

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่

นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE LEGAL MEASURES FOR NEW TOWN DEVELOPMENT



Mr. Somsak Wongraengt

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

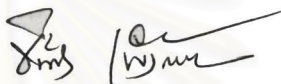
Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
สาขาวิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่
นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์
นิติศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



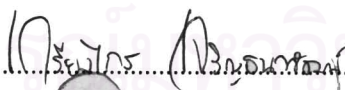
..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์)



..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)



..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)



..... กรรมการ
(อาจารย์ มติ ตั้งพานิช)

สมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์ : มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ (THE LEGAL MEASURES FOR NEW TOWN DEVELOPMENT) อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ ; 226 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ศึกษาปัญหาอุปสรรค รวมทั้งนำเสนอตัวอย่างการพัฒนาเมืองใหม่ทั้งของไทยและต่างประเทศ และศึกษาเปรียบเทียบกับการพัฒนาเมืองใหม่ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาเมืองใหม่ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การวางผังเมือง การกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ การกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง การกำหนดประเภทการใช้ที่ดินในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางกายภาพ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งการพัฒนาเมืองใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาเมือง ปัญหางบประมาณในการพัฒนาเมือง ปัญหาการขาดมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ทำให้การพัฒนาเมืองยังไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร และเมื่อได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการพัฒนาเมืองใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เช่น การกำหนดให้มีองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการพัฒนาเมืองใหม่ การกำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การกำหนดให้มีบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพในเชิงธุรกิจ จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับการพัฒนาเมืองใหม่ของไทย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนับสนุนให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... และเสนอให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการในการพัฒนาเมืองของต่างประเทศ เช่น ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรการส่งเสริมและจูงใจ หรือมาตรการทางภาษี มาใช้ในการพัฒนาเมืองใหม่ของไทย

สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิติศ

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

4686330034 : MAJOR LAWS

KEY WORD : NEW TOWN / URBAN PLANNING / SPECIAL ZONE

SOMSAK WONGRANGHT : THE LEGAL MEASURES FOR NEW TOWN DEVELOPMENT. THESIS ADVISOR : ASST.PROF. ITTIPOL SRISAOWALUK, 226 pp.

This thesis aims to study rules and procedures of physical development for new town development under the Town Planning Act B.E. 2518 (1975). Problems, obstacles, and examples of new town both in thai and foreign laws are investigated, discussed, and compared to the Town Development and Special Zone Draft Act, B.E ... in order to shed light on how to work out appropriately in accordance with thai legal system.

The study has revealed that the urban planning, the method to develop and expand town and the guideline for urban development, zoning ordinance infrastructure and physical development be conducted in accordance with the Town Planning Act, B.E. 2518 (1975). However, The Act set forth has been fraught with difficulties : the problem involving organs and budget, lacking of promotion and persuade ; consequence, this town development cannot be exercised in a practical sense. In addition, the more study of procedures under the Town Development and Special Zone draft act above, a new act can be enacted in implementation of new town development by setting of a specific body to serve as a central agency, a town development fund, and urban development corporation (UDC) appropriately in accordance with thai legal system

This is therefore recommended that the new Town Development and Special Zone Act, B.E ... should be enacted and adapted with the concerning procedures in foreign countries, namely zoning ordinance promotion and persuade measures and tax measures for new town development.

Field of study Laws

Academic Year 2006

Student's signature

Advisor's signature

Somsak W.
S. Ittipol

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงไปได้ด้วยความเมตตาและความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ที่ให้ทั้งคำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนคอยติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์มา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และอาจารย์ มติ ตั้งพานิช ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ รวมทั้งข้อสังเกตที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง สำหรับผู้วิจัยในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้สำเร็จลงได้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณยรรยง วงศ์ราษฎร์ คุณเครือวัลย์ วงศ์ราษฎร์ และคุณนงคัลลักษณ์ กอวรกุล บิดา มารดา และพี่สาว รวมทั้งขอขอบคุณ คุณสุพัชรินทร์ อรุณสกุล ภรรยา บุคคลอันเป็นที่รักยิ่งของผู้วิจัย สำหรับความรัก และกำลังใจที่มีให้แก่ผู้วิจัยตลอดมา

นอกจากนั้น ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณกานุพันธ์ ชัยรัต คุณประวิทย์ ตั้งกงนุช คุณกฤตพิสิฐ สุขกิจพงษ์ คุณฉัฐกฤตา เปรมปรีดี คุณวรตน์ วิจาระนันท์ และเพื่อน ๆ ที่คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่สำนักงานศาลปกครอง ที่มอบกำลังใจและความช่วยเหลือให้แก่ผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณทุก ๆ ท่าน ที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ ซึ่งผู้วิจัยไม่อาจกล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้วิจัยขอขอบเป็นกตเวทิตาแก่ บิดา มารดา และอาจารย์ทุกท่าน รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้โอกาสในการศึกษาแก่ผู้วิจัย แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้เขียนขออ้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญภาพ	ฏ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	6
1.4 สมมติฐานของการวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง	8
2.1 หลักการทั่วไปของการพัฒนาเมือง	8
2.1.1 ความหมายของการพัฒนาเมือง	8
2.1.2 ขั้นตอนและวิธีการวางผังและออกแบบพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมือง	14
2.1.3 ประโยชน์ของการพัฒนาเมืองหรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ	16
2.2 แนวนโยบายแห่งรัฐกับการพัฒนาเมือง	16
2.2.1 ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐ	16
2.2.2 แนวนโยบายแห่งรัฐกับการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	17
2.2.3 นโยบายการพัฒนาพื้นที่ประเทศไทยในปัจจุบัน	23
2.3 ความเป็นมาของแนวคิดในการวางผังเมืองและวิวัฒนาการของการผังเมืองและการพัฒนาเมือง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในประเทศไทย	28

2.3.1	วิวัฒนาการของการพัฒนาเมืองในประเทศไทย	29
2.3.2	ผลของการพัฒนาเมืองในประเทศไทย	36
2.3.3	ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน	37
2.4	บทบาทของรัฐในการพัฒนาเมือง	42
2.4.1	การจัดทำบริการสาธารณะ	42
2.4.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในประเทศไทย	43
2.4.3	การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการพัฒนาเมือง	47
2.5	การพัฒนาเมืองในต่างประเทศ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเมือง และ มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ	48
2.5.1	วิวัฒนาการของการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ	48
2.5.2	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ	51
2.5.3	ผลของการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ	53
2.5.4	ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ	57
2.5.5	การเปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ	59
2.6	แนวความคิดและความเป็นมาในการพัฒนาเมืองหลวงแคนเบอร์รา.....	64
2.6.1	แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองแคนเบอร์รา.....	64
2.6.2	การออกแบบและก่อสร้าง.....	66
2.6.3	การบริหารจัดการ.....	67
2.6.4	การจัดทำผังเมืองในเขตเมืองหลวง.....	71
2.7	แนวความคิดและความเป็นมาในการพัฒนาเขตพิเศษเส้นเงิน	72
2.7.1	แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เขตพิเศษ	73
2.7.2	รูปแบบการจัดตั้งเขตพิเศษเส้นเงิน.....	74
2.7.3	การบริหารจัดการพื้นที่เขตพิเศษเส้นเงิน.....	74
2.8	แนวความคิดและความเป็นมาในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ ..	77
2.8.1	แนวความคิดเกี่ยวกับที่ตั้งสนามบิน	77
2.8.2	ผลกระทบของการพัฒนาท่าอากาศยานต่อการพัฒนาเมือง และสภาพแวดล้อม	79
2.8.3	การจัดการองค์การเพื่อบริหารจัดการพื้นที่รอบสนามบินนานาชาติ	82

2.8.4	ความเป็นมาในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ	83
2.9	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง	87
บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน	
	และความพยายามในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่	90
3.1	มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน (พ.ศ.2550)	91
3.1.1	กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	91
3.1.2	กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดิน	95
3.1.3	กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดิน และเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน	100
3.2	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.	104
3.2.1	วัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	104
3.2.2	โครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเขต พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	105
3.2.3	ขั้นตอนในการวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการ เพื่อให้ บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	105
3.2.4	องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	106
3.2.5	การกำกับดูแลองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	107
3.2.6	กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	108
3.2.7	บทกำหนดโทษ	109
3.2.8	การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท	109
3.3	การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กับ ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...	111
บทที่ 4	บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่	
	ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.	129
4.1	สถานะของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองฯ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาเมืองใหม่ในร่างกฎหมายดังกล่าว	130
4.1.1	สถานะของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ	130
4.1.2	สถานะของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	133
4.1.3	สถานะขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	139
4.1.4	สถานะของบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง	143

4.2 การวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเมืองตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...	146
4.2.1 เขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	146
4.2.2 รายละเอียดของผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการจูงใจ วิธีดำเนินการวางผังและออกแบบเมือง	147
4.2.3 การบังคับใช้ผัง แบบเมือง	152
4.2.4 อำนาจของเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขต พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	153
4.2.5 การพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง	155
4.3 ความสัมพันธ์กับรัฐบาล	160
4.3.1 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	160
4.3.2 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลของบริษัทหรือบริษัทมหาชน และบริษัทพัฒนาเมือง	165
4.4 ทุน รายได้ และทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาเมือง	166
4.4.1 องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ...	166
4.4.2 กองทุนเพื่อการพัฒนาเมือง	168
4.5 การระงับข้อพิพาท	170
4.5.1 การระงับข้อพิพาทภายในฝ่ายบริหาร	170
4.5.2 การระงับข้อพิพาทโดยองค์กรตุลาการ	170
4.6 บทกำหนดโทษ	172
4.7 การยกเลิกและขุดเล็ก	172
4.7.1 การยกเลิกเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	172
4.7.2 การยกเลิกกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	173
4.7.3 การขุดเล็กองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	173
4.8 การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง	174
4.8.1 ความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับเมืองใหม่แหลมฉบัง	175
4.8.2 ปัญหาในการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบังกับมาตรการกฎหมายใน ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...	182

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	185
5.1 บทสรุป	185
5.2 ข้อเสนอแนะ	190
รายการอ้างอิง	195
ภาคผนวก	202
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	226

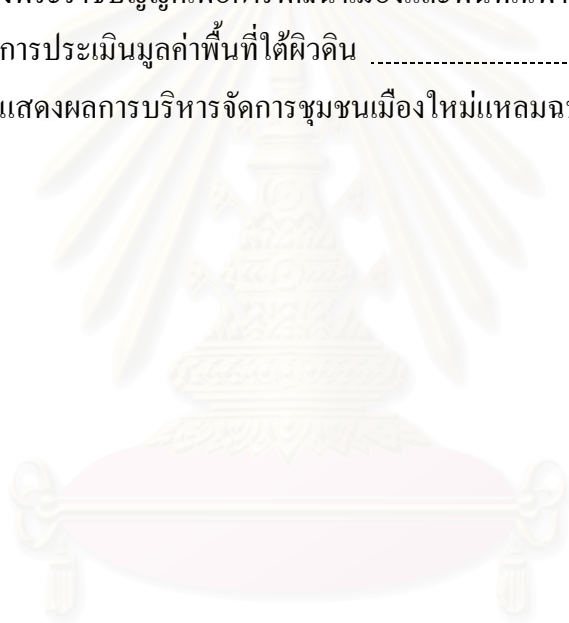


สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	45
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส)	59
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กับ ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.	112
ตารางที่ 4	ตารางการประเมินมูลค่าพื้นที่ได้ผิวดิน	160
ตารางที่ 5	ตารางแสดงผลการบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง	175



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพประกอบ	
1. Aerotropolis Schematic	2
2. ภาพแสดงพื้นที่ของสุวรรณภูมิมหานคร	4
3. ภาพพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	27
4. ภาพแผนที่สุโขทัย	30
5. ภาพแผนที่อยุธยา	31
6. ภาพแผนที่กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น	32
7. แผนผัง : แสดงโครงสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ยุคใหม่ ปลายรัชกาลที่ 5	33
8. ผังลิทซ์ฟีลด์ ผังเมืองรวมกรุงเทพ – ธนบุรี 2533	35
9. แผนที่แสดงบริเวณที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท	38
10. ภาพพื้นที่แหลมฉบัง	41

บทที่ 1

บทนำ

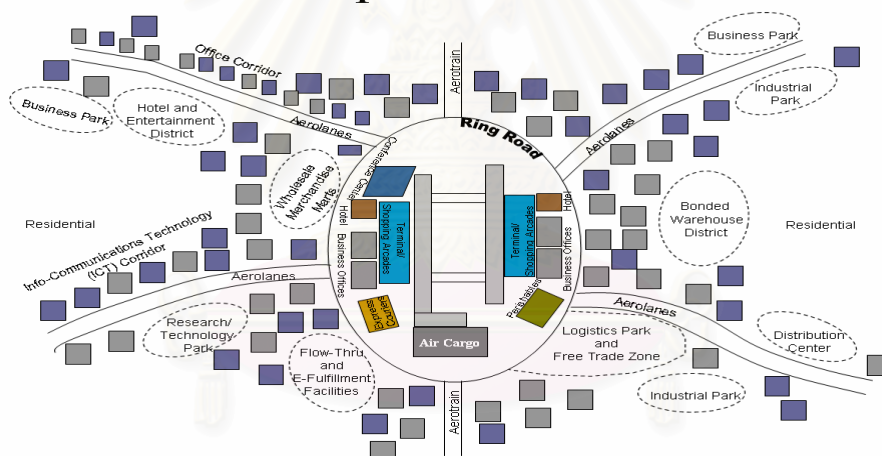
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่อาศัยและดำรงชีวิต เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับสังคมมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการเลือกถิ่นที่อยู่ ที่สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละสังคม เช่น การเลือกพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ป้องกันการรุกรานจากข้าศึกศัตรูได้ดี และสามารถขยายเมืองออกไปได้เมื่อสังคมมีการขยายตัว ตลอดจนการจัดระเบียบการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นเขตชุมชนต่าง ๆ เช่น เขตที่อยู่อาศัย เขตพื้นที่ที่กสิกรรม เขตพื้นที่อุตสาหกรรม เขตพื้นที่ตั้งของสถานที่ราชการ สถานที่สำหรับประกอบกิจกรรมทางศาสนา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มนุษย์รู้จักการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในพื้นที่มาตั้งแต่ในอดีตและเมื่อสังคมมีความเจริญมากขึ้น การพัฒนาเมืองก็ยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นไปด้วย จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะเข้ามาดำเนินการจัดระเบียบชุมชนเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง

ในปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ จะมีกระบวนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (Special area based) เป็นเครื่องมือรองรับนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมลงสู่พื้นที่เพื่อให้ผลของการพัฒนาลงสู่พื้นที่อย่างเป็นระบบเหมาะสมและสอดคล้องกัน ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกที่เป็นภูมิภาคที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องสูงที่สุดในโลก ซึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหาร การรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางด้านกายภาพในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น สนามบินนานาชาติของประเทศ ท่าเทียบเรือสินค้าระหว่างประเทศ บริเวณเมืองใหม่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

สำหรับการพัฒนาเมืองใหม่ (New Town) เป็นกระบวนการวางแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรจากการเติบโตของเมืองหรืออาจเป็นการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับประชากรที่จะเข้ามาอยู่อาศัยตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ซึ่งโดยปกติมีวัตถุประสงค์หลากหลายขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ แต่ละชุมชนเหล่านั้น¹ เช่น เพื่อเป็นเมืองบริวารและแบ่งเบาภาระในเรื่องที่อยู่อาศัยของเมืองที่เป็นมหานคร (Satellite town) เพื่อเป็นเมืองซึ่งมีกิจการเฉพาะเรื่องแยกไปจากเดิม เช่น เพื่อเป็นเมืองอุตสาหกรรม เพื่อเป็นเมืองศูนย์กลางการเพื่อเป็นเมืองศูนย์กลางการบิน หรือเป็นเมืองอากาศยาน (Aerotropolis) เพื่อเป็นเมืองตัวอย่างในด้านต่าง ๆ เช่น ตัวอย่างของเมืองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เมืองตัวอย่างของอุตสาหกรรมที่ใช้เทคนิคสูง เมืองมหาวิทยาลัย เป็นต้น

Aerotropolis Schematic



Source: Dr. John D. Kasarda, Director, The Kenan Institute of Private Enterprise

รูปที่ 1 Aerotropolis Schematic

¹ กรมการผังเมือง. ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง, กระทรวงมหาดไทย, (เอกสารอัดสำเนา). หน้า 144 – 145.

เมื่อพิจารณาความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาเมืองใหม่ในปัจจุบัน เช่น กรณีพัฒนากฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อเป็นเมืองศูนย์กลางการบิน หรือเป็นเมืองอากาศยาน (Aerotropolis)^{*} พบว่า อาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง คือ 1) การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น ผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ (14 ตุลาคม 2545) มอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมืองรับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และ 2) การสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ เช่น คณะรัฐมนตรีรักษาการณ (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2549 เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. ... นอกจากนั้น ในรายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ ของสถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง ก็ได้มีการนำเสนอร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่โดยรอบเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ อีก 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

แต่ก็ยังมีเสียงคัดค้านและสนับสนุนจากหลากหลายฝ่าย โดยเฉพาะการเร่งรัดการเสนอโครงการนั้น มีลักษณะคล้ายโครงการเมืองใหม่องค์กรกิจ จังหวัดนครนายก และ โครงการเมืองใหม่บางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่เคยล้มเหลวมาแล้ว อย่างไรก็ตามในระยะแรกเมื่อสนามบินเปิดใช้งานจะมีผู้โดยสารที่ต้องเดินทางเข้าพื้นที่ดังกล่าวเข้าใช้บริการ 45 ล้านคนต่อปี หรือมีผู้โดยสารเฉลี่ย 123,000 คนต่อวัน และเมื่อเปิดใช้เต็มศักยภาพ 274,000 คนต่อวัน และมีจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในท่าอากาศยานอีก 35,000 คน รวมมีผู้มาใช้ท่าอากาศยาน 158,000 – 309,000 คนต่อวัน² ไม่รวมผู้มารับส่งผู้โดยสาร ดังนั้น แม้จะไม่มีการสร้างเมืองใหม่แต่ก็มีความจำเป็นที่

^{*} เมืองศูนย์กลางการบิน (Aerotropolis) เป็นนวัตกรรมทางความคิดของคอกเตอร์ จอห์น ดี คาซาร์ดา ผู้อำนวยการสถาบันคีนันของวิสาหกิจเอกชน แห่งมหาวิทยาลัยนอร์แคโรไลนา ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า สนามบิน (Fifth Wave) จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการจัดตั้งธุรกิจและการพัฒนาเมือง เช่นเดียวกับอิทธิพลของ ท่าเรือเดินทะเล Seaports (First Wave) แม่น้ำและคลอง River and Canal-Based Development (Second Wave) รถไฟ Railroads (Third Wave) และเส้นทางหลวง Highways (Fourth Wave) จารุพันธ์ สุทธิประภา. ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ : ผลกระทบต่อพื้นที่ในอนาคต, www.nesdb.go.th.

² หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 14 พฤศจิกายน 2549 หน้า 20.

จะต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่ทางกายภาพโดยรอบบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเมื่อมีคนเข้ามาใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก เช่น ปัญหาเกี่ยวกับด้านกฎหมาย, การวางผังเมือง, สิ่งแวดล้อม, การป้องกันน้ำท่วม/การระบายน้ำ, การปั่นราคาที่ดิน, และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น



รูปที่ 2 รูปภาพแสดงพื้นที่ของสุวรรณภูมิมหานคร

และหากจะพิจารณาประสบการณ์ของการใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการพัฒนาเมืองใหม่ จากกรณีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแหลมฉบัง³ พบว่า แม้พื้นที่โครงการเมืองใหม่แหลมฉบังจะมีความเหมาะสมในเรื่องของทำเลที่ตั้ง และมีความสอดคล้องกันในแง่ของนโยบายของการพัฒนา แต่ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีความเหมาะสม โดยยังขาดความชัดเจนของแผนการปฏิบัติงาน และขาดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้แผนการพัฒนาชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาชุมชนเมืองใหม่ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับประชากรที่ทำงานในเขตท่าเรือ

³ ศิริวรรณ ประเสริฐจรรยา. “เรื่อง การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545).

น้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ทั้งในเรื่องของความชัดเจนของนโยบายและเป้าหมายของภาครัฐ ปัญหาความซับซ้อนในโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานชุมชน ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และเครื่องมือ – อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงปัญหาด้านงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการงานชุมชนปัญหาการพัฒนาและการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของชุมชน และปัญหาความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่

จะเห็นได้ว่า เมื่อภาครัฐมีความต้องการพัฒนาเมืองใหม่ มักมีปัญหาคงไม่ชัดเจนว่า ภาครัฐจะใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีอยู่เดิม เช่น ใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการออกพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะมาใช้ในการพัฒนาทางกายภาพเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ หรือจะมีการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่มาใช้เป็นการเฉพาะโดยยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีอยู่เดิม จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นควรทำการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... แล้วนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ว่ามีรูปแบบและวิธีการดำเนินการพัฒนาทางกายภาพในลักษณะที่เหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งการวางกรอบของกฎหมายว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาเมืองใหม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินงานสนองนโยบายของรัฐบาลและก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมน้อยที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาเนื้อหาและสาระสำคัญขององค์กรและการใช้อำนาจรัฐในการพัฒนาเมืองใหม่ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เหมาะสม ซึ่งอาจนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเมืองใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.3.2 เพื่อศึกษาเนื้อหาและสาระสำคัญขององค์กรของรัฐและการใช้อำนาจรัฐในการพัฒนาเมืองใหม่ ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

1.3.3 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เหมาะสม ซึ่งอาจนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาเมืองใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบันการวางผังเมือง การกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ การกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง การกำหนดประเภทการใช้ที่ดินในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางกายภาพ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งการพัฒนาเมืองใหม่ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้การพัฒนาเมืองยังไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงสมควรที่จะศึกษาแนวทางการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่เป็นการเฉพาะ ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีอยู่เดิม จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมอย่างแท้จริง

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่ทั้งของไทยและของต่างประเทศ ตลอดจนบทความและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ การกระทำทางปกครอง การบริการสาธารณะ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและมหาชน สิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการประสานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ

1.5.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ทั้งใน ไทยและ ต่างประเทศ
- 1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
- 1.6.3 เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองใหม่ที่เหมาะสม
- 1.6.4 เพื่อเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง ใหม่ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมืองของประเทศไทย ดำเนินการมาเป็นเวลากว่า 50 ปี เริ่มตั้งแต่ “พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495” ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิก โดยการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518” และในปัจจุบันภาครัฐก็ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข มาตรการทางกฎหมายและระบบการพัฒนาเมืองของไทย ให้มีมาตรฐานทางวิชาการ มีความทันสมัย สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2535 และเพื่อให้ทราบถึงแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ดังนั้น ในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนแรก จะเป็นการศึกษาถึงหลักการทั่วไป ความหมาย ขั้นตอน และประโยชน์ของการพัฒนาเมือง รวมทั้งศึกษาแนวนโยบายของรัฐกับการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน ส่วนที่สอง จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิดความเป็นมา กระบวนการพัฒนาเมือง บทบาทของรัฐในการพัฒนาเมือง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ผลของการพัฒนาเมือง ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในไทย ส่วนที่สาม จะเป็นการศึกษาถึงการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ กระบวนการพัฒนาเมือง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ผลของการพัฒนาเมือง ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมือง ส่วนที่สี่ จะเป็นการนำเสนอกรณีศึกษา การพัฒนาเมืองใหม่ ทั้งในไทยและต่างประเทศ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะนำเสนอการพัฒนาเมืองหลวงแคนเบอร์รา เมืองใหม่เสิ่นเจิ้น และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ ต่อไปตามลำดับดังนี้

2.1. หลักการทั่วไปของการพัฒนาเมือง

2.1.1 ความหมายของการพัฒนาเมือง

คำว่า “เมือง” หมายถึง การตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวร (อันได้แก่ อาคารบ้านเรือน) มีสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านการสาธารณูปโภค (เช่น ประปา ไฟฟ้า และถนน เป็นต้น) เมืองจะเป็นที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมาก มีความหนาแน่นของประชากรอยู่ในระดับสูง ประชากรของแต่ละเมืองจะประกอบไปด้วยคนต่างเพศ ต่างวัย ต่างสถานภาพ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม เมืองจะมีระบบการบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง และลักษณะเด่นที่เห็นชัดอีกประการหนึ่ง คือ เมืองจะประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่าง ๆ มากมาย นอกจากนั้น เมืองยังเป็นศูนย์กลางของขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ อีกด้วย หากพิจารณาเมืองในเชิงประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่า เมืองในอดีตนั้นเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้และ

การศึกษา เป็นศูนย์กลางของการตลาดและการพาณิชย์กรรมเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นศูนย์กลางของการบริหารภาคเอกชนต่าง ๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของการศาสนาและประเพณี อย่างไรก็ตามเมืองบางแห่งอาจเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิเศษเฉพาะด้าน เช่น เมืองหน้าด่านและปราการที่ทำหน้าที่ป้องกันตนเอง และป้องกันเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบเมืองเดียวกัน¹ อย่างไรก็ตามคำว่า “เมือง” ยังได้รับการนิยามจากหลายวิธีและจากคนหลายกลุ่ม เช่น ในแก่นักวางแผนกายภาพและนักภูมิศาสตร์จะอาศัยลักษณะของภูมิทัศน์เมือง city scape or urbanland scape เป็นตัวกำหนดความเป็นเมือง ซึ่งพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากร ความหนาแน่นของอาคาร นิยามโดยใช้กฎหมายและการบริหารพิจารณาจากบทบาทของเมือง หรือพิจารณาจากความความเป็นมา และความหนาแน่นของการจราจร สัดส่วนของพื้นที่ก่อสร้างและทางเท้ากับพื้นดินในเมืองขนบธรรมเนียม ประเพณี ฯลฯ ส่วนเป็นสิ่งที่นำมาพิจารณาเกี่ยวกับเมืองทั้งสิ้น² เพื่อให้เข้าใจความหมายของการพัฒนาเมืองมากขึ้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจะขอเสนอถึงความความเป็นมาและความหมายของการพัฒนาพื้นที่เมืองที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... ต่อไป ตามลำดับดังนี้

2.1.1.1 ความเป็นมาและความหมายของการพัฒนาเมืองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518³ ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกฎหมายเดิมคือกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ วิไล วงศ์สืบชาติ. จำแนกความแตกต่างระหว่างเมือง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา กรุงเทพมหานคร : สถาบันประชากรศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535 หน้า 6 – 9. อ้างถึงใน ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง. กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. หน้า 1.

² ดวงจันทร์ อาภาวัชรุทธิ์ เจริญเมือง. เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย กรณีเมืองเชียงใหม่, ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่และกลุ่มม้งราช, หน้า 23 – 28, โรงพิมพ์มิ่งเมือง เชียงใหม่, 2541.

³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92 ตอนที่ 33 (วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518).

กับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่⁴

ความหมายของการพัฒนาเมืองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติไว้ในบทนิยาม มาตรา 4 "การผังเมือง" หมายความว่า การวางจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริม การเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ "ผังเมืองรวม" หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และ "ผังเมืองเฉพาะ" หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

2.1.1.2 ความเป็นมาและความหมายของการพัฒนาเมืองที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

สำนักงานคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (สกก.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย แผนงาน และมาตรการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ได้จัดทำโครงการ “แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการ

⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

บิณสูวรรณภูมิ” จึงได้ดำเนินการยกร่าง* พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเป็นภารกิจด้านการผังเมืองของรัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลกและภูมิภาค หรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สามารถบริหารจัดการเพื่อพัฒนาทางด้านกายภาพในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรรูปแบบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาแต่เดิม ได้แก่ หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ได้จัดตั้งและออกแบบองค์กรไว้สำหรับดำเนินการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นงานบริการสาธารณะปกติทั่วไป ซึ่งเมื่อมอบหมายให้องค์กรที่กล่าวมาดำเนินการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในระดับโลกและระดับภูมิภาค เช่น ศูนย์กลางความเจริญ บริเวณท่าเรือแหลมฉบังและท่าเรือมาบตาพุด จึงเกิดอุปสรรคหลายประการทำให้ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่ที่ตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างทันต่อสถานการณ์ของโลกที่มีการแข่งขันและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมาย โครงสร้างขององค์กร บุคลากร และระบบการบริหารจัดการ จึงสมควรจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่มีระบบบริหารจัดการ บุคลากร ทุน รายได้ ทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจตามกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพขึ้นมาทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพเพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องและเป็นธรรมระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ความหมายของการพัฒนาเมืองในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ได้บัญญัติไว้ในบทนิยาม ร่างมาตรา 3 “การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ” หมายความว่า การดำเนินการของรัฐด้านการผังเมือง การอันเป็นสาธารณูปโภค การส่งเสริมและ

* ในปัจจุบัน (มกราคม พ.ศ. 2550) ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁵ หลักการเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบิณสูวรรณภูมิ . รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร. มกราคม 2548 . หน้า ๖ - 7

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการบริการสาธารณะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อวางผังออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาให้เป็นไปตามผังแบบเมือง และข้อกำหนด การจัดทำบริการสาธารณะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขาย แลกเปลี่ยนและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ และการจัดทำกิจการอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

2.1.1.3 ความเป็นมาและความหมายของการพัฒนาเมืองที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ...

คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร) มีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... ที่คณะทำงานด้านกฎหมาย ซึ่งมีนายมิชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้ยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติมตามผลการประชุมหารือร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธาน โดยพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เฉพาะสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน และเพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยได้รับความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องการถือครองที่ดิน และการเช่าที่ดินของคนต่างด้าวตามข้อสังเกตกรรมที่ดิน เรื่องการอุดหนุนซึ่งอาจขัดต่อพันธกรณีใน WTO ตามข้อสังเกตของกระทรวงพาณิชย์ และเรื่องแรงงานต่างด้าวตามข้อสังเกตของกระทรวงแรงงาน รวมทั้งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดังนี้ โดยที่ในบางเรื่องอาจมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว เช่น การกำหนดให้เป็นเขตเกษตรเศรษฐกิจ ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 เป็นต้น จึงสมควรพิจารณาว่า หากจะยกเลิกกฎหมายดังกล่าว แล้วใช้กฎหมายในเรื่องนี้เพียงฉบับเดียว จะเหมาะสมหรือไม่ ควรกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชนในลักษณะที่ ให้สามารถกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ ให้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ กับรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย รวมทั้งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความสับสนหรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ในกรณีเป็นที่ดินของ

องค์กรทางศาสนา ควรดำเนินการตามแนวทางในกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน เมื่อตรวจร่างเสร็จแล้ว ควรมีการรับฟังความเห็นจากภาคเอกชนและภาครัฐอีกครั้งหนึ่ง แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต่อไป [11/01/2548]

โดยที่รัฐมีหน้าที่ต้องพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ จัดทำระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และต้องพัฒนา การให้บริการของภาครัฐให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และโดยที่แต่ละพื้นที่มีศักยภาพในการพัฒนาแตกต่างกัน การพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ จึงต้องสอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย แต่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เฉพาะที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น อีกทั้งบทบัญญัติบางประการของกฎหมายดังกล่าวไม่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและให้มีกฎหมายว่าด้วยเขตพิเศษขึ้นเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เฉพาะสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน และเพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น⁶

ความหมายของการพัฒนาเมืองที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษฯ ได้บัญญัติไว้ในบทนิยาม ร่างมาตรา 4 “เขตพิเศษ” หมายความว่า เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการ ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ หรือการอื่นใด รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีหรือเพื่อประกอบการเสรี และตามร่างมาตรา 6 บัญญัติว่า เมื่อมีกรณีสมควรส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมตลอดทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการ ภายในเขตพื้นที่เฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ การผังเมือง การอยู่อาศัยที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี หรือการอื่นใด รวมทั้ง การพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี และการจัดให้เป็นเขตประกอบการเสรี อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นเขตพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้

⁶ บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติเขตพิเศษ พ.ศ. ... บริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ, เมษายน 2547.

จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาเมือง หมายถึง การวางแผนพัฒนาพื้นที่ การดำเนินการพัฒนาทางกายภาพ เพื่อผสมผสานองค์ประกอบในพื้นที่เข้าด้วยกัน ให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดถิ่นฐานมนุษย์ การจัดทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสภาพแวดล้อม โดยมีการวางแผนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระยะเวลาและลำดับความสำคัญของโครงการ การติดตามและประเมินผลการพัฒนาพื้นที่ที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว รวมทั้งการกำหนดมาตรการต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง เป็นตัวเชื่อมประสานการใช้สิทธิกลุ่มหรือสิทธิชุมชนให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะทำให้คนทั้งรุ่นปัจจุบันและอนาคตมีทรัพยากรอย่างพอเพียงที่จะตอบสนองความต้องการในการดำรงชีวิตที่ดีมีคุณภาพและรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต

2.1.2 ขั้นตอนและวิธีการวางผังและออกแบบพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมือง

การวางผังและออกแบบเมืองเป็นการกระทำทางปกครอง ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎกระทรวง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาโดยทั่วไปโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น การวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กรมโยธาธิการและผังเมือง* จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและประชากร รวมทั้งการจัดทำแผนที่พื้นฐาน (Base Map) ต่าง ๆ สำหรับดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ ประกอบกับการพิจารณาด้านเนื้อหาในการใช้บังคับให้อยู่ในกรอบอำนาจอีกด้วย เพื่อให้การวางผังเมืองรวมที่ดำเนินการแล้วเสร็จและประกาศเป็นกระทรวงมีผลบังคับอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากการวางผังและออกแบบเมืองมีขั้นตอนและรายละเอียดค่อนข้างมาก ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญที่กำหนดไว้กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

* หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อจากสำนักผังเมือง เป็น กรมการผังเมือง และ กรมโยธาธิการและผังเมืองในปัจจุบัน แต่ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ใช้คำว่า สำนักผังเมือง

2.1.2.1 ขั้นตอนในการออกแบบผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ขั้นตอนในการออกแบบผังเมืองรวมเพื่อการพัฒนาเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง มี 7 ขั้นตอน คือ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 14) การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม (มาตรา 15) การประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 19) การเสนอกณะกรรมกรผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการปิดประกาศผังเมืองรวมเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมเป็นระยะเวลา 90 วัน (มาตรา 23) การพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย การจัดทำร่างกฎกระทรวง การใช้บังคับตามผังเมืองรวม ข้อยกเว้นการใช้บังคับตามผังเมืองรวม บทกำหนดโทษ

2.1.2.2 ขั้นตอนในการออกแบบผังเมืองเฉพาะตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ขั้นตอนในการออกแบบผังเมืองเฉพาะตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... พร้อมทั้งข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังและแบบเมือง ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะอยู่ใน ร่างหมวด 4 การวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ซึ่งผู้วิจัยพอจะสรุปได้ดังนี้ ส่วนที่ 1 จะเป็นส่วนรายละเอียดของผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจ วิธีดำเนินการวางผังและออกแบบเมือง ได้แก่ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่วางผัง ออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมจูงใจ (ร่างมาตรา 21) การกำหนดผัง แบบเมือง โครงการ ข้อกำหนด รวมทั้งมาตรการส่งเสริมจูงใจที่จำเป็น (ร่างมาตรา 23) การประชาสัมพันธ์ การรับฟังความเห็น การชี้แจง การคัดค้านของประชาชนผู้เกี่ยวข้อง และการพิจารณาข้อคัดค้าน(ร่างมาตรา 24-27) ส่วนที่ 2 จะเป็นเรื่อง การบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจ ซึ่งได้แก่ การบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการจูงใจ (ร่างมาตรา 30 – 32) การกำหนดให้เจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นเจ้าของเรื่อง ออกคำสั่งให้แก้ไข และร้องทุกข์ตามขั้นตอนทางกฎหมาย เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ และข้อกำหนด (ร่างมาตรา 32, 39) การอุทธรณ์ (ร่างมาตรา 33)

2.1.3 ประโยชน์ของการพัฒนาเมืองหรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้อธิบายถึงประโยชน์ของการพัฒนาเมืองหรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ⁷ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะด้าน (เช่น พัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว พัฒนาพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์) ย่อมสามารถจัดการได้รวดเร็ว และมีอิสระกว่าการพัฒนาพื้นที่รวมที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เนื่องจากไม่ต้องรอการปฏิรูปพร้อมกันทั่วประเทศ และการยึดการพัฒนาโดยเลือกพัฒนาพื้นที่ (area based) เป็นพิเศษ มีข้อได้เปรียบหลายประการ ดังนี้ ทำให้อุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวเนื่องและเกี่ยวพันกัน สามารถอยู่รวมกันได้เป็นกลุ่มก้อน (Clustering) ทำให้ใช้ประโยชน์จาก Positive externalities ซึ่งกันและกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โลกาภิวัตน์นำมาสู่การกระจายขั้นตอนการผลิตระหว่างประเทศต่าง ๆ (Outsourcing) การมีฐานการผลิตในพื้นที่ที่มีการคมนาคมขนส่งสะดวกมีส่วนช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศได้มาก และการส่งเสริมการลงทุนและการผลิตเพื่อส่งออกโดยการให้สิทธิประโยชน์มีแนวโน้มที่จะมีความสำคัญลดลง จากผลของข้อตกลงทางการค้าทั้งในกรอบของ WTO และข้อตกลงในการเจรจาแบบทวิภาคีและการตั้งเขตการค้าเสรี การพัฒนาที่เน้นความสามารถในการแข่งขัน จึงมีแนวโน้มที่จะหันมาเน้นการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) มากขึ้น จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ของรัฐที่เน้นการพัฒนาเมืองใหม่หรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากสามารถจัดการให้เกิดระบบการบริหารที่คล่องตัวได้ง่ายขึ้นและวางแผนและดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางการพัฒนาเมืองหรือพัฒนาพื้นที่เฉพาะ จะทำให้ภาครัฐสามารถกำหนดขอบเขตของเมืองหรือพื้นที่ยุทธศาสตร์เฉพาะ ทำให้รัฐสามารถวางแผนและดำเนินการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์

2.2. แนวนโยบายแห่งรัฐกับการพัฒนาเมือง

2.2.1 ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐ

2.2.1.1 ความหมายของนโยบายแห่งรัฐ

ดร.วิษณุ เครืองาม ได้ให้คำอธิบายว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” (State Policy) หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม

⁷ บริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ, เมษายน 2547 หน้า 2.

โดยวางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลและรัฐสภาทุกรัฐสภา⁸ แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็น แนวนโยบายหลักของรัฐหรือประเทศ ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) แนวนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนได้ตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล⁹

2.2.1.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ^{*} ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง พอสรุปได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ดังนี้ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและธรรมชาติหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79) รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด

2.2.2 แนวนโยบายแห่งรัฐกับการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2.2.1 แนวนโยบายแห่งรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง

แนวนโยบายแห่งรัฐกับการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ผู้วิจัยพอสรุปได้ดังนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 – 2509

⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530) หน้า 771.

⁹ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541) หน้า 10.

^{*} แนวนโยบายแห่งรัฐไม่ใช่ของใหม่ เพราะเคยปรากฏมาแล้วในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ฉบับ พ.ศ. 2511 ฉบับ พ.ศ. 2517 ฉบับ พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2534 โดยปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และเรียกเช่นนั้นเรื่อยมาจนกระทั่งเปลี่ยนเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1, หน้า 9.

มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น ด้วยการพัฒนา สาธารณูปโภค การชลประทาน พลังงานไฟฟ้า และระบบคมนาคม เพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูน รายได้ประชาชาติ รัฐบาลได้จัดตั้งกรมการผังเมือง เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำ ผังนครหลวง และผังเมืองในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 – 2514 แนวทางของการพัฒนายังคงยึดแนวทางเดิมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และได้เพิ่มการ ช่วยเหลือชาวนา และพัฒนาชนบท เมืองหลวงและพัฒนาเมืองเอก ตามภูมิภาคต่าง ๆ เช่น เมืองตาก ในภาคเหนือ เมืองขอนแก่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีความพยายามของรัฐบาลที่จะ กระจายการพัฒนาให้เกิดผลทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 – 2519 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการส่งออก ปรับปรุง โครงสร้างการนำเข้า กระจายรายได้สู่ชนบท รักษาระดับราคาสินค้าเกษตร โดยรัฐบาลในขณะนั้นก็ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ออกมา เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 เรื่อง การจัดสรรที่ดิน และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ เริ่มมีการวางผังกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยเหตุที่แนวนโยบายแห่งรัฐในการพัฒนา เศรษฐกิจมีผลโดยตรงต่อแนวทางการพัฒนาภูมิภาคและพื้นที่เมือง ผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ระยะที่ 1 – 3 จึงได้ทำให้เกิดช่องว่างของการพัฒนาเมืองต่าง ๆ อย่าง มาก โดยพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้กลายเป็นศูนย์กลางของความเจริญด้านต่าง ๆ ขณะที่พื้นที่เมือง อื่น ๆ ไม่มีการพัฒนา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 – 2524 มี วัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งขยายการผลิตด้านอุตสาหกรรมและการเกษตร เร่งบูรณะทรัพยากรธรรมชาติ โดยในส่วนของพัฒนาพื้นที่ รัฐบาลได้มีการกำหนดเมืองหลักและเมืองรองขึ้นตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคตามนโยบายของการพัฒนา ประเทศและการพัฒนาภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะจำกัดการขยายตัวของ กรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันก็เร่งรัดการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค (เมืองหลัก) และการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดย รัฐบาลในขณะนั้นก็ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ออกมา เช่น พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 เป็นต้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 – 2529 มี วัตถุประสงค์หลักเพื่อ ระดมเงินออม อุตสาหกรรมส่งออก การค้าต่างประเทศ พัฒนาชนบท และ พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยรัฐบาลได้ดำเนินงานตามการวางผังเมืองกรุงเทพและปริมณฑล และ การพัฒนาในภูมิภาคต่าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 – 2534 มี วัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535

- 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจการค้า กระจายรายได้สู่ชนบท เร่งปรับปรุงคุณภาพชีวิต ส่งเสริมรัฐวิสาหกิจและราชการ โดยในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 7 รัฐบาลได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกว่า 100 ฉบับ เพื่อให้เป็นกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อ ยกระดับคุณภาพชีวิต เสริมสร้างศักยภาพของคน จัดหาทรัพยากรพัฒนาประชาธิปไตย บริหารจัดการสู่ภาคปฏิบัติ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ รัฐบาลสนับสนุนให้เมืองที่เป็นชุมชนศูนย์กลางของพื้นที่ สามารถทำหน้าที่เป็นฐานรองรับและกระจายการพัฒนาไปสู่ชุมชนโดยรอบ มีการจัดระเบียบเมืองและชุมชนที่ดี โดยมีการวางผังเมืองระบบสาธารณูปโภค ป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสนับสนุน ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของบริการทางสังคม เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ของชุมชนศูนย์กลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับชุมชนโดยรอบและเมืองอื่น ๆ ในพื้นที่เพื่อการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม¹⁰ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2544 – 2549 มีวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาให้เกิดเศรษฐกิจพอเพียง พื้นฟูเศรษฐกิจ วางรากฐานการพัฒนา แก้ปัญหาความยากจน ยกระดับคุณภาพชีวิต ผู้วิจัยเห็นว่า ในแผนฯ ฉบับที่ 9 เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสียใหม่ จากเดิมที่แผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจเน้นให้มีการเจริญเติบโต มีเสถียรภาพ และมีความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ มาให้ความสำคัญกับ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และ “ปรัชญาทางเศรษฐกิจพอเพียง” โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ ยังปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมืองน่าอยู่ชุมชนน่าอยู่ โดยสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต วิถีชีวิต ของคนในเมืองและชุมชนให้เกิดความสงบ สะอาด ปลอดภัย และมีระเบียบวินัย รวมทั้งสร้างองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ตลอดจนสร้างกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งถือเป็นเป้าหมายในการบริหารจัดการเมืองนั่นเอง¹¹ และในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 ยังคงอัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นหลักปฏิบัติในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ และ

¹⁰ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี หจก. เมื่อดทราย พรินดี้ง กรุงเทพมหานคร, หน้า 97.

¹¹ สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2544 – 2549 หน้า ๗ – ๘.

ยึดกระบวนการพรรคการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนฯ 9 โดยในแผนฯ 10 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ¹² คือ 1) การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ 2) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ 3) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน 4) การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ 5) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน

2.2.2.2 แนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกิดจากอิทธิพลของแนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ (Development Theory) ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 แนวคิดใหญ่¹³ คือ

1. แนวคิดที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นภาคเศรษฐกิจก้าวหน้า การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจจึงต้องเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนที่สมดุล (balanced growth) สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคม ก็คือ การสะสมทุนในภาคการผลิตก้าวหน้าและการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรสู่โรงงานอุตสาหกรรม ทำให้มีเพียงชนชั้นสูงและคนในเมืองที่ได้รับผลพวงจากการพัฒนา

2. แนวคิดที่เน้นความจำเป็นพื้นฐาน (Basic needs) เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นให้คนจนได้รับความจำเป็นพื้นฐานในชีวิต การมีรายได้จากการทำงาน และการได้รับการบริการของรัฐอย่างทั่วถึง แต่การพัฒนาไม่ได้มุ่งเน้นที่การใช้ประโยชน์จากการบริการพื้นฐาน การเพิ่มมูลค่าการผลิต ทำให้เกิดปัญหาหนี้สิน เนื่องจากประชาชนใช้จ่ายเพื่อสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยเพิ่มมากขึ้น

3. แนวคิดที่เน้นความสำคัญของระบบนิเวศน์และความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) ซึ่งเป็นขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากแนวคิดนี้เห็นว่า ระบบนิเวศน์มีความเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นและส่งผลกระทบต่อถึงกันและกันไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมการขยายตัวของประชาชนไม่ให้เกินความสามารถที่สิ่งแวดล้อมจะรองรับได้ อิทธิพลของแนวคิดนี้ทำให้มีการใช้นโยบายควบคุมกำเนิดจนอัตราการเกิดของคนไทยลดลงต่ำกว่าอัตราการเกิดทดแทน (below replacement rate)

¹² สรุปร (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 หน้า 8 – 10.

¹³ สุริย์ บุญญานุกงศ์, สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง, (สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547) หน้า 16 – 17.

4. แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หลังจากที่แนวทางการพัฒนาแบบอื่น ๆ ได้สร้างปัญหาและนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อม ในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก Earth Summit ที่ประชุมจึงได้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อศตวรรษที่ 21 เรียกว่า แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ คนต้องเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ยั่งยืนและคนต้องมีชีวิตที่แข็งแรง มีประสิทธิภาพ และดำรงอยู่อย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ รัฐ (แต่ละรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ) มีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรของตนเองเพื่อสนองนโยบายการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม และรัฐต้องรับผิดชอบที่จะควบคุมมิให้กิจกรรมต่าง ๆ ไปทำลายสิ่งแวดล้อมของรัฐข้างเคียง หรือบริเวณที่อยู่นอกขอบเขตของกฎหมายระดับชาติ

2.2.2.3 นโยบายการพัฒนาพื้นที่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาดังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และ 10

ในร่าง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาดังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ คุณภาพและคล่องตัวมากขึ้นปรับโครงสร้าง กลไกและกระจายการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน ด้วยการนำระบบบริหารเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารพื้นที่ ปรับใช้ระบบงบประมาณแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็ง สุจริต และธรรมาภิบาลมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจให้สามารถบริการได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึง รับผิดชอบต่อสาธารณะ และโปร่งใส รวมทั้งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)¹⁴ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการเชิงพื้นที่ที่มุ่งปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน มีการประสานเชื่อมโยงชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูลกันและกัน ควบคู่กับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง สามารถรองรับการกระจายภารกิจการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

1. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ เพื่อเป็นกลไก ในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่เน้นหลักการมีส่วนร่วม การพึ่งตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองนำอยู่และชุมชนนำอยู่ ที่อาศัยความเข้มแข็งของชุมชนและ

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549, หน้า 51 – 60.

การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงพัฒนาให้เมืองและชนบทที่มีความสงบ สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย เศรษฐกิจมีฐานรากที่เข้มแข็ง ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดี วิถีชีวิตดี มีความสุข

2. การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและเมืองภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม มุ่งปรับกระบวนการตรรกศาสตร์และการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวม และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เน้นที่ตัวคนจนและสภาพแวดล้อม

3. การพัฒนาความเชื่อมโยงชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล เพื่อกระจายโอกาส การพัฒนาสร้างความมั่นคงให้คนในพื้นที่ และสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

4. การจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม เตรียมความพร้อมของกลไกและองค์กรจัดการพื้นที่ให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม นำไปสู่การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืนสำหรับพื้นที่เมือง ได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

4.1 แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน เนื่องจากสภาพเมืองในปัจจุบัน มีการกระจุกตัวของบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ดังนั้น แต่ละเมืองจะต้องควบคุมการเติบโตทางกายภาพให้เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของสิ่งแวดล้อมของเมือง รวมทั้งสะท้อนเอกลักษณ์ของเมือง นอกจากนี้ การเติบโตของเมืองแต่ละเมืองควรสอดคล้องกับระบบเครือข่ายเมือง โดยให้มีการออกแบบผังเมือง ออกกฎกระทรวง ออกระเบียบประกอบการใช้ที่ดิน ประกาศพื้นที่คุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ เน้นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และกลยุทธการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ แนวทางและข้อควรคำนึงเพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน รวมถึงการพัฒนาเมืองให้เป็นไปอย่างน่าอยู่และยั่งยืนประกอบด้วย

- การวางแผนการใช้ที่ดินเมืองและผังเมือง
- การจัดทำผังเมือง ผังจังหวัด และผังภาค เพื่อเป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่ ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างเมือง ระหว่างภาค อย่างเป็นระบบ
- ปรับปรุงกระบวนการจัดทำผังเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาสาระของผังเมือง ให้สามารถเป็นเครื่องมือกำกับการพัฒนาเมืองได้อย่างแท้จริง โดยมีมาตรการควบคุมความหนาแน่น ขนาดอาคาร และการขึ้นอาคารจัดบริการ โครงสร้างพื้นฐานของเมือง
- ปรับปรุงกระบวนการวางผังเมือง โดยให้ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาเน้นการจัดทำผังเมืองจากระดับบนลงล่างมากเกินไป ผังเมืองจึงไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริง ควรให้ส่วนท้องถิ่นร่วมพิจารณาและกำหนดการใช้ที่ดินในการจัดทำ

ผังเมืองรวม เพื่อให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกัน กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้สนับสนุนดูแล และให้คำปรึกษาแนะนำแก่ ท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นหลายแห่ง ยังไม่มีความพร้อมในการจัดทำผังเมืองรวมด้วยตนเอง

- การจัดทำผังเมืองรวมควรนำข้อมูลทางด้านธรณีวิทยาเมือง (urban topography) มาใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อกำหนดศักยภาพ และความเหมาะสมของการใช้ ที่ดิน โดยเฉพาะแหล่งที่ตั้งเพื่อทิ้งขยะฝังกลบหรือก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำบาดาลและผลกระทบด้านอื่น ๆ

4.2 แนวทางการจัดการด้านที่อยู่อาศัย ผลักดันมาตรการควบคุมและป้องกัน แหล่งชุมชนแออัดในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งผลักดัน ควบคุม ที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ให้ตรงตามผังการใช้ที่ดินของเมือง โดยเคร่งครัด เร่งสร้างและจัดการที่อยู่อาศัยที่ถาวรสำหรับคนจน ในเมือง รวมถึงผู้เร่ร่อน และผู้ที่ตั้งบ้านเรือนลูกกล้าที่สาธารณะ โดยต้องคำนึงถึงการจัดการที่อยู่อาศัย ที่น่าอยู่และยั่งยืนด้วย

4.3 แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมือง การพัฒนาเมืองควรพิจารณา จิตความสามารถในการรองรับของเมืองในอนาคต เพื่อมิให้เกิดปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหา มลพิษ เร่งรัดการแก้ไขปัญหการกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการจัดหาแหล่งน้ำดิบของเมือง นอกจากนี้ สนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมืองเข้าไปในแผน ประจำปีของเทศบาล เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง และส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดการปัญหา มลพิษ ด้วยตนเองมากขึ้น ให้ท้องถิ่นจัดทำแผนการจัดการมลพิษชุมชนร่วมกัน เพื่อลดปัญหา การขาดแคลนพื้นที่และการต่อต้านจากประชาชน และเพิ่มแรงจูงใจให้ท้องถิ่นเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเมือง

2.2.3 นโยบายการพัฒนาพื้นที่ประเทศไทยในปัจจุบัน

2.2.3.1 นโยบายการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ในการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดับประเทศและระดับภาค ครั้งที่ 4 เรื่อง การวางแผนและจัดทำผังประเทศและผังภาค : นโยบายการพัฒนาพื้นที่ประเทศไทยและภาค กรุงเทพมหานครและปริมณฑล นายจิระวัตร กุลละวณิชย์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ เปิดเผย¹⁵ ถึงความเป็นมาของการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เริ่มจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมเมืองก็คือ

¹⁵ เจาะแผนแม่บทใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ - ปริมณฑล, หนังสืออาคารและที่ดิน ฉบับที่ 355 เดือน เมษายน 2549.

ปัญหาที่เกิดจากหลากหลายสาเหตุ เช่น ปัญหาพื้นที่ลุ่มต่ำที่ส่งผลต่อการเกิดน้ำท่วมจากน้ำหลาก และน้ำทะเลหนุน การขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทางได้รุกเข้าพื้นที่เกษตรกรรมชั้นดี รวมทั้งปัญหาการจัดการด้านพื้นที่ ซึ่งเดิมพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีเกษตรกรรมชั้นดี และสภาพที่ตั้งยังมีความได้เปรียบในการเป็นศูนย์กลางของประเทศที่จะเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคอื่นได้อีกด้วย จึงสมควรที่จะมีการกำหนดแนวทางและกรอบการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นทางการเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีกรอบการพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินชัดเจนขึ้น

และในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการดังกล่าว มีการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สรุปแนวความคิดในการพัฒนาภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไว้ดังนี้ แนวคิดหลักนั้นต้องการให้มีการกระจายการพัฒนาจากกรุงเทพมหานครออกสู่จังหวัดปริมณฑล ซึ่งมีบทบาทรองรับการพัฒนา การขยายตัวของเมือง ประชากรและกิจกรรม ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามแนวโน้มในระดับหนึ่ง แต่อาจจะมีข้อจำกัดการใช้พื้นที่บางประการที่กำหนดไว้ การพัฒนาเป็นไปตามแนวนโยบายและวิสัยทัศน์ของแต่ละจังหวัด สร้างความเชื่อมโยงระหว่างศูนย์กลางชุมชนต่าง ๆ ด้วยโครงข่ายคมนาคมขนส่งที่มีความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดพลังงาน มีรูปแบบการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน การสร้างความสมบูรณ์ในตัวเองและมุ่งเน้นมิติในด้านการบริหารจัดการพื้นที่เมือง ส่วนแนวคิดรอง มีการสนับสนุนให้ใช้พื้นที่ในแนวตั้งอย่างเต็มศักยภาพในเขตพื้นที่เมืองชั้นใน ควบคุมประชากรให้เกิดความสมดุลกับความสามารถในการรองรับของพื้นที่ สร้างความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยแหล่งงาน การสร้างขนาดเมือง ความหนาแน่นในเมือง การใช้ที่ดินในเมืองและการเชื่อมโยงในเมืองให้เกิดเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ว่างในแต่ละย่านให้เกิดการพัฒนาอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยใช้มาตรการส่งเสริมและมาตรการควบคุมทางผังเมืองและสร้างความเป็นเมืองนำอยู่การพัฒนาเมืองให้มีความอุดมสมบูรณ์ มีเศรษฐกิจที่ดีและประชาชนมีคุณภาพเพื่อเป้าหมายให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

2.2.3.2 นโยบายการวางผังประเทศและผังภาค

นายฐิระวัตร กุลละวณิชย์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เปิดเผยว่า¹⁶ ได้มีการจัดโครงการวางและจัดทำผังประเทศและผังเมือง ระหว่างปี พ.ศ. 2547 – 2549 ซึ่งได้มีการสรุปและประมวลความคิดเห็นดังนี้

¹⁶ กรมโยธาฯ ระดมสมองร่วมวางผังประเทศตีกรอบพัฒนาพื้นที่ใช้ที่ดิน – คมนาคมขนส่ง, หนังสืออาคารที่ดินอัปเดต ฉบับที่ 146 วันที่ 21 – 25 มีนาคม 2549.

1. ผังประเทศ มีความคิดเห็นในด้านการพัฒนากรุงเทพฯ และปริมณฑล ให้เป็นศูนย์กลางหลักของภูมิภาค มีการบริหารจัดการเมืองที่ดี มีการกระจายความหนาแน่นออกจากพื้นที่ศูนย์กลางด้วยระบบคมนาคมขนส่งความเร็วสูง และระบบโครงข่ายโลจิสติกส์ ให้มีความสำคัญเพื่อนบ้านเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางหลักและรองในแต่ละภาคกระจายความเจริญไปภูมิภาค การพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางหลักและรองในแต่ละภาคกระจายความเจริญไปภูมิภาค การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจประตูการค้าชายแดนมุกดาหาร พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก การกำหนดเขตพื้นที่ส่งเสริมวัฒนธรรม การอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และเอกลักษณ์ของชาติให้คงอยู่

2. ผังกลาง เสนอให้มีการเพิ่มเมืองศูนย์กลางของภาค ตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่เพื่อกระจายความเจริญและสร้างความสมดุล มีการวางแผนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นที่ชัดเจน ส่งเสริมการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว พัฒนาผู้นำหลักของภาค รวมทั้งกำหนดเขตอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ด้านตะวันตกของภาค

3. ผังภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แนวคิดการพัฒนาเมืองกระจัดกระจายเป็นการพัฒนาการใช้พื้นที่อย่างคุ้มค่าเต็มประสิทธิภาพ มีการจัดการเมืองที่ดี ส่งเสริมการขนส่งสาธารณะระบบราง แก้ปัญหาชุมชนแออัด อนุรักษ์พื้นที่สีเขียว สนับสนุนและประสานแนวคิดการพัฒนา Satellite Town มาใช้ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่รอบนอกเพื่อกระจายความเจริญ ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเบาใน รัศมี 50 กิโลเมตรจากสนามบินสุวรรณภูมิ

4. ผังภาคตะวันออก มีแนวคิดการพัฒนาจัดการใช้พื้นที่ให้มีความเหมาะสม ส่งเสริมการใช้ที่ดินในเขตอุตสาหกรรมให้เต็มศักยภาพ ควบคู่กับการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำรองรับการขยายตัวของการพัฒนาด้านต่าง ๆ พัฒนาระบบคมนาคมและโลจิสติกส์ภายในภาคให้เชื่อมโยงกับสนามบินสุวรรณภูมิและประเทศเพื่อนบ้าน

5. ผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ควรเพิ่มเมืองศูนย์กลางของภาคให้มากขึ้น โดยมีศูนย์กลางพัฒนาของภาคที่จังหวัดขอนแก่น อุดรธานี หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี และ นครราชสีมา ส่งเสริมพื้นที่การเกษตร การท่องเที่ยวเน้นการคมนาคมขนส่งสินค้าที่เชื่อมโยงระหว่างภาคและประเทศ

6. ผังภาคใต้ เน้นการกระจายความเจริญแบบหลายศูนย์กลาง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างพื้นที่ โดยพิจารณาประกอบแนวแกนการพัฒนาหลัก เช่น แนวแกนการพัฒนาตามแนวคอคอดกระ และการพัฒนาโครงการสะพานเศรษฐกิจ ส่งเสริมความเชื่อมโยงการพัฒนาพื้นที่และการท่องเที่ยวระหว่างฝั่งทะเลอันดามัน และฝั่งอ่าวไทย การพัฒนาท่าเรือสตูล ให้เป็นศูนย์กลางขนส่งทางทะเล การพัฒนาจังหวัดยะลาและปัตตานีให้เป็นศูนย์กลางอาหารฮาลาล

7. ฝั่งภาคเหนือ เน้นแนวคิดการพัฒนาเมืองแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงในลักษณะกลุ่มจังหวัดเพื่อการพัฒนาที่เกื้อหนุนกัน การให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โบราณสถานพื้นที่ประวัติศาสตร์ และเอกลักษณ์เมือง สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ธุรกิจบริการ การท่องเที่ยว หลีกเลี้ยงอุตสาหกรรมประเภทก่อมลพิษ โดยเฉพาะในเขตภาคเหนือตอนบนส่งเสริมเมืองเศรษฐกิจชายแดนให้เป็นประตูเชื่อมโยงสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

2.2.3.3 นโยบายการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ

เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2545 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมืองรับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และกรมโยธาธิการและผังเมืองมีวิสัยทัศน์และแนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่โครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ¹⁷ ได้แก่ “สุวรรณภูมิเมืองน้ำ – เมืองศูนย์กลางการบินและขนส่ง” ซึ่งเน้นความสำคัญของการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติแวดล้อมของพื้นที่ เพื่อชี้้นำให้เห็นคุณค่าของพื้นที่ราบลุ่มบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา

1) เมืองน้ำ – เมืองท่องเที่ยวทางน้ำ (เวนิสตะวันออก) มีลักษณะดังนี้

* พัฒนาตามสภาพธรรมชาติของพื้นที่ที่เอกลักษณ์ของเมืองอยู่ข้างน้ำ เป็นเมืองตัวอย่างการพัฒนาการเกษตรด้านคุณภาพและการเพิ่มผลผลิต สะท้อนภาพลักษณ์ของครัวโลก

* มีเอกลักษณ์ทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณีพื้นที่ถิ่นของชุมชนริมน้ำเพื่อนำไปสู่การท่องเที่ยว

* มีสถาปัตยกรรมที่อยู่กับน้ำ สามารถตั้งถิ่นฐานได้อย่างสอดคล้องและไม่ทำลายสภาพแวดล้อม

* ที่พักอาศัยที่มีคุณภาพ ถูกสุขลักษณะ ประหยัดพลังงาน มีสภาพแวดล้อมและภูมิอากาศที่ดี มีระบบสาธารณูปโภค – สาธารณูปการที่ได้มาตรฐานสากล

* มีระบบบริการสื่อสารเชื่อมต่อกับท่าอากาศยานในลักษณะบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) ที่สามารถให้บริการนักท่องเที่ยวได้อย่างสมบูรณ์

¹⁷ กรมโยธาธิการและผังเมือง, เอกสารสรุปโครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสุวรรณภูมิมหานคร, หน้า 1 – 4.

2) เมืองศูนย์กลางการบริการคมนาคมขนส่ง มีลักษณะดังนี้

- * ให้บริการด้านการขนส่งและการท่องเที่ยวทางอากาศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- * มีระบบโครงข่ายคมนาคมและขนส่ง ทางคนเดินที่ผสมผสานกับโครงข่ายคูคลองและสวนสาธารณะได้อย่างเหมาะสมสวยงาม เพื่อช่วยเพิ่มพื้นที่เปิดโล่งและพื้นที่สีเขียว
- * เป็นศูนย์กลางธุรกิจและการลงทุนระหว่างประเทศที่มีชีวิตทั้งกลางวันและกลางคืน สามารถเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งระหว่างภูมิภาคที่ทันสมัย
- * ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตและบริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ เน้นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงอย่างเหมาะสมและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- * มีความสมดุลระหว่างแหล่งงานและที่อยู่อาศัย ประชาชนใช้เวลาในการเดินทางน้อย ประหยัดพลังงานและมีความคุ้มค่าในการลงทุนในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน



รูปที่ 3 ภาพพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง

และเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2549¹⁸ ที่ผ่านมานายรัชทิน ศยามานนท์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวในงานสัมมนา เรื่อง “แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย” ว่า ผังเมืองสุวรรณภูมิคงจะต้องใช้เวลาพอสมควรกว่ากฎหมายดังกล่าวจะแล้วเสร็จโดยขณะนี้เพิ่งจะออกแบบและวางรูปแบบแล้วเสร็จเท่านั้น หลังจากนั้นทางกรมโยธาฯ จะต้องดำเนินการในรายละเอียด เพื่อเสนอคณะกรรมการผังเมืองที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน หลังจากนั้นจึงเสนอคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณารายละเอียด ก่อนเสนอสภาพิจารณาออกเป็นพระราชบัญญัติต่อไป โดยผังเมืองดังกล่าวจะมีการกำหนดให้มีการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานได้ในบริเวณใดบ้าง ขณะนี้มีเฉพาะในเรื่องของการบริหารเท่านั้นว่าจะบริหารอย่างไร ซึ่งในด้านการบริหารทางคณะกรรมการสุวรรณภูมิมหานครจะเป็นผู้ดำเนินการแต่ในแง่ของการพัฒนานั้น คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจ สำหรับรูปแบบผังเมืองคร่าว ๆ ที่กรมโยธาฯ วางแผนไว้คือ ด้านทิศตะวันออกสามารถพัฒนาได้เพียงเล็กน้อย หากจะมีสิ่งปลูกสร้างจะต้องเป็นบ้านอยู่อาศัยชั้นสูง ในลักษณะเมืองน้ำ ต้องมีที่ระบายน้ำ ขณะที่ด้านตะวันตก เหนือ และใต้ของสนามบินจะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม โลจิสติกส์ (การขนส่ง) และพื้นที่อุตสาหกรรม ส่วนนายวิระวัตร กุลละวณิชย์ อธิบดีกรมโยธาฯ กล่าวว่า ปัจจุบันกรมได้รวบรวมกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงจำนวน 26 ฉบับ เช่น กฎกระทรวงเกี่ยวกับการถมดิน กฎกระทรวงการห้ามก่อสร้างอาคารสูงในรัศมีสนามบิน 5 กิโลเมตร นอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวงห้ามก่อสร้างค้ำปลักในพื้นที่ที่ห้ามก่อสร้าง แต่จะมีการผ่อนปรนให้เป็นกรณีไป เช่น เป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

2.3 ความเป็นมาของแนวคิดในการวางผังเมืองและวิวัฒนาการของการผังเมือง และการพัฒนาเมือง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในประเทศไทย

“ผังเมือง” เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการบริหารจัดการเมือง เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร รวมทั้งระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่ง เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดแก่เมืองและประชากร ในเรื่อง เศรษฐกิจ ความสะดวกสบาย และความสวยงามของเมือง โดยเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติบังคับใช้เครื่องมือ “ผังเมือง” ก็คือ คุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผังเมืองจึงประกอบด้วย ทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ซึ่งจะต้องมีการกำหนดออกแบบให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของเมืองและประชากรชาวเมืองนั้น ๆ (Country Context) จึงจะปฏิบัติได้และบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ดังเช่น คำนิยามของ Keeble L. ที่ว่า “Town and Country Planning” has been defined as the

¹⁸ หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 หน้า 13.

art and science of ordering the use of land and the character and siting of buildings and communication routes so as to secure the maximum practicable degree of economy, convenience, and beauty”¹⁹ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ผังเมือง เป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาเมืองที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการวางผังเมือง การกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ จะแสดงทิศทางการขยายตัวของเมือง กำหนดประเภทการใช้ที่ดินในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง จะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาเมืองสามารถวางแผนการจัดตั้งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งบริการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการ สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างความเป็นเมืองน่าอยู่ และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลให้การพัฒนาเมืองหรือท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายของรัฐบาลในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.3.1 วิวัฒนาการของการพัฒนาเมืองไทย²⁰

2.3.1.1 วิวัฒนาการของการพัฒนาเมืองไทยในอดีต

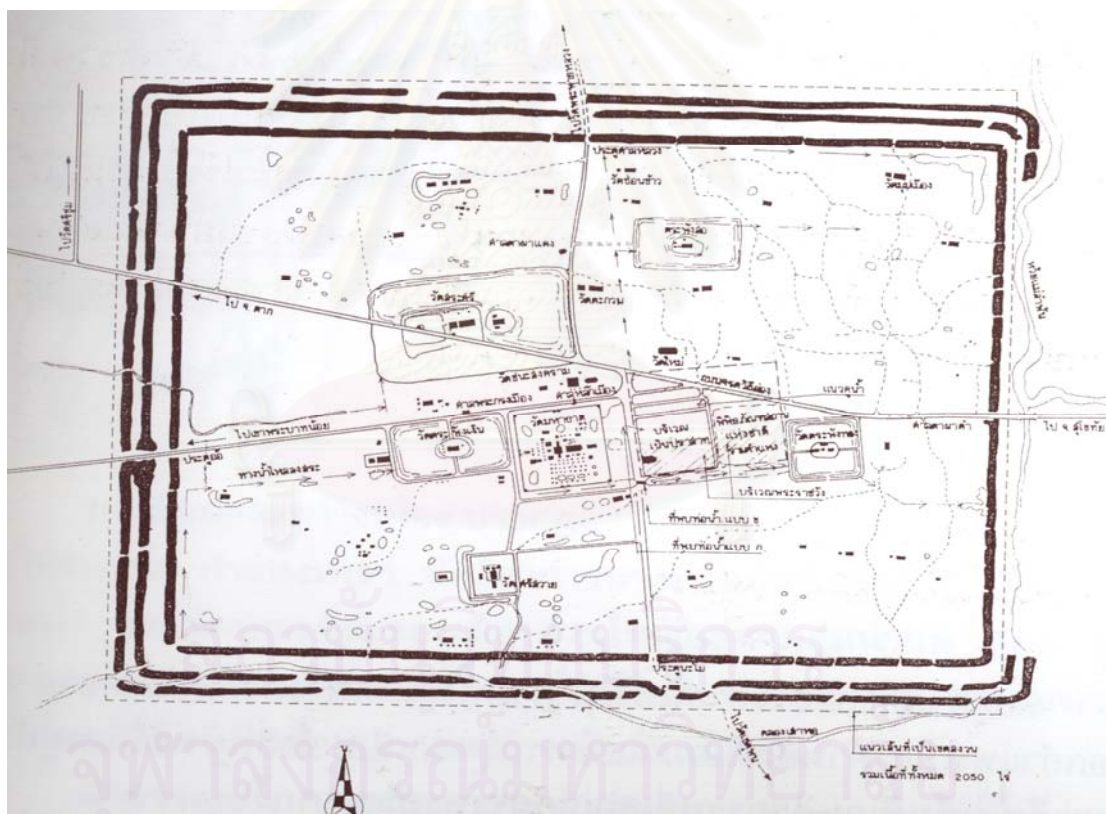
พื้นที่ที่เป็นประเทศไทยปัจจุบัน พบว่า มีการตั้งถิ่นฐานชุมชนมาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ เช่น ชุมชนบ้านเชียง ชุมชนบ้านจันเสน ชุมชนบ้านพงตึก เป็นต้น แต่การตั้งชุมชนอย่างถาวรปรากฏให้เห็นตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ 3 เป็นต้นมา โดยการตั้งถิ่นฐานกระจายตัวเป็นหมู่บ้านเล็กใหญ่บนพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ และแร่ธาตุ ชุมชนเมืองเหล่านี้เป็นแหล่งรวบรวมผลผลิตในพื้นที่ เป็นแหล่งผลิต รวมทั้งเป็นแหล่งขนส่งสินค้าระหว่างพุทธศตวรรษที่ 6 – 7 เริ่มมีการติดต่อทางการค้ากับเมืองทางโพ้นทะเลตะวันตก เช่น กรีก โรมัน อหรับ โดยพ่อค้าจีนและอินเดีย ทำให้เมืองที่ทำหน้าที่เป็นเมืองการค้า มีการขยายตัวเพิ่มจำนวนมากขึ้น

¹⁹ Keeble L. (1969) Principles & Practice of Town and Country Planning (4th ed.) (P. 6) in Morgan P.

and Nott S. (1995) Development Control: Law, Policy and Practice (2nd edn.), Butterworths, P. 1 อ้างถึงใน กรมโยธาธิการและผังเมือง, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย”, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร หน้า 1. กระทรวงมหาดไทย, กรกฎาคม 2549.

²⁰ สุริย์ บุญญาบุหงศ์ และคณะ, สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง, หน้า 14 - 16.

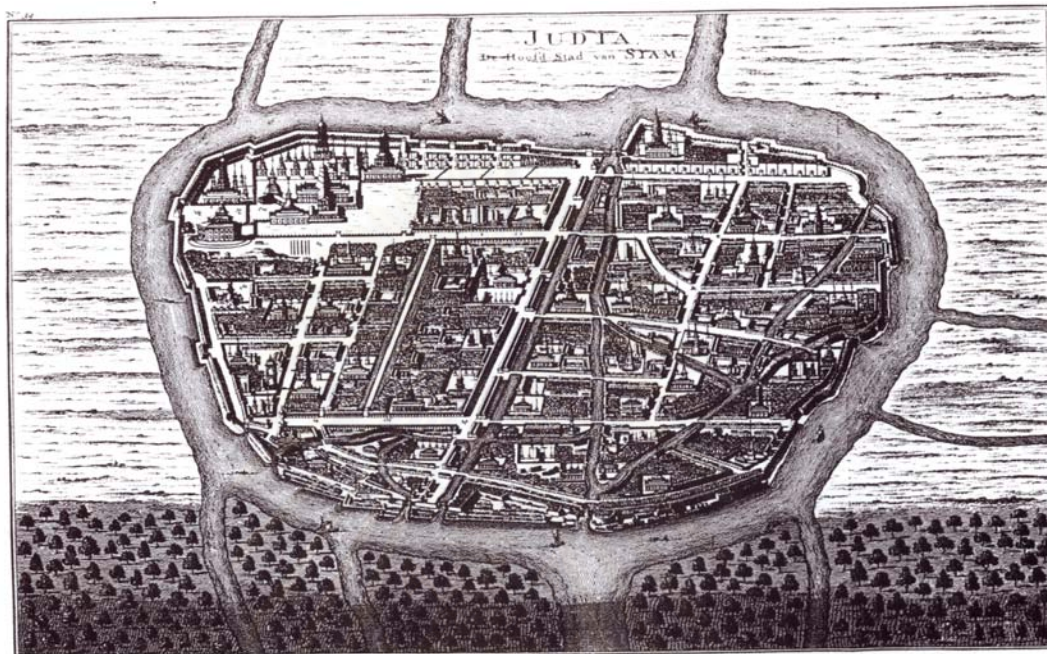
ระหว่างพุทธศตวรรษที่ 11 – 18 การขยายตัวทางการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างเมือง ทำให้ชุมชนเมืองที่กระจายตัวกันอยู่เกิดการรวมกันเป็นอาณาจักร แคว้น และรัฐอิสระ โดยอาณาจักรที่สำคัญได้แก่ อาณาจักรทวารวดี อาณาจักรศรีวิชัย และแคว้นละโว้ของอาณาจักรขอม อย่างไรก็ตาม เมืองที่มีมาก่อนพุทธศตวรรษที่ 18 ไม่สามารถหาหลักฐานที่บ่งบอกพัฒนาการของเมืองที่เป็นรูปแบบทางกายภาพที่แน่นอนชัดเจนได้ เนื่องจากมีเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ทับซ้อนลงไป คงปรากฏแต่เพียงร่องรอยของรูปแบบเมือง



รูปที่ 4 ภาพแผนที่สุโขทัย วัดมหาธาตุ ที่มา : กองโบราณคดี กรมศิลปากร

ชุมชนเมืองที่ปรากฏหลักฐานของการวางผังเมืองที่ชัดเจนคือ เมืองสุโขทัย ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านของแคว้นละโว้ทางด้านเหนือมาตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 13 และเป็นราชธานีของอาณาจักรสุโขทัย ในพุทธศตวรรษที่ 18 ผังเมืองสุโขทัยที่ปรากฏร่องรอยมี 2 แห่ง คือ ผังเมือง

สุโขทัยเดิม และผังเมืองสุโขทัย (เมืองเก่า) ที่เป็นเมืองราชธานี โดยผังเมืองสุโขทัยเดิมที่สร้างในพุทธศตวรรษ 13 บริเวณวัดพระพายหลวง เป็นรูปทรงสี่เหลี่ยมผืนผ้าเรขาคณิต (Geometric Form) ศูนย์กลางเมือง คือ ศาสนสถานรูปปราสาทแบบบายน



แผนที่อยุธยา "Judia De hoofd - stad van Siam" โดย François Valentyn พ.ศ. 1726

รูปที่ 5 ภาพแผนที่อยุธยา

สมัยอยุธยาตอนต้น แนวคิดในการวางผังเมืองกรุงศรีอยุธยายังคงคล้ายสมัยสุโขทัย คือ การสร้างความปลอดภัยให้กับเมือง และการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ต่อมาในช่วงกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย การค้าต่างประเทศเจริญรุ่งเรือง เมืองขยายตัวเพราะมีประชากรเพิ่มขึ้นและมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา แนวคิดการวางผังเมืองเน้นที่การสร้างเอกภาพและความมั่นคง โดยใช้ลักษณะทางกายภาพและสิ่งก่อสร้างมาโน้มน้าวให้เกิดความรู้สึกถึงความ เป็นเอกภาพและมั่นคงของเมืองและอาณาจักร โดยมีการวางโครงสร้างผังกายภาพที่ทำให้เกิดความงามและสะท้อนถึงความเจริญทางศิลปวิทยา มีความสะดวกในการคมนาคม การมีสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมที่ดี น่าอยู่อาศัย เป็นเมืองที่ดีในอุดมคติ เช่น การใช้ระบบคลองมาทำให้เกิดพื้นที่โล่งภายในเมืองและช่วยระบายอากาศและความร้อนของเมือง การสร้างสิ่งก่อสร้างที่มีความงดงามโดดเด่น ศิลปะสถาปัตยกรรมมีลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ ความงามของเมืองสมัยอยุธยา คือ ความกลมกลืนของอาคารสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในธรรมชาติ และการก่อสร้างจากฝีมือ อาคารบ้านเรือนไม่สูงเกินกว่ายอดไม้ นอกจากการวางผังเมืองที่ดีแล้ว ยังมีการจัดระบบเมืองในระดับภาค โดยการแบ่งเป็นการบริหารกิจการตามพื้นที่ (Territorial Basis) ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ

พัฒนาในราชอาณาจักรที่มีพื้นที่กว้างขวาง แม้ว่าระบบเมืองในระดับภาคจะเน้นการปกครองที่มีกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลาง แต่เริ่มมีการจำแนกความสำคัญของเมืองตามบทบาทหน้าที่ และศักยภาพของเมือง

สำหรับกรุงธนบุรี ซึ่งมีระยะเวลาเพียง 15 ปี เป็นช่วงเวลาของการฟื้นฟูอาณาจักร แนวคิดการวางผังเมืองเน้นที่การสร้างความปลอดภัยและความมั่นคงของเมือง การเลือกที่ตั้งเมืองจึงต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ทางด้านยุทธศาสตร์ เมืองธนบุรีจึงเป็นเมืองแบบค่ายทหาร มีป้อมปราการอยู่สองฝั่งน้ำ ซึ่งการวางผังเมืองโดยแนวคิดนี้ยังคงใช้กันต่อมาในช่วงตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ เนื่องจากยังต้องทำศึกป้องกันประเทศ รักษาดินแดนจากการรุกรานของพม่า เขมร ญวน



รูปที่ 6 ภาพแผนที่กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ที่มา : สมุดภาพแห่งกรุงเทพมหานคร 220 ปี

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนกลาง ตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ระบบศักดินาได้เปลี่ยนแปลงไป การเกณฑ์แรงงานไพร่และการใช้แรงงานทาสเปลี่ยนไป เป็นการจ้างงาน ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงาน เกิดความต้องการที่จะศึกษาหาความรู้ที่เป็นวิชาการแผนใหม่ ทำให้เกิดการพัฒนาระบบการศึกษา ประกอบกับการค้าต่างประเทศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคม เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ทำให้รูปแบบทางกายภาพ และโครงสร้างของเมืองเปลี่ยนไปจากเมืองแบบดั้งเดิมสมัยอยุธยาและ

รัตนโกสินทร์ตอนต้น มาเป็นเมืองสมัยใหม่ในรูปแบบผังเมืองที่เป็นแบบตะวันตก ชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเขตสุขาภิบาล โดยสุขาภิบาลถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการอนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าสุขาภิบาลเป็นเมืองตามหลักการผังเมืองสมัยใหม่ นอกจากนี้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งไปสู่ภูมิภาค ทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ภูมิภาคมากขึ้น ระบบเมืองในรูปแบบการผังภาคเริ่มเกิดขึ้น โดยเมืองต่าง ๆ ถูกรวมกลุ่มเป็นมณฑลที่มีข้าหลวงปกครองดูแล

แผนผัง : แสดงโครงสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ยุคใหม่ ปลายรัชกาลที่ 5

MAP : SHOWING MODERN RATTANAKOSIN BY THE END OF KING CHULALONGKORN'S REIGN



รูปที่ 7 แผนผัง : แสดงโครงสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ยุคใหม่ ปลายรัชกาลที่ 5

ที่มา : สมุดภาพแห่งกรุงเทพมหานคร 220 ปี

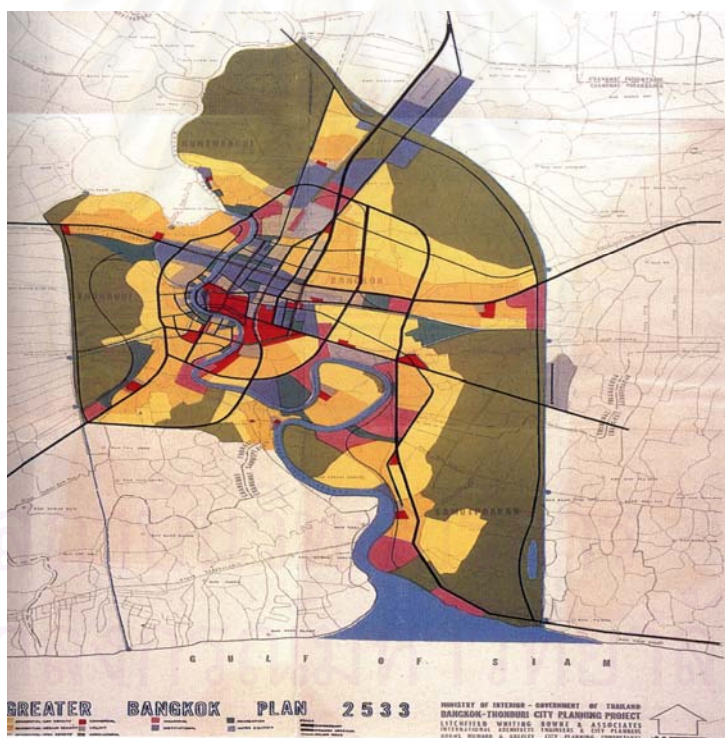
ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คำว่า “การผังเมือง” ได้นำมาใช้ครั้งแรก สิ่งที่เริ่มต้นคือ การพัฒนาเมืองให้มีความสวยงาม ความสะอาด มีสุขอนามัย ชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเป็นความจำเป็นสำหรับเมืองที่มีความหนาแน่นมากขึ้น มีการจัดการด้านการบริหารและการปกครอง มีการนำเอาวิชาสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมมาใช้ในการออกแบบและการก่อสร้าง มีการจัดระเบียบอาคาร จัดรูปแบบที่ดินให้มีรูปทรงที่ได้สัดส่วน การใช้ที่ดินเกิดการขยายตัวจากการตัดถนนใหม่ ๆ เมืองที่ปรากฏจึงมีความงดงามที่แตกต่างจากสมัยอยุธยา ความงามของเมืองสมัยรัตนโกสินทร์ตอนกลาง เกิดจากอาคารสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ ใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ผลิตแบบอุตสาหกรรมที่มีมาตรฐาน มีการนำธรรมชาติเข้ามาตกแต่งเป็นส่วนหนึ่ง

ของอาคาร รูปแบบของเมืองเป็นโครงสร้างใหม่ที่มีเมืองเก่าอยู่ในเขตคูเมืองและกำแพงเมือง และมีส่วนที่ขยายตัวใหม่อยู่นอกคูคลองและกำแพงขึ้นไปทางด้านเหนือ สิ่งสำคัญที่มีในเขตเมืองก็คือพื้นที่สวนสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เป็นพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ ได้แก่ สวนลุมพินี

2.3.1.2 วิวัฒนาการของการพัฒนาเมืองไทยในปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาเมืองในประเทศไทยมีมาอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง (พ.ศ. 2475) และเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2484) จนส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเมืองโดยเฉพาะเมืองในภูมิภาคหยุดชะงักลง และรากฐานการผังเมืองในระดับท้องถิ่นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้มีการสุขาภิบาลขึ้นขาดการพัฒนาและดำเนินการให้ต่อเนื่อง แต่ในปี พ.ศ. 2480 ก็มีการจัดตั้งกองผังเมือง กรมโยธาธิการ และกำหนดให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การดูแลรักษาบูรณะคูคลอง ถนน สะพาน อาคาร และงานสุขาภิบาลชุมชน ซึ่งเป็นลักษณะงานผังเมืองเฉพาะเรื่อง ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 ขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานผังเมืองเป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการตามหลักวิชาการผังเมืองในลักษณะ “ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan)” ให้เป็นผลสำเร็จได้ เนื่องจากขาดการสนับสนุนงบประมาณและยังไม่มี ความชัดเจนของกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ได้จัดทำแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ และเพื่อให้กรุงเทพมหานครมีการพัฒนาทางกายภาพที่เหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สหรัฐอเมริกาโดยความช่วยเหลือผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (USOM) ได้ว่าจ้างบริษัทที่ศึกษา Litchfield Whiting Brown and Associates ดำเนินการวางผังเมืองรวม กรุงเทพฯ – ธนบุรี ตามขั้นตอนกระบวนการตามหลักวิชาการผังเมือง ร่วมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลธนบุรี จัดทำผังแม่บทฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2503 ประกอบด้วย การศึกษาด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคมขนส่ง ระบบการจราจร การใช้ที่ดิน พร้อมด้วยแผนผัง ข้อเสนอแนะ และมาตรการเพื่อนำผังไปสู่การปฏิบัติระดับประเทศ ระดับภาคจนถึงระดับผังเมืองรวมกรุงเทพฯ – ธนบุรี (Greater Bangkok Plan 2533) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ผังลิทซ์ฟิลด์” นี้ ประกอบด้วย แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังระบบคมนาคมขนส่ง แผนผังระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม รวมทั้งข้อเสนอแนะและมาตรการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างทางหลวง โครงการจัดระบบการจราจรกรุงเทพฯ โครงการขยายการศึกษา จัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค รวมทั้งเสนอแนะให้มีการจัดตั้งสำนักผังเมืองเพื่อดำเนินการจัดทำผังเมืองทั่วราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม การขาดกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังที่วางไว้ ทำให้ผังลิทซ์

ฟิลด์ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ และต้องนำมาทบทวนปรับปรุงใหม่ในปี พ.ศ. 2513 เพื่อที่จะให้แผนผังที่วางไว้มีการบังคับใช้ตามกฎหมาย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2518 ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ได้ทำให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากชนบทไปสู่เมืองมากขึ้น แต่นโยบายและการบริหารจัดการพื้นที่ที่แยกส่วนชนบทและเมืองออกจากกัน ผนวกกับนโยบายการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น ทั้งด้านการกระจายรายได้ การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนคุณภาพและการกระจายบริการทางสังคม การเติบโตของเมืองไม่ได้มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาชนบทเท่าที่ควร ทั้งยังก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนา และไม่สามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งทำให้มีการพึ่งตนเองได้น้อยลง คนชนบทต้องอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นในการประกอบอาชีพในเมือง ที่ดินเพื่อการเกษตรถูกละทิ้ง ขณะที่เมืองขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง เนื่องจากไม่มีระบบผังเมืองและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม²¹



รูปที่ 8 ผังลิตซ์ฟิลด์ ผังเมืองรวมกรุงเทพ – ธนบุรี 2533

²¹ สุริย์ บุญญานุกพงศ์ และคณะ, อ้างแล้ว หน้า 18 – 19.

2.3.2 ผลของการพัฒนาเมืองในประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวถึง²² การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองในประเทศไทยไว้ว่า ประเทศไทยได้เริ่มปรับตัวเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงจากชนบทสู่เมือง แต่การจัดการพื้นที่ที่แยกส่วนการพัฒนาชนบทและเมืองออกจากกันทำให้ขาดความเชื่อมโยงทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติ ผนวกกับนโยบายการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจภาคเมืองมีการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากกว่า โดยที่การพัฒนาแยกห่างจากพื้นที่ชนบทก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น ทั้งในด้านกระจายรายได้ และการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนคุณภาพและการกระจายบริการทางสังคม โดยการเติบโตของเมืองไม่ได้มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาชนบทเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนา และไม่สามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการพึ่งตนเองได้น้อยลง

สภาวการณ์ดังกล่าวทำให้ภาคชนบทเจริญเติบโตไม่เท่าเทียมกันและเกิดภาวะความยากจนและความล้าหลังที่ยังขาดความเชื่อมโยงกับระบบเมืองและโลกภายนอก ขณะที่ภาคเกษตรซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญ มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ขาดการอนุรักษ์ฟื้นฟู และเสื่อมโทรมลง ประกอบกับแรงจูงใจจากรายได้นอกภาคเกษตร ทำให้คนชนบทต้องอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นในการประกอบอาชีพในเมือง โดยไม่มีระบบผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสภาวะสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนทั้งในเมืองและชนบท เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากชนบทสู่เมืองที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต จากการคาดการณ์ พบว่า ประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37 ในปัจจุบัน เป็นร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศ ในอีก 10 ปี ข้างหน้า จึงมีความจำเป็นต้องปรับกระบวนการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้เหมาะสม เพื่อสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชนบทและเมืองให้มีบทบาทส่งเสริมและสนับสนุนกันและกัน นำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน โดยให้ชนบทยังคงบทบาทเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ขณะที่เมืองช่วยสนับสนุนในการเป็นแหล่งตลาดและการบริโภค รวมทั้งแหล่งจ้างงานที่ส่งทอดความเจริญสู่พื้นที่ชนบท ขณะเดียวกันมีความเข้มแข็งของชุมชนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญ ช่วยสร้างโอกาสที่จะเกื้อหนุนพลังการพัฒนาเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

²² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549, หน้า 49 – 50.

2.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน²³

2.3.3.1 การประสานงาน

ปัญหาการประสานงานในการพัฒนาเมืองระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อมีการวางผังเมืองรวมเพื่อให้เมืองมีสภาพตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ซึ่งการดำเนินงานจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับวิทยานิพนธ์ เรื่อง การประสานการพัฒนาข้ามเขตบริหารการปกครอง : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลรอบนอก พ.ศ. 2546 ของ จตุพร อินทรกำเหนิด²⁴ ที่พบว่า การพัฒนาเมืองสุราษฎร์ธานีเกิดจากการพัฒนาของกลุ่ม หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยภาครัฐจะประกอบด้วยหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งในช่วงแรกการพัฒนาจะเกิดจากหน่วยงานส่วนกลางของภาครัฐ จนในช่วงยุคที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงทางด้านสาธารณสุขโลก สาธารณูปการ โครงข่ายคมนาคม หน่วยงานของรัฐ ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นคือ เทศบาล รวมถึงหน่วยงานภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น จนกระทั่งยุคปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนท้องถิ่นคือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลและภาคเอกชนเริ่มมีบทบาทต่อการพัฒนาเมืองมากขึ้น การที่หน่วยงานต่าง ๆ มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานที่ต่างกันส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ต่อพื้นที่ ซึ่งปัญหาเหล่านั้นเป็นผลมาจากการพัฒนาเมืองในอดีตที่แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินงาน ไม่มีการประสานการพัฒนาเมืองร่วมกัน ทั้งในด้านการดำเนินงานหรือแผนงาน

2.3.3.2 การขาดงบประมาณ

ปัญหาการขาดงบประมาณในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อการพัฒนาเมือง เนื่องจากการพัฒนาเมืองเป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น การปรับปรุงถนนขยายหรือก่อสร้างถนน การเวนคืนที่ดิน และการวางสายโทรศัพท์ เป็นต้น ดังนั้น หากไม่มีงบประมาณการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมก็ย่อมจะมีความล่าช้าตามไปด้วย หรือหากปล่อย

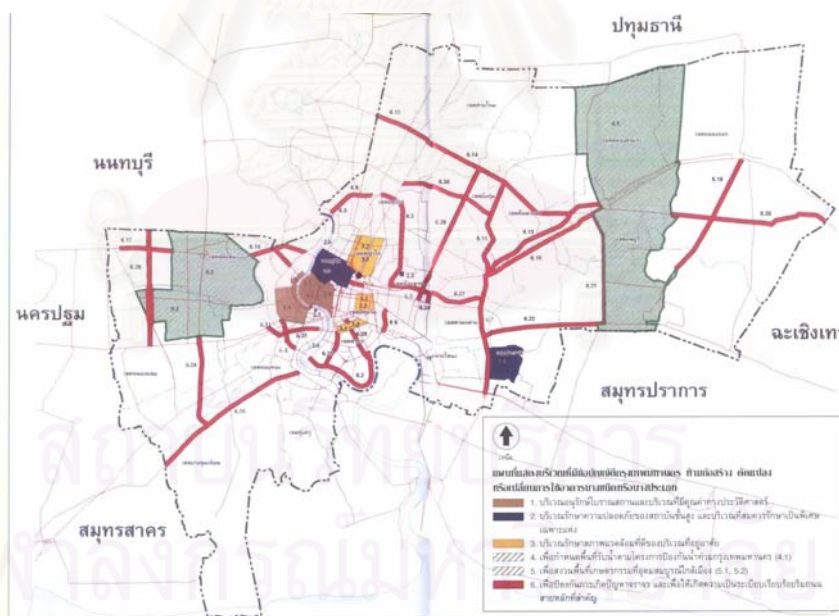
²³ ปริญญา จิตรกรนทีกิจ, “ปัญหาทางกฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 187 - 190.

²⁴ จตุพร อินทรกำเหนิด, “การประสานการพัฒนาข้ามเขตบริหารการปกครอง : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลรอบนอก”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

ให้เอกชนดำเนินการพัฒนา โดยรัฐเพียงแต่ควบคุม อาจก่อให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพ และการผูกขาดขึ้นได้

2.3.3.3 การควบคุมการใช้ที่ดิน

ปัญหาการควบคุมการใช้ที่ดินในการพัฒนากรุงเทพมหานคร ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทำให้เกิดผลกระทบหลาย ๆ ด้าน ซึ่งจำเป็นและได้รับการควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายผังเมืองและกฎหมายที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายควบคุมอาคารสูง นอกจากการกำหนดเกณฑ์การควบคุมที่ต่ำกว่าสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นผลกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา ก่อนการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้น แล้ว เกณฑ์การควบคุมไม่ได้กำหนดให้มีความแตกต่างตามประเภทอาคาร ทั้งยังใช้เกณฑ์การควบคุมเดียวกันในทุก ๆ พื้นที่ โดยการยึดโยงกับเงื่อนไขทางด้านกายภาพต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่นั้น ๆ การบังคับใช้ไม่ได้ระยะเวลาเพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงเกณฑ์การควบคุมให้มีความเหมาะสมต่อสภาพการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป²⁵



รูปที่ 9 แผนที่แสดงบริเวณที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ห้ามก่อสร้างตัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท

²⁵ ชูขวัญ สายสะอาด, “พัฒนาการและมาตรการควบคุมอาคารสูงของกรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

2.3.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ในเกือบทุกขั้นตอน เช่น การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม (มาตรา 19 วรรคสอง)²⁶ และการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางผังเฉพาะ (มาตรา 33)²⁷ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ กลับมีการรับรู้ และมีความเข้าใจในเรื่อง การวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาพื้นที่ น้อยมากและไม่ได้ให้ความสนใจถึงผลกระทบที่ตนเองจะได้รับหากมีการประกาศใช้ผังเมืองรวม ทั้งที่ หากประชาชนมีส่วนร่วมย่อมส่งผลให้การพัฒนาเมืองเกิดการความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งกว่า การประกาศใช้ผังเมืองที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่าง เจ้าของโครงการหรือกิจการกับประชาชน และก่อให้เกิดการยอมรับจากประชาชนมากขึ้นด้วย

2.3.3.5 การขาดผู้รับผิดชอบ

ปัญหาผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาเมือง ในพื้นที่หนึ่งอาจมี ผู้รับผิดชอบไม่ชัดเจน เช่น พื้นที่ในเขตเทศบาล ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจนการพัฒนาและ การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินก็จะมีมาก แต่หากพื้นที่ใดที่ไม่มีหน่วยงาน โดยเฉพาะ การควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจะเป็นไปได้ยาก นอกจากนั้น ใน การพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ระดับชาติจำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างกระทรวงและบูรณาการ ระหว่างภาครัฐกับเอกชน ซึ่งอำนาจของรัฐมนตรีที่กำหนดให้รักษาการตามกฎหมายการผังเมือง น่าจะไม่เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ รวมทั้งการดำเนินงานและการตัดสินใจที่รวดเร็วโดย มีความสอดคล้องระหว่างการส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจระดับชาติ กับการจัดการ

²⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและ ผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อย กว่าหนึ่งครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นในการรับฟัง ข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการ โฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

²⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 33 บัญญัติว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะ กำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการโฆษณาการประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการตั้งถิ่นฐาน ในทางตรงข้ามงานพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ถ้ากำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรีน่าจะมีประสิทธิภาพ มีความรวดเร็ว มีการบูรณาการ และมีประสิทธิผลสูงกว่า

2.3.3.6 การขาดมาตรการจูงใจ

ในการพัฒนาเมืองบางครั้งภาครัฐอาจมีความจำเป็นต้องมีผลประโยชน์ตอบแทนหรือแรงจูงใจ เช่น รัฐบาลอนุญาตให้ผู้จัดสรรที่ดินเพิ่มความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย ถ้าผู้จัดสรรที่ดินจะพัฒนาที่ดินจัดสรรเพื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่มีรายได้น้อยและปานกลาง เป็นต้น หรือรัฐอาจกำหนดให้มีการเพิ่มความสูงหรือจำนวนชั้นมากกว่าข้อกำหนดควบคุมความสูงได้ ถ้าผู้ลงทุนสามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกบางอย่างเพิ่มได้ เช่น ลานทางเข้าอาคาร หรือ สวนสาธารณะ เป็นต้น

2.3.3.7 การวางและจัดทำผังเมืองมีขั้นตอนการดำเนินการมาก

เมื่อพิจารณาจากการดำเนินงานของกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้ว จำนวน 155 ฉบับ จะเห็นได้ว่า²⁸ ผลของการพัฒนาเมืองในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร และจากเอกสารของคณะกรรมการผังเมืองพิจารณารูปแบบการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองเนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ระบุว่า“การพัฒนาและการควบคุมการขยายตัวของชุมชนเมืองในเชิงรุกยังไม่มีผลเท่าที่ควร เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะมีขั้นตอนการดำเนินการมาก ไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อนำไปสู่การตราเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ ทำให้การผังเมืองไม่สามารถชี้้นำในการแก้ไขปัญหาปรับปรุงพัฒนาเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน ประกอบกับกระบวนการดำเนินการวางผังเมืองรวมที่ผ่านมายังไม่ครบวงจรหรือครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะผังเมืองรวมที่ประกาศใช้ไปเป็นจำนวนมากได้รับการพัฒนาตามผังก่อนข้างน้อย

2.3.3.8 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของการใช้กฎหมายผังเมืองในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ จากกรณีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแหลมฉบัง²⁹ พบว่า พื้นที่โครงการเมืองใหม่แหลม

²⁸ รายงานผลการศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมือง เสนอ คณะกรรมการผังเมือง จัดทำโดย คณะกรรมการผังเมืองพิจารณารูปแบบการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมือง (พ.ศ. 2542) หน้า 1.

²⁹ ศิริวรรณ ประเสริฐจรรยา, “เรื่อง การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545).

ลบั้ยังมีควมเหมาะในเรื่งของทำเลที่ตั้ง และมีควมสอดคล้กกันในแง่ของนโยบายของการพัฒนา แต่ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีควมเหมาะสม โดยยังขาดควมชัดเจนของแผนการปฏิบัติงาน และขาดควมร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้นโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์หลัก ในการพัฒนาชุมชนเมืองใหม่ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับ ประชากรที่ทำงานในเขตท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โดยมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ทั้งในเรื่งของควมชัดเจนของนโยบายและเป้าหมายของภาครัฐ ปัญหาควมซับซ้อนในโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานชุมชน ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีควมรู้ควมสามารถ และเครื่องมือ – อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงปัญหาด้านงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการงานชุมชนปัญหาการพัฒนาและการดูแลสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของชุมชน และปัญหาควมร่วมมือของประชาชนในพื้นที่



รูปที่ 5 ภาพพื้นที่แหลมฉบัง

นอกจากนั้นหากเราจะพิจารณาจากประสบการณ์ในการพัฒนาเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม³⁰ ก็จะพบว่ามีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น ขอบเขตของ

³⁰ บริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, อ่างแล้ว, หน้า 4 – 5.

กิจกรรม ยังจำกัดอยู่เฉพาะการประกอบการด้านอุตสาหกรรม การขาดความเป็นอิสระด้านการเงิน ปัญหาบุคลากร และการบริหารจัดการ ขาดความคล่องตัวในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งหรือขยายพื้นที่นิคม และไม่มีอำนาจในการจดทะเบียน อนุมัติ และอนุญาตแทนหน่วยงานอื่น ๆ

2.4 บทบาทของรัฐในการพัฒนาเมือง

โดยที่ผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาเมืองมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพขึ้นมาเพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องและเป็นธรรมระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น การปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังและแบบเมืองในเขตพัฒนาเมือง การดำเนินงานให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองที่ได้จัดทำขึ้นในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ดำเนินการเพื่อให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก การขนส่งมวลชน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขายและแลกเปลี่ยนที่ดิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเพิกถอนสภาพที่ดินของรัฐ หรือกิจการอันเป็นบริการสาธารณะอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง เป็นต้น อันถือเป็นภารกิจของรัฐประการหนึ่งด้วย บทบาทของรัฐในการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมือง จึงต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปเป็นหลักมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้ารับบริการสาธารณะได้ และต้องไม่มีข้อจำกัดในลักษณะที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของผู้ขอรับบริการ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย

2.4.1 การจัดทำบริการสาธารณะ

ทฤษฎีการบริการสาธารณะเป็นหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเมือง เนื่องจากเป็นทฤษฎีทางกฎหมายที่จะช่วยชี้ให้เห็นถึงเหตุผล และความจำเป็นที่ทำให้รัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาดำเนินการพัฒนาเมืองซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริการสาธารณะ รวมทั้งเป็นเครื่องมือและมาตรการที่สำคัญที่รัฐใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนวัตถุประสงค์และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเมืองด้วย การที่รัฐหรือฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจรัฐดำเนินการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมืองอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลสมบูรณ์ดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ฝ่ายปกครองจำต้องมี เครื่องมือ หรือวิธีการเป็นพิเศษสำหรับใช้ในการจัดทำ ซึ่งก็ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่จะเป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่ และขอบข่ายงานของฝ่ายปกครองบุคลากรซึ่งจะเป็นผู้บริหารและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ทรัพย์สินซึ่งนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองซึ่งเป็น

อำนาจที่มีอยู่เหนือเอกชน อันเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปได้ตามความประสงค์ของฝ่ายปกครอง

2.4.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในประเทศไทย

โดยที่การพัฒนาเมืองให้เป็นไปได้ตามนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ที่ได้วางไว้จะมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม บริษัท ห้างร้าน สมาคม รวมทั้งประชาชนทั่วไป แต่เนื่องจากการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อพัฒนาเมืองอาจต้องใช้ระยะเวลาหลายปี หากให้ความรับผิดชอบตกอยู่กับประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาอาจเกิดปัญหาความต่อเนื่องของการดำเนินงาน ในขณะที่นิติบุคคลจะมีความถาวรต่อเนื่องในการดำเนินงานได้ดีกว่าบุคคลธรรมดา ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยจึงขอจำแนกการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในประเทศไทยออกเป็นสององค์กร โดยพิจารณาจากสภาพของตามกฎหมายขององค์กร คือ องค์กรภาครัฐ กับ องค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

2.4.2.1 องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

2.4.2.1.1 หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของระบบราชการหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว อาจแบ่งการพัฒนาเมืองในระบบราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) การพัฒนาเมืองโดยส่วนกลาง องค์กรที่ทำหน้าที่โดยตรง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง 2) การพัฒนาเมืองโดยส่วนภูมิภาค องค์กรที่ทำหน้าที่การพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค คือ กรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของตนไปตามเขตการปกครอง (เช่น จังหวัดและอำเภอ) เพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการฯ ออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้น ๆ เพื่อดำเนินการวางแผน จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เป็นต้น 3) การพัฒนาเมืองโดยส่วนท้องถิ่น การที่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาเมืองด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น เช่น กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาเมืองด้วยตนเอง เป็นต้น นอกจากนั้น ในหน่วยงานราชการอื่น ๆ การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นก็มีผลทางอ้อมต่อการพัฒนาเมือง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เช่น กรมชลประทาน) กระทรวงคมนาคม (เช่น กรมทางหลวง) เป็นต้น

2.4.2.1.2 รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

โดยที่ผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาเมืองถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน³¹ ดังนั้น หากจะนำเอาระบบราชการไปดำเนินการพัฒนาเมืองบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนก็จะเกิดความไม่เหมาะสมและไม่ผลดี ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของทางราชการเรียกว่า รัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน (มกราคม พ.ศ. 2550) ก็มีอยู่มากมาย เช่น การเคหะแห่งชาติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด มหาชน) เป็นต้น

2.4.2.1.3 องค์การมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายถึงความหมายของ องค์การมหาชนไว้ว่า³² แม้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะมีได้ให้ความหมายที่แน่ชัดขององค์การมหาชนเอาไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์การมหาชนได้แก่องค์กรที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐหรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านในด้านหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีลักษณะเด่น คือ องค์การมหาชนไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน

สำหรับองค์การมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง นั้น เมื่อพิจารณาจากองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 23 แห่งนั้น (มกราคม พ.ศ. 2550) ผู้วิจัยพบว่า มีการจัดตั้งองค์การมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่จำนวน 2 แห่ง คือ 1) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (พ.ศ.2546) โดยเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ และประสานงานกับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในการท่องเที่ยวให้มีการบริหาร

³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547, หน้า 170 – 171.

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 199.

จัดการพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในเชิงคุณภาพ รวมทั้งสามารถระดมบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้มาใช้ในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีเอกภาพและแก้ไขปัญหา โดยรวดเร็ว ตลอดจนส่งเสริมให้มีการนำความรู้ด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้เพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ และ 2) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (พ.ศ. 2548) เป็นองค์การมหาชน ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง การพัฒนาและเสริมสร้างนักวิจัย การให้บริการด้านการให้คำปรึกษาการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การแลกเปลี่ยนผลงานวิชาการในระดับนานาชาติ และการสนับสนุนงานโครงการหลวง เพื่อเป็นการขยายผลงาน โครงการหลวงให้เกิดประโยชน์อย่างกว้างขวางในการปฏิบัติงานบนพื้นที่สูงที่ห่างไกลและทุรกันดาร

ตารางที่ 1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	ปีที่จัดตั้ง
1. สำนักงานปฏิรูปการศึกษา	2542 (ยุบเลิก 2546)
2. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	2543
3. สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	2543
4. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	2543
5. โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	2543
6. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	2543
7. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา	2543
8. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	2543
9. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา	2544
10. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	2544
11. สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ	2545
12. สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร	2546
13. สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	2546
14. องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว	2546
15. สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	2546
16. สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ	2546
17. ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพ ทั่วประเทศ	2546
18. สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	2546

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542	ปีที่จัดตั้ง
19. สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้	2547
20. สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน	2548
21. สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ	2548
22. สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง	2548
23. สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ	2549

2.4.2.2 องค์กรของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

2.4.2.2.1 องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองโดยตรง

เมื่อพิจารณาจากคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (มาตรา 6) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมือง ส่งผลให้องค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง และทำให้ภาคเอกชนมีอิทธิพลต่อการวางแผน การกำหนดทิศทางนโยบายการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก

2.4.2.2.2 องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองโดยอ้อม

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ด้านอสังหาริมทรัพย์กับการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร ในปีฉลองครบรอบสองร้อยปีของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2525) กรุงเทพฯและปริมณฑลมีบ้านเพียง 1 ล้านหน่วย แต่บัดนี้ผ่านไปอีกเพียง 22 ปี กลับเพิ่มอีก 2 ล้านหน่วย รวมเป็น 3 ล้านหน่วย และส่วนใหญ่ก็คือบ้านและห้องชุดในโครงการจัดสรรภาคเอกชน ในขณะที่การเคหะแห่งชาติสร้างบ้านใหม่ได้เพียงไม่ถึง 130,000 หน่วยทั่วประเทศในช่วงเวลาเดียวกันเท่านั้น³³ จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองมีเป็นจำนวนมากและต่างก็มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ดี โดยที่การทำงานของภาคเอกชนวัตถุประสงค์

³³ โสภณ พรโชคชัย, อสังหาฯ ช่วยชาติ , 2547. หน้า 36 – 37.

หลักก็เพื่อแสวงหากำไรสูงสุด จึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับกำไรจากการประกอบกิจการมากกว่าประโยชน์ของการพัฒนาเมืองอย่างแท้จริง

2.4.3 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการพัฒนาเมือง

ในประเทศที่มีการปกครองโดยกฎหมาย และเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย เช่น ในประเทศไทยของเรานั้น ต่างยึดถือหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ“หลักนิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่า รัฐได้ยอมตนอยู่ใต้กฎหมาย การกระทำใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมืองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าวางล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารและอำนาจปกครองกับการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมือง โดยการควบคุมฝ่ายปกครองนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาในทางรูปแบบว่า องค์กรนั้นเป็นหน่วยงาน หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วยังรวมถึง “เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการพัฒนาพื้นที่เพื่อพัฒนาเมือง” ด้วย และต้องพิจารณาในทางเนื้อหาว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำในลักษณะใด เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ กับการเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง นั่นคือ ทำอย่างไรจะให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็อยู่ภายใต้หลักการว่าด้วย แนวคิดเรื่อง หลักนิติรัฐ (l'etat de droit) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือหลักสุกฏนิติกระบวนการ (Due process of law) ซึ่งจะมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยต่างมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน ในสาระสำคัญ คือ ประชาชนจะต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และมีกระบวนการที่ทำให้การรับรองสิทธิและหน้าที่นั้นมีผลใช้บังคับได้จริง

2.4.3.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในฝ่ายบริหาร

โดยที่การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารถือเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในเรื่องรูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง นั้น รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้³⁴ พอสรุปได้ว่า การควบคุมการใช้อำนาจ

³⁴ โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12, พ.ศ. 2524, หน้า 38 – 86 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547, หน้า 274.

อำนาจขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้นอาจแบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ ก) การควบคุมแบบป้องกัน และ ข) การควบคุมแบบแก้ไข

ก) การควบคุมแบบป้องกัน คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้ยังแยกได้เป็น 3 ประเภทย่อย คือ 1) การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์กรที่ปรึกษา เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจสอบร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย 2) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม และ 3) การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

ข) การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการควบคุมแบบแก้ไขอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมภายในและการควบคุมภายนอก สำหรับการควบคุมแบบแก้ไขภายในฝ่ายบริหาร ได้แก่ ก) การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่ง และ ข) การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น

2.4.3.2 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง (การควบคุมแบบแก้ไข) เมื่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งหรือการกระทำใด เช่น การอนุญาต การอนุมัติ ในเรื่องใดแล้ว ประชาชนผู้ที่ถูกกระทบสิทธิเห็นว่า ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีสิทธิที่จะขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เช่น ศาลปกครอง

2.5 การพัฒนาเมืองในต่างประเทศ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเมือง และมาตรการทางกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเมืองในต่างประเทศที่ประสบ ความสำเร็จ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

2.5.1 วิวัฒนาการของการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

วิวัฒนาการของการพัฒนาเมือง และการวางผังเมืองเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองที่กำหนดไว้ว่าจะแตกต่างกันไปในแต่ละเมืองและแต่ละประเทศ เพราะการพัฒนาเมืองจะมีการกำหนดในสาระสำคัญให้สอดคล้องกับบริบทพื้นฐานของประเทศ

การพัฒนาเมืองและการตั้งถิ่นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา³⁵ เมื่อพิจารณาจากยุคต่าง ๆ ของการวางแผนและผังในประเทศสหรัฐอเมริกา จะปรากฏให้เห็นเป็นผังเมืองและลักษณะทางกายภาพในเมืองต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา พอสรุปได้ดังนี้ ในศตวรรษที่ 18 (ค.ศ.1700 – ค.ศ.1800) ประกอบด้วยยุคอาณานิคม (The Colonial Planning Era) การวางแผนและผังเมืองในยุคที่สหรัฐอเมริกาเป็นอาณานิคม จะทำแบบหยาบ ๆ โดยวิศวกรโยธาและช่างสำรวจสะท้อนให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจที่ล่าช้าและเป็นสภาพเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ยกเว้นการวางแผนและออกแบบผังเมืองของเมือง Philadelphia และเมือง Washington D.C (ซึ่งคล้ายกับการวางแผนผังเมืองในปัจจุบัน) ในศตวรรษที่ 19 (ค.ศ. 1800 – 1900) เป็นยุคการเคลื่อนไหวในด้าน การปฏิรูปสุขอนามัย (The Sanitary Reform Movement) ที่เกิดขึ้นพร้อมกับอุตสาหกรรมการเก็บกักน้ำที่ดิน คือ การสร้างมหานคร (City Building) บรรดานายทุนต่างสร้างโรงงานขึ้นในเมืองเพื่อดึงดูดคนงานจากต่างประเทศและจากภาคเกษตรกรรมทำให้สภาพของเมืองกลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค ทำให้เกิดความคิดที่จะปฏิรูปเมืองและมหานครให้มีการสร้างระบบน้ำประปาและระบบระบายน้ำเสียขึ้น และยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม (The City Beautiful Movement) ในศตวรรษที่ 19 มีมหานครที่มีประชากรเกิน 100,000 คน มากกว่า 20 มหานคร ประกอบกับมีการจัดงาน The Chicago World s Fair ซึ่งทำให้เกิดเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม ในระดับเมืองและหมู่บ้านขึ้นมากกว่า 1,000 สมาคม เพื่อปรับปรุงบ้านเมืองให้มีความสะอาดเรียบร้อยสวยงาม และยุคศตวรรษที่ 20 เป็นยุคผังเมืองสมัยใหม่ ซึ่งได้เกิดการวางแผนแบบ “Comprehensive Planning” แทนที่ “Classical Land Use Planning” ตามที่เคยปฏิบัติมา กลุ่มผู้สนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงามได้ชักจูงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนเมืองประชาชน ซึ่งในปัจจุบันก็คือ คณะกรรมการผังเมืองของรัฐบาลในท้องถิ่นนั่นเอง ยุคของการวางแผนในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) สภาพบ้านเมืองมีลักษณะแออัดเสื่อมโทรม รัฐบาลเน้นความสำคัญไปที่การพัฒนาเมือง ศูนย์กลางเมืองใหม่และเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัย และจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นผลให้เกิดการจัดทำผังเมืองรวมในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ ที่ 1950 – 1960 อย่างกว้างขวาง และยุคของแนวความคิดแบบ Smart Growth โดยสมาคมผังอเมริกันได้ริเริ่มโครงการ “Growing Smart” เพื่อช่วยให้อเมริกาสามารถปรับปรุงรัฐบัญญัติให้ทันสมัยในส่วนที่มีผลต่อการวางแผนและการจัดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับเมือง แนวคิดของการเติบโตของเมืองอย่างฉลาด (Smart Growth) ก็คือการมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาและคุณภาพชีวิต และผลักดันให้ความเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นใหม่

³⁵ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศสหราชอาณาจักร หน้า 75 – 76.

ไปทำให้ชุมชนที่มีอยู่และดีขึ้น ซึ่ง Smart Growth ในแต่ละชุมชนจะแตกต่างกันไป ไม่มีสูตรตายตัวว่าชุมชนใดจะเลือกทำอะไรเพื่อให้เกิดการเติบโตอย่างฉลาด แต่ชุมชนที่ประสบความสำเร็จมีแนวโน้มที่จะมีสิ่งหนึ่งเหมือนกัน ๆ กัน นั่นคือวิสัยทัศน์ว่าจะมุ่งไปที่ใดและมีสิ่งใดที่คนในชุมชนเห็นว่า ดีงาม ถูกต้อง เหมาะสมในชุมชนของตนและมีแผนในการพัฒนาที่สะท้อนให้เห็นค่านิยมของชุมชน

ในประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) เมื่อพิจารณาจาก ยุคต่าง ๆ ของการวางแผนและผัง จะปรากฏลักษณะของเป็นผังเมืองและลักษณะทางกายภาพในเมืองต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้³⁶ ในอดีตก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Post – Industrialization) จะเป็นยุคที่การสร้างบ้านเมืองในประเทศยุโรป และประเทศอังกฤษ ยึดทฤษฎี (Theory) และ แนวความคิด (Concept) ในเรื่องความสวยงาม หรูหรา สง่างาม ส่วนระบบการวางผังเมืองในศตวรรษที่ 19 เป็นการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการผังเมืองที่เคยเน้นแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น การพัฒนาคุณภาพที่อยู่อาศัย การป้องกันโรคระบาด มาเป็นการออกแบบเมืองให้รองรับการอุตสาหกรรม เป็นต้น ส่วนในศตวรรษที่ 20 แนวความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อม (Built Environment) มีบทบาทในการพัฒนาเมืองมากขึ้น

การพัฒนาเมืองในประเทศฝรั่งเศส³⁷ เมื่อพิจารณาจาก ยุคต่าง ๆ ของการวางแผนและผังในประเทศฝรั่งเศส จะปรากฏให้เห็นเป็นผังเมืองและลักษณะทางกายภาพในเมืองต่าง ๆ ของฝรั่งเศส พอสรุปได้ดังนี้ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) การพัฒนาเมืองมีความงดงามทางด้านศิลปะ สถาปัตยกรรม ดังเช่น แวร์ซายส์ และเมืองใหญ่หลายแห่งในยุโรปมีการนำรูปแบบลานจัตุรัส ที่ล้อมรอบด้วยอาคารว่า ลานแห่งราชา (Place Royale) ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม เมืองในฝรั่งเศสก็มีปัญหาเช่นเดียวกับเมืองทั่วไปในยุโรป เช่น ปัญหาการอพยพของแรงงาน ความเป็นอยู่ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ อันนำไปสู่แนวความคิดอันเลิศ (Utopia) เพื่อการแก้ปัญหาเมือง เป็นต้น ยุคศตวรรษที่ 20 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีผลให้มีการนำรถยนต์มาใช้อย่างแพร่หลาย ความก้าวหน้าของระบบขนส่งมวลชน และเทคนิคการก่อสร้างด้วยคอนกรีตเสริมเหล็ก ทำให้เมืองก่อสร้างได้ในแนวสูง นำไปสู่แนวคิดการผังเมืองแบบใช้งานได้จริง (functionalist) เช่น ความคิดเรื่อง อาคารสูงของ เลอ คอร์บูซีเยร์ เป็นต้น

³⁶ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศสหราชอาณาจักร หน้า 128.

³⁷ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศฝรั่งเศส หน้า 173 - 176.

2.5.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา³⁸ที่สำคัญ ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชน (1) ฝ่ายรัฐบาล (Governmental Organization) โดยรัฐบาลกลาง (Federal Government) ในอดีตจะเป็นผู้ริเริ่มหน่วยงานวางผังเมืองทั่วประเทศ รวมทั้งเป็นผู้ให้เงินทุนช่วยเหลือในการจัดทำผังทั้งโดยตรงและทางอ้อม แต่ในปัจจุบัน การผังเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากการพัฒนาเมืองเป็นเรื่องของชุมชนเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจ ประกอบกับประเทศสหรัฐอเมริกามีพื้นที่กว้างใหญ่ อย่างไรก็ตามหน่วยงานในระดับชาติก็มีอยู่บ้าง เช่น กระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development – HUD) ทำหน้าที่ในการสนับสนุนท้องถิ่นให้พัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ขึ้นรวมทั้งช่วยเหลือด้านงบประมาณในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้คนจนและผู้ด้อยโอกาส ส่วนรัฐบาลมลรัฐ (State Government) รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดทำผังเมืองรวมให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งประกาศใช้โดยมลรัฐรวมทั้งให้สอดคล้องกับแผนนโยบายและกิจกรรมที่มลรัฐดำเนินการอยู่ และยังมีฝ่ายราชการอื่น ๆ เช่น นายกเทศมนตรี (Mayor) สภานิติบัญญัติของเมือง (City Council) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Administrative Officials) ผู้จัดการนครหรือเมือง (City Manager) หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารสูงสุด (Chief administrative Officer) องค์กรเคหะสงเคราะห์ (Public Housing Authority) ตลอดจนองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานที่อยู่ข้างเคียงเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองในระดับที่แตกต่างกัน (2) ฝ่ายเอกชน (Non – Governmental Organization) ถึงแม้จะไม่ได้เป็นผู้วางแผนแต่โดยกระบวนการแล้วประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมและมีอิทธิพลต่อการวางแผนอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง บางครั้งการรวมตัวของประชาชนซึ่งมีความสนใจร่วมกันก่อให้เกิดพลังที่เข้มแข็ง และสามารถกำหนดทิศทางของผังเมืองได้มาก กลุ่มพลังเหล่านี้ได้แก่ องค์กร (NGO) สื่อมวลชน กลุ่มทางการเมือง สถาบันการเงิน (Financial Institutions) สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการลงทุน (Rating) สมาคมต่าง ๆ และกลุ่มศาสนา เป็นต้น

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในประเทศอังกฤษ³⁹ กระบวนการพัฒนาเมืองทั้งในประเภทของผังเมืองรวมทั้งบทบาทขององค์กรผังเมืองระดับต่าง ๆ ในการพัฒนาเมืองในประเทศอังกฤษกระบวนการพัฒนาเมือง (Development Process) มีความเกี่ยวข้องกับ

³⁸ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา หน้า 72 – 73.

³⁹ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศสหราชอาณาจักร หน้า 132 – 133.

กระบวนการผังเมือง (Planning Process) โดยหน่วยงานปกครองและองค์กรผังเมืองมีการทำงาน โดยการประสานงานและแบ่งแยกหน้าที่กันตามระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับท้องถิ่น จะมีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการผังเมืองแตกต่างกันไปตามระดับของผังเมือง เช่น รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) ที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการผังเมืองของประเทศอังกฤษ (แต่ว่าหลังจากปี ค.ศ. 2004 เป็นต้นไป) เรื่องการผังเมืองจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักรองนายกรัฐมนตรี หรือ Office of the Deputy Prime Minister : ซึ่งอยู่ในระหว่างการปรับปรุงโครงสร้างและกฎหมายต่าง ๆ ดังประกาศในเวปไซด์ (<http://www.odpm.gov.uk>) ผู้ตรวจการผังเมือง (Planning Inspectorate) เป็นผู้แทนรัฐมนตรี เพราะในทางปฏิบัติ ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจสุดท้ายแทนรัฐมนตรีคือ ผู้ตรวจการผังเมือง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ให้มีประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ส่วนการตัดสินใจทางผังเมือง (Planning Decision) มักจะดำเนินการเป็นเอกสาร มากกว่าการเดินทางไปพบประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่น ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง และการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่แหล่งน้ำพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น แร่ธาตุ ถ่านหิน เป็นต้น องค์กรระดับภาค (Regional Level) ในประเทศอังกฤษไม่มีหน่วยงานผังเมืองในระดับภูมิภาค และไม่มีกำหนดแผนผังเมืองในระดับภาค (Regional Development Plans) จะมีเพียงแต่การกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (Regional Development Policy and Regional Planning Guidance) ซึ่งกำหนดโดยรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยมีข้าราชการหน่วยงานท้องถิ่นและบุคลากรมืออาชีพในหลายสาขาวิชา เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีในการกำหนดกรอบการพัฒนาฯ เช่นเดียวกับ PPG เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นในภูมิภาคนั้น ๆ ได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติร่วมกัน และใช้ในการพิจารณาตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศในทุกระดับ

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในประเทศฝรั่งเศส⁴⁰ แม้ในประเทศฝรั่งเศส จะเน้นบทบาทขององค์กรท้องถิ่น แต่ในเรื่องการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (aménagement du territoire) สามารถกระทำได้ในระดับประเทศ เนื่องจากการมองภาพของพื้นที่ในอาณาเขตดินแดนที่ชัดเจนและเป็นการมองภาพรวมในมุมกว้าง หน่วยงานระดับประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การใช้พื้นที่ และการผังเมืองจะขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรับผิดชอบในด้านนโยบาย และประสานนโยบายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ละกระทรวงจะมีการถ่ายโอนอำนาจลงไป ในโครงสร้างการปกครองและบริหารส่วนย่อยลงไป เช่น ภูมิภาค (région) และจังหวัด (département) ในระดับภูมิภาค (Region)

⁴⁰ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง , โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศฝรั่งเศส, หน้า 171 – 172.

จะมีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ระดับภูมิภาค ในหลายกระทรวงมีผู้แทนรัฐบาลที่กำกับนโยบายของภาครัฐในระดับภาค โดยมีผู้ว่าราชการระดับภูมิภาค (prefet de la région) เป็นประธาน มีการกำหนดให้มีนโยบายการจัดการบริหารพื้นที่ระดับภาค Aménagement du territoire อย่างไรก็ตามผังภาค (ไม่บังคับ) มีเฉพาะในภาคที่สำคัญ Ile de France, Corse, Guyenne, Reunion ในขณะที่แผนพัฒนาในระดับภาค เป็นการทำสัญญา ระหว่างรัฐ และภูมิภาค เรียกว่า Contrat de Plan แผนการพัฒนาภาคในด้านต่าง ๆ ซึ่งกระทำทุก ๆ 6 ปี (ปัจจุบันอยู่ในแผนปี 2000 - 2006) ระดับจังหวัด (Departement) ประกอบด้วย 96 Départements มี prefet หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สนองรับนโยบายการบริหารจากรัฐบาล ทำหน้าที่จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาผัง SCOT และ PLU โดยมี prefet เป็นประธาน และมีผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ อยู่ในคณะฯ ในระดับจังหวัดไม่มีผังจังหวัด ที่มีอำนาจบังคับใช้ตามกฎหมาย อาจมีแผนหรือผังยุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละเรื่องขึ้นอยู่กับความพร้อมของจังหวัดนั้น ๆ เช่น เรื่องการท่องเที่ยว การรักษาสภาพแวดล้อม ที่พักอาศัย ฯลฯ

2.5.3 ผลของการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่า มีบริบทและปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ประสบการณ์การพัฒนาเมือง (Mature Planning) การปรับปรุงหลักกฎหมายและระบบผังเมืองอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขการพัฒนาเมืองในทุกระดับ การที่ภาครัฐบาลและประชาชน (Public – Private Relationships) มีส่วนร่วมในการกระบวนการพัฒนาเมือง ทั้งการจัดทำแผนพัฒนาเมือง และการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเมือง สำหรับภาครัฐเอง มีปัจจัยสำคัญ คือ ความมีประสิทธิภาพของกฎหมายผังเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ทั้งในระดับชาติลงมาถึงท้องถิ่น นโยบายและแผนผังที่กำหนดชัดเจนสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทุกฝ่าย ตั้งแต่ระดับผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติที่เป็นช่างเทคนิคและประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ส่วนในภาคประชาชนปัจจัยสำคัญคือ ทศนคติและความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาเมืองของประชาชน (Public Attitude & Preception) ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Involvement) ในกระบวนการผังเมือง ที่กฎหมายกำหนดให้มีรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสมกับลักษณะและความพร้อมของท้องถิ่นและประชาชน

เพื่อให้เห็นภาพของการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างของการพัฒนาเมืองที่ประสบความสำเร็จ ดังต่อไปนี้

ในสหรัฐอเมริกา มลรัฐวอชิงตัน⁴¹ นับเป็นมลรัฐที่มีความก้าวหน้าในด้านการวางแผนพัฒนาเมืองลำดับต้น ๆ ของประเทศและสามารถทำได้อย่างสอดคล้องกับวิถี การดำรงชีวิตของชาวเมืองแบบบูรณาการ Department of Community Trade and Development (CTED) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางสังคม จากชื่อหน่วยงานสะท้อนให้เห็นว่า ประเด็น เรื่อง เศรษฐกิจ การค้า และในการพัฒนาชุมชนจะต้องไปด้วยกันจะคิดแยกส่วนไม่ได้ ภายใน CTED มีหน่วยงานย่อย ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในมลรัฐในการวางแผนพัฒนาชุมชน และช่วยหาเงินในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้ชุมชนสามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยและมีวัฒนธรรมโดยมีกฎหมาย Growth Management Act เป็นแนวทางในการพิจารณา ระดับภาค Puget Sound Regional Council (PSRC) เป็นองค์กรภูมิภาคที่เกิดจากการรวมตัวกันของ 4 เคาน์ตี ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการขนส่งในเขตภายใต้กฎหมาย Growth Management Act ที่กำหนดให้เคาน์ตีร่วมกับซีดี วางแผนเมืองรวมที่กำหนดเขต urban growth และการจัดบริการสาธารณะที่เพียงพอต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชาวเมือง โดยครอบคลุมด้านการเดินทางขนส่ง ที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดิน สิ่งสาธารณูปโภค รวมทั้งการเติบโตในอนาคต ระดับเคาน์ตี คิงเคาน์ตี เป็นเขตการปกครองที่มีการเจริญเติบโตเร็วมาก องค์กรต่าง ๆ ภายในคิงเคาน์ตีจะร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยการปกครองเพื่อร่วมกันวางแผนการพัฒนาโดยเฉพาะด้านการขนส่งมวลชนและการคมนาคม King County มีหลายหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการวางแผนผังเมือง เช่น Department of Development & Environment Service, Department of Community and Human Service, Housing Authority, Department of Transportation เป็นต้น ระดับเมือง นครซีแอตเติล มีหน่วยงานชื่อ Department of Planning and Development หน้าที่รับผิดชอบด้านการวางแผนและพัฒนาเมือง Seattle มีหน้าที่ในการจัดทำและปรับปรุงผังเมืองรวมการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง การใช้ที่ดิน การออกแบบ การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนภายในเมือง จัดทำแผนพัฒนาเมืองในระยะยาว และกำหนดนโยบายและข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในโครงสร้างการบริหารเมืองยังมีหน่วยงานด้านปฏิบัติอื่นหลายหน่วย เช่น Department of Housing and Urban Development นอกจากหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงแล้ว ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ ของเมือง ได้แก่ Seattle Design Commission, Seattle Board of Park commissioners, Seattle Planning commission เป็นต้น

ในสหราชอาณาจักร การวางแผนพัฒนาเมืองมหานครลอนดอน (Greater London) ซึ่งมีขนาดพื้นที่ประมาณ 1,580 ตร.กม. จำนวนประชากรประมาณ 7 ล้านคน (ค.ศ. 1999) มหานคร

⁴¹ เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศอเมริกา, หน้า 73 – 74.

ลอนดอนในอดีตมีการบริหารปกครองรูปแบบรวมเป็น Greater London ปกครองโดย สภา หรือ Greater London Council (GLC) แต่ด้วยเหตุผลทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลกลาง ในขณะนั้นซึ่งเป็นของพรรค Conservative ได้ออกกฎหมาย The Local Government Act 1985 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ได้ยกเลิกระบบรัฐบาลท้องถิ่นของ Greater London Council และ Metropolitan County Council ทั้ง 6 แห่ง (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของพรรค Labour) โดยให้มีการกระจายอำนาจ โดยให้สภา หรือ Council ของแต่ละ Borough ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงให้มีการบริหารจัดการในเขตพื้นที่ของตนเองในเรื่องทั่ว ๆ ไป ส่วนเรื่อง การวางแผนโดยส่วนรวมหรือแผนนโยบาย (Strategic Policy) นั้น กำหนดโดยคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากการเลือกตั้งจาก Borough ต่าง ๆ มหานครลอนดอนได้รับมอบอำนาจให้มีการปกครองพิเศษ (Special Authority) โดยการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น City of London และ 32 Boroughs โดยที่ City of London ซึ่งเป็นพื้นที่ชั้นในและมีลักษณะของเมืองประวัติศาสตร์เก่าแก่ของกรุงลอนดอน มีพื้นที่ประมาณ 2.6 ตารางกิโลเมตร ในปัจจุบันมหานครลอนดอนถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางการเงินการธนาคารและพาณิชย์ของสหราชอาณาจักรและของโลก การปกครองของ City of London เป็นเอกเทศสืบเนื่องจากธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบต่อกันมา มี Lord Mayor เป็นหัวหน้าผู้บริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นด้านต่าง ๆ สำหรับพื้นที่ 32 Boroughs ซึ่งมีขนาดประชากรระหว่างประมาณ 150,000 – 320,000 คน มีการบริหารและปกครองโดยสภาประจำแต่ละพื้นที่ (Borough Council) โดยสมาชิกสภา (Councillors) มีจำนวนรวมประมาณ 70 คน ที่มาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี จะทำงานประสานกับ Mayer โดยมีหน้าที่หลักในการวางแผนบริหารงานทั่วไปของมหานครลอนดอนทั้งหมด เช่น ในด้านการคมนาคมและการจราจร การเคหะ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันน้ำท่วมจากแม่น้ำเทมส์ เป็นต้น สำหรับ Borough Councils จะจัดการบริการพื้นฐาน ในเขตปกครองของตนเอง รัฐบาลท้องถิ่นที่กล่าวมานี้ มีหน้าที่และบทบาทโดยตรงในการกระบวนการพัฒนาเมืองตั้งแต่การออกแบบวางผังจนกระทั่งการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส แนวคิดด้านการพัฒนาเมืองของประเทศฝรั่งเศสพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากเรื่องของเมืองสู่การบริหารจัดการพื้นที่ และให้ความสำคัญอย่างสูงต่อสภาพแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน การวางผังควบคู่กับการวางแผน ประสานความคิดของกฎหมายและแผนผังให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเมือง Bordeaux และปริมณฑล ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาตามผัง SDAU – Schéma directeur de l'aménagement

urbain* (แผนยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการผังเมืองเป็นผังเมืองที่ใช้ครอบคลุมเหนือพื้นที่หลายเทศบาลปัจจุบันได้ถูกยกเลิกและใช้ SCOT (schema coherence territoriale) แทนที่ได้ระบุวัตถุประสงค์ภายใต้แนวความคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน แบ่งเป็นหัวข้อหลักดังนี้

1) บทบาทหน้าที่ของชุมชนเมื่อเทียบกับบริบทของประเทศฝรั่งเศสและภาคพื้นยุโรป เช่น การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคม ทางถนนและทางราง เสริมสร้างจุดเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมทางอากาศในระดับภาคพื้นยุโรป พัฒนาการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษาขั้นสูง การวิจัย ในขอบเขตของเมืองมหานคร ส่งเสริมกิจกรรมที่ดึงดูดคนในขอบเขตของเมือง โดยเฉพาะกิจกรรมด้านวัฒนธรรม ด้านสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น ห้างสรรพสินค้า สนามกีฬา

2) เสริมสร้างการพัฒนาเมืองในด้านที่อยู่อาศัย ความต้องการการใช้ที่ดิน แนวทางการกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนา

3) เสริมสร้างความเข้มแข็ง โครงสร้างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยการกำหนดพื้นที่เพื่อการลงทุน พื้นที่การพัฒนาท่าเรือ รวมถึงการกำหนดตำแหน่งและความสำคัญของพื้นที่ในการขนส่งสินค้าทางอากาศและทางราง สร้างความสมดุลระหว่างกิจกรรมพาณิชย์กรรมและความต้องการ โดยสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ สนับสนุนการท่องเที่ยว

4) การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเน้นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับพื้นที่เกษตรกรรมการผลิตแหล่งอื่น พื้นที่ธรรมชาติอื่น ๆ ลำน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำ และทางสัญจรหลักต่าง ๆ

5) สร้างความมีชีวิตชีวาในศูนย์กลางเมือง เช่น การพัฒนาพื้นที่ริมน้ำ การสร้างกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดึงดูดผู้คนมีการพัฒนาการเข้าถึงย่านเมืองเก่า การให้ความสำคัญแก่มรดกทางวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรม

6) สร้างคุณค่าในการพัฒนาพื้นที่ชานเมือง โดยจัดให้มีการพัฒนาศูนย์กลางชุมชนย่อยต่าง ๆ โดยเสริมสร้างโครงสร้างเมืองที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะบริเวณศูนย์กลาง

* SDAU เป็นผังที่สะท้อนให้เห็นถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาของเมืองและพื้นที่บริเวณโดยรอบ ดังนั้นการรวมตัวของท้องถิ่นเพื่อจัดทำ SDAU จะต้องสร้างแผนการพัฒนาท้องถิ่นของตน มีการวางกรอบวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและแนวทางในการนำไปสู่ผลลัพธ์อันมีประสิทธิภาพ จากประสบการณ์การทำ SDAU ตั้งแต่ปี 1967 - 1999 ท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและวิสัยทัศน์ของตนในการพัฒนา จนทำให้ในบางครั้งไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของแผนการพัฒนาทั้งประเทศ จึงมีการออกกฎหมาย SRU สนใจ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการ “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” กรณีศึกษา ประเทศฝรั่งเศส ,ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 4 -15.

ชุมชนย่อย สร้างตัวเลือกที่หลากหลายในเรื่องประเภทของที่อยู่อาศัย และควบคุมการเจริญเติบโตของเมือง

7) การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคม ได้แก่ การขนส่งสาธารณะ สร้างการเชื่อมโยงของสองฝั่งแม่น้ำ Garonne สร้างความสะดวกในการเดินทางระยะใกล้ และการกำหนดนโยบายในเรื่องที่จอดรถ

8) สร้างความสมานฉันท์ระหว่างเทศบาลในการนี้จะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยท้องถิ่นต้องจัดทำผังยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติงานให้เป็นที่ไปตามผัง โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน

2.5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

- ปัญหาการใช้อำนาจรัฐกำกับดูแลการใช้ทรัพย์สินของภาคเอกชน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญ (The Fifth Amendment) ได้บัญญัติไว้ว่า ห้ามรัฐบาลเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนเว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Use) และต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Just Compensation) ดังนั้น หากมีการจำกัดสิทธิของเอกชนมากเกินไปจะทำให้เข้าข่ายที่รัฐจะเวนคืนได้

- ปัญหางบประมาณ เช่น ในประเทศอังกฤษ การพัฒนาเมืองและการบริหารจัดการเมือง ที่ดำเนินการในสมัย นายกรัฐมนตรี มาร์กาเร็ต แทชเชอร์ ประสบปัญหาการพัฒนาเมืองเนื่องจากขาดเงินทุน และกระบวนการพัฒนา ที่มีขั้นตอนที่ใช้เวลานาน ที่ดินหลายแห่งถูกทิ้งไว้ให้รกร้างเปล่าปราศจากการพัฒนา เพราะเจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่นใช้เวลาในการหารือ และถกเถียงกัน มากกว่าการลงมือดำเนินการสร้าง หรือการพัฒนาสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาเมือง จนนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรบริหารพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation : UDC) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งรัฐบาล หรือ Quangos มีอำนาจในการตัดสินใจ ใช้ดุลพินิจได้มากกว่าหน่วยงานราชการ Quangos เป็นองค์กรปกครองตนเองที่สามารถดำเนินการ และตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ในลอนดอน Quangos สามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจในขณะที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กำลังเติบโตทำให้ได้รับผลประโยชน์ทันที

- ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เช่น ในประเทศฝรั่งเศสผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่แบบย่านกิจกรรม และการค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีต่อสังคมเดิม การใช้รถยนต์มากขึ้นทำให้เกิดมลพิษ การกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นวางผังเอง ซึ่งทำให้ไม่สามารถควบคุมทิศทางการพัฒนาให้เป็นที่ไปไปในแนวทางเดียวกันได้เนื่องจากขาดเป้าหมายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

- ปัญหาของการพัฒนาเมืองแบบแยกส่วน เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของการพัฒนาเมืองในประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ปัญหาของเมืองไม่สามารถแก้ได้เฉพาะเรื่องเฉพาะพื้นที่เท่านั้น ปัญหาต่าง ๆ เชื่อมโยงต่อกัน จึงต้องแก้ปัญหาแบบองค์รวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีใช้เพียงด้านกายภาพเท่านั้น ในประเทศฝรั่งเศสเองก็ได้เปลี่ยนจากความคิดด้านการจัดการทางกายภาพของเมืองมาสู่การรวมเอาประเด็นต่าง ๆ ของความเป็นเมือง (Urbanism) การเปลี่ยนแปลงของเมือง ความเป็นตัวตนหรืออัตลักษณ์ของเมืองที่ขยายสู่ความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม จนนำมาสู่แนวความคิดเรื่อง “การจัดการบริหารและพัฒนาพื้นที่” ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

- ปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ในสหรัฐอเมริกา มีปัญหาจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นเองก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองเป็นจำนวนมาก ต่างหน่วยงานต่างก็บังคับใช้แต่ละส่วนของกฎหมายที่ตนเองดูแล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่เพียงพอและขาดความสามารถ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.5.5 การเปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาเมืองในต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส)

	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส
รูปแบบและขอบเขตของกฎหมาย	รัฐบาลออกกฎหมาย Standard Zoning Enabling Act 1924 เป็นกฎหมายแม่แบบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเกือบทุกมลรัฐไปออกกฎหมายมอบอำนาจ Eminent Domain และอำนาจ Police Power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น	ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย The Town and Country Planning Act 1990 (Consolidating Act) รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองให้อยู่ในฉบับเดียวกัน	มีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ กฤษฎีกาที่ออกโดยสภาแห่งรัฐ และกฎกระทรวง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1967
อำนาจการจัดทำผังเมือง	รัฐบาลระดับมลรัฐ และภาคกลุ่มเคาน์ตีอาศัยกฎหมายวางแผนของมลรัฐ ในการวางผัง ส่วนเคาน์ตี ใช้กฎหมายวางแผนของเคาน์ตี และเมืองจะอาศัยอำนาจของกฎหมายวางแผนของเมือง ในการจัดทำผังเมือง	ระดับท้องถิ่น อาศัยอำนาจของ The Town and Country Planning Act 1990 ในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมือง โดยรัฐบาลกลางจะยังคงควบคุมการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภาคอยู่ โดยการจัดทำแนวทางนโยบายการพัฒนาประเทศและแนวทางการพัฒนาในระดับภูมิภาค (Planning Policy Guidance Notes , PPG and Regional Planning Guidance Note , RPG)	ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจทำผังเมืองได้เอง หากมีปัญหาสามารถขอความช่วยเหลือจากส่วนกลางได้

	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส
การบังคับใช้ผังเมือง	ในระดับประเทศไม่มีการวางผัง เว้นแต่จะเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานรัฐบาลกลาง แต่ในระดับมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น, ภาคกลุ่มเคาน์ตี, ภาคมหานครและเมืองจะมีการวางแผนพัฒนาเมือง ซึ่งจะทำในลักษณะของ Comprehensive Plan	ในระดับประเทศไม่มีการวางแผนการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน มีแต่กรอบนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นจะต้องนำไปปฏิบัติ ส่วนท้องถิ่น และหน่วยปกครองท้องถิ่น และมหานคร จะมีการวางแผนผังท้องถิ่น	ในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ต่างมีแผนและผังจำนวนมาก แต่ไม่มีกฎหมายบังคับว่าท้องถิ่นต้องทำผัง (เป็นดุลยพินิจของท้องถิ่นเอง)
การบังคับใช้ให้เป็นไปตามผัง	มีข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน Sub-division Regulation ข้อบัญญัติการใช้ที่ดิน (Land Use Code) แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Capital Improvement Program) และข้อบัญญัติควบคุมย่าน Zoning Ordinance นอกจากนี้ยังมีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ เช่น การอนุรักษ์โบราณสถาน	มาตรการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผัง ประกอบด้วย มาตรการควบคุมการพัฒนาได้แก่ การออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Class Orders) ที่สอดคล้องกับแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zoning Plan) ส่วนมาตรการส่งเสริมการพัฒนา (Development Planning) นั้น มีหลายรูปแบบในทุกระดับของรัฐบาลในรูปแบบการออกแบบวางผังการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ และองค์กรพัฒนาเมืองประเภทต่าง ๆ	มีกฎหมายแต่ละระดับ ควบคุม เช่น ในระดับภาค มีกฎหมาย ส่วนในระดับท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ลงนามและประกาศใช้บังคับผังโดยไม่ต้องออกเป็นกฎหมาย

	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส
กระบวนการจัดทำผังเมือง	การวางผังภาคส่วนใหญ่อยู่ในรูปของนโยบาย เกิดจากการรวมตัวของท้องถิ่นหลายระดับ การทำงานอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ให้คำปรึกษาในการนำผังภาคไปปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มาประสานกัน	ไม่ว่าจะเป็นแผนโครงสร้าง (Structure Plans) แผนท้องถิ่น (Local Plans) หรือแผนพัฒนารวม (UDPs) กฎหมายกำหนดกระบวนการจัดทำผังเมืองไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการสำรวจเพื่อจัดแผน (Survey) การปรึกษาก่อนเผยแพร่แผน (Pre – deposit consultation) การเผยแพร่แผนเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบและให้ความเห็นหรือคัดค้าน (The Deposit of Proposals) การคัดค้านและพิจารณาคัดค้าน การตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ (Examination in public : EIP) หรือการไต่สวนสาธารณะ (Local inquiry) และการรับแผน (Adoption)	กำหนดเป็นกฎหมายเพื่อการควบคุมและตรวจสอบอย่างชัดเจน ท้องถิ่นที่มีศักยภาพน้อยอาจทำผัง Carte Communale ที่มีความยุ่งยากน้อยกว่า
เนื้อหาสาระของผัง	การวางผังระดับมลรัฐ เน้นเรื่องสิ่งแวดล้อม และการจัดการความเจริญเติบโต ส่วนในระดับท้องถิ่นและในระดับเคาน์ตี เนื้อหาสาระของผังจะครอบคลุม ทุกเรื่อง (Comprehensive Plan)	กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเมือง ในรูปแบบ แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) จะประกอบด้วยนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง เช่น การพัฒนาการใช้ที่ดิน การอนุรักษ์	กำหนดให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดวิสัยทัศน์ และแผนผังมีรายละเอียดสามารถปฏิบัติได้

	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส
		<p>สิ่งแวดล้อม เป็นต้น และแผนผังท้องถิ่น (Locan Plan) จะประกอบด้วย แผนผังปฏิบัติการ แผนผังอำเภอ แผนผังหมู่บ้าน นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้พื้นที่มหานคร ใช้ระบบผังเมืองรวม (Unitary Development Plan)</p>	
กลไกการนำผังไปปฏิบัติ	<p>กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองจะวางกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพกว้างและในอนาคต ส่วนกฎหมายกำหนดเขตจะกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ (Use classes) ที่เป็นรูปธรรมอย่างละเอียดและใช้หลัก Positive (รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่กฎหมายไม่อนุญาตจะทำได้) กฎหมายจัดสรรที่ดินกำหนดให้การจัดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมและเขตการใช้ประโยชน์ และกฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากจะควบคุมอาคาร</p>	<p>กฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร มีมาตรการทางผังเมืองที่น่าสนใจมาก เช่น การขออนุญาตผังเมือง (Planning Application) ใบอนุญาตผังเมือง (Planning Permission Certifate) การอุทธรณ์ผังเมือง(Planning Appeal) อำนาจบังคับในการผังเมือง(Enforcement Power) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment or EIA)</p>	<p>มีกลไกในทางปฏิบัติอยู่ในกฎหมายผังเมือง เช่น การได้มาซึ่งที่ดิน มาตรการจูงใจด้านภาษี เป็นต้น</p>

	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส
	แล้วยังใช้เป็นเครื่องมือที่จะถ่วงถ่วงว่าการใช้ประโยชน์อาคารสอดคล้องกับผังเมืองรวม หรือไม่		
การกำหนดความรับผิดและโทษ	นอกจากจะมีการกำหนดโทษไว้ทั้งค่าปรับทางแพ่ง (Civil Fine) และคำสั่งให้หยุดกระทำการ Injunction แล้วบางมลรัฐยังมีโทษอาญา (ปรับและจำคุก) สำหรับผู้ฝ่าฝืนด้วยโดยศาลยุติธรรมหรือฝ่ายตุลาการ (Judicial Branch) มีบทบาทสำคัญในการตัดสินเนื้อหาของสาระของกฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจ Eminent Domain and Police Power นอกจากนี้ ศาลจะพิจารณาถึงกระบวนการและวิธีปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาเมือง ว่าได้ดำเนินไปตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ (Procedural due Process)	หน่วยงานท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการติดตามผลของการอนุญาตผังเมือง และมีอำนาจบังคับ (Enforcement Power) โดยจะยื่นฟ้องศาลในกรณีที่มีการก่อสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับ การอนุญาต และกรณีที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตผังเมืองด้วย	กำหนดโทษไว้ทั้งทางด้าน โทษทางปกครอง โทษทางคดีแพ่ง และโทษทางอาญา หากประชาชนได้รับความเสียหายจากการพัฒนาเมือง

ที่มา สรุปรูปจาก เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ” .

เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการพัฒนาเมืองในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นพบว่า การพัฒนาเมืองในประเทศ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส จะมีสาระสำคัญที่คล้ายกันบางส่วน เช่น อำนาจการจัดทำผังเมืองที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำผังเมืองได้เอง เนื้อหาสาระของผังเมืองจะประกอบไปด้วยนโยบายต่าง ๆ ครอบคลุมทุกเรื่อง (Comprehensive Plan) และก็มีสาระสำคัญที่แตกต่างกันบางส่วน เช่น กลไกการนำไปปฏิบัติ ในสหรัฐอเมริกานี้จะเน้นการใช้ประโยชน์ (Use classes) และใช้หลัก (Positive) ในการวางกรอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในขณะที่สหราชอาณาจักร จะให้ความสำคัญกับการขอและออกใบอนุญาตผังเมือง รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์การพัฒนาเมืองของทั้งสามประเทศต้นแบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นรูปแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหลากหลายวิธีการ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ จะเป็นประโยชน์ต่อแนวทางการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

2.6 แนวความคิดและความเป็นมาในการพัฒนาเมืองหลวงแคนเบอร์รา (Canberra)⁴²

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศเครือจักรภพอังกฤษที่มีสมเด็จพระนางเจ้าอลิซซาเบธ ที่ 2 เป็นประมุข (โดยมีผู้ว่าการรัฐเป็นผู้กระทำการแทน) ออสเตรเลียปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐที่มีทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางของออสเตรเลียนั้น นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาสูง (The Senate) ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 76 คนและสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 150 คนและมีศาลสูง (High Court) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการ

2.6.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองแคนเบอร์รา

การกำหนดเขตเมืองหลวง (Australian Capital Territory) หลังจากประเทศออสเตรเลียได้เปลี่ยนระบบการปกครองมาเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federal System of Government) ในปี ค.ศ. 1901 ความคิดเกี่ยวกับการคัดเลือกที่ตั้งของเมืองหลวงแห่งชาติ (National Capital) และ

⁴² คณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษา เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างเมืองศูนย์กลางราชการของมาเลเซีย และออสเตรเลีย, ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤศจิกายน 2546 (อัดสำเนา) หน้า 27 - 35.

ทำเนียบรัฐบาล (Seat of Government) ก็เกิดขึ้น โดยในหมวด VII ข้อ 125 แห่งรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย (The Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งทำเนียบรัฐบาล (the Seat of Government) ขึ้น ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) โดยที่ตั้งดังกล่าวต้องอยู่ห่างจากเมืองซิดนีย์ (Sydney) ไม่น้อยกว่า 100 ไมล์ มีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 100 ตารางไมล์ และรัฐต้องได้มาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

การคัดเลือกที่ตั้งของเมืองหลวงแห่งชาติและทำเนียบรัฐบาลจึงเริ่มต้นขึ้นในปีต่อมา โดยวุฒิสมาชิกและสมาชิกรัฐสภา (Federal Parliament) ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ที่มีความเหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาและเสนอชื่อเมืองหลายแห่ง เช่น Albury, Tumut และ Orange แต่รัฐสภาไม่เห็นด้วย โดยมีความเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเมือง Tumut มีความเหมาะสม แต่วุฒิสภากลับเสนอว่าเมือง Bombala น่าจะเหมาะสมกว่า จึงทำให้ต้องมีการพิจารณาเลือกเมืองอื่นอีก จนต่อมาได้มีการพิจารณาและเสนอชื่อเมือง Dalgety ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ให้เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงแห่งชาติ ซึ่งรัฐสภาก็เห็นชอบ จึงได้พิจารณาผ่านร่างกฎหมายกำหนดให้ตั้งทำเนียบรัฐบาลขึ้นที่เมือง Dalgety ในปี ค.ศ. 1904 แต่ถึงกระนั้นก็ไม่ยังเป็นที่ยึดว่าเมือง Dalgety จะเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงแห่งใหม่อย่างแน่นอน เนื่องจากรัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW state government) เห็นว่าเมืองดังกล่าวมีพื้นที่ใหญ่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ถึงเก้าเท่า จึงได้แสดงความไม่เห็นด้วยอย่างชัดเจน และได้มีความพยายามที่จะพิจารณาและเสนอพื้นที่แห่งใหม่ต่อไปอีก

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1908 ก็เป็นที่ยึดว่าเมืองหลวงแห่งใหม่ควรจะต้องอยู่ในเขตเมืองแคนเบอร์รา (Yass-Canberra district) เพราะนอกจากจะเป็นเมืองที่มีความสวยงามทางสภาพภูมิศาสตร์แล้ว ยังมีแหล่งทรัพยากรน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ (ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด) อีกด้วย ดังนั้น รัฐสภาจึงได้ยกเลิกกฎหมายกำหนดให้ตั้งทำเนียบรัฐบาลขึ้นที่เมือง Dalgety และออกพระราชบัญญัติจัดตั้งทำเนียบรัฐบาลขึ้นที่เมืองแคนเบอร์ราแทน โดยกำหนดให้พื้นที่ที่จะตกเป็นของรัฐเพื่อทำการจัดตั้งทำเนียบรัฐบาลต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 900 ตารางไมล์และเข้าถึงทะเลได้ โดยสะดวกด้วย โดยในการสำรวจว่าพื้นที่ใดมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งทำเนียบรัฐบาลนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการสั่งการให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปทำการสำรวจที่ดินในเขตดังกล่าวได้ ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินราชพัสดุ (Crown land) หรือไม่

ทั้งนี้ การสำรวจดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรือสิ่งอื่นใด เว้นแต่กรณีจำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการยอมรับให้จัดตั้งทำเนียบรัฐบาลในปี ค.ศ. 1909 (Seat of Government Acceptance Act 1909 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย Seat of Government Acceptance Act 1922)) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นระหว่างรัฐบาลแห่งเครือรัฐ

และรัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อกำหนดเขตพื้นที่เมืองหลวงและพื้นที่จัดตั้งทำเนียบรัฐบาล รวมทั้งกำหนดเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ด้วย

อนึ่ง แม้ในกฎหมายจะกำหนดอาณาเขตเมืองหลวงแห่งชาติไว้ แต่ก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับประเภทและการได้มาของที่ดินไว้อย่างชัดเจน และแม้ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ว่าที่ตั้งของเขตเมืองหลวงแห่งชาตินั้นจะต้องประกอบไปด้วยที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ (Crown Lands) เป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่จะมีการประกาศกำหนดให้ที่ดินใดเป็นเขตเมืองหลวงแห่งชาตินั้น ประชาชนได้เข้าไปอาศัยอยู่และตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งได้ประกอบอาชีพทำไร่และฟาร์มเลี้ยงสัตว์ในที่ดินบางส่วนแล้ว จึงพอจะสันนิษฐานได้ว่าการได้มาของที่ดินดังกล่าวได้กระทำตามหลักกฎหมายทั่วไปโดยการเวนคืนที่ดินหรือการเจรจาซื้อขาย

2.6.2 การออกแบบและก่อสร้าง

เมื่อได้กำหนดให้แคนเบอร์ราเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงแห่งชาติอย่างแน่นอนแล้ว รัฐบาลจึงได้เปิดให้มีการแข่งขันการออกแบบสร้างผังเมือง (The Federal Capital Design Competition) ในราวกลางปี ค.ศ. 1911 โดยการแข่งขันดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นการแข่งขันระดับนานาชาติ (International competition) เพราะได้มีการประชาสัมพันธ์การแข่งขันออกแบบสร้างเมืองไปทั่วโลก อย่างไรก็ดี เนื่องจากในขณะนั้น ออสเตรเลียเป็นประเทศใหม่ในอีกซีกโลกหนึ่งที่ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักนักของประเทศที่เจริญแล้ว จึงได้มีการจัดแสดงแบบโครงร่างขนาดใหญ่ (Scale models) ของที่ตั้ง (แคนเบอร์รา) ไว้ที่เมืองลอนดอน สแตนบูร์ก และสถานกงสุลในประเทศต่าง ๆ เช่น ในกรุงเบอร์ลิน (Berlin) ซิดนีย์ ปารีส นิวยอร์ก วอชิงตัน เคปทาวน์ (Cape Town) เป็นต้น รวมทั้งได้มีการส่งข้อมูลและรายละเอียดทั่วไปเกี่ยวกับสภาพและลักษณะของที่ตั้งให้แก่ผู้เข้าแข่งขันที่ไม่ได้อยู่ในประเทศออสเตรเลียด้วย

การแข่งขันการออกแบบสร้างผังเมืองใช้เวลาประมาณ 1 ปี รัฐบาลก็พิจารณาคัดเลือกให้แบบของสถาปนิกชาวอเมริกัน (Mr. Walter Burley Griffin) ได้รับรางวัลชนะเลิศ ซึ่งแม้ในช่วงแรกจะมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแบบที่ดูฟุ่มเฟือยจนเกินไป แต่เสียงส่วนใหญ่ก็เห็นว่าแบบดังกล่าวมีความเหมาะสมในหลายประการ เช่น มีลักษณะของความเป็นหนึ่งโดยการนำลักษณะเด่นทางธรรมชาติมาทำให้เป็นจุดเด่นของเมือง แผนการสร้างทะเลสาบตรงใจกลางเมือง แผนการสร้างถนนอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะในบริเวณรอบ ๆ ส่วนที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1913 รัฐบาลจึงได้พิจารณากำหนดให้ใช้ชื่อ “แคนเบอร์รา” เป็นชื่อเมืองหลวงอย่างเป็นทางการ และเริ่มต้นการก่อสร้างเมืองตามแบบของสถาปนิกชาวอเมริกันในปีเดียวกัน โดยรัฐบาลได้เชิญให้ Mr. Griffin มาเป็นผู้อำนวยการก่อสร้างเมืองหลวง (the Federal

Capital Director of Design and Construction) แต่ทั้งนี้ การดำเนินงานก่อสร้างก็มีปัญหาและอุปสรรคมากมายทั้งจากความขัดแย้งระหว่างสถาปนิกชาวอเมริกันและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งปัญหาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งออสเตรเลียเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย จึงทำให้มีปัญหาการขาดเงินทุนที่จะทำการก่อสร้างเมืองต่อไป การสร้างเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีความคืบหน้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง รัฐบาลได้ออกประกาศอย่างชัดเจนว่า หลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1926 รัฐบาลจะต้องเปิดประชุมที่แคนเบอร์รา ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลได้กำหนดวันแล้วเสร็จ (Deadline) ของการสร้างเมืองแคนเบอร์ราไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี การสร้างเมืองก็ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด (ในช่วงเวลานั้นมีเพียงสถานที่ตั้งรัฐสภาชั่วคราว (Provisional Parliament House) และเส้นทางรถไฟที่เชื่อมต่อระหว่างเมืองแคนเบอร์ราและเมืองนิวเซาท์เวลส์เท่านั้นที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ) โดยปัญหาและอุปสรรคใหญ่ที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งในระหว่างปี ค.ศ. 1930 - 1956 คือ ปัญหา Wall Street (stock market) Crash ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1929 และปัญหาสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีผลกระทบอย่างรุนแรงด้านการเงินของออสเตรเลีย ทำให้การก่อสร้างเมืองเกิดการชะงักงันขึ้นอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในสมัยของรัฐบาล Robert Menzies ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง มีชื่อว่า “National Capital Development Commission (NCDC)” เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนการพัฒนาเมืองหลวง ควบคุมและสานต่อการก่อสร้างเมืองแคนเบอร์ราในฐานะที่เป็นที่ตั้งของทำเนียบรัฐบาล รวมทั้งสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เช่น ศูนย์ราชการต่าง ๆ โรงเรียน สวนสาธารณะ โรงพยาบาล และถนนหนทางต่าง ๆ ฯลฯ ให้แล้วเสร็จต่อไป

การดำเนินการก่อสร้างเมืองแคนเบอร์ราได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และทยอยก่อสร้างเสร็จไปหลายพื้นที่ จนในที่สุดสถานที่ตั้งรัฐสภาอาคารแห่งใหม่ก็ได้แล้วเสร็จและเปิดใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1988 (รวมระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 75 ปี) และในปีเดียวกันก็ได้มีการยกเลิกคณะกรรมการ NCDC และแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ (National Capital Planning Authority) ขึ้นแทน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเขตเมืองหลวงแห่งชาติอย่างเป็นทางการ รวมทั้งจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งเขตเมืองหลวงแห่งชาติ (ACT Legislative Assembly) และรัฐบาลประจำเขต (Territory Government) ขึ้นด้วย

2.6.3 การบริหารจัดการ

ก. การบริหารจัดการทั่วไป

หลังจากที่การก่อสร้างเขตเมืองหลวงแห่งชาติ (ACT) ได้เสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1988 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติ Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988 เพื่อ

กำหนดให้เขตเมืองหลวงดังกล่าวเป็นเขตปกครองตนเอง โดยในการบริหารจัดการภารกิจด้านต่าง ๆ เป็นการทั่วไปนั้น จะมีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่บริหารจัดการดังกล่าว 3 องค์กรดังต่อไปนี้

1. สภานิติบัญญัติ (Legislative Assembly) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 8 ประกอบด้วยจำนวนสมาชิกทั้งหมด 17 คน (ปัจจุบันเป็นสภานิติบัญญัติชุดที่ 5) สภานิติบัญญัติมีหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและการบริหารบ้านเมืองที่ดีของเขตเมืองหลวงแห่งชาติแต่ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ บทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกโดยสำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐ (Australian Federal Police) การทหาร การผลิตเงิน เรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนิติบุคคล องค์กรธุรกิจที่มีคนกลุ่มเล็กเป็นเจ้าของหลักทรัพย์สิน นิติบุคคลต่างชาติ การเข้าถือหุ้นในนิติบุคคล เป็นต้น

2. ฝ่ายบริหาร (Australian Capital Territory Executive) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 36 มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการภารกิจต่าง ๆ ที่อยู่ภายในเขตเมืองหลวงแห่งชาติให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ (ซึ่งรวมถึงการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจตามที่ปรากฏในบัญชี 4 ท้ายพระราชบัญญัติฯ เช่น การธนาคาร การบริการสาธารณะ การอุตสาหกรรมต่าง ๆ การบริหารจัดการเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ การพลังงาน การศึกษา การให้บริการด้านสวัสดิการต่าง ๆ ฯลฯ) รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

3. ฝ่ายตุลาการ (The Judiciary) ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาคดีจะประกอบไปด้วย ศาลสูง (Supreme Court) ศาลชั้นต้น (Magistrate Court) และคณะตุลาการประจำเขต (ACT Tribunal) โดยศาลสูงได้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติศาลสูง 1933 (Supreme Court Act 1933) และถือว่าเป็นศาลที่มีอำนาจสูงสุดในเขตเมืองหลวงแห่งชาติ มีอำนาจทั้งพิจารณาคดีชั้นต้นและพิจารณาอุทธรณ์ ส่วน ACT Magistrate Court จะมีหน้าที่พิจารณาคดีแพ่ง คดีความผิดเล็กน้อย รวมไปถึงคดีอาญาที่อยู่ภายในขอบอำนาจด้วย นอกเหนือจากอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว ยังมีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาด ก้าวของเก่า และ ไร่รับจำนำอีกด้วย

ข. การบริหารจัดการที่ดินและการจัดทำผังเมือง

แม้ว่าเขตเมืองหลวงแห่งชาติจะถือเป็นเขตปกครองตนเอง และมีรัฐบาลและองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารปกครองแยกออกจากรัฐบาลแห่งเครือรัฐก็ตาม แต่ที่ดินและพื้นที่ต่าง ๆ ภายในเขตเมืองหลวงแห่งชาติก็ยังคงถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลอยู่ ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดิน

ภายในเขตเมืองหลวงแห่งชาติของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ จึงดำเนินการในฐานะเป็นการกระทำแทนรัฐบาลอยู่นั่นเอง โดยการบริหารจัดการที่ดินในเขตเมืองหลวงแห่งชาติจะกระทำภายใต้ Australian Capital Territory (Planning and Land Management) Act 1988 ซึ่งกำหนดบุคคลและองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินภายในเขตเมืองหลวงแห่งชาติ ได้แก่ รัฐมนตรีซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 41 แห่ง Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988 และฝ่ายบริหาร โดยรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาของเครือรัฐ (Commonwealth Gazette) ให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในเขตเมืองหลวงแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ (National Land) แม้ว่าจะได้มีการมอบอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรหรือนิติบุคคลใดก็ตาม ที่ดินดังกล่าวก็ยังถือเป็นที่ดินของรัฐอยู่ สำหรับพื้นที่ใดที่ไม่ได้มีการประกาศไว้ให้ถือเป็นที่ดินของเขตเมืองหลวงแห่งชาติ (Territory Land) และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำการในนามของรัฐบาล โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ บนที่ดินขององค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ รวมถึงการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตเมืองหลวงแห่งชาติด้วย

นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนและผังเมืองในเขตเมืองหลวงแห่งชาติ 2 หน่วยงาน คือ National Capital Authority (NCA) และ Territory Planning Authority ซึ่งหน่วยงานทั้งสองแห่งดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและพิจารณาให้มีการดำเนินการก่อสร้างสถานที่ต่าง ๆ การปรับปรุง การขยาย การขุดเจาะ และการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสภาพทัศนียภาพและสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ พื้นที่ที่อยู่ในบริเวณเขตความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามแผนการจัดการและระบบผังเมืองที่วางไว้ ดังนี้

(1) การจัดแผนและผังเมืองโดย National Capital Authority

National Capital Authority (เดิมใช้ชื่อว่า National Capital Planning authority) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนและผังเมืองของที่ดิน (National Capital Plan) ภายในบริเวณเขตเมืองหลวง (National Capital) รวมทั้งการทบทวนแผนฯ การดำเนินงานในเขตพื้นที่ระบุเฉพาะที่กำหนดไว้ในแผนให้สำเร็จลุล่วงไม่ว่างานนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐอื่นหรือไม่ การสนับสนุนและประชาสัมพันธ์เมืองแคนเบอร์ราให้เป็นที่รู้จักในฐานะเมืองหลวงแห่งชาติ และการให้บริการปรึกษาด้านการวางแผนและการจัดทำผังเมืองให้แก่บุคคลใดหรือองค์กรอื่นใดไม่ว่าในประเทศหรือนอกประเทศ เป็นต้น โดยในการดำเนินงานของ NCA นั้น รัฐมนตรีอาจให้คำแนะนำหรือกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่แก่ NCA ก็ได้

การกำหนดให้มีการจัดทำแผนและผังเมืองสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตเมืองหลวง นั้นเพื่อทำให้การจัดการที่ดินในเขตเมืองแคนเบอร์ราและเขตเมืองหลวงทั้งหมดเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและพัฒนาอย่างเป็นระบบสอดคล้องกับความเป็นเมืองหลวงของชาติ โดยแผนฯ ดังกล่าวต้องประกอบข้อมูลดังต่อไปนี้พื้นที่ (areas) ที่มีสภาพลักษณะพิเศษของเมืองหลวงที่จะ กำหนดให้เป็นพื้นที่ระบุเฉพาะ (Designated areas) หลักการและนโยบายในการปรับปรุงและ บำรุงรักษาเมืองหลวงให้มีสภาพสวยงามควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองหลวงนโยบายทั่วไปที่จะ นำไปใช้ปฏิบัติภายในเขตเมืองหลวงแห่งชาติทั้งหมด โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ จากที่ดิน รวมถึงการจัดทำเส้นทางคมนาคมภายในเขตพื้นที่เมืองหลวงแห่งชาติรายละเอียดเกี่ยวกับการ จัดทำแผนฯ การออกแบบ และรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ระบุเฉพาะข้อกำหนดพิเศษ (special requirement) เพื่อการพัฒนาพื้นที่อื่นนอกจากพื้นที่ระบุเฉพาะ สำหรับขั้นตอนในการจัดทำแผนฯ นั้น เนื่องจากการจัดทำแผนฯจะมีผลกระทบต่อการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ประชาชนด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการพิจารณากันกรองจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วยกัน โดยนอกจากจะรับฟังความเห็นของ Territory Planning Authority แล้ว ยังต้องเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนฯดังกล่าวด้วย เมื่อได้จัดทำร่างแผนฯเป็นที่ยุติแล้ว NCA ต้องรายงานและส่งร่างแผนฯดังกล่าวต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อ รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาของเครือรัฐแล้ว ก็ให้ส่งแผนฯ ดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(2) การจัดทำแผนและผังเมืองโดย Territory Planning Authority

Territory Planning Authority เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยสภานิติบัญญัติเพื่อ ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนและผังเมืองของที่ดินในพื้นที่อื่นนอกเหนือจากที่ดินในบริเวณพื้นที่ระบุ เฉพาะ โดยแผนและผังเมืองดังกล่าวนอกจากจะต้องมีนโยบายที่สอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการ ที่ดินของ NCA แล้ว ยังต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเป็นการส่งเสริมให้ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองหลวงแห่งชาติมีความเป็นอยู่ภายใต้ทัศนียภาพและสิ่งแวดล้อมที่ สวยงาม ร่มรื่น และปลอดภัยด้วย

ในการจัดทำแผนและผังเมืองของที่ดินนั้น ขั้นตอนการดำเนินการจะสั้นกว่า คล้ายกับการจัดทำแผนบริหารจัดการที่ดินของ NCA กล่าวคือ Territory Planning Authority เพียงนำ แผนฯออกเผยแพร่และเปิดให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนฯดังกล่าว เมื่อได้ข้อสรุป แล้วก็ให้ปรึกษารื้อกับ NCA หลังจากนั้นจึงเสนอรายงานพร้อมแจ้งผลการปรึกษารื้อดังกล่าว ต่อฝ่ายบริหารต่อไป

2.6.4 การจัดทำผังเมืองในเขตเมืองหลวง (National Capital Plan)

ตามที่หนึ่งในนักสำรวจพื้นที่ที่สร้างเป็นเมืองหลวงได้เคยกล่าวไว้ว่า เมืองหลวงต้องเป็นเมืองที่อยู่ในตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ที่ดีและมีภูมิประเทศที่สวงามการจัดทำผังเมืองหลวงจึงต้องดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบและสอดคล้องกับสภาพและลักษณะทางภูมิศาสตร์ด้วย โดยการจัดทำผังเมืองต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

เพื่อส่งเสริมและผลักดันบทบาทของแคนเบอร์ราในฐานะที่เป็นเมืองหลวงแห่งชาติ ให้เป็นที่รู้จักเพื่อพัฒนาและยกระดับพื้นที่ส่วนกลางซึ่งประกอบด้วยที่ตั้งเขตศูนย์ราชการต่าง ๆ สถานทูต และสถาบันและองค์กรภายในประเทศอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นหัวใจสำคัญของเมืองหลวง เพื่อจัดสร้างระบบคมนาคมและเส้นทางการเดินทางต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเพื่อสงวนและบำรุงรักษาสถานที่สำคัญต่าง ๆ ให้คงอยู่ในสภาพที่สวงามควบคู่ไปกับการพัฒนา ฯลฯ NCA ได้จัดทำผังเมืองของเขตเมืองหลวง โดยแบ่งลักษณะการจัดวางผังเมืองออกเป็น 4 เขต ดังนี้

(1) เขตรัฐสภา (Parliamentary Zone)

ผังเมืองในเขตนี้จะอยู่ในบริเวณติดกับ Lake Burley Griffin ซึ่งถือว่าเป็นเขตที่มีความสำคัญที่สุดเนื่องจากจะเป็นศูนย์รวมของสถานที่ราชการสำคัญต่าง ๆ เช่น รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล สถานทูต องค์กรในประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และส่วนราชการอื่น ๆ อีกทั้งยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ภายในเขตนี้ เช่น สนามบินแคนเบอร์รา (Canberra Airport) มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล สถาบันการศึกษาทหาร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานและการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) เขตเมืองต่าง ๆ (Urban Areas)

เป็นการปรับปรุงและพัฒนาเขตเมืองต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ก่อนแล้ว และสร้างเขตเมืองขึ้นใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาของประเทศในอนาคต โดยแต่ละเขตเมืองจะประกอบไปด้วยแหล่งธุรกิจ สำนักงานบริษัท ห้างร้าน สวนสาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งสถานประกอบอุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วย (ตั้งอยู่บริเวณรอบๆ ของพื้นที่)

(3) เขตพื้นที่โล่งกว้าง (Broadacre Areas)

เป็นเขตที่กำหนดไว้สำหรับการสร้างที่ตั้งที่ต้องมีการใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น สนามบินนานาชาติแคนเบอร์รา (Canberra International Airport) ที่ตั้งทำการเกษตร (Agriculture) การทำไร่สวนระยะสั้น (Intensive Farming) ศูนย์วิจัยทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Research Establishment) สถานที่ตั้งกองคาราวาน (Caravan Park) สถานที่นันทนาการกลางแจ้ง (Outdoor Recreation Facility) เป็นต้น

(4) เขตชนบท (Rural Areas)

พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตนี้จะเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบกิจกรรมทางการเกษตรแบบระยะยาวและยั่งยืน (long term sustainable basis) พื้นที่ป่า สถานที่พักผ่อนหย่อนใจตามธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ในผังเมืองดังกล่าวจะระบุเขตที่ตั้งต่าง ๆ แล้ว ยังได้ระบุเกี่ยวกับโครงสร้างอื่น ๆ ที่จะต้องดำเนินการจัดสร้างให้สอดคล้องกับเขตผังเมืองที่วางไว้ด้วย ได้แก่

- การจัดทำถนนสายหลักและถนนเชื่อมเมืองต่าง ๆ (Main Avenues and Approach Routes) : การจัดวางและจัดสร้างถนนต้องกระทำอย่างรอบคอบ ถูกต้องและแม่นยำ เพื่อให้คนเบอร์ามีระบบคมนาคมที่เป็นระบบ การเดินทางมีความสะดวก รวดเร็ว และสามารถเชื่อมต่อไปยังเมืองต่าง ๆ ได้โดยสะดวก

- การกำหนดที่ตั้งของกิจกรรมทางธุรกิจภายในเขตเมือง (Employment Location) : การขอจัดตั้งบริษัทหรือสำนักงานภายในบริเวณศูนย์กลางของเมือง (towncentres) นั้นสามารถกระทำได้ (โดยหลีกเลี่ยงการจัดตั้งในเขตที่เป็นใจกลางเมืองโดยแท้ (Civic) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความแออัดและปัญหาการจราจร

- การจัดระบบคมนาคม (Transport) : การจัดระบบคมนาคมโดยรวมต้องประกอบด้วย การจัดระบบการเชื่อมโยงถนนสายต่าง ๆ การจัดสถานที่จอดรถ และการจัดระบบขนส่งสาธารณะ โดยทั้งสามระบบดังกล่าวต้องมีความเชื่อมโยงและพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

- การจัดระบบทัศนียภาพของเมืองหลวง (National Capital Open Space System (NCOSS)) : เป็นระบบการดูแลและบำรุงรักษาทัศนียภาพ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดีและสวยงามต่อไป ซึ่งรวมไปถึงการสงวนและบำรุงรักษาโบราณสถานต่าง ๆ ด้วย

- การจัดโครงสร้างภายในต่าง ๆ (Infrastructure) : หมายความรวมถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดขยะ ระบบพลังงานต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำระบบการสื่อสารและโทรคมนาคมด้วย

2.7 แนวความคิดและความเป็นมาในการพัฒนาเขตพิเศษเส้นเงิน

ภายหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์ที่นำโดยเหมาเจ๋อตุงยึดอำนาจการปกครองประเทศและเปลี่ยนมาใช้รูปแบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ปิดประเทศและยึดหลักการพัฒนาประเทศแบบพึ่งตนเอง (Self-reliance) ตามลัทธิมาร์กซิสต์อย่างเคร่งครัด และมีการปรับปรุงระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดโดยรัฐธรรมนุญ

กำหนดให้ที่ดินในเขตเมือง (Urban Land) เป็นของรัฐ ส่วนที่ดินนอกเขตเมือง (Rural Land) เป็นของทุกคนร่วมกัน (Collective ownership)

การปกครองประเทศแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลางกับ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย 3 องค์กร ดังนี้

สภาประชาชน (National People's Congress : NPC) เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ ประกอบด้วย สมาชิกไม่เกิน 3,500 คน ซึ่งได้รับเลือกจากสภาประชาชนของแต่ละมณฑลทุก 5 ปี ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย แต่งตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี คณะกรรมการบริหารสภาประชาชน (National People's Congress Standing Committee) นายกรัฐมนตรี เป็นต้น

คณะกรรมการบริหารสภาประชาชน ประกอบด้วย ผู้ที่สภาประชาชนแต่งตั้ง แต่มักประกอบด้วย ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกระดับสูงของพรรคคอมมิวนิสต์ มีอำนาจในการออกและใช้บังคับกฎหมายลำดับรองเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาประชาชน

คณะรัฐมนตรี (State Council)

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 5 ระดับ เรียงตามลำดับดังนี้

- มณฑล (Province)
- เมือง (Municipal)
- อำเภอ (District)
- แขวง (Street office) และ
- หมู่บ้าน (Town)

สำหรับองค์กรการบริหารแต่ละระดับก็ลือมาจากราชการบริหารส่วนกลาง คือ มีสภาประชาชนประจำท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

2.7.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่เขตพิเศษ

“เขตพิเศษ” (Special Economic Zone) เป็นพื้นที่อันมีอาณาเขตเฉพาะที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นศูนย์รวมการประกอบธุรกิจทุกประเภท โดยรัฐเป็นผู้จัดหาและให้บริการระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจ อำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจในเขตพิเศษให้สามารถประกอบธุรกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้สิทธิพิเศษด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการภายในเขตพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดนักลงทุนทั้งในประเทศและ

ต่างประเทศให้เข้ามาประกอบกิจการในเขตดังกล่าวอันจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม⁴³ นอกจากนี้ การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพิเศษยังเป็นการกระจายความเจริญไปยังพื้นที่นั้นอันเป็นผลดีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทางอ้อม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการยังช่วยให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ทางเทคโนโลยีภายในประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

2.7.2 รูปแบบการจัดตั้งเขตพิเศษเงิน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศแรกที่พัฒนาเขตพิเศษขึ้นจากข้อจำกัดของนิคมอุตสาหกรรม (Industrial Zone) และเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zone) โดยนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกจำกัดประเภทธุรกิจไว้เฉพาะ “อุตสาหกรรม” “อุตสาหกรรมส่งออก” และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น ซึ่งทำให้นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกไม่สามารถรองรับธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจได้ ดังนั้น เขตพิเศษจึงไม่จำกัดประเภทธุรกิจ โดยนอกจากการอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ประกอบการภายในเขตพิเศษยังสามารถประกอบธุรกิจการเกษตร การปศุสัตว์ การประมง การท่องเที่ยว การขนส่ง การเคหะและการก่อสร้าง การวิจัยและการผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ตลอดจนการค้าและบริการด้วย⁴⁴

2.7.3 การบริหารจัดการพื้นที่เขตพิเศษเงิน⁴⁵

เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรูปธรรม เด็งเสี่ยวผิงเสนอให้มีการจัดตั้งเขตพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) ขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบในการดำเนินการ และให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการจัดตั้งและกำกับดูแลเขตพิเศษแก่รัฐบาลท้องถิ่น สำหรับท้องถิ่นที่เหมาะสมที่จะตั้งเขตพิเศษเพื่อนำร่องนั้น เด็งเสี่ยวผิงเสนอให้ใช้

⁴³ Sonoko Nishitaten, China s special Economic Zones : Experimental Units for Economic Reform, 32/2 International and Comparative Law Quarterly 1983 อ้างถึงในบริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ รูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ , เมษายน 2547. หน้า 42. (อัครานา)

⁴⁴ บริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, อ้างแล้ว. หน้า 42.

⁴⁵ บริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, อ้างแล้ว. หน้า 43 - 48.

เมืองที่อยู่ใกล้เกาะฮ่องกง เช่น เซินเจิ้น เป็นต้น เพื่อรองรับการที่อังกฤษต้องคืนเกาะฮ่องกงให้แก่จีน ในปี ค.ศ. 1997 สำหรับเมืองอื่นที่ได้รับเลือกให้ตั้งเขตพิเศษ ได้แก่ ชูไห่ (Zhuhai) และซัวเถา (Shantou) ในมณฑลกวางตุ้ง (Guangdong) และเซี่ยเหมิน (Xiamen) ในมณฑลฝูเจี้ยน (Fujian) และต่อมามณฑลกวางตุ้งและมณฑลฝูเจี้ยนจึงได้ออกกฎหมายจัดตั้งเขตพิเศษขึ้น

สำหรับการบริหารจัดการพื้นที่เขตพิเศษเซินเจิ้น นั้น จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของมณฑลกวางตุ้ง (Regulations of Special Economic Zones in Guangdong Province) ซึ่งต่อมา กฎหมายนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาประชาชนจีน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งครั้งที่ 5 (The Fifth National People's Congress) ในสมัยการประชุมที่ 15 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1980 และโดยที่ เต็งเสี่ยวผิงประสงค้ให้เขตพิเศษเซินเจิ้นเป็นแม่แบบในการเปิดประเทศเพื่อการพัฒนา จึงมักถูกเรียกว่า “The Testing Bed of Deng Xiaoping's Reform and Opening Up” โดยในส่วนของ การบริหารจัดการ นั้น แบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกก่อตั้งระหว่างปี ค.ศ. 1980 – 1991 และระยะที่สองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 – ปัจจุบัน โดยในระยะแรกก่อตั้งนั้นเป็นการนำระบบทุนนิยมเข้ามาใช้ในเขตพิเศษเป็นเรื่องใหม่สำหรับจีนในเวลานั้น การถ่ายโอนอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางให้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นจึงต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยในระยะแรกนี้รัฐบาลกลางถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่รัฐบาลมณฑลกวางตุ้ง แต่เพื่อให้การจัดตั้งเขตพิเศษดำเนินไปอย่างเป็นระบบและเอื้อต่อการลงทุนของนักลงทุน จำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรเฉพาะขึ้นมาควบคุม โดยกฎหมายจัดตั้งเขตพิเศษเซินเจิ้นกำหนดให้มี “คณะกรรมการมณฑลกวางตุ้งเพื่อการบริหารจัดการเขตพิเศษ” (Guangdong Province Committee for Administering Special Economic Zones : GPC) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเขตพิเศษในนามรัฐบาลมณฑลกวางตุ้ง (มาตรา 3) GPC นี้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ สำหรับที่มาของ GPC นั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารมณฑลกวางตุ้งเป็นผู้แต่งตั้ง GPC

GPC เป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการเบ็ดเสร็จเหนือพื้นที่เขตพิเศษ โดยมาตรา 5 มาตรา 7 และมาตรา 23 ของกฎหมายจัดตั้ง SSEZ กำหนดให้ GPC มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- จัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตพิเศษ
- ตรวจสอบและอนุมัติโครงการของผู้ประกอบการในเขตพิเศษ
- ควบคุมการจดทะเบียนพาณิชย์และอุตสาหกรรมในเขตพิเศษ
- ควบคุมการใช้ที่ดินในเขตพิเศษ
- ประสานความร่วมมือของผู้ประกอบการและหน่วยงานเกี่ยวกับการธนาคาร การประกันภัย การจัดเก็บภาษีอากร การศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การไปรษณีย์และการสื่อสาร และหน่วยงานอื่นที่ตั้งอยู่ในเขตพิเศษ

- จัดหาพนักงานและคนงานให้แก่ผู้ประกอบการภายในเขตพิเศษและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานและคนงาน

- จัดหาและก่อสร้างบรรดาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในเขตพิเศษ
- อนุมัติ จดทะเบียนและออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการในเขตพิเศษ
- จัดตั้งสถาบันการศึกษาและวัฒนธรรม
- จัดหา Health facilities และบริการสาธารณสุขในเขตพิเศษ
- รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในเขตพิเศษ

โดยที่ GPC เป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการเบ็ดเสร็จภายในเขตพิเศษเมืองเสิ่นเจิ้น (Shenzhen Municipal) ซึ่งมีอำนาจปกครองพื้นที่ 4 อำเภอ ที่อยู่ในเขตพิเศษเดิม จึงคงเหลือเพียงอำนาจในการบริหารจัดการ 2 อำเภอ ที่อยู่นอกเขตพิเศษเท่านั้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ แขวง และหมู่บ้านภายในเขต 4 อำเภอ ที่เป็นเขตพิเศษก็เปลี่ยนมาขึ้นตรงต่อ GPC

หลังจากที่เขตพิเศษเสิ่นเจิ้นดำเนินการมาเป็นเวลา 13 ปี และการให้บริการต่าง ๆ มีความชัดเจนและเป็นระบบแล้ว ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) คณะรัฐมนตรี (State Council) จึงได้มีมติให้เมืองเสิ่นเจิ้น (Shenzhen Municipal) มีอำนาจตรากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ภายในเขตพิเศษเสิ่นเจิ้นแทน GPC ซึ่งเท่ากับถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการเขตพิเศษเสิ่นเจิ้นคืนให้แก่เมืองเสิ่นเจิ้น (Shenzhen Municipal) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้รับการรับรองจากสภาประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งครั้งที่ 7 (The Seventh National People's Congress) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ดังนั้น เมืองเสิ่นเจิ้น (Shenzhen Municipal) จึงเป็นองค์กรบริหารจัดการเขตพิเศษเสิ่นเจิ้นในปัจจุบัน และองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ แขวง และหมู่บ้านภายในเขต 4 อำเภอ ที่เป็นเขตพิเศษ ก็กลับมาขึ้นตรงต่อเมืองเสิ่นเจิ้นเช่นเดิม

ส่วนรายได้ขององค์กรบริหารจัดการเขตพิเศษเสิ่นเจิ้นนั้น โดยที่เมืองเสิ่นเจิ้น (Shenzhen Municipal) เป็นองค์กรบริหารจัดการเขตพิเศษเสิ่นเจิ้นในปัจจุบัน จึงมีรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ

การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อเป็นเขตพิเศษนั้นไม่เป็นปัญหาของจีน เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ที่ดินในเขตเมือง (Urban Land) เป็นของรัฐ นอกจากนี้ มาตรา 12 ของกฎหมายจัดตั้งเขตพิเศษเสิ่นเจิ้นกำหนดชัดเจนว่า ที่ดินในเขตพิเศษเป็นของรัฐบาลจีน ผู้ประกอบการในเขตพิเศษต้องเช่าที่ดินจากรัฐบาลจีนเพื่อใช้ประกอบการ โดยการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตพิเศษนั้น GPC จะเป็นผู้กำหนดด้วยว่าจะให้ผู้ประกอบการใช้ที่ดินในบริเวณใด และต้องเสียค่าเช่าเท่าใด โดยคำนึงถึงประเภทของกิจการและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2.8 แนวความคิดและความเป็นมาในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ

2.8.1 แนวความคิดเกี่ยวกับที่ตั้งสนามบิน⁴⁶

สนามบินในอดีตในยุคแรกถูกสร้างห่างจากชุมชนเมืองที่ให้บริการ ซึ่งมีราคาที่ดินถูก และไม่มีสิ่งกีดขวางทางการบินทำให้การบินมีความอ่อนตัวและปลอดภัยมาก ด้วยอากาศยานในอดีตเป็นอากาศยานที่มีขนาดเล็กทำให้มีผลกระทบในเรื่องของเสียงน้อยมาก ในปัจจุบันการเจริญเติบโตทางการบินทำให้มีการสร้างเครื่องบินที่มีแรงขับมากขึ้นและมีจำนวนในการบินขึ้นลงมากขึ้น พร้อมกับการที่เมืองที่อยู่ใกล้เคียงเกิดการขยายตัว กิจกรรมการเดินทางต้องการทั้งพื้นที่ในอากาศในการบินขึ้นลง และพื้นที่ในแนวราบสำหรับกิจกรรมภาคพื้นดินที่พอเพียงและเหมาะสม ดังนั้น จึงเกิดปัญหาตามการเดินทางอากาศที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น เสียง การใช้ประโยชน์ที่ดิน อากาศ และน้ำเสีย ฯลฯ

องค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อกำหนดที่ตั้งของท่าอากาศยาน (Dempsey, 1999 : 240-245)

- 1) คุณลักษณะทางกายภาพทางธรรมชาติ ต้องเป็นพื้นที่ราบ ไม่เป็นพื้นที่ที่ล้อมรอบด้วยภูเขาสูง มีความสามารถในการระบายน้ำได้ดี ต้องมีการตรวจสอบลักษณะของดินให้มีความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการปรับพื้นที่รองรับพื้นสนามบินและฐานรากของอาคารต่าง ๆ
- 2) พื้นที่การเดินทางอากาศ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัยและประสิทธิภาพของการปฏิบัติทางการบิน ปราศจากสิ่งกีดขวางทางการเดินทางอากาศ เช่น ภูเขา ต้นไม้ และอาคารสูง
- 3) สภาพอากาศ ทิศทางลมที่จะพัดนำเอาควันที่จะทำให้ทัศนวิสัยทางการบินลดลง และมีทิศทางลมที่นำเอาสัตว์ปีกเข้ามาในพื้นที่ ต้องเป็นพื้นที่ที่ไม่มีลมกรรโชกแรงหมอก และฝนตกมาก
- 4) การใช้ประโยชน์และราคาที่ดิน ต้องเป็นพื้นที่ที่ไม่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างหนาแน่น เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องผลกระทบจากเสียง มีราคาที่ดินไม่สูงมาก
- 5) การเข้าถึงทางภาคพื้นดิน มีความสามารถในการเข้าถึงสะดวกโดยเฉพาะการเดินทางระหว่างชุมชนเมืองและสนามบิน ทำให้ต้องอยู่ไม่ห่างจากเมืองมากนักซึ่งหลีกเลี่ยงการลงทุนเรื่องการขนส่งมวลชน

⁴⁶ เรืออากาศโท มณเฑียร บุญมีมา, “แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารในเขตปลอดภัยในการเดินทางอากาศ กรณีศึกษาสนามบินนานาชาติเชียงใหม่” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 12 - 13 .

6) ความต้องการการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของสนามบิน ในอนาคตต้องกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณปลายทางวิ่งเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาผลกระทบจากเสียง และรองรับปริมาณการขยายตัวของทางขนส่งทางอากาศและทำให้ไม่ต้องจัดซื้อที่ดินที่มีราคาสูง

นอกจากนั้นในวิทยานิพนธ์เรื่อง การศึกษาผลกระทบจากการขยายท่าอากาศยาน กรุงเทพฯ ที่มีต่อพื้นที่โดยรอบเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาพื้นที่ในอนาคต ของ รอ.สรวิณี มณฑล โสภณ ยังได้กล่าวถึง แนวความคิดเพื่อพิจารณาก่อนการกำหนดที่ตั้งของท่าอากาศยาน ไว้โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ

1) องค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณา เพื่อกำหนดที่ตั้ง ของท่าอากาศยาน (Organization for Economic Co-operation and Development 1975 : 6 - 7) ในพื้นที่ต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

- 1.1) บริเวณที่ตั้งที่สามารถกำหนดขอบเขตการปกครองได้แน่นอน
- 1.2) สภาพปัจจุบันและศักยภาพตลอดจนแนวโน้มของการใช้ที่ดิน และลักษณะทางประชากรของพื้นที่โดยรอบ
- 1.3) สภาพพื้นที่ที่เอื้ออำนวยโอกาสของการพัฒนาชุมชนเมืองในอนาคต
- 1.4) ความสามารถในการทำเกษตรกรรมของพื้นที่ในบริเวณใกล้เคียง
- 1.5) ความสามารถในการเป็นสถานที่ขนถ่ายของที่ตั้ง
- 1.6) ลักษณะของการพัฒนาพื้นที่รวมถึงการคมนาคมขนส่ง และขนาดพื้นที่ผลกระทบจากเสียงเครื่องบิน
- 1.7) บริเวณที่ตั้งซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตและการจ้างงานของประชากรในอนาคตของพื้นที่โดยรอบ
- 1.8) ความเหมาะสมของที่ตั้งในการวางแผนระดับภาคของพื้นที่ที่ตั้ง

2) ความสัมพันธ์ระหว่างท่าอากาศยานกับเมือง (Bernard A. Schriever William W. Seifert 1968 :) ที่ตั้งของท่าอากาศยานนั้นมักไม่สามารถที่จะแยกออกจากชุมชนเมืองได้ถ้าไม่มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ของที่ดินไว้ล่วงหน้า เป็นเพราะว่าท่าอากาศยานเป็นตัวเร่งให้อัตราการเจริญเติบโตของเมืองนั้นเร็วจนไม่สามารถที่จะกำหนดขอบเขตให้แน่นอนได้เป็นเวลานาน ๆ แต่อย่างไรก็ตามสำหรับตัวท่าอากาศยานเองก็มิใช่เป็นสาเหตุให้เกิดชุมชนเพียงอย่างเดียวแต่จะเป็นแรงให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางนั้น ๆ ได้ เพราะเหตุว่า ท่าอากาศยานยังเป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ของเมืองที่ก่อให้เกิดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องตามมาอีกหลายอย่าง เช่น กิจการ โรงแรม ภัตตาคาร มหรสพ หรือ การพักผ่อน เป็นต้น

2.8.2 ผลกระทบของการพัฒนาท่าอากาศยานต่อการพัฒนาเมืองและสภาพแวดล้อม

ผลกระทบของการพัฒนาท่าอากาศยานต่อการพัฒนาเมืองและสภาพแวดล้อม
พอสรุปได้ดังนี้

1) ผลกระทบของการพัฒนาท่าอากาศยานต่อการเจริญเติบโตของเมืองและสภาพแวดล้อม
(Organisation for Economic Co-operation and Development 1975 : 8 - 9)

1.1) ในกรณีที่สร้างท่าอากาศยานในที่แห่งใหม่ ทำเลที่ตั้งของสนามบินที่สร้างใหม่จะ
เลือกอยู่นอกพื้นที่จากเขตของชุมชนเมือง โดยมีเส้นทางคมนาคมเชื่อมถึงกัน ที่ตั้งดังกล่าวอาจ
ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาทำให้ขาดความสมดุลทางธรรมชาติ และทำลายลักษณะ
ของชนบทลง โดยที่ท่าอากาศยานนั้นจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญ เพราะทำหน้าที่เป็น
แหล่งงาน อันจะทำให้เกิดความต้องการทางด้านที่พักอาศัยและการให้บริการ แต่อย่างไรก็ตาม
ถ้าไม่มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ของที่อาศัยโดยรอบ ก็จะทำให้เกิดการกลายเป็นชุมชนเมืองอยู่รอบ
ท่าอากาศยาน ได้อย่างที่เป็นอยู่โดยทั่วไปในปัจจุบัน

1.2) ในกรณีที่ขยายท่าอากาศยานเดิม ทำเลที่ตั้งของท่าอากาศยานเดิมโดยทั่วไปจะ
ล้อมรอบไปด้วยพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์แล้ว และมีประชากรอยู่หนาแน่นหรือเป็นพื้นที่ที่สีเขียวที่ยังไม่
มีการพัฒนา การขยายที่อากาศยานเป็นการก่อให้เกิดเสียงรบกวนเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ใกล้เคียงกับตัว
ท่าอากาศยาน ทั้งยังก่อให้เกิดการจราจรและประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้สภาพการจราจร
ในโครงข่ายทั้งในส่วนของระดับท้องถิ่นและระดับภาคติงตัว เพราะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิด
ความเจริญ และมีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดตามอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การให้บริการทางด้าน
การคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพต่อเชื่อมกับศูนย์กลางของเมือง จะเป็นวิธีการที่ดีในการ
ช่วยแก้ปัญหาความจุของสนามบินในอนาคตได้ นอกจากนี้ปัญหาของพื้นที่ที่ได้รับเสียงรบกวน
เพิ่มมากขึ้นควรมีการจัดหาพื้นที่ใหม่ สำหรับรองรับผู้ที่อยู่ในเขตเสียงรบกวนตลอดจนการจัดพื้นที่
ใช้สอยรอบท่าอากาศยานใหม่ก็เป็นแนวทางที่สามารถช่วยแก้ปัญหาได้

2) ผลกระทบของการพัฒนาท่าอากาศยานในทางเศรษฐศาสตร์

2.1) การพัฒนาท่าอากาศยานในทางเศรษฐศาสตร์ การพัฒนาท่าอากาศยาน
จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนซึ่งจะวัดได้จากบทบาทของตัวชักนำให้คนและสินค้า
มีการเคลื่อนไหว และก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและยังมีอิทธิพลต่อการเติบโตของเมือง
ในพื้นที่อนุภาครอบ ๆ ท่าอากาศยานเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะแตกต่างจากการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ
พอสรุปได้ดังนี้ (Organisation for Economic Co-Operation and Development 1975 : 217 - 271)

- เป็นลักษณะของกิจกรรมที่ใช้ที่ดินที่มีขนาดกว้างใหญ่
- มีการจ้างงานเป็นจำนวนมาก มีทั้งคน โสด และครอบครัว

- เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อการวางระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง เพราะเป็นตัวก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและสินค้า
- มักก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านกายภาพ และสังคมไม่เพียงพอบแต่ในพื้นที่ใกล้เคียงเท่านั้นยังมีพื้นที่โดยรอบออกไปอีก
- เป็นกิจกรรมที่จะต้องมีการให้บริการสนับสนุนในด้านของระบบถนน เพื่อให้เกิดการไหลเวียนของสภาพการจราจรที่ค่อนข้างสูงกว่าศูนย์กลางของกิจกรรมเดียวที่อยู่นอกย่านธุรกิจ อย่างไรก็ตาม สิ่งจำเป็นสำหรับที่ตั้งของท่าอากาศยานก็คือการที่มีระยะทางไม่ไกลจากย่านการค้า และเนื่องจากการพัฒนาท่าอากาศยานจะต้องมีการลงทุนด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ซึ่งส่งผลให้พื้นที่ที่มีลักษณะธรรมชาติหรือพื้นที่ที่ใช้สำหรับเกษตรกรรมกลับกลายเป็นพื้นที่เมืองจึงทำให้มองเห็นว่าการพัฒนาท่าอากาศยานและการพัฒนาเมืองมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น สรุปได้ว่า
- ท่าอากาศยานจะมีอิทธิพลต่อรูปแบบของการพัฒนาในพื้นที่นี้โดยรอบของที่ตั้งก็ได้
- สิ่งที่สำคัญของผลกระทบทางเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับสถานที่ตั้ง ซึ่งมีความหลากหลาย ดังนั้น ระดับของผลกระทบจะมีความสัมพันธ์กับขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ดังกล่าว

2.2) ลักษณะผลกระทบในทางเศรษฐศาสตร์ (Organisation for Economic Co-Operation and Development 1975 : 247 - 290) สามารถที่จะแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

2.2.1) ผลกระทบทางตรง (Direct Impacts) เป็นผลกระทบที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรง ดังเช่น

(1) การจ้างงาน (Employment) หมายถึง การจ้างงานในพื้นที่ในท่าอากาศยาน ซึ่งจะแตกต่างจากการจ้างงานในกิจกรรมอื่น ๆ เป็นเพราะท่าอากาศยานเป็นแหล่งงานเดี่ยวแห่งหนึ่งในพื้นที่ที่มีการจ้างงานสูงทั้งจำนวนพนักงาน และรายได้

(2) จำนวนเงินรายได้ของพนักงาน (Payrolls) หมายถึง เงินรายได้ของพนักงานจะสะท้อนต่อไปถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวในพื้นที่ที่ท่าอากาศยานตั้งอยู่ ซึ่งจะมีปริมาณค่อนข้างสูง

(3) กำลังซื้อ (Purchases) หมายถึงกำลังซื้อของท่าอากาศยานต่อการให้บริการและสินค้าในท้องถิ่น

(4) การบังคับในเรื่องการใช้ประโยชน์ของที่ดิน (Land Use Restrictions) หมายถึง การบังคับและควบคุมในบริเวณพื้นที่เขตปลอดภัยของเสียงเครื่องบินอันจะทำให้ราคาของที่ดินมีความแตกต่างกัน เนื่องจากคุณสมบัติในการใช้ประโยชน์บนที่ดินในแต่ละพื้นที่ควบคุมจะมีข้อจำกัด

2.2.2 ผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impacts) เป็นผลกระทบที่ก่อให้เกิดผลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทอื่น ๆ ต่อเนื่องออกไปได้แก่

(1) การจ้างงานในรอบที่สองและส่วนบริการ (Secondary and Service Employment) เป็นส่วนที่ไม่ใช่การจ้างงานในพื้นที่ แต่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกับการจ้างงานในพื้นที่ท่าอากาศยานหรือเรียกว่าเป็น “Multiplier Effect” ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้ดังนี้ พนักงานในกิจการโรงแรม รถเช่า บริษัทส่งของ หรือส่วนที่เป็นกิจกรรมที่ให้บริการ เช่น ชักผ้า ค้าของชำ เป็นต้น

ความหมายของ Airport Multiplier Effect ก็คือ นอกจากการทำอากาศยานจะเป็นแหล่งของงาน และยังก่อให้เกิดงานเพิ่มขึ้นตามมาอีก ดังเช่น พนักงานและครอบครัวย่อมจะก่อให้เกิดความต้องการในการให้บริการในรูปแบบของการซื้อขาย และกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มจำนวนการจ้างงานด้านการให้บริการในพื้นที่อนุภาค ส่วนประชากรที่ทำงานด้านบริการเมื่อรวมกับครอบครัวก็จะนำไปสู่การเพิ่มของประชากรอีกรอบหนึ่ง และมีข้อสังเกตว่าการจ้างงานในระดับภาคจะลดลงตามระยะทางจากที่ตั้งของท่าอากาศยาน

(2) การใช้ที่ดิน โดยรอบ (Related Land Use) ของบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงในระดับอนุภาค โดยทั่วไปการใช้ที่ดินของพื้นที่โดยรอบมักจะถูกใช้เป็นที่ตั้งของย่านอุตสาหกรรม และส่วนบริการซึ่งตามความเป็นจริงแล้วที่ตั้งของท่าอากาศยานเองนั้นส่งผลต่อการเลือกที่ตั้งของย่านดังกล่าวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น สิ่งสำคัญในการตัดสินใจเลือกที่ตั้งย่านอุตสาหกรรมจากความสัมพันธ์กับพื้นที่ส่วนบริการมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามท่าอากาศยานมีส่วนในการก่อให้เกิดแนวโน้มการพัฒนาโครงข่ายของถนน ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการเลือกที่ตั้งของย่านอุตสาหกรรมและการบริการมากกว่า

(3) ด้านตลาดการค้าที่อยู่อาศัยและมูลค่าของที่ดิน (Housing Market and Land Values) โดยการศึกษาจากตัวอย่างของท่าอากาศยานในต่างประเทศ พบว่า ที่ท่าอากาศยาน Heathrow ในประเทศอังกฤษนั้น พนักงานส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งอยู่ในระยะห่างไม่เกิน 8 ตารางกิโลเมตรจากที่ตั้งของท่าอากาศยาน และร้อยละ 23 เท่านั้นที่อยู่ไกลเกินกว่า 16 ตารางกิโลเมตร แต่ที่ท่าอากาศยาน Orley ในประเทศฝรั่งเศส พบว่าร้อยละ 34 ของพนักงานมีที่อยู่อาศัยอยู่ในระยะ 5 ตารางกิโลเมตรจากท่าอากาศยาน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ที่อยู่อาศัยของพนักงานมักจะเลือกที่ตั้งที่สามารถเดินทางไปสะดวกจึงเลือกทำเลที่อยู่ใกล้กับท่าอากาศยานมากกว่าที่อื่น

สำหรับในด้านคุณค่าของที่ดินนั้นจากการศึกษาตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าที่ตั้งของท่าอากาศยานจะไม่มีผลทางด้านลบต่อราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบมากนักจากตัวอย่าง เช่น ใน ปี ค.ศ. 1965 ราคาของที่ดินโดยรอบของท่าอากาศยาน Washington's Dulles ได้เพิ่มขึ้น 5 – 6 เท่า แม้จะต้องอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งยังไม่ได้มีการพัฒนามากนัก

(4) ก่อให้เกิดการสนับสนุนทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่อพื้นที่โดยรอบ (Public Utilities and Tab Supporting Transportation Infrastructure) เนื่องจากท่าอากาศยานส่วนมากตั้งอยู่ในพื้นที่รอบนอกของเขตเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึง อาจเป็นการเปิดพื้นที่เพื่อสัญจรใหม่ทำให้พื้นที่ที่ยังไม่ได้ปรับทางเกิดมีศักยภาพในการพัฒนาต่อไป ซึ่งจะเป็นตัวเร่งขั้นตอนในการพัฒนาในส่วนภูมิภาคได้อีกด้วย

(5) จำนวนเงินรายได้ของพนักงาน (Payrolls) หมายถึง เงินรายได้ของพนักงานจะสะท้อนต่อไปถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวในพื้นที่ที่ท่าอากาศยานตั้งอยู่ ซึ่งจะมีปริมาณค่อนข้างสูง

2.8.3 การจัดการองค์การเพื่อบริหารจัดการพื้นที่รอบสนามบินนานาชาติ⁴⁷

การบริหารจัดการพื้นที่โดยรอบสนามบินนานาชาติสำหรับเมืองศูนย์กลางการบินต่าง ๆ (Aerotropolises) ได้แก่ สนามบิน Changi สิงคโปร์ สนามบินนานาชาติฮ่องกง สนามบิน Narita โตเกียว สนามบิน Kansia โอซาก้า สนามบิน Sydney สนามบิน Dulles สนามบินนานาชาติ Kenendy สนามบินนานาชาติ Newark สนามบินนานาชาติ Incheon กรุงโซล สนามบิน Schipol กรุงอัมสเตอร์ดัม ทั้งนี้การจัดเตรียมองค์การบริหารจัดการ มีลักษณะและรูปแบบสรุปได้โดยสังเขปคือ

1) การดำเนินการบริหารจัดการสนามบิน ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยองค์กรรัฐที่จัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง ยกเว้นกรณีสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรท้องถิ่นหรือรัฐ (STATE) เป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการบริหารจัดการ

2) การกำหนดวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมือง ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยองค์กรผังเมืองที่รับผิดชอบดูแลอยู่แล้วในพื้นที่ที่สนามบินตั้งอยู่แล้ว

3) การบริหารจัดการและวางแผนระบบคมนาคมขนส่ง ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยองค์กรที่รับผิดชอบอยู่แล้วในพื้นที่ที่ตั้งของสนามบิน

⁴⁷ สถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง, โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ, มกราคม 2548, หน้า 7 – 4 .

- 4) ในบางกรณี จะมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อประสานโครงการในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการคมนาคมขนส่ง
- 5) การจัดการสาธารณูปโภคอื่น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แล้ว
- 6) องค์กรพิเศษจะถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวางแผนพัฒนาและจัดการพื้นที่เฉพาะใกล้สนามบิน เช่น เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมธุรกิจและพาณิชย์กรรม องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรของรัฐบาลกลาง ระดับภาค จังหวัด ท้องถิ่น และ / หรือ เอกชน
- 7) องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบสนามบิน นอกจากรัฐบาลกลางรัฐระดับภาค จังหวัดท้องถิ่น และ หรือเอกชน อาจเป็นในส่วนขององค์กรพิเศษที่บริหารพื้นที่เฉพาะในข้อ (6) พื้นที่ฝั่งเฉพาะรอบสนามบินสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น Foreign Trade Zones, Foreign Access Zones และอื่น ๆ พื้นที่เหล่านี้จะมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับสนามบิน เช่น กิจการด้านอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ พื้นที่เหล่านี้นับเป็นพื้นที่พิเศษสำหรับการศุลกากร สินค้าสามารถนำเข้ามาประกอบให้สำเร็จรูป หรือดำเนินการขั้นตอนทางอุตสาหกรรมโดยปลอดภาษีและค่าใช้จ่ายทางศุลกากรเมื่อส่งออกนอกประเทศ แต่จะไม่ได้รับการยกเว้นหากนำเข้า(Imported) ในประเทศ

2.8.4 ความเป็นมาในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ

ในปี พ.ศ. 2503 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนโครงการสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (เดิมคนทั่วไปจะเรียกกันติดปากว่า “หนองงูเห่า” ตามชื่อคลองที่พาดผ่านพื้นที่อยู่แต่เดิม) โดยสืบเนื่องจากในเวลานั้น(ช่วงคาบเกี่ยวกับการเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) รัฐบาลได้จัดทำแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ และเพื่อให้กรุงเทพมีการพัฒนาทางกายภาพที่เหมาะสม สหรัฐอเมริกาโดยความช่วยเหลือผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ (USOM) ได้ว่าจ้างบริษัทที่ศึกษา Litchfield Whiting Brown and Associates ดำเนินการวางแผนผังเมืองรวม กรุงเทพ – ชนบุรี (จังหวัดพระนครกับธนบุรีถูกรวมเข้าด้วยกันในปี พ.ศ. 2514 ใช้ชื่อว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเปลี่ยนมาเป็นกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2515) ตามขั้นตอนกระบวนการตามหลักวิชาการผังเมือง ร่วมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลธนบุรี จัดทำผังแม่บทฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2503 ประกอบด้วย การศึกษาด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคมขนส่ง ระบบการจราจร การใช้ที่ดิน พร้อมด้วยแผนผัง ข้อเสนอแนะ และมาตรการเพื่อนำผังไปสู่การปฏิบัติระดับประเทศ ระดับภาคจนถึงระดับผังเมืองรวมกรุงเทพ – ชนบุรี (Greater Bangkok Plan 2533) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ผังลิทซ์ฟิลด์” ประกอบด้วย แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

แผนผังระบบคมนาคมขนส่ง แผนผังระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม รวมทั้งข้อเสนอแนะและมาตรการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างทางหลวง โครงการจัดระบบการจราจรกรุงเทพ โครงการขยายการศึกษา จัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค รวมทั้งเสนอให้รัฐบาลปฏิวัติรูปแบบการใช้สนามบินในเมืองไทย โดยให้มีสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่แยกออกจากสนามบินทหาร (ท่าอากาศยานดอนเมือง ใช้พื้นที่ร่วมกับท่าอากาศยานกองบัญชาการกองทัพอากาศ) เพื่อความปลอดภัย และควรอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ไม่เกิน 30 กิโลเมตร เพื่อความสะดวกในการเดินทาง นอกจากนี้ องค์การบริหารการบินพลเรือนแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (FAA) ยังเข้ามาศึกษาเรื่อง ‘Air System Requirement Plan and Survey for the Kingdom of Thailand’ แล้วระบุด้วยเหตุผลเดียวกันว่าไทยจำเป็นต้องมีสนามบินใหม่”

เมื่อผลการศึกษาชี้ชัด รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ก็เริ่มดำเนินโครงการ โดยบริษัท ลิตซ์ฟีลด์ฯ ได้เสนอพื้นที่ตำบลดอกลำไ้และตำบลหนองบอน (ปัจจุบันคือที่ดินระหว่างถนนศรีนครินทร์กับถนนวงแหวนรอบนอก) ซึ่งห่างจากกรุงเทพฯ ไปทางตะวันออก 17 กิโลเมตร เป็นที่ก่อสร้าง แต่รัฐบาลไม่ได้ตอบรับข้อเสนอนี้ เพราะพื้นที่ดังกล่าวอยู่ใกล้ดอนเมืองเกินไปจนการจัดจราจรทางอากาศอาจมีปัญหา จึงมอบให้กระทรวงคมนาคมหาพื้นที่ที่เหมาะสมกว่ามาเสนอ

ปี พ.ศ. 2504 ชื่อ “หนองจุงเห่า” ก็ปรากฏขึ้นเป็นตัวเลือก และถึงกลางปี พ.ศ. 2505 กรม ก้อนุมัติให้ดำเนินโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 โดยออกกฎหมายเวนคืนที่ดินและจัดซื้อที่ดินในบริเวณหนองจุงเห่าและพื้นที่ใกล้เคียงเพิ่มเติมให้ได้ 2 หมื่นไร่ขั้นตอนทั้งหมดดำเนินไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเจรจากับภาคเอกชนที่จะมาร่วมลงทุนนั้น คืบหน้าไปมากจนเหลือแต่การลงนามในสัญญาเท่านั้นแต่ปลายปี พ.ศ. 2506 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ก็ออกมาเตือนรัฐบาลว่าเงินในคลังไม่พอ เพราะอาจต้องใช้เงินถึง 1,200 ล้านบาท ในการก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ ถือเป็นภาระหนักเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น

นับจากนั้นความเป็นไปได้ในการก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ก็ดูจะเลื่อนรางลงทุกที ก่อนจะกลับมาเป็นรูปเป็นร่างอีกครั้งราวกลางปี พ.ศ. 2516 เมื่อบริษัทเอกชนสัญชาติอเมริกัน คือ นอร์ทโรป แอร์พอร์ต ดีเวลลอปเมนต์ คอร์ปอเรชัน และบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (คนละบริษัทกับบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน) ขึ้นเรื่องเสนอต่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรว่าจะก่อสร้างท่าอากาศยานให้ทั้งโครงการ แลกกับสิทธิสัมปทานเป็นเวลา 20 ปีการเจรจครั้งนั้นประสบความสำเร็จด้วยดีและมีการลงนามกันเป็นที่เรียบร้อย ทว่าจุดหักเหก็เกิดขึ้น ในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประชาชนได้ลุกขึ้นมาเดินขบวน โคนล้มรัฐบาลเผด็จการจอมพล ถนอม กิตติขจร หลังจากนั้น กรณีทุจริตกรณีแรกของโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ก็ถูกเปิดเผย

โดยพบว่ามีการวิ่งเต้นจ่ายสินบนให้ข้าราชการระดับสูงเพื่อผลักดันโครงการฯ จนกระทรวงคมนาคมในยุครัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ต้องยกเลิกสัญญากับบริษัทนอร์ททอปฯ ไปโดยปริยาย

แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ได้ถูกประกาศใช้ โดยระบุเหตุผลว่า “เนื่องจากกรมการบินพาณิชย์มีความประสงค์จะดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์เป็นการเร่งด่วน”

เข้าสู่เดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2519 หลังจากหยุดชะงักไป 3 ปี โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานก็เริ่มนับหนึ่งอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยกระทรวงคมนาคมได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาคือ Tippets Abbott McCarthy and Stratton (TAMS) หรือ แทมส์ (สัญชาติอเมริกัน) เข้ามาศึกษาและจัดทำแผนแม่บทโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ โดยมีการพิจารณาที่ดินถึง 15 แห่งรอบกรุงเทพฯ ซึ่งในการคัดเลือกพื้นที่ครั้งแรกปรากฏว่ามีบริเวณที่เหมาะสม 7 แห่งด้วยกันคือ 1. บริเวณอำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี 2. พื้นที่ด้านทิศใต้บริเวณไทรน้อย 3. บริเวณดอนเมือง 4. บริเวณด้านทิศเหนือของหนองจอก 5. หนองงูเห่า 6. ด้านทิศเหนือของบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ 7. ทิศตะวันออกเฉียงใต้ของบางพลี ก่อนจะได้ข้อสรุปในปี 2521 ว่า “หนองงูเห่า” เหมาะสมที่สุดโดยเหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินและจัดซื้อที่ดินเพิ่มเติมมานาน ทำให้ได้ที่ดินผืนใหญ่ ยังผลให้ในอนาคตเมื่อการก่อสร้างท่าอากาศยานแล้วเสร็จ จะมีพื้นที่มากพอรองรับกิจกรรมของท่าอากาศยานที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วย และแม้การก่อสร้างท่าอากาศยานที่หนองงูเห่าจะทำให้ต้องลงทุนมหาศาลในการปรับปรุงคุณภาพดิน แต่เมื่อคำนวณแล้วก็ยังคุ้มกว่าการเริ่มต้นหาที่ดินใหม่ ซึ่งต้องมีการเจรจาจัดซื้อออกกฎหมายเวนคืน และจ่ายค่าชดเชยเป็นจำนวนหลายหมื่นล้านบาท ทั้งยังใช้เวลามากอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ผลการศึกษาดังกล่าวจะถูกบรรจุเข้าสู่วาระการประชุม ครม. ของรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่ ครม. ก็มีมติให้กระทรวงคมนาคมกลับไปปรับปรุงดอนเมืองให้ใช้งานได้ถึงปี พ.ศ. 2531 แทนการดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ และถึงปี พ.ศ. 2526 ครม. ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ก็มีมติขยับยั้งโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่ 2 โดยเห็นควรให้ปรับปรุงสนามบินดอนเมืองให้รองรับการจราจรทางอากาศได้ถึงปี พ.ศ. 2543 เป็นอย่างน้อย

แต่แล้วโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ที่ดูเหมือนจะปิดฉากลงนับจากปี พ.ศ. 2526 ก็กลับฟื้นคืนชีพอีกครั้งในปี พ.ศ. 2534 เมื่อ ครม. ของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีมติอนุมัติโครงการหลังจากที่บริษัทวิศวกรที่ปรึกษา Louis Berger International, Inc. ซึ่งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) จ้างให้เข้ามาศึกษา “แผนแม่บทระบบท่าอากาศยานในประเทศ

ไทย” (Airport System Master Plan Study in Thailand – ASMPS) เสนอรายงานว่า “ท่าอากาศยานดอนเมืองจะรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศได้แค่ปี พ.ศ. 2543 และท่าอากาศยานแห่งใหม่ต้องใช้เวลาพัฒนาร่วม 10 ปี ควรเริ่มโครงการด่วน เพื่อเปิดใช้ให้ทันในปี พ.ศ. 2543 และถ้าไม่สร้างจะกระทบกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ (ในอนาคต)” จึงได้ขอยุติว่าจะใช้ “หนองงูเห่า” สร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ตั้งแต่บัดนั้น โดยถือเป็นโครงการเร่งด่วนของรัฐบาล

ปี พ.ศ. 2540 – 2542 ถือเป็นช่วงของการปรับสภาพพื้นที่ให้เหมาะแก่การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ รวมถึงรันเวย์ที่มีความมั่นคงแข็งแรง และรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็มีข้อยุติว่าจะใช้แบบของ Murphy Jahn Inc. MJTA และ เฮลมุท ยาห์น ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานชื่อสนามบินแห่งใหม่นี้ว่า “ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” ด้วยความหมายว่า “แผ่นดินทอง” และกลายเป็นชื่อใหม่แทน “หนองงูเห่า” (ชื่อสากลของสนามบินสุวรรณภูมิสะกดตามการทับศัพท์ภาษาสันสกฤต ว่า "Suvarnabhumi" แทนที่การเขียนทับศัพท์ตามระบบราชบัณฑิตยสถาน ว่า "Suwannaphum") ต่อมาทรงเป็นองค์ประธานในการวางศิลาฤกษ์สนามบินในวันที่ 19 มกราคม 2545 ซึ่งเป็นดังหมุดหมายสำคัญให้การก่อสร้างดำเนินไปอย่างจริงจังมากขึ้น ระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2549 ในสมัยรัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้กำหนดให้การพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นวาระแห่งชาติ ที่ทุกหน่วยงานจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นท่าอากาศยานที่มีความทันสมัย มีระบบรักษาความปลอดภัยสูงสุด และปลอดภัยเสถียร และเป็นการเตรียมการเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการบินของภูมิภาค จนกระทั่งเมื่อเวลา 3.00 น. ของวันที่ 28 กันยายน 2549 ที่ผ่าน มา ท่าอากาศยานนานาชาติกรุงเทพ (สนามบินดอนเมือง) ก็ปิดตัวลง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ก็เปิดให้บริการการบินเชิงพาณิชย์แทน

นับตั้งแต่เปิดใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินแห่งชาติของประเทศไทย (Single Airport) จนถึงเดือนมกราคม 2550 เป็นระยะเวลาประมาณ 4 เดือน นั้น ปรากฏข่าวในแง่ลบที่เกิดขึ้นกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมากมาย เช่น ปัญหาสายพานลำเลียงกระเป๋า ปัญหาห้องน้ำ ปัญหาความปลอดภัยในสนามบิน ปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดจากการใช้สนามบิน ปัญหาความร้อนในสนามบิน ปัญหาแท็กซี่เวย์และรันเวย์แตกร้าว เป็นต้น จนทำให้ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยมีมติให้ย้ายเที่ยวบินในประเทศมาทำการบินที่ท่าอากาศยานดอนเมือง (Point to Point) และในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลของพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้มีมติเห็นชอบให้ฟื้นฟูท่าอากาศยานกรุงเทพกลับมาดำเนินการเปิดให้บริการเป็นสนามบินนานาชาติ ในกรุงเทพมหานครตลอดไปควบคู่กับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Twin Airport) โดย พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้เสนอในที่ประชุมว่า กรุงเทพมหานคร ควรมีสานาบินนานาชาติสอง

แห่ง เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการ โดยขอให้ชะลอการขยายอาคารทางด้านทิศใต้ และรันเวย์ใหม่ที่สนามบินสุวรรณภูมิ เนื่องจากเห็นว่า การนำสิ่งที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์จะสามารถคลี่คลายปัญหาในกรณีที่ต้องซ่อมแซมสุวรรณภูมิได้ดีกว่า ขณะเดียวกันจะสามารถช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดินได้เป็นจำนวนมาก สำหรับสาเหตุที่ต้องย้ายสนามบินบางส่วนมาทำอากาศยานคอนเมือง นั้น พล.ร.อ. ธีระ ห้าวเจริญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กล่าวว่า สนามบินสุวรรณภูมิมีความแออัด เพราะหลังจากเปิดใช้สนามบินเพียง 4 เดือน ก็รองรับผู้โดยสารไปแล้วกว่า 40 ล้านคน⁴⁸

2.9 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปิยนุช หมัดนุรักษ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง การรื้อย้ายชุมชนเพื่อการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 (หนองจุกเห่า) พบว่า ก่อนการรื้อย้ายประชาชนมีอาชีพเกษตรกรรม มีความสัมพันธ์และช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนเป็นอย่างดี สภาพที่อยู่อาศัยเดิมโดยมากเป็นบ้านไม้ชั้นเดียว หลังการรื้อย้ายผู้รับข้อตกลงทั้ง 2 กลุ่มส่วนใหญ่มีความพึงพอใจสภาพทางกายภาพของที่อยู่อาศัยใหม่ซึ่งก่อสร้างด้วยวัสดุที่คงทนถาวรและมีพื้นที่ใช้สอยที่มากขึ้นกว่าเดิม แต่ปรากฏว่ามีสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนไปเป็นต่างคนต่างอยู่ไม่มีความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีสภาพเศรษฐกิจที่ด้อยลงกว่าเดิมเนื่องจากไม่สามารถหาอาชีพหลักทดแทนอาชีพเกษตรกรรมได้ ส่วนอาชีพใหม่เป็นอาชีพรับจ้างรายวันไม่มีความมั่นคงรายได้ไม่สม่ำเสมอ และอยู่ห่างไกลจากที่อยู่อาศัยจึงมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาตลอดจนเกิดภาวะเป็นหนี้สิน ผู้อยู่อาศัยที่เลือกรับข้อตกลงที่ 1 ต้องเข้าอยู่อาศัยในชุมชนที่มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยเฉพาะรถประจำทางเข้าถึงชุมชนที่ยังไม่พร้อมทำให้ลำบากในการเดินทาง เนื่องจากการดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานที่การเคหะแห่งชาติวางไว้เพื่อรองรับประชาชน 2,387 หลังคาเรือน แต่มีผู้อยู่เพียง 29 หลังคาเรือน ทำให้ไม่คุ้มค่าการลงทุนสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ผู้เลือกข้อตกลงที่ 2 ประสบปัญหาความไม่มั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยและรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย แสดงให้เห็นว่ากระบวนการรื้อย้ายครั้งนี้ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนที่ถูกรื้อย้ายมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมได้ และมีแนวโน้มจะเกิดปัญหาไม่สามารถจ่ายค่าที่อยู่อาศัยได้ในอนาคตเพราะภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น การที่ประชาชนเปลี่ยนข้อตกลงจากครั้งแรกและเลือกรับข้อตกลงที่ 2 เนื่องจากประชาชนขาดความเข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจในระยะยาว คือ กลุ่มที่ 1 ต้องเข้าอยู่อาศัยในชุมชนที่ไม่สมบูรณ์ ส่วนกลุ่มที่ 2 ต้องอยู่อาศัยโดยขาดความมั่นคงในการถือครอง ดังนั้นข้อเสนอแนะในการรื้อย้ายครั้งต่อไปคือ ประชาชนจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในกระบวนการรื้อย้ายถึง

⁴⁸ หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 หน้า 5.

ผลที่ตนจะได้รับจากการตัดสินใจเลือกรับข้อตกลงอย่างครบถ้วนถูกต้อง ดังนั้น กระบวนการเตรียมการก่อนการรื้อย้ายจึงมีความสำคัญมากทั้งในด้านการสร้างความเข้าใจ, ความร่วมมือของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการเตรียมการด้านอาชีพ และการออมทรัพย์ นอกจากนี้หากต้องมีการจ่ายค่าชดเชยควรมีการปรับปรุงวิธีการในการจ่ายเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าเงินที่ประชาชนได้รับถูกนำไปใช้เฉพาะเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมเท่านั้น

กรวิภา วิชาชัย ได้ทำการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง : กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม พบว่า ฝ่ายภาคประชาชนนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองค่อนข้างน้อย ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมือง ประชาชนยังคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ สำหรับด้านฝ่ายภาครัฐปรากฏว่าในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เจ้าหน้าที่ชี้แจงโดยใช้ศัพท์ทางวิชาการ หรือใช้ถ้อยคำที่ยากต่อการเข้าใจของประชาชนการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมยังไม่ทั่วถึง การจัดการประชุมเป็นแต่เพียงการดำเนินการให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด มิได้ใช้ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผังเมือง หรือใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารระหว่างฝ่ายผู้วางผังกับประชาชนอย่างเต็มประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง 1) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนกระบวนการวางผัง และกำหนดให้ต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่าได้มีการนำความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ในการวางผังเมืองหรือไม่อย่างไร 2) ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ ควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่ควรให้ความสำคัญต่อการนำการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการวางและจัดทำผังเมือง มีการประสานงานกันทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพต่อการผังเมืองและกิจการสาธารณะอื่นต่อไป

ปริญญา มรรคศิริสุข ได้ทำการศึกษาเรื่อง กระบวนการการประสานประโยชน์ทางที่ดิน : กรณีศึกษาชุมชนแข่งกี้ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการได้รับความสำเร็จ ได้แก่ 1) ความเสียสละของเจ้าของที่ดินโดยยอมขายที่ดินบางส่วนให้ชาวชุมชนในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาด 2) ความร่วมมือกันของทุกฝ่ายโดยมีชาวชุมชน และตัวแทนของชุมชน คือ สหกรณ์เคหสถานชุมชนแข่งกี้ เป็นผู้ตัดสินใจ รวมทั้งดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน และ 3) การได้รับความ

สนับสนุน และช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ได้แก่ 1) กระบวนการประสานประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่ให้ชาวชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแกนหลักในการตัดสินใจ และดำเนินงานในทุกขั้นตอน โดยหน่วยงานของรัฐมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ตลอดจนลักษณะของการทำงานร่วมกันระหว่างชาวชุมชน เจ้าของที่ดิน และหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะนี้ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนทำให้ไม่สามารถคาดเดาสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการได้ 2) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในขั้นตอนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ เช่น การพิจารณาสิทธิการเลือกแปลงที่ดิน และการกำหนดราคาที่ดินในแต่ละแปลง เป็นผลให้ระยะเวลาในการดำเนินโครงการนานกว่าการดำเนินโครงการในลักษณะอื่น ผลสำเร็จที่สำคัญของกระบวนการนี้คือ สามารถทำให้ชาวชุมชนเรียนรู้ และบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง จึงเป็นการพิสูจน์ว่า กระบวนการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยนี้รายได้น้อยในลักษณะนี้น่าจะเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถนำไปเป็นกรณีศึกษาและแนวทางในการพิจารณาเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเมืองได้ในอนาคตไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน และความพยายามในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ในบทที่ 2 แล้วจะเห็นได้ว่า ในการพัฒนาเมืองใหม่นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยกฎหมายก็เข้ามามีบทบาทในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพัฒนา เช่น ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ในขั้นตอนบัญญัติเนื้อหาสาระ เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบาย ในขั้นตอนการกำหนดกลไกของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ ในขั้นตอนที่จะกำหนดกลไกของรัฐเพื่อให้มีการประสานสัมพันธ์และควบคุมซึ่งกันและกัน หรือขั้นตอนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจที่จะปฏิบัติหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ กำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการกำหนดการะรับผิดชอบเพื่อควบคุมหรือสนับสนุนเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจให้มีความรับผิดชอบ เป็นต้น ดังนั้น ในบทที่ 3 นี้ จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก จะเป็นการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน (มกราคม พ.ศ. 2550) โดยผู้วิจัยได้ศึกษาการจัดกลุ่มกฎหมายการพัฒนาเมืองของ กรมโยธาธิการและผังเมืองแล้ว* จึงได้ทำการแบ่งกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองโดยตรงออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน 2. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดิน 3. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยจะศึกษาถึงหลักการสำคัญ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งผลของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป ส่วนที่สอง จะเป็นการศึกษาถึงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เช่น วัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการ ขั้นตอนในการวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองใหม่ องค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาเมือง การกำกับดูแล เป็นต้น ส่วนที่สาม จะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในฐานะที่เป็นกฎหมายปัจจุบันที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (ผังเฉพาะ) กับร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง

* ในสรุปกฎหมายการพัฒนาเมือง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร ของภาวนพันธ์ ชัยรัตน์ กองผังเมืองรวม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบัน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง) ได้จัดกลุ่มกฎหมายการพัฒนาเมืองออกเป็น 6 กลุ่ม คือ 1. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 2. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ 3. กฎหมายเกี่ยวกับงานวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐ 4. กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและอาคาร 5. กฎหมายเกี่ยวกับงานจัดระบบสาธารณูปโภค 6. กฎหมายสนับสนุนการดำเนินงานควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร

และพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางที่ใช้เพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ โดยจะทำการเปรียบเทียบความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองฉบับ เช่น สถานะของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ ทูตที่ใช้ในการพัฒนาเมือง อำนาจพิเศษที่ใช้ในการพัฒนาเมือง การคุ้มครองสิทธิของประชาชน เป็นต้น ต่อไปตามลำดับดังนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน (มกราคม พ.ศ.2550)

3.1.1 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ฯลฯ

3.1.1.1 หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ในอดีตที่ผ่านมาหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย* ที่ให้ประชาชนที่ได้เข้าทำกินและทำประโยชน์ในที่ดินแล้วให้สิทธิในที่ดินตกเป็นของผู้นั้น¹ สมัยกรุงศรีอยุธยา** พระมหากษัตริย์*** ก็ทรงมีบทบาทในการ

* ในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง มีข้อความตอนหนึ่งที่ระบุว่า "...ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แกมัน..." อรรถพร ทองประไพ, ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538, หน้า 1.

¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 109.

** ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ (พ.ศ.1903) บทที่ 52 บัญญัติว่า "...ที่แวนแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาหาคิดกพนพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวหากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้ แลมีพิภพแก่กัน ดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำเอง แลปลูกสร้างอยู่ ให้เป็นสิทธิแกมัน..." เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, "การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 48-51.

*** ในอดีตบรรดาที่ดินทั้งหมดเป็นพระมหากษัตริย์(พระเจ้าแผ่นดิน) มิใช่เป็นที่ของราษฎรแต่ทรงพระกรุณาให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยได้ หากผู้ที่อาศัยเดิมออกไปจากที่ดินแล้วมีคนใหม่เข้ามาทำประโยชน์แทน ให้สิทธิครอบครองที่ดินตกแก่ผู้เข้าทำประโยชน์ใหม่ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, อ้างแล้ว.

ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัยแต่พระมหากษัตริย์อาจทรงเรียกที่ดินคืนจากประชาชนได้ เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีการแยกอำนาจรัฐและอำนาจในตัวบุคคลออกจากกัน คือ ยังไม่แยกกรรมสิทธิ์ กับอำนาจปกครองออกจากกัน² ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระมหากษัตริย์ทรงกำหนดนโยบายการจัดที่ดินแบบเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา* จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) เมื่อสภาพเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดแนวคิดที่ยอมรับ “หลักกรรมสิทธิ์” ** จากเดิมที่ราษฎรมีแต่เพียงสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น โดยรัชกาลที่ 4 ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ข้าหลวงออกไปทำการรังวัดที่นาโคก คือ นานาวัน แล้วออกตราแดง(บางคนเรียกว่า โฉนดตราแดง)

² ร.แลงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,2526) หน้า 309.

* ลักษณะการจัดที่ดินยังยึดหลักการตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ คือ ยังยึดถือกฎหมายตราสามดวง โดยจะให้ราษฎรที่ต้องการจะจับจองที่ดินเป็นที่นาหรือสวนต้องไปปักไม้หมายกรุยให้เป็นที่สำคัญก่อน แล้วจึงแจ้งให้นายระวางเสนากำนันไปรังวัด โดยนายเสนาจะออกหนังสือสำคัญให้ที่เรียกว่า ใบจอง หรือตราจอง สรายุทธ์ จันทวรรณกุล, “ปัญหากฎหมายในการกำจัดสิทธิในที่ดินของเอกชน” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2542), หน้า 36 – 37.

** ในสังคมของชุมชนบรรพกาลนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินมีที่มาจากสังคัมเกษตรกรรม เมื่อนมนุษย์รู้จักตั้งหลักแหล่งอยู่เป็นที่แล้วอย่างแน่นอน ความเห็นนี่เป็นที่ยอมรับในช่วงระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีความเห็นที่ขัดแย้งอยู่ก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องต้องกันว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดินน่าจะเริ่มจาก กรรมสิทธิ์รวมของเผ่าพันธุ์หรือชนเผ่าก่อน และผ่านไปสู่ครอบครัวและในที่สุดไปสู่ปัจเจกชนในยุคต่อมา” เช่น ในไอร์แลนด์ มีหลักฐานจากเอกสารประวัติศาสตร์ ในคริสต์ศตวรรษที่ 11 – 12 “THE LEBER HYNNNORUM” ระบุว่า ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์รวมของชนเผ่าซึ่งมีเคยถูกแบ่งแยกเลย จนกระทั่งถึงคริสต์ศตวรรษที่ 7 เพิ่งจะมีการแบ่งที่ดินเหล่านั้นให้กับครอบครัว และในพวกอาหรับในแอลจีเรียก็เช่นกัน มี “ARCHLAND” ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์รวมของชนเผ่าและ “MILK LAND” ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของหัวหน้าเผ่า โดยพัฒนาการของกรรมสิทธิ์ในที่ดินระยะแรก เป็นกรรมสิทธิ์รวมของสังคัมหรือหมู่บ้าน ต่อมาความเสื่อมสลายของระบบกรรมสิทธิ์รวมเหนือที่ดินของสังคัมหมู่บ้าน หรือชนเผ่าผ่านไปยังครอบครัว และกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชนไปในที่สุด เมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจและการค้า และเกิดสังคัมเมืองขึ้นมาแทน และในปัจจุบันบรรดาชาติต่าง ๆ ที่นิยมลัทธิทุนนิยม (Capitalism) ซึ่งได้บรรลุถึงความเจริญอย่างสูงสุดในการมีเสรีภาพสำหรับการเป็นเจ้าของและถือครองทรัพย์สิน ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานอันเดียวกับลัทธิปัจเจกชนนิยม (INDIVIDUALISM) และเสรีนิยม (LAISSEZ – FAIRE) ตัวอย่างเช่น เจ้าของที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์อันปลอดจากความจำเป็นที่จะต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้หนึ่ง ผู้ใด และเจ้าของที่ดินอาจจะขาย ให้เช่า จำนอง หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันแก่ที่ดินของตนได้ตามอำเภอใจ เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินโดยทั่ว ๆ ไปนั่นเอง, เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, อ้างแล้ว.

ให้แก่เจ้าของนาเพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านาและยังสามารถใช้เป็นหลักฐานว่าเป็นเจ้าของนามีการสืบทอดตกทอดไปจนถึงลูกหลานได้ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อปี พ.ศ. 2444 และตราพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) และได้ออกประกาศกำหนดให้ราษฎรขายที่ให้แก่คนนอกประเทศได้ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับว่า ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน³ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 มีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมวิธีการจับจองที่ดินว่างเปล่า เพื่อให้คนไทยได้มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดินขนาดย่อยตามความเหมาะสมแก่ครอบครัว โดยต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องทำประโยชน์ให้เต็มที่ นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศใช้กฎหมายสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2471 เพื่อจัดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์อย่างกว้างขวาง และมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 และได้ใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน⁴ จากพัฒนาการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินดังกล่าวมาข้างต้น พอสรุปได้ว่า การถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้น แต่เดิมขณะที่ที่ดินยังมีความอุดมสมบูรณ์ ประชากรยังมีไม่มากนักก็ไม่ได้มีความเคร่งครัดในการครอบครองที่ดินมากนัก ผู้ที่ต้องการทำประโยชน์สามารถบุกเบิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามความสามารถและต้องเสียภาษีให้กับรัฐ เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นมีการค้าขายกับต่างประเทศ การผลิตเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อขายและมีกิจกรรมอื่นที่ต้องใช้ที่ดินนอกจากเป็นที่อยู่อาศัยและการเกษตร ที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญก็เป็นที่ต้องการมากขึ้นตามลำดับ รัฐจึงให้สิทธิในที่ดินกับประชาชนและออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เพื่อมิให้ต้องขัดแย้งระหว่างกันหรือขัดแย้งกับรัฐในการถือครองที่ดินซึ่งพัฒนามาเป็นลำดับ⁵

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352 – 2453 ด้านเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2541), หน้า 219.

⁴ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, อ้างแล้ว , หน้า 49.

⁵ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย”,วารสารกฎหมายฉบับครบรอบ 20 ปี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543 หน้า 153.

3.1.1.2 ผลของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

เมื่อรัฐได้มอบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน*ให้แก่เอกชนไปแล้ว การจะนำที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐจะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย โดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก บังคับเอาที่ดินกลับคืนมาโดยการออกกฎหมายตามมาตรา 36 และกรณีเอกชนสละสิทธิในที่ดินโดยการเวนคืนให้แก่รัฐตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินให้แก่รัฐ และได้ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการที่รัฐบังคับเอาที่ดินของเอกชนกลับคืนมาเป็นการของรัฐเพื่อใช้ในการสาธารณะประโยชน์ในระยะแรกยังไม่มีคำเรียกโดยเฉพาะ เพราะว่ารรัฐจะใช้วิธีบังคับซื้อที่ดินโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายและจ่ายค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย เช่น มาตรา 18 และมาตรา 156 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างปฐมบรรณราชานุสรณ์และสร้างกมณาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรี เป็นต้น คำว่า “เวนคืน” ได้นำมาใช้ในกรณีรัฐบังคับเอาที่ดินของเอกชน ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ กล่าวคือ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในการกิจการอันจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในการกิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการผังเมือง เพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม เพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นรัฐไม่อาจตกลงกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการดังกล่าวข้างต้นได้ก็แต่โดยการเวนคืน

* ที่ดิน คำว่าที่ดินนั้นมีได้หมายความถึงเนื้อดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้น ห้ามมิได้แต่หมายความถึงเขตที่อื่นจะพึงวัดเป็นส่วนกว้างส่วนยาวอันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นที่ดินนั้นขึ้นไปก็ดี ส่วนหนาของผิวดินหรือส่วนลึกที่เราอาจจะขุดลงไปใต้ดินได้ก็ดี หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่ หากเป็นแต่แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ในมาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้สอยหรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ และอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วน กรวด หิน ดิน โคลน แร่ ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้หรือมองอยู่ในเขตที่ดินนั้น ๆ ก็มิใช่ตัวที่ดิน หากเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลาย ทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใด ๆ ได้ คำว่า ที่ดินจึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้ นับด้วยการวัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาวเท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลกอันมนุษย์จะพึงอาศัย . ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ทรัพย์, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2541, หน้า 18 - 19.

อสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ประกอบกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530⁶

3.1.1.3 ปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาหลักในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว⁷ คือ ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้เวลานาน การกำหนดค่าทดแทนไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เป็นผลให้ผู้ถูกเวนคืนยื่นอุทธรณ์เรื่องค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นจำนวนมาก โดยรัฐมนตรีก็ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้หมดทุกเรื่อง มีการเดินขบวนเรียกร้องหรือต่อต้านเป็นจำนวนมาก และไม่มีกฎหมายที่กำหนดวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาการใช้หรือจากการถูกเวนคืน

3.1.2 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดิน

กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2547 เป็นต้น

⁶ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ 388/2540 บันทึก เรื่องการเวนคืนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

⁷ ประเวศ รัถยพล, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2539).

3.1.2.1 หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดิน

การใช้ที่ดินในปัจจุบัน เราสามารถแบ่งประเภทการใช้ที่ดินตามกิจกรรมต่าง ๆ ได้ดังนี้⁸

1. การใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม (Agriculture) อันเป็นการใช้ที่ดินที่มีมาแต่ดั้งเดิม การใช้ที่ดินประเภทนี้มีแนวโน้มว่าพื้นที่จะลดลงในทุก ๆ ปี
2. การใช้ที่ดินเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม (Industries) เป็นการใช้ที่ดินที่เพิ่งเกิดขึ้นในระยะหลัง เมื่อไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา แต่มีแนวโน้มว่าจะมีการใช้ที่ดินเพื่อประกอบการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่เน้นการอุตสาหกรรมเป็นหลัก
3. การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและชุมชน (Urbanization) เป็นการใช้ที่ดินที่มีมาแต่สมัยดึกดำบรรพ์ตั้งแต่เริ่มมีมนุษย์คนแรกปรากฏขึ้นมาบนโลกก็ได้ การใช้ที่ดินประเภทนี้มีเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ตามอัตราการเพิ่มของประชากร และส่วนมากจะนำที่ดินเพื่อการเกษตรมาใช้
4. การใช้ที่ดินเพื่อการป่าไม้ (Forestry) แต่เดิมที่ดินประเภทนี้มีเนื้อที่มากที่สุด แต่ปัจจุบันลดน้อยลงอย่างมาก และยังไม่มีการทำที่ว่าจะหยุด แม้ว่าทุกฝ่ายจะพยายามณรงค์เพื่อให้เห็นความสำคัญของป่าไม้ แต่ก็ยังมีการลักลอบตัดฟันแผ้วถางกันอยู่เสมอ การสูญเสียที่ดินประเภทป่าไม้ส่วนใหญ่จะกลายเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร, เพื่อเป็นแหล่งน้ำและที่อยู่อาศัย
5. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นแหล่งน้ำ (Water resource) เนื่องจากปริมาณประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นและการขยายตัวของการอุตสาหกรรมทำให้ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้นด้วย ที่ดินที่ใช้เป็นแหล่งน้ำจึงเพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วย และส่วนใหญ่จะเป็นการนำเนื้อที่ป่ามาสร้างแหล่งน้ำ
6. การใช้ที่ดินเพื่อการคมนาคม (Transportation) เป็นการ ใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะเวลาไม่กี่ปี เพื่อรองรับปริมาณยานพาหนะอันมากมาย ที่ดินที่ใช้เพื่อสร้างเส้นทางคมนาคมส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินที่ใช้ในการเกษตรเนื่องจากปัญหาในการเวนคืนมีน้อย
7. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (Fecreation) ความต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกายมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสภาพชีวิตในสังคมแบบอุตสาหกรรมทำให้มนุษย์มีความเครียดด้านอารมณ์ยิ่งขึ้น ประกอบกับความต้องการสิ่งแวดล้อมที่ดี ทำให้มนุษย์ต้องการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจมากขึ้น ตัวอย่างการใช้ที่ดินสำหรับกิจกรรมประเภทนี้ได้แก่ สวนสาธารณะ สนามกีฬาประเภทต่าง ๆ

⁸ กิจจา สมะวรรณนะ, “มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 37 – 38.

8. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นถิ่นอนุรักษ์สัตว์ป่า (Wildlife Conservation) การใช้ที่ดินประเภทนี้ จะมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวดกว่าการควบคุมป่าไม้ธรรมดา การลดจำนวนลงจึงมีน้อยการสูญเสียที่ดินประเภทนี้ ส่วนใหญ่จะเสียไปเพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำ

9. การใช้ที่ดินเพื่อทำเหมืองแร่ (Mining) การใช้ที่ดินประเภทนี้มีปริมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ

10. การใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Special Purposes) ตัวอย่างการใช้ที่ดินประเภทนี้ ก็เช่น ใช้ในราชการทหาร ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก

11. การใช้ที่ดินเพื่อการสุสาน (Cemetery) การใช้ที่ดินประเภทนี้ เป็นผลสืบมาจากความเชื่อถือหรือคติชนทางศาสนาและลัทธิ ทำให้บุคคลบางเชื้อชาตินิยมการเก็บศพของผู้ตายไว้โดยการฝัง การใช้ที่ดินประเภทนี้ปัจจุบันยังไม่มากนัก

3.1.2.2 ผลของการจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดิน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดินของประชาชนมีหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามประเภทการใช้ที่ดิน แต่ต่างก็มีจุดมุ่งหมายโดยรวมคล้ายกัน กล่าวคือ เพื่อให้ราษฎรมีที่ดินที่ใช้ในการอยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดในการดำเนินการอาจแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะเฉพาะของรูปแบบนั้น ๆ

โดยหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรและเร่งรัดให้มีการดำเนินการดังกล่าว เช่น 1 การจัดที่ดินในลักษณะการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจัดที่ดินในลักษณะนี้เป็นไปตามกฎหมายดังต่อไปนี้ 1.1) การจัดที่ดินโดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐ คือ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระเบียบวิธีการทำกฎหมายกำหนด และกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน 1.2) การจัดที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐ คือ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ตามลำดับ 1.3) การจัดที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระเบียบวิธีการที่กฎหมาย

กำหนด หรือ 2) การจัดที่ดินในลักษณะให้เพียงสิทธิในการทำกิน ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

2.1) การจัดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรมจนไม่สามารถฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้คงเดิมได้ มีหน่วยงานของรัฐ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับมอบพื้นที่ป่าดังกล่าวมาจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปสหกรณ์การเช่าที่ดิน และกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการนำพื้นที่ป่าดังกล่าวมาจัดให้ราษฎรเข้าทำกินตาม โครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.)

2.2) การจัดที่ดินในเขตที่ราชพัสดุ มีหน่วยงานของรัฐ คือ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยและทำกินในที่ราชพัสดุ โดยรัฐจะเก็บผลประโยชน์ในรูปของการให้เช่า โดยมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระเบียบวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับการจัดที่ดินของหน่วยงานภาคเอกชนเกิดขึ้นจากปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย โดยลักษณะของการจัดที่ดินในระยะแรกเป็นลักษณะการค้าที่ดินจากเขตชานเมืองรอบนอกเมืองต่าง ๆ เพราะมีที่ว่างเป็นจำนวนมาก และราคาค่อนข้างต่ำ ผู้ที่มีที่ดินอยู่ก็นำมาแบ่งขายบ้างก็มีผู้ซื้อที่ดินเหล่านี้ไว้เพื่อขายต่อทั้งแปลง โดยไม่มีการพัฒนาที่ดิน หรือบางรายก็ซื้อไว้เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย ต่อมาจึงมีนักธุรกิจซื้อที่ดินแปลงใหญ่แล้วนำมาแบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อขายให้กับผู้สนใจ ลักษณะไม่มีอาคาร หรือที่อยู่อาศัย ทั้งเงินสดและเงินผ่อน ผู้ซื้อเมื่อซื้อแล้วก็สร้างบ้านอยู่บนที่ดินของตนเองในลักษณะต่างคนต่างสร้าง ต่อมาก็ได้มีนักธุรกิจเข้าดำเนินการในรูปแบบบ้านจัดสรร โดยจัดแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยพร้อมกับสร้างบ้านในที่ดินให้ด้วย โดยผู้ซื้อสามารถซื้อได้ทั้งระบบเงินสด และเงินผ่อน เมื่อความต้องการที่อยู่อาศัยมีมากขึ้น

ต่อมาผลจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการจัดที่ดินโดยภาคเอกชน ประกอบกับความต้องการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม และปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร มิให้เห็นเป็นประจำเสมอมา เหล่านี้นำมาซึ่งการเรียกร้องต่าง ๆ จากประชาชนเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่อย่างจริงจัง เกรงครัดและสำหรับผู้จัดสรรที่ดินก็ให้ยุติหรือจัดการแก้ไข ป้องกันรวมถึงฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภาครัฐจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่อง การจัดสรรที่ดินเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง และเมื่อปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐใช้ในการควบคุมและส่งเสริมการจัดที่ดินของเอกชนให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย⁹

3.1.2.3 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดที่ดินและการพัฒนาที่ดิน

โดยที่ปัญหาและอุปสรรคของการจัดที่ดินและพัฒนาที่ดินอาจมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของกฎหมาย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงขอยกตัวอย่าง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง^{*} ของประเทศไทย คือ การให้ความสนับสนุนและความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินภาคเอกชนเนื่องจากการจัดรูปที่ดินต้องได้รับความร่วมมือหรือยินยอมสละพื้นที่ จากเจ้าของที่ดินในโครงการทั้งหมด แต่จากประสบการณ์การจัดรูปที่ดินถนนพระราม 9 เจ้าของที่ดินที่เป็นพื้นที่ติดถนนบางกลุ่มเห็นว่า ทำไมจะต้องสละที่ดินของตนเพื่อให้เจ้าของที่ดินรายอื่นที่เป็นที่ไม่มีทางเข้าออก (ที่ตาบอด) หรือที่ดินที่อยู่ภายใน โครงการได้รับประโยชน์ เนื่องจากการจัดรูปที่ดินจะต้องมีการสละที่ดินที่ตนเองมีอยู่ เพื่อใช้เป็นถนนหรือจัดทำสาธารณูปโภค (ประมาณ 20 – 30 เปอร์เซ็นต์) ประกอบกับที่ในการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องมีการจัดแปลงที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินของตนเองใหม่ ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าอากรให้แก่รัฐ แต่เมื่อมิได้มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้เจ้าของที่ดินก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย ทำให้เจ้าของที่ดินไม่อยากจะเข้าร่วมโครงการและรับภาระดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ และเจ้าของที่ดินแปลงที่ติดกับถนนที่ดินจะมีราคาสูงทำให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมมาก นอกจากนั้น การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองต้องใช้ระยะเวลาและใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีที่มีผู้ไม่อยากจะเข้าร่วมโครงการแต่เสนอขายที่ดินให้กับหน่วยงาน

⁹ พรชัย ธนากิจพาณิชย์, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

^{*} ลักษณะสำคัญของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง คือ เป็นวิธีการพัฒนาเมืองรูปแบบหนึ่งซึ่งยังคงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินก่อนการจัดโครงการไว้โดยมีการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนกันอย่างเป็นธรรม รวมทั้งเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการมากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐก็มีส่วนร่วมทั้งในการควบคุมตรวจสอบและการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในบางกรณี จึงเป็นการพัฒนาเมืองที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐจีนไต้หวัน และออสเตรเลีย สรายุทธ เศรษฐพิพันธ์, “แนวคิดทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

ภาครัฐ แต่ภาครัฐมีงบประมาณไม่เพียงพอทำให้โครงการต้องหยุดชะงักหรือติดขัด ประกอบกับที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้นโยบายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งผู้ที่มีความรู้ในเรื่องการจัดรูปที่ดินยังมีอยู่ในวงจำกัด อยู่ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร ส่วนภาคเอกชนหรือเจ้าของที่ดินก็ยังขาดความรู้และความเข้าใจในประโยชน์ของการจัดรูปที่ดินทำให้ไม่มีการร่วมมือกันอย่างแท้จริง

3.1.3 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

3.1.3.1 หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 48 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน วรรคสามบัญญัติว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และ กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท วรรคสี่ บัญญัติว่า การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 50 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม วรรคสองบัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขไปโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ฯลฯ จากข้อความดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส่งผลให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลของรัฐบาลจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลเป็นการควบคุมสิทธิเสรีภาพการใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชนต้องถูกกระทบกระเทือน แม้การกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะก็ตาม ใต้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

3.1.3.2 ผลของการควบคุมการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

เพื่อให้เห็นถึงผลของการควบคุมการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในระบบกฎหมายไทยมากขึ้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เนื่องจากการก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้อยู่อาศัยข้างเคียงกับอาคารหรือประชาชนโดยทั่วไปก็ตาม รัฐจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อควบคุมหรือกำหนดมาตรการในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้สอยอาคารและใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนเมือง เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยและประโยชน์สุขอื่น ๆ ของชุมชนนั้น ๆ ในด้านที่เกี่ยวกับอาคารโดยตรง กฎหมายควบคุมอาคารถือเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการออกแบบและก่อสร้างอาคาร เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารได้มีอาคารที่มั่นคงแข็งแรง ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีประสิทธิภาพในการป้องกันอัคคีภัยและภัยอื่น ๆ สำหรับอยู่อาศัย นอกจากนั้นยังเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการ

ออกแบบและก่อสร้างอาคารพิเศษหรืออาคารขนาดใหญ่ ตลอดจนควบคุมการใช้และการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารประเภทดังกล่าวเพื่อความปลอดภัยของชุมชนอีกด้วย กล่าวในด้านที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมีประโยชน์ในด้านการควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักการผังเมือง โดยการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดหรือกลุ่มก้อนของอาคาร เงื่อนไขเกี่ยวกับความหนาแน่นของอาคาร เงื่อนไขสำหรับที่จอดรถของอาคาร ตลอดจนกำหนดพื้นที่ห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางประเภทไว้ด้วย โดยทั่วไปกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจึงบังคับใช้เฉพาะในชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ค่อนข้างหนาแน่น มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองยิ่งกว่าที่จะบังคับใช้ในชนบท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้เฉพาะพื้นที่ที่จำเป็นต้องจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง ยิ่งกว่าจะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับอาคาร โดยเฉพาะการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และการใช้อาคารเพื่อกิจการบางประเภท ซึ่งกฎหมายควบคุมการใช้ นอกจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะต้องขออนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ยังอาจต้องดำเนินการในส่วน of กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การก่อสร้างโรงงานแปรรูปไม้จะต้องขออนุญาตตั้งโรงงานต่อปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ มาตรา 12 และต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มาตรา 21 และในบางพื้นที่อาจมีข้อจำกัดหรือข้อห้ามในการก่อสร้างอาคารบางชนิดหรือบางประเภท เช่น พื้นที่ห้ามตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ พื้นที่ที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ. 2497 หรือ เป็นเขตเดินสายไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น

3.1.3.3 ปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมการใช้ที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร¹⁰ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมอาคารในปัจจุบันไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความ

¹⁰ สุริยง ประภาสวัตต์, “ปัญหาการบังคับใช้ และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 159 – 160.

ยุ่งยาก และซับซ้อนของกฎหมายควบคุมอาคาร โดยเฉพาะอนุบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาชนมีความรู้ในกฎหมายฉบับนี้อย่างลึกซึ้งน้อยมาก ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ประกอบกับเจ้าหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอต่อการดำเนินงาน และมีการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้บริหารขาดการเอาใจใส่ในการควบคุมอาคาร เช่น ไม่มีการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติ และไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ผู้รับเหมาก่อสร้างที่ดี ผู้ตัดแปลงอาคารมักจะเป็นตัวการหรือต้นเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน และเป็นตัวการที่ทำให้อาคารที่ก่อสร้างตัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมายมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกวัน

ปัญหาการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ปัญหาการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ กัน เช่น ความรู้ความสามารถในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ของผู้วินิจฉัยสั่งการยังไม่เพียงพอ การไม่มีอยู่ของข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะทำให้เสียเวลาในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพราะต้องดำเนินการวินิจฉัยสั่งการใหม่ และยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้ได้รับคำวินิจฉัยสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งบางกรณีก็ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

ปัญหาที่เกิดจากการประสานงานกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มาตรา 13 ทวิ จึงกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานกัน แต่มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐกับส่วนราชการท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นทบบังคับ หากส่วนราชการหรือหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีมาตรการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแต่อย่างใด และในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แม้ราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่ดำเนินการตามที่กฎหมาย

บัญญัติไว้ ก็เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว จะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างที่ไม่ทราบข้อห้าม ข้อจำกัด หรือข้อมูลดังกล่าว เพราะราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จัดให้มีเอกสารความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาตามข้อมูลหรือแบบแปลนอาคารตามที่ระบุไว้ในมาตรา 13 ทวิ จึงไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อปฏิเสธพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หาได้ไม่¹¹

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอันไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมาเป็นเหตุในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้หรือไม่

ในปัญหานี้ เคยมีคำพิพากษาฎีกาที่ 3082/2525 วินิจฉัยว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม โดยเกี่ยวให้ไปขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ มาตรา 5 ก่อนนั้น ชอบที่จะกระทำได้ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเมิดแต่อย่างใด นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ก็ได้เคยให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวของกรมโยธาธิการ โดยมีความเห็นว่า การขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ในกิจการที่ต้องอนุญาตตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น โรงแรม หอพัก โรงงาน ฯลฯ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจให้ผู้ขออนุญาตไปดำเนินการขออนุญาตจากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องก่อนได้

3.2 ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

3.2.1 วัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในการพัฒนาเมืองให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลก และภูมิภาค หรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว โดยองค์กรรูปแบบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน ได้แก่ หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้จัดตั้งและออกแบบองค์กรไว้สำหรับดำเนินการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นงานบริการสาธารณะปกติทั่วไป เมื่อมอบหมายให้องค์กรดังกล่าว ดำเนินการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ในระดับโลกและระดับภูมิภาค เช่น ศูนย์กลางความเจริญบริเวณท่าเรือแหลมฉบังและท่าเรือมาบตาพุด เกิดอุปสรรคหลายประการ ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... จึงเสนอให้จัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่มีระบบบริหารจัดการบุคลากร ทุน รายได้ ทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจตามกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่

¹¹ บุรินทร์ โชคเกิด และวิบูลย์ ทิพย์โสคติ, คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535. หน้า 103.

ทางด้านกายภาพขึ้นมาทำหน้าที่พัฒนาเมือง เพื่อให้การบริหารจัดการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องและเป็นธรรมระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3.2.2 โครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ร่างมาตรา 7 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ในเรื่องดังต่อไปนี้ การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การคลัง ความมั่นคงแห่งชาติ การคมนาคมขนส่ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสารสนเทศ การดูแลรักษาที่ดินของรัฐ การพัฒนาเมือง และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ข. ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ค. ประธานหอการค้าไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ง. นายกสมาคมผังเมืองไทย นายกสมาคมสิ่งแวดล้อมไทย นายกสมาคมสถาปนิกสยาม นายกสมาคมวิศวกรรมสถาน จ. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณวุฒิเทียบเท่าศาสตราจารย์ที่เกี่ยวข้องกับสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาการพัฒนาสังคม สาขาพัฒนาภาคและเมือง และสาขากฎหมายมหาชน จากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน จำนวนสาขาละ 1 คน (3) หัวหน้าส่วนราชการสูงสุดของหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าหรือของหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

3.2.3 ขั้นตอนในการวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ได้บัญญัติขั้นตอนในการวางผัง การออกแบบเมืองฯ ไว้ใน หมวด 4 มีทั้งหมด 5 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 รายละเอียดของผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจวิธีดำเนินการวางผังและออกแบบเมืององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีอำนาจหน้าที่วางผัง ออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมจูงใจ (ร่างมาตรา 21) การกำหนดผัง แบบเมือง โครงการข้อกำหนด รวมทั้งมาตรการส่งเสริมจูงใจ ที่จำเป็น (ร่างมาตรา 23) การประชาสัมพันธ์ การรับฟัง

ความเห็น การชี้แจง การคัดค้านของประชาชน ผู้เกี่ยวข้อง และการพิจารณาข้อคัดค้าน (ร่างมาตรา 24-27)

ส่วนที่ 2 การบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจการบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการจูงใจ (ร่างมาตรา 30-32) การกำหนดให้เจ้าพนักงานพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะเป็นเจ้าของเรื่อง ออกคำสั่งให้แก้ไข และร้องทุกข์ตามขั้นตอนทางกฎหมาย เมื่อมี ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ และข้อกำหนด (ร่างมาตรา 32, 39) การอุทธรณ์ (ร่างมาตรา 33) การใช้ ที่ดินลึกกว่า 20 เมตรจากระดับดิน ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 35)

ส่วนที่ 3 อำนาจของเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและ พื้นที่เฉพาะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมา ชี้แจง (ร่างมาตรา 37, 38) เจ้าพนักงานพัฒนาเมืองมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎ คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการให้ถูกต้องและร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และร้องขอต่อศาลปกครองเมื่อมีคำสั่งให้รื้อถอน (ร่างมาตรา 39, 40)

ส่วนที่ 4 การพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองให้อำนาจเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติ (ร่างมาตรา 41, 43) การแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อให้ เป็นไปตามผังแบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการส่งเสริมและจูงใจ เพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 44, 47) การจัดทำ EIA ของโครงการให้อยู่ภายใต้กฎหมายการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา 42) การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 50) การจัดตั้งบริษัทเพื่อ วัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 51) การโอนสิทธิในการใช้หรือสิทธิ ตามสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุหรือที่สาธารณสมบัติ (ร่างมาตรา 52) การชดใช้ความเสียหายโดย ยุติธรรม (ร่างมาตรา 54)

ส่วนที่ 5 การแก้ไขและยกเลิกผัง แบบเมือง และข้อกำหนด การแก้ไขผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจ (ร่างมาตรา 55) การประกาศยกเลิกการใช้บังคับผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมจูงใจ (ร่างมาตรา 56, 57, 58)

3.2.4 องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ร่างมาตรา 61 กำหนดให้จัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของ

นายกรัฐมนตรี สังกัดขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ ร่างมาตรา 62 กำหนดให้ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ดังนี้ วางผัง และออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง ดำเนินการเพื่อให้มีบริการสาธารณะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขายแลกเปลี่ยนและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่เพิกถอนสภาพแล้ว หรือ ดำเนินกิจการอื่นใดที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

3.2.5 การกำกับดูแลองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในการกำกับดูแลองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ร่างมาตรา 85 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อการนั้นให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะชี้แจงแสดงความคิดเห็นทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่ ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

โดยในส่วนการบริหารกิจการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ ร่างมาตรา 66 และร่างมาตรา 67 กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริหารกิจการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มติคณะรัฐมนตรี กฎและข้อบังคับของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การ

พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทุกตำแหน่ง โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและกำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจ ดังนี้ (1) กำหนดนโยบายการบริหารงานและแผนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (2) จัดทำแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (3) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (4) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้ (ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือนค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การ (ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การ รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การ (ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การ (จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การ (5) จัดตั้งบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือบรรษัท เพื่อดำเนินกิจการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนด โดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3.2.6 กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ร่างมาตรา 86 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณประจำปี (3) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ (4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน (5) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุนรวมทั้งผลประโยชน์จากทรัพย์สินและค่าตอบแทนการให้ใช้ทรัพย์สินเงินทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน ในกรณีที่กองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณเข้า

กองทุนตามความจำเป็น และร่างมาตรา 87 กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพัฒนาพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.2.7 บทกำหนดโทษ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... หมวด 8 บทกำหนดโทษ ได้กำหนดกรณีที่มีผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎ ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายนี้ หรือผู้ไม่ยอมชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือขัดขวางไม่กระทำการใด ๆ หรือวิธีการใด ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาเมืองบรรลุผลตามกฎหมายฉบับนี้ มีความผิดต้องระวางโทษทางอาญา โดยมีรายละเอียดดังนี้ ดังนี้

ร่างมาตรา 89 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อบังคับใช้ผังและแบบเมือง และข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ร่างมาตรา 90 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ร่างมาตรา 91 ผู้ใดไม่ไปชี้แจงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามหนังสือเรียกของผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่เรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และร่างมาตรา 92 ผู้ใดกระทำการใด ๆ หรือด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อขัดขวางไม่ให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2.8 การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท

ร่างมาตรา 33 บุคคลซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตประกอบกิจการหรือควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผังและแบบเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และแจ้งผลการพิจารณาให้

ผู้อุทธรณ์ทราบ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่ เฉพาะให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการ

ร่างมาตรา 41 เมื่อบังคับใช้ผังและแบบเมืองตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและ พื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใด ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือหากไม่ดำเนินการแล้ว จะทำให้เสียหายต่อการปฏิบัติตามแผนงานซึ่งจะเกิดความเสียหายต่อรัฐให้ผู้อำนวยการองค์การ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะร้องขอต่อศาลปกครอง เพื่อมีคำสั่งให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหรือถอนอาคารหรือ เคลื่อนย้ายสิ่งใดๆ ของเจ้าของอาคารหรือทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง และข้อกำหนดฯ ภายใต้อาคารและวิธีการ ตามที่ศาลกำหนด

ร่างมาตรา 54 ในกรณีที่การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือบุคคล ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะชดเชยความเสียหายโดยยุติธรรม และให้ดำเนินการด้วยวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมตามหลักวิชาการเพื่อบรรเทาความเสียหายนั้น หากผู้เสียหายไม่พอใจในส่วนที่เกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ร่างมาตรา 58 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจออกข้อบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะเพื่อให้ บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตพื้นที่ของตนเอง

คำสั่งของเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่อาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติ ว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ผู้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หากผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในสามสิบวัน

3.3 การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กับร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ


จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... และการศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นแนวทางในการพัฒนาเมืองมากขึ้น ตลอดจนเห็นความแตกต่างของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน กับ ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ผู้วิจัยจะได้ทำการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กับร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ดังนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กับร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
เจตนารมณ์	<p>“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาว่ายี่สิบปี ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่”</p>	<p>“เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเป็นภารกิจด้านการผังเมืองของรัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลกและภูมิภาค หรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ซึ่งสามารถบริหารจัดการเพื่อพัฒนาทางด้านกายภาพในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรรูปแบบต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาแต่เดิม ได้แก่ หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ได้จัดตั้งและออกแบบองค์กรไว้สำหรับดำเนินการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นงานบริการสาธารณะปกติทั่วไป ซึ่งเมื่อมอบหมายให้องค์กรที่กล่าวมาดำเนินการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับ</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
		<p>ประเทศต่าง ๆ ในระดับโลกและระดับภูมิภาค เช่น ศูนย์กลางความเจริญ บริเวณท่าเรือแหลมฉบังและท่าเรือมาบตาพุด จึงเกิดอุปสรรคหลายประการทำให้ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างทันต่อสถานการณ์ของโลกที่มีการแข่งขันและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมาย โครงสร้างขององค์กร บุคลากร และระบบการบริหารจัดการ จึงสมควรจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่มีระบบบริหารจัดการ บุคลากร ทุน รายได้ ทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจตามกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพขึ้นมาทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องและเป็นธรรมระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสีเขียวแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
รูปแบบขององค์กรที่มีหน้าที่พัฒนาเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - ราชการส่วนกลาง กรมโยธาธิการและผังเมือง - ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร - มีฐานะเป็นนิติบุคคล 	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรมหาชน - องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ - มีฐานะเป็นนิติบุคคล
อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเมือง	<p>เพื่อให้ การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ (มาตรา 4)</p>	<p>เพื่อให้การดำเนินการกิจของรัฐด้านการผังเมือง การอันเป็นสาธารณูปโภค การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการบริการสาธารณะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อวางผังออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง และข้อกำหนด การจัดทำบริการสาธารณะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขาย แลกเปลี่ยนและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ และการจัดทำกิจการอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 3)</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
<p>ทุนที่ใช้ในการดำเนินพัฒนาเมือง</p>	<p>ได้รับจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p>	<p>ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ (5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่างๆ (6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 71)

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
คณะกรรมการพัฒนาเมือง	ให้มีคณะกรรมการผังเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 6)	ให้มีคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะคณะหนึ่ง ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ (2) คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องดังต่อไปนี้ การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การคลังความมั่นคงแห่งชาติด การคมนาคมขนส่ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสารสนเทศ การดูแลรักษาที่ดินของรัฐ การพัฒนาเมือง และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ข. ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ค. ประธานหอการค้าไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ง. นายกสภาคผังเมืองไทย นายกสภาคสิ่งแวดล้อมไทย นายกสภาคสถาปนิกสยาม นายกสภาควิศวกรรมสถาน จ. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณวุฒิเทียบเท่าศาสตราจารย์

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
		<p>ที่เกี่ยวข้องกับสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาการพัฒนาสังคม สาขาการพัฒนาภาคและเมือง และสาขากฎหมายมหาชน จากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน จำนวน สาขาละ 1 คน</p> <p>(3) หัวหน้าส่วนราชการสูงสุดของหน่วยงานระดับกระทรวง หรือเทียบเท่าหรือของหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการของ คณะกรรมการ (ร่างมาตรา 7)</p>
บุคลากร	ข้าราชการส่วนกลางเช่น ข้าราชการในกรมโยธาธิการและผังเมือง / ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 78)

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
สิทธิและอำนาจพิเศษ	<p>มาตรา 15 ในระหว่างกำหนดเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจใช้บังคับ ให้เจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ</p> <p>(2) กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะให้เป็นที่ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ</p> <p>(3) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว</p> <p>(4) ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขตและแนวเขตตามความจำเป็น</p> <p>(5) แจ้งให้หน่วยราชการ องค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจส่งแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ</p> <p>ทั้งนี้ ห้ามมิให้เข้าไปในอาคาร ลานบ้านหรือสวน</p>	<p>ร่างมาตรา 34 เมื่อบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้ว ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร การควบคุมอาคาร การอนุญาตตั้งโรงงาน การอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายอื่น ที่มีผลบังคับใช้โดยกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบหรือข้อบังคับของส่วนราชการใด หากขัดแย้งกับข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะของผังและแบบเมืองซึ่งบังคับใช้โดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้บังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ</p> <p>ความในวรรคหนึ่งไม่ให้บังคับใช้กับกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางทหาร กฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยทางอากาศ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน และกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
	<p>มีรั้วกันอันติดต่อกับบ้านซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์อนุญาต หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับแจ้งความเรื่องกิจการที่จะกระทำไม่น้อยกว่าสามวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น</p> <p>มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น</p> <p>ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือ</p>	<p>ร่างมาตรา 41 ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจจัดทำและดำเนิน โครงการตามผังและแบบเมือง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ</p> <p>ร่างมาตรา 43 กรณีที่เห็นสมควรถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้กระทำได้โดยการจัดที่ดินในบริเวณใกล้เคียงมาทดแทนในจำนวนเท่ากับเนื้อที่ของที่ดินที่จะถอนสภาพ และให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่ดินและ โอนที่ดินที่ถอนสภาพแล้วให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
	<p>ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ได้การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าว ให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย</p> <p>มาตรา 43 เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า</p> <p>(1) เพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ</p>	<p>ร่างมาตรา 47 ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการผังเมือง การอันเป็นสาธารณูปโภคการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อบริการสาธารณะอย่างอื่น และให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามพระราชบัญญัตินี้</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
	<p>(2) เพื่อใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่นให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ</p> <p>มาตรา 46 บรรดาข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ใช้บังคับอยู่ในเขตท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 ให้ใช้กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 แทน</p>	

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
การควบคุม	การควบคุมแบบบังคับบัญชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติฯ (มาตรา 5)	การควบคุมในลักษณะของการกำกับดูแล ให้นายกรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 85)
ระบบประเมินประสิทธิภาพ	อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลของภาครัฐ	อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ร่างมาตรา 83)
การขุบเล็ก	--	การขุบเล็กองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนทรัพย์สินและการจัดการบุคคลากร เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ร่างมาตรา 84)

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
การคุ้มครองสิทธิของประชาชน	<p>มาตรา 45 ให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเหตุผลและรายละเอียดแสดงการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร ให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ในการนี้จะขอความเห็นจากกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้ หรือจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำรายละเอียดเสียใหม่ก็ได้</p> <p>เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเสร็จแล้ว และสั่งการประการใด ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการมีหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่เกี่ยวข้องให้ทราบถึงคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการตามคำสั่งนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกสิบวันก่อนวันที่จะมีการดำเนินการ และให้ส่งรายละเอียดแสดงการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารเท่าที่เกี่ยวข้องไปด้วย แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 70</p> <p>มาตรา 56 ถ้าอาคารที่จะต้องรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่</p>	<p>ร่างมาตรา 32 เมื่อบังคับใช้ผังและแบบเมืองตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตประกอบกิจการหรือควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผังและแบบเมืองปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนั้น</p> <p>ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในกรณีไม่ปฏิบัติการตามหนังสือแจ้งดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หรือให้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี</p> <p>ร่างมาตรา 33 บุคคลซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตประกอบกิจการหรือควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผัง</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
	<p>ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของส่วนราชการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินทราบและให้ส่วนราชการดังกล่าวมีหนังสือแสดงความยินยอมหรือขัดข้องให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นทราบ ถ้ามีปัญหาได้แย้งระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ให้เสนอคณะกรรมการผังเมืองวินิจฉัย</p> <p>มาตรา 70 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความ ในกรณีต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 วรรคสอง (2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคารตามมาตรา 35 (3) การสั่งให้รื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา 55 (4) การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคารตาม 	<p>และแบบเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ</p> <p>ร่างมาตรา 54 ในกรณีที่การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือบุคคล ในองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ชดใช้ความเสียหายโดยยุติธรรม และให้ดำเนินการด้วยวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมตามหลักวิชาการเพื่อบรรเทาความเสียหายนั้น หากผู้เสียหายไม่พอใจในส่วนที่เกี่ยวกับการชดใช้ความเสียหายให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
	<p>มาตรา 57 วรรคสอง หรือมาตรา 58</p> <p>(5) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59</p> <p>(6) การกันเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61</p> <p>(7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62</p> <p>(8) การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่น ซึ่งคล้ายคลึงกันตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา 68 วรรคสอง อุทธรณ์กรณี (4) และ (6) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ในกรณี (1) (2) (3) (5) (7) และ (8) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์</p> <p>เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมีได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ</p>	<p>ร่างมาตรา 58 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจออกข้อบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตพื้นที่ของตนเอง</p> <p>คำสั่งของเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่อาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หากผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในสามสิบวัน</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
บทกำหนดโทษ	<p>มาตรา 83 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 หรือมาตรา 48 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้ เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด</p> <p>มาตรา 84 ผู้ใด</p> <p>(1) ไม่ไปชี้แจงหรือไม่ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งที่เกี่ยวข้องตามหนังสือเรียกของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานการผัง หรือกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 78 หรือไม่ยอมชี้แจงหรือชี้แจงด้วยข้อความอันเป็นเท็จ</p>	<p>ร่างมาตรา 89 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อบังคับใช้ผังและแบบเมือง และข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>ร่างมาตรา 90 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>ร่างมาตรา 91 ผู้ใดไม่ไปชี้แจงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามหนังสือเรียกของผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่เรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>

	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
	<p>(2) จัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเจ้าพนักงานการผังเมือง เจ้าหน้าที่ดำเนินการกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานการผังเมือง พนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจตามมาตรา 15 หรือมาตรา 82 หรือ</p> <p>(3) ฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อ หรือย้ายอาคาร หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 57 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>ร่างมาตรา 92 ผู้ใดกระทำการใดๆ หรือด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อจัดขวางไม่ให้การดำเนินงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>

เมื่อได้พิจารณาดารงเปรียบเทียบข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยพอสรุป ความแตกต่างระหว่าง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กับ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ที่สำคัญ ๆ ได้ดังต่อไปนี้ 1. รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาเมือง ในร่างพระราชบัญญัติ การพัฒนาเมืองฯ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ส่วน พระราชบัญญัติการผังเมืองฯ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง 2. ทุนที่ใช้ใน การดำเนินการพัฒนาเมือง กรมโยธาธิการและผังเมืองจะได้รับจัดสรรจากงบประมาณประจำปี ส่วน องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จะเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี และเงินรายได้อื่นตามที่ กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองฯ 3. คณะกรรมการผังเมือง ในพระราชบัญญัติการ ผังเมืองฯ กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่ เฉพาะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน 4. บุคลากรของกรมโยธาธิการจะเป็นข้าราชการ ส่วน บุคลากรขององค์กรพัฒนาเมืองฯ จะเป็นเจ้าหน้าที่ 5. การควบคุม กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นการควบคุมแบบบังคับบัญชา ส่วนองค์กรพัฒนาเมืองฯ เป็นการควบคุมในลักษณะกำกับดูแล 6. กรมโยธาธิการและผังเมือง อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลของภาครัฐ ส่วนองค์กรพัฒนาเมืองฯ อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์กรมหาชน 7. การขุดลึกมีเฉพาะในส่วนขององค์กรพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อการพัฒนาเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองใหม่หลายประการ ทำให้การพัฒนาเมืองใหม่ยังไม่ เกิดผลดีเท่าที่ควร ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 แล้ว และเมื่อร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและ พื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... มีสาระสำคัญบางส่วนที่แตกต่างกัน ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 แล้ว ดังนั้น ในบทที่ 4 ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะจากร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่ เฉพาะ พ.ศ. ... พร้อมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เมืองในปัจจุบัน และเปรียบเทียบกับประสบการณ์การพัฒนาเมืองกรณีการพัฒนาเมืองใหม่ แห่มฉบบัง เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

บทที่ 4

บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

จากที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ในบทที่ 2 และ 3 จะเห็นได้ว่า ภาครัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นภารกิจด้านการผังเมืองของรัฐ ซึ่งในการสร้างเมืองใหม่ หรือการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ ในพื้นที่ที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ (มกราคม พ.ศ. 2550) พบว่า มีความพยายามในการดำเนินการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อให้การพัฒนาเมืองใหม่หรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน และนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้นอย่างน้อย 4 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องบุคลากรและงบประมาณของตัวผู้วิจัยเอง ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะจากร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... พร้อมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน และเปรียบเทียบกับประสบการณ์การพัฒนาเมืองกรณีการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาเมืองใหม่ที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาใน 8 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. สถานะของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่ในร่างกฎหมายดังกล่าว โดยจะเป็นการวิเคราะห์ถึงสถานะและความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายกลางเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ รวมทั้งทำไมถึงต้องกำหนดให้มีหน่วยงานรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ บริษัทพัฒนาเมือง รวมทั้งบริษัทพัฒนาเมืองเข้ามาทำหน้าที่แทนการพัฒนาเมืองโดยหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิม

2. การวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเมือง จะเป็นการวิเคราะห์ว่า ร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะสามารถที่จะแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่ เช่น ปัญหาผู้มีอำนาจในการกำหนดเขตพื้นที่ที่จะทำการพัฒนา (ปัจจุบันท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจ) ปัญหาการขาด

มาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นในการพัฒนาเมือง เช่น การให้เงินช่วยเหลือ สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือ การลดหย่อนค่าธรรมเนียม

3. ความสัมพันธ์กับรัฐบาล โดยจะศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการตรวจสอบและการกำกับดูแลองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ บริษัทและบรรษัทพัฒนาเมือง

4. ทุนรายได้และทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาเมือง จะศึกษาความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาเมือง และการบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งเปรียบเทียบความแตกต่างกับกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

5. การระงับข้อพิพาท จะศึกษาถึงโครงสร้างการระงับข้อพิพาทของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

6. บทกำหนดโทษ จะศึกษาถึงลักษณะของความผิดซึ่งอาจได้รับโทษตามร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

7. การยกเลิกและยุบเลิก จะศึกษาถึงวิธีการยกเลิกเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การยกเลิกกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และการยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

8. การวิเคราะห์ประสบการณ์การพัฒนาเมืองใหม่ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กับร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ศึกษา กรณีการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง

4.1 สถานะของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่ในร่างกฎหมายดังกล่าว

4.1.1 สถานะของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

4.1.1.1 เป็น “กฎหมายกลาง” เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

เมื่อพิจารณาจากเหตุผล ในการร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลาง เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพเพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิดผลดี คือ หากจะมีการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไม่ว่าในพื้นที่ใด ก็สามารถนำหลักเกณฑ์ในกฎหมายกลางมาใช้เป็นหลักในการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพได้ และทำให้กระบวนการพัฒนาเมืองใหม่และพัฒนาพื้นที่เฉพาะมีมาตรฐานเดียวกัน และช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ต้องสิ้นเปลืองระยะเวลาในการตรากฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันขึ้น

4.1.1.2 บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ความพยายามในการร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่พื้นที่เฉพาะในปัจจุบัน ศึกษา กรณีการพัฒนาเมืองสนามบินสุวรรณภูมิ

ในปัจจุบัน (มกราคม พ.ศ. 2550) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 3 โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินและพัฒนาที่ดิน และ 3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน จากการศึกษาพบว่า ในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จะมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 5 เรื่อง การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณาการพัฒนาพื้นที่โดยการออกผังเมืองเฉพาะโดยรอบพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ นายฐิระวัตร กุลละวณิชย์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ชี้แจงว่า ขณะนี้ยังไม่สามารถออกผังเมืองเฉพาะได้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองระบุว่า หากจะออกผังเมืองเฉพาะจะต้องให้ท้องถิ่นนำเสนอเข้ามาในส่วนกลาง¹ แต่ขณะนี้บริเวณดังกล่าวยังไม่สามารถหาเจ้าภาพได้ เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนว่าบริเวณสุวรรณภูมิจะออกมาในรูปแบบไหน ขณะนี้บริเวณพื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วย 9 อบต. 2 เทศบาล และ 2 เขตของกทม. ดังนั้น กรมโยธาฯ จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองก่อน เพื่อให้ส่วนกลางออกกฎหมายผังเมืองเฉพาะได้ ขณะนี้ร่างแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง อยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขของคณะกรรมการผังเมืองแห่งชาติ ที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คาดว่าจะดำเนินการเร่งรัดแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน หลังจากนั้นจะต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาก่อนนำเสนอ ครม.

¹ หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 หน้า 20.

² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 29 เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้วถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นหรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อนในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้

ภายใน 9 – 12 เดือน หากกระทรวงและกรมเห็นชอบร่างดังกล่าวจะนำเข้าสู่สภาภายใน 1 ปี
ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางที่ใช้เพื่อการพัฒนาเมืองใหม่หรือไม่
จากการศึกษาเหตุผลในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...
ผู้วิจัยเห็นว่า ในอนาคตประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองใหม่หรือ
การจัดการพื้นที่เฉพาะเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ
ในระดับโลกและภูมิภาค หรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก เมื่อพิจารณาหลักการใหญ่ ๆ ของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง
และพื้นที่เฉพาะฯ ผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์
สาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะ หมายถึง การวางแผน
พัฒนาพื้นที่ การดำเนินการพัฒนาทางกายภาพ เพื่อผสมผสานองค์ประกอบในพื้นที่เข้าด้วยกัน
ให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการรักษา
สภาพแวดล้อม โดยมีการวางแผนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
การจัดระยะเวลาและลำดับความสำคัญของโครงการ การติดตามและประเมินผลการพัฒนาพื้นที่
ที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว รวมทั้งการกำหนดมาตรการต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง เป็นตัวเชื่อมประสานการใช้สิทธิกลุ่มหรือสิทธิชุมชน
ให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะทำได้ทั้งรุ่นปัจจุบันและ
อนาคตมีทรัพยากรอย่างพอเพียงที่จะตอบสนองความต้องการในการดำรงชีวิตที่ดีมีคุณภาพและ
รองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต

การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
หมายถึง การพัฒนาเมืองหรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะด้าน
(เช่น การพัฒนาพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว พัฒนาพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ พัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นศูนย์กลาง
การเดินทาง การเดินทางทางอากาศ พัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางหลักและรอง
ในแต่ละภาค หรือ การพัฒนาพื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจประตูการค้าชายแดนมุกดาหาร เป็นต้น)
ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในอนาคตยุทธศาสตร์ของรัฐที่เน้นการพัฒนาเมืองหรือพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะมี
ความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากสามารถจัดการได้รวดเร็ว และมีอิสระกว่าการพัฒนาพื้นที่รวม
ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปโดยไม่ต้องรอการปฏิรูปพร้อมกันทั่วประเทศ

การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อความเป็นธรรมในสังคม หมายถึง การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะต้องดำเนินการไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปเป็นหลักมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้ารับบริการสาธารณะได้ และต้องไม่มีข้อจำกัดในลักษณะที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของผู้ใช้บริการโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย เช่น การนำกระบวนการการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด มาใช้เป็นกรณีศึกษาและแนวทางในการพิจารณาเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในเขตพื้นที่เฉพาะ

ความจำเป็นที่ประเทศไทยควรมีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประการที่สอง คือ เมื่อพิจารณาในแง่การวางแผนการพัฒนาเมืองของประเทศในภาพรวม จะเห็นว่า เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนการพัฒนาเมืองให้เหมาะสมกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรของประเทศในอนาคต ซึ่งปัจจุบันจำนวนประชากรของไทย ปี พ.ศ. 2549 มีประมาณ 63 ล้านคน ในอนาคตอีก 20 ปี ข้างหน้า หรือราวปี พ.ศ. 2570 คาดการณ์กันว่า ประเทศไทยจะมีประชากรเพิ่มขึ้นราว 75 – 80 ล้านคน ซึ่งจะมีประชากรที่เพิ่มขึ้นในประเทศประมาณ 15 – 20 ล้านคน ดังนั้น ในแง่ของการวางแผนและการจัดการ จึงต้องมีการวางแผนการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้มีความเหมาะสมกับการเพิ่มของจำนวนประชากร

ความจำเป็นที่ประเทศไทยควรมีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประการที่สาม คือ เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 แล้วนั้น ผู้วิจัย เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้บรรลุผลตามหลักการที่กล่าวมา คือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อความเป็นธรรมในสังคมได้

4.1.2 สถานะของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

4.1.2.1 เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรูปแบบของคณะกรรมการและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สถานะของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เมื่อพิจารณาในหมวด 2 ร่างมาตรา 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการพัฒนาเมืองฯ ถือเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรูปแบบของคณะกรรมการและเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง ที่จัดตั้งโดยอาศัยร่าง

พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ จึงไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน* แต่เป็นส่วนหนึ่งในหน่วยงานของฝ่ายบริหาร และไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและได้รับการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ** และเมื่อพิจารณาจากบทนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”³ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับบทนิยาม “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

* สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาตามความเห็นโครงสร้างขององค์กรที่รับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยแล้ว อาจแบ่งแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน และเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบหรือพิจารณาจากการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์กรฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายของไทย เราอาจแบ่งแยกออกได้เป็น 5 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อติเทพ อุยยะพัฒน์, “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) หน้า 42.

** คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62 “...องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ...”

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- 2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- 3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ผู้วิจัยจึงเห็นว่า คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามในมาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะใช้อำนาจตามร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือ (2) อำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลแล้ว ย่อมเป็นการดำเนินการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^{*}

4.1.2.2 เป็นองค์กรที่มีอำนาจตามร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองฯ

เมื่อพิจารณาจากร่างมาตรา 11⁴ ประกอบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถแบ่งหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ได้ 2 ลักษณะตามเนื้อหาของกฎหมาย คือ

1. คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทำหน้าที่ในทางปกครอง หากพิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารงานทั่วไปสามารถแยกประเภทตามหลักการบริหารได้เป็น 3 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทำหน้าที่ในเชิงบริหาร และการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะถือปฏิบัติ เช่น กำหนด

^{*} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ14/2545 (เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้อง)

ประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการ กทช. เรื่อง รายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ กทช. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เมื่อมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การฟ้องว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองซึ่งอยู่ในบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการฯ จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง

⁴ ร่าง พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 11 ให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) อำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

นโยบายการบริหารงานและแผนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมือง (ร่างมาตรา 67 (1))

(2) คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทำหน้าที่เสนอความเห็นและให้คำแนะนำ เช่น ก่อนเริ่มดำเนินการวางผังและออกแบบเมืองในพื้นที่ใดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและสาระสำคัญของผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่จะดำเนินการในบริเวณนั้นให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ (ร่างมาตรา 21 วรรคสอง)

(3) คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในทางปกครองต่าง ๆ (Regulator) เช่น การออกกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 3)

2. คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท เช่น การกำหนดให้ผู้รับคำสั่งให้ควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผังและแบบเมือง หากไม่เห็นด้วยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่ (ร่างมาตรา 33)⁵ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (มาตรา 52)⁶

4.1.2.3 บทวิเคราะห์คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ...

การวางโครงสร้างการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ

⁵ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 33 บุคคลซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตประกอบกิจการหรือควบคุมการก่อสร้างอาคาร ในเขตผังและแบบเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ

⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 52 ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

เมื่อพิจารณาระบบการมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบหน่วยงานเพียงคนเดียวที่ตั้งอยู่ในส่วนราชการทั้งหลายอาจจะเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมสำหรับองค์การมหาชน ซึ่งมีความเป็นอิสระในทางการบริหาร การเงิน งบประมาณ และการบริหารบุคลากรค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการทั้งหลาย เพราะระบบดังกล่าวเปิดช่องให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรซึ่งไม่มีการบังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกมีอำนาจมากเกินไปโดยไม่มีการควบคุม และการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานอาจจะเป็นไปโดยไม่รอบคอบ ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ จึงกำหนดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์⁷ ที่เห็นว่า โครงสร้างการบริหารที่สามารถมีระบบควบคุมตรวจสอบนโยบาย และกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานซึ่งเชื่อว่าจะทำให้เกิดความรอบคอบและการตัดสินใจร่วมกันของคณะบุคคล โดยที่จะยังคงสามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในทางการบริหารขององค์กรไว้ได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ยอมรับกันโดยทั่วไปสำหรับองค์กรของรัฐประเภทที่สาม (องค์การมหาชน) ได้แก่ การจัดโครงสร้างการบริหารให้มีคณะกรรมการบริหาร ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ตรวจสอบอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณ วางระเบียบข้อบังคับในทางการเงินและบุคลากร ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารกับการมีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียวที่เรียกว่า ผู้อำนวยการที่จะรับผิดชอบบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และแนวทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และจะเป็นผู้บังคับสูงสุดของหน่วยงาน ทั้งนี้โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะเป็นผู้พิจารณาเสนอการแต่งตั้งตัวผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามลำดับ

ความเป็นอิสระของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

จากการที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... (ร่างมาตรา 7) กับคณะกรรมการผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 6) เห็นได้ว่า คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะมีความเป็นอิสระมากกว่า เนื่องจากสัดส่วนของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง จะประกอบด้วย คณะกรรมการที่มาจากตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนฝ่ายวิชาการและสังคมหรือสถาบันองค์กรอิสระที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการพัฒนาเมือง ในสัดส่วนที่มากกว่าคณะกรรมการที่มาจาก ข้าราชการประจำ ซึ่งจะแตกต่างกับคณะกรรมการผังเมือง

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน , สำนักงาน ก.พ. , 2543, หน้า 140.

ในส่วนของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง จะประกอบไปด้วยข้าราชการประจำระดับสูงในระดับที่ใกล้เคียงกับตัวแทนสถาบันองค์กรอิสระ นอกจากนี้การกำหนดให้ เลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการสูงสุดของหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าหรือของหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี (ข้าราชการประจำระดับสูงสุด) จะช่วยให้การพัฒนาเมืองมีความคล่องตัวว่าคณะกรรมการผังเมืองซึ่งกำหนดให้อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง (ระดับอธิบดี) เป็นเลขานุการ และการกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ และให้ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการ แสดงถึงการให้ความสำคัญในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเป็นภารกิจด้านการผังเมืองของรัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะมีมติในเรื่องใด

สำหรับการควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะมีมติในเรื่องใด ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง⁸

คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความลับทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่

โดยที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (องค์กรมหาชน) มิได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จึงต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความลับทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความลับทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสียก่อน ซึ่งที่ผ่านมาในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาแล้วนั้น ก็จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น

⁸ ร่าง พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 14 มติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเรื่องใดต้องแสดงเหตุผลไว้ในรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ร่างมาตรา 15 การเปิดเผยมติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁹ เพื่อให้เจ้าหน้าที่⁹ ขององค์การมหาชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย เช่น พระราชกฤษฎีกา กำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้เพิ่มสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.1.3 สถานะขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

4.1.3.1 เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรูปแบบขององค์การมหาชนและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาจาก บทนิยามในร่างมาตรา 3 ของร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ “องค์กร” หมายความว่า องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งเป็นองค์การมหาชนในการกำกับดูแลของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับ บทนิยาม ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง นั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ในทางรูปแบบร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งได้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาทำหน้าที่ในการพัฒนาเมือง ส่วนในทางเนื้อหาการกำหนดให้เป็นองค์การมหาชนก็เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อการดำเนินการกิจการอันเป็นบริการสาธารณะหรือดำเนินการกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมือง ดังนั้น องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเป็นองค์การมหาชนในการกำกับดูแลของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

4.1.3.2 เป็นองค์กรที่มีอำนาจตามร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ร่างมาตรา 62¹⁰ แล้วเห็นว่า องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นองค์กรระดับปฏิบัติการ(Operator) มีหน้าที่และภารกิจหลักด้านการพัฒนาเมือง โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาธุรกิจ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

4.1.3.3 บทวิเคราะห์ห้วงการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ...

มีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะแล้วทำไมต้องเป็นองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

โดยที่การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ ส่วนรวม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมเป็นหลัก ซึ่งในการพัฒนาพื้นที่เมืองและพื้นที่เฉพาะจะมีงานสำคัญ 2 ส่วน คือ 1) งานพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนในการจัดการ ต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนและประโยชน์ของชาติเป็นหลัก โดยอาจต้องเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่สาธารณสมบัติ และ 2) งานพัฒนาเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะของเอกชน เช่น การพัฒนาอุทยานอุตสาหกรรม การพัฒนาศูนย์พาณิชยกรรม และการพัฒนาพื้นที่โดยรวมของเมืองศูนย์กลางการbinsวรรณภูมิ ซึ่งภารกิจดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบส่วนราชการที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาและมีการตัดสินใจตามลำดับชั้นไม่น่าจะตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ และเมื่อพิจารณากรอบขององค์กรในรัฐวิสาหกิจโดยปกติจะไม่สามารถมี

¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 62 ในองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ดังนี้ วางผังและออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง ดำเนินการเพื่อให้มีบริการสาธารณะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชยกรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขายแลกเปลี่ยนและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เพิกถอนสภาพแล้ว หรือดำเนินกิจการอื่นใดที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

อำนาจมหาชนที่จะใช้บังคับฝ่ายเดียวกับประชาชนได้ ดังนั้น องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน จึงน่าจะเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเหมาะสมและมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับภารกิจในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทั้งในด้านการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพที่ต้องการอำนาจมหาชนและการพัฒนาเชิงธุรกิจที่ต้องการความคล่องตัวแบบเอกชน

การจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในพื้นที่เดิมหรือไม่

แม้การตั้งองค์กรใหม่ขึ้นนั้นย่อมเห็นได้อยู่ในตัวแล้วว่า องค์การพัฒนาเมืองอาจจะต้องไปแบ่งภารกิจบางประการที่องค์กรอื่นของรัฐรับผิดชอบอยู่ก่อนหน้านั้นมาเป็นภารกิจของตน แต่โดยที่ภารกิจหลักขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะคือการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องและเป็นธรรมระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่การปกครอง หรือต้องปรับเปลี่ยนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้บริการแก่ประชาชนที่มีอยู่แล้ว ยกตัวอย่างในปัจจุบันก็เช่น การทำงานของกรุงเทพมหานครในการวางผังเมือง (มาตรา 89)¹¹ ก็ไม่ได้เป็นการทับซ้อนกับการทำงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเป็นเหตุให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่การปกครอง หรือต้องปรับเปลี่ยนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด

กรณีมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การพัฒนาเมืองฯ กับส่วนราชการอื่นที่มีอยู่เดิม

เมื่อภารกิจหลักขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ คือ การพัฒนาเมือง โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาธุรกิจ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในกรณีที่มีความซ้ำซ้อนในเรื่องภารกิจที่องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้รับมอบหมาย ก็ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่ากฎหมายที่กำหนดภารกิจนั้น ๆ แก่ องค์การพัฒนาเมืองฯ ย่อมมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่สามารถใช้บังคับก่อนกฎหมายทั่วไป และเพื่อป้องกันปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์การพัฒนาเมืองฯ กับส่วนราชการอื่นที่มีอยู่เดิม จึงมีการกำหนดกลไกชี้ขาดข้อขัดแย้งในเรื่องภารกิจขององค์การ

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (5) การผังเมือง

พัฒนาเมืองกับองค์กรอื่นของรัฐไว้ในหมวด 3 เขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ร่างมาตรา 18 และ ร่างมาตรา 19¹² เพราะการตั้งองค์กรใหม่ขึ้นนั้นย่อมเห็นได้อยู่ในตัวแล้วองค์กรพัฒนาเมืองอาจจะ ต้องไปแบ่งภารกิจบางประการที่องค์กรอื่นของรัฐรับผิดชอบอยู่ก่อนหน้านั้นมาเป็นภารกิจของตน

เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะได้รับความคุ้มครองตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่

โดยที่องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (องค์กรมหาชน) มิได้มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จึงต้องมีการตรา พระราชกฤษฎีกา กำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสียก่อน ซึ่งที่ผ่านมาในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรมหาชน ขึ้นมาแล้วนั้น ก็จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรมหาชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดด้วย เช่น พระราชกฤษฎีกา กำหนด หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้เพิ่มสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์กรมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹² ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 18 ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กรณีที่มีปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการ ดำเนินกิจการขององค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้กับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายให้ถือว่าพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็น กฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ

ร่างมาตรา 19 ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กรณีที่การดำเนินงานขององค์กรพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะมีปัญหาซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนินงานกับองค์กรอื่น ให้ผู้อำนวยการองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และงบประมาณของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นนั้น ให้แก่องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นนั้น

4.1.4 สถานะของบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบริษัทเพื่อการพัฒนาเมือง

4.1.4.1 เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรูปแบบของกฎหมายเอกชนและไม่เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สถานะของบริษัทหรือบริษัทมหาชน เมื่อพิจารณาจากร่างมาตรา 50¹³ ของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า สถานะของบริษัทหรือบริษัทมหาชนเพื่อการพัฒนาเมือง ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการในทางพาณิชย์ในการพัฒนาตามผังและแบบเมืองบรรลุดตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก การขนส่งมวลชน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขายที่ดิน

สำหรับสถานะของบริษัทพัฒนาเมือง นั้น ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษจะมีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation : UDC) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งรัฐบาล หรือ Quangos ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาเมือง สำหรับในประเทศไทยมีความพยายามนำรูปแบบของการสถานะของบริษัท * เพื่อการพัฒนาเมืองมาใช้เป็นครั้งแรกปรากฏให้เห็นในโครงการศูนย์ราชการและเมืองใหม่ กิ่งอำเภอท่าตะเกียบ อำเภอ สนาบชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งกำหนดให้มีบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นมาทำหน้าที่ในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางราชการ

¹³ ร่าง พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 50 เมื่อเห็นสมควรจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นมาเพื่อให้การพัฒนาตามผังและแบบเมืองบรรลุดตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

* องค์การของรัฐรูปแบบบริษัทนั้น ที่ผ่านมานในอดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) จะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจของรัฐด้านอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และการเงินเป็นหลัก โดยบริษัทที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยมีอยู่ทั้งหมด 6 แห่ง คือ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งปัจจุบันบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้รวมกิจการกับธนาคารดีบีเอสไทยทุน (มหาชน) และธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2547 ส่วนบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้แปลงสภาพเป็นธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือธนาคาร SME ตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

สำหรับในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ สถานะของ บริษัทเพื่อการพัฒนาเมือง เมื่อพิจารณาจากร่างมาตรา 51¹⁴ จะเห็นว่า ในทางรูปแบบการจัดตั้ง บริษัทพัฒนาเมืองฯ จะต้องจัดตั้งโดยใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ส่วนในทางเนื้อหา บริษัทพัฒนาเมืองฯ จะทำหน้าที่ในการพัฒนาตามผังและแบบเมืองบรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขาย แลกเปลี่ยนและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ และการจัดทำกิจการอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินงานในเชิงธุรกิจ ดังนั้น จึงเห็นว่า บริษัทเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จึงถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

4.1.4.2 เป็นองค์กรที่มีอำนาจตามร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

โดยที่การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบางลักษณะหรือบางประเภท พัฒนาเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะของเอกชน เช่น การพัฒนาอุทยานอุตสาหกรรม การพัฒนาศูนย์พาณิชย์กรรม และการพัฒนาพื้นที่โดยรวมของเมืองศูนย์กลางการbinsวรรณภูมิเพื่อให้เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ เป็นกิจการที่ต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินการและต้องใช้เทคโนโลยีสูง เพื่อให้การพัฒนาตามผังและแบบเมืองบรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมือง ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นมาได้ และหากเห็นสมควรจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อให้การพัฒนาตามผังและแบบเมืองให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อออกกฎหมายจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการนั้น

¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 51 เมื่อเห็นสมควรจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อให้การพัฒนาตามผังและแบบเมืองบรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อออกกฎหมายจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการนั้น

4.1.4.3 บทวิเคราะห์บริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง

ทำไมจึงต้องมีการจัดตั้งบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง โดยที่บริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน การดำเนินการจัดตั้งจึงสามารถดำเนินการได้สะดวกรวดเร็ว มีความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการทำงานในเชิงพาณิชย์ สามารถที่จะระดมทุนจากประชาชนหรือเอกชนที่สนใจเข้าร่วมเป็นผู้ถือหุ้นได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานพัฒนาพื้นที่ในเชิงธุรกิจ ที่เป็นการดำเนินงานในลักษณะของเอกชน เช่น การพัฒนาอุทยานอุตสาหกรรม การพัฒนาศูนย์พาณิชย์กรรม ล้วนแต่เป็นกิจการที่ต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินการและต้องใช้เทคโนโลยีสูง การดำเนินงานในลักษณะของบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมืองจึงน่าจะเหมาะสมกว่าการที่ภาครัฐจะเข้าไปดำเนินการเอง

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์การพัฒนาเมืองของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (เป็นบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น ร้อยละ 99.98) ซึ่งการประกอบกิจการในรูปแบบเอกชนของบริษัทมีส่วนช่วยในด้านการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครอย่างมาก เช่น กิจการด้านบริการงานที่ปรึกษา เช่น งานออกแบบทางวิศวกรรม ทางบริษัทก็จะส่งเจ้าหน้าที่ไปเป็นที่ปรึกษาประจำสำนักการโยธาในการสำรวจออกแบบวิเคราะห์เกี่ยวกับถนน สะพาน ทำให้กรุงเทพมหานครลดค่าใช้จ่ายในการที่จะต้องจ้างเอกชนรายอื่น หรือ กรณีที่กรุงเทพมหานครมีนโยบายจะจัดให้มีรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit) แต่การดำเนินงานในรูปแบบราชการอาจจะไม่เหมาะสมกับลักษณะงานดังกล่าว จึงมอบหมายให้ทางกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารระบบ (ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2548) อย่างไรก็ตามการดำเนินกิจการในรูปแบบบริษัทหรือบริษัทมหาชนในการพัฒนาเมืองในเชิงพาณิชย์ ยังมีข้อเสียอยู่บางประการเช่น ไม่อาจใช้อิทธิพลตามกฎหมายมหาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่อาจบังคับให้บุคคลอื่นรับข้อผูกพันโดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้นและโดยทั่วไปวัตถุประสงค์สำคัญของบริษัทหรือบริษัทมหาชนก็เพื่อแสวงหากำไรจากการดำเนินกิจการ ซึ่งอาจขัดกับหลักการพัฒนาที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ซึ่งแม้จะมีผลกำไรบ้าง แต่ก็นำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่และจัดทำบริการสาธารณะ มิใช่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรแต่อย่างใด นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาประสบการณ์ของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ถ้าเกิดกรณีที่ข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำระดับสูงของกรุงเทพมหานครขอให้กรุงเทพมหานครฯ ช่วยบริจาคเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ เช่น ที่ดินให้กับทางกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเมืองแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวไม่ว่าทางบริษัทกรุงเทพมหานครฯ จะยอมบริจาคให้หรือไม่ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการควบคุมดูแลการดำเนินงาน และในที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อสถานะของบริษัท กรุงเทพมหานครฯ ได้

4.2 เขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเมืองตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

4.2.1 เขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดเขตพื้นที่ที่จะทำการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 17) ซึ่งแตกต่างกับการพัฒนาผังเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 29) ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอเข้ามาที่ส่วนกลางให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ยังไม่สามารถออกผังเมืองเฉพาะได้ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวประกอบด้วย 9 อบต. 2 เทศบาล และ 2 เขตของกทม ทำให้ยังไม่สามารถหาเจ้าภาพได้ เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนว่า การพัฒนาพื้นที่รอบบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะออกมาในรูปแบบใด

ในประเด็นการกำหนดเขตพื้นที่เฉพาะ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ควรเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติการผังเมือง กำหนดให้การวางและจัดทำผังเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 41)¹⁵ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำกฎหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะแต่ละแห่งนั้นเป็นไปได้ยาก เพราะจะต้องใช้เวลานานและอาจเกิดความไม่แน่นอนทางการเมือง ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ ได้กำหนดลักษณะของ “พื้นที่เฉพาะ” ไว้ในร่างมาตรา 17¹⁶ เพื่อให้

¹⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 41 ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

¹⁶ ร่าง พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 17 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่เฉพาะบริเวณใดซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติ ท่าอากาศยานขนส่งสินค้า ท่าเทียบเรือสินค้าระหว่างประเทศ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองใหม่ในภูมิภาคของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ซึ่งต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมและพอเพียง หรือพื้นที่ซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพทางกายภาพให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี หรือพื้นที่ซึ่งต้องพัฒนาเพื่อลดการใช้พลังงานของประเทศ หรือพื้นที่ ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการพัฒนาด้านกายภาพสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อกำหนดเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยมีแผนที่แสดงเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา

มีการพิจารณาอย่างรอบคอบและถี่ถ้วน โดยตัวแทนของประชาชนถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาพื้นที่เฉพาะในบริเวณใดบ้าง

การกำหนดลักษณะของ “พื้นที่เฉพาะ” บริเวณใดบ้างที่สามารถกำหนดเป็นเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้ อาจสร้างความยากลำบากให้กับรัฐสภาในระดับหนึ่งในการจัดทำร่างกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นเพียงความยากลำบากเพียงครั้งเดียว เพราะเมื่อผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้ง่ายขึ้นเพราะถือว่าได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว

4.2.2 รายละเอียดของผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการจูงใจ วิธีดำเนินการวางผังและออกแบบเมือง

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่วางผังออกแบบเมือง พร้อมทั้งออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็น (ร่างมาตรา 21) ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะหรือขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ (มาตรา 29)

สำหรับรายละเอียดของผังและแบบเมืองที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... (ร่างมาตรา 23 วรรคสอง) เช่น การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงการคมนาคมและขนส่ง โครงการระบายน้ำ โครงการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสงวนและอนุรักษ์ พื้นที่รับน้ำหรือทางไหลของน้ำตามธรรมชาติ พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ที่โล่งสำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะ ระดับพื้นที่สำหรับเป็นมาตรฐานกลางในการก่อสร้างอาคารและพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ถือเป็นแนวทางในการจัดทำรายละเอียดของผังและแบบเมืองเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแต่ละแห่ง จึงอาจจะมีสาระสำคัญมากกว่าที่กำหนดไว้ในผังและแบบเมือง หรืออาจมีเพียงแค่บางประการขึ้นอยู่กับความต้องการหรือความสอดคล้องในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะแต่ละแห่ง

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และกรมโยธาธิการและผังเมืองมีวิสัยทัศน์และแนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่โครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ¹⁷ ได้แก่ “สุวรรณภูมิเมืองน้ำ – เมือง

¹⁷ กรมโยธาธิการและผังเมือง , เอกสารสรุปโครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสุวรรณภูมิมหานคร, หน้า 1 - 4

ศูนย์กลางการบินและขนส่ง” ซึ่งเน้นความสำคัญของการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติแวดล้อมของพื้นที่ เพื่อชี้ให้เห็นคุณค่าของพื้นที่ราบลุ่มบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา

มาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากร และการกำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการเพื่อให้มีการรังวัดปักแนวเขตที่ดินตามหลักฐานทางทะเบียนที่ดินที่จัดทำขึ้นใหม่โดยองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เป็นการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ประชาชนที่ถูกลงโทษจากการพัฒนาเมืองให้ความร่วมมือ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนายเอกบุญวงศ์สวัสดิ์กุล ที่ได้ให้ความเห็นไว้ในการสัมมนา¹⁸ เรื่อง แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทยว่า หากจะต้องมีการแก้ไขโครงสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ประชาชนที่ถูกตรอนสิทธิให้ความยินยอม ได้แก่ 1. การให้เงินช่วยเหลือ 2. สิทธิลดหย่อนเรื่องภาษี 3. ลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตก่อสร้างต่าง ๆ 4. การเสนอแนะมาตรการเสริม เช่น การติดตั้งป้ายฯ

วิธีดำเนินการวางผังและออกแบบเมือง การประชาสัมพันธ์

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน โดยทั่วไป(มาตรา24) ซึ่งคล้ายกับในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (ร่างมาตรา 19 วรรคสอง)¹⁹ ที่กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ การดำเนินการวางผังและออกแบบเมือง แต่มีการกำหนดเพิ่มเติมให้การบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการ

¹⁸ หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 หน้า 20.

¹⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

วางผังและออกแบบเมืองให้แก่ผู้ร้องขอโดยคิดค่าธรรมเนียมเท่าที่จำเป็นสำหรับการให้บริการ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ซึ่งจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐได้

การรับฟังความเห็น และการชี้แจง

ในการวางผังและออกแบบเมืองในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... จะมีการควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะทำการวางผัง โดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความเห็นจากผู้แทนของหน่วยงานและประชาชนที่อยู่ในเขตและต่อเนื่องกับเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ(ร่างมาตรา 25)²⁰ และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ โฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งแตกต่างกับในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ให้ไปกำหนดโดยกฎกระทรวง

การคัดค้านของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการวางผังและออกแบบเมืองในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เมื่อได้มีการวางผังและออกแบบเมือง ตามร่างมาตรา 26 และมาตรา 27²¹ แล้วจะมีการ

²⁰ ร่าง พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 25 ในการวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใด ในองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีหนังสือเชิญผู้แทนหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตและต่อเนื่องกับเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ผู้แทนชุมชนหรือบุคคลที่เห็นสมควร มารับฟังการชี้แจงเกี่ยวกับการจะดำเนินงานวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ภายหลังการชี้แจงตามวรรคหนึ่ง ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวัน องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีหนังสือเชิญบุคคลตามวรรคหนึ่งมาประชุมเพื่อแสดงข้อคิดเห็นด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ เพื่อประกอบการวางผังและออกแบบเมือง และให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนำข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ไปประกอบการวางผังและออกแบบเมืองตามที่เห็นสมควร

²¹ ร่าง พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 26 ในการวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใด เมื่อจัดทำร่างผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯ เสร็จแล้ว ให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจัดส่งข้อความหรือเอกสารเกี่ยวกับร่างผังและแบบเมืองพร้อมทั้งข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจฯ ด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้เจ้าของที่ดินหรืออาคารทุกรายในพื้นที่วางผังและออกแบบเมืองได้ทราบ

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหรืออาคารรายใดมีหนังสือแสดงข้อคัดค้านในสาระที่เกี่ยวกับตนเอง ภายในเวลา ที่องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนด หากองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเห็นด้วยกับข้อคัดค้านดังกล่าว หรือเจ้าของที่ดินหรืออาคารและองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเห็นชอบร่วมกันในการ

ควบคุมแบบป้องกันแต่นำเอาเทคนิคการควบคุมแบบแก้ไขมาใช้ในการแก้ไขร่างผังและแบบเมืองได้แก่ ก) การกำหนดให้ประชาชนและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในเขตหรือต่อเนืองกับเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีหนังสือแสดงข้อคัดค้านต่อองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเป็นผู้จัดทำร่างผังและแบบเมือง ข) ให้เสนอข้อคัดค้านนั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะพิจารณามิมติ ทบทวนร่างผังและแบบเมือง

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจัดส่งข้อความหรือเอกสารเกี่ยวกับร่างผังและแบบเมืองพร้อมทั้งข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯ ด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้เจ้าของที่ดินหรืออาคารทุกรายในพื้นที่วางผังและออกแบบเมืองได้ทราบเพื่อให้มี

แก้ไขผังและแบบเมืองหรือข้อกำหนดฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของที่ดินรายนั้นให้เหมาะสม ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

หากองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไม่เห็นด้วยกับข้อคัดค้านของเจ้าของที่ดินหรืออาคารตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เสนอข้อคัดค้านนั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะพิจารณามิมติ และให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น มติคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในกรณีนี้ให้ถือเป็นที่สุด และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในกระบวนการออกกฎของฝ่ายบริหารซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

ร่างมาตรา 27 ในการวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใดเมื่อจัดทำร่างผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯ เสร็จแล้ว ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับร่างผังและแบบเมืองพร้อมทั้งข้อกำหนดฯ และมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินกิจการในพื้นที่วางผังและออกแบบชุมชนทราบเพื่อให้มีหนังสือแสดงข้อคัดค้านภายในเวลาที่องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนด

ในกรณีที่องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเห็นด้วยกับข้อคัดค้านของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจดังกล่าว หรือหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ กับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเห็นชอบร่วมกันแก้ไขผังและแบบเมืองหรือข้อกำหนดฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการของหน่วยงานนั้นให้เหมาะสมให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

หากองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไม่เห็นด้วยกับข้อคัดค้านดังกล่าวให้เสนอข้อคัดค้านนั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะพิจารณามิมติ และให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการไปตามมตินั้น มติคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในกรณีนี้ให้ถือเป็นที่สุดและให้ถือว่ามติของคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในกระบวนการออกกฎของฝ่ายบริหารซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

หนังสือแสดงข้อคัดค้าน มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 23)²² ที่กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวม เพราะในสภาพความเป็นจริงจะมีประชาชนหรือผู้แทนของหน่วยงานอื่น ๆ จำนวนมากที่ไม่ทราบซึ่งทำให้ขาดโอกาสในการทำหนังสือแสดงข้อคัดค้าน*

²² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

* คำแถลงการณ์ในคดีหมายเลขคำที่ 2819/2544 (คดีบ่อขยะราชาเทวะ) (เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง)

ในคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 ที่ว่า ได้มีการปิดประกาศกรมการผังเมือง เรื่อง เชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนที่ แผนผัง และข้อกำหนดของผังเมืองรวมสมุทรปราการที่จะแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านได้ภายในระยะเวลา 90 วัน ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2542 ถึงวันที่ 21 กันยายน 2542 ณ กรมการผังเมือง ศาลากลางจังหวัดสมุทรปราการ ที่ว่าการอำเภอบางพลี ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี และสำนักงานผังเมืองจังหวัดสมุทรปราการ แต่ไม่มีผู้คัดค้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้าน คำให้การว่าไม่ทราบเกี่ยวกับประกาศเรื่องดังกล่าวนั้นแม้จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการโดยชอบตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม แต่วิธีการที่ให้ปิดประกาศในสถานที่ต่าง ๆ ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังกล่าว เป็นเพียงมาตรการขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเป็นกรอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติและเป็นวิธีการที่ให้นำความในมาตรา 25 มาใช้โดยอนุโลม เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมในกรณีที่ถูกกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมอยู่ระหว่างการใช้บังคับตามมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในการปิดประกาศเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการโดยใช้มาตรการที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง เช่น ในกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สามารถนำประกาศกรมการผังเมือง เรื่อง เชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนที่ แผนผัง และข้อกำหนดของผังเมืองรวมสมุทรปราการที่จะแก้ไขเพิ่มเติม ไปปิดตามชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่บริเวณหมายเลข 2.1 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 173 (พ.ศ. 2537)ฯ ซึ่งเป็นการติดประกาศในพื้นที่บริเวณที่จะมีการ

และเพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่ให้เกิดปัญหาว่าประชาชนหรือผู้แทนหน่วยงานรวมทั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ นำปัญหาการคัดค้านร่างผังและแบบเมืองขึ้นสู่กระบวนการตรวจสอบโดยองค์การตุลาการซึ่งอาจทำให้การพัฒนาเมืองต้องล่าช้าออกไป ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ จึงกำหนดให้มติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นที่สุดและถือว่ามติดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในกระบวนการออกกฎของฝ่ายบริหารซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กรณีที่มีปัญหาการคัดค้านร่างผังและแบบเมืองไม่ได้กำหนดให้มติของคณะกรรมการผังเมืองเป็นที่สุด²³ หรือกำหนดว่ามติดังกล่าวเป็นกระบวนการออกกฎของฝ่ายบริหาร อาจทำให้มีประชาชนหรือหน่วยงานอื่น ๆ ใช้เป็นช่องทางในการนำคดีขึ้นสู่กระบวนการศาล ซึ่งจะทำให้การพัฒนาเมืองและพื้นที่ต้องล่าช้าออกไป

4.2.3 การบังคับใช้ผัง แบบเมือง

เมื่อผังและแบบเมืองได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ แล้วให้บังคับใช้โดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่

แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรง ในกรณีนี้ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวจึงไม่ได้คัดค้าน

²³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 24 หากภายในกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวในมาตรา 23 ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และไม่ว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็นในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ ให้ดำเนินการผ่านกรมโยธาธิการและผังเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งคำร้องขอนั้น

มาตรา 25 หากเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวในมาตรา 23 ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น หรือมีแต่คณะกรรมการผังเมืองได้ส่งคำร้องขอนั้น หรือคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป

เฉพาะ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับการบังคับใช้ในกรณีของการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 26) ที่ทำโดยออกเป็นกฎกระทรวงและให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี และถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี หรือการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะก็กำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี หรือในผังเมืองเฉพาะผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี(มาตรา 41)

ซึ่งการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จะทำให้องค์กรการพัฒนาพื้นที่เฉพาะมี “สภาพบังคับ” ให้ต้องดำเนินการพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศอาจจะใช้เวลาในการพัฒนามากกว่า 10 ปี ดังนั้น ในการกำหนดกรอบระยะเวลาเพื่อการพัฒนาเมืองอาจแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยอาจมีการกำหนดเป็นกรอบเวลาในการดำเนินงานพัฒนาทั้งหมดแล้วแบ่งเป็นช่วงเวลา เช่น การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิจะมีกรอบระยะเวลาการพัฒนาเป็นเวลากว่า 30 ปี และมีการกำหนดระยะเวลาแบ่งเป็น 4 ช่วงเวลา คือ ช่วงเตรียมการ 1 ปี และอีก 3 ช่วง ๆ ช่วงละ 10 ปี เป็นต้น

4.2.4 อำนาจของเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจมหาชนเพื่อช่วยให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้ เช่น ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะอำนาจของออกหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็น เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้ตามความจำเป็นเพื่อให้การวางผังและออกแบบเมืองและการดำเนินงานในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุตามวัตถุประสงค์ (ร่างมาตรา 37)

นอกจากจะมีอำนาจดำเนินการในทางปกครองแล้ว ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ ก็กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายรื้อถอนอาคารหรือเคลื่อนย้ายสิ่งใด ๆ ของเจ้าของอาคารหรือทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง และข้อกำหนดฯ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการ ตามที่

ศาลกำหนด ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย²⁴ที่กำหนดให้เจ้าทำ ร้องขอต่อศาลปกครอง²⁵ เพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใด

ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการรื้อถอน โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน จึงเป็นมาตรการ เต็ดขาดขั้นสุดท้าย (Ultimo ratio) ที่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลและคุ้มครองสิทธิของเจ้าของอาคารที่ ถูกรื้อหรือเคลื่อนย้ายสิ่งใด ๆ มากกว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขัง บุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคาร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 43²⁶ ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคาร

²⁴ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 117 ปลูกสร้าง อาคารหรือสิ่งอื่นใด ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าว รื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่ กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น และจะห้ามมิให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือ สิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้วให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมี คำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา 117 จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็น ผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัว เจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน ฯ

²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (5) คดีที่มี กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือ ละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

²⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 43 ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม มาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

4.2.5 การพัฒนาให้เป็นที่ไปตามผังและแบบเมือง

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้องค์การ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจจัดทำและดำเนิน โครงการตามผังและแบบเมือง การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน เพื่อให้เป็นที่ไป ตามผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ของการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 41)

กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่า ทำไมจึงต้องนำอำนาจและสิทธิพิเศษที่มีอยู่ ในกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การจัดที่ดินและพัฒนาที่ดิน และการควบคุมการใช้ที่ดินมาบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

การกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ มีสิทธิหรือ อำนาจพิเศษที่มีในกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การจัดที่ดินและพัฒนาที่ดิน และการควบคุม การใช้ที่ดินจะมีประโยชน์มากกว่า การไม่ให้สิทธิหรืออำนาจในทางมหาชนกับองค์การ พัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ แต่กลับกำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทำหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ ทางกายภาพเพื่อการพัฒนาเมือง ซึ่งต้องอาศัยเทคนิคและวิชาการด้านการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การจัดรูปที่ดินในเมือง (Land Readjustment) การฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) การเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่สาธารณสมบัติ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจทางมหาชนทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น รถไฟฟ้ามหานคร* ซึ่งมีภารกิจในการให้บริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนใต้ดิน แต่กลับมีปัญหา

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนด การรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงาน ออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกัน เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นเว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

* ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) (เรื่องเสร็จที่ 427/2537 บันทึก เรื่อง ทบทวนปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างระบบไฟฟ้าขนส่งมวลชน)

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า รฟม. ไม่มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา เวนคืน เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน พ.ศ. 2535 มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการ เวนคืน และอำนาจในการเวนคืนเป็นของรัฐบาลหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจจึงเป็นแต่ผู้ปฏิบัติการแทน รัฐการจะกำหนดให้ผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่ในการดำเนินการเวนคืนในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่ จะเวนคืนหรือในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นเรื่องปกติที่สามารถมอบหมายหน้าที่ให้กระทำได้ ซึ่งตามมาตรา 4 และมาตรา 6(2) ก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่าจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ได้ ดังนั้น จึงอาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยกำหนดให้ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนได้สำหรับการ ดำเนินการในระหว่างเวนคืน โดยที่การแบ่งแยกและประสานงานตลอดจนรับช่วงงานต่างๆ ของรัฐเป็นเรื่องการ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างระบบไฟฟ้าขนส่งมวลชนเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการเวนคืนจึงไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีแต่จะต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เสียก่อน

เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจึงมีสิทธิและอำนาจพิเศษ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อป้องกันการเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... จึงกำหนดให้ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินก่อนดำเนินการหรือระหว่างดำเนินการวางผังและออกแบบเมืองในบริเวณใดได้ (ร่างมาตรา 20)

2. กรณีที่เห็นสมควรถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้กระทำได้โดยการจัดที่ดินในบริเวณใกล้เคียงมาทดแทนในจำนวนเท่ากับเนื้อที่ของที่ดินที่จะถอนสภาพ และให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่ดินและโอนที่ดินที่ถอนสภาพแล้วให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน (ร่างมาตรา 43)

จัดการตามปกติในการบริหารราชการของรัฐบาลตามความเหมาะสมของแต่ละองค์การที่จะได้รับผิดชอบ ดังนั้น ถ้าต่อมารัฐบาลประสงค์จะเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เวนคืนในระหว่างที่ปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้าที่อาจตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเดิมให้เกิดผลตามที่ต้องการได้และดำเนินงานต่อเนื่องกันไป และถ้าต่อมาได้ดำเนินการจบสิ้นตามพระราชกฤษฎีกานั้น แล้วหากยังมีผู้ไม่ตกลงขายที่ดินให้เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสร้างระบบไฟฟ้าการจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้า จึงเป็นการดำเนินการต่อไปตามวัตถุประสงค์เดิมนั่นเอง และตามขั้นตอนปกติของการเวนคืนไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนขึ้นใหม่

3. กรณีที่เห็นสมควรแลกเปลี่ยนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วกับที่ดินของเอกชนหรือนิติบุคคลในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้กระทำได้โดยการจัดที่ดินในบริเวณใกล้เคียงมาทดแทนในจำนวนเท่ากับเนื้อที่ของที่ดินที่จะถอนสภาพ และให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่ดินให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน (ร่างมาตรา 44)

4. กำหนดให้ภายในระยะเวลาสี่สิบปีหลังการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หากมีการนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนของที่ดินแปลงใดที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไปแสวงหากำไรในกิจการซึ่งไม่ใช่กิจการเพื่อบริการสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าทดแทนที่ดินตามมูลค่าเพิ่มของที่ดินที่เวนคืนไป ณ เวลาที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้นแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทหากเจ้าของที่ดินหรือทายาทไม่พอใจเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่รัฐกำหนดให้ หรือรัฐไม่แจ้งการจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดตามที่เจ้าของที่ดินหรือทายาทร้องขอให้เจ้าของที่ดินหรือทายาทมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้จ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่น (ร่างมาตรา 48) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้จ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด จะช่วยเพิ่มวิธีการที่รัฐจะเยียวยาแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนนอกจากการจ่ายเงินค่าทดแทนได้* และ

* ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (เรื่องเสร็จที่ 30/2536 บันทึก เรื่อง การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน)

การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนน เป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนกระทำไม่ได้หรือไม่ และมีบทบัญญัติกฎหมายใดที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนไม่อาจกระทำไม่ได้ เนื่องจากในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้มีบทบัญญัติที่พอจะอาศัยเป็นแนวทางให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ และก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายอื่นใดที่จะให้อำนาจแก่รัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวิธีการดังกล่าวได้ แต่ในด้านการบรรเทาแก้ไขความเดือดร้อนของ

ผู้ถูกเวนคืนยังมีโอกาสได้รับเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าทดแทนที่ดินตามมูลค่าเพิ่มของที่ดินที่เวนคืนไป ณ เวลาที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินไปแสวงหากำไรในกิจการซึ่งไม่ใช่กิจการเพื่อบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้จ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่น

5. กำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจจัดทำและดำเนินโครงการไปเหนือดินหรือใต้ดินของที่สาธารณะในการดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือที่ดินของเอกชนโดยจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม(ร่างมาตรา 49)²⁷ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 ที่ให้อำนาจแก่การประปานครหลวงเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียน โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดินให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม²⁸

ประชาชนผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากการสร้างถนนถ้าหากได้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างจริงจัง ตามมาตรา 36 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และมาตรา 18 ถึงมาตรา 21 โดยเฉพาะมาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็จะช่วยสร้างความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนได้อย่างดีที่สุดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

²⁷ ร่าง พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจจัดทำและดำเนินโครงการไปเหนือดินหรือใต้ดินของที่สาธารณะในการดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือที่ดินของเอกชนโดยจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม วรรคสอง บัญญัติว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินใต้พื้นดินของที่ดินเอกชนถึงลงไประยะเกินกว่าสี่สิบห้าเมตร จากระดับพื้นดินในบริเวณนั้น เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถกระทำได้และไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยการใช้ประโยชน์ที่ดินใต้ดินดังกล่าว

²⁸ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

มาตรา 38 ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียนให้ การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไปในบริเวณที่กำหนดนี้ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดฟันต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดินและการตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา 36 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับกรณีที่ต้องการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจัดทำและดำเนินโครงการไป
ได้ดินลึกลงไประยะเกินกว่าสี่สิบห้าเมตร จากระดับพื้นดิน

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ กำหนดว่า การใช้ประโยชน์ที่ดิน
ได้พื้นดินของที่ดินเอกชนลึกลงไประยะเกินกว่าสี่สิบห้าเมตร จากระดับพื้นดินในบริเวณนั้น
เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่
เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถกระทำได้และไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ได้ดินดังกล่าว สำหรับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้พื้นดินและการเวนคืนที่ดิน
ได้พื้นดิน เห็นว่า เดิมในทางทฤษฎีกฎหมายยอมรับว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์มีอยู่เหนือพื้นดินและได้
พื้นดินโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ต่อมาความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อสังคมเริ่มพัฒนาขึ้นนักวิชาการ
ต่างยอมรับว่าหลักดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามความเป็นจริงและประโยชน์ส่วนรวม แดน
แห่งกรรมสิทธิ์เหนือและได้พื้นดินจึงมีขอบเขตจำกัดเท่าที่เจ้าของที่ดินอาจทำการปลูกสร้างหรือ
แสวงหาประโยชน์ได้ตามความสามารถปกติเท่านั้น สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องที่ดิน ของอาจารย์
ประมุข สุวรรณศร²⁹ ที่เห็นว่า ที่ดินมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้ นับด้วยการ
วัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาวเท่านั้น สำหรับพื้นดินส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดิน
นั้นขึ้นไปก็ดี ส่วนหนาของผิวดินหรือส่วนลึกที่เราอาจจะขุดลงไปได้ดินได้ก็ดี หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดิน
ไม่ หากเป็นแต่แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ในมาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิ
ในการที่จะใช้สอยหรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ และอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่
ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วน กรวด หิน ดิน โคลน แร่ ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้
หรือมองอยู่ในเขตที่ดินนั้น ๆ ก็มีไว้ตัวที่ดิน หากเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ประกอบ
กับการคิดค่าทดแทนสำหรับการได้ใช้ประโยชน์เฉพาะพื้นที่ได้พื้นดินนั้น ได้ใช้หลักการทดแทน
ความเสียหายเป็นเกณฑ์ประกอบการคำนวณมูลค่าของทรัพย์ โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น
แก่กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามความเป็นจริง ค่าทดแทนในส่วนนี้จึงขึ้นกับปัจจัยหลายอย่าง เช่น สถานที่
ที่ตั้งและประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ระดับความลึกของพื้นที่ได้ดินที่ต้องการ
ใช้ประโยชน์ และสภาพทางภูมิศาสตร์ขององค์ประกอบชั้นดิน จำนวนค่าทดแทนจึงย่อมลดลง
ตามระดับของความลึก และหากเป็นการเวนคืนที่ดินระดับความลึกมากจนไม่กระทบกระเทือนถึง
การใช้สิทธิปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์แล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้มีกรรมสิทธิ์จึงไม่มีเลย

²⁹ ประมุข สุวรรณศร, อ้างแล้ว.

เช่น ค่าทดแทนในการใช้พื้นที่ใต้ผิวดินเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดินในบริเวณกรุงปารีส ผู้เชี่ยวชาญในการตีราคามูลค่าทรัพย์สิน ได้จัดทำตารางในการประเมินมูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดิน ดังนี้³⁰

ตารางที่ 4 ตารางการประเมินมูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดิน

ระดับความลึก	มูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดิน โดยคิดจากมูลค่าที่ดิน
0 – 3 เมตร	30%
3 – 6 เมตร	15%
6 – 9 เมตร	10%
9 – 12 เมตร	7.5%
12 – 15 เมตร	6%
15 – 18 เมตร	5%
18 – 21 เมตร	4.5%
21 – 24 เมตร	3.5%
24 – 30 เมตร	3%
ลึกกว่า 30 เมตร	0%

ดังนั้น เมื่อมูลค่าของพื้นที่ใต้ผิวดินจะแปรเปลี่ยนไปตามความลึกเช่นนี้แล้ว ในร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จึงกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินใต้ผิวดินของที่ดินเอกชนลึกลงไประยะเกินกว่าสี่สิบห้าเมตร เป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐสามารถพัฒนาผิวดินในบริเวณนั้นได้ โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยการใช้ประโยชน์ที่ดินใต้ดินดังกล่าว

4.3 ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

4.3.1 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

โดยที่องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงินงบประมาณ และบุคลากร โดยมีภารกิจด้านการผังเมืองของรัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

³⁰ J.FERBOS et A.BERNARD, L expropriation et l evolution des biens, Tome.II, 8 edition,Paris, 1992, PP. 124 – 125. อ้างถึงใน ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (เรื่องเสร็จที่ 308/2536 บันทึก เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ผิวดิน) หน้า 5 – 6.

ประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลก และภูมิภาค หรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว การตรวจสอบพิจารณาความคุ้มค่าโดยนัยทางงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบผลที่ได้รับจากการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับรัฐเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย การประเมินความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

4.3.1.1 การตรวจสอบองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

โดยที่มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเป็นองค์การมหาชนในการกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ในเรื่องของการการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับงบประมาณหรือเป้าหมายที่รัฐกำหนดหรือไม่ จึงมีการนำแนวทางการประเมินผลขององค์การมหาชนมาใช้³¹ คือ การกำหนดให้มีการทำความตกลงประเมินประสิทธิภาพระหว่าง

³¹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

หมวด 5 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

มาตรา 39 การบัญชีขององค์การมหาชน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 40 ให้องค์การมหาชนจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปีในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกการผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ

มาตรา 41 ให้องค์การมหาชนทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ล่วงมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา 42 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแล โดยมี

หน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่กำกับดูแล กับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยจะมีการกำหนดครุชนิชีวัตความสำเร็จในการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า และกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้ได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อที่จะนำไปสู่การตรวจวัดประสิทธิภาพของผู้บริหารในลักษณะเดียวกันกับกระบวนการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เช่น ระบบการตรวจสอบประเมินผลทุก ๆ ปี งบประมาณ การทำความเข้าใจล่วงหน้าโดยมีกำหนดระยะเวลาและกำหนดเป้าหมายในการบริหารงาน และนำเอาผลสำเร็จในการบริหารงานเมื่อสิ้นรอบระยะเวลาประเมินเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่แรกเพื่อประเมินประสิทธิภาพการทำงานของผู้บริหารองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เป็นต้น

เป้าหมายที่แน่ชัด ในองค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ส่วนที่ 4 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน

ร่างมาตรา 80 การบัญชีขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามระเบียบที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กำหนด

ร่างมาตรา 81 ในองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ

ร่างมาตรา 82 ในองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทำรายงานปีละครั้งเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในปีที่ผ่านมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับโครงการ และแผนงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่จะจัดทำในภายหน้า

ร่างมาตรา 83 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยให้องค์การมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ในองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

4.3.1.2 การกำกับดูแลองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่ ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้ (ร่างมาตรา 85) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการกำกับดูแลองค์การมหาชนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43³² ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จึงอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ดังเช่นในกรณีของส่วนราชการ ดังนั้น องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การฯ นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่ เนื่องจากการควบคุมแบบกำกับดูแลมีหลักการสำคัญอยู่ที่ว่าองค์กรผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเหนือผู้ถูกกำกับดูแลได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และจะตีความขยายอำนาจกำกับดูแลมิได้³³

³² พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หมวด 6

มาตรา 43 ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

³³ สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล(yutelle)”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4, ธันวาคม 2532, น. 79 - 92. อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์,ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, หน้า 140.

ในพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ อำนาจกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พอดีแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล คือ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหาร เช่น การกำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งได้รับการว่าจ้างจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี(ร่างมาตรา 63) หรือการที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หย่อนความสามารถ หรือบริหารกิจการไม่บรรลุตามแผนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ออกจากตำแหน่งดังกล่าวต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ (ร่างมาตรา 70 (4) และมาตรา 70 วรรคสอง) ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ใน มาตรา 27 และมาตรา 30³⁴

การกำกับดูแลเหนือการกระทำ คือ การกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจตัดสินใจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องการดำเนินการที่สำคัญ ๆ เช่น กำหนดนโยบายการบริหารงานและแผนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การจัดทำแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เป็นต้น

³⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

มาตรา 27 ในองค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

มาตรา 30 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการมติของคณะกรรมการให้ออกจากตำแหน่งตาม (4) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

4.3.2 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลของบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทพัฒนาเมือง การกำกับดูแลบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง

โดยที่บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด และบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน มีตัวตนทางกฎหมายแยกจากองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้น ทำให้บริษัท บริษัทมหาชน บรรษัทเพื่อการพัฒนาเมืองสามารถมีสิทธิและหน้าที่ต่างหากจากผู้ถือหุ้น และสามารถมีทรัพย์สินและทำนิติกรรมในนามของตนเอง ประกอบกับในการดำเนินกิจการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนั้น กิจกรรมบางอย่าง องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ กิจกรรมบางอย่างต้องใช้งบลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้องค์การพัฒนาเมืองฯ ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาเมืองได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของประชาชน ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองก็สามารถที่จะจัดตั้งบริษัท บริษัทมหาชน และบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมืองซึ่งมีความพร้อมเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาเมืองแทนได้

4.3.2.1 การตรวจสอบของบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทพัฒนาเมือง

การตรวจสอบบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง

สำหรับการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง ซึ่งควรจะกำหนดไว้ในแนวทางเดียวกันการประเมินประสิทธิภาพขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ คือ การกำหนดให้มีการทำความตกลงประเมินประสิทธิภาพระหว่างองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกับบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง โดยจะมีการกำหนดกรณีชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า และกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้ได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อที่จะนำไปสู่การตรวจวัดประสิทธิภาพของผู้บริหารในลักษณะเดียวกันกับกระบวนการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เช่น ระบบการตรวจสอบประเมินผลทุก ๆ ปี งบประมาณ การทำความตกลงล่วงหน้าโดยมีกำหนดระยะเวลาและกำหนดเป้าหมายในการบริหารงาน และนำเอาผลสำเร็จในการบริหารงานเมื่อสิ้นรอบระยะเวลามาประเมินเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่แรกเพื่อประเมินประสิทธิภาพการทำงานของผู้บริหารบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง และเมื่อเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนแล้วประชาชนและภาคเอกชนจะมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของบริษัท ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ของบริษัทว่ามีความโปร่งใส หรือบริหารงานโดยมีบรรษัทภิบาลหรือไม่ และในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชี จะต้องมีการจัดทำงบการเงิน อันเป็นรายงานที่จัดทำขึ้นโดยอาศัย

ข้อมูลจากการบันทึกรายการทางด้านการบัญชี เพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของกิจการ ซึ่งจะได้เสนอข้อมูลต่อประชาชนและบุคคลภายนอกนำไปใช้ในการตัดสินใจและสำหรับฝ่ายบริหารใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผน การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทหรือบริษัทมหาชนเพื่อการพัฒนาเมืองได้ในระดับหนึ่ง

4.3.2.2 การกำกับดูแลของบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทพัฒนาเมือง

สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง นั้น เมื่อพิจารณาจากการร่างมาตรา 67 (5) ที่บัญญัติให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือบรรษัท เพื่อดำเนินกิจการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบกับ ร่างมาตรา 68 ที่บัญญัติว่า ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นผู้แทนขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อการนี้ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทหรือบริษัทมหาชนและบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมือง น่าจะได้แก่ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

4.4 ทูน รายได้ และทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาเมือง

4.4.1 องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ทูนและทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนาเมืองจะกำหนดไว้ร่างมาตรา 71 ซึ่งมีลักษณะเหมือนทูนและทรัพย์สินขององค์การมหาชนที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 12³⁵ ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

มาตรา 12 ทูนและทรัพย์สินในการดำเนินการขององค์การมหาชนประกอบด้วย

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

รายได้ ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... จะกำหนดไว้ในร่างมาตรา 72 และร่างมาตรา 73³⁶ มีลักษณะเหมือนกับ รายได้ขององค์การมหาชน ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 12 และมาตรา 13³⁷ ซึ่งจะทำให้องค์กรพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะมีความคล่องตัวในด้านงบประมาณและการคลังกว่าราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น

ทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมือง ร่างมาตรา 75 กำหนดให้ก่อสร้างทรัพย์สิน ซึ่งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเพิกถอน ที่สาธารณประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรี การโอน การให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์การพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะ เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งใกล้เคียงกับมาตรา

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน
ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 71 ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย

- 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
- 2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- 3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- 4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่างๆ
- 6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

³⁶ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

ร่างมาตรา 72 ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้องค์กรพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ร่างมาตรา 73 บรรดารายได้ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่ง กระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

³⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

มาตรา 13 ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา 14 บรรดารายได้ขององค์การมหาชน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตาม กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

16 ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และนอกจากนี้ ยังได้ให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมือง ไว้ว่าไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย³⁸

4.4.2 กองทุนเพื่อการพัฒนาเมือง

ในการพัฒนาเมืองใหม่หรือพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณใดซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติ ท่าอากาศยานขนส่งสินค้า ท่าเทียบเรือสินค้าระหว่างประเทศ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองใหม่ในภูมิภาคของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสีเขียวแวดล้อม หรือพื้นที่ซึ่งต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมและพอเพียง หรือพื้นที่ซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพทางกายภาพให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี หรือพื้นที่ซึ่งต้องพัฒนาเพื่อลดการใช้พลังงานของประเทศ หรือพื้นที่ ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการพัฒนาด้านกายภาพสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการดำเนินการพัฒนาเมือง ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 86) ซึ่งจะแตกต่างกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ไม่มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ แต่จะมีลักษณะใกล้เคียงกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (มาตรา 75)³⁹ ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยมีการ

³⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

มาตรา 15 ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา 16 ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งองค์การมหาชนได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์การมหาชน เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การมหาชนให้องค์การมหาชนมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน

³⁹ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

มาตรา 75 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ในกรมโยธาธิการและผังเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(1) เงินที่โอนมาจากเงินหมุนเวียนเพื่อการจัดรูปที่ดินในเมืองตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้

กำหนดเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่กองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณเข้ากองทุนตามความจำเป็น

การกำหนดให้มี “กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ” (ร่างมาตรา 86) เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ผู้วิจัยเห็นว่า จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกเวนคืน สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเร่งด่วน โดยจ่ายเงินทศรองสำหรับกรณีที่มียงบประมาณในปีนั้นไม่เพียงพอ ก็ไม่จำเป็นต้องรอกงบประมาณในปีต่อไป เป็นต้น และในกรณีที่กองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณเข้ากองทุนตามความจำเป็น จะช่วยให้สถานะของกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองฯ มีความมั่นคง และทำให้การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ นั้น กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพัฒนาพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ร่างมาตรา 87) ซึ่งแตกต่างกับกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนทำหน้าที่บริหารกองทุน (มาตรา 80 , 81)⁴⁰

- (4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (5) เงิน ดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน
- (6) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

มาตรา 80 ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับกองทุนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสามคนเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 81 คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารและควบคุมการปฏิบัติงานกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 77 โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
- (3) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานกองทุน
- (4) อนุมัติงบประมาณประจำปีสำหรับการดำเนินงานของกองทุนและสำนักงานกองทุน
- (5) ควบคุม ติดตามผล และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการ
- (6) ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

4.5 การระงับข้อพิพาท

4.5.1 การระงับข้อพิพาทภายในฝ่ายบริหาร

เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... แล้ว เห็นว่า โครงสร้างของการระงับข้อพิพาทภายในฝ่ายบริหาร เป็นลักษณะการจัดโครงสร้างการระงับข้อพิพาทเป็น 2 ชั้น คือ ผู้เสียหายมีสิทธิเสนอข้อพิพาทต่อองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เมื่อองค์การพัฒนาเมืองวินิจฉัยแล้ว ผู้เสียหายยังอาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (เป็นผู้มีอำนาจเหนือ) ได้ เช่น บุคคลซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตประกอบกิจการหรือควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผังและแบบเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ (ร่างมาตรา 33)

4.5.2 การระงับข้อพิพาทโดยองค์กรตุลาการ

เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ อาจแยกองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทได้ดังนี้ การระงับข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม และ การระงับข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

4.5.2.1 การระงับข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

โดยที่ศาลยุติธรรม จะเป็นศาลทั่วไปที่มีหน้าที่หลักในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการกระทำทางแพ่งหรือเป็นการกระทำทางอาญา ดังนั้น การพิจารณาว่า เป็นคดีพิพาทที่ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ในทางรูปแบบเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่า ในทางเนื้อหาที่มาของอำนาจตามกฎหมายว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง ในทางแพ่ง หรือในทางอาญา เพราะหากเป็นกระทำในทางแพ่งหรือเป็นการกระทำผิดอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้วก็ชอบที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม ตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ เช่น ในกรณีที่ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตรวจพบว่า บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังกล่าว ให้มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลนั้นแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรสำหรับการแก้ไขการกระทำนั้น ๆ เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดยังไม่มีการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวให้ผู้อำนวยการองค์การ

พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะร่องทุกซ์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 39)

4.5.2.2 การระงับข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

โดยที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง วินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทที่เกิดระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่าง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ดังนั้น การพิจารณาว่า เป็นคดีพิพาทที่ ศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ จึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ในทาง รูปแบบเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าในทาง เนื้อหาที่มาของอำนาจตามกฎหมายว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง ในทางแพ่ง หรือในทางอาญา เพราะหากเป็นข้อพิพาททางปกครองแล้วก็ชอบที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ ศาลปกครอง ตามหลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะที่อาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หาก ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในสามสิบวัน (ร่าง มาตรา 58 วรรคสอง)

โดยที่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด และ ศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น ในการนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาล จึงต้องพิจารณาดูว่าอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองสูงสุด เช่น กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่ออก โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ศาลปกครองที่มีอำนาจพิพากษาคดีก็คือศาลปกครองสูงสุด⁴¹

⁴¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้ ...

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดย คณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

4.6 บทกำหนดโทษ

เมื่อพิจารณาจากบทกำหนดโทษในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ ได้กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติหรือ ขัดขวางการบังคับใช้ผังและแบบเมือง และข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดและอาจได้รับโทษ ซึ่งในร่างกฎหมาย ว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ ได้กำหนดโทษไว้ทั้งทางแพ่งและอาญา โดยอาจแบ่งลักษณะ ความผิดออกได้เป็น 2 ลักษณะดังนี้

1) ความผิดฐานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม กฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อบังคับใช้ผังและแบบเมือง และข้อกำหนดที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 89)

2) ความผิดฐานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือ ขัดขวาง การดำเนินงานพัฒนาเมือง เช่น ผู้ใดไม่ไปชี้แจงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามหนังสือเรียกของผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่เรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 91) หรือ ผู้ใดกระทำการใด ๆ หรือด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อขัดขวาง ไม่ให้การดำเนินงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุผลตาม เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 92)

4.7 การยกเลิกและยุบเลิก

4.7.1 การยกเลิกเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะฯ ร่างมาตรา 17 ที่บัญญัติ ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่เฉพาะบริเวณใดซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติ ท่าอากาศยานขนส่งสินค้า ท่าเทียบเรือสินค้า ระหว่างประเทศ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองใหม่ในภูมิภาคของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้อง ดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ซึ่งต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมและพอเพียง หรือพื้นที่ซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพทางกายภาพให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี หรือพื้นที่ซึ่งต้องพัฒนาเพื่อลดการ

ใช้พลังงานของประเทศ หรือพื้นที่ ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการพัฒนาด้านกายภาพสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้ตราพระราชกฤษฎีกา เขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อกำหนดเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยมีแผนที่แสดงเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ วรรคสาม บัญญัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรยกเลิกเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใดให้คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิก ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบ

จากข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถยกเลิกเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใดก็ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

4.7.2 การยกเลิกกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

การยกเลิกกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 88) กำหนดให้ทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นทรัพย์สินของรัฐ และให้มีเจ้าหน้าที่ทำการ ตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด นั้น เป็นบทบัญญัติพิเศษที่ไม่ปรากฏในการจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดิน

4.7.3 การยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ร่างมาตรา 61 ที่บัญญัติว่า ให้จัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีฯ และร่างมาตรา 84 บัญญัติว่า เมื่อมีการยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นทรัพย์สินของรัฐ และเมื่อมีการยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จากข้อกำหนดดังกล่าวเห็นว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนดให้จัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไว้ จึงอาจถือได้ว่า องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นองค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น ในการจัดตั้งและการยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะก็ควรที่จะจัดตั้งและยุบเลิกโดยใช้กฎหมายลำดับเดียวกันคือ จะต้องยุบเลิกโดยใช้พระราชบัญญัติเช่นกัน

4.8 การวิเคราะห์ประสบการณ์การพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง

ในส่วนของ การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เปรียบเทียบกับประสบการณ์การพัฒนาเมืองของไทย ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เลือกทำการศึกษาจากประสบการณ์การพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง เนื่องจากเป็นตัวอย่างการพัฒนาเมืองใหม่ ที่รัฐบาลต้องการจะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ จึงมีความพยายามในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะและเสนอร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ* เป็นแห่งแรกของไทย และในปัจจุบัน สำนักงานเทศบาลตำบลแหลมฉบังก็ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในส่วนของบริหารจัดการชุมชนใหม่มาระยะหนึ่งแล้ว หากได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการพัฒนาเมืองตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเมืองใหม่ในอนาคต ดังนั้น ในส่วนของ การศึกษาจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก จะเป็นการนำเสนอความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับเมืองแหลมฉบัง ส่วนที่สอง จะเป็นการนำปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบังมาวิเคราะห์กับแนวการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ว่า รูปแบบและวิธีการดำเนินการพัฒนาเมืองใหม่ รวมทั้งการวางกรอบของที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองใหม่ที่เหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่

* การพัฒนาเมือง โดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในช่วงระหว่างปี 2527 - 2532 นั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะและเสนอร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะที่ได้วางและจัดทำไว้ 2 บริเวณ ให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะดังกล่าว คือ ร่างพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี (แห่งแรก) และร่างพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง แต่เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของระบบรัฐสภาไทย เพราะมีการยุบสภาหลายครั้งในช่วงเวลาดังกล่าวทำให้ร่างพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะทั้ง 2 พื้นที่ ซึ่งกำลังการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรต้องตกไปและต่อมากลคณะกรรมการผังเมืองก็มีมติให้ถอนร่างพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

4.8.1 ความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับเมืองใหม่แหลมฉบัง

ตารางที่ 5 ตารางแสดงผลการบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง

ประเด็นการศึกษา	ความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ
1. ความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง	<ul style="list-style-type: none"> - เมืองใหม่แหลมฉบังเกิดจากพื้นที่ว่างเปล่า ไม่มีโครงสร้าง พื้นฐานที่จะเป็นชุมชนที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งการศึกษาพื้นที่ที่ได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง - นโยบายขาดความชัดเจนทำให้ปัญหาและความต้องการที่แท้จริงไม่ปรากฏ รวมทั้งนโยบายขาดหน่วยงานที่จะนำไปปฏิบัติ ไม่มีแผนรองรับ ในขณะที่กรมการผังเมืองเข้าดำเนินการวางผังในบริเวณชุมชนเมืองใหม่มีการเร่งรัดการพัฒนาของภาคเอกชนในบริเวณใกล้เคียงทำให้พื้นที่รอบข้างได้มีการพัฒนาไปก่อนแล้วจากภาคเอกชน ดังนั้นการพัฒนาเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์ มีการเก็งกำไรที่ดินสูง - การที่ชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังไม่ประสบผลสำเร็จ เกิดความล้มเหลวในด้านการพัฒนาเมือง สืบเนื่องจากความไม่เหมาะสมจากการเลือกพื้นที่ชุมชน โดยรัฐบาลได้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเรียบร้อยแล้วแต่ราคาที่ดินในพื้นที่กลับมีราคาสูงซึ่งเอกชนไม่กล้าเข้าไปลงทุนพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง นับว่าเป็นพื้นที่ที่มีการเก็งกำไรสูงสุดอันดับหนึ่งของประเทศไทย โดยความล้มเหลวดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากรัฐบาลเร่งรัดการตั้งโครงการเกินไป - ไม่มีการศึกษาวิเคราะห์จากนักวิชาการและจากกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอาศัยข้อมูลเฉพาะบางกลุ่ม ซึ่งจะให้ข้อมูลเฉพาะในภาพที่ดี แต่ไม่ให้มุมมองในภาพลบ - เมืองใหม่แหลมฉบังขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีรวมทั้งการบริหารจัดการที่มีอยู่ คือ ถูกจำกัดด้วยงบประมาณสนับสนุน

ที่มา : สรุปจาก ผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ของ ศิริวรรณ ประเสริฐจรรยา

ประเด็นการศึกษา	ความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ
2. สภาพพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังก่อนการพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่ว่างเปล่าไม่มีระบบโครงสร้างพื้นฐาน - พื้นที่เมืองใหม่เป็นพื้นที่ด้านในของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก - การใช้ประโยชน์ที่ดิน เดิมเป็นไร่มัน พื้นที่การเกษตรและพื้นที่ไม่ได้รับการพัฒนา - ในส่วนของการเวนคืนที่ดิน เนื่องจากที่ดินในแต่ละแปลงเป็นลักษณะแปลงใหญ่ ชาวบ้านที่ถูกเวนคืนไม่รู้สึกเดือนร้อน เพราะที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเป็นพื้นที่การเกษตร ไม่ใช่ย่านธุรกิจชาวบ้านส่วนใหญ่พอใจในราคาค่าทดแทนที่ได้รับการจ่ายเงินค่อนข้างเร็วเพราะมีงบประมาณรออยู่
3. รูปแบบการพัฒนาชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง	<p>- การพัฒนาชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเป็นการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย เป็นแหล่งใกล้งาน การคมนาคมสะดวก พร้อมด้วยโครงสร้างพื้นฐานปลอดภัยจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะแตกต่างจากเมืองใหม่มาบตาพุด จังหวัดระยองที่เกิดขึ้นพร้อมกัน ในขั้นตอนของการพัฒนานั้น กรมการผังเมืองมีหน้าที่ในการสำรวจ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเทศบาลมีหน้าที่ก่อสร้างตามแนวที่กรมการผังเมืองกำหนด กรมโยธาธิการและการเคหะก็ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเอง ซึ่งนับว่าทุกอย่างเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว เกิดเมืองใหม่ขึ้นอย่างฉับพลันสมบูรณ์ไปด้วยโครงสร้างพื้นฐานทุกประการ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานครบถ้วน มีที่พักอาศัยที่สร้างโดยการเคหะแห่งชาติ แต่กลับมีผู้เช่าพักอาศัยค่อนข้างน้อยทำให้ที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นกลายเป็นแหล่งพักอาศัยของกลุ่มผู้ใช้แรงงานชั้นต่ำ ส่วนกลุ่มผู้บริหารและผู้ใช้แรงงานทางวิชาชีพจะพักอาศัยอยู่ในตัวเมือง เช่น ศรีราชา เมืองพัทยา ซึ่งมีความสะดวกสบายมากกว่า นอกจากนี้ระบบโครงข่ายการคมนาคมยังไม่ค่อยเหมาะสมทำให้เกิดปัญหาการจราจรและเกิดอุบัติเหตุบริเวณทางร่วมบ่อยครั้ง อีกทั้งพิจารณาจราจรยังชำรุดหลายแห่ง เนื่องจากขาดการบำรุงรักษา</p>

ประเด็นการศึกษา	ความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ
4. ข้อเสนอแนะสำหรับรูปแบบการบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยผลักดันให้เกิดการลงทุนอย่างต่อเนื่อง ในรูปแบบการบริหารของคณะกรรมการ หรือองค์กรพิเศษ เช่น บริษัทการพัฒนาเมือง (นายปรีชา วรรณรงค์ ผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองและโครงการเมืองใหม่ กรมการผังเมือง) - ต้องใช้มาตรการทางภาษีในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นอิสระและใช้มาตรการทางกฎหมายในการอนุญาต หรือไม่อนุญาตการพัฒนาทั้งในและนอกเขตพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง (นายสมชัย ศรีวิบูลย์ ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานผังเมือง สำนักพัฒนามาตรฐานผังเมือง กรมการผังเมือง) - ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนเมือง โดยไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์และแนวความคิด (ดร.ธงชัย โรจนกันต์ สถาปนิก 7 วช สำนักวางผัง กรมการผังเมือง) - รัฐต้องกำหนดแผนปฏิบัติการที่ครบถ้วน ทั้งแผนอุตสาหกรรมและชุมชน - รัฐต้องกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการ มีองค์กรรับผิดชอบชัดเจน - ควรปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นให้เหมาะสมเพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับการบริหารงานชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง

ประเด็นการศึกษา	ความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ
<p>5. ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง</p> <p>5.1 ปัญหาด้านงบประมาณ</p> <p>5.2 ปัญหาด้านเครื่องมือและอุปกรณ์</p> <p>5.3 ปัญหาด้านบุคลากร</p> <p>5.4 ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร</p> <p>5.5 ปัญหาความร่วมมือในพื้นที่</p> <p>5.6 ปัญหาที่ดินราคาสูง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นโครงการที่มีการขอตั้งงบประมาณ เพื่อดำเนินนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องการจะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงต้องทำงานให้ทันภายในระยะเวลาที่จำกัดของปีงบประมาณ - กรมการผังเมืองขาดอุปกรณ์ในการดำเนินงาน เมื่อออกทำงานสำรวจและวางผังเมืองต้องอาศัยจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ชัดเจนไม่ทันสมัย - บุคลากรรับผิดชอบหลายหน้าที่ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ไม่มีทีมงานเฉพาะ และบุคลากรไม่มีคุณภาพ - โครงสร้างการบริหารซับซ้อน ทำให้การตัดสินใจล่าช้า - ที่ดินมีราคาสูง ทำให้มีปัญหาต่อการพัฒนาและความร่วมมือของชุมชน - ประชาชนขาดความรู้เรื่องผังเมือง ไม่ให้ความสำคัญเพราะถือเป็นเรื่องอนาคต - ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมักก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเข้าแทรกแซง การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ใช้ความรุนแรงเข้าข่ม - เนื่องจากในอดีตมีการเก็งกำไรที่ดิน โดยการซื้อที่ดินไว้ จึงทำให้ที่ดินได้มีการเปลี่ยนการถือครอง สภาพปัจจุบันเจ้าของที่ดินได้มีการเปลี่ยนการถือครอง สภาพปัจจุบันเจ้าของที่ดินไม่สามารถขายที่ดินต่ำกว่าทุน ประกอบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จึงส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากผู้ประกอบการต้องเสียค่าลงทุนในการซื้อที่ดินในราคาแพง

ประเด็นการศึกษา	ความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ
5.7 ปัญหาด้านการพัฒนาเมืองและชุมชนไม่เป็นไปตามผัง	<ul style="list-style-type: none"> - ตามที่กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้วางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง ในส่วนของพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่ได้กำหนดการใช้ที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในเขตผังเมืองรวม แต่สภาพปัจจุบันเนื่องจากปัญหาการบริการสาธารณูปโภค กอปรกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย จึงทำให้พื้นที่ที่กำหนดไว้ไม่มีการขยายตัวด้านการอยู่อาศัย - การพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งรองรับเพื่อการอยู่อาศัยรวมทั้งการพัฒนาชุมชนด้านอื่น ๆ เช่น การค้า การบริการ ปัจจุบันไม่มีการขยายตัว และมีอาคารปลูกสร้างที่มีลักษณะทิ้งร้าง กระจายอยู่ในพื้นที่ - ในด้านการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ พื้นที่การนิคมอุตสาหกรรมยังคงมีพื้นที่ว่างยังไม่เต็มโครงการ
5.8 ปัญหาภาพลักษณ์ของเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนบางส่วนยังคงมีความเข้าใจในเรื่องภาพลักษณ์ของชุมชนว่าเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม และเป็นพื้นที่อันตรายที่เสี่ยงต่อการได้รับความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น กรณีการระเบิดของคลังน้ำมัน จึงทำให้ประชาชนบางส่วนมีความประสงค์จะย้ายถิ่นที่อยู่ออกจากพื้นที่เดิม ประชาชนรวมทั้งกำลังแรงงานจึงนิยมไปอยู่ที่พัทยา และศรีราชามากกว่าการอยู่อาศัยในเมืองแหลมฉบัง ส่งผลให้เอกชนที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยประสบปัญหาภาวะขาดทุน มีอาคารและสิ่งปลูกสร้างปล่อยทิ้งร้างหลายแห่งในชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง

ประเด็นการศึกษา	ความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ
<p>5.9 ปัญหาชุมชน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ - ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน 	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาอากาศเสีย บริเวณนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ส่งผลกระทบต่อที่พักอาศัย - ปัญหาการขาดแคลนนํ้าประปา เนื่องจากประปาไม่มีระบบท่อเมน ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงในการขอรับบริการ - ปัญหาไฟฟ้ามีแต่ไฟแรงสูง ไม่มีไฟแรงต่ำ สำหรับการบริการภายในชุมชน และย่านที่อยู่อาศัย ประชาชนต้องรับภาระในการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าในราคาที่สูง เช่นเดียวกับภาระในการขอรับบริการประปา - ปัญหาการจราจรติดขัด และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากพื้นที่ชุมชนแหลมฉบังมีถนนสายหลักสำคัญ ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) ผ่านย่านชุมชนที่พักอาศัย บริเวณนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และท่าเรือท่าลึกลง ส่งผลให้บริเวณทางแยกทางร่วมมีปัญหาการจราจรจากรถที่วิ่งระหว่างเมือง และการขนส่งกำลังแรงงานรวมทั้งรถบรรทุกขนาดใหญ่ - ปัญหาถนนชำรุดเสียหาย เนื่องจากในการลำเลียงสินค้าเข้า – ออก โดยรถบรรทุกขนาดใหญ่สู่ท่าเรือท่าลึกลง แหลมฉบัง และนิคมอุตสาหกรรม โดยใช้เส้นทางผ่านชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ซึ่งเป็นย่านที่พักอาศัย ปัจจุบันได้มีการใช้พื้นที่สำหรับการวางตู้คอนเทนเนอร์ จึงทำให้มีรถขนตู้คอนเทนเนอร์วิ่งเข้าออกในพื้นที่จำนวนมาก

ประเด็นการศึกษา	ความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ
<ul style="list-style-type: none"> - การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมและมีความขัดแย้ง 	<ul style="list-style-type: none"> - โดยเฉพาะพื้นที่ว่างซึ่งเป็นพื้นที่เตรียมรองรับการพัฒนาชุมชนอยู่อาศัยในอนาคต ปัจจุบันเจ้าของที่ดินบางรายได้ให้ผู้ประกอบการเช่นที่ดินวางกองตู้คอนเทนเนอร์ก่อนลำเลียงสู่ท่าเรือน้ำลึก กอปรกับพื้นที่บริเวณชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง มีโครงสร้างพื้นฐานที่สมบูรณ์ สภาพปัจจุบันจึงมีพื้นที่ลานกองตู้คอนเทนเนอร์กระจายอยู่โดยทั่วไปในพื้นที่ โดยที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดระเบียบ เนื่องจากขาดกฎหมายรองรับ ซึ่งปัญหาสืบเนื่องก็คือทำให้ผิวจราจรชำรุดเนื่องจากต้องรับน้ำหนักรถขนาดใหญ่ที่มีปริมาณบรรทุกมาก
<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง 	<ul style="list-style-type: none"> - ในเรื่องข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่า มีที่ดินในชุมชน จำนวนมากที่เจ้าของนำที่ดินไปให้ผู้ประกอบการเพื่อวางตู้คอนเทนเนอร์ น่าจะมีการจัดพื้นที่ ให้ชัดเจน กฎหมายมีช่องว่างทำให้เกิดผลประโยชน์ ขาดการพัฒนา สมควรจัดอบรมและให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชน
<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง 	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ซึ่งการบริหารงานในภาพรวมดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถ แต่มีจำนวนไม่เพียงพอในการทำงานให้บรรลุตามแผนงานและโครงการ
<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดเป้าหมายจากภาครัฐที่ชัดเจน - รายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอ เงินงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะนำมาพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องงบประมาณในการแก้ไขปัญหา สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องดูแล ดังนั้น บริเวณพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่จึงยังคงขาดการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน - แผนการกระจายอำนาจของภาครัฐไม่ชัดเจนทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามความต้องการและความพึงพอใจของชุมชนได้ - ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง เห็นว่า ผู้นำชุมชนไม่เข้มแข็ง ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายของทางราชการ

จากตารางดังกล่าว สามารถสรุปข้อมูลความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ได้ว่า การพัฒนาชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมของเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยที่ใกล้กับแหล่งงาน ซึ่งเป็นพื้นที่พักอาศัยที่พร้อมด้วยสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน โดยที่รัฐบาลต้องเร่งรัดดำเนินโครงการดังกล่าว เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ ทำให้ขาดความรอบคอบในการศึกษาข้อมูลในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทำให้การพัฒนาและการบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร มีผู้เช่าอยู่อาศัยในชุมชนค่อนข้างน้อย รวมทั้งพื้นที่การค้า การบริการต่าง ๆ ก็ไม่มีการขยายตัว เพราะปัญหาสภาพลักษณะของเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมองว่าเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งจะมีความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินหากพักอาศัยอยู่ในเมืองใหม่แหลมฉบัง นอกจากนี้ราคาของที่ดินที่ค่อนข้างแพง ก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาของพื้นที่ชุมชน ทำให้ประชาชนและผู้ใช้แรงงานในพื้นที่ดังกล่าวนิยมไปพักอาศัยในพื้นที่อื่น

4.8.2 ปัญหาในการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบังกับมาตรการทางกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ...

- ปัญหาด้านงบประมาณ ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้การจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 86) ซึ่งน่าจะช่วยบรรเทาปัญหาด้านงบประมาณในการพัฒนาเมือง เช่น กรณีมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน มีงบประมาณในปีนั้นไม่เพียงพอ ก็ไม่จำเป็นต้องรองบประมาณในปีต่อไป แต่สามารถนำเงินจากกองทุนมาสำรองจ่ายทำให้ดำเนินการเวนคืนได้ทันที

- ปัญหาด้านบุคลากร ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีหน้าที่วางผังและออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาเมือง แตกต่างจากบุคลากรในเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ที่ต้องรับผิดชอบหลายหน้าที่ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ไม่มีทีมงานเฉพาะ และบุคลากรไม่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาเมืองเท่าที่ควร

- ปัญหาความร่วมมือในพื้นที่ ประชาชนขาดความรู้เรื่องผังเมือง ไม่ให้ความสำคัญ เพราะถือเป็นเรื่องอนาคต เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... กำหนดให้การพัฒนาเมืองมีความโปร่งใส และเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุก

ขั้นตอน เพื่อความสุจริตใจ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาเมือง และเพื่อตรวจสอบกระบวนการพัฒนาเมืองว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ ความโปร่งใสและการเปิดเผยดังกล่าวจะมีอยู่ในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เช่น กำหนดให้ต้องมีการประชาสัมพันธ์ การรับฟังความเห็น โดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความเห็นจากผู้แทนของหน่วยงานและประชาชนที่อยู่ในเขตและต่อเนื่องกับเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และการชี้แจงการคัดค้านของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในช่วงก่อนร่างกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (ร่างมาตรา 25 – 29)

- ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากในอดีตพื้นที่โดยรอบแหลมฉบังมีการเก็งกำไรที่ดิน โดยการซื้อที่ดินไว้ จึงทำให้ที่ดินได้มีการเปลี่ยนการถือครอง สภาพปัจจุบันเจ้าของที่ดินได้มีการเปลี่ยนการถือครอง สภาพปัจจุบันเจ้าของที่ดินไม่สามารถขายที่ดินต่ำกว่าทุนประกอบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากผู้ประกอบการต้องเสียค่าลงทุนในการซื้อที่ดินในราคาแพง ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองฯ ก่อนการวางผังร่างกฎหมายนี้เอาไว้ให้ออก พ.ร.ฎ. ป้องกันมิให้มีการเคลื่อนไหวของอสังหาริมทรัพย์ (ร่างมาตรา 20) น่าจะช่วยป้องกันปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินได้ สำหรับปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท เช่น การพื้นที่ที่เป็นเส้นทางผ่านชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง ซึ่งเป็นย่านที่พักอาศัยปัจจุบันได้มีการใช้พื้นที่สำหรับการวางตู้คอนเทนเนอร์ นั้น เห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองฯ นอกเหนือจากการใช้มาตรการควบคุมทางผังเมืองแล้ว ยังกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมจูงใจให้เอกชนและภาคส่วนอื่นเข้ามาาร่วมดำเนินการจัดบริการพื้นฐานและพัฒนาธุรกิจได้สะดวกคล่องตัวมากขึ้น (ร่างมาตรา 55 – 57)

- ปัญหาการพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งรองรับเพื่อการอยู่อาศัยรวมทั้งการพัฒนาชุมชนด้านอื่น ๆ เช่น การค้า การบริการ ปัจจุบันไม่มีการขยายตัว และมีอาคารปลูกสร้างที่มีลักษณะทิ้งร้าง กระจายอยู่ในพื้นที่ นั้น ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองฯ กำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะสามารถพัฒนาธุรกิจโดยการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ส่วนท้องถิ่น หรือจัดตั้งบริษัท/บรรษัทเพื่อการพัฒนาธุรกิจได้ (ร่างมาตรา 50 – 51) ซึ่งการพัฒนาพื้นที่ในเชิงธุรกิจ การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะของเอกชนน่าจะเหมาะสมกว่าการที่ภาครัฐจะเข้าไปดำเนินการเอง

หลังจากที่ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... พร้อมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน และเปรียบเทียบกับประสบการณ์การพัฒนาเมืองกรณีการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับประเทศไทยในบพนี้แล้ว ในบพ

ต่อไป ผู้วิจัยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก ผู้วิจัยจะได้ทำการสรุปผลการศึกษา เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในประเทศไทย ส่วนหัวข้อที่สอง ส่วนของข้อเสนอแนะ ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองใหม่ที่เหมาะสมกับ ประเทศไทยต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในการศึกษาครั้งนี้ มีสมมติฐานการวิจัยว่า “ในปัจจุบันการวางผังเมือง การกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ การกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง การกำหนดประเภทการใช้ที่ดินในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางกายภาพ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งการพัฒนาเมืองใหม่ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้การพัฒนาเมืองยังไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร ดังนั้นจึงสมควรที่จะศึกษาแนวทางการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่เป็นการเฉพาะ ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีอยู่เดิม จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมอย่างแท้จริง”

ตามที่ได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งได้ทำการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ที่เหมาะสมกับประเทศไทยไว้ในบทที่ 2, 3, และ 4 แล้วนั้น ในบทสรุปของการศึกษานี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง จะเป็นการนำเสนอถึงความพยายามของรัฐในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาเมือง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางกายภาพเพื่อพัฒนาเมืองใหม่ในปัจจุบัน ส่วนที่สอง จะเป็นการนำเสนอความเห็นของผู้วิจัยว่าร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... มีความเหมาะสมกับประเทศไทยและมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการพัฒนาเมืองใหม่หรือไม่

สำหรับในส่วน of ข้อเสนอแนะ ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองใหม่ ออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 การทบทวนแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น การเสนอให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาเมือง การเสนอให้มีมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นในกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นต้น และแนวทางที่ 2 การสร้างกฎหมายขึ้นใหม่ขึ้นมาเพื่อให้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่เป็นการเฉพาะ ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีอยู่เดิม โดยผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองใหม่ตามแนวทางที่สอง นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังได้

เสนอข้อเสนอกับที่เพิ่มเติมจากที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... เช่น การกำหนดให้รัฐสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนอื่นใดแทนการเวนคืนได้ เพื่อเพิ่มเติมวิธีการบรรเทาแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนอื่นแต่เพียงอย่างเดียว เป็นต้น

ส่วนที่หนึ่ง ความพยายามในการพัฒนากฎหมายเพื่อการพัฒนาเมือง การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางกายภาพเพื่อพัฒนาเมืองใหม่ในปัจจุบัน อาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1) การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น การพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบัง เมื่อรัฐบาลต้องการจะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ จึงมีความพยายามในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะและเสนอร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะเป็นแห่งแรกของไทย หรือการที่คณะรัฐมนตรีมีมติ (14 ตุลาคม 2545) มอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมืองรับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณโดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นต้น

2) การสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อพัฒนาเมืองใหม่ เช่น กรณีการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีรักษาการณ์ (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2549 เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ. ... นอกจากนั้นในรายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ ของสถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำโขง ก็ได้มีการนำเสนอร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่อีก 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... แต่ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณของตัวผู้วิจัยเอง ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่จึงทำการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะจากร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... ว่ามีรูปแบบและวิธีการดำเนินการพัฒนาทางกายภาพในลักษณะที่เหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งการวางกรอบของกฎหมายว่า เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมหรือไม่

ส่วนที่สอง เมื่อได้ทำการศึกษาร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ แล้วเห็นว่า กระบวนการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามร่างกฎหมายดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดผลดี และมีความเหมาะสมต่อการพัฒนาเมืองใหม่ มากกว่าผลเสีย โดยมีเหตุผลสนับสนุนความคิด ดังกล่าวดังต่อไปนี้

1) เนื้อหาสาระของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็น “กฎหมายกลาง” ที่ใช้ในการพัฒนาเมืองใหม่

ในอนาคตประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองใหม่ และการจัดการพื้นที่เฉพาะเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้าน เศรษฐกิจในระดับโลกและภูมิภาค เช่น เมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ เมืองศูนย์กลางการ เมืองท่าเรือ หรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของชาติอย่างรวดเร็ว การมีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลาง เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองใหม่หรือ พัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจะก่อให้เกิดผลดี คือ หาก จะมีการพัฒนาเมืองใหม่ในพื้นที่ใด ก็สามารถนำหลักเกณฑ์ในกฎหมายกลาง มาใช้เป็นหลักในการ พัฒนาพื้นที่ทางกายภาพได้ ทำให้กระบวนการพัฒนาเมืองใหม่มีมาตรฐานเดียวกัน และช่วยให้ฝ่าย นิติบัญญัติไม่ต้องสิ้นเปลืองระยะเวลาในการตรากฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่อง เดียวกันขึ้น

2) การกำหนดเขตพัฒนาเมืองใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยที่การกำหนดเขตพัฒนาเมืองใหม่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้วิจัยจึงมี ความเห็นสอดคล้องกับ การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดลักษณะ ของ “พื้นที่เฉพาะ” ว่า บริเวณใดบ้างที่สามารถกำหนดเป็นเขตพัฒนาเมืองใหม่ได้ ซึ่งอาจสร้างความ ยากลำบากให้กับรัฐสภาระดับหนึ่งในการจัดทำร่างกฎหมาย แต่ก็ เป็นเพียงความยากลำบากเพียงครั้ง เดียว เพราะเมื่อผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการพัฒนา เมืองใหม่ได้ง่ายขึ้นเพราะถือว่าได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว

3) การกำหนดให้พัฒนาเมืองใหม่ต้องทำด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้

จากที่ได้ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... พบว่า ในการพัฒนาเมืองใหม่และการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ กำหนดให้การดำเนินการและเปิดเผย การดำเนินการในทุกขั้นตอน เพื่อความสุจริตใจ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาเมือง

และเพื่อตรวจสอบกระบวนการพัฒนาเมืองว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ ความโปร่งใสและการเปิดเผยดังกล่าวจะมีอยู่ในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการพัฒนาเมืองใหม่และพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น กำหนดให้ต้องมีการประชาสัมพันธ์ การรับฟังความเห็น โดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความเห็นจากผู้แทนของหน่วยงานและประชาชนที่อยู่ในเขตและต่อเนื่องกับเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และการชี้แจง การคัดค้านของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในช่วงก่อนร่างกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และเมื่อจะบังคับใช้ก็มีการกำหนดให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการโฆษณาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และภายหลังการบังคับใช้กฎดังกล่าวให้จัดเตรียมผังและแบบเมืองไว้สำหรับให้ประชาชนตรวจสอบ ณ สถานที่ที่เห็นสมควรในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และให้ดำเนินการด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและค้นหารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้โดยสะดวก

4) การกำหนดให้มีองค์กร(มหาชน)เป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองใหม่และเขตพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

ในการพัฒนาเมืองใหม่และการพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะมีงานสำคัญ 2 ส่วน คือ 1) งานพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชน และ 2) งานพัฒนาเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะของเอกชน ซึ่งภารกิจดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ซึ่งรูปแบบส่วนราชการและรูปแบบรัฐวิสาหกิจโดยปกติไม่น่าจะตอบสนองภารกิจดังกล่าวได้ ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยกับ รูปแบบองค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (องค์การมหาชน)ว่าเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเหมาะสมและมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับภารกิจในการพัฒนาเมืองใหม่และพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ทั้งในด้านการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพและการพัฒนาเชิงธุรกิจ

5) มีกระบวนการพัฒนาเมืองใหม่ที่ครบขั้นตอน

ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ. ... มีกระบวนการพัฒนาเมืองใหม่ที่ครบขั้นตอน ตั้งแต่การวางผังและออกแบบเมือง พร้อมทั้งออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และการพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง การจัดทำและดำเนินโครงการตามผังและแบบเมือง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง ข้อกำหนด

และมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ

6) การกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองการใช้อำนาจของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพและมีความรวดเร็ว

ในร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองจะมีการกำหนดในเรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์การตุลาการตามลักษณะของคดีอย่างชัดเจน เช่น ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ส่วนถ้าเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาศาลที่มีเขตอำนาจคือศาลยุติธรรม ซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล นอกจากนี้ การกำหนดให้ กฎของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดทำให้ลดขั้นตอนการดำเนินคดีในศาล และการกำหนดให้เจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ถือเป็นมาตรการที่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลและคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะช่วยให้การพัฒนาเมืองดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและได้รับการยอมรับจากประชาชน

7) กำหนดให้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองได้

ในการดำเนินกิจการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนั้น กิจกรรมบางอย่างเช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขาย แลกเปลี่ยนและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ และการจัดทำกิจการอื่นใดในเชิงพาณิชย์ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับใช้อำนาจรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเมืองฯ ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาเมืองได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของประชาชน ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองก็สามารถที่จะจัดตั้งบริษัท บริษัทมหาชน และบริษัทเพื่อการพัฒนาเมืองซึ่งมีความพร้อมเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาเมืองแทนได้

8) มีการกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

เนื่องจากการพัฒนาเมืองใหม่หรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณใดซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติ ท่าอากาศยานขนส่งสินค้า ท่าเทียบเรือสินค้าระหว่างประเทศ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองใหม่ในภูมิภาคของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ซึ่งต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมและพอเพียง หรือพื้นที่ซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพทางกายภาพให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี หรือพื้นที่ซึ่งต้องพัฒนาเพื่อลดการใช้พลังงานของประเทศ หรือพื้นที่ ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการพัฒนาด้านกายภาพสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการดำเนินการพัฒนาเมือง ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจึง กำหนดให้มี “กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และเพื่อป้องกันปัญหากรณีที่กองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณเข้ากองทุนตามความจำเป็น

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการของการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางกายภาพโดยใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายนัก เช่น ความพยายามของภาครัฐที่จะดำเนินการพัฒนาเมืองหรือพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ หรือการพัฒนาเมืองใหม่แหลมฉบังภายใต้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็พบกับปัญหาอุปสรรคหลายประการตามที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 เช่น ปัญหาการประสานงาน การขาดงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชน การขาดผู้รับผิดชอบ การขาดมาตรการจูงใจ และการวางและจัดทำผังเมืองมีขั้นตอนการดำเนินการมาก เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองดังกล่าวมาข้างต้น สามารถแก้ไขได้หากภาครัฐเห็นความสำคัญของการพัฒนาเมืองใหม่ ว่าจะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลก และภูมิภาค หรือเป็นพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว ก็สามารถทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองที่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการที่ดี มีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนที่เหมาะสมจะเป็นวิธีการ

สำคัญที่จะช่วยให้การพัฒนาเมืองดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและได้รับการยอมรับจากประชาชน

สำหรับข้อเสนอแนะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ไข ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองใหม่ออกเป็น 2 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 การทบทวนกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้การพัฒนาเมืองใหม่หรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนับสนุน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

แนวทางที่ 2 การสร้างกฎหมายขึ้นใหม่ขึ้นมาเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองใหม่หรือการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนับสนุน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

ในแนวทางที่ 1 นี้ ผู้วิจัยจะขอเสนอแนวทางในการทบทวนกฎหมายว่าด้วยการผัง เมือง ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้เกิดความคล่องตัว และเกิดผลดีต่อการพัฒนาเมืองใหม่ ออกเป็น 5 วิธี คือ

1) การกำหนดให้ส่วนกลางหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้วางและจัดทำผังเฉพาะได้

ในการพัฒนาเมืองใหม่ เช่น การพัฒนาเมืองสนามบินสุวรรณภูมิ การพัฒนา เมืองใหม่แหลมฉบัง เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ให้สามารถแข่งขันกับประเทศ ต่าง ๆ ในระดับโลกและระดับภูมิภาค ถือเป็นภารกิจด้านผังเมืองของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาจาก ประสบการณ์การพัฒนาเมืองใหม่โดยการออกผังเฉพาะ เช่น การวางผังเมืองสุวรรณภูมิที่ยังไม่ สามารถออกผังเมืองเฉพาะได้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองระบุว่า หากจะออกผังเมืองเฉพาะ จะต้องให้ท้องถิ่นนำเสนอเข้ามายังส่วนกลาง ดังนั้น จึงขอเสนอให้บริเวณซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การ พัฒนาประเทศ ถ้าฝ่ายบริหารหรือส่วนกลางเห็นสมควรจะจัดให้มีพัฒนาเมืองใหม่โดยการวางและ จัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขึ้นมา น่าจะช่วยให้การ พัฒนาเมืองใหม่เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ประเทศ

2) การกำหนดลักษณะของเขตพื้นที่ที่จะพัฒนาผังเฉพาะไว้ในบัญชีรายชื่อแนบท้าย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น เป็นอำนาจ ของฝ่ายนิติบัญญัติเพราะเกี่ยวข้องกับประชาชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม แต่อย่างไรก็ตาม

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์การพัฒนาเมืองใหม่ จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีการวางผังเฉพาะบริเวณใดที่สำเร็จเป็นรูปธรรมเนื่องจากการที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาผังเมืองเฉพาะในแต่ละพื้นที่เป็นไปได้ยาก และมักจะใช้เวลานาน ประกอบกับปัญหาเสถียรภาพและความไม่มั่นคงของระบบรัฐสภาไทย ดังนี้ จึงขอเสนอให้ “กำหนดพื้นที่เฉพาะ” ลักษณะพื้นที่เฉพาะแบบใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควรให้มีการพัฒนาเมืองใหม่หรือพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อให้พื้นที่เหล่านั้นได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของฝ่ายประชาชนคือฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบและถี่ถ้วนโดยตัวแทนประชาชนถึงความจำเป็นที่ควรจะต้องพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

3) เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาผังเฉพาะจึงเสนอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีอำนาจและสิทธิพิเศษในการดำเนินการ ครอบคลุมตามผังเฉพาะ เช่น การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน การออกข้อกำหนด มาตรการส่งเสริมและจูงใจ มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม มาตรการชดเชยหรือตอบแทนการสละหรือจัดพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

4) การกำหนดให้การพัฒนาเมืองใหม่มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้

การพัฒนาเมืองใหม่ที่ดีย่อมจะต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินการและเปิดเผยการดำเนินการในทุกขั้นตอน เพื่อความสุจริตใจ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาเมือง และเพื่อตรวจสอบกระบวนการพัฒนาเมืองใหม่ว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ ความโปร่งใสและการเปิดเผยดังกล่าวจำเป็นต้องมีอยู่ในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการตามผังเฉพาะ เช่น กำหนดให้ ในกระบวนการวางผังเฉพาะว่า ก่อนเริ่มดำเนินการวางผังและออกแบบเมืองในพื้นที่ใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและสาระสำคัญของผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การวางผังเฉพาะในเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการในบริเวณนั้นอย่างครบถ้วนและเป็นกลาง และให้คณะกรรมการผังเมืองให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ และให้รายงานการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกเพื่อตรวจสอบได้ หรือ การกำหนดให้มติของคณะกรรมการผังเมืองต้องแสดงผลและต้องเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกเพื่อตรวจสอบได้ หรือกำหนดให้ เป็นต้น

5) กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาเมือง

เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเฉพาะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการดำเนินการพัฒนาเมืองใหม่ หากมีกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองก็จะช่วยในการพัฒนาเมืองใหม่ได้มาก เช่น ใช้บรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกเวนคืน สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเร่งด่วน โดยจ่ายเงินตรงสำหรับกรณีที่มีงบประมาณในปีนั้นไม่เพียงพอ ก็ไม่จำเป็นต้องรอกงบประมาณในปีต่อไป จึงขอเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาผังเมืองและผังเฉพาะ

แนวทางที่ 2 การสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่เป็นการเฉพาะขึ้นมาเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองใหม่และพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

จะเห็นได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาในแนวทางแรกนั้น หากจะทำให้สำเร็จตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัยจะต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวนอื่น หลายฉบับ และเมื่อได้ศึกษาร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้ว ผู้วิจัยจึงสนับสนุนแนวทางการสร้างกฎหมายว่าด้วยการจัดการพื้นที่เฉพาะเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลกและภูมิภาคหรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว ต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอที่เพิ่มเติมจากที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังนี้

1) ในการพัฒนาเมืองใหม่ ควรกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยความรับผิดชอบอื่นเนื่องจากการพัฒนาทางกายภาพเพื่อพัฒนาเมืองใหม่ เช่น การกำหนดจุดสร้างสะพานคนเดินข้ามหรือสะพานลอยรถยนต์ข้าม การสร้างรถไฟลอยฟ้า หรือการสร้างถนนแล้วทำให้อาคารพาณิชย์ที่อยู่ริมถนนไม่สามารถทำการค้าขายได้จนในที่สุดต้องปิดตัวลง และสภาพทางกายภาพของการกำหนดจุดและจะก่อสร้างสะพาน รวมทั้งการก่อสร้างรถไฟลอยฟ้า ย่อมเห็นได้ว่า จะมีก่อสร้างสะพาน หรือเสาตอม่อ สะพานและบันได ทอดบงหน้าที่ดินของผู้อาศัยหรืออยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ใช้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งถือเป็นส่วนได้เสียสำคัญ ดังนั้น เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการพัฒนาทางกายภาพ โดยไม่ปรากฏว่ารัฐได้ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมือง รัฐก็ควรจะเยียวยาความเสียหายโดยการจ่ายค่าชดเชยให้ตามสัดส่วนความเสียหายจากการดำเนินการพัฒนาทางกายภาพเพื่อพัฒนาเมือง

2) ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ เสนอให้รัฐสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนอื่นใดแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนแต่เพียงอย่างเดียว เช่น การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนน เป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทน

3) ในกรณีที่มีการจัดตั้งบริษัทหรือบรรษัทเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่ เพื่อเป็นคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของประชาชน ผู้วิจัยขอเสนอวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐในแนวทางเดียวกับที่ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้เสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... คือ กำหนดให้มีการนำอาระบบ “หุ้นทอง” หรือ “หุ้นที่มีลักษณะพิเศษ” ที่แม้รัฐจะมีหุ้นทองแต่เพียงหุ้นเดียวก็มีสิทธิมากกว่าผู้ถือหุ้นทุกรายในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งเป็น หรืออาจกำหนดเรื่อง “สัดส่วนการถือครองหุ้น” สัดส่วนสิทธิในการออกเสียง” เช่น กำหนดให้นักลงทุนในต่างประเทศถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 20 ในบรรษัทพัฒนาเมือง หรือกำหนดให้องค์การพัฒนาเมืองและผู้ถือหุ้นที่ได้กำหนดไว้ในช่วงแรกเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิในการออกเสียงในบริษัททั้งหมด ส่วนนักลงทุนที่มาซื้อหุ้นเพิ่มทุนไม่ว่าจะเป็นที่ร้อยละหุ้น ไม่มีสิทธิในการออกเสียงเพราะถือเป็นนักลงทุนอยากได้เงินปันผลจากกำไรก็เข้ามาลงทุน แต่ไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของบริษัทหรือบรรษัทพัฒนาเมือง

4) ในเรื่องการพัฒนาพื้นที่ (Space) ไม่ว่าจะเป็นในอากาศ ในทะเล ในแม่น้ำ หรือลึกลงไปได้ดิน โดยสภาพมีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วมกันของคนในชาติหรือทรัพย์สินร่วมกันของประชาชน ดังนั้น ในการพัฒนาพื้นที่ (Space) ลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น การถมทะเล การถมแม่น้ำ หรือการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งลึกลงไปได้พื้นดิน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ไม่สามารถออกกฎหมายมาเพื่อกำหนดการเพิกถอนและมอบให้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหรือนิติบุคคลใดดังเช่นกรณีของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่อาจให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์โดยเก็บค่าธรรมเนียมตามสมควรก็ได้ และ การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในการพัฒนาพื้นที่ (Space) เพื่อการเมืองจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาที่ยั่งยืนเท่านั้น

5) กำหนดให้มีการถ่วงดุลตรวจสอบจากองค์กรภายนอก โดยผู้วิจัยเสนอให้ ก่อนเริ่มดำเนินการวางผังและออกแบบเมืองใหม่ในพื้นที่ใดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและสาระสำคัญของผัง แบบเมืองข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่จะดำเนินการในบริเวณนั้น ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (หรืออาจจะเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือ หน่วยงานวิชาการอิสระทางด้านผังเมือง) ให้ข้อคิดเห็นและเสนอแนะเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการวางผังและออกแบบเมืองขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการผังเมือง. ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง, กระทรวงมหาดไทย, (เอกสารอัครำเนา).

กรมโยธาธิการและผังเมือง. เอกสารสรุปโครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสุวรรณภูมิมหานคร, (เอกสารอัครำเนา)

กรมโยธาธิการและผังเมือง. เรื่อง โครงการตามพระราชดำริและหลักกฎหมายผังเมือง, โครงการศึกษา “หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ”.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. กรมโยธาฯระดมสมองร่วมวางผังประเทศตีกรอบพัฒนาพื้นที่ใช้ที่ดิน –
คมนาคมขนส่ง. หนังสืออาคารที่ดินอัพเกรด ฉบับที่ 146 วันที่ 21 – 25 มีนาคม 2549.

กรวิภา วิลาชัย. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง : กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

กิจจา สมะวรรณนะ. มาตรการทางกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2536.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. รายงานการศึกษาเรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างเมืองศูนย์ราชการของ
มาเลเซีย และออสเตรเลีย, ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,
พฤศจิกายน 2546 (อัครำเนา)

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย). พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (เรื่องเสรีจที่ 30/2536 บันทึก เรื่อง การจัดสรรที่ดินที่เหลือจาก
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน)

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (เรื่องเสร็จที่ 308/2536 บันทึก เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน)

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) (เรื่องเสร็จที่ 427/2537 บันทึก เรื่อง ทบทวนปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างระบบไฟฟ้าขนส่งมวลชน)

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย) (เรื่องเสร็จที่ 388/2540 บันทึก เรื่อง การเวนคืนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการบินสุวรรณภูมิ . รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร. มกราคม 2548

จตุพร อินทรกำเนิด. การประสานการพัฒนาข้ามเขตบริหารการปกครอง : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลรอบนอก. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

จารุพันธ์ สุทธิประภา. ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ : ผลกระทบต่อพื้นที่ในอนาคต, www.nesdb.go.th.

เจาะแผนแม่บทใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ - ปริมณฑล, หนังสืออาคารและที่ดินฉบับที่ 355 เดือน เมษายน 2549.

ชุมพร ปัจจุสานนท์. “กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา”, วารสารกฎหมาย 11 ฉบับที่ 2 (2530) : 39 - 40.

ชูขวัญ สายสะอาด. พัฒนาการและมาตรการควบคุมอาคารสูงของกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

ชัย เรื่องศิลป์. ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. 2352 – 2453 ด้านเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2541.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย กรณีเมืองเชียงใหม่, ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่และกลุ่มม้งราย, โรงพิมพ์เมือง เชียงใหม่, 2541.

ทรงยศินทร์ ชนปทาธิป. ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและผลกระทบต่อการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษาเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บริษัท สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ, เมษายน 2547.

บุรินทร์ โชคเกิด และวิบูลย์ ทิพย์โสสถิ. คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

ปริญญา จิตรการนทิกิจ. ปัญหาทางกฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.

ปริญญา มรรคศิริสุข. กระบวนการการประสานประโยชน์ทางที่ดิน : กรณีศึกษาชุมชนเชิงกี วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

- ปิยนุช หมัดนุรักษ์. การรื้อย้ายชุมชนเพื่อการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพมหานครแห่งที่ 2 (หนองจุกเก่า) วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ประเวศ รัชพล. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2539.
- ประมุข สุวรรณศร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ทรัพย์, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2541.
- กานุกพันธ์ ชัยรัต. สรุปกฎหมายการพัฒนาเมือง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร, กองผังเมืองรวม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2533.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี หจก. เม็ดทราย พรินต์ติ้ง กรุงเทพมหานคร.
- พรชัย ธนากิจพาณิชย์. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- ร.แสงกาด์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526).
- เรืออากาศโท มณฑิธร บุญมีมา. แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ กรณีศึกษาสนามบินนานาชาติเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541).

รายงานผลการศึกษารูปแบบการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมือง เสนอ คณะกรรมการผังเมือง จัดทำ
โดยคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณารูปแบบการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมือง (พ.ศ. 2542).

วิไล วงศ์สืบชาติ. จำแนกความแตกต่างระหว่างเมือง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศไทยและ
ประเทศสหรัฐอเมริกา กรุงเทพมหานคร : สถาบันประชากรชาติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2535.

วิชญ์ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530).

ศิริวรรณ ประเสริฐจรรยา. เรื่อง การบริหารจัดการชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549

สรุป (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554.

สุรพล นิติไกรพจน์. ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน ,
สำนักงาน ก.พ. , 2543

สุรีย์ บุญญาอนุพงศ์. สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง,
(สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547)

สุริยน ประภาสวัต. ปัญหาการบังคับใช้ และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร
ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

สรายุทธิ จันทวรรณกูร. ปัญหากฎหมายในการกำจัดสิทธิในที่ดินของเอกชน. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

สรายุทธ์ เตชะวุดิพนธ์. แนวคิดทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2545.

โสภณ พรโชคชัย, อสังหาฯ ช่วยชาติ, 2547.

หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 หน้า 13

หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 หน้า 20.

หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 14 พฤศจิกายน 2549 หน้า 20.

หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 หน้า 5.

อรรถพร ทองประไพ. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ, วิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร, 2538.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย”,วารสาร
กฎหมาย ฉบับครบรอบ 20 ปี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างพระราชบัญญัติ

การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

หลักการเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้

พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

“เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเป็นภารกิจด้านการผังเมืองของรัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อสนับสนุนให้ประเทศไทยเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจในระดับโลกและภูมิภาค หรือในพื้นที่ซึ่งจะต้องดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างรวดเร็ว แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีองค์กรซึ่งสามารถบริหารจัดการเพื่อพัฒนาทางด้านกายภาพในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยองค์กรรูปแบบต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาแต่เดิม ได้แก่ หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ได้จัดตั้งและออกแบบองค์กรไว้สำหรับดำเนินการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นงานบริการสาธารณะปกติทั่วไป ซึ่งเมื่อมอบหมายให้องค์กรที่กล่าวมาดำเนินการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับประเทศต่างๆ ในระดับโลกและระดับภูมิภาค เช่น ศูนย์กลางความเจริญ บริเวณท่าเรือแหลมฉบังและท่าเรือมาบตาพุด จึงเกิดอุปสรรคหลายประการทำให้ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่ที่ตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างทันต่อสถานการณ์ของโลกที่มีการแข่งขันและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมาย โครงสร้างขององค์กร บุคลากร และระบบการบริหารจัดการ จึงสมควรจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่มีระบบบริหารจัดการ บุคลากร ทุน รายได้ ทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจตามกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพขึ้นมาทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพเพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องและเป็นธรรมระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หมายความว่า การดำเนินการกิจของรัฐด้านการผังเมือง การอันเป็นสาธารณูปโภค การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการบริการสาธารณะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อวางผังออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง และข้อกำหนด การจัดทำบริการสาธารณะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ และการจัดทำกิจการอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

เขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หมายความว่า พื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้

การวางผังและออกแบบเมือง หมายความว่า ดำเนินการวางผัง ออกแบบเมือง พร้อมทั้งออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

การพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง หมายความว่า การจัดทำและดำเนินโครงการตามผังและแบบเมือง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

องค์การ หมายความว่า องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งเป็นองค์การมหาชน ในการกำกับดูแลของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

เจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หมายความว่า ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่ได้รับมอบอำนาจ

กฎ หมายความว่า กฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาและกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๒

คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะคณะหนึ่งประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ

(๒) คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องดังต่อไปนี้ การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การคลังความมั่นคงแห่งชาติ การคมนาคมขนส่ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสารสนเทศ การดูแลรักษาที่ดินของรัฐ การพัฒนาเมือง และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี

ข. ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ค. ประธานหอการค้าไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ง. นายกสมาคมผังเมืองไทย นายกสมาคมสิ่งแวดล้อมไทย นายกสมาคมสถาปนิกสยาม นายกสมาคมวิศวกรรมสถาน

จ. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณวุฒิเทียบเท่าศาสตราจารย์ที่เกี่ยวข้องกับสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาการพัฒนาระบบ สาขการพัฒนาภาคและเมือง และสาขากฎหมายมหาชน จากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน จำนวนสาขาละ ๑ คน

(๓) หัวหน้าส่วนราชการสูงสุดของหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่าหรือของหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

มาตรา ๘ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี โดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก เมื่อตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงหรือพ้นตำแหน่งให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นจะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการคัดเลือกซ่อมก็ได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๙ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) พ้นจากสังกัดสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน

มาตรา ๑๐ ผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทั้งนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) อำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๑๒ ให้ประธานคณะกรรมการและกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๑๓ มติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ใช้เสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ยกเว้นการลงมติในเรื่องเฉพาะที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๔ มติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเรื่องใดต้องแสดงเหตุผลไว้ในรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๑๕ การเปิดเผยมติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

มาตรา ๑๖ คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ได้ตามความเหมาะสม และให้เสนอมติของ คณะอนุกรรมการ ให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

หมวด ๓

เขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๑๗ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่เฉพาะ บริเวณใดซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติ ท่าอากาศยานขนส่งสินค้า ท่าเทียบเรือสินค้าระหว่างประเทศ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองใหม่ในภูมิภาคของประเทศ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการรักษาสีเขียวแวดล้อม หรือพื้นที่ซึ่งต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสม และพอเพียง หรือพื้นที่ซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพทางกายภาพให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี หรือพื้นที่ซึ่งต้องพัฒนาเพื่อลดการใช้พลังงานของประเทศ หรือพื้นที่ ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ หรือพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการพัฒนาด้านกายภาพสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อกำหนดเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยมีแผนที่แสดงเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามวรรคหนึ่งให้มีชื่อเรียกเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่จะดำเนินการในแต่ละบริเวณ

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรยกเลิกเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใดให้ คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิก ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบ

มาตรา ๑๘ ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กรณีที่มีปัญหาการเข้าซ้อนหรือ ขัดแย้งในการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้กับการ ปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายให้ถือว่า พระราชบัญญัติการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ

มาตรา ๑๙ ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กรณีที่การดำเนินกิจการขององค์การ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะมีปัญหาเข้าซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนิน กิจการกับองค์การอื่น ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโอนอำนาจ หน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน อื่นนั้น ให้แก่องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นนั้น

มาตรา ๒๐ ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพย์สินก่อนดำเนินการหรือระหว่างดำเนินการวางผังและออกแบบเมืองในบริเวณใดได้

หมวด ๔

การวางผัง การออกแบบเมือง และวิธีดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ส่วนที่ ๑

รายละเอียดของผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการจูงใจ

วิธีดำเนินการวางผังและออกแบบเมือง

มาตรา ๒๑ ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่วางผังออกแบบเมือง พร้อมทั้งออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ก่อนเริ่มดำเนินการวางผังและออกแบบเมืองในพื้นที่ใดให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบและสาระสำคัญของผัง แบบเมืองข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่จะดำเนินการในบริเวณนั้น ให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

มาตรา ๒๒ การวางผัง การออกแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้เป็นไปเพื่อการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานของชาติอย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่รัฐ เพื่อจัดระบบการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ให้เหมาะสม เพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ให้เพียงพอ เพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดีของพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อรักษาคุณค่าและความงดงาม ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างสุนทรียภาพของเมืองและพื้นที่ เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของชุมชนท้องถิ่น เพื่อทำให้อุดมคติซึ่งสุขภาพและอนามัยของประชาชน เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายและการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขของประชาชนในพื้นที่

มาตรา ๒๓ กฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะว่าด้วยผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมือง

และพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ ดังนี้

ผังและแบบเมือง เช่น การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงการคมนาคมและขนส่ง โครงการระบายน้ำ โครงการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสงวนและอนุรักษ์ พื้นที่รับน้ำ หรือทางไหลของน้ำตามธรรมชาติ พื้นที่ชุ่มน้ำ หรือพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ที่โล่ง สำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะ ระดับพื้นที่สำหรับเป็นมาตรฐานกลางในการก่อสร้างอาคารและพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

ข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เช่น การใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขให้ก่อสร้างในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน รูปร่างและลักษณะอาคารที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตหรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขให้ก่อสร้างในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน สัดส่วนของพื้นที่อาคารต่อที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างอาคารนั้น พื้นที่ว่างของที่ดินแต่ละแปลงที่ใช้ปลูกสร้างอาคาร อาคารที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีซึ่งต้องดำรงรักษาไว้ ประเภท ชนิด และขนาดของต้นไม้ซึ่งต้องรักษาและสงวนไว้ ประเภท ชนิด ขนาด รูปร่าง ลักษณะ และจำนวนอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้างในพื้นที่รับน้ำ ทางไหลของน้ำตามธรรมชาติ อ่างเก็บน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ หรือที่โล่ง ระดับของพื้นที่ ความสูง ความกว้าง ความลึกของการขุดและถมดินที่จะอนุญาตในแต่ละบริเวณ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขให้ประกอบกิจการซึ่งอาจทำให้ระบบการคมนาคมขนส่งของพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นต้น

มาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ เช่น มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ มาตรการชดเชยหรือตอบแทนการสละหรือจัดพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ มาตรการชดเชยหรือตอบแทนในการอนุรักษ์ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี มาตรการชดเชยหรือตอบแทนในการสงวนหรือรักษาพันธุ์ไม้ พันธุ์พืช เป็นต้น

มาตรา ๒๔ ในการวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ บริเวณใด ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบถึงการดำเนินการวางผังและออกแบบเมือง และให้บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการวางผังและออกแบบเมืองให้แก่ผู้ร้องขอโดยคิดค่าธรรมเนียมเท่าที่จำเป็นสำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

มาตรา ๒๕ ในการวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ บริเวณใด ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีหนังสือเชิญผู้แทนหน่วยงานราชการรัฐวิสาหกิจ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตและต่อเนื่องกับเขตพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ ผู้แทนชุมชนหรือบุคคลที่เห็นสมควร มารับฟังการชี้แจงเกี่ยวกับการจะดำเนินงาน วางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ภายหลังการชี้แจงตามวรรคหนึ่ง ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวัน ให้ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีหนังสือเชิญบุคคลตามวรรคหนึ่งมาประชุมเพื่อแสดง ข้อคิดเห็นด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือเพื่อประกอบการวางผังและออกแบบเมือง และให้องค์การ พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนำข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ไปประกอบการวางผังและออกแบบเมือง ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๒๖ ในการวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ บริเวณใด เมื่อจัดทำร่างผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯเสร็จแล้ว ให้ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจัดส่งข้อความหรือเอกสารเกี่ยวกับร่างผังและแบบเมืองพร้อม ทั้งข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯ ด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้เจ้าของที่ดินหรืออาคารทุก รายในพื้นที่วางผังและออกแบบเมืองได้ทราบ

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหรืออาคารรายใดมีหนังสือแสดงข้อคัดค้านในสาระที่ เกี่ยวกับตนเองภายในเวลาที่องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนด หากองค์การพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะเห็นด้วยกับข้อคัดค้านดังกล่าว หรือเจ้าของที่ดินหรืออาคารและองค์การพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะเห็นชอบร่วมกันในการแก้ไขผังและแบบเมืองหรือข้อกำหนดฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับเจ้าของที่ดินรายนั้น ให้เหมาะสม ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการให้เป็น ไปตามนั้น

หากองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไม่เห็นด้วยกับข้อคัดค้านของเจ้าของที่ดิน หรืออาคารตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เสนอข้อคัดค้านนั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยให้ คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะพิจารณามิมติ และให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น มติคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในกรณีนี้ให้ ถือเป็นที่ยุติ และให้ถือว่ามติของคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังกล่าวเป็นการ ดำเนินงานในกระบวนการออกกฎของฝ่ายบริหารซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

มาตรา ๒๗ ในการวางผังและออกแบบเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ บริเวณใดเมื่อจัดทำร่างผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯเสร็จแล้ว ให้ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับร่างผังและแบบเมืองพร้อมทั้งข้อกำหนดฯ และมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนิน กิจการในพื้นที่วางผังและออกแบบชุมชนทราบ เพื่อให้มีหนังสือแสดงข้อคัดค้านภายในเวลาที่ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนด

ในกรณีที่ต้องการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเห็นด้วยกับข้อคัดค้านของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจดังกล่าว หรือหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ กับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเห็นชอบร่วมกันแก้ไขผังและแบบเมืองหรือข้อกำหนดฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการของหน่วยงานนั้นให้เหมาะสมให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

หากองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไม่เห็นด้วยกับข้อคัดค้านดังกล่าวให้เสนอข้อคัดค้านนั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะพิจารณามีมติ และให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการไปตามมตินั้น มติคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในกรณีนี้ให้ถือเป็นที่สุดและให้ถือว่ามติของคณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในกระบวนการออกกฎของฝ่ายบริหารซึ่งยังไม่ผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

มาตรา ๒๘ เจ้าของที่ดินหรืออาคารรายใด หรือหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจแห่งใด ไม่ได้รับข้อความหรือเอกสารเกี่ยวกับร่างผังและแบบเมืองพร้อมทั้งข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯ ให้ทำคำร้องขอต่อองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และหากมีข้อคัดค้านในสาระที่เกี่ยวกับตนเองให้ส่ง ข้อคัดค้านไปยังองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเวลาก่อนที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะเห็นชอบกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะว่าด้วยผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจ ฯ

ข้อคัดค้านที่ส่งถึงองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายหลังคณะกรรมการเห็นชอบกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะว่าด้วยผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจ ฯ ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแจ้งให้คณะกรรมการทราบถ้าคณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นจะรับข้อคัดค้านดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

มาตรา ๒๙ เจ้าของที่ดินหรืออาคารใด หรือหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจแห่งใด ไม่ได้รับแจ้งข้อความหรือเอกสารเกี่ยวกับร่างผังและแบบเมืองพร้อมทั้งข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ หรือคณะกรรมการไม่รับพิจารณาข้อคัดค้านที่ส่งถึงองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายหลังคณะกรรมการเห็นชอบกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะว่าด้วยผังแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจ ฯ ก็ดี ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้ององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและคณะกรรมการ

ส่วนที่ ๒

การบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการจูงใจ

มาตรา ๓๐ ผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วให้บังคับใช้โดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๓๑ ก่อนบังคับใช้กฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะว่าด้วยผังและแบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้ว ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ดำเนินการโฆษณาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และภายหลังการบังคับใช้กฎดังกล่าวให้ จัดเตรียมผังและแบบเมือง พร้อมทั้งข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ฯ รวมทั้งแผนการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองไว้สำหรับให้ประชาชนตรวจสอบ ณ สถานที่ที่เห็นสมควรในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และให้ดำเนินการด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและค้นหารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้โดยสะดวก

มาตรา ๓๒ เมื่อบังคับใช้ผังและแบบเมืองตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตประกอบกิจการ หรือควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผังและแบบเมืองปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งดังกล่าวให้ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ หรือให้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๓ บุคคลซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตประกอบกิจการหรือ ควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตผังและแบบเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วัน ได้รับคำสั่ง และให้ คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ อุทธรณ์ทราบ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่

เฉพาะให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๔ เมื่อบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้ว ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร การควบคุมอาคาร การอนุญาตตั้งโรงงาน การอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายอื่น ที่มีผลบังคับใช้โดยกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นระเบียบหรือข้อบังคับของส่วนราชการใด หากขัดแย้งกับข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะของผังและแบบเมืองซึ่งบังคับใช้โดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้บังคับใช้ตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ความในวรรคหนึ่งไม่ให้บังคับใช้กับกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงทางทหาร กฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยทางอากาศ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน และกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์

มาตรา ๓๕ เมื่อบังคับใช้ผัง แบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้ว การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังและแบบเมืองได้พื้นดินสีกลงไประยะเกินกว่ายี่สิบเมตรจากระดับพื้นดินในบริเวณใด ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ส่วนที่ ๓

อำนาจของเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๓๖ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ อาจมอบอำนาจให้ผู้บริหาร สูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๗ ในการวางผังและออกแบบเมือง และการดำเนินงานในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือ

สิ่งอื่นที่จำเป็น เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้ตามความเป็นเพื่อให้การวางผังและออกแบบเมือง และการดำเนินงานในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุตามวัตถุประสงค์

มาตรา ๓๘ ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเข้าไปเพื่อสำรวจ ทำเครื่องหมาย กระทำการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การวางผังและออกแบบเมือง และประกอบการออกข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้

มาตรา ๓๙ เมื่อบังคับใช้ผังและแบบเมืองตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใด ในกรณีที่ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตรวจพบว่าบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังกล่าว ให้มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลนั้นแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรสำหรับการแก้ไขการกระทำนั้นๆ เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดยังไม่มีการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๔๐ เมื่อบังคับใช้ผังและแบบเมืองตามกฎหมายคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริเวณใด ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือหากไม่ดำเนินการแล้วจะทำให้เสียหายต่อการปฏิบัติตามแผนงานซึ่งจะเกิดความเสียหายต่อรัฐให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหรือดอนอาคารหรือเคลื่อนย้ายสิ่งใดๆ ของเจ้าของอาคารหรือทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง และข้อกำหนดฯ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการ ตามที่ศาลกำหนด

ส่วนที่ ๔

การพัฒนาให้เป็นที่ไปตามผังและแบบเมือง

มาตรา ๔๑ ในองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจจัดทำและดำเนินโครงการตามผังและแบบเมือง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การแลกเปลี่ยนที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามผัง แบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๔๒ การจัดทำโครงการและดำเนินการเพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๔๓ กรณีที่เห็นสมควรถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้กระทำได้โดยการจัดที่ดินในบริเวณใกล้เคียงมาทดแทนในจำนวนเท่ากับเนื้อที่ของที่ดินที่จะถอนสภาพ และให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่ดินและ โอนที่ดินที่ถอนสภาพแล้วให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

มาตรา ๔๔ กรณีที่เห็นสมควรแลกเปลี่ยนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วกับที่ดินของเอกชนหรือนิติบุคคลในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้กระทำได้โดยการจัดที่ดินในบริเวณใกล้เคียงมาทดแทนในจำนวนเท่ากับเนื้อที่ของที่ดินที่จะถอนสภาพ และให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่ดินให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

มาตรา ๔๕ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินระหว่างเอกชนกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรือระหว่างเอกชนด้วยกัน เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่ดินให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน และให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรที่เกี่ยวข้องทุกประเภท

มาตรา ๔๖ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่ดินเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้วเสร็จ ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการเพื่อให้มีการรังวัดปักแนวเขตที่ดินตามหลักฐานทางทะเบียนที่ดินที่จัดทำขึ้นใหม่โดยองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และเมื่อดำเนินการในที่ดินแปลงใดแล้วเสร็จให้ส่งรายละเอียดการรังวัดที่ดินและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์สำหรับที่ดิน

แปลงนั้น โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับรายละเอียดการรังวัดที่ดินและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรที่เกี่ยวข้องทุกประเภท

มาตรา ๔๗ ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการผังเมือง การอันเป็นสาธารณูปโภคการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อบริการสาธารณะอย่างอื่น และให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๘ ภายในระยะเวลาสี่สิบปีหลังการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หากมีการนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนของที่ดินแปลงใดที่ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะไปแสวงหากำไรในกิจการซึ่งไม่ใช่กิจการเพื่อบริการสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าทดแทนที่ดินตามมูลค่าเพิ่มของที่ดินที่เวนคืนไป ณ เวลาที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้นแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาท หากเจ้าของที่ดินหรือทายาทไม่พอใจเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่รัฐกำหนดให้ หรือรัฐไม่แจ้งการจ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใดตามที่เจ้าของที่ดินหรือทายาทร้องขอให้เจ้าของที่ดินหรือทายาทมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้จ่ายเงินชดเชยหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่น

มาตรา ๔๙ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ องค์กรพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจจัดทำและดำเนินโครงการไปเหนือดินหรือใต้ดินของที่ดินสาธารณะในการดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือที่ดินของเอกชนโดยจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม

การใช้ประโยชน์ที่ดินได้พื้นดินของที่ดินเอกชนลึกลงไประยะเกินกว่าสี่สิบห้าเมตรจากระดับพื้นดินในบริเวณนั้น เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถกระทำได้และไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยการใช้ประโยชน์ที่ดินใต้ดินดังกล่าว

มาตรา ๕๐ เมื่อสมควรจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นมาเพื่อให้การพัฒนาตามผังและแบบเมืองบรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๕๑ เมื่อเห็นสมควรจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อให้การพัฒนาตามผังและแบบเมืองบรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือเพื่อดำเนินกิจการใดๆตาม

วัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อออกกฎหมายจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการนั้น

มาตรา ๕๒ เมื่อมีการประกาศกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อใช้บังคับผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองแล้ว ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโอนสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดิน ที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอยู่ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ไปเป็นขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๕๓ กรณีที่มีข้อพิพาทจากการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการวางผังและออกแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และการพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง ให้ถือว่าองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ

มาตรา ๕๔ ในกรณีที่การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือบุคคล ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะชดเชยความเสียหายโดยยุติธรรม และให้ดำเนินการด้วยวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมตามหลักวิชาการเพื่อบรรเทาความเสียหายนั้น หากผู้เสียหายไม่พอใจในส่วนที่เกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ส่วนที่ ๕

การแก้ไขและยกเลิกผัง แบบเมือง และข้อกำหนดฯ

มาตรา ๕๕ เมื่อมีความจำเป็นแก้ไขผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจฯ ซึ่งบังคับใช้โดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเห็นชอบตามข้อเสนอให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ออกกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแก้ไขผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจฯ

การแก้ไขผังและแบบเมือง ข้อกำหนด และมาตรการส่งเสริมและจูงใจฯ ตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ดำเนินการประกาศให้ประชาชนโดยทั่วไปทราบและแจ้งให้เจ้าของที่ดินหรืออาคารหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อแสดงความเห็นและข้อคัดค้าน และให้ดำเนินการตามขั้นตอนการวางผังและออกแบบเมืองต่อไป

มาตรา ๕๖ เมื่อดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามกฎหมายผังเมืองตามกฎกระทรวงการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในบริเวณใดแล้วเสร็จให้ผู้ว่าราชการจังหวัดองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะประกาศยกเลิกการใช้บังคับผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ตามกฎกระทรวงการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองในบริเวณนั้น โดยประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๗ ก่อนประกาศยกเลิกการใช้บังคับผังและแบบเมือง ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจ ตามกฎกระทรวงการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในบริเวณใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ แจ้งข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจของผังและแบบเมืองที่เห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริเวณนั้น นำข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจตามผังและแบบเมืองของกฎกระทรวงการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะดังกล่าวไปจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจออกข้อบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตพื้นที่ของตนเอง

คำสั่งของเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่อาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หากผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในสามสิบวัน

มาตรา ๕๙ ก่อนการประกาศยกเลิกการดำเนินการให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามกฎกระทรวงการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในบริเวณใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบดำเนินการ โอนอำนาจ หน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และงบประมาณในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ไปเป็นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๖๐ ก่อนการประกาศยกเลิกการดำเนินการให้เป็นไปตามผังและแบบเมืองตามประกาศคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในบริเวณใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

เมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเสนอ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบดำเนินการ โอนสิทธิ ในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามที่เห็นสมควร

หมวด ๕

องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ส่วนที่ ๑

การจัดตั้ง การบริหาร และการดำเนินการ

มาตรา ๖๑ ให้จัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ตั้งกติกขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๖๒ ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่ในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ดังนี้ วางผังและออกแบบเมือง ออกข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาให้เป็นไปตามผังและแบบเมือง ดำเนินการเพื่อให้มีบริการสาธารณะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัย การซื้อขายแลกเปลี่ยนและให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เพิกถอนสภาพแล้วหรือดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๓ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ซึ่งได้รับการว่าจ้างจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้บริหารกิจการ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ คราวละไม่เกินสี่ปี

มาตรา ๖๔ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ วิธีการสรรหาบุคคลเพื่อว่าจ้างเป็นผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ รายได้และผลประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้กำหนดโดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๕ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทั้งนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่ง

คณะกรรมการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมอบหมายให้เป็นประธานหรือกรรมการในบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัทที่องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นผู้ถือหุ้น หรือในบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัท ที่องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินกิจการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๖๖ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบริหารกิจการ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ มติคณะรัฐมนตรี กฎและข้อบังคับของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทุกตำแหน่ง โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา ๖๗ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจ ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงานและแผนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

(๒) จัดทำแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

(๓) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

(๔) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและ ขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือนค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การ

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษ ทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ขององค์การ รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การ

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ องค์การ

(๕) จัดตั้งบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัท เพื่อดำเนินกิจการให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนา เมืองและพื้นที่เฉพาะ

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนดโดยกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๘ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นผู้แทนขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อการนี้ ผู้อำนวยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงาน เฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๖๙ ให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจออกกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดอัตราเงินเดือนและผลตอบแทนอื่นของผู้ผู้อำนวยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารกิจการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และผลสัมฤทธิ์ตาม นโยบายของรัฐบาล

มาตรา ๗๐ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในสัญญาระหว่างคณะกรรมการพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะกับผู้ผู้อำนวยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

(๔) คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ออก เพราะบกพร่องต่อ หน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หย่อนความสามารถ หรือบริหารกิจการไม่บรรลุตาม แผนการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มติของคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ออกจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่

ส่วนที่ ๒

รายได้ และทรัพย์สิน ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๗๑ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย

(๑) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

- (๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- (๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่างๆ
- (๖) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๗๒ ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้ องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๗๓ บรรดารายได้ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๗๔ ทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๗๕ ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเพิกถอนที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดิน การให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๗๖ การใช้จ่ายเงินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ใช้จ่ายไปเพื่อ กิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและตามวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้

การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนด

มาตรา ๗๗ การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนใน กิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีสูญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด

ส่วนที่ ๓

เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๗๘ เจ้าหน้าที่ขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินห้าสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) สามารถทำงานให้แก่องค์การได้เต็มเวลา
- (๔) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๗๙ กิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ส่วนที่ ๔

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน

มาตรา ๘๐ การบัญชีขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทราบอย่างน้อยปีละครั้งในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามระเบียบที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะกำหนด

มาตรา ๘๑ ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ จัดทำบัญชีงบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทศรอบปี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๘๒ ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทำรายงานปีละครั้งเสนอ คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในปีที่ล่วงมาแล้ว และคำชี้แจงเกี่ยวกับโครงการ และแผนงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา ๘๓ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยให้องค์การมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ส่วนที่ ๕

การยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๘๔ เมื่อมีการยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ทรัพย์สินขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นทรัพย์สินของรัฐ และเมื่อมีการยุบเลิกองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่และการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๖

การกำกับดูแลองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๘๕ ให้นายกรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อการนั้นให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำขององค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การพัฒนา

เมืองและพื้นที่เฉพาะ นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่ ตลอดจนตั้งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

หมวด ๓

กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

มาตรา ๘๖ ให้จัดตั้งกองทุนเรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณประจำปี
- (๓) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (๕) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุนรวมทั้งผลประโยชน์จากทรัพย์สินและค่าตอบแทนการให้ใช้ทรัพย์สินเงินทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

ในกรณีที่กองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณเข้ากองทุนตามความจำเป็น

มาตรา ๘๗ ให้ผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพัฒนาพื้นที่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๘๘ เมื่อมีการขุดเลิกกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ให้ทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเป็นทรัพย์สินของรัฐ และให้มีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือการจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๔

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๘๙ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อบังคับใช้ผังและแบบเมือง และข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๐ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๑ ผู้ใดไม่ไปชี้แจงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตามหนังสือเรียกของผู้อำนวยการองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในฐานะเจ้าพนักงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะที่เรียกบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๒ ผู้ใดกระทำการใดๆ หรือด้วยวิธีการใดๆ เพื่อขัดขวางไม่ให้การดำเนินงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๓ ให้จัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๔ ให้องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะซึ่งจัดตั้งขึ้นดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะศูนย์กลางการbinนานาชาตีสวรรณภูมิเป็นลำดับแรก

มาตรา ๕๕ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะศูนย์กลางการbinนานาชาตีสวรรณภูมิ ในครั้งแรก จำนวน XXXX ล้านบาท

มาตรา ๕๖ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นทุนประเดิม จัดตั้งกองทุนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในครั้งแรก จำนวน XXXX ล้านบาท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์ เกิดเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2518 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาบริหารธุรกิจบัณฑิต จากสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตคลองหก ในปีการศึกษา 2539 สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2542 และสำเร็จการศึกษาปริญญาการจัดการภาครัฐและเอกชนมหาบัณฑิต จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในปีการศึกษา 2544 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2546



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย