



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูป
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ข้อเสนอโครงการ

เรื่อง

การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่
(การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร)

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

ที่ (สพช) ๑๑๖๖/๒๕๕๘

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองโน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๗ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗ /๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๑๐) ประกอบด้วย

๑. นายปราโมทย์ ไม้กลัด	ประธานกรรมการ
๒. นางศรีใจ บูรณสมภพ	รองประธานกรรมการ
๓. นางอรพินท์ วงศ์ชุมพิศ	รองประธานกรรมการ
๔. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	รองประธานกรรมการ
๕. นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	รองประธานกรรมการ
๖. นายสุวัช สิงห์พันธุ์	รองประธานกรรมการ
๗. นายเกษมสันต์ จิณณวาโส	รองประธานกรรมการ
๘. นายธรรม์ อารังนาวาสวัสดิ์	โฆษกกรรมการ
๙. นายสุชาติ นวกวษ์	เลขานุการคณะกรรมการ
๑๐. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๑. นางศิริมพร กองสอน	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๒. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง	กรรมการ
๑๓. นายจรัส สุทธิกุลบุตร	กรรมการ
๑๔. นายชาติ เอียดสกุล	กรรมการ
๑๕. นายชิตชัย จิระตุวินันท์	กรรมการ
๑๖. นายณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา	กรรมการ
๑๗. นายดำรงค์ พิเดช	กรรมการ
๑๘. นายเดชฤทธิ์ ปัญจะมูล	กรรมการ
๑๙. นายธวัช สุวดีกุล	กรรมการ
๒๐. พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร	กรรมการ
๒๑. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์	กรรมการ
๒๒. นายประทวน สุทธิอำนาจเดช	กรรมการ
๒๓. นายประเสริฐ ศัลย์วิวรรณ์	กรรมการ
๒๔. นายสยมพร ลิ่มไทย	กรรมการ
๒๕. นายอุทัย สอนหลักทรัพย์	กรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่ (การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร) เสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อได้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ ปราโมทย์ ไหมกัสด์

(นายปราโมทย์ ไหมกัสด์)

ประธานกรรมาธิการปฏิรูป

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักกรรมาธิการ ๓

โทรศัพท์. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๙๖

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๙๖

สำเนาถูกต้อง



(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๓

สุพิตรา/ร่าง
ณัฐททัย/พิมพ์
๙ พิมพ์/ทาน

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เรื่อง การปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่ (การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร) ๑

๑. หลักการ เหตุผล ๑
๒. ประเด็นการศึกษา ๔
๓. วิธีการพิจารณาศึกษา ๔
๔. สรุปผลการพิจารณา ๖
๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ ๘

ภาคผนวก

๑. วาระการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่
๒. กรอบออกแบบแนวคิด (Conceptual Design) การปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่
๓. นโยบายแห่งชาติว่าด้วยการผังเมืองและการใช้พื้นที่
๔. โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ
๕. ตัวอย่างการผังเมืองและการใช้พื้นที่ของต่างประเทศ
 - บรรณานุกรม
 - รายงานคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่ ในคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
ข้อเสนอโครงการ
เรื่อง
การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่
(การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร)

๑. หลักการ

การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่

๑.๑ ปฏิรูปโครงสร้างองค์กร (ด้วยวิธีถ่ายโอนบุคลากรและสถานที่)

๑.๒ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปฏิรูปองค์กร

เหตุผล

การผังเมืองมีความสำคัญในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์พื้นที่ของประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ (๓) และที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ... แต่ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานวางแผนระยะยาวแบบบูรณาการมีแต่ส่วนงานด้านผังเมือง ในกรมโยธาธิการและผังเมืองเท่านั้น จึงไม่มีการทำผังประเทศไทยให้รองรับทั้งการเพิ่มจำนวนประชากรและการเตรียมการสำหรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ปัญหาโลกร้อนที่สร้างภัยพิบัติให้กับมวลมนุษยชาติมากขึ้น ทั้งปัญหาน้ำท่วม แผ่นดินไหว วาตภัย เป็นต้น มีแต่การทำผังที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้า เท่านั้น การลงทุนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ ผังเมืองต้องมีความพร้อมเพื่อควบคุมและกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศในอนาคต นอกจากนี้ การถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำผังเมืองให้ส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมือง แต่รัฐขาดนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองไว้อย่างชัดเจน ทำให้ขาดการผลักดันและสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดทำผังเมืองอย่างจริงจัง เพื่อใช้กำกับการพัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจของการจัดทำผังเมืองและขาดงบประมาณ ทำให้เกิดปัญหาผังเมืองสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ หรือการจัดทำผังเมืองค้ำฉาบเฉพาะบริบทของพื้นที่ขนาดเล็ก ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพื้นที่อื่น ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมและมีผลกระทบต่อสาธารณะโดยรวม การพัฒนาเมืองที่ขาดกฎหมายผังเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง อีกทั้งความล่าช้าของการจัดทำผังเมืองไม่ทันต่อการพัฒนาหรือผังเมืองแต่ละพื้นที่ไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ตลอดจนความเจริญเติบโตของเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาอุทกภัยทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จากปัญหาดังกล่าวจึงถึงเวลาที่ภาครัฐจะต้องทำการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ และมีมาตรการบังคับตามกฎหมายผังเมือง ให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดและชี้แนะแนวทางในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของประเทศอย่างเหมาะสม รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สืบเนื่องจากเรื่องของระบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ ได้เริ่มทำการศึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญการผังเมืองและการใช้พื้นที่ วุฒิสภา ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗

(โดยศาสตราจารย์ เกียรติคุณ ดร.ใจ บุรณสมภพ เป็นประธานกรรมการ) หลังจากที่ทำการศึกษาแล้วเสร็จได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมสมาชิกวุฒิสภา และส่งรายงานไปยังหน่วยงานต่าง ๆ หลังจากนั้นได้เสนอรายงานต่อรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งขณะนี้ทางสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (โดยคุณหญิงทรงสุภา ยอคมณี เป็นประธานกรรมการ) ทำการศึกษาควบคู่กันไปกับคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยแบ่งงานให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติดูแลด้านปรับปรุงรายละเอียดกฎหมาย ส่วนสภาปฏิรูปแห่งชาติดูแลการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรด้านนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่

เพื่อให้กลไกหลักด้านการวางผังเมืองของประเทศไทยได้รับการแก้ไขและสามารถดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ จึงได้วิเคราะห์และได้พบประเด็นหลักอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน ดังนี้

ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๑. ด้านนโยบาย มีการกำหนดกรอบนโยบายแห่งชาติด้านการตั้งถิ่นฐาน การผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเสนอให้มีคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ ซึ่งมีการแต่งตั้งหรือสรรหาคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ จำนวน ๓๓ คน มาจาก ๓ ภาคส่วน คือ ๑) ส่วนราชการ จำนวน ๑๑ คน ๒) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๑ คน และ ๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ จากองค์กรอิสระ จำนวน ๑๑ คน มาร่วมกันกำหนดนโยบายแห่งชาติ คณะกรรมการชุดที่ ๒ มีหน้าที่กำกับกำกับการจัดทำผังเมืองทุกระดับ ตลอดจนการกำกับปฏิบัติตามผังให้เป็นไปตามนโยบายแห่งชาตินี้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้มีสำนักงานนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่ เป็นหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่เป็นเลขานุการและอำนวยความสะดวกให้การวางแผนเชิงพื้นที่ทั้งหมดสอดคล้องไปในแนวเดียวกันในทุกพื้นที่ของส่วนการปกครองท้องถิ่น (ที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย) ทั้ง ๗,๘๕๓ แห่ง

๒. ด้านส่งเสริมและตรวจสอบ เสนอให้รัฐสภาตั้งคณะกรรมการสามัญ (Standing committee) ในฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อร่วมกันรับผิดชอบแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการสร้างสรรค์ประเทศไทยในอนาคตให้เป็นเมืองน่าอยู่และยั่งยืนเพราะการผังเมืองเป็นการวางแผนล่วงหน้าที่จะต้องมีการวางแผนที่สำคัญยิ่ง คือ การตราและการแก้ไขกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กร คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะนำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไป

รายงาน
คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ข้อเสนอโครงการ
เรื่อง
การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่
(การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร)

๑. หลักการ

การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่

๑.๑ ปฏิรูปโครงสร้างองค์กร (ด้วยวิธีถ่ายโอนบุคลากรและสถานที่)

๑.๒ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปฏิรูปองค์กร

เหตุผล

การผังเมืองมีความสำคัญในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์พื้นที่ของประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ (๓) และที่ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... มาตรา ... แต่ปัจจุบันไม่มีหน่วยงานวางแผนระยะยาวแบบบูรณาการมีแต่ส่วนงานด้านผังเมือง ไนกรมโยธาธิการและผังเมืองเท่านั้น จึงไม่มีการทำผังประเทศไทยให้รองรับทั้งการเพิ่มจำนวนประชากรและการเตรียมการสำหรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ปัญหาโลกร้อนที่สร้างภัยพิบัติให้กับมวลมนุษยชาติมากขึ้น ทั้งปัญหาน้ำท่วม แผ่นดินไหว วาดภัย เป็นต้น มีแต่การทำผังที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้า เท่านั้น การลงทุนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ ผังเมืองต้องมีความพร้อมเพื่อควบคุมและกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศในอนาคต นอกจากนี้ การถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำผังเมืองให้ส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมือง แต่รัฐขาดนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองไว้อย่างชัดเจน ทำให้ขาดการผลักดันและสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดทำผังเมืองอย่างจริงจัง เพื่อใช้กับการพัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจของการจัดทำผังเมืองและขาดงบประมาณ ทำให้เกิดปัญหาผังเมืองสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ หรือการจัดทำผังเมืองค้างเฉพาะบริบทของพื้นที่ขนาดเล็ก ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพื้นที่อื่น ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมและมีผลกระทบต่อสาธารณะโดยรวม การพัฒนาเมืองที่ขาดกฎหมายผังเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง อีกทั้งความล่าช้าของการจัดทำผังเมืองไม่ทันต่อการพัฒนาหรือผังเมืองแต่ละพื้นที่ไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ตลอดจนความเจริญเติบโตของเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาอุทกภัยทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ปัญหาดังกล่าวสามารถประมวลได้ดังนี้

๑. ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ ว่าด้วยการผังเมือง การตั้งถิ่นฐาน และการใช้พื้นที่ และผังกายภาพระยะยาว (National Spatial

Planning) ในการชี้แนะและกำกับดูแลการวางผังเมืองของประเทศ ให้เป็นไปตามผังเมืองแม่บทและผังการใช้ประโยชน์ที่ดินครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งการสงวนห้าม การกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและชุมชน ระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ควบคู่กันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีมาแล้วถึง ๑๓ ฉบับ

๒. ปัญหาทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการบูรณาการและกำกับการปฏิบัติตามแผนพัฒนาพื้นที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ตามมา เช่น

- การสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลในเขตชุมชนเมือง ซึ่งก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชากรในเมือง
- การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเหล็กในพื้นที่ที่มีธรรมชาติงดงาม เหมาะกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
- การส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่เกษตรกรรมน้ำท่วมถึง

๓. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการผังเมืองในปัจจุบัน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานภาครัฐระดับกรม เป็นผู้วางผังและทำข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผังเมืองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่สามารถบูรณาการในการนำผังเมืองไปปฏิบัติหรือติดตามการนำผังเมืองไปใช้ว่าเป็นไปตามแบบแผนที่วางไว้หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งไม่สามารถบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ในระดับกรมหรือกระทรวงอื่น ๆ ได้อย่างมีสัมฤทธิ์ผล

๔. ปัญหาการขาดวิสัยทัศน์ และนโยบายในการพัฒนาพื้นที่เมือง ชุมชนชนบท และภูมิภาค อย่างบูรณาการ ที่จะเอื้ออำนวยให้เมืองน่าอยู่ สะอาด สวยงาม มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับทุกบริบทและศักยภาพของพื้นที่ ไม่มีการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศในภาพรวมในอนาคต ในระดับภาคและระดับจังหวัด การพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศจึงไร้ทิศทาง ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดอุทกภัย จำเป็นอย่างยิ่งต้องให้การวางผังเมืองเพื่อกำหนดทิศทางและเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ

๕. ปัญหาการมุ่งเน้นแต่เพียงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ปราศจากผลสัมฤทธิ์ของการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและพื้นที่ชนบทอย่างเหมาะสม

๖. ปัญหาการสูญเสียทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ จนนำพาประเทศเข้าสู่วิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

๗. ปัญหาการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา โดยโครงสร้างการจัดงบประมาณแยกส่วนในแต่ละหน่วยงาน และไม่มีแนวนโยบายและแผนพัฒนาในภาพรวม

๘. ปัญหาภาวะคุกคามจากสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลงและโลกร้อน ซึ่งผลกระทบในด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม การตั้งถิ่นฐาน พลังงาน ฯลฯ

๙. ปัญหาอุทกภัย ภัยธรรมชาติ และอุบัติเหตุต่างๆ ที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งภาครัฐไม่ได้ตระหนักมากพอในเรื่องมาตรการบังคับกฎหมายผังเมือง ในการกำหนดแนวทางป้องกัน บรรเทา แก้ไข อย่างเหมาะสมและยั่งยืน

๑๐. ปัญหาความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และระดับภูมิภาค ASEAN ด้านการขนส่ง และการจัดเก็บสินค้า โลจิสติกส์ (Logistics) การท่องเที่ยว เพราะไม่มีการจัดการพื้นที่ แบ่งโซนใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้สอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีอยู่ หรือรองรับการ

เชื่อมโยงทางกายภาพ (Physical connectivity) ตามแผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity)

๑๑. ปัญหาด้านการใช้พลังงาน และการประหยัดงบประมาณในระยะยาว จากการทำเมืองและการตั้งถิ่นฐานที่กระจายตัว ไม่กระชับ (Compact city) และขยายตัวอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม

๑๒. ปัญหาความแออัดของประชากร และความไม่เป็นระเบียบของกลุ่มอาคาร การจราจรติดขัด ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และการขาดแคลนบริการพื้นฐาน อันเกิดจากความขัดแย้งด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากร

๑๓. ปัญหาด้านทัศนียภาพและมลพิษของเมือง ความไม่น่าอยู่ มลภาวะสิ่งแวดล้อม และสุขภาวะ รวมทั้งการคุ้มครอง รักษาบรรคกวัฒนธรรม

๑๔. ปัญหาการเพิ่มประชากรและการสูญเสียพื้นที่เพาะปลูก และป่าไม้ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดการเติบโตบนพื้นที่อย่างสับสนออกไปทุกทิศทาง (Urban Sprawl) มีการรุกล้ำพื้นที่เกษตรในชนบท พื้นที่ป่าสงวน และพื้นที่สาธารณะ การพัฒนาเช่นนี้ยังไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องมาจากการวางแผนการพัฒนาในแต่ละส่วนแยกจากกัน และเป็นภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละด้าน ทำให้การบริหารและจัดสรรทรัพยากรไม่เหมาะสม เกิดความขัดแย้ง แย่งชิง ละเมิดสิทธิ์ บุกกรุกการใช้ทรัพยากร

๑๕. ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การละเมิดสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่และการตั้งถิ่นฐาน ทำให้เกิดการขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงการตรวจสอบนโยบาย ของชุมชนและทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงในการพัฒนาพื้นที่

๑๖. ปัญหาความเป็นธรรม ด้านโครงสร้างภาษี ราคาที่ดิน ขนาดการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินที่ผันผวน และไม่สอดคล้องกับการกำหนดการใช้พื้นที่ตามผังเมือง จากการทำไม่มีนโยบายด้านการใช้พื้นที่

๑๗. ปัญหาการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำผังเมือง แต่ท้องถิ่นขาดการให้ความสำคัญของการผังเมือง ขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการจัดทำผังเมือง และกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามผังเมือง ทำให้ผังเมืองรวมขาดอายุ การพัฒนาเมืองตามความต้องการของท้องถิ่นจึงไร้ทิศทาง เกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้น

๑๘. กฎหมายผังเมืองที่ใช้บังคับ ขาดอำนาจในการควบคุมกำกับให้ท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมือง คณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมาย โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำกับการวางผังเมืองตามกฎหมายเท่านั้น แต่ขาดอำนาจในการชี้้นำการวางและกำกับการจัดตั้งถิ่นฐาน การใช้ประโยชน์พื้นที่ในภาพรวมของประเทศ รวมถึงทิศทางการพัฒนาของประเทศในระยะยาว

๑๙. ในการปฏิบัติตามผังเมืองยังขาดเอกภาพขององค์กรในการพิจารณาอนุญาตโครงการพัฒนาพื้นที่ (Planning Permission) ทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือความเข้มข้นของการใช้ที่ดิน และมีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม จึงเกิดปัญหาทั้งค่อนักลงทุน ภาคเอกชนที่ประสบกับความล่าช้าในการขออนุญาตโครงการพัฒนาพื้นที่จากหลายหน่วยงาน

๒๐. การลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งใช้เงินจำนวนมากในการลงทุน ยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการใช้กฎหมายผังเมืองกำกับจัดทำแผนการใช้พื้นที่ในการวางระบบโครงสร้างพื้นฐาน และขาดมาตรการควบคุมการขยายตัวของเมืองและชุมชน เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ รองรับการจัดวางระบบและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเกิดประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

จากปัญหาดังกล่าวจึงถึงเวลาที่ภาครัฐจะต้องทำการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ และมีมาตรการบังคับตามกฎหมายผังเมือง ให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดและชี้แนะแนวทางในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของประเทศอย่างเหมาะสม รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๒. ประเด็นการศึกษา

ได้มีการศึกษาในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๒.๑ ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การผังเมืองของประเทศไทยมีความล่าช้า ไม่สามารถโน้มนำเมืองให้มีความน่าอยู่ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต

๒.๒ ศึกษาประวัติการผังเมืองและการใช้พื้นที่ของประเทศไทย และต่างประเทศ

๒.๓ ศึกษาองค์การเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่

๒.๔ ศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ระบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างชุมชนและเมืองน่าอยู่ได้ รวมทั้งก่อให้เกิดคุณประโยชน์ด้านอื่น ๆ ตามมา

๓. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่ ในคณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีมติพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และสรุปผลการพิจารณา เพื่อจัดทำข้อเสนอโครงการการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (เรื่องการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร) เพื่อให้คณะคณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาดังนี้

สืบเนื่องจากเรื่องของระบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ ได้เริ่มทำการศึกษาโดย คณะกรรมการวิสามัญการผังเมืองและการใช้พื้นที่ วุฒิสภา ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ (โดยศาสตราจารย์ เกียรติคุณ ตรึงใจ บุรณสมภพ เป็นประธานกรรมการ) หลังจากที่ทำการศึกษาแล้วเสร็จได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมสมาชิกวุฒิสภา และส่งรายงานไปยังหน่วยงานต่าง ๆ หลังจากนั้นได้เสนอรายงานต่อรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งขณะนี้ทางสภานิติบัญญัติได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (โดยคุณหญิงทรงสุตา ยอคมณี เป็นประธานกรรมการ) ทำการศึกษาควบคู่กันไปกับคณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยแบ่งงานให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติดูแลด้านปรับปรุงรายละเอียดกฎหมาย ส่วนสภาปฏิรูปแห่งชาติดูแลการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรด้านนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่

ในการศึกษาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้ทำการศึกษาดังนี้

๑. ได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ศึกษาการบุกรุกที่ดินของประชาชนในการตั้งถิ่นฐานทั้งบนพื้นที่ดินและแม่น้ำลำคลอง รวมทั้งลักษณะพื้นที่ดินและพื้นที่เสี่ยงภัย

๒. ได้เชิญหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองและการใช้พื้นที่มาร่วมประชุม ให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานการจราจรและการขนส่ง กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมืองจากสถานศึกษาต่าง ๆ

๓. ได้ลงพื้นที่ศึกษากรณีการก่อสร้างผิดประเภท ณ จังหวัดต่าง ๆ

ในการศึกษาได้พบปัญหาว่า การผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันมีปัญหาในระดับนโยบายและการทำแผนให้เป็นจริงมายาวนาน ทำให้เมืองมีความแออัด ไม่มีระเบียบ การจราจรติดขัด เกิดการขัดแย้งในการใช้ที่ดินและทรัพยากร สร้างความน่าเกลียดและความไม่น่าอยู่แก่เมือง ทั้งยังประสบปัญหาน้ำท่วมและฝนแล้งอย่างต่อเนื่อง จนเป็นที่ยอมรับกันว่าการผังเมืองของประเทศไทยมีความล่าช้า อ่อนแอ ไม่สามารถนำมาเมืองให้มีความน่าอยู่ได้ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานผู้วางผังเมืองไม่มีอำนาจในหน้าที่และไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายเพียงพอที่จะทำผังเมืองให้เป็นจริงได้ การที่กฎหมายตามไม่ทันสถานการณ์ มีผลอย่างสำคัญที่ทำให้การพัฒนาเมืองตามแผนที่ได้วางไว้ไม่ประสบผลหรือล้มเหลว ดังจะเห็นได้จากการขัดแย้งในการใช้พื้นที่ที่เกิดขึ้นอยู่เมือง ๆ

กรอบการดำเนินการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่

งาน	ก.พ. - มิ.ย.	ก.ค. - ธ.ค.	ม.ค. - มิ.ย.	ก.ค. - ธ.ค.
	๒๕๕๘	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๕๙
จัดทำรายละเอียดการปฏิรูปและพระราชบัญญัติ เสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติให้ความเห็นชอบ	=====			
- สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอตามขั้นตอนไปคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ - รัฐบาลเสนอขออนุมัติงบประมาณ ปี ๒๕๖๐		=====		
ได้รับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและรัฐบาล ดำเนินการตามแผน			=====	
รัฐบาลดำเนินการตามแผนของกรอบการดำเนินการ แล้วเสร็จ				=====

๔. สรุปผลการพิจารณา

สถานการณ์การวางแผนพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีระบบการวางแผนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับกับการดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นไปในแนวทางการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งดำเนินการจัดทำแผนโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และแผนผังการพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับประเทศ ภาค อนุภาค จังหวัด เมือง ชุมชน และพื้นที่เฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันดำเนินการจัดทำแผนและผังโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาเป็นเวลากว่า ๕ ทศวรรษ แต่การวางแผนพัฒนาประเทศยังขาดการใช้แผนผังการพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดนโยบายและวางแผนผังการพัฒนาพื้นที่เพื่อผลต่อการถ่ายทอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติในแต่ละระดับอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ประเทศไทยยังสมควรที่จะดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายเพื่อเป็นทิศทางให้กับวางแผนผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ด้วยเหตุผลความจำเป็นของสถานการณ์ต่าง ๆ ในปัจจุบัน ได้แก่

๑) การเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้ประเทศไทยต้องประสานการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมร่วมกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน โดยอาศัยข้อได้เปรียบด้านที่ตั้งที่จะทำให้ประเทศไทยมีบทบาทความสำคัญในการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนบทบาทความเชื่อมโยงทั้งกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียนและกับประเทศชั้นนำและประชาคมในภูมิภาคอื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวางต่อไป

๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณเพื่อการลงทุนเป็นจำนวนมาก เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง ย่อมต้องการการวางแผนผังการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อให้เกิดผลต่อการประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการและองค์กรรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตลอดจนภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพในการลงทุนและเกิดประโยชน์ต่อทุก ภาคส่วนอย่างสูงสุด

๓) การเกิดภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงอันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังเช่นการเกิดมหาอุทกภัยในปี พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินคิดเป็นมูลค่ากว่า ๑.๔ ล้านล้านบาท และการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยซึ่งต้องใช้งบประมาณที่สูงถึง ๓.๕ แสนล้านบาท ย่อมมีความจำเป็นต่อการประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) การให้มืองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการประสานและบูรณาการนโยบายและแผน รวมทั้งจัดทำผังพัฒนาพื้นที่ของประเทศทั้งระบบ ในระดับประเทศ ลุ่มน้ำ ภูมิภาค เมือง ชุมชน หมู่บ้าน และพื้นที่พิเศษต่างๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีเอกภาพมีการบูรณาการประสานและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่ทุกระดับ

๕) แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องการพัฒนาพื้นที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ และที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๘

มาตรา ... ระบุว่า รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้การวางผังเมืองในการกำกับการพัฒนาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ โดย

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(๒) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกลไกในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายการผังเมืองอย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดินและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ด้วยปัจจัยและสภาพการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีความจำเป็นที่ต้องกำหนดนโยบายและวางแผนผังการพัฒนาพื้นที่ในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับกลุ่มประเทศ ระดับประเทศ ระดับภาค ระดับอนุภาคหรือกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นกรอบกำกับการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้ องค์กรที่จะมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วาง จัดทำแผน-ผังอย่างมีบูรณาการ และดำเนินการ ตลอดจนกำกับการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนและผังภาคและเมืองเพื่อการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน นอกจากจะต้องมีความรู้ความชำนาญในด้านการวางและจัดทำแผนผังการพัฒนาพื้นที่แล้ว ยังจะต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและความสามารถในการประสานเชิงนโยบายกับหน่วยงานราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์การรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยอาศัยมาตรการด้านการเงิน และกฎหมาย (Legal and Fiscal Measure) เพื่อให้แผนผังการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวได้รับการนำไปปฏิบัติโดยภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อให้กลไกหลักด้านการวางผังเมืองของประเทศไทยได้รับการแก้ไขและสามารถดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ จึงได้วิเคราะห์และได้พบประเด็นหลักอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนี้

๑. ด้านนโยบาย มีการกำหนดกรอบนโยบายแห่งชาติด้านการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเสนอให้มีคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ ซึ่งมีการแต่งตั้งหรือสรรหาคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ จำนวน ๓๑ คน มาจาก ๓ ภาคส่วน คือ ๑) ส่วนราชการ จำนวน ๑๑ คน ๒) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๑ คน และ ๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ จากองค์กรภาคประชาชน จำนวน ๙ คน มาร่วมกันกำหนดนโยบายแห่งชาติ คณะกรรมการชุดที่ ๒ มีหน้าที่ กำกับการจัดทำผังเมืองทุกระดับตลอดจน การกำกับการปฏิบัติตามผังให้เป็นไปตามนโยบายแห่งชาตินี้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้มีสำนักงานนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่ เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการและอำนวยความสะดวกให้การวางแผนเชิงพื้นที่ทั้งหมดสอดคล้องไปในแนวเดียวกันในทุกพื้นที่ของส่วนการปกครองท้องถิ่น (ที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย) ทั้ง ๗,๘๕๓ แห่ง

๒. ด้านส่งเสริมและตรวจสอบ เสนอให้รัฐสภาตั้งคณะกรรมการธิการสามัญ (Standing committee) ในฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อร่วมกันรับผิดชอบ แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการสร้างสรรคประเทศไทยในอนาคต ให้เป็นเมืองน่าอยู่และยั่งยืนเพราะการผังเมืองเป็นการวางแผนล่วงหน้าซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่สำคัญยิ่ง คือ การตราและการแก้ไขกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

คณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความตั้งใจที่จะให้ข้อเสนอโครงการปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (เรื่องการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร) เป็นประโยชน์ต่อประเทศด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ทุกระดับ เพื่อความเป็นเมืองน่าอยู่ยกระดับคุณภาพชีวิต ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เสริมสร้างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการ ฯ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์เสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๕.๑ ตั้งคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ



กรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิบัติตามผังเมืองและการใช้พื้นที่ระดับภาค คณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิบัติตามผังเมืองและการใช้พื้นที่ระดับท้องถิ่น และคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่น

คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติมีองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งมีความครอบคลุมภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิอย่างมีธรรมาภิบาลโดยมีอำนาจหน้าที่ทำหน้าที่ในการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายสาธารณะทางผังเมืองและการใช้พื้นที่ ดำเนินการกำกับกับการจัดวางผังเมืองระดับต่างๆ ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค ผังอนุภาค รวมทั้งกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับทุกรูปแบบให้จัดวางผังเมืองรวมและปฏิบัติตามผังเมืองรวมในการพัฒนาพื้นที่อย่างสอดคล้องกับผังประเทศและผังภาค ประกอบด้วย

คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ มีจำนวน ๓๑ คน ประกอบด้วย

กรรมการประเภทที่ ๑ ส่วนราชการ จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

- ๑. นายกรัฐมนตรี ประธาน
- ๒. รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย รองประธาน
- ๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรรมการ
- ๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรรมการ
- ๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการ
- ๖. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กรรมการ
- ๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กรรมการ
- ๘. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรรมการ
- ๙. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการ
- ๑๐. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรรมการ
- ๑๑. เลขาธิการสำนักงานนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ กรรมการและเลขานุการ

กรรมการประเภทที่ ๒ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ มีประสบการณ์มากกว่า ๑๐ ปี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ไม่เกิน ๒ วาระ จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

- ๑. ด้านการวางแผนภาค กรรมการ
- ๒. ด้านภูมิสถาปัตยกรรมและระบบนิเวศ กรรมการ
- ๓. ด้านการวางผังเมือง กรรมการ
- ๔. ด้านการออกแบบชุมชนเมือง กรรมการ
- ๕. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรรมการ
- ๖. ด้านทรัพยากรธรณี-ดิน-น้ำ และภัยพิบัติ กรรมการ
- ๗. ด้านประชากรศาสตร์-สังคม กรรมการ
- ๘. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน-คมนาคมขนส่งและจราจร กรรมการ
- ๙. ด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมเชิงพื้นที่ กรรมการ
- ๑๐. ด้านวัฒนธรรม กรรมการ
- ๑๑. ด้านการท่องเที่ยว กรรมการ

กรรมการประเภทที่ ๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรภาคประชาชน จำนวน ๔ คน ประกอบด้วย

๑. สภาเกษตรกรแห่งชาติ	กรรมการ
๒. สภานายความ	กรรมการ
๓. องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น	กรรมการ
๔. สภาองค์กรชุมชน	กรรมการ
๕. องค์กรด้านวิชาชีพผังเมือง	กรรมการ
๖. องค์กรด้านการอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
๗. องค์กรด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม	กรรมการ
๘. องค์กรด้านการพาณิชย์	กรรมการ
๙. องค์กรด้านอุตสาหกรรม	กรรมการ

คุณสมบัติพื้นฐานของกรรมการ มีดังนี้ ๑. มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ทางด้านการผังเมืองและที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ๒. มีประวัติสะอาดไม่ต้องคดี ๓. มีคุณธรรม จริยธรรม ๔. ชื่อสัตย์สุจริต ๕. ได้รับการยอมรับนับถือ ๖. เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ๗. ไม่มีส่วนได้ ส่วนเสีย ๘. ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สำหรับการได้มาซึ่งกรรมการประเภท ๒ และ ๓ จะมี องค์กรกลางทางด้านผังเมือง และองค์กรชุมชนเป็นผู้สรรหาเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในกระบวนการ ตัดสินใจเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เลขาธิการสำนักงานนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติเป็นกรรมการและ เลขานุการ และให้เลขาธิการแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่ ๓ ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอำนวยการเพื่อเป็นคณะผู้ช่วย เลขานุการ รวมคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ จำนวน ๓๑๓ คน

๕.๒ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ ด้วยเหตุผลความจำเป็นของการวางแผนและผังการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อให้สามารถ ถ่ายทอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไปสู่การจัดทำแผนงานและโครงการของ หน่วยงานราชการและองค์กรรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอกภาพของการพัฒนา อย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน จึงเห็นสมควรที่จะทำการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย การผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติขึ้น โดยใช้สถานที่เดิมและบุคลากรส่วนใหญ่ของสำนักผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ให้มีโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรนโยบายด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ แห่งชาติ ดังนี้

อำนาจหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ

๑. จัดให้มีการเสนอแผนการพัฒนาผังเมืองและการใช้พื้นที่ของประเทศตามหลัก วิชาการผังเมืองและการใช้พื้นที่ของประเทศและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และเป็นหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๒. ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่กระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อแผนการ พัฒนาพื้นที่ของประเทศหรือผังเมือง

๓. ให้ความเห็นชอบประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาและออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการผังเมืองและการใช้พื้นที่ของประเทศ

๔. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมืองและการใช้พื้นที่หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

๕. ให้กรรมการนโยบายผู้ทรงคุณวุฒิแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการผังเมืองและการใช้พื้นที่ของประเทศตามหลักวิชาการและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย ฯ

ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ

๑. จัดทำนโยบายย่อยและแผนกลางตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทาง

๒. ประสานนโยบายและแผนเชิงพื้นที่กับนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องทั้งด้านงบประมาณและช่วงเวลาปฏิบัติแผน

๓. กำกับดูแลและช่วยเหลือท้องถิ่นให้สามารถจัดทำแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติ

๔. จัดทำมาตรฐานต่าง ๆ ทางกายภาพในด้านการวางแผนและพัฒนา รวมทั้งมาตรฐานการออกข้อบังคับด้านการผังเมืองระดับท้องถิ่นที่ถูกต้องทันสมัย

๕. ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นทั้ง ๗,๘๕๓ แห่ง ให้ความรู้และความชำนาญอย่างแท้จริงในด้านการวางแผนเชิงพื้นที่และการทำแผนให้เป็นจริง

โครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ



๕.๓ ตั้งคณะกรรมการการผังเมืองและการใช้พื้นที่

เป็นคณะกรรมการที่พิจารณาสู่ภาคปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการผังเมือง และการใช้พื้นที่แห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติสำเร็จผลดังเป้าหมาย ประกอบด้วย คณะกรรมการจำนวน ๓๑ คน ดังนี้

กรรมการประเภทที่ ๑ ส่วนราชการ จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------------|
| ๑. รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ | ประธาน |
| ๒. ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๓. ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| ๔. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| ๕. ปลัดกระทรวงคมนาคม | กรรมการ |
| ๖. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| ๗. ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา | กรรมการ |
| ๘. ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร | กรรมการ |
| ๙. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๑๐. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | กรรมการ |
| ๑๑. เลขาธิการสำนักงานนโยบายการผังเมือง
และการใช้พื้นที่แห่งชาติ | กรรมการและเลขานุการ |

กรรมการประเภทที่ ๒ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ มีประสบการณ์มากกว่า ๑๐ ปี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ไม่เกิน ๒ วาระ จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

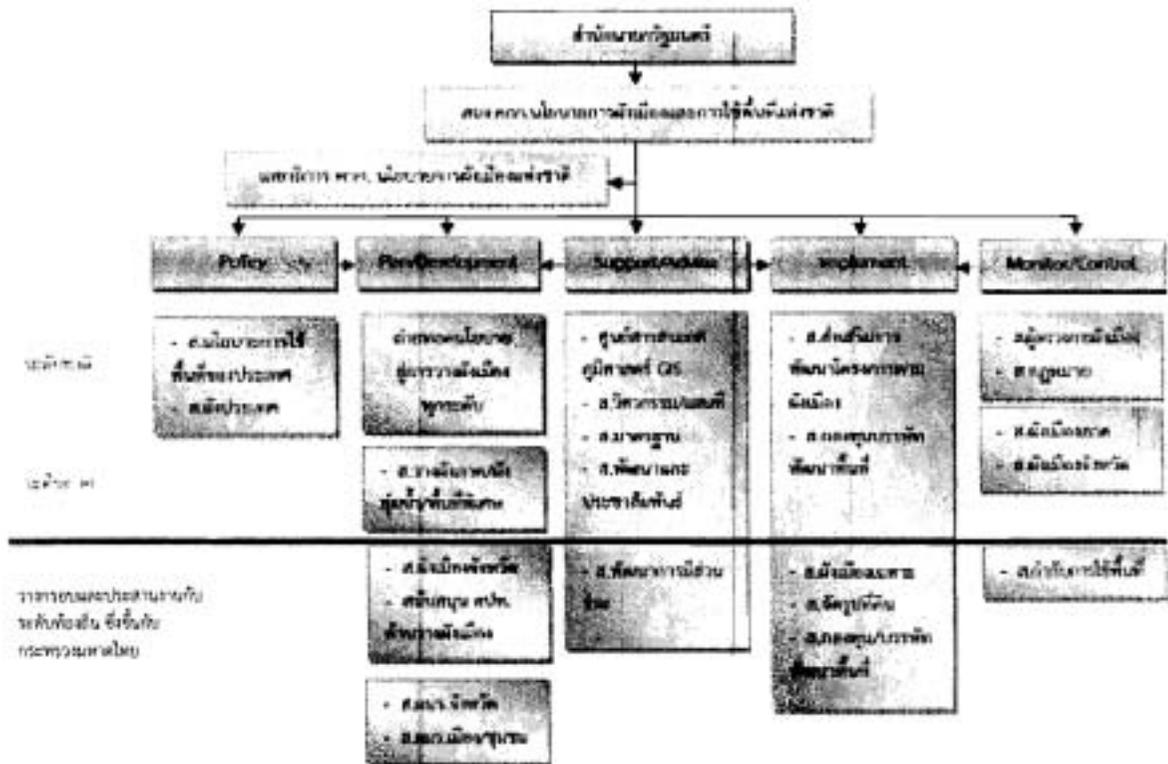
- | | |
|---|---------|
| ๑. ด้านการวางแผนภาค | กรรมการ |
| ๒. ด้านภูมิสถาปัตยกรรมและระบบนิเวศ | กรรมการ |
| ๓. ด้านการวางผังเมือง | กรรมการ |
| ๔. ด้านการออกแบบชุมชนเมือง | กรรมการ |
| ๕. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| ๖. ด้านทรัพยากรธรณี-ดิน-น้ำ และภัยพิบัติ | กรรมการ |
| ๗. ด้านประชากรศาสตร์-สังคม | กรรมการ |
| ๘. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน-คมนาคมขนส่งและจราจร | กรรมการ |
| ๙. ด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมเชิงพื้นที่ | กรรมการ |
| ๑๐. ด้านวัฒนธรรม | กรรมการ |
| ๑๑. ด้านการท่องเที่ยว | กรรมการ |

กรรมการประเภทที่ ๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรจากภาคประชาชน จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------|---------|
| ๑. สภาเกษตรกรแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๒. สภานายความ | กรรมการ |
| ๓. องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น | กรรมการ |
| ๔. สภาองค์กรชุมชน | กรรมการ |

- | | |
|--|--------------|
| ๕. องค์กรด้านวิชาชีพผังเมือง | กรรมการ |
| ๖. องค์กรด้านการอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| ๗. องค์กรด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม | กรรมการ </td |
| ๘. องค์กรด้านการพาณิชย์ | กรรมการ |
| ๙. องค์กรด้านอุตสาหกรรม | กรรมการ |

โครงสร้างองค์กรด้านผังเมืองที่ปฏิรูป



กก.น. - สำนักงาน กก. - คณะกรรมการ ส.ป. - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส.ม. - สำนักงานเมือง



นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นว่า รัฐสภาควรมีการพิจารณาดังคณะกรรมาธิการสามัญการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ จึงเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing committee) ในฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสองสภาเพื่อเป็นองค์กรหลักระดับชาติในการรองรับปัญหาด้านกฎหมายที่จะต้องได้รับการออกแบบโครงสร้างใหม่ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมเพื่อให้ภารกิจด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติมีความสมบูรณ์ในระบบการผังเมือง และดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างสรรค์ประเทศไทยในอนาคตให้เป็นเมืองน่าอยู่และยั่งยืน

ข้อดีจากผลการศึกษา

๑. รัฐบาลสามารถนำข้อเสนอจากการศึกษาไปดำเนินการให้มียุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการผังเมืองและการใช้พื้นที่และดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ รวมทั้งองค์กรซึ่งคือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติที่มีเครื่องมือและกลไกในการบังคับใช้ผังเมือง และการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีทิศทาง

๒. รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) สามารถนำข้อมูลไปจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติเพื่อกำกับและตรวจสอบและออกกฎหมายกำกับกับการดำเนินงานด้านนี้ของฝ่ายรัฐบาลได้

ผลที่คาดว่าจะได้รับหากมีการจัดตั้งองค์กรด้านนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้น

๑. ประเทศไทยจะมีวิสัยทัศน์ นโยบายในการพัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท และภูมิภาคอย่างมีบูรณาการ ในอันที่จะเอื้ออำนวยให้เมืองน่าอยู่ สะอาด สวยงาม มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสม ประชาชนมีพื้นที่สาธารณะและพื้นที่สีเขียวมากขึ้น จะไม่มีปัญหาด้านการเสื่อมล้ำและบุกรุกพื้นที่สงวนสาธารณะ พื้นที่เสี่ยงภัย รวมทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่มรดกวัฒนธรรม

๒. ประเทศไทยจะมีความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้มากขึ้น โดยเฉพาะด้านการขนส่งและการจัดเก็บสินค้า หรือโลจิสติกส์ (Logistics) และการท่องเที่ยว เนื่องจากจะสามารถแบ่งปันใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดความสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีอยู่

ประเทศไทยจะลดปัญหาด้านการใช้พลังงานและประหยัดงบประมาณลงได้ในระยะยาว เนื่องจากการมีการตั้งถิ่นฐานและการวางผังเมืองที่กระชับ (Compact City) ไม่ขยายตัวอย่างไร้ทิศทางอีกต่อไป

ผลสัมฤทธิ์การปฏิรูป

๑. ได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อบูรณาการแผนและวางกรอบผังกายภาพทุกระดับ

๒. ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน

๓. ประเทศไทยจะมีผังแม่บทในการพัฒนาประเทศและเมืองให้เป็นเมืองที่น่าอยู่ และมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

คณะกรรมการธิการ ฯ จึงขอเสนอรายงานข้อเสนอโครงการ เรื่อง "การปฏิรูประบบ
การผังเมืองและการใช้พื้นที่ (การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร)" เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณา
หากสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบด้วย ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการ
ต่อไป



(นายสุชาติ นวกวณธ์)

เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑

วาระการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่

วาระปฏิรูป

ปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่

ประเด็นการปฏิรูป

โครงสร้างองค์กร

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

กรมการสภาปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง

๑. คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๒. คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
๓. คณะกรรมการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
๔. คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ

หน่วยงานพันธมิตร

๑. กรมโยธาธิการและผังเมือง
๒. สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาคผนวก ๒

กรอบออกแบบแนวคิด (Conceptual Design) การปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่



ประเด็นปัญหา

1. การผังเมืองในปัจจุบันยังขาดการบูรณาการให้เกิดผลในการพัฒนาประเทศ ทั้งในเมืองและชนบท อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การผังเมืองล้าหลัง
2. ผังเมืองรวมตามกฎหมายหมดอายุ ทำให้ขาดการควบคุมการก่อสร้างที่สร้างผิดประเภท
3. มีการแทรกแซงโดยกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ และมีการทุจริตเชิงนโยบายโดยใช้การผังเมืองเป็นเครื่องมือ
4. ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ



ประเด็นปัญหา (ต่อ)

5. นโยบายการผังเมืองซึ่งเป็นงานสำคัญระดับชาติ แต่หน่วยงานที่ดูแลเป็นระดับกรม (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ไม่มีอำนาจพอที่จะบูรณาการจากหน่วยงานอื่น ๆ เกิดปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่สมดุล เช่น
 - การตั้งถิ่นฐาน-ใช้พื้นที่ผิดประเภท การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ
 - ปัญหากฎพิบัติ เช่น น้ำท่วม
 - ทำลายและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ
 - การส่งผลกระทบต่อคนชนสงฆ์ สืบเปลี่ยนผังงาน
 - เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชน
 - สูญเสียมรดกทางวัฒนธรรม
6. ขาดแคลนบุคลากร และองค์ความรู้ด้านการผังเมือง



วัตถุประสงค์



1. ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร โดยให้มีองค์กรระดับนโยบาย เพื่อควบคุมระดับปฏิบัติ โดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
2. ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้แยกส่วนงานผังเมืองเดิม กรมโยธาธิการและผังเมือง มาอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การวางแผนและการควบคุมมีประสิทธิภาพ
3. ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร
4. ให้การผังเมืองเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ



ผลสัมฤทธิ์



- ▶ ประเทศไทยจะมีผังแม่บทในการพัฒนาประเทศและเมืองให้เป็นเมืองที่น่าอยู่ และมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด
- ▶ มีระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การวางแผนและการควบคุมมีประสิทธิภาพเพื่อบูรณาการแผนและวางกรอบผังกายภาพทุกระดับ



ผลสัมฤทธิ์ (ต่อ)

- 
- ▶ ได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้การบริหารงานด้านการผังเมืองมีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล
 - ▶ ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

กรอบความคิดรวบยอด

๑. รัฐควรใช้การผังเมืองนำการพัฒนาประเทศ

ในการกำหนดนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ต้องมีการใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการนั้น รัฐจึงต้องนำความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาตินี้มาประกอบการพิจารณาด้วยทุกครั้ง เพื่อให้การวางผังเมืองและการใช้พื้นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุดและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๒. ประกาศนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการผังเมืองและการใช้พื้นที่

เพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ... ให้มีความสำคัญกับการวางผังเมืองการจัดทำ และแนวทางการบังคับให้เป็นไปตามผังเมืองให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างเหมาะสมและยั่งยืนอย่างแท้จริง และให้เป็นแนวทางหรือแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในระยะยาว (National Spatial Development Plan) มีการทำผังประเทศ ผังเมืองภาค ผังเมืองรวมจังหวัด กรอบผังเมืองชุมชนที่สอดคล้องกัน

วางผังเมืองและผังการใช้พื้นที่ในภาพรวมของประเทศไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการและระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ให้ชัดเจน เพื่อสอดคล้องกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ

๓. แยกงานนโยบายผังเมืองระดับชาติออกจากกรมโยธาธิการและผังเมือง

เพื่อให้งานผังเมืองมีประสิทธิภาพรัฐควรแยกภารกิจงานด้านผังเมืองและจัดตั้งสำนักคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองเป็นการเฉพาะ ทำหน้าที่จัดวางแผนการพัฒนาพื้นที่ของประเทศตามหลักวิชาการผังเมืองเพื่อวางผังประเทศ วางกรอบการใช้พื้นที่ของประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำผังเมืองภาค ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองท้องถิ่น และผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตามหลักวิชาการและให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ เพื่อประกอบการตัดสินใจที่บูรณาการและอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรี

โดยงานผังเมืองเป็นภารกิจเร่งด่วนและจำเป็นเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมในระยะยาว สำนักนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติควรเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับหน่วยงานยุทธศาสตร์ด้านการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ และสมควรที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อให้ผังเมืองเป็นหลักเกณฑ์กำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืนอย่างแท้จริง และสำนักนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ต้องปฏิบัติภารกิจในเชิงรุกเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองทันต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างกว้างขวาง ประสานงานกับผังเมืองท้องถิ่นโดยวิธีการที่สอดคล้องกับสถานการณ์และเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕

๔. มีมาตรการบังคับหน่วยงานตามกฎหมายผังเมือง

รัฐควรมีมาตรการกำหนดให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ผังเมืองกำหนดไว้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยถือว่าหน่วยงานอื่น ๆ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง ตลอดจนต้องยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมที่ขัดต่อผังเมืองโดยไม่ชักช้า

๕. คุ้มครองประชาชนผู้ที่แจ้งข้อมูลการไม่ปฏิบัติตามผังเมือง

รัฐต้องเพิ่มช่องทางและเพิ่มมาตรการคุ้มครองให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามผังเมือง การใช้ที่ดินที่ผิดไปจากข้อกำหนดใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมือง มาตรการลงโทษผู้กระทำละเมิดข้อกำหนดของผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณสุข โดยใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมลงโทษผู้กระทำละเมิดและให้ชดเชยเยียวยาความเสียหายอีกส่วนหนึ่งด้วย

๖. ให้ความรู้การผังเมืองและการใช้พื้นที่

รัฐควรจัดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอนให้ความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน การดูแลรักษาใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) อย่างมีคุณค่า (Value) ในระยะยาว และเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Public Benefit) รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อลดผลกระทบและความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติ

กรอบความคิดรวบยอด

- จัดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอนให้ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์เมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการใช้พื้นที่

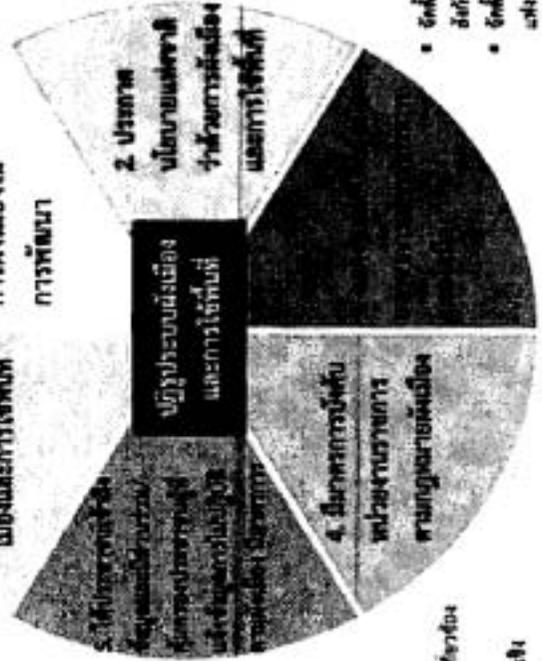
- เน้นมาตุลาการคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย ส่งข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์เมือง
- ศึกษามาตุลาการของหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ศึกษามาตุลาการของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ศึกษามาตุลาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเชิงเทคนิคในการใช้พื้นที่เมือง

1. รัฐควรรู้ใช้ การผังเมืองในการพัฒนา

- ศึกษามาตุลาการอื่นและข้อดีของคณะกรรมการผังเมืองเมืองและการใช้พื้นที่เมือง
- การวางผังเมืองและการใช้พื้นที่เมืองสอดคล้องกับสภาพพัฒนาอย่างยั่งยืน

- วางแผนการใช้ที่ดินตามสภาพการบังคับใช้ผังเมืองไปตามผังเมือง
- กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตชานเมือง
- วางผังเมืองและการใช้พื้นที่ในภาพรวมของประเทศไทย
- จัดทำผังเมืองภาค มุ่งเมืองรวมจังหวัด การบังคับผังเมืองชุมชนที่สอดคล้องกัน



- จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่เมือง
- จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่เมือง เพื่อรับผิดชอบการผังเมืองและการบังคับใช้ผังเมือง
- กระจายภารกิจผังเมือง ไปที่สำนักงานกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ ตามลักษณะพื้นที่

ภาคผนวก ๓

นโยบายแห่งชาติว่าด้วยการผังเมืองและการใช้พื้นที่

การกำหนดนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการผังเมืองและการใช้พื้นที่ในระดับชาติ จะต้องยึดลักษณะภูมิประเทศ-ธรรมชาติ-ระบบนิเวศ เป็นอันดับแรก รองลงมา คือ ทรัพยากร-ระบบเศรษฐกิจและการกระจายตัวของประชากรที่สมดุล การพัฒนาจึงจะมุ่งสู่อนาคตที่สวยงาม น่าอยู่และยั่งยืนได้

นโยบายหลักการผังเมืองและการใช้พื้นที่ระดับชาติ มีดังนี้

๑. บูรณาการแผนเชิงพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในยุคโลกาภิวัตน์
๒. สงวนและหวงห้ามใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับการเพาะปลูก ไม่ให้นำไปพัฒนาเมือง หรือทำกิจกรรมที่ขัดแย้ง
๓. สงวนและหวงห้ามการพัฒนาในพื้นที่น้ำท่วมถึงและพื้นที่เสี่ยงภัยไม่ให้นำไปพัฒนาเมือง
๔. สงวนและหวงห้ามการพัฒนาในพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ และทรัพยากร
๕. สงวนและจำกัดการพัฒนาในพื้นที่ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยว
๖. กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบคมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน และการป้องกันบรรเทา

สาธารณะภัย

ความยั่งยืน

๗. กำหนดแนวทางการพัฒนาเมือง ชุมชน และที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสู่

ภาคผนวก ๔

โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองและการใช้พื้นที่แห่งชาติ

หน่วยงาน/ประเภทงานในสำนักงาน ฯ ประกอบด้วย

๑. **สำนักนโยบายและผังประเทศ** มีหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย และบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับประเทศที่จัดทำโดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการพัฒนาของรัฐบาลและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายที่กำหนดไว้ในผังประเทศและผังภาค รวมทั้งเป็นผู้แทนในการพิจารณาแผน งบประมาณ และโครงการสำคัญของกระทรวงต่าง ๆ

๒. **สำนักผังภาคและผังลุ่มน้ำ** มีหน้าที่จัดทำแผนภาคเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่เมืองและชนบท ซึ่งวิเคราะห์และบูรณาการโดยสมบูรณ์เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกระดับให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศอย่างสอดคล้องกับแผนชาติ เพื่อประกาศใช้ควบคู่กับแผนฯ ๕ ปี เพื่อเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศ จัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐาน ระบบชุมชน ระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ และบทบาทของประเทศในเวทีโลก

๓. **ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ** งานจัดทำและปรับปรุง (Updating) ฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ (G.I.S.) ด้านธรรมชาติเฉพาะของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดทำอยู่แล้วมาบูรณาการกับข้อมูลด้านวัฒนธรรมให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

๔. **สำนักวิจัยและพัฒนามาตรฐานทางผังเมือง** งานกำหนดมาตรฐานและเกณฑ์การวางแผนเชิงพื้นที่เพื่อให้ท้องถิ่นนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการวางแผนและพัฒนาท้องถิ่น ด้านเกษตรกรรม ชุมชนชนบท แหล่งท่องเที่ยวและเขตอนุรักษ์ รวมทั้งงานกำหนดขั้นตอนการวางแผน และการพัฒนา

๕. **สำนักการจัดรูปที่ดิน** งานจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมกับประเภทการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัติ

๖. **สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง** งานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับงานนโยบายและแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ และเจ้าพนักงานในสังกัดหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานกำกับดูแลการพัฒนาในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเชิงพื้นที่แห่งชาติ

๗. **สำนักงานวิจัยกิจ** งานประสานงานระดับชาติกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ (สศช.) ระดับอาเซียนและประเทศต่าง ๆ

๘. **สำนักงานที่ปรึกษาและตรวจการ** งานตรวจการ ให้คำแนะนำ และกำกับหน่วยงานปฏิบัติด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ ในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้การดำเนินงานด้านการผังเมืองในหน่วยงานนั้น ๆ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ผังประเทศและผังภาค

๙. **สำนักงานประชาสัมพันธ์** งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ รวมถึงงานประชาสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ และเป็นทีที่ปรึกษา ให้คำแนะนำด้านการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศ ด้านผังเมืองและการพัฒนาเมืองแก่รัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และประชาชน

๑๐. สำนักส่งเสริมการพัฒนาตามผังเมือง ผลักดันให้มีโครงการพัฒนาตามนโยบายของผังประเทศและผังภาคไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ งานก่อตั้งบริษัทการพัฒนาเมือง เพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองใหม่ การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง และการอนุรักษ์เมือง เป็นต้น

๑๑. สำนักผังเมืองภาค เป็นหน่วยงานเชื่อมและประสานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานท้องถิ่น มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการ แผนการพัฒนาและงบการดำเนินโครงการตามผังภาคและเมือง

๑๒. สำนักงานผังเมืองจังหวัด ทำหน้าที่สนับสนุนท้องถิ่นด้านเทคนิคการผังเมืองทั้งในด้านการวางผังและการปฏิบัติตามผัง

๑๓. สำนักกำกับการใช้พื้นที่ ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตโครงการพัฒนาพื้นที่ (Planning Permission) ทั้งของภาครัฐ เอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชน

๑๔. สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ เป็นหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณโครงการพัฒนาตามผังเมือง ในรูปของเงินกู้ยืมเพื่อการพัฒนา โดยสำนักงานนี้จะทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่

ภาคผนวก ๕

ตัวอย่างการผังเมืองและการใช้พื้นที่ของต่างประเทศ

การผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีการสร้างระบบความสัมพันธ์ทั้งในด้านหลักการ แนวคิด วิธีการวางและจัดทำผัง ตลอดจน การดำเนินการให้เป็นไปตามผังอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างลงตัวโดยอาศัยการกำหนดไว้ในโครงสร้าง ของกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งโครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าวมีมิติที่ครอบคลุมทั้งในด้านการกำหนด บทบาทหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ วิธีการดำเนินงานของฝ่ายปกครองกระบวนการจัดทำผังเมือง ทั้งในเรื่องประเภทและชนิดของผังในระดับต่าง ๆ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหา วิธีการจัดทำ ซึ่งส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอื้อต่อการพัฒนา และสามารถทำให้เกิดกลไกการบังคับใช้และการปฏิบัติตามได้อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ

ลักษณะเฉพาะของระบบการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับ เอกสิทธิ์ของพื้นที่แต่ละภูมิภาค การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนต่อการปรับใช้หรือต่อการนำผังเมืองไปสู่ การปฏิบัติ กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า การผังเมืองของฝรั่งเศสเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สะท้อนและถ่ายทอด ความต้องการของการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละระดับ ที่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน การจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดด้านการบริหาร จัดการใช้พื้นที่ (aménagement du territoire) และแนวคิดว่าด้วยความเป็นเมือง (urbanisme) โดยมีการบริหารจัดการการใช้พื้นที่แบบบูรณาการในระดับประเทศและระดับภาค โดยอาศัยการ ดำเนินงานในลักษณะบูรณาการระหว่างกระทรวง (interministerial) อันได้แก่ คณะกรรมการการ บริหารการใช้พื้นที่และโครงการระดับภาค (délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale; DATAR) สำหรับการบริหารจัดการใช้พื้นที่ในระดับท้องถิ่น ได้รับการ ถ่ายโอนกิจการด้านผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ในระดับท้องถิ่น ต้องขึ้นอยู่กับการควบคุมระดับชาติด้านผังเมือง (règlement national de l'urbanisme; RUN) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์กลางที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการจัดทำ ผังเมืองทุกประเภท

สำหรับกระบวนการวางผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการ จัดทำแผน โดยอำนาจในการวางผังและจัดทำแผนนั้น เป็นอำนาจของท้องถิ่นที่จะวางแผนและ จัดทำผังเมืองประเภทต่าง ๆ* ได้แก่

(๑) แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (schéma de cohérence territoriale; SCOT) ซึ่งเป็นผังยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมืองและพื้นที่โดยรอบอย่างเป็นภาพรวมของการใช้พื้นที่ในอนาคต

* ดูเพิ่มเติมได้ในรายงานวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ การนิเทศฯ : สาธารณรัฐฝรั่งเศส เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗

จัดทำโดยองค์ความร่วมมือของปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเทศบาล Commune ในหลายระดับ établissement public de coopération intercommunale; EPCI, communauté d'agglomération, communauté urbaine ที่ในประเทศไทยมักเรียกองค์การความร่วมมือของท้องถิ่นเหล่านี้รวม ๆ ว่า “สหการ”

(๒) แนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการใช้พื้นที่ (directive territoriale d'aménagement; DTA) อันเป็นแนวทางที่รัฐส่วนกลางจะเป็นผู้บริหารวางแผนการจัดการพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นทางภูมิศาสตร์ หรือทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม เช่น เขตภูเขา พื้นที่ชายฝั่ง ทะเล เขตท่าเรือสำคัญ เขตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

(๓) ผังเมืองท้องถิ่น (plan local d'urbanisme; PLU) เป็นการจัดทำผังการใช้ที่ดินเป็นรายแปลง โดยเป็นการกำหนดประโยชน์การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะในเขตเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองส่วนรวม และยึดหลักการเคารพความหลากหลายของสังคมเมือง โดยมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ข้อกำหนดของผังข้อกำหนดการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับกฎหมาย หรือแผน และผังอื่น ๆ ที่มีการบังคับใช้ก่อนแล้ว และรวมถึงเอกสารภาคผนวกอย่างละเอียด

(๔) ผังอื่น ๆ ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาพื้นที่ในเขตเมืองให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เขตการบริหารจัดการใช้พื้นที่ร่วม (zone d'aménagement concerté; ZAC) ซึ่งเป็นผังที่มีการกำหนดเขตพิเศษในเมืองเพื่อการพัฒนาของท้องถิ่นร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชน ผังเขตอนุรักษ์และเขตคุณค่า (plan de sauvegarde et de mise en valeur; PSMV) เป็นผังที่ให้ความสำคัญต่อเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของเมือง อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวัฒนธรรม ผังเขตพื้นที่อนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมของเมืองและภูมิทัศน์ (zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager; ZPPAUP) จัดทำโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ ควบคุมการใช้พื้นที่ และรักษาอาคารเก่าแก่อย่างเคร่งครัดเพื่อให้เป็นมรดกของเมือง

นอกจากกระบวนการจัดทำผังของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้รับการกำหนดไว้อย่างสอดคล้องและมีประสิทธิภาพแล้ว กลไกของกฎหมายก็มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพด้านการผังเมือง ได้แก่ การอนุญาตและการควบคุมการใช้ที่ดิน การกำหนดมาตรการพิเศษด้านภาษี มาตรการที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อเป็นประโยชน์ด้านการผังเมือง หรือการเวนคืนที่ดิน

ทั้งนี้ ในการศึกษาเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายผังเมือง และระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : สาธารณรัฐฝรั่งเศส เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง ดังนี้

พัฒนาการด้านแนวคิดว่าด้วยการจัดทำผังเมืองในระดับต่าง ๆ

นับแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เป็นต้นมา รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดแนวทางการวางนโยบายของประเทศในทุกด้านและทุกด้าน โดยให้คำนึงถึงคุณภาพและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนายั่งยืน และมีการออกกฎหมายเฉพาะ คือ รัฐบัญญัติที่ ๒๐๐๙-๙๖๗ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๐๐๙ ว่าด้วยการแผนในการบังคับใช้นโยบาย (Loi Grenelle I) และรัฐบัญญัติที่ ๒๐๑๐-๗๘๘ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๐๑๐ ว่าด้วยข้อผูกพันระดับชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Loi Grenelle II) ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนกฎหมายหลาย ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับการ

จัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก คือ การพัฒนาที่ยั่งยืน (Développement durable)

๑. แนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (directive territoriale d'aménagement; DTA) ถูกปรับเปลี่ยนเป็นแนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (directive territoriale d'aménagement et de développement durables; DTADD) โดยกฎหมาย Loi Grenelle II มาตราที่ ๑๓-๑๕ โดย DTADD นี้ เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐโดยภาพรวมไปสู่แนวทางการจัดทำผังท้องถิ่น โดยเป็นการวางแนวทางในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่โดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในภาพรวมทั้งระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับสหภาพหรือระดับองค์กรความร่วมมือท้องถิ่นระหว่างเทศบาล ซึ่ง DTADD นี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

๒. กฎหมาย Loi Grenelle I มาตรา ๗ และ Loi Grenelle II มาตรา ๑๗ ได้กำหนดให้หลักพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหัวใจของการจัดทำ “แผนความสอดคล้องในพื้นที่” (Schemas de coherence territoriale-SCOT) โดยเป็นแผนที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นมียุทธศาสตร์ในการวางผังเมืองที่เป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเหนือเทศบาล คือ เป็นผังเมืองที่จัดทำขึ้นร่วมกันระหว่างเทศบาลที่มีความเป็นชุมชนเดียวกัน โดยรวมตัวกันเป็นองค์กรมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (หรือในประเทศไทยเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า สหภาพ) โดยมีการจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่เป็นเอกสารกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางทั่วไปในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ของเทศบาลต่าง ๆ มีลักษณะเป็นแผนและผัง โดยกระบวนการจัดทำ “แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่” โดยกฎหมาย Loi Grenelle นั้น ได้กำหนดให้การจัดทำ SCOT ต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อการพัฒนาการอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ การดูแลรักษาหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อป้องกันสภาวะโลกร้อน การใช้พื้นที่ประโยชน์ในพื้นที่โล่งและพื้นที่หนาแน่น การวางแผนในการดำเนินงานด้านคมนาคมขนส่งและการใช้รถยนต์ นโยบายด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

๓. กฎหมาย Loi Grenelle กำหนดให้มีการสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่ของตนเอง ผ่านการออกผังเมืองท้องถิ่น (PLU) อันเป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเทศบาลที่มุ่งจัดการชุมชนเมืองภายในเขตเทศบาล และวางกฎเกณฑ์ด้านการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยการกำหนดรายละเอียดเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดผังเมืองกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การกำหนดโครงการเขตพื้นที่สีเขียว (Eco quartiers) โดยรัฐจะสนับสนุนในเรื่องของการส่งเสริมให้โครงการที่ประสบความสำเร็จเป็นโครงการนำร่องหรือโครงการตัวอย่าง และรัฐสนับสนุนในเรื่องของการจัดหาผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนกลาง หรือริเริ่มและพัฒนาให้เกิดเมืองสีเขียว (Eco cités) เป็นต้น

๔. กฎหมาย Loi Grenelle I มาตรา ๗ และ Loi Grenelle II มาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้เขตพื้นที่เมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะอนุญาตให้มีการปรับเปลี่ยนผังเมืองหรือแผนในการใช้พื้นที่ไม่เกิน ๓๐% (จากเดิม ๒๐%) เพื่อที่จะทำให้การจัดทำผังเมืองสามารถวางโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการประหยัดพลังงานหรือที่สอดคล้องกับแผนการลดใช้พลังงาน หรือเป็นการนำพลังงานกลับมาใช้ใหม่ หรือพลังงานทางเลือก ซึ่งรวมถึงอาคารที่สร้างโดยการลดการใช้พลังงานด้วย โดยการปรับเปลี่ยนแผนในการใช้พื้นที่นี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นนั้น ๆ

พัฒนาการด้านมาตรการการบังคับใช้และปฏิบัติการ

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกับเรื่องต่าง ๆ ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สิ่งแวดล้อม หรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ในเวลาสิบปีที่ผ่านมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ปรับปรุงกฎหมายด้านผังเมืองในหลายเรื่อง เพื่อสนับสนุนให้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ปรับปรุงหลักเกณฑ์ด้านผังเมืองให้เรียบง่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะขั้นตอนการอนุญาตต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้หลายฉบับด้วยกัน ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบกฎหมายผังเมืองครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศส ทั้งในเรื่องแนวคิดหลักการ และมาตรการการบังคับใช้และการปฏิบัติการ โดยเรื่องสำคัญได้แก่การฟื้นฟูเมือง ระบบการอนุญาตใช้ที่ดิน และระบบภาษีเพื่อการพัฒนาที่ดิน

๑. การฟื้นฟูเมือง

(๑) แนวคิดทั่วไปว่าด้วย “การฟื้นฟูเมือง”

“การฟื้นฟูเมือง” (renouvellement urbain) เป็นแนวคิดใหม่ในการพัฒนาเมืองที่เพิ่มมีขึ้นไม่นานมานี้ โดยมุ่งเน้นฟื้นฟูเขตชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมและมีปัญหาให้เป็นชุมชนที่น่าอยู่และมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคม อันที่จริงแนวคิดในการปรับปรุงพัฒนาเมืองในฝรั่งเศสมีมาเป็นเวลานานแล้ว โดยในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐-๑๙๗๐ ซึ่งเศรษฐกิจเติบโตและเมืองขยายตัวอย่างมากนั้น ภาครัฐก็มีนโยบายให้รื้อถอนอาคารที่ทรุดโทรมและก่อสร้างที่พักอาศัยและระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ขึ้นใหม่ขนาดใหญ่)

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงพัฒนาเมืองในช่วงนั้นก็มุ่งเน้นเฉพาะมิติทางวัตถุ มิได้คำนึงถึงคนในชุมชน คุณค่าทางประวัติศาสตร์ของอาคารสถานที่ ทั้งยัง “สลักไส” คนรายได้น้อยจากเขตใจกลางเมืองไปอยู่บริเวณชานเมือง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของชุมชนในเขตชานเมืองในเวลาต่อมา

แต่การฟื้นฟูเมืองนั้นเป็นแนวคิดที่ต่างออกไปโดยมองปัญหาเมืองในเชิงองค์รวม สไล่มิติทางสังคมและความเป็นอยู่ของผู้คนในชุมชนต่าง ๆ “การฟื้นฟูเมือง” เป็นแนวคิดอันมีที่มาจากประสบการณ์ในการฟื้นฟูเมืองลิล (Lille) เมืองเอกทางตอนเหนือของฝรั่งเศส โดยการปรับปรุงแผนการจัดการพื้นที่ (schéma directeur) ในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอแนวคิดในการวางผังเมืองแบบใหม่โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูเขตเมืองที่เสื่อมโทรมที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐบาลได้นำบทเรียนของเมืองลิลมาพัฒนาต่อยอดและสังเคราะห์เป็น “แนวคิดทางกฎหมาย” (concept juridique) โดยในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ คณะทำงานร่วมระหว่างกระทรวงว่าด้วยเมืองได้กำหนดแผนฟื้นฟูเมืองแห่งชาติ (Programme national de renouvellement urbain) และจัดทำโครงการขนาดใหญ่ในการฟื้นฟูเมือง (grands projets de ville - GPV) จำนวน ๕๐ โครงการทั่วประเทศ โดย GPV เป็นโครงการฟื้นฟูเขตพื้นที่เมืองที่มีปัญหาเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่มีความหลากหลายสำหรับคนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคการจัดบริการสาธารณะในเขตชุมชนอย่างทั่วถึง และจัดระบบคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงเขตชุมชนกับตัวเมือง

ต่อมาได้มีการตราวิญญูบัญญัติฉบับที่ ๒๐๐๐-๑๒๐๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยความสามัคคีของชุมชนเมืองและการฟื้นฟูเมือง (Loi n° ๒๐๐๐-๑๒๐๘ du ๑๓ décembre

๒๐๐๐ relative à la solidarité et au renouvellement urbains หรือ กฎหมาย SRU) ที่บัญญัติรับรองแนวคิดที่ว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีผู้อธิบายแนวคิดทางกฎหมายของการฟื้นฟูเมืองว่าเป็นแนวคิด “ที่มีได้ใช้เรียกการดำเนินการในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง แต่เป็น แนวนโยบายทางการเมืองที่บูรณาการการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูเขตเมืองที่เสื่อมโทรม ถูกทิ้งร้าง หรือยากจน ด้วยการใช้อยู่อาศัยที่หลากหลายของผู้คนที่ผสมผสานคนชนชั้นต่าง ๆ ให้อยู่ร่วมกันและหลากหลายของชุมชน (principes de mixité sociale et de diversité urbaine) ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผังเมือง การก่อสร้าง ที่พักอาศัย สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นโยบายว่าด้วยเมือง รวมทั้งการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และต้องอาศัยการริเริ่มทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน”

(๒) มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูเมือง

รัฐบัญญัติว่าด้วยความสามัคคีของชุมชนเมืองและการฟื้นฟูเมืองหรือ กฎหมาย SRU ได้กำหนดกรอบทางกฎหมายในการดำเนินนโยบายฟื้นฟูเมือง โดยวางหลักการสำคัญในการฟื้นฟูไว้ในประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L. ๑๒๑-๒ ที่กำหนดว่าเอกสารผังเมืองนั้นต้องสร้าง “ความสมดุลระหว่างการฟื้นฟูเมืองและการพัฒนาเมือง...โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน” รวมทั้งวางหลักการใช้พื้นที่อย่างประหยัดและคุ้มค่า (gestion économe de l'espace) โดยฟื้นฟูเมืองที่มีอยู่เดิมก่อนที่จะขยายเมืองออกไป ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหา “การขยายตัวของเมือง” (étalement urbain) หลักนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา L. ๑๒๒-๒ ที่กำหนดให้แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (schéma de coherence territoriale – SCOT) อาจกำหนดเงื่อนไขว่า การก่อสร้างอาคารในเขตพื้นที่ธรรมชาติหรือเขตพื้นที่เกษตรกรรมหรือการขยายเขตเมืองออกไปจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการใช้พื้นที่ในเขตเมืองจนเต็มศักยภาพแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ เอกสารผังเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะผังเมืองท้องถิ่นต้องจัดทำขึ้นตามโครงการจัดการพื้นที่และพัฒนาอย่างยั่งยืน (projet d'aménagement et de développement durable – PADD) ด้วย หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การฟื้นฟูเมืองต้องมิใช่การก่อสร้างอาคารสถานที่ทดแทนของเดิมเท่านั้น แต่จะต้องนำปัญหาต่าง ๆ ในอดีตมาวิเคราะห์และแก้ไข ในการนี้มาตรา L. ๑๒๒-๑ (๒) ได้วาง หลักความหลากหลายของผู้คน (mixité sociale) ที่ให้ผสมผสานผู้คนที่มีความแตกต่างในระดับการศึกษา รายได้ ฐานะทางสังคม และเชื้อชาติ ให้อยู่ร่วมกันในเขตชุมชนเดียวกัน มีใช้คนชนชั้นต่าง ๆ อยู่ในเขตของตัวเองแบบต่างคนต่างอยู่ไม่ปะปนกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การแบ่งแยกทางสังคม (segregation sociale) ได้ รวมทั้งวาง หลักความหลากหลายของชุมชน (mixité des fonctions urbaines) ที่มีแนวคิดที่ว่าเขตชุมชนหนึ่งต้องประกอบด้วยที่อยู่อาศัย บริษัทห้างร้าน รวมทั้งหน่วยงานบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L. ๑๒๓-๒ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่สอดคล้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการในมาตรา L. ๑๒๑-๑ โดยมีอำนาจยับยั้งเอกสารผังเมืองของท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่กฎหมายกำหนดมิให้มีผลบังคับใช้ได้ แต่ที่ผ่านการตรวจสอบของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก เพราะติดขัดในทางการเมืองที่ต้องให้ความไว้วางใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อน และในทางเทคนิคนั้น หลักการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน ความหลากหลายของผู้คน หรือความหลากหลายของชุมชน ก็ล้วนแต่เป็นแนวคิดใหม่ที่ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่ามีเนื้อหาสาระอย่างไร

^๒ DEMOUEVAUX (J.-P.), “La notion de renouvellement urbain”, DAUH 2002, p.

การตรวจสอบว่าเอกสารผังเมืองของท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหรือไม่จึงเป็นเรื่องยากแก่การพิจารณา

รัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๓-๗๑๐ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ว่าด้วยแนวทางและแผนดำเนินงานเกี่ยวกับเมืองและการฟื้นฟูเมือง (Loi n°๒๐๐๓-๗๑๐ du ๑er août ๒๐๐๓ d'orientation et de programmation pour la ville et la renovation urbaine หรือกฎหมาย Borloo)^๓ ได้สานต่อนโยบายฟื้นฟูเมือง แต่รัฐบัญญัติดังกล่าวก็มี “ขอบเขต” แคบกว่ากฎหมาย SRU เพราะมิได้กำหนดมาตรการสำหรับเขตเมืองที่เสื่อมโทรมในภาพใหญ่ แต่มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะเขตพื้นที่เมืองที่มีปัญหาเศรษฐกิจและสังคมรุนแรงที่กำหนดให้เป็น “เขตเมืองอ่อนไหว” (zones urbaines sensibles – ZUS) โดยกำหนดให้ปรับปรุงโครงสร้างเขตเมืองดังกล่าวจำนวน ๗๕๐ ชุมชนภายใต้ “แผนฟื้นฟูเมืองแห่งชาติ” (Programme national de renovation urbaine) ส่วนเขตเมืองเก่า (centres anciens) หรือเขตเมืองที่ถูกทิ้งร้าง (friches urbaines) เช่น เขตอุตสาหกรรมเก่าที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง มิได้รวมอยู่ในวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัติ ค.ศ. ๒๐๐๓ นี้ด้วย โดยกฎหมาย Borloo ได้วางหลักการในการฟื้นฟูเมืองในแนวทางคล้ายคลึงกับกฎหมาย SRU โดยมาตรา ๖ กำหนดว่า “แผนฟื้นฟูเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ปรับโครงสร้างของชุมชน ที่เป็นเขตเมืองอ่อนไหวโดยมีเป้าหมายในการผสมผสานคนชนชั้นต่าง ๆ ให้อยู่ร่วมกันอย่างหลากหลายและการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

นอกจากหลักเกณฑ์ทางผังเมืองแล้ว การดำเนินนโยบายฟื้นฟูเมืองยังใช้โครงการต่าง ๆ เป็นตัวขับเคลื่อน ไม่ว่าจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ในการฟื้นฟูเมือง (grands projets de ville – GPV) หรือโครงการฟื้นฟูเมือง (operation de renouvellement urbain – ORU) ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีองค์กรรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “องค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่” (établissement public d'aménagement – EPA) ที่รัฐจัดตั้งขึ้นทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานโดยองค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L. ๓๒๑-๑ ถึง L. ๓๒๑-๔ แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และพัฒนาปรับปรุงพื้นที่เพื่อประโยชน์ขององค์การเอง หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนอื่นภายใต้ข้อตกลงระหว่างกัน การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่กระทำโดยการตรารัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'État) ภายหลังจากมีการรับฟังความคิดเห็นของเทศบาลหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นแล้ว รวมทั้งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในกรณีที่เขตพื้นที่ดำเนินการครอบคลุมเทศบาลตั้งแต่หนึ่งร้อยแห่งขึ้นไป โดยจะต้องกำหนดขอบวัตถุประสงค์และเขตพื้นที่ดำเนินการ (objet et zone d'activité territoriale) ไว้ด้วย และจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ด้วยก็ได้ โดยการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ในบางกรณี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเทศบาลที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะดำเนินการได้ องค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรก คือ องค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ลาเดฟองส์ (Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense – EPAD) ที่ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชานกรุงปารีสให้เป็นย่านธุรกิจขนาดใหญ่ที่ทันสมัย โดยรับผิดชอบศึกษาแนวทางการวางผังเมืองและก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ

^๓ จากชื่อของนาย Jean-Louis BORLOO รัฐมนตรีกระทรวงว่าด้วยเมืองและการฟื้นฟูเมืองที่ผลักดันให้มีการตรวจกฎหมาย

นอกจากองค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่รัฐจัดตั้งขึ้นแล้ว รัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๓-๗๑๐ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ หรือกฎหมาย Borloo มาตรา ๖๑ ยังได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่น (établissements publics locaux d'aménagement) ได้เช่นกัน องค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อดำเนินโครงการฟื้นฟูเขตชุมชนเมืองที่มีความซับซ้อนเป็นพิเศษที่กำหนดเป็น "เขตเมืองอ่อนไหว" (ZUS) องค์การมหาชนดังกล่าวตั้งขึ้นโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด (arrêté préfectoral) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การมหาชน เพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง องค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกันกับองค์การมหาชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับชาติที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยมีรายได้มาจากเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดการหรือขายทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ในการฟื้นฟูที่กำหนดเป็น "เขตเมืองอ่อนไหว" นั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่สนับสนุนเงินลงทุนในการดำเนินโครงการ ได้แก่ องค์การมหาชนเพื่อพัฒนาและปรับโครงสร้างพื้นที่พาณิชย์กรรมและหัตถกรรม (établissements publics d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux – EPARECA) และสำนักงานฟื้นฟูเมืองแห่งชาติ (Agence nationale pour la renovation urbaine – ANRU) EPARECA จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๖-๙๘๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๖ ว่าด้วยการดำเนินการตามข้อตกลงเพื่อฟื้นฟูเมือง (Loi n° ๙๖-๙๘๗ du ๑๔ novembre ๑๙๙๖ relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville) ซึ่งปัจจุบันบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้นำมารวบรวมไว้ในมาตรา L. ๓๒๕-๑ ถึง L. ๓๒๕-๔ แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

การผังเมืองของสหราชอาณาจักร

การผังเมืองนั้นมิได้เป็นนวัตกรรมของสังคมสมัยใหม่ โดยข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่าเมืองต่าง ๆ ในสมัยโบราณนั้นมีการจัดวางผังเมืองเพื่อจัดสรรการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของเมือง และเมื่อเมืองในสมัยโบราณเติบโตขึ้น ผู้ปกครองเมืองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎระเบียบเพื่อให้เมืองสามารถรองรับการตั้งถิ่นฐานของคนจำนวนมากได้ ตัวอย่างเช่น กรณีของอาณาจักรโรมันที่มีการออกกฎระเบียบในการใช้ถนนเพื่อให้ถนนที่มีอยู่สามารถรองรับการสัญจรของพลเมืองได้ การตรากฎหมาย เป็นต้น แต่กฎระเบียบในสมัยนั้นจะเป็นกฎระเบียบเพื่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสาธารณะหรือที่ดินของรัฐเป็นหลัก โดยยังมิได้มีการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนแต่อย่างใด^๕

เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในสหราชอาณาจักร เมืองต่าง ๆ ได้กลายสภาพเป็นฐานการผลิตทางอุตสาหกรรม ประชาชนจำนวนมากจึงได้เคลื่อนย้ายเข้ามาในเมือง เมืองต่าง ๆ จึงเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและประสบกับปัญหาความหนาแน่นของประชากร อาคารต่าง ๆ ในเขตเมืองจึงมีความหนาแน่นขึ้นและนำไปสู่ปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนเนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคต่าง ๆ ในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ รัฐบาลจึงได้เริ่มเข้ามาแก้ไขปัญหามืองโดยตรากฎหมายที่สำคัญ ๒ ฉบับ อันได้แก่ Public Health Act ๑๘๔๕ ซึ่งมีสาระเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการสุขภาพ (General Board of Health) ที่มีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับน้ำและท่อระบายน้ำของเมือง และกฎหมาย Nuisance Removal and Disease Prevention Act ๑๘๔๘ ที่มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดความผิดในการสร้างอาคารที่ต้องปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำเปิดอันเป็นการเริ่มต้นตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินและอาคารในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน แต่การจำกัดสิทธิอันมุ่งเน้นไปเพื่อสุขภาพของประชาชนเป็นหลักจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ จึงได้มีการตรากฎหมาย Housing, Town Planning etc Act ๑๙๐๙ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสภาพที่อยู่อาศัยของประชาชนชั้นแรงงาน (Working Class) โดยส่วนที่ ๒ ของกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำผังเมือง (Town Planning Scheme) ขึ้นเป็นครั้งแรกในเขตเมืองเพื่อประโยชน์ในด้านการสร้างสุขภาพ สุขภาพ และความสะดวกโดยการวางผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินและที่ข้างเคียง

อย่างไรก็ดี Housing, Town Planning etc Act ๑๙๐๙ กำหนดให้ท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดทำผังเมืองจะต้องขออนุญาตจาก Local Government Board ก่อนที่จะจัดทำผังเมือง และในบางกรณีจำเป็นต้องแจ้งต่อรัฐสภาด้วย (Section ๕๔ (๔)) และโดยที่การตัดสินใจจัดทำผังเมืองนั้นเป็นดุลพินิจ ข้อเท็จจริงจึงไม่ปรากฏว่ามีท้องถิ่นใดจัดทำผังเมืองตาม Housing, Town Planning etc Act ๑๙๐๙ เพื่อแก้ไขปัญหามืองที่ท้องถิ่นไม่จัดทำผังเมือง รัฐสภาแห่งราชอาณาจักรจึงได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Housing, Town Planning etc Act ๑๙๑๙ ในเวลาต่อมา โดยเปลี่ยนแปลงดุลพินิจของท้องถิ่นในการจัดทำผังเมืองเป็นหน้าที่ของทุกท้องถิ่นที่มีประชากรเกินกว่า ๒๐,๐๐๐ คน ที่จะต้องจัดทำผังเมืองแทน แต่โดยที่การจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ท้องถิ่นต่าง ๆ จึงไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เมืองต่าง ๆ ของสหราชอาณาจักรในขณะนั้นจึงยังมิได้มีการจัดทำผังเมือง ประชาชนในเขตเมืองยังคงสามารถพัฒนาที่ดินได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเพียงแต่อาจไม่ได้รับการชดเชยหากมีการออกผังเมืองในภายหลัง จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร

^๕ J. Cameron Blackhall, Planning Law and Practice, ๒๐๐๕ Clarendon, หน้า ๑.

จึงได้ตรากฎหมายผังเมืองเฉพาะขึ้นเป็นครั้งแรกอันได้แก่ Town and Country Act ๑๙๓๒ ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองในท้องที่ชนบทหรือพื้นที่ที่มีเขตเมืองมากำหนดไว้ในกฎหมาย

ในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๘) นั้น เมืองต่าง ๆ ของสหราชอาณาจักรมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะแต่ด้านการเตรียมการสำหรับป้องกันประเทศเท่านั้น การผังเมืองจึงมิได้มีการเปลี่ยนแปลง จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง รัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรจึงได้ดำเนินการปรับปรุงการผังเมืองโดยอาศัยโอกาสที่เกิดจากเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกเป็นเหตุผลในการปฏิรูปกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร โดยรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรในขณะนั้นจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายผังเมืองซึ่งผลการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวต่อมาได้กลายเป็นกฎหมาย Town and Country Planning Act ๑๙๔๗ ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ อันเป็นกฎหมายหลักที่วางรากฐานของระบบผังเมืองยุคใหม่ของสหราชอาณาจักร

สาระสำคัญของกฎหมาย Town and Country Planning Act ๑๙๔๗ นั้นเป็นการกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนา (Development Plan) ภายในท้องที่ที่รับผิดชอบโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองจะต้องหารือกับสภาท้องถิ่น (District Council) และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับแผนพัฒนานั้น พร้อมทั้งมีมาตรการควบคุมให้เป็นไปตามแผนพัฒนาดังกล่าวโดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินจะต้องขอดำเนินการขออนุญาตจากท้องถิ่นในการก่อสร้าง ปรับปรุง หรือพัฒนาที่ดินของตน และหากท้องถิ่นเห็นว่าการขออนุญาตนั้นไม่ขัดต่อข้อจำกัดตามกฎหมาย Town and Country Planning Act ๑๙๔๗ หรือแผนพัฒนาแล้ว ท้องถิ่นจึงจะอนุญาตให้มีการดำเนินการก่อสร้าง ปรับปรุง หรือพัฒนาที่ดินดังกล่าวได้

แต่โดยที่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๐ นั้น สหราชอาณาจักรได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมโดยจำนวนธุรกิจ อุตสาหกรรม และประชากรนั้นได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก แผนพัฒนาที่ท้องถิ่นได้จัดทำไว้เดิมตาม Town and Country Planning Act ๑๙๔๗ จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการทั้งที่อยู่อาศัยและสาธารณสุขจึงเปลี่ยนแปลงไป และโดยที่การแก้ไขแผนพัฒนาตามกฎหมาย Town and Country Planning Act ๑๙๔๗ นั้นจำเป็นต้องดำเนินการขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด การดำเนินการปรับปรุงแผนพัฒนาจึงทำได้อย่างล่าช้า ประกอบกับแผนพัฒนาตามกฎหมาย Town and Country Planning Act ๑๙๔๗ เป็นแผนที่มุ่งเน้นเฉพาะการใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในท้องถิ่นโดยมิได้มีการนำปัจจัยด้านการพัฒนาของประเทศในภาพรวมมาพิจารณาประกอบในการจัดทำแผนด้วยแต่อย่างใด^๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองโดยตรา Town and Country Planning Act ๑๙๖๘ ขึ้น ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวนั้นเป็นการนำระบบการจัดทำแผนพัฒนาสองระดับ (Two-tier Development Plan) มาใช้ในสหราชอาณาจักร โดยแผนพัฒนาระดับแรกจะเป็นกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งท้องถิ่นในระดับ Counties จะเป็นผู้จัดทำ และแผนพัฒนาในระดับที่สองที่จัดทำโดยท้องถิ่นในระดับ Districts จะเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น (Local Plan) ซึ่งมีรายละเอียดตามกรอบการพัฒนาของแผนแรก การแบ่งการจัดทำแผนพัฒนาออกเป็นสองระดับนั้นมุ่งประสงค์ที่จะให้การจัดทำแผนพัฒนานั้นสามารถรองรับการจัดทำแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคได้โดยยังคงสามารถตอบสนองความต้องการภายในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

^๕ J. Cameron Blackhall, Planning Law and Practice, ๒๐๐๕ Clarendish หน้า ๗

แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาเป็นสองระดับ (Two-tier Development Plan) เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นการจัดทำผังเมืองแบบใหม่และยังคงเป็นแนวคิดที่ปรากฏต่อเนื่องมาจนถึงเมื่อ Town and Country Planning Act ๑๙๙๐ ประกาศใช้บังคับ แต่โดยที่เมืองของสหราชอาณาจักรนั้นมีทั้งเมืองขนาดเล็กซึ่งมีการปกครองหลายระดับกับเมืองขนาดใหญ่ที่มีการปกครองเพียงระดับเดียว Town and Country Planning Act ๑๙๙๐ จึงได้กำหนดให้เมืองที่เป็นมหานคร (Metropolitan) จัดทำแผนพัฒนาเดี่ยว (Unitary Development Plan) และให้เมืองที่มีได้เป็นมหานครจัดทำแผนโครงสร้าง (Structure Plan) ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนที่กำหนดนโยบายทั่วไปของการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล (Planning Policy Guidance) และแนวทางการพัฒนาในระดับภูมิภาค (Regional Planning Policy Guidance) ที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้^๖ พร้อมทั้งจัดทำแผนท้องถิ่น (Local Plan) อันเป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดในการพัฒนาตามแผนโครงสร้างดังกล่าว

นอกจากการจัดทำแผนพัฒนาเป็นสองระดับแล้ว Town and Country Planning Act ๑๙๙๐ ยังได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการอนุญาตสำหรับการก่อสร้างหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกด้วย โดยการอนุญาตภายใต้ Town and Country Planning Act ๑๙๙๐ นั้น กฎหมายได้กำหนดข้อสันนิษฐานมิให้มีการอนุญาตให้มีการก่อสร้างและพัฒนาที่ดินเว้นแต่การขออนุญาตนั้นจะไม่ขัดต่อแผนการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ที่ขออนุญาต^๗ พร้อมทั้งได้มีการแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ในอาคารและที่ดินออกเป็นประเภท (Classes) ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบจำแนกการใช้ประโยชน์ในอาคารและที่ดินซึ่งหากเจ้าของอาคารและที่ดินประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคารและที่ดินจากประเภทหนึ่งเป็นอีกประเภทหนึ่งแล้ว การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจถือเป็นการพัฒนาที่จะต้องขออนุญาตได้หากเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถือได้ว่ามีนัยสำคัญ

^๖ แต่เดิมนั้น Town and Country Planning Act ๑๙๙๐ กำหนดให้ท้องถิ่นจะต้องจัดส่งแผนโครงสร้างที่จัดทำขึ้นให้รัฐมนตรีอนุมัติให้ความเห็นชอบ แต่เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุง Town and Country Planning Act ๑๙๙๐ โดย Town and Country Planning Act ๑๙๙๑ ได้มีการกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำและประกาศใช้แผนโครงสร้างได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอีกต่อไป แต่รัฐมนตรียังคงมีอำนาจที่จะเรียกให้ท้องถิ่นจัดส่งแผนมาให้พิจารณาให้ความเห็นชอบได้ (Call-in power)

^๗ J. Cameron Blackhall, Planning Law and Practice, ๒๐๐๕ Clarendish หน้า ๑๒.

ที่มา : สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) : โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ เสนอ กรมโยธาธิการและผังเมือง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, ๒๕๕๗

บรรณานุกรม

- กรมโยธาธิการและผังเมือง. รายงานการวิเคราะห์สาขาการบริหารจัดการผัง มังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐. กรุงเทพฯ: ๒๕๕๐.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. **ผังประเทศไทย พ.ศ. ๒๖๐๐**. กรุงเทพฯ: ๒๕๕๐.
(www.dpt.go.th/prachuapkhirikhan/main/group_data/plan_policies.files/scheme_thailand_๒๖๐๐/scheme_thailand_๒๖๐๐.htm)
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. **ผังภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๖๐๐**. กรุงเทพฯ: ๒๕๕๐.
- กรมอาเซียน. **ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ฉบับย่อ)**. นมป.
(www.mfa.go.th/asean)
- คณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาด้านการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ, เอกสารบันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาด้านการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ. ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๖-๒๕๕๗.
- คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา, รายงานการพิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง. สำนักงานกรรมการ ๑, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๕.
- คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, รายงานการพิจารณาการศึกษา การผังเมือง. กรุงเทพมหานคร; สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๗
- คณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษานโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา, รายงานการศึกษานโยบาย กฎหมาย และโครงสร้างหน่วยงานการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง. สำนักงานกรรมการ ๑, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๕.
- คณะสถาปัตยกรรมและการออกแบบสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยแม่โจ้. ๗.๑ ระดับของการวางผัง.
(http://coursewares.mju.ac.th:๘๐/e-learning๕๐/la๔๗๑/course_chapt_๐๗-๑.html เข้าถึงได้ ๕ เมษายน ๒๕๕๗)
- จรัสโรจน์ บอดำริห์, 'การวัดระดับการตั้งถิ่นฐานชุมชนเมืองด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์, **ข่าวสารกรมการผังเมือง**.
- ฉวีวรรณ เต่นโพบูลย์. **การวางแผนเมืองกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมสมัย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.
- ชลิต แก้วจินดา, **อุปสรรคสำคัญของการพัฒนาการผังเมือง**. เอกสารเสนอต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๔.
- เดชา บุญค้ำ, **Road Map**. เอกสารเสนอต่อกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๖.
- เดชา บุญค้ำ, **สำนักงานคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง (รูปแบบเสนอ)**. เอกสารเสนอต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๖.

- เดชา บุญค้ำ, แนวคิดเพื่อการปฏิรูปกลไกและกระบวนการผังเมืองประเทศไทย. เอกสารเสนอต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๖.
- นพพันธ์ ตาปานานท์, การออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติไทย. เอกสารเสนอต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๗.
- นิพันธ์ วิเชียรน้อย. "การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย (Urban Land Use Planning in Thailand)." วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง ๒๔ (กันยายน ๒๕๕๒): ๒๗-๓๘. _____.
- คู่มือปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนและผังพัฒนาจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.
- ปราณี นันทเสนามาตร, โครงสร้างองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการตั้งถิ่นฐานและการผังเมืองแห่งชาติ. เอกสารเสนอต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๗.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช ๒๕๑๘.
- พิศุทธิ์ จำเริญรวาย, ข้อเสนอการปรับโครงสร้างองค์กรที่มีภารกิจด้านการผังเมือง. ๒๕๔๘.
- พิสุทธิ วิจารธรรม, การกำหนดนโยบายหลักระดับชาติ. เอกสารเสนอต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญศึกษาการออกแบบองค์กรและกระบวนการปฏิบัติด้านการผังเมืองแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๗.
- ยุทธ ลิมป์ศิริระ, การผังเมืองเพื่ออนาคตที่ยั่งยืน. เอกสารเสนอต่อกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๖.
- ยุทธ ลิมป์ศิริระ, กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการผังเมือง. เอกสารเสนอต่อกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา, ๒๕๕๖.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีและภูมิสารสนเทศ (GISDA). สมุดภาพแผนที่ประเทศไทยจากดาวเทียม. อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง ๒๕๕๓.
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) : โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพเสนอ กรมโยธาธิการและผังเมือง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, ๒๕๕๗
- Abrams, Charles. *The Language of Cities A Glossary of Terms*. New York: The Macmillam Co., Ltd., ๑๙๗๓.
- Chalifour Nathalie J.; and etc. *Land Use Law for Sustainable Development*. Cambridge: Cambridge University Press, ๒๐๐๖.
- Jacobs, Jane. *Dean and Life of the Great American Cities*. New York: Random House, ๑๙๖๗.
- Juergensmeyer, Julian Conrad; and Roberts, Thomas E. *Land Use Planning and Development Regulation Law*. ๓rd ed. Min: West Publishing Company, ๒๐๑๓.

รายนามคณะกรรมการปฏิรูประบบผังเมืองและการใช้พื้นที่
ในคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการ

๑. นางตริงใจ บุรณสมภพ	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายรัชทิน ศยามานนท์	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายจรัส สุทธิกุลบุตร	รองประธานอนุกรรมการ
๔. นายเลิศวิทย์ รังสิรักษ์	อนุกรรมการ
๕. นายวิชัย ตันตราธิวุฒิ	อนุกรรมการ
๖. นายอาคม เวฬุสยนันท์	อนุกรรมการ
๗. รองศาสตราจารย์ เอกรินทร์ อนุกุลบุษธน	อนุกรรมการ
๘. รองศาสตราจารย์ สิทธิพร ภิรมย์ริน	อนุกรรมการ
๙. นายชลิต แก้วจินดา	อนุกรรมการ
๑๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดุษฎี ทายตะคุ	อนุกรรมการ
๑๑. นางสาวปราณี นันทเสนามาตร์	อนุกรรมการ
๑๒. หม่อมหลวงปรียพรรณ ศรีธวัช	อนุกรรมการ
๑๓. นางภากรณ์ สวัสดิ์รักษ์	อนุกรรมการ
๑๔. นายยุทธ ลิมป์ศิระ	โฆษกอนุกรรมการ
๑๕. รองศาสตราจารย์ อริยา อรุณินท์	เลขานุการคณะกรรมการ

ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

๑. นายปราโมทย์ ไม้กลัด
๒. นายสุชาติ นวกวงษ์
๓. นายประทวน สุทธิอำนาจเดช
๔. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์
๕. นางอรพินท์ วงศ์ชุมพิศ
๖. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๗. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง
๘. นายชาติ เอียดสกุล
๙. นางสาวสมสุข บุญญาปัญญา
๑๐. นายภัทร ลิมป์ศิระ
๑๑. ศาสตราจารย์กิตติคุณ เตชา บุญคำ
๑๒. นายภราเดช พยัทธิเชียร
๑๓. นายอิสระพัฒน์ อีร์พัฒน์สิริ

เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ

๑. นางสาวปรัชญาภรณ์ อมรเวช	ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม
๒. นางนิรมล ศรีอ่อน	นิติกรชำนาญการ
๓. นางสาวสุพัตรา พวกสนิท	นิติกรชำนาญการ
๔. นางสาวชวิตา ใจดี	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
๕. นางสาวณัฐหทัย มะลิวัลย์	เจ้าพนักงานบันทึกปฏิบัติงาน