๖.๑๐ นางปองขวัญ ลาชูส                   | อนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ และรองเลขานุการฯ คนที่สอง   |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ

- ๖.๑๑ ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ
- ๖.๑๒ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์
- ๖.๑๓ นายภราเดช พยัฆวิเชียร
- ๖.๑๔ นายทิวา ศุภจรรยา
- ๖.๑๕ ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจตกำจร พรหมโยธี
- ๖.๑๖ นายบุญจง สนธิทิม
- ๖.๑๗ นายธานินทร์ ศรีเบญจรัตน์
- ๖.๑๘ นางสาววิมล อังสุนันทวีวัฒน์

๗. ที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้มีมติตั้ง นายวันนพ ศรีประภาภรณ์ ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ๑ สำนักกรรมการวิชาการ ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๕ วรรค ๓

(๖)

๘. วิธีพิจารณาศึกษา

๘.๑ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เชิญหน่วยงานมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังนี้

สำนักงานรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| ๑. นางสาวพจณี อรรถโรจน์ภิญโญ | ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์ และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ |
| ๒. นายบุญชัย ฉัตรประเทืองกุล | รักษาการนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ      |
| ๓. นางกัญญาวีร์ ประยูรสิทธิ  | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ                   |

องค์การพัฒนาศูนย์ที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

- |                                |                              |
|--------------------------------|------------------------------|
| ๑. นายดำรง แสงทวีเลิศ          | รองผู้อำนวยการ               |
| ๒. นางเรืองระวี สุวรรณปราโมทย์ | เจ้าหน้าที่พัฒนาพื้นที่พิเศษ |
| ๓. นายสุจินต์ มีประดิษฐ์       | เจ้าหน้าที่พัฒนาพื้นที่พิเศษ |

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| ๑. นางจำเนียร ดุริยประณีต | รองผู้ว่าการ                              |
| ๒. นางสาวชานดา ศิริโรจน์  | ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์พัฒนาที่อยู่อาศัย |

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

- |                               |                    |
|-------------------------------|--------------------|
| ๑. นายสิน สีสอน               | ผู้ช่วยผู้อำนวยการ |
| ๒. นางสาวกนิษฐา ปรีชาพิชคุปต์ | ผู้ช่วยผู้อำนวยการ |

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมชลประทาน

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| ๑. นายเลอศักดิ์ รั้วตระกูลไพบูลย์ | รองอธิบดีฝ่ายบริหาร                         |
| ๒. นายสัญญาชัย เกตุวรชัย          | รองอธิบดีฝ่ายก่อสร้าง                       |
| ๓. นายธีระ อิศระกุล               | ผู้อำนวยการสำนักงานก่อสร้างที่ ๑๒           |
| ๔. นางภัทราภรณ์ เมฆพฤกษ์วงศ์      | หัวหน้ากลุ่มงานโครงการ ๑ สำนักบริหารโครงการ |
| ๕. นายชีวิน อินทรานุกูล           | หัวหน้าฝ่ายคดี                              |
| ๖. นายไชยวัฒน์ คุณวัฒนานนท์       | หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำ โครงการส่งน้ำรังสิตใต้ |

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| ๗. นายเลอบุญ อุดมทรัพย์   | หัวหน้าฝ่ายบริหารและจัดการน้ำ            |
| ๘. นายปรัชญา ฉายวัฒนา     | สำนักชลประทานที่ ๑๑                      |
| ๙. นายจักรพันธ์ ช้อยหิรัญ | วิศวกรโยธาชำนาญการ<br>สำนักบริหารโครงการ |
| ๑๐. นายธรรมนิตย์ คงทน     | วิศวกรโยธาชำนาญการ<br>สำนักบริหารโครงการ |
| ๑๑. นายจิตกมล รอดพลอย     | นิติกรชำนาญการ                           |
| ๑๒. นายรุทร์ อินนุพัฒน์   | วิศวกรโยธาชำนาญการ                       |
| ๑๓. นายมหิทธิ์ วงศ์ษา     | วิศวกรโยธาชำนาญการ                       |
| ๑๔. นายกิจจา ตรีเนตร      | นักวิชาการสิ่งแวดล้อม<br>นครณีวิทยา      |

**กรมพัฒนาที่ดิน**

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| ๑. นางสาวเสาวนีย์ ประจันศรี | นักวิชาการเกษตรชำนาญการพิเศษ<br>สำนักป้องกันภัยธรรมชาติ<br>และความเสี่ยงทางการเกษตร |
| ๒. นางสุธารา ยินดีรส        | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการพิเศษ<br>สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน          |
| ๓. นายยศ สุนคธมาน           | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ<br>กองแผนงาน                                     |

**กระทรวงคมนาคม**

**กรมเจ้าท่า**

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| ๑. นายถวัลย์รัฐ อ่อนศิระ      | อธิบดี                                       |
| ๒. เรือตรี ปรีชา เพ็ชรวงศ์    | รองอธิบดี (ด้านความปลอดภัย)                  |
| ๓. นายเพทาย สุทธนันต์         | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนา<br>และบำรุงรักษาทางน้ำ |
| ๔. นายสมเกียรติ โกสัยไกรพิรมล | นักวิชาการขนส่งชำนาญการ                      |
| ๕. นายฤกษ์พนธ์ ไสสะอาด        | เจ้าพนักงานตรวจท่าชำนาญการ                   |

**กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

**สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

- |                        |   |
|------------------------|---|
| ๑. นายสุรพล ปัตตานี    | รองปลัด   |
| ๒. นายสมชาย ศิริสมฤทัย | ผู้อำนวยการสำนักแก้ไขปัญหา<br>การบุกรุกที่ดินของรัฐ |

๓. นายจิรวัดน์ ระติสุนทร
๔. นางสาวสุประวีณ์ พิพิธดีกุล
๕. นายมุฮัมหมาด ยังหะสัน

วิศวกรชำนาญการพิเศษ  
นักวิเคราะห์นโยบายและแผน  
ชำนาญการ  
นักวิเคราะห์นโยบายและแผน  
ชำนาญการ

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๑. นายชากรี รอดไฟ
๒. นางสุภาณูจนวดี มณีรัตน์
๓. นายบุญช่วย อรรถวรรณ
๔. นายจิรพันธ์ หมวดจันทร์

ผู้อำนวยการสำนักอนุรักษ์ทรัพยากร  
ป่าชายเลน  
ผู้อำนวยการสำนักการจัดการป้องกัน  
การกัดเซาะชายฝั่งและพื้นที่ชายฝั่งทะเล  
ผู้อำนวยการส่วนจัดการ  
การกัดเซาะชายฝั่ง  
นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ

กรมทรัพยากรธรณี

๑. นายนพพล ศรีสุข
๒. นายสมใจ เย็นสบาย

รองอธิบดี  
ผู้อำนวยการส่วนธรณีพิบัติภัย

กรมทรัพยากรน้ำ

๑. นายบุญจง จรัสดำรงนิตย์
๒. นายวิทยา ผลประไพ

ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤตน้ำ  
ผู้อำนวยการกลุ่มงานเลขานุการ

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

๑. นายสุพจน์ เจิมสวัสดิพงษ์
๒. นางสาววิลาวัลย์ ไทยสงคราม

รองอธิบดี  
ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง

กรมป่าไม้

๑. นายประยุทธ หล่อสุวรรณศิริ
๒. นายธวัช คชะ
๓. นายวีรวัฒน์ แสงกระจ่าง
๔. นายสมศักดิ์ ตันมงคลกาญจน

รองอธิบดี  
เจ้าพนักงานป่าไม้อาวุโส  
นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ  
เจ้าพนักงานป่าไม้

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๑. นายธิตี กนกทวีฐากร
๒. นายพีระ พันธุ์พิจิตร
๓. นางเมตตา ธัญญาโกชน

ผู้ตรวจราชการกรม  
นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการพิเศษ  
นักวิชาการการเงินและบัญชี

**กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร**

**ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ**

- |                                     |                   |
|-------------------------------------|-------------------|
| ๑. นาวาอากาศเอก สมศักดิ์ ขาวสุวรรณ์ | ผู้อำนวยการ       |
| ๒. พลเรือตรี ถาวร เจริญดี           | ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ |

**กระทรวงมหาดไทย**

**กรมการปกครอง**

- |                            |                                  |
|----------------------------|----------------------------------|
| ๑. นายบุญส่ง เตชะมณีสถิตย์ | รองอธิบดี                        |
| ๒. นายธวัชชัย ธรรมรักษ์    | ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน |
| ๓. นายรณรงค์ นครจินดา      | ผู้อำนวยการส่วนการทะเบียนราษฎร   |

**กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**

- |   |   |
|---|---|
| ๑. ว่าที่ร้อยตำรวจโท อาทิตย์ บุญญะโสภิต | รองอธิบดี                                 |
| ๒. นายจามร เหล่าเมือง                   | วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ                   |
| ๓. นายปกรณ์ กิจพิทักษ์                  | นิติกรชำนาญการพิเศษ                       |
| ๔. นายอภิวัฒน์ เลาหวัฒน์                | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการพิเศษ |
| ๕. พันจ่าเอก ทองใบ มีสำราญ              | นักจัดการชำนาญการ                         |

**กรมโยธาธิการและผังเมือง**

- |                                   |                                    |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| ๑. นายวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์       | ผู้ตรวจราชการ                      |
| ๒. นายโอฬาร ศักยโรจน์กุล          | ผู้อำนวยการสำนักผังประเทศและผังภาค |
| ๓. นางสาวปราณี นันทเสนามาตร์      | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนามาตรฐาน       |
| ๔. นายชัยยา เจริญธรรม             | วิศวกรโยธาเชี่ยวชาญ                |
| ๕. นางสาวสิริรักษ์ ไสยวรรณ        | นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ           |
| ๖. นางสาวจริยาพร จิตต์ใจมั่น      | นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ           |
| ๗. นางสาวพรรณทิพย์ เปี่ยมพทุธากุล | นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ           |
| ๘. นางสาวอุบล บุญศรี              | นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ           |
| ๙. นางสาวกรกมล ภาคพิจารณ์         | นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ           |
| ๑๐. นายกุดั่น อินทร์พรหม          | นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ           |
| ๑๑. นายสิทธิศักดิ์ วิบูลย์เชื้อ   | นิติกรชำนาญการพิเศษ                |
| ๑๒. นายธรรมโรจน์ ทรงวิทย์         | นิติกรชำนาญการพิเศษ                |
| ๑๓. นางสาวโสภณวิภา โยระพันธุ์     | หัวหน้ากลุ่มงานผังจังหวัดระยอง     |

๑๔. นางสาววิชัยญา บำรุงชล	นักผังเมืองชำนาญการ
๑๕. นางอรวรรณ จันทร์ปะทิว	นักผังเมืองชำนาญการ
๑๖. นายสมหมาย เอี่ยมมงคลสกุล	นักผังเมืองชำนาญการ
๑๗. นางชวลิตา จันทร์พวง	นักผังเมืองชำนาญการ
๑๘. นางสาวพรเพ็ญ ศิริมงคลรัตน์	นิติกรชำนาญการ
๑๙. นายอภิชาติ ศรีชาติ	นิติกรชำนาญการ
๒๐. นางสาวพนิดา ศุภกรมล	นิติกรปฏิบัติการ
๒๑. นายพงษ์ศักดิ์ เข้มทอง	พนักงานผังเมือง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑. นางวัฒนา ไม้สุรัตน์	ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและวิเทศสัมพันธ์ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น
๒. นายบุญชนะ เรืองชู	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
๓. นายพูนศักดิ์ จิตรเจือจุล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

กรุงเทพมหานคร

๑. หม่อมราชวงศ์เปรมศิริ เกษมสันต์	ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง
๒. นางสาวเกสสุดา ฤทธิธชัย	ผู้อำนวยการส่วนบริหารการทะเบียน
๓. นายสุรพล อนวัชพงศ์พันธ์	ผู้อำนวยการกองสำรวจและแผนที่
๔. นายกั้วหา ดิสุวรรณ	ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบหลัก
๕. นางสาวปัญญาภัสสรว์ นพพันธ์	ผู้อำนวยการกองวางผังพัฒนาเมือง
๖. นายสุขสาตร์ วงษ์สีจจันนัท	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ
๗. นายชัยพร โอมศรี	นักวิชาการแผนที่ระดับชำนาญการ
๘. นายอาสา ทองธรรมชาติ	นักผังเมืองชำนาญการ

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)

๑. นายสุรชัย รัตนเสริมพงศ์	รองผู้อำนวยการ
๒. นางสาวสุรัสวดี ภูมิพานิช	นักภูมิสารสนเทศ

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน)

- นายสุรเจตน์ บุญญาอรุณนตร	หัวหน้ากลุ่มงานแบบจำลอง
----------------------------	-------------------------

**กระทรวงศึกษาธิการ**

**จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

- |                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| ๑. รองศาสตราจารย์สุจริต คุณธนกุลวงศ์ | อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมแหล่งน้ำ<br>คณะวิศวกรรมศาสตร์ |
| ๒. รองศาสตราจารย์ไพศาล สันติธรรมนนท์ | อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมสำรวจ<br>คณะวิศวกรรมศาสตร์    |

**มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี**

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| ๑. นายนครินทร์ สัทธรรมนวงศ์ | อาจารย์ประจำคณะวิศวกรรมศาสตร์                    |
| ๒. นายวศิน แก้วอำไพ         | นักวิชาการประจำสถาบันวิทยาการ<br>หุ่นยนต์ภาคสนาม |
| ๓. นายรุ่งโรจน์ หวังเกียรติ | นักวิชาการประจำสถาบันวิทยาการ<br>หุ่นยนต์ภาคสนาม |

**สภา/ สมาคมวิชาชีพ**

**สภาคณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์แห่งประเทศไทย**

- |                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| - ผู้ช่วยศาสตราจารย์มณี พณิชการ | ประธานสภา |
|---------------------------------|-----------|

**สภาวิศวกร**

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| - นายประพนธ์ วงศ์วิเชียร |  |
|--------------------------|--|

**สภาสถาปนิก**

- |   |                      |
|---|----------------------|
| ๑. รองศาสตราจารย์ยุพียง หะมะศิลป์         | นายกสภา              |
| ๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไชศรี ภักดิ์สุขเจริญ | ประชาสัมพันธ์        |
| ๓. นางสาวนิธินันท์ บัวขาว                 | หัวหน้าฝ่ายเลขาธิการ |

**สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์**

- |                            |           |
|----------------------------|-----------|
| - นายธานินทร์ ศรีเบญจรัตน์ | เลขานุการ |
|----------------------------|-----------|

**สมาคมภูมิสถาปนิกประเทศไทย**

- |                   |            |
|-------------------|------------|
| - นายชญา ปัญญาสุข | นายกสมาคมฯ |
|-------------------|------------|

**สมาคมนักผังเมืองไทย**

- |  |            |
|--|------------|
| - รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ อนุกุลยุทธธน | นายกสมาคมฯ |
|--|------------|

**สมาคมสถาปนิกชุมชนเมืองไทย**

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| - นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง |  |
|------------------------------|--|

**วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์**

- |                       |                                       |
|-----------------------|---------------------------------------|
| - นายชัชวาลย์ คุณคำชู | ประธานคณะกรรมการสิทธิ<br>และจรรยาบรรณ |
|-----------------------|---------------------------------------|

(๑๒)

๘.๒ ที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ เชิญมาร่วมประชุม เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองที่มีผู้ศึกษาไว้แล้ว กฎหมายและระเบียบต่างๆ พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

๙. ผลการพิจารณา

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ทั้งนี้ คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ด้านการติดตามและรายงานผล เป็นผู้จัดทำรายงาน ซึ่งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้ประชุมพิจารณารายงานฉบับนี้ด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติเห็นชอบกับรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้โปรดพิจารณา หากที่ประชุมวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับรายงานผลการพิจารณาศึกษา พร้อมทั้งข้อสังเกต และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ขอให้โปรดพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป



(นายภราเดช พยัฆวิเชียร)

เลขาธิการคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ  
ศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(๑)
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาของคณะกรรมการวิสามัญฯ	๒
๑.๒ ประเด็นปัญหาและเหตุผลที่ต้องศึกษา	๓
๑.๓ ความเป็นมาของการผังเมืองในประเทศไทย	๔
๑.๔ ผลการศึกษา	๙
๑.๕ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	๙
๑.๖ วิสัยทัศน์และความคาดหวัง	๑๐
บทที่ ๒ สาเหตุพื้นฐาน ประเด็นปัญหา และผลกระทบ	
สาเหตุพื้นฐาน	๑๑
๒.๑ ประเด็นปัญหา	๑๒
๒.๑.๑ ประเด็นปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากการขาดนโยบาย ระดับสูงที่ชัดเจนและยั่งยืน	๑๒
๒.๑.๒ ประเด็นปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากการขาดกฎหมาย	๑๒
๒.๑.๓ ประเด็นปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากโครงสร้างหน่วยงาน	๑๓
๒.๒ สมมติฐาน	๑๓
๒.๓ กรณีตัวอย่างผลกระทบจากการผังเมืองในประเทศไทย	๑๕
๒.๓.๑ ตัวอย่าง กรณีการขยายตัวชุมชนเมืองแบบไร้ระบบแบบแผน	๑๕
๒.๓.๒ ตัวอย่าง กรณีผังเมืองเฉพาะ	๑๗
๒.๓.๓ ตัวอย่าง ปัญหาการตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่รัฐ: กรณีการรุกล้ำคูคลอง ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	๑๙
๒.๓.๔ ตัวอย่าง ผลกระทบต่อชุมชนเมืองที่เป็นย่านประวัติศาสตร์ และแหล่งมรดกวัฒนธรรม	๒๑
๒.๓.๕ ตัวอย่าง ผลกระทบจากการพัฒนาย่านอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง: มาบตาพุดและระยองส่วนบน (ชุมชนที่ได้รับผลกระทบได้เสนอปัญหาความเดือดร้อน ไปยังหน่วยงานต่างๆ)	๒๓

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

<b>บทที่ ๓ ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง</b>	
๓.๑ การศึกษาด้านปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ	๓๑
๓.๒ การศึกษาด้านนโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง	๔๐
๓.๓ การศึกษาด้านนโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง	๔๘
๓.๓.๑ ด้านนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองของประเทศไทย ในระดับชาติ	๔๘
๓.๓.๒ ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง	๕๘
๓.๓.๓ ด้านโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐาน และการพัฒนาเมือง	๖๓
<b>บทที่ ๔ สรุปผลการศึกษา</b>	
๔.๑ สรุปผลการศึกษาด้านปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ	๗๓
๔.๒ สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง	๗๔
๔.๓ สรุปผลการศึกษาด้านนโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงาน การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง	๗๖
<b>บทที่ ๕ สรุปข้อเสนอแนะ</b>	
๕.๑ แนวทางแก้ไขปัญหาให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน	๘๐
๕.๑.๑ แนวทางการแก้ไขกลไกพื้นฐานอย่างเร่งด่วน	๘๐
๕.๑.๒ ลำดับการดำเนินการเร่งด่วน เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว	๘๑
๕.๒ แนวทางในขั้นการปฏิบัติให้เป็นจริง (Planning Implementation)	๘๓
๕.๓ การควบคุมการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามแผนระยะยาว (Planning control)	๘๕
๕.๓.๑ การทำผังเฉพาะประกาศล่วงหน้าเป็นเวลานาน	๘๕
๕.๓.๒ การกำหนดให้มีการอนุมัติทางผังเมืองก่อนขอใบอนุญาตปลูกสร้าง (Planning permit)	๘๕
๕.๓.๓ การควบคุมการอนุมัติและการให้งบประมาณ ของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น	๘๖
๕.๓.๔ การปฏิรูประบบการตรวจตราและติดตามผล ของผู้ตรวจราชการทุกระดับ	๘๖

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	๘๘
ภาคผนวก	
๑. คำสั่งในคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ	๙๑
๒. เอกสารผนวก	
ก. สรุปผลการเสวนาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ในวันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒	๑๑๕
ข. บทวิจารณ์ “สาเหตุที่แท้จริงและการป้องกันน้ำท่วมเมืองระยะยาว: บริบทการวางแผนภูมิทัศน์ขนาดใหญ่และกลไกการผังเมือง” โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณเดชา บุญค้ำ ภาควิชาสถาปัตย์ สำนักศิลปกรรม ราชบัณฑิตยสถาน	๑๑๙
ค. บทความ “พัฒนาการทางกฎหมายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง” โดย นายยุทธ ลิ้มปิติระ	๑๔๓
ง. บทความ “บทบาทและการทำงานของนักผังเมือง และสถาปนิกผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดย นายศิวพงศ์ ทองเจือ	๑๗๓
จ. บทความ “ความเป็นมาของการสร้างบ้านแปงเมืองและการผังเมือง” เรียบเรียงจากเอกสารของ ผศ. ทิวา ศุภจรรยา โดย ดร. วีระพันธุ์ ชินวัตร	๑๗๙
ฉ. รายงานการประชุม Pacific Conference เรื่อง Urban Growth ที่ฮอนโนลูลู ระหว่างวันที่ ๑-๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๐	๑๙๗
ช. เมืองน่าอยู่ สำนักงานองค์การอนามัยโลกภาคพื้นยุโรป พ.ศ. ๒๕๒๙	๒๐๒

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร  
คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา

### ความเป็นมาและประเด็นปัญหา

กระบวนการวางผังเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา มีปัญหาเชิงระบบที่เป็นตัวถ่วงสำคัญต่อการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืนและต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๖ จนถึงปัจจุบัน ทำให้สถานการณ์ด้านการผังเมืองของประเทศไทยเลวร้ายลงในวงกว้าง โดยมีสาเหตุหลักๆ คือ ๑. การขาดวิสัยทัศน์ นโยบาย และแผนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมือง ๒. การขาดหน่วยงานระดับชาติทางผังเมืองที่สามารถดำเนินการและประสานนโยบายระดับสูง ๓. ขาดการสนับสนุนทางกฎหมาย และ ๔. ขาดความมุ่งมั่นทางการเมือง ขาดการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาเมือง จากประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้เห็นว่าการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยล่าช้าและล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ทั้งด้านการขาดวิสัยทัศน์ นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะดำเนินงานด้านการผังเมืองอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

แม้ว่าจะมีการตั้งหน่วยงานผังเมืองในประเทศไทย (อยู่ในกรมโยธาธิการและผังเมือง แยกตั้งเป็นสำนักผังเมือง กรมการผังเมือง เป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง) มากกว่า ๕๐ ปี แล้ว แต่ในด้านการปฏิบัติจริง มีบทบาทและผลงานน้อยมาก หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบ ทั้งที่กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ไม่ได้มีการยกระดับสมรรถนะขององค์กรที่รับผิดชอบด้านการผังเมือง ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานไม่ก้าวหน้าเทียบทันกับในประเทศที่พัฒนาแล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นสาเหตุหลักของความล้มเหลวด้านการผังเมือง โดยสามารถเห็นประจักษ์จากผลลัพธ์ที่สัมผัสได้ตั้งแต่การขยายตัวของผังเมืองแบบไร้ทิศทางลงพื้นที่เกษตรกรรมคุณภาพดีและพื้นที่น้ำหลากท่วมถึง ก่อให้เกิดความเสียหายแบบตายอย่างซ้ำๆ ทำให้บ้านเมืองเราไม่น่าอยู่ การขาดสวนสาธารณะ สถานที่ให้ความรู้ ความบันเทิง สิ่งอำนวยความสะดวกที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย สภาพแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรม สกปรก แออัด การเดินทางไม่สะดวก หาบเร่แผงลอยกีดขวางทางสาธารณะ การจราจรติดขัด

ที่พักอาศัยหนาแน่น แออัด ด้อยคุณภาพ ส่งผลให้เกิดการบริโภคพลังงานในเขตเมืองอย่างสิ้นเปลือง ประชาชนเกิดความเครียดและขาดสุขอนามัยตามที่ควรจะเป็นอันจะอำนวยการไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี น่าอยู่และสวยงาม ต้องยอมรับกับสภาพรูปแบบการวางผังเมืองที่ไม่เหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบกับที่เห็นได้ในต่างประเทศ

### ความล้มเหลวของการผังเมือง

ที่ผ่านมา ผู้บริหารระดับนายกรัฐมนตรี เคยถามในที่ประชุมคณะกรรมการเมืองนำอยู่ว่า มีเมืองใดในประเทศไทยที่ได้ถูกพัฒนาเป็นอย่างดีแล้วตามระบบการผังเมืองที่ดี ในฐานะที่มีหน่วยงานด้านการผังเมืองมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี และใช้งบประมาณไปเป็นจำนวนมาก เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นตัวอย่าง เพื่อพัฒนาเมืองอื่นๆ ต่อไป คำตอบคือ ยังไม่มี

มหานอกภัยที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นตัวบ่งชี้ได้ชัดเจนว่า การปล่อยให้บ้านเมืองขยายตัวโตขวางทางน้ำหลากจากทางเหนือ จนน้ำแทบจะไม่เหลือทางไหลลงสู่ทะเลทุกๆ ปี ประชากรเพิ่มขึ้นรอบๆ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล กว่า ๕๐๐,๐๐๐ คน (มากกว่าเทศบาลนครเชียงใหม่) โดยไม่มีแผนผังที่ดีรองรับ ผลที่ปรากฏ คือ การขยายตัวของชุมชนเมืองไม่มีระบบแบบแผน (Urban Sprawl) กระจายออกไปอยู่ชานเมืองซึ่งที่ดินมีราคาถูก และเคยเป็นที่ลุ่มเกษตรกรรมแทบทุกทิศทาง อันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก และอาจมากยิ่งขึ้นในอนาคต

### ลักษณะการดำเนินการในปัจจุบัน

การวางและจัดทำผังเมืองที่ผ่านมาเป็นเพียงการกำหนดย่านการใช้ที่ดิน การควบคุมการพัฒนาพื้นที่อย่างหยาบๆ การวางระบบการสัญจร เป็นการดำเนินการขยายตามหลังการเจริญเติบโต และตามหลังการแก้ไขปัญหาดังที่ผ่านมา จึงเป็นผลให้การจัดอันดับเมืองนำอยู่ระดับโลก โดยเฉพาะเมืองในประเทศไทยติดอยู่อันดับท้ายๆ ซึ่งสวนทางกับอันดับเมืองนำท่องเที่ยวที่ประเทศไทยติดอยู่ระดับต้นๆ ของโลก

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีปัญหาผังเมืองรวมหมดอายุ (จัดทำปรับปรุงทุก ๕ ปี) ขาดสภาพบังคับใช้มานานนับได้ไม่ต่ำกว่า ๕๐ เมือง จึงเป็นช่องว่างให้มีการฉวยโอกาสลงทุนก่อสร้างที่ไร้ระเบียบก่อให้เกิดปัญหาหนักมากยิ่งขึ้น

## แนวการดำเนินการที่ดีในต่างประเทศ (Best Practice)

การวางและจัดทำผังเมืองเชิงลึก ในประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ต้องจัดทำใหม่ทุก ๕ ปี เมื่อมีการวางผังเมืองแล้วก็ใช้การปรับเป็นแผนพัฒนาเมืองสุรยละเอียดที่ปฏิบัติได้จริงจัง ซึ่งเป็นข้อกำหนดควบคุมการก่อสร้าง หรือข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) พัฒนาอย่างละเอียดบัญญัติร่วมกับข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้างของแต่ละเมือง แต่ให้ออกการขอปรับปรุงแก้ไขตัวผังแม่บทเป็นระยะ เพื่อให้ก้าวหน้าทันเหตุการณ์ โดยไม่มีการหมดอายุ หรือหมดสภาพการควบคุม

เนื้อหาหลักของการผังเมืองเชิงลึกในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ยุโรป อเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ หรือแม้แต่มาเลเซีย และจีน (ในระยะหลังๆ) หรือเวียดนาม ล้วนมุ่งสู่การจัดทำแผนผังการพัฒนาพื้นที่เมืองหรือส่วนของเมือง เป็นโครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ แต่ละส่วนชิ้นใหม่ หรือปรับปรุงฟื้นฟูเพื่อวางแนวทางที่ปฏิบัติได้ ลงมือก่อสร้างได้ มีงบประมาณ และมีเวลากำกับที่ชัดเจน ทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคเอกชน และเห็นผลได้ในระยะสั้น ๓ ปี หรือ ๕ ปี เช่น การพัฒนาพื้นที่โอลิมปิกในกรุงลอนดอน หรือกรุงปักกิ่ง การพัฒนาเกาะเซ็นโตซ่า พื้นที่ถมทะเล และอื่นๆ ในประเทศสิงคโปร์ การพัฒนาเมืองราชการแห่งใหม่ของประเทศมาเลเซีย (Putrajaya) การพัฒนาศูนย์กลางกรุงกัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur Convention Centre: KLCC) โดยเป็นที่ตั้งของตึกแฝดที่เคยสูงที่สุดในโลกของประเทศมาเลเซีย เป็นต้น

## สรุปปัญหาหลักของการผังเมืองไทย

หน่วยงานผังเมืองของไทย มีขอบเขตหน้าที่ขีดความสามารถที่จำกัด ด้วยสมรรถภาพขององค์กรนั่นเองที่ไม่เพียงพอ ขาดการเหลียวแลและอยู่ในระดับที่รัฐบาลยังไม่เห็นความสำคัญ การดำเนินการปัจจุบันยังไม่เป็นระบบที่สมบูรณ์ ทั้งกระบวนการจากระดับบนสุดสู่ล่างสุด ซึ่งเป็นการวางแผนที่ไม่ไปถึงการปฏิบัติ ไม่สามารถนำไปใช้อย่างสัมฤทธิ์ผลได้ ขาดงบประมาณพัฒนาเมืองที่พอเพียง ไม่เป็นระบบ ไม่มีเจ้าภาพ การปฏิบัติงานแต่ละระดับ แต่ละขั้นตอนที่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ขาดการตรวจสอบและติดตามอย่างจริงจัง ซึ่งรัฐบาล (ทุกสมัย) ยังไม่ได้ใช้การผังเมือง การพัฒนาเมืองให้เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของชาติ

เครื่องมือในรูปหน่วยงานพัฒนาที่ได้ผลจริงจัง เช่น หน่วยงานการพัฒนาเมืองของประเทศสิงคโปร์ ที่เรียกว่า Urban Redevelopment Authority (URA) เป็นต้น การพัฒนาขนาดใหญ่ของสิงคโปร์เองและในประเทศอื่น เช่น ประเทศมาเลเซีย จีน ญี่ปุ่น อังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งบางแห่งเรียกว่า Urban Development Authority (ซึ่งมีลักษณะคล้าย

(๔)

การเคหะแห่งชาติ แต่มีความคล่องตัวกว่า) เพื่อให้มีเจ้าภาพในการพัฒนาเมือง หรือพื้นที่เมืองอย่างเป็นระบบ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีการนำรูปแบบดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ แม้ว่าจะเคยมีนโยบายจากนายกรัฐมนตรีในสมัยหนึ่งเสนอโครงการสุวรรณภูมิ แอโรโทรโพลิส (Suvarnabhumi Aerotropolis) และเมืองใหม่นครนายกมาแล้ว แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการต่อไป

### สรุปข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ปัญหา

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา มีข้อเสนอแนะเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในด้านการผังเมืองเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ดังนี้

๑. รัฐบาลควรกำหนดให้มียุทธศาสตร์การตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองแห่งชาติ และแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายระดับชาติอย่างถาวร
๒. ควรจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญการตั้งถิ่นฐานและผังเมืองในรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) เพื่อทำหน้าที่ให้สมบรูณ์ทั้งด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการผังเมือง
๓. ยกกระดับหน่วยงานวางผังเมือง และแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ (ในสังกัดกรมโยธาธิการและผังเมืองปัจจุบัน) ให้เป็นสำนักงานคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและพัฒนาเมืองแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ)
๔. ปรับรูปแบบ หน่วยงานด้านการผังเมืองและพัฒนาเมืองขึ้นใหม่ให้มีความทันสมัย มีสมรรถนะสูง มีขอบเขตหน้าที่ที่ครอบคลุม มีการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ใหญ่ถึงเล็ก ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างบูรณาการ เหมาะสมกับพื้นที่ และสถานการณ์
๕. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมืองให้ครอบคลุมทุกระดับทั่วประเทศ และคำนึงถึงความเชื่อมโยงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน ครอบคลุมถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน มีการพัฒนาเมืองตามแผนที่มีความเป็นไปได้ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ให้ยกเลิกข้อกำหนดการหมดสภาพบังคับทุก ๕ ปี และมีระยะเวลาขยายอายุอีก ๒ ปี เป็นให้มีการควบคุมต่อเนื่อง แต่สามารถขอแก้ไขปรับปรุงได้เป็นระยะ

- ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาเมืองในอนาคตที่กำหนดขนาดของเมืองที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม โดยเหมาะสมกับศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ ตลอดจนสมดุลทั้งคุณภาพ และปริมาณของประชาชนและกิจกรรม ให้เพิ่มการควบคุม โดยมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) เพื่อประกอบแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Map) ที่ชัดเจนในรูปแบบบัญญัติของแต่ละท้องถิ่น
๖. การถ่ายโอนอำนาจการผังเมืองออกสู่ท้องถิ่น ควรดำเนินการอย่างเป็นระบบติดตามตรวจสอบคุณภาพการปฏิบัติงานได้ทุกระดับอย่างจริงจัง ขณะเดียวกัน ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีกรอบ มีการควบคุมให้อยู่ในภาพรวมของประเทศ เพื่อความสอดคล้องกันอย่างสมดุลและเป็นเอกภาพ
  ๗. ให้มีการวางแผนด้านการอนุรักษ์ควบคู่กับการพัฒนาอย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งพื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้ไม่เพียงแต่มีคุณค่าทางนามธรรมเท่านั้น แต่ในปัจจุบันยังมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาลจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกด้วย ดังเช่น มหานครลอนดอน กรุงปารีส เป็นต้น
  ๘. จัดตั้งหน่วยงานระดับปฏิบัติการพัฒนาเมืองในรูปรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน คล้ายกับหน่วยงานการพัฒนาเมืองของประเทศสิงคโปร์ Urban Redevelopment Authority (URA) เป็นเจ้าภาพการพัฒนาพื้นที่เมือง จัดรูปที่ดิน จัดทางงบประมาณพัฒนาเมือง หรือชุมชนทุกระดับ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ให้ประชาชนได้มีสภาพแวดล้อมสำหรับการดำรงชีวิตที่ดี ในชื่อ บริษัทพัฒนาเมือง (หรือองค์การพัฒนาเมืองแห่งชาติ) ให้สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ และเห็นผลปฏิบัติได้ในระยะที่ไม่ยาวจนเกินไป
  ๙. จัดตั้งกองทุนพัฒนาเมืองให้เป็นงบประมาณเบื้องต้นของแต่ละเมือง แล้วพัฒนาบริษัทพัฒนาเมืองแต่ละท้องถิ่นให้เป็นผู้ปฏิบัติ สร้างรูปแบบชุมชนเมืองให้สวยงาม น่าอยู่ สัมผัสได้จริง ตามแนวทางต่างประเทศที่ดี (Best Practice) รวมทั้งร่วมสร้างรายได้ ร่วมพัฒนาที่ดินกับภาคเอกชน แบบร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (Public Private People Partnership : PPPP) ให้ได้สมประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย



## บทที่ ๑

### บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาผังเมืองและปัญหาภัยธรรมชาติที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งๆ ที่ประชากรเมืองของประเทศในขณะนี้ก็มีเพียงร้อยละ ๓๔<sup>๑</sup> หรือประมาณ ๒๒.๗๘ ล้านคน แต่ถึงกระนั้น เกือบทุกเมืองของประเทศไทยได้กลายสภาพไปสู่ภาวะความเป็นเมืองไม่น่าอยู่<sup>๒</sup>ที่แก้ปัญหาก็ยากไปแล้ว และที่น่าหวั่นวิตกยิ่งในอนาคตนั้นก็คือ ประชากรเมืองที่อาจเพิ่มมากถึงร้อยละ ๗๐-๗๕ ของประชากรทั้งประเทศ นั่นคือ ภายในปี พ.ศ. ๒๖๐๐ จะมีจำนวนผู้อยู่อาศัยในเมืองเพิ่มจากปัจจุบันอีก ๓๐.๔-๓๔.๕๗ ล้านคนโดยประมาณ จากจำนวนประชากรทั้งประเทศ ๗๖-๗๗ ล้านคน ในเวลา ๔๕ ปีข้างหน้า ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยจะต้องมีพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างน้อยหนึ่งเท่าตัวเพื่อรองรับประชากรเมืองที่จะเพิ่มอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เราจะจัดการอย่างไรจึงจะไม่ให้พื้นที่เมืองที่ต้องเพิ่มอีกไม่น้อยกว่า ๑๐ ล้านไร่<sup>๓</sup> หรือประมาณ ๑๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรนี้ ขยายลงไปในพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่น้ำท่วม และพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติอีกต่อไป และเราจะทำให้พื้นที่เมืองที่จะเพิ่มเติบโตเป็นเมืองที่สวยงามน่าอยู่ไปพร้อมกับการฟื้นฟูพื้นที่ของเมืองส่วนเดิมได้อย่างไร โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นแหล่งวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติเพื่อให้คืนสภาพเดิมได้มากที่สุด และยั่งยืนที่สุด

เราจะปรับปรุงหรือปฏิรูปกลไกการผังเมืองที่ใช้ไม่ได้ผลมากกว่ากึ่งศตวรรษแล้ว และเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการให้ส่วนของเมืองที่จะเพิ่มในอนาคตอย่างแน่นอน มีความสวยงามน่าอยู่อย่างยั่งยืนได้อย่างไร

---

<sup>๑</sup> การคาดการณ์ประชากรในเขตเทศบาลของประเทศไทย ณ กลางปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งรวมเทศบาลตำบล ซึ่งใช้เกณฑ์ ๗,๐๐๐ คน - หนาแน่น ๑,๕๐๐ คน/ตารางกิโลเมตร มีร้อยละ ๔๔.๑ (CIA Factbook, ๒๐๑๒)

<sup>๒</sup> การคาดการณ์พื้นที่เมืองทั้งหมด (รวมเมืองเดิม) ของประเทศไทย ใน พ.ศ. ๒๖๐๐ รวมได้ ๑๖ ล้านไร่ หรือ ๒๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ ๕ ของพื้นที่ประเทศ (กรมโยธาธิการและผังเมือง)

## ๑.๑ ความเป็นมาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ระบุถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา ๘๕ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะใน (๓) “จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” นั้น แต่จากการบริหารงานด้านการผังเมืองของรัฐที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่า มิได้ให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองเท่าที่ควร ดังเช่น การปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ควรจะผ่านวาระในรัฐสภาที่ตกไปในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงขั้นตอนการออกประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวม และการจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นกฎหมาย เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ประสบความสำเร็จ ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยขาดกลไกทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้ และขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง มีผลทำให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและไม่สมดุลกับการพัฒนาประเทศ ทำให้ความเจริญกระจุกตัว เกิดการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่สาธารณะในเมืองและชนบท ไม่ต่ำกว่า ๒๑ ล้านไร่ทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง และไม่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและระบบสาธารณูปการ เช่น ระบบถนนขวางทางน้ำหลาก ดินโคลนถล่มเนื่องจากพื้นที่ต้นน้ำถูกทำลาย เป็นต้น จึงเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่ก่อให้เกิดมหอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ซึ่งจัดตั้งโดยศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุรณสมภพ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ เห็นความสำคัญจากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงได้ดำเนินการเพื่อศึกษาถึงสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้เกิดวิกฤตในการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย จากการวางผังเมืองและการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา โดยมีภารกิจที่สำคัญ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองในรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกิดจากการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง การพิจารณาพระราชบัญญัติและกฎหมายด้านการผังเมือง รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

## ๑.๒ ประเด็นปัญหาและเหตุผลที่ต้องศึกษา

การตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศไทยมีปัญหาในระดับนโยบายและการทำให้เป็นจริง (Implementation) มานานมาก ทำให้เมืองแออัด การจราจรติดขัด เกิดการขัดแย้งในการใช้ที่ดินและทรัพยากร สร้างความน่าเกลียดและความไม่น่าอยู่แก่เมือง ประสบความล้มเหลวจากปัญหาน้ำท่วมฝนแล้งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเป็นที่ยอมรับกันว่าการผังเมืองของประเทศไทยมีความล่าช้า อ่อนแอและไม่สามารถโน้มนำเมืองให้มีความน่าอยู่ได้ เพราะหน่วยงานผู้วางผังเมืองไม่มีอำนาจในหน้าที่และไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายเพียงพอที่จะทำผังเมืองให้เป็นจริงได้ ซึ่งหากค้นหาสาเหตุแล้วจะพบว่าตัวบทกฎหมายที่ตามไม่ทันสถานการณ์ มีผลอย่างสำคัญที่ทำให้การพัฒนาเมืองตามแผนที่ได้วางไว้ไม่ประสบผลหรือล้มเหลว ดังจะเห็นได้จากการขัดแย้งทางผังเมืองที่เกิดขึ้นอยู่เรื่อยๆ เช่นตัวอย่างล่าสุด คือ กรณีสร้างวัดเจ้าแม่กวนอิม ณ เขิงสะพานแม่น้ำแคว จังหวัดกาญจนบุรี ที่ทำลายบรรยากาศความเป็นอนุสรณ์สถานระดับโลก แต่ก็สามารถสร้างได้โดยไม่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

ปัญหาผังเมืองที่วิกฤตยิ่งอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การผังเมืองระดับท้องถิ่นที่นโยบายการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองโดยรวมของรัฐบาลกลางไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งๆ ที่ความสามารถในการวางผังเมืองของท้องถิ่นเกือบทั้งหมดไม่ได้คุณภาพตามหลักวิชา เนื่องจากการขาดบุคลากรโดยเฉพาะระดับเทศบาลขนาดเล็กลงไปถึงระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีมากกว่า ๗,๘๐๐ แห่ง<sup>๖</sup>

ยิ่งไปกว่านี้ ภาวะโลกร้อนและการเพิ่มความรุนแรงของภัยธรรมชาติ รวมทั้งหลักฐานการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลที่มีแนวโน้มท่วมที่ทำกินและเมืองตามชายฝั่งของประเทศไทยมีความชัดเจนและปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมบ้างแล้ว ความรุนแรงของภัยพิบัติจากธรรมชาติเพิ่มขึ้นรวดเร็วและถี่ขึ้นเป็นลำดับจากภาวะโลกร้อนและการขยายชุมชนสู่เขตเกษตรกรรมขั้นต้นที่เป็นที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood plain) ขยายสู่พื้นที่เสี่ยงต่ออุบัติเหตุและอุทกภัยที่เกิดจากน้ำป่าทะลักสู่ชุมชนและน้ำหลากท่วมเมือง (ดูเอกสารผนวก ก) รวมทั้งแนวโน้มในการถูกน้ำทะเลท่วมในเวลาเร็วกว่าที่คาดของกรุงเทพมหานคร

---

<sup>๖</sup>ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ประกอบด้วย ๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง ๒. เทศบาล ๒,๑๐๔ แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร ๒๘ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๖๐ แห่ง เทศบาลตำบล ๑,๙๑๖ แห่ง ๓. องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ๒ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๗,๘๕๓ แห่ง. (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง, ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕.)

และเมืองสำคัญชายฝั่งหลายแห่งกำลังเกิดขึ้นจริงและจำเป็นต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยรีบด่วน

ปรากฏการณ์การเพิ่มประชากรและการสูญเสียพื้นที่เพาะปลูกเกิดขึ้นรวดเร็วมาก ทำให้มาตรการที่เข้มงวดทางผังเมือง เพื่อพิทักษ์พื้นที่เพาะปลูกชั้นดีของประเทศมีความจำเป็นยิ่ง ความแออัดและความน่าเกลียดไม่น่าอยู่ในชุมชนและเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้แหล่งท่องเที่ยวศิลปวัฒนธรรมเสื่อมโทรม และสูญเสียเอกลักษณ์ด้วยความสามารถในการแข่งขันจำต้องแก้ไขอย่างจริงจัง

ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงจัดตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ประกอบด้วย ๑) คณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ ๒) คณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง ๓) คณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง และ ๔) คณะอนุกรรมการวิสามัญด้านการติดตามและรายงานผล รวมถึงการรับเรื่องราวร้องเรียนในข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองต่างๆ

### ๑.๓ ความเป็นมาของการผังเมืองในประเทศไทย

#### ๑) ช่วงก่อนการมีกฎหมายผังเมือง (สมัยรัชกาลที่ ๕ - พ.ศ. ๒๔๘๔)

หลักการและแนวคิดการวางผังเมือง เพื่อใช้พัฒนาบ้านเมืองในประเทศไทย มีการริเริ่มครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ สืบเนื่องจากการลงนามสัญญาการค้ากับอังกฤษเป็นครั้งแรก ที่เรียกว่า สัญญาเบาริ่ง ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ทำให้เกิดการค้าขายกับชาวตะวันตก มีการขยายเมืองจากพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ออกไปทางทิศตะวันออกมากขึ้น และมีการตั้งถิ่นฐานของชาวต่างชาติต่างๆ ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ เกิดการใช้ที่ดินอย่างชัดเจนสืบต่อมาจนถึงรัชกาลที่ ๕ เช่น ย่านคนไทยบางลำพู ย่านบ้านหม้อของชาวนวน ย่านคนจีนเยาวราช และย่านชาวยุโรปบางรัก เป็นต้น เกิดการตัดถนนในเมือง แทนโครงข่ายคลองและแม่น้ำเพื่อใช้เป็นเส้นทางสัญจร กล่าวง่าย ๆ คือ เปลี่ยนจาก “ชุมชนขาน้ำ” เดิมเป็น “ชุมชนชาวบก” (ดังรูปที่ ๑.๑)<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup>สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา, น้ำ: ป่อเกิดแห่งวัฒนธรรมไทย, ๒๕๒๔.



รูปที่ ๑.๑ ชุมชนเรือนแพ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ หรือเมื่อประมาณ ๑๕๐ ปีที่ผ่านมา

จากการขยายตัวของเมืองดังกล่าว จึงไม่สามารถใช้ คู คลอง แม่น้ำ หรือกำแพง กำหนดเขตพื้นที่ย่านได้อีกต่อไป จึงเปลี่ยนไปกำหนด “เขต” ด้วยอำนาจการปกครองแทน มีการตราพระราชบัญญัติการสุขาภิบาลเพื่อใช้กำกับดูแลสุขลักษณะในเมือง เนื่องจากความสกปรกที่มากขึ้นจากการขยายเมือง และมีการจัดตั้งกรมโยธาธิการขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๓๒ และเริ่มใช้คำว่า “ผังเมือง” ในการดูแลการพัฒนาเมือง

หลังจากนั้นในสมัยต่อมา เพื่อสร้างความเข้าใจให้ประชาชนต่อระบบประชาธิปไตย และสร้างความพร้อมการกระจายอำนาจ หลังจากรัชกาลที่ ๕ ทรงประกาศ “เลิกทาส” รัชกาลที่ ๖ จึงทรงก่อตั้งเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” (ดังรูปที่ ๑.๒)<sup>๕</sup>



รูปที่ ๑.๒ เมืองจำลองดุสิตธานี

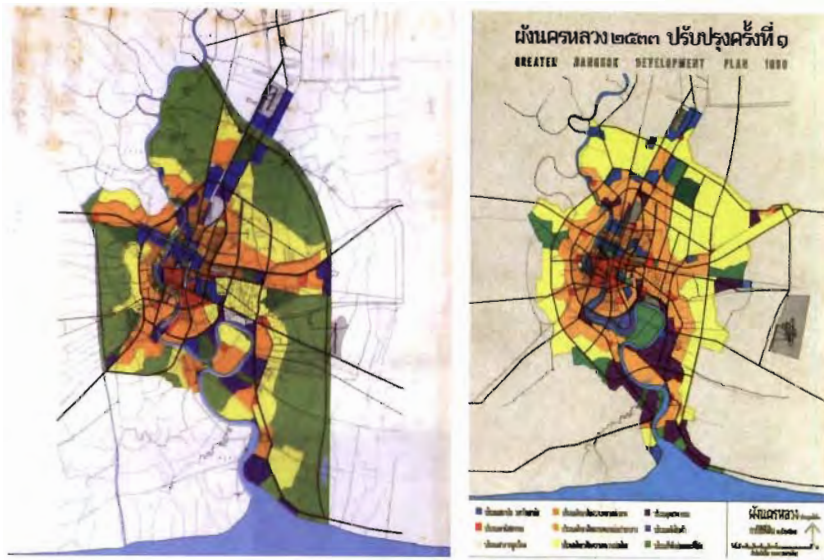
<sup>๕</sup> พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พาชมดุสิตธานี, แหล่งที่มา <http://www.krama6.su.ac.th/>

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๗ มีการจัดตั้งคณะกรรมการและการศึกษาระบบในต่างประเทศ เพื่อพิจารณากิจการเทศบาล แต่มีการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๘๐ มีการจัดตั้ง “กองผังเมือง” ในสังกัดกรมโยธาเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง ดูแลรักษาบูรณะคู คลอง ถนน สะพาน อาคาร รวมทั้งงานสุขาภิบาลต่างๆ เป็นครั้งแรก

## ๒) ช่วงการเกิดผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๔๙๕ – พ.ศ. ๒๕๑๓)

มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เพื่อให้การดำเนินงานด้านการผังเมืองครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณและความชัดเจนทางกฎหมาย (ดูเอกสารผนวก ข) กรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น จึงดำเนินการวางผังเมืองในลักษณะที่เป็นโครงการเฉพาะเรื่องและเฉพาะพื้นที่มากกว่าการวางผังเมืองในลักษณะภาพรวม ที่เรียกว่า การวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ต่อมารัฐบาลได้ออกประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖ – พ.ศ. ๒๕๐๙) โดยมีนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้มีแม่แบบในการพัฒนาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ประสานกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยความช่วยเหลือผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ (USOM) ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Litchfield Whiting Bowne and Associates ให้ดำเนินการวางผังนครหลวง ๒๕๓๓ (Greater Bangkok Plan ๒๕๓๓) หรือเรียกกันว่า ผังลิทซ์ฟิลด์ (Litchfield) ซึ่งประกอบด้วยแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังโครงการสาธารณูปโภค ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ต่อเนื่องของเมืองในเขตพื้นที่จังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ ออกเป็นผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย มีระยะของแผน ๓๐ ปี (ดังรูปที่ ๑.๓)<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> ข่าวสารสำนักผังเมือง, ๑๔ ตุลาคม ๒๕๐๙.



รูปที่ ๑.๓ ผังเมืองกรุงเทพ-ธนบุรี ฉบับแรกของประเทศไทย  
เรียกว่า Greater Bangkok Plan

แต่แผนดังกล่าวที่ออกมาขาดกฎหมายที่ให้อำนาจในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามแผน จึงถูกนำมาทบทวนปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยสำนักผังเมืองหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองในปัจจุบัน เรียกว่า ผังนครหลวง (ปรับปรุงครั้งที่ ๑) เพื่อให้สามารถรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นมากกว่าที่กำหนดในผังนครหลวง ๒๕๓๓ โดยขยายขอบเขตผังเป็นเขตปริมณฑลตามความเจริญของเมือง แต่ยังไม่มียกบังคับใช้ตามกฎหมาย ทำให้โครงการตามผังเมืองมักถูกเลือกปฏิบัติเพียงบางโครงการเท่านั้น เช่น การสร้างทางหลวง และบางโครงการก็ถูกแยกไปปฏิบัติต่างหาก เช่น การระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น ขณะเดียวกันสำนักผังเมืองได้มีการดำเนินการวางผังเมืองรวมในภูมิภาค ระดับผังเมืองเทศบาลที่มีศักยภาพเป็นศูนย์กลางจังหวัด รวม ๑๑ แห่ง และผังเมืองระดับรองอีก ๑๓ แห่ง เท่ากับว่าผังเมืองที่วางในช่วงนี้เป็นเพียงแนวทางแต่ไม่สามารถบูรณาการกันในระดับปฏิบัติ และไม่ได้เกิดการบังคับใช้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ในสมัยนั้นมีข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาโครงการวางผังนครหลวง ๒๕๓๓ หรือผังลิทซ์ฟิลด์ ได้เสนอให้จัดตั้งหน่วยงานด้านการผังเมืองผนวกรวมอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้จัดตั้งหน่วยงานด้านการผังเมืองสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเป็นการชั่วคราวต่อไปเท่านั้น แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามที่ข้อเสนอของคณะที่ปรึกษา

### ๓) ช่วงการมีกฎหมายผังเมือง (พ.ศ. ๒๕๑๘ – ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐)

ต่อมาเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมาย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น โดยสำนักผังเมือง เป็นผู้ดำเนินการ มีการกำหนดขั้นตอนวิธีการ องค์ประกอบของแผนผัง และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในการจัดทำ กำหนดบทบาทของท้องถิ่น ให้สามารถวางและจัดทำผังเมืองรวมได้เอง โดยต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงยังมีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งที่มีการกระจายอำนาจและหน้าที่การจัดการวางผังเมืองแก่ท้องถิ่นแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพิ่มเติม อีก ๒ ครั้งต่อมา ซึ่งครั้งที่ ๓ แก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการเพิ่มเติมในประเด็น การลดจำนวนครั้งของการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขและขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม หรือการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ไม่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จากการใช้บังคับผังเมืองรวม เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงการเอื้อประโยชน์ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักผังเมือง ไปเป็นกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากสำนักผังเมืองมีฐานะเป็นระดับกรมตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติการวางและจัดทำผังเมือง จึงเปลี่ยนชื่อเป็น กรมการผังเมือง ให้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๘

### ๔) ช่วงหลังการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือปัจจุบัน)

จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แผนดังกล่าวจะถูกประเมินและปรับปรุงทุกๆ ๕ ปี และมีการปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นฉบับที่ ๒ ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านงานผังเมือง ตามมาตรา ๑๖ ข้อ ๒๕ การถ่ายโอนภารกิจงานด้านผังเมืองให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น ถูกกำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนและให้คำปรึกษา เป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่น แต่จากการดำเนินงานของ

กรมโยธาธิการและผังเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ยังคงปรากฏปัญหาของกิจการ การผังเมืองและความไม่พร้อมในการดำเนินงานของท้องถิ่น (ดูเอกสารผนวก ค) ดังจะเห็น ได้จากการกำหนดให้มีกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งหมด ๑๘ ขั้นตอน ทำให้ ปัจจุบัน การวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ ตามที่กรมโยธาธิการ และผังเมืองกำหนดไว้ ในหลายท้องถิ่นต้องมีการใช้ระยะเวลาการดำเนินการนานกว่าที่ กำหนด หรือการหยุดการดำเนินการ การเว้นช่วงการดำเนินงานในบางขั้นตอน ส่งผลทำ ให้ผังเมืองที่ถูกวางไม่สามารถนำไปใช้ควบคุมการพัฒนาเมืองในที่สุด ดังที่มีผู้วิจัย<sup>๗</sup> ได้สรุป สถิติจำนวน ผังเมืองรวม-ชุมชนที่เริ่มดำเนินการระหว่างปีก่อน พ.ศ. ๒๕๕๐ - พ.ศ. ๒๕๕๔ มีจำนวนถึง ๓๑๖ ผัง แต่สามารถประกาศบังคับใช้ได้เพียง ๑๕ ผัง คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๐๗

#### ๑.๔ ผลการศึกษา

จากการศึกษาซึ่งปรากฏออกมาในแนวทางเดียวกันของ คณะอนุกรรมการวิสามัญ ทั้ง ๔ คณะ พบว่า สาเหตุสำคัญที่ประเทศไทยล้มเหลวในด้านการผังเมืองตลอดมานั้น มีปัจจัยหลักที่มีความจำเป็น ๔ ประการ ได้แก่

- ๑) ปัญหาการขาดวิสัยทัศน์ นโยบาย และแผนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมือง ระดับชาติที่ชัดเจนประกาศใช้เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง
- ๒) การขาดหน่วยงานระดับชาติที่ดูแลการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง สามารถ ดำเนินการและประสานนโยบายระดับสูง
- ๓) การขาดการสนับสนุนทางกฎหมายเนื่องจากนโยบายที่ชัดเจนและขาดผู้ดูแล รับผิดชอบโดยตรงในรัฐสภา
- ๔) การขาดการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาเมืองที่เป็นเอกภาพ

#### ๑.๕ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

- ๑) ภาครัฐสามารถนำข้อเสนอจากการศึกษาไปดำเนินการให้มีนโยบาย หน่วยงาน รับผิดชอบโดยตรงที่มีเครื่องมือและกลไกในการบังคับใช้ผังเมือง และการออก กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒) รัฐสภาสามารถนำข้อมูลไปจัดตั้งคณะกรรมการสามัญการตั้งถิ่นฐานและ การผังเมือง

---

<sup>๗</sup>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์การ กระจายอำนาจในการวางผังเมืองรวมและรูปแบบการพัฒนาเมือง เพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและ สังคม. ๒๕๕๕.

- ๓) ประชาชนได้รับความรู้ ความเข้าใจและความกระจำแจ้งในประเด็นการสร้างบ้านแปงเมือง การตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น หากมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ต่อไป

#### ๑.๖. วิสัยทัศน์และความคาดหวัง

ผลที่คาดว่าจะได้รับ หากมีการแก้ปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองที่ตรงจุด

- ๑) ประเทศไทยจะมีเมืองน่าอยู่ที่ประชาชนมีพื้นที่สาธารณะและพื้นที่สีเขียวมากขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดิน จะไม่มีปัญหาด้านการเหลื่อมล้ำและบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่สาธารณะ
- ๒) ประเทศไทยจะลดค่าเสียหายและความสูญเสียจากภาวะน้ำท่วมเมือง ภัยแล้ง ฟ้าผ่า และภัยธรรมชาติในชุมชนลง
- ๓) ประเทศไทยจะไม่เพิ่มการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมสำหรับวิสัยทัศน์การเป็นครัวของโลกจากการรุกรานเพื่อขยายเขตเมือง อุตสาหกรรมการใช้ที่ดินผิดประเภท
- ๔) ประชาชนในประเทศ จะมีความเป็นอยู่ และมีระบบเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กิจกรรมผังเมืองที่วิวัฒนาการมาจากการสร้างบ้านแปงเมืองในอดีต (ดูเอกสารผนวก ง) ซึ่งดูแลโดยรัฐ ได้ถูกผูกติดเข้ากับอำนาจการปกครองของรัฐตลอดมา ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีพระราชอำนาจเต็มในการดำเนินงานโดยผ่านคณะขุนนางและเสนาบดี แต่หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีรัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการพัฒนาการวางและจัดทำผังเมือง แต่ไม่สามารถบังคับใช้ตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมและเข้าสู่ความล้มเหลวของการวางผังเมืองในประเทศไทยต่อมา ดังที่ได้ระบุไว้ในบทที่ ๑ โดยข้อมูลข้างต้นจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดด้านต่างๆ ในบทถัดไป เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาผังเมืองในภาพรวมต่อไป

## บทที่ ๒

### สาเหตุพื้นฐาน ประเด็นปัญหา และผลกระทบ

#### สาเหตุพื้นฐาน

มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นหลักฐานที่บ่งชี้ความล้มเหลวของการผังเมืองในประเทศไทย คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำ (กยน.) ในฐานะคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นหลังเหตุการณ์อุทกภัย เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศในระยะยาว ได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่า สาเหตุที่ทำให้อุทกภัยครั้งนี้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง เนื่องมาจากระบบการวางผังเมืองของประเทศไทยล้มเหลว ไม่อาจกำหนดโครงการและผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นปล่อยปละละเลยให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างกีดขวางทางน้ำ พื้นที่รับน้ำกลับกลายเป็นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยของชุมชน ทางระบายน้ำอุดตัน ไม่มีช่องทางให้น้ำไหลผ่านได้ตามระบบที่วางเอาไว้ ส่งผลให้รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการวางผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง

จากเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและนักผังเมืองสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศไทย “ล้มเหลว” จากความล่าช้าของกระบวนการออกกฎหมายผังเมือง และการบังคับใช้ตามกฎหมาย ทำให้เกิดช่องว่างในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่มีกฎหมายผังเมืองรองรับ หรือถูกปรับเปลี่ยนจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และจากการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่สาธารณะ นอกจากนี้ สาเหตุน้ำท่วมเมืองที่แท้จริงส่วนหนึ่งที่สำคัญเกิดจากการขยายเมืองในที่ลุ่มจนเกินขีดความสามารถในการรองรับตามธรรมชาติของพื้นที่ซึ่งหากไม่แก้ไข ทั้งเชิงโครงสร้างระบบและกฎหมาย อนาคตประเทศไทยจะใช้งบประมาณในการแก้ปัญหาเชิงกายภาพมากขึ้นเป็นทวีคูณ และจะหมดศักยภาพในการแข่งขันในระดับอาเซียนและโลกในทุกๆ ด้าน

## ๒.๑ ประเด็นปัญหา

### ๒.๑.๑ ประเด็นปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากการขาดนโยบายระดับสูงที่ชัดเจนและยั่งยืน

- ๑) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่เกิดจากตั้งถิ่นฐานเดิมก่อนการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และบุกรุกในพื้นที่สาธารณะต่างๆ ทั้งในเขตเมืองและชนบท จากการไม่มีนโยบายการใช้ที่ดินและการควบคุมการใช้พื้นที่ดินที่กระทรวงอื่นดูแลอยู่ในแผนผังเมือง
- ๒) ตั้งแต่รัฐบาลมีนโยบายให้จัดทำผังเมืองกรุงเทพมหานคร โดยที่ปรึกษาชาวตะวันตก ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่การตั้งถิ่นฐานแบบชานน้ำเดิมในแผนผังเมือง ถูกกำหนดให้มีแนวโน้มการพัฒนาแบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมตามวิถีชีวิตแบบชานน้ำตามรูปแบบตะวันตก และถูกเบี่ยงเบนการใช้ประโยชน์ที่ดินจากอิทธิพลต่างๆ จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จนการทำงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือแม้แต่องค์การปกครองส่วนตำบลและเทศบาล ไม่สามารถบังคับใช้ตามกฎหมายผังเมืองได้เกิดการบุกรุกพื้นที่สาธารณะและพัฒนาจนขวางทางน้ำ
- ๓) จากการขยายชุมชนเมืองในพื้นที่ลุ่มน้ำ (ปกติตะวันตกไม่ได้พัฒนาโดยการถมคลอง) ถมพื้นที่คูคลอง ทำเป็นถนนและพื้นที่ลาดแข็ง จนขาดพื้นที่รองรับน้ำอย่างเพียงพอ และป้องกันน้ำท่วมพื้นที่เมืองเศรษฐกิจเมือง โดยการทำให้เขื่อนปิดล้อมตนเอง ทำให้ขวางทางน้ำไม่สามารถระบายได้ทัน จนเอ่อท่วมเมืองในที่สุด

### ๒.๑.๒ ประเด็นปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากการขาดกฎหมาย

- การออกกฎหมายผังเมือง (เรียก กฎกระทรวงผังเมืองรวม) ในจังหวัดอื่นๆ โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือกรมอื่นๆ ก็เป็นไปด้วยความล่าช้า มีขั้นตอนมากมายใช้เวลามากกว่า ๑ ปี มีผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย นักพัฒนาที่ดินฉวยโอกาสซื้อที่ดินราคาถูกและใช้อิทธิพลปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมือง เพื่อเอื้อประโยชน์เข้าข้างตนเอง จากนโยบายการตั้งถิ่นฐานและผังเมืองในอดีต รัฐบาลมีนโยบาย

การสร้างนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งๆ ที่ไม่ควรสร้างในพื้นที่ลุ่มและเกิดการอพยพเข้ามาของแรงงานภาคอุตสาหกรรมและความต้องการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น แต่พัฒนาโดยไม่สอดคล้องกับพื้นที่ลุ่มกลายเป็นการถมที่นาพัฒนาที่อยู่อาศัยขวางทางน้ำ

### ๒.๑.๓ ประเด็นปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากโครงสร้างหน่วยงาน

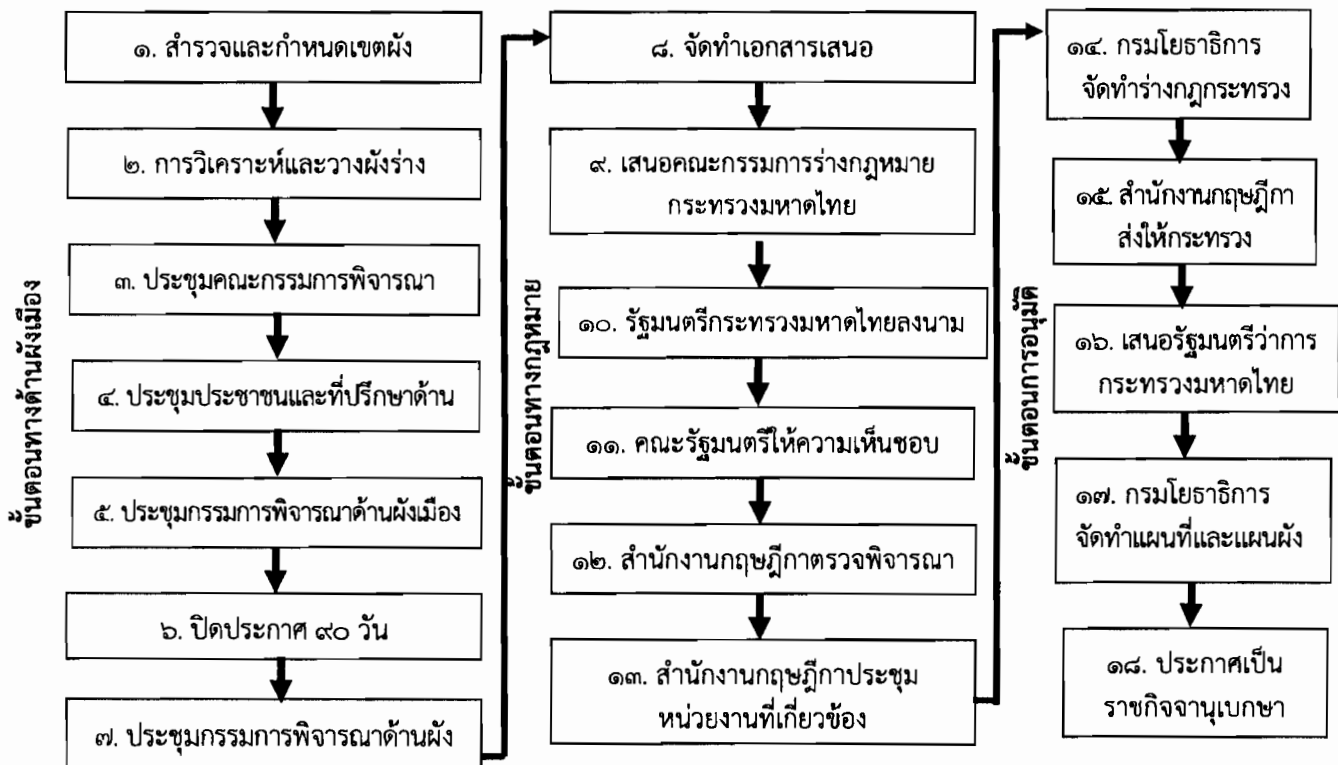
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองโดยตรง เช่น งานโยธาธิการกรมทางหลวง และกรมชลประทาน เป็นต้น ขาดการบูรณาการกับงานผังเมือง ไม่มีกฎระเบียบควบคุมสองข้างถนนระหว่างเมือง เกิดการตัดถนนขวางทางน้ำ ทำให้เกิดการขยายชุมชนตลอดสองข้างเส้นทาง (Urban sprawl)

## ๒.๒ สมมติฐาน

จากประเด็นปัญหาต่างๆ และตัวอย่างกรณีศึกษาข้างต้น สามารถตั้งสมมติฐานได้ว่าสาเหตุหลักๆ ของความล้มเหลวทางการวางผังเมือง มาจากปัญหาเชิงระบบและโครงสร้างของการบริหารจัดการงานด้านการผังเมือง และกระบวนการวางผังเมืองที่ล่าช้าเป็นตัวถ่วงสำคัญต่อการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืนที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งสมมติฐานประกอบด้วย

- ๑) การขาดนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองระดับชาติขาดหน่วยงานนโยบายและแผนระดับสูงเพื่อกำกับดูแลให้การพัฒนาสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต่อเนื่องมามากกว่า ๕๐ ปี
- ๒) การออกกฎหมาย แนวคิดการวางผังเมือง การจัดทำเมืองรวม และความล่าช้าของการออกผังเมืองรวม ตาม ๑๘ ขั้นตอนในประเทศไทย ทำให้เกิดความยากลำบากในการแก้ไขปรับปรุงหรือออกกฎหมายผังเมืองให้ทันสถานการณ์ มีความสำคัญยิ่งยวดต่อการเพิ่มประชากรเมืองและการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจำนวนเกือบ ๘,๐๐๐ แห่ง วางผังเมืองในเขตปกครองตัวเอง ทำให้สถานการณ์ด้านการผังเมืองเลวร้ายลงในวงกว้าง ถือเป็นความผิดพลาดมาตั้งแต่เริ่มต้นของการวางระบบการผังเมืองของประเทศไทยที่เน้นการวางแผนแม่บท (Comprehensive Plan) และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งที่ควรจะแยกจากกัน การรวมกันของกระบวนการทั้งสองงาน

ทำให้เกิดขั้นตอนต่างๆ ผูกพันตามกฎหมายมากมายต่อการวางผังของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น การวิเคราะห์การวางผังที่กำหนดกรอบแนวทาง และมีรายละเอียดไปถึงการออกกฎหมายในพื้นที่อย่างละเอียด การนำเสนอร่างแผนผังเมืองรวม เข้าสู่คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ไม่สามารถควบคุมระยะเวลาพิจารณาได้ จนถึงการศึกษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อจัดทำเป็นข้อกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดนี้ได้ถูกสรุปออกมาเป็นกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ๑๘ ขั้นตอน ที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดเป็นคู่มือการดำเนินการให้กับหน่วยงานท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของกรมฯ (ดังรูปที่ ๒.๑) และจากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองในประเทศไทย (ช่วงเวลา พ.ศ. ๒๕๕๐ - พ.ศ. ๒๕๕๒) จำนวน ๒๙๙ ผัง พบว่าไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอน ที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดได้ตามกรอบระยะเวลาที่ตั้งไว้ (๑-๒ ปี ต่อผัง) ส่วนใหญ่จะใช้เวลาอย่างน้อยที่สุด ๕-๗ ปี



รูปที่ ๒.๑ กระบวนการการวางและจัดทำผังเมืองรวม ๑๘ ขั้นตอน ในปัจจุบัน

- ๓) ปัญหาเชิงโครงสร้าง การรวมอำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนด้านการวางผังเมืองของประเทศ และการจัดทำผังเมืองรวมไว้ในระดับต่ำในกรมปฏิบัติส่วนกลางนั้น ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการวางแผน

การตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศ ขาดสมรรถภาพและประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติการ เนื่องจากสถานะอยู่ในระดับกองที่สังกัดกรมปฏิบัติของ กระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เท่านั้น ซึ่งแม้ภายหลัง ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีนโยบายการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาระงานด้านผังเมือง ซึ่งผูกติดอยู่กับอำนาจการปกครองตลอดมา โดยให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองได้ จากแต่เดิมเป็น หน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการเอง ขณะเดียวกัน ก็มีได้ถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจอนุมัติสู่ท้องถิ่นแต่อย่างใด อำนาจการ ตัดสินใจดังกล่าวยังคงอยู่ที่คณะกรรมการผังเมือง หรือคณะกรรมการ ส่วนกลางที่เป็นผู้ชี้ขาดให้ผังเมืองสามารถมีผลนำไปประกาศเป็นกฎหมาย เกิดลักษณะคอขวด ไม่สามารถอนุมัติผังได้ตามกรอบเวลา จึงเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้เกิดความล่าช้าของการบังคับใช้ผังเมืองรวม และทำให้เกิดช่องว่างทาง กฎหมายเกิดการบุกรุกพื้นที่สงวน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองและชนบท อย่างไรทิศทางในเกือบทุกจังหวัดในประเทศไทย เกิดการสะสมของปัญหา ดังกล่าวพอกพูนทับถม และเป็นปัญหาในการปกครองที่ไม่สามารถควบคุมได้ ต่อมาจนถึงปัจจุบัน นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การเกิดมหาอุทกภัย ในปีที่ผ่านมาก็เป็นได้

### ๒.๓ กรณีตัวอย่างผลกระทบจากการผังเมืองในประเทศ

ผลกระทบจากการผังเมืองที่ขาดประสิทธิภาพมีตัวมากมายกระจายอยู่ ทั่วประเทศในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลาย คณะกรรมการการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ได้เลือกตัวอย่างเป็นกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

#### ๒.๓.๑ ตัวอย่าง กรณีการขยายตัวชุมชนเมืองแบบไร้ระบบแบบแผน (Urban Sprawl)

ปัจจุบันนี้ การใช้บังคับผังเมืองรวมของประเทศไทย ทั้งกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นๆ เป็นเพียงผังการใช้ที่ดิน และข้อกำหนดควบคุมเพียงกว้างๆ มิได้แปรรูป ให้เป็นข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) เพื่อประกอบแผนผังข้อกำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Map) ที่แน่นอน ชัดเจน และละเอียดพอ การติดตามการตรวจสอบ ทำโดยฝ่ายควบคุมอาคารไม่ใช่ฝ่ายผังเมือง ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องซึ่งน่าจะเข้าใจประเด็นการให้ อนุญาตผังเมือง (Planning Permit) ก่อนจะขออนุญาตก่อสร้างอาคารอีกชั้นหนึ่ง

ผลจึงปรากฏให้เห็นได้ว่า แทบทุกชุมชนชานเมืองขยายตัวอย่างไม่มีแบบแผน ไม่มีระบบถนนและโครงข่ายการสัญจรอื่น และการให้สาธารณูปโภคพื้นฐานที่เหมาะสม ระบบสวนสาธารณะ สนามกีฬา โรงเรียน บริการสาธารณสุขที่พอเพียง กลายเป็นชุมชนที่ไร้ระเบียบ ไร้มาตรฐาน การดำรงชีวิตประจำวันที่มี ส่วนใหญ่ยังมุ่งเดินทางเข้าสู่ย่านธุรกิจ พาณิชยกรรม ศูนย์กลางเมือง (CBD) ด้วยเวลาเฉลี่ยมากกว่า ๑ ชั่วโมง ทั้งตอนเช้า และตอนเย็น ชุมชนเมืองในต่างจังหวัดกำลังเดินตามรอยความผิดพลาดของชานเมือง กรุงเทพมหานครเช่นกัน ตัวอย่างเห็นได้ชัด คือ การเกิดชุมชนใหม่ตามแนวถนนเลียบเมือง หรือถนนวงแหวน ซึ่งตอนก่อสร้างตั้งใจจะให้เป็นตัวแก้ปัญหาจราจรผ่านเข้ากลางเมือง ผลที่สุดกลายเป็นปัญหาเสียเอง เช่น แนวถนนสุขุมวิท ตอนผ่านตัวเมืองชลบุรี แนวถนนมิตรภาพตอนผ่านนครราชสีมาและขอนแก่น และกำลังเกิดขึ้นที่ถนนวงแหวนรอบกลาง และรอบนอกของเชียงใหม่ ซึ่งทั้งหมดมิได้ควบคุมการก่อสร้าง ๒ ข้างทางอย่างที่ควรจะเป็นไปตามหลักวิชา



รูปที่ ๒.๒ การขยายตัวของชุมชนเมืองและโครงข่ายการจราจรแบบไร้ระบบแบบแผนของเมือง

กลายเป็นชุมชนเมืองที่เกิดแบบ “โตเร็ว โตหลวม โตแบบสิ้นเปลือง ทรัพยากร” ซึ่งเป็นการเติบโตที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง เมื่อจำเป็นต้องให้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จะเป็นราคาต่อหน่วยที่สูงกว่าและสิ้นเปลืองเพราะเป็นการพัฒนาตามแนวถนน (Linear Development) เป็นรูปแบบการพัฒนาที่เปรียบเสมือน ฟังผิดของมะเร็งร้ายทางการผังเมือง<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup>ดร. คำรบลักข์ สุรัสวดี, สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สจร).

### ๒.๓.๒ ตัวอย่าง กรณีผังเมืองเฉพาะ

ความล้มเหลวของการผังเมืองในประเทศไทยในระยะเวลา ๓๗ ปีที่ผ่านมา ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๕ – พ.ศ. ๒๕๑๙ ว่า “...ในอีก ๕ ปีข้างหน้า... จะจัดทำผังเมืองแบบสมบูรณ์ ๕๐ แห่ง และผังเมืองเฉพาะส่วนรวม ๑,๑๙๕ แห่ง...” ที่ไม่เกิดผลนั้น ส่วนใหญ่มีผลมาจากการไม่มีการวางผังเมืองที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาอย่างยิ่งการละเลยในการวางผังเมืองเฉพาะเป็นการปิดกั้นโอกาสในการออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design) ซึ่งเป็นผลให้ชุมชนเมืองในประเทศไทยโดยทั่วไปมีสภาพการพัฒนาที่ขาดเอกลักษณ์ สุนทรียภาพ และความน่าอยู่

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ แต่การใช้บังคับผังเมืองทั้ง ๒ ประเภทแตกต่างกัน การใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำโดยกฎกระทรวง แต่การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะฉะนั้นการจัดทำและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก ถึงแม้ว่าได้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะในบางพื้นที่ไปบ้างแล้วแต่การตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับยังไม่เคยเกิดขึ้นเลย

หน้าที่หลักของผังเมืองรวม คือ การวางแผนผังระดับนโยบาย ซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และโครงการกิจการสาธารณูปโภค ส่วนหน้าที่หลักของผังเมืองเฉพาะ คือ การวางแผนผังระดับปฏิบัติที่ลงลึกในรายละเอียดภายใต้กรอบที่กำหนดไว้โดยผังเมืองรวม ทั้งในการใช้บังคับเพื่อควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน และในการเชื่อมโยงกับการดำเนินการโดยหน่วยงานของภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองหรือฟื้นฟูเมือง ตลอดจนการอนุรักษ์ธรรมชาติและมรดกทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี เมื่อไม่สามารถดำเนินการในการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะได้ในอดีตจึงมีการนำมาตรการในการควบคุมของผังเมืองเฉพาะ (หรือที่เรียกว่า Zoning Ordinance) ไปบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารบ้าง หรือการออกเป็นข้อกำหนดต่างๆ ไว้ในผังเมืองรวมบ้าง เช่น การกำหนดประเภท ชนิด ขนาด และความสูงของอาคาร การกำหนดระยะถอยร่นของอาคาร การกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นต่อพื้นที่แปลงที่ดิน (FAR) และอัตราส่วนพื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมของแปลงที่ดินต่อพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคาร (OSR) และอัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดิน (BCR) เป็นต้น การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหามากมายในการปฏิบัติ และอาจเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ให้ไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นที่มาของการร้องเรียนจากภาคเอกชนต่อผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๙ และร่างผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานครฉบับใหม่ว่า กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไป ทั้งที่ผังเมืองรวมควรจะกำหนดแค่ยุทธศาสตร์ที่ชี้้นำการพัฒนาไม่ต้องลงไปรายละเอียดจนเหมือนเป็นผังเมืองเฉพาะ

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อแยกการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็น ๒ ระดับ คือ ๑) การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเพื่อการควบคุม (Zoning Ordinance) ให้สามารถกระทำได้โดยกฎกระทรวงควบคู่ไปกับการใช้บังคับผังเมืองรวม ๒) การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมือง ซึ่งต้องมีการเวนคืน ก็ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติตามเดิม

ในกรณีที่ไม่สามารถจัดทำและใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองได้ การจัดรูปที่ดิน คือ เครื่องมือทางการผังเมืองที่อาจนำมาใช้ โดยไม่ต้องมีการเวนคืน พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นทางเลือกใหม่ในการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นให้ภาคเอกชนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเอกชนเจ้าของที่ดินยังสามารถคงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ไม่ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่นหากไม่สมัครใจ โดยภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการเวนคืนที่ดิน ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นโครงการนำร่องอย่างน้อยจังหวัดละ ๑ โครงการ ขณะนี้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดน่านเป็นตัวอย่างโครงการที่มีความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมากที่สุด กล่าวคือ สามารถปรับเปลี่ยนที่ดินตามодให้เป็นที่เศรษฐกิจเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ดินจากราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๕,๐๐๐,๐๐๐<sup>๐๐</sup>

การจัดรูปที่ดินอาจนำไปใช้กับพื้นที่ซึ่งจะมีการก่อสร้างทางน้ำหลาก (Floodway) หรือทางผันน้ำ (Flood Diversion Channel) ในโครงการแก้ปัญหาน้ำท่วมของภาครัฐ ซึ่งจะสามารถประหยัดงบประมาณได้จำนวนมากในการจัดซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดิน และหากมีการวางผังและออกแบบที่ดีก็จะเป็นการเปิดพื้นที่ใหม่ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการท่องเที่ยว การอยู่อาศัย การอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับโครงการ

<sup>๐๐</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (สัญญา) ครั้งที่ ๓/๒๕๕๕, หน้า ๘.

**๒.๓.๓ ตัวอย่างปัญหาการตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่รัฐ: กรณีการรुकล้ำคลองในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร**

หลายคลองในกรุงเทพมหานครมีการปลูกสร้างบ้านพักอาศัยรุกล้ำพื้นที่สองฝั่งคลองมาเป็นเวลายาวนาน สิ่งรุกล้ำนี้ทำให้ขัดขวางการไหลของน้ำเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุการเกิดปัญหาน้ำท่วมและยังมีปัญหาด้านอื่นๆ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต การให้บริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการของรัฐและอื่นๆ อีกมากมาย บ้านเหล่านี้มีเลขที่บ้าน จึงมีประเด็นสงสัยว่าทำได้อย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกทะเบียนบ้าน คือ กรมการปกครอง ที่ควบคุมดูแลการให้ทะเบียนบ้านในต่างจังหวัด และนายทะเบียนสำนักงานเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ในการออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับผู้ที่ปลูกสร้างบ้านเรือนบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔<sup>๑๑</sup> และมาตรา ๓๔<sup>๑๒</sup> กำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนกลางมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้มี “ทะเบียนบ้านชั่วคราว” เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบทางทะเบียน อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ให้ออกเลขประจำบ้านให้ทุกกรณี แต่การออกเลขประจำบ้านให้แก่ราษฎรก็ไม่กระทบสิทธิของเจ้าของที่ดินในเรื่องกรรมสิทธิ์แต่ประการใด เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเมื่อทราบถึงการบุกรุกแล้วมิได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ของตนก็อาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายต่อไปได้ (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๗๔๕ ข้อหารือ เรื่อง การออกเลขที่บ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกในเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย)

ต่อมา เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ คณะรัฐมนตรีจึงพิจารณาต่อข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี มีใจความสำคัญ ดังนี้

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

“บ้าน หมายความว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีเจ้าบ้านครอบครองและให้หมายความรวมถึงแพ หรือเรือซึ่งจอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำ หรือสถานที่ หรือยานพาหนะซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยประจำได้ด้วย”

<sup>๑๒</sup>มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

“ให้ทุกบ้านมีเลขประจำบ้าน บ้านใดยังไม่มีเลขประจำบ้าน ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งเพื่อขอเลขประจำบ้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันสร้างบ้านเสร็จให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งกำหนดเลขประจำบ้านให้แก่ผู้แจ้ง ซึ่งมีบ้านอยู่ในเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่นภายในเจ็ดวัน ถ้ามีบ้านอยู่นอกเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่น ให้กำหนดเลขประจำบ้านภายในสามสิบวัน ให้เจ้าบ้านติดเลขประจำบ้านไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ชัดแจ้ง ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจะกำหนดให้มีทะเบียนบ้านชั่วคราวตามระเบียบ เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบทางทะเบียนก็ได้”

๑. ให้สำนักทะเบียนกลาง กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเพิ่มข้อความในแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านชั่วคราวเพื่อให้ความหมายว่า “ทะเบียนบ้านชั่วคราว” เป็นเอกสารเพื่อตรวจสอบทางทะเบียนเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ ในที่ดิน เพื่อให้ผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวเข้าใจถึงสิทธิและฐานะของตนเอง ตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่จะให้บริการจะได้พิจารณาใช้ดุลยพินิจให้เหมาะสมต่อไป

๒. ให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐพิจารณากำหนดมาตรการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบและวางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๓. หากผู้บุกรุกนำทะเบียนบ้านชั่วคราวไปขอรับบริการด้านสาธารณูปโภคของรัฐจะต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินที่แท้จริงมาแสดงด้วย

๔. การออกทะเบียนบ้านชั่วคราวในพื้นที่ที่ถูกบุกรุกในทางปฏิบัติ นายทะเบียนได้แจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว

ดังนั้น การออก “ทะเบียนบ้านชั่วคราว” มีสถานภาพไม่แตกต่างไปจากทะเบียนบ้านปกติ เพราะก็สามารถต่ออายุทะเบียนบ้านชั่วคราวออกไปได้อย่างไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด สามารถนำไปใช้ขอรับบริการจากรัฐได้ คำว่า ชั่วคราว ก็เป็นแต่เพียงข้อความที่ไม่มีประโยชน์อันใด ทั้งที่หน่วยงานที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคต้องได้รับหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินที่แท้จริงก่อนที่จะจัดสรรสาธารณูปโภคให้แก่บ้านที่มีทะเบียนบ้านชั่วคราวที่ปลูกสร้างบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย

ปัญหาที่ต้องพิจารณาในอีกด้านหนึ่งด้วย คือ สิ่งก่อสร้างที่บุกรุกที่ดินของรัฐมิได้ทำเสร็จได้ภายในเวลาอันสั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบพื้นที่ไม่อาจปฏิเสธว่าไม่มีส่วนรู้เห็นถึงการบุกรุกดังกล่าว การปล่อยปะละเลยเช่นนี้จนมีการก่อสร้างบ้านเรือนเป็นการบกพร่องในหน้าที่ของตนในการดูแลรักษาพื้นที่ การที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ในขณะนั้นนิ่งเฉยไม่ดำเนินการใดๆ คงไม่สามารถที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ จึงต้องเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องจนทำให้ที่ดินของรัฐถูกรายบุกรุกเพื่อทำกินและอยู่อาศัย เพราะไม่ว่าระยะเวลาที่ผ่านมาที่ดินของรัฐถูกบุกรุกเพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่รัฐบาลเพิกเฉยปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดลอยนวลและมุ่งที่จะบังคับเอาผิดกับประชาชนเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น การแก้ปัญหาผู้ใช้ทะเบียนบ้านชั่วคราวรุกล้ำแม่น้ำลำคลอง จึงต้องหาหนทางนำผู้บุกรุกออกจากพื้นที่และใช้แนวทางจัดที่อยู่อาศัยโดยให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้จัดหาพื้นที่รองรับ

สำหรับข้อมูลเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ กรุงเทพมหานคร มีจำนวนบ้านรวม ๒,๔๖๙,๒๘๒ หลัง แบ่งเป็นทะเบียนบ้าน ๒,๔๔๗,๔๔๔ หลัง และทะเบียนชั่วคราว ๒๑,๘๓๘ หลัง

การแก้ไขปัญหานี้ ย่อมกระทบกระเทือนถึงผู้บริหารของท้องถิ่นที่มีการบุกรุกพื้นที่ เนื่องมาจากการเสียดินแดนหรือฐานเสียงในพื้นที่นั้น จึงควรผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติมากกว่านโยบายส่วนท้องถิ่น



รูปที่ ๒.๓ กรณีการรุกล้ำคูคลองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

#### ๒.๓.๔ ตัวอย่าง ผลกระทบต่อชุมชนเมืองที่เป็นย่านประวัติศาสตร์และแหล่งมรดกวัฒนธรรม

ปัจจุบันการผังเมืองในประเทศไทยยังขาดการวางผังเมืองเพื่อการปกป้องและสงวนรักษาโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ และแหล่งมรดกวัฒนธรรมอย่างทั่วถึง แม้จะเริ่มมีการกำหนดเขตอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไว้ในผังเมืองรวมของบางเมือง เช่น ในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ในผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร แต่ก็ยังไม่เพียงพอและไม่ได้มีการออกข้อบัญญัติเพิ่มเติมให้ละเอียดขึ้น เพื่อให้เกิดแนวทางในการพัฒนาเชิงอนุรักษ์อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดการสูญหายของมรดกวัฒนธรรมสถาปัตยกรรม และหลักฐานทางประวัติศาสตร์อีกมากมายในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ในอนาคตอันใกล้ ประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน การไหลเข้ามาของกลุ่มลงทุนต่างชาติ และบรรดาสถาปนิก วิศวกรต่างชาติที่จะเข้ามาทำโครงการได้อย่างเสรี หากการผังเมืองยังไม่เข้มแข็ง และยังไม่มีการกำหนดเขตย่านประวัติศาสตร์ แหล่งมรดกวัฒนธรรมในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งล้วนมีมรดกอันทรงคุณค่าทั่วประเทศไทย และยังไม่มีการศึกษาเก็บข้อมูลและออกกฎระเบียบเพื่อการป้องกันสงวนรักษาแล้ว อีกไม่ช้ามรดกเหล่านี้ก็ในวันจะสูญหายไปจากแผ่นดินไทย

อย่างน่าเสียดาย กลายเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ของผู้ที่มีทุนรอนในการพัฒนาอย่างไร้ทิศทาง ยังให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติไทยเรา และสูญเสียแหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์ของคนรุ่นต่อไป

ตัวอย่างผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการขาดการวางผังเมือง เพื่อปกป้องย่านชุมชนประวัติศาสตร์และแหล่งมรดกวัฒนธรรม ทำให้เกิดการสูญเสียอัตลักษณ์ของแหล่งมรดกวัฒนธรรมนั้นๆ

### ตัวอย่างที่ ๑

โครงการชัชวาลบุรีศรีอัมพวา เป็นอาคารขนาดใหญ่ที่มีลักษณะทางสถาปัตยกรรมแบบยุโรปที่ไม่สอดคล้องกับสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นริมน้ำในบริเวณตลาดอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม



รูปที่ ๒.๔ โครงการชัชวาลบุรีศรีอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม

### ตัวอย่างที่ ๒

ชุมชนย่านประวัติศาสตร์บริเวณคลองบางกอกน้อย-บางกอกใหญ่ ธนบุรี (บริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาสายเดิม) อัตลักษณ์ทางมรดกสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นของพื้นที่กำลังสูญหายไปพร้อมกับการผุดขึ้นของอาคารขนาดใหญ่ หมู่บ้านจัดสรรที่มีการทำเขื่อน ถมที่ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบในเรื่องลดพื้นที่รับน้ำในฝั่งธนบุรี ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมทางอ้อมอีกด้วย





รูปที่ ๒.๕ ชุมชนย่านประวัติศาสตร์บริเวณคลองบางกอกน้อย - บางกอกใหญ่ ธนบุรี  
(บริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาสายเดิม)

### ตัวอย่างที่ ๓

ชุมชนย่านประวัติศาสตร์ชาวจีนในเยาวราช กรุงเทพมหานคร กำลังถูกคุกคาม อาจมีผลทำให้อัตลักษณ์ของพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นเหมือนย่านรัชดาภิเษก เมื่อมีรถไฟฟ้าใต้ดินผ่านในที่สุด หากไม่มีการใช้เครื่องมือทางผังเมืองมาปกป้อง



รูปที่ ๒.๖ ผลกระทบต่อชุมชนเมืองที่เป็นย่านประวัติศาสตร์และแหล่งมรดกวัฒนธรรม

**๒.๓.๕ ตัวอย่างผลกระทบจากการพัฒนาย่านอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง:**  
มาบตาพุดและระยองส่วนบน (ชุมชนที่ได้รับผลกระทบได้เสนอปัญหาความเดือดร้อนไปยังหน่วยงานต่างๆ)

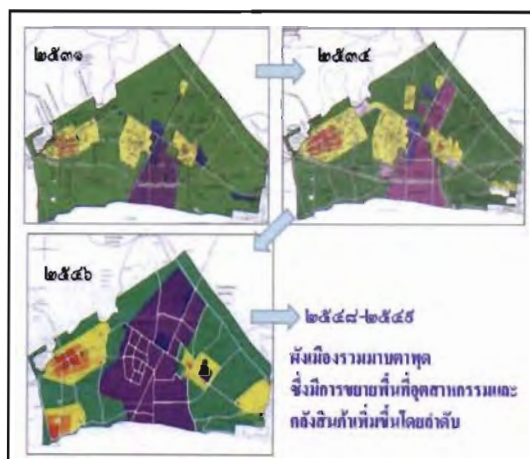
#### ๑) กรณีพื้นที่อุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด

พัฒนาการของพื้นที่มาบตาพุดเป็นผลมาจากแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่จากพื้นที่เกษตรกรรม

ชุมชนเกษตรกรรมมาสู่พื้นที่อุตสาหกรรม และชุมชนเมืองรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม มีผลต่อการใช้ทรัพยากร การจัดการขยะและกากของเสีย การจัดการระบบคมนาคมขนส่ง ซึ่งมีทั้งการขนส่งผลผลิตและวัตถุดิบอันตราย และเกิดวิกฤติของสิ่งแวดล้อม และอุบัติเหตุต่างๆ การขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดระยองที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทรัพยากร และระบบนิเวศมิได้มีเฉพาะเพียงพื้นที่ในเขตควบคุมมลพิษมาบตาพุดเท่านั้น แต่ยังมีพื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทางด้านตะวันออกของเทศบาลนครระยอง ทำให้กลุ่มเมืองระยอง และมาบตาพุดเป็นพื้นที่เสี่ยงที่ถูกขนาบด้วยพื้นที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ

จากรายงานการประเมินผลผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง (ผังเมืองรวมมาบตาพุด) ใน พ.ศ. ๒๕๕๒ พบว่าการประมาณการพื้นที่อุตสาหกรรมมากเกินไปและได้กำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมทับซ้อนในพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เดิม ทำให้อุตสาหกรรมมีการขยายตัวไปประชิดชุมชนมากขึ้น โดยไม่มีพื้นที่กันชน (Buffer Zone) และปัญหาจากมลพิษและอุบัติเหตุ สารเคมีก็ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนมาโดยลำดับ

ปัจจุบัน ผังเมืองรวมมาบตาพุดอยู่ในระหว่างการดำเนินการปรับปรุง ซึ่งขั้นตอนในการนำไปสู่การประกาศใช้บังคับต้องใช้เวลาพอสมควร ในระหว่างนี้เทศบาลต่างๆ ซึ่งเดิมอยู่ในเขตผังเมืองรวมมาบตาพุดฉบับเดิมที่หมดอายุบังคับใช้ ได้มีการออกเทศบัญญัติกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยยังคงยึดตามกรอบพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินและแนวทางการควบคุมในกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาบตาพุดฉบับเดิม (ดังรูปที่ ๒.๗)<sup>๓๗</sup>

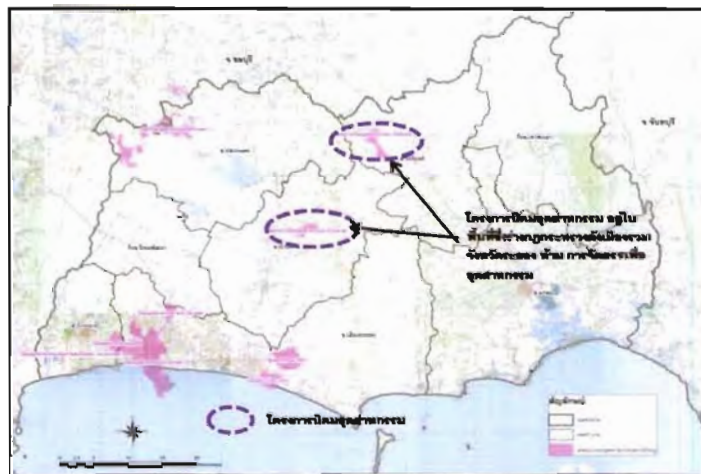


รูปที่ ๒.๗ ผังเมืองรวมมาบตาพุด  
ซึ่งมีการขยายพื้นที่อุตสาหกรรม  
และคลังสินค้าเพิ่มขึ้น

<sup>๓๗</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, การปรับปรุงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง (ผังมาบตาพุด).

๒) ปัญหาการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมและขัดแย้งกับร่างผังเมืองในพื้นที่ตอนบนของจังหวัดระยอง โดยขาดมาตรการป้องกันและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกทำให้มีการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมมากขึ้นในพื้นที่ตอนบนของจังหวัดระยอง ในเขตอำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย และอำเภอวังจันทร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่อำเภอปลวกแดงซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างมาบตาพุด และแหลมฉบัง เชื่อมต่อกับพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตจังหวัดชลบุรี เป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นกลุ่มพื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่และมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น และพื้นที่อุตสาหกรรมนี้ตั้งอยู่ตอนเหนือของพื้นที่อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งชุมชนใช้ประโยชน์เป็นการเพิ่มขึ้นของแหล่งกำเนิดมลพิษเข้าไปสู่อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ตอนในมากขึ้น



รูปที่ ๒.๘ พื้นที่อุตสาหกรรมเดิมซึ่งเป็นแหล่งเก็บวัตถุดิบทราย และโครงการนิคมอุตสาหกรรมที่กำลังอยู่ระหว่างทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA)

พื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอบ้านค่ายและอำเภอวังจันทร์เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนใหญ่เป็นสวนยางพารา สวนผลไม้ อ้อย และมีการทำเกษตรอินทรีย์ บริเวณพื้นที่อำเภอดังกล่าวนี้อยู่ในพื้นที่จัดทำผังเมืองรวมจังหวัดระยอง (ร่าง) มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจเพื่อการวางผังเมืองรวมซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ และยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการเพื่อประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ

ในร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดระยองนี้ มีสาระการห้ามจัดสรรที่ดิน เพื่ออุตสาหกรรมในพื้นที่ซึ่งกำหนดเป็นพื้นที่ชนบทเกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ชนบทเกษตรกรรม ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณที่กำลังจะมีการดำเนินโครงการนิคมอุตสาหกรรม แต่ในช่วงที่ผังเมืองนี้รอประกาศใช้บังคับ กลับไม่มีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ขัดแย้งกับผังเมืองแม้แต่จากหน่วยงานผังเมืองเอง โดยอ้างว่าผังเมืองนี้ยังเป็นฉบับร่าง จึงเป็นเหตุให้มีการพัฒนาโครงการและการขออนุญาตดำเนินการเขตอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่สองอำเภอนี้ โดยไม่ได้ดำเนินการในพื้นที่สีม่วงที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม แต่จะดำเนินการในพื้นที่ชนบทเกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์ชนบทเกษตรกรรมซึ่งมีข้อห้ามจัดสรรเพื่ออุตสาหกรรม ปัจจุบันอยู่ระหว่างจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และอ้างว่าผังเมืองรวมจังหวัดระยอง ยังเป็นร่าง โดยไม่ได้นำสาระสำคัญของผังที่มีข้อห้ามที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณา

กรณีปัญหาการพัฒนาที่ใช้ช่องว่างของเวลาที่ผังเมืองรอประกาศมาดำเนินการพัฒนาโครงการที่ขัดแย้งกับร่างผังเมืองรวมนี้ ยังมีปรากฏอีกในหลายพื้นที่ของประเทศ แสดงให้เห็นว่า หากขาดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ในระหว่างที่กฎกระทรวงยังมีได้มีการบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น จะทำให้เกิดช่องว่างที่ทำให้มีการพัฒนากิจกรรมที่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์ที่กำหนดไว้ ซึ่งหากหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงและเกี่ยวข้องเพิกเฉยกับการแก้ไขปัญหานี้แล้ว ในที่สุดผังเมืองก็เป็นเพียงแผนที่ระบายสีที่ไม่ตอบสนองเจตนารมณ์ของการผังเมืองที่มุ่งให้เกิดการใช้ที่ดินที่ทำให้เกิดสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตที่ดี และผู้ที่ได้รับผลกระทบ คือ ประชาชน

ในกรณีดังกล่าวนี้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบและมีอาจพึ่งพาหน่วยงานผังเมือง ซึ่งไม่มีการดำเนินการให้มีมาตรการปกป้องคุ้มครองผังเมืองที่เป็นภารกิจหลัก จึงได้ใช้ช่องทางที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิ และอาศัยกฎหมายอื่นในการขอให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งการจัดทำข้อมูลและข้อเสนอผ่านกลไกอื่นเพื่อขอให้ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในการควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์และการใช้ที่ดินอันจำเป็นสำหรับพื้นที่ซึ่งมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มพื้นที่ขนาดใหญ่ โดยเฉพาะมาบตาพุด ซึ่งเป็นปิโตรเคมีคอลล คอมเพล็กซ์ (Petrochemical Complex) ที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ จำเป็นที่จะต้องมีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ เพื่อเป็นการจัดระเบียบการใช้ที่ดินจำแนกพื้นที่ซึ่งมีกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อกัน

### ๓) สรุปประเด็นปัญหาผังเมืองจากเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับปัญหาความเดือดร้อน

การแก้ปัญหาความเดือดร้อนและผลกระทบจากการพัฒนาที่ขัดแย้งกับผังเมือง และการพัฒนาจากการขยายผังเมืองซึ่งกำหนดกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนนี้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในหลายพื้นที่ได้มีการรวมกลุ่ม จัดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับภาคีด้านผังเมือง กฎหมาย สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ มีข้อสรุปว่า ปัญหาผังเมือง และปัญหาการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อชุมชนนี้ต้องแก้ไขอย่างบูรณาการ มิอาจแก้ไขโดยการดำเนินการของหน่วยงานใดหรือกฎหมายเพียงฉบับเดียว และได้สรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอจากการจัดเวทีสาธารณะโดยชุมชนที่มีผลกระทบ แลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกันหลายพื้นที่ ดังนี้

#### ๓.๑) ปัญหาด้านกฎหมายและองค์กร

- ปัญหาด้านการขาดกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในช่วงที่ผังเมืองรอการประกาศใช้บังคับและผังเมืองหมดอายุ
- โครงสร้างและอำนาจในการตัดสินใจทางผังเมืองในคณะกรรมการผังเมืองขาดการมีส่วนร่วมจากผู้แทนชุมชน
- การขาดการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจในคณะกรรมการผังเมือง
- ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้เกิดการพัฒนาที่ขัดแย้งกับผังเมือง และส่งผลกระทบต่อชุมชน
- ผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลายด้าน แต่ขาดการบูรณาการและประสานงานระหว่างองค์กร และขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานวางผัง จึงเกิดความขัดแย้งในการพัฒนาอันเป็นผลจากนโยบายด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และนำมาสู่การกำหนดพื้นที่ในผังเมือง
- กลไกการพิจารณาอนุญาตกิจกรรมการพัฒนาในการใช้ที่ดินประเภทต่าง เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และกฎหมายหลายฉบับขาดการประสานงานและการแก้ปัญหาการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน

### ๓.๒) ปัญหาด้านกระบวนการ

- ขาดกระบวนการทำงานให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนที่จะได้รับข้อมูลที่เข้าใจได้ง่ายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ
- ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ด้วยประชาชนไม่ทราบว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ควรทราบในการทำความเข้าใจในผังมีเรื่องใด
- ความไม่เท่าเทียมกันของการเข้าถึงข้อมูลทางผังเมืองระหว่างประชาชนในชุมชนและผู้ประกอบการอุตสาหกรรม
- ปัญหาในการเชื่อมโยงแผนและนโยบายมาสู่ผัง ขาดการกลั่นกรองนโยบายและโครงการ ที่จะนำมาเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ในการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินในอนาคต ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบ
- ปัญหาการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางผังเมือง
- การจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรฐานผังเมืองที่มีการเลือกปฏิบัติ และนำไปสู่ผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม
- การจัดจ้างที่ปรึกษาในการวางผัง ในขณะที่ผู้กำกับงานวางผังยังขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์ทางผังเมือง ในการกำกับงาน และขาดการพัฒนากระบวนการทำงานวางผัง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงทำให้เกิดช่องว่างทั้งในการกำกับกรวางผัง และการมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบ ทำให้เกิดการแทรกแซงผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการกำหนดการใช้พื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาวะและสิ่งแวดล้อม
- ปัญหาขาดการพัฒนาความรู้ทางวิชาการผังเมืองสำหรับประชาชน ส่วนใหญ่เป็นการแนะนำผัง การบังคับใช้การนำไปปฏิบัติ แต่ไม่มีองค์ความรู้สำหรับประชาชนที่ควรจะเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลที่ใช่ การนำไปใช้ และผลจากการนำไปใช้ในผังเมืองให้ประชาชนเข้าใจ

- ขาดการศึกษามาตรฐานเพื่อกำหนดแนวป้องกัน และพื้นที่กันชน สำหรับการวางผังเมืองเชิงรุกที่จะเตรียมความพร้อมในการวางผังพื้นที่ซึ่งมีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เป็นโครงการรุนแรง
- ขาดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และนโยบายในการวางผัง

๓.๓) ข้อเสนอจากภาคประชาชนในการปฏิรูประบบและกระบวนการวางแผนและผังเมืองเพื่อผังเมืองที่เป็นธรรมและนำสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ในเวทีการมีส่วนร่วม “เสียงประชาชน เปลี่ยนประเทศไทย”

- ทบทวนการจัดทำผังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐ และผังภาคให้ประชาชน ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนด ตรวจสอบ และตัดสินใจ
- การปฏิรูปกฎหมายระบบและกระบวนการวางแผนและผังเมืองด้วยการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนโดยกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ท้องถิ่น
- ปรับทิศทางการพัฒนาประเทศและทบทวนการจัดทำผังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐ บนฐานของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการกำหนดตรวจสอบและตัดสินใจ
- ปฏิรูปโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติและคณะกรรมการผังเมือง โดยให้มีกระบวนการสรรหาจากทุกภาคส่วน
- หยุดการกำหนดพื้นที่รองรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีความขัดแย้งและผลกระทบต่อชุมชนสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ และคุณภาพชีวิต ในผังเมืองทุกระดับ
- ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผน นโยบาย รวมทั้งผังเมือง ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ต้องร้องขอ
- กระบวนการสื่อสารสาธารณะในเรื่องของผังเมืองที่เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย
- การเปิดเผยข้อมูลการพิจารณา เหตุผลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ เพื่อการติดตาม ตรวจสอบ และแสดงความพร้อมรับผิดชอบ

- ให้มีการควบคุมการใช้ที่ดินและการพัฒนาในช่วงที่ผังเมืองหมดอายุและผังเมืองที่รอการประกาศใช้บังคับ โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมและกลไกคณะกรรมการระดับท้องถิ่น การใช้มาตรการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร อันได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

## บทที่ ๓

### ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

จากประเด็นปัญหาและสมมติฐานด้านการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองที่ได้เกริ่นไว้ในบทที่หนึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งในวุฒิสภา เพื่อดำเนินการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาด้วยกัน ๓ คณะ เพื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ได้รวบรวมและได้สรุปผลการพิจารณาการศึกษาของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ดังนี้

#### ๓.๑ การศึกษาด้านปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

จากการศึกษาและติดตามงานด้านปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติโดยมีเนื้อหาสาระและข้อเสนอแนะโดยสรุป ดังนี้

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ซึ่งข้อมูลจากกองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กรมที่ดินที่สำรวจเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ มีการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท พบว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีจำนวนมากที่สุดคือ ๑๔๓.๐๐ ล้านไร่ รองลงมาเป็นอันดับสอง คือ พื้นที่ที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์จำนวน ๙๘.๖๐ ล้านไร่ อันดับสาม คือ พื้นที่นิคมสร้างตนเองต่างๆ จำนวน ๓๒.๘๒ ล้านไร่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ๑,๒๐๐ ป่า มีการครอบครองทำประโยชน์ของประชาชนไว้จำนวนมาก และการทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเสมอมา พื้นที่ป่าไม้ถาวร ๔.๐๖ ล้านไร่ ก็มีปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยขอประชาชนที่ราชพัสดุและที่ทหาร ๑๒.๒๕ ล้านไร่ ที่ดินรัฐวิสาหกิจและองค์กรศาสนา ๓๒.๘๒ ล้านไร่ที่ดินสาธารณประโยชน์ ๑๕.๕๐ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ที่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ ในขณะที่หน่วยงานรัฐต้องการใช้ที่ดินเพื่อสร้างหน่วยงานราชการ หรือสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ หรือข้อพิพาทการทำประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ และองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องการสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์

พื้นที่ป่ามีเนื้อที่ป่าไม้ ร้อยละ ๓๓.๐๙ ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศ ภาคเหนือมีพื้นที่ป่าไม้มากที่สุด คือ ร้อยละ ๕๕.๘๘ และภาคตะวันออกเฉียงใต้ออกมีน้อยที่สุด คือ ร้อยละ ๒๓.๑๐ จำแนกเป็นป่าไม้ถาวร ๑๕๗ ป่า คือ จำนวน ๔.๐๖ ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับ ๑๗๐,๑๑๐.๘ ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่ประชาชนเข้าไปทำประโยชน์ที่ดินแล้ว ๓๔๔,๐๑๕.๗ ตารางกิโลเมตร การเข้าไปทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าวรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบในที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินทหาร ที่นิคมสร้างตนเอง ที่ดินรัฐวิสาหกิจ องค์การศาสนา และที่ป่าสงวนแห่งชาติ

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) ได้มีการสำรวจข้อมูลการบุกรุกที่ดินของรัฐในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามการจำแนกประเภทที่ดินยังพบว่า มีจำนวนผู้บุกรุกทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐถึง ๑,๑๔๗,๘๒๓ ราย ในพื้นที่จำนวน ๒๑ ล้านไร่ ที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่ามีจำนวนผู้บุกรุกมากที่สุดถึง ๙๐๔,๒๔๐ ราย พื้นที่ที่ถูกบุกรุกจำนวน ๑๗ ล้านไร่ ทั้งนี้ เพราะพื้นที่ป่ามีสัดส่วนที่มากที่สุด คือ ๑๗๑,๙๓๒ แปลง คิดเป็น ๗๖ ล้านไร่ สำหรับที่ดินราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์มีสัดส่วนพื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่ที่ดินราชพัสดุ มีจำนวนผู้บุกรุกมากกว่า คือ ๑๒๒,๙๘๕ ราย พื้นที่ที่ถูกบุกรุกจำนวน ๒ ล้านไร่

อย่างไรก็ตาม จากสถิติแสดงให้เห็นว่า ที่ดินของรัฐมีประชาชนเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นพื้นที่ ๒๑ ล้านไร่ และเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งเป็นปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งมากที่สุดในสังคมไทย คือ การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ข้อพิพาทการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของทหารที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ ทำให้การตั้งถิ่นฐานในที่ดินของรัฐเป็นการใช้โอกาสทางกฎหมายเปิดช่องให้รัฐดำเนินนโยบายทางการเมืองผ่อนผันให้ประชาชนตั้งถิ่นฐานในที่ดินของรัฐจนเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการบังคับใช้กฎหมายได้ จนทำให้พื้นที่ดังกล่าวกลายมาเป็นช่องทางให้ผู้ฉวยโอกาสใช้เป็นหนทางในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ควรเป็นของปวงชนชาวไทยทุกคน ซึ่งส่วนหนึ่งได้บุกรุกพื้นที่ต้นน้ำลำธาร รวมไปถึงพื้นที่เสี่ยงภัย โดยการตั้งถิ่นฐานของประชาชนในที่ดินของรัฐ จนกลายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของภัยพิบัติธรรมชาติต่างๆ อันเป็นการนำไปสู่การที่ต้องอาศัยกฎหมายผังเมืองเป็นเครื่องมือหลักในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และรัฐบาลต้องปรับปรุงกลไกในกฎหมายผังเมืองให้มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

จากการปฏิบัติของภาครัฐที่ผ่านมานั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลในขณะนั้น ได้พิจารณาเห็นว่า การดูแลและรับผิดชอบที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ มีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดูแล และรับผิดชอบ หลายหน่วยงานด้วยกัน ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการดังกล่าว ไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัวและเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายหากมิได้รับการแก้ไขโดยทันที่ รัฐบาลขณะนั้นจึงมีนโยบาย ที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไป จึงได้ประกาศใช้ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งตามระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” หรือเรียกโดยย่อว่า “กบร” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ

นอกจากนี้ ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ที่ให้รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ แก่ราษฎรในกรณีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ ตามกฎหมาย และหากพิสูจน์ได้ว่า ได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือ เป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่เดิม หรือครอบครองต่อเนื่องมาจาก ผู้ครอบครองแต่เดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงานและโครงการ ออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขต ที่ดินของรัฐที่ยังมีแนวเขตไม่ชัดเจน ให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอน เมื่อรัฐได้ สำรวจและจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกิน อยู่นอกเขตที่ดินของรัฐก็ควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบ ขั้นตอนของกฎหมายต่อไปและรัฐไม่ควรให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุก ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมด สภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครอง และรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้ต่อไปอีก ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผลอย่างแท้จริง สมควรให้

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ กรณีที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์ แต่มิได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ดำเนินการให้เช่าหรืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสาร สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงเกินกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ โดยกำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่า ตามราชการผู้รับผิดชอบเห็นสมควร ให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในอัตราก้าวหน้า โดยคำนึงถึงอัตราการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนไว้ โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็นกองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัด และอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นๆ มีการกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการทำกินของเกษตรกรแต่ละราย ตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์หรือการป้องกันการแพร่กระจายดินเค็ม ก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือทำพืช หรือกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อไป

ส่วนในการช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดิน นอกจากรัฐจะมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐมิให้ตกเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ที่จะขจัดความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องที่ดินทำกินด้วย แต่มิได้หมายความว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของราษฎรด้วยการให้ความช่วยเหลือเสมอไป เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ไม่มีวันสิ้นสุด รัฐจึงต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งมาตรการต่างๆ ได้แก่

๑. การจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินทดแทน ถ้าหากรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้หรือสงวนไว้ได้ใช้ประโยชน์ หรือประชาชนยังต้องการใช้ประโยชน์อยู่
๒. การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนำมาจัดสรรให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินต่อไป
๓. การให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

นอกจากการช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดินแล้วยังมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐอีกประการหนึ่งก็คือการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก กล่าวคือ ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแบ่งวิธีการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๙ ออกเป็น ๒ กรณี คือ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนก่อนใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ และการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งได้ฝ่าฝืนหลังใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ดังนี้

๑. การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนก่อนใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (ใช้บังคับ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕) การดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๙ ในกรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๑๐๘ เมื่อปรากฏว่าราษฎรได้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (๒๕๑๕) พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้ทันทีที่มีการบุกรุก จะต้องมีการสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินที่บุกรุกเสียก่อน เมื่อได้รับแจ้งไปแล้วผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตาม จึงจะถือว่าผู้บุกรุกมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ

๒. การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ภายหลังจากวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) บุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา ๙ ภายหลังจากวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและอุทธรณ์ได้ทันที มาตรา ๑๐๘ ทวิ ไม่ได้มีบทบัญญัติเหมือนมาตรา ๑๐๘ ที่ใช้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ที่ให้มีการแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินก่อนที่จะฟ้องร้องดำเนินคดี

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการนั้นจากการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พบว่า

๑. **ปัญหาด้านนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน** มีการใช้ประโยชน์ที่ดินผสมผสานปะปนกันยังไม่ได้มีการกำหนดการวางแผนการใช้ที่ดินกำหนดเป็นกฎหมายบังคับใช้ที่ชัดเจนเหมือนนานาอารยประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินสับสนก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ รวมถึงการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ การบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมถึงการไปอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยอันตราย เช่น การใช้พื้นที่ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม การบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์และที่ดินของรัฐ ปัญหาการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมในที่ลุ่มต่ำ ขวางทางน้ำทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ เช่น เมื่อกรณีเกิดอุทกภัย

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังจากการเป็นชุมชนหรือเป็นเมืองที่มีการพัฒนาขยายตัวออกไปมากแล้ว ทั้งที่ควรจะมีการวางแผนและวางผังการใช้ที่ดินก่อนที่จะเกิดการตั้งถิ่นฐาน การกำหนดประเภทการใช้ที่ดินทั้งผังประเทศ ผังภาค และผังจังหวัด ยังเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ที่ยังไม่ได้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

**๒. ปัญหาด้านการผังเมือง** กฎหมายการผังเมืองของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่สามารถใช้บังคับให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากโครงสร้างหรือกระบวนการของกฎหมายในการจัดทำผังเมืองใช้รูปแบบของการมีส่วนร่วมหรือมีการประชาพิจารณ์หลายครั้งมากเกินไป ทำให้เกิดกระบวนการแก้ไขสิ่งที่ผิดกฎหมายให้เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายและการออกพระราชบัญญัติผังเมืองยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทั้งหมดและแม้แต่พื้นที่กรุงเทพมหานครก็ยังมีปัญหาในเรื่องของทางระบายน้ำและพื้นที่รับน้ำ ซึ่งปัญหาอย่างหนึ่ง คือ มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยในเรื่องของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร และมีการอนุญาตให้ก่อสร้างในพื้นที่ที่เป็นทางระบายน้ำและพื้นที่รับน้ำ

**๓. ปัญหาจากการปฏิรูประบบราชการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น** ซึ่งส่งผลให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่มีอำนาจบังคับองค์กรท้องถิ่นให้จัดทำผังเมืองดำเนินการได้เพียงแต่เสนอแนะแนวทางทางวิชาการให้แก่ท้องถิ่น และหลายภารกิจท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความต่อเนื่องบังคับใช้ผังเมืองรวม ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการผังเมืองจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำผังเมือง

**๔. ปัญหาการบุกรุกที่ดิน** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ทำให้การกำกับการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการขาดสภาพบังคับตามกฎหมายที่หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม ทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอเท่าที่ควรและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีอำนาจหน้าที่กำกับ ติดตาม ดูแลให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงเป็นคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เข้าไปร่วมพิจารณาในการดำเนินกิจการทางการปกครองร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐบาลประสิทธิภาพ

**๕. ปัญหาด้านการดำเนินงานของหน่วยงาน** สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) ยังไม่มีบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามและโครงสร้างขององค์กรยังไม่มีที่เหมาะสม ทำให้การประสานงานระหว่างฝ่ายเลขาและคณะกรรมการเป็นไปได้ไม่ดีเท่าที่ควร ประกอบกับจำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเพียงพอในการปฏิบัติงาน

**๖. ปัญหาการดำเนินงานจัดทำแผนที่และอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ** ต้องใช้เวลานาน เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องเครื่องมือและบุคลากรสำหรับการจัดทำแผนที่และอ่านแปลโดยสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐต้องอาศัยกลไกของหน่วยงานอื่นที่เป็นองค์กรภายนอกในการจัดทำแผนที่และอ่านแปลและมีความทับซ้อนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่เองก็ยังไม่สามารถวิเคราะห์และปฏิบัติได้ดีเท่าที่ควร

**๗. ปัญหาการออกเลขที่บ้านในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ** มีการออกเลขที่บ้านให้กับบุคคลที่ไปบุกรุกปลูกสร้างบ้านที่พักอาศัยหรือตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐพื้นที่สาธารณะ ทำให้บุคคลดังกล่าวสามารถนำเลขที่บ้านไปขอใช้บริการสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นการอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐพื้นที่สาธารณะนั้น ไม่ใช่ความเข้าใจที่ถูกต้องแต่อย่างใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น กฎหมายมุ่งหมายถึงสิ่งที่ยกสร้างขึ้นสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยมีเจ้าบ้านครอบครองเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าสิ่งที่ยกสร้างขึ้นนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดหรือผู้ปลูกสร้างจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือไม่

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้สำนักทะเบียนกลางกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเพิ่มข้อความในแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านชั่วคราว เพื่อให้ความหมายว่า “ทะเบียนบ้านชั่วคราว” เป็นเอกสารเพื่อตรวจสอบทางทะเบียนเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ ในที่ดิน เพื่อให้ผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวเข้าใจถึงสิทธิและฐานะของตนเอง ตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่จะให้บริการจะได้พิจารณาใช้ดุลยพินิจให้เหมาะสมต่อไป หากผู้บุกรุกนำทะเบียนบ้านชั่วคราวไปขอรับบริการด้านสาธารณูปโภคของรัฐจะต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินที่แท้จริงมาแสดงด้วย

๘. ปัญหาด้านข้อกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ คือ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและใช้เป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเวลามีคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่แต่ไม่ได้เป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม จึงปรากฏเป็นข้อจริงว่า มีประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ และความหมายของการผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีความหมายครอบคลุมพื้นที่บริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ส่งผลให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมุ่งเน้นการวางและจัดทำผังเมืองในเขตเมืองและเขตชุมชนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น หากแต่พื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ เพื่อสงวนหรืออนุรักษ์ ถ้าเป็นพื้นที่โล่งจะกำหนดให้เป็นพื้นที่ประเภทนั้นหนาแน่นเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ถ้าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของราชการจะกำหนดให้เป็นพื้นที่สถาบันราชการทั่วไป แต่จะไม่มีกำหนดใช้ประโยชน์ที่ดินเกี่ยวกับการพัฒนา เช่น การกำหนดให้เป็นพื้นที่ชุมชนอยู่อาศัยหรือพาณิชย์กรรม จึงอยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

๙. ปัญหาผังเมืองรวมหมดอายุ ปัญหาผังเมืองรวมของหลายจังหวัดหมดอายุบังคับใช้ หรือรอการประกาศบังคับใช้ผังเมืองฉบับใหม่ จึงเกิดช่องว่างทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกระบวนการอนุญาตให้มีการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่นอกเขตผังเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ นอกจากนี้ กฎหมายผังเมืองยังขาดอำนาจในการบังคับให้หน่วยงานต่างๆ ที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงระดับท้องถิ่น ในการอนุญาตในการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดตามที่กฎหมายผังเมืองกำหนดไว้

๑๐. ปัญหาการใช้อำนาจบริหารผ่อนผันของคณะรัฐมนตรี นโยบายผ่อนผันตามการดำเนินคดีตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารผ่อนผัน ให้ประชาชนที่อาศัยทำกินอยู่ก่อน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายพิสูจน์สิทธิ ตามมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ผ่อนผันการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินป่าอนุรักษ์ เนื่องจากในการประกาศป่าอนุรักษ์มีประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ใช้อำนาจบริหารผ่อนผันให้ประชาชนที่อาศัยทำกินอยู่ก่อนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์พิสูจน์สิทธิว่าได้อยู่อาศัยก่อนหรือหลังการประกาศสงวนหวงห้ามตามกฎหมายป่าไม้ ภาครัฐจึงควรดำเนินการเร่งรัดให้มีการพิสูจน์สิทธิ เพื่อออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรและจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงาน

และโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน มิฉะนั้น ปัญหาการบุกรุกเข้าไปตั้งถิ่นฐานในที่สงวนหวงห้ามของรัฐก็จะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษาและติดตามงานด้านปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

## ๑. ด้านนโยบาย

๑) การตั้งถิ่นฐานและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติควรมีการผลักดันให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยดำเนินการตามที่แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ไม่ให้มีการไปบุกรุกตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พื้นที่สาธารณะเพิ่มขึ้น และผลักดันประชาชนที่กระทำผิดให้ออกไปจากพื้นที่ และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปล่อยปะละเลยให้มีการบุกรุกเกิดขึ้น

๒) การแก้ไขปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองในพื้นที่สาธารณะในเขตเมือง ควรดำเนินการร่วมกับการเคหะแห่งชาติจัดหาที่พักอาศัยที่เหมาะสมให้แก่ผู้บุกรุก เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความร้อนเดือดให้แก่ผู้บุกรุก

๓) การผังเมืองต้องเข้มงวดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ส่งแผนงานต่างๆ ในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ โดยพิจารณาในลักษณะสหวิทยาการทั้งในปัจจุบัน และอนาคต ประกอบในการตั้งถิ่นฐานและการจัดทำผังเมืองด้วย

๔) เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว

## ๒. ด้านกฎหมาย

๑) รัฐต้องปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ให้มีลักษณะของการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นตัวกลางในการดำเนินการและประสานงานกับคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้มีความทันสมัยมีความคล่องตัวต่อการปฏิบัติและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติ

๒) ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐจะต้องมีความตระหนักและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ตลอดจนพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ มีการควบคุมกำกับดูแล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

### ๓. ด้านโครงสร้างหน่วยงาน

- รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางในการวางนโยบายทางด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางแผนผังเมืองและใช้เป็นแผนแม่บทในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยหน่วยงานต่างๆ ต้องร่วมมือกัน และนำเอาวางแผนผังเมืองที่ได้จัดทำเป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการดำเนินการ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา อันเป็นการแสดงเจตจำนงที่ผูกพันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลต้องดำเนินการ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีการวางแผนผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มิเช่นนั้น รัฐบาลต้องรับผิดชอบในทางการเมือง เพราะมิได้บริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

### ๓.๒ การศึกษาด้านนโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง

จากการศึกษาและติดตามงานด้านนโยบายการบริหารจัดการน้ำ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านมาในอดีต โดยมีเนื้อหาสาระและข้อเสนอแนะโดยสรุป ดังนี้

๑) หน่วยงานฯ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาตามภารกิจหลักของตนเองมากกว่าการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

๒) หน่วยงานฯ มุ่งเน้นการบริหารจัดการน้ำแล้ง น้ำเพื่อชลประทาน และอุตสาหกรรม เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ขาดการให้ความสำคัญด้านการป้องกันน้ำท่วม น้ำหลาก ทั้งจากตอนบน และน้ำหนุนจากทะเลเท่าที่ควร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในการบริหารความเสี่ยงในวิกฤตภัยต่างๆ

๓) หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับน้ำ ยังมิได้นำข้อเสนอแนะการจัดการพื้นที่ทำแก้มลิง หรือพื้นที่รองรับน้ำมาแก้ปัญหาอย่างเพียงพอ และยังขาดการให้ความสำคัญกับข้อมูลปริมาณน้ำใต้ดิน เพื่อการแก้ปัญหาอย่างถาวรและการขุดลอกคูคลองยังมีอุปสรรคต่อการบูรณกีดขวางเป็นอุปสรรคต่อการเตรียมรับสถานการณ์ให้ทันทั่วถึง

๔) ขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำท่วม น้ำหลาก และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือข้อมูลไม่ละเอียดเพียงพอต่อการวิเคราะห์น้ำท่วม น้ำหลากในภาพรวม และต่อเนื่องในรายพื้นที่ ทั้งๆ ที่หน่วยงานหลายหน่วยมีข้อมูลอย่างละเอียด ในระดับที่เพียงพอต่อการวิเคราะห์ข้อมูล

๕) ในอดีตที่ผ่านมาขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ในการแก้ปัญหาการจัดการน้ำอย่างเต็มระบบต่อเมื่อเกิดวิกฤตน้ำท่วมในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงมีการตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.)

๖) ในการวางผังเมือง ขาดการวางแผน เตรียมพื้นที่รองรับน้ำท่วม น้ำหลาก มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มรับน้ำเป็นพื้นที่เมือง เนื่องจากขาดความเข้าใจในลักษณะธรรมชาติของภูมิประเทศ มีกลุ่มผลประโยชน์แทรกแซง และขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในท้องถิ่น รวมถึงการออกประกาศใช้ผังเมืองรวมล่าช้า

สรุปได้ว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมใหญ่จน กลายเป็นมหาอุทกภัยในปีที่ผ่านมา นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงของโลกแล้ว ยังเกิดจากการที่หน่วยงานรัฐและสังคมขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับน้ำเพื่อบูรณาการ และความไม่เข้าใจในหลักการวางผังการตั้งถิ่นฐานแบบเมืองน้ำของชุมชนดั้งเดิมและเมืองในอดีต ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเมืองในรูปแบบเมืองบก ที่เกินขีดความสามารถในการรองรับของ “รูปแบบเมืองน้ำ” ในอดีตได้ต่อไป โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเมืองหรือชุมชนเมืองที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ริมแม่น้ำสายหลักต่างๆ ทั่วประเทศ

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้ศึกษาถึงกรณีตัวอย่างน้ำท่วมและแนวทางการบริหารจัดการน้ำท่วมในต่างประเทศ รวม ๘ ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส กรณีแม่น้ำเซน (Seine) และกรณีศึกษา เมืองบอร์โดซ์ (Bordeaux) ประเทศญี่ปุ่น กรณีส่งเสริมให้จัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงอุทกภัย (Flood hazard map) โดยใช้ข้อบัญญัติการสู้รบอุทกภัย (Flood fighting Act) เพื่อที่จะใช้เป็นแผนอพยพที่ปลอดภัยและลดผลกระทบจากน้ำท่วม ประเทศอังกฤษ กรณีน้ำทะเลหนุนในแม่น้ำเทมส์ (Thames) ประเทศแคนาดาเมืองออนทARIO (Ontario) ประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาการจัดลำดับความสำคัญของแผนที่พื้นที่น้ำท่วม

(Flood zone map) ในรัฐเมน (Maine) และรัฐมิสซิสซิปปี ในคราวน้ำท่วมใหญ่จากอิทธิพลของพายุแคทเธอริน่า ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ นอกจากนี้ ยังมีประเทศเนเธอร์แลนด์ สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ ต่างก็มีแนวทางการจัดทำแผนที่พื้นที่น้ำท่วม เพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำอย่างเต็มระบบทั้งสิ้น

### ข้อสังเกตสำคัญจากกรณีศึกษาต่างๆ ในต่างประเทศ มีดังต่อไปนี้

๑. เกือบทุกประเทศ มีหน่วยงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นดูแลการบริหารจัดการน้ำและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอย่างมีเอกภาพและบูรณาการอย่างจริงจัง ในหลายประเทศ มีการให้บริการข้อมูลต่อประชาชนผ่านระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

๒. เกือบทุกประเทศ ใช้เกณฑ์น้ำท่วม ๑๐๐ ปี สำหรับการกำหนดรายละเอียดของแผนที่พื้นที่น้ำท่วม เพื่อใช้เป็นข้อมูลแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้แผนที่พื้นที่น้ำท่วมมากำหนดเกณฑ์ ค่าสินไหมประกันภัยอสังหาริมทรัพย์ (Housing Insurance)

๓. ในบางประเทศ มีระบบป้องกันน้ำท่วมจากคลื่นพายุหมุนยกซัดฝั่ง หรือสตูร์ม เซิร์จ (Storm surge) จากทะเล

๔. ในกรณีการบริหารจัดการน้ำท่วมจากแม่น้ำมิสซิสซิปปี ประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อมูลจากการทดสอบพังกั้นแม่น้ำมิสซิสซิปปีที่เสริมหนุนจากคราวน้ำท่วมใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๙๒๗ ไม่สามารถต้านแรงน้ำท่วมจากคราวน้ำท่วมใหญ่ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ จากอิทธิพลของพายุแคทเธอริน่า ทำให้ได้ข้อสรุปว่า ยิ่งเสริมพังกั้นน้ำสูงขึ้น ยิ่งทำให้น้ำหนุนสูงและมีพลังแรงขึ้น<sup>๑๔</sup>

๕. การใช้แนวคิดเบี่ยงน้ำ (Flood diversion) ในจุดที่มีแนวลำน้ำมาบรรจบกันจะช่วยลดผลกระทบจากน้ำท่วมได้มาก แต่ควรศึกษาผลกระทบการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการกำหนดแนวเบี่ยงน้ำ

๖. จากกรณีศึกษาของทุกประเทศ แสดงให้เห็นถึงการใช้เทคโนโลยีแผนที่สามมิติเข้ามาช่วยเป็นข้อมูลในการประมวลผลอย่างบูรณาการ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ

---

<sup>๑๔</sup> รายงานการพิจารณาศึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง, ๒๕๕๕.

๗. เมื่อเปรียบเทียบกรณีศึกษาลุ่มน้ำในต่างประเทศ กับลุ่มน้ำเจ้าพระยา มีความแตกต่างกันตรงที่กรณีต่างประเทศ มีประชาชนอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่ยอมให้น้ำท่วม ในบางช่วงของฤดูกาล (Flood plain) เป็นจำนวนไม่มาก เพราะว่ามีกฎหมายผังเมือง กำหนดการใช้พื้นที่ที่สอดคล้องกับการจัดการลุ่มน้ำส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร ในขณะที่ประเทศไทยมีประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำโดยเฉพาะเจ้าพระยาค่อนข้างมาก และต่อเนื่องยาวนาน แต่กฎหมายผังเมืองที่มีความล่าช้าและขาดรายละเอียดที่สอดคล้องกับการจัดการน้ำที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ และการควบคุมใช้พื้นที่และลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่ไม่เข้มงวดทำให้เกิดการรุกล้ำพื้นที่ลุ่มน้ำ ทำให้ขาดผลสัมฤทธิ์ในการแก้และป้องกันปัญหา

นอกจากนี้ ยังมีกรณีศึกษาเพื่อการแก้ปัญหาการป้องกันน้ำท่วมขัง<sup>๑๕</sup> ซึ่งสามารถเลือกทำได้หลากหลายวิธีการ คือ

**วิธีปรับพื้นที่ (Land Treatment)** วิธีแก้ปัญหาเบื้องต้นที่เป็นที่นิยมกัน คือ การถม (Fill) ด้วยดิน ทราบ ขยะ (Garbage) และถมด้วยขยะก่อสร้าง (Construction waste open dump) ขยะสุขาภิบาล หรือการถมพื้นที่ด้วยวิธีการฝังกลบแบบสุขาภิบาล (Sanitary landfill) อาจมีการเสริมการรับน้ำหนักด้วยโครงสร้างและวัสดุเสริมอื่นๆ เช่น แผ่นใยสังเคราะห์ (Geotextile) ในกรณีโครงการมีน้ำหนักสูงแต่ดินไม่สามารถรับน้ำหนักได้ หรือการระบายน้ำใต้ดิน (Sub-drain) ในกรณีที่น้ำใต้ดินสูงด้วย เช่น ที่ลุ่มต่ำ ดินอ่อน มีปัญหาการรับน้ำหนักของดิน การป้องกันน้ำท่วมด้วยวิธีการปรับพื้นที่ที่ประหยัดที่สุด คือ การใช้ระบบ ditch and dike หรือระบบคันกันน้ำและคูรับน้ำ และติดตั้งเครื่องสูบน้ำ ประตูน้ำ อาจมีบ่อหน่วงน้ำ (Detention pond) ร่วมกับเครื่องสูบน้ำในพื้นที่ร่วมด้วย ซึ่งประหยัดกว่าการถมดินให้ได้เกินกว่าระดับน้ำท่วม นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการถมดินเสริมกระสอบทรายแบบชั่วคราวและถาวร ซึ่งโดยทั่วไปจะออกแบบคันกันน้ำให้สูงกว่าระดับน้ำท่วม ๑๐๐ ปี ราว ๐.๕๐ เมตร การป้องกันน้ำท่วมอีกแบบหนึ่งที่ใช้กันมากในประเทศไทย คือ ระบบคันกันน้ำประเภทชั่วคราวโดยใช้ถุงทราย (Sandbags dike) ร่วมกับการสูบน้ำ

วิธีการปรับสภาพพื้นที่อื่นๆ เพื่อป้องกันน้ำท่วม ได้แก่

๑. **จัดเตรียมพื้นที่ที่ยอมให้น้ำท่วมในบางช่วงของฤดูกาล (Floods and flood plains)** เป็นการวางแผนโดยอาศัยสภาพภูมิประเทศและข้อมูลทางสถิติ เพื่อศึกษาพื้นที่รับน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ แนวสันปันน้ำ ทิศทางการไหลของน้ำ และปริมาณน้ำฝน การออกแบบ

<sup>๑๕</sup>หนังสือเทคโนโลยีการก่อสร้างทางภูมิสถาปัตยกรรม, ๒๕๕๕

ก่อสร้างพื้นที่ริมน้ำในต่างประเทศ เช่น แม่น้ำเซน (Seine) ในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส และแม่น้ำฮัน (Han) ในกรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ จะออกแบบให้ขอบตลิ่งมีหลายระดับ ในฤดูแล้งสามารถใช้สอยพื้นที่ได้เป็นบริเวณกว้าง แต่เมื่อฝนตกในปริมาณมาก พื้นที่บางส่วนยอมปล่อยให้ท่วมได้

ในอดีตการใช้พื้นที่ริมน้ำในบริบทแบบไทย เช่น บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยานั้น บ้านเรือนจะปลูกบนเสา ขอบชายตลิ่งปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติไม่มีการสร้างเขื่อน เมื่อน้ำหลากมาในฤดูฝนพื้นที่บางส่วนตลอดแนวแม่น้ำได้ช่วยรับน้ำไว้ตั้งแต่ต้นน้ำ ทำให้ปริมาณของน้ำหลากถูกกระจายออกไป ปัจจุบันมีความจำเป็นที่ต้องใช้พื้นที่ริมน้ำมากขึ้น จากการขยายตัวของเมือง จึงได้มีการก่อสร้างเขื่อนริมตลิ่งตลอดแนวลำน้ำ ปริมาณน้ำจึงถูกรวบรวมมายังลำน้ำซึ่งความกว้างของลำน้ำถูกจำกัดด้วยแนวเขื่อนทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมตามมา

๒. เขื่อน (Dams and reservoirs) ร่วมกับประตูกั้นน้ำ โดยทั่วไปโครงสร้างประเภทเขื่อนขนาดใหญ่จะออกแบบควบคุมเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เนิ่นมีศักยภาพที่ใช้เก็บกักน้ำได้ แต่เขื่อนก็ยังมีประโยชน์ในการป้องกันน้ำท่วมได้ด้วย ในการที่จะรับน้ำไว้และบริหารการปล่อยหรือกักน้ำไว้ผ่านประตูระบายน้ำในเวลาที่เหมาะสม

๓. กำแพง/คัน/ทำนบกั้นน้ำ (Levees-walls) ได้แก่ การกั้นน้ำท่วม โดยใช้ทำนบหรือคันเป็นกำแพงกั้นไม่ให้ น้ำท่วมจากแนวตลิ่งของทางน้ำท่วมเข้ามาในบริเวณที่ต้องการปกป้อง ในพื้นที่ทางน้ำที่เกิดน้ำท่วมบ่อยๆ อาจเกิดการสะสมของตะกอนที่มาขณะน้ำท่วมพอกพูนมากขึ้นเกิดเป็นทำนบธรรมชาติขึ้นได้หากพื้นที่ตลิ่งจำกัด ปัจจุบันมีเทคโนโลยีกำแพงกั้นน้ำชั่วคราวเกิดขึ้น เป็นต้น เช่น การใช้กำแพงกั้นน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๔. คลองระบายน้ำ (Channel alterations) เป็นแนวทางปฏิบัติในการเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำผ่านการจัดการคลองระบายน้ำ ได้แก่ การหมายรวมถึงการขุดลอก (Dredge) การขยาย หรือทำให้ทางระบายน้ำธรรมชาติที่คดเคี้ยวให้ตรง การสร้างคันดินขนานทางน้ำ เพื่อให้ทางรับปริมาณน้ำได้มากขึ้น การทำให้ความลาดของท้องน้ำชันขึ้น หรือคาดผิวด้วยคอนกรีตเพื่อให้เร่งความเร็วในการระบายน้ำ ผลเสียของระบบคลองระบายน้ำประเภทนี้มักไม่สร้างสิ่งแวดลอมที่ดี ทำให้ไม่เกิดระบบนิเวศที่ดีแก่พืชชายน้ำและสัตว์น้ำ ในปัจจุบันจึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงคลองระบายน้ำเดิมๆ ที่มีสภาพไม่เหมาะสมให้มีความเป็นธรรมชาติมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถใช้เป็นทางระบายน้ำในฤดูน้ำหลากได้ และแก้ปัญหาวัชพืช

ที่ขวางทางน้ำโดยการเลี้ยงปศุสัตว์เพื่อให้เล็มหญ้าหมุนเวียนในพื้นที่ เป็นการดูแลไม่ให้เกิดวัชพืชขึ้นรกเกินไปจนทำให้ทางระบายน้ำตื้นเขิน

๕. เบี่ยงน้ำ (Diversions) ตัวอย่างเช่น ในกรณีสนามบินสุวรรณภูมิที่สร้างปิดแนวทางระบายน้ำจากด้านเหนือกรุงเทพฯสู่อ่าวไทยนั้น ทำให้สูญเสียพื้นที่ที่เคยรองรับน้ำได้กว่า ๒๐,๐๐๐ ไร่ และปริมาณน้ำมีมากเกินไปที่จะไหลผ่านคลองที่ขนาด ๒ ข้างของสนามบินสุวรรณภูมิได้ ดังนั้น จึงมีการออกแบบเส้นทางเบี่ยงน้ำออกไปยังด้านตะวันออกสู่มแม่น้ำบางปะกง ก่อนระบายลงอ่าวไทยที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

การเบี่ยงน้ำมักประเมินให้ใช้ในกรณีที่ลุ่มน้ำหรือทางน้ำผ่านพื้นที่เศรษฐกิจ การเบี่ยงน้ำสามารถทำได้โดยทางน้ำหรืออุโมงค์ระบายน้ำ ในประเทศไทยใช้แนวคิดเบี่ยงน้ำในโครงการพระราชดำริ “คลองลัดโพธิ์” ซึ่งเป็นการเบี่ยงน้ำให้น้ำทะเลหนุนช้าลง และเมื่อระบายน้ำเบี่ยงไปที่คลองลัดโพธิ์เพื่อให้ระบายน้ำให้ลงทะเลที่อ่าวไทยเร็วขึ้น โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระราชดำรัสครั้งน้ำท่วม ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึงการบริหารจัดการน้ำของคลองลัดโพธิ์ ว่า

“ที่พระประแดง ที่มีอุปกรณ์ที่เวลาน้ำขึ้น กักเอาไว้ แล้วเวลาน้ำลง ปล่อยให้ลง คือ ที่คลอง คนแก่จำไม่ได้แล้ว และได้ทำโครงการที่จะปล่อยน้ำไปได้ เวลาน้ำลง แล้วก็เวลาน้ำขึ้นก็ปิดเอาไว้ ดังนั้น คลอง ๖๐๐ เมตร ถ้าเปิดมันก็ทะเลก็เข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยา ถ้าปิดน้ำจะอ้อมไป นี่วิธีที่จะบริหารน้ำให้ดี ก็คือ วิธีการให้ทราบว่าเวลาไหนน้ำกำลังขึ้น ปล่อยให้ออกไปทางคลองเตย กว่าจะถึงตรงปลาย น้ำก็ลง...”

๖. การหน่วงน้ำ (Detention-retention) โดยใช้พื้นที่หน่วงน้ำ สามารถแบ่งเป็นพื้นที่หน่วงน้ำที่เป็นแบบเปียก คือ เป็นอ่างเก็บน้ำเดิมที่มีระดับน้ำเก็บกักในปริมาณมากกว่าระดับน้ำปกติ หรือแบบแห้ง ได้แก่ พื้นที่ที่เดิมไม่มีน้ำเก็บกักแต่สามารถใช้เป็นพื้นที่รับน้ำและหน่วงไว้ก่อนที่จะระบายออกทางน้ำหรือซึมลงดินในเวลาต่อมา ในประเทศไทยหลักแนวคิด “แก้มลิง” เป็นหลักการเดียวกับการหน่วงน้ำ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระราชกระแสอธิบายว่า

“ลิงโดยทั่วไปถ้าเราส่งกล้วยให้ ลิงจะรีบปอกเปลือก เอาเข้าปากเคี้ยวแล้วนำไปเก็บไว้ที่แก้มก่อนลิงจะทำอย่างนี้จนกล้วยหมดหวีหรือ เต็มกระพุ้งแก้ม จากนั้นจะค่อยๆ นำออกมาเคี้ยวและกลืนกินภายหลัง”

๗. การถมที่ด้วยขยะสุขาภิบาล (Sanitary landfill) การถมที่ด้วยขยะสุขาภิบาล ที่ถูกต้อง มีข้อคำนึงถึงดังนี้

- ๑) เพื่อป้องกันมิให้น้ำใต้ดินได้รับการปนเปื้อนจากการน้ำเสียจากขยะ
- ๒) เพื่อป้องกันมลพิษจากกลิ่นและเปลี่ยน จากขยะให้เป็นพลังงาน
- ๓) เพื่อลดผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำใกล้เคียงจากระบายน้ำผิวดิน
- ๔) เพื่อลดระยะเวลา
- ๕) เพื่อให้สามารถใช้พื้นที่โครงการเป็นประโยชน์ต่อไปได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยของผู้ใช้พื้นที่

#### ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ

๑. ในการวางแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในด้านกายภาพ โดยเฉพาะการวางแผนประเทศและผังภาค (National and Regional Planning) ขอให้รัฐบาล มอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้หลักการวางแผนเมือง ที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการน้ำเป็นหลักการสำคัญหลักหนึ่ง สำหรับประเทศไทยใน อนาคต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ๑) พัฒนาผังประเทศ ผังภาค ผังเมืองรวม ให้มีผังลุ่มน้ำแสดงพื้นที่น้ำท่วม และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ ระบบผังเมืองกรุงเทพมหานครและเมืองบริวาร เมืองหลักทั่วประเทศ รวมถึงเมืองที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ควรพัฒนา ให้เป็นเมืองกระชับ จำกัดการขยายตัวในแนวราบ และมีพื้นที่สีเขียว เป็นสัดส่วนที่สมดุลทางกายภาพต่อการขยายตัวของพื้นที่เมือง
- ๒) วางระบบการตั้งถิ่นฐานและผังเมืองโดยคำนึงถึงภูมิปัญญาในการตั้งถิ่นฐาน ที่มีอยู่เดิม ผนวกกับการปรับใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการบริหารจัดการ น้ำคำนึงถึงการขยายตัวของเมือง ย่านอุตสาหกรรมและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ในพื้นที่น้ำท่วมไม่ถึง และมีการกระจายตัวของประชากรอยู่ในระดับ ที่เหมาะสมกับระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- ๓) สนับสนุนให้มีการวางแผนบริหารจัดการน้ำอย่างเต็มระบบ มีการศึกษา ระบบแม่น้ำ คูคลองในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบจัดการน้ำ ให้ต่อเนื่องที่มีอยู่เดิมในอดีต เพื่อรองรับน้ำหลาก น้ำท่วม และใช้เป็น เส้นทางคมนาคมในลักษณะ “เมืองน้ำ”

- ๔) ต้องมีการบูรณาการข้อมูลและแผนที่ต่างๆ รวมทั้งข้อมูลแผนที่สามมิติที่ต่างหน่วยงานมีอยู่แล้ว เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เกิดการใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการนำมาใช้แก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ และเผยแพร่ข้อมูลแผนที่เป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการในสถาบันการศึกษา และประชาชนได้เข้าใจ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือจากภาคประชาชนต่อไป
- ๕) ไม่ควรสนับสนุนการป้องกันน้ำท่วมโดยการสร้างหรือเสริมเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำให้สูงขึ้นกว่าเดิม ตลอดแนวริมแม่น้ำสายหลักๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะบริเวณที่ตั้งชุมชนดั้งเดิม หรือเมืองเก่าริมน้ำ เพราะนอกจากจะเป็นการลดพื้นที่หน้าตัดของน้ำลง ทำให้เกิดสภาวะการสะสมพลัง และยกระดับของปริมาณน้ำขึ้นต่อเนื่องในลำน้ำตอนบนขึ้นไป อาจทำให้เขื่อนหรือพนังกั้นน้ำทานน้ำหนักของน้ำหลากไม่ไหว พังทลายลงมา ก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น ดังที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมาแล้ว ความสูงของเขื่อนหรือพนังกั้นน้ำเหล่านั้น ยิ่งก่อให้เกิดทัศนยะอุดจาด และเป็นตัวการทำลายวิถีชีวิตวัฒนธรรม “ชาวน้ำ” และคุณค่าของย่านชุมชนดั้งเดิม หรือเมืองเก่าริมน้ำลงไปด้วย

๒. ในการบริหารจัดการน้ำกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองอย่างเป็นระบบ และเกี่ยวข้องกับแผนและผังในพื้นที่หลายระดับ รวมถึงพื้นที่เสี่ยงภัย จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมืองและการตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นเอกภาพที่สามารถบูรณาการและประสานงานกันในทุกกระดับ และในระดับรัฐสภา จำเป็นต้องมีคณะกรรมการในระดับวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ การแก้ปัญหา การติดตามตรวจสอบในด้านการผังเมืองกับการตั้งถิ่นฐาน และการบริหารจัดการน้ำ

ท้ายที่สุด ข้อเสนอสรุปเป็นนโยบายการผังเมืองที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทยในอนาคต

๑. พัฒนาผังประเทศ ผังภาค ผังเมืองรวม ให้มีผังลุ่มน้ำแสดงแผนที่พื้นที่น้ำท่วม และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ระบบผังเมืองกรุงเทพมหานคร และเมืองบริวาร เมืองหลักทั่วประเทศและเมืองที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ควรพัฒนาให้เป็นเมืองกระชับ เพื่อจำกัดการขยายตัวในแนวราบ และมีพื้นที่สีเขียวเป็นพื้นที่กันชน (Buffer zone) ที่สามารถให้น้ำซึมลงดินได้ (Permeable ground, Softscape) และมีสัดส่วนที่สมดุลกับพื้นที่ที่ขยายตัว

๒. วางระบบการตั้งถิ่นฐานและผังเมือง โดยคำนึงถึงภูมิปัญญาเดิมในการตั้งถิ่นฐาน ผนวกกับเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการบริหารจัดการน้ำ คำนึงถึงการขยายตัวของเมือง และย่านอุตสาหกรรมและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่น้ำท่วมไม่ถึงและมีการกระจายตัว ประชากรอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับระบบสาธารณสุขการ

๓. สนับสนุนให้มีการวางแผนบริหารน้ำอย่างเต็มระบบ มีการศึกษาระบบकुคลอง ในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบจัดการน้ำที่มีอยู่เดิมในอดีต เพื่อรองรับน้ำหลาก น้ำท่วม และใช้เป็นเส้นทางคมนาคมในลักษณะ “เมืองน้ำ”

๔. ในการบริหารจัดการน้ำ กับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง จะต้องมึหน่วยงาน หลักในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นเอกภาพ และประสานงานกันในทุกกระดับ

### ๓.๓ การศึกษาด้านนโยบาย กฎหมายและโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง

#### ๓.๓.๑ ด้านนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองของประเทศไทย ในระดับชาติ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า นโยบาย คือ ตัวชี้้นำการกำหนดวัตถุประสงค์ ของวางแผนทุกชนิด ทุกระดับ รวมทั้งแผนทางกายภาพและแผนที่ไม่ใช่กายภาพ เช่น แผนเศรษฐกิจและสังคมและแผนอื่นๆ ทั้งหมด ดังนั้น หากปราศจากนโยบายที่ดี ถูกต้อง แน่วแน่และชัดเจน แผนต่างๆ ที่จัดทำขึ้นรวมไปถึงแผนปฏิบัติที่ตามมาย่อมขาดเอกภาพ ไร้ทิศทาง เคว้กว้างไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้น การขาดหรือการไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจน โดยเฉพาะในนโยบายระดับสูงสุดจึงสร้างความเสียหายที่สืบเนื่องมาจาก ความขัดแย้ง ที่ประมาณค่ามิได้แก่ประเทศชาติ ดังเป็นที่ประจักษ์อยู่ในปัจจุบัน

นโยบายที่ดีย่อมเกิดจากวิสัยทัศน์ที่ดีที่ยอมรับกันได้โดยทั่วไป และโดย ที่วิสัยทัศน์ ซึ่งหมายถึง เป้าหมายนามธรรมเชิงอุดมคติที่เกิดจากผลกระทบของปัญหา ในอดีต ผลกระทบจากปัญหาที่กำลังเผชิญ และเป้าหมายต้องการไปให้ถึงที่มีความชัดเจน เชิงปฏิบัติได้มากกว่าความฝันหรือจินตนาการ ดังนั้น วิสัยทัศน์จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงาน ทุกระดับพึงมีเพื่อใช้เป็นตัวกำกับนโยบาย แผนและปฏิบัติการให้ภารกิจลุล่วงอย่าง มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงกำหนดเป้าหมายของการศึกษานโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายออกเป็นสองส่วน คือ การศึกษาว่า ประเทศไทยเคยมีนโยบายด้านการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองมาบ้างแล้วหรือไม่ ถ้าเคยมี มีอย่างไรและบรรลุผลหรือไม่ และให้ศึกษานโยบายด้านการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของต่างประเทศว่าเป็นอย่างไร โดยศึกษาจากเอกสารและด้วยการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและตอบข้อสงสัย ซึ่งการเชิญผู้แทนของหน่วยงานมาครั้งหนึ่งจะเป็นการรับฟังข้อมูลและคำชี้แจงพร้อมกันทั้งสามด้านคือ ด้าน นโยบาย ด้าน การจัดรูปองค์กร และด้าน กฎหมาย และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองของประเทศไทยจากเอกสารต่างๆ ค่อนข้างยากเนื่องจากระบบการเผยแพร่และการจัดเก็บเอกสารเก่าโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง โดยรวม ณ ขณะนี้ยังไม่สามารถค้นหานโยบายที่มีการประกาศอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ณ ที่ใด โดยเฉพาะนโยบายที่ประกาศเป็นนโยบายระดับชาติในช่วง ๘๐ ปีที่ผ่านมาหรือนับจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน การค้นคว้าเชิงประวัติศาสตร์ อาจพบเอกสารเกี่ยวกับนโยบายและแผนการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองที่อาจเกี่ยวข้องได้บ้างในหอบจดหมายเหตุฯ ซึ่งต้องใช้เวลามาก การศึกษาจึงอาศัยเอกสารหรือข้อความที่ปรากฏในสิ่งพิมพ์และจากการสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### ๑) ช่วงก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเล็กน้อย

ไม่พบว่ามีการประกาศนโยบายเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศไทยไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ณ ที่ใด อาจเป็นเพราะปัญหาความแออัดและปัญหาที่สืบเนื่องจากการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองมีน้อย ยังไม่สร้างความเดือดร้อนถึงระดับสร้างความตระหนักได้ อย่างไรก็ตาม อดีตร. เฮอร์จิเนีย ทอมป์สัน<sup>๑๖</sup> ได้พรรณนาเกี่ยวกับการผังเมืองในช่วงนี้ สรุปได้ว่า มีการเริ่มการวางผังเมืองโดยกรมโยธาเทศบาลจัดทำผังเมืองของเมืองต่างๆ แจกจ่ายไปตามเทศบาลต่างๆ ในต่างจังหวัด และได้กล่าวถึงมูลเหตุของการเริ่มต้นดูแลด้านการผังเมืองว่ามาจากเหตุเพลิงไหม้ที่ผลักดันให้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงให้ประกาศใช้บังคับได้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗

<sup>๑๖</sup>ดร. เฮอร์จิเนียร์ ทอมป์สัน, Thailand: The New Siam, (สหรัฐอเมริกา: สำนักพิมพ์แมกมิลแลนส์ นิวยอร์ก, ๒๔๘๔), หน้า ๘๖๕.

ซึ่งบังคับใช้เฉพาะในเขตที่เกิดเพลิงไหม้เท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีกรกล่าวถึงการประกาศนโยบายการตั้งถิ่นฐานแต่อย่างใด (ดูเอกสารผนวก จ)

## ๒) ช่วงแรกตั้งสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือเมื่อ ๔๕ ปีก่อน ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับปัญหาการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองที่มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมี ฯพณฯ ท่านสุกิจ นิมมานเหมินท์ เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหัวหน้าคณะ และได้ทำรายงานเป็นข้อเสนอแนะต่อกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ซึ่งมีสาระที่น่าสนใจที่น่าจะนำมาพิจารณากำหนดนโยบายในขณะนั้นได้ ดังนี้ (ดูเอกสารผนวก ฉ)

“...สิ่งที่ประเทศไทยควรส่งเสริมให้เกิดมีขึ้น หรือทำให้สิ่งที่มีอยู่แล้วบังเกิดผลดียิ่งขึ้น ได้แก่สิ่งต่อไปนี้

๑. การวางผังเมืองและชนบทเป็นสิ่งจำเป็น
๒. ผังเมืองต้องประสานกับผังชนบทและสัมพันธ์กับแผนเศรษฐกิจ
๓. ต้องส่งเสริมการศึกษาและอบรมให้มือนักผังเมืองให้พอเพียง
๔. ต้องตั้งงบประมาณเพื่อการสร้างตามผังให้พอเพียง และเป็นโครงการที่สืบต่อกันโดยแน่นอน
๕. ต้องมีการติดตามประเมินผลการวางผังและการสร้างตามผัง เพื่อแก้ไขอุปสรรครวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายและเทศบัญญัติต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
๖. ต้องมีการประสานงานกันอย่างดีระหว่างผู้สั่งนโยบาย ผู้บริหาร ผู้วางผังเมือง นักสังคมสงเคราะห์ นักเศรษฐศาสตร์และผู้ปกครองท้องถิ่น
๗. รัฐมีหน้าที่จัดสร้างบ้านให้คนมีรายได้น้อยเข้าให้ได้จำนวนมากที่สุด
๘. ควรส่งเสริมให้เกิดมีการลงทุนของกลุ่มเอกชน (Private enterprise) เพื่อเป็นผู้สร้างบ้านให้เช่าซื้อ หรือจัดสรรที่ดิน (ตามผังที่ดี) เพื่อการสร้างบ้าน ตลอดจนการให้กู้ยืมเงินสร้างบ้านแก่ผู้มีรายได้น้อยปานกลางขึ้นไปจนถึงผู้มีรายได้ระดับสูง

๙. ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการที่จะให้เจ้าของบ้านแบบ Apartment หรือ flat มีสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้ง flat เหล่านั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินในเมืองมีแต่จะมีราคาแพงขึ้น ฉะนั้น อาคารสูงแบบ flat จะเป็นของจำเป็นอย่างยิ่งขึ้นเป็นลำดับ แต่ขณะนี้กฎหมายไทยเกี่ยวแก่ทรัพย์สินที่ไม่ติดดิน ยังขัดอยู่กับหลักการดังกล่าว จึงสมควรเขียนกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปได้...”

นอกจากนี้คณะผู้เข้าร่วมประชุมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ ยังได้รายงานผลการประชุมก่อนทำข้อเสนอแนะไว้ด้วยว่า

๑. การพัฒนาชนบท - เมืองใหญ่ - และเล็ก มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ฉะนั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จำต้องคำนึงถึงการพัฒนาเมืองและชนบทให้เป็นเมืองสอดคล้องกัน
๒. ปัญหามิใช่อยู่ที่การแบ่งทุนพัฒนาระหว่างชุมชนและชนบท แต่เป็นการประสานการใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์ทั้งสองทาง โดยให้ทั้งชุมชนและชนบทมีความเจริญตามระดับความสำคัญ
๓. การเติบโตของชุมชน ถ้ามีการวางแผนให้สมบูรณ์ โดยการประสานงานอย่างใกล้ชิดจะบังเกิดผลในทางเศรษฐกิจ
๔. ให้ชุมชนที่หนาแน่นเป็นศูนย์กลางที่ก่อให้เกิดความเจริญ และวิวัฒนาการในด้านความคิดเห็น การเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม
๕. ส่งเสริมการพัฒนากำลังคน และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนให้มีความสามารถปฏิบัติงานได้
๖. ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศภาคพื้นเอเชีย นั้น จะขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดของนักวิชาการ นักบริหาร และนักการเมือง

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ผลการประชุมในครั้งนี้นับว่าสำคัญด้านการผังเมืองของประเทศ กำลังพัฒนา แต่ผู้ศึกษาก็ยังไม่สามารถค้นหาหลักฐานได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีความพยายามนำไปกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติหรือไม่

### ๓) ช่วงผลกระทบของนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และเมืองน่าอยู่ของสหประชาชาติ

- ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการแวนคูเวอร์

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ สหประชาชาติได้จัดประชุมใหญ่ว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (Habitat: United Nations Conference on Human Settlement) ที่นครแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม - ๑๑ มิถุนายน) และได้ประกาศ “ปฏิญญาแวนคูเวอร์” และ “แผนปฏิบัติการแวนคูเวอร์ ๒๔ ข้อ” ว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (ดูเอกผนวก ข) เข้าใจว่าจะต้องมีผู้แทนรัฐบาลไทยสมัยนั้นเข้าร่วมประชุมแต่ยังไม่สามารถค้นหารายงานการเข้าร่วมประชุมครั้งนี้ในลักษณะเดียวกับการรายงานผลการประชุมที่ฮาวายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้กลายเป็นนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการพัฒนาเมืองแห่งชาติในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาการเพิ่มประชากร สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมือง

- ขบวนการเมืองน่าอยู่โดยองค์การอนามัยโลก (ดูเอกสารผนวก ข)

เมื่อเดือนมกราคม ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ องค์การอนามัยโลกภาคพื้นยุโรป ได้ริเริ่มโครงการเมืองน่าอยู่ (WHO Healthy Cities) ขึ้นในการประชุมที่เมืองโคเปนเฮเกน และจัดประชุมเฉพาะเป็นครั้งแรกที่เมืองลิสบอนในเดือนเมษายนปีเดียวกัน โดยมีเมืองในยุโรปเข้าร่วม ๒๑ เมืองจาก ๗ ประเทศ และมีการคัดเลือกโครงการเมืองน่าอยู่ได้หลายเมือง

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงมีการจัดประชุมนานาชาติอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกที่เมืองซานฟรานซิสโก มีผู้เข้าร่วมมากกว่า ๔๐๐ คนจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก และมีการจัดตั้งเครือข่ายเมืองน่าอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของโลก รวมทั้งการสนับสนุนให้ตั้งเครือข่ายเมืองน่าอยู่แห่งชาติซึ่งประเทศมาเลเซียได้รับไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยตั้งเป้าให้มาเลเซียเป็น “มาเลเซียประเทศอุทยาน” (Garden Country Malaysia)<sup>๓๗</sup> พร้อมกับเป้าหมายการเป็นประเทศพัฒนาแล้วในปี ค.ศ. ๒๐๒๐

<sup>๓๗</sup> Malaysia As A Fully Developed Country: <http://www.pmo.gov.my/?menu=page&page=1898>

- ร่องรอยการมีนโยบายตามกระแสโลกของประเทศไทย

แม้จะไม่พบว่ารัฐบาลไทยได้เคยนำปฏิกิริยาและแผนปฏิบัติด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ของสหประชาชาติและเมืองนำอยู่ขององค์การอนามัยโลกดังกล่าวข้างต้น มาประกาศใช้เป็นนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองแห่งชาติอย่างเป็นทางการและยั่งยืนมาก่อนก็ตาม แต่ผลการศึกษาพบว่า เคยมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมติคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ ๓ ครั้ง ในรัฐบาลชวน หลีกภัย ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และ อีก ๑ ครั้งในรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่เข้ามารับช่วง

### ๓.๓.๑.๑ กรณีศึกษานโยบายด้านการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของต่างประเทศ

การประชุมใหญ่ของสหประชาชาติในด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ที่เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดาเมื่อ ๓๖ ปีก่อน (พ.ศ. ๒๕๑๙) ซึ่งมีการประกาศปฏิกิริยาและแผนปฏิบัติโดยเฉพาะประเทศที่กำลังเผชิญกับปัญหาประชากรและการขาดแคลนสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานและการบริการ ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความทุกข์ยากมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้ ผลของการสร้างเครือข่ายเมืองนำอยู่ขององค์การอนามัยโลกดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อให้เกือบทุกประเทศในโลกตื่นตัวในการดูแลด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการพัฒนาเมือง คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้ศึกษาเปรียบเทียบด้านนโยบายและโครงสร้างหน่วยงานของต่างประเทศ ๓ ประเทศกับประเทศไทย<sup>๑๙</sup> และพบว่า มีการนำไปปรับเพื่อใช้เป็นนโยบายกำกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับชาติของตนอย่างจริงจังและต่อเนื่องในช่วงเวลาเกือบ ๔๐ ปีที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซียและเกาหลีใต้<sup>๒๐</sup> นอกจากนโยบายแล้ว สิ่งที่ประเทศต่างๆ ถู้อปฏิบัติขนานกัน คือ การมีองค์การวางแผน การออกและปรับปรุงกฎหมายที่สอดคล้องรับกัน ทำให้การปฏิบัติ (Implementation) ของประเทศประสบผลสำเร็จทั้งในด้านความนำอยู่และปลอดภัย

<sup>๑๙</sup>โปรดดูเอกสารตารางเปรียบเทียบในภาคผนวก

<sup>๒๐</sup>MLIT, An overview of Spatial Policy in Asian and European Countries:

[http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/korea/index\\_e.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/korea/index_e.html)สืบค้น

๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕

## ประเทศเกาหลีใต้

ในประเทศเกาหลีใต้มีแผนระดับชาติประกาศใช้อย่างชัดเจนในด้านแผน พบว่าปัจจัยสำคัญยิ่งที่อาจเป็นตัวกำกับให้ประเทศเกาหลีใต้ที่พัฒนาเศรษฐกิจรุ่งเรืองได้รวดเร็วสอดคล้องคู่ขนานไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและเมืองน่าอยู่ ได้แก่ การกำหนดให้มีแผนพัฒนาทางกายภาพ ๕ ปี คู่ขนานให้ได้ดูลกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติ (Five-Year Plan for Balanced National Development) หลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนา ๕ ปีด้านเศรษฐกิจและสังคม (เริ่มแผนที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๕) มาแล้ว ๗ แผน โดยออกเป็นกฎหมาย ซึ่งน่าสนใจและควรนำมาใช้ในประเทศไทยโดยเร็ว

ในด้าน นโยบายนโยบายแห่งชาติ นั้น ประเทศเกาหลีใต้ได้ประกาศเป็นนโยบายระยะ ๑๐ ปี และปรับทุกๆ ๕ ปี โดยออกเป็นกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายพัฒนาอาณาเขตแห่งชาติขั้นสมบูรณ์” (Comprehensive National Development Plan Act) แผนแรกประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ - พ.ศ. ๒๕๒๔ ส่วนระบบการวางแผนระดับชาติ ประเทศเกาหลีใต้ได้กำหนดแผนเป็นชั้นๆ (Layers) รองลงมา ได้แก่ แผนสมบูรณ์ระดับจังหวัดระดับเมืองที่ควบคู่สอดคล้องกับแผนระดับภาค ต่อมาได้มีการปรับแต่งและประกาศนโยบายและแผนระดับชาติ ๒๐๑๑ - ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๖๓) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่าเป็น “Global Green National Land for Korea's Another Jumping-up” และกำหนดแยกวัตถุประสงค์ออกเป็น ๔ ข้อ ได้แก่

- *ผืนแผ่นดินแห่งชาติเพื่อความสามารถในการแข่งขัน* โดยใช้ชื่อว่า “Strengthen regional specialization and wide-area partnership to enhance competitiveness of national land”
- *แผ่นดินสีเขียวที่ยั่งยืนแห่งชาติ* ชื่อ “Create nature-friendly and safety national space”
- *แผ่นดินที่น่าดึงดูดด้วยความสง่างาม* ชื่อ “Create comfortable and cultural urban/ housing environment”,
- *แผ่นดินที่เปิดสู่โลกกว้าง* ชื่อ “Formulate land Foundation of newly growing maritime nation open to the world”

พร้อมกันนี้ก็ได้ออกยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนนโยบาย เรียกชื่อว่า...

การสร้างฐานแห่งแผ่นดินเพื่อการเป็นชาติใหม่แห่งพหุขยนาวิ  
เปิดสู่โลก- “Formulate land foundation of newly growing maritime  
nation open to the world” และ

“การสร้างฐานการจัดการที่ดินที่มากกว่าการเป็นเพียงเขต  
ประเทศ”- Formulate national land management foundation beyond  
national boundaries

โดยกำหนดปัจจัยของแผนไว้ ๓ ข้อ คือ

๑. ปรับเปลี่ยนสร้างภาวะสมดุลจากการใช้ตัวเลขมาเป็นยุทธวิธี  
การพัฒนาภาคที่พุ่งจุดไปที่ขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละภาค

๒. รับยุทธวิธีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (Green Growth  
Strategy) และ

๓. กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความแข็งแกร่งในการพัฒนา  
ร่วมภายในภาคต่างๆ และเพื่อความสง่างาม และการเป็นแผ่นดินเปิด

โดยสรุปพบว่า ทุกประเทศที่ทำการศึกษาโดยเฉพาะประเทศ  
เกาหลีใต้<sup>๒๐</sup> มีการกำหนดวิสัยทัศน์ด้านการวางแผนเชิงพื้นที่ในระดับชาติที่มีความ  
ทะเยอทะยานและเป็นจริงได้เสียก่อน แล้วจึงกำหนดนโยบายระดับชาติที่ออกเป็น  
กฎหมายรองรับ พร้อมกับการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งนโยบายไว้ชัดเจน แล้วจึงตามด้วย  
การกำหนดยุทธศาสตร์และปัจจัยที่จำเป็นของแผน

### ประเทศอื่น

นอกจากการศึกษานโยบายระดับชาติของประเทศที่พัฒนาใหม่  
หลายประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ อนุกรมการวิสามัญฯ ยังได้ศึกษาประเทศเริ่ม  
พัฒนาหลายประเทศ ในแง่ของนโยบายและการวางแผนกายภาพ พบว่า มีการกำหนด  
องค์ประกอบของนโยบายมุ่งแก้ที่ปัญหาขั้นพื้นฐานที่น่าสนใจ เช่น ประเทศสวาซีแลนด์  
ที่เริ่มวางรากฐานการวางแผนกายภาพพร้อมกับแผนเศรษฐกิจ โดยวางขั้นตอนดำเนินการ  
หลังปฏิรูประบบการวางแผนกายภาพของประเทศไว้โดยสังเขปในเรื่องต่างๆ เป็นลำดับ ดังนี้

<sup>๒๐</sup> ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศในภูมิภาคเดียวกับประเทศไทย และมีประวัติการเริ่มต้นพัฒนา  
ประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทย เช่น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เกาหลีใต้/ไทยมีรายได้ต่อหัว (GDP/capita-เหรียญสหรัฐ)  
๘๗๖/๘๔๘, ปี ๒๕๑๖ = ๒,๔๘๐/๑,๗๕๐, ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ = ๓๓,๑๗๑/๘,๘๗๘

- การวางระบบการวางแผนกายภาพใหม่
- การปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย
- การจัดการกับกฎหมายซ้ำซ้อน
- การจัดตั้งหน่วยงานวางแผนระดับชาติ
- การตั้งกรรมการอุทธรณ์และการเพิ่มประสิทธิภาพผู้ตรวจการก่อสร้าง
- กำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติแผน
- กำหนดเนื้อหาของแผนกายภาพ
- กำหนดลำดับขั้นของการวางแผนกายภาพ
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- การแบ่งแยกที่ดิน การยื่นขออนุญาตและขั้นตอน
- กำหนดลักษณะและรูปแบบของการกำหนดย่าน (Zoning) ระดับชาติ
- การพัฒนามาตรฐานและข้อบัญญัติ

### ๓.๓.๑.๒ สรุปผลการชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านนโยบายด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองระดับชาติของประเทศไทย

คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้มีหนังสือเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเชิงกายภาพมาชี้แจงในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง และในขณะเดียวกันก็ได้ซักถามสถานภาพและอุปสรรคและปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองและการบังคับใช้ของหน่วยงานนั้นไปพร้อมกันด้วย โดยมีหน่วยงานที่ได้เชิญมาชี้แจงจำนวน ๓๓ หน่วยงาน รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมโยธาธิการและผังเมือง และเข้ามาชี้แจงรวม ๖ ครั้ง

สำหรับเฉพาะด้านนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองสรุปได้ดังนี้

#### ๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานวางด้านเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติที่ไม่ใช่กายภาพที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่มากที่สุด โดยเฉพาะพื้นที่การพัฒนา เช่น กำหนดนโยบายพื้นที่แหล่ง

อุตสาหกรรมในภูมิภาคต่างๆ ท่าเรือ กำหนดแผนโครงข่ายการถนนและทางรถไฟทั่วประเทศ การสื่อสาร การขนส่งหรือโลจิสติกส์ รวมทั้งนโยบายการท่องเที่ยวระดับชาติ ซึ่งต่างเกี่ยวข้องกับพื้นที่ทั้งสิ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๕ ปี ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึงแผนที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - พ.ศ. ๒๕๕๙) อย่างราบรื่นไม่ขาดตอน เนื่องจากมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับ

ในส่วนของนโยบายเชิงพื้นที่ระดับชาติระยะยาวนั้น ไม่ปรากฏว่ามีการเขียนไว้อย่างเป็นกิจลักษณะที่มีความต่อเนื่องสอดคล้องกับแผนพัฒนา ๕ ปี ด้านเศรษฐกิจและสังคม และไม่พบว่ามียุทธศาสตร์ด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการพัฒนาเมืองระยะยาวเชิงกายภาพเพื่อรองรับการเพิ่มประชากรในอนาคตประกาศใช้อย่างเป็นทางการ แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะมีการเน้นหนักนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เฉพาะในบางแผน เช่น กำหนดพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมในภาคต่างๆ และท่าเรือน้ำลึก แต่ยังคงขาดข้อพิจารณาด้านกายภาพต่างๆ รวมถึงความเหมาะสมของที่ดินธรรมชาติและระบบนิเวศ เช่น กรณีการกำหนดพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมในทุ่งน้ำหลาก (Flood plain) การกำหนดแนวถนนขวางทางน้ำหลากและอื่นๆ โดยปล่อยให้เป็นที่มาของการนิคมอุตสาหกรรม กรมทางหลวงแผ่นดินและหน่วยปฏิบัติที่กระจายอยู่กระทรวงต่างๆ ซึ่งก็ขาดนโยบายเชิงกายภาพ หรือนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองระดับชาติเพื่อใช้เป็นตัวกำกับ

ในระยะการปฏิบัติแผน ๕ ปี มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พยายามอย่างมากในการเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมและการสร้างเมืองน่าอยู่ แต่ไม่ประสบผล และยังซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ปฏิบัติด้านแผนกายภาพ เช่น สำนักผังเมือง หรือกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยมีสาเหตุพื้นฐานมาจากการขาดนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองระดับชาตินั้นเอง ทำให้การสร้างกฎหมาย การกำหนดแผน และการปฏิบัติตามแผนกระจัดกระจายไม่สอดคล้องกัน และบางครั้งยังเป็นการแข่งขันกันอีกด้วย เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน ทั้งๆ ที่เป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร แต่โครงการดังกล่าวยังแสดงให้เห็นความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานนโยบายและแผนระดับท้องถิ่น และกรมโยธาธิการและผังเมืองอีกด้วย

## ๒) กรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมการผังเมือง เป็นหน่วยงานระดับกรมมาก่อนที่จะถูกยุบรวมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่เดิมแยกออกจากกรมโยธาเทศบาลมาเป็นสำนักผังเมืองระดับกรม (พ.ศ. ๒๕๐๕ - พ.ศ. ๒๕๔๕) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการผังเมือง (พ.ศ. ๒๕๓๘ - พ.ศ. ๒๕๔๙) นับเป็นหน่วยงานด้านการวางแผนกายภาพ

### ๓.๓.๒ ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

#### ๑) ลำดับความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองที่ผ่านมา

ประเทศไทยมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายที่มีเนื้อหาในการวางผังเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในบางเรื่อง คือ การวางผังปรับปรุงบริเวณเพลิงไหม้ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่มีกฎหมายใช้ในการวางผังเมืองโดยตรง ซึ่งเรียกว่า “แผนผังโครงการ” ประกาศใช้บังคับ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ในปีพุทธศักราช ๒๔๙๗ หลังการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ประมาณ ๒ ปี ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติ โดยให้ใช้บังคับโครงการผังเมืองในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และเป็นผังเมืองฉบับเดียวที่วางตามกฎหมายการผังเมืองและชนบทฉบับนี้ ซึ่งไม่ประสบผลในทางปฏิบัติ

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ กำหนดผังเมืองไว้ ๒ ประเภท คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองรวมเฉพาะ

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยรวมเอาผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้มาไว้เป็น หมวด ๗ เขตเพลิงไหม้

ดังนั้น หากมีการวางผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และหากต้องการวางผังปรับปรุงเพลิงไหม้ต้องดำเนินการตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมายการผังเมือง ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๒ ของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

## ๒) ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายด้านการผังเมืองและการปรับแก้

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ ประเทศไทยจะคุ้นเคยกับงานผังเมือง คือ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ เกือบทุกจังหวัดในประเทศไทยจะมีการวางผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ และมีการเวนคืนที่ดินตามผังเพลิงไหม้ กรมโยธาเทศบาลเป็นผู้วางผังเพลิงไหม้และดำเนินการตามผังเพลิงไหม้ถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๕ มีการยกฐานะกองผังเมือง กรมโยธาเทศบาล ขึ้นเป็นสำนักผังเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม งานวางผังเพลิงไหม้ จึงแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ หากเกิดเพลิงไหม้ในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลให้สำนักผังเมืองรับผิดชอบ นอกเขตดังกล่าว ให้กรมโยธาธิการเป็นผู้วางผังเพลิงไหม้ เช่น กรณีเกิดเพลิงไหม้บริเวณศาลเจ้าพ่อเสือ กรุงเทพมหานคร สำนักผังเมืองเป็นผู้วางผังเพลิงไหม้ ซึ่งมีการประกาศพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บริเวณศาลเจ้าพ่อเสือ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ กรณีดังกล่าวจึงมีเสียงสะท้อนจากประชาชนผู้ถูกเพลิงไหม้ว่า “ไฟไหม้เสียบ้าน” เมื่อมีการวางผังเพลิงไหม้ “ต้องเสียทั้งที่ดินและบ้าน” ซึ่งค่าทดแทนจากการเวนคืนไม่คุ้มกับทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน

### ๒.๑) ความล้มเหลว

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ มีการวางและจัดทำผังเมืองตามกฎหมายการผังเมืองและชนบท ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับโครงการผังเมืองในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นแห่งเดียวและแห่งสุดท้ายของการใช้กฎหมายการผังเมืองและชนบทดังกล่าว เหตุผลเนื่องมาจาก เมื่อมีการตัดถนนตามผังเมืองที่วางไว้แล้ว ที่ดินใดที่อยู่ติดกับถนนที่ถูกตัดและพัฒนาตามผังเมืองจะต้องจ่ายเงินให้กับรัฐผู้วางและดำเนินการตามผังโครงการ ซึ่งสามารถผ่อนชำระเป็นรายเดือนได้ หากประชาชนเจ้าของที่ดินรายใดไม่มีเงินจ่ายจะถูกรัฐนำที่ดินนั้นไปขายทอดตลาด เพื่อหักแบ่งส่วนที่รัฐผู้ดำเนินโครงการตามผังโครงการจัดเก็บ ส่วนที่เหลือคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งกรณีการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวเกิดจากแนวคิดที่ว่า เมื่อรัฐมีการตัดถนนและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเข้าไปในพื้นที่ใดแล้ว มูลค่าที่ดินแปลงที่ติดถนนนั้นจะมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งถูกต้องแต่ไม่ถูกกาลเวลา จึงถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ที่มีการวางผังเมืองและประกาศใช้บังคับแผนผังโครงการ แม้กระทั่งการวางผังกรุงเทพมหานคร ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งเรียกว่า “โครงการแผนผังกรุงเทพมหานคร ๓๐ ปี” (พ.ศ. ๒๕๓๓) ไม่ได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามกฎหมายผังเมืองในขณะนั้น

เมื่อเกิดความล้มเหลวและเกิดภาพลบทั้งการวางผังเพลิงไหม้ และผังโครงการ ซึ่งในขณะนั้นวางโดยกองผังเมือง กรมโยธาเทศบาล แต่ความสำคัญ และความจำเป็นในเรื่องการวางผังเมืองที่มีต่อประเทศไทยมีความสำคัญมากกว่า คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๔ รับหลักการและให้ดำเนินการ ใน ๓ เรื่อง

- เห็นชอบโครงการผังนครหลวงที่จัดทำโดยคณะ LITCHFIELD ,WHITING BOWNE ASSOCIATES
- ให้จัดตั้งสำนักผังเมืองและองค์การพัฒนา
- ยินยอมขอรับการช่วยเหลือจากยูซอม (USOM) ต่อไป

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จึงถูกสถาปนาขึ้นในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่งตั้ง คณะกรรมการยกร่าง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... และในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดให้มีผังเมือง ๒ ประเภท คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จึงมีการ ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่เมืองที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย รวมทั้งกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงของประเทศไทย ผังเมืองรวมฉบับแรกของประเทศไทย คือ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวม จังหวัดระยอง)ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๖

ขณะที่กรุงเทพมหานคร ประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวม ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้เวลาในการวางผังเมืองเป็นเวลานานถึง ๑๗ ปี หลังจากมีกฎหมายผังเมือง และกฎหมาย ผังเมืองบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เมื่อมี การประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม แต่ไม่มีท้องถิ่นใดวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ จึงมีการแก้ไขมาตรา ๒๙ แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้พนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจว่า หากเห็นสมควรวางก็สามารถวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ จึงไม่มีผลผูกพันที่จะต้องวางผังเมืองเฉพาะ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ทุกฝ่าย คาดหวังว่าจะแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินและเกิดการพัฒนาเมืองและชุมชนของประเทศไทย ได้อย่างเป็นระบบ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ผลจากการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม

ประมาณ ๑๕๐ กว่าเมือง แม้มีการวางและจัดทำผังเมืองและประกาศใช้บังคับไปแล้ว ยังพบจุดอ่อนของระบบการผังเมืองในประเทศไทยที่ไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งการใช้ที่ดินของประเทศไทยได้ เกิดการใช้ที่ดินที่ไม่เป็นระบบและไม่ถูกที่ถูกต้อง ขณะเดียวกัน พื้นที่อนุรักษ์กลับถูกทอดทิ้งให้เกิดการบุกรุกทำลายหรือเปลี่ยนแปลง จนกลายเป็นปัญหาของประเทศในเรื่องน้ำท่วม ดินถล่ม ฝนแล้ง สารเคมีตกค้างในแม่น้ำลำคลอง แหล่งน้ำธรรมชาติเกิดน้ำเน่าเสีย สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง เกิดมลพิษ กระทบต่อชุมชนและเมือง ซึ่งกลายเป็นปัญหาของสุขภาพประชาชน ขณะเดียวกันระบบคมนาคมและขนส่ง ขาดการบูรณาการ ทั้งทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ ก่อให้เกิดปัญหาอุบัติเหตุ ความปลอดภัย และความสิ้นเปลืองทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เกิดจากการที่ไม่ได้วางระบบคมนาคมและขนส่งที่บูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม ที่นำระบบผังเมืองมาใช้ คือ สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และประหยัดและเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมือง

ขณะเดียวกันระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะที่ควรจะมีวางแผนและดำเนินการก่อสร้างให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินและระบบคมนาคมและขนส่งก็ไม่ได้มีการดำเนินการ แม้จะมีกำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง

## ๒.๒) จุดอ่อนและปัญหาของกฎหมายผังเมือง

จุดอ่อนและปัญหาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

จึงปรากฏ ดังนี้

ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะมีอายุ ๕ ปี แต่ต่อมาจะมีการแก้ไขให้สามารถขยายได้ ๒ ครั้งๆ ละ ๑ ปี รวมแล้ว ๗ ปี ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้บังคับก็ยังไม่สามารถวางผังเมืองและประกาศใช้บังคับได้ตามเวลาที่ผังเมืองจะสิ้นสุดการบังคับใช้เมื่อหมดอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวมก็ถือว่าสิ้นสุด จนกว่าจะมีกฎกระทรวงผังเมืองใหม่ประกาศใช้ และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้ว ก็จะมีการรอวันหมดอายุในอีก ๗ ปีต่อไป

การวางผังเมืองรวมที่วาง ไม่มีส่วนยึดโยงกับผังระดับบน ไม่ว่าจะในระดับประเทศ ภาค อนุภาคหรือจังหวัด ว่าจะกำหนดการใช้ที่ดินอย่างไรจึงจะสอดคล้องกันเป็นระบบในเรื่องการจัดเมืองหรือชุมชนที่จะแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ขยะ น้ำเสีย รวมถึงภัยพิบัติต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งรวมถึงการจัดระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะให้สอดคล้องกันในระดับต่างๆ ด้วย

ผังเมืองรวมที่วาง ไม่ได้สะท้อนถึงการเชื่อมโยงกับระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะแม้กรมโยธาธิการและผังเมืองจะมีอำนาจวางผัง แต่ไม่มีอำนาจที่จะไปกำกับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวนำผังไปใช้

คณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายการผังเมืองมีอยู่ระดับเดียว ขาดคณะกรรมการที่มากำหนดนโยบายด้านการใช้ที่ดิน คมนาคม ขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะระดับชาติและระดับชุมชนหรือเมือง และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานแผนและประสานการพัฒนาตามแผนผัง

กฎหมายผังเมืองกำหนดผังเมืองไว้ ๒ ระดับ คือ ผังเมืองรวม ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้เป็นแนวนโยบายทั่วไปในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้อง ในด้านการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมและผังเมืองเฉพาะ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องที่ต้องนำผังเมืองรวมไปออกแบบและสร้างเมือง รวมทั้งสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเมือง ซึ่งจะเห็นว่าไม่มีการกำหนดผังที่เป็นกรอบใหญ่กว่า ไม่ว่าจะระดับประเทศ ภาค อนุภาค หรือจังหวัด จึงมองเฉพาะมุมที่เป็นเมือง ชุมชน หรือจังหวัด หรือที่เรียกว่า จังหวัดใครจังหวัดมัน ชุมชนหรือเมืองของใครของมัน ทำให้เกิดการใช้ที่ดินที่ขัดแย้ง และไม่สอดคล้องกัน เพราะขาดกรอบนโยบายในเรื่องที่จะต้องมองภาพรวมทุกระดับอย่างบูรณาการ เช่น เรื่องน้ำ ระบบคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น ซึ่งเป็นที่มาของภัยพิบัติ เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ทั้งต่อบุคคล ส่วนรวมของประเทศอย่างประมาณค่าไม่ได้ เกิดความไม่เป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากขาดเครื่องมือในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นธรรม เช่น ระบบภาษีทรัพย์สินที่จะทำหน้าที่กระจายมูลค่าเพิ่มที่เกิดจากการใช้ที่ดินตามผังเมือง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิการพัฒนา เป็นต้น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นต่อระบบการผังเมืองของประเทศไทย แม้จะได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขใน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการแก้ไขในเรื่องระยะเวลาการปิดประกาศ จาก ๖๐ วัน เป็น ๙๐ วัน และใน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขจากการประชุมประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่น้อยกว่า ๒ ครั้ง เป็นไม่น้อยกว่า ๑ ครั้ง และแก้ไขให้ขยายอายุผังเมืองรวม จากเดิมมีอายุ ๕ ปี แก้ไขเพิ่มเติมให้ขยายอายุไปได้ไม่เกิน ๒ ครั้งๆ ละ ๑ ปี หรือหากไม่เปลี่ยนแปลงก็ขยายได้อีก ๕ ปี ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ใหญ่กว่าที่กล่าวมาแล้วได้

### ๓) แนวทางการแก้ปัญหา

ควรปรับแก้กฎหมายผังเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สามารถวางผังเมืองที่กำหนดนโยบาย เช่น ผังประเทศ ภาค อนุภาคหรือจังหวัดให้เป็นกรอบควบคุมในเรื่องที่สำคัญ เช่น พื้นที่รับน้ำ พื้นที่น้ำผ่าน ระบบคมนาคมและขนส่ง พื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางการเกษตร ต้นน้ำลำธาร สิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือสถาปัตยกรรม เป็นต้น

ผังเมืองรวมไม่ควรมีอายุการใช้บังคับ ควรใช้วิธีทบทวนและประเมินผลทุก ๕ ปี และสามารถแก้ไขได้ตลอดเวลาเมื่อมีความจำเป็น ผังระดับต่างๆ ต้องวางให้สอดคล้องกันในเรื่องที่เป็นภาพรวม เช่น น้ำท่วม น้ำหลาก พื้นที่รับน้ำ พื้นที่อนุรักษ์ ระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ เป็นต้น

เพิ่มคณะกรรมการผังเมืองในระดับนโยบายเพื่อเข้ามากำหนดนโยบายและกำกับนโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล และเพิ่มระดับจังหวัดหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบของแต่ละผังที่วางในระดับเมืองหรือชุมชน เพื่อดูภาพรวมว่าการวางผังเมืองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองหรือชุมชนสอดคล้องกับแนวทางการขยายตัวของเศรษฐกิจสังคม ประชากร และการใช้ที่ดินของเมืองหรือชุมชนนั้น และขณะเดียวกันสอดคล้องกับผังเมืองที่กำหนดนโยบายในระดับประเทศ ภาค อนุภาค จังหวัด หรืออำเภอในเรื่องที่เป็นนโยบายสำคัญ

ควรมีการศึกษากร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมในการควบคุมและบังคับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สิน พ.ศ. .... ควรเร่งรัดออกมาใช้โดยเร็ว และควรมีการศึกษากร่างกฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิในการพัฒนา Transfer of Development Right (T.D.R.)

#### ๓.๓.๓ ด้านโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมือง

##### ๑) ด้านโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง

ในประเทศไทยมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ๒ หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช. หรือ NESDB) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรมโยธาธิการและผังเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย

### ๑.๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีบทบาทหลักเป็นหน่วยงานวางแผน (Planning Agency) มีหน้าที่หลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศในระยะ ๕ ปี และเป็นหน่วยหลักในการวางแผนและจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุล และยั่งยืนที่ยึดมั่นประโยชน์ส่วนรวมทันต่อพลวัตรของการเปลี่ยนแปลง และเป็นผู้ประสาน (Development Coordinator) เพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ผ่านคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ ที่ปรับเปลี่ยนเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้อผูกพันที่จะเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงมีกรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เป็นการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมือง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในกระบวนการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ เพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ระยะยาวที่ทุกภาคส่วนในสังคมไทยได้เห็นพ้องร่วมกันกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ ปี พ.ศ. ๒๕๗๐ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพสังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

ในด้านยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนั้น ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้ให้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและบริหารจัดการ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการที่ดินและการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ ปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน ส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างเป็นระบบ รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

การปรับกระบวนการพัฒนา และขับเคลื่อนประเทศ เพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศและพฤติกรรมผู้บริโภคเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคคมนาคมและขนส่ง เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก

ในส่วนของการพัฒนาเมือง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๑๑ มุ่งพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเน้นการวางผังเมืองที่ผสมผสานวัฒนธรรม สังคม ระบบนิเวศเข้าด้วยกัน การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัด ยกกระดับการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลการสื่อสารโทรคมนาคม เสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการจัดการภัยพิบัติ พัฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจัง และให้มีมาตรฐานตามหลักสากล สนับสนุนภาคเอกชน สถานประกอบการ โรงเรียน และท้องถิ่นให้มีการเตรียมความพร้อม และจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติ

การบริหารจัดการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยการแปลงแผนสู่การปฏิบัติในระดับต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม และกระจายการพัฒนาดังสู่พื้นที่ โดยยึดหลักการพัฒนาพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมให้จังหวัดเป็นพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นจุดเชื่อมโยงการพัฒนาจากระดับชุมชนสู่ประเทศและประเทศสู่ชุมชน เพิ่มการใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกภาคส่วนทั้งระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน ใช้กลไก

และเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชน อย่างบูรณาการให้การขับเคลื่อนเกิดประสิทธิภาพด้วยกระบวนการสร้างเครือข่าย

องค์กรในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ คือ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (สพท.) สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง (สพก.) สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สพอ.) สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ (สพต.) และสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ (สพน.)

จะเห็นได้ว่ากรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เป็นการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวม มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” โดยเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ มีการปรับกระบวนการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเน้นการวางผังเมืองที่ผสมผสานวัฒนธรรม สังคม ระบบนิเวศเข้าด้วยกัน การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัด ยกระดับการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูล การสื่อสารโทรคมนาคม

### ๑.๒) กรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมือง มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมือง ระดับต่างๆ เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูกสร้าง ตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่หลัก ดังต่อไปนี้

(๑.๒.๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๑.๒.๒) วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่นๆ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้นๆ

(๑.๒.๓) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

(๑.๒.๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางแผน วิจัย การติดตามประเมินผล และพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมทั้ง การจัดทำเกณฑ์มาตรฐานและคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

(๑.๒.๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบ ควบคุม การก่อสร้าง บูรณะเมืองหรืออาคาร และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ

ส่วนราชการในกรมโยธาธิการและผังเมืองที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในงานวางผังภาคและเมือง ประกอบด้วย

สำนักผังประเทศและผังภาค มีภารกิจดำเนินการวางและจัดทำ ผังประเทศ ผังภาค ผังอนุภาค ผังเมืองรวมจังหวัด ผังพัฒนาพื้นที่พิเศษ และผังพัฒนา พื้นที่เฉพาะ เพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายด้านการผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ ให้สอดคล้องกัน สร้างความเข้มแข็งของสังคมและชุมชนให้ชนบทและเมืองน่าอยู่อย่าง ยั่งยืน ยกกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีและเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาประเทศ

สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่ที่มีความ รับผิดชอบในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง รวมทั้งผังประเภทอื่นๆ ตามนโยบายของรัฐ ควบคุมกำกับดูแลการวางผังกายภาพ ออกแบบ ผังชุมชน ภูมิสถาปัตยกรรม จัดทำข้อกำหนดตามผัง ส่งเสริมสนับสนุน กำกับ ดูแลและตรวจสอบ การวางและจัดทำผังเมืองรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางแผน จัดลำดับ และวิเคราะห์ผลกระทบ ที่เกิดจากโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานร่วมกับ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำนักสนับสนุนและพัฒนาตามผังเมือง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดทำแผนงาน โครงการและแผนปฏิบัติการตามผังเมือง ศึกษาวิเคราะห์ และออกแบบก่อสร้างเพื่อการโยธาธิการและการผังเมือง ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา และกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามผังเมือง

อนึ่ง นอกจากหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน นโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ๒ หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมโยธาธิการและผังเมือง ดังกล่าวแล้ว ได้มี การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ (สกมช.) ขึ้นภายในสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยให้

ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (Habitat Agenda) เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และให้จัดทำรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ที่หน่วยราชการและหน่วยงานเอกชนได้ดำเนินการไปแล้ว รวมทั้งให้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่งภายใต้คณะอนุกรรมการประสานการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน: เมืองน่าอยู่ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (มติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓) นอกจากนี้ยังให้ความเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเมืองแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ (กมช.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน: เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีดำเนินการ และสนับสนุนการดำเนินการ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ (สกมช.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของสำนักงานพัฒนาเมืองแห่งชาติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย)

ยังไม่พบว่าคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ฯ ภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการในสิ่งใดไว้ แต่พบว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติอยู่ได้สังกัดของกรมโยธาธิการและผังเมือง (จากแผนภูมิการจัดองค์กรของกรมโยธาธิการและผังเมือง) (แต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘) มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของกรมโยธาธิการและผังเมือง ในการเป็นหน่วยงานหลักเร่งรัดและจัดทำผังเมืองครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศภายใน ๓ ปี (๒๕๔๗ - ๒๕๔๙) (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕)

คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๑๗ ท่าน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการนโยบายด้านการผังเมืองให้สัมฤทธิ์ผล มีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายให้การพัฒนาพื้นที่ของประเทศอย่างมียุทธศาสตร์และการเป็นกรอบในการพัฒนาโครงการต่างๆของประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยบูรณาการนโยบายระดับชาติสู่ระดับพื้นที่

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๕ ได้มีการปรับเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีในแต่ละรัฐบาลได้มีมติให้หน่วยงานต่างๆ ตรวจสอบคณะกรรมการต่างๆ ที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนหน้านั้นได้แต่งตั้งไว้ว่า มีความสำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติงานต่อไปหรือไม่ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ เป็นระยะๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยขอยืนยันการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้พยายามจะจัดประชุมคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ ทั้งในช่วงรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แต่ไม่สามารถจะนัดและกำหนดวันประชุมได้ เนื่องจากสถานการณ์บ้านเมืองยังคงไม่สงบเรียบร้อยจนทำให้ไม่ได้มีการจัดการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวจนกระทั่งหมดวาระของคณะรัฐมนตรีไป และแม้ว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้วก็ยังไม่ได้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวอีกเลย

## ๒) ปัญหาและอุปสรรคจากระบบโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

๒.๑) การขาดอำนาจในการแนะนำ กำกับ ดูแล ทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่มีอำนาจในการแนะนำ กำกับ ดูแลในกระบวนการประสานกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนและผังนโยบายที่วางไว้ โดยแต่ละหน่วยงาน ทั้ง การบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล) ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อตั้งเงินงบประมาณ และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาในส่วนอำนาจหน้าที่ของตน ขาดองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานและบูรณาการนโยบายและแผน และจัดทำผังพัฒนาพื้นที่ของประเทศทั้งระบบ ในระดับประเทศ กลุ่มน้ำ ภูมิภาค เมือง ชุมชน หมู่บ้าน และพื้นที่พิเศษต่างๆ

๒.๒) ขาดองค์กรกลางในการจัดทำนโยบาย ผัง/แผนพัฒนาแม่บทเชิงพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้การจัดทำแผนของหน่วยงานต่างๆมีการประสานอย่างบูรณาการกันมากขึ้น เพื่อจะได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีเอกภาพของกรพัฒนาพื้นที่มากขึ้น ทั้งในระดับแผนชาติ แผนภาค แผนจังหวัด แผนอำเภอ ผัง/แผนพัฒนาเมือง ผัง/แผนพัฒนาชุมชน หมู่บ้านและพื้นที่พิเศษต่างๆ

๒.๓) ขาดการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาจากทุกภาคส่วน (รัฐ เอกชน องค์กรเอกชน ชุมชน ประชาชน) ในกระบวนการวางนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ ปัจจุบันการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในด้านการวางผังเมืองอยู่ในระดับการให้ข้อมูล การปรึกษาหารือและการรับฟัง เช่น การทำประชาพิจารณ์ก็เพื่อรับฟังและนำความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนไปพิจารณาปรับปรุงผังเท่านั้น ขาดการประสานงานการจัดทำแผนพัฒนาแม่บทเชิงพื้นที่ระหว่างหน่วยงานส่วนราชการอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถสร้างความชัดเจนของการพัฒนาพื้นที่ในทุกระดับได้<sup>๒๑</sup> และเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา

๒.๔) ขาดแคลนทั้งบุคลากรที่มีความรู้ในด้านการผังเมืองและงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการวางแผนและผังเมืองตลอดจนดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนและผังนั้นยังมีอุปสรรคอย่างมาก เนื่องจากบทบาทและงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการพัฒนา ตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ในด้านการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองยังมีจำกัด

๒.๕) การขาดหน่วยงานหรือองค์กรในระดับที่จะนำผังเมืองที่ได้มีการวางไว้แล้วไปสู่การปฏิบัติ การขาดหน่วยงานหรือองค์กรในระดับที่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่หรือเป็นผู้ที่จะนำผังเมืองที่ได้มีการวางไว้แล้วไปสู่การปฏิบัติหรือทำให้ผังเมืองที่ได้มีการวางรูปแบบไว้แล้วเป็นไปตามแบบที่ได้วางไว้ อีกทั้งยังขาดแคลนงบประมาณในส่วนดังกล่าวด้วย ทำให้การวางผังเมืองไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะมีแต่หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองประการเดียว นอกจากนั้น ยังขาดองค์กรที่จะดำเนินการลงทุนการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนและผังพัฒนาพื้นที่ที่ทุกภาคส่วนเห็นชอบให้ดำเนินการ

๒.๖) ขาดเอกภาพขององค์กรในการพิจารณาอนุญาตโครงการพัฒนาพื้นที่ (Planning Permission) ทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชน ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือความเข้มข้นของการใช้ที่ดิน และมีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม จึงเกิดปัญหาทั้งต่อนักลงทุนภาคเอกชนที่ประสบกับความล่าช้าในการขออนุญาตโครงการพัฒนาพื้นที่จากหลายหน่วยงาน และเมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมก็ประสบกับความเดือดร้อน เช่น กรณีนิคมอุตสาหกรรม

<sup>๒๑</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง พ.ศ. ๒๕๕๙ โครงการวางและจัดทำผังประเทศ รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ไปสร้างในที่ลุ่มที่เคยทำน่าน้ำท่วมถึงมาก่อน และโครงการบ้านจัดสรรในพื้นที่ที่ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำและเกษตรกรรม

**๒.๗) ขาดความเท่าเทียมกันในการขออนุญาตโครงการพัฒนาพื้นที่** โดยโครงการพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐไม่ต้องขออนุญาต จึงทำให้เกิดปัญหาโครงการพัฒนาพื้นที่ที่ดำเนินการโดยภาครัฐหลายโครงการเข้าไปรุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรม เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรรังสิต เป็นต้น และกลไกการพิจารณาอนุญาตกิจกรรมการพัฒนาในการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ ขาดการประสานงานในการแก้ปัญหาการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน

**๒.๘) องค์กรในลักษณะคณะกรรมการ ขาดอำนาจในการตัดสินใจ** กำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากได้รับการจัดตั้งอยู่ภายใต้ส่วนราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง หรือหัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการนั้นไม่มีการดำเนินการต่อและหมดสภาพไปโดยปริยาย และจำนวนคณะกรรมการประสานที่มีมากกว่า ๑ ชุด ทำให้เกิดความสับสนในการตัดสินใจ จึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการกิจให้ลุล่วงตามเป้าหมาย นอกจากนี้ยังขาดการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจในคณะกรรมการ

**๒.๙) ขาดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงทางผังเมือง** ในฝ่ายนิติบัญญัติ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อันถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย โดยในระบบกรรมาธิการทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยังไม่มีคณะกรรมาธิการสามัญที่อำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องการวางผังเมือง ทำให้เรื่องของผังเมืองไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในฝ่ายนิติบัญญัติ

**๒.๑๐) หน่วยงานทางผังเมืองไม่ได้ทำการแนะนำให้ประชาชน** และภาคเอกชนได้ทราบว่าเป็นพื้นที่ใดบ้างเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การตั้งถิ่นฐาน ทั้งการอยู่อาศัย การประกอบอุตสาหกรรม ตั้งโรงงาน หรือพื้นที่ใดบ้างเป็นพื้นที่น้ำท่วมถึงหรือเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติอื่นๆ จึงทำให้มีการตั้งนิคมอุตสาหกรรม ชุมชนจัดสรร บ้านเรือน ร้านค้า โรงงาน แผ่กระจายอย่างไร้ทิศทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไปตั้งในที่น้ำท่วมถึงด้วย

### ๓) แนวทางการแก้ปัญหา

๓.๑) **ระดับนโยบาย** : ควรมีองค์กรกลางระดับชาติที่มีตัวแทนจากภาคีทุกภาคส่วนทำหน้าที่กำหนดนโยบายการตั้งถิ่นฐาน การพัฒนาเมืองและชนบทแห่งชาติ เข้ามำกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินที่ดำเนินการอย่างมีธรรมาภิบาล โปร่งใส เที่ยงธรรม มีการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และ ตรวจสอบได้

๓.๒) **ระดับการกำกับ ตรวจสอบ** : ควรให้มีคณะกรรมการสามัญ การตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองขึ้นในรัฐสภา เพื่อการกำกับและตรวจสอบการดำเนินการ กำหนดนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติตามแผนผังที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐาน การพัฒนาเมืองและชนบทของชาติ

๓.๓) **ระดับปฏิบัติ** : ในส่วนกลาง ยกกระดับหน่วยงานวางแผนเชิงพื้นที่ให้เป็นกรมผังเมือง

ในส่วนท้องถิ่น : สร้างเสริมองค์ความรู้ทางผังเมืองให้แก่ท้องถิ่น และชุมชน ควรจัดตั้งบรรษัทการพัฒนาเมืองเพื่อดำเนินการโครงการพัฒนาเมือง เช่น โครงการเมืองใหม่ โครงการฟื้นฟูเมือง เป็นต้น

## บทที่ ๔

### สรุปผลการศึกษา

จากสาเหตุพื้นฐาน ประเด็นปัญหา และผลกระทบจากกรณีศึกษาถึงความล้มเหลวของการผังเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมา คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง มีข้อสรุปผลการศึกษา ดังนี้

#### ๔.๑ สรุปผลการศึกษาด้านปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

๑) การตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐหรือพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติควรมีการผลักดันให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยดำเนินการตามที่แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ไม่ให้มีการไปบุกรุกตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พื้นที่สาธารณะเพิ่มขึ้น และผลักดันประชาชนที่กระทำผิดให้ออกไปจากพื้นที่และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกเกิดขึ้น

๒) การแก้ไขปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ควรดำเนินการร่วมกับการเคหะแห่งชาติจัดหาที่พักอาศัยที่เหมาะสมให้แก่ผู้บุกรุก เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้บุกรุก

๓) การผังเมืองต้องเข้มงวดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ส่งแผนงานต่างๆ ในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ โดยพิจารณาในลักษณะสหวิทยาการทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประกอบในการตั้งถิ่นฐานและการจัดทำผังเมืองด้วย

๔) รัฐต้องปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ให้มีลักษณะของจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นตัวกลางในการดำเนินการและประสานงานกับคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้มีความทันสมัยมีความคล่องตัวต่อการปฏิบัติและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติ

๕) รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางในการวางนโยบายทางด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางแผนผังเมืองและใช้เป็นแผนแม่บทในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยหน่วยงานต่างๆ ต้องร่วมมือกัน และนำเอาแผนผังเมืองที่ได้จัดทำเป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการดำเนินการ

๖) เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว

๗) ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐจะต้องมีความตระหนักและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ตลอดจนพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ มีการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

## ๔.๒ สรุปผลการศึกษาด้านนโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง

๑) ในการวางแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจทางกายภาพของประเทศ โดยเฉพาะการวางแผนประเทศและผังภาค (National and Regional Planning) ขอให้รัฐบาลมอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้หลักการวางแผนเมืองที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการน้ำเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่ง สำหรับประเทศไทยในอนาคต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑) พัฒนาผังประเทศ ผังภาค ผังเมืองรวม ให้มีผังลุ่มน้ำแสดงแผนที่พื้นที่น้ำท่วม และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ ระบบผังเมืองกรุงเทพมหานครและเมืองบริวาร เมืองหลักทั่วประเทศ รวมถึงเมืองที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ควรพัฒนาให้เป็นเมืองกระชับ (Compact city) จำกัดการขยายตัวในแนวราบ และมีพื้นที่สีเขียวเป็นสัดส่วนที่สมดุลทางกายภาพต่อการขยายตัวของพื้นที่เมือง

๑.๒) วางระบบการตั้งถิ่นฐานและผังเมืองโดยคำนึงถึงภูมิปัญญาในการตั้งถิ่นฐานที่มีอยู่เดิม ผนวกกับการปรับใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการบริหารจัดการน้ำ คำนึงถึงการขยายตัวของเมือง ย่านอุตสาหกรรมและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่น้ำท่วมไม่ถึง และมีการกระจายตัวของประชากรอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

๑.๓) สนับสนุนให้มีการวางแผนบริหารจัดการน้ำอย่างเต็มระบบ มีการศึกษาระบบแม่น้ำ คูคลองในพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบจัดการน้ำให้ต่อเนื่องที่มีอยู่เดิมในอดีต เพื่อรองรับน้ำหลาก น้ำท่วม และใช้เป็นเส้นทางคมนาคมในลักษณะ “เมืองน้ำ”

๑.๔) ต้องมีการบูรณาการข้อมูลและแผนที่ต่างๆ รวมทั้งข้อมูลแผนที่สามมิติ ที่ต่างหน่วยงานมีอยู่แล้วเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้เกิดการใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการนำมาใช้แก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำ และเผยแพร่ข้อมูลแผนที่เป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการในสถาบันการศึกษาและประชาชนได้เข้าใจ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือจากภาคประชาชนต่อไป

๑.๕) ไม่ควรสนับสนุนการป้องกันน้ำท่วมโดยการสร้างหรือเสริมเขื่อนหรือผนังกั้นน้ำให้สูงขึ้นกว่าเดิม ตลอดแนวริมแม่น้ำสายหลักๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะบริเวณที่ตั้งชุมชนดั้งเดิม หรือเมืองเก่าริมน้ำ เพราะนอกจากจะเป็นการลดพื้นที่หน้าตัดของน้ำลงทำให้เกิดสถานะการสะสมพลังและยกระดับของปริมาณน้ำขึ้นต่อเนื่องในลำน้ำตอนบนขึ้นไป อาจทำให้เขื่อนหรือผนังกั้นน้ำทาน้ำหนักของน้ำหลากไม่ไหวพังทลายลงมา ก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น ดังที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมาแล้ว ความสูงของเขื่อนหรือผนังกั้นน้ำเหล่านั้น ยิ่งก่อให้เกิดทัศนะอุตจาด และเป็นตัวการทำลายวิถีชีวิตวัฒนธรรม “ชาวน้ำ” และคุณค่าของย่านชุมชนดั้งเดิมหรือเมืองเก่าริมน้ำลงไปด้วย

๒) ในการบริหารจัดการน้ำกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองอย่างเป็นระบบ และเกี่ยวข้องกับแผนและผังในพื้นที่หลายระดับ รวมถึงพื้นที่เสี่ยงภัย จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมืองและการตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นเอกภาพที่สามารถบูรณาการและประสานงานกันในทุกกระดับ และในระดับรัฐสภา จำเป็นต้องมีคณะกรรมการในระดัวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ การแก้ปัญหา การติดตามตรวจสอบในด้านการผังเมืองกับการตั้งถิ่นฐาน และการบริหารจัดการน้ำ

ท้ายที่สุด ข้อเสนอสรุปเป็นนโยบายการผังเมืองที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทยในอนาคต

๑. พัฒนาผังประเทศ ผังภาค ผังเมืองรวม ให้มีผังลุ่มน้ำแสดงแผนที่น้ำท่วม และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ระบบผังเมืองกรุงเทพมหานคร และเมืองบริวาร เมืองหลักทั่วประเทศและเมืองที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ควรพัฒนาให้เป็นเมืองกระชับ (Compact city) เพื่อจำกัด

การขยายตัวในแนวราบ และมีพื้นที่สีเขียวเป็นพื้นที่กันชน (Buffer zone) ที่สามารถให้น้ำซึมลงดินได้ (Permeable ground, Softscape) และมีสัดส่วนที่สมดุลกับพื้นที่ที่ขยายตัว

๒. วางระบบการตั้งถิ่นฐานและผังเมือง โดยคำนึงถึงภูมิปัญญาเดิมในการตั้งถิ่นฐาน ผนวกกับเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการบริหารจัดการน้ำ คำนึงถึงการขยายตัวของเมือง และย่านอุตสาหกรรมและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่น้ำท่วมไม่ถึงและมีการกระจายตัว ประชากรอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับระบบสาธารณูปการ

๓. สนับสนุนให้มีการวางแผนบริหารน้ำอย่างเต็มระบบ มีการศึกษาระบบकुคลอง ในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบจัดการน้ำที่มีอยู่เดิมในอดีต เพื่อรองรับน้ำหลาก น้ำท่วม และใช้เป็นเส้นทางคมนาคมในลักษณะ “เมืองน้ำ”

๔. ต้องมีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นเอกภาพและประสานงาน กันในทุกระดับ ในการบริหารจัดการน้ำ กับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

#### ๔.๓ สรุปผลการศึกษาด้านนโยบาย กฎหมายและโครงสร้างหน่วยงาน การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

##### ๑) ด้านนโยบาย

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้รับรู้ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการตั้งถิ่นฐาน มนุษย์และการผังเมืองของโลกมานานแล้วโดยตลอด ทั้งจากการรณรงค์ของสหประชาชาติ เมื่อครั้งปี พ.ศ. ๒๕๑๙ และขบวนการเมืองน่าอยู่ขององค์การอนามัยโลกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ และได้ดำเนินการอย่างผิวเผิน ยังไม่พบว่าได้มีการนำประเด็นปัญหามาพิจารณาประกาศ เป็นนโยบายระดับชาติ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการพัฒนาเมือง ที่ผ่านเข้าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่ร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม สำนักผังเมือง หรือกรมการผังเมือง รวมทั้งกรมโยธาธิการและผังเมือง ในปัจจุบันซึ่งมีบทบาทน้อย

นอกจากนี้ ยังพบว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาเมืองแห่งชาติขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งชาติอีกด้วยตามกระแส ในขณะนั้น และยังไม่พบเช่นกันว่า คณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งชาติ ได้ดำเนินการในสิ่งใดไว้บ้าง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมือง ซึ่งตั้งในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ให้เป็นหน่วยงานภายในจึงไม่ยั่งยืน ปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานนี้แล้ว

แต่ได้พบว่าในแผนภูมิการจัดองค์กรของกรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติรวมอยู่ด้วย ซึ่งดูแปลกที่สำนักงานนโยบายระดับชาติ อยู่อยู่ใต้สังกัดของกรมปฏิบัติ จึงทำให้มีความยากลำบากในการเป็นผู้กำกับนโยบายระดับชาติและทำหน้าที่ประสานงานระดับสูงสุดได้

โดยสรุปแล้ว ยังไม่พบว่าประเทศไทยมีนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองแห่งชาติ หรือมีนโยบายแนวเดียวกันที่เรียกเป็นชื่ออื่นประกาศใช้อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ควบคุมและสอดประสานกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเหตุให้การพัฒนาเชิงกายภาพเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้การออกกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่และการก่อสร้าง กระจัดกระจายไม่มีเอกภาพ การขาดนโยบายระดับสูงเป็นสาเหตุสำคัญที่ต่อเนื่องลงไปถึงการออกกฎหมาย

การวางนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองแห่งชาตินี้ มีความจำเป็นยิ่งในการตั้งคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองแห่งชาติขึ้น และที่สำคัญยิ่งกรรมการชุดนี้ ควรประกอบด้วยทรงคุณวุฒิจริงที่เป็นที่ยอมรับและเป็นผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ต้องใช้ที่ดิน รวมทั้งจะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณด้านการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งสามารถเป็นกรรมการในชั้นการปฏิบัติตามนโยบายได้อยู่แล้ว และเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการควรเป็นหน่วยงานนโยบาย เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นต้น โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองเป็นเลขานุการ

การประสานนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บูรณาการกับแผนเชิงพื้นที่ด้วยวิธีประสานในระดับกรรมการแล้ว ประเทศไทยควรถือประเทศเกาหลีได้เป็นแบบอย่างซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาเมืองน่าอยู่ได้รวดเร็ว นั่นคือ การทำแผนพัฒนาประเทศเชิงพื้นที่ทุกระยะ ๕ ปีให้ตรงกันกับแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยการปรึกษาหารือการทำแผนร่วมกันอย่างใกล้ชิด

## ๒) ด้านกฎหมาย

ผลการศึกษาชี้ชัดว่า ความล้มเหลวของการผังเมืองของประเทศไทยที่เริ่มมานานเกือบ ๘๐ ปีแล้วนั้น อยู่ที่การขาดกฎหมายสนับสนุน ผังเมืองที่ดีๆ หลายฉบับ รวมทั้งแผนพัฒนาเชิงกายภาพอื่นๆ รวมทั้งระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้ โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาด้านการงบประมาณ

แต่ติดขัดด้านกฎหมายในขั้นสุดท้ายทั้งสิ้น นอกจากนี้ การขาดกฎหมายที่เหมาะสม และทันสมัยที่สามารถเอื้อให้การวางแผนล่วงหน้าดำเนินไปได้อย่างเป็นสาเหตุการคอร์รัปชันในทุกโครงการและในทุกขั้นตอนของการอนุมัติหรือการให้อนุญาต ในช่วงเวลาของการผังเมืองยุคใหม่เกือบ ๘๐ ปี ที่ประเทศไทยมีกฎหมายผังเมืองที่พิการเพียงสองฉบับ โดยฉบับหลัง (พ.ศ. ๒๕๑๘) บังคับให้วางผังเมืองได้เฉพาะเขตเมืองนั้น เป็นการยืนยันจุดบกพร่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี การไม่มีนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองในระดับชาตินั้น แท้จริงคือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีแนวทางในการออกกฎหมาย เกิดปัญหากฎหมายไม่สอดคล้องกัน ทำให้ความต่อเนื่องลดลงไปหลายระดับ

โดยที่กฎหมายเป็นเครื่องมือของการผังเมืองที่มีความสำคัญยิ่งยวดสำหรับการวางแผนเชิงพื้นที่ในทุกขั้นตอนและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตลอดอายุขัยของประเทศ แต่เนื่องด้วยการขาดผู้ดูแลที่คอยช่วยเหลือเกื้อกูลให้เกิดความสะดวกราบรื่นมาอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีวิวัฒนาการที่จะแก้ปัญหาได้อย่างไร เสมือนไร้แสงสว่างที่ปลายอุโมงค์ การจัดตั้งคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองขึ้นในรัฐสภาจึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วนและยิ่งยวดเพราะการกระทำทุกสิ่งทุกอย่างต้องทำตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น ไม่ว่าจะเอกชนหรือภาครัฐ ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

### ๓) ด้านโครงสร้างหน่วยงาน

สืบเนื่องจากปัญหา นโยบาย และกฎหมาย มีผลให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับและดำเนินนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศไม่เกิดขึ้นในลักษณะที่ควรเป็นหน่วยงานที่มีอยู่จึงดูเหมือนไร้ประสิทธิภาพหรือบกพร่อง ในความเป็นจริงแล้วอยู่ที่การจัดรูปองค์กรและวางตำแหน่งตามลักษณะของงาน การวางตำแหน่งของหน่วยงานด้านการวางแผนระดับชาติเชิงพื้นที่ที่ทำงานเกี่ยวกับอนาคตไว้ได้สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวกับงานฉับพลันจึงเกิดการติดขัดล้มเหลว ปรากฏการณ์ฝ่ายปฏิบัติเรียกนักผังเมืองไปแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจึงเกิดขึ้นตลอดมา

ในด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์หรือเรียกโดยทั่วไปว่า “การผังเมือง” ประเทศไทยนับว่ายังอยู่ในระดับด้อยพัฒนา เพราะไม่มีระบบการวางแผนกายภาพที่จะสามารถนำพาประเทศไปสู่การเป็นเมืองน่าอยู่และมีสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ในอนาคตที่ดีและยั่งยืนได้ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศต่างประสบความสำเร็จในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดกลไกกำกับการพัฒนาพื้นที่ต่างเขตการปกครองทั่วประเทศให้เป็นไปในทางเดียวกันได้ ซึ่งต้องการหน่วยงานที่รับนโยบายมากำกับทำให้ไม่สามารถ

ปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่ทางวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ ทั่วประเทศไว้ได้

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระจัดการเชิงพื้นที่ได้ด้วยตนเองซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่ก็ยังต้องการการปฏิรูประบบโครงสร้างของหน่วยงานนโยบายระดับสูงใหม่โดยสิ้นเชิง การจัดระบบหน่วยงานนโยบายและแผนตามระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจต้องการหน่วยงานนโยบายและแผนส่วนกลาง (Central Planning Authority) กำกับนโยบายระดับชาติให้ประเทศไทยในอนาคตกลายเป็นเมืองน่าอยู่ ปลอดภัย และประหยัด โดยมีหน้าที่ออกมาตรฐานและเกณฑ์เกี่ยวกับการวางผังและแนวทางจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ตลอดจนการจัดทำผังภาคหรือผังพัฒนาลุ่มน้ำ ซึ่งครอบคลุมเขตปกครองหลายเขตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Planning Authority) ใช้กำกับและออกกฎการวางผังเชิงพื้นที่ในเขตของตนให้สอดคล้องกลมกลืนกันและปลอดภัยธรรมชาติทั้งปวง นอกจากนี้ หน่วยงานนโยบายและแผนกลางแห่งเดียวยังต้องทำหน้าที่สำคัญในช่วงรอยต่อ ได้แก่ การฝึกอบรมความรู้และทักษะ รวมทั้งการให้บริการด้านการผังเมืองและผังชนบทแก่หน่วยงานวางแผนท้องถิ่น ทั่วประเทศทั้งเล็กถึงใหญ่ที่มีมากกว่า ๗,๘๐๐ แห่ง

ดังนั้น หากไม่ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างของหน่วยงานสำคัญนี้โดยเร็วแล้ว ความขัดแย้งของประเทศเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของประเทศย่อมเพิ่มขึ้นจนทำให้แหล่งทรัพยากรทุกประเภทของประเทศเสียหายจนยากต่อการกู้กลับคืนได้โดยง่าย นอกจากนี้ ความเสียหายนี้ยังมีผลกระทบทางลบต่อสังคมเพิ่มขึ้นดังที่เป็นอยู่ การปรับโอนหน่วยงานนโยบายที่มีอยู่เดิมเป็นสิ่งจำเป็นและไม่ต้องสิ้นงบประมาณใดๆ ในการปรับ เป็นเพียงการโอนสังกัดไปสังกัดที่เดียวกับหน่วยงานประเภทเดียวกัน คือ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและมีคณะกรรมการนโยบายเชิงพื้นที่กำกับดูแล

## บทที่ ๕

### ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ได้ใช้เวลาศึกษาปัญหาผลกระทบที่เนื่องมาจากการผังเมืองที่รวมไปถึงการตั้งถิ่นฐานนอกเขตเมืองอย่างครอบคลุมเท่าที่เวลาอำนวย รวมทั้งการรับทราบจากการชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐจำนวนมาก เมื่อได้ศึกษาและพิจารณาร่วมกันแล้ว มีข้อเสนอแนะแนวทางต่อรัฐสภาและรัฐบาลเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยรีบด่วนดังต่อไปนี้

#### ๕.๑ แนวทางแก้ไขปัญหาให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ผลกระทบโลกาภิวัตน์และระเบียบใหม่ของโลกหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ทุกประเทศจำเป็นต้องเข้าสู่โลกแห่งการแข่งขัน ประเทศไทยได้เสียตลาดข้าวจากการทำลายพื้นที่เกษตรและการปล่อยปลະละเลยการส่งเสริมวิถีชีวิตเกษตรกรสู่วิถีใหม่ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเทศไทยเสียตลาดการท่องเที่ยวไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จากการสูญเสียทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวทั้งแหล่งธรรมชาติและแหล่งวัฒนธรรมที่เต็มไปด้วยทัศนียภาพ (Visual pollution) ประเทศไทยประสบภัยธรรมชาติสูญเสียงบประมาณมากถึง ๑.๔ ล้านบาท ที่ส่วนใหญ่เกิดจากการตั้งถิ่นฐานผิดที่ นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งของสังคมในปัจจุบันล้วนมีรากฐานมาจากความขัดแย้งเชิงพื้นที่ หรือความขัดแย้งการใช้ที่ดินทั้งระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างเอกชนด้วยกันเองในรูปใดรูปหนึ่ง ความสูญเสียและความทุกข์ทรมานจากจากการไม่วางแผนล่วงหน้าดังกล่าวจึงมีแนวโน้มสูงและรวดเร็วขึ้นและยังเพิ่มความรุนแรงจากปรากฏการณ์ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง (ดูเอกสารผนวก ฅ)

เหตุการณ์เหล่านี้เป็นสัญญาณเตือนภัยฉุกเฉิน (สำหรับมาตรการทางการผังเมือง) ที่รุนแรงอีกด้วย สิ่งประเทศไทยจะต้องรีบจัดการโดยด่วนเสียแต่บัดนี้ ได้แก่

##### ๕.๑.๑ แนวทางการแก้ไขกลไกพื้นฐานของการผังเมืองอย่างเร่งด่วน

- ๑) พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ในสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะที่ ๓๖ ตามข้อบังคับของรัฐสภา ที่เปิดให้ตั้งเพิ่มได้อีก ๒ คณะอยู่แล้ว เพื่อรับภาระดูแลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหากเป็นไปได้ ควรจัดตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้นในวุฒิสภาด้วย

- ๒) ในระยะเริ่มแรกอาจ ให้ตั้งคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง แห่งชาติ โดยให้มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง พร้อมการโอน และปรับกรมการผังเมืองเดิมที่รวมไว้ในกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นสำนักงานคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองแห่งชาติ โดยในระยะต่อไปให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ... ให้สอดคล้องกัน
- ๓) ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดกรอบอัตราสถาปนิกผังเมือง และภูมิสถาปนิก ในระดับท้องถิ่น

#### ๕.๑.๒ ลำดับการดำเนินการเร่งด่วน เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว

- ๑) ให้คณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองแห่งชาติและ สำนักงานคณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้
- ๑.๑) ยกร่างนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองแห่งชาติระยะยาว โดยยึดหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้
- (๑) ต้องสงวนรักษาการใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม<sup>๒๒</sup> ของประเทศไว้เพื่อมิให้ใช้ที่ดินผิดประเภทอีกต่อไป
  - (๒) ต้องสงวนและหวงห้ามการพัฒนาในพื้นที่น้ำท่วมถึง และพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติอื่นๆ<sup>๒๓</sup>
  - (๓) ต้องสงวนและจำกัดการพัฒนาในพื้นที่ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติไว้อย่างถาวร<sup>๒๔</sup>
  - (๔) ต้องกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทางสังคม อันเป็นรากฐานมาจากความขัดแย้งเชิงพื้นที่ หรือความขัดแย้งทางการใช้ที่ดินระหว่างรัฐและประชาชน

<sup>๒๒</sup> คาดว่าพลโลกจะมีจำนวน ๙,๐๐๐ ล้านคนใน พ.ศ. ๒๖๐๐ ปีข้างหน้า-แต่ประเทศไทยกำลังทำลาย พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกที่มีเพียง ๒๗.๒๕% จึงควรรักษาไว้ให้เป็นครัวของโลกในภายหน้า

<sup>๒๓</sup> ความเสียหายเฉพาะจากอุทกภัยปี ๒๕๕๔ มีมูลค่า ๑.๔ ล้านล้านบาทไม่รวมความเสียหายจากภัย ธรรมชาติอื่น

<sup>๒๔</sup> นักท่องเที่ยวขาเข้า: ปี พ.ศ. ๒๕๔๑-ไทย ๗.๗๖ : มาเลเซีย ๕.๕ / ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ -ไทย ๑๕.๕ : มาเลเซีย ๒๔.๘ (ล้านคน)

- (๕) ต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและชุมชนที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสู่ความยั่งยืนน่าอยู่ เน้นการประหยัดพลังงาน โดยให้หนาแน่นแต่โปร่งเพื่อร่นระยะบริการสาธารณะและการเดินทาง
  - (๖) ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ยึดหลักให้ประชาชนเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาเมืองและชนบท
  - (๗) ต้องให้การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน
  - (๘) ต้องส่งเสริมให้มีมาตรการเชิงบวกเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาพึงประสงค์
- ๑.๒) ดำเนินการปฏิรูปกระบวนการวางผังเมืองและการวางแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่ให้สอดคล้องกับระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและตอบรับกับระเบียบใหม่ของโลก (โลกาภิวัตน์) พร้อมทั้งปรับรูปแบบของหน่วยงานวางแผนเชิงพื้นที่ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- ๑.๓) เร่งรัดจัดทำแผนที่รายละเอียดแสดงเขตพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติและเขตน้ำท่วมทั่วประเทศโดยเน้นเขตชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรมเผยแพร่ก่อนโดยเร็วเพื่อใช้เป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคอสังหาริมทรัพย์ได้ทราบและตัดสินใจก่อนมีกฎหมาย และสำหรับใช้ในการวางผังเมืองและสำหรับใช้ในการวางผังเมืองและผังชนบท
- ๑.๔) ให้สำนักงานคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองแห่งชาติเร่งดำเนินการดังต่อไปนี้อย่างเร่งด่วน
- (๑) ดำเนินการจัดทำผังภาครายลุ่มน้ำเน้นพื้นที่เขตที่มีการตั้งถิ่นฐานก่อน และจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ๕ ปีระดับประเทศและระดับภาคให้สอดคล้องกลมกลืนและตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ - พ.ศ. ๒๕๖๐
  - (๒) กำหนดมาตรฐานและเกณฑ์ด้านการผังเมืองเพื่อให้ท้องถิ่นทั่วประเทศใช้เป็นแนวทางในการวางผังพื้นที่และออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ละเอียดชัดเจนและทั่วถึงมากขึ้น

- (๓) จัดทำหลักสูตรและทำการฝึกอบรมให้ความรู้และฝึกทักษะด้านการผังเมืองท้องถิ่นแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทั่วประเทศทั้ง ๗,๘๐๐ แห่งที่กำลังมีปัญหา และให้มีการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับผังเมืองทั้งระบบตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ

## ๕.๒ แนวทางในขั้นการปฏิบัติให้เป็นจริง (Planning Implementation)

การปฏิบัติให้แผนระยะยาวเป็นจริงมีความสำคัญยิ่ง ความล้มเหลวที่ผ่านมาเกิดจากกลไกระดับนโยบาย กฎหมายและโครงสร้างหน่วยงานในระดับนโยบายและแผนบกพร่องดังได้กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อขั้นตอนในระดับนโยบายและแผนรวมทั้งกฎหมายที่ทำให้การสนับสนุนสมบูรณ์ขึ้นแล้ว การพัฒนายังมีโอกาสมิราบรีนหากขาดกลไกในด้านการปฏิบัติให้เป็นจริงมารองรับอย่างแข็งแกร่ง การให้หน่วยราชการทำการพัฒนาย่อมเกิดความไม่คล่องตัว ยกเว้นที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในลักษณะการเป็นหุ้นส่วน โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่ภาคเอกชนฝ่ายเดียวไม่สามารถทำให้ลุ่ลวงได้ เช่นพื้นที่พัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของเมืองสำหรับรองรับประชากรเมืองในระยะยาว รัฐบาลจึงต้องจัดตั้งองค์กรพัฒนาในรูปแบบบริษัท

ปัจจุบันรัฐบาลมีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว ได้แก่

- การนิคมอุตสาหกรรม
- การเคหะแห่งชาติ และ
- องค์กรพัฒนาเกี่ยวกับพื้นที่อื่นๆ

หน่วยงานปฏิบัติดังกล่าว รวมหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว ควรให้มีอิสระในการทำงาน โดยต้องอยู่ในกรอบของแผนพัฒนาหลัก แต่เนื่องจากยังไม่เคยมีอย่างชัดเจนแน่นอนที่สามารถปฏิบัติได้ การปฏิบัติให้เป็นจริงจึงไม่บรรลุผล จึงเป็นเสมือนการซ้ำเติมจากปัญหาภัยพิบัติทั้งทางธรรมชาติ เช่นน้ำท่วมนิคมอุตสาหกรรม หรือบ้านเอื้ออาทรที่สร้างห่างไกลมากจากแหล่งงานเป็นต้น ทั้งๆ ที่รัฐมีพื้นที่กลางเมืองเป็นจำนวนมาก

### องค์การหรือบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Authority)<sup>๒๕</sup>

การจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในระยะแรกเป็นเครื่องมือจำเป็นที่ปฏิบัติเป็นสากล สำหรับประเทศไทยควรจัดตั้งแยกกระจายตามพื้นที่ไม่ให้มีขนาดใหญ่จนจัดการยาก บริษัทเหล่านี้ควรให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่นั้นโดยตรง บริษัทเหล่านี้ต้องปฏิบัติตามนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองโดยเคร่งครัด โดยให้มีอิสระทางธุรกิจไม่ขัดกับนโยบายพัฒนาเชิงพื้นที่แห่งชาติ สิ่งเหล่านี้นอกจากการทำให้รัฐไม่ต้องลงทุนอีกด้วยเองแล้ว ยังได้ผลกำไรในมูลค่าของที่ดินที่สูงขึ้นและภาษีรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในขั้นการพัฒนาและขั้นที่เมืองเจริญแล้วสำหรับนำมาใช้ในโครงการอื่นและใช้สนับสนุนโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ด้อยโอกาสอีกด้วย

เมื่อมีนโยบาย แผน แนวทางการพัฒนาและกฎหมายรองรับแล้ว การส่งเสริมการพัฒนาเพิ่มยังมีความจำเป็นโดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่ใหม่ที่พึงประสงค์เพื่อรองรับการเพิ่มประชากรเมือง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการกระตุ้นให้การพัฒนาดังกล่าวเป็นจริงได้ สิ่งที่เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจรวมถึง ๑) ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาแหล่งน้ำ การจ่ายน้ำ ระบบไฟฟ้า และการเข้าถึงโครงการสำคัญขนาดใหญ่ของภาครัฐ เช่น โครงการทางหลวงสายสำคัญ หรือเส้นทางรถไฟความเร็วสูงที่กำลังจะเกิดขึ้น หากไม่ไตร่ตรองมองภาพรวมในอนาคต เส้นทางย่อมต้องวางแนวลงไปในพื้นที่ท่วมภาคกลางตามเดิม ซึ่งเร่งให้การขยายตัวของเมืองในที่ลุ่มน้ำท่วมถึงเกิดขึ้นรวดเร็ว โดยควบคุมได้ยาก โครงการเหล่านี้เอกชนไม่มีขีดความสามารถดำเนินการได้เอง และยังต้องใช้ทุนสูง และ ๒) ระบบการสนับสนุนด้านภาษีอากรและการเงินมีส่วนช่วยให้การพัฒนาเกิดได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะในระยะแรกพัฒนา กลไกด้านภาษีอากรช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยได้ นอกจากนี้รัฐควรจัดให้มีระบบผ่อนบ้านหรือที่พักอาศัยในเมืองในระยะยาวมาก เพื่อให้อยู่ใกล้แหล่งงาน ซึ่งทุกเมืองในโลกจะต้องมีผู้ให้บริการให้กลไกของเมืองเดินไปได้ ตั้งแต่พนักงานกวาดถนน เก็บขยะ ยาม นักการภารโรง หรือพนักงานขับรถโดยสาร พนักงานที่ทำงานในสถานที่ต่างๆ ในเมืองซึ่งส่วนใหญ่มีความจำเป็น

<sup>๒๕</sup> องค์การพัฒนาเมือง หรือ บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Authority หรือ Urban Development Corporation) เป็นเครื่องมือปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเมืองที่นานาชาติใช้มาแล้วเป็นปกติมากกว่า ๕๐ ปี สิงคโปร์มี URA, มาเลเซีย มี Putrajaya Development Corporation, จีนมี Development Corporation สำหรับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่, รวมทั้ง อังกฤษ ญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา ที่มีในทุกเมืองใหญ่ ฯลฯ

สำหรับเมืองแต่ผู้มีรายได้น้อย เช่นเดียวกับบ้านเอื้ออาทรที่สร้างในที่ห่างไกลมากจากแหล่ง  
แรงงานในเมือง สร้างปัญหาค่าใช้จ่ายและเวลาการเดินทางปัญหาการเดินทางดังกล่าว

### ๕.๓ การควบคุมการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนระยะยาว (Planning Control)

การควบคุมการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนมีความจำเป็นยิ่ง

#### ๕.๓.๑ การทำผังเฉพาะประกาศล่วงหน้าเป็นเวลานาน

ในการควบคุมการพัฒนาอย่างเข้มงวดนั้นรัฐหรือท้องถิ่นจำเป็นต้องมี  
ผังเฉพาะที่วางล่วงหน้าไว้เป็นเวลานานก่อนการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ  
ล่วงหน้า โดยจะต้องจัดทำเป็นผังเค้าโครงที่แสดงแนวเขตถนนลำดับชั้นต่างๆ พร้อมทั้ง  
ขนาด กำหนดเขตห้ามปลูกสร้างอันมาจากเหตุผลภัยพิบัติหรือเป็นเขตโบราณสถาน  
หรือทรัพยากรท่องเที่ยว และจะต้องกำหนดความหนาแน่นและเนื้อที่เว้นว่างไว้ล่วงหน้า  
โดยชัดเจน เพื่อการจัดเพื่อสาธารณูปโภคในอนาคตและเพื่อให้ใช้เป็นแนวทางให้นักพัฒนา  
ทราบล่วงหน้า

การควบคุมการพัฒนาในลักษณะนี้ทำได้ง่ายสำหรับเขตพื้นที่ของเมือง  
ที่จะขยายอีก ๑-๒ เท่าตัวในอนาคตระยะยาว การห้ามซื้อขายที่ดินที่กำหนดเป็นโครงการ  
พัฒนาชั่วคราวเป็นเวลา ๕ ปี ในต่างประเทศนั้นก็เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเดิมที่อาจ  
ถูกนายทุนกว้านซื้อก่อนที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ให้แก่เจ้าของ  
ที่ดินดั้งเดิมนั่นเอง เมื่อผังเฉพาะแน่นอนปรากฏให้เห็นแล้วจึงปล่อยให้การซื้อขายเกิด  
ตามธรรมชาติ นอกจากนี้ยังทำให้แนวคิดการให้ประชาชนเป็นหุ้นส่วนพัฒนาเกิดผลอีกด้วย  
การควบคุมการพัฒนาลักษณะนี้ไม่เหมาะกับเมืองที่พัฒนาไปแล้ว เนื่องจากที่ดินมีราคาสูง  
และมีการปลูกสร้างและแนวถนนต่างๆ ที่ยากแก่การจัดการ โครงการฟื้นฟูเมืองเดิม  
จึงต้องใช้วิธีอื่น

#### ๕.๓.๒ การกำหนดให้มีการอนุมัติทางผังเมืองก่อนขอใบอนุญาตปลูกสร้าง (Planning permit)

การก่อสร้างทุกชนิดทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐจะต้องผ่านการขอ  
อนุญาตทางผังเมืองก่อนอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าหรือความเสียหาย  
จากการผิดกฎหมายผังเมืองหลังโครงการดำเนินไปแล้วดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ  
ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญของคอร์รัปชัน มาตรการการขออนุญาตทางผังเมืองจำเป็นต้องมี  
ผังเฉพาะและกฎเกณฑ์ประกาศล่วงหน้าไว้ก่อนเช่นกัน การทำเอกสารเพื่อวัตถุประสงค์นี้

มีค่าใช้จ่ายไม่สูงเนื่องจากไม่ต้องมีแบบเพื่อการก่อสร้าง เป็นผังบริเวณโครงการที่แสดงระยะถอยร่น เนื้อที่อาคารที่คลุมดิน ความหนาแน่นหรือพื้นที่ใช้สอย ประเภทการใช้สอย จำนวนชั้น ความสูง และการสอดคล้องกับกฎอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองที่ท้องถิ่นกำหนด ระยะเวลาอนุญาตส่วนใหญ่ไม่เกิน ๑ เดือน และการแจ้งให้แก้ไขไม่เกิน ๓ สัปดาห์ เป็นต้น

#### **๕.๓.๓ การควบคุมการอนุมัติและการให้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ และท้องถิ่น**

ความล้มเหลวด้านการวางแผนเชิงกายภาพซึ่งรวมถึงโครงการต่างๆ ของภาครัฐที่ต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณหรือการขออนุมัติในลักษณะอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานท้องถิ่นไม่ได้ให้ตามแผนที่ได้วางไว้หรือเป็นไปจากการไม่มีแผนกำกับมีการอนุมัติงบประมาณหรือโครงการโดยอาศัยความชอบเฉพาะรายหรือให้โดยอิทธิพลผู้บังคับบัญชาหรือนักการเมือง ปรากฏการณ์นี้สร้างความเสียหายแก่ประเทศระยะยาวมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังเอื้อให้การคอร์รัปชันหรือระบบอุปถัมภ์ดาษดื่นจนกลายเป็นสิ่งที่ทุกคนเห็นเป็นปกติที่มีส่วนทำให้สังคมเสื่อม

การวางแผนที่ดีและรอบคอบมีความจำเป็นสำหรับการควบคุมการพัฒนาในหัวข้อนี้ด้วยเช่นกัน เท่าที่ผ่านมากการขาดนโยบายและแผนประกอบโครงการที่สอดคล้องเป็นเอกภาพเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปรากฏการณ์ดังกล่าว

#### **๕.๓.๔ การปฏิรูประบบการตรวจตราและติดตามผลของผู้ตรวจราชการทุกระดับ**

แม้การติดตามผลและการตรวจตราให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามแผนจะง่ายมากกว่าการตรวจบัญชีเพราะมีสิ่งกายภาพเป็นประจักษ์อย่างชัดเจนแต่การตรวจการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนกลับล้มเหลวมีการปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบมีปรากฏอยู่ทั่วไปทั้งการสร้างอาคาร การรुक้า การใช้ที่ดินผิดประเภท รวมทั้งการติดตั้งป้ายโฆษณา ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแต่เกิดจากเพียงการปล่อยปละละเลยหรือการรับสินบนของผู้ตรวจการทั้งสิ้น การไม่ให้ความสำคัญของการตรวจตราอาจเป็นต้นเหตุสำคัญประการหนึ่งของความล้มเหลว จะเห็นได้จากการลงโทษข้าราชการระดับสูงด้วยการย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ การที่ตำแหน่งผู้ราชการหรือนายตรวจเป็นตำแหน่งระดับสูงมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ นั่นก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกรงกลัว ไม่กระทำความผิดหรือปล่อยปละละเลยนั่นเอง ซึ่งรวมผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดของหน่วยงานผู้ให้อนุญาตนั้นๆ

ความล้มเหลวของระบบผู้ตรวจราชการทุกระดับทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งเป็นองค์ประกอบการปล่อยปลະละเลยอันเป็นต้นเหตุความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศเชิงพื้นที่จะต้องได้รับการฟื้นฟูให้มีประสิทธิภาพดังที่เคยเป็นมาเมื่อถึงศตวรรษก่อน วิธีฟื้นฟูระบบผู้ตรวจราชการในด้านการบริหารบุคคลที่ได้ผลมีหลายอย่างทำได้หลายวิธี เช่น ด้านการกำหนดคุณสมบัติและเส้นทางก้าวหน้า

- ๑) ต้องเป็นเคยผู้เคยดำรงตำแหน่งในสายงานนั้นๆ ในระดับสูงมาก่อน
- ๒) ให้มีเงินประจำตำแหน่งสูงกว่าหรือเท่ากับผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานที่สังกัด
- ๓) กำหนดให้เป็นเงื่อนไขการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน
- ๔) เพิ่มบทลงโทษการปล่อยปลະละเลยหนักเป็น ๒ เท่า

ผลสรุปจากการศึกษาถึงสาเหตุพื้นฐานของประเด็นปัญหาความล้มเหลวของการผังเมืองของประเทศไทยอันเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดมหุทภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และก่อนหน้านั้น ที่ได้นำมาสู่ข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองนั้น ได้นำเสนอไว้ในบทสุดท้าย

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและผังเมือง หวังว่าผลการศึกษานี้จะเป็นข้อมูลและเหตุผลจำเป็นที่สำคัญในการนำไปการสู่จัดตั้งคณะกรรมการในระดับสามัญในวุฒิสภาและในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการถาวร รวมถึงการนำไปเสนอแนะต่อรัฐบาลในการปรับปรุงเชิงโครงสร้างของหน่วยงานกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองที่ขาดหายไปจากกระบวนการวางแผนเชิงพื้นที่และการผังเมืองของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาเมืองที่กำลังอยู่ในภาวะวิกฤติให้ดีขึ้นและน่าอยู่ยิ่งขึ้นสำหรับประเทศไทยต่อไปในอนาคตอันใกล้ ให้มีความเป็นไปได้และรวดเร็ว



## บรรณานุกรม

กรมโยธาธิการและผังเมือง. การปรับปรุงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน  
จังหวัดระยอง (ผังมาบตาพุด)

ก้าวอย่างครั้งสำคัญของชาวนาทวีกับการเจริญเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth):  
เข้าถึงได้จาก : <http://www.facebook.com/smartgrowththailand>.

กิตติ โล่ห์เพชรรัตน์. ย้อนตำนานน้ำท่วมกรุงเทพ. กรุงเทพมหานคร : นกฮูก พับลิชชิ่ง, ๒๕๕๔.

เดชา บุญค้ำ. บทความ: สาเหตุแท้และการป้องกันน้ำท่วมเมืองระยะยาว: บริบทการวาง  
แผนภูมิทัศน์ขนาดใหญ่และกลไกการผังเมือง.

บดีนทร์ กิनावงศ์และคณะ. ประวัติศาสตร์เมืองเชียงราย-เชียงใหม่. เชียงราย: สำนักงาน  
สามัญศึกษาจังหวัดเชียงราย, ๒๕๔๖.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง. ร่างรายงานฉบับ  
สมบูรณ์การกระจายอำนาจในการวางผังเมืองรวมและรูปแบบการพัฒนาเมือง  
เพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม. ๒๕๕๕.

เวอร์จิเนีย ทอมป์สัน. Thailand The New Siam. ๒๕๔๔. หน้า ๘๖๕.

ศิวพงศ์ ทองเจือ. บทบาทและการทำงานของนักผังเมืองและสถาปนิกผังเมืองในองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น. เข้าถึงได้จาก : <http://www.asiamuseum.co.th>

สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา. น้ำ: บ่อเกิดแห่งวัฒนธรรมไทย, ๒๕๒๙

หนังสือเทคโนโลยีการก่อสร้างทางภูมิสถาปัตยกรรม. กรณีศึกษาเพื่อการแก้ปัญหาการ  
ป้องกันน้ำท่วมขัง, ๒๕๕๕

MLIT, An overview of Spatial Policy in Asian and European Countries.

เข้าถึงได้จาก : [http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/  
general/korea/index\\_e.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/korea/index_e.html). (วันที่ค้นข้อมูล ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕).

**ภาคผนวก**



ประกาศวุฒิสภา

เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ซึ่งศาสตราจารย์เกียรติคุณตรังใจ บุรณสมภพ เป็นผู้เสนอ แล้วลงมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ประกอบด้วย

๑. นายขุนพล พรหมแพทย์
๒. นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์
๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจตกำจร พรหมโยธี
๔. นายชลิต แก้วจินดา
๕. รองศาสตราจารย์ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล
๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดุษฎี ทายตะคุ
๗. ศาสตราจารย์กิตติคุณเตชะ บุญคำ
๘. ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรังใจ บุรณสมภพ
๙. รองศาสตราจารย์ทัศนာ บุญทอง
๑๐. นายทิวา ศุภจรรยา
๑๑. นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง
๑๒. นายธีระ สุวรรณกุล
๑๓. รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์
๑๔. นายบุญจง สนธิทิม
๑๕. นายประเทพ สุจริตกุล
๑๖. นายประวิทย์ จันทราประภาวัฒน์
๑๗. นายประสาร มฤคพิทักษ์
๑๘. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์
๑๙. นางปองขวัญ ลาชูส
๒๐. พลโท พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน

๒๑. นายพิสุทธิ์ ...

- ๒ -

๒๑. นายพิสุทธิ์ วิจารณ์
๒๒. นายภราเดช พยัฆวิเชียร
๒๓. นางภารณ์ สวัสดิ์รักษ์
๒๔. นายยุทธนา ยุพฤทธิ
๒๕. นายรัชทิน ศยามานนท์
๒๖. นายวิชัย ไพรสงบ
๒๗. นายวีระพันธุ์ ชินวัตร
๒๘. หม่อมราชวงศ์วุฒิเลิศ เทวกุล
๒๙. นายสิงห์ชัย หุ่งทอง
๓๐. นางสาวสมล สุตะวิริยะวัฒน์
๓๑. นายสุเมธ ศรีพงษ์
๓๒. นายสุรจิต ชिरเวทย์
๓๓. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
๓๔. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล
๓๕. รองศาสตราจารย์อริยา อรุณินท์

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔

พลเอก



(ธีรเดช มีเพียร)

ประธานวุฒิสภา

ด่วนที่สุด

ที่ สว ๐๐๐๗/๗๒๕๗



๙๓

กรุงเทพมหานครไป
สำนักกรรมการ
วันที่ 19/10/56
วันที่ ๑๕ พ.ค. ๕๖
ที่ 13.๑๐๓
๑. ก. ๑๖๕. ๑

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง ตั้งกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง แทนตำแหน่งที่ว่าง

เรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

อ้างถึง หนังสือของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
ที่ สว (กมธ ๑) ๐๐๐๗/๗๒๕๗ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง ซึ่งขอให้ที่ประชุมวุฒิสภาดังตั้งกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง แทนตำแหน่งที่ว่าง นั้น ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้มีมติตั้ง นายสุพจน์ เลียดประถม และนางสุอำภา คชไกร เป็นกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง แทน นายสุรัชย์ เลียงบุญเลิศชัย และนายประวิทย์ จันทราประภาวัฒน์ แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางวรารัตน์ อติแพทย์)

รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการวุฒิสภา

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๔๗ - ๘

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๔๘

สายด่วนวุฒิสภา ๑๑๐๒



## คำสั่ง

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๑/๒๕๕๔

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔  
ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง และมีมติตั้งกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุม  
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘ นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๕ คณะกรรมการวิสามัญ  
ศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษา  
การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังนี้

๑. นายนิคม ไวยรัชพานิช
๒. รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ อนุกุลยุทธธน
๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศารทูล สันติวาสะ
๔. นางสาวลักขณ์ เตพละกุล

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีงใจ บุรณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา



คำสั่ง  
คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๒/๒๕๕๔  
เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง และมีมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘ นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๕ คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังนี้

๑. รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชอุทธิพิทักษ์
๒. นางผาณิต พูนศิริวงศ์

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บูรณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา

อนึ่ง การสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ตามที่ คณะกรรมการวิสามัญฯ มอบหมายหรืออนุมัติแล้ว ให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ รายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเป็นคราวๆ ไปเพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้รับทราบหรือพิจารณา ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คณะนี้ประกอบด้วย

อนุกรรมการวิสามัญฯ

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| (๑) รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์ | เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ                          |
| (๒) นายสุเมธ ศรีพงษ์               | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง            |
| (๓) นายชลิต แก้วจินดา              | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง              |
| (๔) ศาสตราจารย์ชัยยุทธ ชินณะราตี   | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                                   |
| (๕) นายขุนพล พรหมแพทย์             | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                                   |
| (๖) รองศาสตราจารย์อรพิน เอี่ยมศิริ | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                                   |
| (๗) นายพิภพ อิศรางกูร ณ อยุธยา     | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                                   |
| (๘) นายเกษม จันทจรูญพงษ์           | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                                   |
| (๙) นายวิชิต พัฒนโกศัย             | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                                   |
| (๑๐) นายยุทธ ลิมป์ศิริระ           | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ และเลขานุการคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ

- |   |                                    |
|---|------------------------------------|
| (๑) นายวิชัย ไพรสงบ                     | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |
| (๒) นายประสาร มฤคพิทักษ์                | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |
| (๓) นายพงษ์ศักดิ์ เหมาะะประสิทธิ์       | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |
| (๔) รองศาสตราจารย์ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |
| (๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศารทูล สันติวาสะ  | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |
| (๖) นายภัทรระ ลิมป์ศิริระ               | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |
| (๗) นายครรชิต ศิริภักดิ์                | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา



คำสั่งคณะกรรมการการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง คุรุสภา  
ที่ ๓/๒๕๕๔  
เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ  
และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมคุรุสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ คณะกรรมการการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง คุรุสภา ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

๑. ศึกษาการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่สำคัญทางธรรมชาติ พื้นที่สาธารณะ และพื้นที่เสี่ยงภัย โดยให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่คนมีภาระดูแลป่าอย่างยั่งยืน

๒. ศึกษาการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่ชายฝั่งทะเล พื้นที่ป่าชายเลน เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งได้อย่างยั่งยืน

๓. ศึกษาการผังเมืองควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรม พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งทางราชการ

๔. ศึกษามาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เสี่ยงภัยต่างๆ โดยการระบุถึงกิจกรรมที่จะอนุญาต ไม่อนุญาต หรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมในแต่ละบริเวณ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและพิบัติภัยธรรมชาติในระดับประเทศและระดับพื้นที่ รวมทั้ง การรับมือการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวป้องกันภัยพิบัติโดยเฉพาะอุทกภัย ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว และสึนามิ

๕. ศึกษาการควบคุมทางผังเมืองในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการควบคุมความหนาแน่นของประชากร โดยอาศัยแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Map) ซึ่งจัดทำขึ้นจากแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Future Land Use Plan) จำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่อาศัย ภายใต้การพัฒนาของประชาชน ได้แก่ ย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรม ย่านเกษตรกรรม และย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท

๖. ศึกษาการส่งเสริมและพัฒนาการตั้งถิ่นฐานและการวางผังเมือง รวมถึงการวางแผนพัฒนาผังประเทศ ผังภาค ผังเมือง ผังเฉพาะ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๗. รายงานผลสรุปของการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมการการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง คุรุสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๔/๒๕๕๔

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔  
ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง และมีมติตั้งกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุม  
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘ นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๕ คณะกรรมการวิสามัญ  
ศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษา  
การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของคณะกรรมการวิสามัญฯ คือ  
นายณพงศ์ นพเกตุ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุรณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา



**คำสั่ง**  
**คณะกรรมการการอุดมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา**  
**ที่ ๕/๒๕๕๔**  
**เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญนโยบายการบริหารน้ำกับผังเมือง**

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการการอุดมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง และมีมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘ นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ คณะกรรมการการอุดมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญนโยบายการบริหารน้ำกับผังเมือง และที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ดังนี้

**๑. คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ประกอบด้วย**

- |  |   |
|--|---|
| ๑.๑ นายรัชทิน ศยามานนท์                  | เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ               |
| ๑.๒ รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์     | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง |
| ๑.๓ นายวิชัย ไพรสงบ                      | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง   |
| ๑.๔ รองศาสตราจารย์ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล  | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                        |
| ๑.๕ นายทิวา ศุภจรรยา                     | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                        |
| ๑.๖ นางปองขวัญ ลาซูล                     | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                        |
| ๑.๗ นางภรณ์ สวัสดิ์รักษ์                 | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                        |
| ๑.๘ นางอภิญา ลัมไพบุลย์                  | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                        |
| ๑.๙ รองศาสตราจารย์เอกรินทร์ อนุกุลยุทธธน | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                        |
| ๑.๑๐ นายวีระพันธุ์ ชินวัตร               | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                        |
- และเลขานุการคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ



## คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา

ที่ ๖/๒๕๕๔

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบาย กฎหมาย  
และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔  
ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เพื่อพิจารณา  
ศึกษาเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ คณะกรรมการวิสามัญ  
ศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบาย  
กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

อนุกรรมการวิสามัญ

- |  |                                      |
|--|--------------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์กิตติคุณเดชา บุญค้ำ      | เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญ       |
| ๒. นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง          | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญ    |
| ๓. นายสุรจิต ชिरเวช                    | เป็นอนุกรรมการวิสามัญ                |
| ๔. รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์ | เป็นอนุกรรมการวิสามัญ                |
| ๕. นางสุอำภา คชไกร                     | เป็นอนุกรรมการวิสามัญ                |
| ๖. นายธานินทร์ ศรีเบญจรัตน์            | เป็นอนุกรรมการวิสามัญ                |
| ๗. นางสาววิมล อังสนันทวิวัฒน์          | เป็นอนุกรรมการวิสามัญ                |
| ๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดุขฎิ ทายตะคุ     | เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการวิสามัญ    |
| ๙. รองศาสตราจารย์อริยา อรุณินท์        | เป็นรองเลขานุการคณะอนุกรรมการวิสามัญ |

ที่ปรึกษา

๑. นายบุญจง สนธิทิม
๒. นายสุรชัย เลียงบุญเลิศชัย

ให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑) พิจารณาศึกษาให้ความเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย  
และโครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่  
ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

๒) พิจารณาศึกษา ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนตรวจสอบผลการบังคับใช้กฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

- ๒ -

๓) ให้ความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย และโครงสร้าง  
หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ

๔) พิจารณาศึกษาเรื่องหรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย  
และโครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ  
หรือประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ มอบหมาย

๕) จัดทำรายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา



## คำสั่ง

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๗/๒๕๕๔

เรื่อง แกไขชื่อและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการวิสามัญนโยบายการบริหารน้ำกับผังเมือง  
และแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง (เพิ่มเติม)

ตามที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๕/๒๕๕๒ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญนโยบายการบริหารน้ำกับผังเมือง นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินงานของ  
คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีความครอบคลุมภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ  
ยิ่งขึ้น ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่  
๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ได้มีมติแก้ไขชื่อและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ จากคณะอนุ  
กรรมการวิสามัญนโยบายการบริหารน้ำกับผังเมือง เป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการ  
การบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง และแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการ  
การบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง (เพิ่มเติม) โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ

ให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหา และพัฒนาในเรื่องระบบการผังเมือง โดยเน้นเกี่ยวกับการ  
การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทุกประเด็น

๒. วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนวคิดที่เป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้ในการแก้ปัญหา  
ด้านนโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง

๓. นำเสนอกลไก เครื่องมือ และวิธีการที่จำเป็นในการแก้ปัญหา รวมทั้งการติดตาม  
ประเมินผลการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายการบริหารจัดการน้ำกับการผังเมือง

- ๒ -

๔. รวบรวมข้อมูล เรียกเอกสารจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ศึกษาอยู่ เพื่อนำผลการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๘/๒๕๕๔เรื่อง. เปลี่ยนแปลงและแต่งตั้งตำแหน่งอนุกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐาน  
ในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

ตามที่คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ได้มีคำสั่ง  
คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ที่ ๓/๒๕๕๔ เรื่องตั้งคณะอนุกรรมการ  
วิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ได้มีคำสั่ง  
เปลี่ยนแปลงและแต่งตั้งตำแหน่งอนุกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้าม  
ของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ ดังนี้

๑. ให้ นายยุทธ ลิมป์ศิระ พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการฯ และเลขานุการคณะอนุกรรมการ  
วิสามัญฯ แล้วให้ดำรงตำแหน่งอนุกรรมการฯ

๒. ให้ นายขุนพล พรหมแพทย์ พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการฯ แล้วให้ดำรงตำแหน่ง  
อนุกรรมการฯ และเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บูรณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๑๐/๒๕๕๔

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔  
ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง และมีมติตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุม  
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘ นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๕ คณะกรรมการวิสามัญ  
ศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญศึกษา  
การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของคณะกรรมการวิสามัญฯ คือ

- ๑) นายบุญชัย โชควัฒนา
- ๒) นายสมบูรณ์ งามลักษณ์

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา



## คำสั่ง

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๑๑/๒๕๕๔

เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมรายชื่ออนุกรรมการและที่ปรึกษาในคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษา  
นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ตามที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๖/๒๕๕๔ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงาน  
การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาศึกษาตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย  
ของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด  
คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีคำสั่ง ดังนี้

ข้อ ๑ ให้แก้ไขเพิ่มเติมรายชื่ออนุกรรมการและที่ปรึกษาในคณะอนุกรรมการวิสามัญ  
ศึกษานโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ประกอบด้วยบุคคล  
ดังต่อไปนี้

**อนุกรรมการวิสามัญฯ**

- |  |   |
|--|---|
| ๑. ศาสตราจารย์กิตติคุณเตชา บุญค้ำ      | เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ                     |
| ๒. นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง          | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ                  |
| ๓. นายสุรจิต ชिरเวทย์                  | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                              |
| ๔. รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชฤทธิพิทักษ์ | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                              |
| ๕. นางสุอำภา คชไกร                     | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                              |
| ๖. นายวีระพงษ์ บุญญาสุนธิ์             | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                              |
| ๗. นางสาววิมล อังสุนันทวีวัฒน์         | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                              |
| ๘. นายธานินทร์ ศรีเบญจรัตน์            | เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ                  |
| ๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุภฎี ทายตะคุ     | เป็นรองเลขานุการคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์อริยา อรุณินท์       | เป็นรองเลขานุการคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ<br>คนที่สอง   |

**ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ**

๑. นายบุญจง สนธิทิม
๒. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
๓. นายธีระ สุวรรณกุล

๔. นายเชตวัน อนันตสมบุรณ์
๕. นายนิพนธ์ กลิ่นวิชิต
๖. ศาสตราจารย์คณิง ภาไชย
๗. นายณพงศ์ นพเกตุ
๘. ศาสตราจารย์ชานปริดี บุรณศิริ
๙. นางสาวกรรณิกา สุทธิประสิทธิ์

ข้อ ๒ ให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- ๑) พิจารณาศึกษาให้ความเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป
- ๒) พิจารณาศึกษา ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนตรวจสอบผลการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด
- ๓) ให้ความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย และโครงสร้าง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ
- ๔) พิจารณาศึกษาเรื่องหรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ หรือประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ มอบหมาย
- ๕) จัดทำรายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง วุฒิสภา

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีงใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา



คำสั่ง

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๑/๒๕๕๕เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐาน  
ในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ (เพิ่มเติม)

ตามที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๗/๒๕๕๔ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ  
และพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินงานของ  
คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีความครอบคลุมภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ  
ยิ่งขึ้น ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ได้มีมติแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐาน  
ในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ (เพิ่มเติม) ดังนี้

- นางประภาพรณ จันทน์นวล เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา



## คำสั่ง

คณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๒/๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา นโยบาย กฎหมาย  
และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง (เพิ่มเติม)

ตามที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๒/๒๕๕๕ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงาน  
การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาศึกษาตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย  
ของคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด  
คณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา จึงมีคำสั่งแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา  
นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง (เพิ่มเติม) ประกอบด้วยบุคคล  
ดังต่อไปนี้

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| ๑. นางภรณ์ สวัสดิ์รักษ์  | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา |
| ๒. นายเจตน์ สถาวรศิลป์พร | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา |
| ๓. นายอาคม เวฬุสยพันธ์   | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา |

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรังใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา



## คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๓/๒๕๕๕เรื่อง แก้ไขเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบาย  
กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง

ตามที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๖/๒๕๕๕ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงาน  
การตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาศึกษาตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย  
ของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด  
คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบุคคลในคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษา  
นโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ดังนี้

๑. นางสุอำภา คชไกร เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ
๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณพงศ์ นพเกตุ เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา



## คำสั่งคณะกรรมการการอุดมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา

ที่ ๔/๒๕๕๕

เรื่อง เปลี่ยนแปลงตำแหน่งในคณะอนุกรรมการการอุดมศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวน  
หวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ

ตามที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการการอุดมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา  
ที่ ๓/๒๕๕๕ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการการอุดมศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้าม  
ของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการการอุดมศึกษา พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินงานของ  
คณะอนุกรรมการการอุดมศึกษา มีความครอบคลุมภารกิจตามอำนาจหน้าที่และสำเร็จไปได้ด้วยดี ที่ประชุม  
คณะกรรมการการอุดมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๖ มกราคม  
๒๕๕๕ ได้มีมติเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในคณะอนุกรรมการการอุดมศึกษาปัญหาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่  
สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ ดังนี้

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| ๑. นายชลิต แก้วจินดา    | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการการอุดมศึกษา                              |
| ๒. นายขุนพล พรหมแพทย์   | เป็นอนุกรรมการการอุดมศึกษา<br>และเลขานุการคณะอนุกรรมการการอุดมศึกษา |
| ๓. นายยุทธ ลิมป์ศิริระ  | เป็นอนุกรรมการการอุดมศึกษา  |
| ๔. นายครรชิต ศิริภักดิ์ | เป็นอนุกรรมการการอุดมศึกษา  |
| ๕. นายสุเมธ ศรีพงษ์     | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการการอุดมศึกษา                              |

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการการอุดมศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา

- ๒ -

๒. ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วย

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจตกำจร พรหมโยธี เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ

ให้คณะกรรมการวิสามัญ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหา และพัฒนาในเรื่องระบบการผังเมือง โดยเน้นเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำทุกประเด็น

๒. วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเสนอแนวคิดที่เป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้ในการแก้ปัญหา ด้านนโยบายการบริหารน้ำและผังเมือง

๓. นำเสนอกลไก เครื่องมือ และวิธีการที่จำเป็นในการแก้ปัญหา รวมทั้งการติดตาม ประเมินผลการแก้ไขปัญหา ด้านนโยบายการบริหารน้ำและผังเมือง

๔. รวบรวมข้อมูล เรียกเอกสารจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ศึกษาอยู่ เพื่อนำผลการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการวิสามัญต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔



(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ)  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน  
และการผังเมือง วุฒิสภา



## คำสั่ง

### คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ที่ ๕/๒๕๕๕

#### เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญด้านการติดตามและรายงานผล

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง เพื่อพิจารณา ศึกษาเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๘

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา จึงมีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญด้านการติดตามและรายงานผล ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

#### อนุกรรมการวิสามัญ

- |   |  |
|---|--|
| ๑. ศาสตราจารย์กิตติคุณเดชา บุญค้ำ       | เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ                  |
| ๒. นายรัชทิน ศยามานนท์                  | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง    |
| ๓. นายชลิต แก้วจินดา                    | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง      |
| ๔. รองศาสตราจารย์อัจฉรา เตชอุทธิพิทักษ์ | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                           |
| ๕. นายเทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง           | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                           |
| ๖. นายยุทธ ลิ้มปีศิระ                   | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                           |
| ๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดุขฎิ ทายตะคุ      | เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ                           |
| ๘. นายวีระพันธุ์ ชินวัตร                | เป็นเลขานุการและอนุกรรมการวิสามัญฯ               |
| ๙. นายขุนพล พรหมแพทย์                   | เป็นรองเลขานุการและอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง |
| ๑๐. นางปองขวัญ ลาชูส                    | เป็นรองเลขานุการและอนุกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง   |

#### ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ

๑. ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุรณสมภพ
๒. รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ชิตพงศ์
๓. นายภราเดช พัทม์วิเชียร
๔. นายทิวา ศุภจรรยา
๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจตกำจร พรหมโยธี
๖. นายบุญจง สนธิทิม
๗. นายธานีรินทร์ ศรีเบญจรัตน์
๘. นางสาววิมล อังสุนันทวิวัฒน์

ให้คณะกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- ๑) รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะต่างๆ
- ๒) จัดทำรายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาต่อคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง วุฒิสภา

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕



(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง  
วุฒิสภา

เอกสารผนวก ก.

สรุปผลการเสวนา

เรื่อง “อนาคตผังเมืองไทย...ใครจะช่วย ???”

ในวันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๐๘.๓๐-๑๔.๐๐ นาฬิกา  
ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

การจัดเสวนา เรื่อง “อนาคตผังเมืองไทย...ใครจะช่วย ???” โดยคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ร่วมกับสมาคมสถาปนิกผังเมืองไทย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในวันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ เวลา ๐๘.๓๐-๑๔.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา มีบทบาทและหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ได้เล็งเห็นความสำคัญด้านการผังเมืองและความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาด้านการผังเมืองอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับนโยบาย กฎหมาย งบประมาณ และโครงสร้างหน่วยงาน เพื่อลดความขัดแย้งในการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การตั้งถิ่นฐานที่ยั่งยืนของประเทศไทยต่อไป ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ได้ตั้งไว้ เพื่อการแก้ไขปัญหาด้านการผังเมืองและมีแนวทางในการจัดทำผังเมืองต่อไปในอนาคตนั้น จึงให้มีการจัดการเสวนา เรื่อง “อนาคตผังเมืองไทย...ใครจะช่วย ???” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

๑. ส่งเสริมให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ภาครัฐ มหาวิทยาลัย สมาคมวิชาชีพ ประชาชน และสื่อมวลชน มีความรู้ความเข้าใจด้านการผังเมืองอย่างแท้จริง

๒. สนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาล มหาวิทยาลัย สมาคมวิชาชีพ ประชาชน และสื่อมวลชน เห็นความสำคัญของการจัดทำผังเมืองและปัญหาด้านการผังเมืองในปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางและมาตรการในการดำเนินการร่วมกันในอนาคตอย่างเป็นรูปธรรม

๓. ระดมความคิดเห็น และรับฟังข้อเสนอแนะจากภาครัฐ มหาวิทยาลัย สมาคมวิชาชีพ ประชาชน ตลอดจนสื่อมวลชน

โดยจะได้นำข้อมูลและประเด็นที่มีนัยสำคัญจากการเสวนามาประกอบ การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านการผังเมืองสู่สาธารณชน ตลอดจนนำเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้นำไปปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ต่อไป

ในการจัดเสวนาครั้งนี้ ผู้เข้าร่วมเสวนา จำนวน ๑๕๕ คน ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและที่ปรึกษาฯ จำนวน ๑๕ คน กรรมการวิสามัญ ศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา อนุกรรมการวิสามัญฯและที่ปรึกษาฯ จำนวน ๒๕ คน หน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๑๑ คน หน่วยงานภาคเอกชน จำนวน ๒ คน มหาวิทยาลัย จำนวน ๑๒ คน สมาคมวิชาชีพ จำนวน ๗ คน ประชาชน จำนวน ๗๓ คน ตลอดจนสื่อมวลชน จำนวน ๑๐ คน

ประเด็นในการเสวนา ประกอบด้วย ๑) ปัญหาผังเมืองที่ผ่านมานำไปสู่ การศึกษา ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา ๒) การตั้งถิ่นฐานของชุมชน และการผังเมืองที่สัมพันธ์กับการสร้างอัตลักษณ์ของไทย และในบริบทเส้นทางเชื่อมอาเซียน ๓) ผังเมืองบางกอก : เอกลักษณ์การตั้งถิ่นฐานชุมชน ขาวน้ำกับการบริหารจัดการน้ำ ๔) โครงการพัฒนาผังเมืองในการบริหารจัดการอุทกภัย ๕) การศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะด้านการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง ๖) อุปสรรคสำคัญ ของการพัฒนาผังเมืองส่งผลถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ๗) ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ปัญหาด้านการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองของประเทศอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะจากการเสวนา ดังนี้

๑. ความไม่รู้ไม่เข้าใจ และไม่เห็นความสำคัญของการผังเมืองของทุกฝ่าย ทุกระดับ ว่าเป็นต้นธารและองค์ประกอบที่สำคัญของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต จึงทำให้การผังเมืองถูกละเลย ก่อให้เกิดความไร้ระเบียบ ของเมือง การใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ ขัดแย้งกับศักยภาพทางธรรมชาติและขัดแย้งกันเอง เกิดการเก็งกำไรที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาจราจรและโลจิสติก เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เกิดปัญหาน้ำท่วมและอุบัติเหตุอื่นๆ เกิดปัญหาสุขอนามัยและสุขภาวะ เกิดความสูญเสีย ทางเศรษฐกิจ การสูญเสียคุณค่าทางสังคม ชุมชน และศิลปวัฒนธรรมอย่างประเมินค่าไม่ได้ จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้เห็นความสำคัญของการผังเมืองในทุกระดับ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและนักการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และกระบวนการยุติธรรม ผู้บังคับใช้กฎหมาย สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดสำนึกตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการผังเมืองอย่างทั่วถึง เป็นระบบและต่อเนื่อง

๒. นำวิกฤตที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากปัญหาด้านการผังเมือง ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาสิ่งแวดล้อมและอุบัติเหตุอื่นๆ ปัญหาความไม่เป็นระเบียบของเมือง และปัญหาการจราจรติดขัด มาเป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหาให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีแนวคิดที่จะอยู่ร่วมสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ ภูมิสังคม และวัฒนธรรมอันดีงาม ที่มีมาแต่อดีต ไม่ก่อปัญหาระหว่างกันในการใช้ที่ดินและกิจกรรมที่ต่างกัน หากแต่เป็นการเกื้อกูลกันมากกว่าต่างที่จะมุ่งประโยชน์ หรือหาทางป้องกันภัยเฉพาะตน เฉพาะกลุ่ม

๓. ปลุกจิตสำนึก สร้างความเข้มแข็งทางความคิดให้กับประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมการตัดสินใจในผลประโยชน์ของส่วนรวม และเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับภาครัฐ ตลอดจน ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ตระหนักและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นสำคัญ เน้นการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ รวมทั้งเปลี่ยนแปลงทัศนคติด้านการผังเมือง ให้กับทุกภาคส่วน

๔. สร้างนโยบายและเป้าหมายการผังเมืองอย่างยั่งยืน ให้มีการวางผังเมือง ในอนาคตที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม เหมาะสมกับศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ และสภาพแวดล้อมทั้งทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ มีความสมดุลทั้งคุณภาพและปริมาณ ของประชากรและกิจกรรม (เป็นเขตแดนซึ่งจะขยายเกินกว่านี้ไม่ได้) คำนึงความเชื่อมโยง ทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นกรอบในการจัดทำผังเมือง ระดับต่างๆ ซึ่งสามารถปรับปรุงแก้ไขได้เป็นระยะตามความเหมาะสม โดยไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากเป้าหมายหลักอย่างสิ้นเชิง และไม่ให้มีช่องว่างของการไม่มีผังเมือง บังคับใช้ (เพราะหมดอายุ) ทั้งนี้ภายใต้พื้นฐานของกฎหมายและการบริหารจัดการ ที่มีประสิทธิภาพ

๕. ผลักดันกระบวนการผังเมืองให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมรวดเร็ว ทันทับสถานการณ์ ทั้งการปฏิรูปกฎหมายผังเมืองให้มีผังระดับประเทศ ผังระดับภาค ผังเมืองรวม ที่คำนึงความเชื่อมโยงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ผังการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินในรายละเอียด และแผนงาน โครงการพัฒนา ปฏิรูปส่วนงานการผังเมือง ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ให้บูรณาการกับงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ที่เป็นหลักอยู่เดิมแต่ขาดการบูรณาการกับการผังเมือง) สร้างกระแสสนับสนุนในทางสังคม ประชาชน และสื่อมวลชน

๖. ให้เปลี่ยนวิธีการผลักดันกระบวนการผังเมือง จากเดิมที่ดำเนินการจากระดับผู้มีอำนาจสู่ประชาชน (บนลงล่าง) เป็นวิธีการผสมผสาน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร แสดงความเห็น ความต้องการขึ้นไปสู่ระดับตัดสินใจเชิงนโยบาย (ล่างขึ้นบน) อย่างมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการ เพื่อให้เกิดผลในการบังคับใช้ผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

๗. ให้ขจัดช่องว่างในความล่าช้าในขั้นตอนการออกกฎหมาย โดยให้มีเจ้าหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายให้เพียงพอ และมีความรู้ด้านการผังเมือง ขจัดความล่าช้าในการตีความทางกฎหมาย ซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการถ่วงเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เป็นหลักฐานยอมรับโดยกฎหมาย เป็นต้น

๘. ให้มีมาตรการจูงใจและลงโทษในด้านการผังเมืองอย่างเป็นรูปธรรม และจริงจัง ทั้งแก่ผู้บังคับใช้ผังเมือง และผู้ปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติตามผังเมือง โดยเฉพาะโครงการของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมายการผังเมือง

๙. ให้ผลิตนักผังเมืองทั้งขึ้นมาใหม่และพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่เดิม ให้มีคุณภาพและจำนวนพอเพียงและครอบคลุมทุกมิติ (เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สถาปัตยกรรม วิศวกรรม เทคโนโลยี โลจิสติก กฎหมาย ฯลฯ) ที่จะรองรับการผังเมืองทุกระดับทั่วประเทศ โดยให้มีอัตราการจ้างรองรับอย่างเป็นรูปธรรม

๑๐. ให้มีข้อมูลผังเมืองและข้อมูลประกอบ เช่น แผนที่ สถิติ รายละเอียดต่างๆ รวมทั้งคู่มือตัวอย่างคำอธิบายให้ผู้ใช้ผังเมือง อาทิ สถาปนิก นักวางผัง วิศวกร นักพัฒนา และประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้อย่างกว้างขวางและสะดวกรวดเร็ว

๑๑. ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ทำหน้าที่โดยสมบูรณ์ทั้งด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการผังเมือง ให้ตั้งคณะกรรมการธิการสามัญการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองขึ้นทั้งสองสภาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

๑๒. เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและทันการ ต้องให้เกิดความมุ่งมั่นทางการเมืองในระดับผู้นำรัฐบาล จึงควรเข้าพบนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา เพื่อเรียกร้องให้เห็นความสำคัญของการผังเมือง มีการดำเนินการด้านการผังเมืองอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมตามข้อเสนอข้างต้นให้เห็นการเริ่มต้นที่ชัดเจน และใช้การผังเมืองให้เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาพัฒนาประเทศ (ซึ่งยังไม่ปรากฏในรัฐบาลใดมาก่อน)

เอกสารผนวก ข.

บทวิจารณ์

สาเหตุที่แท้และการป้องกันปัญหาน้ำท่วมเมืองระยะยาว:  
บริบทการวางแผนภูมิทัศน์ขนาดใหญ่และกลไกการผังเมือง

เดชา บุญค้ำ

ภาควิชาสถาปัตย์ สำนักศิลปกรรม ราชบัณฑิตยสถาน

**บทคัดย่อ**

สาเหตุน้ำท่วมเมืองที่แท้จริงจากการขยายเมืองในที่ลุ่มจนเกิดขีดความสามารถในการรองรับตามธรรมชาติของพื้นที่ วิธีป้องกันที่ยั่งยืนได้แก่การหยุดขยายเมืองในที่เดิมแล้วหาพื้นที่ใหม่ที่น้ำไม่ท่วม ปลอดภัยภัยพิบัติและมีดินไม่เหมาะกับการเกษตรซึ่งมีมากพอ การวางแผนภูมิทัศน์ขนาดใหญ่เป็นกระบวนการขั้นต้นในการวางแผนเชิงพื้นที่ที่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาภัยธรรมชาติได้ ปัจจุบันความรู้และเทคโนโลยีใหม่ด้านภูมิศาสตร์สารสนเทศเอื้อให้การวางแผนเชิงพื้นที่มีค่าใช้จ่ายที่ถูกลงและแม่นยำ แต่ประเทศไทยยังไม่ได้นำมาใช้อย่างจริงจัง กระบวนการวางผังเมืองมีปัญหาเชิงระบบที่เป็นตัวถ่วงสำคัญต่อการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืนที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๖ จากการขาดนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองระดับชาติ ขาดหน่วยงานนโยบายและแผนระดับสูงเพื่อกำกับดูแลให้การพัฒนาสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่ต่อเนื่องมามากกว่า ๕๐ ปี ความยากลำบากในการแก้ไขปรับปรุงหรือออกกฎหมายผังเมืองให้ทันสถานการณ์มีความสำคัญยิ่งยวด การเพิ่มประชากรเมืองและการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจำนวนเกือบ ๘,๐๐๐ แห่งวางผังเมืองในเขตปกครองตัวเอง ทำให้สถานการณ์ด้านการผังเมืองเลวร้ายลงในวงกว้าง การแก้ไขเชิงระบบที่อาจเป็นกุญแจสำคัญต่อความสำเร็จ ได้แก่ การมีนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการพัฒนาเมืองในระดับชาติ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมือง ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการจัดตั้งกรมการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการผังเมืองในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการจัดตั้งกรมการการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมืองให้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**คำสำคัญ :** น้ำท่วมเมือง ที่ราบน้ำท่วมถึง การวางแผนภูมิทัศน์ ภูมิศาสตร์สารสนเทศ นโยบายการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง ประวัติการผังเมือง จีไอเอส

## บทนำ

หากมนุษย์ละทิ้งคราบของความเป็น “สัตว์ประเสริฐ” ที่เราเรียกกันเองออกไป จากตัวตนให้เหลือเพียงความเป็น “สัตว์ มนุษย์” ธรรมดาที่ใช้สัญชาติญาณและไหว พริบตระหนักรับในพลังธรรมชาติ ไม่ฝ่าฝืนและพยายามเอาชนะธรรมชาติแล้ว เรา-สัตว์ประเสริฐ คงไม่ต้องทุกข์ระทมอย่าง สาหัสและได้รับความเสียหายจากอุทกภัย และภัยธรรมชาติอื่นๆ ที่รวมมูลค่าทั้ง ประเทศมากถึงหนึ่งล้านสี่แสนล้านบาท เฉพาะจากมหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา ทั้งนี้ยังไม่นับภัยธรรมชาติอื่นก่อนหน้านั้น ปรากฏการณ์น้ำท่วมเมืองลักษณะนี้เกิดมา นานและไม่ได้เกิดเฉพาะประเทศไทย แต่เกิด กับชุมชนใหญ่หรือเมืองต่างๆ ทั่วโลกที่ตั้ง ในพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติ



**รูปที่ ๑** การใช้สำนึกของสัตว์ประเสริฐสร้าง บ้านจัดสรรที่เสี่ยงทั้งภัยสึนามิและภัยแผ่นดิน เลื่อนถล่มหากรัฐฯ ตระหนักและห้ามสร้าง บ้านจัดสรรที่บริเวณนี้ การเสียชีวิตและ ทรัพย์สินย่อมไม่เกิดขึ้น

USGS: La Conchita, California, ๒๐๐๑

## สาเหตุทางกายภาพ

เหตุน้ำหลากท่วมเมืองนั้น แท้จริงแล้วตรงไปตรงมาและชัดเจนดังภูเขา กล่าวคือ เกิดจากการที่มนุษย์ไปตั้งถิ่นฐานและขยายเมืองใหญ่โตในลุ่มต่ำเพื่อให้น้ำที่หลากเป็นปกติ ตามธรรมชาติมาท่วมเอง มวลน้ำใหญ่นี้ได้หลากไหลลงทะเลเป็นปกติมานานนับหมื่นปีมาแล้ว และเป็นตัวสร้างที่ราบลุ่มอันอุดมสมบูรณ์จากการตกตะกอนของธาตุอาหารที่น้ำพามา นอกจากนี้ มนุษย์-สัตว์ประเสริฐ ยังทำสิ่งขัดประโยชน์ตนเองได้อย่างไม่น่าเชื่อ ที่พากันเอา นาข้าวและที่ดินอันสมบูรณ์ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกตามความฝันให้ประเทศไทยเป็นครัว ของโลกมาทำธุรกิจจอสั่งหาริมทรัพย์ เอาที่นาที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลก มาสร้างโรงงาน อุตสาหกรรม สร้างสถานที่ราชการและอื่นๆ นับหมื่นแห่ง ทั้งๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการ เกษตรกรรม ส่วนทางป้องกัน-แก้ไขที่ได้ผลยั่งยืนอย่างแท้จริงนั้น หากมองด้วยสำนึกของ สัตว์มนุษย์แล้ว ก็ไม่ได้ยุ่งยากซับซ้อนแต่ประการใด นั่นคือ หยุดขยายเมืองลงที่ลุ่มเสียที่ หันไปขยายหรือสร้างเมืองใหม่ที่ดินแล้ว ที่ที่น้ำไม่ท่วม แต่เหตุที่มนุษย์ยุคปัจจุบันมอง ไม่เห็นนั้น เป็นเพราะถูกเส้นผม หรืออิทธิพลของวัฒนธรรมแห่งความมั่งคั่งที่จะต้องทำ ทุกวิถีทาง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติให้รุ่งเรืองเท่าเทียมกับประเทศชั้นนำของโลก

จึงทำให้เส้นผมเล็กๆ นี้ สามารถบดบังภูเขาใหญ่นั้นได้ ทำให้เกิดพฤติกรรมแห่งการปล่อยปะละเลยไม่ยอมรับอำนาจธรรมชาติ แต่เลือกยอมรับแต่เฉพาะกิจกรรมให้ผลตอบแทนที่สร้างความร่ำรวยให้เป็นหลัก และก็ได้เป็นไปกันทั่วแล้วในทุกชั้นสังคม พฤติกรรมเช่นนี้เป็นที่ประจักษ์มาแล้วว่าเราเป็นฝ่ายแพ้พลังธรรมชาติเสมอ ไม่ว่าเราร่ำรวย มั่งคั่งและมีความรู้มากเพียงใด



รูปที่ ๒ (ซ้าย) นาข้าวที่อุดมสมบูรณ์ในราบลุ่ม เมื่อน้ำท่วมใหญ่ลดก็สามารถทำนาได้ทันทีหลังน้ำท่วมใหญ่ และมักได้ผลผลิตมากกว่าเดิมจากตะกอนที่น้ำพามาทับถม (ขวา) นิคมอุตสาหกรรมชั้นสูงราคาแพงเมื่อถูกน้ำท่วมตามรอบน้ำท่วมใหญ่ ความเสียหายจึงย่อมมากกว่านาข้าว นับหมื่นเท่า (ภาพจาก [www.///worldwideweb](http://www.///worldwideweb))

การยอมรับและอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติเป็นทางออกระยะยาวที่ยั่งยืนที่สุดทางเดียวที่มนุษย์พึงกระทำเราจะต้องหยุดการขยายชุมชนและเมืองลงสู่ลุ่มน้ำที่มีดินอุดมและน้ำหลากท่วมให้ได้ จะต้องหยุดทำลายพื้นที่เพาะปลูกที่มีจำกัดโดยทันที หยุดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง แล้วหาที่ที่น้ำไม่ท่วมดินไม่ตีมาขยายหรือสร้างเมืองใหม่รองรับประชากรชาวเมืองในอนาคต ทำให้เมืองมีความน่าอยู่ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีงานดีๆ ให้ทำมีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ

นับเป็นเรื่องประหลาดที่มนุษย์ผู้มีความรู้และเทคโนโลยีขั้นสูงที่สามารถสร้างยานอวกาศร่อนลงดาวอังคารตามตำแหน่งกำหนดได้อย่างแม่นยำ รู้ลักษณะความสูงต่ำของพื้นผิวดาวอังคารได้อย่างละเอียด เพื่อให้ยานหุ่นยนต์แล่นสำรวจบนพื้นได้ ทั้งยังรู้องค์ประกอบของแร่ธาตุใต้พื้นผิวได้ ฯลฯ แต่กลับปล่อยปะละเลยไม่แสวงหาความรู้และเทคโนโลยีเหล่านั้นมาทำแผนที่แสดงเขตน้ำท่วม แผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัย และแผนที่ดินอุดมที่ละเอียด แม่นยำและครบถ้วนพอสำหรับการประกาศเขตน้ำท่วมและเขตสงวนที่เกษตรชั้นดีให้ชาวนาชาวไร่และชาวสวน ใช้สำหรับงานวางแผนพื้นที่เพื่อสงวนแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมไว้ให้สาธารณชนได้รับทราบ และยังสามารถใช้เพื่อหาที่ที่เหมาะสมสำหรับขยายหรือสร้างถิ่นฐานใหม่ในอนาคตอีกด้วย แต่เรากลับลั้งเล

ที่จะเสียเงินเพื่อสิ่งสำคัญเหล่านี้ เพราะถือเป็นเรื่องอนาคตไกลตัว เป็นความเพ้อฝันที่ไม่ควรเสียเงินเสียเวลา เราตัดสินใจใช้เงินสามแสนห้าหมื่นล้านบาทได้อย่างง่ายดายเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายเฉพาะหน้าระยะสั้นที่เกิดจากความเขลาระยะยาวของตนเอง

เราเคารพกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่เพี้ยน บิดเบี้ยวและล้าสมัยบางฉบับที่เราสร้างขึ้นมาใช้บังคับกันเองอย่างเคร่งครัดราวกับเป็นคัมภีร์ของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขอะไรก็ได้ แต่เรากลับละเมิดกฎของธรรมชาติได้อย่างสะดวกใจ เราละเลย ไม่เคยสร้างเมืองของเราให้น่าอยู่ สะดวกและปลอดภัยกันเลย เราเคารพสิทธิ์ส่วนบุคคลกันอย่างเลอเลิศจนลืมถึงสิทธิ์ของส่วนรวมของพวกตนเองไปได้อย่างสนิทใจ ไม่น่าเชื่อเลยว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของเราจะบดบังสายตาไม่ให้เรามองเห็นภัยแก่ระยะยาวที่ต้องจะเกิดขึ้นแน่นอนไปได้อย่างไร เราลืมความทุกข์ยากและความเสียหายที่เกิดขึ้นเมื่อปีที่แล้วไปได้อย่างรวดเร็ว

### เหตุใดมนุษย์จึงตั้งถิ่นฐานในที่น้ำท่วมหลาก

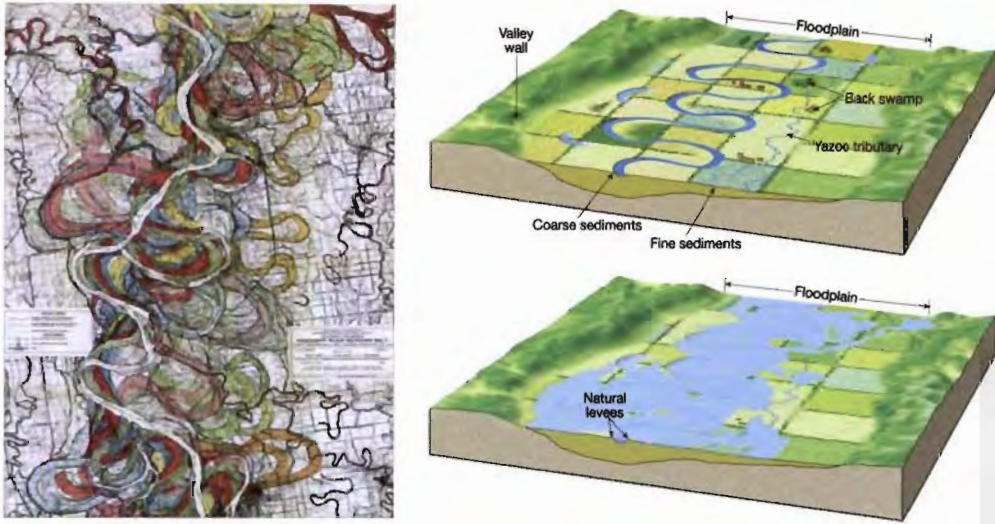
การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในที่ราบลุ่มดินดี เป็นปรากฏการณ์ปกติและเหมือนกันทั่วโลก เนื่องจากมนุษย์ซึ่งส่วนใหญ่ยังชีพด้วยการเพาะปลูก จับสัตว์น้ำและเลี้ยงสัตว์ แต่ก่อนยังไม่มีความรู้และเทคโนโลยีมากพอ จึงต้องตั้งถิ่นฐานใกล้ที่ทำกิน นอกจากนี้ยังต้องใช้ทางน้ำสำหรับการสัญจรไปมาและการขนส่งด้วย

ในเชิงของภูมิศาสตร์ แม่น้ำในพื้นที่ราบลุ่มจะไหลเอื่อยคดเคี้ยวไปมาพาดตะกอนไปทับถมจนกลายเป็นที่ราบกว้างใหญ่<sup>๒๖</sup> เมื่อนานเข้าแม่น้ำจะกัดเซาะทะเลสาบน้ำเปลี่ยนทางไปมา เกิดเป็นที่ดอนตามหัวค้ำน้ำ และสันดินธรรมชาติริมน้ำ (levee) โบราณ ขนาดใหญ่บ้างเล็กบ้างอยู่ทั่วไป ปรากฏการณ์นี้เป็นมาช้านานนับหมื่นปีมาแล้ว และยังคงดำเนินอยู่ต่อไป มนุษย์ได้ใช้พื้นที่ดอนในที่ราบลุ่มโบราณที่พื้นน้ำดังกล่าวที่อยู่ห่างไกลจากฝั่งและที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำปัจจุบันเหล่านี้ เป็นที่ตั้งถิ่นฐานและกลายเป็นเมืองในเวลาต่อมา พื้นที่ลุ่มน้ำหลากส่วนใหญ่จะมีน้ำท่วมมานานๆ ครั้ง ซึ่งก็ปรับด้วยการยกระดับเป็นชุมชนบ้านใต้ถุนสูงพื้นน้ำ (รูปที่ ๕) ซึ่งได้กลายเป็นเอกลักษณ์ของบ้านไทยที่เราเห็นทั่วไปไปตามภาคต่างๆ การตั้งถิ่นฐานตามริมลำน้ำและหัวค้ำจึงมีอยู่ทั่วไป และมนุษย์ได้เรียนรู้วิธีการดำรงชีวิตกับน้ำได้อย่างสุขสบาย ต่อมาเมื่อมนุษย์เจริญขึ้น มีการซื้อขายแลกเปลี่ยน มีการให้บริการและผลิตสิ่งจำเป็นอื่นที่ไม่ใช่พืชผลแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน มนุษย์จึงยังคงอยู่อาศัยในเมืองต่อไป แม้จะไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกแล้วก็ตาม และที่เข้ามาอยู่ในเมืองเพราะมีความสะดวก

<sup>๒๖</sup>Ron Schott, Fort Hays State University – Geosciences Dept. Intro to Geology.

[http://hays.outcrop.org/images/rivers/lutge8e/FG09\\_11.JPG](http://hays.outcrop.org/images/rivers/lutge8e/FG09_11.JPG) GSCI 100 ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

ในการซื้อขายและการทำธุรกิจ ทำให้เมืองขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งการที่ยังต้องพึ่งพาทางน้ำเพื่อการสัญจรและใช้น้ำสำหรับการอุปโภค เมืองริมแม่น้ำในที่ราบลุ่ม จึงเจริญเติบโตกระจายตัวอยู่ในที่เดิมต่อไปเรื่อยๆ



รูปที่ ๓ (ซ้าย) ร่องรอยของทางแม่น้ำในที่ราบลุ่ม (แม่น้ำมิสซิสซิปปี) ดำเนินต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน และอนาคต ที่หัวคู้งเก่าด้านในมักเป็นที่ดอนพื้นน้ำหลากจากกระบวนการธรรมชาติ และมีกระจายให้มนุษย์ใช้ตั้งชุมชนบ้านได้ถุนสูง (ขวา) แผนภูมิแสดงลักษณะ และกระบวนการธรรมชาติของทุ่งน้ำหลาก (Floodplain) (ภาพจาก [www/// world wide web](http://www.worldwideweb))

ต่อมา แม้จะมีการประดิษฐ์รถจักรไอน้ำและระบบรางรถไฟเมื่อ ๒๐๐ ปีก่อน และมีระบบถนนและรถยนต์เมื่อ ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา ทำให้พึ่งพาทางน้ำเพื่อการเดินทาง และการขนส่งน้อยลงไม่ต้องอยู่ติดแม่น้ำก็ได้แต่มนุษย์เมืองในที่ราบลุ่มเหล่านั้นก็ยังคงอยู่ในที่เดิมและยังมีทรัพย์สินที่ตนพากันปั่นราคาติดอยู่กับที่ลุ่มนั้น นอกจากนี้ เมืองใหญ่เดิมในลุ่มยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกและสิ่งจำเป็นอื่นๆ โดยเฉพาะแหล่งงานที่สร้างรายได้ให้สูงและมีให้เลือกมากกว่าในชนบท เมืองในที่ราบน้ำท่วมจึงถึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว

### การตั้งถิ่นฐานขนาดใหญ่ในที่ราบลุ่มน้ำหลากมีผลเสียอย่างไร

การที่ที่ราบน้ำท่วมมีดินอุดมสมบูรณ์นั้น เนื่องจากน้ำที่เอ่อล้นฝั่งแม่น้ำพาตะกอนแร่ธาตุและอินทรีย์วัตถุมาทับถมเป็นจำนวนมาก แรงดึงดูดของโลกทำให้น้ำในแม่น้ำเอ่อล้นฝั่ง แผ่ตัวไปตามที่ราบจนเกือบเป็นน้ำนิ่งและกระจายตัวไปในที่ราบอันกว้างใหญ่ไพศาลเพื่อค่อยๆ ทอยยหลากลงทะเล เช่นลุ่มเจ้าพระยา การแผ่กว้างทำให้น้ำที่แม่น้ำจะมามากสุด

ตามสถิติรอบอุบัติท่วมซ้ำ (Return period) เช่นในรอบ ๑๐ ปี, ๒๕ ปี, หรือ ๑๐๐ ปี มีระดับไม่สูงมาก จึงไม่กระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนบ้านใต้ถุนสูง รวมทั้งพระนครศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ที่ตั้งอยู่บนที่เนินตะกอนโบราณ



รูปที่ ๔ (ซ้าย) บ้านจัดสรรที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐฯ ในย่านทุ่งรังสิตซึ่งเป็นนาที่มีระบบชลประทาน ดีที่สุดในประเทศที่สร้างในสมัยรัชกาลที่ ๕ (ขวา) หมู่บ้านจัดสรรถูกกฎหมายเช่นกัน ในที่นาชานเมืองอุดรดิษฐ์ที่ถูกน้ำท่วมทุกครั้งเมื่อถึงรอบน้ำท่วมมาก

(ภาพซ้ายโดยผู้เขียน, ขวาจาก [www/// world wide web](http://www.worldwideweb.com))

โดยที่เมืองสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นมาก จึงมีรูปแบบการใช้ที่ดินและหน้าที่ใช้สอย อาคารสถานที่ที่หลากหลาย ใช้พื้นที่มาก มีการเดินทางไปมามากที่ระดับดิน ทำให้ระบบการสัญจรที่เคยใช้คลองต่างๆ จำนวนมากที่ราบเดิมที่กระจายโยงโย่ทั่วไป มีขีดจำกัดในการรองรับ (Carrying capacity) และซ้ำ จึงไม่สามารถรองรับระบบเมืองใหญ่สมัยใหม่ที่มีกิจกรรมเข้มข้นในระดับพื้นดินได้อีกต่อไป

การถมคลองและการสร้างถนนจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะโดยไม่มีการวางแผนเตรียมรับไว้ บ้านใต้ถุนสูงที่เคยมีอยู่ทั่วไปค่อยๆ หดไป ไม่มีใครทำนาทำสวนในเมืองกันอีก เพราะที่ดินชานเมืองราคาแพงจากการเก็งกำไร การขุดดินชานเมืองมาถมถนนและอาคารต่างๆ ให้สูงพื้นน้ำสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอีกมากมาย นอกจากนี้ น้ำที่หลากมาตามรอบท่วมใหญ่ยังสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับไม่มีที่สิ้นสุด การที่เมืองพัฒนาไปมากแล้ว



รูปที่ ๕ ชุมชนเกษตรชนบทใกล้แม่น้ำ

มักตั้งอยู่บนสันดินชายฝั่งและเนินหัวคุ้งที่มีความสามารถรองรับการพัฒนาเมืองต่ำ การสร้างอาคารใต้ถุนทำให้การดำเนินชีวิตไม่ได้รับผลกระทบมาจากน้ำในรอบปี

ที่น้ำท่วมใหญ่ (ภาพจาก [www/// world wide web](http://www.worldwideweb.com))

จึงไม่สามารถย้ายหนีน้ำไปสร้างใหม่ที่อื่นได้โดยง่าย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่สูงจากภาษีของคนทั้งประเทศมาสร้างสิ่งป้องกันดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ซึ่งหากใช้เงินเหล่านี้มาพัฒนาการศึกษา สาธารณสุขและสิ่งจำเป็นอื่นๆ ย่อมเกิดประโยชน์กว่ามาก ปรากฏการณ์นี้ไม่ได้เกิดเฉพาะในกรุงเทพมหานคร แต่เกิดกับเมืองในที่ราบลุ่มเกือบทั้งหมดในประเทศไทย น้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีจังหวัดที่ประสบภัยน้ำท่วมทั้งมากและน้อยทั่วประเทศ ๖๔ จังหวัด รวมพื้นที่น้ำท่วมสะสมได้มากถึง ๒๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร

**กรุงเทพมหานคร : เมืองตัวอย่างไม่ดี – ที่ตีที่สุดแห่งหนึ่งของโลกในบริบทของการผังเมือง**

นอกจากการเป็นเมืองในที่ลุ่มขวางทางน้ำลงทะเลที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกแล้ว กรุงเทพมหานครยังเป็น “เมืองโตเดี่ยว” (Primate city) ที่มีประชากรมากกว่านนทบุรี เมืองรองอันดับหนึ่งมากถึง ๔๐ เท่า<sup>๒๗</sup> (นับรวมประชากรแฝง) และแม้จะนับประชากรแฝงยิ่งใหญ่มากกว่าเมืองเชียงใหม่, ขอนแก่น, สงขลา, ระยอง และเมืองแม่สอด ๔๐, ๕๐, ๘๐, ๙๐ และ ๑๖๐ เท่าตามลำดับ<sup>๒๘</sup> นอกจากนี้ปัญหาน้ำท่วมหนักที่มีมากอยู่แล้ว ยังต้องพบกับปัญหาประชากรย้ายถิ่นที่เข้ามาหาทางและพึ่งพาสิ่งอำนวยความสะดวกและโอกาสที่เมืองเล็กไม่มีให้ ซึ่งมีตั้งแต่ชาวชนบทระดับหัวกระทิที่ต้องเข้ามาศึกษาและทำงาน มีชาวชนบทหนีภัยแล้งที่มาหางานทำชั่วคราว ไม่รวมแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานที่คนไทยไม่ทำ กรุงเทพมหานคร จึงกลายเป็นเมืองมีปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการกระจายประชากรไม่สมดุลมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก นอกจากการดูทรัพยากรมนุษย์ที่ควรอยู่สร้างความสำเร็จให้ท้องถิ่นมาอยู่ในกรุงเทพมหานคร แล้ว ยังดูทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานและอื่นๆ รวมทั้งการดึงเงินภาษีของคนทั่วประเทศมาใช้จ่ายในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทุกชนิดให้เฉพาะคนกรุงเทพมหานครมากด้วย เช่น การสร้างรถไฟฟ้าใต้ดินและสิ่งทันสมัยอื่นๆ จำนวนมาก ในขณะที่ยังไม่เคยมีเมืองใดในประเทศสามารถให้บริการรถประจำทางสาธารณะอย่างคุ้มค่าจนได้สำเร็จเนื่องจากประชากรไม่มากพอในด้านพลังงาน เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ศูนย์การค้าพารากอนในกรุงเทพมหานคร แห่งเดียวใช้ไฟฟ้าถึง ๑๒๓ ล้านหน่วย มากกว่าแม่ฮ่องสอน ทั้งจังหวัดถึงสองเท่า (๖๕ ล้านหน่วย) กรุงเทพมหานคร จึงเปรียบเสมือน “หลุมดำ” ที่มี

<sup>๒๗</sup> Baker, Chris; Pasuk Phongpaichit (2009). A history of Thailand (2<sup>nd</sup> ed. Ed.)

Cambridge: Cambridge University Press. P.119. ISBN 0521767687 (อ้างอิงใน Primate City: Wikipedia สืบค้น ๒๐ เมษายน ๒๕๕๕)

<sup>๒๘</sup> กรมการปกครอง. กระทรวงมหาดไทย. “ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร.” ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓

พลังมหาศาลและกำลังเพิ่มพลังอย่างรวดเร็ว ดุดเอาทรัพยากรและความเจริญของเมืองอื่น มาบริโภคจนใหญ่โตอู้อ้าย



รูปที่ ๖ เมืองโตเดี่ยว เช่น กรุงเทพฯ มีงานทุกระดับและทุกชนิด คนทุกชั้นและคนตงงานทั่วราชอาณาจักร และประเทศข้างเคียงจึงอพยพเข้ามาทั้งอย่างถาวรและอย่างเป็นฤดูกาล สร้างปัญหาการขาดแคลนที่พักอาศัยและการให้บริการสาธารณะอย่างหนัก การรुकูล้ำที่สาธารณะตามลำคลอง ใต้สะพาน และอื่นๆ จึงปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไป (ภาพจาก [www/// world wide web](http://www.worldwideweb))

อมโรคที่บางครั้งใกล้ถึงอาการโคม่า แม้ไม่มีผู้ใดบอกได้ว่าเมื่อใดกรุงเทพมหานครจะถึงจุดต่ำสุด ที่การจราจรติดขัดหรือหยุดนิ่งจนไม่สามารถเดินทางไปไหนได้ต่อเนื่องครั้งละหลายวัน และก้าวสู่สภาวะการเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่หมดทางจัดการแก้ไข (unmanageable size) การส่อเคื่อดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นแล้วในเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ปีที่แล้ว

หากมองในระยะยาวด้วยสัญชาตญาณของ “สัตว์มนุษย์” ด้วยความมุ่งมั่น ไม่ใช่ มุมมองระยะสั้นของ “สัตว์เศรษฐกิจ” แล้ว การแก้ไขป้องกันและบรรเทาแบบเบ็ดเสร็จ ก็จะง่ายด้วยการกระจายประชากรเมืองที่จะต้องเพิ่มแน่นอนเป็นสองเท่าในอนาคตอันใกล้ โดยให้กระจายเป็นกลุ่มก้อนอยู่นอกกรุงเทพมหานคร นอกเมืองใหญ่ และนอกเขตลุ่มน้ำหลากอื่นๆ โดยการใช้นโยบายแห่งรัฐที่เข้มแข็งโน้มนำให้เกิดการพัฒนาเมือง ที่ส่วนขยายหรือที่เกิดใหม่ให้เจริญในพื้นที่ที่ได้คัดเลือกแล้วอย่างเหมาะสม ให้เป็นเมืองอนาคตที่ยั่งยืน อยู่ดีหากินดีได้ ทางออกนี้จะแก้ปัญหাবে็ดเสร็จได้จริงก็ด้วยการปฏิบัติจริงเท่านั้น

#### การเกิดชุมชนเมืองในอนาคตกับภัยธรรมชาติ

ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรจริงไม่น้อยกว่า ๖๗ ล้านคน เป็นประชากรเมืองประมาณ ๒๓.๕ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๕ และคาดว่าในปี พ.ศ. ๒๖๐๐ ประชากรตามทะเบียนทั่วประเทศจะเพิ่มเป็น ๗๕ ล้านคน และประชากรเมืองจะเพิ่มเป็นร้อยละ ๖๕

หรือประมาณ ๔๘ ล้านคน นั่นคือ ในอีก ๔๕ ปีข้างหน้าประเทศไทยจะมีประชากรเมืองเพิ่มจากปัจจุบันอีก ๒๔.๕ ล้านคน หากไม่วางแผนเตรียมรับอย่างไว้อย่างรอบคอบโดยด่วนตั้งแต่บัดนี้ ปล่อยให้มีการขยายเมืองตามยุทธศาสตร์ลงสู่ที่ลุ่มชานเมืองดังที่เคยเป็นมาอนาคตของประเทศจะเป็นอย่างไร แม้ภัยจากน้ำหลากจะไม่รุนแรงถึงชีวิตก็ตาม แต่ก็ไม่มีใครใดคาดเดาได้ว่าความทุกข์ยากและความสูญเสียจะเลวร้ายลงอย่างไรใน ๔๕ ปีข้างหน้า

การกระจายตัวของประชากรที่สมดุลและการใช้ที่ดินที่เหมาะสม ตรงตามลักษณะธรรมชาติหรือตรงตามสมรรถนะของที่ดิน จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานไปสู่ความผาสุก ความมั่นคงและความปลอดภัยในอนาคต เราจะปล่อยให้ละเลยดังที่เคยเป็นมาอีกไม่ได้แล้วในยุคโลกาภิวัตน์ที่ต้องการพลังงานสูง มีข้อกีดขวางทรัพยากรทางธรรมชาติและทางศิลปวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว รวมทั้งการมีปัจจัยเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติที่เพิ่มจากภูมิอากาศรุนแรงในภาวะโลกร้อน อาจทำให้เราเข้าใกล้ขีดหวนกลับไม่ได้มากขึ้น หากไม่มีการดำเนินการใดๆ ความสูญเสียและความเสียหายมีแนวโน้มสูงที่จะถึงระดับประมาณไม่ได้ รัฐบาลจะต้องมีแนวนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อถ่วงดุลกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนและชาญฉลาด ด้วยเหตุผลและด้วยการเคารพธรรมชาติอย่างเคร่งครัด เราจะต้องเร่งให้มีนโยบายระดับชาติที่ชัดเจน มีหน่วยงานเฉพาะรองรับโดยเร็ว รวมทั้งจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขและออกกฎหมายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือเชิงบวกที่เหมาะสมและเอื้อแก่การพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับธรรมชาติ แทนกฎหมายที่เอื้อเฉพาะธุรกิจสู่ความมั่งคั่งที่ไม่สามารถยับยั้งการพัฒนาเมืองสู่จุดจบดังที่กำลังเป็นอยู่ เรากำลังมาถึงทางสองแพร่งแล้วหรือไม่

**ความท้าทาย “ผังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐”** โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองคาดว่าประเทศไทย “ควร” มีเมืองใหญ่ในอนาคตมากขึ้นตามการเพิ่มของประชากรเมืองที่มีมากกว่าประชากรชนบท และได้แนะให้มีเมืองขนาดต่างๆ โดยอิงทฤษฎี “ย่านกลาง” (Central Place Theory) ดังตารางข้างล่างนี้

มีกรุงเทพ-ปริมณฑล	๑๒,๕ ล้าน คน	๑ เมือง (มากไปหรือไม่)
มีเมืองประชากร	๑ - ๕ ล้าน คน	๕ เมือง
มีเมืองประชากร	๑ แสน - ๕ แสน คน	๒๘ เมือง
มีเมืองประชากร	๕ หมื่น - ๑ แสน คน	๑๗๐ เมือง
มีเมืองประชากร	๑ - ๕ หมื่น คน	๑,๐๒๐ เมือง
ที่เหลือจะเป็นชุมชนประชากรต่ำกว่า ๑ หมื่น คน		- ชุมชน

นอกจากนี้ ผังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐ ยังบ่งว่า ประเทศไทยต้องการพื้นที่เมืองสำหรับประชากรเมืองใน พ.ศ. ๒๖๐๐ รวมเมืองเดิมเพียง ๑๖ ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ ๔.๙ ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับตัวเลขของพื้นที่ดินเลวที่น้ำไม่ท่วมที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ดังนั้น การพัฒนาเมืองในบริเวณใหม่ย่อมเอื้อให้ใช้เกณฑ์ความเหมาะสมของที่ดินที่ใกล้อุดมคติได้ว่าเมืองเหล่านี้ควรมีคุณลักษณะที่พึงเป็นได้ เช่น จะต้อง:- ๑) ไม่ขยายหรือพัฒนาเมืองบนพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่น้ำท่วม ทางน้ำหลาก น้ำป่า ไฟป่า ทางพายุ บริเวณเสี่ยงแผ่นดินไหวอีกต่อไป ๒) ไม่ทำลายหรือทำให้พื้นที่สำคัญทางศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และบริเวณที่มีความงามทางธรรมชาติให้เสื่อมคุณภาพ ๓) ไม่ขยายหรือพัฒนาเมืองในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งสงวนพันธุ์สัตว์และพืช ๔) เป็นเมืองที่ปลอดภัยน่าอยู่ ร่มรื่น สวยงาม ปราศจากป้ายโฆษณาและอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างน่าเกลียด ๕) เป็นเมืองที่มีความหนาแน่นสูงแต่โปร่งเพื่อย่นระยะการเดินทางให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบทางเดินเท้าที่เชื่อมโยงกับการขนส่งมวลชนระบบราง ให้สามารถย่นระยะบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ประหยัดและครบถ้วนได้ ๖) ให้มีพื้นที่สีเขียวเพื่อนันทนาการและกิจกรรมทางวัฒนามากพอ ๗) จัดวางลักษณะการใช้ที่ดินที่เอื้อให้ประชากรมีความหลากหลายในระดับรายได้ ระดับความรู้ วัฒนธรรมและกลุ่มอายุอยู่ร่วมกันโดยสวัสดิภาพ ๘) พัฒนาให้เป็นเมืองประหยัดพลังงานและปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ ฯลฯ

คุณลักษณะของเมืองยั่งยืนหรือเมืองนิเวศที่ใกล้อุดมคติดังกล่าวนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากเรายังใช้สำนึกในมุมมองทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ที่กล้าฝ่าฝืนธรรมชาติและปล่อยปละละเลยให้เมืองทุกเมืองเติบโตแบบกระจายต่อไปในราบลุ่มและที่มึน้ำทะเลหนุนสูงได้ในยุคที่โลกร้อนกำลังรุนแรงขึ้น ปล่อยให้ขยายอย่างกระจัดกระจายไปทำลายพื้นที่เพาะปลูก ในขณะที่โลกเริ่มขาดแคลนอาหาร และปล่อยให้เมืองเติบโตในพื้นที่เสี่ยงภัยในขณะที่ประชากรเพิ่มหนาแน่นขึ้น

### บทเรียนจากอดีต

เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๐ ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงผลกระทบจากการ “ผังเมือง” ที่เป็นต้นเหตุของการเสื่อมโทรมและความไม่เป็นระเบียบของเมืองหลวง รัฐบาลสมัยนั้นจึงริเริ่มการจัดทำผังเมืองจังหวัดพระนคร (ชื่อเรียกในขณะนั้น) และด้วยความช่วยเหลือบางส่วนจากสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยได้ประกาศใช้ผังเมืองสมบูรณ์ฉบับแรกในประวัติศาสตร์ที่เรียกกันว่า “ผังลิขฟิลด์” ตามชื่อของบริษัทที่ปรึกษา โดยกำหนดให้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นไป เรียกชื่อว่า “ผังเมืองรวมนครหลวง พ.ศ. ๒๕๓๓”<sup>๒๙</sup> (ค.ศ.

<sup>๒๙</sup> สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. “ผังนครหลวง ๒๕๓๓” ข่าวสารสำนักผังเมือง (ฉบับ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๐๙)

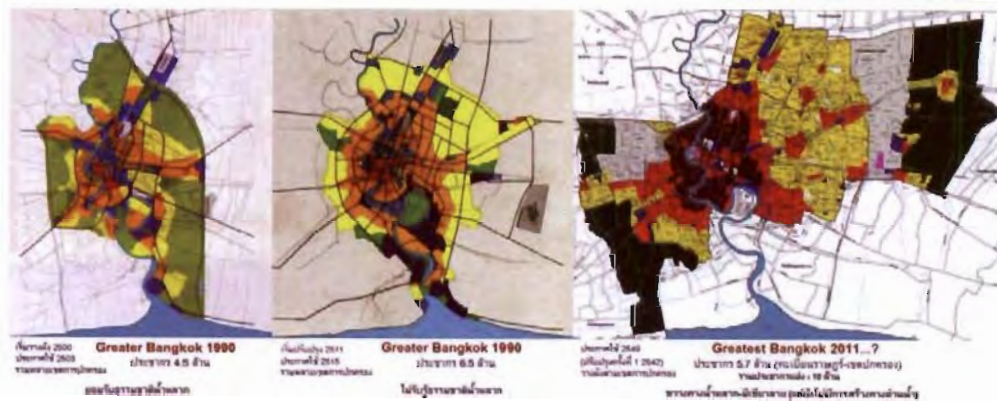
๒๙๖๐ - ๑๙๙๐) โดยรวมเอาพื้นที่บางส่วนของปริมณฑลนอกเขต คือสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานีผนวกไว้ ด้วยเหตุผลทางการเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ โดยไม่ยึดเขตปกครองเป็นหลัก กำหนดให้จำกัดประชากรในเขตของแผน (รวมปริมณฑล) ไว้ไม่เกิน ๔.๕ ล้านคน (ในขณะที่ พ.ศ. ๒๕๐๐ กรุงเทพมหานคร มี ๑.๙ ล้านคน) เนื่องจากเห็นว่าสภาพความลุ่มต่ำของพื้นที่ไม่สามารถรองรับประชากรจำนวนมากได้ นอกจากนี้ แผนลิกฟิลด์ ยังแนะนำโดยชัดเจนให้พัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคโดยการส่งเสริมให้มีเมืองหรือกลุ่มเมืองที่มีขนาดใหญ่มาพอ เพื่อรองรับแนวโน้มของประชากรเมืองที่เพิ่มอย่างรวดเร็ว ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นได้ปฏิบัติตามโดยการสร้างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ ทั้งยังแนะนำให้พัฒนาเมืองท่าเรือน้ำลึกเพื่อลดการแออัดของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ยังมองเห็นปัญหาของลักษณะธรรมชาติของกรุงเทพมหานคร ที่มีขนาดใหญ่ตั้งขวางทางน้ำหลากลงทะเล จึงกำหนดให้ขุดคลองพร้อมคันกันน้ำขนาดใหญ่แบ่งน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งฝั่งตะวันออกและตะวันตกออกสู่ทะเลโดยตรง ซึ่งยังสามารถใช้ในการขนส่งทางน้ำเพื่อลำเลียงผลผลิตทางเกษตรซึ่งมีปริมาณและน้ำหนักมาก ถ้ายกลงเรือใหญ่ได้ โดยตรงด้วยโดยการสร้างท่าเรือขนถ่ายสินค้าเกษตรที่สมุทรปราการ เพื่อลดความแออัดของท่าเรือคลองเตย



รูปที่ ๗ ซ้าย ผังนครหลวง หรือ “ผังลิกฟิลด์” ขั้นสุดท้าย พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งเริ่มวางเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ และประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ โปรดสังเกตคลองผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้งสองฝั่ง และแก้มลิง (ผู้เขียนเน้นสีให้เห็นชัดขึ้น) ขวา ผังลิกฟิลด์ระยะกลาง พ.ศ. ๒๕๑๓

(ภาพจาก: ข่าวสารสำนักผังเมืองฉบับเดือน ตุลาคม)

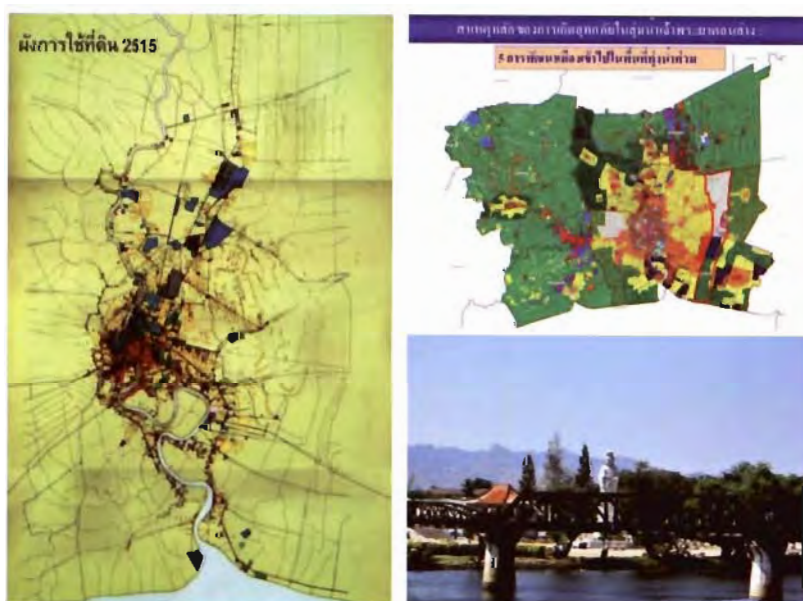
ด้วยการขาดความตระหนักและด้วยวัฒนธรรมแห่งการปล่อยปละละเลย จึงไม่มีการดำเนินการในชั้นปฏิบัติให้เป็นจริงอย่างต่อเนื่อง ทั้งๆ ที่พื้นที่โดยรอบกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในขณะนั้น (๕๐ ปีก่อน) หรือแม้แต่เมื่อก่อนปี ๒๕๑๕ (รูปที่ ๘) ที่ยังเป็นทุ่งนาว่างเปล่าและมีราคาถูกที่ยังเอื้อให้การออกหรือการแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับการผังเมืองได้ แม้หน่วยงานผังเมืองจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงแผนในเวลาต่อมา แต่ก็ได้ละเลยปัจจัยธรรมชาติไปเสียโดยสิ้นเชิง นอกจากการปล่อยให้มีการขยายเมือง และโรงงานอุตสาหกรรมลงทุ่งน่าน้ำหลากแล้ว ยังจำกัดเขตของผังเมืองโดยยึดเขตการปกครองเป็นหลัก รวมทั้งการทิ้งบทบาทการวางแผนการตั้งถิ่นฐานในชนบท ทำให้ไม่สามารถควบคุมการพัฒนาออกเขตเมืองได้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การผังเมืองของประเทศไทยล้มเหลวนี้เกิดจากการไม่เคารพธรรมชาติ ละเมิดปัจจัยธรรมชาติแล้วหันมาเคารพกฎของสังคมของตนอย่างเคร่งครัดนั่นเอง



รูปที่ ๘ วิวัฒนาการของผังเมืองกรุงเทพมหานคร ในช่วงเวลา ๕๐ ปี ตั้งแต่กรุงเทพฯ มีขนาดเล็ก และมีที่ดินว่างเปล่ามากและราคาถูก **ซ้าย** ผังลิขฟิลด์เดิม **กลาง** ผังนครหลวงที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ **ขวา** ผังรวมกรุงเทพมหานครที่ประกาศใช้บังคับในปัจจุบัน (ที่มาของผัง: ๑, ๒) ข่าวสารสำนักผังเมือง

การเติบโตตามยถากรรม (Haphazard growth) ของกรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างต่อเนื่องปกติกระบวนการวางผังเมืองที่ดีควรปรับปรุงผังเดิมทุกๆ ประมาณ ๕ ปี เพื่อให้ตรงเป้าหมายและดีกว่าเดิม ไม่ได้หมายความว่า “ผังเมืองหมดอายุ” แล้วจะสร้างหรืออนุญาตให้สร้างอนุญาตให้สร้างสิ่งใดที่ไหนก็ได้ แต่สภาวะนี้ก็ได้เกิดขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตามที่ย้อนกลับมาที่สำนักผังเมืองในขณะนั้น ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้ปรับปรุงผังลิขฟิลด์เดิมและพยายามประกาศใช้อีกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยยังคงครอบคลุมปริมณฑลของเขตครองอื่นอยู่ แต่ก็ได้ยกเลิกคลองผันน้ำใหญ่ทั้งฝั่งตะวันออกและตะวันตก (รูปที่ ๘ กลาง) พร้อมกับเพิ่มจำนวนประชากรเป้าหมายจากเดิม ๔.๕ ล้านคน เป็น ๖.๕ ล้านคน

ปัจจัยเสริมที่ซ้ำเติมกระบวนการผังเมืองให้เลวร้ายยิ่งขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจวางผังเมืองได้เองโดยอิสระ ทำให้ “ผังเมืองนครหลวง” หรือ Greater Bangkok ๑๙๙๐ ที่รวบรวมปริมาณพลศาสตร์ความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ไปโดยสิ้นเชิง หากนำผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ และปทุมธานีมาต่อกัน จะเห็นความไร้เอกภาพ รวมทั้งการไม่เคารพต่อลักษณะธรรมชาติของพื้นที่อย่างชัดเจน (รูปที่ ๑๐ บน)



รูปที่ ๑๐ บนสุด ลักษณะของผังเมือง เมื่อนำ ๕ เขตปกครองมาต่อกัน เพื่อศึกษาปัญหาน้ำท่วม บน สะพานข้ามแม่น้ำแควกับเจ้าแม่กวนอิม (ภาพจาก [www/world wide web](http://www.worldwideweb))

รูปที่ ๙ สภาพการใช้ที่ดินจริง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแสดงให้เห็นการเสียโอกาสว่าหากมีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผน ปัญหาด้านที่ดินจะมีน้อย เพราะยังไม่มีการพัฒนา (ข่าวสารสำนักผังเมือง)

จุดดับซ้ำเติมของกระบวนการวางผังเมืองของประเทศไทยเกิดขึ้นอีกครั้ง เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้หน่วยงานมีหน้าที่สำคัญในการวางแผนระดับชาติระยะยาวถูกยุบย่อลงไปอยู่ใต้สังกัดของกรมที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานโยธาซึ่งเป็นงานระยะสั้นและงานเฉพาะหน้า จึงไม่อยู่ในฐานะที่กระทรวงหรือหน่วยงานใหญ่ได้เชื่อมโยงให้ความร่วมมือปฏิบัติหรือบูรณาการในระหว่างกระบวนการปฏิบัติผังเมืองให้เป็นจริงได้เลย หน่วยงานผังเมืองในกรมโยธาธิการไม่มีอำนาจก้าวผ่านหน่วยงานท้องถิ่นในบริบทของการผังเมืองได้แม้แต่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น กรณีการก่อสร้างวัดเจ้าแม่กวนอิม ที่เชิงสะพานข้ามแม่น้ำแคว ซึ่งไม่มีบรรยากาศเชื่อมโยงใดๆ กับสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ระดับโลกแห่งนี้เลย ทั้งๆ ที่เจ้าแม่กวนอิม

เป็นที่เคารพนับถือกันมากก็ไม่ควรให้ท่านมาอยู่ผิดที่เช่นนี้ ในกาญจนบุรีมีที่ที่เหมาะสม สวยงามริมแม่น้ำแควให้ท่านประทับได้อีกมากโดยไม่มี ความขัดแย้ง



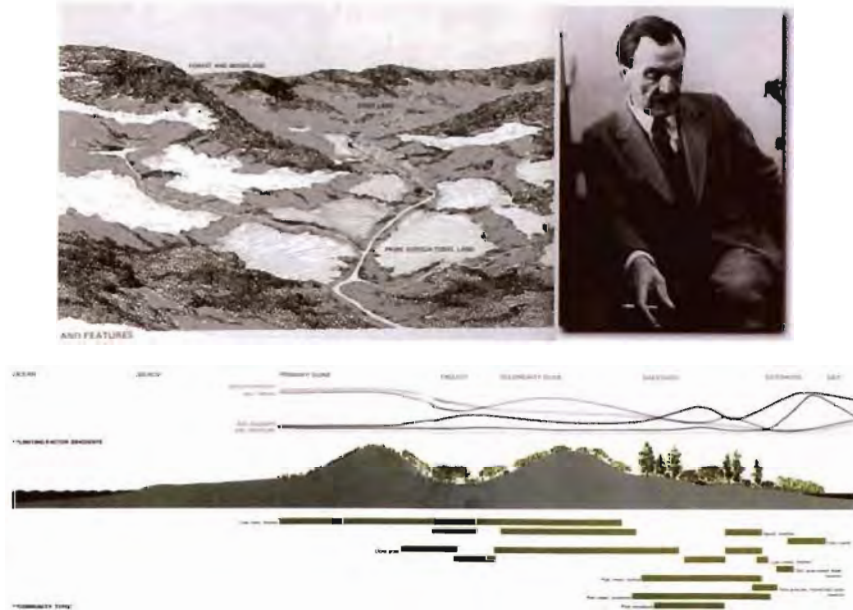
(ภาพจาก: Ashui.com, ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕)

**รูปที่ ๑๑ ซ้าย** “ผังเมืองรวม” นครฮานอย แสดงให้เห็นการเคารพต่อสภาพธรรมชาติของที่ราบลุ่มริมแม่น้ำใหญ่ที่มีพื้นที่เกษตรกรรมสำหรับใช้เป็น “Floodway”

**ขวา** ภาพขยายแสดงชุมชนเมืองในปริมาตรที่มีความหนาแน่นสูง และมีขอบเขตชัดเจน และสอดคล้องกับสภาพของที่ราบลุ่มและทางน้ำ

ตัวอย่างการวางผังเมืองโดยยึดหลักการเคารพธรรมชาติสำหรับเมืองใหญ่ที่ดีที่สุดแห่งหนึ่ง คือผังเมืองฮานอย เมืองหลวงของประเทศเวียดนามซึ่งตั้งในที่ราบลุ่มน้ำหลากริมแม่น้ำสายใหญ่คือแม่น้ำแดง จะเห็นได้ว่าได้มีการจัดพื้นที่น้ำไว้ใช้เป็นทางน้ำหลาก (Floodway) ที่กว้างขวางเพียงพอ และยังมีกำหนดพื้นที่ชุมชนให้มีความหนาแน่นสูง และมีขอบเขตที่แน่นอน ชัดเจน ทำให้การจัดเพื่อสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกมีความประหยัด นอกจากนี้ยังจัดให้มีชุมชนเกษตรระดับเมืองขนาดเล็กไว้กลางทุ่งนา และมีชุมชนระดับเมืองบริวารสำหรับค้าขายและการอุตสาหกรรมรายรอบเมืองแม่คือ ฮานอยสำหรับพึ่งพาซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ เวียดนามยังมีการกระจายประชากรเมืองที่มีความสมดุล กล่าวคือ มีเมืองใหญ่ที่มีขนาดไม่ต่างกันมากหลายอยู่หลายเมืองที่อาจช่วยไม่ให้เกิดภาวะ “เมืองโตเดี่ยว” เช่น เมืองไฮฟอง เว้ ดานัง และโฮจิมินห์ เป็นต้น

การวางผังเมืองแนวเคอร์พรธรมชาติและวางแผนพื้นที่เกษตรเช่นนี้ แท้จริงแล้วก็คือการวางผังแบบยั่งยืนนั่นเอง ทำให้ขณะนี้เวียดนามได้กลายเป็นประเทศส่งออกที่มีปริมาณมากเป็นที่ ๒ ของโลกรองจากอินเดีย แซงหน้าประเทศไทย ซึ่งอยู่ในลำดับที่ ๓ การวางผังเมืองแบบยั่งยืนในประเทศที่มีภูมิอากาศและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับประเทศไทยที่ดีๆ มีให้ศึกษาอีกหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซียที่มีสภาพทางกายภาพของเมืองเมื่อ ๕๐ ปีก่อนไม่แตกต่างกับกรุงเทพมหานคร มากนัก



รูปที่ ๑๐ เอียน แม็กฮาร์ก แห่งภาควิชาภูมิสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย (บนสุดขวา) ผู้บุกเบิกแนวคิดและกรรมวิธีเพื่อการวางแผนพื้นที่ที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติและระบบนิเวศ หลักจากบุกเบิกแนวคิดนี้มาเกือบทศวรรษ หลังจากที่ได้เห็นความหายนะจากภัยธรรมชาติที่เกิดจากฝีมือมนุษย์เอง (บนสุดซ้าย) คือ ผลการวิเคราะห์หาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูก (บน) ระบบของเนินทรายฝั่งทะเลเปิด (sand dunes) ที่เกิดตามธรรมชาติที่แม้มีความแปรปรวนของเนินใหม่ที่ติดทะเล แต่ก็สามารถป้องกันภัยจากพายุคลื่นซัดฝั่งได้ (ภาพจากหนังสือ: Design With Nature, Ian McHarg)

### การวางแผนภูมิทัศน์ขนาดใหญ่กับการผังเมืองสมัยใหม่

งานเขียนของราเชล เรื่อง “The Silent Spring” เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง มีผลให้วงการผังเมืองและภูมิสถาปัตยกรรมเริ่มยอมรับแนวคิดการวางแผนภูมิทัศน์ที่อิงระบบนิเวศ โดย เอียน แม็กฮาร์ก แห่งมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย ซึ่งได้ริเริ่มเปิดสอนวิชา “มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม” (Man And Environment) เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐ และต่อมาได้พัฒนาเทคนิคการนำข้อมูลทุกด้านของพื้นที่ขนาดใหญ่ในที่ซ้อนในที่เดียวกันมาซ้อนทับกันโดยเขียนข้อมูลแต่ละชนิด

ที่ประเมินแล้วในมาตราส่วนเดียวกันลงแผ่นพลาสติกใสด้วยมือแล้วนำมาซ้อนทับกันเพื่อวิเคราะห์ ประเมินและบ่งชี้หาความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของพื้นที่ เช่น ข้อมูล ความลาดชัน ระบบระบายน้ำ ธรณีวิทยา พืชพรรณ ระบบนิเวศ พื้นที่ชุ่มน้ำ สัตว์ประจำถิ่น พื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติ เส้นทางคมนาคม ทรัพยากรและแหล่งน้ำใต้ดิน ฯลฯ และได้เขียนหนังสือที่ถือเป็นคัมภีร์ของศาสตร์การวางแผนภูมิทัศน์ขนาดใหญ่และการผังเมืองแบบยั่งยืนในปัจจุบัน คือ ‘Design With Nature’ ที่ตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๒<sup>๓๐</sup> ซึ่งยังคงใช้แพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน

ในเวลาไล่เลี่ยกันนั้น เฮาเวิร์ด ฟิชเชอร์ (Howard T. Fisher) ได้ก่อตั้ง ห้องทดลอง เรขนิเทศและการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ด้วยคอมพิวเตอร์ (Laboratory for Computer Graphics and Spatial Analysis) ขึ้นที่บัณฑิตวิทยาลัยเพื่อการออกแบบ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๗ และคาร์ล สไตน์ทส์ แห่งภาควิชาภูมิสถาปัตยกรรม



รูปที่ ๑๑ ผังรวมองค์ประกอบที่เกิดจากผลการวิเคราะห์-สังเคราะห์และประเมินข้อมูลเชิงพื้นที่ทุกด้าน โดยวิธีทับซ้อน (Overlay) ของแม็กฮาร์กที่บ่งชี้ความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับการพัฒนา ซึ่งนักวางผังภาคจะนำไปใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการวางผังการใช้ที่ดิน ปัจจุบันระบบภูมิศาสตร์สารสนเทศ (GIS) สามารถทำได้รวดเร็ว พื้นที่ที่เหมาะสมกับการพัฒนาเป็นเมือง คือ บริเวณสีม่วงแดง (ภาพจาก: Design With Nature, Ian McHarg)

ได้นำมาพัฒนาและเปิดสอนเทคนิคคอมพิวเตอร์เพื่อการจัดเก็บและการซ้อนทับข้อมูลสำหรับการวางแผนเชิงพื้นที่ในชั้นเรียน ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการเป็นระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) โดยแจ็ก แดนเจอร์มอนด์ นักศึกษาภูมิสถาปัตยกรรมที่เป็นผู้ช่วยวิจัยได้ก่อตั้งบริษัท เอสรี (ESRI-Environmental Systems Research Institute) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ทันทีที่จบการศึกษา เอสรี เป็นผู้พัฒนาและเป็นเจ้าของและเป็นผู้ให้บริการซอฟต์แวร์ระบบจีไอเอสที่ใช้กันทั่วโลกในขณะนี้ และด้วยระบบนี้เอง เมื่อนำมาใช้ร่วมกับกูเกิลเอิร์ท และระบบแผนที่อื่นทำให้การวางแผนเชิงพื้นที่ขนาดใหญ่มีความง่าย รวดเร็วแม่นยำและมีราคาถูก

<sup>๓๐</sup> McHarg, Ian L., Design with Nature, John Wiley and Son, New York, 1996

อย่างไม่น่าเชื่อหากเทียบกับค่าใช้จ่ายในงานประเภทเดียวกันแบบเดิม จึงมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายเพื่อจัดเตรียม วิเคราะห์ และประเมินข้อมูลเชิงพื้นที่สำหรับใช้ในงานวางแผนภาคและผังเมืองที่แม่นยำทั่วโลก



รูปที่ ๑๑ (ซ้าย) ศ. คาร์ล สไตนิทส์ (คนแรกซ้าย) และแจ็ค แคนเจอร์มอนด์ นักศึกษามหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (คนที่สามนั่งที่พื้น) ในชั้นเรียนเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ (ขวา) แจ็ค แคนเจอร์มอนด์ ประธานบริษัท ESRI เจ้าของซอฟต์แวร์ GIS และระบบแผนที่ NOSTRA ในปัจจุบัน (ภาพจาก [www.world wide web](http://www.worldwideweb))

แม้ว่าค่าใช้จ่ายที่ถูกมากและความง่ายของเทคโนโลยีสมัยใหม่ดังกล่าวที่พร้อมใช้งาน แต่ประเทศไทยยังคงไม่มีแผนที่แสดงเขตน้ำท่วมที่บูรณาการร่วมกับแผนที่สมรรถนะที่ดินและแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยที่แม่นยำเชื่อถือได้ที่สามารถนำใช้งานวางแผนภาคเชิงพื้นที่ที่สมบูรณ์เลย รวมทั้งการใช้เพื่อ ประกาศเขตน้ำท่วมที่เป็นวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ อาจเกิดจากการที่ประเทศไทยเองยังไม่เคยมีการวางแผนภาคแบบบูรณาการอย่างสมบูรณ์มาก่อนก็ได้ คำถามที่สำคัญจึงเป็นว่ามีปัจจัยใดที่ถ่วงไม่ให้ประเทศไทยมีการวางแผนภาคเชิงพื้นที่ที่ให้ความเคารพต่อธรรมชาติอันเป็นต้นตอของปัญหาน้ำท่วมเมืองที่ซ้ำซากและรุนแรงซึ่งมักกล่าวกันอยู่เสมอว่า “มีผังเมืองแล้ว” ไม่ต้องมีผังภาคก็ได้เพราะไม่เกี่ยวกับเมือง

### แนวทางป้องกันปัญหาน้ำท่วมเมืองระยะยาวอย่างยั่งยืน

เกือบทุกเมืองในทีละมุมของประเทศไทยถูกน้ำหลากท่วมมานานับร้อยปีแล้วแต่ไม่ได้รับผลกระทบมาก ดังปัจจุบัน เพราะเมืองมีขนาดเล็กและมีบ้านเรือนและระบบการสัญจรเป็นลักษณะของวัฒนธรรมน้ำ หรือสะเทิ้นสะเทิ้นบก แต่ปัจจุบัน เมืองฐานเกษตรเดิมได้เปลี่ยนรูปเป็น “เมืองบก” อย่างเดียวและยังได้ขยายลงทีละมุมพร้อมกับการสร้างระบบถนน ขวางทางน้ำมากยิ่งขึ้น มีการถมดินหรือทำคันกั้นน้ำเป็นมาตรฐานในการปกป้องโครงการต่าง ๆ ไม่ให้น้ำท่วม ยังมีผลให้พื้นที่กระจายน้ำหลากตกลงทะเลที่กว้างใหญ่หมดไปอย่างรวดเร็ว น้ำจึงท่วมสูงขึ้นและระบบได้ซาลง ค่าใช้จ่ายก็สูงมากและไม่ได้ผลอย่างยั่งยืนอีกด้วย เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาและการเยียวยาเท่านั้น เพราะถึงอย่างไรน้ำก็ยังคงหลาก

ท่วมตามธรรมชาติอยู่ตลอดไปและยังมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นจากภาวะโลกร้อน จึงเห็นได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่ควรเสียเลยถ้าไปถื่นฐานตั้งอยู่ในที่ที่น้ำไม่ท่วม ค่าเสียหายรวมทั้งประเทศเฉพาะปีที่ผ่านมาจำนวน ๑,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมกับงบประมาณแก้ไขที่จะต้องใช้อีกจำนวนอีก ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทนั้น หากนำมาพัฒนาบ้านเมืองย่อมเกิดประโยชน์มากกว่ามาก

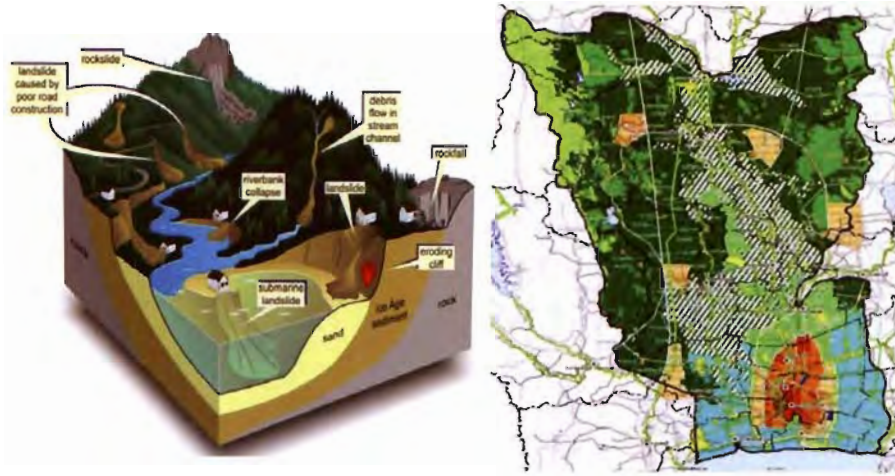
**แนวทาง** วิธีการที่ได้ผลแน่นอนที่กล่าวไว้ในบทนำนั้น พุดง่าย – ทำยาก แต่ก็ทำได้ ถ้ามีความมุ่งมั่นพอ การย้ายเมืองนั้นทำไม่ได้ง่ายเพียงเพราะเหตุผลทางสังคม แต่การชะลอหรือหยุดการเติบโต แล้วโน้มนำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานหรือให้เกิดเมืองใหม่ระยะยาวนั้นสามารถทำได้ การวางแผนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์เป็นงานระยะยาวที่ต้องมีนโยบายและแผนระดับชาติที่แน่วแน่และมีแผนกลยุทธ์ที่แยบยล ไม่ทำให้คนเดือดร้อนเท่าที่ผ่านมา รัฐบาลไทยไม่เคยมีแผนการตั้งถิ่นฐานที่แยบยลระยะยาว มีแต่การวางผังเมืองตามเขตปกครองที่ขยายเมืองลงแต่ที่ลุ่ม จะเห็นได้จากการกำหนดที่ลุ่มที่สีเขียวขานเมือง สำหรับขยายเมืองปรากฏไว้ในผังเมืองรวมอย่างชัดเจน การวางแผนการตั้งถิ่นฐานระยะยาวนั้นเปรียบเสมือนการเดินทางไกล หากไม่เริ่มเดิน ๑ กิโลเมตรแรก กิโลเมตรที่ ๔๕ ย่อมไม่เกิดดังเช่นกรณีของ “ผังลิซฟิวด์” ที่เสียโอกาสไปเมื่อ ๕๐ ปีก่อนนั่นเอง

**ความเป็นไปได้** ปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรเมือง ๒๓ ล้านคน โดยประมาณ และมีพื้นที่เป็นเมือง (Urban built – up areas) ๔,๙๐๑ แห่งกระจายกันอยู่รวมพื้นที่ ๒,๑๗๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑.๓๖ ล้านไร่ และในปี พ.ศ. ๒๖๐๐ หรืออีก ๔๕ ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรเมืองเพิ่มรวมเป็น ๓๖.๕ ล้านคนจากประชากรตามทะเบียนราษฎรทั้งประเทศ ๗๓ ล้านคน กรมโยธาธิการและผังเมือง ๒๕๕๔)<sup>๓๑</sup> แต่อย่างไรก็ดี องค์การ UNICEF ของสหประชาชาติ<sup>๓๒</sup> คาดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๙๓ หรืออีก ๓๘ ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรเมืองประมาณ ๔๔ ล้านคน (ร้อยละ ๖๐) ซึ่งหมายความว่า จะมีประชากรเมืองจะเพิ่มอีก ๒๑ ล้านคนให้รัฐเตรียมพื้นที่รองรับอย่างแน่นอน แล้วเราจะปล่อยให้มีการขยายหรือสร้างเมืองใหม่ในที่น้ำท่วมตามระยะถาวรอย่างที่เคยเป็นมาอีก หรือ นี่คือนโอกาสในการสรรค์สร้างเมืองในอนาคตให้เป็น “เมืองสวรรค์” ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๗<sup>๓๓</sup> ใช่หรือไม่

<sup>๓๑</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง. กระทรวงมหาดไทย ผังประเทศไทย พ.ศ.๒๖๐๐. กรุงเทพมหานคร ๒๕๕๔

<sup>๓๒</sup> UNICEF. Urban Population Map ๒๐๑๐-๒๐๕๐ <http://www.unicef.org/sowc2012/urbanmap> ๒๙ เมษายน ๒๕๕๕

<sup>๓๓</sup> พระราชดำรัส ในโอกาสที่คณะบดีคณะนิติศาสตร์นำผู้จัดการแข่งขันเดิน วิ่ง เข้าเฝ้าฯ ทูลเกล้าฯ ถวายเงินรายได้จากการจัดการเพื่อสมทบทุนโครงการแก้ปัญหาจราจรตามพระราชดำริ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน



รูปที่ ๑๒ (บน) แผนภูมิแสดงลักษณะทางธรณีวิทยา ปัจจัยแรกที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ ในการวางแผนภูมิทัศน์และการผังเมือง โดยเฉพาะการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่มีความลาดชัน เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายจากภัยพิบัติ (ขวา) พื้นที่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่มีศักยภาพรองรับการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ (การศึกษาเบื้องต้นของสำนักงานนโยบายและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินลุ่มน้ำ กรมโยธาธิการและผังเมือง ๒๕๕๔)

ข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินบ่งว่าประเทศไทยมีพื้นที่ถือครองทางเกษตรประมาณ ๑๓๐ ล้านไร่หรือร้อยละ ๔๐.๖ ของพื้นที่ โดยเป็นที่นา ๖๔ ล้านไร่หรือร้อยละ ๑๖ (๓๒.๗ ล้านไร่) ในขณะที่ผังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐ ต้องการเนื้อที่สำหรับเมือง ๑๖ ล้านไร่ ดังนั้น การหาพื้นที่สำหรับการขยายและพัฒนาเมืองเพิ่มในอนาคตจึงไม่น่าจะมีปัญหาใด ๆ นอกจากนี้ข้อมูลยังบ่งด้วยว่าประเทศไทยมีดินมีปัญหาที่ไม่เหมาะกับการเพาะปลูกรวมพื้นที่ทั้งประเทศถึง ๒๖๑ ล้านไร่ ซึ่งเหลือเพื่อสำหรับเลือกมาพัฒนาเป็นเมืองใน ๔๕ ปี ข้างหน้า โดยไม่ต้องขยายลงที่ลุ่ม ทำลายที่เพาะปลูกที่มีจำกัดหรือเสี่ยงภัยธรรมชาติอีก

การขยายเมืองที่พัฒนาอย่างกระจายย่อมมีปัญหาเป็นพิเศษ เพราะโครงสร้างเชิงพื้นที่ของเกือบทุกเมือง ไม่มีระบบ โครงข่ายและความกว้างของถนน และสาธารณูปโภคที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ไม่เอื้อต่อการปรับปรุงหรือฟื้นฟูเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเมืองในต่างประเทศที่มีโครงถนนเดิมเป็นระบบมาก่อน นอกจากนี้ราคาที่ดินยังสูงเกินจริงและมีปัญหากรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่มีให้มากกว่าสิทธิ์ส่วนรวมอีกด้วย จึงเป็นไปได้ยากที่จะขยายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์

ผลการศึกษาเบื้องต้นเพื่อหาพื้นที่ที่มีศักยภาพสำหรับการเป็นเมืองในอนาคตของกรมโยธาธิการโดยสำนักงานนโยบายและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินลุ่มน้ำ (รูปที่ ๑๒ ขวา) แสดงให้เห็นความเป็นได้ทางกายภาพ แต่ย่อมจะเกิดได้ยากหากขาดกลไกที่จำเป็น

**กลยุทธ์และจุดเริ่มต้น** ผลการศึกษาเบื้องต้นของกรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา<sup>๓๔</sup> พบว่าสาเหตุสำคัญที่ประเทศไทยล้มเหลวในด้านการผังเมืองตลอดมานั้นมีปัจจัยหลักที่มีความจำเป็น ๓ ประการ และหากต้องการการแก้ไข ควรลงมือพิจารณาปฏิบัติอย่างรีบด่วนดังนี้

### ๑) ปัญหาการขาดวิสัยทัศน์ นโยบายและแผน ด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมือง

แม้รัฐบาลจะได้ตระหนักถึงปัญหานี้และได้ระดมการทำผังเมืองทั่วประเทศมานานตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ และต่อเนื่องมาถึง “ผังลิกซ์ฟิลด์” แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐเคยมีนโยบายให้การสนับสนุนระดับสูงประกาศอย่างเป็นทางการ จึงขาดปฏิบัติการที่จะทำให้การบังคับใช้เป็นไปได้อย่างจริงจังวิวัฒนาการเกี่ยวกับแนวนโยบายการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองที่เลือนรางของไทย สรุปได้ดังนี้

- พ.ศ. ๒๕๑๐ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ หัวหน้าคณะผู้แทนไทยซึ่งได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับนโยบายการเติบโตของเมืองในรัฐฮาวาย ได้สรุปผลการประชุมและแนะนำให้ประเทศไทยมีนโยบายการตั้งถิ่นฐานและพัฒนาเมืองและดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม<sup>๓๕</sup>

- พ.ศ. ๒๕๑๙ สหประชาชาติได้จัดประชุมใหญ่ว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ที่ประเทศแคนาดาและได้ประกาศ “ปฏิญญาแวนคูเวอร์”<sup>๓๖</sup> และ “แผนปฏิบัติการแวนคูเวอร์”<sup>๓๗</sup> เพื่อให้ชาติสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย เชื่อว่ามีผู้แทนประเทศไทยเข้าร่วมประชุมแต่ยังไม่พบหลักฐานรายงานการเข้าร่วมประชุมหรือได้นำปฏิญญาและแผนปฏิบัติการมาปรับใช้หรือไม่

<sup>๓๔</sup> กรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๔ [http://www.senate.go.th/w3c/senate/comm.php?url=committee&comm\\_id=484](http://www.senate.go.th/w3c/senate/comm.php?url=committee&comm_id=484)

<sup>๓๕</sup> สุกิจนิมมานเหมินท์ รายงานการประชุม Pacific Conference เรื่อง Urban Growth ที่ฮอนโนลูลู ระหว่าง ๑-๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๐. ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ ๑๗ กรุงเทพมหานคร ๒๕๑๐

<sup>๓๖</sup> The report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976, The Vancouver Declaration on Human Settlements, <http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>

<sup>๓๗</sup> xii \_\_\_\_\_, The Vancouver Action Plan, <http://habitat.igc.org/vancouver/vp-intr.htm>

- พ.ศ. ๒๕๓๖ องค์การอนามัยโลกได้จัดประชุมนานาชาติว่าด้วย “เมืองน่าอยู่” (WHO Healthy Cities) และมีการจัดเครือข่ายเมืองน่าอยู่ทั่วโลก กรมอนามัยรับผลการประชุมครั้งนี้มาบรรจุใน พ.ศ. ๒๕๓๗

- และในปี ๒๕๔๓ มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ” ขึ้นโดยมี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีการประชุมเพียง ๓ ครั้ง

- ต่อมาในรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไม่ปรากฏบทบาทของกรรมการชุดนี้ แต่มีปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานคร และภูมิภาค

- และครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติจำนวน ๑๑ คน ให้อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นเลขานุการถึงบัดนี้ ยังไม่พบว่าเคยมีการประชุม

โดยสรุปแล้ว ประเทศไทยยังไม่เคยมีนโยบายและแผนเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองที่ชัดเจน มีเอกภาพและมีความต่อเนื่องประกาศเป็นการเฉพาะมาก่อน ที่มีประปรายบ้างนั้น ส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่เกิดจากกระตุ้นของสหประชาชาติ จึงมีการรณรงค์ตามกระแสเป็นคราว ๆ ไป ไม่ได้ให้การสนับสนุนจริงจังเพราะขาดนโยบายอย่างเป็นทางการจึงหยุดไป ต่างจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีการประกาศเป็นแผน ๕ ปีในพระปรมาภิไธยฯ อย่างต่อเนื่องมา ๑๑ แผนและยังยืนมานานกว่า ๕๐ ปี ทำให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวล้ำการพัฒนาการทางกายภาพที่กำลังนำมาซึ่งความทุกข์ระทมแก่ประชาชนอย่างทั่วหน้าในขณะนี้ ทั่วประเทศอุดมจึงไปด้วยเมืองและชุมชนที่มีแต่ปัญหาเรื้อรังที่แก้ไขเฉพาะหน้าได้ยาก

### ปฏิบัติการที่จำเป็นยิ่ง

กำหนดให้มีนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองแห่งชาติด้วยวิสัยทัศน์ที่อิงธรรมชาติและแนวโน้มของโลกาภิวัตน์ พร้อมกับการรณรงค์ให้เห็นความจำเป็นของการวางแผนเชิงพื้นที่ระยะยาว เพื่อหลีกเลี่ยงภัยพิบัติและมุ่งสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่

๒) การขาดหน่วยงานระดับชาติที่สามารถดำเนินและประสานนโยบายระดับสูง การวางแผนเชิงพื้นที่ในระดับสูงต้องการความต่อเนื่องและต้องการ อำนาจในหน้าที่ ระดับที่สูงพอเพื่อการประสานและบูรณาการแผนในระดับกระทรวงต่างๆ รวมทั้งการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้หน่วยงานนี้มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินนโยบายและการวางแผนเชิงกายภาพในระดับชาติ จัดทำแนวทางและมาตรฐานการวางแผนและให้การฝึกฝน ให้การช่วยเหลือแก่ผู้ปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่มี ๗,๘๕๓ แห่งทั่วประเทศที่ “มีอิสระในการวางแผนผังเมือง

ได้เอง” ตามรัฐธรรมนูญที่กำลังสร้างความโกลาหลทางผังเมือง เปรียบเสมือนนักดนตรีในวงดุริยางค์ขนาดใหญ่ที่ได้รับมอบเครื่องดนตรีมาคนละชิ้นแล้วให้แต่ละคนมีอิสระในการบรรเลงเพลงได้เองตามใจชอบในการแสดงเพลงประจำชาติโดยมีเด็กตัวเล็กๆ เป็นผู้อำนวยการเพลง ไม่มีทั้งโน้ตรวมทั้งวง ไม่มีโน้ตที่กำกับให้แต่ละคนบรรเลง และไม่มีผู้ใดเชื่อฟังผู้อำนวยการเพลง

ในช่วง ๘๐ ปีที่ผ่านมาหน่วยงานผังเมืองของประเทศถูกวางไว้ในระดับปฏิบัติระยะสั้นมีใช้ระดับกำหนดนโยบายและกำกับแผน ดังจะเห็นจากการสั่งให้ “ผังเมือง” เข้ามาแก้ไขปัญหาทางสรรพสินค้าใหญ่ที่ร้านค้าปลีกร่องเรียน จากการเริ่มมีฐานะเป็นส่วนงานขนาดเล็กในกรมโยธาเทศบาลเพื่อดูแลการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเขตเพลิงไหม้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ มาเป็น “กองผังเมืองและช่างสุขาภิบาล” เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๐ เป็น “กองแบบแผนและผังเมือง” เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ต่อมา มีฐานะเป็น “สำนักผังเมือง” เทียบเท่ากรมในกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ และปรับเป็น “กรมการผังเมือง” ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ และในที่สุดก็ถูกปรับลดลงในระดับกองที่กระจัดกระจายในสังกัดกรมโยธาธิการอีกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหน่วยงานสำคัญที่มีหน้าที่วางแผนเชิงพื้นที่ของประเทศมีเคยมีสถานภาพที่สูงและเข้มแข็งพอในระดับกำหนดและกำกับนโยบายและแผนเชิงกายภาพระดับชาติได้เลย สภาพของบ้านเมืองจึงเสื่อมโทรมสวนทางกับความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจดังเป็นที่เป็นอย่างทั่วราชอาณาจักร นอกจากนี้ หน่วยงานระดับชาตินี้ (ถ้ามี) ยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแล องค์การพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ที่มีความสำคัญยิ่งในขั้นการปฏิบัติแผนให้เป็นจริง รวมทั้งกำกับ การเคหะแห่งชาติและการนิคมอุตสาหกรรมที่ปัจจุบันแยกกันทำงานและไร้นโยบายรวม จะเห็นได้จากการอนุมัติให้เอกชนสร้างนิคมอุตสาหกรรมในที่นาชั้นดีจังหวัดอยุธยาและในทุ่งรังสิต หรือการสร้างที่พักอาศัยผู้มีรายได้น้อยหรือบ้านเอื้ออาทรที่อยู่กลางทุ่งนาห่างไกลจากที่งาน บางแห่งผู้อยู่อาศัยต้องใช้เวลาเดินทางไปทำงานและกลับบ้านวันละ ๒-๔ ชั่วโมงหรือประมาณปีละ ๑ เดือนโดยไม่รวมค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่สูงและคุณภาพชีวิตที่เห็นแล้วน่าสงสาร

### ปฏิบัติการที่จำเป็นยิ่ง

จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาธิการสามัญการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองแห่งชาติในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว

๓) การขาดการสนับสนุนทางกฎหมาย การตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาเมืองทั่วโลกต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในขั้นการปฏิบัติแผนให้เป็นจริง เพราะทั้งรัฐฯ และประชาชนต่างอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีผู้ใดฝ่าฝืนได้ โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองในเมืองเดิมที่หนาแน่นแล้วย่อมกระทบต่อสิทธิ์จากการห้ามบางอย่างเพื่อส่วนรวม เช่น การปรับเปลี่ยน

รูปที่ดิน การขยายถนน ทางระบายน้ำ ตลอดจนสาธารณูปโภคหรือการเวนคืน กฎหมายผังเมืองของประเทศไทยไม่เคยเอื้อต่อการพัฒนาเมืองและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ให้ไปในแนวทางที่ควรเป็นได้เลย

ตลอดช่วงเวลาที่เริ่มตระหนักถึงการผังเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับเป็นเวลาเกือบ ๘๐ ปี ประเทศไทยมีกฎหมายผังเมืองหลักๆ เพียง ๒ ฉบับ ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.๒๔๙๕ ที่ใช้บังคับแต่ไม่ได้ผลเพียงสองเมือง ฉบับหลังที่ร่างขึ้นเพื่อรองรับ “ผังลิขฟิลด์” ที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งต้องใช้เวลานานถึง ๑๕ ปี ทำให้ไม่สามารถควบคุมหรือใช้บังคับการใช้ที่ดินใดๆ ได้ หรือหากมีและพยายามใช้ก็ใช้การไม่ได้เพราะระบบกฎหมายไทยให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลอยู่เหนือกรรมสิทธิ์ส่วนรวมเป็นอย่างมาก แม้รัฐจะมีอำนาจเวนคืนตามกฎหมาย ก็ทำได้เฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภค แม้การให้อำนาจเวนคืนเพื่อการผังเมืองที่เพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ได้ แต่ก็สายเกินไป เนื่องจากเมืองได้พัฒนาอย่างหนาแน่นไปแล้ว นอกจากราคาที่ดินสูงจะมากแล้วยังมักสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ติดอยู่ด้วยทำให้ค่าเวนคืนสูงจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการโครงการฟื้นฟูเมือง

เป็นที่น่าสนใจยิ่งสำหรับเรื่องราวของร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้เริ่มร่างมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ โดยนายไซรัส นิมส์ (Cyrus R.Nims) ผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาด้านการผังเมืองชาวอเมริกาที่องค์การยูซอม (USOM) แห่งสหรัฐอเมริกา ส่งมาช่วยวางรากฐานการผังเมืองสมัยใหม่แก่ประเทศไทย แม้จะกะทัดรัดมีหาคำสำคัญเพียง ๓๙ มาตรา แต่ได้ครอบคลุมกระบวนการการผังเมืองไว้โดยครบถ้วนพอควร และเข้ากับได้กับระบบกฎหมายไทย โดยประกอบด้วยเนื้อหาที่จำเป็นยิ่ง ๖ ประการในกระบวนการวางผังเมืองที่มีความชัดเจน ได้แก่การ ๑) ว่าด้วยการควบคุมการใช้ที่ดินการกำหนดความหนาแน่นและระยะถอยร่นต่างๆ ๒) กำหนดย่านและการห้ามใช้พื้นที่เสี่ยงภัย ๓) กำหนดมาตรฐานการวางผัง ขนาดถนนต่างๆ และเขตทาง ๔) กำหนดมาตรฐานรูปแบบทางสถาปัตยกรรม การกำหนดระดับที่มีผลต่อการระบายน้ำและการบังคับให้มีงานภูมิทัศน์ที่เหมาะสม ๕) ว่าด้วยเงื่อนไขการจัดซื้อ เสนอซื้อและการเวนคืนที่ดิน และ ๖) ว่าด้วยมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นในกระบวนการทำผังเมืองให้เป็นจริง นอกจากนี้ยังมีอีกหลายมาตราที่จำเป็น เช่น มาตรการว่าด้วยพัฒนาเมืองใหม่ การฟื้นฟูเมือง ตลอดจนมาตราที่ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเฉพาะเพื่อการพัฒนาเมืองโดยเนื้อหาสาระแล้ว ร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับนี้มีรายละเอียดที่ชัดเจนและปฏิบัติได้มากกว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เสียอีก<sup>๑๑</sup> จึงเป็นที่น่าเสียดายยิ่ง

<sup>๑๑</sup> รัชชัย โรจนกันนท์. “ประวัติศาสตร์วิเคราะห์การผังเมืองในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๐๕-๒๕๐๖ (ตอนที่ ๑).” หนังสืออนุสรณ์งานพระราชเพลิงศพ นางปรีญา ฉิมโฉม ณ วัดโสมนัสวรวิหาร พ.ศ. ๒๕๕๐

โดยที่กฎหมายผังเมืองต้องการการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา การประการใช้ผังเมืองทุกฉบับต้องประกาศเป็นกฎหมาย และจะต้องมีกรรมวิธีการสามัญ (ถาวร) ที่ “เป็นเจ้าภาพ” คอยดูแลแก้ไขปรับปรุงและออกกฎหมายในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ปัจจุบันทั้งสองสภามีกรรมวิธีการรวมกันมากถึง ๕๑ คณะ แต่ไม่เคยมีคณะใดเลยที่คอยดูแลเอาใจใส่ด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมืองโดยตรงอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นไปได้ยากที่การตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการพัฒนาเมืองของประเทศไทยจะมุ่งไปสู่การเป็นเมืองน่าอยู่ที่ยั่งยืนได้ในอนาคตท่ามกลางภัยคุกคามในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ และจากภัยพิบัติธรรมชาติเหตุจากโลกร้อน

### ปฏิบัติการที่จำเป็นยิ่ง

จัดตั้งกรรมวิธีการสามัญการตั้งถิ่นฐานมนุษย์และการผังเมือง (Standing Committee on Human Settlement and Urban Development) ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

### สรุป

สาเหตุแท้ของปรากฏการณ์น้ำท่วมเมืองนั้น เกิดจากการขยายเมืองที่เคยเป็นชุมชนรากฐานเกษตรกรรมเดิมที่ตั้งอยู่ใน หรืออยู่ใกล้ที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง และขยายต่อไปเรื่อยๆ จนเกินขีดความสามารถของภูมิประเทศที่จะรองรับได้ มิได้มาจากต้นเหตุแท้ๆ ใดเลย ปัญหารุนแรงต่างๆ ที่เรากำลังเผชิญอย่างต่อเนื่องนั้น เป็นเพียงผลกระทบจากการกีดขวางทางน้ำหลากลงทะเลตามธรรมชาตินั่นเอง วิธีป้องกันแก้ไขที่ได้ผลแน่นอนและยั่งยืนนั้นง่ายเช่นกัน เพราะมีอยู่เพียงทางเดียว คือการให้ความเคารพธรรมชาติมากขึ้น ไม่ฝืนมุ่งใช้แต่สิ่งปลูกสร้างเอาชนะธรรมชาติเพียงอย่างเดียว ไม่สร้างหรือขยายเมืองให้ใหญ่เกินสมรรถนะของพื้นที่ เราจะต้องหยุดยังไม่ปล่อยให้มีการขยายเมืองลงไปทำลายพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่อนุรักษ์อีกต่อไป การสร้างหรือขยายเมืองใหม่จะต้องเลือกพื้นที่ที่ไม่เหมาะกับการเกษตร และอยู่นอกพื้นที่เสี่ยงภัยที่มีเหลือให้เลือกมากมาย

การมีวิสัยทัศน์และการตระหนักถึงภัยใหญ่หลวงที่ได้เกิดขึ้นแล้วและกำลังจะเกิด และกำลังเพิ่มความรุนแรง รีบกำหนดนโยบายและแผนระยะยาวที่ยั่งยืนถาวรที่ตอบรับธรรมชาติ แล้วปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติที่มีเหตุผลอย่างแน่วแน่และเคร่งครัด ประเทศไทยมีกลไกทรัพยากรมนุษย์ ความรู้และเทคโนโลยีต่างๆ รวมทั้งการมีกำลังทางเศรษฐกิจและงบประมาณที่เพียงพอพร้อมอยู่แล้ว ยังขาดก็แต่สำนึก ความมุ่งมั่นและความตระหนักของภาครัฐในการลงมือปฏิบัติการที่เอื้อให้มีการบูรณาการการวางแผนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ให้สอดคล้องประสานกับควบคู่กันไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารผนวก ค.  
พัฒนาการทางกฎหมายการตั้งถิ่นฐานและผังเมือง  
โดย นายยุทธ ลิ้มปิติระ

ประเทศไทยมาตั้งสมัยโบราณกาล มีการตั้งเมืองและวางผังเมืองเพื่อใช้ในการป้องกันภัยจากการรุกรานของข้าศึกศัตรูและภัยทางธรรมชาติ ตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และในระยะต่อมาได้มีการสร้างบ้านเมืองเพื่อให้มีความงดงามและความทันสมัยเท่าเทียมกับนานาอารยประเทศ ดังเช่นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการผังเมืองและการพัฒนาประเทศที่สำคัญ คือ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่อง ขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการทอน้ำ ไขน้ำ ในบริเวณเชียงรากน้อยและบางเหี้ย พุทธศักราช ๒๔๖๗ เป็นที่กล่าวถึงอยู่จนทุกวันนี้

(๑) ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่อง ขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการทอน้ำ ไขน้ำ ในบริเวณเชียงรากน้อยและบางเหี้ย พุทธศักราช ๒๔๖๗<sup>๓๔</sup>

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวดํารัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า

จำเดิมแต่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรราธิการจัดการทอน้ำไขน้ำขึ้นในแนวป่าสักตอนเหนือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๘ แล้วนั้น กระทรวงเกษตรราธิการได้จัดการเป็นผลสำเร็จลุล่วงไปต่อนิ่งแล้ว จึงทรงพระราชดำริเห็นว่า ที่ดินในบริเวณทุ่งเชียงรากน้อยและบางเหี้ยตอนใต้ นั้น ก็มีปริมาณกว้างขวางโตใหญ่ ถ้าแม้ว่าได้ขุดคลองทอน้ำส่งน้ำให้สืบลงมาได้จากแนวป่าสักแล้ว จะเป็นประโยชน์แก่การเพาะปลูกและสะดวกแก่กิจการของสาธารณชนทั่วไป

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการทอน้ำไขน้ำในเขตบริเวณท้องทุ่งทั้ง ๒ นี้ ตามแนวเส้นสีแดงในแผนที่ ๒ ฉบับ ซึ่งอยู่ข้างท้ายประกาศนี้ เพื่อไว้สำหรับจัดซื้อที่ดินทำการขุดคลองข้อมคลอง ก่อสร้างทำนบประตุน้ำ ทำคันกันน้ำ ทำตลิ่งคันคลอง หรือการอื่นๆ ที่จำเป็นต้องกระทำขึ้นเกี่ยวกับการระบายน้ำเชียงรากน้อยและบางเหี้ย ดังมีรายการแจ้งต่อไปนี้

<sup>๓๔</sup>“ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่อง ขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการทอน้ำ ไขน้ำ ในบริเวณเชียงรากน้อยและบางเหี้ย พุทธศักราช ๒๔๖๗” [online]. Available [http://www3.rid.go.th/law/File\\_Download/Document%20\(10.1\).pdf](http://www3.rid.go.th/law/File_Download/Document%20(10.1).pdf) (๖ ก.ค. ๒๕๕๕).

๑. คลองบ้านม้า (หรือคลองหินตรา) ตั้งแต่สถานีบ้านม้าของทางรถไฟสายเหนือ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอกรุง (อำเภอรอบกรุง) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ลงมาตามคลองบ้านม้า ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ต่อกับคลองสะแก หรือคลองกระมัง ท้องที่อำเภออุไทย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามลำคลองสะแกไปทางทิศตะวันออกไปเชื่อมกับคลองช่องสะเดากว้างฝั่งละ ๑ เส้น (หรือ ๒๐ วา)

๒. คลองช่องสะเดา ท้องที่อำเภออุไทย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไปทางทิศใต้ถึงคลองช่องสะเดาต่อคลองบ้านบาง ท้องที่อำเภอวังน้อยและอำเภอบางปะอิน ไปตามลำคลองบ้านบางต่อคลองเสาวังคา ท้องที่อำเภอวังน้อย และอำเภอบางปะอินไปต่อลำคลองจิก ท้องที่อำเภอบางปะอิน ทางทิศตะวันตกถึงทางรถไฟใต้สถานีบางปะอินกว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๓. คลองบ้านโพ ท้องที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตั้งแต่แยกคลองบ้านบาง ไปทางทิศตะวันตกจดฝั่งซ้ายแห่งลำน้ำเจ้าพระยา กว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๔. คลองบ้านสวัสดิ์ ท้องที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตั้งแต่คลองบ้านโพ ตำบลวัดขนอนใต้ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือจดฝั่งซ้ายแห่งลำน้ำเจ้าพระยา กว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๕. คลองที่จะขุดใหม่จากฝั่งตะวันตกของคลอง ๑ เหนือแยกคลองหกวาสายบน ท้องที่อำเภอราชคราม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กับท้องที่อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี มณฑลอยุธยา ไปทางทิศตะวันตกต่อกับคลองเชียงรากน้อย ไปตามลำคลองเชียงรากน้อยทลฝั่งซ้ายแม่น้ำเจ้าพระยา กว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๖. คลองที่จะขุดใหม่ จากฝั่งตะวันตกของคลอง ๑ เหนือแยกคลองหาวาสายบน ท้องที่อำเภอราชคราม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี มณฑลอยุธยา ไปทางทิศใต้ ประมาณ ๓ กิโลเมตร ตามคลอง ๑ ไปทางทิศตะวันตกจนถึงเขาระหว่างกลางคลอง ๑ กับทางรถไฟสายเหนือ กว้าง ๒ เส้น ตั้งแต่ฝั่งซ้ายคลอง ๑ และกว้าง ๑ เส้น จากศูนย์กลางคลองขุดใหม่ที่จะขุดไปทางทิศตะวันตก

๗. คลองเชียงราก ท้องที่อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี ตั้งแต่ฝั่งตะวันตกของคลอง ๑ ไปทางทิศตะวันตกถึงที่ติดต่อกับคลองบางหลวงเชียงรากใหญ่ กว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น (หรือ ๒๕๐ วา)

๘. คลองรังสิต ท้องที่อำเภอรังสิต จังหวัดธัญบุรี และอำเภอบางกระดี่ (อำเภอเมืองปทุมธานี) จังหวัดปทุมธานี ต่อจากคลอง ๑ ไปทางทิศตะวันตกถึงฝิ่งซ้ายแม่น้ำเจ้าพระยา กว้างฝิ่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๙. คลองเปรมประชากร ท้องที่อำเภอบางปะอิน และอำเภอราชคราม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มณฑลอยุธยา และอำเภอสามโคก อำเภอบางกระดี่ (อำเภอเมืองปทุมธานี) จังหวัดปทุมธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และอำเภอบางเขน อำเภอบางซื่อ จังหวัดพระนคร ตั้งแต่คลองเปรมประชากรฝิ่งซ้ายแห่งลำน้ำเจ้าพระยาไปทางทิศใต้ถึงที่ติดต่อกับคลองบางซื่อ กว้างฝิ่ง ๑ เส้น (หรือ ๒๐ วา)

๑๐. คลองที่จะขุดใหม่ท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอบางซื่อ จังหวัดพระนคร ตั้งแต่แยกคลอง ๒ กับคลองหาวสายล่าง ไปทางทิศใต้ถึงที่ติดต่อกับคลองถนนหรือคลองวังบัวไปตามลำคลองวังบัวหรือคลองลาดพร้าวไปทางที่สุดแห่งทิศใต้ ไปตามลำคลองลาดพร้าวหรือวังบัว ถึงแยกคลองแสนแสบท้องที่อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร แล้วไปตามลำคลองแสนแสบถึงแยกคลองตัน อำเภอพระโขนง จังหวัดพระประแดง ไปตามลำคลองตันทางทิศใต้ตลอดพระโขนง แล้วไปตามลำคลองพระโขนงทางทิศตะวันตก ถึงแยกฝิ่งซ้ายแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา กว้างฝิ่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๑๑. ตามคลองบางเขต ท้องที่อำเภอบางเขน บางซื่อ จังหวัดพระนคร กับอำเภอนนทบุรี (อำเภอเมือง) จังหวัดนนทบุรี แยกจากคลองวังบัวไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ถึงที่เชื่อมกับฝิ่งซ้ายแม่น้ำเจ้าพระยา กว้างฝิ่งละ ๑ เส้น (หรือ ๒๐ วา)

๑๒. ตามลำคลองบางซื่อ ท้องที่อำเภอบางซื่อ จังหวัดพระนคร ตั้งแต่แยกคลองลาดพร้าวหรือคลองวังบัว ไปทางทิศตะวันตกถึงแยกคลองเปรมประชากร กว้างฝิ่งละ ๑ เส้น (หรือ ๒๐ วา)

๑๓. ตามลำคลองสามเสน แยกจากคลองลาดพร้าว ท้องที่อำเภอบางซื่อ จังหวัดพระนคร ไปทางทิศตะวันตกถึงถนนยิงเป้า กว้างฝิ่งละ ๑ เส้น (หรือ ๒๐ วา)

๑๔. ตามทิศใต้คลอง ๖ ท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดธัญบุรี มณฑลอยุธยา ตั้งแต่ฝิ่งใต้คลองหาวสายล่าง ไปทางทิศใต้ถึงแยกคลองสามวา มีเขตคาบเกี่ยวในท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดธัญบุรี และอำเภอมินบุรี (เมือง) จังหวัดมินบุรี ลงไปทางทิศใต้ตามคลองนั้น ถึงแยกคลองแสนแสบ กว้างฝิ่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๑๕. ตามลำทรายกองดินหรือลำปลาทิว ท้องที่อำเภอมินบุรี (เมือง) และอำเภอแสนแสบ จังหวัดมินบุรี ตั้งแต่แยกคลองแสนแสบไปทางทิศใต้ ถึงที่ติดต่อกับ

คลองหัวตะเข้ ท้องที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ไปตามลำคลองหัวตะเข้ถึงแยก  
คลองสำโรงกว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๑๖. ตามลำคลอง ๑๖ ท้องที่อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก มณฑลปราจีน  
ตั้งแต่ได้คลองรังสิตมาทางทิศใต้ตามคลองหกวาสายล่าง เลี้ยวไปทางทิศตะวันออก คลองหกวา  
สายล่างติดต่อกับคลอง ๑๗ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา มณฑลปราจีนไปตาม  
ลำคลอง ๑๗ ทางทิศใต้ทุกคลองบางขนาก กว้างฝั่งละ ๓ เส้น (หรือ ๖๐ วา)

๑๗. ตามลำอายสอและบึงเทพยาถึงคลองพระองค์ไชยานุชิต ท้องที่อำเภอ  
เมืองฉะเชิงเทรา มณฑล ปราจีน ไปตามลำคลองพระองค์ไชยานุชิตทุกคลองประเวศ ตัดตรง  
ไปทางทิศใต้ผ่านบ้านช่างตาย บ้านอายกันถึงวัดกลาง คลองบางบ่อ ท้องที่อำเภอบางเหี้ย  
จังหวัดสมุทรปราการ กว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา (หรือ ๒๕๐ วา)

๑๘. จากแยกคลองเปรมที่ต่อกับคลองคอลาดบรรจบกับคลองบางบ่อ ท้องที่  
อำเภอบางเหี้ย จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งแยกมาจากประเทศทางทิศใต้ ถึงแยกคลองบางเหี้ย  
ไปตามลำคลองบางเหี้ย ถึงประตูน้ำบางเหี้ยหล่อวสยาม กว้างฝั่งละ ๑๒ เส้น ๑๐ วา  
(หรือ ๒๕๐ วา)

๑๙. ตั้งแต่ประตูน้ำบางเหี้ยขีดเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกถึงคลองหลวง เลี้ยวไป  
ตามลำคลองหลวงทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือถึงจังหวัดสมุทรปราการ กว้างฝั่งละ ๑ เส้น  
(หรือ ๒๐ วา)

๒๐. ตั้งแต่ประตูน้ำบางเหี้ยไปทางทิศตะวันออกถึงแยกคลองลาดพร้าว ที่วัด  
บางเกลือ ท้องที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา มณฑลปราจีน ไปตามลำคลอง  
ลาดยาวถึงแยกฝั่งขวาแห่งแม่น้ำบางปะกง กว้างฝั่งละ ๑ เส้น (หรือ ๒๐ วา)

๒๑. ตามลำคลอง ๒๑ ตั้งแต่ต้นคลอง ในท้องที่อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก  
มณฑลปราจีน แล้วไปตามลำคลองนี้ ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ถึงแยกแม่น้ำบางปะกง  
ท้องที่อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ตัดไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตรงไปคลองหัวควาย  
ถึงปลายคลองรังสิตทางทิศตะวันออก จากนั้นไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงทิศ  
ตะวันออกเฉียงเหนือมุมคลองที่ ๒๔ แล้วไปตามทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของคลอง  
๒๔ ถึงมุมทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงทิศตะวันออกสุดเขตคลอง ๒๓ ไปตามลำคลอง ๒๓  
ตัดเส้นตรงผ่านคลอง ๒๒ ถึงแยกคลองหกวาสายล่าง ไปตามคลองหกวาสายล่างถึงฝั่งขวา  
แม่น้ำบางปะกง ตัดไปทางทิศใต้ตามฝั่งขวาแม่น้ำบางปะกง ผ่านคลอง ๒๑ ที่ ๒๐ กับ ๑๙  
ท้องที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา มณฑลปราจีน ถึงแยกปลายคลองทาง

ทิศตะวันออกของคลองบางขนาก ท้องที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา มณฑลปราจีน กว้างฝั่งละ ๑ เส้น (หรือ ๒๐ วา)

ในเขตที่ดินที่สำหรับสร้างการท่อน้ำไขน้ำตามที่กล่าวแล้ว เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรธิการผู้มีหน้าที่ในการท่อน้ำจะได้สำรวจทำแผนที่ที่ดินและปักหลักกรุยลงไว้ให้ชัดเจน ส่วนที่ดินที่เจ้าของมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอยู่แล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าของโอนกรรมสิทธิ์เด็ดขาด เช่น ซื้อ ขาย ให้ปัน แลกเปลี่ยน หรือแก่ทะเบียนชั่วคราว เช่น จำนำ ขายฝากกรรมสิทธิ์กันกับผู้หนึ่งผู้ใดในระหว่าง ๒ ปี นับตั้งแต่วันประกาศนี้ และห้ามไม่ให้ปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือเป็นของถาวรขึ้นในที่ดินเหล่านี้ก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานในกระทรวงเกษตรธิการ โดยมีลายลักษณ์อักษร ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดจะต้องการปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรธิการก่อน ถ้าเจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรธิการจะต้องการซื้อที่ดินไว้เป็นของหลวงเพื่อประโยชน์ในการสร้างการท่อน้ำไขน้ำก็ได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานไม่ต้องการที่นั้นแล้ว ก็จะได้แจ้งให้ผู้ที่เป็นเจ้าของทราบโดยลายลักษณ์อักษร ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตประกาศสร้างการท่อน้ำไขน้ำนี้ด้วยประการใดๆ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานในกระทรวงเกษตรธิการ โดยมีลายลักษณ์อักษรก่อนแล้วให้ถือว่าการโอนนั้นๆ เป็นอันใช้ไม่ได้และที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของเดิมอยู่ อนึ่ง ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานในกระทรวงเกษตรธิการ โดยมีลายลักษณ์อักษรก่อนแล้ว ผู้ที่ทำการปลูกสร้างโดยละเมิดนั้น ไม่มีอำนาจที่จะเรียกร้องขอรับค่าทำขวัญหรือค่าเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดได้เลย

ส่วนที่เจ้าพนักงานจะได้จัดซื้อที่ดินและจ่ายเงินค่าทำขวัญหรือค่าที่ดิน กับทั้งค่าเรือถอนเรือโรง และค่าต้นผลไม้ต่างๆ นั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กำหนดเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเจ้าพนักงานสำหรับจัดซื้อที่ดิน ทั้ง ๒ ฝ่าย คือ เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรธิการฝ่ายหนึ่ง เจ้าพนักงานปกครองท้องที่กระทรวงมหาดไทยฝ่ายหนึ่ง ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานทำการแขวงใด จะได้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ทราบทั่วกัน

ข้อ ๒ ถ้าเขตที่ดินที่ต้องการสร้างการท่อน้ำนั้น ยังไม่ได้ปักหลักหมายกรุยลงไว้ชัดเจนหรือปักหลักหมายเขตแล้ว แต่หลุดถอนเสียก็ให้เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรธิการผู้มีหน้าที่ในการท่อน้ำปักหลักเขตลงไว้ใหม่ให้ชัดเจน

ข้อ ๓ ให้เจ้าพนักงานทั้ง ๒ ฝ่ายตรวจที่ดินซึ่งต้องทำประโยชน์ในการสร้างการท่อน้ำนั้นต่อหน้าเจ้าของที่ และชี้แจงให้เจ้าของที่ทราบโดยชัดเจนว่าจะต้องการเพียงใด ในการที่จะนัดให้เจ้าของที่อยู่พร้อมกันในเวลาตรวจที่ดินนั้น จะแจ้งความด้วย

วาจาหรือจะมีหนังสือไปก็ได้ แต่ให้มีพยานรู้เห็นด้วยในการที่นัดหมายเจ้าของที่ดินนั้น และต้องให้ปรากฏว่า ถ้าเจ้าของที่ไม่มาเองและไม่มอบฉันทะโดยมีลายลักษณ์อักษรให้ผู้แทนมาแทนแล้ว ให้ถือว่าเจ้าของที่ดินแปลงนั้นๆ ไม่มีข้อโต้เถียงอย่างหนึ่งอย่างใด ในการที่เจ้าพนักงานจะกำหนดราคาให้ และจะฟ้องร้องภายหลังไม่ได้

ข้อ ๔ เมื่อได้ตรวจที่ดินเสร็จแล้ว ให้เจ้าพนักงานทั้ง ๒ ฝ่ายปรึกษาหารือกับเจ้าของที่ กำหนดราคาไปตามที่เจ้าของจะได้รับนั้นลงไว้ในบัญชี เว้นแต่ที่ซึ่งเจ้าของไม่พึงปรารถนาที่จะมาจัดการเอง หรือมอบฉันทะโดยมีลายลักษณ์อักษรให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาแทนตามนัดแล้ว ก็ให้เจ้าพนักงานทั้งสองฝ่าย กำหนดราคาได้โดยไม่ต้องรอปรึกษาคงกับเจ้าของที่แต่อย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อที่ใดได้ตรวจเสร็จกำหนดราคาคงแล้ว ให้ส่งรายงานมายังกระทรวงเกษตรราธิการ หรือผู้ซึ่งเสนาบดี กระทรวงเกษตรราธิการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการนี้โดยเฉพาะพิจารณาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตเรื่องราคาแล้ว จึงนับว่าราคานั้นเป็นราคาที่ใช้ได้ต่อไป

ข้อ ๕ ถ้าการกำหนดราคาที่ดินกับสิ่งซึ่งปลูกสร้างในที่ดินไม่ตกลงราคากันแล้ว ให้เจ้าของที่ดินกับเจ้าพนักงานตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคนเป็นผู้กำหนดราคา ถ้าพ้นกำหนด ๑ เดือน ตั้งแต่วันที่ได้นัดหมายกัน เจ้าของที่ดินไม่จัดการตั้งอนุญาโตตุลาการ ก็ให้ฝ่ายเจ้าพนักงานมีอำนาจตั้งอนุญาโตตุลาการทำการกำหนดราคาไปฝ่ายเดียวได้ เว้นแต่เมื่อทั้ง ๒ ฝ่ายตั้งอนุญาโตตุลาการแล้ว แต่หากอนุญาโตตุลาการทั้ง ๒ ฝ่ายไม่ตกลงราคากันเช่นนี้แล้ว ให้ทั้งสองฝ่ายนั้นเลือกตั้งผู้ชี้ขาดขึ้นคนหนึ่ง เว้นแต่อนุญาโตตุลาการทั้ง ๒ ฝ่ายไม่ตกลงกันเลือกตั้งผู้ชี้ขาด จึงให้เป็นหน้าที่อธิบดีศาลฎีกาเป็นผู้จัดการเลือกตั้งผู้ชี้ขาดได้ หน้าที่ผู้ชี้ขาดจะต้องตัดสินถือเอาราคาที่ดินใกล้เคียงที่ได้ซื้อขายกันในท้องตลาดเทียบตามราคาในหอทะเบียนที่ดินที่ล่วงมาก่อนวันประกาศนี้ในระหว่าง ๓ ปีเป็นเกณฑ์

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการเลือกตั้งอนุญาโตตุลาการและผู้ชี้ขาด ให้ถือตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง

ข้อ ๖ เมื่อการว่าราคาตกลงกันโดยปราณีปรานามก็ดี โดยอนุญาโตตุลาการตัดสินก็ดี ให้บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดินติดไว้ในเรื่องพร้อมทั้งบัญชี และให้มีพยานลงนามในถ้อยคำที่ยินยอมกันนั้นเป็นสำคัญ เมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรราธิการ หรือผู้ซึ่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการแต่งตั้งไว้ให้มีหน้าที่ในกิจการเช่นนี้ว่า ให้เจ้าของที่ดินที่ได้ตกลงกันแล้วนั้นไปปรับเงินแห่งใดก็ให้เจ้าพนักงานบอกแก่เจ้าของที่ให้ไปปรับเงิน ณ ที่แห่งนั้น ๆ เป็นราย ๆ ไป

ข้อ ๗ เมื่อการว่าราคาตกลงแล้ว แต่เจ้าของที่ดินยังไม่ได้รับเงินค่าที่ไปก็ตีหรือในระหว่างที่ยังไม่ตกลงในเรื่องราคาก็ให้เจ้าพนักงานที่อำนาจใช้ที่ดินนั้นเพื่อทำประโยชน์ในราชการก่อนได้

ข้อ ๘ ที่ดินแห่งใดซึ่งเจ้าของที่ดินไม่มีสิ่งสำคัญหรือข้อความอันหนึ่งอันใดซึ่งจะพึงเป็นหลักฐานได้ว่า ที่ดินแห่งนั้นเป็นของตนแล้ว หรือว่าเจ้าของอพยพทอดทิ้งไป ต้องถือว่าที่นั้นเป็นที่หลวงจะคิดค่าที่ดินให้ไม่ได้ เว้นไว้แต่ว่าถ้ามีเรือนโรงหรือต้นไม้ปลูกสร้างอยู่ที่นั้นบ้างก็จะได้รับผลค่าทำขวัญแต่เฉพาะสิ่งซึ่งปลูกสร้างไว้พอควรเท่านั้น

ข้อ ๙ สิ่งซึ่งปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้น ต้องกำหนดราคาในสมัยเวลาเมื่อตรวจและทำแต่การรื้อถอนสิ่งซึ่งปลูกสร้างนั้น ถ้าเจ้าของไม่ได้สิ่งใดไปก็ให้ได้รับราคาเต็ม แต่ถ้าเจ้าของได้รับสิ่งใดไปบ้างบางอย่าง ก็ให้คิดหักจำนวนเงินค่าสิ่งของนั้นๆ ออกจากราคาที่ซื้อขายกันในเวลานั้น

ข้อ ๑๐ ถ้าเจ้าของที่ผู้ใดจงใจขัดขืนไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินสำหรับการสร้างการทอน้ำไข่น้ำตามประกาศนี้โดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจฟ้องร้องขอให้ศาลขับไล่ผู้ที่จงใจขัดขืนนั้นออกจากที่ดินแปลงนั้น ๆ เพื่อเจ้าพนักงานทำการต่อไป

ประกาศมา ณ วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๖๗ เป็นปีที่ ๑๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

กล่าวได้ว่าประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ เป็นกฎหมายกำหนดพื้นที่เวนคืนที่ดินเพื่อการจัดวางระบบชลประทาน โดยในการเวนคืนที่ดินได้ง่ายค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน เพื่อประโยชน์การพัฒนาประเทศในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันเป็นมาตรการของกฎหมายด้านการผังเมือง ครอบคลุมพื้นที่ ๗ จังหวัด ตั้งแต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดนครนายก จังหวัดฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรปราการ

#### ๑.๑ การตรวจสอบที่ดินพระราชทาน ตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ

อุทกภัยปี ๒๕๓๘ ทำให้น้ำท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดช มีพระราชดำรัสเกี่ยวกับที่ดินพระราชทานเพื่อสาธารณประโยชน์ และการระบายน้ำ ตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่มีการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการทอน้ำ ไข่น้ำ ในบริเวณเขียงรากน้อยจนถึงจังหวัดสมุทรปราการ รัฐบาลนายกบรหาร ศิลปอาชา ที่ได้โน้มมนำกระแสพระราชดำรัสดำเนินการตรวจสอบการถือครองและใช้ที่ดินพระราชทานเพื่อสาธารณประโยชน์ และการระบายน้ำ ตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ

พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดิน สำหรับสร้างการทหน้า  
ไชน้ำ ในบริเวณเชียงรากน้อยและบางเหี้ย พุทธศักราช ๒๔๖๗

หลังจากอุทกภัยปี ๒๕๓๘ คณะรัฐมนตรีจึงได้ ตรวจสอบข้อมูลตาม  
พระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้า  
เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๘ ดังนี้<sup>๕๐</sup>

คณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง รวมทั้งการแก้ไขปัญหา  
การบุกรุกการออกเอกสารสิทธิ์เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะที่ได้พระราชทานไว้ ตั้งแต่สมัย  
รัชกาลที่ ๕ เพื่อสาธารณประโยชน์และการระบายน้ำในเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร  
อำเภอบางพลี และอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการโดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย  
เป็นประธาน ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว สรุปได้ดังนี้

๑. ที่ดินพระราชทานตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการตรวจสอบนั้น  
เป็นพื้นที่ตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่องขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดิน  
สำหรับสร้างการทหน้า ไชน้ำ ในบริเวณเชียงรากน้อยและบางเหี้ย พุทธศักราช ๒๔๖๗  
ซึ่งมีรายการถึง ๒๑ คลอง ครอบคลุมพื้นที่ตั้ง แต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาปทุมธานี  
นนทบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร และ สมุทรปราการ รวม ๗ จังหวัด

๒. คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาผลการตรวจสอบประกาศกระแส  
พระบรมราชโองการฯ พ.ศ. ๒๔๖๗ กฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ แก่ไข  
หรือยกเลิกประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ พ.ศ. ๒๔๖๗ แล้วเห็นว่าไม่มีกฎหมาย  
ฉบับใดออกมายกเลิก หรือแก้ไขประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ พ.ศ. ๒๔๖๗  
และเห็นว่าประกาศกระแสพระบรมราชโองการฉบับดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับ  
พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยมีกำหนดระยะเวลาดำเนินการ  
ตามประกาศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม ๑๕ ปี เมื่อพ้นเวลา ๑๕ ปี การหวงห้ามที่ดิน  
ตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ ก็เป็นอันสิ้นสุด

๓. ผลการตรวจสอบผลการดำเนินการตามประกาศกระแสพระบรม  
ราชโองการฯ พ.ศ. ๒๔๖๗

๓.๑ ตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ ได้กำหนดเขตที่ดิน  
ไว้เพื่อจัดซื้อที่ดินทำ การขุดคลองซ่อมคลอง ก่อสร้างทำนบประตูน้ำ ทำคันกันน้ำ ทำตลิ่ง  
คันคลอง หรือการอื่นๆ ที่จำเป็นต้องกระทำขึ้นเกี่ยวกับการระบายน้ำ เชียงรากน้อย และบางเหี้ย

<sup>๕๐</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันพุธที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๘ เรื่องการตรวจสอบการถือครองและใช้ที่ดิน  
พระราชทาน เพื่อสาธารณประโยชน์ และการระบายน้ำ

ตามลำคลองต่างๆ รวม ๒๑ ข้อ ซึ่งจะอยู่ในเขตพื้นที่ตั้งแต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดนครนายก จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดสมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร และคลองทั้ง ๒๑ ข้อ จะกำหนดแนวกั้น เขตริมคลอง ระยะกว้างต่างกันไป ซึ่งถ้าคำนวณพื้นที่ตามแนวเขตที่กำหนดไว้ตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการแล้ว จะเป็นจำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑๔๔,๕๓๕ - ๐ - ๐๐ ไร่ รวมความยาวคลองทั้งหมด ๒๑ คลอง ประมาณ ๔๗๑.๕๐ กิโลเมตร

๓๒ จากการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ปรากฏว่ากระทรวงเกษตรธิการ และกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น มิได้ดำเนินการปักหลักเขต และรังวัดจัดซื้อ ตามระยะ หรือตามคลอง ทุกคลองที่กำหนดไว้ในประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ แต่จะดำเนินการ ตามความเหมาะสมและเท่าที่จำเป็นต่อการใช้ประโยชน์ในกิจการชลประทานรวมพื้นที่ ที่ใช้ประโยชน์ในกิจการชลประทาน ในแนวเขตคลองตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ มีเนื้อที่ทั้งหมด ๑๕,๘๗๘ - ๒ - ๒๘ ไร่ แยกเป็นที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ์ โดยมีหลักฐานการจัดซื้อ และราษฎรยกให้ เนื้อที่ ๕,๗๒๑ - ๒ - ๓๘ ไร่ และเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่สาธารณ ประโยชน์ (แนวคลองธรรมชาติเดิม) เนื้อที่ ๑๐,๑๕๖ - ๓ - ๙๐ ไร่ สรุปได้ดังนี้

- คลองบ้านม้า คลองช่องสะเดา คลองบ้านโพ คลองบ้านสวัสดิ์ คลองเชียงราก-บางชัน คลองรังสิตจาก ปตร. เปรมเหนือรังสิต ถึงแม่น้ำเจ้าพระยา คลอง บางเขน คลองสามเสน คลองสามวา คลองลำปลาทิว คลองจรเข้ใหญ่ คลองสิบกหกและแม่น้ำ บางเหี้ย (คลองด่าน) เป็นคลองธรรมชาติเดิมไม่พบหลักฐานว่ามีการ ดำเนินการปักหลัก เขตและรังวัดจัดซื้อตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ

- คลองเชียงรำน้อย และคลองสายใต้ เป็นคลองธรรมชาติเดิมบางส่วน และขุดใหม่บางส่วนในส่วนของที่ดิน ซึ่งมีเอกสารสิทธิ์

- คลองขนานคลอง ๑ และคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งขวา โครงการส่งน้ำ และบำรุงรักษานครนายก ดำเนินการขุดคลองในส่วนของที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ์

- คลองเปรมประชากร คลองบางซื่อ คลองสิบกเจ็ด และคลองพระองค์ ไชยานุชิต ดำเนินการขุด ขยายความกว้างของคลองในส่วนของที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ์

- คลองชายทะเล ดำเนินการขุดคลองและทำคันกั้นน้ำเค็มใน ส่วนของที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ์

๔. การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่กรมชลประทานได้ดำเนินการปักหลักเขต และรังวัดไว้แล้วตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ จากการตรวจสอบของกรมที่ดิน และกรมธนารักษ์ปรากฏว่า ในพื้นที่เขตคลองตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ แต่ละจังหวัดไม่มีการออกโฉนดหรือเอก สาส์สิทธิ์ ในแนวเขตคลองกรมชลประทาน เว้นแต่

จังหวัดสมุทรปราการ ได้มีการออกโฉนดในแนว เขตคลองตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ ให้แก่ นายปุย ทองเรือง รวม ๓ โฉนด คือ โฉนดเลขที่ ๙๕๗๗๖ อำเภอเมืองสมุทรปราการ เนื้อที่ ๔๐ - ๑ - ๓๒ ไร่ โฉนดเลขที่ ๙๕๗๘๑ อำเภอเมืองสมุทรปราการ เนื้อที่ ๒ - ๓ - ๔๙ ไร่ และโฉนดเลขที่ ๙๕๗๘๐ อำเภอเมืองสมุทรปราการ เนื้อที่ ๒ - ๐ - ๖๑ ไร่ และนายปุยฯ ได้โอนโฉนดเลขที่ ๙๕๗๘๑ และ ๙๕๗๘๐ ให้แก่นายบังหลวง ทองเรือง (บุตร) ในวันที่รับโฉนด ต่อมานายบัวหลวงฯ ได้โอนขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๕๗๘๑ และ ๙๕๗๘๐ ให้แก่ นายศิริชัย เตชพลกุล และนายวุฒิชัย เตชพลกุล ตามลำดับ และทั้งสองรายนี้ได้โอนขายที่ดินทั้งสองโฉนดนี้ให้แก่บริษัท อัสควเหม โฮลดิ้งกรุ๊ป ผู้ถือครองปัจจุบัน ซึ่งกรมธนารักษ์กำลังดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อเพิกถอนโฉนดดังกล่าวต่อไป

#### ๕. การบุกรุกของราษฎรในแนวเขตคลองตามสภาพปัจจุบัน

๕.๑ มีผู้บุกรุก รวมทั้งสิ้น ๕,๙๙๐ ราย

๕.๒ สภาพของการบุกรุกส่วนใหญ่จะเป็นการปลูกบ้านอยู่อาศัย ทั้งในลักษณะชั่วคราวและค่อน ข้างถาวร และมีบางรายในแนวเขตคลองชายทะเล บุกรุกทำนา ก่อสร้างร้านค้าทำทางเชื่อมหรือสะพานเข้าออกที่ดิน

๕.๓ กรมชลประทานได้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกในเขตคลองที่กรมชลประทานดูแลรักษาอยู่ โดยฟ้องคดีแล้ว ๒,๖๒๕ ราย ซึ่งศาลมีคำพิพากษาแล้วทั้งสิ้น ผู้บุกรุกหรือถอนไปแล้ว ๖๖๗ ราย อยู่ในระหว่างบังคับคดี ๑,๙๕๗ ราย และอยู่ระหว่างเตรียมหลักฐานฟ้องคดี ๖๙๗ ราย

#### ๖. ปัญหาและอุปสรรค

๖.๑ กรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตชลประทาน ขณะนี้มีการออกโฉนดที่ดินในเขตชลประทาน ให้แก่ นายปุย ทองเรือง รวม ๓ แปลง และกรมธนารักษ์ได้พิจารณาดำเนินการเพื่อฟ้องให้เพิกถอน โฉนด โดยได้มอบอำนาจให้จังหวัดสมุทรปราการ ดำเนินการต่อไป

๖.๒ ในเขตพื้นที่คลองชายทะเล จังหวัดสมุทรปราการเป็นพื้นที่ริมถนนสุขุมวิท มี ผู้บุกรุก ๑,๔๘๗ รายกรมชลประทานใช้ประโยชน์ทั้ง ๒ ฝั่งถนน คือ ฝั่งซ้ายของถนนใช้ประโยชน์เป็นคลองส่งน้ำเป็นแนวยาวนานไปตามถนน และฝั่งขวาของถนนเป็นพื้นที่คั่นกันน้ำเค็มชายทะเล ซึ่งสภาพปัจจุบันมีพื้นที่ ติดต่อกับแนวเขตถนนสุขุมวิท คลองด้าน พื้นที่ส่วนนี้กรมชลประทานได้ส่งคืนกรมธนารักษ์แล้วบางส่วน กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้ใช้ราชการไปแล้ว ๑๘ หน่วยงาน (และยังมีอีกหลายหน่วยงานแจ้งความประสงค์ขอใช้ราชการ) และจัดให้เอกชนเช่าทำเป็นทางเข้า-ออกไปแล้ว จำนวน ๗ ราย พื้นที่ส่วนนี้คณะกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานคร

และเมืองหลักได้แต่งตั้งคณะ อนุกรรมการเฉพาะกิจกำหนดการใช้ที่ราชพัสดุ ทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมในการใช้ที่ดินโดยเน้น ให้คำนึงถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดเขตสงวนรักษาและฟื้นฟูป่าชายเลนและการจัดพื้นที่สีเขียวของที่ดินไว้ด้วย

๖.๓ ลักษณะการบุกรุกในพื้นที่แปลงนี้ นอกจากเพื่ออยู่อาศัยและทำทางเข้า-ออก โดยทำเป็น ถนนสะพานไม้ สะพานคอนกรีตแล้ว ผู้บุกรุกได้ดำเนินการร้องขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินด้วย ขณะนี้สำนัก งานราชพัสดุได้ร้องคัดค้านไว้แล้ว ๗ รายการ กรมธนารักษ์ฟ้องร้องเป็นคดีแล้ว ๒ รายการ การบุกรุกที่ดินส่วน นี้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปกครองดูแลที่ดินกับทางราชการ และโดยที่พื้นที่ส่วนนี้น่าจะเป็นเขตพื้นที่สำคัญส่วนหนึ่งในการระบายน้ำลงสู่ทะเล ตามแนวพระราชดำริในเรื่องการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแนวทางแก้ไข ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ดังนี้

๑. ให้กรมชลประทานและกรมธนารักษ์ดูแลป้องกันมิให้มีการบุกรุกเพิ่มขึ้นในที่ดินที่ใช้ประโยชน์ดังกล่าว และให้กรมชลประทานเร่งรัดการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

๒. ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกในที่ดินตามแนวทางของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)

๓. ให้คณะกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการ ในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลักพิจารณาแก้ไขแผนการใช้ที่ดินในเขตจังหวัดสมุทรปราการใหม่ โดยให้คำนึงถึงการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุก และการแก้ปัญหาน้ำท่วมตามแนวพระราชดำริ

๔. ให้มีคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ แนวทาง หรือวิธีการ และเส้นทางการระบายน้ำตาม โครงการป้องกันน้ำท่วมให้ชัดเจน เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางการใช้ที่ดินสอดคล้อง และเกิดประโยชน์ต่อโครงการป้องกันน้ำท่วมได้ถูกต้อง

๕. การขออนุญาตเอกสารสิทธิในแนวคลองในช่วงเวลา ๒ ปี ให้กรมที่ดินเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาก่อน

จึงได้ข้อสรุปว่า ผลการตรวจสอบการถือครองและใช้ที่ดินพระราชทานเพื่อสาธารณประโยชน์และการระบายน้ำ ตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ เรื่องขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดิน สำหรับการทน้ำ ไขน้ำ ในบริเวณเขียงรากน้อยและบางเหี้ย พุทธศักราช ๒๔๖๗ ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ในบริเวณเขียงรากน้อยและบางเหี้ย มีพื้นที่ประมาณ ๑๔๔,๕๓๕ ไร่ มีรายการ ๒๑ คลอง ตั้งแต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร และ สมุทรปราการ รวม ๗ จังหวัด ระยะเวลา

ดำเนินการตามประกาศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีกำหนดรวม ๑๕ ปี เมื่อพ้นเวลา ๑๕ ปี การหวงห้ามที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการฯ ก็เป็นอันสิ้นสุด ส่วนการดำเนินการในการติดตามตรวจสอบพื้นที่ที่หวงห้ามมีการบุกรุกและออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ ได้มอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ ผลการดำเนินการติดตามทวงคืนพื้นที่พระราชทานตามมติคณะรัฐมนตรีก็ไม่ปรากฏให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชนแต่อย่างใด

อุทกภัย ปี ๒๕๕๔ ได้มีการกล่าวถึงสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการเกิดอุทกภัยว่า เกิดจากการละเลยให้ความสำคัญการวางผังเมือง และกฎหมายผังเมือง ขาดสภาพบังคับใช้กับหน่วยงานอื่นๆ ประชาชนตั้งถิ่นฐานในพื้นที่รับน้ำ การก่อสร้างรुकล้ำพื้นที่สาธารณะและกีดขวางทาง ส่งผลให้เกิดอุทกภัยในครั้งนี้นรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่รับน้ำบริเวณตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ดินตามพระบรมราชโองการฯ พระราชทานเป็นระบายน้ำและเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เรื่องขยายการหวงห้ามและจัดซื้อที่ดิน สำหรับสร้างการทอน้ำ ไขน้ำ ในบริเวณเชียงรากน้อยและบางเหี้ย พุทธศักราช ๒๔๖๗ ได้ถูกสังคมนาภิยยกขึ้นมาเป็นประเด็นถกถามหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและติดตามพื้นที่ดินพระราชทานอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่พื้นที่บางส่วนที่ถูกประชาชนบุกรุกและครอบครองพื้นที่โดยมิชอบ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ออกโฉนดที่ดิน ตามผลการตรวจสอบสมัยรัฐบาลนายกบรหาร ศิลปอาชา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘

ประเด็นที่สมควรพิจารณาจึงมิใช่การดำเนินการตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ แต่ประการใด หากแต่เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๘ ที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติงาน ซึ่งการละเว้นการดำเนินการหรือปล่อยปะละเลยจนล่าช้า ย่อมเท่ากับว่าเป็นการปฏิบัติราชการโดยมิชอบ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและบทบาทของกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ในการชี้แจงการดำเนินงานสำเร็จอย่างใดเพื่อไขข้อสงสัยให้กับประชาชน อันเป็นการสร้างความกระจ่างชัดและให้คำตอบแก่สังคม

(๒) พัฒนาการกฎหมายผังเมือง ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การผังเมืองยังคงเป็นการดำเนินการของรัฐบาลภายใต้อำนาจแห่งพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดซึ่งได้ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕

## ๒.๑ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.๒๕๙๕<sup>๑</sup>

เนื้อหาของกฎหมายมี ๒๙ มาตรา มาตราที่สำคัญ คือมาตรา ๗<sup>๒</sup> (๑) กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานการผัง (๒) เขตท้องถิ่นที่จะใช้โครงการ (๔) ความประสงค์การผังเมือง เพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่ เพื่อสร้างส่วนของเมืองขึ้นแทนส่วนที่ได้รับความเสียหาย หรือบูรณะที่ดินเมืองที่ดิน ชนบท เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจหรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอื่นอันมีคุณค่าที่น่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้ มาตรา ๒๑<sup>๓</sup> เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติ เพื่อควบคุมการก่อสร้างและการใช้อาคาร การกำหนดมาตรฐาน

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา ๒๕๙๕/๑๖/๓๖๕ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๙๕

<sup>๒</sup> มาตรา ๗ พระราชกฤษฎีกาออกตามตรา ๒ ต้องระบุ

(๑) เจ้าพนักงานการผัง

(๒) เขตของท้องถิ่นที่จะใช้โครงการ พร้อมด้วยแผนที่สังเขปแสดงเขตดังกล่าวแล้ว

(๓) เวลาซึ่งให้เจ้าพนักงานการผังทำโครงการตามพระราชกฤษฎีกา แต่กำหนดเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินกว่าหกเดือน

(๔) ความประสงค์ในการผัง ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่

(ข) เพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของที่ได้รับความเสียหาย เพราะไฟไหม้แผ่นดินไหว หรือภัยพิบัตินานอย่างอื่น หรือ

(ค) เพื่อบูรณะที่ดินเมือง หรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้ หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ หรือความสะดวกสบายในเขตนั้น หรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอื่นอันมีค่าที่น่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจในทางธรรมชาติรวมทั้งต้นไม้เดี่ยว หรือต้นไม้หมู่

การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในมาตรานี้ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

<sup>๓</sup> มาตรา ๒๑ ให้เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเพื่อดำเนินการตามโครงการ ซึ่งได้ใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติแล้วในเรื่องต่อไปนี้คือ

(๑) ห้ามหรือจำกัดการสร้างอาคารและการเปลี่ยนแปลงของที่ดินในเขตของโครงการ

(๒) ห้ามการใช้อาคารหรือที่ดินโดยประการที่ขัดกับโครงการ

(๓) ห้ามการสร้างอาคารสำหรับคนอาศัยในที่ดินแปลงใดภายในเขตแห่งโครงการ ถ้าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ลุ่มและไม่มีการระบายน้ำตามสมควร จนกว่าจะได้ถม หรือจัดการระบายน้ำจนเป็นที่พอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๔) กำหนดขนาดมาตรฐานสำหรับถนน ตรอก ทางเท้าและท่อระบายน้ำ

(๕) กำหนดลักษณะสถาปัตยกรรม

(๖) กำหนดวิธีการขายหรือแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณะซึ่งโอนให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา

๒๒ (๒)

(๗) วางระเบียบการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามโครงการ ในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกข้อบังคับแทนเทศบัญญัติตั้งว่านี้

สำหรับถนน ทางเท้า และท่อระบายน้ำ และ มาตรา ๒๕<sup>๔๔</sup> ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการทำความตกลงเพื่อกำหนดให้มีการจัดแบ่งแปลงที่ดินต่างๆเสียใหม่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งวิธีการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้ ได้อาศัยต้นแบบจากกฎหมาย Town and Country Planning Act ๑๙๔๗<sup>๔๕</sup> ของประเทศอังกฤษ

พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ถูกใช้ในการดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินในบริเวณเพลิงไหม้จังหวัดสุรินทร์ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับโครงการผังเมืองในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นการใช้กฎหมายผังเมืองจัดรูปที่ดินเป็นครั้งแรกและเพียงครั้งเดียว เพราะการปฏิบัติตามโครงการผังเมืองของกรมโยธาเทศบาลในขณะนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการดำเนินโครงการมีกฎหมายต่างๆและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน

<sup>๔๔</sup> มาตรา ๒๕ ถ้าในโครงการได้กำหนดไว้ให้มีการจัดแบ่งที่ดินแปลงต่าง ๆ เสียใหม่ในกรณีที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดแบ่งที่ดินโดยประการต่อไปนี้

(๑) รวมเพื่อประโยชน์ในการจัดแบ่งที่ดินของเอกชนและสาธารณ รวมตลอดทั้งถนน ตรอก และที่โล่งของเอกชนหรือ สาธารณบรรดาที่อยู่ในเขตแห่งโครงการ

(๒) จัดสรรพื้นที่ไว้สำหรับถนน ตรอกหลังอาคาร และที่โล่ง

ในการจัดแบ่งที่ดินตามมาตรานี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งความเป็นหนังสือแก่เจ้าของเดิมหรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามเดือนก่อนปฏิบัติการ

เมื่อกระทำการดังกล่าวนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการต่อไปเท่าที่จะทำได้ คือ

(ก) มอบที่ดินแปลงหนึ่งหรือหลายแปลงให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม โดยให้ได้รับส่วนแบ่งในชั้นที่สุด เท่ากับหรือตามส่วนขนาดและราคาที่ดินเดิม หรือทั้งสองประการเท่าที่จะเป็นไปได้

(ข) สงวนประโยชน์พิเศษไว้สำหรับเจ้าของเดิมแต่ละคนในส่วนทำเลกรรมมีด้านหน้าจดถนน หรือประโยชน์อย่างอื่นซึ่งที่ดินเดิมของผู้นั้นได้เคยมีอยู่

(ค) ระวังภาระจำยอมที่มีอยู่และจัดให้มีภาระจำยอมขึ้นใหม่ตามความจำเป็น เพื่อการใช้สิทธิในที่ดินที่ได้มอบให้แก่เจ้าของผู้ใดผู้หนึ่งในชั้นที่สุด

(ง) เพิกถอนภาระติดพันที่มีอยู่เหนือที่ดินเดิม และก่อให้เกิดภาระติดพันขึ้นใหม่เหนือที่ดินซึ่งได้มอบให้แก่เจ้าของในชั้นที่สุด

(จ) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าของคนใดสำหรับประโยชน์พิเศษ ซึ่งได้เสียไปในการที่ได้มอบที่ดินในชั้นที่สุด

(ฉ) เรียกร้องให้เจ้าของคนใดคนหนึ่ง ชำระเงินเนื่องจากการที่ได้รับประโยชน์พิเศษใด ๆ ในที่ดินที่ได้รับมอบในชั้นที่สุด ในกรณีนี้การชำระเงินนั้นจะต้องเป็นไปภายในบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๔ โดยอนุโลม

การโอนที่ดินและส่งมอบหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์หรือการจดทะเบียนภาระจำยอมหรือภาระติดพันใหม่ให้ทำโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

<sup>๔๕</sup> 10 & 11 Geo. VI c. 51; "Town and Country Planning Act 1947," [online]. Available

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/53/pdfs/ukpga\\_19470053\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/53/pdfs/ukpga_19470053_en.pdf) (6 July, 2012); see

also, O. Kahn-Freund, "Town and Country Planning Act 1947," *The Modern Law Review* 11,

1(January 1948): 72-85.

แต่กฎหมายผังเมืองที่ใช้บังคับยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติและสภาพบังคับ และขาดการสนับสนุนงบประมาณในดำเนินงานตามโครงการผังเมือง ทำให้กรมโยธาเทศบาลและท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จในการใช้กฎหมายฉบับนี้ในการทำโครงการจัดรูปที่ดิน

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาลไทยได้ว่าจ้างบริษัท Litchfield Whiting Bowne & Associates จากสหรัฐอเมริกา ให้ดำเนินการวางผังนครหลวงในเขตพื้นที่จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ผังนครหลวง ๒๕๓๓ (Greater Bangkok Plan ๒๕๓๓) หรือผังลิทซ์ฟิลด์ (Litchfield)<sup>๖๖</sup> มีลักษณะเป็นผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ที่ประกอบด้วยแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังโครงการสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ใช้เป็นต้นแบบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจนถึงปัจจุบัน แต่ด้วยข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.๒๔๙๕ ที่ใช้อยู่ไม่สามารถครอบคลุมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามที่คณะผู้เชี่ยวชาญได้วางและจัดทำไว้

ในปี พ.ศ.๒๕๐๒ กระทรวงมหาดไทยได้เริ่มตั้งคณะทำงานปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมือง และสำเร็จเป็นร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติ ในปี พ.ศ.๒๕๑๐ แต่เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น มิได้มีบทบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองได้ รัฐบาลจึงขอถอนคืนไปดำเนินการแก้ไข

ภายหลังเหตุการณ์ วันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๓๙<sup>๖๗</sup> ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการเวนคืน

<sup>๖๖</sup> Litchfield, Whiting, Panero Associates, Bangkok-Thonburi City Planning Project Bangkok: Royal Thai Survey Department, 1958.

<sup>๖๗</sup> มาตรา ๓๙ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงการได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุ และวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์เพื่อการผังเมือง และมาตรา ๔๗<sup>๔๘</sup> การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการเลือกถิ่นที่อยู่ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการผังเมือง ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ... ได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและตราเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้

**๒.๒ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๔๙</sup>**

มีมาตราที่สำคัญ ดังนี้

---

<sup>๔๘</sup> มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้

<sup>๔๙</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๒ ตอนที่ ๓๓ ฉบับพิเศษ หน้า ๘ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘

มาตรา ๔<sup>๕๐</sup> ได้กำหนดคำนิยาม “การผังเมือง” หมายถึง การวาง จัดทำ

<sup>๕๐</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ภูมิทัศน์ บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

“อาคาร” หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างทุกชนิดหรือสิ่งอื่นใดที่วางบน ใต้ หรือผ่านเหนือพื้นดิน หรือพื้นน้ำ

“ที่อุปกณ์” หมายความว่า ที่ดินของเอกชน ซึ่งผังเมืองเฉพาะจัดให้เป็นที่ดินว่างหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นด้วย เช่น ทางเท้าทางดิน ตรอกหลังหรือข้างอาคาร ทางน้ำ ทางหรือท่อระบายน้ำ

“ที่โล่ง” หมายความว่า บริเวณที่ดินอันได้ระบุไว้ในผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะให้เป็นที่ดินว่างเป็นส่วนใหญ่ และเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้

“เจ้าพนักงานการผัง” ในกรณีที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวาง จัดทำ หรืออนุมัติผังเมืองรวมและหรือผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า เจ้าพนักงานการผังตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่มีการใช้บังคับผังเมืองรวม หมายความว่า อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ในกรณีที่มีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า ผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในเขตเทศบาล หมายความว่า คณะเทศมนตรีในเขตสุขาภิบาล หมายความว่า คณะกรรมการสุขาภิบาล ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน ในเขตกรุงเทพมหานคร หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือหัวหน้าเขตซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ทำการแทน

“เจ้าหน้าที่ดำเนินการ” หมายความว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือองค์การหรือบริษัทของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่กระทำการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ

“องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือกรุงเทพมหานคร

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายความว่า รวมถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในกรณีที่เป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(คำเฉพาะ ศัพท์ และนิยามของกฎหมายได้แก้ไขให้เป็นปัจจุบันแล้ว ตาม พระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๗)

และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่ เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ กำหนดเขตพื้นที่ ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำกับเขตชุมชน เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชน เป็นการส่งเสริมการ เศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อมเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีคุณค่า ในทางธรรมชาติ อีกทั้งมาตรา ๑๔<sup>๕๑</sup> ได้กำหนดให้การวางและจัดทำ “ผังเมืองรวม” หรือ “ผังเมืองเฉพาะ” จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อออก กฎกระทรวงในการดำเนินการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และควบคุมการก่อสร้าง อาคาร เป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นในการกำหนดกฎระเบียบ

มาตรา ๑๗<sup>๕๒</sup> กำหนดวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แผนผังเมืองรวม และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้

มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนผังแสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการ หรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

<sup>๕๑</sup> มาตรา ๑๔ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

(๒) เจ้าพนักงานการผัง

(๓) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจ แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

(๔) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

<sup>๕๒</sup> มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือ บางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

จำแนกประเภท สนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เป็นไปอย่างพอเพียงและได้มาตรฐาน

มาตรา ๑๘<sup>๓๓</sup> บทบาทหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งอาจวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนเองได้โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง

มาตรา ๒๖<sup>๓๔</sup> กำหนดระยะเวลาใช้บังคับของผังเมืองรวมมีอายุ ๕ ปี และมาตรา ๒๗<sup>๓๕</sup> ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม

(๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๑๘ เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน

ถ้าเขตแห่งผังเมืองร่วมนั้นคาบบริเวณของเขตปกครองท้องที่หลายท้องที่คณะกรรมการผังเมืองจะส่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่เดียวหรือของท้องที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวม และจะกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องที่จะต้องจ่ายตามส่วนของตนก็ได้

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นขอคำแนะนำจากกรมโยธาธิการและผังเมืองในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่ได้ขอมานั้น

<sup>๓๔</sup> มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สืบตรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองร่วมนั้นตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไม่มีอาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

(มาตรา ๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พรบ.การผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ (ร.จ.๒๕๓๕/๑๐/๑))

การดำเนินการด้านการผังเมืองโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นเฉพาะหมวด ๑ คณะกรรมการผังเมือง (มาตรา ๖-๑๓) หมวด ๓ การวางและจัดทำผังเมืองรวม (มาตรา ๑๗-๒๕) และหมวด ๔ การใช้บังคับผังเมืองรวม (มาตรา ๒๖ และ ๒๗) เท่านั้น โดยได้ละเลยการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๒๘-๖๙) จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการด้านการผังเมืองดังกล่าวได้อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เพียงบางส่วนเท่านั้น

การกระจายอำนาจการวางผังเมือง และถ่ายโอนภาระกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำผังเมือง เกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ผังเมืองรวมของหลายจังหวัดหมดอายุบังคับใช้หรือรอการประกาศบังคับใช้ผังเมืองฉบับใหม่ จึงเกิดช่องว่างทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกระบวนการอนุญาตให้มีการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่นอกเขตผังเมือง นอกจากนี้ ปัญหาของท้องถิ่นขาดอุปกรณ์และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ขาดความเข้าใจ ในหลักวิชาการวางผังเมืองหลาย ๆ ท้องถิ่นการวางผังเมืองจึงขาดการให้ความสำคัญในการกำหนดพื้นที่รับน้ำ พื้นที่ระบายน้ำ และอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารเพื่อที่อยู่อาศัย และประกอบธุรกิจในพื้นที่รับน้ำ (Floodway) ตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมือง รวมทั้งการแก้ไขผังเมืองให้ใช้ประโยชน์ของที่ดินโดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ จึงเป็นปัญหาที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายผังเมืองให้มีอำนาจและสภาพบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงระดับท้องถิ่นในการอนุญาตในการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดตามที่กฎหมายผังเมืองกำหนดไว้

---

<sup>๕๕</sup> มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วแต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินการลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้รัฐจะมีอำนาจกำหนดทิศทางการวางผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม และขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินการดังกล่าวและคัดค้านผังเมืองได้ ซึ่งระดับสิทธิของพลเมืองหรือประชาชนต้องมีถิ่นที่อยู่ของตนและสามารถที่จะตั้งรกรากได้ตามความต้องการก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองในพื้นที่ เนื่องจากขาดบุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณ จนเป็นเหตุให้ผังเมืองขาดอายุ ดังนั้น รัฐควรทบทวนและพิจารณาอำนาจการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมถึงขั้นตอนทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ และพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีเกิดช่องว่างในช่วงสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้ผังเมือง แต่ในประเด็นเรื่องของผังชุมชน พบว่าชุมชนที่มีความเข้มแข็งก็ได้จัดทำผังชุมชนเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมการก่อสร้างอาคารในท้องถิ่นของตนตามกฎหมายอย่างเป็นระบบ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามแนวทางต้นแบบจากผังนครหลวง ๒๕๓๓ หรือผังลิทซ์ฟีลด์ ที่ผู้เชี่ยวชาญได้กำหนดการใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ควบคุมการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Control) และการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณโครงการสาธารณูปโภคต่างๆ ให้เป็นไปตามผังเมืองรวม โดยใช้แนวทางในการจัดทำผังเมืองตามทีระบุในผังลิทซ์ฟีลด์ที่คณะผู้เชี่ยวชาญได้เสนอไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองรวม มีพื้นฐานแนวคิดมาจากกฎหมายผังเมืองของสหรัฐอเมริกา A Standard City Planning Enabling Act ๑๙๒๘<sup>๕๖</sup> ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นจนถึงปัจจุบันนี้<sup>๕๗</sup>

<sup>๕๖</sup> A Standard City Planning Enabling Act (SCPEA) มีเนื้อหาครอบคลุมวัตถุประสงค์ ๖ ประการ คือ

๑. คณะกรรมการมีอำนาจ โครงสร้าง และหน้าที่ในการจัดเตรียมและอนุมัติแผนผังเมืองหลัก
๒. เนื้อหาของผังเมืองหลักสำหรับการพัฒนาทางกายภาพในพื้นที่
๓. บทบัญญัติสำหรับการอนุมัติแผนผังสำหรับถนนเส้นหลักโดยหน่วยงานที่ควบคุม
๔. บทบัญญัติสำหรับการอนุญาตของการปรับปรุงสาธารณะโดยคณะกรรมการผังเมือง
๕. ควบคุมการใช้ที่ดินในแต่ละส่วนของเอกชน
๖. บทบัญญัติสำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการผังเมืองในระดับภูมิภาคและแผนผังเมืองในระดับ

ภูมิภาค

see, U.S. Department of Commerce, "A Standard City Planning Enabling Act," [online]. Available <http://www.planning.org/growingsmart/pdf/CPEnabling%20Act1928.pdf> (6 July, 2012); see also, Ruth Knack, Stuart Meck, and Israel Stollman, "The Real Story Behind the Standard Planning and Zoning Acts of 1920s," *Land Use Law & Zoning Digest* 22, 2 (February 1996), pp. 3-9.

<sup>๕๗</sup> Stuart Meck, "Model Planning and Zoning Legislation: A Short History," in *Modernizing State Planning Statutes: The Growing Smart Working Papers, Vol. 1. Planning Advisory*

“ผังเมืองเฉพาะ” ตามมาตรา ๔ ได้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ๒ แห่ง คือ ผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง แต่การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะถูกละเลยตลอดมา เกิดจากปัญหาการขาดแคลนด้านบุคลากรทางด้านผังเมืองที่เข้าใจในความหมายของผังเมืองเฉพาะอย่างถูกต้อง และความยุ่งยากในการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

กฎหมายผังเมืองย่อมมีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น หากนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะได้นำมาใช้ในการวาง จัดทำ และดำเนินการโครงการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban Renewal Project) และโครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Project) ตามอำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาตรา ๒๙<sup>๕๕</sup> ในการวางและจัดทำผังเมืองในท้องถิ่นบริเวณพื้นที่ที่มีความสำคัญและมีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

### ๒.๓ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ๒ ครั้ง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๕

#### ๒.๓.๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๕

ได้แก้ไขให้ขยายระยะเวลาการปิดประกาศ และการยื่นคำร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้มีส่วนได้เสียจาก ๖๐ วัน เป็น ๙๐ วัน จึงเป็นการขยายโอกาสในการใช้สิทธิตามกระบวนการผังเมืองให้แก่ประชาชน เนื่องจากยังเป็นระยะแรกที่ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว

#### ๒.๓.๒ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๕

---

Service Report No. 462/463 (1996) (Washington D.C.: American Planning Association, 1996), pp. 1-17.

<sup>๕๕</sup> มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้

ได้แก้ไขโดยลดจำนวนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม การให้สามารถแก้ไขและขยายระยะเวลากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้ในกรณีที่ไม่ปรากฏถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อม ในสาระสำคัญ หรือในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการออกกฎกระทรวงฉบับใหม่ได้ทันก่อนที่ กฎกระทรวงฉบับเดิมจะสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ นอกจากนี้ยังได้แก้ไขให้การวางและ จัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นการดำเนินการตามที่เห็นสมควร ต่างจากแต่เดิมที่กำหนดให้เป็น การดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการใช้บังคับผังเมืองรวม

## ๒.๔ ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ....

จากบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๕๙</sup> หมวด ๙ การ ปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๔<sup>๖๐</sup> กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมี ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

<sup>๕๙</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๕ ก ตอน ๑ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐

<sup>๖๐</sup> มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็น สำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึง ภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วย ราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่ เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึง ความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้อง คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผล ใช้บังคับได้

บัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ จึงได้มีการออกกฎหมายกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๖๑</sup> จัดทำขึ้นเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการ หรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยเฉพาะมาตรา ๑๖<sup>๖๒</sup> กำหนดให้

<sup>๖๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก หน้า ๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

<sup>๖๒</sup> มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณสุขการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๒๕) การผังเมือง

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ..... (๒๔) การจัดการและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๕) การผังเมือง (๒๖) การควบคุมอาคาร.....

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้จัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉบับ พ.ศ..... ปรับปรุงกฎหมายผังเมืองให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดทำผังเมือง ลดขั้นตอน และแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดทำผังเมือง ระยะเวลาใช้บังคับผังเมือง เพื่อมีกฎหมายรองรับการจัดทำและวางผังเมืองของท้องถิ่น

๒.๔.๑ วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓ ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ....ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาระสำคัญในการไม่กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม การลดขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวม การวางผังเมืองรวมเบื้องต้น การวางผังเมืองภาค การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารผังเมืองรวม และการจัดตั้งองค์การพัฒนาพื้นที่ แต่เมื่อได้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๓ วุฒิสภาได้มีมติไม่รับหลักการ จึงได้ส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแก้ไข แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ตกไป

๒.๔.๒ วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีนายเกษม หลีกภัย มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... ตามที่กระทรวงมหาดไทย เสนอ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาฯ ต่อไป แต่ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นอันตกไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>๖๓</sup>

(๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๘) การควบคุมอาคาร

(๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย

ในชีวิตและทรัพย์สิน

<sup>๖๓</sup> “ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... “คณะรัฐมนตรีนายเกษม หลีกภัย มีมติเห็นชอบเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓

๑. แก้ไขคำว่า "องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น" เป็น "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" คำว่า "สำนักผังเมือง" เป็น "กรมการผังเมือง" และคำว่า "ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง" เป็น "อธิบดีกรมการผังเมือง"

๒. กำหนดให้พนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง

๒.๔.๓ กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ผลักดันแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอต่อรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดทำผังเมือง ระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมครบกำหนดไม่ทันผังเมืองรวมฉบับใหม่ แก้ไขคำนิยาม “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แก้ไขมาตรา ๑๗ ข้อกำหนดการใช้ที่ดินให้ครอบคลุมในเรื่องความสูงของอาคาร มาตรา ๒๖ กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมจาก ๕ ปี เป็น ๑๐ โดยต่ออายุได้ ๒ ครั้งๆ ละ ๒ ปี แก้ไขผู้มีอำนาจวางผังเมือง ให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการผังเมือง ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิทุกด้าน และวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผังเมืองจาก ๒ ปี เป็น ๓ ปี

### ผังเมืองชุมชนเทศบาล และผังชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>๖๔</sup>

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำผังเมืองชุมชนเทศบาล และผังชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่อย่างเหมาะสม และเป็นแผนแม่บทในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างยั่งยืน ภายใต้โครงการ “พลังชุมชนสร้างสรรค์ชุมชนอยู่เย็นเป็นสุข” จึงนำไปสู่นโยบายกระทรวงมหาดไทยในการบูรณาการภารกิจของ ๔ หน่วยงาน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน (จัดทำแผนชุมชน) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (จัดทำแผนพัฒนา อปท.) กรมโยธาธิการและผังเมือง (จัดทำผังชุมชน) และการประสานภูมิภาค (จัดทำประกาศคุณภาพได้มาตรฐาน) ภายใต้โครงการนี้ การจัดทำผังชุมชนจะ

๓. ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการผังเมืองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการผังเมืองซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

๔. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามผังเมืองและตามมติคณะกรรมการผังเมืองและให้มีมาตรการบังคับในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติ

๕. กำหนดให้มีผังเมืองภาค รวมถึงมาตรการบังคับให้เป็นไปตามผังเมืองภาค

๖. ปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม วิธีการแก้ไขผังเมืองรวมและระยะเวลาการใช้บังคับ

๗. ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

๘. กำหนดให้มีผังเมืองรวมเบื้องต้นเพื่อเปิดโอกาสให้กำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเบื้องต้นขึ้นใช้บังคับก่อนการจัดทำผังเมืองรวมก็ได้

๙. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารผังเมืองรวมในเขตที่ใช้บังคับผังเมืองรวมเบื้องต้นหรือผังเมืองรวมเพื่อทำหน้าที่บริหารผังเมืองรวมเบื้องต้นหรือผังเมืองรวม

๑๐. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาพื้นที่เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองภาค ผังเมืองรวมเบื้องต้น หรือผังเมืองรวม

<sup>๖๔</sup> วิสัยทัศน์กรมโยธาธิการและผังเมือง “พัฒนาประเทศให้ทุกเมืองน่าอยู่และประชาชนมีความสุขปลอดภัยในอาคาร” ของกรมโยธาธิการและผังเมือง

มุ่งเน้นการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชน การอนุรักษ์พัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปรับโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหรือเพิ่มศักยภาพทางกายภาพของชุมชน บนหลักการพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดเป็น “ทุนโครงสร้างของชุมชน” ซึ่งเกิดจากการวางแผนร่วมกันในชุมชน โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๒ ตามเกณฑ์และมาตรฐานการวางและจัดทำผังชุมชน (องค์การบริหารส่วนตำบล)<sup>๖๕</sup>

การวางและจัดทำผังชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการดำเนินการวางผังในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ โดยเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ จำนวน ๔๔๔ แห่ง และดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ จำนวน ๒๐๐ แห่ง

๒.๔.๔ “ร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมืองทั้งฉบับ” กรมโยธาธิการและผังเมืองที่เป็นหน่วยงานหลักของภาครัฐในการดูแลรับผิดชอบเรื่องการวางผังเมือง ได้จัดทำร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมืองทั้งฉบับ โดยมีสาระสำคัญดังนี้<sup>๖๖</sup>

<sup>๖๕</sup> เกณฑ์และมาตรฐานการวางและจัดทำผังชุมชน (องค์การบริหารส่วนตำบล) สิงหาคม ๒๕๕๑ กลุ่มงานมาตรฐาน สำนักพัฒนามาตรฐาน สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง [WWW.dpt.go.th/csp](http://WWW.dpt.go.th/csp).

<sup>๖๖</sup> ร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมืองทั้งฉบับ ของกรมโยธาธิการและผังเมือง

- ๑) ปรับปรุงระบบผังเมือง เป็น ๕ ประเภท คือ
  - ผังนโยบาย ๓ ประเภท ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค และผังจังหวัด
  - ผังปฏิบัติ ๒ ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ
- ๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมือง ๓ ระดับ คือ
  - คณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กำหนดกรอบและนโยบายของผังประเทศและผังภาค
  - คณะกรรมการผังเมือง (ตาม พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการวางผังเมืองและให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
  - คณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีหน้าที่เห็นชอบผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ร่างพระราชบัญญัติผังเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ....” กรมโยธาธิการและผังเมือง

- ๑) ปรับปรุงระบบผังเมือง เป็น ๕ ประเภท คือ
  - ผังนโยบาย ๓ ประเภท ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค และผังจังหวัด
  - ผังปฏิบัติ ๒ ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ
- ๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมือง ๓ ระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กำหนดกรอบและนโยบายของผังประเทศและผังภาค
  - คณะกรรมการผังเมือง (ตาม พรบ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการวางผังเมืองและให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

๒.๔.๕ “ร่างกฎหมายผังเมืองทางเลือก” ของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย<sup>๖๗</sup> เป็นร่างกฎหมายผังเมืองที่นำเสนอโดยภาคองค์กรเอกชน นอกจากร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมืองที่งัดขึ้นจากความพยายามของกรมโยธาธิการและผังเมือง ร่างกฎหมายผังเมืองทางเลือก ของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ภายใต้ความสนับสนุนของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ มีสาระใกล้เคียงกับร่างของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยได้ดำเนินการนำเสนอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง

### (๓) มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ผ่านมามีทำให้เห็นถึงปัญหา และความล้มเหลวในการวางและจัดทำผังเมือง เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบมุ่งเน้นแต่เพียงการวาง จัดทำ และการใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกฎหมายผังเมืองเท่านั้น และการดำเนินการยังประสบปัญหาในการประสานการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ฯลฯ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจัดทำผังเมือง ทำให้กฎหมายผังเมืองขาดสภาพบังคับให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ และการแก้ไขกฎหมายผังเมืองเกิดความล่าช้าไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ส่งผลให้ผังเมืองของท้องถิ่นขาดอายุและเป็นช่องว่างทางกฎหมายในการควบคุมการเจริญเติบโตของชุมชนอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลจึงต้องเร่งรัดแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับและแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ ภาครัฐต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายผังเมืองใหม่ทั้งฉบับ ให้มีการวางจัดทำ และการใช้บังคับผังเมืองครอบคลุมพื้นที่ของประเทศ มีผังของประเทศ ผังภาค ผังลุ่มน้ำ ตามหลักการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ (๓) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ

คณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีหน้าที่เห็นชอบผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>๖๗</sup> สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย “ร่างกฎหมายผังเมืองทางเลือกข้อเสนอสู่ทางออก,” [Online] available at [http://www.tei.or.th/w\\_gg/planninglaw/๑๑๑๒๑๙-๐๕-planninglaw.pdf](http://www.tei.or.th/w_gg/planninglaw/๑๑๑๒๑๙-๐๕-planninglaw.pdf) (๙ ก.ค. ๒๕๕๕).

นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนนี้ถือเป็นแนวนโยบายที่รัฐรวมทั้งหน่วยงานต่างๆ จะต้องปฏิบัติตาม เพื่อใช้ผังเมืองควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมืองจึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ และจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินควบคุมการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ และถือเป็นนโยบายที่ทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

การวางผังเมืองเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควบคุมการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ (๓) จึงต้องอนุวัติการกฎหมายผังเมือง และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยใช้กฎหมายการผังเมืองเป็นแม่บทหรือพิมพ์เขียวในการวางผังเมืองของประเทศ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการตั้งถิ่นฐาน การใช้ประโยชน์ที่ดินและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร<sup>๖๘</sup> กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน<sup>๖๙</sup> กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายพัฒนาที่ดิน<sup>๗๐</sup> กฎหมายป่าไม้<sup>๗๑</sup> กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ<sup>๗๒</sup> กฎหมายสิ่งแวดล้อม<sup>๗๓</sup> กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่<sup>๗๔</sup> กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อ

<sup>๖๘</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๘๐ ฉบับพิเศษ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒

<sup>๖๙</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ก ตอนที่ ๔๕ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓

<sup>๗๐</sup> พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๗ ก ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

<sup>๗๑</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘ ตอนที่ ๗๓ วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๔๘๔

<sup>๗๒</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๘ ตอนที่ ๘๐ วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๔

<sup>๗๓</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๕ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

<sup>๗๔</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๗ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๕

เกษตรกรรม<sup>๗๖</sup> กฎหมายทรัพยากรน้ำ ให้เกิดสภาพบังคับสอดคล้องกับกฎหมายผังเมือง ที่เป็นแม่บทกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ ตลอดจนกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องเพื่อการตั้งถิ่นฐาน และพัฒนาเมือง เช่น กฎหมายการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Act) กฎหมายเมืองใหม่ (New Town Act) เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการวางผังเมืองในอนาคตให้ครอบคลุม ครบถ้วนและเกิดความยั่งยืน

เมื่อพิจารณาจาก ข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาโครงการวางผังนครหลวง ๒๕๓๓ หรือผังลิทซ์ฟิลด์ ที่ให้จัดตั้งหน่วยงานด้านการผังเมืองผนวกรวมอยู่ในสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางสังกัด สำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้จัดตั้งหน่วยงานด้านการผังเมืองสังกัด อยู่ในกระทรวงมหาดไทยเป็นการชั่วคราวต่อไปเท่านั้น แต่กลับไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามที่ ข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาฯ จึงเป็นอีกหนึ่งเหตุผลสนับสนุนในการปรับปรุงหน่วยงานด้าน การผังเมืองยกระดับให้เป็นองค์กรทำหน้าที่วางผังเมืองและกำหนดใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการวางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามผังเมืองที่ได้จัดทำขึ้น

<sup>๗๕</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนที่พิเศษ ๘๑ ก วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗

<sup>๗๖</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๑๕๕ ฉบับพิเศษ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๑๗ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ (๒๕๓๔) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๑๑ ฉบับพิเศษ วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๔

เอกสารผนวก ง.

**บทบาทและการทำงานของนักผังเมืองและสถาปนิกผังเมือง  
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

โดย ศิวพงศ์ ทองเจือ : สถาปนิกผังเมือง (ภ-สผ ๑๖๒ สถาปัตยกรรมผังเมือง)

**บทนำ**

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าในปัจจุบัน “กรมโยธาธิการและผังเมือง” ได้โอนถ่ายภารกิจด้านผังเมือง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๕๐ ตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สิทธิชุมชน (มาตรา ๖๖, ๖๗) และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๘๕) และแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา ๘๗) ประกอบกับ พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ยังมีข้อจำกัดในการปฏิบัติตามกฎหมายและบุคลากรผู้ชำนาญการ ที่จะปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

จากแนวคิดในการกระจายอำนาจการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องพิจารณาจำแนกประเภทงานให้รอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนงานด้านผังเมืองมาดูแล เนื่องจากการวางผังเมืองนั้นเป็นศาสตร์ทางด้านวิชาการและวิชาชีพที่ต้องใช้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญในระดับสูง มีเทคนิคและวิธีการที่พัฒนาการตามองค์ความรู้และการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของโลก และจำเป็นต้องใช้บุคลากรผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ร่วมจัดทำผังตามเกณฑ์มาตรฐานด้านบุคลากรกรมโยธาธิการและผังเมือง และตามเกณฑ์ระบบการผังสากลซึ่งผู้วางผังต้องเรียนรู้ข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งเงื่อนไขข้อกำหนดทางด้านเวลา ตลอดจนกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงย่อมเป็นไปได้ที่ท้องถิ่นจะดำเนินการวางและจัดทำผังด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าจะมีนักผังเมืองในหน่วยงานท้องถิ่นก็ตาม เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องรับภาระตามที่ถ่ายโอนมาทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดดังที่ได้กล่าวมา อย่างไรก็ตาม เพื่อตอบสนองตามเจตนารมณ์การถ่ายโอนอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ภารกิจการผังที่ท้องถิ่นรับโอนนั้น น่าจะเพื่อการควบคุมดูแลและการปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง หรือการตีความข้อกฎหมายให้เกิดผลในการบังคับใช้ภายใต้วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการจัดทำผัง รวมถึงการประสานงาน

ตรวจงาน กับหน่วยงานเอกชนผู้ดำเนินการวางผัง และให้คำแนะนำทิศทางการพัฒนาเมือง จากการแปลงนโยบายสาธารณะไปสู่การพัฒนาในเชิงกายภาพ

### ปัญหา “การถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมือง” สู่ท้องถิ่น

ปัญหา “การโอนถ่ายภารกิจด้านผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะส่งผลต่อแนวทางพัฒนาบ้านเมืองให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ ซึ่งต่างประเทศได้นำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาประเทศมาอย่างยาวนาน สำหรับปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจนั้น อาจแบ่งได้เป็น ๒ หลักใหญ่ ได้แก่

#### ๑. ปัญหาด้านกฎหมายและนโยบาย

ปัญหาของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเฉพาะการจัดทำผังเฉพาะที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าผังเมืองรวม ทั้งนี้ตามเจตนาโดยแท้จริงผังเมืองรวมควรมีหน้าที่ในการแนะนำในเชิงนโยบายและการกำหนดแผนงานโครงการและให้ผังเมืองเฉพาะเป็นตัวควบคุมการใช้ที่ดินและอาคาร ซึ่งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการ ซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีสภาพความเป็นเมืองและพื้นที่เกี่ยวเนื่อง เพื่อการสงวนรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามลำดับขั้นตอนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผังประเทศ ผังภาค ผังอนุภาค และผังจังหวัดอย่างเป็นระบบ สมบูรณ์มีเอกภาพ นอกจากนี้ปัญหาทางด้านกฎหมายผังเมืองที่ไม่ทันสมัยต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาลทางด้านผังเมืองที่ไม่มีความคืบหน้า รวมถึงการไม่มีความชัดเจนในการส่งเสริมการพัฒนาด้านกายภาพของชุมชนเมืองให้เป็นวาระแห่งชาติ ควบคู่กับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### ๒. ปัญหาด้านบุคลากรด้านผังเมือง

บุคลากรด้านผังเมืองในประเทศไทย สามารถจำแนกได้ ๒ ประเภท คือ

- นักผังเมือง (ที่มาจากสหสาขาวิชา ได้แก่ ภูมิศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ) โดยเป็นสมาชิกสามัญ ของสมาคมนักผังเมืองไทย
- สถาปนิกผังเมือง (ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ในสาขาสถาปัตยกรรม ผังเมือง ที่รับรองโดยสภาสถาปนิก) โดยประกอบวิชาชีพภายใต้พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓ และเป็นสมาชิกสามัญ ของสมาคมสถาปนิกผังเมืองไทย

### บทบาทของ “นักผังเมือง” และ “สถาปนิกผังเมือง”

กล่าวได้ว่า บุคลากรด้านผังเมืองที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการนั้น คือ บุคลากรทั้ง ๒ ประเภท หากมองตามภารกิจแล้วบุคลากรทั้ง ๒ ประเภท ต่างมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน และปัจจุบันมีจำนวนมากเพียงพอต่อการดูแลงานด้านผังเมือง (เนื่องจากการเรียนการสอนก่อนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมีการประกาศใช้) และสถาบันการศึกษาวิชาการด้านผังเมืองในประเทศไทยต่างก็ผลิตบุคลากร ทั้งนักผังเมืองและสถาปนิกผังเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากอัตรากำลังที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอนุญาตให้กระจายสู่ท้องถิ่นยังมีประมาณไม่มาก ดังนั้น นักผังเมืองและสถาปนิกผังเมืองจึงยังคงกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเมืองใหญ่ ซึ่งต้องทำความเข้าใจว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดจะดำเนินการสรรหาบุคลากรทั้ง ๒ ประเภทมาดูแลกิจกรรมด้านผังเมือง ก็ควรต้องทบทวนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรมีนักผังเมืองหรือสถาปนิกผังเมือง เพื่อให้เหมาะสมตามศักยภาพขององค์กร ขนาดของชุมชนเมือง และขนาดของการบริหาร อย่างไรก็ตามเพื่อให้มองเห็นบทบาทของนักผังเมืองอย่างเด่นชัด จึงได้กำหนดภารกิจตามโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบัน ไว้ดังนี้

- บทบาทของนักผังเมือง มีความเหมาะสมในระดับหน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามตำแหน่งสายงานของนักผังเมือง ระดับ ๓-๔ ดังที่ได้ระบุไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักผังเมืองของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- บทบาทของสถาปนิกผังเมือง ปัจจุบันยังไม่มีตำแหน่งในสายงานด้านนี้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากเปรียบเทียบกับตำแหน่ง “สถาปนิก” แล้ว “สถาปนิกผังเมือง” ถือว่ามีตำแหน่งเทียบเท่ากัน แต่ทั้งนี้ การทำงานจะต้องขึ้นอยู่กับประเภทงานและตำแหน่งตามที่สภาสถาปนิกกำหนดไว้ เพราะฉะนั้นจึงมีความเหมาะสมกับตำแหน่ง “สถาปนิก (ด้านสถาปัตยกรรมผังเมือง)” และขนาดของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ ซึ่งได้แก่ เทศบาลขนาดใหญ่หรือที่เรียกกันว่า “เทศบาลนคร” และเทศบาลขนาดกลางหรือ “เทศบาลเมือง”

## การเปรียบเทียบบทบาทและการทำงานของบุคลากรด้านผังเมืองทั้ง 2 ประเภท

นักผังเมือง		สถาปนิกผังเมือง	
ตำแหน่ง	นักผังเมือง	ตำแหน่ง	สถาปนิกผังเมือง
ชื่อไทย	นักผังเมือง (Planner)	ชื่อไทย	สถาปนิกผังเมือง (Urban Architect)
ชื่อสากล	นักผังเมือง (Planner) นักวางผังชุมชนเมือง (Urban Planner)	ชื่อสากล	นักออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design)
การศึกษา (ปริญญาโท)	ปริญญาตรี ทุกสาขา/สหสาขาวิชา ศึกษาต่อด้านผังเมือง	การศึกษา (ปริญญาโท)	ปริญญาตรี ด้านสาขาการออกแบบกายภาพ (สถาปนิกรับรองหลักสูตร) ศึกษาต่อด้านการออกแบบชุมชนเมืองหรือ ด้านผังเมือง
การศึกษา (ปริญญาตรี)	- สาขาวิชาการผังเมือง และ สาขาอื่น ๆ ที่มีชื่อเรียกอย่าง เดียวกัน	การศึกษา (ปริญญาตรี)	- สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง หรือการออกแบบ ชุมชนเมือง และสาขาอื่น ๆ ที่มีชื่อเรียกอย่าง เดียวกัน (โดยสถาปนิกรับรองหลักสูตร)
<b>บทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>			
ขนาดองค์กร	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ขนาดองค์กร	เทศบาลนคร / เทศบาลเมือง (ขนาดใหญ่)
ตำแหน่ง	นักผังเมือง ระดับ 3-4	ตำแหน่ง	สถาปนิก (ผังเมือง) ระดับ 3-4
<b>การลักษณะงานและประเภทตามข้อกำหนดทางกฎหมาย</b>			
<b>พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518</b>		<b>พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518</b>	
ลักษณะงาน	การวางและจัดทำผังเมืองรวม	ลักษณะงาน	งานวางผังและออกแบบผังเมืองเฉพาะหรือ ผังพื้นที่เฉพาะ
<b>มาตรฐานบุคลากร กรมโยธาธิการและผังเมือง</b>		<b>พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ.2543 มาตรา 4</b>	
ลักษณะงาน	การวางและจัดทำผังประเทศ การวางและจัดทำผังภาค การวางและจัดทำผังอนุภาค การวางและจัดทำผังจังหวัด การวางและจัดทำผังชุมชน	ลักษณะงาน	สาขา สถาปัตยกรรมผังเมือง (สผ.) การวางผัง สำหรับพื้นที่หรือกลุ่มอาคาร ตามกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ตามข้อ 2 (ก-จ) - พื้นที่ตามผังเมืองรวมและการจัดทำผังเฉพาะ - จัดรูปที่ดิน ,จัดสรรที่ดิน ,นิคมอุตสาหกรรม - พื้นที่อนุรักษ์ศิลปกรรม และสิ่งแวดล้อม - เขตเพลิงไหม้ ,ภัยพิบัติ ,อุบัติเหตุ - กลุ่มอาคารพื้นที่รวมกันตั้งแต่ 30,000 ตรม.ขึ้นไป (อาคารขนาดใหญ่ ขนาดใหญ่พิเศษ ,สาธารณะ ,สูง ,พิเศษ)

การลักษณะงานและประเภทตามข้อกำหนดทางกฎหมาย			
		<b>พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547</b>	
		ลักษณะงาน	งานวางผังและออกแบบจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
		<b>พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543</b>	
		ลักษณะงาน	การวางผังออกแบบและจัดทำแผนผังการจัดสรรที่ดิน
<b>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535</b>		<b>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535</b>	
ลักษณะงาน	โครงการประเภทอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ตามกฎหมาย โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาผังเมือง/วางผังชุมชน ที่มีประสบการณ์ทำงานอย่างน้อย 5 ปี ในสาขาที่เกี่ยวข้องร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	ลักษณะงาน	พื้นที่อนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม
		ลักษณะงาน	ประเภทโครงการที่พักอาศัยและบริการชุมชน และโครงการประเภทอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ตามกฎหมาย โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง ที่มีประสบการณ์ทำงานอย่างน้อย 5 ปี ในสาขาที่เกี่ยวข้องร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
		<b>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522</b>	
		ลักษณะงาน	- เขตเพลิงไหม้ - กลุ่มอาคารขนาดใหญ่ อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารสาธารณะ อาคารสูง และอาคารพิเศษ ที่มีพื้นที่รวมกันตั้งแต่ 30,000 ตารางเมตรขึ้นไป
		<b>พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522</b>	
		ลักษณะงาน	- การวางผังและจัดทำแผนผังการจัดสรรที่ดินเพื่อนิคมอุตสาหกรรม
		<b>กฎกระทรวง กำหนดวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม พ.ศ.2549</b>	
		ลักษณะงาน	งานในสาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง "เกี่ยวกับการวางผังสำหรับพื้นที่หรือกลุ่มอาคาร" ตามข้อ 2 (ก-ข)
		ลักษณะงาน	1. งานศึกษาโครงการ 2. งานออกแบบ 3. งานบริหารและอำนวยความสะดวกสร้าง 4. งานตรวจสอบ 5. งานให้คำปรึกษา

## บทสรุป

จากที่กล่าวมา การถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจะใช้ประโยชน์จากบุคลากรด้านผังเมือง ทั้ง ๒ ประเภทนั้น สามารถจำแนกการปฏิบัติงานตามบทบาทและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยนักผังเมืองและสถาปนิกผังเมืองจะเป็นผู้ประสานงาน ตรวจสอบและเป็นหนึ่งในผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมืองที่ร่วมในการวางและจัดทำผัง ตามขนาดความเหมาะสมกับหน่วยงานนั้นๆ ดังที่ระบุไว้ในตาราง ส่วนผู้ที่ดำเนินการวางและจัดทำผังซึ่งต้องใช้ความเชี่ยวชาญระดับสูง จึงควรเป็นการจัดจ้างโดยหน่วยงานที่มีความพร้อมด้านบุคลากรสาขาต่างๆ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ สถาบันการศึกษา หน่วยงานส่วนกลาง และบริษัทที่ปรึกษาที่มีศักยภาพให้สามารถบรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลต่อไป

บทความนี้ เป็นการสรุปจากข้อมูลที่มีและการวิพากษ์จากประสบการณ์ส่วนตัว ที่ได้จากการทำงานภายในหน่วยงานราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ผู้เขียนขอเปิดรับความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะ เพื่อให้วิชาชีพด้านผังเมืองได้แสดงตัวตนและมีบทบาทในสังคมไทยมากขึ้นต่อไปในอนาคต

เอกสารผนวก จ.

## บทความ “ความเป็นมาของการสร้างบ้านแปงเมืองและการผังเมือง”

ผู้เขียน ผศ. ทิวา ศุภจรรยา เรียบเรียงโดย ดร. วีระพันธ์ ชินวัตร

## ๑. ความหมายของการสร้างบ้านแปงเมือง

คำว่า “สร้างบ้านแปงเมือง” ปรากฏหลักฐานในเอกสารตำนานโบราณ “การตั้งถิ่นฐาน” หรือ คำโบราณว่า “ถิ่นถ่าน” ก็เป็นคำในภาษาไทยดังปรากฏในจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พ.ศ. ๑๘๒๖ “...เบื้องตะวันตกเมืองสุโขทัย...มีถิ่นถ่าน...” ทั้งสองคำนี้มีความหมายเดียวกันหรือสอดคล้องกับคำว่า “การผังเมือง” ซึ่งเป็นภาษาที่ใช้ในปัจจุบันรวมความแล้ว หมายถึง การสร้างอาคาร บ้านเรือน อยู่อาศัย และทำกิจกรรมร่วมกันเป็นชุมชนที่แห่งใดแห่งหนึ่ง โดยสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและทางสังคมวัฒนธรรมตามภูมิปัญญาความสามารถ อันเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นอาจพัฒนาต่อเนื่องยาวนานเป็นบ้านเป็นเมือง บางช่วงเวลาอาจถูกทิ้งร้างหรือฟื้นฟูขึ้นใหม่ ตามวาระและสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์<sup>๑๗๗</sup>

นอกจากนี้ “การผังเมือง” มีความหมายตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ วรรค ๑ ดังนี้ “การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ” และความหมายตามคำนิยามของภาคประชาชนที่ได้ให้ไว้ในคราวร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับประชาชน ดังนี้ “การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม

<sup>๑๗๗</sup> ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๒๕.

เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม การดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ หรือทางวัฒนธรรม”

นอกจากนี้ยังมีความหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### ความหมายของผังเมืองรวม

หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และแผนงานโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขโภคและสาธารณูปการ ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

#### ความหมายของผังเมืองเฉพาะ

หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

### ๒. ความเป็นมาของการสร้างบ้านแปงเมืองหรือ การตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย

ก่อนเป็นประเทศไทยในปัจจุบัน เมื่อพันกว่าปีก่อนสมัยทวาราวดี พื้นที่ตอนกลาง ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศยังจมอยู่ใต้น้ำทะเลก่อนที่ผืนดินจะแห้งและเจริญขึ้นเป็นราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนี้ (ดูรูป)



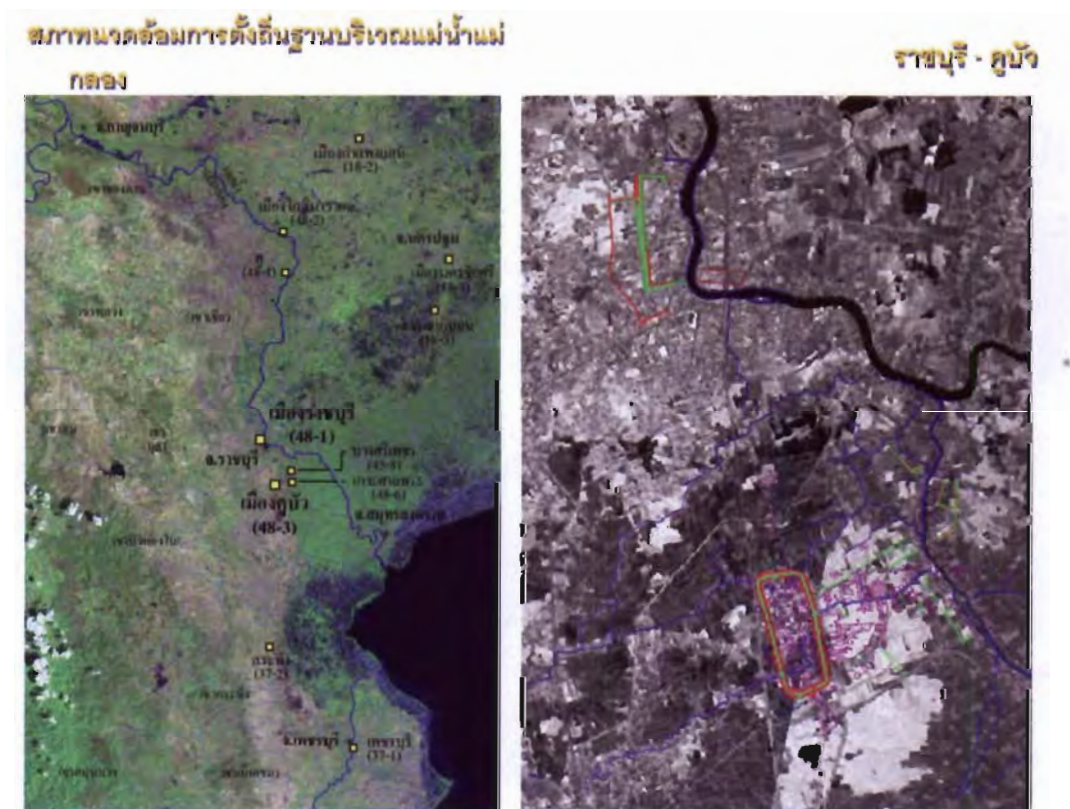
พื้นที่ดังกล่าวซึ่งต่อมากลายเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำสำคัญหลายสาย เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน บางปะกง แม่กลอง เป็นอาทิ อุดมไปด้วยพื้นดินดีเหมาะสมสำหรับการเพาะปลูก จึงกลายเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การสร้างบ้านแปงเมือง ตั้งเป็นถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นชุมชน เป็นเมืองสืบต่อกันมาอย่างยาวนาน ทำให้วิถีชีวิตของผู้คนสมัยโบราณในบริเวณนี้ผูกพันกับวิถีการเกษตรและผืนน้ำมาเป็นเวลานาน มีวัฒนธรรมที่สัมพันธ์กับน้ำที่ฝังรากลึกเป็นเอกลักษณ์วัฒนธรรมไทยจวบจนปัจจุบัน (ดูรูป)



หากแต่จากการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่ยุคทันสมัยเท่าเทียมอารยะประเทศตะวันตกที่เริ่มมีอิทธิพลเข้ามาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการค้าขายตามสัญญาเบาริ่งเป็นต้นมา ก็ทำให้การพัฒนาประเทศเริ่มเข้าสู่ยุคการค้าเสรี เกิดการขยายเมืองเป็นชุมชนบก เข้ามาแทนที่ชุมชนริมน้ำดั้งเดิม มีการตัดถนนและทางรถไฟมาแทนที่แม่น้ำลำคลองเพื่อใช้คมนาคมทดแทน ใช้ “รถ” แทน “เรือ” มากขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลงจาก สังคมการผลิต (Production Society) ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาไปเป็นสังคมการบริโภค (Consumption Society) ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมเป็นตัวขับเคลื่อนทำให้เกิดความเจริญทางวัตถุและการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการค้า การอุตสาหกรรมหลากหลายประเภท และที่อยู่อาศัยในแนวตั้งตั้งอยู่โดยรอบชุมชนริมน้ำดั้งเดิม โดยละทิ้งความเข้าใจในการตั้งถิ่นฐานในที่ราบลุ่มน้ำหลากแบบ “อยู่กับน้ำ” ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ทำให้เกิดการขยายตัวเมืองแบบไร้ทิศทาง ขวางทางน้ำท่วมและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศในที่สุด

หากเราเข้าใจการตั้งถิ่นฐานตามปัจจัยพื้นฐานภูมิประเทศของประเทศไทยที่มีความสมบูรณ์ของแผ่นดิน ถิ่นทำนา แนวชายคมนาคม เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญให้เกิดการตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย พัฒนาเป็นบ้านเป็นเมืองต่อเนื่องจากอดีต ก็จะเป็นแนวทางการพัฒนาสร้างบ้านแปงเมืองต่อเนื่องไปในอนาคตได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ทั้งนี้ การที่เรา

จะเข้าใจรูปแบบการตั้งถิ่นฐานในอดีตเพื่อนำมาประกอบกับการวางแผนการตั้งถิ่นฐาน เพื่อออกแบบวางผังเมืองสำหรับปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเหมาะสม จำเป็นจะต้องใช้ เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วย ได้แก่ “ภาพโทรสัมผัส” (Remote Sensing Image) คือ ภาพที่ได้จากการบันทึกข้อมูลสรรพสิ่ง ทั้งหลายทั้งปวง พื้นโลก ทั้งที่เป็นธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์ทำขึ้น ได้แก่ รูปถ่ายทางอากาศ หรือภาพจากดาวเทียม สามารถแสดงให้เห็น สภาพแวดล้อม สภาพการตั้งถิ่นฐาน และการตั้งถิ่นฐานในอดีต ตัวอย่างเช่น สภาพแวดล้อม การตั้งถิ่นฐานบริเวณแม่น้ำแม่กลอง สมุทรสงคราม ราชบุรี-คูบัว (ดูรูป) เป็นอาทิ



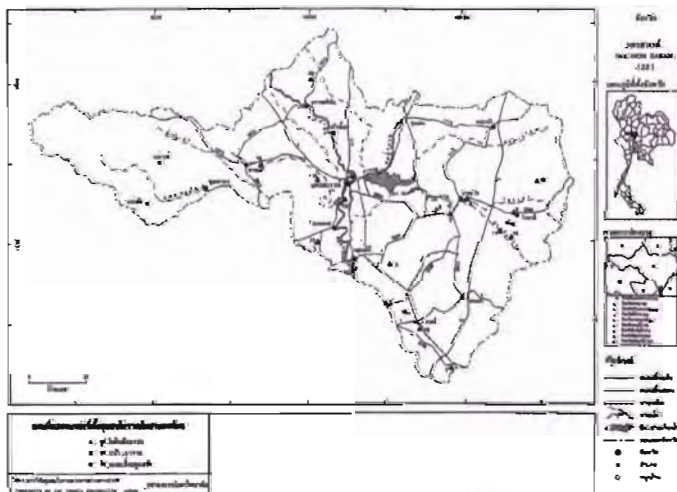
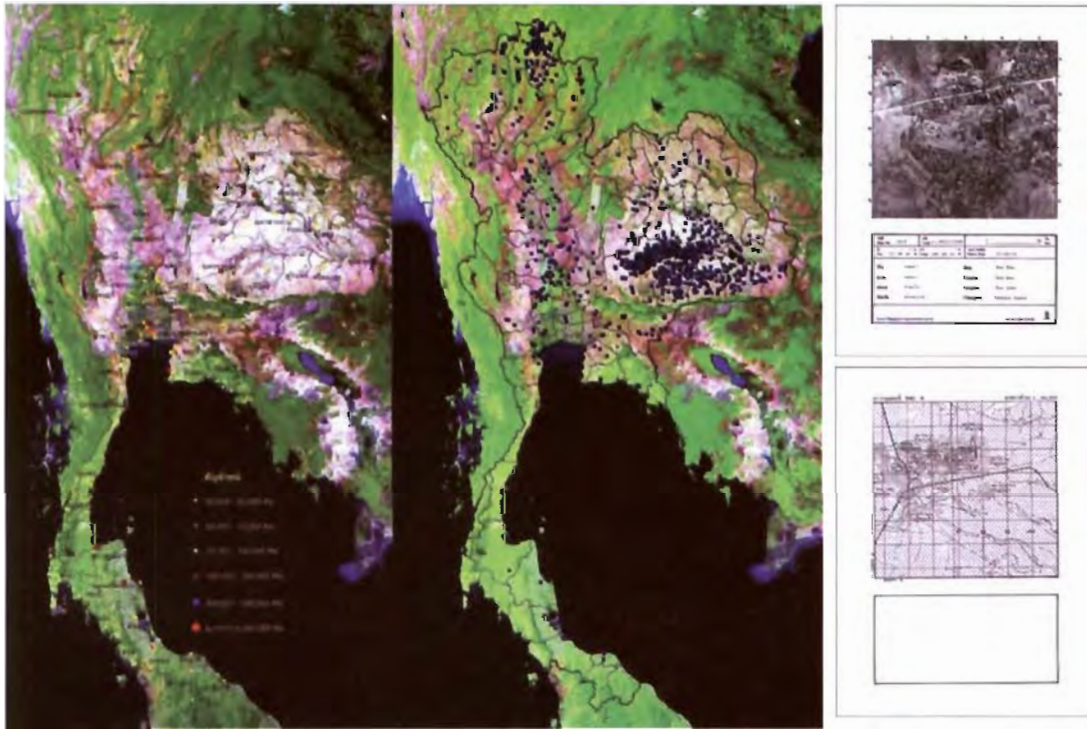
### ๓. ความสำคัญของการตั้งถิ่นฐานต่อการขยายผังเมือง

จากการศึกษาโดยการวิเคราะห์ภาพโทรสัมผัส และการแปลความหมายรูปแบบ การตั้งถิ่นฐาน อาจารย์ทิวา ศุภจรรยา ผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาได้แยกแยะข้อมูลเพื่อทำ เป็นทะเบียนที่ตั้งแหล่งชุมชนโบราณในประเทศไทย โดยสรุปเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

#### (๑) การตั้งถิ่นฐานในปัจจุบัน

ปัจจุบันการตั้งถิ่นฐานของประชากร ๖๓ ล้านคน กระจายไปทั่วแผ่นดินไทย ทั้งในบริเวณภูเขาหุบเขาในภาคเหนือ บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำในภาคกลางจนถึงฝั่งทะเล

บริเวณที่ราบกว้างขวางรองรับด้วยชั้นหินทรายและชั้นเกลือหินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และบริเวณที่ราบรอบอ่าวไทยจนถึงฝั่งทะเลอันดามัน ในบริเวณเหล่านี้มีผู้คนอยู่อาศัยรวมตัวกันเป็นบ้านเป็นเมืองมีความหนาแน่นและขนาดแตกต่างกันเป็นชุมชน เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร รวมถึงทะเบียนที่ตั้งแหล่งชุมชนโบราณในประเทศไทย (Inventory of Ancient Settlement in Thailand) (ดูรูป)



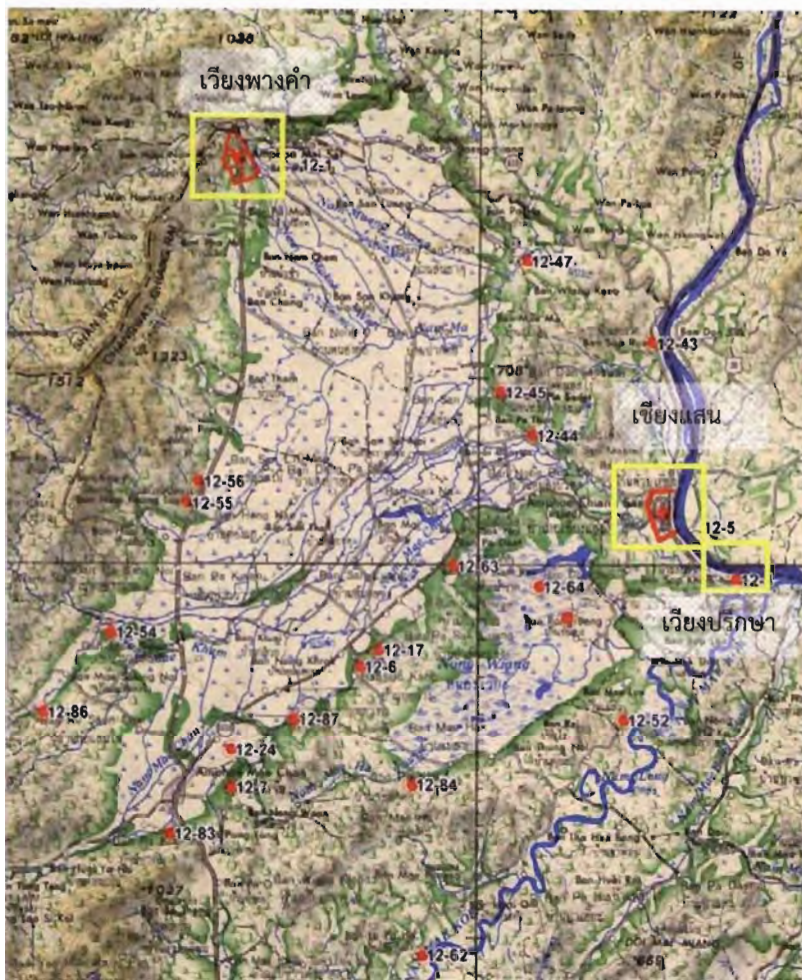
รูปแสดง การตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย และทะเบียนที่ตั้งแหล่งชุมชนโบราณในประเทศไทย  
ที่มา: ผศ. ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.

## (๒) เกษตรกรรม ทำนาและการชลประทาน

การเกษตรกรรม ทำนา และการชลประทานเป็นหลักฐานแสดงถึงวิถีชีวิตและภูมิปัญญาซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศไทยมาตลอดทุกยุคทุกสมัย และจะยังคงความสำคัญตลอดไปในอนาคต (ดูรูป) ดังเช่น นาเหมือง นาฝาย ในที่ราบเวียงพางคำในสมัยโบราณ ประกอบด้วย แม่สาย...เวียงพางคำ เป็นเมืองศูนย์กลางการค้าทางบก เชียงแสนเป็นเมืองศูนย์กลางการค้าแม่น้ำโขง และเวียงปรีक्षा เมืองประชาธิปไตยสมัยก่อนประวัติศาสตร์



แผนที่แสดงพื้นที่เกษตรกรรม และใช้ระบบชลประทานแบบเหมืองฝาย ในประเทศไทย  
ที่มา : ทิวา สุภจรรยา, ๒๕๔๕.



แผนที่แสดง ตำแหน่ง ที่นา  
เหมืองฝายโบราณในเขตที่ราบ  
เชียงแสน หรือ เวียงพางคำ  
ในอดีต (อ.แม่สาย ในปัจจุบัน)  
และ เมืองโบราณในบริเวณ

ที่มา: ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.

### เวียงปrikษา...เมืองประชาธิปไตย

ตามตำนานสิงหนวัติ...ภายหลังเมืองโยนกนครล่มถล่มกลายเป็นหนองน้ำ  
พ.ศ. ๑๐๘๘ ขุนลิ่งได้รับเลือกเป็นหัวหน้าสร้างเมืองขึ้นใหม่ เรียกว่า เวียงปrikษา มีเจ้าเมือง  
ปกครองต่อเนื่องกันถึง ๙๕ ปี โดยมีการเลือกเจ้าเมืองใหม่ทุกๆ ๔ ปี (ดูรูป) นับเป็นสถานที่  
แรกเริ่มของประชาธิปไตยในพื้นที่ประเทศไทยก็ว่าได้ จึงนับว่า เมืองโบราณเวียงปrikษา  
มีคุณค่าทั้งทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี และสังคมที่ควรรักษาไว้ การพัฒนาวางผังเมือง  
ควรให้ความเคารพกับรูปแบบเมืองโบราณที่มีอยู่ และควรมีแนวคิดการวางผังพัฒนา  
เชิงอนุรักษ์โครงสร้างของเมืองเก่า และการใช้ประโยชน์ที่ดินใดๆ ในเมืองให้สมดุลกับ  
คุณค่าของเมืองโบราณดังกล่าว มากกว่าการที่จะพัฒนาแบบเต็มที่ เป็นอาทิ



แผนที่เชิงซ้อน แสดงแนวกำแพงเมืองเวียงพางคำโบราณ



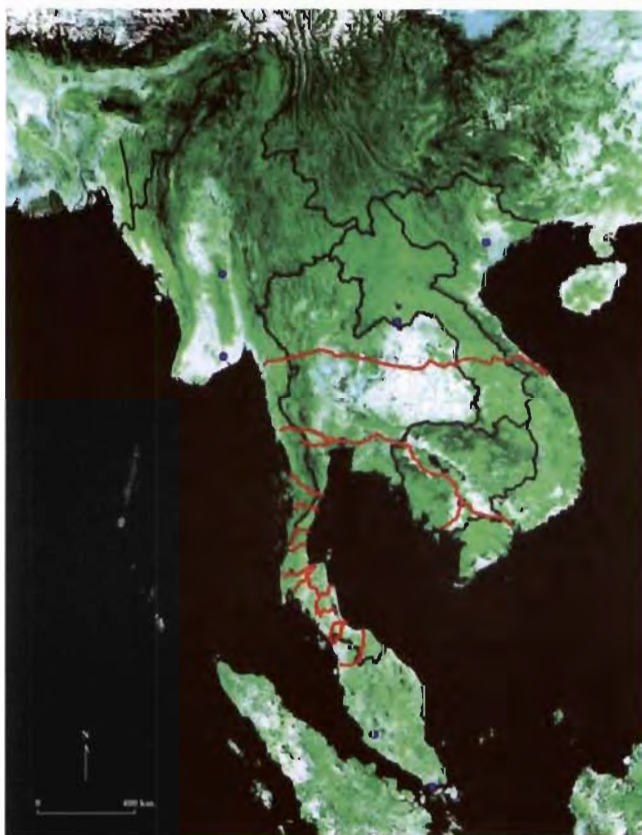
แผนที่เชิงซ้อน แสดงแนวกำแพงเมืองเชียงแสนโบราณ



แผนที่เชิงซ้อน แสดงตำแหน่ง เมืองเวียงปรีक्षा บนพื้นที่ที่ชาวบ้านปัจจุบันเรียกกันว่า เชียงแสนน้อย  
ที่มา: ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.

## (๓) เส้นทางการค้า และการคมนาคม

จากการศึกษาวิเคราะห์ภาพถ่ายโทรมัผัสและบูรณาการกับเรื่องราวทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรม และการค้าขายในอดีต สรุปได้ว่าดินแดนก่อนเป็นประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของดินแดน “สุวรรณภูมิ” แผ่นดินคาบสมุทรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ จะเห็นร่องรอยของเส้นทางข้ามคาบสมุทรใหญ่แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (เว้-มาตะมะ) Southeast Asia and It's Trans - Peninsular Routes Passing through Thailand ซึ่งถือเป็นเส้นทางมรดกวัฒนธรรม (Cultural Heritage Route) ที่ควรรักษาไว้ (ดูรูป)



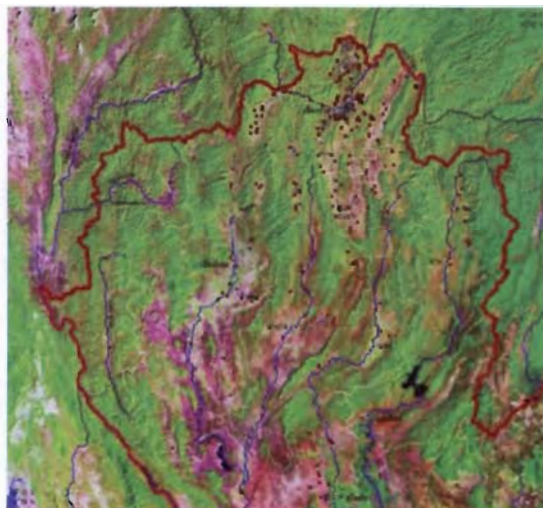
- Mawlamyine - Hue
- [ The Great Tran - Peninsula Route ]
- Davoy - Bangkok
- Marid - Prachuap Kirikhan
- Bokpyan - Bangsaphan
- Ranong - Champorn [ Kra Isthmus ]
- Rutchakrat - Lang Suan
- Takuapa - Surat
- Kantang - Surat
- Kantang - Nakorn Sri Thammarat
- Yun Tu Khao - Phattalung
- Sa Tuu - Khuu Nong
- Kuala Perlis - Songkhla
- Sungai Peuni - Patthani

แผนที่แสดง เส้นทางข้ามคาบสมุทรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านประเทศไทย  
ที่มา : ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.

กล่าวโดยสรุป จากการวิเคราะห์ภาพถ่ายโทรมัผัสข้างต้น คงจะมองเห็นถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นของบรรพบุรุษในการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่สามารถจะ “อยู่ร่วมกับน้ำ” และมีคุณค่าในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมของไทยที่ควรคำนึงถึงในการวางผังเมืองในปัจจุบัน ทั้งนี้จะแบ่งคุณค่าความสำคัญตามภูมิภาคการตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย (ดูรูป) เพื่อนำไปใช้อ้างอิงในการวางผังเมืองสมัยใหม่ ได้เป็น ๕ พื้นที่ ดังนี้

๑. ภูเขาและหุบเขาในภาคเหนือ ดินแดนแห่ง “ล้านนา”
๒. อีสาน...แผ่นดินเกลือ
๓. ที่ราบเจ้าพระยา แหล่งกำเนิดวัฒนธรรม
๔. ฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก แผ่นดินเชื่อมต่อลุ่มเจ้าพระยา ถึงลุ่มทะเลสาบนครวัด
๕. ฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก ส่วนของแผ่นดิน “แดนตะนาวศรี”
๖. ภาคใต้ประเทศไทย แผ่นดินบนสองฝั่งมหาสมุทรแห่งอาณาจักร “ศรีวิชัย”

สุขุมและสุขุมขเป็นโลกเหนือ...ดินแดนแห่ง "ล้านนา"



1) ลุ่มน้ำปิง-วัง-ยม -

น่าน

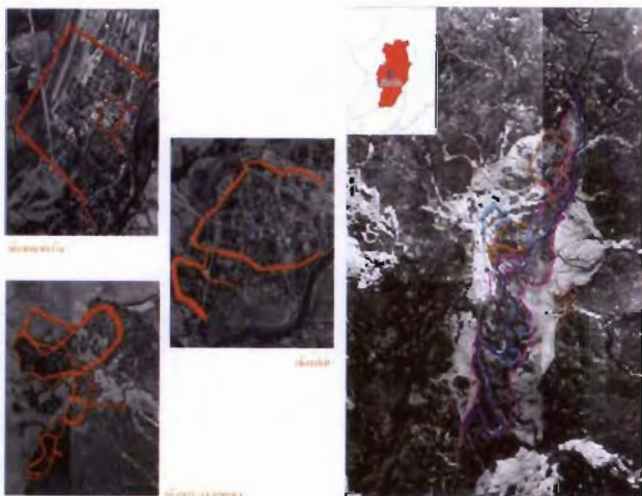
2) ลุ่มน้ำสาละวิน (ยม

น่าน)

3) ลุ่มน้ำโขง (กก-ช



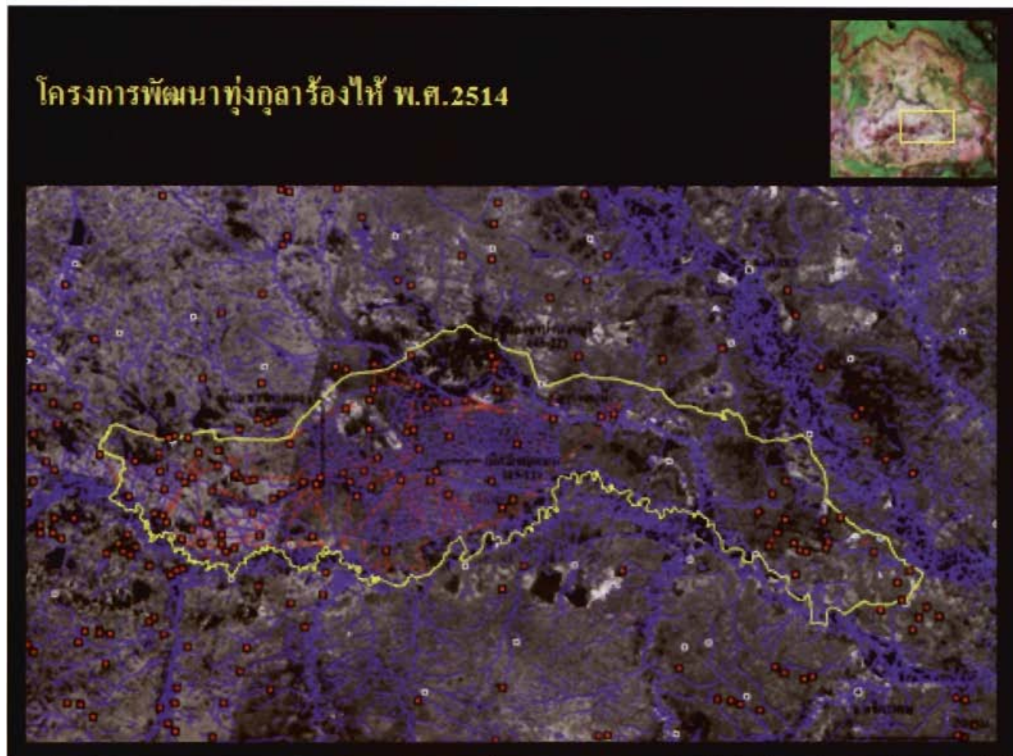
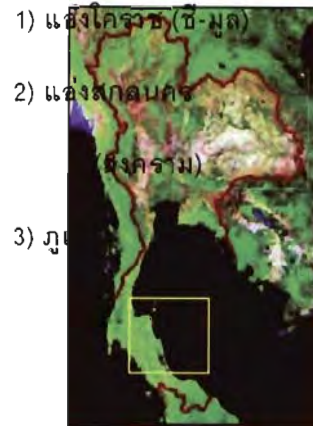
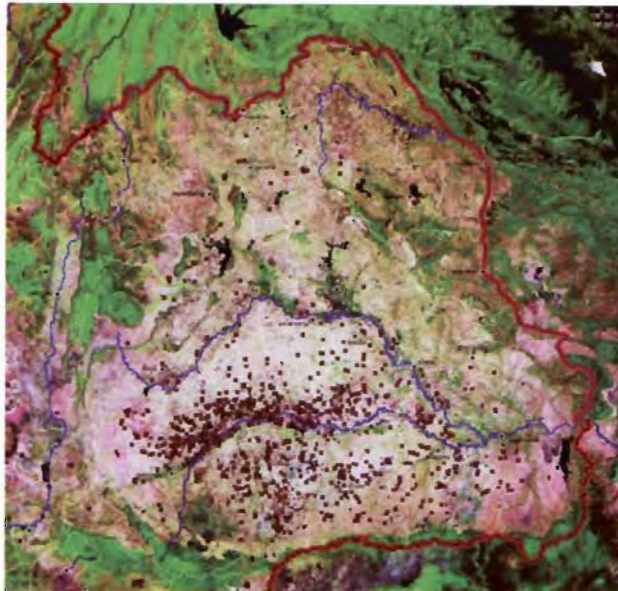
เมืองเก่า



แผนที่แสดง พื้นที่ภาคเหนือ บริเวณที่เป็นอาณาจักรล้านนา โบราณ และ แสดงเมืองเก่า น่านและร่องรอยเมืองโบราณ อื่นๆในบริเวณ จากการศึกษา ภาพถ่ายจากดาวเทียม ในระบบ Remote Sensing

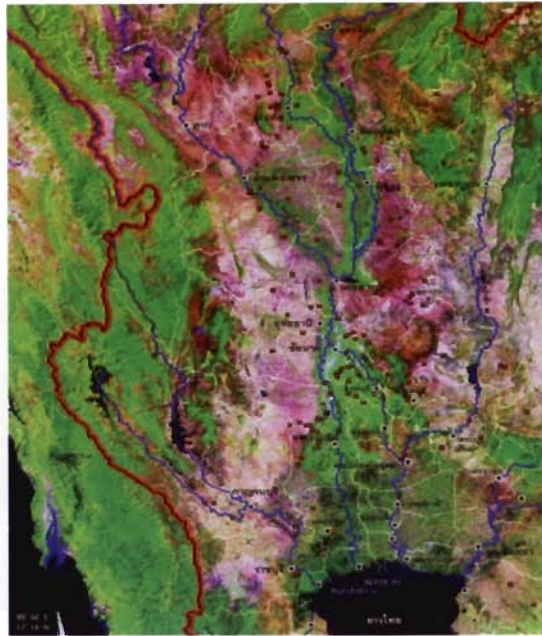
ที่มา : ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.

อีสาน...แผ่นดินเกลือ ดินแดนอารยธรรมในอดีต



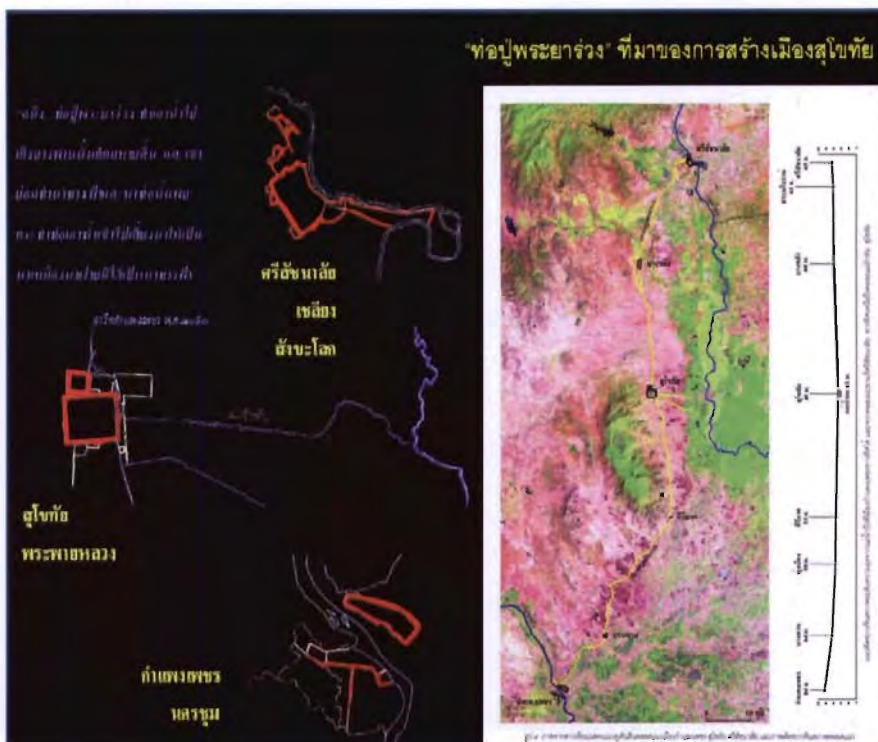
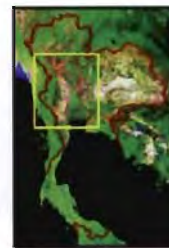
แผนที่แสดง พื้นที่อีสาน แผ่นดินเกลือ แหล่งอารยธรรมโบราณ และพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ แสดงตำแหน่งชุมชนโบราณ และเส้นทางน้ำในอดีต ที่มา: ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.

### ที่ราบเจ้าพระยา แหล่งกำเนิดวัฒนธรรม "ทวารวดี-ฟูนัน" ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา




1) ที่ราบเจ้าพระยาตอนบน


2) ที่ราบเจ้าพระยาตอนล่าง



แผนที่แสดง พื้นที่ราบเจ้าพระยา แหล่งกำเนิดอารยธรรม ทวารวดี-ฟูนัน และร่องรอยเมืองโบราณ และแนวความคิดในการจัดการน้ำในอดีต ที่มา: ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.



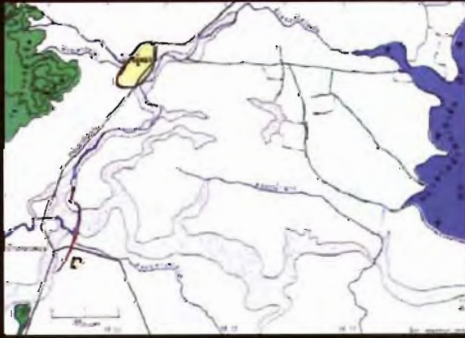


**เมือง สุกคธอง**  
**อ. อินทร์บุรี อ. สิงห์บุรี**



“ร่วมพัฒนาเป็นบุรีวิถีชีวิตเมืองเก่า  
สู่ความเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน”

The Sukkhotai, Thailand in 1900

**เมืองอู่ทอง**



แผนที่แสดง เมฆหมอกโบราณในพื้นที่ราบเจ้าพระยาตอนล่าง  
ที่มา : ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.

**ฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก...แผ่นดินเชื่อมต่อกับน้ำทะเลถึงด่านนครวัด**



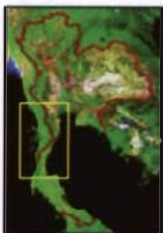
- 1) ส่วนน้ำพระยา-ทะเลสาบนครวัด
- 2) ชายฝั่งทะเลตะวันออก



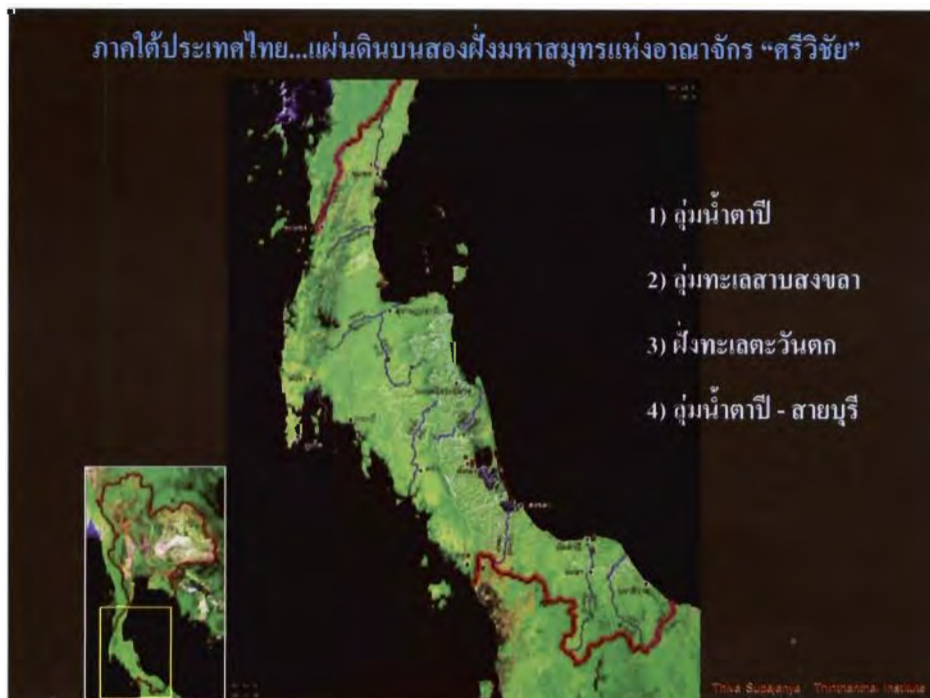
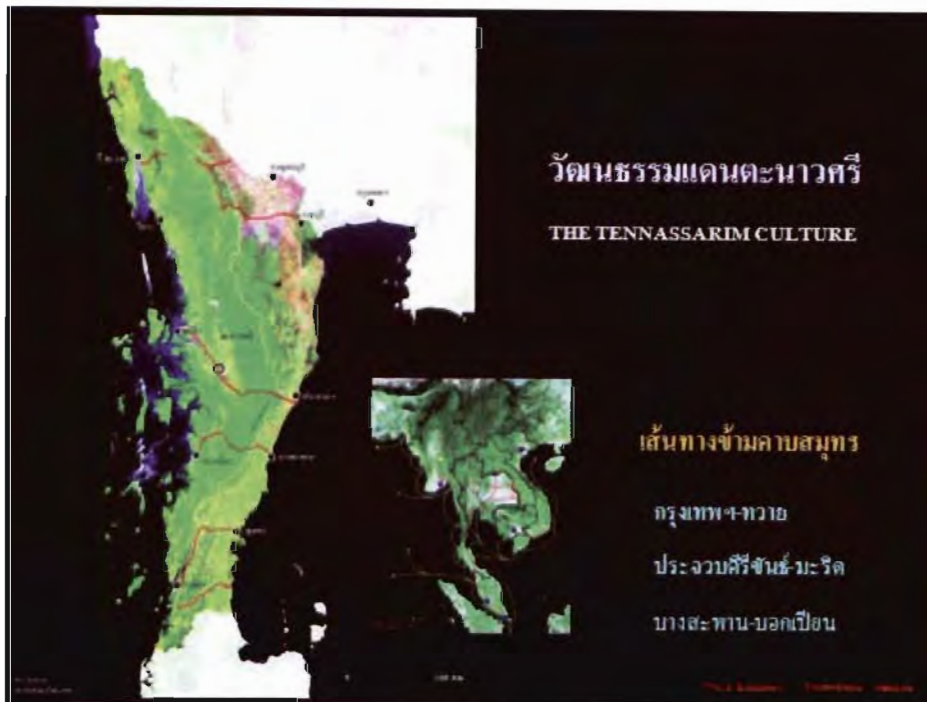
**ฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตกผ่านช่องน้ำของแผ่นดิน "แดนตะนาวศรี"**



- 1) ส่วนน้ำพระบุรี-แม่กลอง
- 2) ชายฝั่งทะเลประจวบคีรีขันธ์
- 3) ส่วนน้ำชุมพร



ที่มา : ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.



ที่มา : ทิวา ศุภจรรยา, ๒๕๔๕.



การให้ความเข้าใจและความสำคัญกับการตั้งถิ่นฐาน ชุมชนโบราณในอดีตจะเป็น ต้นทุนทางวัฒนธรรมและข้อมูลสำคัญในการนำไปใช้วางผังเมืองเพื่อให้เกิดความสมดุล ต่อทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมต่อไปในอนาคต

#### ๔. จุดเริ่มต้นของการผังเมือง ในสยามก่อนเป็นประเทศไทย

การผังเมืองในสยามประเทศก่อนเป็นประเทศไทย หรือที่เรียกกันในสมัยก่อนว่า “การสร้างบ้านแปงเมือง” นั้นมีมาตั้งแต่สมัยโบราณก่อนสมัยกรุงสุโขทัย ในตำนานล้านนา ระบุถึงการสร้างบ้านแปงเมืองของชนชาติไท พิจารณาจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่ ผ่านคติความเชื่อเกี่ยวกับชัยภูมิเมือง ดังที่ อาจารย์ปริญญา กายสิทธิ์<sup>๒๔</sup> ได้ค้นคว้าจาก ตำนานล้านนา ดังนี้

“...สภาพทางภูมิศาสตร์ เป็น สิ่งกำหนดปัจจัยสำคัญที่เป็น ปัจจัยพื้นฐานในการตั้งถิ่นฐานของชุมชน.... บริเวณ “ซอกห้วย รวดอย” คือถิ่นที่อยู่อาศัยดั้งเดิมของกลุ่มชนทำเหมืองฝายทด น้ำเข้านา ชุมชนเกษตรกรรมขนาดเล็กเหล่านี้เป็นรากฐานของ การก่อรูป “รัฐ” ที่มีหน่วยการปกครองแบบ “พินนา” แต่ละเวียง หรือ เมือง ประกอบด้วย หลาย “พินนา” และหลายๆ เมือง รวมกันเป็นอาณาจักร ....”

๑. มีแม่น้ำไหลผ่าน และมีความอุดมสมบูรณ์เพียงพอ จาก ตำนานสิงหนวัติ ระบุว่า “ประเทศหนึ่งมีสภาพอันเพียงเรียงงามมี น้ำใหญ่ น้ำฮาม น้ำน้อยมากมาย ก็บ่พอใกล้แหล่งแม่น้ำขรนที (โขง) เท่าใด คือว่า แม่น้ำห้วยน้อยอันจักสร้างไร่แตงนาตินักแล ....”

๒. มีที่ราบเพื่อการตั้งบ้านเรือนและการทำนา “มีสภาพอันเพียง เรียงงาม” หมายถึง ที่ลุ่มและที่ราบ (เพียง) อันงดงามสมบูรณ์ ปลุกข้าวได้ปริมาณมาก

๓. มีภูเขา เนื่องจากคุ้นเคยกับลักษณะภูมิประเทศในล้านนาเป็น ภูเขาสลับซับซ้อนและหุบเขา การสร้างราชธานี เริ่มได้รับ อิทธิพลมาจากลัทธิพนมหรือลัทธิเจ้าภูเขาของเขมร คือ การสร้าง เมืองรอบภูเขาเล็กๆ.....และมีความเชื่อว่าภูเขาที่เป็นเทือกเขา สูงใหญ่ ควรตั้งอยู่ที่ทิศตะวันตกของเมืองจึงเป็นมงคล

<sup>๒๔</sup> บดินทร์ กินาวงศ์และคณะ. ประวัติศาสตร์เมืองเชียงราย-เชียงแสน. เชียงราย: สำนักงานสามัญ ศึกษาจังหวัดเชียงราย, ๒๕๔๖. หน้า ๖๖

แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการจัดวางผังเมือง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประกอบกับภาพถ่ายทางอากาศ หรือที่เรียกว่า ภาพโทรสัมผัส (Remote Sensing) ก็จะสามารถเห็นร่องรอย ขอบเขตของการสร้างบ้านแปงเมืองโบราณเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน พอสรุปได้ว่าการสร้างบ้านแปงเมืองหรือการวางผังเมืองโบราณจะถูกคำนึงถึง เพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย การประกอบอาชีพการเกษตรเพื่อดำรงชีพและเก็บเป็นเสบียงระหว่างการศึกษาสงคราม และเพื่อการป้องกันบ้านเมืองจากข้าศึกศัตรู โดยคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศเป็นหลัก สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการระบบเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง ผ่านการจัดระเบียบในการตั้งถิ่นฐานเรื่อยมา ผังเมืองโบราณเหล่านี้มีอยู่มากมายในประเทศไทย นับว่าเป็นต้นแบบของการวางผังเมืองที่ควรจะศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างในการวางผังเมืองสมัยใหม่ให้สอดคล้องและสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติมากขึ้น มากกว่าที่จะปล่อยให้เมืองขยายตัวแบบไร้ทิศทาง และขวางทางน้ำ ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับหลายจังหวัดในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาปัจจุบัน จากความล้มเหลวของการวางผังเมืองที่ขาดการบังคับใช้ และในที่สุดก็เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดมหานุทกภัยในปีที่ผ่านมา

การตั้งถิ่นฐานหรือการสร้างบ้านแปงเมืองในประเทศไทยในรูปแบบเดิมได้ถูกดำเนินการตลอดมาผ่านสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ จวบจนสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนางานด้านผังเมืองที่มีผลมาจนปัจจุบัน<sup>๓๔</sup>

---

<sup>๓๔</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ การกระจายอำนาจในการวางผังเมืองรวมและรูปแบบการพัฒนาเมือง เพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม. ๒๕๕๕. หน้า ๓-๑

## เอกสารผนวก ฉ.

รายงานการประชุม Pacific Conference เรื่อง Urban Growth ที่ฮอนโนลูลู  
รายงานนี้จัดระหว่างวันที่ ๑-๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๐  
รวบรวมเพื่อเผยแพร่ โดย ศ. กิตติคุณเดชา บุญค้ำ  
เมื่อ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๒

---

เนื่องด้วยได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ส่งคณะผู้แทนไทยประกอบด้วยเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน เป็นหัวหน้าคณะ พร้อมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่จากกระทรวง ทบวง กรมและสำนักงาน รวม ๗ แห่ง อีก ๑๑ คน ดังมีรายชื่อแนบท้ายรายงานนี้ ไปร่วมประชุม Pacific Conference เรื่อง Urban Growth ที่ฮอนโนลูลู รัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ ๑-๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๐ ตามคำเชิญของ Mr. Sunao Miyabara, Vice President, Liberty Bank of Honolulu ซึ่งเดินทางไปเชิญที่กรุงเทพมหานคร ด้วยตนเอง พร้อมด้วย Dr. J. Snoden ผู้แทน U.S. Department of Housing and Urban Development (H.U.D) และ Dr. C.K. Shaw ผู้แทน U.S. Agency for International Development (A.I.D) โดยที่ชาวอเมริกันทั้งสามได้ขอเข้าพบ ฯพณฯ ทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยจึงได้เป็นเจ้าของเรื่อง นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จนได้มีมติดังกล่าว

บัดนี้ การประชุมได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยมีผลการประชุมโดยสรุป ดังนี้

**๑. ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการประชุม**

ความมุ่งหมายของผู้จัดการประชุม มีอยู่ดังนี้

- ๑) เพื่อให้บุคคลสามารถได้แก่ นักวิชาการ นักบริหาร และนักการเมืองได้มีโอกาสพบปะสังสรรค์กัน
- ๒) เพื่อหาทางแก้ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการผังเมือง ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชน

**วัตถุประสงค์**

- ๑) เพื่อชี้ปัญหาที่เกิดจากการเจริญเติบโตของชุมชนที่คล้ายคลึงกัน และส่งเสริมให้มีวิธีแก้ไขปัญหานั้นๆ อย่างสมบูรณ์
- ๒) เพื่อแสดงให้เห็นถึงการรวบรวมทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เพื่อจะนำมาใช้ให้ได้ผลที่สุดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเติบโตของชุมชน

- ๓) เพื่อส่งเสริมและให้มีหน่วยวางผังเมือง และวิธีการปฏิบัติการวางผังเมือง  
ที่ถูกต้อง
- ๔) เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างรีบด่วนที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับปัญหา  
การวางผังเมือง

## ๒. ผู้อุปถัมภ์

การประชุมครั้งนี้อยู่ในความอุปถัมภ์ของคณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วย  
Governor John A. Burns แห่ง State of Hawaii, Dr. Robert C. Weaver, Secretary, U.S.  
Department of Housing & Urban Development และ Dr. William S. Gaud,  
Administrator, Agency for International Development, U.S. Department of State

## ๓. ผู้เข้าประชุม

การประชุมครั้งนี้ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศต่างๆ รวม ๑๓๐ คน จาก ๑๗ ประเทศ  
ได้แก่

เกาหลี	มลายู	อินโดนีเซีย
กวม	ลาว	อินเดีย
จีนคณะชาติ	เวียดนามใต้	โอกินาวา
ไทย	ญี่ปุ่น	ฮ่องกง
ปากีสถาน	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์
ออสเตรเลีย	สหรัฐอเมริกา	

ส่วนใหญ่แต่ละประเทศส่งผู้แทนสามระดับตามคำเชิญ อันเป็นไปตามความมุ่งหมาย  
ของการประชุมครั้งนี้ ได้แก่ ระดับรัฐมนตรี ผู้ส่งนโยบายระดับนักบริหาร และระดับ  
นักวิชาการ ซึ่งปรากฏว่า ได้มีผู้แทนระดับรัฐมนตรีรวมทั้งเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน  
เข้าร่วมประชุมด้วย รวม ๑๕ คน

## ๔. ระเบียบการประชุม

ผู้แทนระดับนักบริหาร และนักวิชาการได้ประชุมร่วมกันตลอดเวลา ตั้งแต่วันที่  
๑ - ๙ พฤษภาคม ๒๕๑๐ โดยมีการประชุมแบบ Panel รวมทั้งคณะในตอนเช้า ส่วนตอนบ่าย  
เป็นการประชุมแบบ Workshop ซึ่งแยกออกเป็นหลายกลุ่ม โดยรับเอาเรื่องที่วิทยากร  
ได้พูดและโต้ - ตอบ กับผู้ซักถามด้วยหลักกว้างๆ ไว้ตั้งแต่ตอนเช้า และนำมาถกเถียงใน  
Workshop ต่างๆ โดยรายละเอียดเป็นรายประเทศ แล้วจึงทำผลสรุปเป็นรายวัน

ในระหว่างเวลาอาหารกลางวัน ผู้เข้าประชุมทั้งหมดจะรับประทานอาหาร  
กลางวันร่วมกัน โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ กัน ได้รับเชิญมาบรรยายเรื่องที่น่าสนใจ  
ต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาและประสบการณ์ในด้าน Urban Growth

ในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๐ ได้มีวิธีการเปิดประชุมโดย Governor Burns หลังจากที่มีรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยแห่งประเทศไทยแห่งประเทศออสเตรเลีย ได้เสนอผลสรุปของการประชุมแล้ว

#### ๕. เรื่องที่ประชุม

หัวข้ออภิปรายที่ได้ตั้งไว้เพื่ออภิปรายแต่ละวัน มีอยู่ดังนี้

- ๑) ศึกษาปัญหาที่เกิดจากการเติบโตของชุมชน
- ๒) การเจริญเติบโตของชุมชนมีผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
- ๓) การพัฒนาบุคลากร และการส่งเสริมการเจริญเติบโตของชุมชนในสภาพที่ถูกต้อง
- ๔) บทบาทของการลงทุนของรัฐและการลงทุนส่วนบุคคล และการใช้ทุนภายในและภายนอกประเทศในการพัฒนาชุมชน
- ๕) เหตุการณ์ทางด้านกฎหมาย การเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการเจริญเติบโตของชุมชน
- ๖) วิธีการและเทคนิคในการวางผังและปฏิบัติตามผังเมือง

#### ๖. สรุปผลการประชุม

เมื่อนักบริหาร และนักวิชาการ ได้ประชุมกันตลอดเวลาระหว่าง วันที่ ๑ - ๙ พฤษภาคม ๒๕๑๐ แล้วได้นำข้อสรุปผลเสนอต่อคณะผู้แทนระดับรัฐมนตรี และคณะผู้แทนระดับนั้น ได้นำเข้าถกแถลง แล้วเสนอเป็นข้อสรุปผลของการประชุมครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

- ๑) การพัฒนาชนบท - เมืองใหญ่ - และเล็ก มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ฉะนั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จำต้องคำนึงถึงการพัฒนาเมืองและชนบทให้เป็นเมืองสอดคล้องกัน
- ๒) ปัญหามิใช่อยู่ที่การแบ่งทุนพัฒนาระหว่างชุมชนและชนบท แต่เป็นการประสานการใช้ทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์ ยิ่งทั้งสองทาง โดยให้ทั้งชุมชนและชนบทมีความเจริญตามระดับความสำคัญ
- ๓) การเติบโตของชุมชน ถ้ามีการวางผังให้สมบูรณ์โดยการประสานงานอย่างใกล้ชิดจะบังเกิดผลในทางเศรษฐกิจ
- ๔) ชุมชนที่หนาแน่นเป็นศูนย์กลางที่ก่อให้เกิดความเจริญ และวิวัฒนาการในด้านความคิดเห็น การเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม
- ๕) ส่งเสริมการพัฒนากำลังคน และสถาบันที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการวางผังให้มีความสามารถปฏิบัติงานได้

- ๖) ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศภาคพื้นเอเชีย นั้น จะขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน อย่างใกล้ชิดของนักวิชาการ นักบริหาร และนักการเมือง

#### ๗. สรุปสิ่งที่ประเทศไทยควรพิจารณา

เนื่องจากข้อสรุปผลของการประชุมดังกล่าวมาข้างต้น ล้วนเป็นความเห็นที่สอดคล้องกัน จึงสมควรที่ผู้แทนแต่ละประเทศจะนำไปเสนอต่อรัฐบาลของตน เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งนโยบายและให้มีการบริหารงานที่เกิดผลดีแก่แต่ละประเทศ เหล่านั้น โดยเฉพาะเพื่อทั้งการ กั้น และ แก้ ปัญหาอันเกิดจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชนในเมือง โดยมีการเตรียมการและปฏิบัติการให้ปรากฏผลที่เหมาะสมที่สุดแก่ท้องถิ่น

จึงเห็นสมควร สรุปสิ่งที่ประเทศไทยควรส่งเสริมให้เกิดมีขึ้น หรือทำให้สิ่งที่มีอยู่แล้ว บังเกิดผลดียิ่งขึ้น ได้แก่สิ่งต่อไปนี้

๑. การวางผังเมืองและชนบทเป็นสิ่งจำเป็น
๒. ผังเมืองต้องประสานกับผังชนบทและสัมพันธ์กับแผนเศรษฐกิจ
๓. ต้องส่งเสริมการศึกษาและอบรมให้มีนักผังเมืองให้พอเพียง
๔. ต้องตั้งงบประมาณเพื่อการสร้างตามผังให้พอเพียงและเป็นโครงการที่สืบต่อกันโดยแน่นอน
๕. ต้องมีการติดตามประเมินผลการวางผังและการสร้างตามผัง เพื่อแก้ไขอุปสรรครวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายและเทศบัญญัติต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
๖. ต้องมีการประสานงานกันอย่างดีระหว่างผู้สั่งนโยบาย ผู้บริหาร ผู้วางผังเมือง นักสังคมสงเคราะห์ นักเศรษฐศาสตร์ และผู้ปกครองท้องถิ่น
๗. รัฐมีหน้าที่จัดสร้างบ้านให้คนมีรายได้น้อยเขาให้ได้จำนวนมากที่สุด
๘. ควรส่งเสริมให้เกิดมีการลงทุนของกลุ่มเอกชน (Private enterprise) เพื่อเป็นผู้สร้างบ้านให้เช่าซื้อ หรือจัดสรรที่ดิน (ตามผังที่ดี) เพื่อการสร้างบ้าน ตลอดจนการให้กู้ยืมเงินสร้างบ้านแก่ผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไปจนถึงผู้มีรายได้ระดับสูง
๙. ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการที่จะให้เจ้าของบ้านแบบ apartment หรือ flat มีสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้ง flat เหล่านั้น โดยขอด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินในเมืองมีแต่จะมีราคาแพงขึ้น ฉะนั้นอาคารสูงแบบ flat จะเป็นของจำเป็นยิ่งขึ้น เป็นลำดับ แต่ขณะนี้กฎหมายไทยเกี่ยวแก่ทรัพย์ที่ไม่ติดดิน ยังขัดอยู่กับหลักการดังกล่าว จึงสมควรเขียนกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปดังนี้ได้

ส่วนความเห็นเพิ่มเติมเฉพาะสายงานของแต่ละกรมโดยเฉพาะ ผู้แทนต่างๆ  
ที่มาประชุมจะได้นำเสนอเข้าสังกัดตามระเบียบ

สุกิจ นิมมานเหมินท์  
(สุกิจ นิมมานเหมินท์)  
เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน  
หัวหน้าคณะผู้แทนไทย  
พฤษภาคม ๒๕๑๐

บัญชีรายชื่อผู้แทนประเทศไทย

หัวหน้าคณะ

เอกอัครราชทูตสุกิจ นิมมานเหมินท์

กระทรวงมหาดไทย

สำนักผังเมือง

นางปรียา ฉิมโฉม

รองผู้อำนวยการ

นายชัยยา พูนศิริวงศ์

นายช่างผังเมืองเอก

กรมการปกครอง

นายประหยัด สมานมิตร

หัวหน้ากองราชการส่วนท้องถิ่น

กรมโยธาเทศบาล

นายดวง ยศสุนทร

หัวหน้ากองแบบแผน

กรมตำรวจ

พ.ต.อ.ทวยหาญ ยมภาค

ผู้กำกับการช่าง กอง

ตำรวจจราจร

กระทรวงคมนาคม

กรมการขนส่ง

ดร.กัญจน์ นาคามดี

รองอธิบดี

เทศบาลนครกรุงเทพฯ

นายแพทย์เอก ธนศิริ

ผู้อำนวยการฝ่ายสาธารณสุข

นายประเสริฐ นาวารัตน์

หัวหน้ากองผังเมือง

นายสมโภชน์ สุขกนิษฐ์

หัวหน้ากองควบคุมอาคาร

สำนักงานอาคารสงเคราะห์

นายประสิทธิ์ เก่งเรียน

เลขานุการ

นายสวัสดิ์ จันทรเกียรติ

หัวหน้าแผนกช่าง

เอกสารผนวก ข.

เมืองน่าอยู่

โดย สำนักงานองค์การอนามัยโลกภาคพื้นยุโรป พ.ศ. ๒๕๒๙

เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

### ๑. จุดเริ่มต้นการพัฒนาเมืองน่าอยู่

ใน พ.ศ. ๒๕๒๙ สำนักงานองค์การอนามัยโลกภาคพื้นยุโรป (WHO, EURO) ได้เสนอโครงการเมืองน่าอยู่ โดยเอาวิธีการพัฒนาสุขภาพของประชาชนบนพื้นฐานของหลักการสุขภาพดีถ้วนหน้ามาใช้ในระดับท้องถิ่น องค์การอนามัยโลก ได้กำหนดให้วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๙ เป็นวัน WHO Healthy Cities เพื่อรณรงค์ให้เมืองต่าง ๆ จากทั่วโลกหันมาสนใจโครงการเมืองน่าอยู่ และได้กำหนดแนวทางเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างเป็นรูปธรรมไว้ ๑๑ ประการ ประกอบด้วย

- (๑) มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและที่อยู่สะอาด ปลอดภัย
- (๒) มีระบบนิเวศอยู่ในภาวะดุลยภาพและยั่งยืน
- (๓) มีชุมชนเข้มแข็ง ช่วยเหลือเกื้อกูล ไม่เอารัดเอาเปรียบกัน
- (๔) ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด ควบคุม ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ
- (๕) ประชาชนได้รับปัจจัยพื้นฐานของชีวิต (อาหาร น้ำ ที่พักอาศัย ความปลอดภัย มีรายได้และมืงานทำ)
- (๖) ประชาชนมีสิทธิ มีโอกาสรับรู้ข่าวสาร มีการติดต่อประสานงาน และระดมความคิด ประสพการณ์เพื่อทำงานร่วมกันในชุมชน
- (๗) มีระบบเศรษฐกิจที่หลากหลาย มีชีวิตชีวา มีนวัตกรรมอยู่เสมอ
- (๘) มีการเชื่อมโยงมรดกทางวัฒนธรรมวิถีการดำ รงชีวิต รวมทั้งเอกลักษณ์ของกลุ่มชนแต่ละชุมชน
- (๙) มีการพัฒนาเป็นไปอย่างกลมกลืน และส่งเสริมคุณลักษณะที่ดี ที่มีมาในอดีต
- (๑๐) มีระบบบริการทางสาธารณสุข และการรักษาพยาบาลที่ทั่วถึง เหมาะสมสำหรับประชาชนทุกคน
- (๑๑) ประชาชนมีสภาวะสุขภาพดี มีอัตราการเจ็บป่วยในระดับต่ำ

การพัฒนาเมืองน่าอยู่ในประเทศไทย ได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้กรอบทางด้านสาธารณสุขตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยสนับสนุนให้ชุมชนเมืองขนาดต่างๆ ๕ เมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา พะเยา ยะลา และพนัสนิคม เป็นเมืองนำร่อง และกำหนดแนวทางให้ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น สร้างเครือข่ายการพัฒนา ร่วมกับชุมชนภายในท้องถิ่นนั้น โดยในทางปฏิบัติแต่ละเมืองได้ใช้วิธีการของตนเอง ในการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่ได้เริ่มดำเนินงานพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น แต่การดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างเต็มรูปแบบ

## ๒. คำนิยาม

๑) องค์การอนามัยโลก: เมืองน่าอยู่ เป็นเมืองที่มีการสร้างสรรค์ และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านกายภาพและสังคมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการขยายแหล่งทรัพยากรของชุมชน โดยให้ประชาชนใน ชุมชนมีส่วนร่วมและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตเพื่อให้ได้ศักยภาพหรือคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด

๒) กรุงเทพเมืองน่าอยู่: หมายถึง กรุงเทพ ฯ ที่ประชาชนอยู่ด้วยความสุข มั่นคงปลอดภัย สะดวกสบาย สิ่งแวดล้อมที่ดี มีสุขภาพกายและใจดี มีงานทำ มีสังคมสงบสุข ประชาชนมีความสร้างสรรค์ ร่วมคิดร่วมทำภายใต้การสนับสนุนจากภาครัฐ และองค์กรต่างๆ

๓) (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเมืองแห่งชาติ พ.ศ... ได้ให้นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

“ภาคีการพัฒนา” หมายความว่า การรวมตัวของกลุ่มหรือฝ่ายต่างๆ ในสังคม โดยมีกิจกรรมการพัฒนาบนพื้นฐานผลประโยชน์ร่วมกัน

“กระบวนการการมีส่วนร่วม” หมายความว่า การที่ประชาชนได้ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในความสำเร็จ และความล้มเหลวของการพัฒนา อย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการหรือหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ปัญหาจากการร่วมมือทำงาน เป็นการทำงานแบบพึ่งพาตนเองเป็นหลัก

“การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน” หมายความว่า กระบวนการพัฒนาเมืองแบบองค์รวมที่มีความสมดุล อันจะนำมาซึ่งความน่าอยู่ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข ได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน มีความสามารถในการแข่งขัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ

สังคม มีความเป็นประชาธิปไตยที่ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของเมืองและชุมชน และมีการบริหารราชการอย่างโปร่งใสยุติธรรม โดยประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอน

“เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่อาศัย ทั้งในเขตเมืองและชนบทที่มีสภาพแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดี มีสังคมที่เอื้ออาทร มีชุมชนเข้มแข็ง มีความสะดวกสบาย ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง มีวัฒนธรรมและจิตวิญญาณที่เป็นเอกลักษณ์ของเมืองและชุมชน

### ๓. ความมุ่งหมาย

การพัฒนาให้เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ เป็นพื้นฐานสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกระดับทั้งในเมืองและชนบท ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีที่จะอาศัยอยู่ในเมืองหรือชุมชนน่าอยู่ได้อย่างเท่าเทียมกัน และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความสะดวกสบาย มีความสะอาดถูกสุขอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

### ๔. แนวคิดการพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้นำความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากำหนดกรอบความคิด *นโยบายในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน : เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่* ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้ความเห็นชอบในหลักการของกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน : เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ และได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติโดยมีองค์กรดำเนินการประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ (กมช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ (สกมช.) เป็นฝ่ายเลขานุการ และเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกรอบการแปลงนโยบายการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ไปสู่การปฏิบัติและกลไกการบริหาร โดยให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเมืองแห่งชาติ พ.ศ. .... แนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ประกอบด้วย

๑. คุณลักษณะของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ครอบคลุมและผสมผสานกันระหว่างปัจจัยแวดล้อมใน ๕ ด้าน

๑) ด้านสังคม เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรมีสังคมที่มีคุณลักษณะ

- ประชาชนได้รับการศึกษา ความรู้ การฝึกอบรม ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว
- มีบริการสาธารณสุขและบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่เพียงพอและสะดวก
- มีความปลอดภัยในการดำรงชีวิตและรักษาทรัพย์สิน

- มีคดีอาชญากรรม ยาเสพติดจำนวนน้อย
- ภาครัฐการพัฒนาทุกระดับมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาเมือง
- สิทธิของประชาชนและความยุติธรรมได้รับการคุ้มครอง

**๒) ด้านเศรษฐกิจ** ภายในเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ควรมีลักษณะ

- มีบรรยากาศที่ดีสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- ค่าครองชีพไม่สูง ประชาชนมีงานทำ และมีการประกอบสัมมาอาชีพที่ดี

**๓) ด้านกายภาพ** ภายในเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ควรมีสภาพ

- เป็นเมืองที่มีระเบียบด้วยการวางผังเมืองที่มีข้อกำหนดการใช้

ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน

- มีการวางแผนและจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานได้ทันต่อความต้องการของประชาชน

- มีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลือง
- มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียว และที่ว่าง

โล่งอย่างพอเพียง

- มีระบบบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะอย่างเหมาะสม

**๔) ด้านสิ่งแวดล้อม** ของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ควรมีลักษณะ

- สามารถควบคุมมลภาวะทางน้ำ อากาศ ดิน และความดังของเสียง
- เมืองมีจิตวิญญาณและความสุนทรีย์ ที่ประชาชนมีความภาคภูมิใจ

และช่วยกันบำรุงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น

- ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานพอเพียงและค่าใช้จ่ายไม่แพง

**๕) ด้านการบริหารและการจัดการ** เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควร

- มีความโปร่งใสและยุติธรรม
- มีประสิทธิภาพและยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
- ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน

**๒. องค์ประกอบของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่**

องค์ประกอบหลักของความเป็นเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ประกอบด้วย

- ความน่าอยู่
- ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ
- ความเป็นประชาธิปไตย

แต่ละองค์ประกอบ สามารถกำหนดให้เป็นเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมได้ ดังนี้

**๑) ความน่าอยู่: พัฒนาคุณภาพชีวิตและวิถีชีวิตของคนในเมืองและชุมชน**

- ประชาชนมีการศึกษาความรู้ และได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง
- มีการพัฒนาทางสาธารณสุขที่ดีและเพียงพอ
- มีการจัดการทางกายภาพของเมืองที่เป็นระเบียบ

**๑.๑ คุณภาพชีวิต**    ➔ *สวยงาม*

- มีการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพและพอเพียง
- มีระบบการจราจรขนส่งที่สะดวกปลอดภัยและประหยัด
- มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่ดี
- มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐานของประชาชน

**๑.๒ วิถีชีวิต**

- มีมรดกทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมที่ประชาชนภาคภูมิใจ

**๒) ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน: ระบบเศรษฐกิจที่สมดุลและมีภูมิคุ้มกัน**

- ระบบเศรษฐกิจมีความสมดุลตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- มีการจ้างงานอย่างกว้างขวาง
- ชนบทและเมืองมีการเชื่อมโยงอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ

**๓) ความเป็นประชาธิปไตย : พัฒนาระบบการบริหารจัดการเมืองและชุมชน**

**๓.๑ การบริหารจัดการเมืองและชุมชนในภาครัฐ**

- มีความโปร่งใสและยุติธรรม
- มีประสิทธิภาพ คล่องตัว และยึดประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก
- มีการทำงานแบบพหุภาคี โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชุมชนทุกขั้นตอน

**๓.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชน**

- ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการเข้าร่วมพัฒนาเมืองและชุมชน
- ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วมพัฒนาเมืองและชุมชน

### ๓. แนวทางการพัฒนาในรูปแบบ “รวมพลังเพื่อขับเคลื่อนสังคม”

แนวทางการพัฒนาในรูปแบบ “รวมพลังเพื่อขับเคลื่อนสังคม” เป็นการระดมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ (ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) องค์กรธุรกิจ องค์กรพัฒนาภาคเอกชนชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า ภาศิการพัฒนารูปแบบร่วมแรง ร่วมใจ ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ และช่วยกันรับผิดชอบผลการพัฒนา โดยร่วมกันจัดทำแผนงาน/โครงการเมืองนำอยู่ ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น โดยการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองและชุมชนมีความน่าอยู่และยั่งยืน

### ๔. กระบวนการแปลงนโยบายและแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติ

ความสำเร็จในการพัฒนาเมืองนำอยู่และชุมชนนำอยู่ ย่อมขึ้นอยู่กับแรงสนับสนุนที่สำคัญคือ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นบนเวทีการร่วมปรึกษาหารือกัน เพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน และเห็นชอบร่วมกันซึ่งจะนำไปสู่การประสานงานในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองนำอยู่ และชุมชนนำอยู่ ในการแปลงแนวทางการพัฒนาเมืองนำอยู่และชุมชนนำอยู่ไปสู่การปฏิบัติ มีขั้นตอน ดังนี้

๑. การกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนา
๒. การเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ
๓. การเสนอขอการสนับสนุนจากส่วนกลาง
๔. การดำเนินการตามแผนโดยภาคีการพัฒนา
๕. การติดตามและประเมินผล

#### ขั้นตอนที่ ๑ : การกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนา

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรอบนโยบายและแผนการพัฒนาเมืองนำอยู่ และชุมชนนำอยู่อย่างยั่งยืนแล้ว คณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ (กมช.) จัดทำแนวทางการพัฒนาให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการพัฒนา

#### ขั้นตอนที่ ๒ : การแปลงแนวทางการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

๑) การเตรียมความพร้อมของทุกภาคีการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติเป็นหน่วยประสานจัดประชุมชี้แจง สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองนำอยู่และชุมชนนำอยู่ให้แก่หน่วยงานส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ และส่วนภูมิภาค สำหรับการจัดประชุมชี้แจงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น กลไกระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

๒) กระบวนการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น การระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยการสร้างเครือข่ายการพัฒนาในระดับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(๑) การส่งเสริมให้เกิดประชาคม

- การค้นหาตัวบุคคลหรือกลุ่มอาสาสมัครที่จะเป็นผู้นำ ในการผลักดันตามกระบวนการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคี โดยให้ชุมชนเป็นผู้เสนอแนะ

- จัดประชุมชี้แจงทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- ให้ความสำคัญกับชุมชนในการทำ ความเข้าใจ

(๒) การสร้างกระบวนการเรียนรู้

- สร้างความเข้าใจตั้งแต่ระดับครอบครัวและองค์กรชุมชน ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิด กระบวนทัศน์ และแนวทางการพัฒนาแนวใหม่ ที่เป็นการพัฒนาแบบองค์รวมโดยยึดคนเป็นศูนย์กลางที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน และเน้นว่าการพัฒนาเป็นกระบวนการเรียนรู้และมีกิจกรรมร่วมกันของทุกฝ่าย

- ทบทวนการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายได้แก่ ครอบครัว องค์กรชุมชน คณะกรรมการท้องถิ่น กลุ่มแกนนำ ต่างๆ และหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาสนับสนุนการพัฒนาชุมชนโดยชุมชนต้องเป็นหลักในการบริหารการพัฒนา ส่วนหน่วยงานภายนอกเป็นเพียงผู้สนับสนุน

(๓) การค้นหาศักยภาพของชุมชน

- เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนาตั้งแต่ระดับครอบครัว องค์กรชุมชน กลุ่มแกนนำ คณะกรรมการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวม

- จัดทำข้อมูลที่สำคัญเพื่อการพัฒนา ได้แก่ ประวัติท้องถิ่น ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรบุคคล รวมถึงกลุ่มองค์กรต่างๆ จารีตประเพณี วัฒนธรรม สถานการณ์ของชุมชนในปัจจุบัน เช่น ภัยคุกคาม จุดแข็ง ข้อจำกัด และปัญหา

- สร้างฐานข้อมูลและตัวชี้วัดการพัฒนา

- การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ผลและนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาจุดอ่อน ข้อจำกัด ความเข้มแข็ง และศักยภาพของชุมชน ซึ่งสามารถบันทึกในรูปแบบของแผนที่การตั้งถิ่นฐานของชุมชน พร้อมแสดงแหล่งทรัพยากรและแผนผังความสัมพันธ์ขององค์กร สถาบันต่างๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการทำงานขั้นต่อไป

#### (๔) การจัดทำแผนความต้องการของชุมชน

จัดประชุมร่วมกันระหว่างภาคีการพัฒนา แล้วนำผลจากการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนและปัญหาที่ผ่านมาเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมระดมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยระบุว่ามีความต้องการอย่างไรที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายการพัฒนาของชุมชน

- ความเป็นไปได้ของทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่จากประเด็นต่อไปนี้
  - มีแนวทางใดบ้างที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้เองตามศักยภาพของชุมชน

- มีแนวทางใดบ้างที่มีปัจจัยหรือโอกาสจากภายนอกเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ชุมชนพัฒนาได้ตามศักยภาพของชุมชน

- มีแนวทางใดบ้างที่ชุมชนจะต้องดำเนินการ แต่ชุมชนยังไม่พร้อมหรือมีข้อจำกัด จะมีทางเสริมความพร้อมหรือลดข้อจำกัดของชุมชนได้หรือไม่อย่างไร

- พิจารณาว่ามีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายการพัฒนาของชุมชน โดยจัดทำเป็นแผนความต้องการของชุมชนพร้อมทั้งแยกโครงการ/กิจกรรมออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

- โครงการ/กิจกรรมที่ครอบครัว กลุ่มองค์กรในชุมชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

- โครงการ/กิจกรรมที่ชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง แต่สามารถได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลหรือ อบต.

- โครงการ/กิจกรรมที่เทศบาลหรือ อบต. ไม่สามารถสนับสนุนได้ทั้งหมดหรือสนับสนุนได้บางส่วน แต่สามารถขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ โดยเสนอผ่านแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

- หากมีความจำเป็นต้องจำกัดโครงการ/กิจกรรม ควรพิจารณาจัดลำดับความสำคัญให้ชัดเจน โดยมีหลักเกณฑ์ที่ตกลงร่วมกันโดยสมาชิกชุมชน

#### ๓) กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเมื่อนำอยู่และชุมชนนำอยู่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแกนกลางประสานภาคีการพัฒนา ระหว่างแผนพัฒนาของชุมชน (เทศบาลหรือ อบต.) และแผนดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรอื่น เพื่อให้ได้แผนปฏิบัติการพัฒนาเมื่อนำอยู่ และชุมชนนำอยู่ของเทศบาลหรือ อบต. แล้วแต่กรณี โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้เครือข่ายการพัฒนาของแต่ละท้องถิ่น พิจารณาจัดตั้ง คณะทำงานจัดทำ แผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่น ที่มีแผนงาน และโครงการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประสาน การสร้างเครือข่ายการพัฒนาระหว่างแผนงานของหน่วยงานและแผนพัฒนาชุมชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๓) คณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการฯ พิจารณาคัดเลือกและประสาน แผนงานโครงการจากแผนพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนงาน โครงการเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรอื่น ที่จะดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดลำดับความสำคัญ เร่งด่วนของโครงการตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น และประมวลแผนงาน และโครงการ จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย

- แผนงาน/โครงการของหน่วยงานท้องถิ่นทั้งส่วนที่จะดำเนินการ ได้เองและส่วนที่จะขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง

- แผนงาน/โครงการของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งส่วนที่จะดำเนินการโดยงบประมาณปกติและโดยงบประมาณที่จะขอรับการสนับสนุน เพิ่มเติมจากส่วนกลาง

- แผนงาน/โครงการจะต้องมีรายละเอียดชัดเจนเกี่ยวกับ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน และวงเงินใช้จ่าย โดยให้จำแนกว่าส่วนใด จะจัดหาจากที่ใด โดยวิธีการใด

- ในกรณีที่แผนงาน/โครงการเป็นของหน่วยราชการหรือองค์กรอื่น และมีความประสงค์จะขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล ไม่ว่าจะทั้งหมด หรือบางส่วน จะต้องระบุไว้ในโครงการด้วยว่ามีวิธีบริหารจัดการด้านการเงินอย่างไร

(๔) เสนอแผนปฏิบัติการดังกล่าวให้คณะกรรมการบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา แล้วนำเสนอต่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบ

### ขั้นตอนที่ ๓: การเสนอขอการสนับสนุนจากส่วนกลาง

๑) เมื่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วให้จัดทำ แผนปฏิบัติการฯ ฉบับสมบูรณ์และนำเสนอคณะกรรมการกั่นกรองในจังหวัด

๒) เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองในจังหวัดได้พิจารณาแล้ว ให้เสนอแผนงาน/โครงการดังกล่าวต่อ สกมช. เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ก่อนนำเสนอ กมช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในกรณีที่จะขอรับการสนับสนุนแผนงานและโครงการที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น

๓) กรณีหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีแผนงานและโครงการในแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยงานนั้นจัดทำแผนการลงทุนประจำปีของหน่วยงานและหากมีแผนงาน/โครงการที่ต้องการงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติม ให้หน่วยงานนั้นเสนอต่อ สกมช. เพื่อรวบรวมวิเคราะห์และนำเสนอ กมช. พิจารณา

๔) ให้ สกมช. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาถ่วงดุลให้ข้อเสนอแนะแผนงานและโครงการส่วนที่เกินขีดความสามารถของหน่วยราชการ หน่วยงานภาคเอกชน และองค์กรอื่นในท้องถิ่นที่ต้องการขอความช่วยเหลือและสนับสนุนจากส่วนกลางก่อนนำเสนอต่อ กมช.

๕) การสนับสนุนทางการเงินให้แก่แผนงาน/โครงการของหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นให้เป็นไปตามมติของ กมช.

๖) เมื่อ กมช. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน/โครงการให้ สกมช. นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

๗) ให้ สกมช. ประสานงานกับสำ นักงบประมาณและกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณและเงินกู้สนับสนุนทุนการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

#### ขั้นตอนที่ ๔: การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการโดยภาคีการพัฒนา

เมื่อแผนปฏิบัติการผ่านความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในส่วนของแผนงานและโครงการที่ไม่ต้องขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องก็สามารถดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ทันที สำหรับแผนงานและโครงการที่ต้องการขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง ก็จะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของ กมช. และคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติงบประมาณการสนับสนุน

### ขั้นตอนที่ ๕ : การติดตามและประเมินผล

เมื่อได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จัดทำการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีดัชนีชี้วัด ซึ่ง สกมช. ได้จัดทำ เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น จัดทำ ดัชนีชี้วัดการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ให้เหมาะสมตามสภาพท้องถิ่นของตนเอง จากการรวบรวมข้อมูลแหล่งต่างๆ สามารถสรุปเป็นตัวอย่างของกลุ่มดัชนีชี้วัดความน่าอยู่ ของเมืองและชุมชนได้ ๙ ด้าน ได้แก่

#### ๑) การผังเมือง เช่น

- ความหนาแน่นของประชากรเมือง (คน/ตร.กม.)
- ร้อยละของพื้นที่เมืองที่มีกฎหมายผังเมืองครอบคลุม
- ปริมาณและคุณภาพของระบบขนส่งมวลชน

#### ๒) สิ่งแวดล้อมและบริการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น

• คุณภาพเสียง = อัตราร้อยละของประชากรที่ต้องรับเสียงสูงกว่า ๗๐ เดซิเบลโดยเฉลี่ย

• คุณภาพอากาศ = อัตราส่วนปริมาณรวมของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ + ฝุ่นละออง + สารตะกั่วในอากาศ เมื่อเทียบกับมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก (๖๐ กรัม/ม.๓ + ๙๐ กรัม/ม.๓ + ๑ กรัม/ม.๓)

- อัตราร้อยละของการบำบัดน้ำเสีย
- อัตราร้อยละของการเก็บขยะ
- อัตราร้อยละของครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้

#### ๓) เอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรม เช่น

• การสืบสานวัฒนธรรม : งบประมาณด้านเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม ที่องค์กรท้องถิ่นสนับสนุน

#### ๔) ด้านบริการสาธารณสุขและสุขอนามัย

- อายุขัยเฉลี่ยของประชากร
- อัตราการเจ็บป่วยของประชากร = อัตราการเจ็บป่วย/ประชาชน ๑,๐๐๐ คน
- จำนวนเตียงคนไข้ต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน
- สุขภาพจิต
- จำนวนแพทย์ต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน
- อัตราการตาย = อัตราการตายของทารกอายุน้อยกว่า ๑ ปี/๑,๐๐๐ การเกิด
- ร้อยละของประชากรที่มีส้วมใช้อย่างถูกสุขลักษณะ

• อัตราร้อยละของประชากรผู้ที่สังคมควรช่วยเหลือแก่กุลให้ได้รับการประกันสุขภาพของรัฐหรือของท้องถิ่น

- อัตราร้อยละของประชากรที่มีน้ำสะอาดใช้

๕) ด้านคุณภาพการศึกษา เช่น

- ค่าใช้จ่ายของรัฐต่อคนในด้านการศึกษา
- ขนาดห้องเรียนชั้นประถมศึกษาโดยเฉลี่ยต่อครู ๑ คน
- อัตราการรู้หนังสือของประชากรที่อายุ ๑๐ ปีขึ้นไป
- ประชากรที่มีการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยต่อประชากรทั้งหมดที่มีอายุ

๑๘ ปี ขึ้นไป

๖) ด้านปัจจัยโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่น

- อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม
- รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี
- อัตราการเสียภาษีรายได้ส่วนบุคคลสูงสุด
- อัตราการว่างงาน
- อัตราเงินเฟ้อในเขตเมือง
- สัดส่วนราคาที่อยู่อาศัยต่อรายได้ (ปี)
- อัตราการเปรียบเทียบรายได้ของประชากรกลุ่มรายได้สูง/กลุ่ม

รายได้ต่ำ

- อัตราการเปรียบเทียบรายได้ของประชากรกลุ่มรายได้สูง/กลุ่ม

รายได้ต่ำ

๗) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- คดีอาชญากรรมต่อประชากร ๑๐,๐๐๐ คน
- อัตราการเกิดอุบัติเหตุการจราจรต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน
- อุบัติภัยที่เกิดขึ้นในรอบปี จำนวนครั้งและความสูญเสีย (ล้านบาท)

๘) นันทนาการ เช่น

- จำนวนพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการนันทนาการต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน
- จำนวนโทรทัศน์ต่อประชากร ๑,๐๐๐ คน
- จำนวนแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ วัฒนธรรม โบราณสถานต่อ

๑,๐๐๐ คน

ประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน

## ๙) การบริหารการปกครอง เช่น

- อัตราร้อยละของผู้ใช้สิทธิการเลือกตั้ง
- จำนวนองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์
- การมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่น
- การให้บริการแก่สังคม

ดัชนีชี้วัดข้างต้น เป็นตัวอย่างของเกณฑ์การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรพัฒนาดัชนีชี้วัดของตนเอง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์การวัดผลการพัฒนา และผลจากการประเมินการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืนสามารถนำไปใช้ในการปรับนโยบายและแนวทางการพัฒนา ตลอดจนการแปลงแนวทางการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

**บทสรุป**

การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ เป็นพื้นฐานสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในเมืองและชนบททุกระดับ ทั้งผู้มีฐานะดี คนชั้นกลาง และผู้มีรายได้น้อย ด้อยโอกาสสามารถจะมีคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยในเมืองหรือชุมชนที่น่าอยู่อย่างเท่าเทียมกันด้วยความสงบสุข ความสะดวกสบาย ความสะอาดถูกสุขอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ในทางปฏิบัติ เป็นการเน้นการใช้ประโยชน์ขององค์กรกลไกที่มีอยู่เดิม และการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณ ให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นและที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างจิตสำนึกและจิตวิญญาณของการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคีการพัฒนาในการร่วมแรง ร่วมใจ สม่ัครสมาน สามัคคี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อพัฒนาเมืองและชุมชนของตนเองให้น่าอยู่ น่าอาศัย อย่างยั่งยืน.....<sup>๔๐</sup>

---

<sup>๔๐</sup> แหล่งที่มา: <https://sites.google.com/a/thaiubonstay.com/www/%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%B9%E0%B9%88>

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา

**คณะผู้รับผิดชอบ**

**ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ**

นางสาววราภรณ์ มีเปรมปรีดิ์

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

**ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ**  
**ประจำกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๑**

นายวันนพ ศรีประภาภรณ์

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

นายปริญญญา แสงแก้วเขียว

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาววรรณวิภา ศรีวัฒนพงศ์

นิติกรปฏิบัติการ

นายวุฒิชัย ลีละสุนทเลิศ

นิติกรปฏิบัติการ

นายองอาจ กันทา

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวพจนีย์ เขมร

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวสุหษา ขวลิตปรีชา

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวภักฎิ ไชยาคำ

วิทยากรปฏิบัติการ

นายบรรพต โสภเจริญพัฒน์กิจ

เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

นางสาวเรณู สุนทรประพัทธ์สร

เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๑

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๖๔ - ๕ / โทรสาร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๔๕

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๑

สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

โทร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๖๕ โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๔๕-๖