

การศึกษาและสังเคราะห์องค์ความรู้

เรื่อง

กระบวนการในการจัดทำผังเมืองรวม
และการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร
(ในแผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ)

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

เสนอโดย

นางสาวพัชรพร จำปาเรือง และคณะ

โครงการนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)
ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นของผู้วิจัย มิใช่ความเห็นของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

Research Title The Synthesis of “Study of Process in Creating a Combined City Plan and Public Participation: Case Study on the Combined Bangkok City Plan”

Researcher Patcharaporn Jamparuang and Team

Funding Source Health Systems Research Institute

Year of Publishing 2006

Abstract

This research is aimed at synthesizing the knowledge to create the process of combined city plan and public participation in stage. Bangkok combined city plan is chosen as a case study because of its location at center of the country administration and the only local administrative unit in Thailand. It is to be highlighted of the stages of people’s participation in making the combined city plan. It will lead to the problem analysis and the limitations of policy process in making the city plan. The people’s participation in making the city plan is reflected in the Thai constitution law also so this an excellent opportunities and ways to allow people to join in the process of city planning in every stage. The people opinions and suggestions in making the city plan can be value addition and can enhance the ultimate outcome.

The research result indicates that the process of creating the city plan in Thailand allowed people to participate in many stages. This whole process will depend on Thai city planners whether they can let people successfully participate in the process. As per the available data, reflect that people were allowed to participate in making the city plan. The stages of Bangkok City Plan (2nd edition) in the City Plan Act (1975) justify the above given statement.

The whole process been divided in 3 main stages.

The 1st stage of survey in order to plan and design the combined city plan,

The 2nd stage of creating the combined city plan;

And the last stage deals with enforcement and implementation of the combined city plan.

The sample plan to develop specific community, which was quoted in the study, was a good example of the process to create the city plan for community development. The city planning which truly allow people to play a key role at every stage can enhance the ultimate result. Actually the city is going to plan for people, so they should be the architects for their city.

In the conclusion the main challenge and limitations of process and stages in creating the combined Bangkok city is people's knowledge and understanding for it. The lack of true and healthy corporation of government officials is also a big obstacle to achieve a healthy city plan. The limitation of rights to participate under the constitution law is not a constrained in city planning. The officials do not promote enough to people's participation in the government activities. Regarding the failure of the combined city plan, it was caused by other factors in the stage of implementing the plan. However, the factor was beyond the process of people's participation.

ชื่อวิจัย	การศึกษาและสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่อง “กระบวนการในการจัดทำผังเมืองรวมและการมีส่วนร่วมของประชาชน: กรณีศึกษาการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร”
ผู้วิจัย	พัชรพร จำปาเรือง และคณะ
แหล่งทุน	สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
ปีที่พิมพ์	2549

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังเคราะห์องค์ความรู้ในเรื่องกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนและกระบวนการของการจัดทำผังเมืองรวม โดยได้เลือกกรณีศึกษาผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางการปกครองระดับประเทศ และเป็นเมืองหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวในประเทศไทยที่จะต้องเป็นผู้วางผังเมืองรวมเอง เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวม อันจะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาและข้อจำกัดของกระบวนการนโยบาย ในการจัดทำผังเมืองรวมและภาพรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ตลอดจนการศึกษาเพื่อทราบถึงโอกาสและช่องทางที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองในทุกขั้นตอน และทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการจัดทำผังเมืองที่ประชาชนพึงพอใจ

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการวางแผนและผังเมืองของไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่หลายขั้นตอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนักวางแผนและผังเมืองของไทยว่าจะสามารถใช้ช่องทางที่ให้โดยกฎหมายดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางแผนและผังเมืองได้อย่างไรจึงจะสัมฤทธิ์ผล ไม่ทำให้เป็นการเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งตามขั้นตอนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมอยู่ 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) ขั้นตอนการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม 2) ขั้นตอน การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม 3) ขั้นตอนการบังคับใช้ผังเมืองรวม และนอกจากนี้ตัวอย่างในการจัดทำผังเพื่อพัฒนาชุมชนเฉพาะแห่งดังที่ได้ยกมาเพื่อเป็นตัวอย่างในการศึกษานั้น ยังเป็นตัวอย่างที่ดีของกระบวนการการจัดทำผังเพื่อพัฒนาชุมชนและการจัดทำผังเมืองรวมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะหากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในเกือบจะทุกขั้นตอนก็ว่าได้

สรุปผลการศึกษา ปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงในกระบวนการและขั้นตอนของการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครไม่ได้เกิดจากการขาดหรือถูกจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายผังเมือง แต่ปัญหาและข้อจำกัดนั้นเกิดจาก การที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของผังเมืองรวม และการไม่มีการให้ความร่วมมือกันอย่างแท้จริงของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดการประชาสัมพันธ์และขาดประสิทธิภาพในการโน้มน้าวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางราชการ ส่วนความไม่สัมฤทธิ์ผลของผังเมืองรวมนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นในขั้นตอนของการลงมือปฏิบัติตามแผนและผังให้เกิดขึ้นจริงตามที่วางเอาไว้ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอยู่นอกเหนือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเล่มนี้ เกิดขึ้นมาได้จากการอนุเคราะห์ทุนอุดหนุนการวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ที่ได้เปิดโอกาสให้ข้าพเจ้าและคณะทีมวิจัยได้มีโอกาสได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาของผู้ที่มีความสนใจที่จะศึกษาเรื่องนี้ต่อไป จึงขอขอบพระคุณในความกรุณาไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนวิชาความรู้ และทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ จนงานสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณงานศึกษาค้นคว้าวิจัย ๆ ที่ท่านผู้มีความรู้ความสามารถหลาย ๆ ท่านในรุ่นก่อน ๆ ที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอาไว้ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการศึกษาข้อมูลวิจัยต่อรุ่นหลังเป็นอย่างมาก ขอขอบคุณทุกฝ่ายที่ให้ความช่วยเหลือและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการทำงานจนงานวิจัยนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณ

พัชรพร จำปาเรือง และคณะ
ผู้วิจัย

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทที่ 1 บทนำ : ภาพรวมของการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร	1
1.2 ขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย	5
1.3 ผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	8
1.4 นโยบายของภาครัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร	10
1.5 สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร	14
1.5.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญ	14
1.5.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	15
1.6 สรุป	20
บทที่ 2 การวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน	
2.1 ปัญหาของเมืองกับการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร	22
2.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	25
2.3 ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร	26
2.4 สรุป	27
บทที่ 3 ผังเมืองรวมกับสุขภาวะของประชาชน	
3.1 ผังเมืองรวมเกี่ยวข้องกับสุขภาวะของประชาชนอย่างไร	28
3.2 ปัญหาและข้อจำกัดของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ที่มีผลกระทบต่อสุขภาวะของประชาชน	30
3.3 สรุป	32
บทที่ 4 ตัวอย่าง : โครงการจัดทำผังเฉพาะแห่งภายในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผัง	
4.1 ชื่อโครงการและความเป็นมาของการเกิดโครงการ	35
4.2 กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงาน	36
4.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน	47
4.4 ผลที่ได้รับจากการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผัง	50
4.5 ผลกระทบที่มีต่อสุขภาวะของประชาชน	53
4.6 สรุป	53

**บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพฯ
ที่เอื้อต่อสุขภาวะของประชาชน**

5.1 ด้านกระบวนการนโยบายผังเมือง	55
5.1.1 ความเห็นของผู้กำหนดนโยบาย	55
5.1.2 ความเห็นของนักวิชาการ	55
5.1.3 ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผัง	56
5.1.4 ความเห็นของผู้ลงทุน	56
5.1.5 ความเห็นของประชาชนทั่วไป	56
5.2 ด้านกระบวนการจัดทำผังเมือง	57
5.2.1 ความเห็นของผู้กำหนดนโยบาย	57
5.2.2 ความเห็นของนักวิชาการ	57
5.2.3 ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผัง	58
5.2.4 ความเห็นของผู้ลงทุน	59
5.2.5 ความเห็นของประชาชนทั่วไป	59
5.3 สรุป	59
บทที่ 6 บทสรุป	61
สรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ	64
บรรณานุกรม	67
ภาคผนวก	

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1 ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2)	4
ภาพที่ 3.1 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน	33
ภาพที่ 3.2 แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง	33
ภาพที่ 3.3 แผนผังแสดงที่โล่ง	34
ภาพที่ 4.1 แสดงทัศนียภาพชุมชนบริเวณท่าพระจันทร์	35
ภาพที่ 4.2 แสดงตึกแถวด้านเลียบลำน้ำบริเวณท่าพระจันทร์	36
ภาพที่ 4.3 แสดงตึกแถวด้านหน้าเลียบลำน้ำ	36
ภาพที่ 4.4 แสดงตึกแถวเก่าสมัย ร.5 บริเวณท่าช้าง	36
ภาพที่ 4.5 แสดงบริเวณท่าพระจันทร์	36
ภาพที่ 4.6 พื้นที่โครงการและขอบเขตของพื้นที่ศึกษา	42

ภาพที่ 4.7	แสดงกรอบแนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่โครงการ	43
ภาพที่ 4.8	แผนที่แสดงการปรับปรุงผังบริเวณของพื้นที่โครงการ	44
ภาพที่ 4.9	แสดงทัศนียภาพรวมของพื้นที่โครงการ	45
ภาพที่ 4.10	แสดงทัศนียภาพการปรับปรุงซอยกลาง (ทางเดินระหว่างตึกแถวตรงท่าพระจันทร์)	46
ภาพที่ 4.11	การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่โครงการ	49
ภาพที่ 4.12	การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่โครงการ	49
ภาพที่ 4.13	แสดงมาตรการควบคุมฯพิจารณาเพิ่มเติมลงในแผนฯอันเป็นผลจากการปรึกษาหารือ	51
ภาพที่ 4.14	แสดงทัศนียภาพโครงการอันเนื่องมาจากพิจารณาเพิ่มเติม	52

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 4.1	แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบปรับปรุงโครงการ	38
แผนภูมิที่ 5.1	City planning Process	58

บทนำ : การวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวางผังเมืองกรุงเทพมหานครมีรากฐานและวิวัฒนาการอันยาวนานมาตั้งแต่อดีต เริ่มจากการออกแบบวางผังชุมชนขนาดเล็กจนกระทั่งพัฒนามาเป็นผังชุมชนเมืองขนาดใหญ่ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมา ความสำคัญ และวิวัฒนาการของการผังเมืองกรุงเทพมหานคร รวมทั้งกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพฯ และสิทธิของประชาชนตามกฎหมายกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

ประเทศไทยมีการตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนมาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นชุมชนเกษตรกรรมชนบท มีขนาดเล็ก ในช่วงสมัยก่อนประวัติศาสตร์ยังไม่ปรากฏรูปร่างชุมชนที่ชัดเจน แต่ในช่วงระหว่างพุทธศตวรรษที่ 12 – 18 มีหลักฐานทางด้านศิลปกรรมและรูปร่างของชุมชนที่ชัดเจนยิ่งขึ้นจนอาจเรียกได้ว่าเป็นชุมชนแบบอารยธรรมอินเดีย คือได้รับอิทธิพลจากมอญ และขอม อยู่ในสมัยทวารวดี ศรีวิชัย และลพบุรี ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตั้งถิ่นฐานโดยทั่วไป ได้แก่ อิทธิพลทางด้านสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ แหล่งน้ำ สภาพดิน และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ อิทธิพลทางด้านคมนาคมขนส่ง อันได้แก่ เส้นทางคมนาคมขนส่งทางน้ำ เช่น แม่น้ำลำคลอง ทางบก เช่น ถนน ทางรถไฟ บริเวณชุมทาง หรือจุดเปลี่ยนยานพาหนะ อิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ เกษตรกรรม ธุรกิจการค้าพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม และอิทธิพลทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่น การป้องกันการรักษาจากข้าศึกศัตรู คติความเชื่อตามลัทธิ หรือศาสนา เป็นต้น ลักษณะของการตั้งถิ่นฐานในแต่ละภาคจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าวข้างต้น

การตั้งถิ่นฐานของกรุงธนบุรีและกรุงเทพมหานครครั้งแรกเริ่มขึ้นเมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐาน สันนิษฐานว่ามีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเพราะเมื่อกรุงศรีอยุธยาได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยในปี พ.ศ. 1893 พบว่ามีบริเวณนี้เป็นชุมชนชาวประมงขนาดเล็กชื่อ “บางกอก” ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเหนือเมืองพระประแดง ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านในสมัยนั้น มีประชาชนอาศัยอยู่ทั้งปลูกบ้านอยู่ริมฝั่งและในเรือนแพในสมัยสมเด็จพระชัยราชาธิราช พ.ศ. 2065 ได้ขุดคลองลัดแม่น้ำเจ้าพระยา จากบริเวณคลองบางกอกน้อย เชื่อมกับคลองบางกอกใหญ่ในปัจจุบันทำให้ชุมชนบางกอกกลายเป็นเมืองหน้าด่านที่สำคัญ ชื่อ “ธนบุรีศรีมหาสมุทร” ที่เรือและสำเภาคือต้องหยุดแจ้งรายละเอียดก่อนเดินทางผ่าน ลักษณะชุมชนเมืองป้อมปราการมีกำแพงล้อมรอบ มีการตั้งถิ่นฐานทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก แนวคิดในการวางผังกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ในระยะแรกนั้น มุ่งหมายจะสร้างเมืองตามแบบกรุงศรีอยุธยา ด้วยวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองที่ชัดเจนคือสร้างขึ้นเพื่อให้เหมือนราชธานีเดิม กรุงรัตนโกสินทร์มีการขยายตัวโดยการขุดคลองรอบพระนครในสมัยรัชการที่ 3 โดยการตัดถนนและสร้างวังนอกกำแพงเมือง ตามแบบตะวันตก ในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 การวางแผนและผังเมืองสมัยใหม่เริ่มขึ้นหลัง พ.ศ. 2500 เมื่อรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ว่าจ้างบริษัท Litchfield Whiting Bowne & Associates เป็นผู้วางผังเมืองกรุงเทพฯ พร้อมทั้งก่อตั้งหน่วยงานวางผังเมืองแห่งแรกคือสำนักผัง

เมือง เมื่อ พ.ศ. 2505 ซึ่งหน่วยงานนี้ได้ทำการวางผังเมืองรวมให้กับชุมชนเมืองที่สำคัญทั่วประเทศและ พ.ศ. 2537 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมการผังเมือง ทางด้านกฎหมายประเทศไทยมีกฎหมายทางการผังเมืองเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2495 เมื่อรัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 พ.ศ. 2525 ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2535 ทางด้านการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้มีการปรับปรุงผังมาหลายครั้งด้วยกันจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2526 ก็ได้มีการริเริ่มวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครใหม่ โดยได้นำเทคนิคการวิเคราะห์ศักยภาพพื้นผิว (Potential Surface Analysis – PSA) มาใช้ การวางผังเมืองแล้วเสร็จประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2535 เป็นผังเมืองรวมฉบับแรกของกรุงเทพมหานครที่บังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518

การวางผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 จะต้องเป็นผู้วางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะด้วยตนเอง และได้เริ่มการวางผังเมืองฉบับแรกโดยการปรับปรุงผังเมืองรวมฉบับ พุทธศักราช 2537 ในปี พุทธศักราช 2542 ส่วนการวางผังเมืองเฉพาะนั้นยังไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครก็ได้มีการทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ และการออกข้อกำหนดทางผังเมืองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาของภาคเอกชนมาโดยตลอด

ผังเมืองรวมคืออะไร

ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผังนโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์และทรัพย์สิน การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข โภค การบริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ปัจจุบันผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร คือ แผนแม่บทในการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร จัดทำโดย สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ปัจจุบันกรุงเทพมหานครอยู่ในช่วงวาระของแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ผังเมืองรวมปี 2542 ซึ่งในการวางผังได้คำนึงถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 1) ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล
- 2) การบริหารปกครองพื้นที่
- 3) การคมนาคมขนส่ง
- 4) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- 5) การกระจายความหนาแน่นของจำนวนของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร
- 6) นโยบายของภาครัฐ และความคิดเห็นของประชาชนโดยส่วนรวม

ข้อมูลต่างๆดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาประกอบการพิจารณาและกำหนดเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนา ส่งเสริม และควบคุมลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ให้เป็นเมืองที่มีความสมดุล ทั้งนี้จากการที่กรุงเทพมหานครได้มีการขยายตัวของที่อยู่อาศัย การเจริญเติบโต และเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงผังเมืองรวมทุกๆ 5 ปีเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพต่างๆที่แท้จริง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครประกอบด้วยผังประเภทต่าง ๆ 3 ผัง คือ

1. พังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท เป็นแผนผังที่แบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตผังเมืองรวมออกเป็นประเภทต่างๆ โดยใช้สีเป็นสัญลักษณ์และมีข้อกำหนดประกอบพื้นที่และสีเป็นตัวอธิบายว่าในแต่ละพื้นที่ของแต่ละสีให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไรได้บ้าง และในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวยังได้แบ่งพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมออกเป็นบริเวณพื้นที่ย่อยโดยมีหมายเลขกำกับ เพื่อสะดวกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้มีคำอธิบายประกอบด้วยว่า หมายเลขดังกล่าวอยู่ในบริเวณใด โดยเป็นการอธิบายไว้ในรายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินท้ายกฎกระทรวง

2. พังโครงการระบบคมนาคมขนส่ง เพื่อแก้ปัญหาด้านการจราจร ส่งเสริมบทบาททางเศรษฐกิจให้ก้าวไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจวิทยาการ ด้วยแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใหม่ 3 โครงการ คือระบบทางด่วน ระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่และระบบขนส่งมวลชนขนาดเล็กเพิ่มเติมถนนสายหลักถนนสายรอง อันจะเป็นปัจจัยช่วยกระตุ้นศักยภาพของการพัฒนาใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างมีแบบแผน และเป็นการวางผังเมืองที่นำหน้าแนวโน้มการพัฒนาต่อไป

3. พังแสดงที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พังแสดงที่โล่งฯ นี้เป็นแผนผังที่จะประกาศใช้บังคับเพิ่มเติมจากผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง โดยมีนโยบายที่จะส่งเสริมปรับปรุง พื้นฟู แก้ไข และรักษาสภาพแวดล้อมของเมือง ตลอดจนการสืบสานวัฒนธรรมไทย องค์ประกอบของผังแสดงที่โล่งฯ มี 2 ประเภท คือ

3.1 ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.2 ที่โล่งพักน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม

วิสัยทัศน์ในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

1. เมืองที่ดำรงรักษามรดกทางประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของชาติ
2. เมืองที่สงวนรักษาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีคุณค่า เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร
3. เมืองที่เป็นศูนย์กลางการบริหาร การคมนาคมติดต่อสื่อสาร เศรษฐกิจ และวิทยาการที่ทันสมัย
4. เมืองที่มีความคล่องตัวและสะดวกสบายในการเดินทาง โดยระบบคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพ
5. เมืองที่มีการวางแผนการใช้ที่ดินรองรับการเจริญเติบโตในอนาคตอย่างมีระเบียบแบบแผน

วัตถุประสงค์ในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

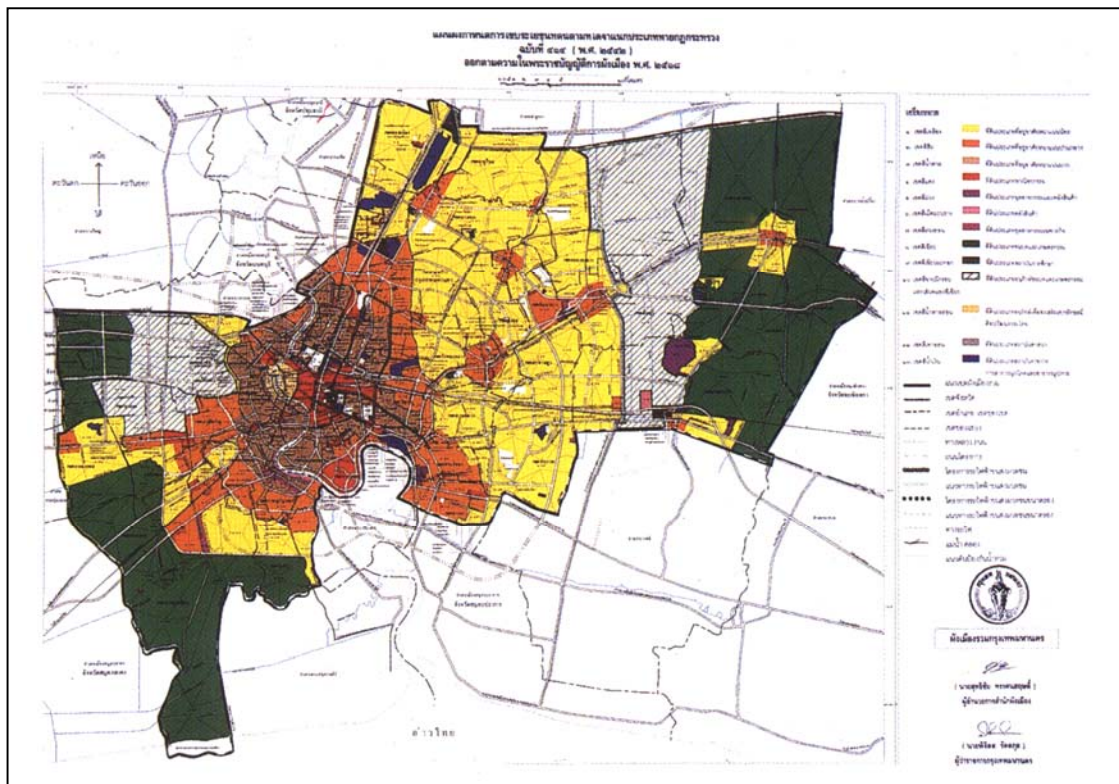
เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่าง ๆ และในเขตปริมณฑลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวความคิดในการวางผัง

1) วางผังการพัฒนาเมืองระบบหลายศูนย์กลาง (Polycentric) โดยให้มีศูนย์กลางธุรกิจกลาง (CBD) เดิมอยู่ในบริเวณใจกลางเมือง และให้มีศูนย์กลางชุมชนหลายศูนย์กลางกระจายอยู่บริเวณชานเมือง

2) อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ และพื้นที่ต่อเนื่อง

- 3) จัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้รองรับโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในบริเวณสถานีขนส่งมวลชนร่วม และพื้นที่โดยรอบ
- 4) กำหนดพื้นที่พัฒนาพิเศษเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจวิทยาการในพื้นที่ที่มีความคล่องตัวสูงในการเดินทาง เช่น ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ ศูนย์พาณิชย์กรมบางซื่อ พื้นที่พัฒนาพิเศษถนนพระราม 3 เป็นต้น
- 5) ปรับปรุงความคล่องตัวในการเดินทาง
- 6) ส่งเสริมปรับปรุงฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเมือง
- 7) ส่งเสริมพื้นที่แหล่งงาน และที่พักอาศัยให้เกิดความสมดุล
- 8) การพัฒนาส่วนใหญ่จะอยู่ภายในกรอบของถนนวงแหวนรอบนอก
- 9) พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ในฝั่งตะวันออกซึ่งเป็นกลุ่มเป็นแอ่งกระทะที่มีน้ำท่วมขังทุกปี ปัจจุบันมีการพัฒนาพื้นที่ไปประมาณ 20% พื้นที่นี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ เพื่อให้เป็นพื้นที่ชะลอรับน้ำ และช่วยป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครอีกทางหนึ่ง ส่วนพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมในฝั่งตะวันตก เป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางเมืองมากและจากการที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เพื่อเป็นบริเวณที่ทำการเกษตรกรรม และเป็นพื้นที่ช่วยในการระบายน้ำของฝั่งธนบุรี ทำให้เกิดเป็นทิวทัศน์ชั้นดี มีสภาพแวดล้อมที่ดีมาก และอยู่ใกล้ตัวเมืองในปัจจุบัน จึงสมควรที่จะอนุรักษ์พื้นที่นี้ต่อไปอีก เพื่อให้เป็นย่านที่อยู่อาศัยชั้นดีภายในเมืองต่อไป



ภาพที่ 1.1 ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2)

1.2 ขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย

ขั้นตอนในการวางผังและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองประกอบด้วย 17 ขั้นตอนด้วยกัน โดยมีรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กรุงเทพมหานครได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองให้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนที่ 2 ดำรวจเตรียมข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น

- 1) ด้านกายภาพ เช่น ดิน น้ำ การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร ปริมาณจราจร ฯลฯ
- 2) ด้านเศรษฐกิจ เช่น ร้านค้า โรงงานอุตสาหกรรม เกษตรกรรม รายได้ ฯลฯ
- 3) ด้านประชากรและบริการสังคม เช่น จำนวนประชากร โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ
- 4) ด้านศิลปวัฒนธรรม เช่น พระราชวัง วัด พื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ฯลฯ
- 5) ด้านปัญหาของเมือง โดยเฉพาะปัญหาจราจร ชุมชน น้ำท่วม แผ่นดินทรุด มลพิษต่างๆ
- 6) นโยบายการพัฒนา เช่น แผนพัฒนาชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนา กทม.

ขั้นตอนที่ 3 ปิดประกาศและจัดประชุมระดมความคิดเห็น

- 1) คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมฯ
- 2) โฆษณาทางหนังสือพิมพ์และวิทยุ ไม่น้อยกว่า 7 วัน
- 3) ปิดประกาศ 15 วัน
- 4) ประชุมประชาชน (ครั้งที่ 1)

ขั้นตอนที่ 4 จัดทำร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ โดยคำนึงถึง

- 1) ข้อมูลพื้นฐาน
- 2) นโยบาย
- 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ความคิดเห็นของประชาชน

ขั้นตอนที่ 5 เสนอร่างผังฯ ต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 6 ปิดประกาศและจัดประชุมระดมความคิดเห็น

- 1) โฆษณาทางหนังสือพิมพ์และวิทยุ ไม่น้อยกว่า 7 วัน
- 2) ปิดประกาศเชิญชวนตรวจร่างแผนผังฯ 15 วัน
- 3) ประชุมประชาชนสัญจรครอบคลุม 50 เขต
- 4) ประชุมประชาชน (ครั้งที่ 2)

ขั้นตอนที่ 7 ปรับปรุงแก้ไขแผนผังฯ ฉบับร่าง โดยคำนึงถึงหลักวิชาการประสานกับความคิดเห็นจาก

- 1) คณะกรรมการผังเมืองรวม กทม.
- 2) ข้อคิดเห็นจากการจัดประชุมประชาชน

ขั้นตอนที่ 8 เสนอร่างผังฯ ต่อคณะกรรมการผังเมืองรวมเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 9 ปิดประกาศ 90 วัน เชิญชวนประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ทำคำร้องเพื่อขอแก้ไขส่งคำร้องที่
สำนักผังเมือง (แสดงผังฯ ฉบับร่าง)

- 1) โฆษณาทางหนังสือพิมพ์และวิทยุ ไม่น้อยกว่า 7 วัน
- 2) ปิดประกาศร่างแผนผังฯ ข้อกำหนด 90 วัน
- 3) ประชุมประชาชนสัญจรชี้แจงประชาชนกลุ่มเขตในช่วงประกาศ 90 วัน
- 4) ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อสำนักผังเมือง กทม.

ขั้นตอนที่ 10 คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม กทม. พิจารณาคำร้อง ปรับแก้ไขแผนผังและข้อกำหนดตามมติคณะ
ที่ปรึกษาฯ

ขั้นตอนที่ 11 คณะกรรมการผังเมืองรวม กทม. พิจารณาคำร้อง ปรับแก้ไขแผนผังและข้อกำหนดตามมติ
คณะกรรมการผังเมือง

ขั้นตอนที่ 12 คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 13 เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการ

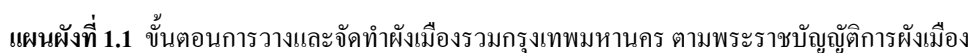
ขั้นตอนที่ 14 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดูร่างกฎกระทรวงฯ

ขั้นตอนที่ 15 เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 16 รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยลงนาม

ขั้นตอนที่ 17 ประกาศราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎกระทรวง

จากขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ทั้ง 17 ขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาในขั้นต้นจะเห็นได้ว่าประชาชนสามารถเข้า
มามีบทบาทในการจัดทำผังเมืองรวมใน 3 ขั้นตอนหลัก คือ 1) ในขั้นตอนที่ 3 ซึ่งเป็นขั้นตอนการประชุมระดมความ
คิดเห็นของประชาชนเพื่อทราบความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำผังเมืองรวม
ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนแรกที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนเสนอความคิดเห็น 2) ในขั้นตอนที่ 6 เป็นขั้นตอนของการ
ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อร่างผังเมืองรวมที่ทางสำนักผังเมืองได้จัดทำขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย
สามารถร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง 3) ในขั้นตอนที่ 9 เป็นขั้นตอนของการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อร่างผัง
เมืองรวมครั้งที่สองก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข
เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในระยะเวลา 90 วัน ดังแผนผังที่ 1.1 ที่ได้แสดงขั้นตอน
ของการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง ดังนี้



1.3 ผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในทางการวางแผนและผังเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen participation หรือ Public participation หรือ Community participation) มีความหมายมากกว่าการที่ประชาชนเลือกตัวแทน (Representative) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามระบบการบริหารปกครองบ้านเมือง ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) แต่การมีส่วนร่วมในที่นี้หมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์โดยตรง (Direct participation) ในเรื่องของการพัฒนา การทบทวน และการประกาศใช้แผนและข้อเสนอโครงการระหว่างนักวางแผนและผัง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กับกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากแผนและผังนั้น

การวางแผนและผังเมืองในยุคร่วมสมัย (Contemporary Planning) อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของมนุษยชาติในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ซึ่งได้แก่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เกิดความก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีผลกระทบต่อการจัดถิ่นฐานของมนุษย์และสภาพสังคมอย่างไม่เคยมีมาก่อน มีการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งที่ก้าวหน้าและรวดเร็ว มีการกระจุกตัวของชุมชนเมืองอุตสาหกรรม เกิดชนชั้นผู้ดีใหม่ในสังคมที่ร่ำรวยมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ในขณะที่ชนชั้นกรรมาชีพคนจนและคนด้อยโอกาส เกิดสลัม พื้นที่บุกรุก ความแออัด มลพิษในด้านต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เกิดความต้องการในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ได้มีกฎหมายควบคุมการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรกในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ โดยเริ่มที่ประเทศเยอรมัน ที่มี Prussian Line Act ในปี ค.ศ. 1809 และอีกหลายประเทศในเวลาใกล้เคียงกัน เช่นอังกฤษ ซึ่งมี Housing and Town Planning Act ในปี ค.ศ. 1909 และกฎหมายโซนนิ่งในอเมริกาเริ่มในนิวยอร์กในปี ค.ศ. 1916 การมรณกรรมเพื่อการวางผังพัฒนาเมืองในช่วงดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาของเมืองที่มีต้นตอมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งในขณะนั้นการควบคุมการพัฒนาที่ไม่เหมาะสมเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด

แนวทางในการวางแผนและผังเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหลังจากประเทศในโลกตะวันตกได้มีการพัฒนา และมีการแข่งขันทรัพยากรระหว่างประเทศกันมากขึ้นจนเกิดสงครามโลกถึงสองครั้งในเวลาใกล้เคียงกัน ในช่วงนี้เองที่ได้เกิดแนวทางการวางแผนและผังที่เน้นทางด้านกายภาพและบางครั้งเป็นภาพที่เน้นการออกแบบเมือง ความงามของเมือง เช่น แนวคิดเชิงอุดมคติ (Utopia) การวางผังในลักษณะนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทางลบค่อนข้างมากในสมัยนั้น โดยเฉพาะเน้นเฉพาะการออกแบบอย่างเดียว (Design bias) การไม่สนใจเกี่ยวข้องกับเรื่องของสังคม (Social blindness) การยึดแบบพิมพ์เขียวเมืองเป็นหลักในการพัฒนาเมือง (Blueprint planning) และที่สำคัญคือการขาดกระบวนการปรึกษาหารือ (Lack of consultation) กับสังคมและประชาชนในวงกว้าง ต่อมาในยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1960s ได้เกิดกระบวนการวางแผนและผังที่เป็นระบบมากขึ้น และใช้เหตุผลทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก เรียกว่า Rational Planning ซึ่งในกระบวนการนี้มักจะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์และแจกแจงปัญหา (Problem analysis) ตามด้วยการวิเคราะห์โดยใช้มาตรฐานต่าง ๆ ออกมาเป็นแผนทางเลือก (Plan Scenarios) และลงท้ายด้วยการตรวจสอบและประเมินผล (Monitoring and evaluation) เป็นวงจรที่เริ่มต้นและสิ้นสุดในกระบวนการไปเรื่อย ๆ ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานวางแผนและผังในหลายประเทศก็ยังยึดถือกระบวนการวางแผนแบบ Rational Planning นี้อยู่โดยมิได้พัฒนาการดำเนินงานที่ต่างไปจากยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1960s แต่อย่างใด

ในช่วงต้น Rational Planning นี้เองที่มามีความคิดที่จะให้สาธารณชน (Public) ได้เข้าร่วม (Participate) ในกระบวนการวางแผน โดยสังเกตได้จากกฎหมายการเคหะในอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 ที่ได้กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ต่อมาในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960s ได้กลายมาเป็นทศวรรษแห่งการมีส่วนร่วม (The decade of participation) ในอเมริกา ส่วนในยุโรปเช่นในอังกฤษได้เริ่มช้ากว่าเล็กน้อยคือในปี ค.ศ. 1965 โดยมีในรายงานที่เสนอให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการวางแผนทางด้านที่อยู่อาศัย

ในสหรัฐอเมริกา ความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ยุคคริสต์ทศวรรษที่ 1960s เป็นต้นมา โดยจากบทความของ Sherry Arstein เป็นต้นมา ซึ่งในบทความของ Arstein ได้ทำการวิเคราะห์ถึงลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม (ladder of participation) ในการวางแผนออกเป็น 8 ขั้น ซึ่งใน 8 ขั้นนี้แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มที่ประชาชนร่วมตัดสินใจได้ (degrees of citizen power) ซึ่งมีอยู่ 3 ระดับด้วยกัน คือ หุ้นส่วน (partnership) การมอบอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจ (delegated power) และประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเอง (citizen power)

ข. กลุ่มของการใกล้เคียงหรือเอาใจเฉพาะกลุ่ม (degrees of tokenism) มี 3 ระดับ คือ การแจ้งข่าว (Informing) การปรึกษาหารือ (consultation) และการที่รัฐยังมีอำนาจในการตัดสินใจอยู่ดี ไม่ว่าประชาชนจะคิดอย่างไร (placation)

ค. กลุ่มของการไม่มีส่วนร่วมใด ๆ (non-participation) มี 2 ระดับ คือ การบำบัดรักษาหรือให้ความช่วยเหลือเมื่อมีเสียงเดือดร้อน (therapy) และการที่ชุมชนดำเนินการทุกอย่างเองโดยไม่พึ่งรัฐ (manipulation)

ทำให้เกิดการตื่นตัวกันมากโดยเฉพาะการวางแผนและผังระดับชุมชน (Community planning) แต่ในการวางแผนและผังในระดับที่กว้างขึ้น ความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นอาจพิจารณาได้จากกระบวนการวางแผนและผังที่มีการคลี่คลายจาก Rational Planning โดยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา Leonie Sandercock ได้สรุปวิวัฒนาการของกระบวนการวางแผนและผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาจนถึงปัจจุบันไว้ ดังนี้

- 1). การวางแผนและผังแบบใช้เหตุและผล (Rational Planning Model);
- 2). การวางแผนและผังโดยที่นักวางแผนเป็นตัวแทนประชาชน (Advocacy Planning Model);
- 3). การวางแผนและผังโดยคำนึงถึงระบบเศรษฐศาสตร์การเมือง (Radical Political Economy Model);
- 4). การวางแผนและผังโดยเน้นการเท่าเทียมกันในสังคม (Equity Planning Model);
- 5). การวางแผนและผังโดยการทำความเข้าใจในสังคมและการใช้การสื่อสารเป็นหลัก (Social Learning and Communicative Action Model);

6). การวางแผนและผังจากรากเหง้าของสังคม (Radical Planning Model);

จากแบบจำลองกระบวนการวางแผนทั้ง 6 แบบข้างต้น จะเห็นว่าในช่วงแรกประชาชนจะไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง แต่ในช่วงเวลาต่อมา การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะมีมากขึ้น โดยเฉพาะแบบจำลองที่ 5 ที่นักวางแผนและผังต้องทำความเข้าใจกับสังคมและต้องใช้วิธีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นกระแสการวางแผนและผังตั้งแต่ยุคคริสต์ทศวรรษที่ 1980s เป็นต้นมา

ในทวีปยุโรป ในประเทศซึ่งอามีการทำงานภาครัฐที่โปร่งใสและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดประเทศหนึ่งคือเดนมาร์ก ในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act) โดยระบุไว้เลยว่า

ผู้ดำเนินโครงการซึ่งก็ได้แก่รัฐบาลท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาจะต้องให้ผู้อาศัยในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Participate actively) ตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำข้อเสนอโครงการ แผนงาน และรวมถึงการนำไปปฏิบัติ

ในกรณีประเทศในเอเชีย ในประเทศญี่ปุ่นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนเมืองใช้คำว่า การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public hearings) และการประชุมชี้แจง (Explanation meetings) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการวางแผนและผัง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980s เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองซึ่งตราไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1968 มาเป็นลำดับ โดยสาระของการเปลี่ยนแปลงได้แก่ การกำหนดขั้นตอนในกระบวนการของการอนุมัติผัง (Procedure involved in obtaining approval) ไว้ 4 ขั้นตอนคือ

- 1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หรือประชาพิจารณ์ (Public hearings) ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการวางแผนผังโดยการรับฟังความคิดเห็นจัดขึ้นเพื่อสะท้อนความคิดของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่วางแผน

- 2) การทบทวนผัง (Public review of city plans) โดยรัฐจะเปิดเผยสาระของผังให้สาธารณะชนทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์

- 3) การพิจารณาโดยคณะกรรมการหรือสภาผังเมืองระดับจังหวัด (City Planning Council of prefectural government)

- 4) การลงนามใช้เป็นกฎหมายโดยรัฐมนตรี (Minister's validation)

อย่างไรก็ตาม การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการเตรียมแผนและผังไม่ได้เป็นข้อบังคับว่าต้องทำทุกกรณี แต่จะต้องทำเมื่อเกิดกรณีสำคัญ เช่น ข้อเสนอโครงการจัดสรรที่ดินทั้งในพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา (Urbanisation promotion area) และพื้นที่ควบคุมการพัฒนา (Urbanisation Control area) และหากพื้นที่ไม่มีการประชุมรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานวางแผน (ซึ่งได้แก่รัฐบาลท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีแนวโน้มให้ที่ปรึกษาเป็นบริษัทเอกชนรับดำเนินการแทน รวมทั้งการดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม) จะต้องเปิดเวทีหรือดำเนินการใด ๆ ให้สาธารณะได้รับทราบและมีข้อตกลงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เป็นฉันทามติให้ได้

ตรงกันข้ามกับประเทศในฝั่งตะวันตกและญี่ปุ่นที่มีการเพิ่มขั้นตอนและให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมของประชาชน ประเทศไทยดูเหมือนจะลดบทบาทและลดโอกาสของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการวางแผนและผังเมือง จะเห็นได้จากการลดจำนวนครั้งในการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางแผนผังเมืองรวมจากสองครั้ง (ตามมาตรา 19 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) เป็นหนึ่งครั้ง (ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535)

1.4 นโยบายของภาครัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

หากพิจารณาตามขั้นตอนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ทั้ง 17 ขั้นตอนดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น สามารถสรุปใจความสำคัญได้ว่านโยบายของทางภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 3 ขั้น อันได้แก่ 1) ขั้นการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม 2) ขั้นการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม และ 3) ขั้นการบังคับใช้ผังเมืองรวม โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ขั้นการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมอาจดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะให้อำนาจเจ้าพนักงานการผังเมืองในการเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ (มาตรา 15(1)) แต่ก็ได้ห้ามการเข้าไปในอาคารสถานบ้านหรือสวนที่มีรั้วกั้นอันติดต่อกับบ้านซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์นั้นๆ หรือภายหลังจากการแจ้งให้รับทราบถึงกิจการที่จะกระทำก่อนการดำเนินการไม่น้อยกว่า 3 วัน

นอกจากนี้การปฏิบัติตามหน้าที่ มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการผังเมืองในการออกหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติการตามหน้าที่มาประกอบการพิจารณาได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานการผังเมือง มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้ระบุให้ผู้ที่เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษาที่ดินหรืออาคารอันสมควรสมควรให้ตามสมควร ดังนั้นการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในการสำรวจและแจ้งข้อมูลอย่างถูกต้องให้เจ้าพนักงานการผังเมืองได้รับทราบย่อมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม อย่างไรก็ตาม การไม่ไปชี้แจงหรือไม่ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งที่เกี่ยวข้องตามหนังสือเรียกของเจ้าพนักงานการผังเมือง การไม่ยอมชี้แจงหรือชี้แจงด้วยข้อความอันเป็นความเท็จ ตลอดจนการขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานการผังเมืองในการดำเนินการสำรวจ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้เป็นผู้มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ เป็นการให้ข้อมูลของประชาชนแก่รัฐ ไม่ใช่เป็นการที่รัฐให้ข้อมูลแก่ประชาชน นับได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ร่วมในการตัดสินใจ ทว่าเป็นแค่เพียงผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น

2) ขั้นการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็น “เจ้าพนักงานการผังเมือง” ในกรณีที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม หมายความว่า เจ้าพนักงานการผังเมืองตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 4) ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมโฆษณาให้ประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้รับทราบ พร้อมทั้งจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ในการรับฟังข้อคิดเห็นดังกล่าวอาจจะกำหนดให้เฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้โดยข้อ 7 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นประกอบด้วย ได้แก่

1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารดังกล่าว

2) ผู้แทนของประชาชน ซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการสุขาภิบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น แห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ข้อ 8 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นข้อคิดเห็นที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ทั้งนี้ การแสดงข้อคิดเห็นอาจทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา และการแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือสามารถกระทำได้ทั้งก่อนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระหว่างการประชุมหรือภายหลังการประชุม แต่จะต้องทำก่อนที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมเสนอผังเมืองรวมต่อต่อการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง นอกจากนี้ ข้อ 11(3) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังได้ระบุให้การแสดงความคิดเห็นที่เป็นหนังสือจะต้องระบุเรื่องอันที่จะเป็นผลกระทบต่สิทธิของตนเองหรือประโยชน์ของส่วนรวมที่เกิดหรืออาจจะเกิดจากผังเมืองรวมที่จะวางและจัดทำนั้นพร้อมทั้งเหตุและผล กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมจะนำข้อคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณาการวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือทบทวนผังเมืองรวมที่ได้วางและจัดทำขึ้นไว้แล้วก่อนการนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณา

ภายหลังจากการที่คณะกรรมการการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบกับผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วางและจัดทำขึ้นนั้น มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนำผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบนั้นไปปิดประกาศและเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งในข้อ 8 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศและเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ได้ระบุถึงการแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร โดยชอบด้วยกฎหมายที่ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวมให้เป็นผู้ที่สามารถร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมได้ภายในระยะเวลา 90 วัน นับตั้งแต่การปิดประกาศดังกล่าว

กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องนำคำร้องที่ได้รับพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองให้พิจารณาแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดคำร้องขอ หรือสั่งให้ยกเลิกคำร้องขอขึ้นหากคณะกรรมการการผังเมืองไม่เห็นชอบกับคำร้องขอดังกล่าว ทั้งนี้ใน ข้อ 8(3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวได้ระบุให้คำร้องที่ผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการแห่งท้องถิ่นนั้น และเกี่ยวข้องหรือเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาของท้องถิ่นที่วางผังเมืองรวมเท่านั้น การมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่มีความสำคัญมาก เพราะประชาชนจะมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากที่สุด สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการที่รัฐจะต้องใช้ข้อมูลที่ถูกต้องและมีความเป็นธรรม การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการผังเมืองก่อนที่จะให้มีการแสดงความคิดเห็น จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง

3) ขั้นการบังคับใช้ผังเมืองรวม

ในการบังคับผังเมืองรวม มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้กระทำโดยกฎกระทรวงซึ่งมีระยะเวลาใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี ภายในระยะเวลาใช้บังคับกฎกระทรวงดังกล่าว กรมโยธาธิการและผัง

เมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจแก้ไขหรือปรับปรุงผังเมืองรวมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมดังกล่าวกำหนดให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 22 ถึงมาตรา 25 ซึ่งครอบคลุมการปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในระยะเวลา 90 วัน

นอกจากนี้ ภายใน 1 ปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับโดยกฎกระทรวงสิ้นสุดลง มาตรา 26 ยังได้ระบุถึงโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ได้มีการบังคับผังเมืองรวม หากกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรให้มีการขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงออกไปอีก 5 ปี ด้วยไม่ปรากฏสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญและไม่มีผู้ใดคัดค้าน กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบกับการขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงออกไปอีกเป็นระยะเวลา 5 ปี

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ห้ามการที่บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการนี้อาจจะทำได้ด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ทางราชการในการสอดส่องดูแลและแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้ทราบถึงการฝ่าฝืนโดยการไปใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณาเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองในสาระที่เกี่ยวกับ สุขลักษณะ ความปลอดภัย และสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ และในการที่คณะกรรมการผังเมืองจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์ หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น

การดำเนินการตามมาตรา 27 ตามที่ได้ระบุไว้นี้ ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงกิจกรรมหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขลักษณะ ความปลอดภัย และสวัสดิภาพของสังคม ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองจะสามารถใช้ในการประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวนี้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนอกจากจะต้องแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็อาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.5 สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

กระบวนการวางแผนและผังเมืองของไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่หลายขั้นตอน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนักวางแผนและผังเมืองของไทยว่าจะสามารถใช้ช่องทางที่ให้โดยกฎหมายดำเนินการใช้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมกับการวางแผนและผังเมืองได้อย่างไรจึงจะสัมฤทธิ์ผล ไม่ทำให้เป็นการเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้หมายถึงการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเมือง ซึ่งต่างจากการมีส่วนร่วมทางอ้อมที่เป็นการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะแทนประชาชน

1.5.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงการที่ “บุคคลย่อม...ใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” (มาตรา 28) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอาจกระทำได้ “โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น” (มาตรา 29) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อ “การผังเมือง” ไว้ 3 ประการ คือ

1) การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

“มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร... การจำกัดเสรีภาพในวรรคที่หนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

2) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

“มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ...”

3) การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

“มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม... การจำกัดเสรีภาพวรรคที่หนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประเทศ การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

นอกเหนือจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุให้สามารถกระทำได้เพื่อการผังเมืองดังกล่าวแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในเคหสถาน การสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมอาจกระทำได้อยู่ได้ “การคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” (มาตรา 35) นอกจากนี้ในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในระยะเวลา 90 วัน ที่ได้มีการปิดประกาศเชิญชวนให้ประชาชนไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น กระบวนการดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ระบุให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันถึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น” (มาตรา 58)

ทั้งนี้ “ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว... ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” (มาตรา 59)

ในการบังคับใช้ผังเมืองรวม นอกเหนือจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุถึง “หน้าที่ของชนชาวไทย” ในการที่ประชาชนจะ “มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย” (มาตรา 67) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้ระบุถึงการที่ประชาชนจะ “มีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน” (มาตรา 60) และการ “มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันควร” (มาตรา 61) การดังกล่าวย่อมหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์ที่ขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระที่สำคัญเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม ให้ต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

1.5.2 กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอยู่ 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 เรื่องของการละเมิดสิทธิ

ประเด็นที่ 2 ความแตกต่างของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการผังเมือง กับการดำเนินงานตามโครงการโดยทั่วไปของรัฐ

ประเด็นที่ 3 การให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนในด้านการผังเมือง

ในประเด็นที่ 1 เรื่องของการละเมิดสิทธิ

สำหรับการผังเมืองกับการละเมิดสิทธิของประชาชน ส่วนที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด คือ การห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม และ/หรือ การห้ามทำการใด ๆ ที่ขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม การห้ามดังกล่าวรัฐสามารถทำได้ ไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิ เนื่องจากมีการยกเว้นโดยรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการโดยไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างหรือพัฒนาได้ โดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามกฎหมายดังกล่าว ในมาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ว่า “การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งโดยนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อการสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” และนิยามของ “กฎ” หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

ในการสำรวจ การวางแผนและจัดทำ และกรบังคับผังเมืองรวมในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป (Principes generaux du droit) เช่น หลักการไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ หลักการให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ฯลฯ โดยกระบวนการของการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถยื่นร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมเพื่อเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา นอกจากนี้ ในการใช้บังคับผังเมืองรวม หากคณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณาเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมขัดต่อนโยบายในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในเวลาที่กำหนด เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม ในการบังคับผังเมืองรวมซึ่งในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ “ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม” การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนี้ย่อมต้องอาศัยคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพภาพของสิทธิของบุคคล จึงย่อมต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น ประเด็นในเรื่องการปฏิบัติโดยใช้การควบคุมทางผังเมืองเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนหรือไม่ นั้นสรุปได้ว่า สิทธินั้นถูกละเมิดได้โดยคำสั่งทางปกครอง และต้องอยู่ในขอบเขตของสุลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม

ประเด็นที่ 2 ความแตกต่างของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการผังเมือง กับการดำเนินงานตามโครงการโดยทั่วไปของรัฐ

ประเด็นนี้พิจารณาภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งในปัจจุบัน (มกราคม 2547) ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นหลัก (ในขณะดำเนินโครงการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ เนื่องจากยังไม่ได้มีการประกาศใช้และไม่ทราบว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไร จึงไม่นำมาพิจารณาประกอบ)

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มี (หลักเกณฑ์) สาระนั้นนำมาพิจารณาคือ

1) การรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ ในระเบียบนี้จะครอบคลุมเฉพาะโครงการของรัฐเท่านั้น ซึ่งหมายถึง การดำเนินงานไม่ว่าลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ

2) โครงการของรัฐดังกล่าว มีความต้องการให้แสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน

3) มีการระบุผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งได้แก่ บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ซึ่งจะเป็นผู้เสนอความคิดเห็น

4) ผู้พิจารณาและตัดสินใจยังเป็นภาครัฐ

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ส่วนที่มีความแตกต่างกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม คือ ลักษณะของโครงการของรัฐ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ หมายถึงโครงการเป็นแห่ง ๆ และน่าจะมีสถานที่แน่นอน แต่การวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่ได้เป็นการพัฒนาโครงการเป็นแห่ง ๆ แต่เป็นการวางกฎเกณฑ์เพื่อให้ภาคเอกชนได้ปฏิบัติเพื่อการใช้ทรัพยากรในเมืองเกิดความสมดุล นอกจากนั้นการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียก็มีความแตกต่างกันด้วย ดังนั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปจึงไม่น่าที่จะนำมาใช้กับการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งได้มีระเบียบปฏิบัติใช้ต่างหากแล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากรณีที่เป็นโครงการของรัฐ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนน่าจะเกี่ยวข้องกับการวางแผนและจัดทำ รวมทั้งการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ซึ่งความหมายถึง “แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” ซึ่งเข้าข่ายของโครงการของรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติการผังเมืองได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นอยู่แล้วในจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ในขั้นตอนของการวางแผนและจัดทำ และการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งการใช้สิทธิแก่เจ้าของ ผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่น แจ้งความประสงค์ในการจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคาร รวมทั้งสิทธิในการอื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ในกรณีต่างๆ และยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้รับ

โดยสรุปก็คือ การจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในส่วนของวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมไม่เข้าลักษณะของประชาธิปไตย และการจัดประชุมดังกล่าวได้มีระเบียบปฏิบัติใช้บังคับแล้วโดยกฎกระทรวง แต่ในส่วนของการผังเมืองเฉพาะ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นอาจเข้าลักษณะประชาธิปไตยได้ หากโครงการนั้นมีผลกระทบในวงกว้าง และมีรายละเอียดเป็นไปตามลักษณะที่กฎหมายประชาธิปไตยกำหนด

ประเด็นที่ 3 การให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนในด้านการผังเมือง

การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง รวมทั้งการใช้บังคับโดยเฉพาะผังเมืองรวม ได้มีการจัดพิมพ์และเผยแพร่แก่ประชาชนตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอยู่แล้ว แต่เมื่อพิจารณาในกรอบที่กว้างออกไป คือ การที่กฎหมายได้ให้ประชาชนมีโอกาสในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ จะเป็นไปได้ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุว่าให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้แก่

- 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- 4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- 5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว อาจมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ได้

ดังนั้น ผังเมืองรวมซึ่งได้มีการประกาศให้ใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง และได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางแล้วนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจระบุในราชกิจจานุเบกษาโดยการอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์ดังกล่าวได้

นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าว ข้างต้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ระบุให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ซึ่งประกอบด้วย

1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา 7(4)

3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ

4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชน ในการจัดทำบริการสาธารณะ

7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ดังนั้น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งมักจัดทำเป็นสิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสองนั้น จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ นอกจากนี้ มติของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายซึ่งได้แก่ คณะกรรมการผังเมือง และคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมซึ่งแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมทั้งรายงานทางวิชาการรายงานข้อเท็จจริง และข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้พิจารณาประกอบการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องมีการระบุรายชื่อเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้เช่นกัน

นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ดังกล่าวแล้ว ในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ภายในระยะเวลา 90 วัน ที่ได้มีการปิดประกาศให้ประชาชนไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการผังเมืองที่มีต่อคำร้องขอดังกล่าว รวมทั้งความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีคำร้องขอนั้น จะต้องให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามสามารถเข้าตรวจสอบ ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำร้องถูกต้องของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านได้ภายในเวลาที่กำหนด ผู้ที่ได้รับแจ้งหรือผู้ที่ได้รับทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนสามารถคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มิคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำ

คัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบ และจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดการอุทธรณ์ หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้

ในกรณีของผังเมืองรวม ในเรื่องของการประกาศหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไปเข้าร่วมประชุม การปิดกระแสน้ำมันและข้อกำหนดในที่สาธารณะได้มีการกำหนดไว้แล้วในกฎหมายผังเมือง แต่หากมีการร้องขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลอื่น ๆ เช่น รายงานการศึกษาการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ก็สามารถทำได้โดยใช้ช่องทางผ่านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

อย่างไรก็ดี ระบบการวางผังเมืองในประเทศไทย มีความคล้ายคลึงกันกับระบบการวางผังเมืองในประเทศอังกฤษ ในเรื่อง ประเภทของแผนผังการใช้ที่ดิน และกฎหมายผังเมือง ตัวอย่างเช่น “พระราชบัญญัติผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2518” ของไทย ก็มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับ “Town and Country Planning Act of 1932” ของอังกฤษ และ “พระราชบัญญัติการวางผังเมือง พ.ศ. 2518” ของไทย ก็มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับ “Town and Country Planning Act of 1968” ของอังกฤษ แต่เนื่องจากความแตกต่างในปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบทางผังเมืองของประเทศ (Context of Planning) เช่น ลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร วัฒนธรรม ระบบการเมืองการปกครอง กฎหมายท้องถิ่น และประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะระยะเวลาความเก่าแก่และระดับความเจริญเติบโตของเมืองและระบบของผังเมืองของทั้งสองประเทศที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ผลต่อรูปแบบและระบบของผังเมือง (Planning system) และความสำเร็จของการปฏิรูปผังเมือง (Planning Implementation) ของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ความสำเร็จของการปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ทำให้มีความสอดคล้องกับ Context ของประเทศไทยให้ได้ดีที่สุด

1.6 สรุป

ผังเมืองรวมเป็นแนวทางของการพัฒนาเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อความสงบสุข ความมั่นคง ความปลอดภัย และสวัสดิภาพของสังคม ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้เน้นการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในกรอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่อาศัยความเข้าใจในการอยู่ร่วมกันและการช่วยกันกำหนดแนวทางในการดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ผังเมืองรวมประกอบด้วย วัตถุประสงค์ในการจัดทำ แผนที่แสดงอาณาเขต แผนที่แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่โล่งว่าง การคมนาคมขนส่ง และระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ รายการประกอบผัง นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการ ซึ่งในการบวนการของการจัดทำผังเมืองรวมนั้นควรจะต้องมีขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบ โดยสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรงในทุกขั้นตอนของการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม กฎหมายผังเมืองมีการประกาศใช้โดยออกเป็นกฎกระทรวงมีอายุของผังยาวนาน 20 ปี แต่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขผังอย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี ผังเมืองเป็นเครื่องมือช่วยสนับสนุนให้รัฐและเอกชนบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองร่วมกัน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าหมายคือ “เงินทุน” งบประมาณและการที่ประชาชนให้ความร่วมมือในขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดรวมทั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังที่กำหนดไว้ โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในขั้นตอนต่าง ๆ

ประโยชน์ของการวางผังเมืองรวม

1. ทำให้เมืองหรือชุมชนมีการเจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผน เกิดความสวยงาม และถูกสุขลักษณะ โดยกรวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ให้เป็นย่าน ๆ อย่างเหมาะสม และสัมพันธ์กัน เช่น ย่านพักอาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรม ที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
 2. เพื่อวางแผนการพัฒนาเมืองหรือชุมชนให้มีระเบียบโดยการวางผังคมนาคมขนส่งให้สัมพันธ์กันกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต
 3. ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย โดยการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทในย่านพักอาศัยหรือพาณิชยกรรม เช่น คลังน้ำมันเชื้อเพลิง คลังวัตถุระเบิด อุตสาหกรรมที่มีมลพิษ เป็นต้น
 4. ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน โดยกำหนดให้มีย่านพาณิชยกรรมและย่านอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจและจ้างงานไว้ในที่ที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ใช้บริการและคนงานได้รับความสะดวกในการเดินทาง การขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ
 5. ส่งเสริมบริการสังคมในเมืองหรือชุมชน โดยพิจารณาถึงที่ตั้งสถาบันการศึกษา โรงพยาบาล ศูนย์บริการสาธารณะสุข ฯลฯ ให้อยู่ในที่ที่เหมาะสม สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 6. ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีที่โล่งว่าง สวนสาธารณะ ที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่เพียงพอแก่ประชากรในชุมชน
 7. ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีโดยกำหนดเป็นบริเวณอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
 8. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศทั้งดงรวมทั้งในเขตเมืองและชนบท
- กรุงเทพมหานครเป็นเมืองศูนย์กลางการปกครองระดับประเทศ จึงเป็นศูนย์รวมของความเจริญและความหลากหลายในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การคมนาคมขนส่ง และอื่น ๆ อีกนับไม่ถ้วน ด้วยเหตุนี้กรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องมีการจัดการวางแผนเพื่อรองรับกิจกรรมการขยายตัวของชุมชนในทุก ๆ ด้านอย่างรัดกุมให้มากที่สุด สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และเป็นหน่วยงานพิเศษที่จะต้องเป็นผู้วางผังเมืองรวมเอง ซึ่งโดยปกติแล้วการวางผังเมืองรวมของทั้งประเทศจะเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกรมการผังเมือง

การวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการจัดทำ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน

ในกระบวนการของการวางแผนของไทย ลักษณะและกระบวนการการวางแผนย่อมหนีไม่พ้นอิทธิพลของบริบททางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองในขณะกำลังวางแผน กระแสสังคม วัฒนธรรม และการเมืองของไทยในปัจจุบันก็เช่นเดียวกันที่กำลังให้ความสนใจในเรื่องของประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวของประชาชนธรรมดาเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนในฐานะที่เป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย สถานการณ์ในกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับเรื่องนี้ถึงแม้จะไม่รุนแรงวิกฤตเหมือนเช่นประเด็นความขัดแย้งในประเด็นอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ แต่แนวโน้มก็เห็นได้ทั่วไปในลักษณะของกลุ่มกิจกรรมทางสังคมเมือง (Urban Social action Group) ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ปัญหาให้กับชุมชน หรือละแวกบ้านของตน

ในบทนี้จะกล่าวถึงมิติของปัญหาและข้อจำกัดของกรุงเทพมหานคร ทั้งปัญหาทางกายภาพที่เกิดขึ้นจริงของเมือง และปัญหาในมิติต่างๆ ที่แฝงอยู่ในปัญหาของเมือง เช่น ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือรวมไปจนถึงปัญหาทางการเมืองที่ในบางครั้งก็ได้เข้ามามีบทบาทและสร้างข้อจำกัดกลับ ๆ ภายในวงกรรการราชการของไทย ซึ่งปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่แฝงอยู่ในสังคมไทยมาโดยตลอด

2.1 ปัญหาของเมือง กับการวางแผนผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

เมื่อก้าวถึงปัญหาของเมืองทุกคนจะนึกถึงแต่ปัญหาทางกายภาพเพียงอย่างเดียว โดยมองข้ามหรือลืมนึกถึงไปว่ากายภาพที่เราเห็นอยู่นั้นมีต้นกำเนิดมาจากอะไร สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการเกิดของกายภาพในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นการแก้ปัญหาหรือมองปัญหาของเมืองเพื่อการวางแผนพัฒนาให้เกิดประสิทธิผลจึงควรมองมิติทางด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ร่วมด้วย นอกจากปัญหาทางกายภาพที่เราเห็นอยู่ทุกวัน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้

2.1.1 ปัญหาทางกายภาพ

ปัญหาของคนกรุงเทพฯ ที่ต้องเผชิญอยู่ในทุกๆ วันนั้นมีทั้งปัญหาที่บั่นทอนสุขภาพกาย และปัญหาที่บั่นทอนสุขภาพใจ ปัญหาหลายๆ เรื่องอาจทำให้เสียโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่น การเสียเวลาในการเดินทางเนื่องจากการจราจรติดขัด ความเดือดร้อนจากน้ำท่วม ปัญหาบางเรื่องมีผลต่อสุขอนามัยโดยตรง เช่น การขาดแคลนน้ำประปา คับคั่งบนท้องถนน น้ำในลำคลองเน่าเสีย ความแออัดของที่พักรถ การขาดพื้นที่โล่งเพื่อพักผ่อนหรือออกกำลังกาย นอกจากนั้น บางคนยังต้องพบกับสิ่งรบกวนรอบบ้าน มีความเสี่ยงต่อสารพิษและวัตถุอันตราย ปัญหาของเมืองที่เกิดขึ้นและต้องเผชิญกันอยู่ทุกวันนี้ของคนกรุงเทพฯ สามารถแจกแจงออกได้เป็น 10 ข้อ คือ

1) ปัญหาการจราจร

ปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ ที่เห็นได้ชัดจนที่สุด คือ ปัญหาการติด ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสาเหตุของรถติดนี้ก็เกิดมาจากหลายปัจจัย แต่ส่วนใหญ่มาจากการที่จำนวนรถยนต์มีมากเกินไปจนถนนจะรองรับได้ แม้จะมีการสร้างทางด่วนหรือขยายเขตทางเพิ่มขึ้นหลายๆ สายเพื่อรองรับการจราจร แต่ปริมาณของรถก็เพิ่มขึ้นไปเป็นเงาตามตัวด้วยจึงเป็นการยากที่จะแก้ไขให้เพียงพอต่อความต้องการที่ไม่มีขีดจำกัดนี้ อีกทั้งโครงข่ายถนนในปัจจุบันก็ยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร นอกจากนั้นการขาดแคลนระบบขนส่งมวลชนและความไม่สะดวกสบายในระบบขนส่งสาธารณะ เช่น รถประจำทางยังทำให้คนกรุงเทพฯ ต้องขนขวายซื้อรถยนต์ส่วนตัวกันมากขึ้น เป็นการเพิ่มความรุนแรงของปัญหา การจราจรขึ้นอีก

2) ปัญหาน้ำท่วม

กรุงเทพฯ ประสบกับปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ น้ำท่วมกรุงเทพฯ มาจากหลายสาเหตุ หนึ่งในนั้นมาจากการที่กรุงเทพฯ ตั้งอยู่ในที่ลุ่ม ซึ่งเป็นลักษณะตามธรรมชาติของภูมิประเทศ นอกจากนั้น ยังมีเรื่องระบบระบายน้ำที่ไม่ได้มีการพัฒนาไปพร้อมกับการปลูกสร้างอาคารที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น การสร้างอาคารสูงในซอยแคบที่มีท่อระบายน้ำเล็กมาก ทำให้ระบายน้ำไม่ทันเวลาฝนตก

3) มลพิษทางอากาศ

นอกจากการจราจรที่ติดขัดและการก่อสร้างที่มีตลอดเวลาในกรุงเทพฯ จะก่อให้เกิดอากาศเสียและฝุ่นละออง ซึ่งเป็นปัญหาลึกลับแต่สำคัญแล้วความหลากหลายและความแออัดของกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่บริเวณเดียวกันก็เกื้อหนุนให้เกิดแหล่งปัญหาลึกลับแต่สำคัญไม่แพ้กัน เช่น โรงพิมพ์ โรงกลึง อู่ซ่อมรถ ซึ่งอยู่ในบริเวณเดียวกันช่วงที่พักอาศัย มีส่วนทำให้เกิดเสียงรบกวนแรงสั่นสะเทือน และน้ำเน่าเสีย ปัญหาเหล่านี้จะกระจายอยู่ทั่วไปในเมืองกรุงเทพฯ

4) ปัญหาน้ำเน่าเสีย

น้ำเน่าเสียพบเห็นทั่วไปในคลองต่างๆ ในกรุงเทพฯ ซึ่งเกิดจากน้ำใช้จากบ้าน ร้านค้า โรงงาน และเกษตรกรรม ไหลจากท่อลงสู่คลองโดยตรงโดยไม่มีการบำบัดอย่างถูกต้อง

5) ปัญหาที่อยู่อาศัยขาดสุขลักษณะ

ความเจริญของกรุงเทพมหานคร ทำให้มีการพัฒนาอาคารที่สวยงามและทันสมัยเกิดขึ้นมากมาย อย่างไรก็ตามยังมีอาคารและชุมชนอีกไม่น้อย ที่มีสภาพแออัดและขาดสุขลักษณะ ไม่มีการเว้นที่ว่างหรือหน้าต่างที่จะได้รับแสงแดดหรือการถ่ายเทอากาศอย่างเพียงพอ

6) ปัญหาการรบกวนในละแวกบ้าน

การรบกวนต่างๆ เช่น เสียงดัง ควันพิษ ความพลุกพล่านจากการสัญจร กลิ่นเหม็นหรือแม้แต่การก่อสร้างอาคารที่บดบังมุมมองหรือทิศทางลมที่อยู่รอบๆ บ้าน เป็นปัญหาที่หลายๆ คนประสบ สิ่งรบกวนเหล่านี้โดยมากถูกละเลยด้วยความเข้าใจว่า เป็นสิทธิในการปลูกสร้างของเจ้าของที่ดิน จึงยอมทนและรับสภาพจนเกิดเป็นความเคยชินและไม่คิดว่าจะเป็นปัญหา เช่น การถูกรบกวนจากโรงงานใกล้บ้าน หรือการถูกรบกวนด้วยแสงสว่างหรือความเป็นส่วนตัวจากอาคารที่ปลูกสร้างในย่านที่พักอาศัย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การกระทำใดๆ แม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่ของตนเองก็ต้องมีขอบเขตเพื่อไม่ให้เป็นการรบกวนความสงบสุขของผู้อื่น

7) ปัญหาความขัดแย้งของกิจกรรมต่างๆ

หลายบริเวณในกรุงเทพฯ มีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ใกล้ๆ โรงเรียน สถานเริงรมย์อยู่ใกล้วัด ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อน และเกิดสภาพที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้เป็นเพราะการก่อสร้างอาคารแต่เดิมไม่ได้คิดถึงผลกระทบต่อชุมชนและสังคมโดยรวม

8) ปัญหาการขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ในกรุงเทพฯ มีคลังสินค้าเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมทั้งคลังเก็บวัตถุดิบหรือสารพิษ เช่น คลังน้ำมัน ถ้ำซ หรือคลังวัตถุระเบิดที่อยู่ใกล้ชุมชนหรือแหล่งการค้า ภัยดังกล่าวหลายคนไม่ทราบและไม่ได้มีความตระหนักถึงความเสี่ยงนี้กันเท่าใดนัก นอกจากนั้นในกรุงเทพฯ ยังมีหลายพื้นที่ที่อยู่ในเมืองที่ปล่อยให้ร้างเนื่องจากบางครั้งนักลงทุนเห็นว่าที่ดินในเมืองมีราคาแพง จึงไปพัฒนาพื้นที่ชานเมืองที่มีราคาถูกกว่า แต่ไม่ได้มีระบบสาธารณูปโภคไว้รองรับอาคารที่พัฒนาไว้จึงไม่มีคนอยู่อาศัย เกิดเป็นอาคารร้าง ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมได้ง่ายขึ้น

9) ปัญหาการขาดแคลนน้ประปา

แม้ว่าคนส่วนใหญ่จะมีน้ำประปาใช้แล้วในกรุงเทพฯ แต่ในพื้นที่ชานเมืองหลายบริเวณ ยังมีลักษณะเป็นชนบท ไม่มีบริการน้ำประปา ทั้งนี้เป็นเพราะการลงทุนระบบประปาในพื้นที่ห่างไกลต้องใช้งบประมาณสูง ไม่คุ้มค่า ปัญหาการไม่มีน้ำประปาใช้จึงมักเกิดกับผู้ที่อาศัยอยู่ในบ้านจัดสรรชานเมือง ทั้งนี้เป็นเพราะไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่และโครงการให้บริการน้ำประปา

10) ปัญหาการขาดแคลนสวนสาธารณะ

สวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในกรุงเทพฯ ยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับมหานครอื่นๆ ในปัจจุบันอาจมีสวนสาธารณะอย่างเพียงพอในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ แต่ในพื้นที่พัฒนาอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังมีความต้องการพื้นที่โล่งและพื้นที่สีเขียวเพื่อการนันทนาการ การขาดแคลนสวนสาธารณะมีสาเหตุมาจากการขาดการวางแผนเพื่อจัดเตรียมพื้นที่ดังกล่าวไว้ตั้งแต่ต้นก่อนจะมีการพัฒนา

2.1.2 ปัญหาทางสังคม

ปัญหาทางสังคมของชาวกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาอันเนื่องมาจากเป็นพื้นที่ที่มีอัตราส่วนของประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนที่มากกว่าจำนวนของประชากรตามทะเบียนราษฎรที่มีอยู่จริง ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาที่ยากจะแก้ไขให้หมดสิ้นลงได้ ทั้งที่เป็นแรงงานที่ย้ายเข้ามาอยู่อาศัยจากต่างจังหวัด หรือแม้แต่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวภายในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนวันละหลายๆ พันคน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการของผังเมืองรวมก็มีเพียงเฉพาะคนในพื้นที่เท่านั้นที่มีสิทธิเข้ามาเสนอความคิดเห็น แต่คนที่อยู่อาศัยอื่นๆ จะไม่มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมนี้เลย ปัญหาทางสังคมในด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้นส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ ระหว่างนักลงทุนกับชาวบ้าน หรือระหว่างนักลงทุนกับนักลงทุนเอง ที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามมาอันยากที่จะหาข้อสรุปได้ นอกจากนี้ยังมีเรื่องของวัฒนธรรมในการบริหารงานราชการของไทย ระบบในการบริหารซึ่งจะเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อกิจกรรมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง

2.1.3 ปัญหาทางเศรษฐกิจ

ปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการใช้มีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนใหญ่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจาก ความการไม่มองเห็นความจำเป็นในการเสียค่าใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อเดินทาง ไม่ยอมเสียเวลาในการทำงานมาเพียง น้อยนิดเพื่อเข้าร่วม เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทางรัฐได้เปิดโอกาสให้ บางที จึงทำให้นโยบายของทางภาครัฐที่ออกมาไม่ได้มีการสนองตอบของประชาชน เพราะประชาชนไม่ได้ให้ความร่วมมือใด ๆ ผลที่ตามมาก็คือ ในเมื่อประชาชนไม่ให้ความสนใจ ทางเจ้าหน้าที่ก็จึงต้องตัดสินใจในการวางและจัดทำผังเมืองเสียเอง การทำงานในลักษณะนี้จึงเป็นวงจรของปัญหาเก่า ๆ ที่ฝังแน่นอยู่ในสังคมไทยตลอดมา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ ของกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่เกิดจากการขาดการวางแผนเพื่อรองรับความต้องการใน ด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ปัจจุบันการวางแผนดังกล่าวได้มีการดำเนินการแล้วในรูปของผังเมืองรวม โดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร การวางผังเมืองรวมจะจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการจำแนกเป็นย่านต่างๆ ได้แก่ ย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรม และย่านเกษตรกรรม รวมทั้งการกำหนดพื้นที่โล่งเพื่อนันทนาการ การ เชื่อมโยงด้วยระบบโครงข่ายคมนาคมและขนส่ง และโครงสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่สัมพันธ์กับการใช้ ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท โดยทำการวางผังเมืองรวมเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนารองรับการเพิ่มขึ้นของ ประชากร การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการเติบโตทางเศรษฐกิจตามการคาดการณ์ในอนาคตโดยคำนึงถึงสุขลักษณะ ของการดำรงชีวิต ความสะอาดสบาย ความปลอดภัย และสวัสดิภาพของสังคม

2.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

นโยบายของภาครัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ทางภาครัฐที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งน่าจะเป็นช่องทางที่ดีที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการวางและ จัดทำผังเมืองมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการช่วยให้ทางภาครัฐสามารถเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงของพื้นที่ที่จะทำการจัด วางผังเมืองนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติต่างๆ ที่มีอยู่ของไทย ซึ่งนับได้ว่าเป็นนโยบายหรือบทบัญญัติที่ค่อนข้างมีความสมบูรณ์และถือว่าทัดเทียมกับนานาประเทศที่เจริญที่ได้มีการ ใช้แนวทางหรือนโยบายที่เป็นในรูปแบบที่คล้ายคลึงกันนี้ในการบริหารประเทศจนประสบผลสำเร็จ

จากนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น จะ เห็นได้ว่านโยบายของทางภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้หลายรูปแบบ โดยสามารถเข้ามามีส่วน ร่วมได้โดยตรงในทุกขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามสิทธิและหน้าที่อันชอบทำของแต่ละบุคคล ดังนั้น ด้านนโยบายของภาครัฐจึงไม่พบว่ามีข้อจำกัดใดในเรื่องสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำ ผังเมืองรวมเชื่อว่าไม่พบข้อจำกัดใด ๆ เลยที่เกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนข้อจำกัดที่เกิดขึ้นไม่ได้ปรากฏ ในรูปแบบของกฎหมายหรือนโยบายให้เห็นเด่นชัด แต่ข้อจำกัดนี้แฝงอยู่ในรูปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เสียมากกว่า ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ข้อจำกัดที่เกิดจากประชาชนเองที่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ไม่เห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมใน การวางแผนและตัดสินใจที่ทางภาครัฐได้เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม

2) ข้อจำกัดที่เกิดจากทางภาครัฐยังมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ได้ไม่ดีเท่าที่ควร โดยยังขาดประสิทธิภาพในการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ ประชาชนส่วนใหญ่จึงยังไม่สามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการต้องการสื่อถึงประชาชน

3) ข้อจำกัดด้านระบบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ลงมือปฏิบัติการจริงในพื้นที่จริง โดยเฉพาะในต่างจังหวัด การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะน้อยมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่บางคนถือโอกาสลดทอนความยุ่งยากในการทำงานเนื่องจากความเห็นของคนหลายกลุ่มหลายพวกอาจมีความขัดแย้งกันบ้างในบางกรณี หากที่จะหาข้อสรุป แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) ให้เกิดขึ้นจริงตามกระบวนการและขั้นตอนของการทำการวางแผนและจัดทำผังเมืองก็ตาม แต่ในบางครั้งบางพื้นที่การตัดสินใจที่เกิดขึ้นก็ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่และทีมของผู้จัดทำเองอยู่ดี

ในด้านนโยบายและกฎหมายของภาครัฐยังไม่พบข้อจำกัดที่เกิดขึ้นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ข้อจำกัดที่สร้างปัญหาให้นโยบายและกฎหมายของภาครัฐในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวบุคคลมากกว่า คือปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่และปัญหาที่เกิดจากประชาชน ทั้งสองฝ่ายนี้นอกจากจะบกพร่องในตัวของตัวเองแล้วยังขาดการสื่อสารหรือการประชาสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจตรงกันของสองฝ่ายอยู่ในเกณฑ์ต่ำอีกด้วย ในการเข้ามามีส่วนร่วมจึงเกิดได้น้อยและยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.3 ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม 2) ขั้นตอน การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม 3) ขั้นตอนการบังคับใช้ผังเมืองรวม ซึ่งในขั้นตอนเหล่านี้จะพบว่าปัญหาอยู่ไม่มากมายเท่าไร แต่เป็นปัญหาเรื้อรังยากที่จะแก้ไข หากทั้งฝ่ายประชาชนเองและฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีความพร้อมที่จะทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ข้อจำกัดด้านพื้นฐานความรู้ความเข้าใจของประชาชน คือ ประชาชนยังไม่เห็นประโยชน์ของผังเมืองว่ามี คุณประโยชน์และสามารถทำให้คุณภาพชีวิตของเขาดีขึ้นอย่างไร และหากรู้และเข้าใจว่าผังเมืองรวมจะสามารถส่งผล กระทบต่อคุณภาพชีวิตของทุกคนที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตผังเมืองรวมนั้นๆ แล้ว การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนจะ มีมากขึ้นเพราะเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกคนต้องรักษาผลประโยชน์ของตนให้มากที่สุด ดังนั้นข้อจำกัดนี้จึงเป็นปัญหาที่ทาง หน่วยงานราชการเองที่ต้องเร่งดำเนินการและรณรงค์เผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองรวม และ ทำให้ประชาชนเห็นว่าการมีผังเมืองรวมคืออะไร

2) ข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการปิดประกาศและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น จากขั้นตอนการวางแผนและ จัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ขั้นตอนในการปิดประกาศและจัดประชุมรับฟัง ความคิดเห็น ใช้ระยะเวลาเพียง 15 วัน เมื่อคำนึงถึงความเป็นจริงในการดำเนินชีวิตของชาวกรุงเทพฯ ที่ต่างต้องทำงาน อย่างน้อย 5 วันใน 1 อาทิตย์ ฉะนั้นจะเหลือโอกาสในการเข้าไปตรวจสอบหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการหรือ

ขั้นตอนนี้เพียง 4 วัน คือ วันเสาร์และอาทิตย์ ซึ่งประชาชนที่มีวิถีชีวิตแบบนี้คือประชาชนส่วนใหญ่ของ กรุงเทพมหานคร

3) ปัญหาที่เกิดจากความคิดเห็นที่ขัดแย้งไม่ตรงกันของประชาชนหลายฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน ซึ่งแต่ละคนต่างยึดถือผลประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง ยากที่จะหาข้อสรุปรวมของหลายๆ ฝ่าย ในบางครั้งจึงเป็นปัญหาให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้ล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนด

2.4 สรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตยมาช้านาน ประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน แต่ในด้านการดำเนินการตามกิจกรรมของทางภาครัฐ ประชาชนคนไทยดูเหมือนจะไม่ค่อยให้ความสนใจมากนัก อาจจะเป็นเพราะเนื่องมาจากมีวัฒนธรรมความเชื่อที่ว่า ข้าราชการมีหน้าที่ปฏิบัติงานแทนและรับใช้ประชาชน ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีไปและจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางราชการ ความไม่เอาใจใส่ของประชาชนจะเป็นผลก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายแก่เจ้าหน้าที่ นานวันเข้าก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมของเจ้าหน้าที่ที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหรือนโยบายอย่างเคร่งครัด ผลที่ตามมาคือ ประชาชนขาดความรู้ ทัศนคติการพัฒนา บ้านเมืองเสื่อมโทรม ฉะนั้น แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่สมบูรณ์แบบมากแค่ไหน แต่หากว่าไม่ได้มีการปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติตามได้ไม่ถึง 10% ของที่ตราเอาไว้เหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายนโยบายเหล่านั้นก็เปล่าประโยชน์

ข้อสรุปในบทนี้ จึงต้องการชี้ให้เห็นว่าปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงของการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน ก็คือ การที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของผังเมืองรวม และการไม่มีการให้ความร่วมมือกันอย่างแท้จริงของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดการประชาสัมพันธ์และขาดประสิทธิภาพในการโน้มน้าวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางราชการ ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงควรช่วยกันเพื่อให้แผนงานที่จะเกิดขึ้นนั้นมีประสิทธิผลและสามารถธำรงคุณค่าประโยชน์ให้กับบ้านเมืองอย่างแท้จริง

การวางและจัดทำผังเมืองรวมจัดว่าเป็นนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งที่สำคัญและมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้นั้นในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญหรือเห็นความสำคัญของผังเมืองร่วน้อยมาก อันอาจจะเป็นผลเนื่องมาจากความไม่มีความรู้ไม่เข้าใจในความสำคัญและผลที่จะได้รับจากผังเมืองร่วนั้นเอง ในบทนี้จะกล่าวถึงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ และชี้ให้เห็นว่าผังเมืองรวมมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อสุขภาพและเกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนอย่างไร

3.1 ผังเมืองรวมเกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนอย่างไร

คำว่า “สุขภาพ (well being)” ตามคำนิยามขององค์การอนามัยโลกหมายถึง สภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต และทางสังคม ซึ่งมาจากคำว่า “สุขภาพ” ที่มาจากคำอังกฤษว่า “health” และมีรากศัพท์มาจากภาษาเยอรมันนั้น มีความหมาย 3 ประการ คือ ความปลอดภัย (safe), ไม่มีโรค (sound), หรือทั้งหมด (whole) ในพจนานุกรมออกซ์ฟอร์ด (1984) จึงให้ความหมายของคำว่า Health ว่า “ความไม่มีโรคทั้งร่างกายและจิตใจ” (soundness of body or mind) และนิยามแนวนี้นี้จะพบในพจนานุกรมทางการแพทย์เกือบทั้งหมด

แนวคิดในเรื่องการส่งเสริมสุขภาพในยุคแรกๆ นั้นจะเน้นไปทางด้านการส่งเสริมให้มีสถานพยาบาลที่เพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งการให้สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุและคนยากจน โดยมีความเชื่อว่าการแพทย์แบบวิทยาศาสตร์ จะสามารถแก้ปัญหาสุขภาพของสังคมส่วนใหญ่ได้ และสาธารณะชนก็คล้อยตามกับความเชื่อที่ว่าสุขภาพเป็นผลของการรักษาโรคในสถาบันการแพทย์กับการปฏิบัติการของแพทย์เท่านั้น จากประสบการณ์ทางการส่งเสริมสุขภาพแบบดั้งเดิมทำให้เรียนรู้ว่าวิธีการส่งเสริมสุขภาพแบบเก่าๆ นั้นไม่สามารถแก้ปัญหาสุขภาพของประชาชนได้ ต่อมาจึงได้มีการเปลี่ยนไปเน้นการดูแลสุขภาพของชุมชน (Community care) ที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า โดยการจัดองค์การและโครงสร้างที่มุ่งไปสู่การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคและอุบัติเหตุที่เป็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญ ซึ่งโรคบางโรคไม่อาจจะป้องกันได้โดยระบบบริการรักษาที่เป็นอยู่ สิ่งแวดล้อมและพฤติกรรมที่คุกคามต่อสุขภาพเป็นสิ่งท้าทายใหม่ต่อระบบบริการรักษาเดิมที่ไม่เหมาะสมสมควรต้องหาแนวทางใหม่ จากแนวคิดในการปรับการบวนทัศน์ดังกล่าว ก็ได้มีข้อเสนอแนวทางที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพในการประชุมที่จัดโดยองค์การอนามัยโลกที่เมืองออตตาวา ในปี ค.ศ. 1986 และผลการประชุมได้ปรากฏเป็นเอกสารที่เรียกว่า กฎบัตรออตตาวาเพื่อส่งเสริมสุขภาพ (Ottawa Charter for Health Promotion, 1986) ข้อความในกฎบัตรระบุว่า “การส่งเสริมสุขภาพ” คือ กระบวนการในการเพิ่มสมรรถนะ ให้ประชาชนมีความสามารถควบคุมและเสริมสร้างสุขภาพของตนให้ดีขึ้น สภาวะพื้นฐานและทรัพยากรสำหรับสุขภาพ ได้แก่ สันติภาพ ที่อยู่อาศัย การศึกษา อาหาร รายได้ ระบบสิ่งแวดล้อมที่มั่นคง ทรัพยากรที่ยั่งยืนและความเป็นธรรมของสังคม

ข้อเรียกร้องในกฎบัตร ได้แก่ การริเริ่มด้วยการแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนเกี่ยวกับสุขภาพและการตรวจภาพของทุกส่วนในสังคม และปฏิบัติการกดดันต่อต้านผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตราย, การทำลายทรัพยากรความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมที่ผิดต่อหลักอนามัย (unhealthy living conditions and environments) และต่อต้านอาหารไม่ดี (bad

nutrition) ข้อเรียกร้องในการเพิ่มสมรรถนะของประชาชนให้มีความสามารถบรรลุภาวะสุขภาพดีได้อย่างสมบูรณ์ต้องกระทำในสิ่งสำคัญ 5 ประการ คือ

- 1) การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (construct a healthy public)
- 2) การก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (create supportive environments)
- 3) เสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้เข้มแข็ง (strengthen community action)
- 4) พัฒนาทักษะส่วนบุคคล (develop personal skill)
- 5) การปรับเปลี่ยนบริการสุขภาพ (reorient health services)

กิจกรรม 5 ประการดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ กิจกรรมที่ 1-3 และ 5 เป็นกิจกรรมของสังคมหรือชุมชนที่ต้องเข้ามารับผิดชอบต่อสภาพของชุมชน ส่วนกิจกรรมในข้อ 4 เป็นการพัฒนาปัจเจกบุคคลให้มีศักยภาพในการตัดสินใจในการดำเนินชีวิตให้เป็นไปเพื่อการมีสุขภาพดี สำหรับตัวเขาแต่ละคน

จากแนวคิดและวิวัฒนาการของการส่งเสริมสุขภาพที่เกิดขึ้น ตามที่กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่าปรัชญาการส่งเสริมสุขภาพ ก็คือ การให้คนทุกคนมีความสามารถจะเลือกแนวทางดำเนินชีวิตของตนให้มีความเป็นอยู่ที่สุขสบาย (well being) โดยปราศจากโรคและความพิการทั้งทางกาย ทางใจ และสังคม ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตเช่นนั้น โดยดำเนินกิจกรรมหลักๆ 5 ประการ คือ

1) การมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะยึดหลักปรัชญาข้างต้นในทุกระดับของผู้กำหนดนโยบาย และผู้บริหารนโยบายของสังคม ทั้งในระดับประเทศ ท้องถิ่น และชุมชนต่างๆ

2) การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยในทุกระดับ เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรของโลก ของประเทศ ของชุมชน การสร้างบรรยากาศที่ปราศจากมลภาวะในที่ต่างๆ ตั้งแต่ในบ้าน ที่ทำงาน สถาน ที่ราชการ สาธารณะสถานทุกแห่ง เป็นต้น

3) การเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ได้แก่การกระจายอำนาจ การสร้างประชาสังคมในชุมชนต่างๆ

4) การพัฒนาทักษะส่วนบุคคล ซึ่งอาจทำได้โดยการศึกษาการพัฒนาอาชีพ การสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ และความจริงแล้วก็รวมอยู่ในเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนนั่นเอง

5) การปรับเปลี่ยนบริการสุขภาพ บริการสุขภาพปัจจุบันอยู่ภายใต้การครอบงำของเทคโนโลยีทางการแพทย์และแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและจริยธรรมขึ้นทั่วไป ดังนั้นแนวปฏิบัติที่จะนำไปสู่ปรัชญาของการส่งเสริมสุขภาพดังกล่าว จะต้องทำการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานของผู้ที่อยู่ในระบบปัจจุบัน และนำการแพทย์ทางเลือกอื่น (alternative medicines) เข้ามาช่วยเสริมด้วย

จากกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพดังกล่าว การนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมสุขภาพ ก็อาจจะทำได้หลายรูปแบบ เช่น

1) ออกกฎหมายจัดตั้งโครงการหรือหน่วยงาน ให้ทำหน้าที่ส่งเสริมสุขภาพของปัจเจกบุคคลและชุมชน โดยจัดตามประเภทผู้รับบริการ เช่น มารดาและทารก ผู้ป่วยทางจิตเวช ทหารผ่านศึก หรือจัดตามกลุ่มโรค เช่น โรคหัวใจ โรคเมรัย ยาเสพติด เป็นต้น

2) ออกกฎหมายเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวย เช่น กฎหมายควบคุมมลภาวะต่างๆ กฎหมายผังเมือง เป็นต้น

3) การออกกฎหมายพัฒนาชุมชน เป็นการเสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้เข้มแข็ง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

4) ออกกฎหมายควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ กฎหมายในกลุ่มนี้ออกจากประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลักของหลายประเทศแล้ว ยังมีกฎหมายที่กำหนดโทษอาญาอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง

5) กฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท อาหาร เครื่องสำอาง เป็นต้น

6) นอกจากกฎหมายสาระบัญญัติแล้ว กฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้ในการบังคับใช้กฎหมายสาระบัญญัติให้มีประสิทธิภาพและให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมอย่างแท้จริง ก็เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพอยู่ไม่น้อย

จากแนวคิดการส่งเสริมสุขภาพแบบใหม่ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมเป็นหนึ่งในกลยุทธ์ที่มุ่งเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีและถูกสุขลักษณะ อันที่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตให้กับประชาชน เพื่อให้เกิดสุขภาวะที่ดีของประชาชน โดยทางรัฐเป็นผู้ดำเนินการศึกษารวบรวมปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ รวมไปถึงการทำกรวิเคราะห์และสังเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ชุมชนเมืองนั้นๆ เพื่อทำการวางแผนเป็นกรอบนโยบายเพื่อใช้บังคับปฏิบัติภายในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวม สุขอนามัยความปลอดภัย และสวัสดิการสังคมเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากพื้นที่มากที่สุดและเหมาะสมที่สุด สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ปลอดภัยจากภัยคุกคามต่างๆ และสามารถสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงชีพของตนโดยไม่ต้องย้ายแหล่งที่อยู่อาศัย ซึ่งนับได้ว่าเป็นการบำบัดรักษาในขั้นปฐมภูมิ คือ ทำให้สภาพแวดล้อมของแหล่งที่อยู่อาศัยดี มีรายได้ คนภายในครอบครัวปรองดองกัน สภาวะจิตใจที่สดใสจะตามมา และในสภาวะที่ไม่ต้องกังวลเรื่องใดมากจนเกินไป เมื่อนั้นคนจะหันกลับมาสนใจสุขภาพของตนเองและครอบครัวมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

3.2 ปัญหาและข้อจำกัดของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ที่มีผลกระทบต่อสุขภาวะของประชาชน

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อสุขภาวะของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมและแม้ว่าจะอาศัยอยู่ในบริเวณส่วนใดของผังเมืองรวม ซึ่งนับว่าผังเมืองรวมในปัจจุบันจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นยิ่งกว่าในอดีตมาก ซึ่งผลกระทบทางตรงนั้น อาทิ การขยายขอบเขตถนนหนทางหรือแม้กระทั่งเส้นทางรถไฟที่มีการตัดผ่านไปในบริเวณใดก็จะกระทบต่อผู้คนในบริเวณนั้น อาจจะต้องมีการเวนคืนที่ดิน หรือรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างบางส่วนออกไปเพื่อที่จะดำเนินงานตามผังที่วางเอาไว้ได้ หรือหากมีสาธารณูปโภคการไปตั้งในพื้นที่แห่งใดพื้นที่นั้นๆ ก็จะมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น เป็นต้น ส่วนผลกระทบทางอ้อม เช่น สุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ตามมาหลังจากการดำเนินการตามแผนและผังเมืองรวม ซึ่งในบางครั้งสามารถจัดปัญหาต่างๆ ของเมืองได้ เช่น ปัญหาการติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแรงงาน ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนในพื้นที่ได้ แต่ในทางกลับกัน การพัฒนาใน

แนวทางของผังเมืองรวมก็สามารถสร้างปัญหาทางสุขภาพกายและสุขภาพจิตให้กับคนในพื้นที่และมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนในพื้นที่ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและข้อจำกัดของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนสามารถจำแนกตามลักษณะทางสุขภาพของประชาชนออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ผลกระทบต่อสุขภาพทางกาย

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แม้จะพยายามปรับและพัฒนาผังเพื่อให้เหมาะสมและสามารถอำนวยความสะดวกให้กับคนในพื้นที่ได้มากเท่าไร แต่ก็ยังมีปัญหาที่ตามมาจากการพัฒนาหรือในอีกมุมหนึ่งที่ไม่สามารถทำการพัฒนาได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาตามมา ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางกาย เช่น การก่อให้เกิดโรคภัยต่างๆ ตลอดจนการที่เอื้อให้เกิดความพิกลพิการทุพพลภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ อันได้แก่

- 1) ปัญหาการจราจร มลพิษควันเสียจากท่อไอเสียรถยนต์ ที่สามารถก่อให้เกิดโรคทางด้านทางเดินหายใจ
- 2) ปัญหาน้ำท่วม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้นอนในพื้นที่ได้มากไม่น้อย เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการดำรงชีวิตในชีวิตประจำวันที่เคยเป็นตามปกติแล้ว ในบางครั้งยังเป็นบ่อเหตุแห่งการนำพาเชื้อโรคมารู้อีกด้วย
- 3) ปัญหาน้ำเน่าเสีย ที่เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคกับชุมชน เป็นแหล่งเพาะยุงลายที่เป็นต้นเหตุของไข้เลือดออก นอกจากนี้ปัญหาน้ำเน่าเสียยังส่งกลิ่นเหม็นรบกวน ชาวบ้านที่อยู่ในละแวกใกล้เคียง
- 4) ปัญหาที่อยู่อาศัยขาดสุขลักษณะ อาทิ อาคารที่อยู่อาศัยมีสภาพแออัดและไม่มีการถ่ายเทอากาศ ตามหลักสุขลักษณะที่ดี ซึ่งมีโอกาสในการเกิดของโรคภัยต่าง ๆ ขึ้นได้อย่างมาก
- 5) ปัญหาการขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คลังที่เก็บสารพิษรวมทั้งวัตถุอันตรายที่มีอยู่ตามคลังสินค้าต่าง ๆ ภายในเขตกรุงเทพมหานครนั้น นับว่าเป็นความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง
- 6) ปัญหาการขาดแคลนน้ำประปา โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชานเมือง ที่ส่งผลให้ประชาชนขาดน้ำกินน้ำใช้หรือไม่มีน้ำใช้อย่างเพียงพอกับความต้องการ
- 7) ปัญหาการขาดแคลนสวนสาธารณะ ที่เป็นเสมือนปอดของเมือง ซึ่งเป็นสถานที่ที่ให้ผู้คนสามารถไปออกกำลังกายและฟื้นฟูสุขภาพทางกายเพื่อการผ่อนคลายความเครียดจากภายนอกได้ด้วย

2) ผลกระทบต่อสุขภาพทางจิต

- 1) ปัญหาการจราจร ทั้งรถติด กลิ่นควัน เหล่านี้ทำให้เกิดความเครียด หงุดหงิด สุขภาพจิตเสีย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาทางสุขภาพจิตของชาวกรุงเทพมหานคร
- 2) ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหาการขาดแคลนน้ำประปา ปัญหาที่อยู่อาศัยขาดสุขลักษณะ เหล่านี้แม้ว่าจะเป็นปัญหาที่ไม่รุนแรงมากนักต่อสุขภาพ ล้วนเป็นปัญหาที่ส่งผลในระยะยาวและรบกวนจิตใจของคนในพื้นที่ทั้งสิ้น

ยิ่งความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของกรุงเทพมหานครที่มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นเท่าไร ดูเหมือนว่าสุขภาพจิตของคนในเมืองจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ความเครียดเป็นปัญหาหลักของชาวกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดภัย

ทางสังคม และปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการฆาตกรรม การมีปัญหาด้านระบบ ประสาท สุขภาพจิตเสื่อม เป็นต้น

3) ผลกระทบต่อสุขภาวะทางสังคม

ปัญหาของผังเมืองกรุงเทพฯ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาวะทางสังคมของคนเมืองหลวง ดูเหมือนจะเป็นผลพวงมาจากปัญหาทางสุขภาพจิตเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น มีการจับลิ้นบนสะพานลอย การข่มขืนในสถานที่ที่มีถนนหนทางที่เปลี่ยวพลอดผู้คนเดินผ่านไปมา และอีกทั้งในบริเวณที่เป็นศูนย์กลางชุมชนหรือศูนย์กลางกิจกรรมยังพบว่าการฉกฉวยวิ่งราว ล้วงกระเป๋า ตลอดจนพบคนจรจัด ขอดทาน ทั้งเด็ก ผู้ใหญ่ คนแก่ คนพิการ ในรูปแบบต่าง ๆ มากมายอีกด้วย

นอกจากนี้ความเจริญของชุมชนเมืองยังทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนลดน้อยลงไปด้วย จากเดิมที่เคยรู้จักกันอย่างทั่วถึงของคนในละแวกบ้านเดียวกัน แต่ในปัจจุบันเพียงบ้านข้างเคียงยังไม่เคยทำความรู้จักกันเลย รูปแบบของสังคมแบบพึ่งพาอาศัยกันได้หายไป กลายเป็นสังคมที่อาศัยเรื่องผลประโยชน์เข้ามาแทนที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ทั้งนี้ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมได้มีความพยายามวางแผนและเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมความสัมพันธ์และก่อเกิดทางกิจกรรมของสังคม โดยจะเห็นได้จากการส่งเสริมให้เกิดศูนย์กลางกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นมาในหลาย ๆ พื้นที่ เพื่อกระจายความเจริญและเป็นการบริการชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ให้ได้อย่างทั่วถึงอีกด้วย

4) ผลกระทบต่อสุขภาวะเศรษฐกิจ

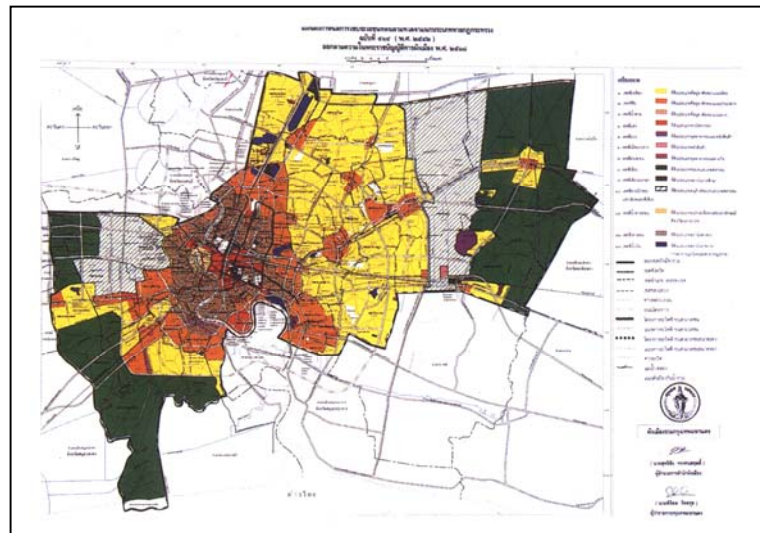
ผังเมืองรวมเป็นเรื่องของการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงส่งผลกระทบต่อตรงต่อเรื่องของที่ดิน มูลค่าของที่ดิน และการปลูกสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างภายในพื้นที่ ฉะนั้นผังเมืองรวมจึงมีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจของชาวกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในพื้นที่ใดที่มีถนนสายสำคัญตัดผ่าน มูลค่าที่ดินก็จะสูงขึ้น และสามารถทำให้เศรษฐกิจในพื้นที่บริเวณนั้นดีขึ้นได้ด้วย เป็นต้น

3.3 สรุป

หน้าที่ของผังเมืองรวม คือ เป็นแผนและผัง GuideLines ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและปลูกสร้างอาคาร และเป็นแผนงานจัดสรรสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เพื่อสนองความต้องการของชุมชน และมุ่งแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าผังเมืองรวมนี้ เป็นเสมือนเครื่องมือของรัฐ ในการมอบและคืนกำไรตอบแทนแก่ประชาชน โดยตรง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากมาตรการต่างๆ ของทางผังเมือง และรายละเอียดขององค์ประกอบของผังเมืองรวม ซึ่งประกอบด้วย

1) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะแนบท้ายด้วยกฎกระทรวงและตารางสรุปข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งแผนผังนี้จะเป็นการวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในชุมชนเอาไว้ ว่ากลุ่มธุรกิจจะอยู่ตรงส่วนไหนของเมือง สถานศึกษา สถาบันศาสนา สถานที่ราชการ ตลอดจนร้านอาหารสถานบันเทิงควรจะต้องอยู่บริเวณใดจึงจะเหมาะสม ส่วนกิจกรรมการพักอาศัยในรูปแบบต่าง ๆ ก็มีการกำหนดให้เป็นย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และน้อย ตามลำดับความเหมาะสมเช่นกัน ดังที่เรียกกันตามภาษาของทางผังเมืองว่ามีการจัด “ZONING” ของกิจกรรมให้เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้นนั่นเอง เพื่อไม่ให้เป็นการรบกวนของกิจกรรมที่ต่างต่างกัน และพยายามรวมเอากิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กันให้อยู่ใกล้กันมากที่สุด นอกจากนี้การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินยังได้วางแผนเพื่อ

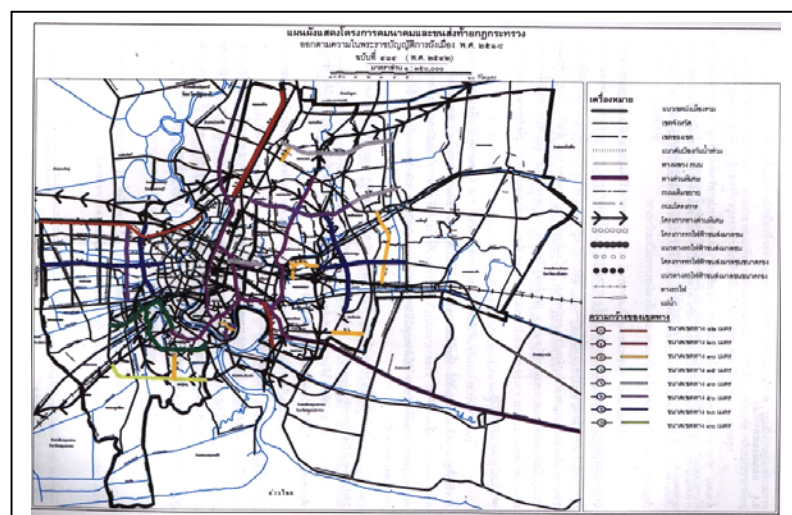
รองรับกิจกรรมทางไว้อีกด้วย โดยจัดให้มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ มีศูนย์กลางหลักและศูนย์กลางรองเพื่อเป็นการสร้างศูนย์กลางกิจกรรมและสร้างรายได้ และแหล่งงานให้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่



ที่มา ; สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 3.1 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

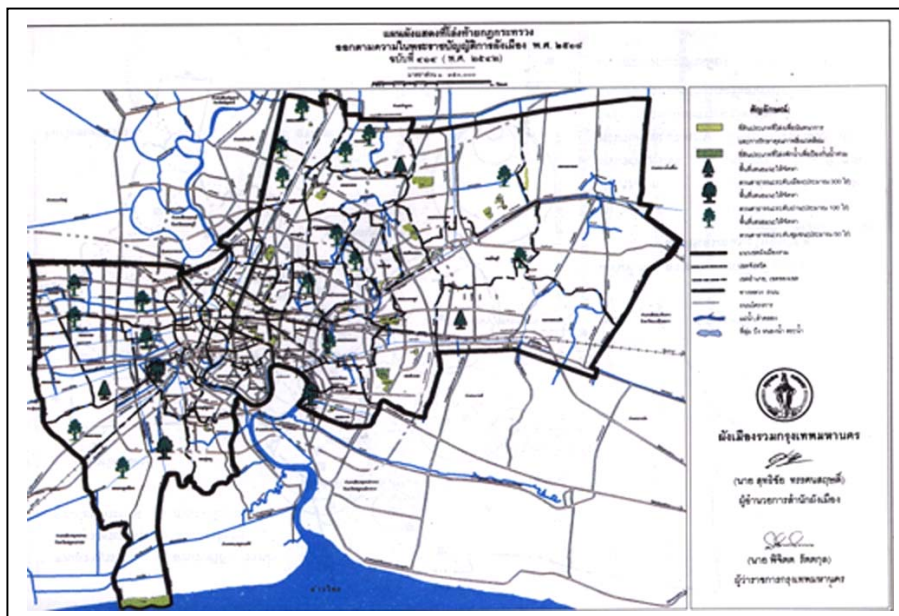
1) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง ซึ่งแผนนี้จะเป็นนโยบายที่มอบความสะดวกในการสัญจรทั้งทางรถยนต์ รถไฟฟ้าใต้ดิน และรถไฟลอยฟ้า(BTS) แก่ชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้การเดินทางสะดวกขึ้น สามารถอาศัยอยู่นอกเมืองแต่มาทำงานภายในศูนย์กลางเมืองได้อย่างสะดวกสบาย อีกทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระปัญหาบนท้องถนนได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มมูลค่าที่ดินในพื้นที่ที่มีถนนตัดผ่าน รวมไปถึงการลงทุนประกอบกิจการค้าขายเพื่อเพิ่มรายได้ และแหล่งงานให้กับประชาชนได้อีกทางด้วย



ที่มา ; สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 3.2 แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

3) แผนผังแสดงที่โล่ง เป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนโดยตรง เพื่อเสริมสร้างสุขภาพและอนามัยที่ดีให้แก่คนในพื้นที่ ที่เป็นทั้งปอดให้กับเมือง และอีกทั้งยังเป็นพื้นที่ของการปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมได้ดีอีกด้วย เนื่องจากสามารถเข้ามาใช้ได้ทุกเพศทุกวัย



ที่มา ; สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 3.3 แผนผังแสดงที่โล่ง

จากความสำคัญของผังเมืองรวมที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผังเมืองรวมเป็นนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพของประชาชน วิธีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนเศรษฐกิจสังคม สุขภาพและอนามัยของประชาชนทั้งสิ้น ฉะนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ที่ดีอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการ รวมไปถึงการพัฒนาบ้านเมืองให้มีประสิทธิภาพ แต่ผังเมืองสำหรับคนไทย แม้จะไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ก็ยังเป็นเรื่องยากที่ประชาชนธรรมดาจะเข้าใจ ดังนั้นเพื่อสุขภาพและสภาพแวดล้อมที่ดีของชุมชนและประชาคมเมืองจึงควรมีการรณรงค์ให้ประชาชนมีความเข้าใจและให้ความร่วมมือในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมมากขึ้น

ตัวอย่าง : โครงการจัดทำผังเฉพาะแห่งภายในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผัง

ต่อเนื่องจากบทที่ 1 ที่ได้แสดงขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และแสดงให้เห็นถึงวิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมนั้นว่าสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ 3 ขั้นตอน ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 1 ในบทนี้ทางผู้วิจัยจะขอตัวอย่างการจัดทำผังเมืองที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในทุกขั้นตอน และเป็นโครงการจัดทำผังที่มีการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง ทั้งรูปแบบของกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอันนำมาซึ่งการได้เป็นแผนผังและการนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง

4.1 ชื่อโครงการและความเป็นมาของการเกิดโครงการ

ชื่อโครงการ : โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ความเป็นมาของโครงการ

ชุมชนท่าพระจันทร์เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของเกาะรัตนโกสินทร์ และเป็นบริเวณใกล้ชิดต่อพระบรมหาราชวังและสถานที่สำคัญอื่น ๆ มีศักยภาพที่มีพลังมากในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

โครงการวางผังปรับปรุงบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์เป็นโครงการวางแผนพัฒนาเชิงอนุรักษ์ชุมชนเมืองในตัวเกาะกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน โดยเน้นความเป็นไปได้ในการที่จะนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งทางกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรหลักรับผิดชอบต่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองจะได้นำไปใช้ในการปฏิบัติต่อไป โครงการประกอบด้วยการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและทางด้านกายภาพเพื่อหาสู่ทางความเป็นไปได้ในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองให้ได้มากที่สุด พยายามให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองได้ในอนาคตอย่างไรก็ตามข้อจำกัดทางกฎหมายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการปรับปรุงพื้นที่ ซึ่งลักษณะของโครงการพยายามดำเนินการภายใต้กรอบข้อจำกัดนี้ หลักการอันสำคัญของโครงการนี้ก็คือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้อยู่ในพื้นที่ได้มีบทบาทในการวางแผนปรับปรุงพื้นที่ด้วย



ที่มา ; โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์
ภาพที่ 4.1 แสดงทัศนียภาพชุมชนบริเวณท่าพระจันทร์



ที่มา ; โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์
ภาพที่ 4.2 แสดงตึกแถวด้านเลียบลำน้ำบริเวณท่าพระจันทร์ **ภาพที่ 4.3** แสดงตึกแถวด้านหน้าเลียบลำน้ำ



ที่มา ; โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์
ภาพที่ 4.4 แสดงตึกแถวเก่าสมัย ร.5 บริเวณท่าช้าง **ภาพที่ 4.5** แสดงบริเวณท่าพระจันทร์

4.2 กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงาน

การดำเนินโครงการเป็นลักษณะของกระบวนการวางแผนที่เก็บข้อมูล การวิเคราะห์การปฏิบัติการภาคสนามการปรึกษาหารือการออกแบบ การจัดทำแผนงาน และการนำไปปฏิบัติโดยมีรายละเอียดดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 1 ประกอบ)

4.2.1 ขั้นตอนการเก็บข้อมูลทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและข้อมูลทางด้านกายภาพ โดยข้อมูลทางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่โครงการจะเก็บโดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ในส่วนของคุณภาพทางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ศึกษาอาศัยทางด้านภูมิเป็นหลักเสริมข้อมูลภาคสนามเป็นบางส่วน สำหรับการเก็บข้อมูลทางด้านกายภาพจะเป็นการศึกษาสำรวจเป็นหลัก

4.2.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ทางด้านเศรษฐกิจสังคมและทางด้านกายภาพประกอบด้วย

- การวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐกิจเพื่อศึกษาแนวโน้มบทบาททางด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ศึกษาที่เป็นเขตเมืองเก่า

- การวิเคราะห์ทางด้านสังคมโดยวิธีการทางสังคมวิทยาและเพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงโครงสร้างทางสังคมของชุมชน การแบ่งกลุ่มทางสังคม การประกอบอาชีพ ทัศนคติของผู้นับถือการอนุรักษ์ การปรับปรุงฟื้นฟู เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือ รวมไปถึงการนำไปใช้เพื่อการนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับชุมชนด้วย

- การวิเคราะห์ทางด้านกายภาพโดยอาศัยแผนที่ รูปถ่าย การรังวัด รวมทั้งทฤษฎีการออกแบบชุมชนเมือง ให้สามารถเปรียบเทียบลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพอาคาร ความหนาแน่น ตลอดจนสามารถศึกษาถึงลักษณะความเหมาะสมของการวางผัง รูปแบบของอาคารที่เหมาะสมต่อการนำไปใช้ในการอนุรักษ์ปรับปรุง นอกจากนี้การวิเคราะห์ทางด้านกายภาพนี้จะนำไปใช้ในการควบคุมกำกับดูแลมาตรการทางด้านกายภาพต่อไปในอนาคต

- การวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจสังคม นอกจากจะมีการวิเคราะห์เฉพาะด้าน แล้วจะต้องนำไปสู่การวิเคราะห์โดยรวมเพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ให้ได้มาซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กิจกรรมการดำรงชีวิตในอนาคต พื้นที่ใช้สอยต่าง ๆ รวมไปถึงการสังเคราะห์รูปแบบทางกายภาพที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงทั้งในด้านของผังและรูปแบบอาคาร

4.2.3 ขั้นตอนการสร้างแนวทางในการออกแบบ-ปรับปรุง โดยในขั้นตอนนี้เพื่อที่จะสามารถกำหนดกรอบความคิดในการออกแบบ-ปรับปรุง ได้กำหนดที่จะนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งส่วนที่เป็นชุมชนและสาธารณะเข้ามาประกอบเป็นกรอบความคิดในการออกแบบ-ปรับปรุง ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ให้ได้ CONCEPTUAL นี้ กระทำต่อเนื่องใน 2 ลักษณะด้วยกันคือ

- การโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการและพอสรุปที่ได้จากการศึกษา (PUBLIC ADVERTISEMENT)
- การสัมภาษณ์พร้อมการปรึกษาหารือ (REVIEW AND CONSULTATION) กับตัวชุมชนและสาธารณะ

4.2.4 การออกแบบ-ปรับปรุง และวิธีการมีการพัฒนาการออกแบบ-ปรับปรุงทางด้านกายภาพ (DESIGN DEVELOPMENT) พร้อมไปกับข้อเสนอของวิธีการปฏิบัติดำเนินการโดยการออกแบบและปรับปรุงแก้ไขสอดคล้องกับความต้องการภายใน (INTERNAL CONSULTATION) และการปรึกษาหารือที่กระทำลักษณะเป็นทางการ (EXTERNAL CONSULTATION) ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวหลาย ๆ ครั้งต่อเนื่องกัน

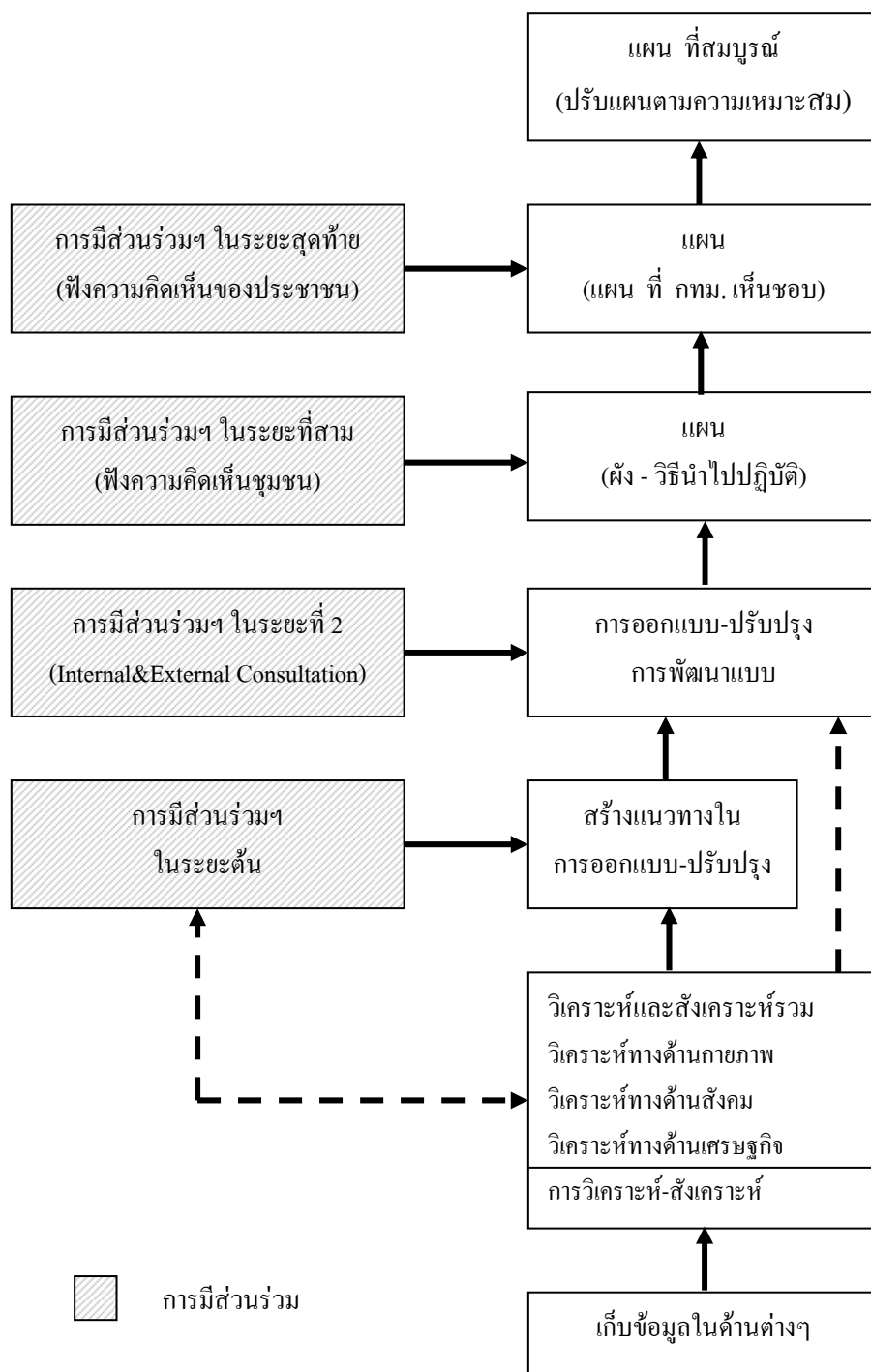
การพัฒนาารูปแบบของการออกแบบ-ปรับปรุง พร้อมวิธีการปฏิบัติ งบประมาณกลยุทธ์ ตลอดจนวิธีควบคุมกำกับดูแลที่เสร็จผ่านการปรึกษาหารือกับฝ่ายต่างๆ แล้วจะนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (PUBLIC HEARING)

4.2.5 ขั้นตอนการนำแผนที่ได้รับความเห็นชอบจากชุมชนเพื่อได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร

4.2.6 ขั้นตอนการนำแผนไปปรับแก้ และจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4.2.7 ขั้นตอนการรวบรวมผลจากการรับฟังความคิดเห็นมาปรับแก้ ซึ่งถือเป็นส่วนสุดท้ายของร่างรายงานขั้นสุดท้าย (DRAFT FINAL)

4.2.8 ขั้นตอนการทำเอกสารที่เสร็จเรียบร้อย ซึ่งถือเป็นผลงานขั้นสมบูรณ์



ที่มา ; โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

แผนภูมิที่ 4.1 แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบปรับปรุงโครงการ

ลักษณะรายละเอียดของการปรับปรุงพัฒนา

กรอบความคิดในการออกแบบพัฒนา กำหนดขึ้นมาจากความเหมาะสมในการพัฒนาพื้นที่โครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษาอันเป็นพื้นที่ของเขตเมืองเก่าที่จะยังอยู่ต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคตที่ไม่ไกลออกไปจากในปัจจุบัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) ขั้วของการพัฒนา ซึ่งในพื้นที่โครงการมีขั้วของกิจกรรมที่ชัดเจนอยู่ 2 บริเวณ คือ ขั้วท่าพระจันทร์ และขั้วท่าช้าง โดยขั้วท่าพระจันทร์มีความพลุกพล่านมากกว่าและเป็นที่รวมของกิจกรรมค้าและบริการ มีบทบาทที่เด่นชัดทั้งในปัจจุบันและในอนาคตของการรับผู้คนในพื้นที่บริการ และผู้ที่เดินทางผ่านไปมา ในส่วนขั้วที่สองคือท่าช้าง เป็นที่รวมของกิจกรรมการค้าและบริการ ในลักษณะคล้ายคลึงกับขั้วท่าพระจันทร์ แต่มีขนาดของกิจกรรมและความหลากหลายน้อยกว่าท่าพระจันทร์ สิ่งที่แตกต่างคือ มีกิจกรรมรองรับการท่องเที่ยว สำหรับในอนาคตที่ศึกษาและพบว่าการพัฒนาต่อไปในอนาคต พื้นที่โครงการที่มีลักษณะแคบยาวนี้จะมีกิจกรรม 3 ขั้ว คือ ขั้วท่าพระจันทร์ และขั้วท่าช้างเดิมกับขั้วใหม่อีก คือ ขั้วบริเวณท่ามหาราช

2) ขั้วกิจกรรมท่าพระจันทร์ ที่ติดต่อกันได้ใกล้และสะดวกที่สุดกับท่าพรานนก และจะเป็นขั้วกิจกรรมที่ใหญ่ที่สุด จะรองรับการเข้ามาใช้บริการ การสัญจรผ่านเป็นหลัก ในขณะเดียวกันก็จะขยายบทบาทในการรองรับการท่องเที่ยวที่เพิ่มทวีขึ้นในเกาะรัตนโกสินทร์ ขั้วกิจกรรมบริเวณนี้วางผังไว้ด้วยอาคารประเภทตึกแถว มีความเหมาะสมกับเขตเมืองเก่าที่เป็นกลุ่มอาคารที่มีขนาดเล็ก โดยจะปรับปรุงให้ตึกแถวที่เกาะเป็นกลุ่มเหล่านี้เชื่อมต่อกันทั้งหมดด้วยการเดินและลานกิจกรรม ส่วนที่ชำรุดทรุดโทรมมากจะรื้อออกและสร้างทดแทนขึ้นใหม่ ส่วนที่ไม่เรียบร้อยจะต้องปรับปรุงให้รับกันโดยทั้งหมดจะต้องดำเนินการในลักษณะที่ส่งเสริมลักษณะของการอนุรักษ์และบรรยากาศในเขตเมืองเก่า กรอบความคิดที่สำคัญสำหรับการออกแบบและปรับปรุงในบริเวณท่าพระจันทร์ ก็คือ ผู้ใช้อาคารที่เป็นทั้งผู้ประกอบการและอยู่อาศัยไม่เห็นด้วยกับการรื้อสร้างใหม่ทั้งหมด

3) ขั้วกิจกรรมท่าช้างที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนถ่ายคมนาคมและและใกล้กับพระบรมมหาราชวังซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ โดยยังมีบทบาทในด้านการคมนาคมต่อไป การค้าและบริการกับผู้คนในย่านและผู้เดินทางมาท่องเที่ยวต่อไปในอนาคต คือรองรับด้านการท่องเที่ยว ในส่วนของอาคารที่มีคุณค่าจะต้องอนุรักษ์ซึ่งตึกแถวเก่าตรงท่าช้างและเรือนแถวพักอาศัยของกรมการเงินทหารบก ในพื้นที่ส่วนที่เหลืออันเป็นพื้นที่แปลงใหญ่ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีความสะดวกต่อการพัฒนาขึ้นเป็นศูนย์บริการการท่องเที่ยว รับกับความเหมาะสมของที่ตั้งโดยต้องขยายขยายการพักอาศัยของส่วนราชการออกไป สำหรับการวางผังและรูปแบบของศูนย์บริการการท่องเที่ยวที่จะพัฒนาขึ้นใหม่ทั้งหมดนี้ นอกจากจะต้องกลมกลืนกับการอนุรักษ์ในเขตเมืองเก่าโดยรวมแล้วจะต้องให้ลักษณะเฉพาะของความเป็นอาคารในท้องถิ่น ที่เหมาะต่อการปลูกสร้างเฉพาะที่ในบริเวณแห่งนี้ อีกทั้งยังให้บรรยากาศส่งเสริมการท่องเที่ยว

การปรับบทบาทของขั้วกิจกรรมบริเวณท่าช้าง ซึ่งการพัฒนาเป็นศูนย์บริการการท่องเที่ยวเป็นการพัฒนาโครงการบนพื้นที่ดินที่ต้องมีความต่อเนื่องกัน อันส่งผลกระทบต่อชุมชนพักอาศัยที่มีสภาพแออัดและเสื่อมโทรมซึ่งจะต้องรื้อออกไป กลยุทธ์การพัฒนาและลดผลกระทบกับปัญหาด้วยการขยายการอยู่อาศัยของผู้เช่าจากชุมชนแออัดไปยังแฟรตทหารบกหลังหนึ่งที่ยังคงไว้โดยไม่รื้อ พร้อมกันนั้นก็ปรับเรือนแถวพักอาศัยของกรมการทหารบกที่อยู่ติดกัน เป็นศูนย์ชุมชนใช้ประโยชน์สำหรับผู้คนในชุมชนและที่เกี่ยวข้องผูกพันอยู่ในบริเวณนั้น

4) ขั้วกิจกรรมบริเวณท่ามหาราช ที่ปัจจุบันความคึกคักยังไม่ปรากฏมากนัก การพัฒนาเป็นท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ จะช่วยให้บริเวณดังกล่าวมีความชัดเจนพัฒนาขึ้นเป็นอีกขั้วหนึ่งระหว่างขั้วใหญ่สำคัญ 2 ขั้ว ขั้วมหาราชนั้นนอกจากติดต่อกับขั้วอื่นๆ ผ่านถนนมหาราชแล้วยังติดต่อกับ

สะดวกกับข้าพเจ้าพระจันทร์ผ่านทางเดินเลียบลำน้ำ นอกจากนี้ยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งกลุ่มอาคารที่เป็น
ตึกแถวและความสัมพันธ์ของผู้คน ในขณะที่อีกฟากหนึ่งถูกอาคารเรือนแถวขวางกั้นอยู่ และความสัมพันธ์ระหว่าง
บุคคลมีน้อยกว่า เพราะฉะนั้นข้อจำกัดทั้งหมดจะต้องสร้างให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันมากขึ้น สำหรับการ
ออกแบบปรับปรุงนอกจากจะต้องวางผังให้สัมพันธ์รับกันตลอดทั้งพื้นที่โครงการแล้ว ส่วนที่เป็นอาคารจะต้อง
ได้รับการปรับปรุงให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น กลมกลืนกับส่วนอื่นๆ อาคารที่ทรุดโทรมมากก็จะต้องทดแทนขึ้น
ใหม่เช่นเดียวกับข้ออื่น ๆ

5) การวางระบบการสัญจร ในการกำหนดกรอบคิดกับพื้นที่โครงการนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนด
กรอบคิดระบบสัญจรภายนอกคือ ในระดับพื้นที่ศึกษาด้วย ซึ่งผลจากการศึกษาที่ผ่านมามีบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์
ทั้งพระบรมมหาราชวังและโดยรอบโดยรอบเกาะรัตนโกสินทร์จะมีบทบาทสำคัญ ซึ่งก็
หมายถึงระบบสัญจรยานพาหนะในพื้นที่โครงการด้วย ปัจจุบันถนนมหาราช ถนนจันทร์ ถนนหน้าพระลาน และ
ถนนหน้าพระธาตุ ต่างเป็นสถานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับพื้นที่โครงการ แม้ว่าปัจจุบันโดยเฉลี่ยแล้วจะมีการ
ติดขัดบ้างเฉพาะบางช่วงเวลา แต่เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพให้กับระบบขนส่งสาธารณะที่ใช้รถโดยสาร
ประจำทางและระบบรถราง อีกทั้งยังเพื่อให้สามารถสร้างขีดความสามารถในการรองรับยานพาหนะต่อทิศทางได้
สูงขึ้น จึงควรปรับถนนบางสายเป็นการเดินรถทางเดียวซึ่งก็จะช่วยให้การเข้าถึงอันเป็นหัวใจของการทำหน้าที่เป็น
ศูนย์บริการมีความสะดวกขึ้น

สำหรับระบบทางสัญจรเท้าที่ปัจจุบันอาศัยทางสัญจรเท้าหลักอาศัยถนนมหาราช และทางเดินเลียบลำน้ำ
ได้ครั้งพื้นที่โครงการ โดยมีการสัญจรเท้ารองเชื่อมระหว่างทางสัญจรเท้าหลัก ซึ่งระบบทางสัญจรเท้าที่มี
ความสำคัญต่อการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่นี้ยังไม่ประติดประต่อกันดี จึงต้องเชื่อมโยงกันให้เป็นโครงข่ายโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการเชื่อมโยงทางสัญจรเท้าหลักระหว่างข้อต่างๆ ต่อเนื่องจากการวางระบบสัญจรเท้าให้เชื่อมโยงกันภายใน
แล้วจะต้องปรับให้รับกับการสัญจรเท้าหลักๆ ที่มาจากพื้นที่ภายนอกโครงการมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องเน้นสร้างทางเข้า
สู่พื้นที่โครงการมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องเน้นสร้างทางเข้าสู่พื้นที่โครงการจากพระบรมมหาราชวัง จากบริเวณ
มหาวิทยาลัยศิลปากร จากท่าเรือ จากลานโล่งหน้าท่าช้าง และท่าพระจันทร์ให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

สำหรับการวางระบบสัญจรด้วยยานพาหนะที่การออกแบบปรับปรุงมู่อาศักระบบขนส่งสาธารณะที่
ค่อนข้างมีประสิทธิภาพภายในปัจจุบันเข้า-ออก พื้นที่โครงการ สำหรับอนาคตระบบรถรางในเกาะรัตนโกสินทร์
นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาความพลุกพล่านการสัญจรของรถได้ซึ่งรับส่งนักท่องเที่ยวบริเวณสนามหลวงแล้วยังมี
เส้นทางผ่านถนนมหาราชที่จะช่วยให้การขนส่งสาธารณะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในเรื่องของการสัญจรด้วย
ยานพาหนะส่วนบุคคลที่ปัจจุบันมิได้มีบทบาท และกรอบคิดการปรับปรุงก็มิได้มุ่งที่จะพึ่งพานั้น การพัฒนา
ศูนย์บริการท่องเที่ยวอย่างมอลล์เอ็กซ์พรีเรียซ์การสัญจรของยานพาหนะที่เพิ่มขึ้นไปไม่พ้น ทั้งยานพาหนะที่บริการ
ด้านท่องเที่ยวโดยตรง และยานพาหนะที่นำส่ง-รับของสนับสนุนการท่องเที่ยว ดังนั้นจึงจัดให้มีที่จอดรถโดยไม่
จอดรถที่ลานระดับดินอันเป็นการทำให้พื้นที่โล่งว่างลดลง ซึ่งที่จอดรถต่ำกว่าในระดับดินจะสามารถช่วยให้ลาน
คอนกรีตสามารถใช้ประโยชน์ได้อีกด้วย

6) การจัดระบบที่โล่งว่าง ที่พื้นที่โครงการมีการวางผังด้วยกลุ่มของอาคารประเภทตึกแถวอันเป็นผลทำ
ให้มีที่ว่างที่ไม่เป็นอาคารไม่มากนัก อย่างไรก็ตามประกอบด้วยอาคารประเภทอื่นด้วยอันเป็นผลให้มีที่ว่างเฉลี่ยอัน
ปราศจากอาคารปกคลุม (OSR) ร้อยละถึง 45.50 ซึ่งจะจัดอยู่ในระดับที่มากพอสมควร ดังนั้นการออกแบบ
ปรับปรุงจะไม่ลดสัดส่วนของพื้นที่ว่างให้น้อยลง แต่จะจัดให้ที่ว่างอันปราศจากอาคารปกคลุมนี้มารวมจัดเป็นที่โล่ง
ว่างอย่างแท้จริงที่สามารถใช้ประโยชน์ได้เพื่อกิจกรรมการท่องเที่ยว กิจกรรมทางสังคม และวัฒนธรรมประเพณี

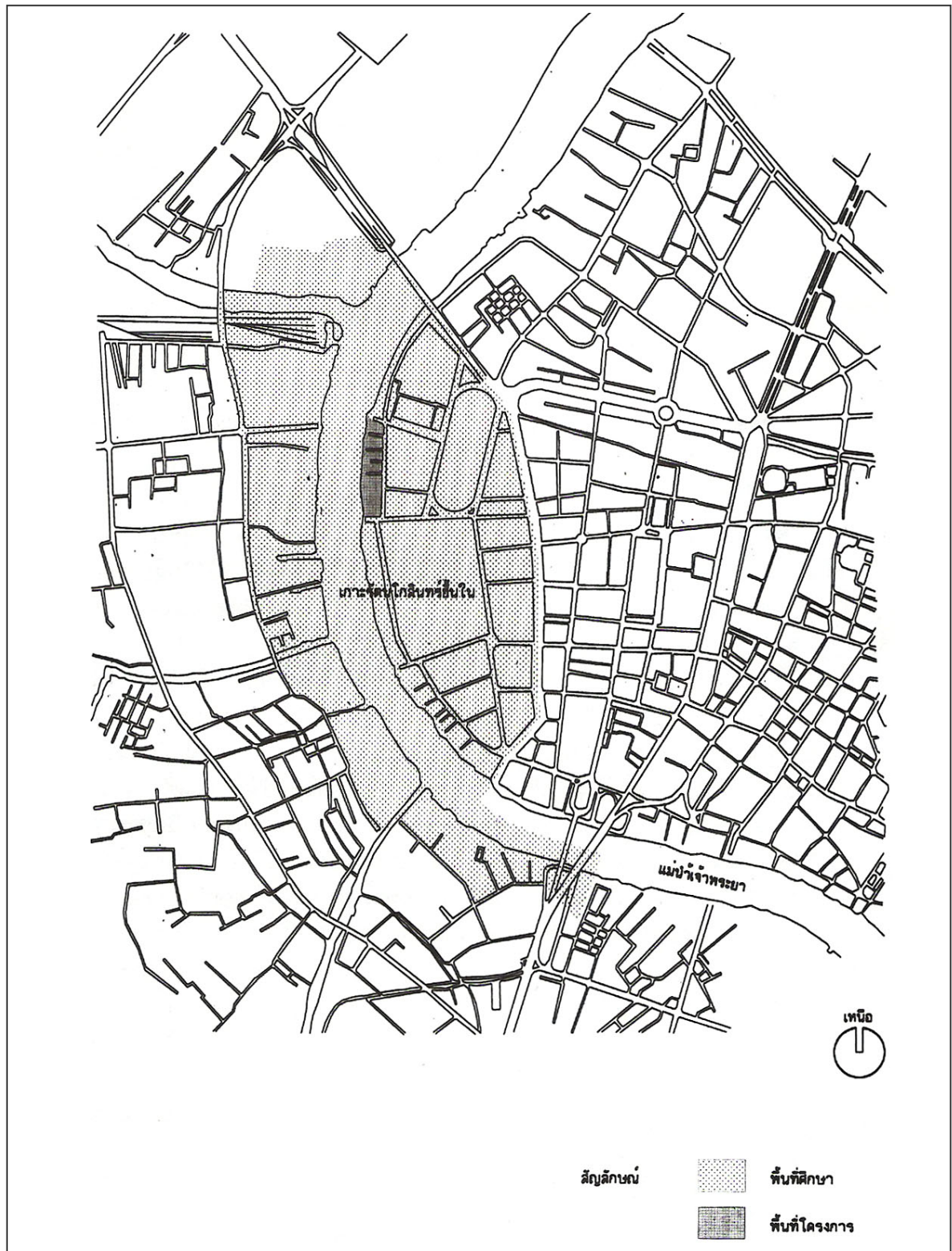
ตลอดจนการพักผ่อนหย่อนใจ โดยที่โล่งว่างเหล่านี้จะถูกรวบรวมเป็นระบบที่สัมพันธ์กับการใช้สอยและเชื่อมโยง
ต่อเนื่องกันเพื่อสร้างคุณค่าทางด้านกายภาพให้กับพื้นที่โครงการด้วย

ในด้านรูปทรง (FORM) และขนาดของที่โล่งว่างที่จะจัดวางนี้ยังต้องคำนึงควบคู่กันไปกับการวางผัง
กลุ่มอาคารด้วย กลุ่มของอาคารขนาดสัดส่วนเล็กๆ และที่โล่งว่างขนาดเล็กที่เกิดจากการวางผัง โอบล้อมของ
อาคารเหล่านี้ได้เป็นลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งในเขตเมืองเก่าที่ต่างไปจากที่โล่งว่างใหญ่ๆ ที่ใช้เพื่อรัฐพิธีอย่าง
สนามหลวง เพราะฉะนั้น รูปทรงของพื้นที่โล่งว่างก็จะไปตามทิศทางการวางแนวตัวอาคารในพื้นที่โครงการ ที่มี
2 ทิศทาง ที่ตั้งจากกันเป็นที่โล่งว่างรูปทรงสี่เหลี่ยม ซึ่งที่โล่งว่างเหล่านี้ก็จะต้องจัดให้มีขนาดที่ไม่ต่อเนื่องกันเป็น
ผืนใหญ่ แต่ขยอยออกเป็นผืนย่อยที่เหมาะสมต่อการใช้สอย และสามารถเดินติดต่อ มองเห็นสัมพันธ์ถึงกันได้

7) การปรับปรุงภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมที่พื้นที่โครงการอยู่ใจกลางเกาะรัตนโกสินทร์ท่ามกลาง
สถานที่สำคัญ อีกทั้งอยู่ริมลำน้ำเจ้าพระยาอันเป็นที่โล่งว่างหลักของเมือง โดยนอกจากจะต้องออกแบบปรับปรุง
ให้รองรับการใช้สอยได้แล้วนั้น และยังมีลักษณะทางกายภาพโดยรวมเหมาะสมกลมกลืนกับบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์
แล้ว จำเป็นที่จะต้องมีการออกแบบปรับปรุงในส่วนที่เป็นภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมทั้งในตัวพื้นที่โครงการเอง
ตลอดจนไปถึงพื้นที่ข้างเคียงที่ต่อเนื่องให้จัดอยู่ในระดับดีสมกับการเป็นหัวใจ (NODE) สำคัญที่ทั้งชาวไทยและ
ชาวต่างชาติเข้ามาใช้บริการ เชื่อมชมรวมไปจนถึงการพักผ่อนหย่อนใจ

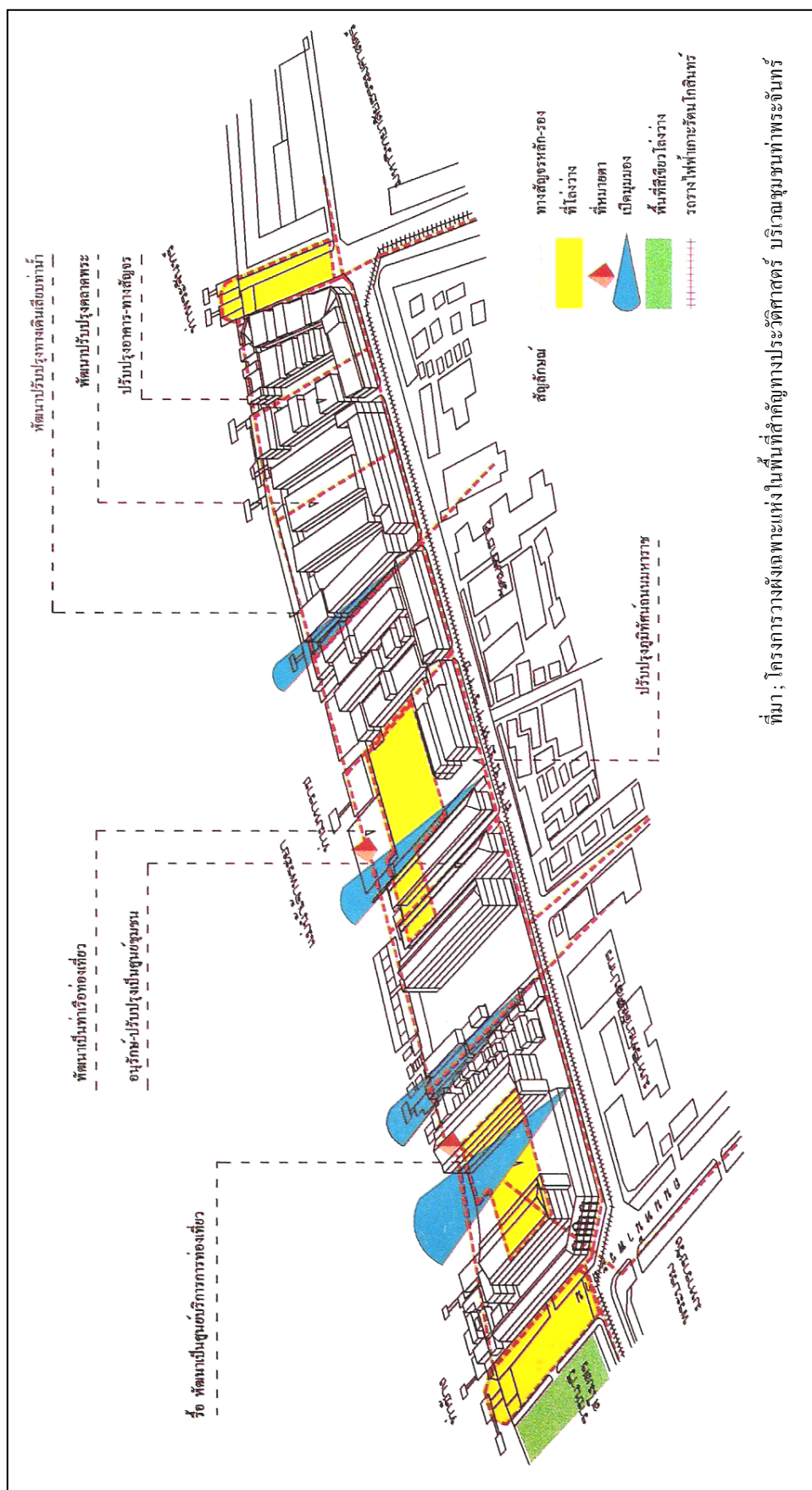
ภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมตลอดริมลำน้ำเจ้าพระยา ที่เป็นที่โล่งว่างหลักของเมือง อีกทั้งความเป็นมาของ
การตั้งถิ่นฐานและคติของการสร้างเมือง ล้วนส่งผลให้ภูมิทัศน์ของพื้นที่โครงการตรงลำน้ำมีสภาพเป็นมุมมองหลัก
(MAJOR VISTRA) ของเมือง ดังนั้นการออกแบบปรับปรุงจะต้องให้มีสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยน่าดู ตลอดจนประกอบด้วยกลุ่มอาคารและแมกไม้ที่ต่างก็ส่งเสริมรับกับทิวทัศน์ของพระบรมหาราชวัง ที่
เป็นหัวใจของการมองเห็นจากแม่น้ำ

ภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมของถนนมหาราชตลอดพื้นที่โครงการ ถือว่าเป็นอีกส่วนที่มีความสำคัญโดย
ทางเท้า อุปกรณ์ประกอบถนน (STREET FURNITURE) กำแพงวัดมหาธาตุ จะได้รับการออกแบบปรับปรุงให้
เหมาะสมกับการเป็นทางสัญจรเท้าหลัก ตลอดจนประสานรับกับการออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์ในส่วนของการเข้า-
ออก ที่ต่อเชื่อมเข้าไปยังพื้นที่โครงการ การปรับปรุงเสริมพืชพันธุ์ไม้ รวมไปถึงการแก้ไขความไม่เป็นระเบียบ
เรียบร้อยรุงรัง ของหน้าตาอาคาร (FAÇADE) และสาย-อุปกรณ์สาธารณูปโภค จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขด้วย



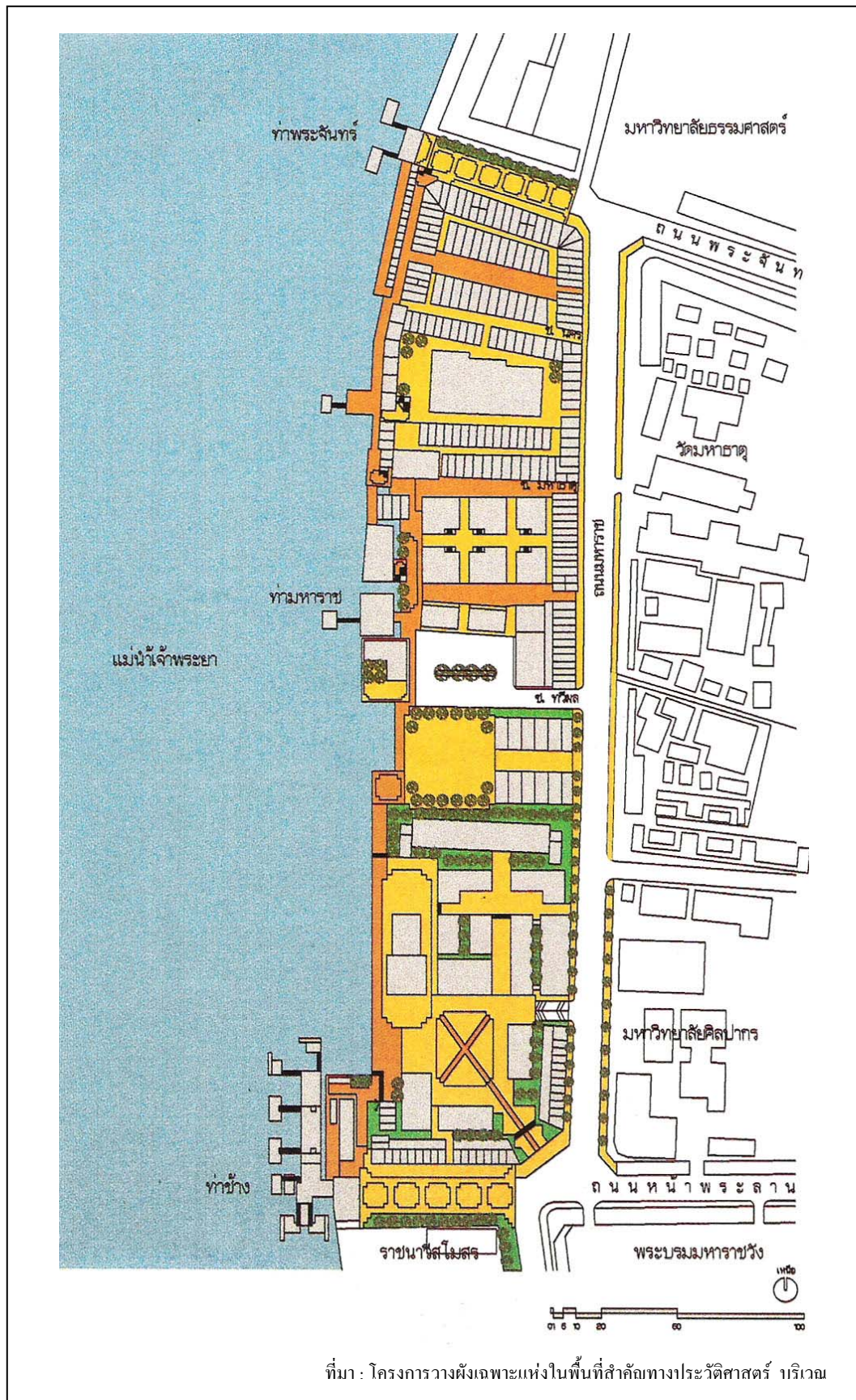
ที่มา ; โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ภาพที่ 4.6 พื้นที่โครงการและขอบเขตของพื้นที่ศึกษา

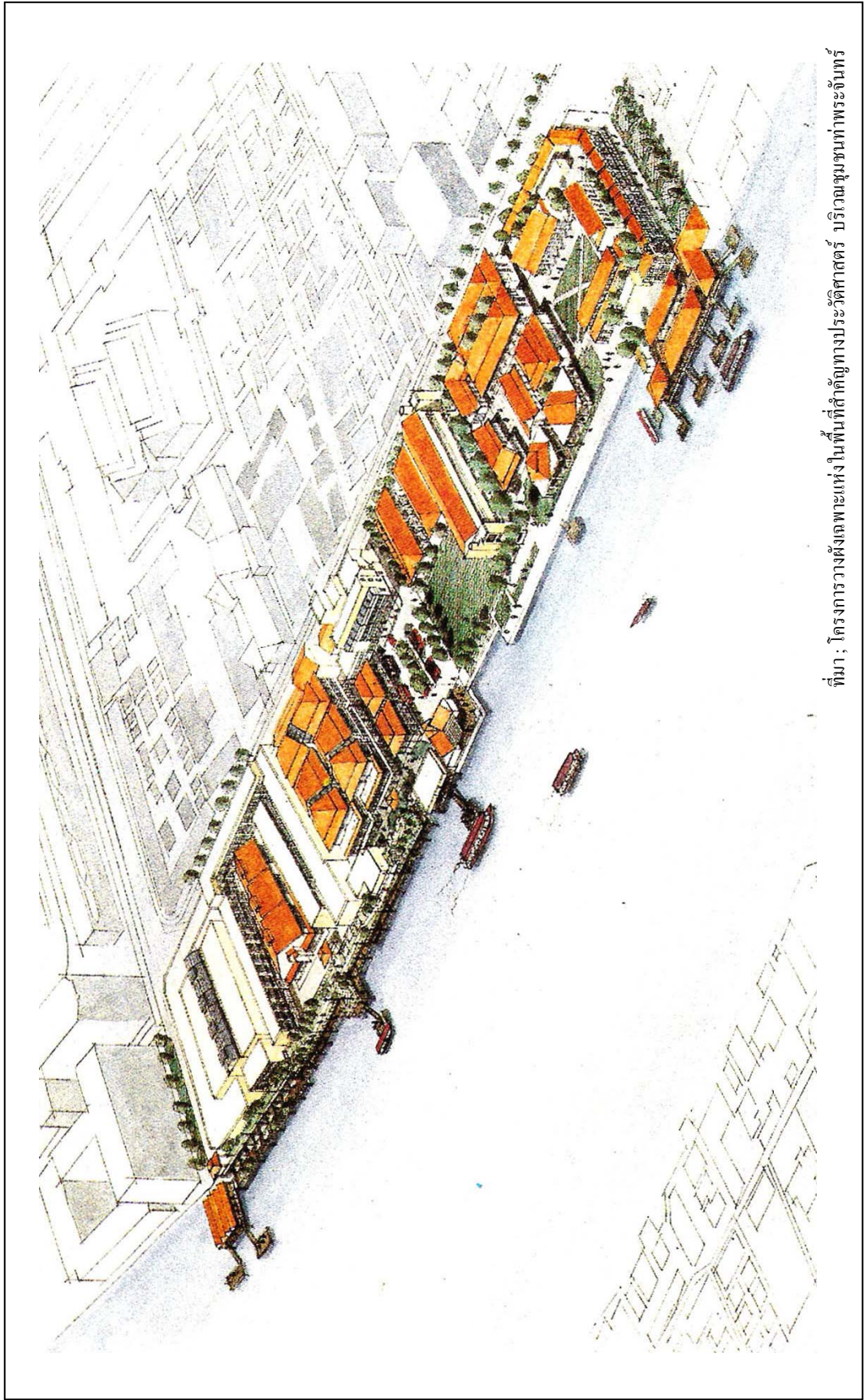


ที่มา : โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่ลำปางทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ภาพที่ 4.7 แสดงกรอบแนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่โครงการ

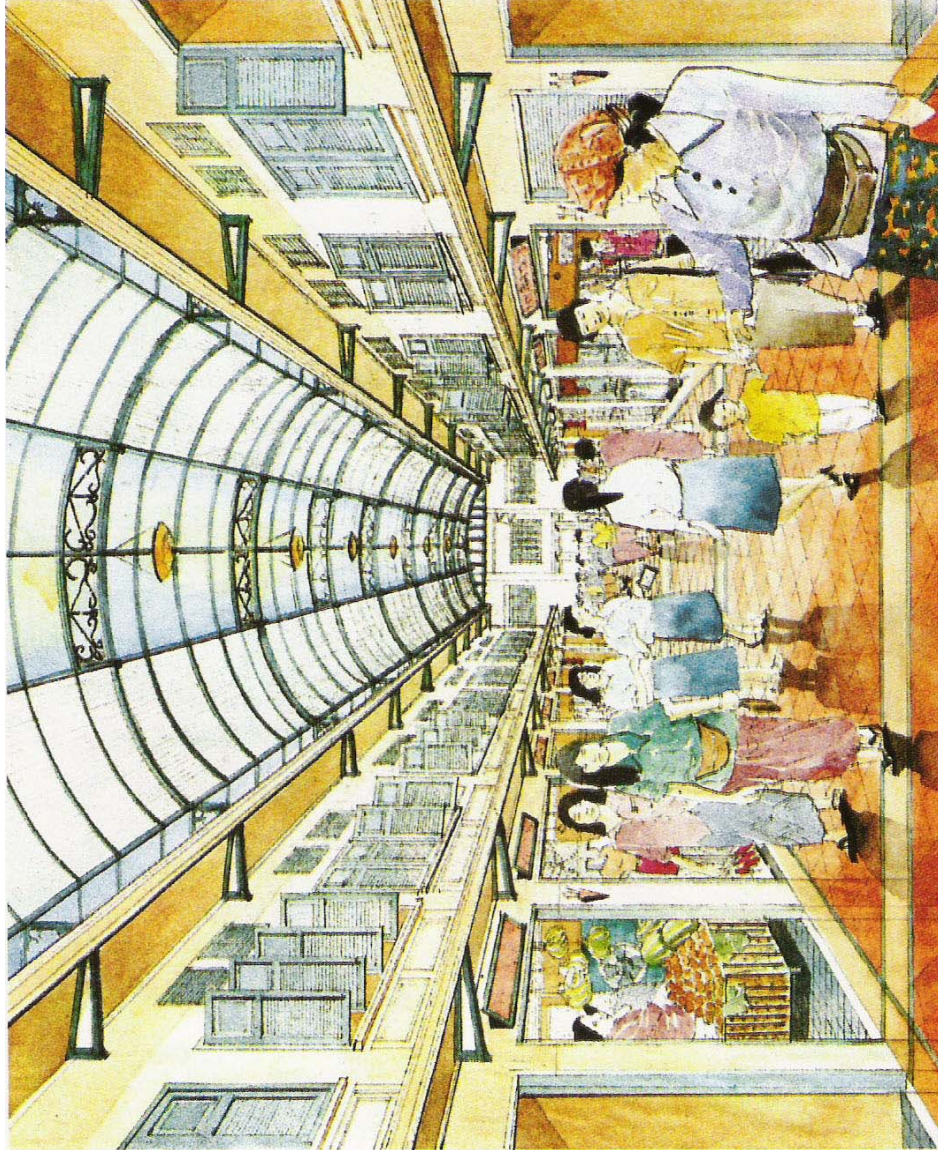


ภาพที่ 4.8 แผนที่แสดงการปรับปรุงผังบริเวณของพื้นที่โครงการ



ที่มา : โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ภาพที่ 4.9 แสดงทัศนียภาพของพื้นที่โครงการ



ที่มา : โครงการวางแผนแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ภาพที่ 4.10 แสดงทัศนียภาพการปรับปรุงชอยกลาง (ทางเดินระหว่างตึกแถวตรงท่าพระจันทร์)

4.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการวางผังเฉพาะเพื่อปรับปรุงพื้นที่ตั้งแต่บริเวณท่าช้าง-ท่าพระจันทร์ ได้กำหนดขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอนหลักด้วยกัน ในแต่ละขั้นตอนการวางผัง ผู้มีส่วนร่วมและวิธีการที่ใช้ในการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกันออกไปเพื่อให้สอดคล้องกับขั้นตอนเหล่านั้น รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

4.3.1 การมีส่วนร่วมในระยะต้น หลังจากวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานในด้านเศรษฐกิจ สังคมและกายภาพ เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้น และหาศักยภาพพื้นที่แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดแนวทางในการออกแบบผัง ในระยะการมองศักยภาพพื้นที่แต่ละส่วน จะต้องควบคู่ไปกับการปรึกษาหารือคนในพื้นที่ข้อย่อยๆ เพื่อบอกให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของโครงการพร้อมกับการศึกษาปัญหา ความต้องการและมุมมองของคนในพื้นที่เกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ในการปรับปรุงพื้นที่ที่ตนเองใช้ประโยชน์อยู่ ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาจะใช้เป็นวัตถุดิบ เพื่อแปลสภาพเป็นแบบจำลองของผังข้างต้น ประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการปรึกษาหารือในขั้นตอนนี้ หรือที่เรียกว่าคนในพื้นที่ หมายถึงประชากรที่อยู่อาศัยและประชากรที่ประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนเสียมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรกลุ่มอื่นๆ หากการบังคับใช้ผังนี้เกิดขึ้นจริง วิธีการปรึกษาหารือนี้ไม่ได้ทำกับทุกคน เนื่องจากข้อจำกัดของเวลาและงบประมาณ แต่จะเลือกปรึกษากับคนที่เป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรในพื้นที่ข้อย่อยกับผู้นำของกลุ่มวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มทางสังคมพื้นฐานที่มีอยู่ในพื้นที่ ตัวแทนจากกลุ่มเหล่านี้ ถ้าเป็นตัวแทนที่ดีจะต้องรู้จักพื้นที่ในละแวกบ้านของตนเองเป็นอย่างดี มีความรู้เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ นอกจากนั้นแล้วยังต้องมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สามารถจะถ่ายทอดข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการทำผังและรายละเอียดอื่นๆ ให้เพื่อนบ้านได้ทราบ พร้อมกันนั้นก็สามารถรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการวางผังและมุมมองในการพัฒนาพื้นที่ในฐานะผู้ที่อยู่ในพื้นที่ให้กับผู้ทำผังได้รับทราบ กล่าวสั้นๆ คือ ตัวแทนเหล่านี้เป็นสื่อกลางที่ก่อให้เกิดการสื่อสารระหว่างผู้ทำผังและประชาชนในพื้นที่บ่อยครั้งที่การพูดคุยกับตัวแทนจะมีเพื่อนบ้านในละแวกเดียวกันมานั่งรับฟังด้วย ทำให้ผู้ทำผังเรียนรู้ลักษณะของกลุ่มสังคมของพื้นที่นั้นๆ ไปด้วย กล่าวได้ว่าขั้นตอนนี้ผู้ทำผังมีปฏิสัมพันธ์อย่างเข้มข้นกับคนในพื้นที่ เป็นขั้นตอนที่ผู้ทำผังจะต้องเรียนรู้ทำความเข้าใจกับพื้นที่ให้ได้มากที่สุด ถ้าผู้วางผังมีอุดมการณ์ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีความจริงจิงในเรื่องนี้ โอกาสที่จะเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแข็งขัน (ACTIVE PARTICIPATION) เป็นไปได้สูง และจะได้ค้นร่างของผังที่ค่อนข้างจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่เริ่มต้น

ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน คณะผู้ทำแผนจะต้องทำการปรึกษาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ (STAKE HOLDERS) ไปพร้อมๆ กับประชากรในชุมชน เพื่อศึกษาแนวคิดที่แต่ละฝ่ายมีต่อพื้นที่ซึ่งรวมถึงปัญหาการจัดการมุมมองเกี่ยวกับศักยภาพของพื้นที่และนโยบาย ข้อมูลและแนวความคิดของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้ จะถูกนำมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำค้นร่างผังฉบับแรก

4.3.2 การมีส่วนร่วมในระยะที่สอง เป็นระยะที่ผู้ทำแผน นำค้นร่างฉบับแรกกลับไปปรึกษาประชากรแต่ละกลุ่มย่อยในพื้นที่เพื่อฟังความคิดเห็น ศึกษาผลได้ ผลเสียของแต่ละกลุ่มหากค้นร่างฉบับนี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง พร้อมๆ กันนั้นก็นำค้นร่างฉบับแรกนี้กลับไปปรึกษา ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stake holders) ทั้งหมดเพื่อรับฟังความคิดเห็น พร้อมๆ กับดูศักยภาพของการลงทุนเพื่อปรับปรุงพื้นที่ข้อมูลความคิดเห็นทั้งหมดในระยะนี้ นำไปปรับเป็นค้นร่างผังฉบับที่ 2 ซึ่งรวมทั้งแนวทางในการบริหารจัดการผังคร่าวๆ

4.3.3 การมีส่วนร่วมในระยะที่ 3 มีขั้นตอนย่อยๆ ดังนี้

- ทำเอกสารเผยแพร่ร่างฉบับที่ 2 ให้กับประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด และผู้สนใจอื่นๆ ให้รับทราบ

- จัดประชุมประชาชนในพื้นที่โดยเชิญตัวแทนกลุ่มทุกกลุ่ม เพื่อชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับผังต้นร่างฉบับที่ 2 ซึ่งรวมทั้งนโยบายและแนวคิดที่มาของผังการประชุมครั้งนี้มีจุดมุ่งหมาย 5 ประการ คือ

1. รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่
2. ศึกษาผลได้ผลเสียที่ประชาชนแต่ละกลุ่มย่อยจะได้รับ หากต้นร่างฉบับที่ 2 ได้นำไปปฏิบัติ

จริง

3. ศึกษาปฏิกริยา หรือแนวโน้มในการตอบรับหรือต่อต้าน ของประชากรแต่ละกลุ่มต่อผังฉบับนี้โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

4. เปิดโอกาสให้แต่ละกลุ่มย่อยได้รู้จักกับกลุ่มอื่นๆ ในพื้นที่เพื่อปูทางการสร้างเครือข่ายทางสังคม

- เปิดโอกาสให้แต่ละกลุ่มย่อย รับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับกลุ่มอื่นๆ เพื่อเปิดโลกทัศน์เกี่ยวกับพื้นที่ให้กว้างขึ้น เพื่อหวังว่าทัศนคติต่อการวางผัง จะเป็นไปในทางบวกมากยิ่งขึ้น

สำหรับประชากรที่อาศัยพื้นที่เป็นทางผ่าน และประชากรที่มาใช้บริการต่างๆ จากพื้นที่ซึ่งมีระดับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่น้อยกว่าประชากรที่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่ วิธีการมีส่วนร่วมของประชากรกลุ่มนี้ทำได้โดยการทำเอกสารเกี่ยวกับการวางผังแจก หรือทำบอร์ดนิทรรศการตั้งไว้ตรงที่สาธารณะ เช่น ท่าเรือเพื่อสื่อข่าวสารให้ทราบ และใช้แบบสอบถามเพื่อให้แสดงความคิดเห็นกลับมา

ข้อมูลที่ได้จากประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย จะนำไปปรับผังเป็นต้นร่างผังฉบับที่ 3 ซึ่งจะมีแผนการบริหารจัดการผังที่ละเอียดมากยิ่งขึ้น

4.3.4 การมีส่วนร่วมระยะที่ 4

จากการปรึกษาหารือทั้งหมดทุกขั้นตอนที่ผ่านมา น่าจะเป็นต้นร่างฉบับที่ 3 มีคุณภาพพอสมควรในการสะท้อนนโยบายต่างๆ ของรัฐ และศักยภาพในการพัฒนาที่คนในพื้นที่จะได้รับประโยชน์ร่วมด้วย ขั้นตอนสุดท้ายของการมีส่วนร่วมมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสาธารณะชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น พร้อมทั้งเรียนรู้และเข้าใจความคิดเห็นของฝ่ายอื่นๆ ไปด้วย การให้คนเป็นจำนวนมากจากหลายๆ ฝ่ายมาประชุมร่วมกัน โดยที่ทำการบริหารจัดการประชุมเป็นไปได้อาจทำให้วิธีการมีส่วนร่วมมิได้เป็นไปอย่างเข้มข้นเท่าที่ควรจะเป็น แต่อาศัยวิธีที่นิยมปฏิบัติกัน คือ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (PUBLIC HEARING) ซึ่งเวลาส่วนใหญ่ใช้ไปในการอธิบายแผนมากกว่าให้แสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามผู้ทำแผนถือว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนที่ผ่านมา ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นมาตลอดแล้ว นอกจากนั้นหลังจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแล้ว ทุกฝ่ายยังมีโอกาสส่งจดหมายแสดงความคิดเห็นมาที่ผู้จัดทำแผนได้อีกกระหน่ำ ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ จะนำไปปรับปรุงเพื่อนำไปเป็นต้นร่างฉบับสุดท้าย พร้อมทั้งรายละเอียดการบริหารจัดการ เพื่อเสนอต่อเจ้าของแผน คือ กรุงเทพมหานครเพื่อให้การตรวจรับอีกครั้งหนึ่ง



ที่มา ; โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ภาพที่ 4.11 การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่โครงการ



ที่มา ; โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ภาพที่ 4.12 การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่โครงการ

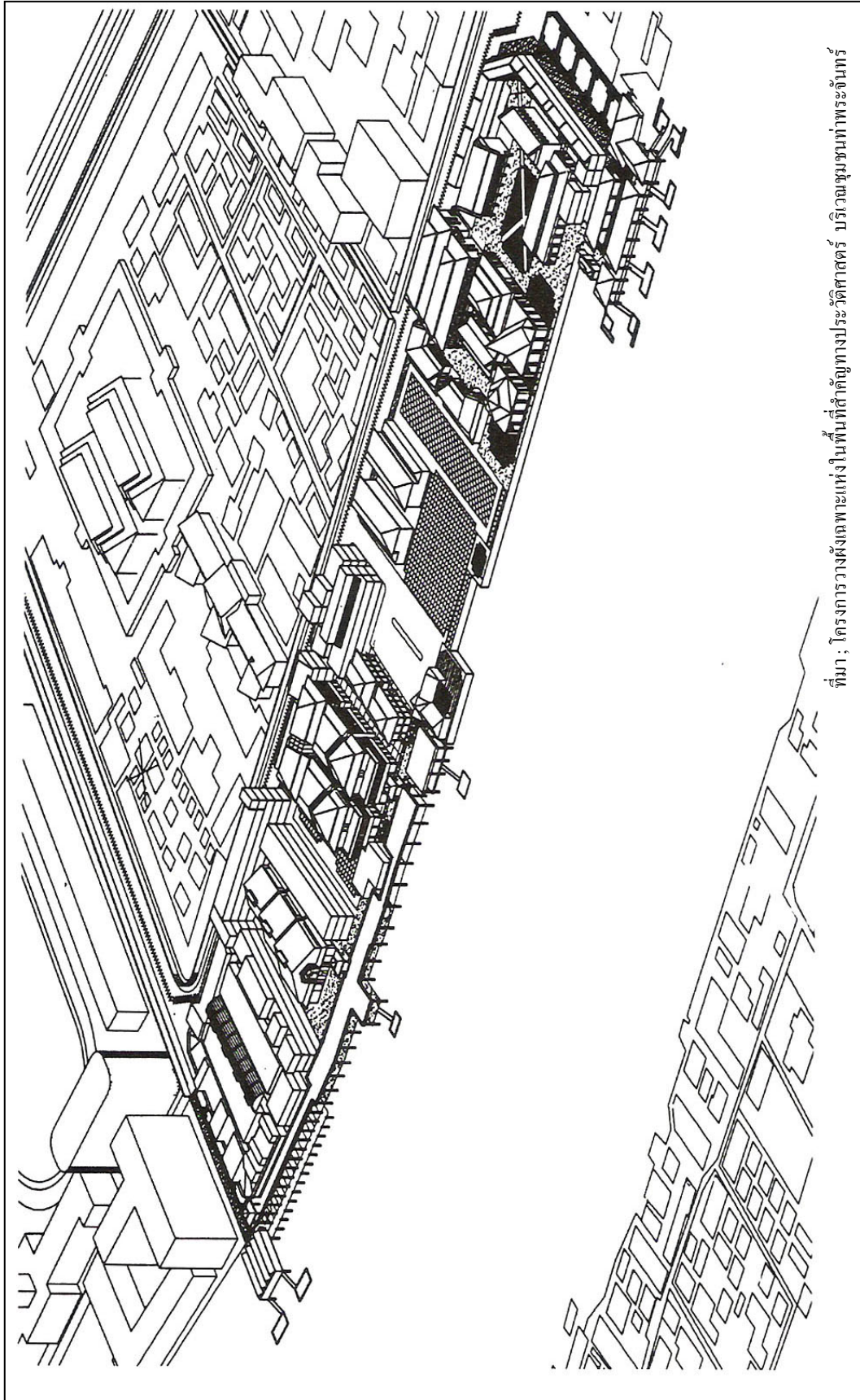
สรุปการมีส่วนร่วมทั้ง 4 ขั้นตอน สะท้อนการนำการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักควบคู่ไปกับการทำแผนทุกขั้นตอน โดยเน้นหนักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มแข็งตั้งแต่เริ่มต้นทำแผน แล้วค่อยขยายวงการมีส่วนร่วมขึ้นเรื่อยๆ โดยรวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ และสาธารณะชนในที่สุด แผนที่ได้จากการมีส่วนร่วมแบบนี้ จึงน่าจะสะท้อนความต้องการของประชาชน และส่วนรวมได้มากพอสมควร ที่จะทำให้ความขัดแย้ง

ระหว่างรัฐกับประชาชนถ้าจะมีก็อยู่ในระดับต่ำ นอกจากนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นการฝึกให้ประชาชนเรียนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของความเป็นพลเมืองเกิดความรักในท้องถิ่นและเกิดการรวมตัวเพื่อดูแลท้องถิ่นของตัวเองได้ด้วย

4.4 ผลที่ได้รับจากการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผัง

ผลที่ได้รับจากการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังโครงการวางผังเฉพาะแห่งในลักษณะดังกล่าวที่เป็นกระบวนการวางแผนที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง สามารถแจกแจงได้ดังนี้

- 1) สามารถลดความขัดแย้งต่อต้านของประชาชนต่อการเข้าไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างประชาชนต่อกันเองในการหาและใช้ประโยชน์จากพื้นที่
- 2) สามารถปรับปรุงพื้นที่ชุมชนได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน หรือผู้ใช้ได้มากกว่าเนื่องจากขั้นตอนของการปรึกษาหารือหลายขั้นตอนร่วมกัน
- 3) สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงได้ง่ายกว่า เนื่องจากขั้นตอนของการออกแบบ-ปรับปรุงที่ดี การแสวงหาวิธีการปรับปรุง การบริหาร จัดการ ก็ดี ล้วนดำเนินการควบคู่ไปพร้อมๆ ไปด้วยกับการปรึกษาหารือ จึงเป็นการปรับปรุงที่อาศัยความเป็นไปได้มาเป็นหลักในการดำเนินการ
- 4) สามารถประสาน ช่วยให้ทุกฝ่ายทั้งชุมชนและสาธารณะได้ประโยชน์จากการพัฒนาปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยให้คนกลุ่มต่างๆ ในชุมชนได้ประโยชน์มากกว่าที่จะรู้สึกเสียประโยชน์และต้องการต่อต้าน
- 5) สามารถพัฒนากระบวนการวางแผนที่ใช้อยู่ในสังคมไทยให้สอดคล้องรับทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมเมืองที่เปลี่ยนแปลงพัฒนาสังคมเป็นสังคมประชาธิปไตยในระดับที่สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยขั้นตอนมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเชิ็บสูงขึ้นตามไปด้วย จากขั้นการประชาสัมพันธ์ การรับฟังความคิดเห็นและการปรึกษาหารือ
- 6) สามารถเป็นกรอบและเป็นตัวอย่างการดำเนินงานทางกายภาพที่รับประสานกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินการในลักษณะที่ผ่านๆ มาอาจได้รับการโต้แย้งได้



ที่มา : โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์

ภาพที่ 4.14 แสดงทัศนียภาพโครงการอันเนื่องมาจากพิจารณาเพิ่มเติม

4.5 ผลกระทบที่มีต่อสุขภาวะของประชาชน

การจัดทำการวางแผนปรับปรุงบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์ในครั้งนี้ มีผลกระทบต่อสุขภาวะของประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยรวมแล้วสามารถจัดการกับพื้นที่ที่เคยเดิมเป็นพื้นที่ที่ไม่ค่อยมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ไม่ต้องอยู่กันอย่างแออัดยัดเยียดกันเหมือนแต่ก่อน เพราะได้มีการย้ายกิจกรรมบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่ออกไป และจัดสรรการพักอาศัยให้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกและประสานงานด้านกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งหมดนี้ก็สามารถสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้แก่ชุมชน ประชาชนสามารถมีรายได้และค้าขายภายในแหล่งที่อยู่อาศัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ในด้านเศรษฐกิจนับว่าชุมชนนอกจากจะมีรายได้จากการค้าขายที่เคยมีอยู่ก่อนแล้ว ยังมีโอกาสในด้านการรองรับการท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย และได้มีการออกแบบปรับปรุงทางด้านกายภาพ เช่น ถนนหนทาง การจัดระเบียบและตกแต่งอาคารให้สะอาดและเหมาะสมแก่การเป็นสถานที่ที่สามารถรองรับนักท่องเที่ยว โดยยังคงไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมเก่า ๆ เอาไว้ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนเมืองเก่าแก่ของไทย ซึ่งเป็นที่สนใจของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และโดยเฉพาะชาวต่างชาติได้เป็นอย่างดี

นอกจากนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นการฝึกให้ประชาชนเรียนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของความเป็นพลเมืองเกิดความรักในท้องถิ่นและเกิดการรวมตัวเพื่อดูแลท้องถิ่นของตัวเองได้ด้วย

4.6 สรุป

โครงการวางแผนปรับปรุงบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์เป็นโครงการวางแผนพัฒนาเชิงอนุรักษ์ชุมชนเมืองในตัวเกาะกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ซึ่งเน้นความเป็นไปได้ในการที่จะนำไปปฏิบัติจริงนี้ เป็นโครงการที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำแผนและจนกระทั่งทำการจัดทำออกแบบแผนผังเสร็จสมบูรณ์ แม้การปรับปรุงชุมชนจะไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก แต่เท่าที่ทำการปรับปรุงทั้งหมดนั้น สามารถเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประชาชนสามารถใช้งานได้จริง เพราะการทำงานและความคิดแรกเริ่มนั้นเกิดมาจากผู้อยู่อาศัยและผู้ที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่จริง ๆ ไม่ได้มีการทำขึ้นจากความเข้าใจและความคิด หรือความต้องการที่จะให้ชุมชนเป็นตามความต้องการของผู้ออกแบบวางแผน

ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นอาจพบว่าเมื่ออุปสรรคมากมายในระหว่างการทำงาน อันเนื่องมาจากความคิดที่แตกแยก หลากหลาย ของผู้ที่เข้าร่วมในการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน แต่ทั้งนี้ก็แสดงให้เห็นถึงความจริงของประชาชนหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อหาข้อยุติและข้อตกลงร่วมกัน ที่สำคัญที่สุดในการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและผังนั้นจะเป็นการทำงานร่วมกับประชาชนอย่างแท้จริง และให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งของผัง และสามารถร่วมกันปฏิบัติให้แผนและผังที่ร่วมกันวางเอาไว้มันเป็นจริงขึ้นมาได้ ด้วยความสมัครใจ ซึ่งนับได้ว่าวิธีการในการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สุด ก็คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเข้ามามีส่วนรู้เห็นในขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำและวางแผน และเกิดความอยากที่จะทำการพัฒนาให้ชุมชนดีขึ้น ซึ่งจะสามารถเกิดประโยชน์ในการจัดทำแผนและผัง คือ

1) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถสนองตอบข้อมูลต่าง ๆ แก่ผู้จัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้จัดทำสามารถรู้และเข้าใจถึงปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

2) ผู้จัดทำได้รับการอำนวยความสะดวกจากประชาชนอย่างเต็มที่

3) ขั้นตอนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนสามารถปฏิบัติได้จริง และเกิดประสิทธิผล

4) ผู้จัดทำได้รับข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน

5) แผนและผังที่ได้มีการจัดทำขึ้นแล้วนั้น สามารถปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง โดยได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากประชาชน

6) ประชาชนมีทัศนวิสัยที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำการวางผัง

7) ประชาชนเห็นประโยชน์ที่ได้รับจากการวางและจัดทำผัง

อย่างไรก็ตาม โครงการวางผังปรับปรุงบริเวณชุมชนท่าพระจันทร์ในครั้งนี้ เป็นตัวอย่างที่ดีอีกหนึ่งตัวอย่าง ที่แสดงให้เห็นว่าขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถปฏิบัติ และเกิดประโยชน์ขึ้นจริงในกระบวนการวางและจัดทำแผนผังปรับปรุงพื้นที่ชุมชนตลอดจนการจัดทำผังเมืองรวมของไทย

ข้อเสนอแนะ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่เอื้อต่อสุขภาวะของประชาชน

ข้อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่เอื้อต่อสุขภาวะของประชาชนในบทนี้ ทางผู้วิจัยได้ทำการแบ่งประเด็นของข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ด้านด้วยกัน คือ ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการนโยบายผังเมือง และข้อเสนอแนะด้านกระบวนการจัดทำผังเมือง โดยใช้วิธีการสำรวจและสอบถามจากหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งแหล่งข้อมูลที่เป็นความเห็นจากผู้กำหนดนโยบาย ความเห็นของนักวิชาการ และความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผัง ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการกำหนดเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย โดยข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่ได้มาจากท่านผู้ทรงคุณวุฒิจากสมาคมสถาปนิกจุลชนเมืองไทย ที่หลายๆ ท่านล้วนแต่เป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการจัดทำนโยบายและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองของไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระของการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2548 ของสมาคม ได้มีการอภิปรายในหัวข้อ “ผังเมืองกรุงเทพฯ ให้เอื้อกับชาว กทม.” เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2548 ซึ่งนับเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังได้รับความกรุณาจากพนักงานและเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ ที่ในปัจจุบันได้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการจัดทำผังเมืองรวมอยู่ และทั้งที่เคยได้มีส่วนร่วมและจัดทำผังเมืองจริงมาก่อนแล้ว ส่วนในด้านข้อเสนอแนะของนักลงทุนและประชาชนทั่วไปนั้น ทางผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสุ่มแจกแบบสอบถาม ซึ่งได้ทำการแจกแบบสอบถามจำนวน 500 ชุด โดยกระจายออกไปใน 10 จุดทั่วทั้งกรุงเทพฯ ด้วยกัน โดยสามารถสรุปใจความสำคัญของความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จากการสอบถามได้ดังนี้

5.1 ด้านกระบวนการนโยบายผังเมือง

5.1.1 ความเห็นของผู้กำหนดนโยบาย

1. ประชาชนต้องมีความรู้ ต้องเข้าใจ ต้องเห็นประโยชน์ ของผังเมืองรวม
2. ระบบทางจิตใจ สังคม วัฒนธรรมในการทำงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ ต้องมีการปรับปรุงให้มีความต้องการที่อยากจะทำงานเพื่อประชาชนและพัฒนาประเทศชาติ
3. ผังเมืองรวมไม่ใช่กฎหมาย ควรจะเป็นเพียงแค่ Guidelines ที่จัดสรรสาธารณูปโภค – สาธารณูปการ เพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

5.1.2 ความเห็นของนักวิชาการ

1. ผังเมืองรวมควรจะมาจากการต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะบางทีผังเมืองรวมจัดทำขึ้นมาโดยมุมมองของผู้ทำเอง ไม่ได้มาจากพื้นฐานซึ่งก็คือประชาชน และความเป็นจริงของสังคม
2. ไม่ควรสร้างวิสัยทัศน์ในการจัดทำผังเมืองรวม ขึ้นมาจากการต้องการของนักธุรกิจมากเกินไป ในการจัดทำผังเมืองรวมซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมูลค่าของที่ดินนั้นมักจะเป็นที่สนใจของบรรดานักลงทุนต่าง ๆ จนในบางครั้งการจัดทำผัง การที่จะเต็มสปีดไปในแต่ละพื้นที่มักจะมีคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้อง และวิสัยทัศน์ใน

การวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จะมุ่งความต้องการด้านการลงทุนและธุรกิจมาจนเกินไป จนทำให้ ทั้งกรุงเทพฯ มีสภาพกลายเป็นพื้นที่สีแดงไปเกือบหมด

3. นโยบายที่เขียนเอาไว้เป็นอย่างดี แต่ทำการปฏิบัติจริงไม่ได้ถึง 1% ในการปฏิบัติควรจะมีการกระตุ้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต่าง ๆ มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และปฏิบัติให้เป็นไปตามผังและนโยบายที่วางเอาไว้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตามที่เห็นสมควร

4. ควรสร้างระบบการทำงานเก่าๆ แล้วคัดเอาเฉพาะคนที่มีความรู้ความสามารถในการสร้างประโยชน์ให้กับชุมชน และเป็นผู้ที่มีความเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เข้ามาทำงานร่วมกัน

5.1.3 ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผัง

ผังเมืองรวมของไทยในปัจจุบันสามารถเข้าถึงประชาชนได้แค่ การรับรู้และรับทราบในสิ่งที่ทางผังเมืองประกาศให้ทราบเท่านั้น แต่ถ้าเป็นในเรื่องที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำ ประชาชนยังไม่มีความพร้อมที่จะไปคิดถึงจุดนั้น เพราะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากกับประชาชน สิ่งที่แสดงถึงการใช้สิทธิใช้เสียงของประชาชนในผังเมืองรมนั้น ก็คงจะเป็นในเรื่องของการร้องเรียนของผู้ที่มีส่วนเสียหายจากแผนของผังเมืองรวม โดยเฉพาะในเรื่องของโครงการถนนสายต่าง ๆ ที่ตัดไปผ่านที่ดินของใครบ้านเรือนของใคร ก็ถึงจะเข้ามาเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ และอีกจำพวกหนึ่งก็คือผู้ที่มีส่วนได้ และคาดหวังที่จะได้ประโยชน์จากผังเมืองรวม เช่น นักธุรกิจเก็งกำไรค่าที่ดิน และผู้ที่ทำทำเลจับจองทำธุรกิจต่าง ๆ อยากให้ถนนมีการเข้าถึงพื้นที่ตรงไหน ก็อาจจะเกิดมีการนำเสนอหรือร้องเรียนไปยังผังเมืองรวม หรือแม้กระทั่งชาวบ้านที่คาดหวังในการเพิ่มมูลค่าของที่ดิน เช่นอยากให้ที่ดินของตนจากสีเขียวเปลี่ยนไปเป็นสีเหลือง สีแดงเป็นดิน หรือประโยชน์ที่ประชาชนเห็นจากผังเมืองรวมอีกอย่างหนึ่งก็คือ สามารถร้องเรียนหากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดตามแบบของผังเมืองรวมที่ประกาศไว้ เพื่อแจ้งให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการจัดการให้ได้ เป็นต้น

5.1.4 ความเห็นของผู้ลงทุน

1. ผังเมืองรวมเป็นการสร้างนโยบายที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อการลงทุนขนาดใหญ่มากกว่า และมีความเกี่ยวข้องน้อยมากกับการลงทุนขนาดเล็ก กล่าวคือ ผังเมืองรวมมีผลกระทบต่อผู้ลงทุนขนาดเล็ก เพียงการเข้าไปตรวจสอบดูว่าพื้นที่ที่ดินของตนมีมูลค่าเท่าไร และถ้าหากนำไปยื่นให้ธนาคารตีราคาแล้วจะตีราคาให้เท่าไร เท่านั้นเอง

2. ควรให้ความรู้แก่ประชาชนเรื่องผังเมืองรวมให้มากกว่านี้ กล่าวคือ หากนำผังเมืองรวมที่เป็นแผนผังสี ๆ ไปกองให้ประชาชนดูประชาชนส่วนน้อยมากที่จะรู้ว่า สีแต่ละสีที่แต้มอยู่ในกระดาษแผ่นนั้น หมายถึงอะไร ประชาชนในตอนนี้ไม่มีความรู้ ไม่มีความเข้าใจ และไม่เห็นประโยชน์ของผังเมืองรวม

5.1.5 ความเห็นของประชาชนทั่วไป

นโยบายทางผังเมืองเป็นเพียงแผนการที่วิ่งตามหลังปัญหาที่เกิดขึ้น ที่ตรงไหนมีปัญหาอะไร ยังไงก็ค่อยไปตามแก้ ไม่ได้เป็นแผนที่กำหนดนโยบายเอาไว้ล่วงหน้าแล้วปฏิบัติตามอย่างจริงจังเท่าที่ควรจะเป็น และผลที่กระทบกับประชาชนนั้น อาจจะมามากมาย แต่เท่าที่ประชาชนรับรู้และรับทราบนั้น ผังเมืองที่เห็นเป็นเพียงแค่แผนผังที่มีสี ๆ เพื่อ

ตรวจดูว่าบ้านหรือที่ดินของตนเองตั้งอยู่ในเขตสีใด มีมูลค่าเท่าไร ทำอะไรได้บ้างถ้าหากต้องการทำ และดูว่าบ้านของตนจะถูกเวนคืนหรือไม่หากมีเส้นทางรถไฟฟ้า หรือเส้นทางด่วนตัดผ่านมา และที่สำคัญที่สุดประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้เลยว่า “ผังเมืองรวมคืออะไร” หน่วยงานที่จัดทำคือใคร อยู่ที่ไหน จึงอยากเสนอให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรู้จักองค์กร และการทำงานมากกว่านี้

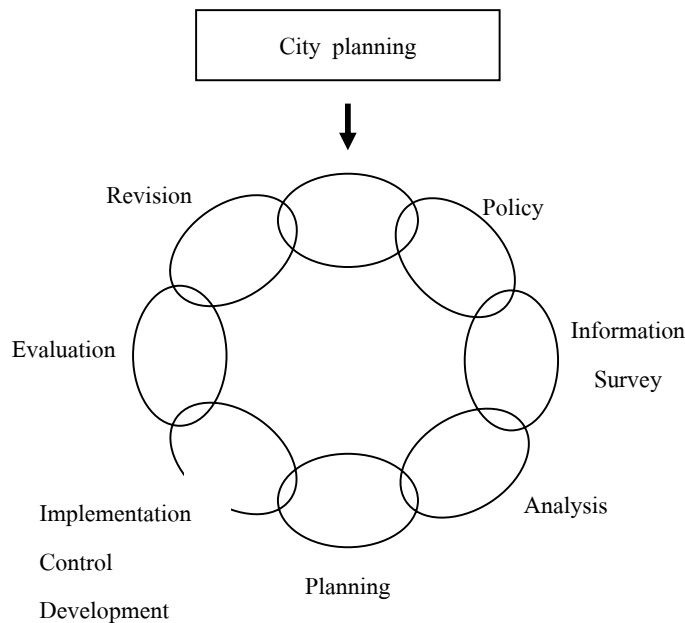
5.2 ด้านกระบวนการจัดทำผังเมือง

5.2.1 ความเห็นของผู้กำหนดนโยบาย

ผังเมืองรวมเป็นเรื่องยากที่จะเข้าใจ ประชาชนยังไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร มีแค่เพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ให้ความสนใจในการบวนการ และขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวม หากไม่ได้รับความเดือดร้อน หรือต้องการผลประโยชน์ใด ๆ แล้วก็จะไม่ให้ความสนใจ แนวทางที่น่าจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหันมาสนใจเกี่ยวกับผังเมืองรวมนั่นก็คือ การที่จะต้องทำให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญของผังเมืองรวม ว่ามีความสำคัญอย่างไร การมีผังเมืองรวมกับการไม่มีต่างกันอย่างไร และต้องเร่งทำให้เป็นไปตามผังให้ได้ ไม่ใช่เป็นเพียงแผนการในกระดาษ ทั้งนี้ก็ควรทำไปพร้อม ๆ กับการให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ และแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของผังเมืองรวม เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้เรียนรู้ ไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาหรือปฏิบัติการจริง

5.2.2 ความเห็นของนักวิชาการ

1. ในกระบวนการจัดทำ อย่าเอาความต้องการสุดท้ายที่นักวางแผนได้เพื่อฝันเอาไว้มาเป็นที่ตั้ง แล้วจึงค่อยคิดหาเหตุผลมาตอบความต้องการนั้นในภายหลัง ซึ่งเป็นวิธีที่พบอยู่บ่อย ๆ ในการจัดทำผังเมืองรวมของไทย
2. ขั้นตอนของการทำประชาพิจารณ์ ควรจะมีการนำเสนอให้ประชาชนได้รับรู้กันอย่างทั่วถึง เพราะเท่าที่ผ่านมา ประชาพิจารณ์ทำกันตอนไหนไม่มีใครรู้ หรือบางที่เป็นเพียงแค่การจัดขึ้นให้ครบตามขั้นตอนและกระบวนการการจัดทำเพียงเท่านั้น
3. ในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม (City planning Process) จากแผนผังแสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการ City planning Process นั้นจะเห็นว่าขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการนั้นสมบูรณ์ทุกขั้นตอน ยกเว้นขั้นตอนของการ นำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) ควบคุมให้เป็นไปตามแผน (Control) และการพัฒนา (Development) ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญได้ขาดหายไป และเป็นวงแหวนที่ไม่สมบูรณ์ จึงทำให้กระบวนการจัดทำผังเมืองรวมไม่สมบูรณ์และสามารถดำเนินไปสู่ขั้นตอนต่อไปได้ อย่างสมบูรณ์แบบ



แผนภูมิที่ 5.1 City planning Process

*ที่มา ; สมาคมสถาปนิกสยามเมืองไทย จากการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2548 และการอภิปรายเรื่อง “ผังเมือง กรุงเทพฯ ให้อะไรกับชาว กทม.” เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2548, โดยคุณเทอดเกียรติ สักดิ์คำดวง ที่ปรึกษาสมาคมฯ.

5.2.3 ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผัง

ในเรื่องของการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรมนั้น การมีส่วนร่วมในการบวนการยังมีให้เห็นน้อย ประชาชนยังขาดความรู้และอีกทั้งเรื่องของผังเมืองรมนั้นยังเป็นเรื่องที่เข้าใจยากด้วย ในส่วนของผังเมืองรมนเองก่อนที่จะมีการจัดการประชุมหรือที่เรียกกันว่าประชาพิจารณ์นั้น ก็ได้มีการออกเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีส่วนน้อยที่จะให้ความสนใจในการเข้ามามีส่วนรมนั้น ๆ แนวทางที่อยากจะเสนอแนะไว้ในที่นี้เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขเพื่อส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรมนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่

1. ก่อนจะไปประชาสัมพันธ์ในเรื่อง ๆ ใด ควรที่จะให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ กับประชาชนก่อน
2. ประชาชนต้องรับรู้ถึงสิทธิ บทบาท และหน้าที่ ของเขาก่อน
3. ต้องมีการนำเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าจะมีผลกระทบอะไรกับเขาบ้าง ไม่ใช่แค่เพียงเรื่องของผังเมืองรมน แต่รวมไปจนถึงนโยบายต่าง ๆ ของรัฐด้วย
4. ต้องมีการนำเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่ ภาครัฐมีเป้าหมายที่จะทำอะไร

5. จากนั้น เมื่อประชาชนทุกคนต่างมีความรู้ความเข้าใจแล้ว ก็จะกลับไปคิดทบทวน และสามารถนำเสนอถึงปัญหาของตน และสามารถนำเสนอแนวทางแก้ส่วนรวมได้

5.2.4 ความเห็นของผู้ลงทุน

รัฐและผังเมืองรวมควรจะมีการประกาศและแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบในทุกเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ก่อนที่จะมีการดำเนินการใด ๆ และควรมีการให้ความรู้แก่ประชาชนก่อนที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ เพราะในการวางแผนในปัจจุบันมักจะมุ่งผลประโยชน์แก่คนเฉพาะกลุ่ม ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และแผนผังที่ออกมาแล้วแต่สนองกิจกรรมและกิจการพาณิชย์ทั้งสิ้น โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจใหญ่ ๆ แต่กลับมีการจำกัดและหรือเรียกได้ว่าพยายามกำจัดธุรกิจเล็ก ๆ เบียดเบียนประชาชนผู้มีรายได้น้อยแต่กลับไปส่งเสริมคนรวยให้รวยมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดระเบียบสังคมหาแร่แฝงลอยที่เป็นวิถีชีวิต และวัฒนธรรมกิจกรรมจับจ่ายซื้อของของคนไทย ให้หมดไป

5.2.5 ความเห็นของประชาชนทั่วไป

การจัดทำผังเมืองรวมถึงจะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่การขยายตัวของเมือง ที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชากรให้มีพฤติกรรมอยู่อาศัยที่ดีขึ้นในอนาคต รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจที่จำเป็น แต่ก็ไม่ได้เอื้อประโยชน์กับคนทุกคนทุกกลุ่ม รวมทั้งการเสียผลประโยชน์บางส่วนบางกลุ่มเพื่อส่วนรวม เช่น การเวนคืนตามผังเมืองรวม อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาอีกมากมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองรมนั้นก็ยังคงเป็นปมในสังคม นอกจากนี้การทำผังเมืองประเทศเราเป็นการทำขึ้นล่าช้าเกินกว่าการขยายตัวของเมืองที่เป็นอยู่ กล่าวคือเป็นการเป็นการจัดทำแผนเพื่อแก้ปัญหาตามสภาวะการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วมากกว่าเป็นวางแผนทางให้เมืองมีการเจริญเติบโตไปตามแผนนโยบายนั้นๆ ดังจะสังเกตเห็นได้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้นตามมามากมาย

ส่วนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวม คงเป็นการขัดผลประโยชน์กับนักการเมืองเพราะนักการเมืองคือพวกเล่นที่ เก่งกำไร ซึ่งกลุ่มคนพวกนี้เป็นคนที่ทำการออกแบบผังเมืองส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งพวกเขาก็ไม่ได้มีหลักวิชาการอะไรนอกจากความเป็นไปได้ทางธุรกิจเป็นหลัก และที่สำคัญที่สุดคิดว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้บทบาทหน้าที่ของผังเมืองเท่าที่ควรจะเป็น เมื่อขาดความรู้แล้วก็มีประชาชนน้อยคนนักที่จะอยากเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการจัดการเรื่องผังเมือง มุมมองที่เห็น ประชาชนที่มีบทบาทมากมาในรูปของกลุ่ม NGO ที่มีความรู้ ซึ่งก็เป็นประชาชนส่วนน้อยมากๆ และบ่อยครั้งที่ปัญหากับฝ่ายรัฐบาลที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงาน

5.3 สรุป

ถ้ามีการตั้งคำถามว่า “ผังเมืองรวมคืออะไร ?” 90 % ของคนกรุงเทพมหานครไม่มีใครทราบคำตอบหรืออย่างมากที่สุดก็รู้เพียงว่าเป็น แผนที่มีสี ๆ ที่ทางหน่วยงานของรัฐที่เรียกตัวเองว่าผังเมืองนั้นให้มา ซึ่งให้เห็นว่าภาครัฐควรจะมีนโยบายในการหาแนวทางหรือกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในแผนงานและนโยบายของทางภาครัฐเสียก่อนที่จะมีการดำเนินการขั้นต่อไป ดังนั้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจึงเกิดขึ้นได้กับคนเพียงบางกลุ่มบางพวก อันพอจะสรุปได้ดังนี้

1. ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อการวางแผนและผังนั้น ๆ เช่น กลุ่มที่จะต้องถูกเวนคืนที่ดิน กลุ่มที่มีส่วนได้หรือเสียกับมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง กลุ่มที่ถูกรบกวนในพื้นที่ข้างเคียง

2. ประชาชนผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่จะไม่ได้มีผลประโยชน์ใด ๆ แต่ทำเพื่อความถูกต้องและต้องการพัฒนาบ้านเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งกลุ่มคนพวกนี้ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ผู้ที่เคยทำงานผ่านประสบการณ์ในการวางแผนและผังมาก่อน

3. หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น NGO กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มชุมชนต่าง ๆ และ

4. กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ เป็นกลุ่มที่มุ่งหวังถึงกำไรในธุรกิจ ทั้งธุรกิจค้ากำไรและอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

จากกลุ่มคนดังตัวอย่างที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า กลุ่มคนในแต่ละกลุ่มเป็นบุคคลที่มีฐานเดียวกัน คือ การเป็นผู้มีความรู้ ไม่จำเป็นว่าจะต้องรู้มากน้อย อย่างน้อยให้เข้าใจตรงกันว่าประเด็นที่คุยกันอยู่ คือ อะไร แสดงให้เห็นว่าหากมีความรู้ในแต่ละตัวบุคคลคนแล้วจึงจะมีความกล้าที่จะแสดงออก แสดงความคิดเห็น และตอบโต้ โดยเฉพาะกล้าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะชน ซึ่งคุณสมบัตินี้พบว่ามีน้อยมากในสังคมไทย

สุดท้ายนี้ สังคมไทยควรจะมีการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และต้องมีการชำระ ปรับ และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมต่าง ๆ ในสังคมไทย ทั้งระบบราชการ การเมือง การศึกษาของประชาชน เพื่อให้ประชาชนคนไทยเป็นประชากรที่มีคุณภาพ และเพื่อเสริมสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพที่จะสามารถนำพาประเทศชาติพัฒนาเจริญก้าวหน้าต่อไป

กระบวนการวางแผนและผังเมืองของไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่หลายขั้นตอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนักวางแผนและผังเมืองของไทยด้วยว่าจะสามารถใช้ช่องทางที่ให้โดยกฎหมายดำเนินการใช้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางแผนและผังเมืองได้อย่างไรจึงจะสัมฤทธิ์ผล ไม่ทำให้เป็นการเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้หมายถึงการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเมือง ซึ่งต่างจากการมีส่วนร่วมทางอ้อมที่เป็นการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะแทนประชาชน ถ้าตั้งคำถามว่าทำไมสังคมไทยในปัจจุบัน ถึงเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ คำตอบมีอยู่ 2 ประเด็นหลัก คือ²

ประเด็นแรก มาจากการทำงานของรัฐที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหากับประชาชน ซึ่งถือเสมือนว่าเป็นผู้บริโภคโครงการของรัฐโดยตรง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นพอจะสรุปเป็นข้อต่าง ๆ ได้ดังนี้

- 1) การอนุมัติโครงการบางโครงการของรัฐ ทำโดยไม่เปิดเผยให้สาธารณะชนได้รับรู้ทั้ง ๆ ที่มีผลต่อสังคมอย่างกว้างขวาง
- 2) โครงการบางโครงการปฏิเสธสิทธิตามประเพณีนิยมของชุมชน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม
- 3) การที่รัฐหรือที่จะเปิดเผยระดับความรุนแรงของผลกระทบของโครงการบางโครงการ
- 4) การไม่มีความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณโครงการบางโครงการ
- 5) การใช้เวลานานเกินสมควรในการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการบางโครงการ

ประเด็นที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีคุณค่าหรือประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมตามครรลองของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประโยชน์ข้อแรกซึ่งกล่าวได้ว่าสำคัญที่สุด คือการพัฒนาคุณภาพของบุคคลแต่ละคนในการแสดงบทบาทของการเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่เสริมสร้างความเท่าเทียมกันของบุคคลแต่ละคน ให้โอกาสบุคคลในการพัฒนาตนเอง ความมีศรัทธาในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตนเอง ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้ได้จากการได้รับโอกาสในการเข้าร่วมปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็น วิจัย และได้รับการรับฟังจากผู้อื่น มีโอกาสในการเลือกในสิ่งที่เหมาะสมแก่ตนเอง แม้กระทั่งโอกาสในการประท้วง และท้าทายการตัดสินใจของบุคคลฝ่ายอื่น ๆ ในแง่มุมที่ตรงกันข้าม การปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึงการที่รัฐไม่ไว้วางใจความสามารถ ความฉลาด และการมีจิตสำนึกของประชาชนแต่ละคน การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงเป็นการสร้างลักษณะพึงพาให้กับประชาชนและยังสะท้อนว่ารัฐไม่ต้องการเผชิญหน้ากับปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน

ประโยชน์ข้อที่สอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนเป็นการเปลี่ยนสภาพของประชาชนจากผู้บริโภคแผนมาเป็นผู้จัดทำแผนเสียเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นการนำเอาทรัพยากรมนุษย์ที่แฝงอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์มากขึ้นแล้ว นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนยังป้องกันแนวโน้มการวางแผนแบบเบ็ดเสร็จแบบเดียวแล้วนำไปใช้กับทุกแห่ง ซึ่งไม่สอดคล้องต่อความต้องการที่เฉพาะเจาะจงและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นนั้น ๆ ข้อสำคัญก็คือ เมื่อ

ประชาชนได้เป็นผู้จัดทำแผนเองก็จะสามารถยอมรับข้อผิดพลาดต่าง ๆ อันเกิดจากแผนได้มากขึ้น จึงเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงได้

สรุปแล้วการที่หน่วยงานของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการวางแผนเป็นการแสดงถึงความเข้าใจของรัฐในกระแสดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีประโยชน์มาก ประโยชน์ที่สำคัญที่สุด คือการหลีกเลี่ยงปัญหาที่สะท้อนอยู่ในประโยคที่ว่า “ความฝันเฟื่องของนักวางแผนคือความฝันร้ายของประชาชน” การที่จะหลีกเลี่ยงปรากฏการณ์เช่นนี้ได้ รัฐและประชาชนจะต้องร่วมกันเปิดพื้นที่ทางวาจาเพื่อทำความรู้จักกันและกัน เรียนรู้แนวความคิด โลกทัศน์ ทักษะ และความคิดเห็นต่าง ๆ ของกันและกัน ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายรัฐจะต้องยอมรับร่วมกันว่า รัฐกับประชาชนต้องเดินไปด้วยกัน การพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน ความพยายามในการทำความรู้จักกันและกันทำให้การมองความแตกต่างหรือแม้แต่ความขัดแย้งเป็นในเชิงสร้างสรรค์มากยิ่งขึ้น ช่วยให้การบรรลุมติหรือข้อสรุปร่วมกัน นอกจากนั้นยังทำให้รัฐวิเคราะห์งานของตนได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น มีประโยชน์มากขึ้น ชาวบ้านก็มองโลกได้กว้างขวางขึ้นกว่าโลกในชีวิตประจำวันของตนเอง และเข้าใจงานของรัฐได้มากขึ้นด้วย

ซึ่งกระแสนของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดให้มาตรา 76 ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เขียนไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

ถึงแม้ว่ามิติในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีประโยชน์มากมายเพียงไรก็ตาม แต่ในความเป็นจริงความเข้าใจและการยอมรับในการมีส่วนร่วมของบุคคลแต่ละฝ่าย แต่ละอาชีพ ในแต่ละเวลาและสถานการณ์ ย่อมแตกต่างกันออกไปอย่างมากมาย หากแต่การที่จะเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ แต่อย่างน้อยการกล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วม ก็สามารถนำไปใช้เป็นหลักในการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการวางแผนให้เปิดกว้างให้กับประชาชนได้มากยิ่งขึ้น มีนักวิชาการหลายท่านมีความเห็นตรงกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การที่ประชาชนมีโอกาสในการเข้าร่วมในการทำกิจกรรมที่เมื่อก่อนประชาชนถูกกำหนดให้มีลักษณะเป็นผู้ถูกกระทำ (Passive) กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงก็คือ เป็นผู้รอรับผลของการวางแผนแต่เพียงอย่างเดียว และเพื่อให้เห็นถึงมิติของการเข้าร่วมได้อย่างละเอียดลออมากยิ่งขึ้นได้มีผู้กำหนดว่า การให้มีการเข้าร่วมเป็นการยอมรับในสิทธิต่าง ๆ ต่อไปนี้

- 1) สิทธิในการพูด
- 2) สิทธิในความแตกต่าง
- 3) สิทธิในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ
- 4) สิทธิในการร่วมลงแรงหรืออุทิศสิ่งที่เป็ประโยชน์
- 5) สิทธิในการบริโภคอย่างมีศักดิ์ศรี
- 6) สิทธิในการร่วมรับประโยชน์ และรับภาระสังคม
- 7) สิทธิในความผิดพลาด

ถึงแม้ว่ามติในการมีส่วนร่วมเหล่านี้จะบ่งบอกถึงสิทธิต่าง ๆ ของผู้มีส่วนร่วม แต่สิทธิเหล่านี้ก็มีความสำคัญสำหรับผู้ที่มีส่วนร่วมในทุกฝ่ายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ยกตัวอย่างเช่นสิทธิในความแตกต่าง ในกระบวนการวางแผน

สิทธินี้ น่าจะบ่งบอกถึงการเข้าร่วมอย่างเสมอภาคถึงแม้จะมีฐานะทางสังคม ลัทธิความเชื่อ และอาชีพที่แตกต่างกัน เพียงไรก็ตาม สิทธิในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจน่าจะหมายถึงทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงเหตุผลให้กับความคิดของตนเอง และนับต่อจากนั้นก็คือทุกคนที่มีส่วนร่วมมีหน้าที่พิจารณาด้วยความถี่ถ้วน เพื่อไม่ให้ถูกครอบงำได้ง่าย สิทธิในการบริโภคอย่างมีศักดิ์ศรีบ่งบอกถึงสิทธิในการเลือกและสิทธิในการปฏิเสธในสิ่งที่ตนเองเห็นว่าไม่สมควร นั่นคือ ไม่จำเป็นจะต้องรับทุกอย่างที่ถูกเสนอมาให้ ส่วนสิทธิในความผิดพลาด และสิทธิในการร่วมรับประโยชน์และภาระสังคม บ่งบอกว่าการมีส่วนร่วมไม่ได้ทำให้การวางแผนสมบูรณ์พร้อมทุกอย่าง สามารถมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้ และเมื่อเกิดขึ้นแล้ว ก็ต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดเหล่านั้นด้วย

สรุปแล้วสิทธิดังกล่าวมีนัยของความรับผิดชอบของผู้มีสิทธิควบคุมกันไปด้วยเสมอ และทุกฝ่ายที่มีส่วนเข้าร่วมจะต้องยอมรับในสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน และยังบ่งบอกว่าผู้มีส่วนร่วมจะต้องพัฒนาตนเองให้พร้อมที่จะรับสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบเหล่านั้นด้วย ส่วนปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงของการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ก็คือ การที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของผังเมืองรวม และการไม่มีการให้ความร่วมมือกันอย่างแท้จริงของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ก็ยังขาดการประชาสัมพันธ์และขาดประสิทธิภาพในการโน้มน้าวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางราชการ ดังนั้นทั้งสองฝ่ายจึงควรช่วยกันเพื่อให้แผนงานที่จะเกิดขึ้นนั้นมีประสิทธิผลและสามารถรักษาผลประโยชน์ให้กับบ้านเมืองอย่างแท้จริง และในส่วนของปัญหาที่ผังเมืองรวมไม่สามารถบรรลุประสิทธิผลได้นั้น เกิดจากขั้นตอนของการนำไปปฏิบัติ ที่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามแผนและผังที่วางเอาไว้ให้เสร็จสมบูรณ์ อันอาจมีผลเกี่ยวเนื่องมาจาก งบประมาณ เวลา ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และประชาชนที่ ที่ยังต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาให้เหมาะสมต่อการพัฒนาบ้านเมืองต่อไป

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่มีต่อกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

ในเรื่องของการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร นอกจากเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วยังมีหัวข้ออื่น ๆ ที่น่าจะต้องมีการทำการศึกษาค้นคว้า เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาด้านผังเมืองรวมให้เกิดประสิทธิผล เช่น

1. กลไกการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองรวมและวิธีการในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องแผนงานและนโยบายของรัฐอยู่มาก ในการหาแนวทางในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ ให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจ อีกทั้งยังต้องมีการพยายามเปิดเผยนโยบายของรัฐ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอด้วย เพื่อทั้งสองฝ่ายจะได้รับรู้ เข้าใจตรงกัน และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรที่จะหาแนวทางการส่งเสริมและเทคนิคของการมีส่วนร่วมและเผยแพร่ข้อมูลในทุกูปแบบที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างประชาชนกับรัฐ
2. การบริหารจัดการและการเชื่อมโยงองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน
3. แนวทางส่งเสริมกลไกการนำแผนไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล
4. โครงการปรับปรุงพื้นที่ ที่เกิดขึ้นของภาครัฐเกิดผลกระทบอย่างไรกับประชาชน เพื่อเป็นการสำรวจผลที่ได้รับจากการตัดสินใจของภาครัฐว่ามีประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมมากน้อยแค่ไหน อย่างไร เป็นต้น

สรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ

เรื่องเดิม

ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการสังเคราะห์ไว้ 3 ประการประกอบด้วย ปัญหาและข้อจำกัดของกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอแนะการจัดทำผังเมืองที่เอื้อต่อสุขภาวะของประชาชน ผลจากการวิจัยสรุปได้ว่ากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นของการเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ขาดความร่วมมือระหว่างรับและประชาชน ส่วนความไม่สัมฤทธิ์ผลของผังเมืองนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อคิดเห็น

ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการสังเคราะห์ตามกรอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดภายใต้ข้อจำกัดของระยะเวลาการดำเนินการ และการนำเสนอ และยังได้เสนอตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนกรณีศึกษาการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นตัวอย่างของการวางผังแบบที่ไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายบังคับ (Non Statutory Planning) ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์แก่ภาคประชาสังคมในอนาคต

เกี่ยวกับผลการสังเคราะห์ ผู้ทบทวนมีข้อคิดเห็นเพื่อแลกเปลี่ยนในประเด็นต่างๆ ซึ่งจะเป็นประเด็นสำหรับการวิจัยต่อไป ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การผังเมืองของไทยเป็นการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายบริหารในการพัฒนาและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการผังเมือง เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้ให้อำนาจในการอนุมัติวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นของราชการส่วนกลาง หากท้องถิ่นจะดำเนินการเองจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน ผังเมืองรวมนี้จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงการพัฒนาอื่น ๆ โดยใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงเป็นระยะเวลา 5 ปี เมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับแล้วท้องถิ่นจะวางผังเมืองเฉพาะภายใต้กรอบของผังเมืองรวมหรือจะร้องขอส่วนกลางให้เข้ามาดำเนินการก็ได้ ผังเมืองเฉพาะนี้จะมีรายละเอียดถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์อาคาร ที่อุปกรณ์และที่ดินที่จะเวนคืน จึงต้องใช้บังคับโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีอายุใช้บังคับ 5 ปี เช่นเดียวกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการดำเนินการ นอกจากนั้นยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในระดับจังหวัดอีกด้วย

แม้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน (Public Hearing) และผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมืองในระบุดังกล่าว (Public Notice) มิได้ระบุว่า ผู้พิจารณาจะต้องเห็นชอบกับคำร้องเสมอไป และเมื่อประกาศใช้บังคับเป็น

กฎหมายซึ่งมีอายุ 5 ปีแล้ว ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ เว้นแต่กรณีที่ถูกเวนคืนที่ดินหรือถูกกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมของส่วนกลางในหลายชุมชนที่มีข้อขัดแย้ง ระหว่างนโยบายของรัฐกับชุมชนได้ละเลยข้อคิดเห็นของประชาชน ซึ่งการกระจายอำนาจในการวางผังทั่วไปให้ท้องถิ่น ก็ยังมิได้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในกฎหมายผังเมืองว่าจะออกมาในรูปแบบใด

ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบของการผังเมืองนั้น การรับฟังความคิดเห็นประชาชนจะใช้ในกรณีซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่มีความสลับซับซ้อนหรือมีผลกระทบมากนัก ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนมาก รัฐบาลกลางกำหนดให้มีการสืบสวนสาธารณะ (Public Examination) และการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) โดยแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการจัดประชุม ซึ่งมีได้เป็นเจ้าพนักงานการผังเมือง (Planning officer) ขึ้นมาดำเนินการ หากมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว อาจจะปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนกลางไป แนวดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองซึ่งจะเป็นหน้าที่โดยตรงของท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า ส่วนกลางได้เข้มข้นขึ้น

2. ความไม่สัมฤทธิ์ผลของผังเมืองรวม

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้นได้กำหนดขั้นตอนการควบคุมและพัฒนาเมืองเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นผังเมืองรวม เป็นการพัฒนาในระดับกรอบรวม (Macro Level) และผังเมืองเฉพาะเป็นการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ หรือเฉพาะโครงการ (Project Area) และมีลักษณะที่สมบูรณ์แบบ (Comprehensive) แต่กฎหมายก็มิได้บังคับว่า จะต้องพัฒนาในทุกระบบพร้อมกัน ประกอบกับการบริหารราชการแผ่นดิน มักจะแบ่งอำนาจออกไปตามกิจการ ทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายผังเมืองมีหน้าที่หนักไปในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Landuse Control) แต่เพียงด้านเดียว ทำให้การผังเมืองถูกแยกออกจากกระบวนการวางแผนพัฒนาของท้องถิ่น ซึ่งหากรวมอยู่ด้วยกันจะทำให้ประชาชนตื่นตัว และให้ความสนใจ มีส่วนร่วมมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้วการไม่ดำเนินการในชั้นผังเมืองเฉพาะทำให้การควบคุมตามผังเมืองรวมขาดประสิทธิภาพเป็นอย่างมากเองจากกฎหมายให้อำนาจควบคุมเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินกว้างๆ ไม่จำเพาะเจาะจง และไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง และในการวางผังจะวางเพื่อสำหรับอนาคต 20 - 25 ปี ข้างหน้า ขณะที่อายุใช้บังคับคราวละ 5 ปี ทำให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mixed Use) และการพัฒนาที่กระจัดกระจาย (Urban Sprawl) เนื่องจากนำเอาอุปสงค์ที่ดินใน 25 ปีข้างหน้า มาใช้บังคับในระยะ 5 ปี (Overzone)

3. ผังเมืองหน่วยย่อย (Unitary Development Plan)

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง เช่นเดียวกับในจังหวัดข้างเคียง ซึ่งมีผังเมืองรวมครอบคลุมทั้งจังหวัดเช่น จังหวัดสมุทรปราการ แม้ว่าจะมีจำนวนประชาชนอยู่ในเขตผังเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีส่วนร่วมน้อย การกระจายอำนาจ ซึ่งกรุงเทพมหานครจะแบ่งพื้นที่ออกเป็นกลุ่มเขตและผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งได้รวมเอาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เข้าอยู่ในผังเมืองรวมอันเดียวกัน ยังไม่มีกฎหมายระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างผังเมืองรวมในกรอบใหญ่ กับผังเมืองหน่วยย่อย ซึ่งการวางผังในระดับย่อยจะช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง การปฏิรูประบบการวางแผนของประเทศอังกฤษในระยะหลังได้ยกเลิกการวางแผนมหานครลอนดอน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

ผู้ดำเนินการแทนเรียกว่า Unitary Development Plan หรือ UDP น่าจะเป็นกรณีศึกษาที่ดีทางการกระจายอำนาจและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. การวางแผนที่ไม่ต้องอิงกฎหมาย (Non Statutory Planning)

การวางแผนของประเทศอังกฤษนอกจากจะเน้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับย่อย แล้วยังได้ส่งเสริมการวางแผนที่ไม่ต้องอิงกฎหมาย ดังกรณีศึกษาการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการดำเนินการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนละแวกบ้านทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ตลอดกระบวนการ ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและประชาชน สร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาสังคม ประชาชนมีสิทธิในการพัฒนาตนเองมากขึ้น ก็นับเป็นกรณีศึกษาที่น่าจะนำมาขยายผล ในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นเขตเมือง เช่นเดียวกับการวางแผนชีวิตของชุมชนในชนบทที่ได้รับการสนับสนุนจากทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์กรพัฒนาต่าง ๆ

บรรณานุกรม

- กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. คู่มือการวางผังเมืองรวม. กรุงเทพฯ : กองฝึกอบรม กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. 2540
- กรุงเทพมหานคร, สำนักผังเมือง, เอกสารร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. 2548.
- กำธร กุลชล. การออกแบบชุมชนเมืองคืออะไร. พิมพ์ครั้งที่ 1. นครปฐม:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์. 2545. เอกสารการสอน.
- พงศ์สิทธิ์ ชุมสาย ณ อยุธยา. การวางผังเมืองรวมสำหรับท้องถิ่น การใช้ที่ดินและการคมนาคมขนส่ง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : กรมการผังเมือง. 2545.
- มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์, พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2543.
- วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, ศ.นพ. และคณะ. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2541.
- สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าคุณทหารลาดกระบัง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, โครงการรณรงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม, เอกสารอัดสำเนา, 2547.
- สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. ทฤษฎีการวางแผน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : ภาควิชาออกแบบและวางผังชุมชนเมือง มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2545. เอกสารการสอน.
- อรพิมพ์ พิมพ์เจริญ. สารานุกรมเกี่ยวกับผังเมืองรวม กทม.. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานครวางผังชุมชนเมือง. 2545. เอกสาร.
- เอกสารที่ใช้ประกอบหรืออ้างอิงอื่น ๆ**
- ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร : กฎกระทรวงฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.
- แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2545 – 2549.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้มีส่วนร่วมได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540.

ภาคผนวก

แบบสำรวจความคิดเห็น

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข

การสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่อง “การศึกษากระบวนการในการจัดทำผังเมืองรวมและการมีส่วนร่วมของประชาชน
: กรณีศึกษาการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร”

(ในแผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ)

ส่วนที่ 1 คำชี้แจง

แบบสอบถามนี้จัดทำขึ้นเพื่อสำรวจความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในด้านการจัดทำผังเมืองรวมฯ โดยมีประเด็นในการสอบถามอยู่ 2 ประเด็น คือ

1) ประเด็นความเห็นด้านที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐและกระบวนการจัดทำผังเมืองรวมฯ เพื่อทราบความคิดเห็นว่า
นโยบายของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองรวมฯ มากน้อยเพียงไร

2) ประเด็นความเห็นด้านที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากผังเมืองรวม เพื่อทราบว่า
ประชาชนมีความคิดเห็นว่าผังเมืองรวมมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างไร

คำแนะนำในการตอบ

- ทำเครื่องหมาย ✓ ภายใน ☐ หน้าข้อความที่ท่านเลือก
- กรุณาตอบให้ครบทุกข้อ เพราะทุกข้อล้วนมีส่วนสำคัญในการวิเคราะห์ และทำให้แบบสำรวจนี้สมบูรณ์

ส่วนที่ 2 คำถาม

- ท่านคิดว่าทางภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม มากน้อยเพียงไร?

☐ มาก

☐ ปานกลาง

☐ น้อย

☐ น้อยมาก

และมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างไรต่อนโยบายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวม?

- ท่านคิดว่าผังเมืองรวมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชนอย่างไร?

ขอขอบคุณและขอให้ทุกท่านโชคดี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อผู้เขียน	พัชรพร จำปาเรือง
วัน เดือน ปี เกิด	23 กุมภาพันธ์ 2521
สถานที่เกิด	อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ
สถานศึกษา	
ระดับมัธยมศึกษา	โรงเรียนศรีสะเกษวิทยาลัย จังหวัดศรีสะเกษ
ระดับปริญญาตรี	ภาควิชาสถาปัตยกรรมเมืองและชุมชน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ระดับปริญญาโท	ภาควิชาการวางแผนและออกแบบชุมชน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
ประวัติการทำงาน	
พ.ย. 2548 – ปัจจุบัน	ตำแหน่งสถาปนิก บริษัทเคทีจีวาย อินเตอร์แอคทีฟโซลูชันส์
เม.ย. 2548 – ต.ค. 2548	ตำแหน่งสถาปนิก บริษัทคอมโพซิชั่น เอ จำกัด
ม.ค. 2547 – มี.ค. 2548	ตำแหน่งสถาปนิก บริษัทแกรนแคปิตอล ดีไซน์ จำกัด
มี.ค. 2545 – ม.ค. 2547	ตำแหน่งสถาปนิก บริษัทเคป จำกัด
ประสบการณ์ด้านการออกแบบชุมชน	
ปี 2547	เข้าร่วมการศึกษาออกแบบวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดอุรุษยา
ปี 2547	เข้าร่วมการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย จังหวัดนครปฐม