

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้เป็นการวิจัยแบบบรรยายเชิงค้นพบ (Survey or Exploratory Research) ผสมกับการวิจัยเชิงประเมิน (Evaluative Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาทางกายภาพของโบราณสถาน อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมือง ตลอดจนปัญหาการคมนาคมขนส่งที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อโบราณสถานของเมือง ดังนั้น จุดมุ่งหมายหลักของการศึกษานี้ ต้องการสรุปสาเหตุของปัญหาที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการกำหนดแนวทางการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานที่ย่อยในย่านต่างๆเมืองเชียงใหม่ตามวิธีการทางผังเมืองต่อไป

6.1 สรุปผลการศึกษา

ปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ก็คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพการพัฒนาด้านกายภาพของเมือง มีการขยายตัวของพื้นที่ปลูกสร้าง (Built up area) ส่งผลให้พื้นที่เมืองมีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดินมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ของเมืองก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา โดยเฉพาะปัญหาการทำลายโครงสร้างของเมืองโบราณสถาน เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงความเป็นเมืองเก่าที่มีพัฒนาการมายาวนาน กว่า 700 ปี ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งโบราณสถานเป็นองค์ประกอบหลักของเมืองประวัติศาสตร์ และเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กรณีของเมืองเชียงใหม่มีโบราณสถานเป็นจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่เขตเมืองชั้นใน ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวได้รับการประกาศตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ให้เป็นการใช้ที่ดินประเภทเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย ซึ่งวัตถุประสงค์ในการกำหนดการใช้ที่ดินเพื่อควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่ แต่ผลสัมฤทธิ์จากการพัฒนาเมืองที่ปรากฏเป็นปัญหาในปัจจุบัน กลับชี้ให้เห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผ่านไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับโบราณสถาน ด้วยเหตุแห่งปัญหานี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาในหัวข้อวิจัย : ผลกระทบของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีต่อการอนุรักษ์โบราณเมืองเชียงใหม่

จากการศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา แบ่งสาระสำคัญออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. พัฒนาการของเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ เริ่มจากการสร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้นมาในปี พ.ศ. 1839 โดยพญามังรายจนถึงปัจจุบันรวมระยะกว่า 700 ปีเศษ เมืองเชียงใหม่ได้ผ่านเหตุการณ์สำคัญๆที่ทำให้เมืองมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม แต่การดำรงบทบาทในฐานะเมืองศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนา มีการดำเนินมาอย่างต่อเนื่องโดยตลอด จึงทำให้เมืองมีการสังสมมรดกทางศิลปวัฒนธรรมจำนวนมาก และยังคงสืบทอดต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นเมืองเก่าที่มีชีวิต (Living Ancient City) การเป็นเมืองที่ยังมีการใช้สอยอยู่ นับเป็นคุณลักษณะพิเศษของเมืองเชียงใหม่ที่ต่างไปจากเมืองประวัติศาสตร์อื่นๆในประเทศไทย ประกอบด้วย

- ลักษณะพิเศษทางกายภาพของเมืองที่สรุปได้มีอย่างน้อย 2-3 ประการ โดยเริ่มจากการสร้างเมืองเชียงใหม่ที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้เชิงเขาและห่างจากลำแม่น้ำเล็กน้อย และลักษณะของเมืองที่สร้าง มีการวางผังเมืองตามหลักคติการสร้างเมืองแบบขอม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นรูปธรรมปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ในแผนผังแบบเรขาคณิตรูปทรงสี่เหลี่ยมผืนผ้าของเมืองโบราณนี้เพียงแห่งเดียวที่แอบแฝงคติความเชื่อท้องถิ่นว่าเมืองก็เป็นสิ่งมีชีวิตและมีสรีระเหมือนคน เป็นอิทธิพลทางศาสนา (Religious Influence) ที่มีผลต่อรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเห็นได้จากการวางผังเมืองตามหลักทศมงคล แต่เนื่องจากคติความเชื่อแบบโบราณเป็นลึนามธรรมจึงมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับวัฒนธรรม ซึ่งจิตวิญญาณของเมืองเชียงใหม่เป็นสิ่งทุกคนสัมผัสและสามารถรับรู้ (Perceptions) ได้จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมืองเก่า ดังนั้น ลักษณะทางกายภาพของเมืองเชียงใหม่ทั้งในสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือลึนามธรรมมีความสัมพันธ์กับธรรมชาติอย่างมาก และถือเป็นเอกลักษณ์เมืองที่มีการจัดวางผังเมืองอย่างมีระเบียบแบบแผน (Urban Pattern) และมีระบบที่ตั้ง (System of Setting) ที่มีความโดดเด่นชัดเจนกว่าเมืองโบราณอื่นๆในภูมิภาค

- โบราณสถานเมืองเชียงใหม่ที่ปรากฏในปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 200 แห่ง มีทั้งกลุ่มโบราณสถานที่ยังใช้ประโยชน์ (Living Monuments) และกลุ่มโบราณสถานที่เป็นซากอารยธรรม (Dead Monuments) หรือที่เรียกกันว่า "โบราณสถานร้าง" จากการศึกษา พบว่า โบราณสถานเมืองเชียงใหม่อยู่ในเขตกำแพงเมืองชั้นในสูงถึงร้อยละ 50 รองลงมาเป็นพื้นที่กำแพงเมืองชั้นนอก ร้อยละ 46 และพื้นที่นอกเขตเมืองมีอยู่เพียงร้อยละ 4 ของจำนวนโบราณสถานทั้งสิ้น 109 แห่ง สามารถแบ่งกลุ่มโบราณสถานตามระดับความสำคัญมากร้อยละ 23 ระดับปานกลางร้อยละ 45 และกลุ่มที่มีความสำคัญน้อยร้อยละ 32 ส่งผลให้โบราณสถานซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของเมืองประวัติศาสตร์ กระจายอยู่ในย่านการใช้ที่ดินของเมืองแบ่งออกเป็น 5 บริเวณ คือ บริเวณเมืองเก่า บริเวณถนนสุเทพห้วยแก้ว บริเวณถนนช้างเผือก - ช่วงสิงห์ บริเวณริมฝั่งแม่น้ำปิง และบริเวณเวียงกุมกาม

ตลอดระยะเวลายาวนานกว่า 700 ปี ของพัฒนาการทางกายภาพของเมืองเชียงใหม่ เริ่มมีการพัฒนาเข้าสู่ยุคของการเป็นสังคมเมืองอย่างแท้จริงในช่วงเวลาที่เรียกกันว่า “ยุคทองแห่งล้านนา” หรือในสมัยพญาแก้ว ซึ่งร่องรอยที่เป็นหลักฐานแสดงความเป็นเมืองที่อารยธรรมคือ การสร้าง “ศาสนสถาน” อย่างวัดสำคัญๆ เช่น วัดสวนดอก วัดป่าแดงหลวง วัดเจดีย์หลวง วัดเจ็ดยอด ฯลฯ ล้วนเกิดขึ้นในยุคนี้ และสถานที่สำคัญเหล่านี้เป็นโบราณสถานที่ยังเห็นประจักษ์ได้ในปัจจุบัน ดังนั้น นอกจากแผนผังทางกายภาพของเมืองที่สร้างมาตั้งแต่สมัยพญามังรายแล้ว โบราณสถานจึงเป็นองค์ประกอบหลักของเมืองที่ควรมีการอนุรักษ์ให้ดำรงอยู่ได้ในท่ามกลางสภาพทางกายภาพของเมืองเชียงใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีส่วนสำคัญทำให้เมืองเชียงใหม่เกิดปัญหาหลายด้าน ซึ่งปัญหาในด้านกายภาพที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อโบราณสถานของเมืองอย่างมากก็คือการพัฒนาของเมืองนั่นเอง

2. สภาพการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองเชียงใหม่ เป็นกระบวนการที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาอันสั้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และการคมนาคมขนส่งของเมืองที่ผ่านมา กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงสร้างทางกายภาพของเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่เปลี่ยนไป ดังนี้

- การใช้ที่ดินของเมืองเชียงใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่สูงมากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา แต่การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นเร็วมากในช่วงระยะเวลาที่สั้นมากคือ ปี พ.ศ. 2525-2531 ลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดเกิดจากสภาพการใช้พื้นที่ปลูกสร้างที่แท้จริงมีขอบเขตกว้างกว่าพื้นที่ในเขตเทศบาลเดิมมาก จึงมีการขยายพื้นที่เขตเทศบาลจาก 17.50 มาเป็น 40.216 ตารางกิโลเมตร ส่วนการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินมีผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่บังคับใช้เป็นฉบับแรกในปี พ.ศ. 2527 จนถึงปัจจุบันเมืองยังคงมีการขยายตัวต่อไป โดยเฉพาะในพื้นที่ศูนย์กลางเมือง จากเดิมที่มีการใช้ที่ดินประเภทที่พักอาศัยเปลี่ยนเป็นพาณิชยกรรมหนาแน่นมากขึ้น ปัจจุบันพื้นที่บริเวณเมืองเก่าได้รับการกำหนดให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์วัฒนธรรมไทย แต่จากการสำรวจภาคสนาม พบว่า ยังมีลักษณะกิจกรรมที่กำหนดต้องห้ามกระจายตัวและปะปนกับกิจกรรมประเภทอื่นๆอยู่ทั่วเมือง จึงเป็นการใช้ที่ดินไม่เป็นผลดีต่อการอนุรักษ์เขตเมืองเก่าและก่อให้เกิดผลกระทบต่อโบราณสถานเมืองเชียงใหม่อีกด้วย

- การสัญจรและรูปแบบโครงข่ายคมนาคม เริ่มต้นจากพื้นที่ภายในเขตเมืองเก่าเป็นระบบถนนแบบตาราง ต่อมามีการขยายถนนโดยรอบเขตเมืองเก่าออกไปเป็นถนนแบบรัศมีและเพิ่มการเชื่อมโยงของพื้นที่รอบเมืองเก่าด้วยถนนวงแหวน จนกลายเป็นระบบโครงข่ายคมนาคมในลักษณะของถนนรัศมีกับถนนวงแหวน (Ring-Radial Road) ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน ส่วนการสัญจรของเมืองเกิดขึ้นในแนวแกนเหนือ-ใต้มากกว่าแนวแกนตะวันออก-ตะวันตก การเดินทางของ

เมืองอาศัยการขนส่งส่วนบุคคลมากกว่าการขนส่งสาธารณะ ส่งผลให้ปริมาณการสัญจรเกิดขึ้นในอัตราที่สูง โดยเฉพาะถนนรอบสี่เหลี่ยมคูเมืองซึ่งมีปริมาณการสัญจรในเขตเมืองที่สูงอยู่แล้ว ต้องรองรับปริมาณการสัญจรระหว่างเมืองเพิ่มขึ้น ทั้งที่การสัญจรผ่านเข้ามาไม่ใช่ความต้องการเข้ามาภายในพื้นที่เขตเมืองเก่า ปัจจุบันรูปแบบโครงข่ายถนนภายในเขตเมืองเชียงใหม่จะได้มีการพัฒนาจนเกือบเป็นระบบที่สมบูรณ์ แต่ผลปรากฏว่าสภาพการจราจรในเขตเมืองเชียงใหม่มีความคับคั่งและการติดขัดของการจราจรในเขตเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้การตัดโครงข่ายถนนของเมืองไม่ได้นำบริบทของการเป็นเมืองโบราณเข้ามาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาประกอบกับการวางแผนพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่งของเมือง เห็นได้จากวิธีการในการตัดถนนผ่านย่านต่างๆ ของเมืองที่ถนนตัดผ่านบริเวณเขตโบราณสถานสำคัญของเมืองหลายแห่ง อาทิ วัดเจ็ดยอด คูคันดินบริเวณเวียงเจ็ดลิน เวียงสนดอก หนองบัว ล้วนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของเมืองที่ถูกทำลายจากการพัฒนาโครงข่ายถนนทั้งสิ้น

- อาคารและสิ่งปลูกสร้าง สภาพการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่หนาแน่นในพื้นที่เขตเมืองชั้นใน มีความเข้มข้นสูงกว่าพื้นที่ส่วนอื่นของเมือง ส่วนประเภทของอาคารตามกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน มี 4 ประเภทหลักๆ ได้แก่ อาคารที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะ และอาคารศาสนสถาน ซึ่งอาคารโดยทั่วไปมีความสูงโดยเฉลี่ย 2-3 ชั้น ส่วนอาคารสูงซึ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วกำลังสร้างปัญหากับเมืองเชียงใหม่อย่างรุนแรงและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นต่อไป

- การถือครองที่ดิน พื้นที่ในเขตเทศบาลและบริเวณโดยรอบ ประกอบด้วยที่ดินของรัฐคิดเป็นร้อยละ 29.63 % และที่ดินของเอกชน คิดเป็นร้อยละ 70.37 % จากลักษณะการถือครองที่ดินดังกล่าว สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ การถือครองที่ดินโดยมีเอกสารสิทธิ์ และการถือครองที่ดินโดยการบุกรุก ซึ่งเมืองเชียงใหม่ก็ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบุกรุกทำลายโบราณสถานและเข้าไปการถือครองที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์นี้

ผลการศึกษาสภาพการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองเชียงใหม่ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สภาพการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองเชียงใหม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่สูง มีสาเหตุมาจากโครงข่ายคมนาคมเป็นปัจจัยชี้นำทิศทางการขยายตัว จากความต้องการใช้พื้นที่เพื่อรองรับประชากรเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น โดยมีการขยายตัวออกไปทางทิศตะวันออกมากกว่าพื้นที่บริเวณอื่นของเมือง เป็นเพราะว่าพื้นที่ด้านตะวันออกมีโครงข่ายคมนาคมที่สะดวกเข้าสู่ภายในเมืองตลอดจนการสัญจรระหว่างเมือง โดยมีระบบถนนวงแหวนที่เชื่อมโยงทั่วพื้นที่ ส่วนพื้นที่บริเวณด้านทิศใต้ยังมีปัญหาความต่อเนื่องของถนนวงแหวนและขนาดความกว้างของถนน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของชุมชนเมือง สำหรับการใช้ที่ดิน

ในพื้นที่เขตเมืองเก่าและพื้นที่บริเวณโดยรอบ มีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากที่อยู่อาศัยมาเป็นพาณิชยกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อรองรับธุรกิจการท่องเที่ยว จากสภาพการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมและการวางแผนขาดประสิทธิภาพที่ดีพอ เพื่อป้องกันโบราณสถานในพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง อาคารและสิ่งปลูกสร้าง และการถือครองที่ดิน ล้วนเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่

3. สภาพปัญหาและผลกระทบที่มีต่อการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่ จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางกายภาพของโบราณสถานกับชุมชนเมืองเชียงใหม่ โดยพิจารณาจากลักษณะที่ตั้งและการกระจายตัวของโบราณสถานสำคัญ กับการใช้ที่ดินและการสัญจรบริเวณโดยรอบโบราณสถาน ซึ่งกระจายอยู่ในย่านการใช้ที่ดินของเมืองแบ่งออกเป็น 5 บริเวณ คือ บริเวณเมืองเก่า บริเวณสุเทพห้วยแก้ว บริเวณข้างเผือกช่วงสิงห์ บริเวณริมฝั่งแม่น้ำปิง และบริเวณเวียงกุมกาม จากการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของปัญหาแบ่งออกเป็น 17 ปัญหาย่อย และแบ่งกลุ่มโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในย่านต่างๆของเมืองออกเป็น 15 ย่าน พบว่า พื้นที่มีปัญหาด้านกายภาพมากคือ กลุ่มโบราณสถานในย่านพาณิชยกรรม รองลงมาได้แก่ กลุ่มโบราณสถานในย่านสถานที่ราชการและย่านที่พักอาศัย ตามลำดับ นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านที่ตั้ง ขนาด และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ยังพบว่ารูปแบบโครงข่ายถนนและปริมาณการสัญจรในเมืองมีผลทำให้โบราณสถานในแต่ละย่านมีผลกระทบที่รุนแรงแตกต่างกันไป โดยกลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางกายภาพมากได้แก่ ย่านห้วยแก้ว ย่านท่าแพ ย่านคูเมืองชั้นใน ย่านสุเทพ ย่านข้างเผือก และย่านแม่น้ำปิง กลุ่มที่สองมีปัญหาทางกายภาพปานกลางได้แก่ ย่านมูลเมือง ย่านวัวลาย ย่านคูเมืองชั้นนอก ย่านเชิงดอยสุเทพ และย่านสันติธรรม-เจ็ดยอด ส่วนกลุ่มสุดท้ายมีปัญหาทางกายภาพน้อยได้แก่ ย่านกลางเวียง ย่านประตูสวนปรุง ย่านหายยา และย่านเวียงกุมกาม ผลการวิเคราะห์สรุปได้ว่า บริเวณเมืองเก่าเป็นพื้นที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และมีปัญหาน้อยที่สุด ส่วนพื้นที่มีผลกระทบโดดเด่นมากที่สุดคือ ย่านศูนย์การค้าห้วยแก้ว

6.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขป้องกันป้องกันปัญหาผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่

ผลการศึกษาทำให้ทราบว่า การดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานในเมืองเชียงใหม่ที่ผ่านมา เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติได้ระดับหนึ่ง เนื่องจากการดำเนินการอนุรักษ์ในลักษณะดังกล่าว

ยังขาดการคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างโบราณสถานกับสภาพแวดล้อมของบริเวณโดยรอบ ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคมนาคม เป็นองค์ประกอบหลักของเมืองที่เชื่อมโยงกับโบราณสถานทั้งสิ้น ดังนั้น แนวทางในการป้องกันปัญหาจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นเป้าหมายหลักแล้ว ยังสามารถการเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์เมืองเชียงใหม่ จึงเห็นสมควรเสนอแนวคิดในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ โดยใช้วิธีการและแนวทางทางด้านการผังเมือง เป็นเครื่องมือในการควบคุมและจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคมนาคมขนส่งในเมืองให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยมีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ดังนี้

ตารางที่ 6.1 สรุปการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ปี	ความเปลี่ยนแปลง	กฎกระทรวง	ระยะเวลาห่าง
พ.ศ. 2512	เริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเชียงใหม่	-	-
พ.ศ. 2518	มีการประกาศพระราชบัญญัติการผังเมือง	-	6 ปี
พ.ศ. 2519	ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมอีกครั้ง	-	1 ปี
พ.ศ. 2527-2532	มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ เป็นครั้งแรก ครอบคลุมพื้นที่เขตผัง 106 ตร.กม.	ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2527)	8 ปี
พ.ศ. 2532-2537	มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ครอบคลุมพื้นที่เขตผัง 429 ตร.กม.	ฉบับที่ 78 (พ.ศ.2532)	5 ปี
พ.ศ. 2538	มีการประกาศต่ออายุผังฉบับที่ 78 (ครั้งที่ 1)	-	1 ปี
พ.ศ. 2539	มีการประกาศต่ออายุผังฉบับที่ 78 (ครั้งที่ 2)	-	1 ปี
พ.ศ. 2540 - 2541	ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ขาดการประกาศใช้	-	2 ปี
พ.ศ. 2542 - 2547	มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 ครอบคลุมพื้นที่เขตผัง 429 ตร.กม.	ฉบับที่ 431 (พ.ศ.2542)	5 ปี

สภาพการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองเชียงใหม่ที่ปรากฏเป็นปัญหาในปัจจุบัน พบว่าเมืองเชียงใหม่เริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 แต่ไม่มีกฎหมายรองรับการประกาศใช้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 มีการประกาศพระราชบัญญัติการผังเมืองบังคับใช้ ทำให้เมืองเชียงใหม่ต้องดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมอีกครั้งในปี พ.ศ. 2519 และสามารถประกาศผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่บังคับใช้เป็นครั้งแรก คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2527-2532) หลังจากนั้นมาผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่มีทั้งการปรับปรุงผังและการประกาศต่ออายุผังเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ที่ใช้บังคับ คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 431 (พ.ศ. 2542-2547) มีอายุการบังคับใช้เป็นระยะเวลา 5 ปี และผังจะหมดอายุในวันที่

19 ธันวาคม พ.ศ. 2547 นี้ จากการสอบถาม คุณสุรพล ศราทธัต¹ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์สำนักงานผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ในประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองรวมหลังจากผังเมืองรวม (ฉบับที่ 431) หมดยุคอายุลง ได้รับการชี้แจงว่า “ การประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ฉบับใหม่ที่จะนำมาใช้แทนผังฉบับเดิมที่กำลังจะหมดยุคนั้น มีแนวโน้มจะขยายเวลาการบังคับใช้โดยการต่ออายุผังออกไป และจะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยการปรับปรุงจากผังเมืองรวมฉบับเดิมต่อไป ” (ตารางที่ 6.1)

ข้อสังเกต

ตลอดระยะเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมาของพัฒนาการด้านการผังเมืองของเมืองเชียงใหม่เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512-2543 พบว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองเชียงใหม่ภายใต้การบังคับใช้ผังเมืองรวม นอกจากขาดการบังคับใช้ผังเมืองรวมอย่างจริงจังแล้ว การบังคับใช้ผังเมืองรวมยังไม่สามารถกระทำได้อย่างต่อเนื่อง โดยการปล่อยให้ผังขาดอายุ หรืออีกนัยก็คือ ขาดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับที่ผังเมืองรวมกำหนดต่อเนื่องนานถึง 2 ปี ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างที่ยังไม่มีผังเมืองรวมฉบับใหม่ใช้บังคับ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งก็รวมทั้งพื้นที่บริเวณเขตอนุรักษ์เมืองเก่า และเพื่อให้มีการใช้บังคับผังเมืองรวมต่อเนื่องกันไปโดยไม่กำหนดระยะเวลา ทางเทศบาลนครเชียงใหม่ยังได้ออกเทศบัญญัติ (พ.ศ. 2531) ขึ้นเป็นข้อบังคับหลักในการควบคุมการพัฒนาอาคารและสิ่งปลูกสร้างบริเวณสี่เหลี่ยมคูเมือง โดยมีรายละเอียดข้อห้ามเกี่ยวกับลักษณะกิจกรรมตามที่ผังเมืองรวมกำหนด และเทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ออกความตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร โดยการบังคับใช้เป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่ส่งผลดีเมื่อผังเมืองรวมหมดยุคการบังคับใช้ แต่จากการตรวจสอบข้อมูลการขออนุญาตก่อสร้างและต่อเติมอาคารในเขตพื้นที่อนุรักษ์เมืองเก่า ในช่วงปี พ.ศ. 2533-2543 พบว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีผังเมืองรวมฉบับใหม่ใช้บังคับ หรือผังขาดอายุการบังคับใช้ปี พ.ศ. 2540-2541 อยู่ในช่วงเกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ส่งผลให้การขออนุญาตก่อสร้างและต่อเติมอาคารเกือบทุกประเภทลดลงอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นชุดข้อมูลในปี พ.ศ. 2540 กลับมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์และตึกแถวเพิ่มขึ้นมากจนผิดสังเกต (ดูตารางที่ 6.2)

จากการตั้งข้อสังเกตที่กล่าวมา ชี้ให้เห็นว่า การหลีกเลี่ยงการควบคุมจากข้อกำหนดต่างๆที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมหรือแม้แต่การใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยที่มีการใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527

¹ สัมภาษณ์สุรพล ศราทธัต, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ผังเมือง 7๖ ฝ่ายวิเคราะห์และวางแผน สำนักงานผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่, 25 มีนาคม 2547.

ก็ตาม ขาดรายละเอียดการควบคุมการใช้ที่ดินที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมสภาพ การพัฒนาด้านกายภาพของเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่โดยตรง อันเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหา การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์โบราณสถานของเมือง

ตารางที่ 6.2 แสดงการขออนุญาตก่อสร้างและต่อเติมอาคารในเขตพื้นที่อนุรักษ์เมืองเก่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2543

ประเภท	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
อาคารที่พักอาศัย	105	48	-	50	43	34	36	28	12	15	17
อาคารหอพัก – แพลต	17	15	-	28	20	13	6	6	2	3	7
อาคารพาณิชย์-ตึกแถว	39	8	-	8	12	12	16	57	10	6	5
อาคารประเภทอื่นๆ	0	1	-	13	3	5	2	3	4	0	1
รวม (จำนวนราย)	161	72	-	99	78	64	60	94	28	24	30

หมายเหตุ : ข้อมูลการขออนุญาตก่อสร้างและต่อเติมอาคารในปี พ.ศ. 2535 มีการสูญหาย

: การจแนับข้อมูลได้นำจำนวนผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์และตึกแถวมารวมเข้าด้วยกัน เนื่องจากอาคารทั้ง 2 ประเภทมีรูปแบบและลักษณะการใช้ประโยชน์อาคารที่คล้ายกัน

ที่มา : ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง, สำนักการช่าง, เทศบาลนครเชียงใหม่

ข้อคิดเห็น

ปัจจุบันปัญหาสภาพทางกายภาพของเมืองประวัติศาสตร์แห่งนี้ กำลังจะได้รับการแก้ไข ตามแนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ที่มอบหมายให้กรมการผังเมืองดำเนินการวางและจัดทำ ผังเมืองเฉพาะในพื้นที่นำร่อง 7 จังหวัด ซึ่งจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่นำร่องของภาคเหนือ จึงได้มีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการทำงาน เพื่อจัดทำแผนงานและปฏิบัติการวางผังเมืองเฉพาะ ตามกระบวนการมีส่วนร่วม² ซึ่งจากการติดตามความคืบหน้าโครงการวางและจัดทำผังเมือง เฉพาะของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เขตวางผังเมืองเฉพาะอยู่ที่บริเวณพื้นที่สี่เหลี่ยมคูเมือง จะครอบคลุมพื้นที่ภายในสี่เหลี่ยมคูเมืองและพื้นที่มีระยะห่างจากขอบคูเมืองทั้ง 4 ด้าน เป็นระยะ 50 เมตร ซึ่งการเพิ่มขนาดความกว้างของเขตผังเมืองเฉพาะต่างกับเทศบัญญัติที่กำหนดให้ "บริเวณที่หนึ่ง" มีระยะห่าง 22 เมตร ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมเพียง 28 เมตรเท่านั้น ซึ่งให้เห็นว่า ประเด็นเกี่ยวกับการ

² รายงานการประชุมของคณะทำงานวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะบริเวณพื้นที่สี่เหลี่ยมคูเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ครั้งที่ 1/2544 วันพุธที่ 19 กันยายน 2544 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมสำนักงานผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ อาคารอำนวยการกลาง ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่

* "บริเวณที่หนึ่ง" หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากริมคูเมืองนครเชียงใหม่ ทั้งสองฝั่งเป็นระยะทาง 22.00 เมตร ตลอดแนวความยาวของคูเมืองเชียงใหม่โดยรอบทั้ง 4 ด้าน

กำหนดขอบเขตการควบคุมของผังเมืองเฉพาะ ไม่เพียงแต่ขาดนัยในการบังคับขอบเขตผังให้มีความเชื่อมโยงระหว่างเมืองเก่าหลักและเมืองเก่าบริวาร ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบโครงสร้างชุมชนโบราณที่ชัดเจนแล้ว การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ผังดังกล่าว ยังเป็นการกำหนดขอบเขตการอนุรักษ์จำกัดอยู่แต่ในพื้นที่เดิม มีข้อกำหนดและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ดังนั้น การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะบริเวณพื้นที่สีเขียวเมืองเชียงใหม่ ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นด้วยกับการนำผังเมืองเฉพาะมาใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ ซึ่งเป็นกระบวนการทางด้านผังเมืองที่ถูกต้อง และเข้าใจในความมุ่งหมายของการจัดทำผังเมืองเฉพาะของคณะทำงานที่ต้องการเริ่มต้นจากพื้นที่บริเวณคูเมืองเก่าก่อนจะมีการขยายเขตการควบคุมออกไปยังพื้นที่บริเวณอื่นของเมืองต่อไป จะเห็นว่าข้อคิดเห็นที่ได้กล่าวมาเป็นข้อเท็จจริงในหลักการ แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ จะพบว่า ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้การบังคับใช้โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ผังเมืองเฉพาะยังสามารถกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออาคารและสามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ส่งผลให้กระบวนการจัดวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ผ่านมา ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังจึ่งแม้แต่ผังเดียว มีเพียงแต่ผังเมืองรวมเท่านั้น ที่ได้รับการประกาศบังคับใช้กับเมืองต่างๆเป็นจำนวนมาก และแนวโน้มของการผังเมืองไทยในทางปฏิบัติยังคงมุ่งเน้นดำเนินการแต่เฉพาะการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไป

ข้อพิจารณา

ปัจจุบันลักษณะของผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นในประเทศไทย ยังมีความบกพร่องอยู่ในการลักษณะของแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ไม่มีการแยกให้เกิดความชัดเจนระหว่าง “แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน” (Land use plan) กับ “แผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน” (Zoning map) ซึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจนในการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างกันและสามารถกำหนดกรอบการพัฒนาของภาคเอกชนจากการใช้ที่ดินเพื่อพักอาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ให้เป็นไปตามศักยภาพที่มีความแตกต่างกัน แผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งได้จำแนกอย่างถูกต้องเหมาะสมกับพัฒนาการของเมือง จะส่งผลให้การควบคุมการพัฒนาเป็นไปอย่างเหมาะสม³ นอกจากนี้ ประเด็นข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม พบว่า ผังเมืองรวมแต่ละแห่งมีข้อกำหนดแตกต่างกันน้อยมากในสาระสำคัญ หรือเรียกได้ว่ามีการใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทั้งที่เมืองมีความแตกต่างกันทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม

³ นพินทร์ ตาปนานนท์, “กฎหมายผังเมือง” เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายผังเมือง, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2544, หน้า 28.

และวัฒนธรรมที่มีความสลับซับซ้อนอย่างกรณีของเมืองเชียงใหม่ก็ตาม จนเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่าประเด็น “แผนผัง” และ “ข้อกำหนด” การใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมนั้นเป็นจุดอ่อนของการผังเมืองไทย

ข้อเสนอ

อย่างไรก็ตาม กรณีของเมืองเชียงใหม่ต่างจากเมืองทั่วไป คือ เป็นเมืองประวัติศาสตร์ที่มีการใช้สอย (Historical living city) เพราะฉะนั้น การนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการควบคุมการพัฒนาเมือง ซึ่งจัดเป็น Negative Instrument นั้น คงต้องเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายที่แท้จริงในหลักการของการผังเมืองด้วยว่า “กระบวนการผังเมืองเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง” และ “ผังเมืองรวมเป็นการประสานการพัฒนาระหว่างรัฐกับประชาชน” ดังนั้น ในการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่ ควรจะมองลักษณะเมืองในภาพกว้างมากกว่าการเลือกใช้กฎหมายที่เป็นรายละเอียดมาใช้ในการควบคุมการพัฒนาเมืองที่มีขนาดใหญ่ในระดับภาค(Primate City)และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (Dynamic) และเพื่อเป็นการตระหนักถึงหลักการที่ได้กล่าวมา การเสนอแนวทางและวิธีการแก้ไขป้องกันปัญหาจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่ จึงได้นำผังเมืองรวมที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการอนุรักษ์ โดยมีแนวคิดในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ผังให้เป็นไปตามหลักการของการผังเมือง กล่าวคือ การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดในข้อบังคับต่างๆออกมาให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือบังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงซึ่งสาระสำคัญของแนวทางการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินก็คือ การกำหนดเป็นเขตหรือย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน(Zoning) และนำแผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน(Zoning map)มาใช้ในการควบคุมประเภท ที่ตั้ง และความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับโบราณสถานสำคัญในย่านต่างๆของเมือง ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งหลักการและแนวความคิดในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินควรจะควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ให้ส่งผลเสียต่อพื้นที่พักอาศัยบริเวณเขตเมืองเก่า อันเป็นกิจกรรมหลักสำคัญที่มีพัฒนาการควบคู่มากับโบราณสถานของเมืองเชียงใหม่ ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อดีของการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว จะเห็นว่ารูปแบบและรายละเอียดข้อกำหนดของการจัดทำ zoning เป็นการศึกษาพื้นที่โดยละเอียด ในลักษณะ 3 มิติ กล่าวคือ สามารถควบคุมทั้งประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Type of Land use) ที่ตั้งของย่านการใช้ที่ดิน (Location of Land) และขนาดของการใช้ประโยชน์ (Amount of Use)ได้ และสามารถป้องกันการเกิดความขัดแย้งระหว่างการใช้ที่ดินกับโบราณสถาน ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการจัดวางประเภทการ

ใช้ประโยชน์ที่ดินและวิธีการควบคุมผลกระทบต่างๆอย่างละเอียด ซึ่งจะสามารถครอบคลุมกิจการที่ควรห้ามและกิจการที่อนุญาตได้ โดยการกำหนดเป็นค่ามาตรฐานที่ชัดเจนแน่นอนและจะไม่เกิดความยุ่งยากสับสนในการตีความอย่างเช่นที่ผ่านมา ที่การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีการควบคุมภัยในด้านขนาดและที่ตั้งของกิจกรรมที่ชัดเจนและรัดกุมพอ จึงมีการหลีกเลี่ยงจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่มีอยู่ ทำให้ต้องมีการตีความและเกิดเป็นประเด็นข้อโต้แย้งกันอย่างกว้างขวางในหลายกรณี อาทิ ศูนย์รวมสถานบันเทิงแบบครบวงจร เชียงใหม่โบว์ลิง โรงแรม Rydges Thapae Chiang Mai (สูง 15 ชั้น) เป็นต้น ซึ่งกรณีตัวอย่างที่กล่าวมานอกจากเป็นกิจกรรมที่ไม่ส่งเสริมการอนุรักษ์เมืองเก่าแล้ว ยังขาดจิตสำนึกที่จะคำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา จากการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ใกล้กับโบราณสถานซึ่งเป็นองค์ประกอบของเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่

แต่เนื่องจากการควบคุมโดยใช้ผังในลักษณะนี้ เป็นรูปแบบกฎหมายผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอำนาจในการออกข้อกำหนดเป็นหน่วยงานท้องถิ่น หากมีการนำมาใช้กับกรณีของเมืองเชียงใหม่ อาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการควบคุมทางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) อยู่บ้าง เพราะระบบการวางผังเมืองในประเทศไทยเป็นการวางแผนแบบรวมยอด (Rational Comprehensive Planning) ทำให้กระบวนการกำหนดปัญหา วัตถุประสงค์ และการตัดสินใจของท้องถิ่นได้รับการชี้แนะจากส่วนกลางในการวางผัง (Top down Planning) ซึ่งเมืองเชียงใหม่ได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่มีความสำคัญอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร แต่งานผังเมืองยังไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการโดยท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามก็ ตามขั้นตอนการวางแผนหรือผังเมืองมีหลายขั้นตอน ดังนั้นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้ผังในลักษณะนี้ จึงได้เสนอทางเลือกในการนำข้อเสนอแนะในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลกระทบต่ออนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่อ้างอิงให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ แบ่งออกเป็น 2 ทางเลือก คือ

1. ให้ปรับปรุงผังและข้อกำหนดโดยใช้รูปแบบของผังเมืองเดิม (ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กว้าง) แต่แก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดที่ยังขาดให้มีความรัดกุมเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งต้องครอบคลุมลักษณะการใช้ประโยชน์ทั้ง 3 มิติอย่างแท้จริง การวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ตามแนวทางนี้เป็นการแก้ไขบนรูปแบบเดิม ทำให้ปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ มีน้อยกว่าการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบใหม่ทั้งหมด และการต่อต้านมีน้อยลง

2. ให้มีการกำหนดพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์บริเวณต่างๆของเมืองเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการจัดทำผังเฉพาะแห่ง(ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน)ขึ้น ซึ่งการวางผังเฉพาะพื้นที่เรียกว่า "ผังเฉพาะ" (specific plan) หน่วยงานท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผัง ตลอดจนการ

กำหนดรายละเอียดของกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อเทียบกับทางเลือกแรก ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางกายภาพของโบราณสถาน ที่ตั้งอยู่ในย่านการใช้ที่ดินของเมืองเชียงใหม่ แบ่งออกเป็น 5 บริเวณ คือ บริเวณเมืองเก่า บริเวณถนนสุเทพ-ห้วยแก้ว บริเวณถนนช้างเผือกช่วงสิงห์ บริเวณริมฝั่งแม่น้ำปิง และบริเวณเวียงกุมกาม ซึ่งในแต่ละบริเวณ มีการแบ่งออกเป็นย่านต่างๆ รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 ย่าน แต่ละย่านมีสภาพปัญหาการพัฒนาด้านกายภาพที่มีผลกระทบต่อโบราณสถานที่แตกต่างกันไป ซึ่งทางเลือกแบบหลังสามารถจัดการกับกิจกรรมที่ขัดแย้งออกจากพื้นที่อนุรักษ์ โดยยังคงกิจกรรมที่เหมาะสมกับย่านการใช้ที่ดินหลักให้สามารถอยู่ร่วมกัน และการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์เป็นแห่งๆ กระจายไปตามแหล่งโบราณสถานเป็นแนวทางที่เหมาะสม เพราะการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะดังกล่าว ทำให้การต่อต้านจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ไม่มากเท่ากับรูปแบบเดิม ที่มีการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์คลุมไปทั้งพื้นที่ อย่างเช่นในพื้นที่บริเวณเขตสี่เหลี่ยมคูเมือง

อย่างไรก็ตาม นอกจากการใช้วิธีการและแนวทางทางด้านการผังเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุม และจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้สอดคล้องกับการพัฒนาและการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่แล้ว มีข้อพิจารณาอื่นๆเพิ่มเติม 1) การควบคุมและสร้างเสริมองค์ประกอบโครงสร้างของเมืองเก่า โดยการกำหนดพื้นที่วางในแนวแกนของเมือง และแนวเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลักกับเมืองบริวารในระบบชุมชนโบราณ 2) การควบคุมระบบการสัญจรประเภทยานพาหนะ ให้มีความสัมพันธ์กับขนาดและสัดส่วนของถนนในย่านรวมทั้งการจัดที่จอดรถภายในเขตพื้นที่ชุมชนโบราณ และ 3) การควบคุมรูปแบบสาธารณูปโภค เช่น การตัดถนนและการพัฒนาทางน้ำต่างๆ จำเป็นต่อการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบที่สอดคล้องและรักษาแบบแผนเดิมไว้ให้ได้มากที่สุด ส่วนสาธารณูปโภคที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน ควรหลีกเลี่ยงให้อยู่ในระยะห่างจากบริเวณชุมชนจนพ้นจากผลกระทบนั้นๆ

6.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการมุ่งเน้นศึกษาเพียงสภาพและปัญหาทางด้านกายภาพที่มีผลกระทบต่อโบราณสถานในระดับเมือง ดังนั้น การศึกษาครั้งต่อไปควรนำประเด็นปัญหาที่ได้จากการศึกษานี้ ไปศึกษาต่อในประเด็นที่เป็นรายละเอียดในระดับบริเวณหรือระดับย่าน โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่กำแพงเมืองชั้นนอก ซึ่งเป็นโครงสร้างที่สำคัญของเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ และมีลักษณะพิเศษที่ต่างไปจากเมืองโบราณอื่นๆ จึงเป็นพื้นที่ควรได้รับการดำเนินการวางแผนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และผนวกพื้นที่กำแพงเมืองชั้นนอกให้เป็นส่วนหนึ่ง

ของเมืองเก่าอย่างแท้จริง ซึ่งการศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวควรได้นำประเด็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ร่วมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพของเมืองเก่า ซึ่งจะต้องทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อโบราณสถานเป็นระบบมากขึ้น