

บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์
กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



อาทิตย์ ปวงมาทา

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มิถุนายน 2563

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์
กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
มิถุนายน 2563
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

THE ROLE OF THE TOWN PLANNING LAW FOR THE CONSERVATION OF HISTORIC TOWNS:
A CASE STUDY OF CHIANG SAEN DISTRICT, CHIANG RAI



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment
of the Requirements for the *Master of Laws Degree*

June 2020

Copyright 2020 by University of Phayao

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

เรื่อง

บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์
กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ของ อาทิตย์ ปวงมาทา

ได้รับพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ของมหาวิทยาลัยพะเยา

..... อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิติ ไวกวี)

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์)



เรื่อง:	บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย
ผู้ศึกษาค้นคว้า:	อาทิตย์ ปวงมาทา, การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง: น.ม., มหาวิทยาลัยพะเยา, 2562
อาจารย์ที่ปรึกษา:	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิติ ไวกวี
คำสำคัญ	เมืองประวัติศาสตร์, เชียงแสน, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทใหม่แห่งกฎหมายผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และศึกษาสภาพปัญหาเชิงท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลตามกฎหมายควบคุมอาคาร ในการสงวนรักษาสถปัตยกรรมและจัดการเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ยังไม่สามารถสงวนรักษาสถปัตยกรรมของเมืองประวัติศาสตร์ได้ ด้วยเหตุที่ว่านโยบายการผังเมืองมีลักษณะรวมอำนาจ โดยกำหนดผังเมืองรวมเชิงนโยบายเป็นแผนผังแม่บท ไม่สอดคล้องให้ส่วนท้องถิ่นกำหนดได้ด้วยตนเอง จึงไม่สามารถดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะได้ ถึงแม้จะเพิ่มเติมกระบวนการมีส่วนร่วมในกฎหมายนี้ก็ตาม

ข้อเสนอแนะ (1) การจัดทำผังเมืองเฉพาะ ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำหนดผังเมืองเฉพาะภายใต้ผังเมืองจังหวัด ไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่ออัยยะตามรัฐธรรมนูญ และ (2) การทำผังเมืองเฉพาะควรกำหนดให้ส่วนราชการท้องถิ่นที่อยู่ในเขตวัฒนธรรมให้ดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะหรือข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อส่งเสริมและสงวนรักษาวินัยเอกลักษณ์ของชุมชนเพื่ออนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์

Title: THE ROLE OF THE TOWN PLANNING LAW FOR THE CONSERVATION OF HISTORIC TOWNS: A CASE STUDY OF CHIANG SAEN DISTRICT, CHIANG RAI

Author: Atit Pongmata, Independent Study: LL.M., University of Phayao, 2019

Advisor: Assistant Professor Dr. Thiti Waikavee

Keyword Historic Towns, Chiang–Saen District, Town–Planning Act B.E. 2562 (2019)

ABSTRACT

This study is documentary research. The objectives are to study the new role of the Town–Planning Act, B.E. 2562 (2019), and to study the local problems of the local governmental organization in governing the building control law for preserving the identity of Chiang Saen's historical town. The study revealed that the Act is still unable to preserve the identity of the historical town because of conceptual problems. Rather than decentralized power to the local government the master plan is issued by the state government which is not consistent with the concept of local customary and autonomy. Therefore, the local government would be unable to carry out specific city plans, even if there is participation process.

Recommendations are firstly in the processing of the specific town planning the local government should participate and designate this plan under a provincial city plan regulation. It is unnecessary to enact a new Act if such plan does not violate the constitutional law. Secondly, the preparation of a specific city plan should require the local government in the cultural zone to issue a specific city plan or local ordinances under the Building Control Act, B.E. 2522 (1979) to preserve the historical city.



กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความเมตตาของผู้มีพระคุณหลายท่าน โดยผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชิตี ไวกวี ที่กรุณาสะดวกเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษางานการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองของผู้เขียน รวมถึงให้ความรู้ข้อแนะนำตลอดจนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการเขียนงานฉบับนี้ แม้ท่านจะมีภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบเป็นอย่างมากรวมทั้งสละเวลาให้คำปรึกษาต่อผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาที่ท่านได้เมตตาต่อผู้เขียนเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ผู้เป็นแรงบันดาลใจในการใช้ชีวิต ให้กำเนิดให้ความรักความอบอุ่น การอบรมสั่งสอน ว่ากล่าวตักเตือน โดยตลอด รวมทั้งการศึกษาระดับปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยาในครั้งนี้เช่นกัน และขอขอบคุณครอบครัวที่อยู่ช่วยเป็นกำลังใจ ในการผลักดันให้ผู้เขียนเขียนงานการศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง จนสำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ทุกท่านที่ให้ความรู้คำแนะนำ ในการศึกษาระดับปริญญาโท และขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำในการเรียนหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต และช่วยเหลือให้คำแนะนำในการทำการศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเองฉบับนี้

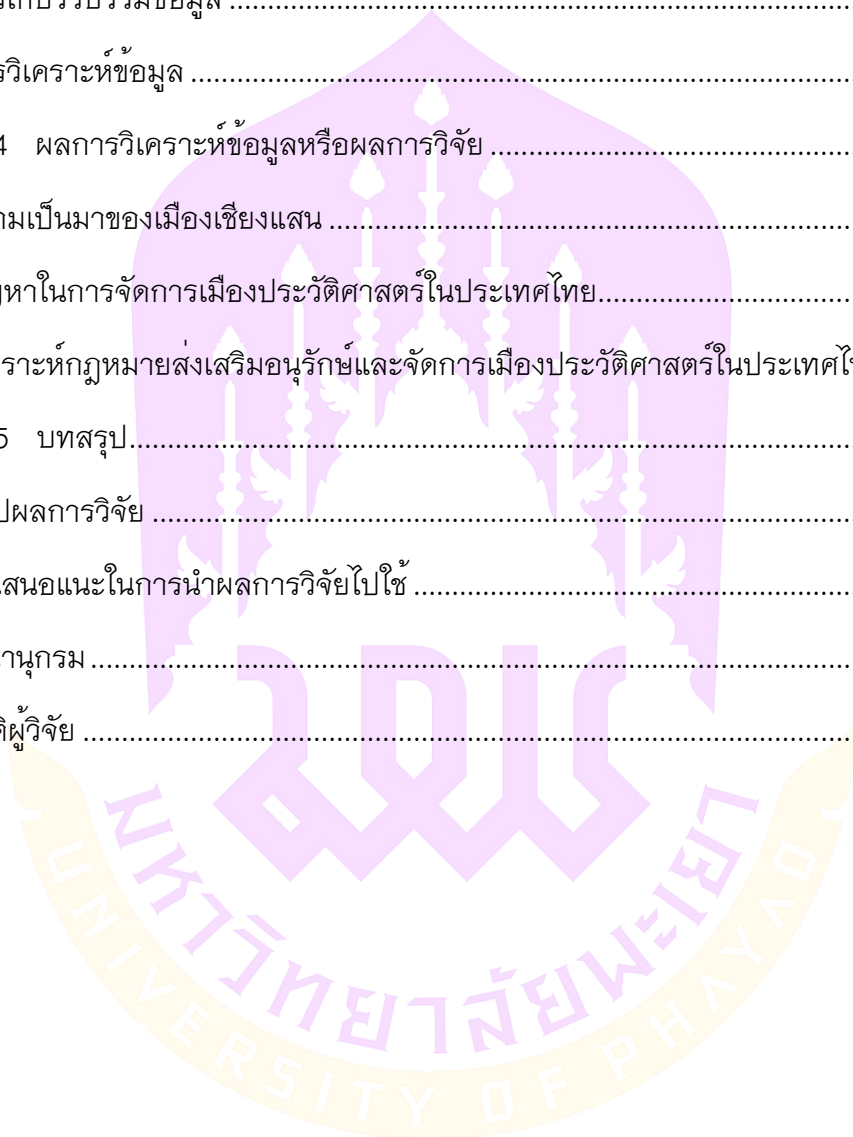
ประโยชน์และคุณค่าของการศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเองฉบับนี้ จะมีขึ้นผู้เขียนขอยกประโยชน์ให้แก่บิดามารดา อาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่านในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองและหากมีความผิดพลาด ข้อบกพร่อง ประการใดขึ้นผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อาทิตย์ ปวงมาทา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการทำวิจัย.....	6
สมมุติฐานของการทำวิจัย	6
ขอบเขตการทำวิจัย	7
วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำวิจัย.....	7
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
รายละเอียดเกี่ยวกับเมืองเชียงใหม่.....	8
ความสำคัญทางโบราณคดีและวัฒนธรรมที่เฉพาะตัว.....	13
แนวคิดทางความเป็นเมือง การขยายตัวของเมือง และผังเมือง.....	21
แนวคิดความเป็น รัฐ และเมือง (Nation – State) หลักทฤษฎีรวมอำนาจ การแบ่งแยก การ กระจายอำนาจ.....	32
วิวัฒนาการกฎหมายผังเมืองในประเทศไทย.....	42
ผลงานในส่วนสถาปัตยกรรมแบบเชียงใหม่	56
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	68

รูปแบบการวิจัย	68
ขอบเขตการดำเนินการวิจัย	69
วิธีดำเนินการวิจัย.....	70
การเก็บรวบรวมข้อมูล	71
การวิเคราะห์ข้อมูล	72
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลหรือผลการวิจัย	73
ความเป็นมาของเมืองเชียงใหม่	73
ปัญหาในการจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย.....	74
วิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมอนุรักษ์และจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย	80
บทที่ 5 บทสรุป.....	101
สรุปผลการวิจัย	101
ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้	104
บรรณานุกรม	106
ประวัติผู้วิจัย	111



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพ 1 เมืองเชียงใหม่.....	9
ภาพ 2 แผนที่อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่.....	12
ภาพ 3 ผังเมืองเชียงใหม่และกำแพงเมือง.....	14
ภาพ 4 ประตูเมืองเชียงใหม่.....	17
ภาพ 5 บ่อประตุมืองเชียงใหม่.....	18
ภาพ 6 คูเมืองเชียงใหม่.....	21
ภาพ 7 ระบบการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น (Japan).....	32
ภาพ 8 การจัดทำผังเมือง.....	49
ภาพ 10 รูปพระสิงห์.....	57
ภาพ 11 วิหารวัดผาเงา อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่.....	58
ภาพ 12 เจดีย์วัดพระยืน 1.....	60
ภาพ 13 เจดีย์วัดพระยืน 2.....	61
ภาพ 14 เจดีย์หลวงภาพที่ 1.....	61
ภาพ 15 เจดีย์หลวงภาพที่ 2.....	62
ภาพ 16 วัดป่าสัก.....	63
ภาพ 17 วัดมหาธาตุ.....	64
ภาพ 18 วัดอาทิตน์แก้ว.....	65
ภาพ 19 วัดธาตุโขง.....	67
ภาพ 20 วัดธาตุเขียว.....	67
ภาพ 21 วัดร่องขุ่น.....	67
ภาพ 22 บ้านพักอาศัยบริเวณรอบโบราณสถาน.....	79

ภาพ 23 ภาพบรรยากาศในเทศบาลเวียงเชียงแสน.....	79
ภาพ 24 ภาพสถานที่ราชการติดกำแพงเมือง	80
ภาพ 25 แนวทางการจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ	99



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะถือได้ว่าเป็นขอบเขตอันกว้างของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ประโยชน์สาธารณะเป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการคนส่วนใหญ่¹ กฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่แก่ รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปกครองประเทศ และการบริการสาธารณะโดยมีองค์กรหลักเกณฑ์และกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่ผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองได้รับจากผู้ปกครอง ฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระมุ่งเน้นเรื่องของความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันของคนทุก ๆ คนในสังคม รวมทั้งมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างพอสมควรฉบับหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่ากรณีใดบ้าง จักถูกกำหนดเป็น “สิทธิหรือเสรีภาพ” หรือ “สิทธิและเสรีภาพ” เช่น สิทธิอันเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย สิทธิในครอบครัว, สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก สิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี และสิทธิในการได้รับบริการทางสาธารณสุข และกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในเคหสถาน รวมถึงกำหนดให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาทบทวนถึงเนื้อหาของสิ่งที่กฎหมาย

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, ครั้งที่พิมพ์ 3. (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 333.

² วิชัย สังข์ประไพ, *หลักกฎหมายมหาชน*, ครั้งที่พิมพ์ 1. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 42-43.

รับรองว่าเป็นสิทธิหรือเป็นเสรีภาพ หรือเป็นทั้งสิทธิและเสรีภาพ จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ สิทธิหรือเสรีภาพ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพย่อมมีอาจทำได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นจำกัดสิทธินั้น ๆ เช่น มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดสิทธิต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน³ ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยพยายามศึกษาถึงขอบเขต เนื้อหา สิทธิ เสรีภาพที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมเมืองโบราณ เชียงแสน

ณ ปัจจุบัน พระราชบัญญัติผังเมืองรวม พ.ศ.2562 หรือในงานวิจัยชิ้นนี้เรียกว่า “กฎหมายผังเมือง” มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการวางแผน การจัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนและสังคม เพื่อเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง หรือแม้กระทั่งระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองให้มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน และอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดทิศทางการอยู่ร่วมกันในสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบแนวทางในพัฒนาการอยู่ร่วมกันของสังคมและชุมชน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องถึงการดำรงรักษาสีที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม⁴

ซึ่งปัจจุบัน “ผังเมืองรวม” มีการดำเนินการจัดทำผังรวมในทุกจังหวัดแล้ว โดยกำหนดให้การวางแผนและจัดทำเมืองรวม ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกันได้ โดยการจัดทำผังเมืองรวมจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับผังนโยบาย

³ มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมืองหรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁴ ภูริช บริบูรณ์, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการวางแผนและการจัดทำ รวมถึงประกาศใช้ ผังเมืองรวม ศึกษากรณี ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 1.

และระดับภาคและผังนโยบายระดับจังหวัด ต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ผังเมืองรวมนั้นเป็นเพียงแนวผังเมืองที่ทุกท้องถิ่นต้องนำมาบังคับใช้ ส่วนการจัดทำผังเมืองเฉพาะซึ่งมีการดำเนินการไปแล้วบางพื้นที่ มีขั้นตอนที่ยุ่งยากโดยจะต้องสอดคล้องกับผังเมือง กฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอหลักการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นกรรมการผังเมืองโดยตำแหน่ง ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และที่สำคัญจะต้องมีการนำเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบซึ่งแต่ละชั้นตอนมีความยุ่งยากและใช้เวลานาน

อย่างที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นกฎหมายผังเมือง ยึดหลักการรวมศูนย์ (Centralization) จึงให้ความสำคัญในการทำผังเมืองรวมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งมุ่งเน้นกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตอบสนองการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ละเลยวัฒนธรรมชุมชนอันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะถิ่นไปโดยปริยาย ซึ่งในแต่ละชุมชนท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียดที่แตกต่างกันอันเรียกว่า “คุณค่าทางวัฒนธรรมในชุมชน” อันเป็นเอกลักษณ์บ่งชี้ของชุมชนแต่ละชุมชนหรือพื้นที่แต่ละจังหวัดบนพื้นฐานหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ดังจะเห็นได้ว่าตามหลักการการรวมศูนย์อำนาจ กฎหมายกำหนดให้รัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน โดยมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจการวินิจฉัยสั่งการอันข้อที่ยุติและวินิจฉัยโดยเด็ดขาดอยู่ที่รัฐในส่วนกลาง ภารกิจที่ที่รัฐบาลกลางคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อ ประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม และเพื่อความมั่นคงของประเทศ และเสถียรภาพภายในประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ เช่น กิจการด้านการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น กิจการด้านตำรวจ (3) ภารกิจด้านการในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในการติดต่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป อำนาจในการบริหารปกครองประเทศนั้นอยู่ภายใต้การ ดำเนินการของราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีผลทำให้การตัดสินใจดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายสาธารณะอย่างใด ๆ ภายในประเทศ มาจากส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งรูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครอง ลักษณะนี้เราเรียกกันว่า “การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ”

อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลา ผ่านไประยะหนึ่งก็เกิดปัญหาขึ้นมาว่า อาณาเขตที่อยู่ภายใต้การปกครองของ ส่วนกลางนั้น มีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลมาก ทำให้การปกครองดูแลของ ส่วนกลาง ทำได้ไม่ทั่วถึง จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้ส่วนกลางส่งตัวแทนของตนออกไปปกครองประจำตามพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดอาณาเขตของประเทศ โดยรับคำสั่งระดับบัญชา โดยตรงจากส่วนกลาง เพื่อให้การปกครองดูแลเป็นไปอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่และมี ความรวดเร็วกว่าเก่า ซึ่งการปกครองในรูปแบบที่พัฒนาขึ้นมาี้เรียกว่า “การปกครองแบบแบ่งอำนาจ”

ถึงกระนั้นก็ตาม การปกครองแบบแบ่งอำนาจก็ยังเป็นรูปแบบการปกครอง โดยคำสั่งระดับบัญชาของส่วนกลางอยู่ดี การดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงการเลือกตั้ง ผู้ปกครอง ก็ยังมาจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้บางครั้งการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ไม่เป็นไปตามความต้องการหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่

แนวคิดในการกระจายอำนาจในการปกครองไปให้กับประชาชนใน ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำการปกครองตนเองโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง รวมถึงให้อำนาจประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตัดสินใจที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำ การใดได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงเพื่อให้การปกครอง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งการปกครองในลักษณะ ดังที่กล่าวมานี้เรียกว่า “การปกครองแบบกระจายอำนาจ”

ภารกิจที่ถือว่าน่าจะเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถ แยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่น อื่นได้⁵ ดังเช่น สิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการการอนุรักษ์ พื้นที่ฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁶ เช่นเดียวกัน

กรณีศึกษาที่ผู้วิจัยกำหนดตัวอย่างการวิจัย ณ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นเมืองโบราณที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน ทำให้กรมศิลปากรโดย สำนักงานศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ได้ดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานในเมืองเชียงแสน

⁵ วุฒิสสาร ต้นไชย, การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, ค้น วันที่ 11 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>.

⁶ มาตราตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาจนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2530 ได้ปรับปรุงรูปแบบการจัดการโบราณสถานเป็นลักษณะ “นครประวัติศาสตร์ หรือ “เมืองประวัติศาสตร์” ในปี พ.ศ. 2500- 2549 แต่ปรากฏว่ามีโบราณสถานที่ยังดำเนินการจัดการแล้วและอยู่ระหว่างปฏิบัติงานจำนวน 75 แห่ง ดังที่เห็นชัดเจนตามซากทางโบราณคดีโดยมุ่งเน้นการปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อม แต่ยังคงมีการอนุรักษ์ฟื้นฟูบรรยายกาศเมืองเก่าภายใต้หลักการ “ชุมชนอยู่ร่วมกับโบราณสถานอย่างเอื้อประโยชน์ต่อกันโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และการที่เมืองเชียงใหม่ (อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่) จัดอยู่ในที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์เมืองโบราณและโบราณสถานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถานปัตยกรรมท้องถิ่น” กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจำกัด⁷ตามประกาศผังเมืองรวมเชียงใหม่ แต่พบว่ามีปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากจำนวนแหล่งโบราณสถานที่ยังกระจายตัวอยู่ทั่วเมือง ในพื้นที่ดินบางส่วนเป็นของกรมธนารักษ์โดยมีกรมศิลปากรโดยสำนักงานศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่เป็นผู้ดูแล และในพื้นที่ที่ติดกันเป็นพื้นที่ดินส่วนบุคคล แต่ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานวางแผนระยะยาวแบบบูรณาการ มีแต่ส่วนงานด้านผังเมืองในกรมโยธาธิการและผังเมืองเท่านั้น ซึ่งกระแสการอนุรักษ์ความเป็นท้องถิ่นและกระแสความเปลี่ยนแปลงไปของโลกสามารถเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาชน ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ซึ่งมีความเป็นตัวตนของสังคม และความเป็นเจ้าของพื้นที่ที่สะท้อนลักษณะของท้องถิ่นออกมาจนกลายเป็นเมืองที่มีอัตลักษณ์ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งหากกล่าวถึงมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้คือ อาคาร สถานที่ บ้าน เรือน สถาปัตยกรรมถือเป็นสิ่งก่อสร้างของมนุษย์ ต่างกลุ่มสังคมและวัฒนธรรม ทำให้สถาปัตยกรรมเป็นผลงาน ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีความแตกต่าง โดยแต่ละวัฒนธรรม ได้แสดงอัตลักษณ์ทางศิลปะและเทคโนโลยีการก่อสร้างเฉพาะตน เฉพาะวัฒนธรรม และเฉพาะพื้นที่ ซึ่งมี ความหลากหลายมากมาย สถาปัตยกรรมยังเป็นผลงานชิ้นเอกของมนุษย์ที่ก่อปรด้วยคุณค่าทางศิลปะ สังคม วัฒนธรรม และจิตใจอีกด้วย ตลอดจนรูปร่าง เครื่องมือเครื่องใช้ อาหาร ฯลฯ สถาปัตยกรรมพื้นถิ่น จึงมีปรากฏอยู่ในทุกประเทศและซอกมุมทั่วโลกที่มีมนุษย์ อาศัยอยู่ นอกจากนี้ ยังกล่าวได้ว่า สถาปัตยกรรมพื้นถิ่น เป็นสถาปัตยกรรมของคนทั่วไปหรือสามัญชนเป็นส่วนใหญ่⁸

⁷ มาตรา 5 แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2556

⁸ ธาดา สุทธิธรรม, การอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นอีสานในแนวทางการมีส่วนร่วม, ครั้งที่พิมพ์ 1. (อุบลราชธานี: อุบลกิจออฟเซ็ท, 2554), หน้า 1.

ซึ่งในปัจจุบันมีการเริ่มจัดทำผังเมืองเฉพาะบางที่แต่ยังไม่มีการประกาศใช้ เนื่องจากติดปัญหาในทางกฎหมาย ขั้นตอนที่ยู่ยาก อำนาจหน้าที่ชัดเจน หรือแม้กระทั่งตัวบุคคลากรในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ขาดการผลักดันและการสนับสนุนของท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังเมืองอย่างจริงจังเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการวางผังเมือง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเชียงแสน ควรมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดรูปแบบการวางผังเมืองไว้ โดยเฉพาะ เพื่อการดำรงรักษามรดกทางวัฒนธรรมจำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเชิงวัฒนธรรมของชุมชนในการจัดเตรียมแผนผังเมืองและแผนการพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้กระแสการกระจายอำนาจของส่วนราชการ โดยเฉพาะส่วนราชการท้องถิ่นที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของผังเมือง รวมไปถึงการพัฒนาเมือง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเชิงวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่ เพื่อการดำรงรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของเมืองประวัติศาสตร์ให้คงไว้ จึงนำมาสู่การวิจัยในครั้งนี้เพื่อ ศึกษานโยบายบทบาทของกฎหมายผังเมืองเพื่ออนุรักษ์และจัดการเมืองประวัติศาสตร์ตามพระราชบัญญัติผังเมืองรวม พ.ศ.2562 และศึกษาสภาพปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ และส่งเสริมการอนุรักษ์เพื่อผลักดันกลายเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

วัตถุประสงค์ของการทำวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา และแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายผังเมือง เพื่อส่งเสริมอนุรักษ์และจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายในบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ส่งเสริมอนุรักษ์และจัดการเมือง

สมมุติฐานของการทำวิจัย

ปัญหาการใช้บังคับผังเมืองรวมที่ดินประเภทอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม ยังไม่คุ้มครองรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนให้คงอยู่ได้ การมีส่วนร่วมของชุมชนจะบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ออกผังเมืองเฉพาะจะทำให้การจัดการสภาพแวดล้อมของชุมชนแต่ละแห่งให้เป็นระบบและคงไว้รักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชน

ขอบเขตการทำวิจัย

การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมอนุรักษ์และจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย ในปัจจุบันพบว่า มีการบังคับใช้ในหลายระดับตั้งแต่กฎหมายผังเมืองที่มีการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวม หรือการดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะ มาจนถึงกฎหมายควบคุมอาคารที่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้ โดยสามารถแบ่งออกเป็น

1. พระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535
2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
3. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินวิจัยเชิงคุณภาพ การเก็บรวบรวม การวิเคราะห์ข้อมูล และการแปลความหมายข้อมูล โดยผู้วิจัยจะค้นหาหนังสือ วารสาร บทความ ตำราทางวิชาการของคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งไทยและต่างประเทศ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ (Website) และรวบรวมมาจาก กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้ศึกษาและค้นคว้ามาวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อประกอบสมมุติฐานของการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำวิจัย

1. เพื่อได้ทราบถึงนโยบาย หลักการ ปัญหาและแนวคิดของการจัดการเป็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนและการบังคับใช้ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2562
2. เพื่อได้ทราบถึงสภาพปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในพื้นที่
3. เพื่อได้ทราบแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาและรวบรวมข้อมูลวิทยุภูมิจากเอกสาร ผลการวิจัย และงานเขียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีจุดประสงค์ศึกษาปัญหาเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม ยังไม่คุ้มครองรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนให้คงอยู่ได้ การมีส่วนร่วมของชุมชนจะบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ออกผังเมืองเฉพาะจะทำให้การจัดการสภาพแวดล้อมของชุมชนแต่ละแห่งให้เป็นระบบและคงไว้รักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนโดยหัวข้อการศึกษา ดังนี้

1. รายละเอียดเกี่ยวกับเมืองเชียงใหม่
2. ความสำคัญทางโบราณคดีและวัฒนธรรมที่เฉพาะตัว
3. แนวคิดทางผังเมือง การขยายตัวของเมือง ความเป็นเมือง
4. แนวคิด รัฐ และเมือง (State-Nation) แบบรวมอำนาจ การแบ่งแยก การกระจายอำนาจ
5. วิวัฒนาการกฎหมายผังเมืองในประเทศไทย
6. ผลงานในส่วน สถาปัตยกรรม แบบเชียงใหม่

รายละเอียดเกี่ยวกับเมืองเชียงใหม่

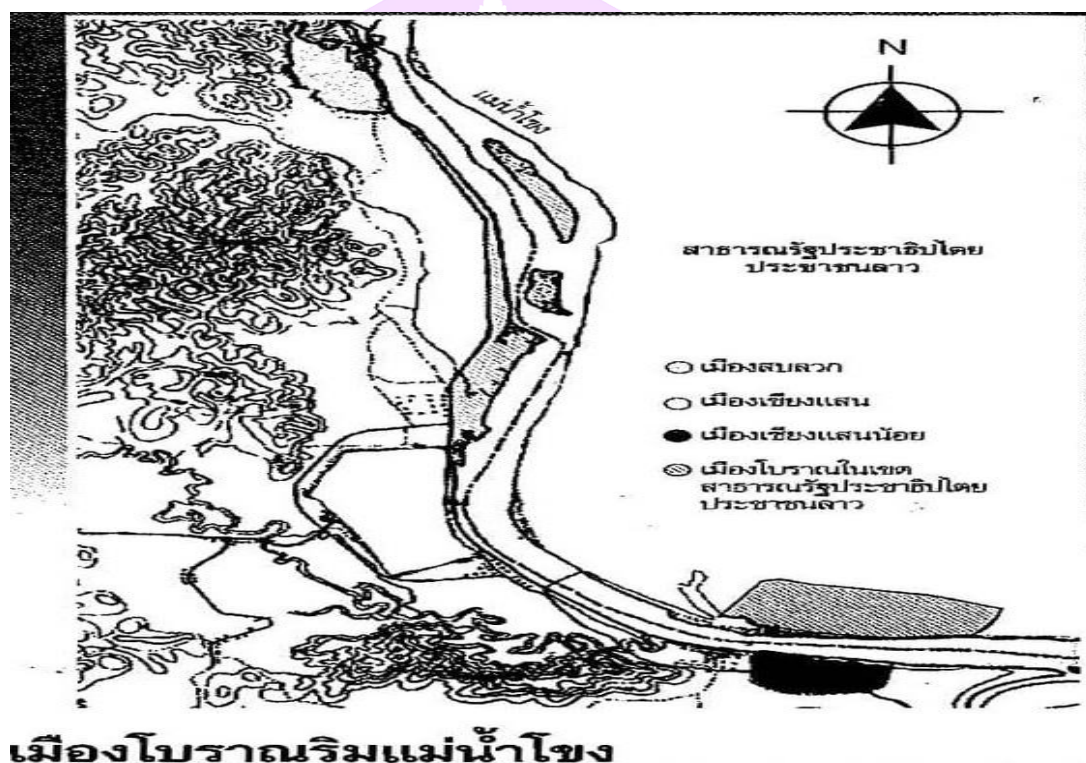
กรณีศึกษานี้ผู้วิจัยกำหนดตัวอย่างการวิจัย ณ อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองโบราณที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน จึงควรทราบถึงประวัติความเป็นมา พื้นที่ และลักษณะทางกายในปัจจุบันของตัวอย่างงานวิจัยโดยสังเขปแบ่งออกเป็น

1. ประวัติเมืองเชียงใหม่
2. ที่ตั้งและอาณาเขต

1. ประวัติเมืองเชียงใหม่

ประวัติ นครเชียงใหม่หรือเมืองเชียงใหม่ (อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ในปัจจุบัน) อาจเรียกได้ว่าจัดเป็นเมืองโบราณที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ปัจจุบันอยู่ในเขตตำบลเวียง อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จากตำนานพงศาวดารโยนกได้บันทึกว่า เมืองเชียงใหม่สร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ.1871 โดยพระเจ้าแสนภูซึ่งเป็นกษัตริย์ครองอาณาจักรล้านนา ต่อมาเมื่อ

พระองค์ทรงสละราชสมบัติให้โอรสแล้วจึงได้มาสร้างเมืองดังกล่าวขึ้น พื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองเชียงแสนนั้น ในอดีตเคยเป็นชุมชนเดิมเรียกกันว่า “เมืองรอย” ตัวเมืองเชียงแสนมีแผนผังเป็นรูปสี่เหลี่ยมด้านไม่เท่า ขนานไปกับแม่น้ำโขงตัวเมืองกว้าง 700 วา (1,400 เมตร) ยาว 1,500 วา (3,000 เมตร) มีประตูเมือง 5 ประตู คือ ประตูยางเขื่อน ประตูหนองมูน ประตูเชียงแสน ประตูท่าม่านและประตูดินขอ มีพื้นที่ปกครอง 32 พันทนา



ภาพ 1 เมืองเชียงแสน

ที่มา: สำนักงานศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ กรมศิลปากร

ทิศเหนือมีอาณาเขตถึงเมืองกายสามท้าว ต่อเขตแดนเมืองเชียงตุงทิศตะวันออกเฉียงเหนือถึงเมืองหลวงบ่อแร่ ต่อเขตแดนฮ่อ ทิศตะวันออกถึงดอยเชียงซี ต่อเขตแดนเมืองเชียงของ ทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงดอยกิวค่างหวายหนองวัว ต่อเขตแดนเมืองเชียงของ ทิศใต้ถึงแม่น้ำเดิม ต่อเขตแดนเมืองเชียงราย ทิศตะวันตกเฉียงใต้ถึงดอยกิวคอกหมา ต่อเขตแดนเมืองฝาง ทิศตะวันตกถึงผาตาเหลว ต่อเขตแดนเมืองสาตและทิศตะวันตกเฉียงเหนือถึงเมืองไร่ดอยช้าง ต่อเขตแดนเมืองเชียงตุงจากพื้นที่ในเขตปกครอง 32 พันทนาจะเห็นได้ว่าเมืองเชียงแสนมีอาณาเขตไม่กว้างนักและถือเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรล้านนา ซึ่งมีศูนย์กลางการปกครองอยู่ที่เชียงใหม่ ในปี พ.ศ.1951 พระเจ้าสามฝั่งแกน กษัตริย์อาณาจักรล้านนาได้โปรดเกล้าฯ

ให้สร้างกำแพงเมืองขึ้นใหม่ด้วยอิฐมีป้อมปราการ รวมทั้งขุดขยายคูออกไปให้ตัวเมืองมีความมั่นคงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเมืองเชียงแสนเริ่มเป็นเมืองสำคัญพลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ทั้งในระยะก่อนหน้านั้นมักมีข้าศึกเข้ามาโจมตีเมืองชายแดนของอาณาจักรล้านนาอยู่เสมอ ต่อมา พ.ศ.2101 อาณาจักรล้านนาทั้งหมดตกอยู่ในความปกครองของพม่า รวมทั้งเมืองเชียงแสนด้วย ดังนั้น ในเวลาต่อมาเจ้าเมืองเชียงแสนจึงมักเป็นข้าราชการพม่าพลัดเปลี่ยนกันมาเป็น เจ้าเมืองจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชแห่งกรุงธนบุรี ได้ทรงรวบรวมและพยายามขับไล่อิทธิพลของพม่าให้พ้นจากอาณาจักรล้านนา โดยได้รับความร่วมมือจาก เจ้ากาวิละและเจ้าเมืองหลายเมืองของอาณาจักรล้านนา ถึงกระนั้นกองกำลังบางส่วนของพม่า ก็ยังคงอยู่ในเขตแดนรวมทั้งยังคงยึดหัวเมืองเชียงแสนเอาไว้ด้วย ปี พ.ศ.2347 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมหลวงเทพหริรักษ์กับพระยามราชกุมกรรพทพยกไปขับไล่พม่าที่ยังคงยึดครองเมืองเชียงแสนให้พ้นเขตแดนให้ได้ กองทัพดังกล่าว ทำการรบมีชัยชนะ สามารถขับไล่พม่าออกไปพ้นเขตแดนได้ และเพื่อความปลอดภัยกันไม่ให้พม่าเข้ามามีอิทธิพลในพื้นที่เมืองเชียงแสนอีก จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้อพยพราษฎรออกจากเมืองเชียงแสน ให้รื้อกำแพงเมืองและป้อมปราการไม่ให้เป็นประโยชน์แก่ข้าศึกได้อีกต่อไป ราษฎรที่อพยพมาจากเมืองเชียงแสนบางส่วนได้ไปตั้งถิ่นฐานอยู่ที่บ้านเส้าไห้ จังหวัดสระบุรีและที่บ้านบัวคู จังหวัดราชบุรีบ้าง รวมทั้งกระจายอยู่ในเมืองต่าง ๆ ของภาคเหนือ ดังนั้นเมืองเชียงแสนจึงได้กลายเป็นเมืองร้างมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5

ปี พ.ศ. 2420 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชานุญาตให้ราษฎรที่เคยอยู่ในเมืองเชียงแสนมาตั้งแต่เดิม สมัครใจที่จะกลับไปตั้งถิ่นฐาน สามารถเดินทางกลับไปได้และได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเมืองเชียงแสนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ขึ้นกับเมืองเชียงราย ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เมืองเชียงแสนจึงมีฐานะเป็นอำเภอขึ้นกับจังหวัดเชียงราย หลังจากเหตุการณ์ รศ.112 (พ.ศ.2436) ที่ว่าการอำเภอเชียงแสนต้องย้ายจากชายแดนตามสัญญา เป็นผลให้ราษฎรต้องอพยพตามมายังที่ว่าการแห่งใหม่ที่อำเภอแม่จัน จนทำให้เมืองเชียงแสนกลับเป็นเมืองร้างอีก กระทั่งในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ยุบเป็นกิ่งอำเภอแล้วเปลี่ยนชื่อเป็นกิ่งอำเภอเชียงแสนหลวง จนถึง พ.ศ.2481 จึงกลับมาใช้ชื่อกิ่งอำเภอเชียงแสนและยกฐานะเป็นอำเภอเชียงแสน จนปัจจุบันนี้ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2500 ปัจจุบันอำเภอเชียงแสนมีความเจริญรุ่งเรืองมากยิ่งขึ้น มีการติดต่อค้าขายกับหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ เมืองเชียงแสนจึงได้กลายเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญเมืองหนึ่งของเชียงรายที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน ทุกปีจะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามายังเมืองเชียงแสนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีเม็ดเงินจำนวน

มหาศาลหมุ่นเวียนอยู่ในเมืองนี้ โดยเฉพาะที่บริเวณแหล่งท่องเที่ยวสามเหลี่ยมทองคำถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงที่สุดของเชียงแสน.⁹

ปัจจุบันอำเภอเชียงแสน ลักษณะทางกายภาพเป็นที่ราบ ติดกับแม่น้ำโขง มีซากโบราณสถานของเมืองเชียงแสนเก่า อยู่ในบริเวณตัวอำเภอ ปัจจุบันเป็นแหล่งท่องเที่ยวและท่าเรือขนส่งสินค้าที่สำคัญในภาคเหนือ นอกจากนี้เชียงแสน ในพื้นที่บ้านสบรวก หมู่ที่ 1 ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ซึ่งเรียกว่า สามเหลี่ยมทองคำ อันเป็นบริเวณที่บรรจบกันของชายแดนสามประเทศ คือ ไทย ลาว และพม่า สภาพทั่วไปของเมืองเชียงแสนปัจจุบัน ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นเมือง เนื่องจากเป็นที่ตั้งของตัวอำเภอเชียงแสน และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน พื้นที่เต็มไปด้วยอาคารสิ่งปลูกสร้างทั้งของส่วนราชการและเอกชน รวมถึงบ้านเรือนราษฎร ร้านค้า ตลาด ท่าเรือ วัด สถานศึกษา บ้านพักและรีสอร์ทหน่วยงานด้านการค้า ศุลกากร การท่องเที่ยว และพิพิธภัณฑ์ โดยมีโบราณสถานแทรกตัวอยู่เป็นระยะ พื้นที่ด้านทิศใต้ภายในเมืองมีสภาพเป็นชุมชนหนาแน่นน้อยกว่าพื้นที่ด้านทิศเหนือบางส่วนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งทำนา ทำไร่ และสวนผลไม้พื้นที่นอกเมืองส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม บางส่วนเป็นชุมชนเมือง นิคมอุตสาหกรรม และป่าไม้ (โดยเฉพาะบริเวณภูเขารอบเมืองเชียงแสน) อำเภอเชียงแสนได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วตลอด 20 กว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการค้าต่างประเทศ โดยเชียงแสนได้รับการประกาศเป็น “เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย” ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion – GMS) โบราณสถานภายในเมืองเชียงแสน แม้ว่าจะได้รับการบูรณปฏิสังขรณ์และปรับปรุงภูมิทัศน์แล้ว แต่บางส่วนยังคงถูกรุกล้ำจากประชาชนในพื้นที่และถูกบดบังทัศนียภาพจากสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและบ้านพักที่อยู่อาศัย

2. ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเชียงแสนตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียงดังต่อไปนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอแม่สาย รัฐฉาน (ประเทศพม่า) และแขวงบ่อแก้ว (ประเทศลาว)
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับแขวงบ่อแก้ว (ประเทศลาว) และอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย

⁹ จักรพงษ์ คำบุญเรือง, เมืองโบราณริมโขง เชียงแสน, เชียงใหม่นิว, ค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563 จาก <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1123302>.

- ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอเชียงของ อำเภอดอยหลวง และอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอแม่จันและอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย



ภาพ 2 แผนที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

อำเภอเชียงแสนประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 แห่ง ได้แก่

- เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลเวียง
- เทศบาลตำบลเวียง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเวียง (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน)
- เทศบาลตำบลโยนก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโยนกทั้งตำบล
- เทศบาลตำบลบ้านแซว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านแซวทั้งตำบล
- เทศบาลตำบลแม่เงิน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแม่เงินทั้งตำบล
- องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลป่าสักทั้งตำบล
- องค์การบริหารส่วนตำบลศรีดอนมูล ครอบคลุมพื้นที่ตำบลศรีดอนมูลทั้งตำบล¹⁰

¹⁰ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย, ประวัติความเป็นมาอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย, อำเภอเชียงแสน, ค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563 จาก <http://district.cdd.go.th/chiangsaen>.

ความสำคัญทางโบราณคดีและวัฒนธรรมที่เฉพาะตัว

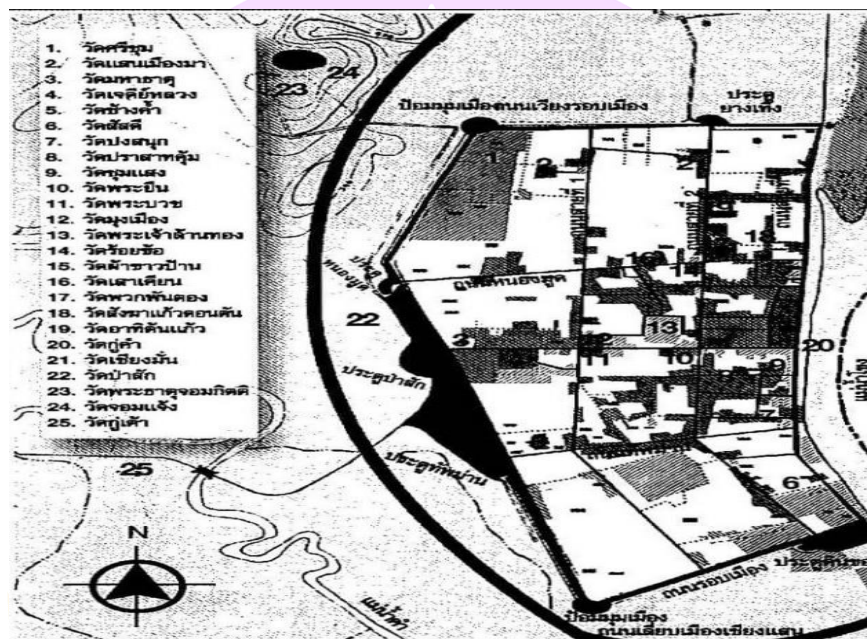
จากประวัติศาสตร์อันยาวนานของเมืองเชียงแสนตั้งที่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้เมืองเชียงแสนอุดมไปด้วยมรดกทางวัฒนธรรม ทั้งในส่วนที่เป็นโบราณสถานโบราณวัตถุและวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ โดยเฉพาะโบราณสถานที่ปรากฏอยู่ในเมืองเชียงแสนนั้น มีอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งเป็นสิ่งยืนยันให้เห็นถึงความเป็นเมืองประวัติศาสตร์อันงดงามและเก่าแก่แห่งหนึ่งในภูมิภาคนี้ แม้ว่าจะมีโบราณสถานจำนวนหนึ่งของเมืองจะถูกทำลายและทำให้สูญเสียดูคุณค่าไปจากผลพวงของการพัฒนาเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมา แต่กระนั้นโบราณสถานเหล่านั้นยังคงมีอยู่อีกเป็นอันมากจำเป็นต้องได้รับการอนุรักษ์และรักษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของความเป็นเมืองประวัติศาสตร์อันน่าภูมิใจไว้ เมืองเชียงแสนตั้งอยู่ท่ามกลางธรรมชาติที่สวยงามลักษณะผังเมืองเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าไม่สม่ำเสมอไม่สม่ำเสมอ มีเนื้อที่ประมาณ 2.26 ตารางกิโลเมตร โดยลักษณะการวางแนวของเมืองมีลักษณะขวางตะวันคือหันด้านสกัดขึ้นเมืองหรือด้านกว้างไปทางทิศเหนือใต้ และหันด้านแปลงเมืองหรือด้านยาวไปทางทิศตะวันออกตะวันตกขนานกับแม่น้ำโขงตามแนวเหนือใต้¹¹ โดยแบ่งออกเป็น

1. ความสำคัญทางกายภาพ

มีกำแพง คูเมืองสามด้าน ยกเว้นทางด้านทิศตะวันออก ซึ่งติดแม่น้ำโขง กำแพงคูเมืองด้านทิศเหนือมียาว 950 เมตร ทิศตะวันตกยาว 2,500 เมตร และทิศใต้ยาว 850 เมตร สำหรับประตูเมืองเชียงแสนมี 5 ประตู ส่วนสถาปัตยกรรมท้องถิ่น คือ การที่ได้พบประติมากรรมบางชิ้นที่งดงาม เมืองเชียงแสนจึงได้เรียกศิลปะที่ค้นพบว่า ศิลปะแบบเชียงแสน เจริญรุ่งเรืองแพร่กระจายไปทั่วภาคเหนือ ตลอดถึงเมืองเชียงใหม่ เมื่อเมืองเชียงใหม่มีอำนาจขึ้นราวพุทธศตวรรษที่ 19 โดยมีพ่อขุนเม็งรายเป็นผู้นำ หลังจากนั้นทรงมีอำนาจครอบคลุมทั่วภาคเหนือเรียกว่า “อาณาจักรล้านนา” มีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ โบสถ์ วิหาร เจดีย์ หอไตร กะทั่งบ้านเรือน ล้วนมีเอกลักษณ์เด่น โบสถ์ วิหาร อาคารก่ออิฐถือปูน หลังคาโบสถ์ วิหารสมัยเชียงแสนมีเอกลักษณ์ คือ “เป็นหลังคาที่แสดงโครงสร้าง” คือ ไม่มีฝ้าเพดาน สามารถมองเห็นเครื่องหลังคาได้ทุกชิ้น การตกแต่งอาคารนิยมตกแต่งด้วยเครื่องไม้สลักและลายรูปปั้น โดยกรมศิลปากรได้ประกาศจัดทำบัญชีโบราณสถานในเขตพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2478 และประกาศกำหนดจำนวนและขอบเขต

¹¹ ยุทธนา พยุงค์, การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงแสน จังหวัดเชียงราย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 58.

โบราณสถานสำหรับชาติ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2500 ประกอบด้วย วัดเจดีย์หลวง วัดเสาศิลาแลง วัดป่าสัก วัดพระยืน วัดมหาธาตุ วัดโคก วัดมুমเมือง กรมศิลปากรได้ดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานในเมืองเชียงใหม่อย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ.2500 เป็นต้นมา จนกระทั่งปี พ.ศ.2530 จึงได้ปรับปรุงรูปแบบการจัดการในลักษณะ “นครประวัติศาสตร์” หรือ “เมืองประวัติศาสตร์”



ภาพ 3 ผังเมืองเชียงใหม่และกำแพงเมือง

ที่มา: สำนักงานศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ กรมศิลปากร

2. ผังเมืองและกำแพงเมือง

เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองโบราณรูปสี่เหลี่ยมด้านไม่เท่า ตั้งอยู่บริเวณที่ราบริมฝั่งตะวันตกของแม่น้ำโขง ผังเมืองวางตัวในแนวแกนทิศเหนือ-ใต้ ปัจจุบันปรากฏแนวกำแพงเมือง 3 ด้าน คือ กำแพงเมืองด้านทิศเหนือ ตะวันตก และใต้ ส่วนด้านทิศตะวันออกไม่ปรากฏแนวกำแพง สันนิษฐานว่าเสียหายไปแล้วทั้งหมดจากการเซาะพังของแม่น้ำโขง เพราะในราว ปี พ.ศ.2513 ยังคงมีผู้พบเห็นร่องรอยของป้อมมูมเมืองด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณริมแม่น้ำโขงปัจจุบันกำแพงเมืองเชียงใหม่มีลักษณะเป็นกำแพงอิฐก่อครอบแกนดินไ่วภายใน (แกนดินอาจเกิดขึ้นจากการขุดเอาดินมาจากคูเมือง แล้วพูนขึ้นเป็นคันดินสูง) มีความสูงตั้งแต่ส่วนฐานจนจรดระดับพื้นเชิงเทินประมาณ 4-5 เมตร ฐานเสมาคงสภาพบางส่วน

เหนือขึ้นไปเป็นตำแหน่งไบเซมาซึ่งปรักหักพังหมดสภาพ ด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกปัจจุบันปรากฏหลักฐานแนวกำแพงเพียงชั้นเดียว ส่วนแนวกำแพงเมืองด้านทิศใต้บางส่วนยังคงพบร่องรอยของกำแพงเมืองชั้นนอก ซึ่งมีลักษณะเป็นคันดินสูงประมาณ 2.5-3 เมตร บริเวณแนวกำแพงปรากฏหลักฐานประตูเมือง จำนวน 5 ประตู และป้อม จำนวน 6 ป้อม ลักษณะผนังกำแพงด้านในเมืองปรากฏเป็นการก่ออิฐเป็นแบบชั้นบันได 7-9 ชั้น รั้งกับพื้นเชิงเทินบนกำแพง การก่อผนังกำแพงในลักษณะนี้มีประโยชน์ในการขนถ่ายกำลังทหารประจำตามเชิงเทินรวมทั้งด้านความแข็งแรง เพื่อเป็นการค้ำยันป้องกันการพังทลายของคันดินตามความลาดชันของเนินลักษณะเชิงเทินก่อขึ้นด้วยอิฐเป็นแท่นที่บด้น มีความสูง 0.7-1 เมตร กว้าง 5.3 เมตร และมีความยาวไปตลอดแนวคันดิน เชิงเทินเป็นส่วนที่ถูกใช้งานด้านการทหาร เช่น ยืนเวรยามประจำการในการสู้รบเข้าศึกที่อยู่นอกเมือง บนเชิงเทินปรากฏแท่นอิฐรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสวางตัวทแยงหันด้านแหลมเข้าหากัน ต่อเนื่องไปตามความยาวกำแพงเมืองเสมอของกำแพงพบการก่อเสริมฐานเสมอในสมัยหลัง โดยก่อทับบนฐานเสมอสมัยแรกบนแท่นอิฐรูปสี่เหลี่ยมหันมุมแหลมหากัน ก่อที่บด้นขนาดกว้างด้านละประมาณ 2.8 เมตร สูง 0.6-0.8 เมตร มีระยะห่างระหว่างแท่นอิฐแต่ละระดับประมาณ 10-20 เซนติเมตร สันนิษฐานว่าแท่นอิฐนี้อาจถูกใช้เป็นฐานส่วนกำแพง (ไบเซมา) ในระยะแรก และเป็นฐานเสมอในสมัยหลังสุด หรืออาจถูกใช้เป็นส่วนกำแพงโดยอาจไม่มีไบเสมาก็เป็นได้

เนื่องจากความจำเป็นในภาวะสงคราม จึงไม่ได้สร้างส่วนกำแพงให้มีลักษณะเป็นไบเซมา แต่สร้างขึ้นเพื่อเพิ่มความสูงในการกำบังจากการมองเห็นเท่านั้น กำแพงเมืองด้านทิศเหนือ แนวกำแพงคงสภาพยาวประมาณ 950 เมตร บริเวณแนวด้านตะวันออกของกำแพงถูกรื้อออกบางส่วนเพื่อก่อสร้างถนนริมโขง (ทางหลวงหมายเลข 1290 แม่สาย-เชียงของจังหวัดเชียงราย) และกำแพงช่วงก่อนถึงแม่น้ำโขงเล็กน้อยมีร่องรอยที่แสดงให้เห็นว่ามีการพังทลายลง โดยการกัดเซาะของแม่น้ำโขง ผลจากการดำเนินงานของกรมศิลปากร ในปี พ.ศ. 2543-2544 พบว่าแนวกำแพงที่เห็นในปัจจุบันนี้เป็นแนวกำแพงที่เกิดจากการก่อสร้างกำแพงเมืองเชียงแสนครั้งที่ 2 กล่าวคือ จากการขุดแต่งในครั้งนั้นพบผนังกำแพงด้านคูเมืองเป็นผนังตั้งตรง ส่วนกำแพงด้านในมีการก่ออิฐลดชั้นคล้ายบันได และการเรียงอิฐซ้อนเหลื่อมกันที่ระดับบนของแนวกำแพงระหว่างแนวผนังด้านนอกและด้านใน พบว่ามีการปูอิฐหน้ากระดานความสูงประมาณ 20-25 เซนติเมตร รองรับแนวอิฐในรูปสี่เหลี่ยมขนมเปียกปูนสูงประมาณ 50-60 เซนติเมตร วางเรียงต่อเนื่องกันตลอดแนวกำแพง เหนือขึ้นไปเป็นแนวฐานเสมอและไบเซมา

กำแพงเมืองด้านทิศเหนือมีป้อมประตูเมือง 1 ประตู คือ ประตูยางเทิง และป้อม 2 ป้อม คือ ป้อมยางเทิง และป้อมมุมเมือง ด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือกำแพงเมืองด้านทิศตะวันตก กำแพงยาวประมาณ 2.55 กิโลเมตร ผลการดำเนินงานทางโบราณคดีของกรมศิลปากรระหว่างปี 2543-2544 พบร่องรอยการก่อสร้างและปฏิสังขรณ์แนวกำแพงบริเวณนี้ไม่ต่ำกว่า 3 ครั้ง คือการก่อสร้างกำแพงเมืองครั้งแรก

ปัจจุบันเห็นเป็นลักษณะแนวซากอิฐปรักหักพัง อยู่ภายในแกนกลางของกำแพง การก่อสร้างกำแพงเมืองครั้งที่ 2 เป็นการก่อสร้างขึ้นใหม่ตามแผนผังของเมืองเดิม โดยมีการเตรียมพื้นที่ด้วยการนำหินกรวดแม่น้ำขนาดเล็กมาโรยทับกำแพงเมืองเดิมก่อนแล้ว จึงก่อสร้างเชิงเทิน และไบเสมาแนวกำแพงที่สร้างใหม่มีความสูงตั้งแต่พื้นเชิงเทินจรดไบเสมา ประมาณ 6 เมตร พื้นเชิงเทินกว้าง ประมาณ 4 เมตร อิฐเป็นรูปสี่เหลี่ยมขนมเปียกปูนเพื่อยึดโครงสร้างของผนังกำแพงด้านในและด้านนอกการปฏิสังขรณ์กำแพงเมืองครั้งที่ 3 โดยการเจาะตัดพื้นเชิงเทินด้านนอก และมีการปรับแนวไบเสมารวมทั้งระยะแนวพื้นเชิงเทินให้มีขนาดกว้างเฉลี่ยประมาณ 2 เมตร

หลังการปฏิสังขรณ์กำแพงเมืองเชียงแสนในครั้งนั้นอาจมีการปฏิสังขรณ์อีกหลายครั้ง และเป็นเพียงการปฏิสังขรณ์ในส่วนที่ปรักหักพังเป็นจุด ๆ หลักฐานจากจารึกบนก้อนอิฐที่พบจากการขุดแต่ง ระบุว่าอิฐก้อนนั้นขึ้นใน พ.ศ. 2343 ซึ่งเป็นเวลาก่อนเมืองเชียงแสนแตกเพียง 3 ปี กำแพงเมืองด้านนี้มีประตู 3 ประตู และป้อม 3 ป้อม คือ ประตูหนองมุดและป้อมหนองมุด ประตูเชียงแสนและป้อมเชียงแสน ประตูทัพม่านและป้อมทัพม่าน กำแพงเมืองด้านทิศใต้ กำแพงยาวประมาณ 850 เมตร มีแนวกำแพง 2 ชั้น คือ กำแพงชั้นในและกำแพงชั้นนอก

กำแพงชั้นในมีลักษณะเป็นกำแพงก่ออิฐ ส่วนกำแพงชั้นนอกเป็นกำแพงดิน ซึ่งปัจจุบันถูกทำลายจนหมดสภาพ แนวกำแพงด้านนี้ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำ จึงมีลักษณะค่อนข้างเตี้ยเมื่อเทียบกับกำแพงด้านทิศเหนือและตะวันตก จึงนับเป็นจุดด้อยด้านยุทธศาสตร์ ทำให้ทัพทหารของล้านนาภายใต้การนำของพระยาอุปราชมืองเชียงใหม่ ระดมเข้าโจมตีแนวกำแพงด้านนี้ ในสงครามครั้งสุดท้ายระหว่างล้านนาและพม่า ราวปีพ.ศ. 2346 บริเวณแนวด้านตะวันออกของกำแพงด้านนี้ถูกรื้อออกเพื่อก่อสร้างถนนริมโขง (ทางหลวง หมายเลข 1290 แม่สาย-เชียงของ จังหวัดเชียงราย) และสถานที่ราชการ กำแพงเมืองด้านทิศใต้มีประตูจำนวน 1 ประตู และป้อม จำนวน 2 ป้อม คือ ประตูดินขอ ป้อมดินขอ และป้อมมุมเมืองด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้

3. ประตูเมืองเชียงใหม่

ประตูเมืองเชียงใหม่ที่ปรากฏหลักฐานในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 5 ประตู คือ ประตูยางเทิง ประตูหนองมุด ประตูเชียงใหม่หรือประตูป่าสัก ประตูทัพม่าน และประตู ดินขอ

3.1 ประตูยางเทิง (มีชื่อเรียกหลายชื่อ เช่น ยางเถิง ยางถิง ยางเถื่อน นางเชิง และ นางเชิง) อยู่ที่กำแพงเมืองด้านทิศเหนือ ห่างจากมุมกำแพงด้านตะวันตกเฉียงเหนือ ประมาณ 700 เมตร ประตูกว้าง 5 เมตร ขอบประตูมีโครงสร้างก่ออิฐสอดดิน มีขนาดกว้าง ประมาณ 10 เมตร สูง ประมาณ 4.8 เมตร ปัจจุบันมีถนนคอนกรีตตัดผ่านช่องประตู

3.2 ประตูหนองมุด ตั้งอยู่ห่างจากมุมกำแพงด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ประมาณ 800 เมตร ประตูเมืองมีขนาดเล็ก กว้าง 4.9 เมตร ขอบประตูมีโครงสร้างก่ออิฐสอด (ดินเหนียวผสมเศษพืชหรือมูลสัตว์มาเป็นตัวยึดอิฐ) ดิน กว้างประมาณ 4 เมตร สูงประมาณ 3.4 เมตร ปัจจุบันมีถนนคอนกรีตตัดผ่านช่องประตู



ภาพ 4 ประตูเมืองเชียงใหม่

3.3 ประตูเชียงใหม่ ปัจจุบันเรียกประตูเจ้าพ่อป่าสักหรือประตูป่าสัก เป็นประตูที่ใหญ่ที่สุดและอาจจะสำคัญที่สุดในสมัยโบราณ ตั้งอยู่เกือบกึ่งกลางของกำแพง เมืองด้านทิศตะวันตก ห่างจากประตูหนองมุดไปทางทิศใต้ 370 เมตร โครงสร้างขอบประตู ถูกไถทำลายลงไปมาก เมื่อมีการก่อสร้างถนนพหลโยธินผ่านเข้าประตูเมืองเชียงใหม่ ความ กว้างของประตูวัดได้ 9.7 เมตร กำแพงเมืองส่วนที่เป็นขอบประตูสูง 3.6 เมตร 4. ประตูทัพม่าน (ท่าม่าน) อยู่ที่กำแพงเมืองด้านทิศตะวันตก ห่างจากประตูเชียงใหม่ไปทางทิศใต้ ประมาณ 560 เมตร ช่องประตูกว้าง 4.6 เมตร โครงสร้างขอบประตูก่ออิฐสอดดิน กว้าง 5

๒ ม ต ร

สูง 3.5 เมตร ปัจจุบันมีถนนคอนกรีตตัดผ่านช่องประตู

3.4 ประตูดินขอ อยู่ที่กำแพงเมืองด้านทิศใต้ ห่างจากมุมกำแพงเมืองด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปทางทิศตะวันออกประมาณ 700 เมตร ช่องประตูกว้าง 3 เมตร โครงสร้างขอบประตูก่ออิฐสอดดิน ขนาดกว้าง 5.2 เมตร สูงประมาณ 4 เมตร ปัจจุบันมีถนนคอนกรีตตัดผ่านช่องประตู



ภาพ 5 ป้อมประตูเมืองเชียงใหม่

4. ป้อมของเมืองเชียงใหม่

4.1 ป้อมประตูยางเทิง (มีชื่อเรียกหลายชื่อ เช่น ป้อมประตูยางเทิง ป้อมประตูยางถึง ป้อมประตูยางถึง ป้อมประตูยางเถื่อน ป้อมประตูนางเชิง ป้อมประตูนางเชิง) เป็นป้อมประตูอยู่หน้าประตูยางเทิง ป้อมมีลักษณะเป็นรูปเกือกม้า ขนาดกว้าง 30 เมตร ตัวป้อมก่อด้วยอิฐสอดดินตามแนวเส้นรอบวงหนา 2.5 เมตร สูงประมาณ 2.5 เมตร มีคูน้ำซึ่งขุดต่อมาจากคูเมืองล้อมรอบ คูน้ำมีขนาดกว้าง 12 เมตร ภายในป้อมเป็นที่ว่าง มีแนวทางเดินก่ออิฐ ถมดินต่อออกมาจากเมืองตรงขอบประตูยางเทิงเชื่อมกับป้อม บนสันป้อมก่อเป็น 2 ระดับ คือด้านนอกก่ออิฐสูงชันเป็นแนวป้องกันและด้านในก่อเป็นพื้นที่ทางเดินแคบ ๆ โดยรอบ จากการขุดแต่งของกรมศิลปากรเมื่อ พ.ศ.2544 ได้พบร่องรอยสถาปัตยกรรมคล้ายท่อน้ำวางตัว ในแนวตะวันออก-ตะวันตก สันนิษฐานว่าอาจเป็นท่อที่ใช้ในการระบายน้ำจากคูเมืองลงสู่แม่น้ำโขง พงศาวดารโยนกระบุว่าประตูยางเทิงเป็นประตูที่พญาแสนภูเสด็จมาตั้งมั่นเอาชัยมงคลก่อนเสด็จเข้าประทับในเมืองเชียงใหม่ปัจจุบันตัวป้อมด้านทิศตะวันตกบางส่วนถูกรื้อออกเพื่อ

ก่อสร้างถนนคอนกรีต ภายในป้อมเป็นที่ตั้งของศาลเจ้าแม่นางเซ็ง สิ่งศักดิ์สิทธิ์สำคัญของเมือง เชียงแสน

4.2 ป้อมมุกกำแพงเมืองด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือ เป็นป้อมที่สร้างเสริมต่อขึ้นไป บนมุกกำแพงเมือง มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู ตัวป้อมก่อด้วยอิฐและมีความหนา ประมาณ 1.7 เมตร ภายในป้อมถมดินสูง ส่วนบนของผนังป้อมก่ออิฐเป็น 2 ระดับ คือ ส่วนที่ ติดกับด้านนอกก่ออิฐหนา 1.2 เมตร สูงจากระดับดินถมประมาณ 1.5 เมตร และระดับที่ 2 ซึ่งสันนิษฐานว่า เป็นทางเดินบนสันป้อมด้านใน มีขนาดกว้าง 50 เซนติเมตร สูงจากระดับ ดินถมประมาณ 1.1 เมตร ความสูงของป้อมวัดจากฐานที่ติดกับคูเมืองด้านล่างถึงสันป้อม ประมาณ 9 เมตร

4.3 ป้อมมุกเมืองด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ ลักษณะสถาปัตยกรรม มีแผนผังเป็นรูปสี่เหลี่ยม ตัวป้อมตั้งอยู่บนเนินดิน ผลจากการดำเนินงานของกรมศิลปากร ปี พ.ศ.2543-2544 พบว่ามีการปฏิสังขรณ์ไม่ต่ำกว่า 2 ครั้ง และเนื่องมาจากป้อมแห่งนี้ตั้งอยู่ ทางด้านทิศใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่ และมีแม่น้ำคำไหลผ่าน จึงนับเป็นชัยภูมิที่ดีของ เมืองเชียงแสน และในทางตรงกันข้ามก็เป็นจุดที่ได้รับการโจมตีอย่างหนักจากทัพเมืองน่านและ เมืองนครลำปางที่พระยาอุปราชมืองเชียงใหม่ให้เข้าโจมตีเมืองเชียงแสนด้านทิศใต้ ครั้งเมือง เชียงแสนแตกในราวปี พ.ศ.2346 โดยได้พบหลักฐานที่สอดคล้องกัน คือกระสุนปืนทั้งที่ทำด้วย ตะกั่วและเหล็กจำนวนมาก รวมทั้งยังพบเศษตะกั่วที่เกิดจากการหลอมแท่งตะกั่ว เพื่อ ทำกระสุนปืนขึ้นบริเวณนี้ด้วยสภาพปัจจุบันของป้อมถูกปกคลุมไปด้วยต้นไม้และวัชพืชต่าง ๆ

4.4 ป้อมประตูหนองมุดตั้งอยู่บริเวณกำแพงเมืองด้านทิศตะวันตก หน้าประตู หนองมุด ผังป้อมอยู่ในรูปวงโค้งเกือบก่อด้วยอิฐสอดิน ฐานกว้าง 2.5 เมตร ยาว 70 เมตร สูง 2.8 เมตร บริเวณฐานป้อมด้านนอกและด้านในมีเนินดินทับถมกว้างด้านละ 2-3 เมตร หนา 1.5-2 เมตร ที่ระยะสุดท้ายของผนังด้านทิศตะวันตกของป้อม พบหลักฐานแนวอิฐก่อตรง ขึ้นจากระดับพื้นดินในสภาพปรักหักพัง โดยส่วนฐานตั้งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันกับพื้นดิน บริเวณกลางป้อม ห่างจากระยะสุดท้ายของผนังด้านตัดด้านทิศใต้ของป้อม 0.8 เมตร มีถนนคอนกรีตขนาดกว้าง 3 เมตร ตัดจากพื้นที่ด้านในเมืองเชียงแสน ผ่านประตูหนองมุดออก สู่อวนรอบเวียงด้านนอก ซึ่งวางตัวเลียบแนวกำแพงเมืองเชียงแสนด้านทิศตะวันตกบริเวณ พื้นที่ด้านเหนือของป้อม พบแนวคันดินเชื่อมต่อระหว่างป้อมและผนังด้านทิศเหนือของประตู หนองมุด ด้านนอกของป้อมมีคูน้ำกว้างประมาณ 12 เมตร คูน้ำนี้เชื่อมกับคูเมืองด้านทิศเหนือ และลาดชันขึ้นทางทิศตะวันตก จนเป็นระดับเดียวกับถนนคอนกรีตที่ตัดผ่านป้อม

4.5 ป้อมประตูเชียงแสนแบ่งออกเป็น 2 ป้อม ได้แก่ ป้อมประตูเชียงแสนหมายเลข 1 และป้อมประตูเชียงแสนหมายเลข 2 ป้อมประตูเชียงแสน หมายเลข 1 เป็นป้อมที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ตั้งอยู่หน้าประตูเชียงแสนเยื้องไปทางทิศใต้ แผนผังเป็นรูปเกือกม้า ขนาดกว้างที่ส่วนฐาน 45 เมตร ยาว 65 เมตร ตัวป้อมก่ออิฐสอดิน ความหนาส่วนฐาน 2.5 เมตร ส่วนบนสันป้อมหนา 1.7 เมตร สูงประมาณ 3.6 เมตรภายในป้อมสันนิษฐานว่าคงจะถมดินที่ฐานเพื่อใช้เป็นทางขึ้นบนสันป้อม ลักษณะสันป้อมก่อเป็น 2 ระดับ คือ ระดับเชิงเทิน อยู่สูงจากระดับทางเดิน 90 เซนติเมตร มีความหนา 1.8 เมตร มีร่องเจาะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าขนาดกว้าง 15 เซนติเมตร ยาว 25 เซนติเมตร และชั้นทางเดินบนสันป้อม ด้านในมีความกว้าง 90 เซนติเมตร รอบป้อมมีคูน้ำกว้างประมาณ 10 เมตรล้อมรอบปัจจุบันพื้นที่ภายในป้อมเป็นที่ตั้งของศาลเจ้าพ่อป่าสัก สิ่งศักดิ์สิทธิ์คู่เมืองเชียงแสนป้อมประตูเชียงแสนหมายเลข 2 ตั้งอยู่ตรงกับประตูเชียงแสน ห่างจากป้อมหมายเลข 1 ไปทางทิศเหนือประมาณ 10 เมตร มีลักษณะเป็นป้อมรูปครึ่งวงกลม ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 30 เมตร ตัวป้อมก่อด้วยอิฐสอดินหนา 2.4 เมตร สูง 2.2 เมตร สันป้อมด้านบนในปัจจุบันพังทลายลงหมดแล้ว แต่สันนิษฐานว่าคงจะก่ออิฐเป็น 2 ระดับเช่นเดียวกับป้อม หมายเลข 1 รอบป้อมมีคูน้ำกว้าง 10 เมตร ล้อมรอบคูน้ำนี้ต่อกับคูน้ำที่ล้อมรอบป้อมหมายเลข 1 และต่อกับคูเมือง ส่วนที่มุมฐานป้อมด้านทิศเหนือมีทางเดินก่ออิฐสอดิน กว้าง 1 เมตร สูง 1.3 เมตร เชื่อมต่อกับกำแพงเมืองบริเวณประตูเชียงแสน ในปัจจุบันทั้งป้อมหมายเลข 1 และ 2 มีถนนพหลโยธินตัดผ่านเข้าสู่เมืองเชียงแสน

4.6 ป้อมประตูทัพมาน (ท่ามาน) ตั้งอยู่หน้าประตูทัพมานหรือท่ามาน ลักษณะผังเป็นรูปเกือกม้าขนาดสัน ส่วนฐานกว้าง 38 เมตร ยาว 30 เมตร ผนังป้อมก่ออิฐสอดิน ฐานป้อมหนาประมาณ 5 เมตร สันป้อมหนา ประมาณ 2.5 เมตร ด้านในก่อด้วยอิฐลดทาล้นลงมา ลักษณะเป็นชั้นบันได มีถนนตัดผ่านผนังป้อมด้านใต้ขาดออกเป็นช่องกว้าง ประมาณ 4.5 เมตร ผนังป้อมส่วนที่สูงที่สุด ประมาณ 3.2 เมตร ภายในป้อมไม่ถมดิน มีคูน้ำกว้างประมาณ 12 เมตร ล้อมรอบ

4.7 ป้อมประตูดินขอ ตั้งอยู่หน้าประตูดินขอ บริเวณกำแพงด้านทิศใต้ แผนผังป้อมมีลักษณะคล้ายครึ่งวงกลมเกือกม้า ความกว้างส่วนฐานประมาณ 36 เมตร ยาว 14 เมตร โครงสร้างของป้อมก่อด้วยอิฐสอดิน ฐานป้อมกว้าง 5.1 เมตร สันป้อมกว้างประมาณ 2.5 เมตร มีคูน้ำซึ่งต่อกับคูเมืองล้อมรอบ คูน้ำนี้กว้าง 13 เมตร และคูเมืองกว้างประมาณ 15 เมตร ปัจจุบันตัวป้อมด้านทิศใต้บางส่วนถูกรื้อออกเพื่อก่อสร้างถนนคอนกรีต



ภาพ 6 คูเมืองเชียงแสน

5. คูเมืองเชียงแสน

คูเมืองเชียงแสนมีความกว้างประมาณ 11-18 เมตร ลึกประมาณ 4 เมตร ด้านทิศตะวันตกของเมืองมีร่องน้ำโบราณ ไหลเชื่อมต่อกันระหว่างคูเมืองกับแม่คำและหนองบัว ซึ่งเป็นทางน้ำโบราณ ร่องส่งน้ำนี้มีความกว้าง 1.5-3 เมตร ในสมัยที่พม่าครองเมืองเชียงแสน ได้ปรากฏหลักฐานว่ามีการขุดร่องส่งน้ำเพื่อชักน้ำจากแหล่งต่าง ๆ เข้ามาในคูเมือง¹²

แนวคิดทางความเป็นเมือง การขยายตัวของเมือง และผังเมือง

การศึกษาความเป็นมาของเมืองลำดับแรกได้แบ่งประเด็นการศึกษาเป็นเรื่อง ๆ คือ ความหมายของเมือง การขยายตัวของเมือง และรูปแบบความหมายของเมือง และศึกษารูปแบบผังเมืองในต่างประเทศมาเป็นแบบวิเคราะห์การจัดทำผังเมืองโดยในหัวข้อย่อยนี้ประกอบด้วย

1. ความเป็นเมือง
2. การขยายตัวของเมือง
3. ความหมายของผังเมือง
4. ตัวอย่างผังเมืองในต่างประเทศ

¹² ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), เนื้อหาทางโบราณคดีอำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย, ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), ค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563 จาก <https://www.sac.or.th/databases/archaeology>.

1. ความเป็นเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน อธิบายว่า ความเป็นเมือง หมายถึง กระบวนการที่ชุมชน กลายเป็นเมือง หรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมืองหรือ การขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนินกิจการงาน ต่าง ๆ มากขึ้น

สตีลตี นิยมญาติ อธิบายว่า ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการของ “การกลายสภาพ” (A process of becoming) อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนสภาพจากสภาวะที่ ไร้ความเป็นเมืองไปสู่สภาวะของความเป็นเมือง หรือไม่ก็เปลี่ยนสภาวะจากการกระจุก ที่มีความหนาแน่นมาก

ความหมายเมือง หรือปรากฏการณ์ที่เรียกว่า เมืองเกิดขึ้นมานานแล้ว เท่าที่มีการ บันทึกประวัติศาสตร์ของชาติต่าง ๆ บ้าง หมายถึงพื้นที่ที่ถูกล้อมด้วยรั้วหรือกำแพงเป็นพื้นที่ ในเขตรัศมีที่แยกตัวจากพื้นที่ชนบทและมีแบบแผนของการจัดองค์การภายในที่แน่นอนอย่างไร ก็ตาม “เมือง” ในประวัติศาสตร์กรีกโรมันหมายถึง บริเวณที่อยู่ในเขตกำแพงเมืองเท่านั้น ต่อมาได้มีการนำคำว่าเมืองมาใช้กันอย่างแพร่หลายในความหมายที่แตกต่างกันออกไปและมี คำถามมากมาย ที่เกี่ยวกับนิยามของคำว่าเมือง เช่น เมืองคือแหล่งรวมตัวทางกายภาพ ของบรรดาถนนหนทางและบ้านเรือนที่อยู่อาศัยหรือไม่ก็คือเมืองเป็นศูนย์กลางของการ แลกเปลี่ยนทางการค้าและการพาณิชย์หรือไม่ก็คือเมืองเป็นแหล่งรวมของอารยธรรมความคิด วัฒนธรรมศิลปะเทคนิควิทยาการ¹³

อย่างก็ตามความเป็นเมืองถูกกำหนดนิยามไว้ในหลายลักษณะ ตามแต่จุดมุ่งเน้น ประเด็นปัญหา และเกณฑ์ชี้วัดความเป็นเมือง คือการนิยามความหมายของเมือง จึงอาจนิยาม ได้อย่างกว้างๆ ว่า “เมือง” หมายถึง สถานที่ตั้งถิ่นฐานที่มีลักษณะถาวร มีประชากรอาศัยอยู่ หนาแน่นและมีขนาดใหญ่ โดยประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพธุรกิจการค้า ซึ่งแต่ละประเทศ กำหนดเกณฑ์ความเป็นเมืองแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของประเทศนั้น ๆ

¹³ คณาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, **แนวคิด พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม**, ครั้งที่พิมพ์ 1. (เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548), หน้า 121-122.

โดยในส่วนของการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองนั้น เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือเป็นวาทกรรมการพัฒนาแห่งยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มองว่าการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้า ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม ส่วนแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์กับเมืองมองว่า นอกจากเมืองจะเป็นศูนย์กลางของความเจริญก้าวหน้า อันจะนำมาซึ่งการกระจายความเจริญไปยังพื้นที่ห่างไกลในชนบทแล้วนั้น เมืองยังสามารถถูกพิจารณาในฐานะของการดูดซับส่วนเกิน ความอุดมสมบูรณ์และความมั่งคั่งจากชนบทเข้าสู่เมือง เพื่อผลในการสะสมทุนและความเจริญก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ส่งผลให้เกิดการพัฒนาแบบไม่สมดุลและไม่เท่าเทียม ในขณะที่แนวคิดหลังโครงสร้างนิยมศึกษาเมืองในหลายมิติด้วยการให้ความสำคัญกับการศึกษาบรรดาพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ ของเมืองที่มีความ เกี่ยวเนื่องและเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของคนในสังคม เช่น บ้าน ถนน สุสาน คูคลอง โรงเรียน โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย พิพิธภัณฑ์ อนุสาวรีย์ และศูนย์การค้า เป็นต้น เพื่อต้องการแสดงให้เห็นว่าความเป็นเมืองได้สร้างให้พื้นที่เหล่านี้มีฐานะเป็นผู้กระทำ สร้างเอกลักษณ์ความหมายให้กับคนในสังคมหรือชุมชน

2. การขยายตัวของเมือง

แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเมือง ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์กับแนวคิดเกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองและรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมืองประกอบด้วย

2.1 โดยทฤษฎีว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ได้เสนอระบบการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยของมนุษย์ประกอบเข้าด้วยกันระหว่างธรรมชาติควรสังคมโครงสร้างทางกายภาพ โครงข่ายซึ่งประสานสัมพันธ์เข้ากันอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

2.2 ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองและรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมืองมีหลายเรื่องคิดด้วยกัน โดยมีความคิดที่สำคัญคือแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในลักษณะวงกลม โดยทฤษฎีดังกล่าวที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการขยายตัวของกิจการเศรษฐกิจและการใช้ที่ดินในเมืองอันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยซึ่งจัดตัวเองเป็นวงกลมเรียงซ้อนกันอยู่เป็นชั้น ๆ และแต่ละวงกลมจะแสดงถึงถิ่นที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนแต่ละประเภทโดยมีผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ใกล้ศูนย์กลางเศรษฐกิจเมืองกล่าวคือเป็นจุดศูนย์กลางของวงกลมภายในสุดเป็นย่านธุรกิจวงกลมย่านตัด

ออกมาเป็น ย่านการค้าขายปลีก ขายส่ง หรือคลังสินค้าวางกลมที่ตัดออกไปจะเป็นถิ่นอาศัยของผู้มีรายได้น้อยมีฐานะปานกลางและบุคคลที่มีฐานะที่มียานพาหนะเป็นของตนเองตามลำดับ¹⁴

2.2 ทฤษฎีรูปเสี้ยวหรือรูปปลี (Sector Theory) นักสังคมวิทยาชื่อ Homer Hoyt สร้างทฤษฎีนี้ขึ้นมาในปี ค.ศ 1969 โดยแบ่งเมืองออกเป็นส่วนส่วนในแต่ละส่วนของเมืองประกอบด้วยกิจกรรมและประชากรในส่วนต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องเป็นรูปวงกลมซ้อนกันเสมอไปกล่าวคือบริเวณอุตสาหกรรมไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นโดยรอบศูนย์กลางของเมือง แต่อาจขยายตัวโดยอาศัยถนนทางรถไฟเป็นแนวหรือส่วนต่าง ๆ อาจมีศูนย์กลางการเมืองและขยายไปตามแนวยาวออกสู่ชานเมืองทำให้รูปแบบขยายตัวเป็นแบบคล้ายใบพัดหรือรูปปลี¹⁵

2.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclear Theory) ผู้เสนอแนวคิดนี้คือ Herring และ Ullman โดยการรวมเอาข้อผิดพลาดของ Burgess และของ Homer Hoyt เข้าด้วยกัน ผสมผสานเป็นแนวคิดใหม่ที่เรียกว่าแบบมีศูนย์กลางหลายแห่งขึ้นมากล่าวคือเมืองใหญ่ๆ โดยมีได้ขยายตัวขึ้นโดยรอบอาณาบริเวณศูนย์กลางเมือง หรือย่านธุรกิจเพียงแห่งเดียว แต่ขยายตัวโดยรอบบริเวณศูนย์กลางนาหลายแห่ง ที่เมืองนั้นเขากล่าวว่า เขตด้านการค้าจะเป็นศูนย์กลางที่ใหญ่ เพราะเป็นศูนย์รวมของคำว่าขนส่งและมีบ้านต่าง ๆ ปรากฏอยู่บนถนนสายสำคัญ ที่ออกไปสู่ชานเมืองเขตการค้าขายส่งมากอยู่ใกล้ๆกับเส้นทางรถไฟฟ้าย่านอุตสาหกรรมหนักมากอยู่รอบนอกเมืองและเพราะมีสถานที่กว้างและมีถนนหนทางเข้าถึงสะดวกส่วนรูปแบบที่อยู่อาศัยก็ต้องทำเลที่ตั้งเฉพาะของมันด้วย เช่น อยู่บนที่สูงไกลจากเขตรถไฟและอุตสาหกรรม¹⁶

3. แนวคิดการผังเมือง

การวางผังเมืองมีรากฐานจากองค์ความรู้ในวิชาทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่มุ่งเน้นไปสู่การแก้ปัญหาและให้ความสนใจกับความต้องการ ในการหาเหตุผลและทฤษฎีเกี่ยวกับสังคม ที่สามารถนำไปใช้เพื่อปรับปรุงสังคม ที่เกิดขึ้นในอดีตนักวิทยาศาสตร์ได้เข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น ในการวางแผนเชิงปฏิบัติการการวิจัยการเรียนการสอน เกี่ยวกับสังคม

¹⁴ สุริย์ บุญญาหงษ์ และคณะ, การศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา, ครั้งที่พิมพ์ 1. (เชียงใหม่: สถาบันประชากรจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 9-12.

¹⁵ นิวัตร์ ชุสมุท, แนวทางการพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและที่พักอาศัยในเขตเมืองสมุทรปราการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต การวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 4.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 5

และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ จากการศึกษาประวัติศาสตร์ในการวางแผนและการวางผังเมือง การวางผังเมืองในอดีต เป็นเรื่องการวางผังและออกแบบเมืองเป็นส่วนใหญ่ และไม่มีปัญหาซับซ้อน แต่หลังจากต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา เริ่มเข้าสู่ยุคการวางผังเมืองสมัยใหม่ เมืองเริ่มมีความซับซ้อนมีปัญหามีปัญหาเชื่อมโยงซึ่งกันและการดำเนินการจะมีผลกระทบต่อเมือง¹⁷

การวางและออกแบบผังเมืองต้องมีหลักเกณฑ์ แนวคิดที่สอดคล้องเหมาะสมกับศักยภาพและบทบาทของเมืองหรือพื้นที่นั้น ๆ อีกทั้งยังต้องตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ การผังเมืองจึงจะทำหน้าที่แสดงบทบาท ที่จะชี้แนะทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างชัดเจน และช่วยแก้ไขปัญหาพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม เพราะเมืองไม่เคยหยุดนิ่งอยู่กับที่ และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและกระแสโลกาภิวัตน์ หลักเกณฑ์และแนวคิดในการพัฒนาเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าและกระแสต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ศักยภาพและบทบาทของเมืองแต่ละเมืองจึงสามารถวิเคราะห์ได้หลากหลายมิติ หากไม่มีการกำหนดประเภทและบทบาทหน้าที่ของเมืองอย่างชัดเจน การพัฒนาเมืองจะเป็นไปอย่างไร ทิศทาง เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสและความต้องการที่หลากหลายโดยไม่เป็นเอกภาพ สูญเสียโอกาสในการพัฒนาและการอนุรักษ์พื้นที่ที่ควรจะต้องดำเนินการ¹⁸

ซึ่งวัตถุประสงค์ของการวางผังเมือง คือ 1. ต้องมีการศึกษาข้อมูลแผนที่และแผนผังสภาพปัจจุบันด้านสิ่งปลูกสร้างรวมถึงการการใช้ประโยชน์ที่ดินและสภาพพื้นที่ ธรรมชาติสถานที่สำคัญด้านวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ 2. ต้องแสดงสภาพปัญหาในปัจจุบัน ทั้งสภาพเสื่อมโทรมความขาดแคลนความไม่พอเพียงต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสาธารณชน หรือต่อประชาชนส่วนใหญ่ 3. ต้องศึกษาสภาพในปัจจุบันและอนาคตในด้านต่าง ๆ ได้กำหนดความจำเป็นและความต้องการและหน้าตาต่างด้านต่าง ๆ เพื่อขยายชุมชนสร้างชุมชนใหม่หรือเปลี่ยนแปลงปรับปรุงพื้นที่เดิมและ 4. สุดท้ายคือการวางแผนหรือวางผังพื้นที่ชุมชนใหม่ การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงพื้นที่เดิมขยายชุมชนและแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมความขาดแคลนเพียงพอในด้านต่าง ๆ อย่างมีระเบียบแบบแผนและสอดคล้องต่อสภาพชุมชนและสิ่งแวดล้อม¹⁹

¹⁷ กฤตพร หัวใจเจริญ, **ทฤษฎีและแนวคิดทางการวางแผนและผังเมือง**, ครั้งที่พิมพ์ 1. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 1-2.

¹⁸ พนิด ภูจินดา และยศพล บุญสม, "แนวคิดการพัฒนาเมืองต้นแบบ Urban Design Guideline for Specific Purposed Towns", **วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่** ปีที่ 3, ฉบับที่ 1(มิถุนายน 2559): 21-93.

¹⁹ เรื่องเดิม, กฤตพร หัวใจเจริญ, **ทฤษฎีและแนวคิดทางการวางแผนและผังเมือง**, หน้า 1-2.

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านผังเมืองของประเทศไทย ปรากฏในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจด้านผังเมืองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเอง และเต็มใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจรวมทั้งการ กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมือง ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมีแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านผังเมืองโดยข้าราชการส่วนกลางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินการ²⁰

4. ตัวอย่างผังเมืองในต่างประเทศ

การจัดทำผังเมืองโดยใช้เกณฑ์การมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยหากเปรียบเทียบกับการจัดทำผังเมืองสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ (The British Family) ประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) ซึ่งมีการจัดทำผังเมืองตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ระบบการผังเมืองแต่ละประเทศมีการดำเนินการวางแผนและประเพณีปฏิบัติที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกามีหลากหลายประการ ทั้งทางทฤษฎี แนวทางการปฏิบัติ หลักการและมาตรการกำกับเพื่อความสะดวกซึ่งได้ประมวลเป็นกลุ่มในประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น ได้แก่

4.1.1 ประเด็นความเป็นมาของพื้นฐานความมุ่งหมายของ การผังเมือง (Planning Fundamentals) ประเด็นความเป็นมาของพื้นฐานความมุ่งหมาย ของการผังเมือง ความเป็นมาที่เป็นพื้นฐานก่อให้เกิดการผังเมืองยุค ปัจจุบันในสหรัฐอเมริกาเกิดจากความต้องการของผู้คนที่หลีกเลี่ยงพ้นจากปัญหาในเมืองใหญ่ ที่มีดมัวเต็มไปด้วยของเสียและมลพิษอันเกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ผู้จุดประกายได้แก่ แดเนียล เบิร์นแฮม (Daniel H. Burnham) ที่เสนอแนวคิด White City ในงานมหกรรมแสดง สินค้าโลกในราวปี ค.ศ. 1893

²⁰ อรุวงศ์ ชาบุตร, การกระจายอำนาจการตรากฎหมายให้ใช้บังคับรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 58.

ที่เมือง Chicago และตามมาด้วย กระแสความเคลื่อนไหวในการสร้างความงามให้แก่เมือง (City Beautiful Movement) ซึ่งเป็นความต้องการของมวลชนอย่าง กว้างขวาง เมืองต่าง ๆ ในประเทศได้รับแนวคิดนี้มาใช้ในงานการ พัฒนาเมืองผ่านการจัดทำผังแม่บท (Master Plan) เพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชน กระแสความเคลื่อนไหวเพื่อการสร้างความงามให้แก่ เมืองได้เป็นแรงกระตุ้นให้ผู้บริหารบ้านเมืองในสหรัฐอเมริกาเกิด ความคิดต่อยอดในเรื่องการจัดเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยน่าอยู่อาศัยด้วย ในราวปี ค.ศ. 1916 นครนิวยอร์กได้ ประกาศใช้ กฎหมายกำหนดย่านการพัฒนา (Zoning Law) เพื่อจัดระเบียบพัฒนาเมืองโดยใช้ รูปแบบของกฎหมายประเทศเยอรมนีเป็นหลัก กฎหมายกำหนดย่านพัฒนานี้มุ่งเป้าหมาย ไปสู่การจัดที่ตั้ง ให้แก่กิจกรรมที่มีผลต่อความเดือดร้อนรำคาญและหรือเป็นอันตราย ต่อชีวิต และทรัพย์สินของผู้คนให้อยู่นอกเขตชุมชน หลักการนี้ได้รับการตอบรับอย่างดีจากทุกวงการ และได้ถูกกำหนดเป็นกฎหมายแม่บท (Enabling Act) ที่ทุกเมืองได้นำไปใช้บังคับ เนื่องจาก กฎหมายนี้มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือ ร่วมกับการวางผังเมืองที่เกิดขึ้น ในระยะต่อมา

4.1.2 ประเด็นด้านเจตนารมณ์อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายการผังเมือง (Legal Foundation) นอกจากความต้องการของมวลชนที่เกี่ยวกับเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว เจตนารมณ์ของผู้บริหารบ้านเมืองที่จะสร้างสิ่งที่ดีที่ควรให้เกิดขึ้นในบ้านเมือง และกับ ประชาชนก็นับเป็นประเด็นที่ สำคัญของความสำเร็จและความก้าวหน้าของการผังเมืองในทุก พื้นที่ เจตนารมณ์ดังกล่าวอาจตรวจสอบได้จากกฎเกณฑ์เงื่อนไขที่ กำหนดขึ้นเป็นส่วนรวม ในรูปของกฎหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ยึดถือและปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลตามที่ผู้คนส่วนใหญ่ ต้องการให้เกิด ให้มีกฎหมายผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุดความมุ่งหมาย ไว้เป็นข้อ ๆ ตามลำดับ ดังนี้

- 1) การสร้างสุขลักษณะที่ดีเพื่อการอยู่อาศัยของปวงชนในเมือง (Public Health) โดยการแยกกิจกรรมประเภทที่อาจจะเป็นอันตราย หรืออาจก่อให้เกิดความ เดือดร้อนรำคาญออกจากย่านที่พักอาศัย
- 2) การสร้างความปลอดภัยของส่วนรวม (Public Safety) โดยจัดให้ รถพยาบาล รถดับเพลิง เข้าถึงทุกพื้นที่ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งดำเนินการจัดการ สภาพแวดล้อมที่ดี ให้มีนีย่านที่อยู่อาศัย ย่าน ธุรกิจ และย่านอุตสาหกรรม
- 3) การสร้างสวัสดิภาพสังคมของส่วนรวม (Public Welfare) ให้เกิดขึ้น ในชุมชน ให้ทุกคนได้รับการปกป้องคุ้มครอง จากการถูกรบกวนทั้งทางร่างกายชีวิตและจิตใจ

ให้ได้รับบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานอย่างพอเพียงและทั่วถึง ทั้งทางด้านการศึกษา เล่าเรียน การพักผ่อนหย่อนใจ และคงวัฒนธรรมประเพณี ความเป็นระเบียบงดงาม

4) การอำนวยความสะดวกสบายของเส้นทางคมนาคมสัญจรของ ส่วนรวม (Public Convenience) โดยการจั้ดระบบถนนและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อการ เดินทางและเคลื่อนที่ได้โดยรวดเร็ว ทั้งในและนอกชุมชน

5) การจั้ดสรรและบริการสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Public Services and Facilities) อย่างครบถ้วนเพียงพอ เช่น สวนสาธารณะ โรงพยาบาล สถานี ตำรวจ การกำจัดของเสีย สถานีดับเพลิง เป็นต้น

6) การสร้างควมมั่นคงทางการเงินการคลังของชุมชน (Fiscal Health)

7) การสร้างเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Goals) โดยการ จั้ดหาแหล่งงาน การพัฒนาธุรกิจ พัฒนาอุตสาหกรรม และโครงสร้างพื้นฐาน

8) การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection) ทั้งในระแวก บ้าน ชุมชน เมืองและภาค

9) ประเด็นมาตรการด้านผังเมืองที่ใช้ในการกำกับการพัฒนาเมือง (Planning Measures)

10) ประเด็นหลักการและเงื่อนไขในระบบการจัดการควม เจริญเติบโต (Growth Management) ²¹

ในประเทศสหรัฐอเมริกาอำนาจของสวนกลางและมลรัฐจะเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับภารกิจโดยรวม เป็นเรื่องใหญ่และสำคัญ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงมอบภารกิจในการ จั้ดบริการสาธารณะสวนใหญ่ที่ใกล้ชิดประชาชนให้อยู่ในการจั้ดการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจขององค์กรปกครองสวนท้องถิ่นนั้นมี หนาที่รับผิดชอบหลากหลาย ได้แก่ การบริการด้านการป้องกันอัคคีภัย, การรักษาควมสงบเรียบร้อย, การจั้ดการศึกษา, การสาธารณสุข, สวนสาธารณะ, สนามบิน, การควบคุมการจราจร และต่อมาหลังจาก ปี ค.ศ.1980 องค์กรปกครองสวนท้องถิ่นจะทำงานเน้นไปทำด้านการจั้ดการผังเมือง²²

²¹เฉลิม แก้วกั้งวาล, "ปัจจัยที่ทำให้ผังเมืองไทยแตกต่างจากผังเมือง ประเทศพัฒนาแล้ว (อเมริกา)", **วารสาร กรมโยธาและผังเมือง** ปีที่ 54,ฉบับที่ 33 (2554): 33-35.

²² สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, **รูปแบบองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น**, สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, ค้นวันที่ 29 มีนาคม 2563 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%209.pdf>.

4.2 กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ (The British Family) โดยมีกฎหมายผังเมืองรวมลักษณะละเอียดลึก (Comprehensive Planning Legislation) ฉบับแรกประกาศใช้ใน ปี ค.ศ. 1947 ต่อมาได้ถูกปรับปรุงแก้ไขและแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติฉบับอื่นอีกหลายครั้งใน ปี ค.ศ. 1962 1963 และ 1968 หลักการพื้นฐานสำคัญของผังเมือง แบ่งสาระทั่วไปออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุม (Development Control) แผนพัฒนา (Development Plan) และการปรึกษาแนะนำจากรัฐบาลส่วนกลาง (Central Government Supervision)

โดยมีการควบคุมพัฒนาบทบาทของท้องถิ่นที่ดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายซึ่งสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ในชั้นรายละเอียดด้วยตัวเอง ตั้งแต่การกำหนดข้อปลีกย่อยการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงการพัฒนา ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องพึ่งพาลักษณะกฎหมายเสียทุกอย่าง ในทางปฏิบัติแล้วโครงการส่วนใหญ่ ยังต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลส่วนกลาง หากมีข้อขัดแย้งประการใดท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้อง (Appeal) และขอพิจารณาทบทวนใหม่ได้ ระบบการผังเมืองแบบนี้มีความยืดหยุ่นมากและต้องอาศัยการตีความต่าง ๆ มากทีเดียว โดยเฉพาะสองประเด็นหลักได้แก่ ประเด็นหัวข้อเรื่อง (Topic – Based) เช่น แนวพื้นที่สีเขียว (Green-Belt) ด้านโบราณคดีการควบคุมป้ายโฆษณากับประเด็นพื้นที่ (Area Based) เช่น การอนุญาตให้ก่อสร้างโครงการศูนย์การค้าในด้านต่าง ๆ ของเมืองซึ่งมักคาบเกี่ยวและขัดแย้งในกันโดยเฉพาะในระดับภาค ²³

แผนพัฒนาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผังโครงสร้าง (Structure Plan) สำหรับชุมชนเมืองใหญ่ (Country) และผังเมืองท้องถิ่น (Local Plan) สำหรับเมืองขนาดเล็ก (District) กรณีพื้นที่ในเขตมหานคร (Metropolitan Area) ผังทั้งสองอาจรวมกันเรียกว่า Unitary Development Plan ต่อมาหลังจากพระราชบัญญัติผังเมืองและการชดเชย (Planning and competition of 1991) ประกาศใช้ใน ปี ค.ศ. 1991 มีผลให้การวางแผนผังเหล่านี้มีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สาธารณชนต้องรับทราบและเปิดกว้างแสดงข้อคิดเห็น (Public Inquiry) ก่อนนำมาใช้ปฏิบัติผลดีประการสำคัญได้แก่การพัฒนาต่าง ๆ สามารถดำเนินการโดยไม่มีข้อโต้แย้งได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทำให้ไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอน

²³ ธงชัย ไรจนกรนันท์, ระบบการวางผังเมืองเชิงเปรียบเทียบ : กรณีศึกษากลุ่มประเทศยุโรป, กรมโยธาธิการและผังเมือง, ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2562 จาก www.dpt.go.th/knowledges/TCplanning/txt/pns.pdf.

ยุ่งยากในการที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลส่วนกลางถึงแม้การเจรจาเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นการต่อรองบ้าง²⁴

การศึกษาแนะนำจากราชการส่วนกลางปรากฏเป็นนโยบายระดับชาติที่กำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองตามลักษณะของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และตามลักษณะสภาพภูมิศาสตร์ โดยในปี 1981 รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในรูปรัฐวิสาหกิจและกำหนดพื้นที่บางย่านของเมืองเป็นเขตส่งเสริมการพัฒนาพร้อมกับให้อำนาจหน่วยงานใหม่นี้ออกแบบวางผัง พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายให้เช่าทั้งในรูปของอาคารที่อยู่อาศัย สำนักงานและอุตสาหกรรมบางประเภท โครงการที่รู้จักมากที่สุดคือการปรับปรุงท่าเรือเก่ากรุงลอนดอน ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าทำให้เกิดความแตกแยกในระบบวางผังเมืองของประเทศอังกฤษ ผู้ที่ไม่พอใจและศรัทธาคือท้องถิ่นที่ถูกลดบทบาทในขณะที่มีการชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ต่อมาการประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมืองและชดเชยปี ค.ศ. 1991 ซึ่งเป็นการเริ่มยุคใหม่ในการผังเมืองประเทศอังกฤษต้องพบอุปสรรคเรื่องการเงินและการคลัง ทำให้ขอบเขตการวางผังเมืองถูกจำกัดในพื้นที่ขนาดเล็ก ต่อมารัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ชื่อว่า Urban Regeneration Agency ในปี ค.ศ. 1992 และเปลี่ยนชื่อเป็น Urban Regeneration Partnerships ในปี ค.ศ. 1993 เพื่อทำหน้าที่หลักในการชดเชยและเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ส่วนหนึ่งจากกองทุนจากสหพันธ์ยุโรป EU Funds การปฏิรูปการวางผังเมืองในลักษณะนี้มีสาเหตุจากแรงกดดันด้านเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมานานรัฐบาลจึงคุมเข้มการผังเมืองและการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาเมือง²⁵

4.3 ประเทศฝรั่งเศส (France) ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสถือกำเนิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติทางการเมืองครั้งใหญ่ซึ่งเป็นการสิ้นสุดการปกครองในระบอบกษัตริย์ต่อมาระบบบริหารการปกครองได้รับการปรับปรุงจริงจังในช่วงศตวรรษที่ 1980 โดยแบ่งเป็น 4 ระดับคือ รัฐ state, ภาค Region, department และชุมชน (Commune) แต่เดิมนั้นการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะกระแสมากจนกระทั่งกลางทศวรรษที่ 1980 ประธานาธิบดีได้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารกลับมาเป็นการรวมอำนาจ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จะมีขั้นตอนดำเนินการและการตัดสินใจในกรุงปารีสตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือโครงการรถไฟความเร็วสูง TGV ซึ่งรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดระบบเครือข่ายและเลือกเส้นทางและจุดแวะจอดรถไฟเพียงผู้เดียว การวางผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสแบ่งเป็น

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

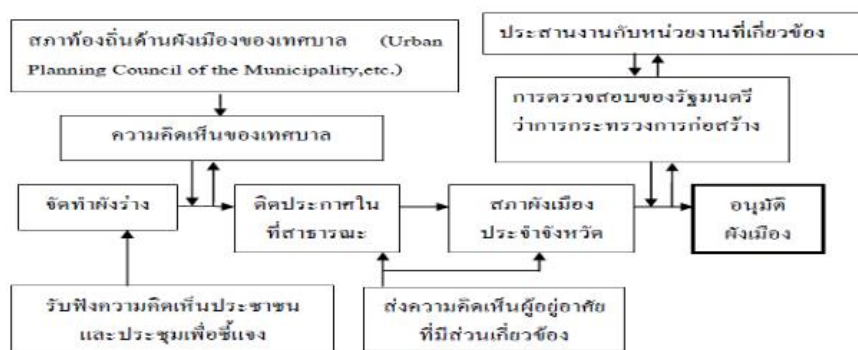
²⁵ เรื่องเดียวกัน.

2 ระดับ ได้แก่ Scheme Directeur เป็นผังระดับภาคดำเนินการโดย commune ซึ่งมีมากกว่าหนึ่งแห่ง เพื่อวางผังควบคุมพื้นที่หลาย commune มีวัตถุประสงค์หลักคือ การประสานระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็นต่อเนื่องอันหนึ่งอันเดียวกัน และกำหนดแนวทางพัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาขนาดใหญ่ในระดับชาติ ได้แก่ Plan d'occupation des Sols ซึ่ง commune ทุกแห่งที่มีประชากรเกิน 50,000 คน จะต้องมีการวางผังระดับนี้ ซึ่งเป็นการควบคุมกำเนิดย่านโดยแบ่งออกเป็นย่านชุมชนเมือง (U Zone) ที่พัฒนาแล้ว ย่านเกษตร (NC Zone) เขตอนุรักษ์ (ND Zone) และพื้นที่สำรองการพัฒนาในอนาคต (NA Zone) หน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นรวมทั้งหอการค้าเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังของเมืองด้วย ขั้นตอนสำคัญคือเปิดให้สาธารณะชนแสดงความคิดเห็นเหมือนกับประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีผังเมืองที่กำหนดรายละเอียดในการพัฒนา (Zones d'Aménagement Concerté - detailed Redevelopment Plan ซึ่งมีขั้นตอนการวางผังเมืองเช่นเดียวกัน ปัจจุบันการวางผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสระดับเทศบาลจึงมีรูปแบบสไตล์ที่หลากหลายแตกต่างกันไป เช่น การระดมนักวิชาการจากมหาลัยมาร่วมวางผังเมือง ดังกรณี “เมืองลียง” มีการจัดทำผังเมืองลียง 2010 ตั้งเป้าหมายถึงอนาคตที่ไกลออกไปอีก 15 ปี ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 1994 มีการทบทวนวิธีระบบวางผังเมืองของประเทศฝรั่งเศสครั้งใหญ่ซึ่งเป็นหัวข้อที่ถกเถียงต่อไปอีกนานเนื่องจากมีการเมืองทั้งระดับชาติระดับถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นทุกขณะ²⁶

4.4 ประเทศญี่ปุ่น (Japan) ระบบการผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการด้วยการ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานของเมือง และโครงการพัฒนาเมือง ซึ่งโครงการพัฒนาเมืองนี้จะสอดคล้องเป็นไปตามผังเมืองการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีกระบวนการตามกฎหมายผังเมือง²⁷ ดังนี้

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม, "มาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น", วารสารการจัการสมัยใหม่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 7, ฉบับที่ 2 (2552): 121-122.



ภาพ 7 ระบบการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น (Japan)

แนวคิดความเป็น รัฐ และเมือง (Nation – State) หลักทฤษฎีรวมอำนาจ การแบ่งแยก การกระจายอำนาจ

ต่อไปจะดำเนินการศึกษาแนวคิดความเป็นรัฐ การก่อการก่อตัวของรัฐ องค์ประกอบของรัฐ จัดรูปแบบการปกครองเป็นรัฐประชาชาติ (Nation–State) เพื่อให้ทราบในการบริหารกิจการหรือการใช้อำนาจการบริหารของรัฐ และวิเคราะห์หลักทฤษฎีที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีด้วยกัน 3 หลักได้แก่หลักการรวมศูนย์อำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ได้แบ่งหัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดความเป็น รัฐ
2. การจัดรูปแบบการปกครองเป็นรัฐประชาชาติ (Nation–State)
3. หลักทฤษฎีรวมอำนาจ การแบ่งแยก การกระจายอำนาจ

1. แนวคิดความเป็นรัฐ

สำหรับการเป็น “รัฐ” นั้นมีลักษณะดังนี้ คือ

1.1 เน้นอำนาจอธิปไตย นักวิชาการสองท่าน คือ Lasswell and Kaplan ให้คำนิยามไว้ว่า รัฐได้แก่ “กลุ่มคนที่รวมกันเป็นระเบียบและอาศัยอยู่ในอาณาเขตรวมกันและมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดในอาณาเขตนั่น” ²⁸

(Julius Gould and William C.Kolb, eds. A Dictionary of the Social Sciences, Free Press Coflenoce, 1964, p.690.)

²⁸ จีโรซค วิระสบ และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, ครั้งที่พิมพ์ 1. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), หน้า 117–121.

1.2 เน้นการผูกขาดอำนาจ คำนิยามที่แพร่หลายและยอมรับกันมากที่สุดเป็นของนักสังคมศาสตร์ ชาวเยอรมัน ชื่อ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งสรุปว่า รัฐ คือ “องค์การที่มีอำนาจผูกขาดในการใช้กำลังหรือใช้ความรุนแรงทั้งหลาย” และ 3) เน้นนิติการเมือง รัฐกับสังคม (society) ครอบคลุมเนื้อที่และประชากรอย่างเดียวกัน แต่เมื่อใช้ศัพท์รัฐ (state) หมายถึงการรวมตัวของคนในสังคมโดยเน้นนิติทางการเมือง นิติทางการเมืองพูดถึงเรื่องอำนาจ เรื่องโครงสร้างของรัฐบาล การแบ่งอำนาจหน้าที่ การลดหลั่นในเรื่องอำนาจหน้าที่ ฯลฯ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ รัฐ ได้แก่ สังคมการเมือง²⁹

รัฐมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ 1) พลเมือง 2) อาณาเขต 3) รัฐบาล และ 4) อธิปไตย³⁰

โดยอาจแบ่งรูปแบบรัฐอาจแบ่งได้ 2 ลักษณะใหญ่ คือ

1. รัฐรวม หรือระบบรวมรัฐนั้น มี 2 รูปแบบที่สำคัญ คือ สมาพันธรัฐ (Con federation) และสหพันธรัฐ (Federation)³¹

2. รัฐเดี่ยว (Unitary state) คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองแห่งเดียว เป็นรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยภายในและนอกประเทศเป็นศูนย์กลางเหมือนกัน หมายถึง รัฐนั้นมีสภาพนิติบุคคล บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ใต้ระบบการปกครองดูแลโดยอำนาจเดียวกัน และได้บัญญัติในทางกฎหมายเดียวกัน ซึ่งภายในรัฐเดี่ยว อาจมีระบบการปกครองระดับย่อยๆ ซ้อนอยู่ภายในรัฐที่เรียกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ อาจถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีใช้อยู่ในกฎหมายปกครองก็ได้ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นในบางแห่งจึงมีอาจในการปกครองมากเกือบเหมือนรัฐต่าง ๆ³²

2. การจัดรูปแบบการปกครองเป็นรัฐประชาชาติ (Nation-State)

การจัดองค์การในรูปของ “รัฐประชาชาติ” อย่างที่เป็นปรากฏการณ์ค่อนข้างใหม่ คือ เพียงประมาณ 240 ปีที่ผ่านมาเท่านั้นเอง ตัวอย่างที่เด่นชัด ได้แก่ สหรัฐอเมริกาเป็น

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 120

³⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 121

³¹ อุษา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, ครั้งที่พิมพ์ 2. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 239.

³² เรื่องเดียวกัน หน้า 246

อิสระการกระจายอำนาจจากอังกฤษ ในปี ค.ศ.1776 (พ.ศ.2319) หรือประมาณ 6 ปีก่อนสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.2325) คือตรงกับยุคของกรุงธนบุรี³³

2.1 การรวมอิตาลีและเยอรมนี

อิตาลีมีฐานะเป็น รัฐ-ประชาชาติหลังจากการรวมนครรัฐต่าง ๆ โดยเค้านท์คาวัร์ (Count Cavour, 1810–1861) ก่อนคาวัร์ถึงแก่อสัญกรรมไม่กี่เดือน ความเป็นห่วงในการรวมดินแดนต่าง ๆ ให้เป็นประเทศอิตาลีขึ้นมาได้นั้นมีปรากฏชัดจากปัจฉิมวาตะของเค้านท์คาวัร์ ขณะที่ลมหายใจอ่อนระววยได้รำพึงออกมาว่า “Italy is made, all is safe.” (“รวมดินแดนเป็นอิตาลีเป็นผลสำเร็จแล้ว ทุกอย่างก็ปลอดภัย”) (The New American Desk Encyclopedia. New York: Signet, 1984, 223.) เยอรมนีสามารถรวมตัวกันได้ในปี ค.ศ.1871 ผู้มีบทบาทสำคัญยิ่ง อาจเรียกว่าเป็น ระดับผู้สถาปนาประเทศเยอรมนียุคเริ่มแรกได้แก่ อ็อตโต ฟอน บิสมาร์ค (Otto Von Bismark, 1815–1898)³⁴

เยอรมนีมีส่วนเกี่ยวข้องกับในมหาสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง และเป็นฝ่ายปราชัย ทั้งครั้งแรก (1914–1918) และครั้งที่ 2 (1939–1945) เยอรมนีเป็นฝ่ายอักษะ (Axis) และแพ้แก่ฝ่ายพันธมิตร (Allies) ซึ่งยึดครองส่วนที่เป็นภาคตะวันตกของเยอรมนี เรียกว่าเยอรมนีตะวันตก หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Federal Republic of Germany) ซึ่งอยู่ในค่ายเสรีประชาธิปไตย และ 2) ส่วนที่ภาคตะวันออกอยู่ภายใต้การบงการของสหภาพโซเวียต เรียกว่าเยอรมนีตะวันออก ซึ่งนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่มีชื่อเป็นทางการว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (German Democratic Republic) ซึ่งเป็นประชาธิปไตยเพียงแต่ในนามเท่านั้น³⁵

2.2 ภายหลังกองสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939–1945)

ภายหลังกองสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2488) มีประเทศเกิดใหม่เป็นจำนวนมากทำให้เพิ่มจำนวนประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งปัจจุบันมีรวมทั้งสิ้นเกินกว่า 220 ประเทศ โดยแบ่งตามทวีปและสถานะของรัฐ ดังนี้ 1) แบ่งตามภูมิภาค ทวีปเอเชีย 47 ประเทศ เขตโอเชียเนีย 14 ประเทศ ทวีปยุโรป 44 ประเทศ ทวีปแอฟริกา 54 ประเทศ ทวีปอเมริกาเหนือ 23 ประเทศ ทวีปอเมริกาใต้ 12 ประเทศ 2) รัฐที่ไม่ได้รับการรับรองจากนานาชาติส่วนใหญ่ 10 รัฐ 3) ดินแดน 79 แห่ง³⁶

³³ เรื่องเดิม, จีโรโซค วีระสพ และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 117–121.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118

³⁶ ธัมมา ธัญชัย, ประเทศต่างๆ (รายชื่อประเทศ, ชื่อทางการ ภาษาไทย-อังกฤษ), มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563 จาก <https://erp.mju.ac.th/articleDetail.aspx?qid=868>.

ก. ตัวอย่างของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ได้แก่ 1) มาเลเซีย 2) อินโดนีเซีย 3) สิงคโปร์ 4) ฟิลิปปินส์ และ 5) บรูไน

ข. ตัวอย่างในส่วนอื่นของเอเชีย คือ 1) อินเดีย 2) ปากีสถาน 3) ศรีลังกา 4) บังกลาเทศ 5) อียิปต์ 6) เตอร์กี 7) อิสราเอล และ 8) มัลดีฟส์ เป็นต้น³⁷

ค. ประเทศเกิดใหม่ในแอฟริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น ซูดาน (Sudan) ยูกันดา (Uganda) และเซเนกัล (Senegal)

ง. สำหรับลาตินอเมริกา มีประวัติความเป็นมาเด่นชัดในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เมื่อจักรวรรดิสเปน และจักรวรรดิโปรตุเกส (โปรตุเกส) แตกสลาย อันเป็นผลให้มีชาติใหม่ ๆ เกิด ขึ้นมา คือ ได้รับอิสรภาพถึง 20 ประเทศ

ในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 วลี “ลาตินอเมริกา” (Latin America) นี้ หมายถึงอเมริกากลางและอเมริกาใต้ ซึ่งใช้ตระกูลภาษาโรมานซ์ (Romansh) อันนี้มีตัวอย่าง คือ ภาษาโปรตุเกส

ส่วนภาษาฝรั่งเศสมีใช้ในประเทศลาตินเพียงแห่งเดียว คือ ไฮติ (Haiti) จ. ประเทศลาตินอเมริกาได้ชื่อว่า “ลาติน” (Latin ซึ่งออกเสียง “แล็ตติน”) เพราะเป็นวัฒนธรรมที่สืบมาจากกลุ่มประเทศที่เคยอยู่ภายใต้มหาอาณาจักรโรมัน เช่น สเปน และโปรตุเกส³⁸

3. หลักทฤษฎีหลักการรวมอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ

หลักทฤษฎีที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีด้วยกัน 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมศูนย์อำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

3.1 หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) หมายถึงการรวมอำนาจทางปกครองทั้งหมดไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลางได้แก่ กระทรวงทบวงกรมหรือส่วนราชการอื่นที่เทียบเท่ากับกระทรวงให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการบริหารงานจะ

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ เรื่องเดิม, จิตรโชค วีระสพ และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 117-121.

กำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งระดับชั้นของสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามการรวมศูนย์อำนาจ จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะกล่าวคือ³⁹

3.1.1 ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองหมายถึงความจำเป็นที่ต้องมีสถาบันการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองในรัฐและทำหน้าที่ตัวแทนนักแสดงร่วมกับประชาชนในรัฐนั้น และ

3.1.2 การรวมศูนย์อำนาจทางปกครองหมายถึงความจำเป็นที่เราจะต้องมีกำหนดแบบแผนจัดระเบียบทางการปกครองภายในรัฐและจัดระบบบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นต่อประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งจะต้องได้รับอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงภายใต้มาตรฐานเดียวกัน⁴⁰ การปกครองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งได้แก่การบริหารราชการส่วนกลางนั้น หากนำมาปรับใช้ในลักษณะแท้ ๆ โดยเด็ดขาดนั้นจะมีลักษณะสำคัญในอยู่ตรงที่รัฐจะเป็นผู้เดียวที่กำหนด มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดภายในรัฐให้เป็นไปโดยสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยใช้ทั้งบุคลากรและเงินร่วมงานของรัฐเอง โดยแต่เดิมนั้นและลักษณะสังคมภายในรัฐยังไม่ค่อยมีความซับซ้อนและจำนวนสมาชิกสังคมยังมีไม่มากนักการบริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำเอง โดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำโดยมีจำนวนและประเภทบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำไม่มากนัก เช่น กิจการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย และการคลัง เป็นต้น แต่ต่อมาเมื่อสังคมภายในรัฐมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นและจำนวนสมาชิกในสังคมยิ่งมากขึ้นการบริการสาธารณะรัฐจำเป็นต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมซึ่งมีจำนวนมากขึ้นส่งผลให้รัฐแต่เพียงลำพังไม่สามารถที่จะดำเนินการทำบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁴¹

3.2 หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration) เป็นหลักการปกครองที่มีการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในกิจการบางอย่าง เพื่อลดปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการในแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งการมอบอำนาจโดยจะมีการแบ่งอำนาจการตัดสินใจ

³⁹ กฤษณ์ วงศ์ศิเศษธร, การรวมศูนย์อำนาจ, สถาบันพระปกเกล้า, วันที่ 29 มีนาคม 2563 จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=\(Centralization\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=(Centralization)).

⁴⁰ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, ครั้งที่พิมพ์ 1. (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 2.

⁴¹ มาโนช นามเดช, การกำตบดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ครั้งที่พิมพ์ 1. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 24.

บางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนให้ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น⁴² โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้ 1. กำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่เป็นของรัฐบาลส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ตัวแทนหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการในภาระกิจหรือกิจการบางอย่างตามที่ได้รับมอบอำนาจ และ 2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคจะได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางให้เป็นให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นพื้นที่จังหวัดอำเภอ เป็นต้น⁴³

ในส่วนของการปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจซึ่งได้แก่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นกรณีที่เราได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐออกไปประจำการในพื้นที่ต่าง ๆ พร้อมกับมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้เป็นผลให้การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างในพื้นที่ ซึ่งแต่เดิมรัฐหรือส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ แต่เพียงผู้เดียวสามารถได้รับการพิจารณาตัดสินใจได้ในระดับพื้นที่ โดยตัวแทนของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำอยู่พื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งแม้การปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจอาจจะสามารถทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการพิจารณาตัดสินใจเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่การปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจยังมีสำคัญอยู่ที่ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจในการบริการสาธารณะยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁴

3.3 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจนั้น เป็นกรณีที่รัฐมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นผู้เลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและจะคอยสอดส่องตรวจสอบการ

⁴² ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น, ครั้งที่พิมพ์ 1. (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 3.

⁴³ บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, หลักการแบ่งอำนาจ, สถาบันพระปกเกล้า, คำนวนที่ 29 มีนาคม 2563 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หลักการแบ่งอำนาจ>.

⁴⁴ เรื่องเดิม, มาโนช นามเดช, การกำตบดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 24.

บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการไปอย่างรวดเร็วสนองตอบ ต่อความจำเป็นและและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นการปกครองในรูปแบบกระจายอำนาจจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะ เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมากและมีส่วนร่วมสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁴⁵ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น⁴⁶

ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย⁴⁷

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาที่มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนใน

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 25

⁴⁶ มาตรา 78 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁴⁷ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย การแบ่งภารกิจจากประสบการณ์ต่างประเทศ⁴⁸

พระราชบัญญัติระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 4 ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการจัดการปกครองโดยรวมอำนาจการบริหารการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางคือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยความรับผิดชอบเหมือนสมองของชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนรวมของชาติเพื่อความก้าวหน้า ความกินดีอยู่ดีของประชาชนในชาติ รวมทั้งการดำเนินนโยบายทางด้านการเงินการคลังของประเทศ การป้องกันประเทศการต่างประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในที่เป็นส่วนรวมของชาติ โดยมีกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ (มีฐานะเป็นนิติบุคคล) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ควบคุมการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือ จังหวัด อำเภอ⁴⁹และกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งรูปแบบพิเศษ เพื่อให้การปกครองและการบริหารงานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพทำให้การแก้ปัญหาในพื้นที่ที่มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองที่ส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ และสามารถตัดสินใจในการบริหารงานในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตน การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจากประชาชน ซึ่งจะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ สามารถมีรายได้ของตนเองได้ โดยส่วนหนึ่งเป็นรายได้

⁴⁸ เรื่องเดิม, ภูติสาร ต้นไชย, "การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น." หน้า 4.

⁴⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเอง และอีกส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในรูปแบบของภาษีต่าง ๆ และเงินอุดหนุน⁵⁰

การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินภารกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดว่า มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม⁵¹

⁵⁰ วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, **การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป**, รัฐสภาไทย, ค้นวันที่ 29 มีนาคม 2563 จาก

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=36437.

⁵¹ มาตรา 67 วรรคแรก ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - (1/1) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

การพิจารณาเหตุผลการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมนั้นไม่ได้คำนึงถึงฐานะรับผิดชอบในหน้าที่ของรัฐบาลหรือไม่เท่ากันแต่ต้องพิจารณาถึงลักษณะทางเศรษฐกิจด้วย รัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนาต้องมีบทบาทสำคัญ ในการขยายช่องทางในทางการคลังและทรัพยากรเพิ่มความสามารถในการผลิตของประเทศ รัฐบาลต้องดูแลส่งเสริมการจัดระบบเพื่อให้มีการลงทุนเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความร่วมมือการพัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจไม่ใช่ระบบปฏิบัติการหรือมีทางเลือกที่เป็นไปได้ด้วยกันไม่ได้ แต่เป็นระบบที่ต้องอาศัยการปรับระดับแนวโน้มให้สอดคล้องกันการปรับทิศทางการอำนาจหน้าที่ทั้ง 2 ระดับแตกต่างกันไปในแต่ละกรณีหรือแต่ละประเทศโดยเฉพาะ⁵²

(7) คຸ້ມຄອງ ດູແລ ແລະ ບຳຮຸ່ງຮັກສາ ຫຼັຍພາກຮຸ້ນຮາມຊາຕີ ແລະ ສິ່ງແວດລ້ອມ

(8) ບຳຮຸ່ງຮັກສາ ສິລະປະ ຈາຣີຕະປຣະເພຣີ ກູມີບັນຖາທ່ອງຄີນ ແລະ ວັດທນຮຸ້ນອັນດີຂອງທ່ອງຄີນ

(9) ປຸກປັດຜູ້ທີ່ອື່ນຕາມທີ່ທາງຮາກຮາມອບຮາມາຍ ດ້ຍຈັດສຣຽງບປຣະມາຣ໌ ຫຼື ບຸດລາກຣ໌ ໃຫ້

ຕາມຄວາມຈຳເປັນ ແລະ ສມຄວຣ

มาตรา 68 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

(12) การท่องเที่ยว

(13) การผังเมือง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

2537,

⁵² เรื่องเดิม, อุษา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 239.

วิวัฒนาการกฎหมายผังเมืองในประเทศไทย⁵³

กฎหมายผังเมืองไทยมีประวัติศาสตร์อันยาวนาน และได้มีวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงมาจนถึงมีพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองที่บังคับใช้ปัจจุบันแต่พระราชบัญญัติผังเมืองพ.ศ. 2562 ยังมีการใช้กฎหมายควบคุมอาคารควบคู่ไปด้วยในการศึกษาหัวข้อวิวัฒนาการกฎหมายผังเมืองในประเทศไทย จึงต้องศึกษาทั้งประวัติการผังเมืองไทย พระราชบัญญัติผังเมืองพ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งแบ่งออกเป็นดังนี้

1. ประวัติของการผังเมือง
2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
3. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
4. พระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

1. ประวัติของการผังเมือง⁵⁴

เดิมนั้นประวัติของการผังเมืองของประเทศไทย ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการปกครองครองดินแดนและแคว้นต่าง ๆ บทบาททางด้านการวางแผนเมืองนั้นไม่ได้เป็นศาสตร์ที่ชัดเจนนัก แต่สิ่งที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำโดยพระราชอำนาจนั้นเป็นการป้องกันภัยต่อศัตรู อีกทั้งยังมีวัตถุประสงค์ในการสร้างอิทธิพลและการทำสงครามและขยายไปยังเมืองต่าง ๆ รวมไปถึงการกระทำเพื่อการครอบครองทรัพยากรต่าง ๆ เครื่องราชบรรณาการ และคนซึ่งถือเป็นการบริหารจัดการภาคและเมืองอีกอย่างหนึ่ง อีกทั้งเป็นการทำเพื่อสาธารณะสุข เช่น การย้ายเมืองด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามการผังเมืองได้มีพลิกบทบาทการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาราช พระมหากษัตริย์ไทยรัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์จักรี โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้พัฒนาพระนครมีความงดงาม ทันสมัย เทียบเท่าอารยประเทศ การผังเมืองในระบอบเวลาดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั่วประเทศสู่เมืองสำคัญต่าง ๆ เช่น การตัดถนนในเมือง

⁵³ ปานัน ร่องหนาม, "วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย Evolution of Urban Planning of Thailand," *วารสารหน้าจั่ว มหาวิทยาลัยศิลปากร*, ฉบับที่ 12 (2558): 250 -271

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

การมีไฟฟ้า รางรถไฟ รวมไปถึงการสร้างค่านิยมภาวะทันสมัยให้กับประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะในพระนครการวางสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ดำเนินเรื่อยไปจนกระทั่งเกิด⁵⁵

การเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญของประเทศไทย เป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 การสถาปนาระบบดังกล่าวทำให้การผังเมืองซึ่งเดิมเป็นการดำเนินงานโดยพระมหากษัตริย์กลายมาเป็นการดำเนินงานโดยรัฐบาลต่อมารัฐบาลยังคงดำเนินการผังเมืองในลักษณะเดียวกันนี้การผังเมืองดังที่กล่าวถึงในข้างต้น ทั้งหมดล้วนแล้วทำการจัดวางผังเมืองโดยอาศัยพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดตราขึ้นเฉพาะเรื่อง ๆ ไป เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอาคารตามแผนผังเมือง ณ บริเวณถนนพระราชดำเนินจังหวัดพระนคร พ.ศ. 2482 พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พ.ศ. 2485 เป็นต้น จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่กำหนดลัทธิต่าง ๆ ในการจัดทำโครงการแบบองค์รวม โดยที่โครงการจะต้องผ่านการเห็นชอบจากมติของกระทรวงมหาดไทย และใช้บังคับให้ท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องจัดทำผังและตรากฎหมายขึ้นเฉพาะท้องถิ่น จากนั้นจึงมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีการพัฒนารูปแบบขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองและจำแนกลักษณะของผังเมืองให้มีความชัดเจนในการใช้ประโยชน์ที่ดินในการพัฒนาภาคและเมือง อีกทั้งยังระบุดังถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จนทุกวันนี้สถาบันการศึกษา องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการผังเมืองมากขึ้น วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศมุ่งเน้นแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงองค์กรที่มีผลต่อทิศทางและรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย⁵⁶

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ส่งผลให้พื้นที่ชุมชนเมืองหลักเกือบทั่วประเทศ มีการรับผังและจัดทำผังเมืองรวมโดยใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง โดยปรากฏในรูปแบบของผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินในขนาดตจกัแนกย่านการใช้ที่ดินและผังระบบคมนาคมขนส่งในรูปของโครงข่ายถนนทุกผังเมือง กลายเป็นรูปแบบและลักษณะเดียวกันจนถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความคล้ายคลึงกันหมดทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเมืองเล็กเมืองใหญ่หรือมหานครขนาดใหญ่

ต่อมาจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 โดยเพิ่มการขยายระยะเวลาการปิดประกาศการยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจาก 60 วัน ใน 90 วัน จึงเป็นขยายโอกาสในการใช้สิทธิ์ตามกระบวนการผังเมืองให้แก่ประชาชน⁵⁷

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ได้แก้ไขให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นการดำเนินการตามที่สมควร แตกต่างจากเดิมที่กำหนดให้เป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการใช้บังคับผังเมืองรวม โดยเพิ่มให้มีการแก้ไขโดยลดจำนวนการประชุมและเพิ่มการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเพื่อให้สามารถแก้ไขและขยายระยะเวลากฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้ในกรณีที่ ไม่ปรากฏถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในสาระสำคัญ⁵⁸

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไข มาตรการทางกฎหมายเพียงพอที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้ และไม่สามารถใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้อย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีขั้นตอนและรายละเอียดมาก ทำให้ไม่อาจดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ทันกำหนดเวลาที่ผังเมืองรวมเดิมสิ้นสุดลง เป็นเหตุให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการผังเมืองในระหว่างที่ยังไม่มีผังเมืองรวมฉบับใหม่ใช้บังคับ โดยแบ่งการแก้ไขเป็น 3 ประเด็น⁵⁹

ประเด็นที่ 1 แก้ไขคำนิยามขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง เพื่อให้สอดคล้องกับถ้อยคำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางผังเพื่อกำหนดทิศทางการผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ของตนเองได้

ประเด็นที่ 2 แก้ไขในส่วนของคณะกรรมการผังเมือง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการผังเมืองให้มีบุคคลซึ่งมีความรู้เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ทั้งในภาครัฐและเอกชน เข้าร่วมเป็นกรรมการและมีส่วนร่วมในการพัฒนาการผังเมือง โดยเพิ่มปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเข้ามาและเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คนรวมเพิ่มคณะกรรมการผังเมืองจากเดิม 21 คนเป็น 27 คน

⁵⁷ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525

⁵⁸ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

⁵⁹ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

และสุดท้ายประเด็นที่ 3 เพิ่มเติมองค์ประกอบของผังเมืองให้มีความละเอียดมากขึ้นโดยกำหนดให้ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมประกอบด้วยข้อมูลที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองที่กำหนดไว้ทั้งนี้เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นมาตรฐานเดียวกัน⁶⁰

2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ประกาศวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 โดยให้มีผลบังคับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากระบบการผังเมืองของประเทศจำเป็นต้อง มีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยการนำไปสู่ การปฏิบัติในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพและการดำรงรักษาเมือง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมี กฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชุมชน ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จากทุกภาคส่วน และโดยที่การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับ นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการ เป็นผู้กำหนด นโยบายในภาพรวม และคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐ ให้ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของการผังเมือง ประกอบกับในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองบางกรณีจำเป็นที่รัฐ ต้องใช้สิทธิเหนือเคหสถาน และทรัพย์สิน รวมถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการจำกัดขอบเขตในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือการประกอบกิจการของบุคคล อีกทั้งกฎหมาย

⁶⁰ กรณียุทธศาสตร์และผังเมือง, แนวปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558, ครั้งที่พิมพ์ 1. (กรุงเทพฯ: สำนักผังเมือง, 2559), หน้า 8-45.

ว่าด้วยการผังเมือง ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่หรือการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศกับนานาประเทศ⁶¹

โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 14/2562 เป็นพิเศษ วันพุธที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562 โดยที่ประชุมได้ พิจารณาต่อในมาตรา 22 และลงมติเรียงตามลำดับมาตราที่มีการแก้ไข และลงมติในวาระ ที่ 3 เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการพิจารณา ร่าง อาทิเช่น⁶²

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดเฉพาะวิธีการหน้าที่และอำนาจและการได้มาของผังเมืองเท่านั้นไม่ได้กำหนดเรื่องคุณภาพของผังเมืองไว้ ดังนั้นการวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละระดับกลุ่มโยธาธิการและผังเมืองและองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้วางและจัดทำผังเมืองต้องคำนึงถึงคุณภาพของผังเมืองด้วย เพราะคุณภาพของเมืองจะมีผลโดยตรงกับประชาชนชุมชนเมืองและประเทศ ซึ่งคุณภาพของผังเมืองที่ควรเน้นและคำนึงถึงนั้นได้แก่การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ต้องมีความสัมพันธ์และไม่ขัดแย้งเพื่อความต้องการที่ประชาชนจะดำรงชีวิตประจำวันอย่างมีความสุข⁶³

2.1 ผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมเป็นผังเมืองที่ดูแลประโยชน์และเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับประชาชน โดยปกติการวางผังเมืองรวมนั้นจะมีการคาดการณ์ล่วงหน้า 20 ปี ในแต่ละช่วงระยะเวลา 20 ปีนั้นสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมย่อมมีการเปลี่ยนแปลง พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้มีการประเมินผลผังเมืองรวมระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 5 ปีและผู้ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมคือกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเพื่อให้การแก้ไขผังเมืองรวมตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

⁶¹ มาตรา 2 วรรคแรกพระราชบัญญัติให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

⁶² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, **สรุปผลการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 14/2562 เป็นพิเศษวันพุธที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562**, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา คำนวนที่ 11 พฤษภาคม 2562 จาก https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext85/85201_0001.PDF.

⁶³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักกรรมการธิการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ, **รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คลังสารสนเทศของสภานิติบัญญัติ**, คำนวนที่ 30 มีนาคม 2563 จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/435303>.

การประเมินผังเมืองรวมและการแก้ไขควรดำเนินการต้องประกอบด้วยผู้นำชุมชนคนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่และต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ไม่ส่งผลเสียต่อชุมชนต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้อยู่อาศัยอยู่ในรอบละ 150 เมตรจากพื้นที่ที่มีการแก้ไขผังเมืองรวมด้วย⁶⁴

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี⁶⁵ในการพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและเห็นผลเป็นรูปธรรม ควรเสนอแนวทางเพื่อให้การจัดตั้งคณะกรรมการผังเมืองแห่งชาติที่ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกกระทรวงและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการจัดทำผังเมือง เช่น การวาง และจัดทำผังปัญหาความต้องการของพื้นที่การออกแบบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเมืองตลอด จนถึงการบำบัด โดยมีรูปแบบการมีส่วนร่วมความแตกต่าง เพื่อให้เหมาะสมกับเนื้อหาาระดับ นโยบายระดับผังระดับพื้นที่เช่นสร้างเครือข่ายอาสาสมัครสร้างศูนย์การเรียนรู้ การบังคับใช้ ผังเมืองทุกคน ต้องเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับรายงานเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ แจงข้อมูล ลงโทษหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจริงจังและสนับสนุนให้ประชาชนปฏิบัติตามข้อมูลที่กำหนดขึ้น อย่างจริงจังด้วย โดยจัดทำและพัฒนาระบบการเชื่อมโยง จัดการ และ วิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อการ จัดทำแผนผังภูมิณีเวตระดับประเทศ รวมถึงสนับสนุนการบริหารจัดการตาม คักยภาพของภูมิณีเวต จัดทำแผนผังภูมิณีเวตของพื้นที่ตามเกณฑ์และมาตรฐานการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการ สิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตพื้นที่แนวกันชน พร้อมทั้งการจัดทำ ผังเมืองและชนบท ตามเกณฑ์มาตรฐาน และองค์ประกอบของผังเมืองรวมด้านการใช้ประโยชน์ ที่ดิน คมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การจัดทำแผนผังพื้นที่เขตเกษตร เศรษฐกิจ แผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก เพื่อใช้ในการพัฒนาการเกษตรปลอดภัย และเกษตรอินทรีย์การจัดทำผังพื้นที่อุตสาหกรรมตามเกณฑ์ มาตรฐานตลอดจนตัวชี้วัดเมือง อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ การจัดทำผังพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งโบราณคดีมรดก ทางสถาปัตยกรรมและศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์และวิถีชีวิตพื้นถิ่นอย่างยั่งยืน⁶⁶

⁶⁴ สำนักผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง, **คู่มือและแนวทางการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติการ ผังเมือง พ.ศ. 2562: ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม** กรมโยธาธิการและผังเมือง, ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2563 จาก

<https://drive.google.com/drive/folders/16ijvPSTb9XWIOEuv8tXnf35zdJbSMKD2?fbclid=IwAR2MHjJlklgfYh2vaz7n1o1Q1i3Qver7hnDDEgSwQVQzogSw4zucEGrWIFQ>.

⁶⁵ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, **ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)** ราชกิจจานุเบกษา, ค้นวันที่ 29 มีนาคม 256. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 58

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง ในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และหมายความถึงพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งความสะอาดสวยงาม สุขลักษณะ ความเป็นระเบียบ รวมถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การเดินทางคมนาคมและขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชนโดยทั่วไป และการจัดสวัสดิภาพของสังคม เพื่อป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี หรือบำรุงรักษาสสิ่งแวดลอม ภูมิประเทศที่งดงามและมีคุณค่า⁶⁷

การผังเมืองของไทย แบ่งออกเป็นผังนโยบายการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ แบ่งเป็นสามประเภท ดังต่อไปนี้

1) ผังนโยบายระดับประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ การพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท โครงสร้างพื้นฐานหลัก การพัฒนาพื้นที่พิเศษการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการอื่น ๆ ที่จำเป็น เสนอต่อดคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶⁸

2) ผังนโยบายระดับภาค เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ที่มีขอบเขตเกินหนึ่งจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขอุปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อดคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶⁹

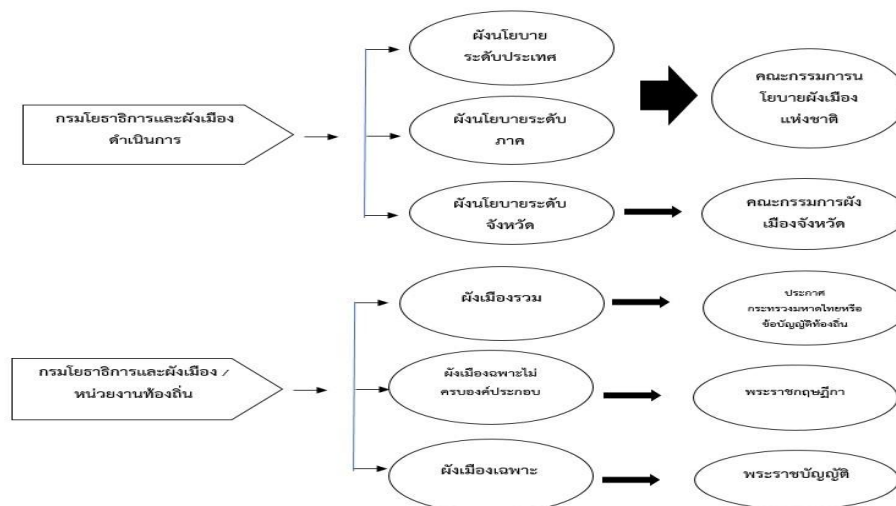
3) ผังนโยบายระดับจังหวัด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัดในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคม

⁶⁷ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

⁶⁸ เรื่องเดิม, สำนักผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง, "คู่มือและแนวทางการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562: ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม", หน้า 48

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

และการขนส่ง การสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขูปการ และบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความ
เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷⁰



ภาพ 8 การจัดทำผังเมือง

ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงาน
การใช้

ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง
บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท แบ่งเป็นสองประเภท ดังต่อไปนี้

(ก) ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้ง
มาตรการควบคุม ไม่เฉพาะเจาะจงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด แต่เป็นการบังคับโดยทั่วไป ซึ่งใช้เป็น
แนวทางในการพัฒนาเมือง รวมทั้งการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้องกับเมือง หรือชนบท
ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ที่ดิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค
สาธารณสุขูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ
การผังเมือง⁷¹

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง, คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ครั้งที่พิมพ์ 1.
(กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2552), หน้า. 1-13.

(ข) ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการ เพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง⁷²

ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มีลักษณะขององค์ประกอบและรายละเอียด บางอย่างที่แตกต่างกัน แต่ผังเมืองทั้งสองชนิดต่างก็ต้องอยู่ในกรอบของเป้าหมายเพื่อการ ผังเมือง อย่างเดียวกัน ผังเมืองรวมมีลักษณะเป็นผังนโยบาย กล่าวคือเป็นแผน ผังแม่บทที่กำหนด รายการต่าง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ที่ตั้ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสถาบันต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ จุดที่ตั้ง ของสถานที่ต่าง ๆ ตลอดจนแนวหรือขนาดเส้นทางหรือบริเวณที่ดินที่ปรากฏในแผนผังจะเป็น การแสดง โดยประมาณเท่านั้น ผังเมืองรวมจึงเป็นเพียง ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการ พัฒนาโดยทั่วไป สำหรับผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่ จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการ ใน พื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวม ในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งในแผนผังเมืองเฉพาะจะมีการแสดงตำแหน่งรวมทั้งรายการพัฒนาต่าง ๆ อย่าง ละเอียดถูกต้องตามมาตรฐาน สามารถวัดและกำหนดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนหรือกันเขต เพื่อกำหนดแนวเขตก่อสร้างได้อย่างแน่ชัด ดังนั้น ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องสามารถ เจาะลึกลงในรายละเอียดเฉพาะจุด เฉพาะบริเวณตามเป้าหมายที่ผังเมืองรวมกำหนด ไว้ได้ทำให้รัฐสามารถกำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งประมาณ การงบประมาณเพื่อการก่อสร้างพัฒนาได้ความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรง รักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น ผู้ลงนามประกาศใช้บังคับส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการ พัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความ ชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผังเมือง เฉพาะจะมีผลต่องบประมาณแผ่นดินที่ต้องจัดสรรให้การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน

⁷² เรื่องเดียวกัน.

และการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่ระบุในผังเมืองเฉพาะหากเปรียบเทียบผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะเป็นการสร้างบ้านแล้ว ผังเมืองรวมจะแสดงให้เห็นว่า ในที่ดินแปลงหนึ่งที่จะสร้างบ้านนั้น บ้านจะมีขนาดเท่าใด หน้าที่าโดยรวมเป็นอย่างไร หันหน้าทางทิศไหนมีความสูงกี่ชั้น เป็นต้น ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นการกำหนดรายละเอียดต่อจากผังเมืองรวมว่า ประตูหน้าบ้านมีขนาด ลักษณะ และลวดลายสีสันทันของตัวบ้านอาคารเป็นอย่างไร⁷³

2.2 ผังเมืองเฉพาะ⁷⁴

ตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้การวางและการจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

2.1.1 กรณีที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยท้องถิ่นเป็นผู้วางผังเมืองเฉพาะนั้นเอง หรือจะขอให้สำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้⁷⁵

2.1.2 กรณีที่ยังไม่มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งการให้สำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้⁷⁶

ทั้งนี้ ผังเมืองเฉพาะที่วางและจัดทำขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเอง กฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอหลักการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นกรรมการผังเมืองโดยตำแหน่ง ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำ แนะนำ เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อสำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ได้ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะพร้อมข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

⁷³ เรื่องเดียวกัน หน้า 3

⁷⁴ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

⁷⁵ มาตรา 41 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

⁷⁶ มาตรา 41 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

จำเป็นต้องมีข้อมูลของบริเวณที่จะทำการวางผังเมืองเฉพาะอย่างละเอียด มีการแสดงความเหมาะสมของพื้นที่นั้น พร้อมกับบริเวณรอบข้างว่าจะใช้พื้นที่ตรงไหนเพื่อการใด ทั้งนี้ข้อกำหนดผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องแสดง ผังเมืองเฉพาะ จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประสานการพัฒนาและผลประโยชน์ร่วมกัน การวางผังเมืองเฉพาะจะกำหนดแนวทางและวิธีการพัฒนาอย่างเหมาะสมตามความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ และสำหรับท้องที่ซึ่งผังเมืองรวมได้กำหนดเป็นนโยบาย การพัฒนา ผังเมืองเฉพาะจะเป็นโครงการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ การกำหนดพื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ อาจพิจารณาจาก

- 1) เมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิ์ในที่ดินบางส่วนเพื่อส่วนรวมโดยจัดทำเป็นถนนหรือสวนสาธารณะ⁷⁷
- 2) พื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มของการพัฒนาสูง หรือมีนโยบายที่จะพัฒนา หรือมีโครงการด้านสาธารณูปการที่ชัดเจน ให้มีการพัฒนาเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเติบโตของเมือง⁷⁸
- 3) พื้นที่ซึ่งได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย ภัยธรรมชาติ หรือภัยสงครามจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อฟื้นฟูสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม⁷⁹
- 4) พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การบำรุงรักษาสภาพธรรมชาติที่งดงาม หรือเพื่อดำรงรักษาวัตถุสถานที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า⁸⁰
- 5) พื้นที่ซึ่งขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อให้มีการพัฒนาให้ได้มาตรฐาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน⁸¹
- 6) พื้นที่ซึ่งมีปัญหาความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อม จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นใหม่⁸²

⁷⁷ เรื่องเดิม, กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง, คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ หน้า 1-13.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

7) พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน⁸³

3. ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522⁸⁴

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ควบคุมหรือกำหนดมาตรการในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้สอยอาคารและใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อ ประโยชน์ด้านความปลอดภัยของอาคารต่าง ๆ ในชุมชนเมือง เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานใน การออกแบบและก่อสร้างอาคารเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้มีอาคารที่มีความมั่นคง แข็งแรง ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีประสิทธิภาพในการป้องกันอัคคีภัย และภัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย นอกจากนี้กฎหมายควบคุมอาคารยังมีประโยชน์ในการควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดหรือประเภทของอาคาร ความหนาแน่นของอาคาร ที่ จอดรถ ตลอดจนพื้นที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบาง ประเภทไว้ด้วย กฎหมายควบคุมอาคารจึงเป็นกฎหมายสำคัญในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคารที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง โบราณสถานและไม่ให้เกิดการบดบังทัศนียภาพ และภูมิทัศน์ของเมืองเก่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงมา

⁸² เรื่องเดียวกัน.

⁸³ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁴ มาตรา 10 ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

(2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็น หรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีคณะกรรมการควบคุมอาคาร จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถ้าไม่ให้ความเห็นชอบให้แจ้งเหตุผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทราบด้วยถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ถือว่าคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นแล้ว และให้ราชการส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีได้อนุมัติตามวรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

จาก พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479⁸⁵ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476⁸⁶ มีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อรวมกฎหมายทั้งสองฉบับ ข้างต้นให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกันเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ใช้มานานและสภาพบ้านเมือง เปลี่ยนไป จึงมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับ สถานการณ์ปัจจุบันและเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การ ป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ต่อมา พ.ศ.2535 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 2⁸⁷ โดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการ ก่อสร้างแทนการขออนุญาตเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ปรับปรุง อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและ แก้ไขอัตราโทษ และในพ.ศ.2543 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 3⁸⁸ โดยเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ ของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพและสิ่ง ที่สร้างขึ้นเพื่อ ใช้ในการขนส่งบุคคล ในลักษณะกระเช้าไฟฟ้าหรือสิ่ง ที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่อง เล่นในสวนสนุก หรือสถานที่อื่นใดเพื่อประโยชน์ในลักษณะเดียวกัน โดยให้ถือว่าสิ่งเหล่านั้นเป็น อาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นี้

นอกจากนี้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องขัด หรือแย้งกับกฎกระทรวงเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นซึ่งจะมีผลใช้ บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี (มาตรา 10) อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มิให้ใช้บังคับกับแก่พระที่นั่งหรือพระราชวัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนด เงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคารของส่วนราชการ ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่ใช้ในอาคารสถานที่ราชการ

⁸⁵ มาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479

⁸⁶ มาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476

⁸⁷ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535)

⁸⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2543)

หรือกิจการต่าง ๆ ขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โบราณสถาน วัด โบสถ์ รวมทั้งอาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการ ศาสนา ซึ่งจะมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้เป็นการเฉพาะและอาคาร สถานที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้น ตามบันทึกความตกลงหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ อาคารสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวที่มีกำหนดเวลารื้อถอน และอาคารที่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือหน่วยงานอื่น ของรัฐจัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้งนี้ต้องไม่ใช้การยกเว้นหรือผ่อนผันเงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของอาคารหรือความปลอดภัยของผู้ซึ่งอยู่อาศัยหรือใช้อาคาร ⁸⁹

4. พระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535⁹⁰

พระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ได้มีการแบ่งประเภทโบราณสถานโดยใช้ลักษณะทางกายภาพเป็นเกณฑ์ มี 6 ประเภท ซึ่งมีประเภทหนึ่งที่คล้ายกับเมืองเก่าคือ ย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ โดยมีความหมายว่า “ย่านหรือเมืองที่ประกอบด้วยโบราณสถาน ร่องรอยหลักฐานของเมือง เช่น พื้นที่คูเมือง กำแพงเมือง หรือพื้นที่ตั้งสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะกลมกลืนกัน มีความเก่าแก่ต่อเนื่องมาแต่อดีตจนถึงช่วงเวลาหนึ่ง และมีเรื่องราวสืบต่อกันมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต และพัฒนาการของสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่และขอบเขตกว้างกว่ากลุ่มของสิ่งก่อสร้างซึ่งการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ของกรมศิลปากรจะครอบคลุมเฉพาะในเขตที่มีการประกาศขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ⁹¹ ตาม มาตรา 7 ทวิ กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2518) ภายในเขตพื้นที่ของโบราณสถานซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ตามกฎหมาย โดยเว้นแต่จะได้รับอนุญาต

⁸⁹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

⁹⁰ มาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

⁹¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

เป็นหนังสือจากอธิบดี หรือในบางกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี ให้อธิบดีมีอำนาจวินิจฉัยหรือสั่งการ ให้ระงับการก่อสร้างโดยทันที พร้อมทั้งสามารถสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมด หรือบางส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันได้รับคำสั่งนั้นก็ได้ โดยมีบทลงโทษว่า ผู้ก่อสร้างหรือผู้อื่นผู้ใดขัดขืนไม่กระทำการตามคำสั่งหรือไม่ระงับการก่อสร้างทั้งหมดหรือดำเนินการรื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดีมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีกับผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น” ในส่วนพื้นที่อื่นที่ติดกันโดยรอบย่อมต้องบังคับตามกฎหมายอื่น อาทิ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร ฯ

ผลงานในส่วนสถาปัตยกรรมแบบเชียงแสน

ปัจจุบันเมืองเชียงแสนซึ่งเป็นเมืองที่เชื่อมต่อทำการค้า 4 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง (จีน ลาว เมียนมาร์และ ไทย) มีประวัติศาสตร์อันเก่าแก่และมีรูปแบบการท่องเที่ยวมากมาย แต่ปัจจุบันเชียงแสนตกอยู่ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงและมีความขัดแย้งระหว่างความเป็นเมืองประวัติศาสตร์กับความเป็นเมืองเศรษฐกิจ ความพยายามผลักดันเชียงแสนเป็นมรดกโลก⁹²จากภาพลักษณ์ของเมืองที่ทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปะวัฒนธรรมที่ควรอนุรักษ์ ด้วยเรือเดินสินค้ามาจากประเทศจีน จนทำให้ต้องก่อสร้างท่าเรือเชียงแสน เพื่อรองรับปริมาณเรือและการขนถ่ายสินค้าจำนวนมาก วิถีชีวิตของคนเชียงแสนจึงเปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงทำการค้าที่เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น จนละเลยความสำคัญของเมืองที่เป็นเมืองเก่า ซึ่งมีโบราณสถานอยู่มากมาย ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินลงพื้นที่สำรวจและเก็บข้อมูลภาพถ่ายสถาปัตยกรรมเชียงแสน รวบรวมเอกสารที่สำคัญโดยพบว่า

1. ศิลปะแบบเชียงแสน

ศิลปะสมัยเชียงแสนนั้นศักราชยังไม่แน่นอน แต่ประมาณได้ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 17- 24 ศิลปะสมัยเชียงแสนนั้นไม่ขาดตอนเป็นศิลปะแบบตัวเองถึง แม้บางครั้งจะเคยไปอยู่ภายใต้อำนาจของพม่าก็เป็นอยู่เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง การที่นำศิลปะสมัยเชียงแสนมาถึงพุทธศักราชศตวรรษที่ 24 ก็เพราะผนวกเชียงใหม่สมัยพระยาภาววิละมารวมเข้าด้วยตามพงศาวดารเหนือกล่าวถึงพระยาลาวจักรราช มีเชื้อสายสืบราชสมบัติต่อมาถึงพญาเม็งราย

⁹² สักกรินทร์ แซ่กู, "มุมมองต่อมรดกโลกเมืองเชียงแสน: มรดกเพื่อใคร", วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ปีที่ 7, ฉบับที่ 3 (2554): 110-119.

ซึ่งเป็นองค์ที่ 22 ก่อนย้ายราชธานีจากเวียงท้าวสุรนารีเงินยางมาตั้งเมืองเชียงใหม่ เมื่อราวปี พ.ศ. 1802



ภาพ 9 รูปพระสิงห์
ที่มา: เสนอ นิลเดช, ศิลปะสมัย
เชียงใหม่ พุทธศตวรรษที่ 17 – 24⁹³

ครั้งถึง ปี พ.ศ. 1824 พระยาลาวจักรราช ยกกองทัพตีลำพูนได้จากพญาฮิบา ศิลปะเชียงใหม่มีมาก่อนพญาเม็งรายสร้างเมืองเชียงใหม่แล้ว ที่กำหนดเรียกชื่อศิลปะกลุ่มนี้ว่า “ศิลปะแบบเชียงใหม่” ก็เพราะถือเอาชื่อเมืองเชียงใหม่เป็นตัวกำหนด ศิลปะเชียงใหม่เป็นศิลปะในพุทธศาสนาแบบหินยานเถรวาท ศิลปะแบบสมัยเชียงใหม่ที่รู้จักกันดีคือพุทธรูปเชียงใหม่ซึ่งกำหนดเรียกกันเป็นสามัญว่า สิงห์หนึ่ง สิงห์สอง และสิงห์สาม ตามคติความเชื่อแต่เดิมเชื่อกันว่าศิลปะแบบสมัยเชียงใหม่ ได้รับอิทธิพลจากศิลปะอินเดียสมัยราชวงศ์ปาละ ซึ่งผ่านมาทางพม่าโดยพระเจ้าอู่ธนุรุมหาราชกษัตริย์แห่งเมืองพุกาม แต่ปัจจุบันได้มีการพิสูจน์ทางศิลปะและการพบพระพุทธรูปหลายองค์พบพุทธปฏิมาสมัยนี้มีลักษณะเป็นแบบคูปตะของอินเดียมากกว่า ศิลปะเชียงใหม่เป็นศิลปะของไทยแท้ เป็นแบบแรกและมีอิสระเป็นของตนเอง ถึงแม้จะได้รับอิทธิพลจากอินเดีย เช่น รูปปฏิมากรโดยเฉพาะพระพุทธรูปที่เรียกว่าสิงห์หนึ่ง หรือพระสิงห์ ได้แก่พระพุทธรูปลี้หิงค์มีลักษณะพระอุระงามดังราชสีห์ พระวรกายอวบอ้วน พระนาดีเป็นลอน พระเศียรกลมพระเนตรมองต่ำไม่เบิกโพลงหรือมองเป็นระยะทอดประมาณ 45 องศา⁹⁴

⁹³ เสนอ นิลเดช, "ศิลปะสมัยเชียงใหม่ พุทธศตวรรษที่ 17-24,วารสารหน้าจั่ว มหาวิทยาลัยศิลปากร, ฉบับที่ 14 (2540): 57-62.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.



ภาพ 10 วิหารวัดผางา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

2. ลักษณะสถาปัตยกรรมเชียงแสน

สถาปัตยกรรมเชียงแสน เชียงแสนที่เก่าถึงสมัยพุทธศตวรรษที่ 16 ไม่พบพบแต่สร้างสมัยหลังพญามังรายลงมา สถาปัตยกรรมที่เป็นสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับศาสนาพุทธ คือการสร้างโบสถ์วิหารเจดีย์โบสถ์และวิหารสร้างด้วยไม้เสาคู่เสาคู่ไม้เป็นส่วนมาก ผนังกันเป็นป่าไม้ บริเวณช่วงที่ประดิษฐานพระรูปฝาทำเป็นแบบฝาประกบตอนหน้าเป็นห้องโถง ตลอดหลังคาเป็นหลังคาซ้อนหลายชั้นการมุงหลังคาด้วยกระเบื้องดินเผากระเบื้องไม้มะยมตีฝ้าเพดาน มีทางขึ้นทางด้านหน้าและทางด้านซ้ายบ้านเรือนที่พักอาศัย โดยเฉพาะอาคารไม้ฝาเรือนสร้างแบบชนิดฝาทำายออกมุงด้วยแผ่นต่อกระเบื้องดินเผา กระเบื้องไม้เรือนชนิดสารจะสร้างเป็นเรือนแปด มีทางเดินตอนกลางมีที่รับแขกและที่รับประทานอาหารความมักอยู่นอกชายชานด้านหน้าและขาดไม้ได้สำหรับเรือนทางภาคเหนือคือร้านน้ำเล็ก ๆ มุงหลังคา ตั้งหม้อน้ำสำหรับใช้ดื่มวางอยู่ที่นอกชาน ลักษณะเช่นนี้เป็นวัฒนธรรมแบบใดที่ยังมองเห็นได้ในภาคเหนือเป็นธรรมต่อเนื่อง⁹⁵

โบราณสถาน เชียงแสนตามตำนานและประชุมพงศาวดารกล่าวว่าภายในกำแพงมีกำแพงเมืองมีโบราณสถาน 75 แห่งและภายนอกเขตกำแพงเมือง 66 แห่ง ในปัจจุบัน

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

มีโบราณสถานที่ยังหลงเหลืออยู่และได้รับการสำรวจขึ้นทะเบียนแล้วเดิมจำนวน 24 แห่ง⁹⁶ และได้ประกาศเพิ่มเติม จำนวน 3 แห่งในปี พ.ศ. 2540⁹⁷ ได้แก่

- | | |
|-------------------------|----------------------------------|
| 1. วัดป่าสัก (ร้าง) | 2. วัดพระธาตุจอมกิตติ |
| 3. วัดพระบวช(ร้าง) | 4. สี่มุมเมือง |
| 5. วัดกู่เต้า(ร้าง) | 6. วัดเจดีย์หลวง |
| 7. วัดโคก | 8. วัดช้างเผือก (วัดช้างค้ำ) |
| 9. วัดปันทอง | 10. วัดพระธาตุอภัยภูษาวหรือภูเข้ |
| 11. วัดชุมแสง(ร้าง) | 12. วัดประสาธคุ่ม(ร้าง) |
| 13. วัดพระยืน(ร้าง) | 14. วันเสาเคียน(ร้าง) |
| 15. วัดจอมแจ้ง | 16. วัดอาทิตันแก้ว (ร้าง) |
| 17. วัดแสนเมืองมา(ร้าง) | 18. วัดพระเจ้าถ่านทอง |
| 19. วัดผ้าขาวป่าน | 20. วัดสุวรรณ |
| 21. วัดเมืองเชียง | 22. วัดปงสนุก |
| 23. วัดสลัสี (สลัสี) | 24. วัดมหาธาตุร้าง |

⁹⁶ บุษยา ไชยเสโน, การศึกษาร่องรอยทางโบราณคดีจากการขุดค้นบริเวณที่อยู่อาศัยในบริเวณเมืองโบราณเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาโบราณคดีสมัยประวัติศาสตร์ ภาควิชาโบราณคดี บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2530), หน้า 28-29

⁹⁷ โบราณสถานวัดท่าโขง (ร้าง)ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่โบราณสถานประมาณ 2 ไร่ 2 งาน 70 ตารางวา
4.โบราณสถานวัดธาตุเขียว (ร้าง) ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย มีพื้นที่โบราณสถานประมาณ 2 ไร่ 3 งาน 31 ตารางวา
5.โบราณสถานวัดร่องข้อ (ร้าง) ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายพื้นที่โบราณสถานประมาณ 1 ไร่ 18.5 ตารางวา แห่งประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ประกาศ ณ วันที่ 27 มกราคม 2540

โบราณฐานทั้งหมดนี้บางแห่งกรมศิลปากรได้เข้าไปบูรณะแล้ว โดยในปี พ.ศ.2540 และกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานเพิ่มเติมประกอบด้วย

- 1.วัดธาตุโขง(ร้าง) 2. วัดธาตุเขียว (ร้าง)และ 3.วัดร้อยซ้อ (ร้าง)



ภาพ 11 เจดีย์วัดพระยืน 1

2.1 เจดีย์วัดพระยืน

วัดพระยืนตั้งอยู่กึ่งกลางเมืองใกล้จะวัดพระบวชและวัดเมือง ตามประวัติที่ปรากฏในตำนานมีการกล่าวถึงชื่อวัดพระยืนว่าสร้างขึ้นในสมัยพญาคำฟูในปี พ.ศ 1875 และมีการซ่อมในสมัยพระยาหลวงวิจิตรไชยวิชิตผู้ปกครองเมืองเชียงใหม่สมัย (พระเจ้าศรีสุทโธธรรมราชอั้งวะปกครองพม่าและล้านนา เจ้าฟ้าหลวงทิพเนตรครองเมืองเชียงใหม่) ในปี พ.ศ 2181 รูปแบบของเจดีย์มีส่วนเหนือทองระฆังขึ้นไปพังทลายลงหมดแล้วส่วนยอดของเจดีย์องค์นี้⁹⁸

⁹⁸ คักดีชัย สายสิงห์, ศิลปะเมืองเชียงใหม่ วิเคราะห์งานศิลปกรรมร่วมกับหลักฐานทางโบราณคดี และเอกสารทางประวัติศาสตร์, ครั้งที่พิมพ์ 1. (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2551), หน้า 118-119.



ภาพ 12 เจดีย์วัดพระยืน 2



ภาพ 13 เจดีหลวงภาพที่ 1



ภาพ 14 เจดีย์หลวงภาพที่ 2

2.2 เจดีย์หลวง

เจดีย์หลวงถือว่าเป็นเจดีย์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในเมืองเชียงใหม่ โดยมีประวัติกล่าวในประชุมพงศาวดารภาคที่ 61 ว่าเดิมชื่อ “วัดท่าหลวง” พระเจ้าแสนภูได้สร้างเจดีย์องค์ใหม่ครอบทับเจดีย์องค์เดิมที่สร้างขึ้นด้วยพระยาศิริโศกธรรมราช หลังจากนั้นอีก 3 ปี เห็นว่าวัดพระหลวงเป็นวัดเค้ายเมือง เป็นที่บรรจुพระธาตุของพระเจ้ามาก่อน พระองค์จึงมีศรัทธาสั่งสร้างพระวิหารพระหลวง กว้าง 8 วา ยาว 17 วา และเจดีย์สูง 29 เวลาตรงกับ พ.ศ. 1833 แต่ถ้าวัดพิจารณาจากพงศาวดารโยนกกล่าวว่าทั้งพญาแสนภูสร้างเมืองเชียงใหม่ได้สามปีพระองค์ทรงสร้างเจดีย์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในเมืองเชียงใหม่ฐาน กว้าง 28 เมตร สูง 58 เมตร และจากหลักฐานที่ปรากฏ ในปัจจุบันน่าจะเป็นการซ่อมครั้งสำคัญในสมัยพระเมืองแก้วที่ทรงโปรดเกล้าให้ช่างขุดเจดีย์องค์เดิมแล้วก่อพระเจดีย์ขึ้นใหม่ตรงกับ พ.ศ. 2053⁹⁹

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน.



ภาพ 15 วัดป่าสัก

2.3 วัดป่าสัก

วัดป่าสักตั้งอยู่บริเวณนอกกำแพงเมืองเชียงใหม่ทางด้านทิศตะวันตกห่างจากประตูเชียงใหม่ ไปทางทิศตะวันตกประมาณ 300 เมตร ประวัติของวัดป่าสักมีในตำนานเชียงใหม่ว่า พระเจ้าแสนภูสร้างขึ้นเพื่อเป็นที่สถิตพระบรมสารีริกธาตุ(กระดูกตาดู่มข้างขวา) ซึ่งพระมหาเถระเจ้าชื่อพระพุทโธโฆษาจารย์นำมาจากเมืองปาฏลีบุตร โดยโปรดให้สร้างพระมหาสถูป สร้างวัดขึ้นแล้ว ให้ปลูกต้นไม้สักวัดล้อมบริเวณนั้น 300 ต้นและสร้างกุฏิให้พระเถระเจ้า แล้วสถาปนาเป็นพระสังฆราชสถิตอยู่ ณ วัดป่าสัก สถาปัตยกรรมที่สำคัญวัดป่าสักคือเจดีย์ทรงสูงซึ่งมีลักษณะฐานล่างเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสขนาด 4.6 คูณ 4.6 เมตร เกี่ยวกับลักษณะศิลปกรรมของวัดป่าสักนี้ ได้มีผู้ให้ข้อคิดเห็นแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่เชื่อว่ามีศิลปกรรมหลายรูปแบบผสมกัน คือ ส่วนล่างมีการทำซุ้มพระโดยรอบลักษณะคล้ายพระเจดีย์กู่กุดที่ลำพูนซึ่งเชื่อว่าเป็นอิทธิพลของศิลปะแบบทราวดี ส่วนลักษณะการทำรูปปั้นปางลีลาและลักษณะกุฎาคารของเทวดาที่ประดับอยู่รอบฐานรากของพระองค์เจดีย์นั้นเป็นลักษณะแบบอย่างสุโขทัยและส่วนของเจดีย์ซึ่งเป็นเจดีย์ห้า ยอดมียอดกลางและเจดีย์บริเวณประดับอยู่

มุม ทั้ง 4 ประกอบด้วยลวดลายปูนปั้นต่าง ๆ เช่น พวงครุฑขนาดมีลักษณะคล้ายกับศิลปะแบบศรีวิชัยทางตอนใต้ของประเทศไทย แต่ส่วนยอดของเจดีย์วัดป่าสักซึ่งเป็นระฆังยอดซ้อนบัวกลุ่มนี้ยังมีลักษณะเหมือนเจดีย์เชียงยืนในวัดพระมหาธาตุหิรัญญไชย จังหวัดลำพูน และเจดีย์วัดป่าสักนี้จัดเป็นเจดีย์ในสมัยแรกของล้านนา¹⁰⁰



ภาพ 16 วัดมหาธาตุ

2.4 วัดมหาธาตุ

วัดมหาธาตุตั้งอยู่ติดกำแพงเมืองด้านในห่างจากประตูเชียงแสนด้านทิศตะวันตกประมาณ 10 เมตรไม่ปรากฏหลักฐานประวัติความเป็นมา สภาพปัจจุบันเหลืออาคารรูปทรงคันพบเพียงอย่างเดียว มีผังเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ย่อเก็จที่มุม มีซุ้มประตูทางเข้าด้านหน้า ส่วนบนหรือหลังคาหักพังทั้งหมดไม่ทราบรูปแบบแน่นอน มีผนังก่ออิฐที่บส่วนล่างทำเป็น

¹⁰⁰ เรื่องเดิม, บุญยา ไชยเสน, การศึกษาร่องรอยทางโบราณคดีจากการขุดค้นบริเวณที่อยู่อาศัยในบริเวณเมืองโบราณเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย, หน้า 29-30.

ฐานเชิงรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้ากว้าง 4.5 เมตร สูง 8.5 เมตร เหนือขึ้นไปเป็นฐานบัวลูกแก้ว จึงเป็นผนังเกาะล้อม ภายในมีประดิษฐานพระรูปส่วนด้านหน้าของมณฑปเป็นแนวซากวิหาร¹⁰¹

ลักษณะอาคารในวัดมหาธาตุที่เป็นมณฑปนี้ทำให้มีผู้สันนิษฐานว่า อาจจะได้รับอิทธิพลมาจากสถาปัตยกรรมสุโขทัย ที่เรียกว่ามณฑปหรือวิหารกลบ เช่น วิหารกลบวัดสวนแก้วอุทยานน้อยและวิหารกลบที่วัดกุฎีกลาง ที่อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย เป็นต้น ซึ่งอิทธิพลจากสุโขทัยนี้คงจะแพร่เข้ามาสู่ดินแดนล้านนาในราวต้นพุทธศตวรรษที่ 20 ในขณะที่พระมหาสุมนเถรและได้นำพุทธศาสนาแบบลังกาวงศ์เข้าไปเผยแพรในรัชสมัยของพระเจ้ากือนาราว ปี พ.ศ. 1899 ถึง ปี พ.ศ. 1929¹⁰²



ภาพ 17 วัดอาทิตันแก้ว

2.5 วัดอาทิตันแก้ว สร้างโดยพระเมืองแก้ว เจ้าเมืองเชียงใหม่ ครั้นเสด็จยังเมืองเชียงแสนเมื่อ พ.ศ.2049 (หรือ พ.ศ.2058) ซึ่งตรงกับสมัยของหมื่นมณีครองเมืองเชียงแสน และเป็นวัดที่พระเมืองแก้วใช้เป็นที่ประชุมภิกษุสงฆ์สามฝ่าย ใน พ.ศ.2058 เพื่อลดความ

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน.

ขัดแย้งและประนีประนอมระหว่างสงฆ์สำนักต่าง ๆ และเป็นองค์ประธานในการบวชกุลบุตร เชียงแสนในสำนักสงฆ์เหล่านั้นสามารถทำพิธีกรรมร่วมกันได้ ส่วนรูปแบบเจดีย์องค์ใน เป็นเจดีย์ยอดดอกบัวตูม ที่มีฐานสูง (สำหรับฐานที่สูงนั้น อาจมีลักษณะเป็นเรือนธาตุ คล้ายเจดีย์องค์ในของวัดพระบวช ที่ปรากฏเรือนธาตุอยู่ต่ำเกือบติดพื้น โดยมีฐานเดี่ยวๆ รองรับก็ได้) คล้ายกับเจดีย์ทรงปราสาทยอดแบบสุโขทัย แต่มีการปรับแบบไม่ให้มีเรือนธาตุ จึงสันนิษฐานว่าเจดีย์องค์ในนี้ได้รับอิทธิพลศิลปะสุโขทัยในระยะแรกๆ โดยที่ล้านนาได้รับอิทธิพลสุโขทัยอย่างมากในสมัยพระเจ้ากือนา ที่ให้อัญเชิญพระสุมนเถรจากสุโขทัยขึ้นมาทำสังฆกรรมพระภิกษุล้านนา ในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 20 (พ.ศ.1913) จึงคาดว่าเจดีย์องค์ในคงสร้างในสมัยพระเจ้ากือนา ในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 20 เหตุผลในการก่อครอบเจดีย์วัดอาทิตันแก้วนั้น เชื่อว่ากระทำขึ้นเพื่อเป็นการสืบต่อพระพุทธศาสนา เช่นเดียวกับที่ก่อครอบเจดีย์วัดพระบวช หรืออาจมีผลมาจาก การขัดแย้งระหว่างนิกายทางศาสนา คือ นิกายฝ่ายสวนดอกกับนิกายฝ่ายป่าแดงหลวง สำหรับโบราณวัตถุที่ขุดพบเมื่อ พ.ศ.2538 ส่วนใหญ่มีอายุในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21-22 ร่วมสมัยกับเจดีย์องค์นอก เช่น พระพุทธรูปสำริดปางมารวิชัยที่ได้รับอิทธิพลสุโขทัยแล้ว เศียรพระพุทธรูปสำริด และเศียรพระพุทธรูปหินทรายเป็นต้น¹⁰³

โบราณสถานที่กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน กำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน เพิ่มเติมประกอบด้วย 1.วัดธาตุโขง(ร้าง) 2. วัดธาตุเขี้ยว (ร้าง)และ 3.วัดร้อยซ้อ (ร้าง) ในปี พ.ศ. 2540¹⁰⁴



เจดีย์อำเภอเชียงแสนจังหวัด

¹⁰⁴ "ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขนทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ประกาศ ณ วันที่ 27 มกราคม 2540 "

ภาพ 18 วัดธาตุโขง



ภาพ 19 วัดธาตุเขี้ยว



ภาพ 20 วัดร้อยซ้อ

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัย

ในการดำเนินการศึกษาเรื่อง บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยภาพรวมของการกำหนดระเบียบวิธีวิจัย หรือกระบวนการวิธีการวิจัย (Methodology) เครื่องมือที่นำมา ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้ศึกษาได้ กำหนดกรอบและขอบเขตของระเบียบวิธีวิจัย หรือ กระบวนการวิธีการวิจัย ดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินการศึกษา โดยสรุปดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัย (Methodology) โดยการใช้กระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเบื้องต้นทางผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการวิจัยตามระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัย (Methodology) โดยการใช้กระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้วิจัยจะค้นหาหนังสือ วารสาร บทความ ตำราทางวิชาการของคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งไทยและต่างประเทศ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ (Website) และ รวบรวมมาจาก กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้ศึกษาและค้นคว้ามาวิเคราะห์ข้อมูล

2. วิจัยภาคสนาม (Fieldwork)

เป็นวิธีการศึกษาโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ เป็นการเข้าไปศึกษาเรียนรู้เรื่องราวต่าง ๆ กลุ่มเป้าหมาย และใช้กระบวนการเก็บข้อมูลในโบราณสถานอย่างเป็นระบบ นำข้อมูลที่ได้มาจากภาคสนาม ซึ่งเป็นข้อมูลที่ปราศจากอคติ ไม่มีความรู้สึกของผู้เก็บข้อมูลเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สำรวจโบราณสถานที่ยังหลงเหลืออยู่และได้รับการสำรวจขึ้นทะเบียนแล้ว เป็นต้น

3. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และ/หรือแบบสอบถาม โดยมี การสัมภาษณ์เชิงลึกจาก ผู้นำชุมชน เป็นต้น

ขอบเขตการดำเนินการวิจัย

ด้านการวิจัย

1. ขอบเขตการศึกษากฎหมาย

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการด้านผังเมือง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 เป็นต้น

นอกจากนี้ยังศึกษาการจัดการทำผังเมืองในต่างประเทศที่อาจนำมาต้นแบบในการจัดทำผังเมืองในประเทศไทยได้ เช่น ผังเมืองสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร อังกฤษ (The British Family) ประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) เป็นต้น

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

มุ่งเน้นการศึกษาประวัติความเป็นมา สถาปัตยกรรม โบราณสถานที่ยังหลงเหลืออยู่และได้รับการสำรวจขึ้นทะเบียนแล้ว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

3. นิยามศัพท์

สถาปัตยกรรม (Architectures) หมายถึง ผลงานศิลปะที่แสดงออก สิ่งก่อสร้าง รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสิ่งปลูกสร้างนั้น ที่มาจากการออกแบบของมนุษย์ ด้วยศาสตร์ทางด้านศิลปะ การจัดวางที่ว่าง ทัศนศิลป์ และวิศวกรรม การก่อสร้าง เพื่อประโยชน์ใช้สอย สถาปัตยกรรมยังเป็นที่สื่อความคิด และสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมของสังคมในยุคนั้น ๆ ด้วย ในการวิจัยนี้ให้หมายถึง สถาปัตยกรรมเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ผังเมือง หมายถึง การวาง การจัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนและสังคม ในการวิจัยนี้ให้หมายถึง ผังเมืองในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์เมืองโบราณและโบราณสถานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หัตถอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การอยู่อาศัย

เกษตรกรรม สถาบันการศึกษา สถาบันราชการ การสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขบริการหรือ สาธารณประโยชน์ ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 ดังนี้

ด้านเหนือ	จดถนนรอบคูเมือง ฟากใต้
ด้านตะวันออก	จดแม่น้ำโขง ฟงตะวันตก
ด้านใต้	จดถนนรอบคูเมือง ฟากเหนือ
ด้านตะวันตก	จดถนนรอบคูเมือง ฟากตะวันออก

วิธีดำเนินการวิจัย

สำรวจและจัดเก็บข้อมูล สถาปัตยกรรม โบราณสถานที่ยังหลงเหลืออยู่และได้รับการสำรวจขึ้นทะเบียนแล้ว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ว่ามีความเชื่อมโยงกับชุมชนในเชิงผังเมืองอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการผังเมือง นอกจากนี้ยังทำการศึกษาข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเมืองของไทย วิเคราะห์การจัดทำผังเมืองในต่างประเทศเพื่อมาเป็นต้นแบบ

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นการวิจัยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และวิจัยภาคสนาม (Fieldwork) มีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการลงพื้นที่สำรวจ ถ่ายภาพ ตลอดจนศึกษาจากความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี รวมถึงตลอดถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากเอกสารวิชาการเพื่ออ้างอิง

สัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้นำชุมชนทั้งสองหมู่บ้าน ประกอบด้วยบ้านเชียงแสนเหนือ และเชียงแสนใต้ นายช่างโยธาเทศบาลเวียงเชียงแสน และเจ้าหน้าที่พิพิธภัณฑสถานเชียงแสน

1. ประเด็นสัมภาษณ์เชิงสนทนา

- การจัดการโบราณสถานในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน มีการจัดการอย่างไร มีปัญหา-อุปสรรค อย่างไรบ้าง และที่ผ่านมามีปัญหา-อุปสรรค ได้มีการแก้ไขอย่างไร
- หน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนในการจัดการดูแลโบราณสถานในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน หรือไม่อย่างไร
- คิดเห็นอย่างไรหากการหน่วยงานท้องถิ่น สามารถจัดการการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่กำหนดรูปแบบและประเภทของอาคารไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งการวางผังเมือง

เฉพาะ เพื่อรักษาไว้จัดการเมืองประวัติศาสตร์ในอำเภอเชียงแสน โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลสามารถแยกได้ ดังนี้

1. วิจัยเอกสาร

ผู้วิจัยได้ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาของสถาปัตยกรรมเชียงแสน ผลงานในส่วน สถาปัตยกรรมแบบเชียงแสน ความสำคัญของการจัดทำผังเมือง ประวัติความเป็นมาของกฎหมายผังเมืองที่ใช้ปัจจุบัน ความสำคัญทางโบราณคดีและวัฒนธรรมที่เฉพาะตัว แนวคิดทางผังเมือง การขยายตัวของเมือง ความเป็นเมือง แนวคิด รัฐ และเมือง (State-Nation) ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ อาทิ หลักกรรมอำนาจ การแบ่งแยก การกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ได้ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้ควบคู่กับกฎหมายผังเมืองของประเทศไทยและประกาศ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน อันได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

โดยศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบจากตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ และเอกสารอื่น ๆ รวมตลอดถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งข้อมูลส่วนนี้จะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ

2. วิจัยภาคสนาม (Fieldwork)

ผู้วิจัยใช้การลงพื้นที่เก็บภาพถ่ายโบราณสถานในเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์เมืองโบราณ และโบราณสถานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อนำประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการค้นคว้าทางเอกสาร และลงพื้นที่เก็บภาพถ่ายโบราณสถาน โดยข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลที่ได้จากการลงสำรวจในพื้นที่ทั้งหมด จะนำมาใช้ประกอบกันในการวิเคราะห์ในลักษณะผสมผสานข้อมูลเข้าด้วยกัน และสรุปประเด็นปัญหา และเสนอแนะถึงมาตรการแก้ไขในแนวทางการ สภาพปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายในบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ส่งเสริมอนุรักษ์และจัดการเมือง อันนำไปสู่ความยั่งยืน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลหรือผลการวิจัย

ความเป็นมาของเมืองเชียงใหม่

1. ประวัตินครเชียงใหม่หรือเมืองเชียงใหม่(อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่)

จากการศึกษาพบว่า อาจเรียกได้ว่าจัดเป็นเมืองโบราณที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ปัจจุบันอยู่ในเขตตำบลเวียง อำเภอเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จากตำนานพงศาวดารโยนก ได้บันทึกว่า เมืองเชียงใหม่สร้างขึ้นเมื่อราว ปี พ.ศ.1871 โดยพระเจ้าแสนภูซึ่งเป็นกษัตริย์ครองอาณาจักรล้านนา ต่อมาเมื่อพระองค์สละราชสมบัติให้โอรสแล้วจึงได้มาสร้างเมืองดังกล่าวขึ้นในที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองเชียงใหม่ ในอดีตเคยเป็นชุมชนเดิมเรียกกันว่า “เมืองร้อย”¹⁰⁵ ตัวเมืองเชียงใหม่มีแผนผังเป็นรูปสี่เหลี่ยมด้านไม่เท่า ขนานไปกับแม่น้ำโขงตัวเมืองกว้าง 700 วา (1,400 เมตร) ยาว 1,500 วา (3,000 เมตร) มีประตูเมือง 5 ประตูคือประตูยางเขื่อน ประตูหนองมูน ประตูเชียงใหม่ ประตูท่าม้าและประตูดินขอ มีพื้นที่ปกครอง 32 พันนา ศิลปะสมัยเชียงแสนนั้นศักราชยังไม่แน่นอน แต่ประมาณได้ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 17-24 ศิลปะสมัยเชียงแสนนั้นไม่ขาดตอนเป็นศิลปะแบบตัวเองถึงแม้บางครั้งจะเคยไปอยู่ภายใต้อำนาจของพม่าก็เป็นอยู่เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง การที่นำศิลปะสมัยเชียงแสนมาถึง พุทธศักราชศตวรรษที่ 24 ก็เพราะผนวกเชียงใหม่สมัยพระยาภาววิไลมารวมเข้าด้วย ตามพงศาวดารเหนือกล่าวถึงพระยาลาวจักราช มีเชื้อสายสืบราชสมบัติต่อมาถึงพญาเม็งรายซึ่งเป็นองค์ที่ 22 ก่อนย้ายราชธานีจากเวียงท้าวญนครเงินยางมาตั้งเมืองเชียงใหม่ เมื่อราว ปี พ.ศ. 1802 ครั้นถึงราวปี พ.ศ. 1824 ยกกองทัพตีลำพูนได้จากพญาธิบา ศิลปะเชียงใหม่มีมาก่อนพญาเม็งรายสร้างเมืองเชียงใหม่แล้วที่กำหนดเรียกชื่อศิลปะกลุ่มนี้ว่าศิลปะแบบเชียงใหม่ก็เพราะถือเอาชื่อเมืองเชียงใหม่เป็นตัวกำหนด¹⁰⁶

เมืองเชียงใหม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเมืองประวัติศาสตร์ (Historic Towns) ซึ่งได้ให้ความหมาย แยกออกเป็นคำว่า เมือง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้เป็น 3 ประการ คือ (1) หมายถึง แดน หรือประเทศ อาทิ เมืองมนุษย์ เมืองบาดาล เมืองไทย เป็นต้น (2) หมายถึง เขตซึ่งเคยเป็นเมืองสำคัญในระดับจังหวัด ต่อมาถูกลดฐานะเป็นอำเภอ

¹⁰⁵ เรื่องเดิม, จักรพงษ์ คำบุญเรือง, "เมืองโบราณริมโขง เชียงแสน."

¹⁰⁶ เรื่องเดิม, เสนอ นิลเดช, (2540): "ศิลปะสมัยเชียงแสน พุทธศตวรรษที่ 17-24,"

อาทิ และ (3) หมายถึง เขตซึ่งเป็นที่ชุมนุมและเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดในครั้งก่อน ถ้าเป็นเมืองใหญ่ หมายถึง เขตภายในกำแพงเมือง จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมืองเป็นบริเวณที่มีขอบเขตและเป็นที่อยู่อาศัยของผู้คน ส่วนประวัติศาสตร์ หมายความว่า เหตุการณ์ในอดีตทั้งหมดของมนุษย์ หรืออดีตทั้งหมดของมนุษย์ตั้งแต่มีมนุษย์เกิดขึ้นมาในโลกจนถึงวินาทีที่เพิ่งผ่านมา เรื่องราวของบางเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตที่เราารู้หรือเข้าใจ นั่นคือสิ่งที่นักประวัติศาสตร์สร้างขึ้นมาจากอดีตที่ผ่านมาไปและอาจมีความหมายว่าเมืองเก่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546¹⁰⁷ ได้กำหนดนิยามของเมืองเก่าไว้ว่า

1.1 เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

1.2 เมืองหรือบริเวณของเมืองที่กำหนดให้มีรูปแบบการผสมผสานระหว่างสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะที่มีความจำเพาะกำหนดรูปแบบตามวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคสมัยต่าง ๆ เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองที่ตั้งอันดั้งเดิม นับแต่จากสมัยหนึ่งและยังคงไว้ซึ่งลักษณะเด่นประกอบเป็นโบราณสถาน

1.3 เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือโดยอายุทางประวัติศาสตร์ หรือโดยลักษณะเฉพาะของสถาปัตยกรรม หรือมีคุณค่าในทางศิลปะทางประวัติศาสตร์ หรืออดีตเคยมีการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ซึ่งมีการดำเนินงานโดยกรมศิลปากร¹⁰⁸

ปัญหาในการจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย

การจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย คือมีการทำงานแยกส่วนงานราชการ ทั้งหน่วยงานในระดับเดียวกันหรือหน่วยงานราชการในพื้นที่ อย่างเช่น ในการพัฒนาพื้นที่แห่งหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการพัฒนาเมืองทำตามยุทธศาสตร์ของตนในระดับจังหวัด มีการดำเนินการดำเนินการตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยทั้งสองแนวทางไม่สอดคล้องกันหรือในเขตพื้นที่โบราณสถาน จะมีหน่วยงานกรมศิลปากรเข้ามาดูแล ซึ่งจะมีการพัฒนาดำเนินการในอีกรูปแบบหนึ่ง นอกจากนั้น ในการพัฒนาพื้นที่เมืองในประเทศ

¹⁰⁷ มาตรา 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. 2546

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน.

ไทย ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเมืองที่กำหนดไว้ ดังนั้นการพัฒนาเมืองตามอัตลักษณ์ของเมือง มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างชุมชน กับหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่มีบทบาทในการจัดการอนุรักษ์รักษาวไว้ในรูปแบบเมืองประวัติศาสตร์ ปัจจัยที่สำคัญที่การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่กำหนดรูปแบบและประเภทของอาคารไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งการการวางผังเมืองเฉพาะ เพื่อรักษาไว้จัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย

1. จากการลงพื้นที่สำรวจข้อมูล ยังพบอีกว่า ปัญหาในการจัดการโบราณสถานในพื้นที่อำเภอเชียงแสน ดังนี้

โบราณสถาน สถาปัตยกรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบของเมืองมาแต่เดิม เมืองเชียงแสนเป็นเมืองโบราณที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานมา 674 ปี (สร้างเมื่อปีราว พุทธศักราช 1871) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญแห่งหนึ่งของชาติ ปัจจุบันยังคงหลงเหลือร่องรอยของแหล่งอารยธรรม และองค์ประกอบที่สำคัญต่าง ๆ ของเมืองโบราณอยู่เป็นจำนวนมาก ได้แก่ กำแพงเมือง บ่อประตุมืองคูเมือง และโบราณสถานที่สำคัญต่าง ๆ กระจายตัวอยู่ทั่วไปทั้งภายในและภายนอกเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ วิถีชีวิต และความเจริญรุ่งเรืองของเมืองเชียงแสนในยุคสมัยต่าง ๆ ที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

สภาพทั่วไปของเมืองเชียงแสนปัจจุบันส่วนใหญ่จึงมีสภาพเป็นชุมชนเมือง พื้นที่เต็มไปด้วยอาคารสิ่งปลูกสร้างทั้งของส่วนราชการและเอกชน รวมถึงบ้านเรือนราษฎร ร้านค้า ตลาด ท่าเรือ วัด สถานศึกษา บ้านพักและรีสอร์ท หน่วยงานด้านการค้า ศิลกากร การท่องเที่ยว และพิพิธภัณฑ์ โดยมีโบราณสถานแทรกตัว อยู่เป็นระยะ ซึ่งปัญหาจากการพัฒนาเมืองในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายในเมือง มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การก่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ รุกล้ำพื้นที่สาธารณะ และพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายขึ้นภายในเมืองเป็นจำนวนมาก มีทั้งกิจกรรมที่สนับสนุนและกิจกรรมที่ขัดแย้งกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงแสน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ขาดการคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสัณฐานของเมือง เป็นผลทำให้เกิดความทรุดโทรม

หากมองเรื่องสถาปัตยกรรมสมัยใหม่หรือแนวคิดสมัยใหม่ เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เมื่อขบวนการผลิตเปลี่ยนจากฝีมือคนเป็นเครื่องจักร ทำให้ผลผลิตมากขึ้น และมีคุณภาพดีขึ้น การเปลี่ยนวิธีการทำงาน ส่งผลต่อวิถีชีวิตและวิถีบ้านเมืองที่แปรเปลี่ยนไปจากอดีตในยุคเกษตรกรรม มีการออกแบบเครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องเรือน บ้านพักอาศัย สถานที่ทำงาน โรงเรียน โรงพยาบาล และอื่น ๆ ที่ต่างไปจากเดิมยังเกิดเป็นความเชื่อว่า รูปทรงของอาคารต้องเป็นไปตามการใช้สอย โดยเฉพาะเครื่องจักรและเทคโนโลยีที่แสดงความเป็นจริงของวัสดุ โครงสร้าง และการใช้สอยอาคารสิ่งก่อสร้าง ต่างไปจากรูปแบบคลาสสิกของโบสถ์และพระราชวัง กลายเป็นอาคารบ้านเรือน โรงงาน สถานที่ต่าง ๆ กระแสดังกล่าวเป็นที่นิยมอย่างมากในตะวันตก ก่อนที่จะแพร่ระบาดเข้ามาทางตะวันออกรวมทั้งในประเทศไทยรูปแบบนำเข้ดังกล่าว ยังขัดแย้งกับแบบแผนสถาปัตยกรรมที่มีอยู่เดิมที่มาจากราชสถาน ศาสนสถาน และบ้านของสามัญชนทั้ง ๆ ที่ในอดีต และสถาปัตยกรรมสมัยใหม่อย่างที่เห็นทั่วไป คือ อาคารราชการประเภทศาลากลางจังหวัด ศาล โรงเรียน โรงพยาบาล อาคารสูงสองสามชั้น มีหลังคามุมชั้น ผืนหลังคาซ้อนเป็นชั้น มีหน้าจั่ว หน้าบัน คล้ายวัดวาอาราม ดัดแปลงงานไม้แกะสลักหรือปูนปั้นโบราณ เป็นคอนกรีตรูปทรงเรขาคณิต แทนสถาปัตยกรรมรูปแบบประเพณีจึงค่อย ๆ หายไป เพราะขัดแย้งกับความคิดสมัยใหม่ที่เน้นความงามตามการใช้สอย และความจริงของวัสดุ เกิดเป็น อาคารราชการ รวมทั้งอาคารของภาคเอกชน บ้านที่อยู่อาศัย ดังที่ปรากฏให้เห็นบนท้องถนนอำเภอเชียงแสน ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนของการจัดการดูแลโบราณสถาน นายช่างท้องถิ่น ตลอดจนผู้นำชุมชน รวมทั้งสิ้น 4 ท่าน โดยได้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

1.1 นายสุพรรณ ทะสัน ตำแหน่ง นายช่างโยธา เจ้าหน้าที่สำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ (สาขาเชียงแสน) ได้ให้ข้อมูลว่า ในการจัดการโบราณสถานในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ สาขาเชียงแสน ทั้งโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียน ทั้งในเขตเทศบาลเวียงเชียงแสนและนอกเวียงเชียงแสน ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะมีประชาชนในพื้นที่บุกรุกพื้นที่โบราณสถาน มีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานในข้อพิพาทในการออกสารสิทธิทับพื้นที่โบราณสถาน และในส่วนข้อพิพาทกับหน่วยงานท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในการก่อสร้างรุกล้ำเข้าไปในเขตโบราณสถาน เช่นการก่อสร้างถนนที่บางส่วนอาจรุกล้ำเข้าไปบ้าง ในการแก้ไขปัญหาทางสำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ (สาขาเชียงแสน)ก็จะพยายามตรวจสอบและการพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่ ส่วนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จำกัด ที่กำหนดรูปแบบและประเภทของอาคารไว้เป็นการ

เฉพาะ รวมทั้งการวางผังเมืองเฉพาะ เพื่อรักษาไว้จัดการเมืองประวัติศาสตร์ในอำเภอเชียงแสน โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในส่วนของสำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ (สาขา เชียงแสน) ได้เคยมีการพูดคุยกับผู้บริหารท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเคยมีการพูดคุย ให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนนี้ แต่อาจเป็นเพราะเมื่อมีเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่นการ จัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเลยไม่ต่อเนื่อง จึงไม่มีการดำเนินการออกข้อบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันสำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ สาขาเชียงแสน ก็ทำเพียงขอความร่วมมือ เทศบาลเวียงเชียงแสน ว่าการก่อสร้างอาคารล้อมโบราณสถานไม่ควรให้บังโบราณสถาน และการใช้สีทาควรให้สอดคล้องกับเมืองเชียงแสน¹⁰⁹

1.2 นายวิษัรัตน์ ทันหล้า ตำแหน่งนายโยธา เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเวียง

เชียงแสน ได้ให้ข้อมูลว่า การจัดการโบราณสถานในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ สาขาเชียงแสน โดยตรงในทางเทศบาลเวียงเชียงแสนจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ในส่วนของการก่อสร้างอาคาร หรือบ้านรอบโบราณสถานนั้น เทศบาลเวียงเชียงแสนมีใช้ประกาศผังเมืองจังหวัดเชียงรายใช้บังคับกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2518 ควบคุมกันไป โดยกำหนดห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 12 เมตร ในเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์เมืองโบราณและโบราณสถานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น และกำหนดสีอาคารเป็นสีเทาหรือสีน้ำตาล ตามประกาศผังเมืองรวม ในส่วนของการออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ทางเทศบาลมีแนวคิดจะทำแต่เนื่องจากปัจจุบันในเทศบาลเชียงแสน ส่วนใหญ่เศรษฐกิจมาจากท่าเรือ หรือการพัฒนาเมือง การจะออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงอาจกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ได้ แต่ก็มีความคิดว่าอาจจะออกเทศบัญญัติเฉพาะพื้นที่สำคัญเท่านั้น หรือพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวเท่านั้น เพราะไม่อยากให้กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ส่วนผังเมืองเฉพาะเคยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองมาสำรวจมานานมาแล้ว ไม่ปัจจุบันยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ¹¹⁰

¹⁰⁹ สุพรรณ ทะสัน, นายช่างโยธา, สำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ (สาขาเชียงแสน), 29 พฤษภาคม 2563, การสัมภาษณ์

¹¹⁰ วิษัรัตน์ ทันหล้า, นายโยธา, เทศบาลเวียงเชียงแสน, 29 พฤษภาคม 2563, การสัมภาษณ์

1.3 นายจรูญ กัณฑ์วัง ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านเวียงเหนือ¹¹¹ และ นายจำรัส แก้วคำ ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านเวียงใต้¹¹² ตำบลเวียง เชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในฐานะผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลเวียงเชียงแสน ทั้งสองท่าน ได้ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่าการจัดการโบราณสถานในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ สาขาเชียงแสน ปัญหาส่วนใหญ่เป็นการที่ประชาชนในพื้นที่บุกรุกพื้นที่โบราณสถาน และมีการออกเอกสารทับบนที่ดินพื้นที่โบราณสถาน ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำนักศิลปากรที่ 7 จังหวัดเชียงใหม่ สาขาเชียงแสน จะก็ยินยอมให้ประชาชนอยู่ในพื้นที่ได้ หากสิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนออกไปก็จะห้ามก่อสร้างใหม่ แต่การปรับปรุง ซ่อมแซมยังทำได้ โดยหากมีการขุดไล่ประชาชนในพื้นที่ออกไปย่อมอาจเกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานกับประชาชนในพื้นที่ ส่วนการขอเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ หรือการจัดทำผังเมืองเฉพาะ อาจกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนได้เนื่องจากปัจจุบัน ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย จากเศรษฐกิจที่พัฒนาจากการค้าขาย ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2557 เป็นต้นมาการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่โบราณสถานไม่ค่อยมีนักท่องเที่ยวให้ความสนใจ

2. ผู้วิจัยเห็นว่า จากข้อมูลที่ได้จากการลงสำรวจในพื้นที่นั้น บริเวณรอบ ๆ โบราณพบว่ามีอาคารเชิงพาณิชย์ที่ยังคงบั้งทัศนียภาพของโบราณสถาน และรูปแบบอาคารพาณิชย์เป็นรูปแบบสมัยใหม่เน้นการใช้การใช้สอยและวัสดุการก่อสร้าง เช่นเดียวกับสถานที่ราชการ ส่วนสีอาคารยังพบว่ามีบางส่วนใช้สีเทาหรือสีน้ำตาล แต่บางส่วนก็ใช้สีอื่นที่แตกต่างกัน ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่เปลี่ยนไป จากวิถีชีวิตชุมชนชนบทเมืองประวัติศาสตร์แต่เปลี่ยนไป ตามการพัฒนาของเมืองทำให้วิถีชีวิตโดยทั่วไปเป็นเมืองเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น จากการค้าขาย ท่าเรือ หรือท่องเที่ยวในรูปแบบอื่น การดำเนินการในของเทศบาลเชียงแสนจึงต้องคำนึงของวิถีชีวิตในชุมชนเป็นส่วนใหญ่ แต่ความเห็นของเจ้าหน้าที่อนุรักษ์โบราณสถานยังอยากให้เมืองเชียงแสนเป็นเมืองที่คงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม

¹¹¹ จรูญ กัณฑ์วัง, ผู้ใหญ่บ้านเวียงเหนือ, ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน, 29 พฤษภาคม 2563, การสัมภาษณ์

¹¹² จำรัส แก้วคำ, ผู้ใหญ่บ้านเวียงใต้, ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน, 29 พฤษภาคม 2563, การสัมภาษณ์



ภาพ 21 บ้านพักอาศัยบริเวณรอบโบราณสถาน



ภาพ 22 ภาพบรรยากาศในเทศบาลเวียงเชียงใหม่



ภาพ 23 ภาพสถานที่ราชการติดกำแพงเมือง

วิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมอนุรักษ์และจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย

โดยการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมอนุรักษ์และจัดการเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศไทย ในปัจจุบันพบว่า มีการบังคับใช้ในหลายระดับตั้งแต่กฎหมายผังเมืองที่มีการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวม หรือการดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะ มาจนถึงกฎหมายควบคุมอาคารที่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้ โดยสามารถแบ่งออกเป็น

1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
2. พระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535
3. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผังเมือง” หมายความว่า การวางผังเมือง จัดทำผังเมือง และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง ในระดับต่าง ๆ ให้เป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพ การวางผังเมือง ทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคุมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ทำให้มีหรือดำเนินการให้ดียิ่งขึ้นทั้งเรื่องสุขลักษณะ เพื่อความสะดวกสบาย เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสวยงาม หรือการใช้ การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมทั้งการคมนาคมและการขนส่ง เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชนหรือสังคม การ

ป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกัน ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งในการส่งเสริม การเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ดำรงรักษาไว้ หรือแม้กระทั่งการจัดการบูรณะ สถานที่และโบราณวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรมหรือสถาปัตยกรรม หรือคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือคุณค่าโบราณคดีหรือบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของชาติและ ดำรงรักษาสิ่งแวดล้อม พื้นที่ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติการผังเมืองของ ของประเทศไทย และยังแบ่งออกเป็นผังนโยบายการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ คือ การกำหนดกรอบ นโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการ

หากกล่าวถึงการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มีลักษณะขององค์ประกอบ และรายละเอียดบางอย่างที่แตกต่างกัน แต่ผังเมืองทั้งสองชนิดต่างก็ต้องอยู่ในกรอบของ เป้าหมายเพื่อการผังเมือง อย่างเดียวกัน ผังเมืองรวมมีลักษณะเป็นผังนโยบาย กล่าวคือเป็น แผนผังแม่บทที่กำหนดรายการต่าง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ที่ตั้งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสถาบันต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ จุดที่ตั้ง ของสถานที่ต่าง ๆ ตลอดจนแนวหรือขนาดเส้นทางหรือบริเวณที่ดินที่ปรากฏในแผนผังจะเป็น การแสดง โดยประมาณเท่านั้นผังเมืองรวมจึงเป็นเพียง ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการ พัฒนาโดยทั่วไป ซึ่งในการจัดทำผังเมืองรวมได้มีขั้นตอนแยกออกเป็นการจัดทำผังเมืองรวม โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากการดำเนินการ จัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมีขั้นตอนพอสรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจ กำหนดเขตผังวิเคราะห์ และจัดทำร่างผังเมืองรวม หาก กรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ใด ต้องให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทราบก่อนเริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมเพื่อพิจารณาร่างผังเมืองรวม ขั้นตอนนี้เป็นการประชุม พิจารณาให้ความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อให้การวางผังเมืองรวมเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นการดำเนินการตาม มาตรา 9 โดยจะต้องดำเนินการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์และ วิธีกำรที่คณะกรรมการ ผังเมืองกำหนด

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมคณะกรรมการผังเมือง ที่กำหนดให้ผังเมืองรวมตามที่ กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำให้นำเสนอคณะกรรมการผังเมือง พิจารณาให้ความ เห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 5 การปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน โดยกำหนดให้ผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศ

ขั้นตอนที่ 6 การรวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาคำร้อง ภายในระยะเวลา 90 วัน ให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม และให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคำร้อง พร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมือง พร้อมแจ้งผลการพิจารณาคำร้องให้แก่ผู้ยื่นคำร้องต่อไป

ขั้นตอนที่ 7 การจัดทำเอกสารประกอบการร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนที่ 8 การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามเป็นผู้ลงนาม¹¹³

ส่วนการวางและจัดทำผังเมืองรวม กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม มีลักษณะขั้นตอน ที่คล้ายคลึงกับการดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่จะมีขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นตามที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งสามารถจำแนกขั้นตอนหลักได้ 8 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การสำรวจ กำหนดเขตผัง วิเคราะห์และจัดทำร่างผังเมืองรวม

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะต้องแจ้งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองทราบก่อนวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งหากโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดไม่เห็นด้วยกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือไม่อาจตกลงกันได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาดตามคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง

เมื่อเป็นที่ยุติแล้วให้ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมดำเนินการให้เป็นไปตาม คำชี้ขาดนั้น และให้นำความคิดเห็นของอีกฝ่ายมาประกอบในการพิจารณาดำเนินด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม ขั้นตอนนี้เป็นการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม

¹¹³ สำนักผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง, คู่มือด้านผังเมือง : ขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 (กรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง), สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.), ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2563 จาก

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะอนุกรรมการ
ผังเมือง

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมความเห็นกรมโยธาธิการและผังเมือง กำหนดให้เสนอ
ผังเมืองรวมให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อให้ความเห็นก่อนเสนอผังเมืองรวมไป
ยังคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา

ขั้นตอนที่ 5 การประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด เมื่อกรมโยธาธิการและ
ผังเมืองให้ความเห็นพร้อมเหตุผลแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอผังเมืองรวมแก่
คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาแล้วมี
ความเห็นดังต่อไปนี้

กรณีเห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้องค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่น ดำเนินการปิดประกาศผังเมืองรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน

กรณีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้คณะกรรมการ
ผังเมืองจังหวัดเสนอประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา
ผลเป็นประการใด ให้ดำเนินการไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

ขั้นตอนที่ 6 การปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน กำหนดให้นำผังเมืองรวมที่
คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ไปเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
ให้ประชาชนทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่น
คำร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก

ขั้นตอนที่ 7 การรวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณา
คำร้อง ภายในระยะเวลา 90 วัน

กรณีไม่มีผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชุม
คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด เพื่อทราบ และดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

กรณีมีผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้อง ให้เสนอคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด
พิจารณาเมื่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาคำร้องแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมือง
จังหวัดส่งผลการพิจารณาไปให้กรมโยธาธิการและผังเมืองให้ความเห็น

กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นพ้องด้วยกับความเห็นคณะกรรมการผังเมือง
จังหวัด ให้แจ้งคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดทราบ และให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่เห็นพ้องกับความเห็นคณะกรรมการผังเมือง จังหวัด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคำร้องพร้อมความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด และความเห็นกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเมื่อคณะกรรมการผังเมือง พิจารณาเป็นเช่นใด แล้วให้ถือเป็นการยุติ และให้คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดแจ้งผู้ยื่นคำร้องทราบผล การพิจารณาโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

ขั้นตอนที่ 8 การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ¹¹⁴

ปัจจุบันผังเมืองในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย อยู่ในเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์เมืองโบราณและโบราณสถานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หัตถอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การอยู่อาศัย เกษตรกรรม สถาบันการศึกษา สถาบันราชการ การสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการหรือสาธารณสุขประโยชน์ ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ให้ดำเนินการหรือประกอบกิจการได้ในอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 8 เมตร การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นตาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(1) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

(2) คลังน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานที่ที่ใช้ในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ที่ไม่ใช่ก๊าซปิโตรเลียมเหลว และก๊าซธรรมชาติ เพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

¹¹⁴ สำนักผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง, คู่มือด้านผังเมือง : ขั้นตอนและกระบวนการวางและ

จัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 (กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.), ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2563

จาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER20/DRAWERO28/GENERAL/DATA0000/00000296.PDF>.

(3) สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซ สำหรับก๊าซปิโตรเลียมเหลวตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานให้บริการ ร้านจำหน่ายก๊าซสถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

(4) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ฝูง จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า

(5) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

(6) การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่

(7) สถานีขนส่งสินค้าหรือขนถ่ายสินค้า

(8) ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร

(9) การกำจัดมูลฝอย

(10) ซื่อขายหรือเก็บเศษวัสดุ¹¹⁵

1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำผังเมืองรวม

โดยประกอบด้วย กรมโยธาธิการและผังเมืองโดยผังเมืองรวมจังหวัด และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำผังเมืองรวมแต่มีกรปัญหาความขัดแย้งกล่าวคือ ปัญหาที่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำผังเมืองรวมเป็นหน่วยงานจากส่วนกลางมาจากหลักรวมอำนาจ หรือแบ่งอำนาจ ตามรูปแบบการแบ่งอำนาจ ซึ่งได้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นเป็นกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมือง มอบหมายผังเมืองรวมจังหวัด ตัดสินใจบางส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นผลให้การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างในพื้นที่ เดิมรัฐหรือส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว สามารถได้รับการพิจารณาตัดสินใจได้ในระดับพื้นที่โดยตัวแทนของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำอยู่ที่ต่าง ๆ ซึ่งแม้จะเป็นการปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจอาจจะสามารถทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการพิจารณาตัดสินใจเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่การปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจยังมีสำคัญอยู่ที่ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจในการบริการสาธารณะ ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้นการจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมืองรวม พ.ศ. 2562 ยังเปรียบเสมือนการวางแผนผังเมืองด้วยบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีผลกระทบในการตัดสินใจโดยตรง ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถจัดทำผังเมืองโดยตรงได้ หาก

¹¹⁵ข้อ 14 แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556

หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดการทำผังเมืองรวมก็เกิดมีปัญหาก็ต้องให้หน่วยงานส่วนกลางหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเข้ามาเข้ามาให้ความเห็นหรือสามารถสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่เป็นการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจนั้นเป็นกรณีที่รัฐมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจากรัฐประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจหรือการบริการสาธารณะโดยตรงโดยไม่ถูกรอบงำจากหน่วยงานส่วนกลาง ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการจัดทำเมืองรวมผู้วิจัยเห็นว่าอาจมีแบ่งออกเป็น 3 ประการด้วยกันคือ

1.1.1 กำหนดให้ท้องถิ่นพัฒนาบุคลากรภายในท้องถิ่นให้มีความสามารถในการดำเนินการจัดทำผังเมืองรวม โดยอาจพัฒนาทั้งในการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ บุคลากร หรือกำหนดการถ่ายโอนบุคลากรกรมโยธาธิการและผังเมืองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพัฒนาในด้านความรู้ความสามารถ

1.1.2 เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและมีศักยภาพแล้วควรมอบหมายภารกิจการจัดทำผังเมืองรวมให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยการจัดทำผังเมืองเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

1.1.3 งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญการจัดทำโครงการต่าง ดังนั้นควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอในการจัดทำผังเมืองรวม

1.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการวางผังเมืองเฉพาะ

โดยผังเมืองเฉพาะจะมีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมในพื้นที่นั้น ซึ่งในแผนผังเมืองเฉพาะ จะมีการแสดงตำแหน่งรวมทั้งรายการพัฒนาต่าง ๆ อย่างละเอียดถูกต้องตามมาตราส่วน สามารถวัดและกำหนดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนหรือกันเขต เพื่อกำหนดแนวเขตก่อสร้างได้อย่างแน่ชัด ดังนั้น ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องสามารถ เจาะลึกลงในรายละเอียดเฉพาะจุดหรือเฉพาะบริเวณตามเป้าหมายที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้ได้ ทำให้รัฐ

สามารถกำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งประมาณเพื่อการก่อสร้างหรือพัฒนาได้

หลังจากการจัดทำผังเมืองรวม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ กระบวนการจัดทำมีขั้นตอนลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดทำผังเมืองรวม แต่จะแตกต่างกัน กล่าวคือ ผังเมืองรวมจะประกาศของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย แต่การจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี โดยแยกออกเป็นผังเมืองเฉพาะที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และผังเมืองเฉพาะสามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีองค์ประกอบดังนี้

1.2.1 การจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติการผังเมืองรวม พ.ศ. 2562

มาตรา 40 (5)

(ก) แนวเขตของทางและขนาดของที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นทีอุปกรณ์
(ข) ประเภท ชนิด ลักษณะ ขนาด ความสูง และจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

(ค) ประเภทและขนาดของกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ

(ง) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจ หรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือเคลื่อนย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

(จ) การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้ก่อสร้างขึ้นใหม่ รวมทั้งการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลง แกะไขอันผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอไว้ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(ฉ) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่ก่อสร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้

(ช) การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(ซ) การดำรงรักษาที่โล่ง

(ฌ) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

- (ญ) การตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร
- (ฎ) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ
ในกรณีที่ผังเมืองเฉพาะไม่มีข้อกำหนดประการใดตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) (ฌ) (ญ) หรือ (ฎ) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง โดยมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในผังเมืองเฉพาะนั้นด้วย
- (6) รายละเอียดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นทีอุปกรรมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ
- (7) รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง
- (8) แผนที่ แผนที่ แผนผัง หรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

1.2.2 ขั้นตอนการจัดทำพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 20 คน และ 3) ประชาชน 10,000 คน เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่เสนอต่อสภาผู้แทนฯ มาจากการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่ได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรี 36 คน ประชุมกันและจัดทำร่างกฎหมายกันขึ้นมาเอง แต่ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องนั้น ๆ ที่ต้องการอำนาจตามกฎหมาย สำหรับร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานราชการผ่านคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่ยังต้องผ่านขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา คอยตรวจสอบการใช้ถ้อยคำว่า เขียนให้อ่านเข้าใจได้ หรืออ่านเข้าใจผิดหรือไม่ หรือปรับปรุงให้ใช้ถ้อยคำไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อมีผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนฯ แล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือ การพิจารณากฎหมาย โดยทั่วไปการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแบ่งเป็น 3 วาระด้วยกัน ได้แก่

วาระที่หนึ่ง เรียกว่า ‘ขั้นรับหลักการ’ เป็นการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย โดยผู้เสนอร่างกฎหมายจะมาชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบ ความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมายนั้น ๆ จากนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาจะอภิปรายเหตุผลคัดค้านหรือสนับสนุน ถามข้อสงสัย และตั้งข้อสังเกต แล้วจึงขอมติที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรว่า จะรับหลักการหรือไม่ ถ้ามีมติไม่รับหลักการ ร่างกฎหมายนั้นก็ ‘ตกไป’ ทันที ไม่ถูกพิจารณาต่อ ถ้ามีร่างกฎหมายหลายฉบับที่มีหลักการทำนองเดียวกัน จะรับหลักการเฉพาะบางฉบับก็ได้ เมื่อสภามีมติด้วยเสียงข้างมากให้รับหลักการแล้ว ก็ให้สภาพิจารณาวาระที่สองต่อไป

วาระที่สอง เรียกว่า ‘ขั้นกรรมาธิการ’ เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นรายมาตรา อาจเพิ่ม ดัดทอนหรือแก้ไขบางมาตรา หรือบางถ้อยคำให้สมบูรณ์ขึ้น แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับหลักการของร่างกฎหมายฉบับนั้น โดยสภาอาจให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนร่วมพิจารณาในรายละเอียดก็ได้ เรียกว่า ‘คณะกรรมการเพิ่มเติมสภา’ หรือ อาจตั้งคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านขึ้นมาพิจารณาก็ได้ โดยทั่วไปสภาจะตั้งคณะกรรมการมาประจำสภาอยู่แล้วหลายคณะและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมาธิการอยู่ เรียกว่า ‘คณะกรรมการสามัญ’ หรืออาจตั้งขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เรียกว่า ‘คณะกรรมการวิสามัญ’ ซึ่งสามารถเชิญบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นกรรมาธิการได้ เช่น มาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอต้องมีตัวแทนจากประชาชนร่วมคณะ ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการวิสามัญ

วาระที่สาม เรียกว่า ‘ขั้นลงมติเห็นชอบ’ เป็นการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายทั้งฉบับ ไม่มีการอภิปรายใด ๆ และจะแก้ไขข้อความใด ๆ ไม่ได้ ถ้ามีมติเห็นชอบก็จะนำไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็ป็นอันตกไป

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อวุฒิสภารับร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ก็จะพิจารณาร่างกฎหมายโดยแบ่งเป็นสามวาระเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ต้องเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ หากไม่เสร็จภายในเวลาจะถือว่าวุฒิสภาได้เห็นชอบร่างกฎหมายนั้นแล้ว โดยมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญฯ ระบุว่า ร่างกฎหมายทั่วไปต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน ส่วนร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภา สามารถลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ไม่เกิน 30 วัน เมื่อ สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายแล้วสามารถลงมติได้ 3 กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 คือ เห็นชอบ ไม่เห็นชอบ และแก้ไขเพิ่มเติม

วาระที่หนึ่ง ถ้า สมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ก็เท่ากับร่างกฎหมายนั้น ๆ ผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาในขั้นตอนที่สอง และเตรียมนำเข้าสู่ขั้นตอนประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

วาระที่สอง ถ้าสมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้ "ยับยั้ง" ร่างกฎหมายไว้ก่อนและส่งกลับไปยังสภาผู้แทนฯ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจยกร่างกฎหมายนั้นกลับมาพิจารณาใหม่ได้หลังพ้นไปแล้ว 180 วัน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้ลดเหลือ 10 วัน และ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำกลับขึ้นมาพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนฯเท่าที่มีอยู่ หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 251 คน (ถ้ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ 500 คน) ก็ถือว่า ร่างฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบแล้วให้นำเข้าสู่ขั้นตอนประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

หมายเหตุถ้าวาระที่หนึ่ง ถ้าสมาชิกวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วไปยังสภาผู้แทนฯ และถ้า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย ก็นำสู่ขั้นตอนประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยให้ตั้ง “คณะกรรมการร่วม” ของสองสภาขึ้นมาพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง โดยกรรมาธิการมีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาเท่ากัน เมื่อกรรมาธิการร่วมพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วให้เสนอต่อทั้งสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยก็นำสู่ขั้นตอนประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน ซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้หลัง 180 วัน โดยอาจยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาก็ได้

ขั้นตอนที่ 4 ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก็จะเข้าสู่ขั้นตอนที่สาม คือ การประกาศใช้ให้นายกรัฐมนตรี รอไว้ 5 วัน ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธย ซึ่งระหว่างนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 148 ระบุว่า หาก 1) นายกรัฐมนตรี 2) สมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของทั้งหมดของแต่ละสภาหรือทั้งสองสภารวมกัน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 50 คน, สมาชิกวุฒิสภา 25 คน หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา รวมกัน 75 คน เห็นว่า ร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญให้ตัดข้อความนั้นออกไป แต่ถ้าข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป

ขั้นตอนที่ 5 หรือขั้นตอนสุดท้าย คือการทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วจึงประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา 145 ระบุให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 5 วัน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 20 วัน เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ร่างกฎหมายฉบับใดที่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือพ้นไปแล้ว 90 วันไม่ได้พระราชทานคืน ให้รัฐสภาประชุมร่วมกันอีกครั้ง ตามมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สามารถลงมติยืนยันร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของทั้งสองสภา (750 คน) หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมกัน 500 เสียง และให้นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าอีกครั้ง ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ได้ลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เลย¹¹⁶

1.2.3 ส่วนการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา
คือผังเมืองเฉพาะที่ไม่มีองค์ประกอบของผังเมืองตามที่กล่าวข้างต้นประกอบด้วย

พระราชบัญญัติการผังเมืองรวม พ.ศ. 2562

มาตรา 40 (5)

(ก) แนวเขตของทางและขนาดของที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์
(ง) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจ หรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้หรือเคลื่อนย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

(ญ) การตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

(6) รายละเอียดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ

(7) รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

¹¹⁶ สำนักวิชาการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**, สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คำนวนที่ 28 พฤษภาคม 2563 จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2561/hi2561-052.pdf>.

หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองเฉพาะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเฉพาะได้เลย จึงมีขั้นตอนที่สั้นกว่าการออกพระราชบัญญัติ

1.3 ผู้วิจัยเห็นว่าความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ คือ

ผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับ ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งจัดทำผังเมืองเฉพาะที่กระบวนการจัดทำที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก หากเป็นผังเมืองเฉพาะรายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง จึงต้องออกเป็นพระราชบัญญัติย่อมต้องใช้เวลาอันนานและมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ปัจจุบันการวางผังเมืองเฉพาะจึงไม่มีท้องถิ่นดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะ แม้กฎหมายผังเมืองได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดำเนินการการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายผังเมืองใหม่ และได้มีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาบังคับใช้แทนฉบับเดิม ปัญหาออกผังเมืองเฉพาะในทางปฏิบัติ ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการจัดทำเมืองเฉพาะผู้วิจัยเห็นว่าในการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เห็นควรกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะภายใต้ผังเมืองจังหวัด และในการจัดทำผังเมืองเฉพาะออกไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ คงไว้เพียงแต่ตราเป็นกฎกระทรวงซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ลดกระบวนการขั้นตอนทางการกฎหมาย

2. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

กฎหมายที่ควบคุมหรือกำหนด มาตรการในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้สอยอาคารและใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประโยชน์ด้านความปลอดภัยของอาคารต่าง ๆ ในชุมชนเมือง เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานใน การออกแบบและก่อสร้างอาคาร เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้มีอาคารที่มีความมั่นคงแข็งแรง ถูกต้องตาม สุขลักษณะ มีประสิทธิภาพในการป้องกันอัคคีภัยและภัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย นอกจากนี้กฎหมายควบคุมอาคารยังมีประโยชน์ในการควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดหรือประเภทของอาคาร ความหนาแน่นของอาคารที่ จอดรถ ตลอดจนพื้นที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้ อาคารบาง ประเภทไว้ด้วย กฎหมายควบคุมอาคารจึงเป็นกฎหมายสำคัญในการควบคุมการ ก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคารที่อยู่ในบริเวณ ใกล้เคียง โบราณสถานและไม่ให้เกิดการบดบังทัศนียภาพและภูมิทัศน์ของเมืองเก่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงมาจาก พระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการ ก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 มีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อรวมกฎหมายทั้งสองฉบับ ข้างต้นให้เป็นกฎหมายฉบับ เดียวกันเพื่อให้เหมาะสมกับ สถานการณ์ปัจจุบันและเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมความ มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การ ป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การผังเมือง สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ต่อมา พ.ศ.2535 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ จำนวน 3 ฉบับ และยังให้อำนาจแก่ราชการ ส่วน ท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนด เรื่องขัด หรือแย้งกับกฎกระทรวงเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลใช้ บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรี (มาตรา 10)

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีให้ใช้บังคับกับแก่พระที่นั่งหรือพระราชวัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนด เงื่อนไขในการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคารของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่ใช้ในราชการหรือกิจการ

ขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โบราณสถาน วัดวาอารามหรืออาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการ ศาสนาซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้เป็นการเฉพาะ อาคารที่ทำการขององค์การระหว่าง ประเทศหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ ที่ทำการ สถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวที่มีกำหนดเวลาหรือถาวร และอาคารที่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือหน่วยงานอื่น ของรัฐ จัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่การยกเว้นหรือ ผ่อนผันเงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของอาคารหรือความปลอดภัยของ ผู้ซึ่งอยู่อาศัยหรือใช้อาคาร

2.1 โดยขั้นตอนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีการขั้นตอนดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเขตท้องถิ่นได้ “มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹¹⁷ ขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้

ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ให้ความหมาย ของคำว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ว่า หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น อันได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยสภาเทศบาล ข้อบังคับตำบลซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งตราขึ้นโดยสภากรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยาซึ่งตราขึ้นโดยสภาเมืองพัทยา

¹¹⁷ มาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2.2 กระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องดังกล่าวต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้

ข) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้ อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้

ค) รายชื่อของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

ง) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (ค) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

ผู้ที่ร่วมเข้าชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว จะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้

2.2.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ที่ประชาชนเสนอ

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสารตามที่กล่าวมาแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว หากเห็นว่าครบถ้วน ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยจริง มายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้ชัดรายชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อ

หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการคัดค้าน ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งถ้ามีจำนวนครบตามที่กฎหมาย

กำหนด คือ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
 ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามี
 จำนวนไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้
 มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน 30 วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าวไม่มีการเสนอการเข้าชื่อจนครบตาม
 จำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องสั่งจำหน่ายเรื่อง

2.2.4 กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ
 ข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ได้ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ
 พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยตรงเหมือนกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ
 กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา
 ท้องถิ่นเช่นเดิม ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ยังคง
 เป็นไปในลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในสภาท้องถิ่นซึ่งเสนอโดย
 สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ก็มีบทบัญญัติที่มี
 หลักการและสาระสำคัญซึ่งน่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของ
 ประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่
 สภาฯ ลงมติรับหลักการแล้วในวาระที่หนึ่ง หรือพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาฯ ส่งให้
 คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วจะส่งให้
 ประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการต่อไป

2.3 ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็น
 เจ้าของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือผู้ที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมใน
 กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในฐานะกรรมการของคณะกรรมการวิสามัญซึ่ง
 สภาท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นบางประเภท เช่น
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีสิทธิแถลง ประกอบรายงาน หรือ
 ขอสั่งงดของตนตลอดจนแก้ไขข้อสงสัยใด ๆ ในที่ประชุมสภาได้แล้ว หากบทบัญญัติของ
 กฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นได้รับการแก้ไข
 ปรับปรุงเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับสิทธิในการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการ

ดังกล่าวแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อีกก้าวหนึ่งนอกเหนือจากการใช้สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

แต่ในทางปฏิบัติแล้วการตราหรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นมักทำตามข้อเสนอของผู้บริหารท้องถิ่น หากทางผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในปัญหาดังกล่าว ข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมไม่สามารถดำเนินการได้

ซึ่งการที่กฎหมายควบคุมอาคารไม่บังคับให้ส่วนราชการท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติกำหนด ถึงแม้ชุมชนนั้นจะอยู่ในเขตผังเมืองรวมที่กำหนดเขตวัฒนธรรม อันทำให้อัตลักษณ์ของชุมชนถูกกลบกลืน ทั้งนี้ ปัจจุบันการก่อสร้างอาคารสถานที่ ที่ทำการของส่วนราชการบางแห่งไปกระทบต่อวิถีอัตลักษณ์ของชุมชนบดบังทัศนียภาพและภูมิทัศน์ของเมืองประวัติศาสตร์ กระทบต่อชุมชนอันทำให้เกิดข้อพิพาท

3. พระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535¹¹⁸ ได้มีการแบ่งประเภทโบราณสถานโดยใช้ลักษณะทางกายภาพเป็นเกณฑ์ มี 6 ประเภทซึ่งมีประเภทหนึ่งที่คล้ายกับเมืองเก่าคือ ย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ โดยมีความหมายว่า “ย่านหรือเมืองที่ประกอบด้วยโบราณสถาน ร่องรอยหลักฐานของเมือง เช่น พื้นที่คูเมือง กำแพงเมือง หรือพื้นที่ตั้งสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะกลมกลืนกัน มีความเก่าแก่ต่อเนื่องมาแต่อดีตจนถึงช่วงเวลาหนึ่ง และมีเรื่องราวสืบต่อกันมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต และพัฒนาการของสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่และขอบเขตกว้างกว่ากลุ่มของสิ่งก่อสร้าง ซึ่งการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ของกรมศิลปากรจะครอบคลุมเฉพาะในเขตที่มีการประกาศขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติตาม

มาตรา 7 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถานซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง โดยมีบทลงโทษว่า ผู้ใดขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อ

¹¹⁸ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.

ถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดีมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น”

บทบัญญัติสำคัญของกฎหมายโบราณสถานและโบราณวัตถุดังกล่าวที่ควรยกขึ้นศึกษา ประกอบด้วยบทบัญญัติในมาตรา 4 นิยามของคำว่า “โบราณสถาน” คำว่า “โบราณวัตถุ” และคำว่า “ศิลปวัตถุ” มาตรา 7 การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน มาตรา 7 ทวิ การห้ามปลูกสร้างอาคารในเขตโบราณสถานโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 10 การห้ามซ่อมแซม หรือขุดค้นโบราณสถานโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 14 การขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ และมาตรา 15 การห้ามซ่อมแซมแก้ไขโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุโดยไม่ได้รับอนุญาต

โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ “มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 “โบราณสถาน” ได้ให้ความหมายไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะ แห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะและประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งของประวัติศาสตร์ รวมทั้งอุทยานประวัติศาสตร์

โบราณวัตถุ ได้ให้ความหมายไว้ว่า สสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณ หรือคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของเครื่องใช้ หรือสิ่งประดิษฐ์หรือซึ่งอาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนใดของโบราณสถาน ซากคนหรือซากสัตว์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะที่ได้ประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

ศิลปวัตถุ ได้ให้ความหมายไว้ว่า สิ่งที่ทำด้วยฝีมืออย่างประณีตและมีคุณค่าสูงในทาง ศิลปะ ในส่วนพื้นที่อื่นที่ติดกันโดยรอบย่อมต้องบังคับตามกฎหมายอื่น อาทิ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร

4. วิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำผังเมืองในต่างประเทศ

4.1 จากผู้วิจัยได้ เลือกยกตัวอย่างการศึกษาการจัดทำผังเมืองโดยใช้เกณฑ์การมีส่วนร่วมผ่านหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นที่ซึ่งมีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยใช้กรณีศึกษาของการจัดทำผังเมืองสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ

(The British Family) ประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) ซึ่งมีการจัดทำผังเมืองตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่สรุปเป็นรูปภาพดังนี้

ประเทศ	หน่วยงานจัดทำผังเมืองรวม	ผังเมืองเฉพาะ/ผังเมืองท้องถิ่น	อำนาจการตัดสินใจ	การกำกับดูแล/การควบคุม
สหรัฐอเมริกา	ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนท้องถิ่น	ราชการส่วนท้องถิ่น	รัฐบาลส่วนกลาง
กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ	ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนท้องถิ่น	ราชการส่วนท้องถิ่น (ในทางปฏิบัติแล้วโครงการส่วนใหญ่ยังต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลส่วนกลาง)	รัฐบาลส่วนกลาง
ประเทศฝรั่งเศส	-	ราชการส่วนท้องถิ่น	ราชการส่วนท้องถิ่น	-
ประเทศญี่ปุ่น	-	ราชการส่วนท้องถิ่น	ราชการส่วนท้องถิ่น	-
ประเทศไทย	ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนกลาง / ราชการส่วนท้องถิ่น	รัฐบาลส่วนกลาง	รัฐบาลส่วนกลาง

ภาพ 24 แนวทางการจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ

4.2 ผู้วิจัยเห็นว่า จากการศึกษาการจัดทำผังเมืองในต่างประเทศ

ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ (The British Family) ประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือองค์ที่ทำหน้าที่ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและวางผังเมืองรวมโดยกำหนดกฎหมาย แม่บท (Enabling Act) ที่ให้ทุกเมืองได้นำไปใช้บังคับ และการจัดทำผังเมืองภายใต้กรอบกฎหมายแม่บท โดยรัฐบาลส่วนกลาง (Central Government Supervision) โดยมีการควบคุมพัฒนาบทบาทของท้องถิ่นที่ดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายซึ่งสามารถดำเนินการต่าง ๆ ส่วนการจัดทำผังเมืองของประเทศ ประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อการจัดทำผังเมืองของทั้งสองประเทศจึงให้ส่วนราชการท้องถิ่นดำเนินการจัดทำผังเมืองตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน หอการค้า ภาคเอกชน นักวิชาการร่วมกันจัดทำผังเมืองภายในบริบทของแต่ละท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศการจัดทำผังเมืองในแต่ละท้องถิ่นที่จัดมีความหลากหลายแล้วแต่บริบทไป

โดยการจัดทำผังเมืองที่ผู้วิจัยเลือกมาเป็นตัวอย่างพบว่า สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ (The British Family)) ประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) โดยมอบอำนาจในการจัดทำผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำผังเมืองทั้งหมด โดยมีสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ (The British Family) เท่านั้นที่รัฐบาลส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการควบคุมให้ส่วนราชการท้องถิ่นดำเนินการจัดทำผังเมืองภายใต้กรอบกฎหมายกลางที่รัฐกำหนด ส่วนอำนาจการตัดสินใจยังคงให้ส่วนราชการท้องถิ่น หากนำมาพิจารณาตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ในการจัดทำผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน การจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะยังคงเป็นหน้าที่หลักจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งมาจากส่วนกลางมาแม้ส่วนราชการท้องถิ่นจะสามารถจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะได้ แต่การตัดสินใจหรืออำนาจตัดสินใจเด็ดขาดยังอยู่ในอำนาจของส่วนกลาง การจัดทำผังเมืองของประเทศไทยจึงยังคงแตกต่างในการจัดทำผังเมืองในต่างประเทศที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้น อาจเป็นเพราะประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีระบบการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการท้องถิ่นอย่างแท้จริงก็เป็นได้

บทที่ 5

บทสรุป

สรุปผลการวิจัย

กรณีการศึกษา เรื่อง บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นหัวข้อที่ผู้วิจัยสนใจเนื่องจากกฎหมายผังเมือง มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการวางแผน การจัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนและสังคม เพื่อเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง หรือแม้กระทั่งระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองให้มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน และอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดทิศทางการอยู่ร่วมกันในสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบแนวทางในพัฒนาการอยู่ร่วมกันของสังคมและชุมชน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องถึงการดำรงรักษาสีที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม โดยปัจจุบันพบว่าหน่วยงานที่จัดทำผังเมืองยังคงกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้จัดทำ ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะมีอำนาจการจัดทำผังเมืองแต่ขั้นตอนการจัดทำกระบวนการยังอยู่ในความควบคุมของส่วนกลาง แม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 จะถูกยกเลิกและได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ซึ่งในปัญหาดังกล่าวยังคงกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข

ขั้นตอนการศึกษาและวิจัยเล่มนี้ ผู้วิจัยกำหนดตัวอย่างการวิจัย ณ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นเมืองโบราณที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน แต่ยังคงต้องมีการอนุรักษ์ฟื้นฟูบูรณะกายภาพเมืองเก่าภายใต้หลักการ “ชุมชนอยู่ร่วมกับโบราณสถานอย่างเอื้อประโยชน์ต่อกันโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และการที่เมืองเชียงแสน (อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย) ยังจัดอยู่ในที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์เมืองโบราณและโบราณสถานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น” กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจำกัดตามประกาศผังเมืองรวมเชียงราย แต่พบว่ายังมีปัญหาค่าการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจาก

จำนวนแหล่งโบราณสถานที่กระจายตัวอยู่ทั่วเมือง ในพื้นที่ดินบางส่วนเป็นของกรมธนารักษ์ โดยมีกรมศิลปากรโดยสำนักงานศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่เป็นผู้ดูแล และในพื้นที่ที่ติดกันเป็นพื้นที่ดินส่วนบุคคล แต่ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานวางแผนระยะยาวแบบบูรณาการ มีแต่ส่วนงานด้านผังเมืองในกรมโยธาธิการและผังเมืองเท่านั้น โดยผู้วิจัยได้ศึกษาหาข้อมูลทั้งในรูปเอกสาร บทความต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย อาทิ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 เป็นต้น รวมทั้งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องและลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูล

จากผลการศึกษาพบว่า การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่สำคัญนั้น กฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ยังไม่สามารถให้คำตอบในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ได้ โดยพบว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการจัดทำผังเมืองพบว่าปัจจุบันมีกรมโยธาธิการและผังเมืองโดยผังเมืองรวมจังหวัดและหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำผังเมืองรวม แต่ยังพบว่ามีปัญหาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการจัดทำผังเมืองรวมเป็นหน่วยงานจากส่วนกลางอำนาจการใช้ตัดใจยังคงอยู่ที่ส่วนกลางตามพระราชบัญญัติการผังเมืองรวม พ.ศ. 2562 ซึ่งเปรียบเสมือนการวางแผนผังเมืองด้วยบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีผลกระทบในการตัดสินใจโดยตรง ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถจัดทำผังเมืองโดยตรงได้ ส่วนการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่กระบวนการจัดทำที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก

หากเป็นผังเมืองเฉพาะรายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง กฎหมายกำหนดให้ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติย่อมต้องใช้เวลาและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ปัจจุบันการวางแผนผังเมืองเฉพาะจึงไม่มีท้องถิ่นดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะ แม้กฎหมายผังเมืองได้การยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายผังเมืองใหม่มาบังคับใช้แทนฉบับเดิม โดยให้อำนาจส่วนราชการท้องถิ่นหากต้องการดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ หรือหากจะดำเนินการเองต้องเสนอหลักการให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ซึ่งผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่

จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ปัญหาออกผังเมืองเฉพาะในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ยังคงมีกระบวนการทางการกฎหมายที่ค่อนข้างยุ่งตามยังคงปฏิบัติไม่แตกต่างจากตามแนวทางดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากการวางผังเมืองในต่างประเทศจะมีกระบวนการขั้นตอนการวางผังเมืองที่หน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งหอการค้าเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังของเมืองด้วย ขั้นตอนสำคัญคือเปิดให้สาธารณะชนแสดงความเห็น และให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือผลกระทบร้องคัดค้าน โดยมีรัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ตรวจสอบ หากนำมาพิจารณาตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ในการจัดทำผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน การจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะยังคงเป็นหน้าที่หลักจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งมาจากส่วนกลางมาแม้ส่วนราชการท้องถิ่นจะสามารถจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะได้ แต่การตัดสินใจหรืออำนาจตัดสินใจเด็ดขาดยังอยู่ในอำนาจของส่วนกลาง การจัดทำผังเมืองของประเทศไทยจึงยังคงแตกต่างในการจัดทำผังเมืองในต่างประเทศ

2. ปัญหาในการจัดทำข้อบัญญัติในทางปฏิบัติแล้วการตราหรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นมักทำตามข้อเสนอของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหากทางผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญในปัญหาดังกล่าวหรือเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายควบคุมอาคารไม่บังคับให้ส่วนราชการท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติกำหนด ถึงแม้ชุมชนนั้นจะอยู่ในเขตผังเมืองรวมที่กำหนดเขตวัฒนธรรม อันทำให้อัตลักษณ์ของชุมชนถูกกลบกลืนส่วนการที่จะให้ส่วนราชการท้องถิ่นดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการก่อสร้างรูปแบบอาคารสถาปัตยกรรมที่คงอัตลักษณ์ของท้องถิ่นชุมชน โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นเป็นอำนาจของแต่ละท้องถิ่นที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่บังคับให้ส่วนราชการท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติ หรือแม้กระทั่งในเขตท้องถิ่นหรือชุมชนอยู่ผังเมืองเขตวัฒนธรรม กฎหมายผังเมืองรวมจังหวัดไม่บังคับให้ส่วนราชการท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติ อันจะทำให้การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ไม่สู่การปฏิบัติที่แท้จริงได้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

เมื่อทำการศึกษา บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์กรณีศึกษา อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยขอเสนอแก้ไข บทบัญญัติในบางมาตราของพระราชบัญญัติการผังเมือง เฉพาะ พ.ศ. 2562 แม้จะมีการประกาศใช้เป็นระยะเวลาเพียงหนึ่งปี เนื่องบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน แม้จะยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด โดยเสนอแนวทางดังนี้

1. เห็นควรดำเนินการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกันอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น เป็นการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ¹¹⁹ และสร้างพัฒนาการทางวัฒนธรรมในชุมชนไปพร้อมกัน การอนุรักษ์สถาปัตยกรรมด้วยการซ่อมแซมบูรณะอาคารตามหลักวิชาการและความต้องการของท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวม หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และให้ภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ได้สร้างสำนึกความผูกพันและความภาคภูมิใจในมรดกทางวัฒนธรรมของตน อันเป็นการอนุรักษ์อาคารอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานการพึ่งตนเองและไม่เป็นภาระของภาครัฐ

2. ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะภายใต้ผังเมืองรวมของจังหวัด และไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ คงไว้เพียงแต่ตราเป็นกฎกระทรวงซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ลดกระบวนการทางกฎหมายที่ยุ่งยาก

โดยบัญญัติให้อำนาจส่วนราชการท้องถิ่นมีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองในระดับท้องถิ่น จากราชการส่วนโดยระยะสั้นอาจมีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²⁰ เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและมีศักยภาพแล้วควรมอบหมายภารกิจการจัดทำผังเมืองรวมให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งการจัดทำผังเมืองเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติสภา

¹¹⁹ จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ, "มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม กรณี ศึกษาการแสดงออกซึ่งศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน", **วารสารนิเทศศาสตร์และสังคมท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี** ปีที่ 1, ฉบับที่ 1 (2560): หน้า 135-169.

¹²⁰ เรื่องเดิม, ภูริช บริบูรณ์, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและการจัดทำรวมถึงประกาศใช้ผังเมืองรวม ศึกษากรณี ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่, หน้า 199.

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอในการจัดทำผังเมืองรวม

3. เห็นควรกำหนดให้ส่วนราชการท้องถิ่นใด อยู่ในเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์เมืองโบราณ และโบราณสถานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น ทัศนียภาพ การท่องเที่ยว การอยู่อาศัย เกษตรกรรม สถาบันการศึกษา สถาบันราชการ การสาธารณสุข และสาธารณสุขการหรือสาธารณสุขประโยชน์ให้ดำเนินการออกผังเมืองเฉพาะ หรือข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์ไว้ในวิถีอัตลักษณ์ของเมืองประวัติศาสตร์



บรรณานุกรม

เฉลิม แก้วกังวาล. (2554). ปัจจัยที่ทำให้ผังเมืองไทยแตกต่างจากผังเมือง ประเทศพัฒนาแล้ว (อเมริกา),

วารสารกรมโยธาและผังเมือง, 33, 33-35.

เสนอ นิลเดช. (2540). ศิลปะสมัยเชียงแสน พุทธศตวรรษที่ 17-24. **วารสารหน้าจั่ว มหาวิทยาลัยศิลปากร**, (14), 57-62.

"กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556."

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2559) **แนวปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.**

2558. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งสำนักผังเมือง.

กฤตพร ท้าวเจริญ. (2561) **ทฤษฎีและแนวคิดทางการวางแผนและผังเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, **การรวมศูนย์อำนาจ**, สถาบันพระปกเกล้า, ค้นวันที่ 29 มีนาคม 2563 จาก

[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=\(Centralization\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=(Centralization)).

กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2552). **คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ**. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, **ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)** ราชกิจจานุเบกษา, ค้นวันที่ 29

มีนาคม 256. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF.

คณาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2548) **แนวคิด**

พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จักรพงษ์ คำบุญเรือง, **เมืองโบราณริมโขง เชียงแสน**, เชียงใหม่นิว, ค้นวันที่ 30 มีนาคม 2563 จาก

<https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1123302>.

จิตรดารมย์ รัตน์วุฒิ. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการอนุรักษ์และการคุ้มครองมรดกทาง

วัฒนธรรม กรณี ศึกษาการแสดงออกซึ่งศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน, **วารสารนิติศาสตร์และสังคม**

ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 1 (1), 135-169.

จิรัช วิระสบ และคณะ. (2551). **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม. (2552). มาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง:กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น,

วารสารการจัดการสมัยใหม่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 7(2), 1-12.

ธงชัย วิจารณ์นนท์, **ระบบการวางผังเมืองเชิงเปรียบเทียบ : กรณีศึกษากลุ่มประเทศยุโรป**, กรมโยธา

ธิการและผังเมือง, ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2562 จาก

www.dpt.go.th/knowledges/TCplanning/txt/pns.pdf.

- ฉัตรมา ชาญชัย, ประเทศต่างๆ (รายชื่อประเทศ, ชื่อทางการ ภาษาไทย-อังกฤษ), มหาวิทยาลัยแม่โจ้, วันที่ 30 มีนาคม 2563 จาก <https://erp.mju.ac.th/acticleDetail.aspx?qid=868>.
- ธาดา สุทธิธรรม. (2554). การอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นอีสานในแนวทางการมีส่วนร่วม. อุดรราชธานี: โรงพิมพ์อุบลกิจออฟเซ็ท.
- นิวัตร ชูสมุทร. (2536). แนวทางการพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและที่พักอาศัยในเขตเมืองสมุทรปราการ. วิทยานิพนธ์ ผ.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ,
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติธรรม.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, หลักการแบ่งอำนาจ, สถาบันพระปกเกล้า, วันที่ 29 มีนาคม 2563 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หลักการแบ่งอำนาจ>.
- บุษยา ไชยเสโน. (2530). การศึกษาร่องรอยทางโบราณคดีจากการขุดค้นบริเวณที่อยู่อาศัยในบริเวณเมืองโบราณเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (โบราณคดี), มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ.
- "ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ประกาศ ณ วันที่ 27 มกราคม 2540".
- ปานัน รongหานาม. (2558). วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย Evolution of Urban Planning of Thailand. วารสารหน้าจั่ว มหาวิทยาลัยศิลปากร, (12), 251-271.
- พนิต ภูจินดา และยศพล บุญสม. (2559). แนวคิดการพัฒนาเมืองต้นแบบ Urban Design Guideline for Specific Purposed Towns.วารสารวิชาการ การออกแบบสภาพแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 3 (1), 21-43.
- "พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535.
- "พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525.
- "พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.
- "พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558.
- "พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.
- "พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- "พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงใหม่ พุทธศักราช 2476.
- "พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479.
- "พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.
- "พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535).
- "พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2543).
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

"พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542."

"พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

ภูริช บริบูรณ์.(2556). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและการจัดทำ รวมถึงประกาศใช้**

ผังเมืองรวม ศึกษากรณี ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ น.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

มาโนช นามเดช. (2559). **การกำตบดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.

มานิตย์ จุมปา. (2548). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ยุทธนา พยุยงค์.(2546). **การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงแสน จังหวัดเชียงราย.** วิทยานิพนธ์ปริญญา ผ.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. 2546.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, **การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป,** รัฐสภาไทย, คันวันที่ 29 มีนาคม 2563 จาก

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=36437.

วิชัย สังข์ประไพ. (2542) **หลักกฎหมายมหาชน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วุฒิสาร ตันไชย, **การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,** สถาบันพระปกเกล้า, คันวันที่ 11 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>.

ศักดิ์ชัย สายสิงห์. (2551). **ศิลปะเมืองเชียงแสน วิเคราะห์งานศิลปกรรมร่วมกับหลักฐานทางโบราณคดีและเอกสารทางประวัติศาสตร์.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรมศิลปากร.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), **เนื้อหาทางโบราณคดีอำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย,** ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), คันวันที่ 30 มีนาคม 2563 จาก

<https://www.sac.or.th/databases/archaeology>.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, **สรุปผลการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 14/2562** เปนพิเศษวันพุธที่ 20

กุมภาพันธ์ 2562, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา **คืนวันที่ 11 พฤษภาคม 2562** จาก

https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext85/85201_0001.PDF.

ลักรินทร์ แซ่กู่. (2554) มุมมองต่อมรดกโลกเมืองเชียงใหม่: มรดกเพื่อใคร, **วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง**

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 7(3), 101-119.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานกรรมการ 1

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ, **รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง**

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คลังสารสนเทศของ

สถาบันนิติบัญญัติ, **คืนวันที่ 30 มีนาคม 2563** จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/435303>.

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, **รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**,

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, **คืนวันที่ 29 มีนาคม 2563**

จาก <http://www.local.moi.go.th/document%209.pdf>.

สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย, **ประวัติความเป็นมาอำเภอเชียงแสน จังหวัด**

เชียงราย, อำเภอเชียงแสน, **คืนวันที่ 30 มีนาคม 2563** จาก <http://district.cdd.go.th/chiangsaen>.

สำนักผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง, **คู่มือและแนวทางการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติการผัง**

เมือง พ.ศ. 2562: ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม, กรมโยธาธิการและผังเมือง,

คืนวันที่ 15 พฤษภาคม 2563 จาก

<https://drive.google.com/drive/folders/16ijvPSTb9XWIOEvu8tXnf35zdJbSMKD2?fbclid=IwAR2MHJlklgfYh2vaz7n1o1Q1i3Qver7hnDDEgSwQVQzogSw4zucEGrWIFQ>.

—, **คู่มือด้านผังเมือง : ขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติ**

การผังเมือง พ.ศ. 2562 (กรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง), สำนักงาน

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.), **คืนวันที่ 15 พฤษภาคม 2563** จาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER20/DRAWER028/GENERAL/DATA0000/00000295.PDF>.

—, **คู่มือด้านผังเมือง : ขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติ**

การผังเมือง พ.ศ. 2562 (กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), สำนักงาน

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.), **คืนวันที่ 15 พฤษภาคม 2563** จาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER20/DRAWER028/GENERAL/DATA0000/00000296.PDF>.

สำนักวิชาการสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ,

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คำนวณวันที่ 28 พฤษภาคม 2563 จาก

<https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2561/hi2561-052.pdf>.

สุริย์ บุญญานุกพงศ์ และคณะ. (2535). **การศึกษาเปรียบเทียบกรณีประเทศไทยและประเทศ**

สหรัฐอเมริกา. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์สถาบันประชากรจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุวงศ์ ซาบุตร.(2553). **การกระจายอำนาจการตรากฎหมายให้ใช้บังคับรวมแก่องค์กรปกครองส่วน**

ท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ น.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

อุษา ไบทยก. (2537). **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	อาทิตย์ ปวงมาทา
วัน เดือน ปี เกิด	8 มิถุนายน 2528
สถานที่เกิด	เชียงราย
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ที่อยู่ปัจจุบัน	107 หมู่ที่ 21 ตำบลเมืองพาน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย 57120
ผลงานตีพิมพ์	อาทิตย์ ปวงมาทา, บทบาทของกฎหมายการผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ กรณี อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย, ในรายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ พะเยาวิจัยครั้งที่ 9, วันที่ 23-24 มกราคม 2563 ณ มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา, หน้า 2818-2831
รางวัลที่ได้รับ	2563: ได้รับรางวัลดีเด่น การนำเสนอผลงานประเภท Oral Presentation

