

แนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน  
กรณีศึกษาอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

โดย

นายเจษฎา ชีวะวิศาลกุล  
ผู้อำนวยการสำนักสถาปัตยกรรม  
กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๕  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๕ - ๒๕๖๖

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีศึกษา อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย” ลักษณะวิชา จิตวิทยา ของ นายเจษฎา ชีวะวิษวาลกุล เป็นส่วนหนึ่ง ของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๕ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๕ - ๒๕๖๖

พลโท

(ชาติชาย ชัยเกษม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีศึกษา  
อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

**ลักษณะวิชา** สังคมจิตวิทยา

**ผู้วิจัย** นายเจษฎา ชีวะวิชาวาลกุล      **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๖๕

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้จัดทำเพื่อ ๑. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค  
การใช้พื้นที่โดยรอบโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ๒. เพื่อศึกษาวิจัยหลักการและ  
แนวทางและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะและการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ๓. เพื่อศึกษาและ  
เสนอแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน ขอบเขตงานวิจัย ๑. ขอบเขต  
ด้านเนื้อหา การวิจัยนี้เป็นการศึกษาด้านแนวทางการจัดทำผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน  
เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ๒. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูล  
ด้วยผู้กำหนดนโยบายด้านผังเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารและปฏิบัตินโยบายด้านผังเมืองของกรมโยธาธิการ  
และผังเมือง ผู้บริหารและปฏิบัติด้านการอนุรักษ์โบราณสถานของกรมศิลปากรเจ้าหน้าที่  
และประชาชนในท้องถิ่น ๓. ขอบเขตด้านการวิจัยเชิงพื้นที่ขอบเขตที่ศึกษา คือ พื้นที่อุทยาน  
ประวัติศาสตร์สุโขทัย พื้นที่ที่มีโบราณสถานที่ยื่นทะเลยินมรดกโลก วิธีการดำเนินการวิจัย  
๑. การศึกษาภาคสนาม การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ กลุ่มประชาชน  
ในท้องถิ่น กลุ่มเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น กลุ่มเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร กลุ่มเจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการ  
และผังเมือง ๒. การศึกษาเอกสารทางด้านกฎหมายพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ  
ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติผังเมือง และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

จากประเด็นปัญหาข้างต้นนำไปสู่ความเห็นควรจัดทำผังเมืองเฉพาะอุทยาน  
ประวัติศาสตร์สุโขทัย เพื่อการฟื้นฟูบูรณะแหล่งประวัติศาสตร์และโบราณสถานอุทยานประวัติศาสตร์  
สุโขทัย ให้เกิดการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการทับซ้อนกันของพื้นที่ชุมชนบ้านเรือนของราษฎร  
กับอุทยานประวัติศาสตร์ และภูมิทัศน์สภาพแวดล้อมโดยรอบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ  
สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้การพัฒนาเมืองและการอนุรักษ์โบราณสถาน  
ดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกัน

## Abstract

<b>Title</b>	Guidelines for the preparation of a specific plan for conservation Ancient site case study historical park Sukhothai
<b>Field</b>	Social – Psychology
<b>Name</b>	Mr. Jeadsada Chevavichavankul <b>Course</b> NDC <b>Class</b> 65

To study and propose guidelines for the preparation of a specific urban planning for the preservation of ancient sites. scope of research 1. Scope of contents this research is a study of urban planning guidelines for the conservation of ancient sites as a guideline for solving problems. 2. scope of population, Population for collecting data by urban planning policy makers who are the management and urban planning policy practitioners of the Department of Public Works and Town & Country Planning. Administrators and practitioners of the conservation of ancient monuments of the Fine Arts Department, officials and local people. 3. scope of Area research the scope of study is Sukhothai Historical Park areas with historic sites registered as World Heritage Sites. Method of conducting research 1. Field study Interviews with those directly related to those involved in various groups. local population local officials group Fine Arts Department staff group Department of Public Works and Town & Country Planning staff group. 2. Document study In terms of law, the Ancient Monuments Act, Antiques, Objects of Art and the National Museum Act, 1992, the Town Planning Act. and related documents.

From the above issues led to the opinion that a town plan should be developed specifically for the Sukhothai Historical Park for the restoration of historical sites and historical sites in Sukhothai Historical Park to create land utilization management that overlaps the areas of the people's homes with the historical park. And the surrounding landscape, the development of infrastructure and tourism facilities so that urban development and historic preservation can be carried out in a coherent, efficient way

## คำนำ

ปัญหาด้านการที่ดินในเรื่องการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชนในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะเขตโบราณสถาน ของกรมศิลปากรที่มีอยู่ทั่วประเทศในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ศึกษาเฉพาะในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และเป็นการศึกษาการจัดการผังเมืองเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและมีผลดีโดยภาพรวม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และศึกษาเอกสาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งการจัดทำงานวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีศึกษา อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย” ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร วปอ.๖๕ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ และผู้ทำการวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินโดยการใช้ผังเมืองเฉพาะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

(นายเจษฎา ชีวะวิชาวาลกุล)  
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๕  
ผู้วิจัย



## กิตติกรรมประกาศ

การได้รับเข้าศึกษาหลักสูตร วปอ. ๖๕ นี้ ถือเป็นประสบการณ์ที่สำคัญต่อชีวิต การรับราชการของผู้ทำการวิจัยที่ได้รับองค์ความรู้ต่างๆ ในทุกด้าน เพื่อประยุกต์ใช้กับแนวความคิด ในการทำงานการพัฒนาองค์กรและจะได้เพิ่มเครือข่าย เพื่อเป็นประโยชน์ในการทำงานร่วมกัน เพื่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ กงทัพ และภาคเอกชนต่อไปในอนาคต

ผู้ทำการวิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านยุพา ทวีวัฒนกิจบวร ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ที่ได้สนับสนุนให้ผู้ทำการวิจัย ได้มีโอกาสได้เข้าศึกษาในหลักสูตร วปอ. ๖๕ และท่านยังได้สละเวลา ให้เกียรติเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการถกแถลงงานวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้

สุดท้ายนี้ผู้ทำการวิจัย ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อนๆ กลุ่มนกกัฬขวาน ครอบครั้ว ที่ได้ช่วยให้กำลังใจในระหว่างเรียนและการทำวิจัยส่วนบุคคล จนงานวิจัยนี้สำเร็จ

(นายเจษฎา ชีวะวิซาลกุล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๕

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญแผนภาพ	ช
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๗
ขอบเขตของการวิจัย	๗
วิธีดำเนินการวิจัย	๘
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๘
คำจำกัดความ	๙
<b>บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๑๐</b>
แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน	๑๐
แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน	๑๔
แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก	๑๖
แนวคิดทฤษฎีด้านผังเมือง	๑๙
แนวคิดทฤษฎีด้านผังเมืองเฉพาะ	๒๑
ระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองต่างประเทศ	๓๔
หลักการเวนคืนที่ดิน (Expropriation Principal)	๓๙
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๔๔
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๕๐
สรุป	๕๐
<b>บทที่ ๓ มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม</b>	<b>๕๑</b>
กฎหมายเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม	๕๑
กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและการพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย	๕๓
การบังคับใช้กฎหมายอื่นในการอนุรักษ์พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า	๖๐
บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์โบราณสถาน	๖๒
สรุป	๖๗



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ ๔</b>	
<b>จัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน</b>	
<b>อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย</b>	<b>๖๘</b>
ความหมายของอุทยานประวัติศาสตร์	๖๘
อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย	๖๘
สภาพของปัญหาและผลกระทบจากการจัดการพื้นที่โดยรอบเขตอุทยาน	
ประวัติศาสตร์สุโขทัย	๗๖
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ	
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒	๗๗
การจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองเฉพาะ	๘๕
ขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ	๘๘
กฎหมายว่าด้วยการจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ	๙๓
การจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน	๑๐๐
สรุป	๑๐๔
<b>บทที่ ๕</b>	
<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๑๐๕</b>
สรุป	๑๐๕
ข้อเสนอแนะ	๑๐๗
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๐๘</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๑๑๑</b>

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒ - ๑	การจำแนกประเภทของโบราณสถานด้วยเกณฑ์ต่างๆ	๑๒
๔ - ๑	ภาพแสดงเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย	๖๙
๔ - ๒	ภาพแสดงเขตพื้นที่เมืองเก่าสุโขทัย	๖๙
๔ - ๓	วัดมหาธาตุ	๗๑
๔ - ๔	วัดพระพายหลวง	๗๒
๔ - ๕	มณฑปประธานและวิหารของโบราณสถานวัดตระพังทองกลาง	๗๓
๔ - ๖	วัดเชตุพล อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย	๗๓
๔ - ๗	เทวาลัยมหาเกษตร	๗๔
๔ - ๘	วัดสะพานหิน อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย	๗๔
๔ - ๙	สรีดภงส์ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย	๗๕
๔ - ๑๐	ลักษณะผังเมือง	๘๓
๔ - ๑๑	ผังเมืองเฉพาะส่งเสริมในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ควบคู่กัน	๘๔
๔ - ๑๒	ตัวอย่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร	๘๗
๔ - ๑๓	ตัวอย่างการควบคุม FAR, BCR, ระยะถอยร่นและขนาดแปลงที่ดิน	๘๗
๔ - ๑๔	ตัวอย่าง การควบคุมอาคารเมืองเก่าด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติม หรือจัดทำเป็นข้อตกลงเฉพาะที่พร้อมมาตรการส่งเสริม (design guideline)	๘๘
๔ - ๑๕	แสดงขั้นตอนผังเมืองเฉพาะตามกฎหมาย ๑๘ ขั้นตอน	๙๒
๔ - ๑๖	ภาพแสดงเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย	๑๐๑

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการบุกรุกที่ดินการใช้ที่ดินของประชาชนที่เป็นการใช้ที่ดินของภาครัฐที่อยู่ภายใต้การดูแลของส่วนราชการหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในหลายพื้นที่ทั่วประเทศการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินของภาครัฐ ก็มีปัญหาในการทับซ้อนของหน่วยงานภาครัฐเองหลายหน่วยงานและประเด็นการทับซ้อนในการถือครองที่ดินกับประชาชน อันเป็นประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนหรือกลุ่มมวลชนในหลายพื้นที่ในสภาพปัจจุบันที่ดินมีราคาสูงขึ้นประชากรเพิ่มมากขึ้นเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินมากเพิ่มขึ้นอีก

การบุกรุกพื้นที่โบราณสถานในการดูแลของกรมศิลปากร ที่มีพื้นที่โบราณสถานกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่ดังกล่าวอำนาจในการจัดการและดูแลพื้นที่ กรมศิลปากรใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โบราณสถานที่เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นแหล่งโบราณคดี ที่สะท้อนประวัติศาสตร์วัฒนธรรม ความรุ่งเรืองในอดีตของกลุ่มคนและชนชาติ โดยอุทยานประวัติศาสตร์กระจายอยู่บริเวณภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ อุทยานประวัติศาสตร์ในประเทศไทย อยู่ในการดูแลของกรมศิลปากร ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงวัฒนธรรม ปัจจุบันในประเทศไทยมีอุทยานประวัติศาสตร์ ๑๑ แห่งโดยล่าสุดกรมศิลปากรได้สำรวจโบราณสถาน และอนุรักษ์พัฒนาปราสาทสติกอ๊กอกรม และประกาศจัดตั้งปราสาทสติกอ๊กอกรมขึ้นเป็นอุทยานประวัติศาสตร์แห่งใหม่แห่งที่ ๑๑ เมื่อปี ๒๕๖๐ ซึ่งจาก ๑๑ แห่ง มี ๔ แห่งที่ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลก

โดยเมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร(Historic Town of Sukhothai and Associated Historic Towns) ขึ้นทะเบียนมรดกโลกในปี ค.ศ.๑๙๙๑ หรือ พ.ศ.๒๕๓๔ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยเป็นโบราณสถานที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ ครอบคลุมพื้นที่โบราณสถานกรุงสุโขทัย ศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรสุโขทัยซึ่งมีอำนาจอยู่บริเวณภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทยในช่วงพุทธศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ ตั้งอยู่ที่ตำบลเมืองเก่า (เขตเทศบาลตำบลเมืองเก่า) อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย ห่างจากตัวเมืองสุโขทัยปัจจุบัน (เขตเทศบาลเมืองสุโขทัยธานี) ไปทางทิศตะวันตกประมาณ ๑๒ กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒ (ถนนจรดวิถีถ่อง)

ผังเมืองสุโขทัยมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีความยาวประมาณ ๒ กิโลเมตร กว้างประมาณ ๑.๖ กิโลเมตร มีประตูเมืองอยู่ตรงกลางกำแพงเมืองแต่ละด้าน ภายในยังมีสิ่งก่อสร้าง พระราชวังและวัดอีก ๒๖ แห่ง วัดที่ใหญ่ที่สุดคือวัดมหาธาตุ อุทยานแห่งนี้ได้รับการบูรณปฏิสังขรณ์ โดยกรมศิลปากรด้วยความช่วยเหลือจากยูเนสโก มีนักท่องเที่ยวหลายแสนคนต่อปี ซึ่งเป็นการกระจายรายได้เข้าสู่ท้องถิ่น

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและสถานประกอบการ ในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย อันอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก ทางวัฒนธรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยรอบเขตอุทยานฯ ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยมีประเด็นปัญหาบางอย่างยาวนานเนื่องจากพื้นที่อุทยานมีพื้นที่กว้างขวาง และมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวยังมีพื้นที่โบราณสถานต่างๆทั่วประเทศที่มีปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดิน งานวิจัยนี้จะศึกษาแนวทางการใช้ผังเมืองเฉพาะในพื้นที่อนุรักษ์โบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และสามารถใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อนุรักษ์โบราณสถานอื่นๆ ของกรมศิลปากรทั่วประเทศ โดยที่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังสอดคล้องกับนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ในด้านต่างๆ ดังนี้

### **ยุทธศาสตร์ชาติที่ ๑ ด้านความมั่นคง**

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกရာช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ในด้านที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

**ด้านที่ ๑** ด้านการรักษาความสงบภายในประเทศ เพื่อสร้างเสริมความสงบเรียบร้อย และสันติสุขให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติบ้านเมือง

**ด้านที่ ๒** ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาเดิม และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาใหม่เกิดขึ้น

**ด้านที่ ๓** ด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ

**ด้านที่ ๕** ด้านการพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม เพื่อให้กลไกสำคัญต่าง ๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้หลักธรรมาภิบาล และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

### **ยุทธศาสตร์ชาติที่ ๒ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน**

มีเป้าหมาย การพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด ๓ ประการ ได้แก่

๑. “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศในด้านอื่นๆ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่

๒. “ปรับปรุงปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ในมิติต่างๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ ดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต และ

๓. “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่ รวมถึงปรับรูปแบบธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด ผสมผสานกับยุทธศาสตร์ ที่รองรับอนาคต บนพื้นฐานของการต่อยอดอดีตและปรับปรุงปัจจุบัน พร้อมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุน จากภาครัฐ ให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้และการจ้างงานใหม่ขยายโอกาสทางการค้า และการลงทุนในเวทีโลก ควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของ คนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศได้ในคราวเดียวกัน โดยมีความเกี่ยวข้อง ในประเด็นที่ ๓ สร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว โดยการรักษาการเป็นจุดหมายปลายทาง ที่สำคัญของการท่องเที่ยวระดับโลก ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวทุกระดับและเพิ่มสัดส่วนของนักท่องเที่ยว ที่มีคุณภาพสูง ประกอบด้วย ๑. ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ๒. ท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ ๓. ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงามและแพทย์แผนไทย

### **ยุทธศาสตร์ชาติที่ ๓ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร มนุษย์**

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่งและมีคุณภาพมีพัฒนาการที่ดีรอบด้านและมีสุขภาพที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ ทรัพยากร มนุษย์ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

**ด้านที่ ๑** การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม มุ่งเน้นให้สถาบันทางสังคมร่วมปลูกฝัง ค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์โดย ๑. การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมผ่านการเลี้ยงดู ในครอบครัว ๒. การบูรณาการเรื่องความซื่อสัตย์ วินัย คุณธรรมจริยธรรม ในการจัดการเรียน การสอนในสถานศึกษา ๓. การสร้างความเข้มแข็งในสถาบันทางศาสนา ๔. การปลูกฝังค่านิยมและ วัฒนธรรมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ๕. การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์จากภาคธุรกิจ ๖. การใช้สื่อและสื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม และ ๗. การ ส่งเสริมให้คนไทยมีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

**ด้านที่ ๕** การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาพที่ดี ครอบคลุมทั้งด้านกาย จิตสติปัญญา และสังคม โดย ๑. การสร้างความรอบรู้ด้านสุขภาพ ๒. การป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงที่คุกคาม สุขภาพ ๓. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี ๔. การพัฒนาระบบบริการสุขภาพ ที่ทันสมัยสนับสนุนการสร้างสุขภาพที่ดีและ ๕. การส่งเสริมให้ชุมชนเป็นฐานในการสร้างสุขภาพที่ดี ในทุกพื้นที่

**ด้านที่ ๖** การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร มนุษย์โดย ๑. การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย ๒. การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบครัวและชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ๓. การปลูกฝังและพัฒนาทักษะนอกห้องเรียน และ ๔. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์

## ยุทธศาสตร์ชาติที่ ๔ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

**ด้านที่ ๑** การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ โดย ๑. ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก ๒. ปฏิรูประบบภาษีและการคุ้มครองผู้บริโภค ๓. กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร ๔. เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย ให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความปลอดภัยในการทำงาน ๕. สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ทุกเพศภาวะและทุกกลุ่ม ๖. ลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง ๗. สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษาโดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และ ๘. สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

**ด้านที่ ๒** การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี โดย ๑. พัฒนาศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีในภูมิภาค ๒. กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัดในมิติต่างๆ ๓. จัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัย ให้สามารถตอบสนองต่อสังคมสูงวัยและแนวโน้มของการขยายตัวของเมืองในอนาคต ๔. ปรับโครงสร้างและแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อวางระบบและกลไกการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด ๕. สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่บนฐานข้อมูลความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และ ๖. การพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่

**ด้านที่ ๓** การเสริมสร้างพลังทางสังคมโดย ๑. สร้างสังคมเข้มแข็งที่แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้งกัน และมีคุณธรรม โดยสนับสนุนการรวมตัวและดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ๒. การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ ๓. สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ๔. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศและบทบาทของสตรีในการสร้างสรรค์สังคม ๕. สนับสนุนการพัฒนาบนฐานทุนทางสังคมและวัฒนธรรม และ ๖. สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสร้างสรรค์ เพื่อรองรับสังคมยุคดิจิทัล

**ด้านที่ ๔** การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองโดย ๑. ส่งเสริมการปรับพฤติกรรมในระดับครัวเรือน ให้มีขีดความสามารถในการจัดการวางแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัว การเงินและอาชีพ ๒. เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง ๓. สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน และ ๔. สร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญา ให้กับชุมชน

## ยุทธศาสตร์ชาติที่ ๕ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานการเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะผ่านทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง ๓ ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง

**ด้านที่ ๑** สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียวโดย ๑. เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ๒. อนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในและนอกถิ่นกำเนิด ๓. อนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำ ลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ ๔. รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ ๕. ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

**ด้านที่ ๓** สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศโดย ๑. ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ๒. มีการปรับตัวเพื่อลดความสูญเสียและเสียหายจากภัยธรรมชาติ และผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ๓. มุ่งเป้าสู่การลงทุนที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ของภาครัฐและภาคเอกชน

**ด้านที่ ๔** พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่องโดย ๑. จัดทำแผนผังภูมินิเวศเพื่อการพัฒนาเมือง ชนบท พื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ตามศักยภาพและความเหมาะสมทางภูมินิเวศอย่างเป็นเอกภาพ ๒. พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรม และ อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ที่มีการบริหารจัดการตามแผนผังภูมินิเวศอย่างยั่งยืน ๓. จัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสารเคมีในภาคเกษตรทั้งระบบ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและค่ามาตรฐานสากล ๔. สงวนรักษา อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางสถาปัตยกรรมและศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่นบนฐานธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน ๕. พัฒนาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเมืองและชุมชน รวมทั้งกลุ่มอาสาสมัคร ด้วยกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และ ๖. เสริมสร้างระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม และยกระดับความสามารถในการป้องกันโรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ

**ด้านที่ ๖** ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศโดย ๑. ส่งเสริมคุณลักษณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย ๒. พัฒนาเครื่องมือ กลไกและระบบยุติธรรม และระบบประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ๓. จัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อจัดการ ประเด็นร่วม ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และ ๔. พัฒนาและดำเนินโครงการที่ยกระดับกระบวนการทัศน์ เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล

## ยุทธศาสตร์ชาติที่ ๕ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ

### ภาครัฐ

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงาน เทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

**ด้านที่ ๑** ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใสโดย ๑. การให้บริการสาธารณะของภาครัฐได้มาตรฐานสากลและเป็นระดับแนวหน้าของภูมิภาค และ ๒. ภาครัฐมีความเชื่อมโยงในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้

**ด้านที่ ๒** ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ โดย ๑. ให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ๒. ระบบการเงินการคลังประเทศยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

**ด้านที่ ๓** ภาครัฐมีขนาดเล็ก กลม เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศโดย ๑. ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ๒. ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และ ๓. ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล

**ด้านที่ ๔** ภาครัฐมีความทันสมัยโดย ๑. องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ และ ๒. พัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย

**ด้านที่ ๖** ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัยสุจริตและประพฤติมิชอบโดย ๑. ประชาชนและภาคีต่าง ๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ๒. บุคลากรภาครัฐยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต ๓. การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพมีความเด็ดขาด เป็นธรรม และตรวจสอบได้ และ ๔. การบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ



**ด้านที่ ๗** กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็นโดย ๑. ภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง ๒. มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และ ๓. การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียมมีการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย

**ด้านที่ ๘** กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาคโดย ๑. บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเคารพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ๒. ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง ๓. หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครองมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ร่วมกัน ๔. ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และ ๕. พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา

## วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการใช้พื้นที่โดยรอบโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย
๒. เพื่อศึกษาวิจัยหลักการและแนวทางและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะและการจัดทำผังเมืองเฉพาะในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย
๓. เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

## ขอบเขตของการวิจัย

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาด้านแนวทางการจัดทำผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

### ๒. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยผู้กำหนดนโยบายด้านผังเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้ปฏิบัตินโยบายด้านผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติด้านการอนุรักษ์โบราณสถานของกรมศิลปากร เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่น

### ๓. ขอบเขตด้านการวิจัยเชิงพื้นที่

ขอบเขตที่ศึกษา คือ พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย พื้นที่ที่มีโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนมรดกโลก

### ๔. ขอบเขตด้านเวลา

เริ่มการศึกษาวิจัยตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยเรื่องแนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีศึกษาอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ประกอบด้วย การรวบรวมข้อมูลภาคสนาม การศึกษาด้านเอกสาร การวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอผลการวิจัย ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูล

#### ๑.๑ เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

๑.๑.๑ การศึกษาภาคสนาม เพื่อเก็บข้อมูลในลักษณะการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ๓ คน กลุ่มเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ๒ คน กลุ่มเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร ๓ คน กลุ่มเจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมือง ๒ คน

๑.๑.๒ การศึกษาเอกสาร เป็นเอกสารทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิทางด้านกฎหมายพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติผังเมือง และเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เป็นหลักการ ทฤษฎี รายงานวิจัย ตำรา บทความทั้งในและต่างประเทศ

### ๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิจัยเชิงพรรณนาที่ประกอบด้วยการศึกษา เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและเมื่อรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามและตรวจสอบความครบถ้วนและ สมบูรณ์ของข้อมูล โดยนำมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดของการศึกษา

### ๓. การนำเสนอข้อมูล

เป็นการนำเสนอข้อมูลทั้งหมดรวบรวมและสรุปผลการศึกษาโดยใช้รูปแบบการ พรรณานำมาอธิบายเชื่อมโยงกับแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและแนวคิดใหม่ๆ จากงานวิจัย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากงานวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ในปัจจุบันในด้านปัญหาและอุปสรรคการใช้พื้นที่โดยรอบ โบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

๒. ทำให้ทราบถึงหลักการและแนวทางและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะและการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

๓. ผลการวิจัยจะเป็นการเสนอแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์ โบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ ในเขตโบราณสถานทั่วประเทศ

## คำจำกัดความ

โบราณสถาน	หมายถึง สิ่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้ มีอายุเก่ากว่า ๑๐๐ ปีขึ้นไป เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี
อุทยานประวัติศาสตร์	หมายถึง บริเวณสถานที่ ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีที่มีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ คือ <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. อาคารสถาปัตยกรรม ซากโบราณสถาน ที่อยู่อาศัย วัด วาอาราม และศาสนสถาน</li> <li>๒. สภาพแวดล้อมของโบราณสถานรวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่นๆ เช่น สระน้ำ คูคลอง ถนนและทางเดิน สวนป่า</li> <li>๓. การผสมผสานกันระหว่างการก่อสร้างของมนุษย์กับธรรมชาติแวดล้อม</li> </ol>
การวางผังเมือง	หมายถึง การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมือง เฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะความสะอาด กสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การให้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะ สถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ
ผังเมืองเฉพาะ	หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษา บริเวณ เฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

## บทที่ ๒

### ทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง “แนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน ทัศนศึกษา อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย” ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการศึกษาเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน
๒. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน
๓. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก
๔. แนวคิดทฤษฎีด้านผังเมือง
๕. แนวคิดทฤษฎีด้านผังเมืองเฉพาะ
๖. หลักการและแนวทางการจัดทำผังเมืองในต่างประเทศ
๗. หลักการและทฤษฎีแนวทางการเวนคืนที่ดิน
๘. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๙. กรอบแนวคิดของการวิจัย

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวข้องกับโบราณสถาน

#### ๑. ความหมายของโบราณสถาน

คำว่า “โบราณสถาน” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Monuments” ซึ่งใน Longman dictionary of contemporary English ได้นิยามคำ ๆ นี้ว่าหมายถึง “อาคารหรือสถานที่ที่มีความเก่าเป็นอย่างมากและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ให้คำจำกัดความไว้ในหน้า ๔๙๑โบราณสถานไว้ ๒ นัย คือ ๑. สิ่งที่เคยมีแต่ไม่เหลือ เช่น โบสถ์ วิหาร วัง มีอายุเก่ากว่า ๑๐๐ ปีขึ้นไป และ ๒. อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

ขณะที่ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระบุว่า “โบราณสถาน หมายความว่าอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์”

## ๒. ลักษณะของโบราณสถาน

โบราณสถานเป็นส่วนหนึ่งในทรัพยากรทางโบราณคดี ซึ่งประกอบด้วยแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน และอนุสรณ์สถาน วัตถุโบราณ และโบราณวัตถุ (พระมหาบุญไทย ปุณฺณมโน (ด้วงวงศ์), ๒๕๖๑ : ๔) และจากคำนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการกำหนดว่าอะไรเป็นโบราณสถานหรือไม่นั้นไม่ได้ถือเอาเฉพาะอายุเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังพิจารณาเรื่องลักษณะการก่อสร้าง ประวัติความเป็นมาของสิ่งก่อสร้างหรือวัตถุชิ้นนั้นว่าเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณสถานมากน้อยเพียงใดด้วย

## ๓. ประเภทของโบราณสถาน

การจำแนกประเภทของโบราณสถานสามารถกระทำได้หลายวิธีทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้จำแนกประเภทเช่น หากพิจารณาในมิติของคุณค่าและความสำคัญ โบราณสถานจะประกอบด้วย ๑. โบราณสถานระดับชาติ เป็นโบราณสถาน que แสดงถึงความเป็นชาติพันธุ์ ไม่เฉพาะชุมชนใดชุมชนหนึ่งหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น กับ ๒. โบราณสถานระดับท้องถิ่น เป็นโบราณสถานที่มีคุณค่าเป็นพิเศษเฉพาะต่อชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ในขณะที่ในมิติของรูปทรงหรือลักษณะที่ปรากฏนั้น โบราณสถานประกอบด้วย ๑. โบราณสถาน que เห็นรูปทรงชัดเจน ได้แก่ ป้อม ค่าย กำแพงเมือง คูเมือง คลองสะพาน กู่ พระธาตุ เจดีย์ ตระพัง ตุ่มหลวง เต่าเผา เป็นต้น กับ ๒. ซากโบราณสถาน หมายถึง สิ่งก่อสร้างหรือสถาปัตยกรรมที่เคยมีรูปทรงและได้ใช้ประโยชน์ในอดีต แต่เนื่องจากในปัจจุบันได้ชำรุด จนมองไม่เห็นรูปทรงชัดเจนแต่ยังมีคุณค่าในฐานะที่เป็นมรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่สำคัญ ส่วนในมิติของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างนั้น โบราณสถานประกอบด้วย ๑. โบราณสถาน que สร้างด้วยดิน เช่น กำแพงเมือง คูเมือง ๒. โบราณสถาน que สร้างด้วยอิฐ เช่น โบสถ์ วิหาร ปรางค์ เจดีย์ ธาตุ อาคาร ๓. โบราณสถาน que สร้างด้วยหินและศิลาแลง เช่น ปราสาท อโรคยา ศาลา ธรรมศาลา และ ๔. โบราณสถาน que สร้างด้วยไม้ เช่น เรือนหวง จวน บ้าน กุฏิ หอไตร หอระฆัง สำหรับมิติของประโยชน์ใช้สอย โบราณสถานประกอบด้วย ๑. โบราณสถานร้าง หรือ โบราณสถาน que ตายแล้ว (Dead monument) หมายถึงสิ่งก่อสร้าง สถาปัตยกรรม ฯลฯ ที่อดีตเคยใช้สอย แต่ได้ร้างไปแล้วจนกระทั่งกลายเป็นหลักฐานทางโบราณคดี กับ ๒. โบราณสถาน que ยังใช้ประโยชน์อยู่ หรือ โบราณสถานมีชีวิต (Living monument) เป็นโบราณสถาน que ยังคงเป็นประโยชน์ใช้สอยสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๕๖ : ๓-๔)

นอกจากนี้ หากพิจารณาสาระสำคัญของประเภทของโบราณสถาน ตามที่ระบุไว้ใน “พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕” อาจแยกได้ ๒ วิธีคือ วิธีแรก แบ่งแยกโดยพิจารณาตามหลักกรรมสิทธิ์คือ แบ่งเป็น ๑. โบราณสถาน que มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ๒. โบราณสถาน que ไม่มีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย วิธีที่สอง แบ่งโดยพิจารณาจากหลักการขึ้นทะเบียนคือ แบ่งเป็น ๑. โบราณสถาน que ขึ้นทะเบียน ๒. โบราณสถาน que ไม่ได้ขึ้นทะเบียน

สำหรับการขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้น มาตรา ๗ แห่งตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) ได้กำหนดไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและ ควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่ อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่า เป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือ แก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้ และกระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้นอยู่ในพื้นที่ที่มีเจ้าของ หรือ ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง และ หากถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจก็มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดี แจ้งให้ทราบ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดที่ดิน ให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่ง ให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้ (ตัวอย่างคาพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๓๘/๒๕๕๔ กรณีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ฟ้องร้องกรมศิลปากร และอธิบดีกรมศิลปากร)

โดยสรุปการจำแนกโบราณสถานสามารถทำได้หลายวิธี และแต่วิธีก็จะได้โบราณสถานที่แตกต่างกันดังปรากฏในแผนภาพที่ ๒-๑

แผนภาพที่ ๒-๑ การจำแนกประเภทของโบราณสถานด้วยเกณฑ์ต่างๆ



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๕

#### ๔. การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานสามารถแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นคือ การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของกับการขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของ รายละเอียดดังต่อไปนี้

##### ๔.๑ การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของ

จากบทกฎหมายมาตรา ๗ ดังกล่าวข้างต้นหากสรุปเป็นหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนได้ ดังนี้ ๑. หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน (๑) อสังหาริมทรัพย์ที่จะขึ้นทะเบียนต้องเป็นโบราณสถานตามบทนิยามของกฎหมายของคำว่า “โบราณสถาน” (๒) อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียน โบราณสถานและมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน ซึ่งเขตของโบราณสถานนี้ให้ถือเป็นโบราณสถานด้วย (๓) หากโบราณสถานใดที่อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจก็ให้ใช้สิทธิร้องต่อศาล หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้ร้องขอต่อศาลหรือศาลมีคำสั่งคดี ถึงที่สุดให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจขึ้นทะเบียนได้ ดังนั้น หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยื่นคำร้องต่อศาลภายใน ๓๐ วัน ก็ถือว่าสละสิทธิ อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานต่อไป (๔) อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจเพิกถอนการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน หรือแก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน (๕) การประกาศขึ้นทะเบียนหรือประกาศเพิกถอนหรือประกาศ แก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนโบราณสถานต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (๖) โบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชีและประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติก่อนวันที่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

##### ๔.๒ การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของ

โบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งถูกทิ้งร้างไว้ยังพบ เห็นได้ อยู่ทั่วไปตามป่าเขา เมื่อได้มีการตรวจสอบแล้วเห็นว่าสมควรจะขึ้นทะเบียนเพื่อประโยชน์ ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานก็ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนได้ นอกจากนี้ ประกาศขึ้นทะเบียนตามที่กล่าวแล้วข้างต้น กฎหมายยังให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้

#### ๕. คุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานกระแสพระราชดำรัส สำคัญไว้เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๖ ในวโรกาสที่เสด็จพระราชดำเนินประพาสโบราณสถานในจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ทรงชี้ให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

“...การก่อสร้างอาคารสมัยนี้ คงจะเป็นเกียรติสำหรับผู้สร้างคนเดียว แต่เรื่อง โบราณสถานนั้นเป็นเกียรติของชาติ อีฐู่เก่า ๆ แผ่นเดียวก็มีค่า ควรจะช่วยกันรักษาไว้ถ้า เราขาด สู้อย่าง อยุธยา และกรุงเทพฯ แล้ว ประเทศไทยก็ไม่มีความหมาย...” (อ้างถึงใน สายันต์ ไพรชาญจิตร์, ๒๕๔๘ : ๑๗)

จากพระราชดำรัสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าโบราณสถานมีคุณค่าและมีความสำคัญมากโดยเฉพาะในระดับชาติ ซึ่งโบราณสถานจะมีคุณค่าและมีความสำคัญ ๗ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ด้านเอกลักษณ์ โบราณสถานช่วยให้เข้าใจถึงที่มา สถานที่ตั้ง ความเชื่อ ศาสนา ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชุมชน หรือประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ
๒. ด้านวิชาการ โบราณสถานสะท้อนเรื่องราวในอดีต เป็นข้อมูลทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม ของชุมชนหรือของชาติ รวมทั้งเป็นแหล่งศึกษาและเรียนรู้ที่สำคัญ
๓. ด้านเศรษฐกิจ โบราณสถานเป็นแหล่งก่อให้เกิดรายได้ของชุมชนและของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการท่องเที่ยว และกิจกรรมอันเนื่องมาจากการท่องเที่ยว
๔. ด้านการใช้สอย โบราณสถานสามารถนำไปใช้งานได้ในปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดการเสื่อมสภาพ เช่น ศาลากลางเก่าจังหวัดราชบุรี หมู่พระวิมาน พระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) ที่ปัจจุบันใช้เป็นอาคารแสดงพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ เป็นต้น
๕. ด้านสังคม โบราณสถานเป็นความภาคภูมิใจ เป็นศูนย์รวมจิตใจคนในสังคมและในชาติ
๖. ด้านการเมือง โบราณสถานเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง เช่น วัดพิทักษ์แผ่นดินไทย อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นโบราณสถานสำคัญในการกำหนดการแบ่งเขตแดนระหว่างไทย-อังกฤษในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้น
๗. ด้านสุนทรียภาพ โบราณสถานมีคุณค่าความงามของศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม เช่น วัดบรมธาตุไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๕๖ : ๓-๔)

## แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

### ๑. แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

คำศัพท์และคำนิยามที่ใช้เรียกลำดับการอนุรักษ์ต่าง ๆ พบว่า มีการแบ่งระดับการอนุรักษ์ออกเป็น ๓ ระดับหลัก คือ ๑. การป้องกันการเสื่อมสภาพ (Protection) ๒. การรักษาให้คงสภาพ (Preservation) และ ๓. การบูรณปฏิสังขรณ์ (Restoration) ซึ่งทั้ง ๓ ระดับนี้ สามารถใช้ได้กับโบราณสถานที่ยังมีการใช้งานอยู่ในปัจจุบัน คือ ต้องมีการป้องกันและรักษาสิ่งที่มีคุณค่าอยู่อย่างเต็มและซ่อมแซม บูรณะ ปฏิสังขรณ์ส่วนที่เสียหาย ให้มีสภาพใช้งานได้ (วินัย หนัณคดีธรรม, ๒๕๕๕ : ๒๔)

โบราณสถานเสื่อมโทรมเกิดจากสาเหตุหลายประการ คือ ๑. สาเหตุจากธรรมชาติ เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ และภัยธรรมชาติเช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ๒. สาเหตุจากวัชพืช ต้นไม้ จุลินทรีย์ ๓. สาเหตุจากสัตว์ สัตว์เช่น วัว ควาย ช้างขึ้นเหยียบย่ำโบราณสถาน ส่วนสัตว์เล็ก เช่น ปลวก มด มอด นก เป็นต้น และ ๔. สาเหตุจากมนุษย์ ทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ

ในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ความเข้าใจในการอนุรักษ์โบราณสถานยังไม่เด่นชัดเท่าการเคลื่อนไหวของแนวคิดการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ แต่ก็ก็เป็นพื้นฐานให้กับแนวคิดในการดูแลรักษาโบราณสถานในเวลาต่อมา (อภิชาติ อวจาปา, ๒๕๕๖ : ๑๑)

แนวคิดการอนุรักษ์โบราณสถานของคนไทย มีความแตกต่างไปจากการอนุรักษ์แบบสากล คือจะมีลักษณะเป็นการทะนุบำรุงรักษาศาสนสถาน เช่น การบูรณะซ่อมแซมโบสถ์ วิหาร เจดีย์ให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรง วิจิตรงดงาม และสามารถใช้เป็นสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนาได้



ซึ่งแฝงด้วยเรื่องบุญกุศล ทานบารมี และความเชื่อในเรื่องพระศรีอริยเมตไตรย (พัทธ์ แดงพันธ์, ๒๕๕๔ : ๑๒๗) หรือโลกหน้า

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนอกจากจะทรงปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยเพื่อให้รอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมอย่างอังกฤษและฝรั่งเศสแล้ว ยังทรงริเริ่มพระราชกรณียกิจหลายอย่างเพื่อรักษาและเผยแพร่มรดกวัฒนธรรมที่มีมาอย่างยาวนานของชนชาติสยามไว้ เช่น ดาเนินงานด้านการพิพิธภัณฑ์ โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอวิเศษขึ้นที่หอคองคอคอดเคียว (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศาลาสหทัยสมาคม) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๗ เพื่อจัดแสดงของแปลก โบราณ และของที่มีฝีมือประณีตบรรจง นอกจากนี้ยังโปรดเกล้าฯ ให้จัดการหอพระสมุดวชิรญาณให้เป็นหอสมุดสำหรับพระนครในปี ร.ศ. ๑๒๔ เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมหนังสือต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอารยธรรมไทยโบราณและศาสนพุทฺธ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้จะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลโบราณสถานของไทย (สมชาติ จิงสิริอารักษ์, ๒๕๕๕ : ๑๑๕)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมศิลปากรขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๔ มีภาระหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถานและโปรดเกล้าฯ ให้มีการประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖ พร้อมกับการแต่งตั้งกรรมการหอพระสมุดสำหรับพระนคร มีหน้าที่ให้คำปรึกษากับเทศบาลและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่น ในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม

การอนุรักษ์โบราณสถานของไทยด้วยกฎหมายเริ่มปรากฏชัดเจน ตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมาย “ประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ” ในปี พ.ศ. ๒๔๖๖

## ๒. หลักการอนุรักษ์โบราณสถาน

การอนุรักษ์โบราณสถานประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ขั้นตอนคือ การสำรวจโบราณสถาน การตรวจสอบโบราณสถาน และการศึกษาโบราณสถาน รายละเอียดดังต่อไปนี้ (ปรีชา นุ่นสุข, ๒๕๓๒ : ๑๐๓-๑๐๕)

๒.๑ การสำรวจโบราณสถาน เป็นขั้นตอนของการค้นหาให้ทราบว่ามิโบราณสถานปรากฏในที่บ้าง และโบราณสถานแห่งนั้นมีรายละเอียดเป็นอย่างไร เช่น ชื่อ ที่ตั้ง อาณาเขต เส้นทางคมนาคม สภาพภูมิประเทศ รูปร่างลักษณะ ประวัติ และสภาพปัจจุบัน เป็นต้น ซึ่งต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนก่อนที่โบราณสถานนั้นจะถูกทำลาย

๒.๒ การตรวจสอบโบราณสถาน ในขั้นตอนเมื่อได้รับทราบมูลเกี่ยวกับโบราณสถานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะ ส่งเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ นักโบราณคดี หรือผู้เชี่ยวชาญ ไปตรวจสอบ และศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับโบราณสถานทั้งรูปแบบทางศิลปะ อายุสมัย และความสำคัญ ซึ่งอาจต้องขุดค้นหรือขุดทดสอบทางโบราณคดี ตามสมควรแต่กรณี

๒.๓ การศึกษาโบราณสถาน เป็นขั้นตอนการรักษาโบราณสถาน และเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุด ในขั้นตอนนี้ประกอบด้วย ๓ ลักษณะคือ ๑. การรักษาสภาพ เป็นการดูแลรักษาให้โบราณสถานอยู่ในสภาพเดิม ไม่ถูกทำลายเสียหายไปมากกว่าที่ค้นพบครั้งแรก โดยให้มาตรการห้ามปรามมิให้ผู้ใดรื้อ ทลาย หรือบุกรุกโบราณสถาน ๒. การปรับปรุงรักษา เป็นการรักษาดูแลให้โบราณสถานที่ยารุทรุดโทรม ให้มีสภาพดีขึ้น เช่น การกำจัดวัชพืช การค้ำจุนป้องกันตัวโบราณสถานมิให้พังทลายต่อไปอีก เป็นต้น และ ๓. การบูรณปฏิสังขรณ์ เป็นการเน้นรักษา

โบราณสถานให้มีความมั่นคง ยุติการพังทลาย ขณะเดียวกันก็รักษารูปแบบทางศิลปะ ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมใด ๆ

## แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก

### ๑.ความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก

ราวกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เมื่อรัฐบาลอียิปต์ตกลงใจจะสร้างเขื่อนอัสวาน (Aswan High Dam) ขวางลำน้ำไนล์ทางตอนเหนือของประเทศ เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ทำการเกษตร ในหน้าแล้ง ป้องกันอุทกภัยในฤดูน้ำหลาก รวมถึงผลิตกระแสไฟฟ้าจ่ายให้ชาวอียิปต์ใช้ทั่วประเทศ ผลที่ตามมาคือ โบราณสถานจำนวน ๒๓ แห่ง ซึ่งรวมถึงมหาวิหารอาบูซิมเบล (Abu Simbel) แห่ง ฟาโรห์รามเสสที่ ๒ (Ramses II) ที่สร้างขึ้นเมื่อกว่า ๑,๒๗๐ ปี ก่อนคริสตกาลต้องจมอยู่ใต้บาดาล อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ขณะเดียวรัฐบาลอียิปต์ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ให้โบราณสถานทั้งหมดนี้ รอดพ้นวิกฤตการณ์ได้โดยลำพัง ทำให้องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่ง สหประชาชาติ หรือยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO) ต้องให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดส่งนักโบราณคดีและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ไปยังพื้นที่ ดังกล่าวโดยเร่งด่วน เพื่อศึกษาวิจัยและ หาวิธีที่จะรักษาโบราณสถานทั้ง ๒๓ แห่งไว้ ในที่สุดรัฐภาคี ยูเนสโก ๕๐ ประเทศ จึงได้ระดมเงินทุนและให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีเป็นงบประมาณกว่า ๘๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเคลื่อนย้ายมหาวิหารอาบูซิมเบล และโบราณสถานอื่นๆ ไปประกอบใหม่ที่ ยังพื้นที่ ปลอดภัย แต่ก็สามารถขนย้ายได้เพียง ๑๔ แห่งเท่านั้น นับจากนั้นเป็นต้นมา หลายชาติเริ่ม หันกลับมาสนใจมรดกล้ำค่าในประเทศของตน (ฝ่ายวิชาการ สถาปนิก, ออนไลน์, ๒๕๖๒ : ๘-๙) การจัดให้มีมรดกโลกจึงเกิดจากยูเนสโก ได้มีการจัดตั้งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทาง วัฒนธรรม และทางธรรมชาติของโลกเพื่อปกป้องพิทักษ์สมบัติทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ของโลก หรือเรียกว่า “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” (The World Heritage Convention) เป็น ความตกลงระหว่างรัฐภาคี (States Parties) ในการยอมรับและ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการ ต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ทั้งที่มีอยู่ใน ประเทศตนและประเทศอื่นให้ดำรงอยู่เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตลอดไป วัตถุประสงค์สำคัญของ อนุสัญญาฯ คือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดก ทางวัฒนธรรมและ ทางธรรมชาติให้ดำรงคุณค่าความโดดเด่นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติทั้งใน ปัจจุบันและอนาคตตลอดไป พันธกรณีของรัฐภาคีได้แก่ การกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บท เพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดก ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติการกำหนดมาตรการเพื่อการ ศึกษาวิจัย การปกป้องคุ้มครองการอนุรักษ์และการฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ และละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจจะทำลายมรดกทาง วัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐภาคี อื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุนและช่วยเหลือรัฐภาคีอื่น ในการศึกษาวิจัย และปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ได้รับการ รับรองจากรัฐสมาชิกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (UNESCO) ในการประชุมใหญ่สมัชชาสามัญ ครั้งที่ ๑๗ ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส

เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา (ชาติชาย มหาศิตะ และนายชาติตรี มหันตรัตน์, ๒๕๕๘, หน้า ๒๐๑) ปัจจุบันคณะกรรมการมรดกโลก ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๒๑ ประเทศ ที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิก ๑๒๕ ประเทศ และสามารถดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๖ ปี นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาอีกชุดหนึ่งที่มีชื่อว่า “World Heritage” มีหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศภาคี ในการพิทักษ์รักษามรดกโลกที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้น ๆ โดยใช้งบประมาณจากกองทุนมรดกโลกซึ่งเป็นเงินที่ได้จากค่าสมาชิกเงินบริจาค และเงินดอกเบี้ยของกองทุน (พิชัยจันทร์ ทิพย์ประภา และปัญญา น้าเพชร, ๒๕๔๙ : ๑๑)

## ๒. เกณฑ์การขึ้นทะเบียนมรดกโลก

สำหรับเกณฑ์การขึ้นทะเบียนมรดกโลกนั้นประกอบด้วยเกณฑ์ ๖ ประการ คือ ๑. เป็นตัวแทนให้เห็นถึงเอกลักษณ์ด้านศิลปกรรม ตัวแทนของความงาม ทาด้วยความสร้างสรรค์ อันชาญฉลาดยิ่ง ๒. มีอิทธิพลในการผลักดันให้มีการพัฒนาสืบทอดและออกแบบสถาปัตยกรรมอนุสรณ์สถาน ประติมากรรมและภูมิทัศน์ ๓. เป็นเอกลักษณ์ที่หาได้ยากยิ่งประเพณีและอารยธรรมที่ยังหลงเหลืออยู่และสูญหายไปแล้ว ๔. เป็นสิ่งก่อสร้างอันเป็นตัวแทนการพัฒนาด้านวัฒนธรรม สังคม ศิลปกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรืออุตสาหกรรม ๕. เป็นตัวอย่างลักษณะเด่นอันเป็นขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี ทางสถาปัตยกรรม วิธีการก่อสร้าง โดยเห็นถึงการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และ ๖. เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ หรือบุคคลที่มีความสำคัญโดดเด่นทางประวัติศาสตร์ (ธนาพงษ์ ศรีสุชาติ, ๒๕๔๘ : ๑๙-๒๑) โดยเกณฑ์เหล่านี้เพียงข้อใดข้อหนึ่งก็ได้

## ๓. แนวทางบริหารจัดการมรดกโลกของไทย

สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๓๐ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ กล่าวถึงมรดกโลกว่าเป็น “มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ หรือมรดกแบบผสม ที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลและได้รับการยกย่องให้เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ ตามอนุสัญญาว่าด้วย การคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ค.ศ. ๑๙๗๒” กฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า “คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” ซึ่งประกอบด้วย ๑. นายกรัฐมนตรี ๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นรองประธานกรรมการ ๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ๕. ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ๖. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความสามารถผลงาน หรือประสบการณ์ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านประวัติศาสตร์ ด้านศิลปกรรมศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านมานุษยวิทยาหรือด้านกฎหมาย เป็นกรรมการ ๗. เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการ และเลขานุการ และ ๘. อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดี

กรมองค์การระหว่างประเทศ และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ : ๑-๖)

#### ๔. นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบรีวาร

ในปัจจุบันแนวคิดและแบบแผนการปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี ภาคราชการของประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทาง วัฒนธรรมและธรรมชาติ (Conventional Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, ๑๙๗๒) ขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (UNESCO) ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการมรดกโลก ณ เมืองคาร์เทจ ประเทศตูนิเซีย เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ประกาศให้แหล่งมรดกทาง วัฒนธรรมและแหล่งมรดกทาง ธรรมชาติของประเทศไทยจำนวน ๓ แห่ง ได้ขึ้นบัญชีมรดกโลก คือ ๑. อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชชนาลัย-กำแพงเพชร ๒. อุทยานประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา และ ๓. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้วยขาแข้ง-ทุ่งใหญ่นเรศวร และต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการมรดกโลก ที่เมืองซานตาเฟเมลรัฐนิวเม็กซิโก สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ประกาศให้แหล่งโบราณคดีบ้านเชียงของ ประเทศไทยได้ขึ้นบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่ง (วรพต ลือเลิศ, พระราชปริยัติมุนี (เทียบ สิริญาโณ) และแม่ชีกฤษณา รักษาโณม, ๒๕๖๑ : ๙๖๒-๙๖๓)

สำหรับโบราณสถานในพระนครศรีอยุธยานั้น ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๘ กรมศิลปากร ในฐานะหน่วยงานที่ รับผิดชอบการดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุของชาติ ได้ดำเนินการ ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมืองอยุธยาให้เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ และนับจากนั้นเป็นต้นมา การสงวนรักษาและคุ้มครองนครประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยาอันยิ่งใหญ่และทรงคุณค่าก็ได้ เริ่มขึ้น และดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมา ต่อมา พ.ศ. ๒๕๐๔ อุทยานประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยาได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยมีกรมศิลปากรสังกัดกระทรวง วัฒนธรรมเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการและ ควบคุมดูแลและมีการกำหนดรูปแบบการจัดทำ แผนการอนุรักษ์และการพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาในรูปแบบของอุทยาน ประวัติศาสตร์ อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีเนื้อที่ ๑,๘๑๐ ไร่ ตั้งอยู่ภายในเกาะเมือง อยุธยาเขตเทศบาลเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ชาตรี มหันตรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๙ : ๗๙) จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๓๔ อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาจึงได้ขึ้นบัญชีให้เป็นมรดกโลกทาง วัฒนธรรมจากองค์การยูเนสโก UNESCO ภายใต้ชื่อ “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมือง บรีวาร” ในคราวประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่เมืองคาร์เทจ สาธารณรัฐตูนิเซีย ด้วยข้อกำหนดและหลักเกณฑ์พิจารณาให้เป็นมรดก โลก เนื่องจากเป็นสิ่งที่ยืนยันถึง หลักฐานของวัฒนธรรม หรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน หรือว่าที่สาบสูญไปแล้ว (พรพรรณ โปร่งจิต, ๒๕๖๑) ซึ่งนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และเมืองบรีวารที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกส่วนใหญ่เป็นโบราณสถานที่เป็นวัด เช่น วัดมงคลบพิตร

วัดพระศรีสรรเพชญ์ วัดราชบูรณะ วัดมหาธาตุ เป็นต้น และพระราชวังต่าง ๆ ซึ่งพระราชวังในพระนครศรีอยุธยา มีอยู่ ๓ แห่ง คือ พระราชวังหลวง วังจันทร์เกษมหรือวังหน้าและวังหลัง

## ทฤษฎีว่าด้วยการผังเมือง

### ๑. นิยามความหมายของการผังเมือง

การผังเมือง หรือ การวางแผนชุมชนเมือง (Urban planning, City planning, and Town planning) เป็นพหุศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา ได้แก่ การวางแผน กฎหมาย สถาปัตยกรรม สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมจราจร ภูมิศาสตร์ เป็นต้น เพื่อเป็นการกำหนดแนวคิด นโยบายกฎหมาย เกณฑ์ระเบียบ การจัดวางผังและแผนการใช้พื้นที่ของเมือง รูปแบบการใช้ที่ดิน (land use pattern) การจัดระบบการสัญจร (circulation system) ตลอดจนการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ในการกลายเป็นเมือง (urbanization) (เพชรรัตน์ เพ็ชรภักดี, ๒๕๕๙ : ๒๐)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ อธิบายว่า ผังเมือง หมายถึงการวางจัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบขั้วการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกัน ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติการวางจัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่างๆ สำหรับเป็นกรอบขั้วการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกัน ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

### ๒. พัฒนาการการผังเมืองในประเทศไทย

การผังเมืองของประเทศไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการดำเนินการโดยพระมหากษัตริย์ ผู้ที่มีบทบาทหลักในการครองดินแดน ลักษณะของผังเมืองในช่วงเวลานั้นนอกจากจะไม่ได้เป็นศาสตร์ที่ชัดเจนแล้ว การดำเนินการก็เป็นไปตามพระราชอำนาจและพระราชอัธยาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันภัยจากศัตรูและสร้างอิทธิพลเป็นสำคัญ

(ปานปั้น ร่องนาม, ๒๕๕๘ : ๒๕๖) แนวคิดการผังเมืองของไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พัฒนาพระนครให้มีความสวยงามและทันสมัยทัดเทียมกับอารยประเทศด้วยการตัดถนนสาย ๆ ทั้งในพระนครและหัวเมือง การขุดคูคลอง การวางระบบไฟฟ้า ประปาเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบด้วยการวางผังและวางแผนอย่างเป็นระบบ โครงข่ายถนน และโครงสร้างพื้นฐาน ถูกออกแบบอย่างสวยงาม รื่นรม และสิ่งแวดล้อมน่าอยู่อาศัย แต่ถึงกระนั้นก็เป็นที่น่าสังเกตว่า วิศวทัศน์และกระบวนการตัดสินใจทั้งหลายกระทำโดยพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว (ธงชัย โรจนกันณี, ๒๕๕๘ : ๓)

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองการ พ.ศ. ๒๔๗๕ การผังเมืองยังมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้อำนาจแห่งพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเป็นในแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอาคารดำเนินการตามผังเมือง ณ บริเวณถนนราชดำเนิน จังหวัดพระนคร พ.ศ. ๒๔๘๒ พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ส่วนกฎหมายผังเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังเมืองชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕

### ๓. ประเภทของผังเมือง

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยเฉพาะมาตรา ๔ ได้กล่าวถึงผังเมือง ๒ ประเภทคือ ๑. “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณ ที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และ ๒. “ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ใน การสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

การวางผังเมืองรวมซึ่งมีสาระสำคัญในการควบคุมการใช้ประโยชน์ ที่ดินให้มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงด้วยโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง ที่มีความเหมาะสมเพียงทางด้านสาธารณสุข โภคและสาธารณูปการที่สนับสนุนให้การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็น ผลให้เมืองสามารถพัฒนาหรือดำรงบทบาทการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และสังคม และถ่ายทอดความเจริญแก่เมืองในลำดับรองและพัฒนาพื้นที่ชนบทโดยรอบการวางผังเมืองรวม ในแง่ของการกำหนดทิศทาง การเจริญเติบโตของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และขีดความสามารถในการรองรับของโครงสร้างพื้นฐาน จะมีผลต่อการอนุรักษ์บริเวณ พื้นที่ที่มีคุณค่า โดยการสร้างสรรค์ของมนุษย์ และบริเวณพื้นที่ที่มีคุณค่า ความงดงาม และความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมให้ดำรง อยู่อย่างควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมือง (พนิต ภู์จินดา, ๒๕๕๖ : ๑๙-๒๐)

## ทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

### ๑. ความหมายของผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กล่าวถึงผังเมืองเฉพาะว่า “แผนผัง และโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” เป็นที่น่าสังเกตว่าเจตนาของผังเมืองเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้มุ่งพัฒนาและดำรงรักษาเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเจตนาของผังเมืองเฉพาะในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตและวัตถุประสงค์ให้กว้างออกไป ทั้งนี้สังเกตได้จากคำนิยามผังเมืองเฉพาะที่มีปรากฏอยู่ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่อธิบาย “ผังเมืองเฉพาะ” ว่าหมายถึง “แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ใน การสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง” ซึ่งนอกจากจะเพื่อพัฒนา ดำรงรักษาแล้วยังได้เพิ่ม การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูเข้ามาด้วย ทำให้เจตนารมณ์ของผังเมืองเฉพาะขยายกว้างออกไป

### ๒. ลักษณะของผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นผังที่ทำให้มีการปฏิบัติไปตามผังนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะผังเมืองรวม จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือข้อกำหนดเข้ามาประกอบเป็นผังเมืองเฉพาะ ซึ่งถือเป็นแผนพัฒนาทางด้านกายภาพ ดังนั้น ผังเมืองเฉพาะจะบ่งบอกรายละเอียดชนิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรม กิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดและลักษณะของอาคารสิ่งปลูกสร้าง กำหนดความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดิน และกำหนดปริมาณของที่จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทในแผนผังด้วย

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองการพัฒนาพื้นที่โดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ลักษณะตามความแตกต่างของพื้นที่ คือ (กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๒, หน้า ๑/๙-๑/๑๐)

ผังเมืองเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (Urban Development) โดยจะดำเนินการในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรม หรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือภัยทางธรรมชาติอื่น ๆ ด้วยการวางแผนทางของการพัฒนาและการจัดสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เหมาะสม ๒. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมือง (Urban Renewal) ในการพัฒนาส่วนของเมืองมีวิธีการสำคัญ ๓ ประการ สามารถจำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีการ ดังนี้

๒.๑ การอนุรักษ์ (Conservation) อันเป็นทั้งการดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า หรือเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติและการป้องกันส่วนของเมืองที่มีคุณค่าทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรม

๒.๒ การฟื้นฟู (Rehabilitation) เป็นการดำเนินการในส่วนในเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต้องการแก้ไขปรับปรุงด้วยการย้าย หรือตัดแปลงอาคาร และการแก้ไขปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้เหมาะสมเพื่อให้ได้มาตรฐาน และการดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม

๒.๓ การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) อันเป็นการรื้อถอนอาคารและสร้างขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางกายภาพเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมอย่างมากเกินกว่าการแก้ไขปรับปรุง

### ๓. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และแนวปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุคุณค่าที่ต้องการ โดยทั่วไปการวางผังเมืองเฉพาะจะมีเป้าหมาย ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อแก้ปัญหาของเมืองในปัจจุบัน ประการที่สอง เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และประการสุดท้าย เพื่อใช้บรรลุในสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น

### ๔. องค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ

เมื่อพิจารณาถึงสาระหรือองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ ที่ปรากฏในมาตรา ๒๘ จะพบว่ามีความละเอียดสูงมาก โดยมีสาระสำคัญหลัก ๙ ประการ ที่กฎหมายกำหนดว่าต้องดำเนินการ และยังมีสาระย่อยบางประการที่อาจดำเนินการหรือไม่ก็ได้ โดยองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะมี ดังนี้

#### ๔.๑ วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

#### ๔.๒ แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ

๔.๓ แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน

๔.๓.๒ แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง พร้อมทั้ง รายละเอียดแสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ

๔.๓.๓ แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค

๔.๓.๔ แผนผังแสดงที่โล่ง

๔.๓.๕ แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน

๔.๓.๖ แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ

๔.๓.๗ แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา

๔.๔ รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (๓) รวมทั้งประเภทและชนิดของอาคาร ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง



๔.๕ ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

๔.๕.๑ แนวทางและขนาดของที่อยู่กรรม

๔.๕.๒ ประเภท ชนิด ขนาดและจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง

๔.๕.๓ ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๕

๔.๕.๔ การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างขึ้นใหม่หรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลง อันผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอไว้ เมื่อขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

๔.๕.๕ ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้

๔.๕.๖ การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าใน ทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

๔.๕.๗ การดำรงรักษาที่โล่ง

๔.๕.๘ การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

๔.๕.๙ การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร

๔.๕.๑๐ การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

๔.๖ รายละเอียดระบุที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองสำหรับใช้เป็นทางหลวงตามมาตรา ๔๓ (๑)

๔.๗ รายละเอียดระบุที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแผนที่แสดงเขตที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่เวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่นตามมาตรา ๔๓ (๒)

๔.๘ รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวงทบวงกรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวงหรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง อย่างอื่น

๔.๙ แผนที่ แผนที่ผังหรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

จะพบว่า โดยสาระของผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ มีความละเอียดมาก มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและพัฒนาพื้นที่ในทุกมิติ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ธรรมชาติในทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดว่า การวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี ขณะที่ มาตรา ๔๐ กฎหมายเดียวกันนี้ อธิบายว่าผังเมืองเฉพาะมีองค์ประกอบสำคัญ ๘ ประการ ประกอบด้วย

- ประการแรก วัตถุประสงค์ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
  - ประการที่สอง แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ
  - ประการที่สาม แผนผังที่ทําขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ
  - ประการที่สี่ รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตามข้อสาม รวมทั้งประเภท และชนิดของอาคาร ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง
  - ประการที่ห้า ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ
  - ประการที่หก รายละเอียดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่อุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ในการ ดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ
  - ประการที่เจ็ด รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่ การผังเมือง และ
  - ประการสุดท้าย แผนที่ แผนผัง หรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น
- พึงสังเกตว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้กล่าวถึงองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ ไม่แตกต่างกัน

#### **แนวคิดการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Planning Concept)**

กระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) เป็นผลจากการเติบโตของชุมชนเมือง ซึ่งกระบวนการเป็นเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่ประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้นทั้งด้านจำนวนและความหนาแน่น ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่ง อันเป็นผลทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรเหล่านั้น เปลี่ยนไปสู่วิถีชีวิตแบบเมือง ดังพบการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่จากชุมชนชนบทมาเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น จากรายงานของกรมโยธาธิการและผังเมืองพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ชุมชนเมืองในประเทศไทยมีการขยายตัวจาก ๒,๔๐๐ ตารางกิโลเมตร เป็น ๒,๗๐๐ ตารางกิโลเมตร คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๑.๔ ทำให้ชุมชนเมืองมีความซับซ้อน มีปัญหามากมาย ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และพบว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีการควบคุม จะมีลักษณะปะปนกันไม่เป็นระเบียบ ความแออัด จะกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางและกระจายออกไปรอบนอกชุมชนอย่างไรทิศทาง เมื่อชุมชนขยายตัวไปสู่ ความเป็นเมือง ปัญหาต่าง ๆ ก็จะมาตาม ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดระเบียบชุมชน เพื่อให้คนในสังคมเมืองมีความสุขในการดำรงชีวิต (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, ๒๕๓๖ : ๓๖, และ อนุพจน์ พนาพรศิริกุล, ๒๕๔๗ : ๑๐)

### การวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land use planning)

โดยลักษณะทางกายภาพชุมชนจะตั้งอยู่บนพื้นดินซึ่งจะมีการใช้ประโยชน์จากพื้นดินเพื่อประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือเพื่อการนันทนาการ (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, ๒๕๕๒ : ๒)

การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นการกำหนดทางเลือกในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้ได้เกิดประโยชน์มากที่สุดสำหรับคนในชุมชนรุ่นต่อไป ในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุดมีแนวทางการพิจารณาด้วยการคำนึงถึงการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับที่ดิน คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์หลายด้านพร้อมกันไป นำหลักการทางนิเวศวิทยามาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการใช้ที่ดิน คำนึงถึงลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน มุ่งเพื่อพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรโดยส่วนรวม (ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, ๒๕๔๐ : ๑๘๘)

การวางแผนชุมชนเมืองจึงเป็นการกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินในชุมชนเมืองให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง รวมทั้งปรับสภาพชุมชนเมืองให้มาอยู่ต้องทำตามหลักผังเมือง เพื่อให้ได้รูปแบบและโครงสร้างของชุมชนเมืองและแนวทางการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ โดยประเมินว่ากิจกรรมของโครงการ สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้ (กรมการผังเมือง, ๒๕๔๑ : ๑๔) การผังเมืองจึงเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในระยะยาว ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ของชุมชนเมือง นโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์และปรัชญาในการวางผังจะเป็นปัจจัยสำคัญ ในการสะท้อนถึงแนวคิด รูปแบบและทิศทางการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน อาทิ การใช้ประโยชน์ที่ดินและระบบบริการโครงสร้างพื้นฐาน

การวางแผนด้านกายภาพ เป็นการนำวิธีเชิงวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับการผังเมือง เพราะงานผังเมืองมีปัญหาซับซ้อนมากมาย ทั้งประเด็นเชิงอุดมคติ แนวคิด เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งการใช้ความคิดเชิงสร้างสรรค์ในการจัดรูปแบบและสุนทรียภาพของเมือง

สำหรับการวางแผนด้านผังเมือง มุ่งกำหนดเป้าหมายความต้องการที่ประสงค์ และกำหนดแบบแผนการดำเนินงานที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย (การเคหะแห่งชาติ, ๒๕๔๑ : ๘) โดยขั้นตอนการวางแผนทางผังเมืองโดยสรุปมีขั้นตอน ดังนี้

๑. การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
๒. การศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาพด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม อาคารและสิ่งปลูกสร้าง
๓. การจัดทำแบบแผนการดำเนินงานเป็นทางเลือก ดำเนินการวางแผนให้เป็นรูปธรรมทางกายภาพ ซึ่งประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน คือ จัดทำแผนงานโครงการในรายละเอียด จัดทำแนวคิดด้านการวางผังเมือง จัดทำเค้าโครงการจัดทำผัง
๔. การคัดเลือกแบบแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุด เพื่อใช้ในการดำเนินการต่อไป และ
๕. การดำเนินการตามแบบแผนการดำเนินงานให้ลุล่วง

พบว่าการวางแผนต้องให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ประชาสังคมกำหนดขึ้น โดยนักผังเมืองต้องจัดทำผังให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดเพื่อสนองประโยชน์ต่อประชาสังคม ทั้งนี้ต้องมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้การวิเคราะห์เปรียบเทียบต้องตั้งอยู่บนหลักการสร้างทางเลือกที่ดีที่สุดโดยภาพรวมจะเป็นการมองถึงกระบวนการตัดสินใจเพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมและลดความไม่แน่นอนของทางเลือกเพื่อให้เกิดการยอมรับในทางรูปธรรมในการแก้ปัญหา (การเคหะแห่งชาติ, ๒๕๔๑ : ๑๐)

นอกจากนี้พบว่า การที่จะเมืองที่สวยงามจะต้องมีการสร้างสภาพแวดล้อมของเมือง ทั้งนี้การผังเมืองมีสาขาย่อยอีก คือ การออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของเมือง โดยเป็นการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนเมือง (Hertbert Girardet, 2004 : 157) มีการเน้นคุณภาพ ๓ ด้าน คือ คุณภาพทางด้านสุนทรียภาพ คุณภาพทางด้านชีวิตของสังคมเมือง และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

๑. คุณภาพทางสุนทรียภาพ หมายถึง รูปทรง ๓ มิติ ซึ่งมีความเป็นระเบียบ สวยงาม และทำให้เกิดการจดจำได้ง่ายโดยคำนึงถึงกาลเวลา มีความสอดคล้องกับสถานที่ตั้งและสภาพแวดล้อม จนเกิดเป็นภาพรวมของพื้นที่ แต่ที่สำคัญการสร้างสรรคเมืองจะต้องมีความมุ่งมั่นเพื่อให้เมืองมีความสวยงามและน่าอยู่ ซึ่ง คุณภาพทางสุนทรียภาพ ประกอบด้วย ความประทับใจทางสายตาที่เกิดจากเส้นสายและรูปทรง การมีสุนทรียภาพทางสายตา ความสัมพันธ์ระหว่างอาคารกับที่ว่างและภูมิทัศน์ ความสำคัญของสัดส่วนมนุษย์กับสภาพแวดล้อมของเมือง การสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองด้านกายภาพ ๓ มิติ การสร้างพื้นที่สาธารณะอย่างมีคุณภาพ จินตภาพของเมืองที่มีเอกลักษณ์และโครงสร้างที่จดจำง่าย เมืองที่เติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างธรรมชาติ ทั้งนี้เมืองมีองค์รวมซึ่งกลมกลืนระหว่างสิ่งที่สร้างใหม่กับสภาพแวดล้อมเดิม การสร้างวิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในอนาคต (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๕๑ : ๘๓-๘๗)

๒. คุณภาพชีวิตของสังคมเมือง หมายถึง การสร้างชุมชนเมืองเพื่อให้มนุษย์ใช้งานผู้ออกแบบจึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจในรูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์เพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างเหมาะสม โดยทั่วไปมนุษย์ในสังคมเมืองย่อมต้องการการเข้าถึงสถานที่ได้อย่างสะดวก ต้องการรสชาติที่หลากหลาย ต้องการความตื่นตาตื่นใจ ต้องการความปลอดภัย ฯลฯ ดังนั้นการออกแบบต้องแสดงถึงความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ เช่น อนุรักษ์อาคารต่างยุคต่างสมัยให้สามารถคละเคล้ากันไปอย่างผสมผสานกลมกลืน การจัดระบบทางเดินเท้าเชื่อมโยงผ่านจุดที่น่าสนใจอย่างต่อเนื่อง สร้างสรรค์พื้นที่เอนกประสงค์สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนเกิดปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดผลงานการออกแบบที่สนองประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์อย่างแท้จริงสรุปได้ว่า คุณภาพชีวิตของสังคมเมือง ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชน พฤติกรรมของสังคมและการเพิ่มคุณภาพชีวิต (ระหัตร์ โรจนประดิษฐ์, ๒๕๔๙ : ๘๓-๘๗)

๓. คุณภาพของสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความรู้ความเข้าใจและการให้ความสำคัญต่อความสบายทางสรีระ และสุขอนามัยของชุมชน เช่น การควบคุมรบกวน แสงสว่าง ลม อุณหภูมิให้พอเหมาะ ปลอดภัยภาวะทั้ง กลิ่น เสียง สายตา และสัมผัสทางอื่น การป้องกันภัยทางธรรมชาติ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อถนอมไว้ให้ชนรุ่นลูกรุ่นหลาน อนึ่ง คุณภาพของ

สิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติในเมือง คุณภาพของสิ่งแวดล้อมในย่านที่พักอาศัย การรักษาและฟื้นฟูระบบนิเวศของเมือง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การพลิกฟื้นพื้นที่สูญเปล่าให้กลายเป็นพื้นที่มีคุณค่า สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงอยู่ของสังคม การค้นคว้าและนำความรู้ใหม่ ๆ จากการวิจัยไปประยุกต์ใช้ การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม การควบคุมรูปทรงของชุมชนให้เกาะกลุ่มกัน ไม่กระจัดกระจายคุณภาพระหว่างสภาพธรรมชาติกับสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น

การวางแผนชุมชนเมืองหรือการวางผังเมือง (Urban Planning) คือ การปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ตั้งของชุมชนเมือง การปรับสภาพดังกล่าวของชุมชนเมืองจะต้องมีการจัดทำตามหลักการมิติวางแผน และขั้นตอนของกระบวนการในการวางและจัดทำผัง เพื่อให้ได้รูปแบบและโครงสร้างของชุมชนเมืองและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ดำเนินการ โดยประเมินว่ากิจกรรมของโครงการต่าง ๆ สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของชุมชนเมืองได้

การสร้างเมืองให้สวยงามจะมีมิติของการวางผัง (Planning Dimensions) โดยมิติของการวางผัง (Planning Dimensions) จะต้องประกอบด้วยสาระของกิจกรรม พื้นที่ และระยะเวลา สาระของกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายและการเปลี่ยนนโยบายไปสู่แผนงานและโครงการย่อย รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการย่อยที่จะดำเนินการตามลำดับก่อนหลัง

มิติทางด้านพื้นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่ ส่วนมิติทางด้านระยะเวลา ในการวางแผนพัฒนาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต้องพิจารณารูปแบบกรอบการวางแผนโครงการพัฒนาเพื่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างมีระบบ กล่าวคือ การวางแผนระยะยาวในระดับนโยบาย (ประมาณ ๒๐ ปี) จะต้องนำไปสู่การกำหนดแผนระยะกลางแสดงรายละเอียดกิจกรรมของแผนงานและโครงการ และพื้นที่ที่จะพัฒนา (ประมาณ ๕-๑๐ ปี) ซึ่งจะวิเคราะห์โครงการและจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะปฏิบัติ (๑-๒ ปี) รวมทั้งตรวจสอบและประเมินผลดำเนินการ ว่ามีผลที่ได้เป็นไปตามแผนงาน นโยบาย และวัตถุประสงค์เพียงใดหรือต้องปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ใหม่ เนื่องจากข้อมูลเปลี่ยนแปลงไปหรือการปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### ๕. ทฤษฎีเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan Concept)

เมื่อมีการแบ่งพื้นที่ดินของชุมชนเป็นบริเวณต่าง ๆ ตามลักษณะของการใช้ที่ดินของแต่ละชนิดในชุมชนนั้น ในทางวิชาการผังเมืองเรียกว่าประเภทการใช้ที่ดิน ซึ่งจะมีก็ประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์ประกอบด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนนั้น สิ่งที่เห็นทางด้านกายภาพจะบ่งบอกถึงประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งได้ให้มีการใช้ที่ดินโดยเฉพาะกิจการประเภทนั้น ๆ และยังเป็นแนวทางพร้อมกันกับข้อบังคับให้กับเจ้าของที่ดินและเพื่อการพัฒนาสำหรับชุมชนด้วย (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, ๒๕๕๑ : ๕)

ระบบการกำหนดย่าน (Zoning) จะเป็นการแบ่งการใช้ที่ดินเป็นประเภทต่าง ๆ ส่วนข้อกำหนด (Ordinance) คือ ข้อกำหนดของแต่ละย่านหรือแต่ละประเภท ดังนั้น Zoning Ordinance คือ ข้อกำหนดการใช้ที่ดินของแต่ละย่านหรือแต่ละประเภท

กล่าวโดยสรุป การกำหนดย่าน เป็นการบังคับหรือเป็นเครื่องมือให้ปฏิบัติตามผัง โดยกฎหมายหรือเป็นกฎหมายออกมาในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Zoning Ordinance ในสหราชอาณาจักร ไม่ได้บัญญัติ Zoning Ordinance แต่หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะศึกษาทั้งข้อดีข้อเสียของการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีกฎหมายทำหน้าที่ป้องกันดูแลให้เป็นไปตามแผนพัฒนา (Structure Plan) (กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๒ : ๒๐)

องค์กรจัดทำข้อกำหนดนั้นในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฟิลิปินส์ ญี่ปุ่น แม้แต่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้มีอำนาจในการจัดทำข้อกำหนด คือ อำนาจของรัฐซึ่งโอนถ่ายไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ข้อกำหนดควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) ก็เหมือนกฎหมายท้องถิ่นอื่น ๆ ที่สามารถจัดทำขึ้นได้ในกรอบอำนาจของกฎหมาย (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, ๒๕๔๓ : ๒๕)

มีหลักการให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำข้อกำหนดควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) ดังนี้

๑. ผังประเภทการใช้ที่ดิน (Zoning Plan) เป็นกฎหมายสมบูรณ์เฉพาะตัวเกี่ยวกับ Zoning และใช้เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติ Plan Ordinance และจะมีไว้สำหรับทดแทนหรือแทนที่การพัฒนาชุมชน (Community Development Plan)

๒. ผังประเภทการใช้ที่ดิน (Zoning Plan) เป็นเพียงการจัดวางพื้นที่ของชุมชน ออกเป็น Zone ต่าง ๆ ตามรูปแบบผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use planning) ซึ่งเป็นแนวความคิดโดยรวมของการพัฒนาชุมชน (Comprehensive Plan) ผังรวมของการพัฒนาชุมชน เกิดขึ้นหลังจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของการวางแผนทางกายภาพ ร่วมกับแผนทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกัน Zoning Plan เป็นเพียงแปลความมาจาก Comprehensive Plan และไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงตัว Zoning Plan เป็นรูปแบบอื่นได้

๓. การกำหนดย่าน (Zoning) เป็นเพียงเครื่องมือทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งชุมชน จะนำไปปฏิบัติตามแผน ทั้งนี้ข้อกำหนดควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) จะต้องใช้ร่วมกับ กฎหมายอื่น เช่น กฎหมายการจัดสรรที่ดินและกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร

การก่อสร้างหรือการพัฒนาเมืองที่จะให้เป็นไปตามผังจะเกิดจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ๒ กลุ่ม คือรัฐบาลและเอกชน กลุ่มแรก ได้แก่ รัฐบาลซึ่งอาจเป็นท้องถิ่นหรือเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ ให้เกิดสาธารณูปโภคเพื่อฝ่ายเอกชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ ถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการทางด้าน สาธารณูปโภคไปตามแนวทางที่ผังเมืองได้กำหนดไว้การพัฒนาเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ซ้ำหรือบางครั้ง อาจจะไม่เกิดขึ้นเลย ดังนั้นทุกฝ่ายอาจมีส่วนช่วยพัฒนาเมืองได้โดยการก่อสร้างหรือดำเนินงาน ตามข้อกำหนดแต่ถ้าจะให้เอกชนดำเนินงานทางด้านสาธารณูปโภคไปด้วย ย่อมจะเป็นการยากลำบาก ต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๕๒ : ๑๒๓)

**การพัฒนาให้เป็นไปตามผัง : การพัฒนาทางกายภาพด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน**

การพัฒนาให้เป็นไปตามผังด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เป็นแนวทางในการ พัฒนาตามผังเมืองจะมีขั้นตอนด้วยการวางผังรายละเอียดในลักษณะจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan)หรือการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดิน การจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง หรือการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามผัง จากนั้น จะเป็นการดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามผัง อาทิ การก่อสร้างถนน การปรับปรุงภูมิทัศน์

การบำรุงรักษาอาคาร การสร้างสวนสาธารณะ เป็นต้น ในเบื้องต้นจะนำเสนอแนวทางการจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๔๙ : ๕)

แผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) เป็นผังปฏิบัติการระยะสั้น หรือระยะกลาง จะดำเนินการในพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้โดย Structure Plan หรือ District Plan เพื่อกำหนดมาตรการการปรับปรุง ป้องกันหรือพัฒนาโดยวิธีการและระยะเวลาที่เหมาะสม ตามความจำเป็น

แผนผังปฏิบัติการ คือ ผังปฏิบัติการสำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยกำหนดวิธีการและมาตรการสำหรับชี้้นำการพัฒนาหรือแก้ปัญหาอย่างชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลได้ในระยะเวลาอันสั้น

พื้นที่สำหรับจัดทำแผนผังปฏิบัติการ ส่วนใหญ่จะนำพื้นที่ที่เสนอไว้แล้วในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) หรือแผนผังพัฒนาย่าน (District Plan) ดำเนินการ เช่น จัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) สำหรับพื้นที่ป้องกันน้ำท่วม พื้นที่ป้องกันมลพิษ หรือพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

แผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) จะเป็นผังที่ทำให้แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) และผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) นำไปสู่การปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเป็นเครื่องมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบ สามารถใช้เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาพื้นที่ที่ต้องการได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากเป็นนโยบายหรือพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) จึงมีความสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

หน้าที่และคุณลักษณะที่สำคัญของแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) มีดังนี้

๑. เป็นตัวบ่งชี้ในเรื่องของผลกระทบและโอกาสในการพัฒนาให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ได้รับทราบ

๒. เป็นแนวทางการดำเนินการเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ทั้งการพัฒนาขึ้นมาใหม่ การรื้อสร้างใหม่ การปรับปรุงให้ดีขึ้น หรือการดำเนินการแบบผสมผสานทั้ง สามรูปแบบเข้าด้วยกัน

๓. พื้นที่ดำเนินการจะถูกกำหนดไว้ในแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) หรือผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) เช่น บริเวณย่านศูนย์กลางเมือง ย่านที่อยู่อาศัย ย่านอุตสาหกรรม ย่านธุรกิจการค้า ย่านพักผ่อนหย่อนใจของชุมชน ที่มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการพัฒนาให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน

๔. การปฏิบัติอาจจะดำเนินการได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือเป็นการดำเนินการร่วมกันได้ รายละเอียดของผังขึ้นอยู่กับความจำเป็นและวัตถุประสงค์ที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งอาจจะจัดทำขึ้นทั้งที่มีรายละเอียดอย่างสมบูรณ์ หรือเป็นเพียงกรอบแนวทางการพัฒนาอย่างกว้างก็ได้

๕. แผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) เป็นผังที่กำหนดรายละเอียดเพื่อพัฒนาเฉพาะเรื่อง อาจจะมีการดำเนินการก่อนที่จะจัดทำผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) หรือพื้นที่ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) ก็ได้

## ๖. ผังเมืองเฉพาะและการดำเนินการผังเมืองเฉพาะในประเทศไทย

ความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับ ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะจะมีผลต่อบประมาณแผ่นดินที่ต้องจัดสรรให้การพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่ระบุในผังเมืองเฉพาะ หากเปรียบเทียบผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะเป็นการสร้างบ้านแล้ว ผังเมืองรวมจะแสดงให้เห็นว่าในที่ดินแปลงหนึ่งที่จะสร้างบ้านนั้น บ้านจะมีขนาดเท่าใด กำหนดความสูง เป็นต้น ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นการกำหนดรายละเอียดต่อจากผังเมืองรวมว่าประตูหน้าบ้านมีขนาด ลักษณะ รูปแบบ ขนาดวัสดุหรือสีเป็นอย่างไร ห้องนอน ห้องน้ำ ห้องครัว เป็นอย่างไร ใช้วัสดุอะไรตั้งแต่รากฐานจนกระทั่งถึงหลังคา ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปว่าผังเมืองเฉพาะคือส่วนที่กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งหมดเพื่อใช้สร้างบ้าน ซึ่งจะรวมถึงการคาดการณ์งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างที่เปรียบได้กับการกำหนดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๔๙ : ๑๕)

## ๗. หลักการและเหตุผลของผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง

### พ.ศ. ๒๕๖๒

เป้าหมายของการผังเมืองโดยทั่วไป มีลักษณะเป็นนามธรรม จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุคุณค่าที่ต้องการ ปกติจะถูกกำหนดด้วยการจัดทำผังเมืองรวม ทั้งนี้การวางผังจะมีเป้าหมายดังนี้

๑. เพื่อแก้ปัญหาของเมืองในปัจจุบัน
๒. เพื่อหลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
๓. เพื่อใช้บรรลุในสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ จะรองรับเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยมีขอบเขตความหมายที่ชัดเจน และแคบกว่าซึ่งในแต่ละพื้นที่จะต้องมีการศึกษาข้อมูลโดยละเอียดก่อน จึงจะสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนชัดเจนได้ ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามเป้าหมายของการผังเมือง อาจนำเอานโยบายและวัตถุประสงค์ของ “การผังเมือง” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มากำหนดเป็นวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของการจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ดังนี้

๑. เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในเมืองหรือชนบท เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะความสะอาดสุขภาพความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม

๒. เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม

๓. เพื่อการส่งเสริมดำรงรักษา หรือบูรณะอาคาร สถานที่ และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี



๔. เพื่อดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

๕. เพื่อดำรงรักษาที่โล่ง หรือสวนพื้นที่เฉพาะกิจไว้ใช้เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น เป็นสวนสาธารณะ เป็นพื้นที่เพื่อป้องกันน้ำท่วม

โดยปกติผังเมืองเฉพาะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมและกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาของที่ดินเหล่านั้น โดยจัดข้อกำหนดเฉพาะให้เหมาะสมสำหรับแต่ละส่วน ของชุมชน ซึ่งหลักการนี้จะปรากฏในเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๖๐)

## ๘. ผลกระทบของผังเมืองเฉพาะที่มีต่อการพัฒนาพื้นที่

โดยภาพรวมแล้ว ผลของการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ มีดังนี้

๘.๑ เมื่อประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะแล้ว จะมีผลให้เป็นพระราชบัญญัติเวนคืนในตัว (มาตรา ๔๓ และ ๔๔) สำหรับการก่อสร้างทางหลวงหรือกิจการเพื่อการผังเมืองอย่างอื่น

๘.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกกฎกระทรวงมหาดไทย (มาตรา ๔๕) เพื่อ ๑. จัดทำรายละเอียดแห่งข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ๒. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ๓. ยกเลิกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ ตามมาตรา ๔๖ ดังนี้ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมและก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและ฼าปนสถาน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่ใช้บังคับในพื้นที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ ให้ใช้กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ แทน

๘.๓ พื้นที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะถือเป็นเขตที่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ พร้อมบริเวณโดยรอบในรัศมี ๑ กิโลเมตรนับจากแนวเขตผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๔๗) โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคารเสนอหลักการให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ

๘.๔ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหรือในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

## ๙. ผลกระทบทางบวกของผังเมืองเฉพาะ

๙.๑ ผังเมืองเฉพาะมีขั้นตอน กระบวนการและมาตรการต่าง ๆ ที่บังคับโดยกฎหมายให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกำหนดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า ๒ ครั้ง

เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถแสดงความคิดเห็นอันจะทำให้ห้องค์กรผู้มีอำนาจจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (มาตรา ๓๓)

๙.๒ ผังเมืองเฉพาะเปิดโอกาสให้เสนอความคิดเห็นและการแสดงความประสงค์จะจัดสรรที่ดินหรือการก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา การสาธารณสุขหรือสาธารณูปการในเขตที่ปิดประกาศไว้ (มาตรา ๓๒-๓๖) ซึ่งจะส่งผลให้ผังเมืองเฉพาะเป็นผังที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองควบคู่กับการจำกัดรูปแบบการพัฒนาที่ไม่พึงประสงค์ต่อพื้นที่ชุมชนเพื่อให้ชุมชนได้มีรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสม

๙.๓ ก่อนที่จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ เพื่อเป็นการตรวจสอบและคานอำนาจ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการเสนอหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใด ๆ ต่อคณะกรรมการผังเมือง และจะต้องผ่านความเห็นชอบก่อนเข้าสู่ขั้นตอนตามกฎหมาย (มาตรา ๒๙)

๙.๔ ผังเมืองเฉพาะมีการเสนอแนะแนวทางและวิธีการในทางปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมาตรการผังเมืองเฉพาะ พร้อมผลักดันและแนะนำแนวทางการพัฒนาเมืองที่สามารถลดและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๙.๕ ผังเมืองเฉพาะมีการกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนงานโครงการการจัดลำดับความสำคัญของโครงการและการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ท้องถิ่นเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ที่รองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคตอย่างเป็นระบบ

๙.๖ ผังเมืองเฉพาะเมื่อออกเป็นพระราชบัญญัติแล้ว จะมีผลเป็นกฎหมายเวนคืนในตัวทำให้ลดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน

## ๑๐. กระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ตามมาตรา ๓๙ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะ สามารถดำเนินการได้ ๒ กรณี คือ

๑๐.๑ กรณีที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นเห็นสมควรดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยท้องถิ่นเป็นผู้วางผังเมืองเฉพาะนั่นเอง หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

๑๐.๒ กรณีที่ยังไม่มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ทั้งนี้ ผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำผังเมืองเฉพาะเอง กฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นกรรมการผังเมือง โดยตำแหน่ง ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ทั้งนี้ความในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

จากความในมาตรา ๔๐ มีสาระทางกฎหมายที่สำคัญคือ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม นอกจากนั้นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะพร้อมข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ (มาตรา ๓๙) จำเป็นต้องมีข้อมูลของบริเวณที่จะทำการวางผังเมืองเฉพาะอย่างละเอียด มีการแสดงความเหมาะสมของพื้นที่นั้น พร้อมกับบริเวณรอบข้างว่าจะใช้พื้นที่ตรงไหนเพื่อการใด ทั้งนี้ ข้อกำหนดผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องแสดงรายละเอียดการใช้บังคับที่ดินของเอกชนเพื่อการต่าง ๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและรองรับการขยายตัวในอนาคต เพื่อให้ประชาชนยอมรับและเห็นพ้องด้วย เมื่อมีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแล้ว สิ่งที่เป็นหลักสำคัญตามกฎหมายซึ่งต้องดำเนินการ คือ

๑. การกำหนดการใช้ที่ดินเป็นประเภทและย่าน เช่น ย่านที่อยู่อาศัย ตามมาตรา ๔๐ (๕)

๒. การจัดแบ่งที่ดินแปลงใหม่ เมื่อที่ดินมีความไม่เหมาะสมจะก่อสร้างอาคารตามหลักการผังเมือง ก็อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแบ่งที่ดินให้เหมาะสม ตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๘

๓. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าเวนคืนเพื่อใช้เป็นทางหลวงก็ให้นากฎหมายว่าด้วยทางหลวง มาใช้บังคับหรือถ้าเวนคืนเพื่อกิจการอย่างอื่นก็ใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับตามมาตรา ๔๓ (๑) และ (๒)

๔. การกำหนดให้ที่ดินของเอกชนเป็นที่อุปถัมภ์ (ตามมาตรา ๔ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ที่อุปถัมภ์” คือ ที่ดินของเอกชนซึ่งผังเมืองเฉพาะจัดให้เป็นที่ดินว่างหรือใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์) ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ที่ดินคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิม พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นแต่กำหนดแนวทางและขนาดของที่อุปถัมภ์ตามมาตรา ๒๘ (๕) (ก)

๕. การกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การของรัฐ เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เป็นทางหลวง หรือใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองตามมาตรา ๒๘ (๘)

๖. กิจการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ ตามมาตรา ๒๘ (๕) (ข)

### ๑๑. การกำหนดพื้นที่เพื่อการวางจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประสานการพัฒนาและผลประโยชน์ร่วมกัน การวางผังเมืองเฉพาะจะกำหนดแนวทางและวิธีการพัฒนาอย่างเหมาะสมตามความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ การกำหนดพื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องจัดทำผังเมืองเฉพาะอาจพิจารณาจาก

๑๑.๑ เมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิในที่ดินบางส่วน เพื่อส่วนรวมโดยจัดทำเป็นถนน หรือสวนสาธารณะ

๑๑.๒ พื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มของการพัฒนาสูงหรือมีนโยบายที่จะพัฒนาหรือมีโครงการด้านสาธารณูปการที่ชัดเจน ให้มีการพัฒนาเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเติบโตของเมือง

๑๑.๓ พื้นที่ซึ่งได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย ภัยธรรมชาติ หรือภัยสงคราม จำเป็นต้องพัฒนาเพื่อฟื้นฟูสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม

๑๑.๔ พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การบำรุงรักษาสภาพธรรมชาติที่งดงาม หรือเพื่อดำรงรักษาวัตถุสถานที่มียุทธศาสตร์หรือมีคุณค่า

๑๑.๕ พื้นที่ซึ่งขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อให้มีการพัฒนาให้ได้มาตรฐาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน

๑๑.๖ พื้นที่ซึ่งมีปัญหาความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อม จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นมาใหม่

๑๑.๗ พื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากหลักการกำหนดพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะมุ่งเพื่อให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาในเชิงกายภาพ เพื่อให้เกิดเมืองที่สวยงามและน่าอยู่

## ระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองต่างประเทศ

### ๑. กรณีศึกษาสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

หน่วยงานปกครองท้องถิ่น (Local Authority) ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานด้านผังเมืองของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันคือ รัฐบาลท้องถิ่น ด้วยเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในกระบวนการจัดทำผังเมือง ตั้งแต่เริ่มการวางผังเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามผัง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๔๗ : ๓๐)

#### ๑.๑ ระดับของผังเมืองและผู้จัดทำผังเมือง

ระดับท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้ว The Town and Country Planning Act, ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำและประกาศใช้บังคับผังเมือง (ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “แผนผังการพัฒนา” หรือ Development Plans) ได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องส่งกลาง (รัฐมนตรี) อนุมัติ เว้นแต่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจแทรกแซง โดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน (เรียกว่าอำนาจ Call-in) ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำเสียก่อนท้องถิ่นจะลงมติรับแผนเพื่อใช้บังคับ

กฎหมายการผังเมืองของสหราชอาณาจักรใช้ระบบการจัดทำผังเมืองเป็น ๒ ระดับ (two-tier development plan system) โดยให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเป็น ๒ ระดับ คือระดับการกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ และระดับการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ในเมืองทั่วไป (ซึ่งมีใช่เมืองมหานคร) การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรแบ่งเขตการปกครองเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับบน มีองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ

ของ Country โดยมี Country Council เป็นสภาถิ่น และระดับล่าง มีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ District โดยมี District Council เป็นสภาท้องถิ่น

๑. กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือ Country Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งเรียกว่า “แผนโครงสร้าง” (Structure Plans)

๒. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง กล่าวคือ District Council จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดรายละเอียด ซึ่งเรียกว่า “แผนผังรายละเอียดการพัฒนา” (Local Plans) โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแผนโครงสร้างที่ District Council จัดทำไว้แล้ว

ระดับประเทศและภูมิภาคแม้กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำผังเมืองและประกาศ ใช้บังคับผังเมืองได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนกลาง (Central Government) อนุมัติ แต่รัฐบาลกลางก็ยังควบคุมการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภาคอยู่ โดยการจำกัดหาแนวทางนโยบายการพัฒนาประเทศ (Planning Policy Guidance Notes – เรียกว่า PPG) ซึ่งเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ และแนวทางการพัฒนาภูมิภาค (Regional Planning Guidance Note – เรียกว่า RPG) เป็นกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาค ทั้ง PPG และ RPG โดยกำหนดเป็นบทบังคับว่าท้องถิ่นที่จัดทำผังเมืองจะต้องจัดทำโดยปฏิบัติตาม PPG และ RPG (กฎหมายใหม่เรียก PPG ว่า PPS: Planning Policy Strategies) และเรียก RPG ว่า RSS: Regional Spatial Strategies)

### ๑.๒ มาตรการปฏิบัติผังเมือง

กฎเกณฑ์การปฏิบัติในกระบวนการผังเมือง (Operational Principles) รัฐบาลกลางมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานผังเมืองของท้องถิ่นคือ การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการปฏิบัติผังเมือง รวมทั้งการกำหนดแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆสำหรับทุกท้องถิ่น ถือเป็นปฏิบัตินี้ร่วมกันคือ National Policy PPG และ RPG

การจัดทำกรอบแผนพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Frameworks) ผลที่ได้รับจากกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองจะเป็นการตัดสินใจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาในเรื่องขนาด ทำเลที่ตั้งหรือระยะการพัฒนาใหม่ ที่อาจจะเหมาะสม จะกำหนดในแผนผังการพัฒนา ส่วนโครงการพัฒนาที่มีขนาดเล็กอาจไม่ต้องกำหนดลงในแผนผัง

ใช้ระบบแผนเดี่ยว (Unitary Plan) โดยให้ County Councils (กรณีเมืองปกติทั่วไป) และ Metropolitan District Councils (กรณีเมืองมหานคร) จัดทำแผนเป็นเอกสารฉบับเดียวกัน เรียกว่า “กรอบแผนพัฒนาท้องถิ่น” (Local Development Frameworks หรือเรียกย่อว่า LDF)

การประกาศใช้บังคับผัง เมื่อท้องถิ่นลงมติรับแผนพัฒนาแล้ว กฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจประกาศใช้บังคับแผนนั้นได้โดยเพียงประกาศโฆษณาใน “เอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน” (London Gazette) และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเท่านั้น พร้อมด้วยระบุวันที่แผนจะมีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องมีการตราเป็นกฎหมายลำดับใดเลย

อำนาจแทรกแซงของรัฐมนตรี แม้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำแผนได้เองโดยไม่ต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) เห็นชอบเสียก่อน แต่กฎหมายก็ให้อำนาจราชการส่วนกลางเข้าแทรกแซงได้ โดยกำหนดว่าเมื่อท้องถิ่นจัดทำแผนเสร็จแล้วท้องถิ่นต้องจัดส่งแผนนั้นไปให้รัฐมนตรีฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ นับตั้งแต่เวลาที่จัดส่งแผนให้รัฐมนตรีจนถึงเวลาก่อนที่ท้องถิ่นจะตัดสินใจลงมติรับแผน (Adopt) รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นยื่นแผนให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ (Call-in power) หรือให้สั่งให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอในแผน

## ๒. กรณีศึกษาสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งอยู่ในทวีปยุโรปซึ่งมีการพัฒนาการสร้างบ้านเมืองอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคโรมันเรื่องอำนาจ แนวความคิดในการสร้างเมืองในสมัยนั้น เป็นการวางแผนผังเมืองแบบตาราง (Grid) ร่องรอยของเมืองโรมันโบราณยังปรากฏให้เห็นอยู่ในย่านเมืองเก่าหลายเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เช่น ที่เมืองรูว็อง (Rouen) บอร์โดซ์ (Bordeaux) และเมทซ์ (Metz) เป็นต้น ต่อมาในยุคกลาง (Middle age) ประมาณคริสต์ศตวรรษ ๑๐-๑๖ มีการต่อสู้ทางสงครามระหว่างเมือง ดังนั้นเมืองต่าง ๆ จึงวางผังเมืองเพื่อป้องกันตนเองโดยมีกำแพงที่แข็งแรงล้อมรอบ มีการปลูกสร้างบ้านเรือนอย่างหนาแน่นภายในกำแพง ในยุคนี้ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันภายในกำแพงเมือง โดยมีหลักการแบ่งสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม มีการกำหนดพื้นที่ของความเป็นส่วนตัวและสาธารณะอย่างชัดเจน ในปี ค.ศ. ๑๖๐๔ ได้มีการประกาศใช้กฎระดับชาติเป็นครั้งแรกในสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าด้วยเรื่องของการวางแนวอาคารเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนและอาคาร เป็นการวางรากฐานของแนวความคิดเบื้องต้นของการผังเมือง คือการบริหารจัดการกับที่ว่างภายในเมืองและการสร้างสุนทรียภาพให้กับเมือง ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปปะและวิทยาการ (Renaissance) เป็นยุคที่เกิดขึ้นจากการรวมประเทศต่าง ๆ ให้เป็นปึกแผ่น ประเทศผ่านพ้นจากภาวะสงคราม และเร่งสร้างความยิ่งใหญ่ของตนเองผ่านทางศิลปะและมีเมืองหลายเมืองที่สร้างขึ้นอย่างวิจิตรพิสดารทางศิลปะ สถาปัตยกรรมและการวางผังเมือง เช่น เมืองแวร์ซายส์ (Versailles) เมื่อยุคต้นของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ผลจากสงครามโลกที่ ๑ ทำให้เมืองในยุโรปหยุดการขยายตัวและหันมาให้ความสำคัญการสัญจรสาธารณะ มีการพัฒนาการขนส่งทางรถยนต์เป็นยุคสมัยที่มีการค้นพบเทคนิคการก่อสร้างแบบใหม่ คือ คอนกรีตเสริมเหล็ก ทำให้แนวคิดในการสร้างสถาปัตยกรรมและเมืองเปลี่ยนไป ใน ค.ศ. ๑๙๔๓ เกิดโครงการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการที่อยู่อาศัยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แผนพัฒนาเมืองใน ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยขึ้นมากมายในแทบทุกเมืองใหญ่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยใช้การก่อสร้างแบบรวดเร็วและราคาถูกลงเน้นใช้งานเป็นหลัก

ในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ มีการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่เมือง (Schema directeur d' aménagement urbain-SSAU) และผังการครอบครองพื้นที่ (Place d'occupation des sols-POS) หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โครงการพัฒนาในช่วง ๓๐ ปี หลังเกิดกลุ่มโครงการที่พักอาศัยราคาถูกรวมเมือง ทำให้เกิดการพัฒนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปอย่างก้าวกระโดด มีอุปทานเกินกว่าอุปสงค์ เศรษฐกิจและจำนวนประชากรไม่ได้ตอบรับกับจำนวนโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นประชาชน ปี ค.ศ. ๑๙๘๓ มีการใช้รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยรัฐมีอำนาจในผังเมืองให้กับท้องถิ่น เพื่อดูแลจัดการบริหารกับพื้นที่ปกครอง

ของตนเอง ในช่วงศตวรรษ ๑๙๙๐ เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเมือง มีการแข่งขันระหว่างใจกลางเมืองและชานเมือง มีเอกลักษณ์ ความสวยงามและรูปแบบสถาปัตยกรรมดั้งเดิม ผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ผ่านมามีทำให้รัฐและท้องถิ่นตระหนักว่าการแก้ไขเมืองสามารถ แก้ไขได้เฉพาะเขตย่านเท่านั้น รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่าการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นวางผังเมืองด้วยตนเองกลับไม่สามารถควบคุมทิศทางการพัฒนาให้เป็นในแนวทางเดียวกันได้ เนื่องจากการขาดแนวความคิดหลักและเป้าหมายในการพัฒนาเมืองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงเกิดกฎหมายใหม่ขึ้น ในเดือนธันวาคมปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูเมือง ซึ่งเน้นจุดมุ่งหมายเดียวกันทั้งประเทศและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน (งซชัย โจนจนกันนท์, ๒๕๕๘ : ๓)

ในกรณีที่เป็นกรมุ่งพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดชุมชนที่มีศักยภาพ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๕๗ : ๕-๖๐) อาจใช้การกำหนดเขตบริหารจัดการใช้พื้นที่ร่วม (ZAC) ตามประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L. 311-1 โดย ZAC คือ เขตที่องค์กรภาครัฐหรือองค์การมหาชนตัดสินใจที่จะเข้ามาจัดทำหรือให้มีการจัดทำกรบริหารจัดการใช้พื้นที่และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ภาครัฐได้รับมาหรือจะรับมาเพื่อที่จะสละออกให้ผู้ใช้ประโยชน์ภาครัฐและภาคเอกชนในภายหลัง

นอกจากนั้นในการอนุรักษ์เมืองเก่าขึ้นตามประมวลกฎหมายผังเมืองได้กำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อคุ้มครองย่านเมืองเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ (อดีตคดี น้อยสุวรรณ, ๒๕๖๒ : ๕-๓๙) ความปรากฏในมาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-3

หรือแม้แต่การรักษาพื้นที่สวยงามทางธรรมชาติก็มีหลักการเฉพาะเพื่อการรักษาพื้นที่เพื่อคุ้มครองชายฝั่ง (อดีตคดี น้อยสุวรรณ, ๒๕๖๒ : ๕-๓๙) คือ มาตรา L. 146-1 ถึง L.146-9 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ การคุ้มครองและสร้างคุณค่าชายฝั่ง

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เป็นต้นมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปรับปรุงระบบการผังเมือง โดยยังคงมีประมวลกฎหมายผังเมือง Code de l'urbanisme 2003 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการด้านการผังเมือง โดยมีผังเมืองในหลายระดับ อาทิ ผังความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) ผังยุทธศาสตร์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ (DTA) ผังการครอบครองพื้นที่ (POS) ผังเมืองในระดับท้องถิ่น (PLU) ซึ่งถือว่าเป็นผังเมืองที่สำคัญมากเพราะมีการกำหนดรายละเอียดการใช้ที่ดินของผังในระดับรายแปลงที่ดิน ส่วนโครงการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ จะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นเครื่องมือทั้งการพัฒนาในด้านพื้นที่เศรษฐกิจ การอนุรักษ์อาคารเก่า การอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติ (อดีตคดี น้อยสุวรรณ, ๒๕๖๒ : ๕๙-๖๒)

### ๓. กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมาย City Planning Law, 1968 (พ.ศ. ๒๕๑๑) มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาเมืองเติบโตแบบไร้ทิศทางด้วยการกำหนดพื้นที่ไว้ ๒ เขต คือ พื้นที่เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมือง (Urbanization Promotion Area) และพื้นที่ควบคุมการพัฒนาเมือง (Urbanization Control Area) นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เห็นความสำคัญของเมืองประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อประวัติของประชาชาติญี่ปุ่น จึงได้ออกกฎหมาย “อนุรักษ์พิเศษผังเมือง” เพื่อใช้กับเมืองประวัติศาสตร์ ๓ เมือง ได้แก่ มาจิจิเอะ เกียวโต

และนารา (ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมืองและไพสิฐ พานิชกุล, ๒๕๔๑ : ๓-๑/๑๕)

ในการทำผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมโบราณของประเทศญี่ปุ่นนั้น ศึกษาจากผังเมืองเกียวโตและนารา เนื่องจากเกียวโตและนาราเป็นเมืองเก่าที่มีอายุกว่า ๑,๒๐๐ ปี ทำให้มีสถาปัตยกรรมโบราณกระจายปะปนกันไปในส่วนต่าง ๆ ของเมืองเป็นจำนวนมาก เทศบาลนครเกียวโตจึงได้แบ่งเขตของเมือง โดยใช้คำว่าสร้างเมือง (City Structure) โดยอาศัยอายุความเก่าแก่ของสถาปัตยกรรมเป็นตัวแบ่งแยก (ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมืองและไพสิฐ พานิชกุล, ๒๕๔๑ : ๔-๑/๒๐)

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดโครงสร้างของผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องหรือเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับจัดทำผังเมือง เนื่องจากสภาพเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง ในขณะที่ได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับนอกเหนือจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง ค.ศ. ๑๙๖๘ ยังมีกฎหมายการฟื้นฟูเมือง ค.ศ. ๑๙๖๙ กฎหมายควบคุมอาคาร ค.ศ. ๑๙๗๐ ทั้งนี้การปรับปรุงการจัดทำผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นเป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมแบบซ้อนทับ (Overlay Control) ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายผังเมือง ฉบับนี้มีองค์ประกอบ ๔ ประการ ดังนี้ (นางสาวจุฑารัตน์ โชติเวทย์ศิลป์, ๒๕๖๐ : ๒๓)

๑. การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง โดยกำหนดพื้นที่สำหรับวางผังเมือง แบ่งออกเป็นพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมือง (Urbanization Promotion Area; UPA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองและพื้นที่ที่คาดว่าจะพัฒนาเป็นเมืองในช่วงเวลา ๑๐ ปี และพื้นที่ควบคุมการพัฒนาเมือง (Urbanization Control Area; UCA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่ควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่ที่เก็บรักษาไว้เพื่อการพัฒนาในอนาคต

๒. ย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zone) โดยมีการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นจาก ๔ ประเภท เป็น ๘ ประเภท และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น ๑๒ ประเภท ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ประกอบด้วย

๒.๑ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย

๒.๒ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม

๒.๓ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม

๓. เขตการควบคุมเพิ่มเติม (Other zones and districts) เป็นการกำหนดย่านการควบคุมเพิ่มเติมจากการย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐาน ๑๒ ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น ข้อกำหนดในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐานจะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ แต่ในเขตการควบคุมเพิ่มเติม สามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยการออกเทศบัญญัติ เขตการควบคุมเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ใน City Planning Act, ๑๙๖๘

๔. ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (District Plans) เป็นเครื่องมือในการควบคุมเพิ่มเติมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะครอบคลุมรายละเอียดมากกว่า โดยไม่จำกัดเพียงการควบคุมอัตราส่วนอาคารปกคลุมดิน อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน ระยะถอยร่น เท่านั้น แต่ลงถึงรายละเอียด



โดยเฉพาะ เช่น ลักษณะทางสถาปัตยกรรม รูปแบบรั้ว ขนาดและรูปแบบของถนน ตลอดจนสาธารณูปการอื่น ๆ ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ วิสัยทัศน์ของเมืองในอนาคต (policy direction) และ กฎข้อบังคับในรูปแบบของผังการปรับปรุงพื้นที่ (district improvement plan) โดยผังพัฒนาพื้นที่ เฉพาะนี้จะแสดงถึงเอกลักษณ์และสะท้อนถึงมุมมองและวิสัยทัศน์ของชุมชน

ตามกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมาย City Planning Law, ๑๙๖๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนสามารถพิจารณาออกข้อบังคับชุมชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมอันดีของชุมชนได้ โดยที่เทศบาลของเมืองนั้น ๆ รับผิดชอบและรับรอง จึงทำให้ประชาชนสามารถดูแลสิ่งแวดล้อม ภูมิทัศน์โดยรอบเมืองได้ในทิศทางที่ตนต้องการ นอกจากนี้ ชุมชนยังสามารถปฏิเสธโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อในทางลบแก่ชุมชนตัวเองได้ด้วย

## หลักการเวนคืน (Expropriation Principal)

การเวนคืนถือว่าเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากเป็นการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจึงต้องมีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนไป

การเวนคืน คือ การใช้อำนาจรัฐพรากเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนเป็นการใช้อำนาจบังคับเอาทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ การใช้อำนาจเวนคืนอาจถือได้ว่าเป็นสิทธิในทางการเมืองของรัฐที่ตกทอดเป็นมรดกควบคุมกันมากับความ เป็นรัฐภายใต้พื้นฐานของความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินบรรดาที่เป็นของสมาชิกในสังคมมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคม โดยส่วนรวมยิ่งกว่า เป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมนการเมืองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐมีภารกิจที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของตนเอง ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์และสวัสดิการสังคม การพรากทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินภารกิจดังกล่าวของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบธรรม การใช้อำนาจเวนคืนจึงเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐ อำนาจในการเวนคืนอาจครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนทุกชนิด ทุกประเภทและทุกลักษณะ รวมไปถึงสิทธิไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิ์และสิทธิทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

ดังนั้น หากทรัพย์สินใดรัฐได้มาโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การอุทิศให้ของเอกชน หรือเจ้าของทรัพย์สินยินยอมให้รัฐใช้สอย แม้รัฐจะได้นำทรัพย์สินที่ได้มานั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน สาละสำคัญของการใช้อำนาจเวนคืนคือการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของนั่นเองจากการศึกษาเรื่องการเวนคืนดังกล่าวมานี้ สามารถสรุปความหมายของการเวนคืนได้ว่า “การเวนคืน คือ การใช้

อำนาจตามกฎหมายของรัฐบังคับเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน โดยการใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน”

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

### ๑. ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการที่ว่าต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายหมายความว่า รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดเจน หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ รัฐย่อมกระทำไม่ได้

### ๒. ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการนี้สืบเนื่องมาจากทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นอย่างเพียงพอในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมไม่มีอำนาจเวนคืน ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสกระบวนการพิจารณาอย่างมีรูปแบบเกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์ในการสาธารณะของงานตามโครงการของฝ่ายปกครองถือเป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นที่จะต้องได้รับการพิจารณา เพราะถือว่าเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ (validity) ของการใช้อำนาจเวนคืนแม้จะยังไม่มีคำนิยามที่แน่ชัดว่าประโยชน์สาธารณะมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางแค่ไหนเพียงใด แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็ยังคงมีหน้าที่ต้องประกาศ (declare) การดำเนินการตามโครงการนั้นว่าเป็นโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

### ๓. ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหลักประกันที่สำคัญของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีหลักกฎหมายทั่วไปที่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ คือ “หลักเสียสละ” (principle of sacrifice) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เพราะเหตุว่าการที่ประชาชนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมถือเป็นกรณีที่ประชาชนผู้นั้นต้องแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะมากเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน จึงต้องมีกลไกในการเยียวยาแก่เขา การบีบบังคับเอาทรัพย์สินมาโดยไม่มี การเยียวยาความเสียหายย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านขึ้นได้ว่ารัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยถือกันว่าการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ และได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินจากประชาชน มีดังต่อไปนี้

## ๑. รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ส่วนในรายละเอียดของกระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ รัฐก็สามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ตามกฎหมายอื่นตามหลักการที่ว่าอำนาจเวนคืนเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐประการหนึ่ง แต่เมื่อมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันดีขึ้นว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ แต่จะใช้ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และมีผลสืบเนื่องต่อไปอีกว่าขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันทุกองค์การของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็เป็นการบังคับอยู่ในตัวว่าจะไม่มีการตรากฎหมายใด ๆ ที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้บังคับ สำหรับฝ่ายบริหาร หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือแก่ทายาท และกรณีของฝ่ายตุลาการ เมื่อมีกรณีพิพาทก็ต้องใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ขององค์การของรัฐต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของฝ่ายนิติบัญญัติ หากไม่เคารพหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาจนถึงปัจจุบัน พร้อมได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเวนคืน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐) ได้วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไว้ดังต่อไปนี้ มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็น

ในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์

ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

## ๒. กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้

## ๓. หลักเกณฑ์การเวนคืนตามระบบกฎหมายไทย

ในเรื่องหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามระบบกฎหมายไทยนั้น ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรกต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย การเวนคืนในช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เมื่อรัฐต้องการเวนคืนที่ดินก็จะมีการประกาศพระบรมราชโองการเพื่อเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการด้านต่าง ๆ หรือเพื่อราชการ และเนื่องจากการเวนคืนแต่เดิมได้ยึดหลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว ดังนั้นในการเวนคืนจึงไม่มีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ราษฎรที่ถูกเวนคืน จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๕ ได้มีประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อมีการเวนคืนที่ดินของราษฎร รัฐจะจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนให้แก่ราษฎร และในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ เช่น การเวนคืนที่ดินต้องปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ร.ศ. ๑๑๐ เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบันได้มีการบัญญัติกฎหมายเวนคืนที่มีลักษณะชัดเจนแน่นอน รวมทั้งสิ้น ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๘๗ สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ใช้บังคับมาจนถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ถูกแก้ไขโดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่ว ๆ ไปของรัฐ กล่าวคือ เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ถ้ารัฐมีความจำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่กล่าวข้างต้น ก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนเหล่านี้ ซึ่งหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามกฎหมายที่จะใช้ในการเวนคืนนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

ประการที่สอง ต้องมีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐนับได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่มีความรุนแรงมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์ การที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนคนหนึ่งแล้วนำมาให้เอกชนอีกคนหนึ่งย่อมไม่อาจดำเนินการได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๐) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้หลายประการสอดคล้องกันดังต่อไปนี้

๑. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หมายถึง การอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ทางหลวง ทางรถไฟ เป็นต้น

๒. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ เช่น รัฐเวนคืนมาใช้เกี่ยวกับราชการทหาร ได้แก่ ใช้สร้างป้อมยาม สนามบิน ค่ายทหาร เป็นต้น

๓. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อการค้นหาแร่หรือเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

๔. เพื่อการผังเมือง

๕. เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ข้อนี้ไว้)

๖. เพื่อการพัฒนาการเกษตร เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดสร้างสถานีทดลองทางการเกษตรเพื่อทาวิจัยเกี่ยวกับพืชหรือสัตว์เพื่อนำผลการทดลองออกเผยแพร่แก่เกษตรกรอันเป็นการช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ

๗. เพื่อการอุตสาหกรรม เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม

๘. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เช่น รัฐเวนคืนที่ดินมาเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร

๙. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น คือ นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว รัฐยังสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นได้อีก ทั้งนี้ เพื่อรองรับประโยชน์สาธารณะอื่นที่อาจ มีขึ้นอีกได้ตามความเจริญของประเทศ และทำให้รัฐมีความจำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ นั้น

ประการที่สาม ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา ๓๘ ได้วางข้อจำกัดในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้อีกประการหนึ่ง คือ จะต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งเน้นไปที่จำนวนของค่าทดแทนเป็นหลักกว่าค่าทดแทนจำนวนที่ได้รับนั้นเป็นราคาที่น่าพึงพอใจแล้วหรือไม่ นอกจากนั้นค่าทดแทนยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการเวนคืนกับการจำกัดอำนาจ

กรรมสิทธิ์อย่างมีนัยสำคัญ เพราะหากเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจจำกัดหลักกรรมสิทธิ์ของบุคคลในอสังหาริมทรัพย์รัฐธรรมนูญยังไม่รับรองให้ต้องมีการชดเชยค่าทดแทนกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเรื่องการไม่มีค่าทดแทน (Principe de non compensation) กล่าวคือ เมื่อราษฎรมีหน้าที่ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์มหาชนแล้วก็ไม่อาจจะได้รับค่าทดแทนแต่อย่างใด เพราะการกระทำอันเป็นหน้าที่นั้นต้องถือว่าได้เสียสิ่งที่สมควรจะเสียสละไปแล้วกรณีมิใช่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดที่ต้องการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ประการใด แต่หากเอกชนถึงขนาดต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปให้แก่รัฐเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะย่อมถือได้ว่าเอกชนผู้นั้นต้องเสียสละมากกว่าปกติจึงย่อมต้องมีการให้ค่าทดแทน เกี่ยวกับเรื่องนี้กรณีของประเทศไทยจะแตกต่างกับของต่างประเทศอยู่บ้างเพราะในต่างประเทศแม้เป็นเรื่องการจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินก็ยังไม่ให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้เหมือนกันโดยจะมีการแยกแยะไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดเรียกค่าเสียหายได้กรณีใดเรียกค่าเสียหายไม่ได้ เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา การกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินโดยจัดจำแนกการใช้ที่ดินเป็นโซนต่าง ๆ ที่หากก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างคนในสังคมดังนี้หลักแห่งความเสมอภาคจะใช้เป็นตัวกำหนด ให้ส่วนรวมต้องรับภาระชดเชยค่าเสียหายให้ทันที เช่น ที่ดินบริเวณใดที่ถูกกำหนดให้ใช้สอยเพื่อการเกษตรย่อมทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินนั้นต่ำกว่าที่ดินที่ถูกกำหนดให้ใช้สอยเพื่อการอุตสาหกรรมจึงต้องมีการหามาตรการที่เป็นธรรมมาชดเชยความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น เช่น ใช้มาตรการทางภาษี เป็นต้น แต่สำหรับกฎหมายไทยหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายผังเมือง ฯลฯ จะไม่มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้ถูกจำกัดสิทธิใช้สอยในที่ดินเลย ค่าทดแทนที่จะมีการชดเชยให้กันเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้วางหลักว่าต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน สำหรับหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนและการจ่ายค่าทดแทนจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักว่าด้วยการใช้อำนาจเวนคืนโดยทั่วไปของรัฐ

กล่าวโดยสรุป การเวนคืนเป็นการพรากกรรมสิทธิ์จากเอกชนโดยรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยต้องชดเชยค่าตอบแทนที่เป็นธรรมต่อเอกชน ดังจะพบว่าในกฎหมายผังเมืองได้กำหนดเกี่ยวกับการเวนคืนสำหรับการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะได้

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ๑. ความจำเป็นที่ต้องมีผังเมืองเฉพาะ

ผลจากการที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่แนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถสร้างความน่าอยู่ให้กับเมืองได้ ซึ่งมีรายงานวิจัยหลายเรื่องได้ชี้ว่าเป็นผลจากการไม่มีการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน

และการจัดระเบียบของเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๔๙ : ๑๒) นอกจากนี้การพัฒนาตามผังเมืองเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งพบในรายงานการศึกษารองการผังเมืองโดยของคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาการผังเมืองแห่งวุฒิสภา ซึ่งเสนอเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ชี้ว่าการไม่มีผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีความละเอียดทำให้เมืองขาดการดำเนินการโครงการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

นอกจากนั้น ปริญญา จิตรการนทีกิจ (๒๕๓๗) ได้กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์เรื่องปัญหากฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมว่าการที่ผังเมืองไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนส่วนหนึ่งเป็นผลจากการไม่มีการปฏิบัติตามทำให้เกิดเป็นรูปธรรม จึงเห็นควรให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้เกิดการพัฒนาตามผังเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการผังเมือง ประกอบกับเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กฎหมายผังเมืองจะต้องเป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาที่แท้จริง จำเป็นต้องกำหนดกรอบนโยบายของกฎหมายผังเมืองให้เป็นกฎหมายแม่บทในการพัฒนาที่ท้องถิ่นและหน่วยราชการต้องถือปฏิบัติตามด้วย

## ๒. ปัญหาในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การที่มีผังเมืองเฉพาะจะต้องมีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น ได้สร้างปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นเรื่องยาก (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๔๙ : ๑๐) นอกจากนี้ยังมีผลงานวิจัยของ ชนิษฐา เทียบจรรย์วัฒน์ (๒๕๕๓) เรื่อง การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ และรายงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (๒๕๔๙) เรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย ได้กล่าวถึงปัญหาของการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะและมิ่งชี้ปัญหาขององค์ประกอบของผังที่มีรายละเอียดมาก รวมทั้งขั้นตอนซับซ้อน รวมทั้งการต่อต้านจากกลุ่มผู้เสียประโยชน์ในพื้นที่

## ๓. ลำดับศักดิ์ในการนำกฎหมายลำดับรองมาใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

การออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นเรื่องยาก มีผลงานวิชาการของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้มีการออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ กฎกระทรวง เพื่อใช้บังคับในเนื้อหาสาระบางประการของผังเมืองเฉพาะ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๔๙ : ๑๐)

นอกจากนี้ยังมีผลงานวิจัยของ ชนิษฐา เทียบจรรย์วัฒน์ (๒๕๕๓) เรื่อง การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ และรายงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (๒๕๔๙) เรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการผังเมืองของไทย ได้เสนอแนวทางในการให้ท้องถิ่นสามารถออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

รวมทั้งงานวิจัยของกรมโยธาธิการและผังเมือง (๒๕๔๗) เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบ กล่าวถึงการให้มีกฎหมายลำดับรองเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการสามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะได้รวดเร็วมากขึ้น

## ๔. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการผังเมืองของประเทศไทย

จากการค้นคว้าข้อมูลและบทความที่เกี่ยวข้องด้านการผังเมือง ผู้วิจัยมองเห็นว่าระบบการผังเมืองในประเทศไทยเป็นเรื่องที่นักวิชาการด้านผังเมือง รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย

ให้ความสนใจต่อการวางและจัดทำผังเมืองอย่างมาก จะเห็นได้จากบทความของนักวิชาการที่เขียนไว้หลายท่านด้วยกัน จากการประชุมหรือสัมมนาด้านการผังเมืองที่มีหัวข้อการสนทนาเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการผังเมืองในประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพ จากการถกเถียงและร่วมให้ข้อคิดเห็นจากเหล่านักวิชาการในประเด็นปัญหาและทิศทางการพัฒนาผังเมืองในอนาคตของประเทศไทย การถามตอบปัญหาของผู้ที่ให้ความสนใจหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการวางและจัดทำผังเมือง ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่มีความสนใจที่จะเรียนรู้และศึกษาเกี่ยวกับระบบการผังเมืองในประเทศไทย ดังที่ผู้วิจัยได้นำมาเรียบเรียงมาเป็นตัวอย่างในงานวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อคิดเห็น บทความและเอกสารการประชุมที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งพอจะรวบรวมและสรุป ได้ดังต่อไปนี้

การผังเมืองในประเทศไทยยังมีระบบการวางผังที่ขาดการพัฒนาในเชิงรุก นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมืองเริ่มใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งที่การผังเมืองในหลายประเทศพัฒนาไปไกลมาก ทำให้ระบบการทำงานไม่ค่อยได้ผล และระบบการวางผังเมือง ต้องได้รับการสนับสนุนจากระบบกฎหมาย แต่ระบบกฎหมายในประเทศไทยแตกต่างและตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงกับระบบการผังเมืองที่เป็นสากลใช้บังคับในหลายประเทศ ตัวอย่างสำคัญได้แก่กฎหมายไทยต้องตีความ และใช้ระยะเวลาานานมาก เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคกับงานผังเมืองในขณะที่ยังขาดกรอบระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการมักมีข้อขัดแย้ง และไม่ตอบรับกับงานผังเมืองโดยมีสาเหตุมาจากระบบบริหารการจัดการ ที่อยู่ภายใต้โครงข่ายการบริหารต่างกระทรวงต่างกรม (ธงชัย วิจารณ์นท์, ๒๕๕๘)

สำหรับทิศทางการผังเมืองและแนวทางการพัฒนาเมืองของประเทศไทยมีการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการวางผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา เปรียบเทียบความก้าวหน้าของการผังเมืองของไทยกับประเทศอื่น วิเคราะห์สภาพปัญหาการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต อุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมืองของประเทศ รวมทั้งทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในการที่จะพัฒนาผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในอนาคตต่อไป ดังสรุปต่อไปนี้ (เลิศวิทย์ รังสิริรักษ์ และ นพพันธ์ ตาปนานนท์, ๒๕๕๑)

อุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมืองของประเทศ พบว่าระบบการผังเมืองเพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคตมีอุปสรรคที่สำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านนโยบายของรัฐ การผังเมืองยังคงมีบทบาทในการดำเนินนโยบายของรัฐอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากการผังเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นแต่เพียงการวางผังเมืองรวมและการควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น จึงยังไม่ครอบคลุมขอบเขตของผังเมืองรวมในสาระสำคัญของการประสานการดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การที่ได้ละเลยการวางและการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ย่อมเป็นผลให้การผังเมืองของประเทศไทยขาดโครงการดำเนินการเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์ฟื้นฟูเมืองที่สามารถสนองตอบต่อนโยบายของรัฐเพื่อการนั้น ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม



นอกจากนี้การดำเนินการทางผังเมืองยังมุ่งเน้นแต่การใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อผลต่อการควบคุม โดยไม่ได้คำนึงถึงการใช้มาตรการจูงใจเพื่อผลต่อการส่งเสริมและสนับสนุน การพัฒนา จึงทำให้การดำเนินการทางผังเมืองไม่ประสบผลสำเร็จและไม่ได้รับการตอบรับอย่างดี จากสังคม

ด้านกฎหมาย การดำเนินการด้านผังเมืองของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เฉพาะในส่วนของ การวางและการใช้บังคับผังเมืองรวมเท่านั้น การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างละเลยการวางและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ จึงเป็นผลให้กฎหมายผังเมืองฉบับดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์

ด้านกลไกการนำผังไปสู่การปฏิบัติ องค์กรท้องถิ่นได้จัดทำแผนพัฒนาที่ ประกอบด้วยโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการโดยปราศจากการ พิจารณาโดยอาศัยผังเมืองรวมเป็นพื้นฐาน จึงเป็นเหตุให้การควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชนและ การดำเนินการด้านการคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นไปในทิศทางที่ไม่ สอดคล้องซึ่งกันและกัน

ด้านองค์การบริหารจัดการ การขาดบุคลากรด้านผังเมืองย่อมเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้องค์กรท้องถิ่นไม่สามารถวางและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะได้ตลอดระยะเวลา ที่ผ่านมา

การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์ฟื้นฟู บริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้เป็นบทบาท หน้าที่ขององค์กรท้องถิ่นหรือบริษัทพัฒนาเมือง แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดทั้งทางด้านบุคลากรและ งบประมาณขององค์กรท้องถิ่นโดยทั่วไป ประกอบกับการที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง ในประเทศไทย จึงย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญหากได้มีการวางและการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเพื่อให้การ ผังเมืองมีผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

สำหรับทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคต ควรมี การแก้ไขอุปสรรคที่สำคัญของระบบการผังเมือง ย่อมมีความจำเป็นที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จะกำหนดทิศทางและนโยบายของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคตว่ารัฐบาล ควรให้ ความสำคัญแก่การผังเมืองซึ่งครอบคลุมการวางผังกายภาพทุกระดับเพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือใน การผลักดันแนวนโยบายของรัฐบาลไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ด้านกรมโยธาธิการและผัง เมือง กรุงเทพมหานครและจังหวัด ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรท้องถิ่น กรม โยธาธิการและผังเมืองควรให้การสนับสนุนในทุกด้านแก่องค์กรท้องถิ่นทั้งในการวางผังเมืองรวมและ ผังเมืองเฉพาะ นอกจากนี้สถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนด้านการผังเมืองควรเป็นแหล่ง เผยแพร่ความรู้เพื่อให้สังคมได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมืองอย่างกว้างขวาง และควรเพิ่มจำนวน การผลิตนักผังเมืองเพื่อให้พอเพียงต่อความต้องการในการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่ องค์กรท้องถิ่นหรือให้ความร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการฝึกอบรมองค์กรท้องถิ่น ในการวางผังเมือง นอกจากนี้สถาบันการศึกษาดังกล่าวควรหาการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้

ทางด้านผังเมืองให้กว้างขวางและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์โดยเฉพาะของประเทศไทย และ  
ทันต่อสภาวะการณ์โดยรวมของโลก (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, ๒๕๕๑ : ๗)

### ๕. งานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามผังเมือง

การวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวม ในประเด็นของ  
ปัญหาของการนำผังไปปฏิบัติและเสนอแนะแนวคิดในการวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนไม่ได้  
กล่าวรวมถึงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าเป็นประเด็น  
ปัญหาต่าง ๆ และข้อเสนอแนะที่มีในบทความนั้น ถ้ามองในภาพรวมของการวางผังเมืองโดยทั่วไป  
ของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ว่าจะเป็ผังเมืองรวมหรือผังเมือง  
เฉพาะก็จะมีปัญหาในการนำไปสู่การปฏิบัติที่คล้าย ๆ กัน เนื่องจากในปัจจุบันการวางและจัดทำผัง  
เมืองของประเทศไทยที่มีเพียงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามผังเมืองรวมโดยกรมโยธาธิการ  
และผังเมือง แต่ก็ยังมีได้ให้ความสำคัญต่อโครงการพัฒนาทางด้านกายภาพให้เป็นไปตามผังเท่าที่ควร  
จึงยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติของโครงการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทั้งของผังเมือง  
รวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งปัญหาน่าจะมาจากสาเหตุเดียวกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่  
บทความนี้จะสามารถบอกเป็นแนวคิดหลักๆ ของปัญหาและข้อเสนอแนะของการวางผังที่จะนำไปสู่  
การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมได้

ประเด็นปัญหาของปฏิบัติตามผังเมือง กล่าวถึง แนวคิดทางทฤษฎี การนำผัง  
กายภาพมาปฏิบัติให้เป็นจริงโดยที่ปรึกษาการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่  
๑ ที่อธิบายถึงมาตรการในการนำผังมาปฏิบัติสามารถแบ่งได้เป็นสองประการ คือมาตรการทางตรง  
(Direct Measures) และมาตรการทางอ้อม (Indirect Measures)

มาตรการทางตรง หมายถึง วิธีการที่รัฐซึ่งเป็นผู้วางผังและรับรองผัง เป็นผู้ปฏิบัติ  
ให้เป็นไปตามผังที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะในส่วนของสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะ  
เนื่องจากรัฐจะต้องเป็นผู้จัดหาในบริการเหล่านี้ เช่น การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ สถานพยาบาล  
หรือสวนสาธารณะ การดำเนินการในส่วนนี้ รัฐมีวิธีการอยู่ ๔ วิธี คือ ๑. การควบคุมด้วยงบประมาณ  
๒. การเวนคืนและพัฒนาที่ดิน ๓. การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่  
และ ๔. การกำหนดพื้นที่พัฒนาล่วงหน้า

มาตรการทางอ้อม หมายถึง การควบคุมหรือกำหนดแนวทางให้ภาคเอกชน  
ได้มีการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามผัง มีหลักการอยู่ ๓ ประการ คือ การกำหนดโซนนิ่ง การออก  
ข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน และ มาตรการทางภาษี และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของการพัฒนาเมือง  
ให้เป็นไปตามผังเมืองในประเทศไทยนั้นมีอยู่หลายประการ สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ  
ทางตรงในด้านการควบคุมด้วยงบประมาณ คือ การจัดตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการหรือก่อสร้าง  
ตามที่ได้กำหนดไว้ในผังแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ งบประมาณจากส่วนกลางที่ให้แก่องค์กรวางผัง  
งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นเงินอุดหนุนและรายได้ของท้องถิ่นเอง

รัฐบาลท้องถิ่นไม่ได้รวมเอาเนื้อหาการพัฒนาเมืองในผังเมืองรวมมาไว้ในกรอบการ  
พัฒนาในแผนพัฒนาท้องถิ่น รายละเอียดของผู้ดำเนินการจัดทำผัง

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการเวนคืนและพัฒนาที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

๑. การพัฒนาต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถจัดหางบประมาณได้เพียงพอ

๒. การยอมรับของชุมชนที่ได้รับผลกระทบและการสื่อสารกับชุมชนรวมทั้งวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยในการจัดประชาพิจารณ์ การเวนคืนเพื่อการพัฒนาโครงการของรัฐก็อาจประสบปัญหาได้

๓. เกิดการต่อต้านจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบในส่วนของมาตรการทางอ้อม ได้แก่

๓.๑ กฎหมายผังเมืองรวมในประเทศไทยจะมีเพียงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้นที่มีผลใช้บังคับ ส่วนข้อกำหนด เพื่อการควบคุมความหนาแน่นนั้นไม่เคยมีปรากฏแต่ในทางปฏิบัติ มักจะใช้กฎหมายท้องถิ่นควบคู่กันไป

๓.๒ เรื่องของความรู้ความเข้าใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ มาตรการทางด้านภาษี เนื่องจากการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะกำหนดการใช้ที่ดินต่างกัน ผลประโยชน์ที่ได้ก็จะต่างกันด้วย

แนวความคิดวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งหลักการของการผังเมืองเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ เริ่มจากการพิจารณาถึงอิทธิพล (Influence) ของผังเมืองที่มีต่อการพัฒนาว่ามีหลายระดับ โดยอาจแบ่งเป็น ๔ ระดับ คือ แรงบันดาลใจ (Inspiration) การมีข้อตกลงร่วมกัน (Commitment) การกำหนดแนวทาง (Guidance) และการควบคุม (Control)

แรงบันดาลใจ (Inspiration) หมายถึง การมีวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันของกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มที่จะเดินทางไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา สร้างความเข้าใจอันดีให้มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน แผนที่วางไว้ก็จะประสบความสำเร็จได้โดยไม่ต้องมีการใช้กฎหมายบังคับ เพราะทุกคนมีแรงบันดาลใจที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอยู่แล้ว

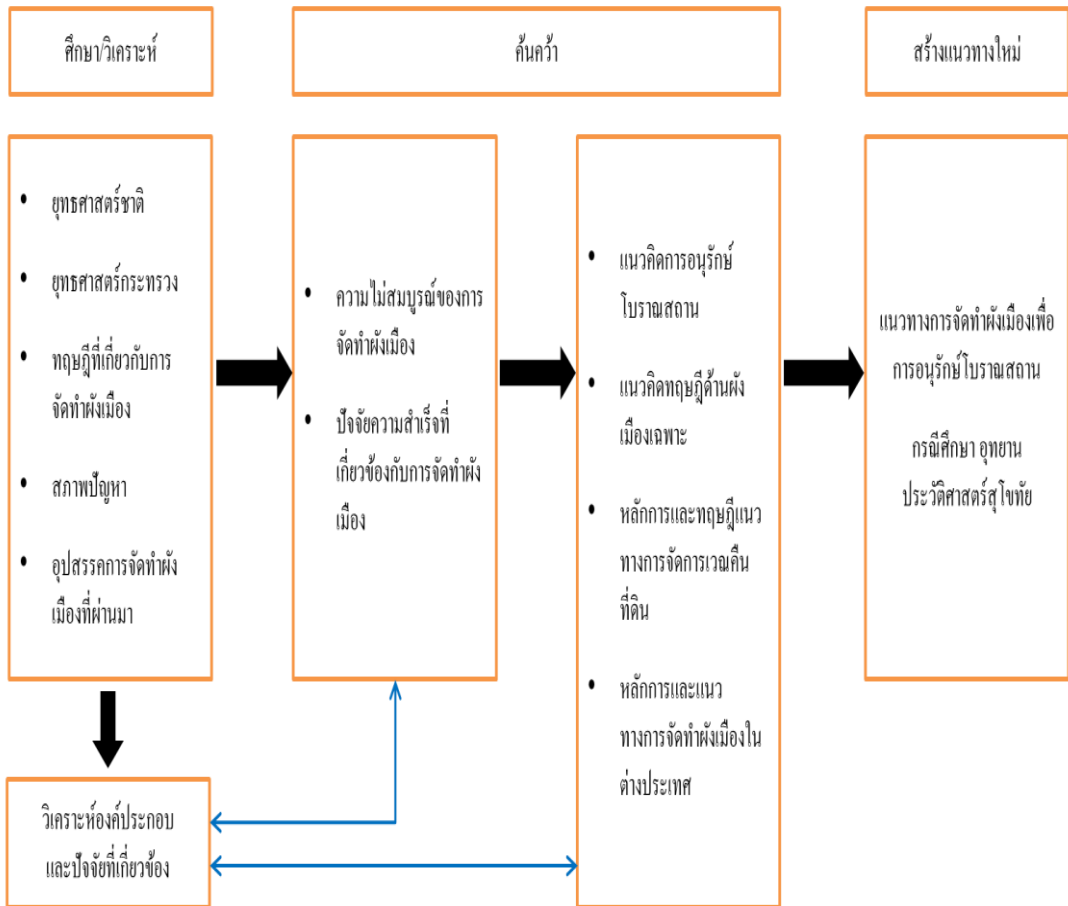
การมีข้อตกลงร่วมกัน (Commitment) การมีข้อตกลงร่วมกันนี้ จะต้องมีพื้นฐานมาจากการที่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและมีระบบของการหาข้อยุติที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

การกำหนดแนวทาง (Guidance) คือการชี้แนะ ว่าการพัฒนาควรจะเกิดขึ้นที่ใด เวลาไหน ควรมีการใช้ที่ดินประเภทใด และใครเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ การกำหนดแนวทางการพัฒนานี้จะต้องอาศัยบทบาทของรัฐบาลเข้ามา โดยอาจจะให้แรงจูงใจ (Incentives) เพื่อให้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ต้องการ

การควบคุม (Control) คือการที่รัฐ เข้ามาควบคุมทิศทางการพัฒนาอย่างเต็มที่ โดยการใช้กฎหมาย แต่ประชาชนมักจะมีทัศนคติในทางลบต่ออิทธิพลในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมก็ยังมีผลจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ต้องการสงวนรักษาไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือพื้นที่อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

## กรอบแนวคิดของการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัย เรื่องแนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีศึกษาอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย



## สรุป

แนวคิดด้านการจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นแนวคิดสำหรับการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ใช้งานได้อย่างเหมาะสมและควบคุมการพัฒนาการใช้ที่ดินโดยการวิจัยจะมุ่งเน้นใช้พื้นที่สำหรับโบราณสถานควรมีการพิจารณากฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานด้วย

## บทที่ ๓

# มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

การอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมจึงต้องนำกฎหมายหลายฉบับมาบังคับใช้ประกอบกัน อีกทั้งยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่เป็นจำนวนมาก มาตรการตามกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหประชาชาติ และหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม มาตรการทางผังเมืองและการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## กฎหมายเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

ในอดีตการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมอาศัยการดำเนินงานของกรมศิลปากรตามพระราชบัญญัติ โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการแบ่งประเภทโบราณสถานโดยใช้ลักษณะทางกายภาพเป็นเกณฑ์มี ๖ ประเภท ซึ่งมีประเภทหนึ่งที่คล้ายกับเมืองเก่าคือ ย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ โดยมีความหมายว่า “ย่านหรือเมืองที่ประกอบด้วย โบราณสถาน ร่องรอยหลักฐานของเมือง เช่น พื้นที่คูเมือง กำแพงเมือง หรือพื้นที่ตั้งสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะ กลมกลืนกัน มีความเก่าแก่ต่อเนื่องมาแต่อดีตจนถึงช่วงเวลาหนึ่ง และมีเรื่องราวสืบต่อกันมาเป็นรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต และพัฒนาการของสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่และขอบเขตกว้างกว่ากลุ่มของสิ่งก่อสร้าง”

ในปัจจุบันกระแสการอนุรักษ์ได้แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง การดำเนินการอนุรักษ์เมืองเก่านอกจากดำเนินการตามพระราชบัญญัติโบราณสถานแล้ว ยังมีการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖ และกฎหมายอีกหลายฉบับ นอกจากนี้ยังแพร่ขยายเข้าสู่กลุ่มประชาชน และชุมชน ทำให้เกิดแนวคิดที่ว่า ย่านเก่า หรือเมืองเก่า มิได้ เป็นบริเวณที่มีบ้านเรือนเก่าแก่มารวมตัวกันเท่านั้น หากแต่เป็นจุดเริ่มต้นของสังคมในปัจจุบันนี้ซึ่งหากจะหาจิตวิญญาณของสังคมหรือชุมชนในปัจจุบันคงต้องพิจารณาจากย่านเก่าหรือเมืองเก่านั่นเอง

### ๑. ความหมายของเมืองเก่า

เมือง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้เป็น ๓ ประการ คือ ๑. หมายถึง แดน หรือประเทศ อาทิ เมืองมนุษย์เมืองบาดาล เมืองไทย เป็นต้น ๒. หมายถึง เขตซึ่งเคยเป็นเมืองสำคัญใน ระดับจังหวัด ต่อมาถูกลดฐานะเป็นอำเภอ อาทิ เมืองไชยา เมืองชุมพร และ ๓. หมายถึง เขตซึ่งเป็นที่ชุมนุม และเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดในครั้งก่อน ถ้าเป็นเมืองใหญ่

หมายถึง เขตภายในกำแพงเมือง จากความหมาย ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมืองเป็นบริเวณที่มีขอบเขต และเป็นที่อยู่อาศัยของผู้คน แต่ความสำคัญของเมืองเก่า น่าจะอยู่ที่เมืองนั้นเก่าด้วยอะไร ด้วยเพราะมีโบราณสถานอยู่ภายในเมือง มีบ้านเรือนเก่าแก่ หรือเพราะมีกลุ่ม ชนที่อยู่อาศัยสืบเนื่องมายาวนาน ดังนั้น ความหมายที่ชัดเจนที่สุดจะถือนิยามเมืองเก่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดนิยามของ เมืองเก่าไว้ว่า - เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

๑.๑ เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมท้องถิ่นหรือมีลักษณะเป็นรูปแบบ วิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

๑.๒ เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่งและยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วย โบราณสถาน

๑.๓ เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่ง สถาปัตยกรรม หรือคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดีหรือประวัติศาสตร์

## ๒. ลักษณะของเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต (Living Environment)

เมืองเก่าที่ยังมีชีวิต (Living Environment) หมายถึง เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษ เฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน และมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของ สถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่างๆ หรือเคยเป็น ตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือสถาปัตยกรรมซึ่งมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดีหรือประวัติศาสตร์ที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองที่ยังมีชีวิตอย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน เป็นเมืองที่ยังมีชีวิต (Living Environment) ในลักษณะชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัดที่มีจำนวนประชากรพักอาศัยเป็นจำนวนมาก เช่น บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เมืองเชียงใหม่ เมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา เป็นต้น ดังนั้นเมืองเก่าประเภทนี้จึงมีลักษณะการใช้ที่ดิน ค่อนข้างสลับซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

องค์ประกอบของเมือง เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจสังคม การปกครอง และ ศิลปวัฒนธรรม มีคุณค่าให้อนุชนรุ่นหลังได้ศึกษาและทำให้เกิดความภูมิใจในสิ่งที่บรรพบุรุษได้สร้างไว้ ดังนั้น การพัฒนาเมืองเก่าไม่ว่าจะเป็นเมืองเก่ายุคใดต้องระมัดระวังการพัฒนาเป็นพิเศษ มิให้มีการทำลาย องค์ประกอบเมือง เนื้อเมือง และบรรยากาศของเมืองเก่า การพัฒนาเมืองลักษณะนี้เรียกว่า การพัฒนาเชิง อนุรักษ์ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ใช้สำหรับพื้นที่เมืองเก่า ส่วนการพัฒนาที่ใช้สำหรับพื้นที่เจริญเติบโตใหม่เรียกว่า การพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งแยกพื้นที่ออกไปให้พ้นจากบริเวณที่ควรอนุรักษ์ทั้งด้านธรรมชาติและศิลปกรรม องค์ประกอบของเมืองเก่า ได้แก่ กำแพงเมือง - คูเมือง ป้อม ประตู อาคาร สวนสาธารณะ กลุ่มอาคาร ถนน สะพาน และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องซึ่งองค์ประกอบเมืองเหล่านี้ทำให้ประชาชนได้ศึกษาวิวัฒนาการการตั้งถิ่นฐาน ของชนชาติ

ในเรื่องต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นความรู้และความภาคภูมิใจในความสามารถของบรรพบุรุษที่ได้สร้างมรดกทางวัฒนธรรมไว้

### ๓. คุณค่าความสำคัญของเมืองเก่า

คุณค่าและความสำคัญของเมืองเก่าสามารถสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ ด้านสุนทรียภาพ ความสวยงาม ซึ่งเป็นแบบอย่างความสำเร็จในการออกแบบหรือการก่อสร้างใน สมัยหนึ่งๆ มีความพิเศษและมีคุณค่าด้านศิลปะ สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม

๓.๒ ด้านตัวแทน อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นตัวแทนของรูปแบบทางศิลปะ สถาปัตยกรรมและวิศวกรรม ที่แพร่หลาย เช่น เรือนไทย

๓.๓ ด้านความหายาก อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะพิเศษ แปลกไม่มีที่อื่นในโลก เนื่องจากเป็น เอกลักษณะในแต่ละยุคสมัย

๓.๔ ด้านความสำคัญทางประวัติศาสตร์อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญในสมัยใด สมัยหนึ่งหรือเหตุการณ์หนึ่งในประวัติศาสตร์

๓.๕ ด้านความสำคัญทางวัฒนธรรม อาคารสถานที่ ขนบธรรมเนียมประเพณีแนวปฏิบัติวิถีชีวิตของ ผู้คน กลุ่มเชื้อชาติการสักการบูชาและพิธีกรรมทางศาสนาที่มีความสำคัญด้านวัฒนธรรมสำหรับชุมชน

### ๔. ความหมายของการอนุรักษ์เมือง

คำว่า อนุรักษ์ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Conservation การอนุรักษ์ในระดับเมืองหมายถึง การรักษา ป้องกัน และปรับปรุงอาคาร กลุ่มอาคาร และบริเวณใกล้เคียงที่มีความสำคัญและมีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม ภูมิทัศน์เมือง ประวัติศาสตร์ สังคม และเทคโนโลยี เพื่อก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี และมี ลักษณะเฉพาะของตนเอง โดยเฉพาะลักษณะพิเศษที่มีในอดีต โดยขอบเขตของการอนุรักษ์ดังกล่าวอาจเป็นไปได้ตั้งแต่ตลิ่งขึ้นหนึ่ง ส่วนหนึ่งของอาคาร ส่วนหนึ่งของเมือง จนกระทั่งถึงเมืองทั้งเมืองก็ได้เนื่องจากการ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นที่ประกอบด้วยอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์มาก การกระทำดังกล่าว จึงต้องการผู้มีความรู้ความสามารถทุกด้าน ได้แก่ นักผังเมือง ภูมิสถาปนิก สถาปนิก นักอนุรักษ์ นักสำรวจเพื่อ ประเมินคุณค่า นักออกแบบผังเมือง วิศวกรหลายสาขา นักสำรวจเพื่อประเมินด้านปริมาณ ผู้รับเหมาช่างฝีมือ แต่ละด้าน นักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ศิลปะ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ อีกมากมาย จะเห็นได้ว่าการ อนุรักษ์เกี่ยวข้องกับผู้คนเป็นจำนวนมาก ผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการอนุรักษ์เหมือนๆ กัน

## กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและการพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย

มีดังนี้

### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐

ในอดีตประชาชนมีสิทธิในการปกป้องรักษาพื้นที่และมรดกวัฒนธรรมของตนเองอย่างจำกัด จนกระทั่งในปีพ.ศ.๒๕๔๐ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยอมรับหลักการการ

มีส่วนร่วมของประชาชนเป็นครั้งแรก โดยมีบทบัญญัติซึ่งก าหนดเรื่องสิทธิชุมชน และมีการรับรอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ แต่แม้ว่าแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนจะมีการ รับรองในรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ในกฎหมายลำดับรองหลายประการ ทำให้สิทธิ ชุมชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เป็นผลต่อการอนุรักษ์ทางกายภาพและการอนุรักษ์คุณค่า ของมรดกวัฒนธรรม

## ๒. สิทธิและหน้าที่ของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของ บุคคลและชุมชนไว้ โดยบุคคลและชุมชนมีสิทธิที่จะอนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (มาตรา ๔๓(๑)) และกำหนดให้มีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๔๓(๒)) ดังนั้นในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมซึ่งถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมนั้นประชาชนมีสิทธิที่จะอนุรักษ์ ป่าไม้ ส่งเสริมคุณค่าอันดีงามซึ่งมีอยู่ในภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้นได้ อีกทั้งยังสามารถจัดการต่อ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตามวิธีการจัดการหรือการใช้ประโยชน์ แม้จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่หากมิได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวประชาชน ก็ยังสามารถใช้สิทธิของตนได้(มาตรา ๒๕ วรรคสอง)

หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคล การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อม มีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำ การนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕) ดังนั้นหาก ต้องการควบคุมหรือจำกัดสิทธิใดของบุคคลจำเป็นจะต้องกฎหมายบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและการพัฒนาเมืองแก่นั้นกรณีที่มีมรดกทางวัฒนธรรม อยู่ในครอบครองของเอกชน จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ หรือกิจกรรม ที่ส่งผลกระทบต่อคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมก็จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายห้ามเอาไว้อย่าง ชัดเจนด้วย และในการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ การบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิ ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม โดยต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย (มาตรา ๒๖)

นอกจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทาง ชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม (มาตรา ๕๐(๘)) ดังนั้นมรดกทางวัฒนธรรมจึงถือเป็นสิ่งที่ ประชาชนต้องร่วมกันดูแลรักษา และให้ความร่วมมือแก่รัฐในอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม และการพัฒนาเมืองเก่า

### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมของ ประชาชน และชุมชนในการพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ



เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญ ของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังปรากฏในมาตรา ต่างๆ ดังนี้

มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ ผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา ๒๘๙

มาตรา ๒๘๙ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐาน และระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

จากหลักการของรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐได้รองรับสิทธิของบุคคลในการใช้ทรัพย์สินของตน ซึ่งการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินจะกระทำได้ภายใต้บังคับของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐยังบัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพของ บุคคลไม่สามารถกระทำได้แต่มีข้อยกเว้นไว้เฉพาะกรณี ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นกรณีหนึ่งที่รัฐสามารถจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดิน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพของประชาชน

## ๒. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของ หรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุด ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้

มาตรา ๗ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ใดขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่ง อธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น

สัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้น เงินที่ได้จากการขายเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายแล้วเหลือเท่าใด ให้คืนให้เจ้าของสัมภาระนั้น

มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

มาตรา ๑๐ ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในโบราณสถาน เพื่อตรวจดูว่า ได้มีการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือมีการขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานหรือไม่ ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดวัตถุที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าจะเป็นวัตถุที่ได้มาจากการขุดค้นในบริเวณโบราณสถานได้

การตรวจ ยึดหรืออายัดตามความในวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และเมื่อดำเนินการตรวจ ยึดหรืออายัดแล้ว ในเขตกรุงเทพมหานครให้รายงานต่ออธิบดี ในเขตจังหวัดอื่นให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีเพื่อทราบ

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๓ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์หรือทำให้สูญหายซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### ๓. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

#### พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสาระสำคัญคือ การกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมใหม่ (การจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมจำนวน ๓ หน่วยงานที่รับผิดชอบงานสิ่งแวดล้อมได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ระดับจังหวัดและท้องถิ่น การจัดตั้งกองทุน สิ่งแวดล้อม การสนับสนุนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดทำแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ๒๐ ปี แผนการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด การกำหนดเขตพื้นที่ คุ่มครองสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดให้พื้นที่ใดๆ ทั้งของรัฐและ เอกชนที่ยังไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายฉบับนี้หรือกฎหมายอื่น และมีเงื่อนไขตามความใน มาตรา ๔๓ - ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ในการประกาศเพื่อ

๓.๑ ป้องกันพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะตามธรรมชาติหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ ศิลปกรรม ที่ยังไม่มี กฎหมายในเรื่องของการอนุรักษ์เข้ามาคุ้มครองดูแลพื้นที่จากการถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์

๓.๒ ควบคุมและแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงเข้าขั้นวิกฤตในพื้นที่ที่มีกฎหมายต่างๆ ควบคุมอยู่แล้วให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายในกำหนดระยะเวลา

๓.๓ ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และคุ้มครองมากที่สุด

มาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๔ ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าไปกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์หรือ ก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา ๔๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

### ๔. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

พ.ศ.๒๕๕๙

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามรับรองตามอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ค.ศ.๒๐๐๓ (Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage ๒๐๐๓) ซึ่งมีพันธกรณีในการต้องจัดทำทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และต้องมีมาตรการในการสงวนรักษา พัฒนา และส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาดังกล่าว และเพื่อใช้ในการคุ้มครองภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตามพันธกรณีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นสมบัติล้ำค่าที่ได้มีการสร้างสรรค์สั่งสม ปลูกฝัง และสืบทอดในชุมชนจากคนรุ่นหนึ่งมาอีกคนรุ่นหนึ่ง แต่ในปัจจุบันมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังกล่าว ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ บางครั้งมีการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ในทางที่บิดเบือนหรือไม่เหมาะสม และอาจเป็นเหตุให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมสูญหาย

ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.๒๕๖๐ ได้กำหนดประเภทของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมประเภทความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล ซึ่งเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมประเภทที่ ๔ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.๒๕๕๙ โดยตามข้อ ๑๑ ของประกาศดังกล่าวได้ให้คำนิยามของความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล หมายถึง องค์ความรู้ วิธีการ ทักษะความเชื่อ แนวปฏิบัติ และการแสดงออกที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เพื่อการดำรงชีวิต และได้แบ่งออกเป็น ๕ ประเภท ได้แก่ อาหารและโภชนาการ การแพทย์แผนไทย และการแพทย์พื้นบ้านไทย โหราศาสตร์และดาราศาสตร์ การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และชัยภูมิและการตั้งถิ่นฐาน

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดมาตรการในการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมโดยมีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นผู้พิจารณาการขึ้นบัญชี (มาตรา ๒๒) และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณานโยบายและแผน กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำรายการเบื้องต้น การออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมถึงการสอดส่อง ดูแล คุ้มครอง ป้องกันมิให้มีการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้ ตลอดจนให้ข้อมูลหรือคำแนะนำแก่ผู้ที่นำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ (มาตรา ๑๑) เพื่อให้เกิดการคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมจากการนำไปใช้โดยบิดเบือนหรือไม่เหมาะสม โดยมีมาตรการในการสั่งระงับการกระทำ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการสั่งการ (มาตรา ๒๔)

### **๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖**

เป็นระเบียบที่กำหนดกรอบและโครงสร้างองค์กรในการอนุรักษ์เมืองเก่า เช่น การกำหนดนิยามและความหมายของเมืองเก่า การจัดตั้งและขอบเขตการดำเนินงานความรับผิดชอบของคณะกรรมการ และการจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้โดยตรง เนื้อหาสำคัญของระเบียบฉบับนี้ประกอบด้วยข้อ ๔ ในระเบียบนี้ “เมืองเก่า” หมายความว่า

๕.๑ เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็น เอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

๕.๒ เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบ วิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

๕.๓ เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง และยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วย โบราณสถาน

๕.๔ เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่ง สถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดีหรือประวัติศาสตร์

### **๖. ระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘**

เนื่องด้วยกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแล รักษา โบราณสถาน อันเป็นสมบัติและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ ดังนั้น เพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นไปด้วยความถูกต้อง ทั้งทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี รวมทั้งให้มีความสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ ประเพณีและวัฒนธรรม จึงได้อออกระเบียบว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปะวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไว้โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๔ ก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานใด ๆ ต้องปฏิบัติดังนี้

๔.๑ ทำการสำรวจศึกษาสภาพเดิม และสภาพปัจจุบันของโบราณสถานทั้งด้าน ประวัติการก่อสร้าง และการอนุรักษ์ซึ่งรวมถึงรูปทรงสถาปัตยกรรม การใช้วัสดุ และสภาพความเสียหายที่ปรากฏอยู่ โดยการทำให้เป็น เอกสาร บันทึกภาพ และทำแผนผังเขียนรูปแบบไว้โดยละเอียด เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับนำมาประกอบพิจารณาทำโครงการอนุรักษ์และเป็นเอกสารสำคัญทาง ประวัติศาสตร์ต่อไป

๔.๒ ทำโครงการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยพิจารณาว่าโบราณสถานนั้นมีคุณค่า และลักษณะความ เด่นในด้านใดบ้าง อาทิเช่น ด้านประวัติศาสตร์โบราณคดีจิตรกรรม ประติมากรรม หรือสถาปัตยกรรม ฯลฯ เป็นต้น แล้ววางแผนรักษาคุณค่า และความสำคัญที่เด่นที่สุดเป็นหลักไว้ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงคุณค่าและความสำคัญในด้านที่รองลงมาด้วย

๔.๓ พิจารณาก่อนว่าโบราณสถานนั้น ๆ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหรือไม่ เพียงใด หากได้ถูกแก้ไขและส่วนแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้นทำให้คุณค่าของเดิมเสียไป ควรพิจารณาว่า สิ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมออก และบูรณะให้เหมือนเดิม

ข้อ ๕ การอนุรักษ์โบราณสถานใด ๆ ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อม โดยรอบ โบราณสถานนั้นด้วย สิ่งใดที่จะทำให้ลายคุณค่าของโบราณสถานนั้น ๆ ให้ดำเนินการปรับปรุง ให้เหมาะสมด้วย

ข้อ ๑๙ ในบางกรณีจะต้องดำเนินการติดต่อขอความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่น หรือสถาบัน เอกชนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ต่อการอนุรักษ์สมบัติวัฒนธรรมของชาติ

## การบังคับใช้กฎหมายอื่นในการอนุรักษ์พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า

กฎหมายที่เกิดขึ้นโดยภาครัฐ และภาคประชาชนซึ่งสามารถผลักดันให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นออก ข้อบัญญัติต่างๆ ได้ดังมีรายละเอียดดังนี้

### ๑. มาตรการทางกฎหมายที่ออกโดยภาครัฐ

มาตรการในด้านกฎหมายที่มีความสำคัญกับการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อม ของเมืองเก่า ได้แก่ การออกกฎกระทรวงผังเมืองรวม ตามมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อกำหนด รายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออาจลงรายละเอียดในลักษณะของ แต่ละย่านโดยตราพระราชบัญญัติการ ผังเมืองเฉพาะตามมาตรา ๒๘ เฉพาะบางพื้นที่ก็ได้ นอกจากนี้ ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในระดับ จังหวัดนั้น จังหวัดสามารถออกประกาศจังหวัด เพื่อควบคุมกิจกรรมบางประการที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่เมืองเก่า เช่น ประกาศจังหวัดน่านที่ห้ามมิให้ รถบรรทุกผ่านพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของหน่วยงานราชการส่วนกลางในบางเรื่องได้ถูกถ่ายโอน ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งการอนุรักษ์พัฒนา และบริหารจัดการเมือง เก่าเป็นหนึ่งในหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในหมวด ๒ การกำหนดอำนาจและ

หน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ในมาตรา ๑๖ สำหรับเทศบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล ในข้อ (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ข้อ (๒๕) การผังเมือง และ ข้อ (๒๘) การควบคุมอาคาร เป็นต้น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๕๐ ข้อ (๘) ที่ว่า “บำรุงศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น” และสิ่งที่พิเศษสำหรับพระราชบัญญัติเทศบาลก็คือ การกำหนดให้เทศบาลตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไป สามารถทำสหการได้ดังปรากฏในมาตรา ๕๘ ดังนี้

มาตรา ๕๘ ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่ง ขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิด ประโยชน์อย่างยิ่ง ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพ เป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการ บริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยการ จัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราช กฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้การยกเลิกสหการให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการ จัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

ดังนั้น ในเมืองเก่าที่อยู่ในความดูแลของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป จึงสามารถ ทำสหการได้ซึ่งจะ ส่งผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## ๒. มาตรการทางกฎหมายที่ผลักดันโดยภาคประชาชน

ภาคประชาชนสามารถเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีการระบุไว้อย่าง ชัดเจนในมาตรา ๔ ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน สภาท้องถิ่น เพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่น พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใน ลักษณะต่างๆ แล้วแต่กรณีดังนี้

เทศบัญญัติในกรณีของเทศบาล ซึ่งมาตรา ๖๐ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไข เพิ่มเติมฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๑๐ ได้ให้อำนาจในการออกเทศบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
๒. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่า หนึ่งพันบาท ทั้งนี้ที่มาของการเสนอร่างเทศบัญญัติสามารถดำเนินการได้ โดยภาคประชาชน ดังปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ ทวิข้อ (๓) ดังนี้

มาตรา ๖๑ ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

๑. นายกเทศมนตรี
๒. สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

๓. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสอง คน ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ดังนั้น หากภาคประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองเก่ามีความประสงค์จะให้ออกเทศบัญญัติเพื่อเป็นมาตรการในการ คัดกรอง และอนุรักษ์เมืองเก่าสามารถดำเนินการได้ใน ๒ แนวทาง คือ รวมตัวกันยื่นข้อเสนอให้นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า ๒ คน ยกร่างเทศบัญญัติหรือเข้าชื่อกันในจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้นเพื่อเสนอร่างเทศบัญญัติแก่สภาเทศบาล

## บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์โบราณสถาน

เนื่องจากโบราณสถานซึ่งเป็นมรดกวัฒนธรรมนั้นมีคุณค่าและความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ ของชนชาติ การดำเนินงานด้านการอนุรักษ์โบราณสถานจึงมีรายละเอียดและขั้นตอนที่มีความซับซ้อน เพราะต้องคำนึงถึงการรักษาคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่ มีความเชี่ยวชาญและความชำนาญด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อให้การดำเนินการอนุรักษ์ โบราณสถานมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนต้องมีการควบคุมดูแลโดยอาศัย มาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานให้ดำรงอยู่เพื่อให้เป็นมรดก วัฒนธรรมสืบทอดต่อไปยังคนรุ่นหลัง ในส่วนนี้จึงจะศึกษาถึงบทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจน ภาคประชาชน ดังต่อไปนี้

### ๑. องค์กรภาครัฐ

#### ๑.๑ กรมศิลปากร

กรมศิลปากร เป็นผู้รับผิดชอบและมีบทบาทหลักในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยมีพันธกิจ เพื่อธำรงรักษาคุณค่าและเอกลักษณ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรมและสืบทอดมรดกทางศิลปวัฒนธรรมให้คงอยู่และสร้างคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการศิลปวัฒนธรรม กรมศิลปากรจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดแนวทางและดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา ฟื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอด ศิลปะ และทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ เพื่อธำรงคุณค่าและเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทยและความมั่นคงของชาติ โดยบทบาทหน้าที่สำคัญคือ ปกป้อง คุ้มครอง อนุรักษ์ ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมธำรงจารีตประเพณี พระราชพิธี และรัฐพิธีให้คงความเป็นเอกลักษณ์ของชาติเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ สืบทอด สร้างสรรค์ เผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ปรับเปลี่ยนระบบและกลไกการบริหารจัดการมรดกศิลปวัฒนธรรม บริหารจัดการองค์ความรู้และพัฒนา มรดกศิลปวัฒนธรรมให้เป็นแหล่งเรียนรู้และแหล่งท่องเที่ยว และจัดการศึกษาเฉพาะด้านศิลปวัฒนธรรมเพื่อการอนุรักษ์ สืบทอดและพัฒนาอย่างยั่งยืน



ปัจจุบันกรมศิลปากร ได้มีการแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร ประกอบด้วย สำนักบริหารกลาง กองโบราณคดี กองโบราณคดีใต้น้ำ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศมรดกศิลปวัฒนธรรม สำนักการสังคีต สำนักช่างสิบหมู่ สำนัก พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ สำนักศิลปากรที่ ๑-๑๒ สำนักสถาปัตยกรรม สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ และสำนักหอสมุดแห่งชาติ

### ๑.๒ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญใน การอนุรักษ์โบราณสถาน คือ กองจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ใน การดำเนินการเพื่อให้มีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน แนวทาง มาตรฐาน และมาตรการ อนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่แหล่ง ธรรมชาติ แหล่งศิลปกรรม พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และพื้นที่มรดกโลก รวมทั้งการจัดทำ แผนแม่บท แผนบูรณาการ และแผนปฏิบัติการที่คำนึงถึงการอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพและการใช้ ประโยชน์อย่างเหมาะสม การเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการบริหารจัดการเพื่อควบคุม ป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม รวมทั้งมาตรการ จูงใจในการอนุรักษ์คุ้มครองและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่มี ประสิทธิภาพและการใช้ประโยชน์อย่างสมดุล เหมาะสมและยั่งยืน รวมถึงการศึกษา วิเคราะห์ และ ประเมินคุณค่า/คุณภาพเพื่อจัดลำดับความสำคัญ การขึ้นทะเบียน และการประกาศเขตคุ้มครองแหล่ง ธรรมชาติแหล่งศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์ พื้นที่เมืองเก่า และพื้นที่มรดกโลก รวมถึงการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแนวทาง มาตรฐาน และ มาตรการอนุรักษ์ และ ส่งเสริมและสนับสนุนแนวทางการบริหารจัดการ อนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟู คุณภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของพื้นที่แหล่ง ธรรมชาติ แหล่งศิลปกรรม พื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่มรดกโลก ตลอดจนการประสานกับองค์กรระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก และอนุสัญญาอื่นที่ เกี่ยวข้อง

### ๑.๓ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

หลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติแล้ว ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น โดยขณะนั้นมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานกลาง จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ แห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ในการเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติต่อคณะกรรมการมรดกโลก รวมทั้ง ดำเนินการอื่นๆ ตามข้อผูกพันของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. .... เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทาง รวมถึงการกำหนดทำที่ของ ราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วย

การคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในการดำเนินงานนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะต้องมีการทบทวนความจำเป็นในการคงอยู่ของคณะกรรมการฯ ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จึงมีการออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้มีกลไกในการกำหนดนโยบายและดำเนินงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้มีคณะกรรมการหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (กอม.) โดยมีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกโลกที่สอดคล้องตามอนุสัญญาต่อ คณะรัฐมนตรี กำหนดแผนงาน มาตรการและกลไกในการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกทาง วัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ และมรดกแบบผสม ที่ตั้งอยู่ในประเทศเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการกำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ และมรดกแบบผสม ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเป็นมรดกโลก ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลก เพื่อบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) หรือ บัญชีรายชื่อมรดกโลกเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาและสอดคล้องกับแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก รวมถึงการประสานงาน และติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และจัดทำ รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทย เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ ตามระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่ เห็นสมควรอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยมีสำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น หน่วยงานในการสนับสนุน การดำเนินงาน

## ๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาโบราณสถาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

๒.๑ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การ บริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองในการ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

๒.๒ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ในการบำรุง ดูแล และรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน และโบราณสถานระดับท้องถิ่น มีขอบเขตการ ถ่ายโอนภารกิจจากกรมศิลปากร ดังนี้

๒.๒.๑ การดำเนินการในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

๒.๒.๒ การมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาโบราณสถานขึ้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล และให้คำแนะนำ

๒.๓ รัฐให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่น

๒.๔ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการของส่วนกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากำหนดว่าโบราณสถานและโบราณวัตถุใด มีระดับความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอน เฉพาะโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งภารกิจดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทของกลุ่มงาน “หน้าที่ที่ต้องทำ” ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ นั้น จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสนับสนุนการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุได้ โดยพิจารณาให้การสนับสนุนความต้องการด้านต่างๆ ตามที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีโบราณสถานอยู่ในพื้นที่เสนอขอมา หรืออาจเป็นผู้เริ่มเสนอให้การสนับสนุนบุคลากรหรืองบประมาณเพื่อดำเนินการกิจกรรมการดูแล รักษา และจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓. องค์กรภาคเอกชน

องค์กรเอกชนสำคัญที่มีบทบาทเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย ได้แก่

#### ๓.๑ สยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์(The Siam Society)

สยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๔๗๗ ด้วยความร่วมมือของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความรู้และเรื่องราวเกี่ยวกับศิลปะ วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมในประเทศไทยและประเทศใกล้เคียง โดยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลอาคาร สถานที่ที่เป็นมรดกทางสถาปัตยกรรมของชาติที่อยู่ในการครอบครองของรัฐหรือเอกชนในลักษณะหน่วยงานอิสระที่รองรับความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการอนุรักษ์มรดกทางสถาปัตยกรรมของชาติจากสาธารณชนทั่วไป โดยประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นมายังสยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์ได้ เพื่อเป็นเวทีให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมรดกทางสถาปัตยกรรมของชาติได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อสาธารณะชนเกี่ยวกับนโยบายอนุรักษ์คุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและการพัฒนาเมืองเก่าของชาติ โดยโครงการที่สำคัญของสยามสมาคมในอดีต คือโครงการ The Heritage Home of Thailand เพื่อความตระหนักให้แก่ประชาชนให้รักบ้านเรือนที่มีอายุเก่าแก่ เช่น บ้านปาร์คนายเลิศ นอกจากนี้ที่ตั้งของสยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์มีบ้านคำเที่ยงเป็นตัวอย่างของเรือนไทยแบบล้านนา และ เป็นพิพิธภัณฑ์พื้นบ้านด้วย

### ๓.๒ สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ (Association of Siamese Architects : ASA)

สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ เกิดจากสถาปนิกชาวไทย ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศจำนวนหนึ่งได้ร่วมปรึกษาหารือในการดำเนินการจัดตั้งสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยส่งเสริมวิชาชีพสถาปัตยกรรมให้เจริญเป็นที่รู้จักแก่คนทั่วไปและเพื่อแลกเปลี่ยน ความรู้ในระหว่างสมาชิกด้วยกัน ปัจจุบันวัตถุประสงค์ของสมาคมสถาปนิกสยาม คือ มุ่งบำเพ็ญประโยชน์ในการสร้างสรรค์ความเจริญงดงามทางสถาปัตยกรรม และสิ่งแวดล้อม และรักษาอารย ธรรมของชาติ ในฐานะองค์กรทางวิชาชีพอิสระทางสถาปัตยกรรม ส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่ การศึกษา ค้นคว้า การวิจัยและพัฒนา เพื่อความก้าวหน้าในการประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมและทันกับการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กร และสถาบัน ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อพัฒนาและเผยแพร่อุดมการณ์ บทบาท และหน้าที่ของสถาปนิกให้วิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

### ๓.๓ สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม (Society for the Conservation of National Treasure and Environment: SCONTE)

สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม (อศส.) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ก่อตั้งขึ้น ในปี ๒๕๑๔ ดำเนินงานส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์สถานที่ที่มีความสำคัญทางด้าน ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดีและสิ่งแวดล้อมทางด้านนิเวศวิทยา รวมทั้ง สนับสนุนส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในคุณค่า และทางวิชาการแก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การผลักดันให้มีสถาบันสิ่งแวดล้อมระดับชาติ การผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การทำงานร่วมกับคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ส่วนแนวทางการทำงานของสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม เน้นการร่วมมือกับภาคประชาสังคม โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานราชการ องค์กร เอกชนและสถาบันการศึกษา

### ๓.๔ สมาคมอิโคโมสไทย (ICOMOS Thailand Association)

สมาคมอิโคโมสไทย คือ องค์กรอิสระเพื่อสาธารณประโยชน์ ที่ดำเนินงาน เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของโบราณสถานและมรดกวัฒนธรรมให้สอดคล้อง ตามแนวทางของ ICOMOS ในอันที่จะปกป้องรักษามรดกทางวัฒนธรรมของชาติไว้ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังนี้

๓.๔.๑ รวบรวม ศึกษา และเผยแพร่ข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับหลักการเทคนิค และนโยบาย ทางด้านการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของโบราณสถานและมรดกวัฒนธรรม

๓.๔.๒ เป็นเครือข่ายของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับมรดกทาง วัฒนธรรม ตลอดจนเป็นเวทีในระดับชาติของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ และเผยแพร่แนวความคิดในการอนุรักษ์ ด้วยการจัดการประชุม สัมมนา เสวนา ฝึกอบรม หรือผ่าน ทางเว็บไซต์ จดหมายข่าว และเอกสารสิ่งพิมพ์ทางวิชาการอื่น ๆ

๓.๔.๓ ให้การช่วยเหลือ รมรณรงค์ ให้คำแนะนำในการแก้ปัญหา หรือสนับสนุน โครงการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ของโบราณสถานและมรดกวัฒนธรรมทั้งในระดับ ภายในประเทศ และระดับระหว่างประเทศโดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา หรือให้การสนับสนุนโดยตรง แก่องค์กรต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชนและชุมชน

#### ๔. ภาคประชาชน

เนื่องจากมรดกวัฒนธรรมนั้นมีความหลากหลายและมีการสั่งสมสืบทอดต่อกัน มาอย่างยาวนาน แต่ด้วยการพัฒนาของสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของเทคโนโลยี ย่อมทำให้มรดกวัฒนธรรมหลายแห่งที่มีคุณค่าและความสำคัญถูกทำลาย หรือชุมชนเก่าแก่ ที่เป็นแหล่งโบราณคดี หรือแหล่งประวัติศาสตร์ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของสังคมด้วย เช่น การเบียดขับไล่ หรือให้ออกจากพื้นที่เดิม ซึ่งแต่เดิมนั้นประชาชนอาจจะไม่มีสิทธิในการปกป้องรักษา พื้นที่มรดกวัฒนธรรมของตนเอง จนกระทั่งในปี ๒๕๔๐ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของชาติ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางเดิม ของรัฐในหลายปีที่ผ่านมาที่เน้นบทบาทการอนุรักษ์และการจัดการเป็นหน้าที่ของฝ่ายรัฐเพียง ฝ่ายเดียว

จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของภาคประชาชนในการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมนั้น เริ่มมี ความชัดเจนมากขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิ ที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา คุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีและยังคงรับรองสิทธิต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้บุคคลซึ่ง รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือ ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติตลอดจน การมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ สิทธิใน การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ นั้นบุคคลสามารถมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาหรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น และทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมได้ด้วยจนกระทั่งปัจจุบันได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ได้กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริม ตลอดจนการจัดการจัดการบำรุงรักษา ภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่น และของชาติและประชาชนยังสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงาน ของรัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือ ชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชน หรือชุมชน โดยที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้นได้ด้วย

#### สรุป

บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานด้านการดูแลและอนุรักษ์โบราณสถาน และมีพระราชบัญญัติโบราณสถานเป็นหลักในการควบคุมและดูแลโบราณสถาน และเป็นข้อกำหนด ผนวกกับการใช้พระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะเพื่อป้องกันการบุกรุกโบราณสถาน

## บทที่ ๔

# จัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

### ความหมายของอุทยานประวัติศาสตร์

อุทยานประวัติศาสตร์ หมายถึง บริเวณสถานที่ ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดี ที่มีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. อาคารสถาปัตยกรรม ซากโบราณสถาน ที่อยู่อาศัย วัดวาอาราม และศาสนสถาน
๒. สภาพแวดล้อมของโบราณสถานรวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่นๆ เช่น สระน้ำ คูคลอง ถนน และทางเดิน สวนป่า
๓. การผสมผสานกันระหว่างการก่อสร้างของมนุษย์กับธรรมชาติแวดล้อม

ในความหมายของอุทยานประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่า เป็นการเน้นที่โบราณสถานเป็นหลัก โดยมีสภาพแวดล้อมทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และที่มนุษย์เข้าไปมีส่วนร่วมในการตกแต่งเพิ่มเติม เป็นส่วนประกอบ ทั้งนี้ ต้องมีการผสมผสานกันอย่างกลมกลืน และสามารถที่จะรักษาสภาพอันเป็นของแท้ และดั้งเดิมนั้นไว้ได้

การอนุรักษ์โบราณสถานตามแนวทางของ “อุทยานประวัติศาสตร์” นั้น มุ่งเน้นที่จะให้ “โบราณสถาน” และ “คน” อยู่ร่วมกัน โดยมีสภาพแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติ สังคม เศรษฐกิจ ศิลปวัฒนธรรม และประเพณี เป็นส่วนเชื่อมโยง โดยเห็นคุณค่า และความสำคัญซึ่งกันและกัน

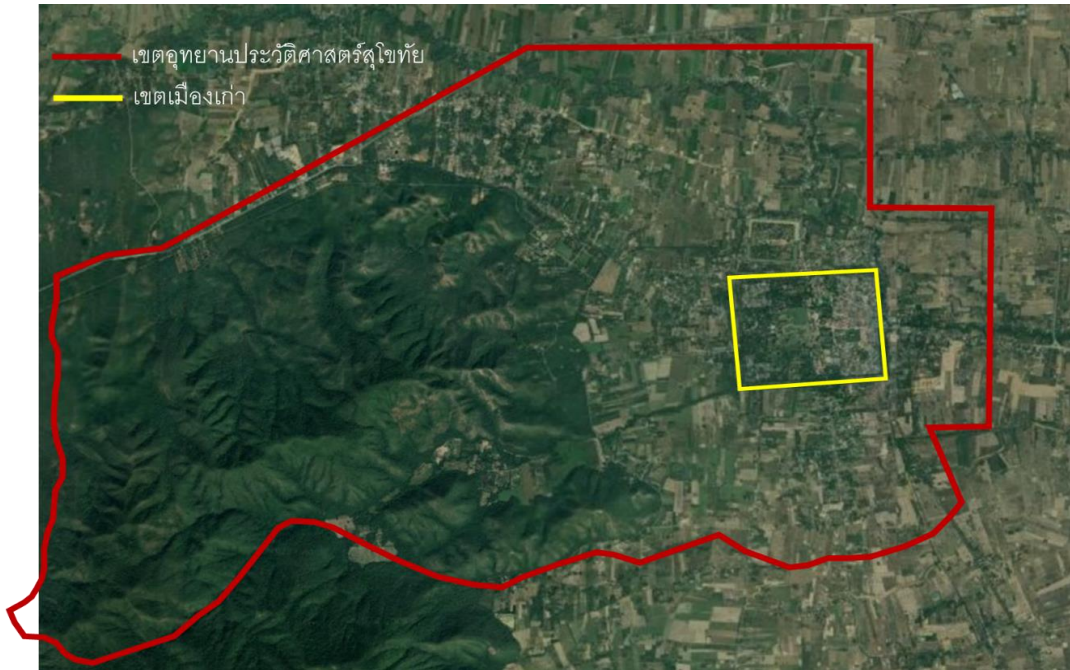
### อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

#### ๑. ที่ตั้ง

อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเมืองเก่า อำเภอเมืองฯ จังหวัดสุโขทัย มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่เมืองโบราณสุโขทัย ตั้งอยู่บนที่ราบเชิงเขา ลาดเอียงไปทางตะวันออก มีเทือกเขาประตักษ์ทอดตัวเป็นแนวยาวทางด้านตะวันตก ต่อเนื่องมาจนถึงด้านทิศใต้ ซึ่งเทือกเขานี้ถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของเมืองสุโขทัย โดยเป็นทั้งแหล่งของป่าแร่ธาตุ และแหล่งต้นน้ำที่นำมาใช้อุปโภค บริโภคภายในเมือง นอกจากนี้ยังมีลำน้ำสายเล็กๆ เรียกว่า คลองแม่ลำพันที่มีต้นกำเนิดจากจังหวัดลำปาง ไหลผ่านเมืองแล้วไปบรรจบกับแม่น้ำยม ที่อยู่ห่างออกไปทางทิศตะวันออกประมาณ ๑๒ กิโลเมตร

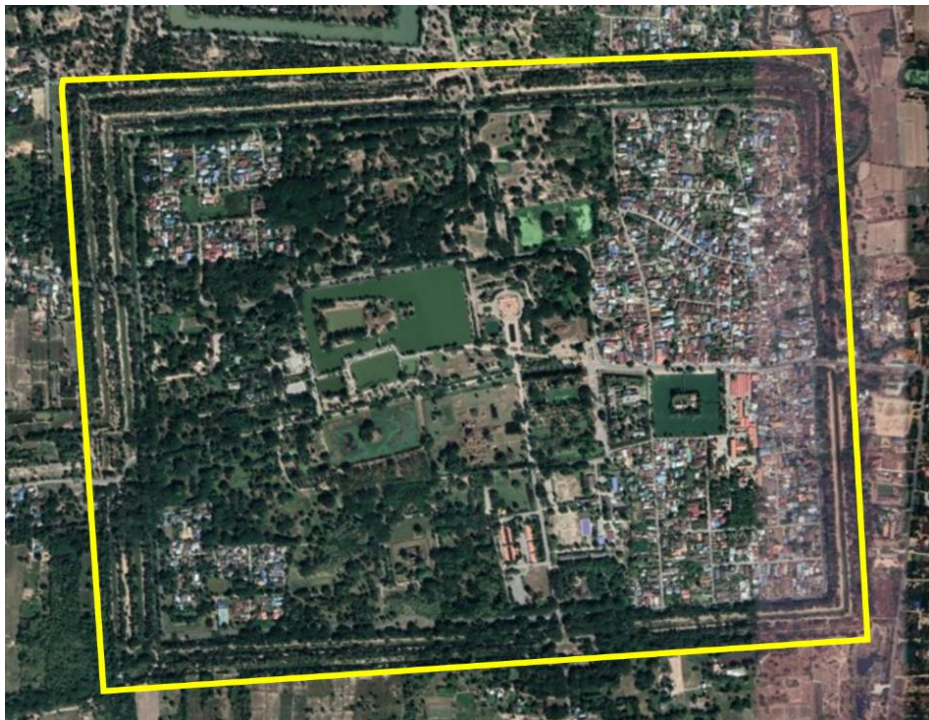
กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมืองเก่าสุโขทัย รวมทั้งโบราณสถานแต่ละแห่ง ที่อยู่ภายในบริเวณ มีพื้นที่ ๔๓,๗๕๐ ไร่ หรือประมาณ ๗๐ ตารางกิโลเมตร

แผนภาพที่ ๔-๑ ภาพแสดงเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

แผนภาพที่ ๔-๒ ภาพแสดงเขตพื้นที่เมืองเก่าสุโขทัย



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

## ๒. ความสำคัญทางประวัติศาสตร์

ในด้านภูมิศาสตร์ บริเวณที่ตั้งของจังหวัดสุโขทัย อยู่ในบริเวณภาคกลางตอนบน โดยได้ค้นพบหลักฐานการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ ตามหลักฐานทางโบราณคดีที่พบ ในเขตอำเภอศรีนคร อำเภอบ้านด่านลานหอย และอำเภอคีรีมาศ แสดงถึงหลักฐานของชุมชนสมัยก่อนประวัติศาสตร์ ซึ่งชุมชนเหล่านี้ได้อยู่ต่อเนื่องกัน และตั้งเป็นบ้านเมืองขึ้นในเวลาต่อมา จนกระทั่งประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๒ ชุมชนบริเวณนี้ จึงได้มีการติดต่อกับดินแดนอื่นๆ ในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีพื้นฐานวัฒนธรรมแบบทวารวดี ทั้งนี้ ได้มีการค้นพบหลักฐานทางโบราณคดีที่วัดชมชื่น อำเภอศรีสัชชาลัย

หลักฐานทางศิลปกรรมที่พบในเขตเมืองเก่าสุโขทัยที่ศาลตามาแดง และปราสาทเขาปู่จา ในเขตอำเภอคีรีมาศ ได้แสดงให้เห็นถึงการเข้ามาของวัฒนธรรมเขมรโบราณ ประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งน่าจะเป็นพัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานเป็นเมืองในวัฒนธรรมเขมร ในบริเวณที่ราบเชิงเขาหลวงเป็นครั้งแรก จนประมาณกลางพุทธศตวรรษที่ ๑๘ จึงปรากฏเรื่องราวของกลุ่มชนที่ตั้งตนเป็นอิสระ เพื่อปกครองเมืองสุโขทัย ซึ่งกลุ่มชนเหล่านี้ก็คือ บรรพชนของคนไทยในปัจจุบัน

อาณาจักรสุโขทัยเริ่มต้นประวัติศาสตร์ที่มีหลักฐาน ตั้งแต่สมัยพ่อขุนศรีนาวนำถม และเริ่มชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ (เดิมคือ พ่อขุนบางกลางหาว พ.ศ. ๑๗๘๑ - ปีใดไม่ปรากฏ) อาณาจักรสุโขทัยเจริญรุ่งเรืองสูงสุด ในสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (พ.ศ. ๑๘๒๒ - ๑๘๔๑) ช่วงสมัยของพระองค์ได้ทรงแผ่อำณาเขตออกไปโดยรอบ วัฒนธรรมไทยได้เจริญรุ่งเรืองทุกสาขา ทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม พระพุทธศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และประเพณี ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ ๑ ราชวงศ์ของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ (ราชวงศ์พระร่วงหรือสุโขทัย) ได้ปกครองอาณาจักรสุโขทัยสืบต่อมาเป็นเวลาประมาณ ๒๐๐ ปี ก็ถูกรวมเข้ากับอาณาจักรอยุธยา

## ๓. โบราณสถานที่สำคัญ

สุโขทัยในอดีตเคยเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีกำแพงเมืองเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ซึ่งเป็นกำแพงพูนดิน ๓ ชั้น มีประตูเมือง ๔ ประตู ทิศเหนือเรียกว่า ประตูศาลหลวง ทิศใต้เรียกว่า ประตูมะโม้ ทิศตะวันออกเรียกว่า ประตูกำแพงหัก และทิศตะวันตกเรียกว่า ประตูอ้อ ภายในเมืองมีตระพังหรือสระน้ำขนาดใหญ่ ๔ แห่ง คือ ตระพังเงิน ตระพังทอง ตระพังสอ และตระพังตระกวน ทั้งนี้ โบราณสถานในอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย มีทั้งภายใน และภายนอกกำแพงเมือง รวมทั้งหมดกว่าสองร้อยแห่ง ประกอบด้วย

### ๓.๑ โบราณสถานกลางเมืองหรือในกำแพงเมือง

สำรวจพบแล้วมีจำนวนทั้งสิ้น ๖๐ แห่งที่สำคัญคือ วัดมหาธาตุ ซึ่งมีเจดีย์ทรงดอกบัวตูม ที่เป็นเอกลักษณ์ทางด้านสถาปัตยกรรมของสุโขทัยโดยเฉพาะ โบราณสถานที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ เนินปราสาท วัดศรีสวาย วัดสระศรี วัดสรศักดิ์ วัดชนะสงคราม



แผนภาพที่ ๔-๓ วัดมหาธาตุ



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

### ๓.๒ โบราณสถานนอกกำแพงเมืองด้านทิศเหนือ

สำรวจพบแล้วมีทั้งสิ้น ๒๗ แห่ง ที่สำคัญคือ วัดพระพายหลวง วัดศรีชุม และ  
เตาทุเรียง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตภาชนะดินเผา ที่มีชื่อเสียงของสุโขทัย

แผนภาพที่ ๔-๔ วัดพระพายหลวง



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

### ๓.๓ โบราณสถานนอกกำแพงเมืองด้านทิศตะวันออก

สำรวจพบแล้วมีทั้งสิ้น ๑๙ แห่ง ที่สำคัญคือ วัดช้างล้อม วัดเจดีย์สูง และ  
วัดตระพังทองกลาง โดยเฉพาะวัดตระพังทองกลาง มีพระพุทธรูปปูนปั้นตอนพระพุทธรูปเจ้าเสด็จ  
ลงมาจากดาวดึงส์ ซึ่งถือได้ว่า เป็นศิลปกรรมชิ้นเอกสมัยสุโขทัย

แผนภาพที่ ๔-๕ มณฑปประธานและวิหารของโบราณสถานวัดตระพังทองกลาง



มณฑปประธานและวิหารของโบราณสถานวัดตระพังทองกลาง

ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

### ๓.๔ โบราณสถานนอกกำแพงเมืองด้านทิศใต้

สำรวจพบแล้วมีทั้งสิ้น ๓๗ แห่ง ที่สำคัญ คือ วัดเชตุพน วัดเจดีย์สี่ห้อง วัดศรีพิจิตรกิติกัลยาราม วัดวิหารทอง และวัดต้นจันทน์

แผนภาพที่ ๔-๖ วัดเชตุพล อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย



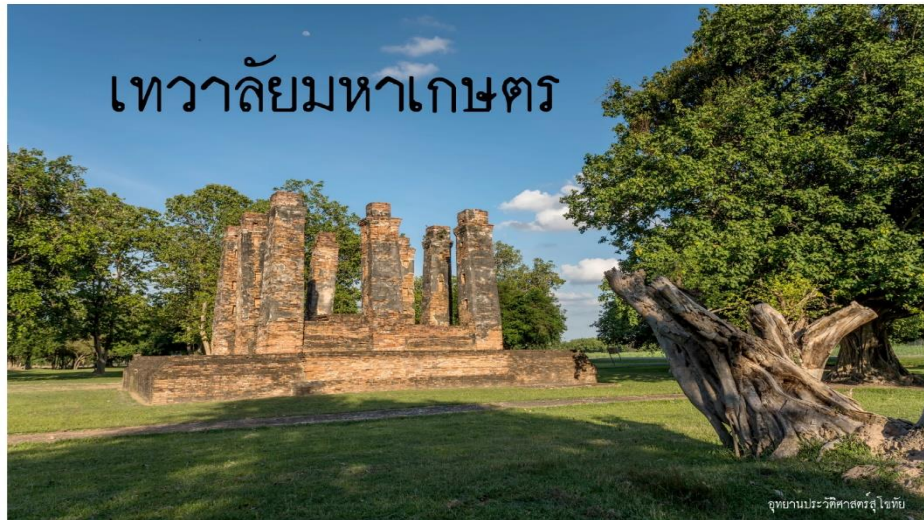
ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

### ๓.๕ โบราณสถานนอกกำแพงเมืองด้านทิศตะวันตก

สำรวจพบแล้วมีทั้งสิ้น ๕๐ แห่ง ที่สำคัญคือ วัดป่ามะม่วง เทวาลัยมหาเกษตร

วัดมังกร วัดตึก

แผนภาพที่ ๔-๗ เทวาลัยมหาเกษตร



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

### ๓.๖ โบราณสถานบนเนินเขา

สำรวจพบแล้วมี ๑๐ แห่ง ที่สำคัญคือ วัดสะพานหิน วัดช้างรอบ วัดเขาพระบาทน้อย วัดเจดีย์งาม วัดถ้ำหีบ วัดอรุณฤๅก และทำนบพระร่วง (สรีดภงส์) ซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำอยู่ระหว่างเขาพระบาทใหญ่กับเขากิวอ้ายมา

แผนภาพที่ ๔-๘ วัดสะพานหิน อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

แผนภาพที่ ๔-๙ สรีดภงส์ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

### ๓. ประวัติการดำเนินการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

กรมศิลปากร เริ่มดำเนินการสำรวจและขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมืองเก่าสุโขทัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ เป็นต้นมา โดยได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๒ ตอนที่ ๗๕ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๘ ในครั้งนั้นเป็นจำนวน ๗๕ แห่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการฟื้นฟูบูรณะเมืองสุโขทัยขึ้น โดยเริ่มมีการขุดแต่งที่วัดมหาธาตุเป็นแห่งแรก และตามด้วยโบราณสถานที่สำคัญอื่น ๆ ทั้งภายใน กำแพงเมือง และภายนอกกำแพงเมือง ระยะเวลาต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงบูรณะ โบราณสถานจังหวัดสุโขทัย เพื่อดำเนินงานในระยะที่ ๒ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๑๒

พ.ศ. ๒๕๑๘ กรมศิลปากร กำหนดขอบเขตพื้นที่ของโบราณสถานเมืองสุโขทัย จำนวน ๔๓,๗๕๐ ไร่ หรือประมาณ ๗๐ ตารางกิโลเมตร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๑๑๒ วันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๘

พ.ศ. ๒๕๑๙ กรมศิลปากรริเริ่มจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเมืองโบราณสุโขทัย ให้เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ ได้ดำเนินการสำรวจ ขุดแต่ง บูรณะ และพัฒนาเมืองโบราณสุโขทัย ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ – ๒๕๒๔) และฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ – ๒๕๒๙) โดยใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย” ซึ่งเป็นโครงการของแผนงานสงวนรักษา อนุรักษ์ และซ่อมแซมมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของกรมศิลปากร มีเป้าหมายที่จะอนุรักษ์โบราณสถานของเมืองสุโขทัยไว้เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์และอารยธรรม ตลอดจนพัฒนาให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ให้กรมศิลปากรดำเนินการพัฒนาพื้นที่เขตเมือง การเปิดอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

พระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร (รัชกาลที่ ๙) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในขณะนั้น เสด็จพระราชดำเนินแทนพระองค์มาทรงประกอบพิธีเปิดอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งรัฐบาลและประชาชนชาวไทยร่วมเฉลิมฉลองเนื่องในมหามงคลสมัยเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ รอบ และ พระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก ทั้งเพื่ออภารงรักษามรดกวัฒนธรรมแห่งบรรพชนไทยให้คงอยู่ยั่งยืน เป็นหลักฐานของอารยธรรมของประเทศไทยสืบไป

#### ๔. การประกาศให้อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยเป็นมรดกโลก

คณะกรรมการมรดกโลกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ได้ประกาศในการประชุม ณ กรุงคาร์เธจ ประเทศตูนิเซีย ให้อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ศรีสัชนาลัย และกำแพงเพชร เป็นมรดกโลก เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ นับเป็นมรดกโลกตามบัญชีในลำดับที่ ๕๗๔ จากหลักฐานที่ปรากฏ ณ เมืองโบราณสุโขทัย และเมืองบริวาร แสดงให้เห็นถึงผลงานอันล้ำเลิศทางสถาปัตยกรรมไทยยุคแรก ความงดงามอลังการของศิลปกรรม และสถาปัตยกรรมแห่งอาณาจักรสุโขทัยเป็นประจักษ์พยานของความรุ่งเรืองในอดีต แสดงให้เห็นถึงภูมิปัญญา และประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งประเทศ

### สภาพของปัญหาและผลกระทบจากการจัดการพื้นที่โดยรอบเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

#### ๑. ปัญหาการทับซ้อนกันของเขตพื้นที่ต่างประเภท

การซ้อนทับกันระหว่างเมืองเก่ากับเมืองใหม่ การทำเกษตรกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองและขยายตัวอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น การเห็นความสำคัญของสภาพความเป็นอยู่มากกว่าการเป็นโบราณสถาน

#### ๒. ปัญหาเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

ในพื้นที่ตำบลเมืองเก่า มีหลายหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ โดยปรากฏว่าในพื้นที่ตำบลเมืองเก่าอยู่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และที่สำคัญสำหรับที่ภาครัฐ (นสล.ทุ่งพระบาทย้อย) และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (สปก.) ทำให้ประชาชนมีปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิ์การครอบครองที่ดิน (สค.๑) ยกตัวอย่าง ดังนี้

- ๒.๑ การจัดเก็บภาษี
- ๒.๒ การใช้ พรบ. ควบคุมอาคาร
- ๒.๓ การออกเอกสารสิทธิ์
- ๒.๔ การออกบ้านเลขที่ตาม พรบ. ทะเบียนราษฎร
- ๒.๕ การอนุญาตใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย
- ๒.๖ การประกอบอาชีพ

### ๓. ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ไม่สามารถใช้กฎหมายบังคับได้ การไม่เคารพกติกาจนพื้นที่ไม่เป็นระบบระเบียบ และใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อการใช้พื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งพื้นที่โดยรอบเพื่อใช้หาประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม

### ๔. การพัฒนาเมืองและสาธารณูปโภคอย่างรวดเร็ว

จนมีผลกระทบต่อบรรยากาศและความเป็นเมืองโบราณ

### ๕. การมีส่วนร่วมและการส่งเสริมความเข้าใจ

หรือการประชาสัมพันธ์ในเรื่องแนวทางการอนุรักษ์และการพัฒนา เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจน้อยเกินไปทำให้บางส่วนไม่พยายามรับรู้รับทราบข่าวสาร

### ๖. ประชาชนในพื้นที่ไม่สนใจและขาดความรู้เรื่องโบราณสถาน

เห็นความสำคัญเรื่องเศรษฐกิจการประกอบอาชีพและรายได้มากกว่าส่งผลให้ขาดความตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

### ๗. งบประมาณในการบริหารจัดการ

ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ซึ่งมีโบราณสถานอยู่เป็นจำนวนมากในเขตอุทยานประวัติศาสตร์

### ๘. บุคลากรที่รับผิดชอบ

ในการดูแลพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยซึ่งมีพื้นที่ ๔๓,๗๕๐ ไร่ ปัจจุบันมีข้าราชการตำแหน่งนายช่างเทคนิคโยธา ๑ ตำแหน่ง, พนักงานราชการช่างเทคนิคโยธา ๒ ตำแหน่ง ซึ่งไม่พอเพียงต่อจำนวนพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

การฟื้นฟูบูรณะแหล่งประวัติศาสตร์และโบราณสถานอุทยานประวัติศาสตร์ทั้งสามแห่ง ได้แก่ การสำรวจขุดค้น การขุดแต่งบูรณะ การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี การให้ความรู้ด้านศิลปะและวัฒนธรรมแก่ประชาชนภายใต้กรมศิลปากรเพียงหน่วยงานเดียวมีข้อจำกัด ซึ่งปัญหาสำคัญ ได้แก่ การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการทับซ้อนกันของพื้นที่ชุมชนบ้านเรือนของราษฎรกับอุทยานประวัติศาสตร์ การปรับปรุงพื้นที่ภายในเขตอุทยานฯ และภูมิทัศน์สภาพแวดล้อมโดยรอบ การขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้การพัฒนาเมืองและการอนุรักษ์โบราณสถานดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกันนั้น ไม่สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพและคุณค่าอันล้ำเลิศ

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะพระราชบัญญัติการผังเมืองการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน มีเนื้อหาทางกฎหมายของผังเมืองเฉพาะมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเดิม ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มี ความสะดวกคล่องตัว สอดคล้องกับความต้องการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อ ส่วนรวมมากขึ้น

## ๑. ความหมายของการผังเมือง

ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดความหมายของการผังเมืองในประเทศไทยไว้ดังนี้

“**การผังเมือง**” หมายความว่า การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่างๆ สำหรับเป็นกรอบขึ้นำในการพัฒนาทางด้านกายภาพในประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคุมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ การป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณาการสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศ ที่ตั้งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“**การพัฒนาเมือง**” หมายความว่า การดำเนินการวางนโยบาย รวมทั้งการสร้าง ปรับปรุงฟื้นฟู บูรณะ ดำรงรักษา หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อพัฒนาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ภายใต้กรอบของการผังเมือง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านต่างๆ

“**ผังเมืองรวม**” หมายความว่า แผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้ง มาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เพื่อใช้ให้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“**ผังเมืองเฉพาะ**” หมายความว่า แผนผังและโครงการ ดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๘ แบ่งงานผังเมืองเป็น ๒ ส่วน

๑. ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบดำเนินการ แบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ

- ๑.๑ ผังนโยบายระดับประเทศ
- ๑.๒ ผังนโยบายระดับภาค
- ๑.๓ ผังนโยบายระดับจังหวัด

๒. ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ



๒.๑ ผังเมืองรวม

๒.๒ ผังเมืองเฉพาะ

## ๒. มาตราที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองเฉพาะ

### หมวด ๔ ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

**มาตรา ๑๙** ในกรณีที่พื้นที่ใดสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้ ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (๑) วัตถุประสงค์เพื่อการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ
- (๒) เจ้าพนักงานการผัง
- (๓) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราช

กฤษฎีกา

- (๔) กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้สิ้นผลการใช้บังคับเมื่อผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะมีผลใช้บังคับ หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตาม (๔) แล้วแต่เหตุใดจะเกิดขึ้นก่อน

**มาตรา ๒๐** ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจตามมาตรา ๑๙ ใช้บังคับ ให้เจ้าพนักงานการผังมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) เข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อทำการสำรวจในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก

(๒) จัดทำข้อเสนอเบื้องต้นสำหรับบริเวณที่ประสงค์จะวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

- (๓) ทำเครื่องหมายแสดงระดับ ขอบเขต และแนวเขตตามความจำเป็น

(๔) แจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่งแผนที่หรือ แผนที่แสดงเขตที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) และ (๓) หากจำเป็นต้องเข้าไปในอาคาร สถานที่พักอาศัย สถานที่ทำการ หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อทำการสำรวจ ต้องแจ้งเป็น หนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายทราบ ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทำการอันเป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้พักหรือผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในสถานที่นั้น และให้ ๒๕ แสดงบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานการผังหรือบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

**มาตรา ๒๑** ในระหว่างกำหนดระยะเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจตามมาตรา ๑๙ ใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผัง เมืองจังหวัด แล้วแต่กรณี

## หมวด ๔ : ส่วนที่ ๒ ผังเมืองเฉพาะ

**มาตรา ๓๙** การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ ให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

### มาตรา ๔๐ ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย

- (๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
  - (๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ
  - (๓) แผนผังที่สร้างขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้
    - (๓.๑) แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจำแนกเป็น ประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน
    - (๓.๒) แผนผังแสดงโครงการการคมนาคมและการขนส่ง โดยแสดงการเชื่อมต่อโครงข่ายการคมนาคมและการขนส่งไว้ด้วย พร้อมทั้งรายละเอียดแสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ
    - (๓.๓) แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ ตามโครงสร้างพื้นฐาน
    - (๓.๔) แผนผังแสดงที่โล่ง
    - (๓.๕) แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน
    - (๓.๖) แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือ คุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม และประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ
    - (๓.๗) แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา
    - (๓.๘) แผนผังแสดงพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์
- ในกรณีที่ผังเมืองเฉพาะไม่มีสาระสำคัญประการใดตาม (๓.๑) (๓.๒) (๓.๓) (๓.๔) (๓.๕) (๓.๖) (๓.๗) หรือ (๓.๘) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง โดยมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในผังเมืองเฉพาะนั้นด้วย
- (๔) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผังตาม (๓) รวมทั้งประเภท และชนิดของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง
  - (๕) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ ดังต่อไปนี้
    - (๕.๑) แนวเขตของทางและขนาดของที่ดินของเอกชน เพื่อใช้เป็นที่เก็บอุปกรณ์
    - (๕.๒) ประเภท ชนิด ลักษณะ ขนาด ความสูง และจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง
    - (๕.๓) ประเภทและขนาดของกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ

(๕.๔) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุด ทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัยหรือสัญจรไปมาซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อหรือเคลื่อนย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๗

(๕.๕) การใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้ก่อสร้างขึ้นใหม่ หรือ อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงอันผิดไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอไว้เมื่อขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๕.๖) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่ก่อสร้างอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้

(๕.๗) การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(๕.๘) การดำรงรักษาที่โล่ง

(๕.๙) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

(๕.๑๐) การดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

(๕.๑๑) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ ในกรณีที่ผังเมืองเฉพาะไม่มีข้อกำหนดประการใดตาม (๕.๑) (๕.๒) (๕.๓) (๕.๔) (๕.๕) (๕.๖) (๕.๗) (๕.๘) (๕.๙) (๕.๑๐) หรือ (๕.๑๑) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง โดยมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในผังเมืองเฉพาะนั้นด้วย

(๖) รายละเอียดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่เก็บอุปกรณ์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะ

(๗) รายละเอียดและแผนที่ระบุที่ดินหรือสิ่งหาปริมาณทรัพย์สินอื่น ซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษา ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

(๘) แผนที่ แผนที่ แผนผัง หรือรายละเอียดอื่น ๆ ตามความจำเป็น

ในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใด ถ้าพื้นที่นั้นไม่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมแต่ไม่ได้มีการกำหนดสาระสำคัญตาม มาตรา ๒๒ (๕) (๕.๓) (๕.๔) (๕.๕) หรือ (๕.๖) ไว้ ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะกำหนดสาระสำคัญตามมาตรา ๒๒ (๕) (๕.๓) (๕.๔) (๕.๕) หรือ (๕.๖) ไว้ด้วยก็ได้

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๓๙ อาจกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนด ตาม (๕) รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะด้วยก็ได้

**มาตรา ๔๕** การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม และให้คำนึงถึงความคิดเห็นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ในที่ดินของผู้อื่น ตามมาตรา ๔๓ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตาม

มาตรา ๙ และการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารภายในระยะเวลาที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

**มาตรา ๕๙** เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นได้สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๕๗ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจ่ายเงิน ค่าตอบแทนตามที่ คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นกำหนด บุคคลผู้มีสิทธิได้รับ ค่าตอบแทนซึ่งไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเงินค่าตอบแทนมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตาม มาตรา ๙๐ บุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายเงินค่าตอบแทนการตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

**มาตรา ๖๐** ในกรณีที่เอกชนซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้รับหนังสือ แจ้งให้จัดการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารแล้ว ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๐ หรือใช้สิทธิอุทธรณ์แต่คณะกรรมการอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับการอุทธรณ์ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้อง ปฏิบัติตามคำสั่ง ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน กำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์

**มาตรา ๖๑** ในกรณีที่เอกชนซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้รับหนังสือ แจ้งให้ดำเนินการตัดแปลงอาคารให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะแล้ว แต่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเตือนเป็นหนังสือไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร และหากผู้นั้นยังคงไม่ดำเนินการตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำเตือน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า สิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการมีอำนาจในการตัดแปลงอาคารนั้น โดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ค่าใช้จ่ายจะคิดหักเอาจากเงินค่าตอบแทน ตามมาตรา ๕๙ ที่จะพึงจ่ายให้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นก็ได้ การตัดแปลงอาคารนั้น เจ้าหน้าที่ดำเนินการต้องกระทำโดยประหยัดและค่าใช้จ่ายที่คิดจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร จะต้องไม่มากกว่าเงินค่าตอบแทน ตามมาตรา ๕๙

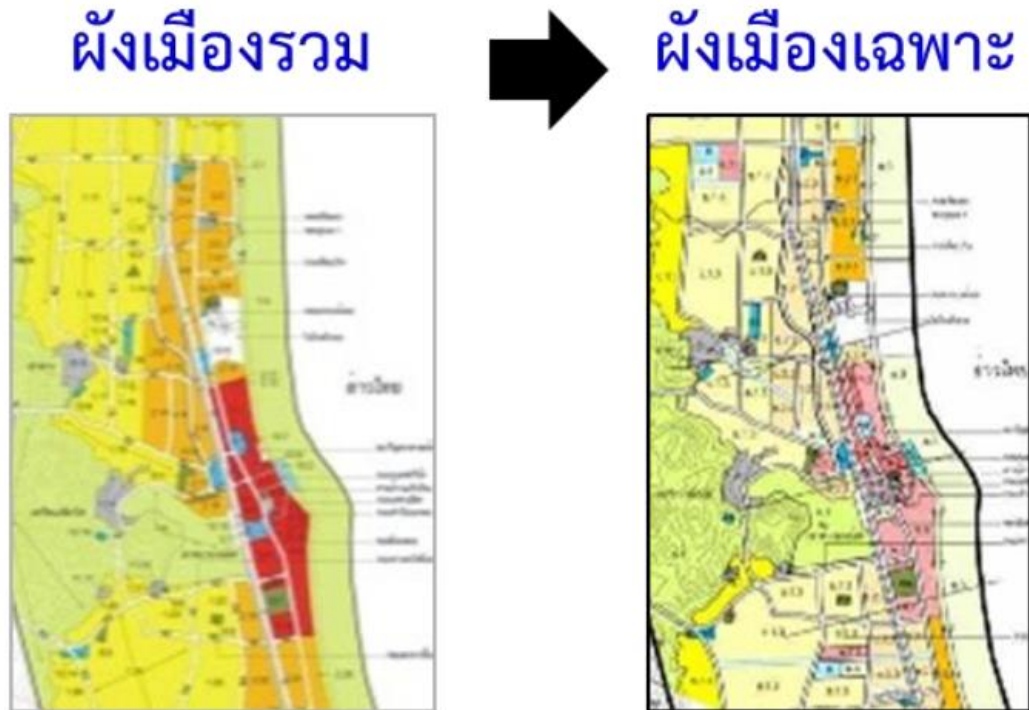
### ๓. บทกำหนดโทษ

**มาตรา ๑๐๔** ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา ๖๐ หรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ตัดแปลงอาคารตามมาตรา ๖๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานการผัง หรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา ๙๗ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### เป้าหมายของผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มุ่งเน้นในกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกัน ผังเมืองทั้งสองชนิดต่างก็ต้องมีความสอดคล้องและอยู่ในกรอบของเป้าหมายเพื่อการผังเมืองอย่าง เดียวกัน แต่มีขนาดพื้นที่วางผังและความละเอียดขององค์ประกอบบางอย่างที่แตกต่างกัน

แผนภาพที่ ๔-๑๐ ลักษณะผังเมือง



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๖๒

#### ๔. ลักษณะของผังเมืองเฉพาะ

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ลักษณะตามความแตกต่างของสถานที่ คือ

๔.๑ ผังเมืองเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (urban Development) โดยจะดำเนินการในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรม หรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองที่ได้รับผลกระทบจากอัคคีภัย หรือภัยทางธรรมชาติอื่นๆ ด้านการวางแผนของการพัฒนา และการจัดสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เหมาะสม

๔.๒ ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมือง (urban renewal) ประกอบด้วยวิธีการ ๓ ประการ จำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีเฉพาะกรณีคือ

๔.๒.๑ การอนุรักษ์ (observation) อันเป็นทั้งการดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า หรือเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ ที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติและปกป้องกันส่วนของเมืองที่มีคุณค่าทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรม

๔.๒.๒ การแก้ไขปรับปรุง (rehabilitation) อันเป็นทั้งการดำเนินการในส่วนหนึ่งของเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ที่จำเป็นต่อการแก้ไขปรับปรุงด้วยการย้าย หรือดัดแปลงอาคาร และการแก้ไขปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค

สาธารณูปการให้เหมาะสม เพื่อให้ได้มาตรฐาน และการดำเนินงาน เพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม

๔.๒.๓ การพัฒนาขึ้นใหม่(redevelopment) อันเป็นการรื้อถอนอาคารและสร้างขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางกายภาพเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมอย่างมากเกินกว่าการแก้ไขปรับปรุง

แผนภาพที่ ๔-๑๑ ผังเมืองเฉพาะส่งเสริมในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ควบคู่กัน



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๖๒

ผังเมืองเฉพาะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการที่จะควบคุม และกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการพัฒนาของที่ดิน ซึ่งสะท้อนออกมาเป็นลักษณะการพัฒนาทางด้านกายภาพของเมืองและย่านต่างๆ ของเมือง ให้เหมาะสมกับศักยภาพ บทบาทของพื้นที่ชุมชนแต่ละบริเวณที่มีความแตกต่างกันไป โดยมีข้อกำหนด เป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือผลักดันให้เกิดการก่อสร้าง พัฒนาในพื้นที่ที่เหมาะสมของพื้นที่นั้นๆ การจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงมีข้อกำหนดที่มีรายละเอียด ครอบคลุมในเชิงลึก อาทิเช่น กำหนดประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรม กิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดของอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งครอบคลุมขนาด รูปแบบอาคาร สีและรูปแบบสถาปัตยกรรม (เช่น กรณี พื้นที่อนุรักษ์) ข้อกำหนดด้านความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดิน และกำหนดปริมาณ ของที่จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

แต่ละประเภทในแผนผัง เป็นต้น สามารถอธิบายให้เข้าใจได้ง่าย คือ แนวทางการจัดทำข้อกำหนดหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใดๆ แยกการควบคุมหรือส่งเสริมการพัฒนาเป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้

๑. ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance)
๒. ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulation)
๓. ข้อกำหนดการควบคุมอาคาร (Building Code of Ordinance)

ข้อกำหนดทั้ง ๓ ลักษณะ จะมีผลดีต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐบาลมีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้มีการก่อสร้าง รวมถึงอำนาจในการรื้อถอน ทำลายอาคารเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนด

### การจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองเฉพาะ

การจัดทำข้อกำหนดของผังเมืองเฉพาะ จะมีการเก็บ รวบรวมข้อมูลในพื้นที่เชิงลึกอีกครั้งต่อจากข้อมูลที่ได้จากผังเมืองรวม แล้วจึงนำมา วิเคราะห์ทางสถิติ เพื่อคาดการณ์ความต้องการในอนาคต เพื่อวางและจัดทำผังกำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ซึ่งจะมีการแบ่งจำแนกที่ดินแต่ละประเภท แล้วจึงมี รายการประกอบข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรการควบคุมการพัฒนา (ข้อบัญญัติท้องถิ่น ธรรมนูญท้องถิ่น Design guideline) ด้านกายภาพประกอบ ซึ่งสรุปรายละเอียดเนื้อหาการควบคุมหรือส่งเสริมหรืออธิบายประกอบ ดังนี้

๑. เจตนารมณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท รายละเอียดของชนิด กิจกรรม และการใช้สอยที่ดินที่อนุญาตให้มีหรือห้ามมิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท

๒. การควบคุมขนาดอาคารสิ่งปลูกสร้างขึ้นบนที่ดินแต่ละแปลงในเชิง ๓ มิติ ด้านความสูงและกลุ่มก้อน หรือองค์ (BULK) ของอาคาร อัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวม (Floor Area Ratio) เพื่อทัศนียภาพเมือง การคำนึงถึงลมและแสงแดดและการระบาย ความร้อนเมือง เพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชน และการระบายน้ำของเมือง

๓. การกำหนดพื้นที่ว่างรอบอาคารและขนาดของแปลงที่ดิน ที่จะควบคุม หรือไม่ควบคุม และระยะถอยร่นของอาคาร เพื่อควบคุมความหนาแน่นอาคารในที่ดิน ประเภทนั้นๆ ไม่ให้เกิดความแออัดจนเกินไป ให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีสะอาด

๔. ที่จอดรถสำหรับอาคาร (มีหรือไม่มีก็ได้) เป็นข้อกำหนดที่ป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีที่จอดรถ หรือมีแต่ไม่เพียงพอภายหลัง การกำหนดจำนวนที่จอดรถขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ สามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบควบคุมพิเศษ เพื่อเลี่ยงการคุมที่ดินแปลงย่อยๆ แต่ละแปลง แต่เป็นการคุมที่ดินหลายแปลงรวมกันทีเดียว หรือมีการรวมตัวของเจ้าของที่ดินรายย่อยเข้าเป็นสมาคม เป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน ดำเนินการโดยเจ้าของที่ดินหรือสมาคมเดียวกันได้ คล้ายในลักษณะการแบ่งย่านการใช้ ประโยชน์ที่ดิน (ZONING) ควบคุมสามารถเขียนข้อกำหนดได้ ๕ ลักษณะ ดังนี้

๑. ประเภทการใช้ที่ดินแบบผสม (MIXED USE DEVELOPMENT ZONING (MXD))
๒. ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบจัดเป็นกลุ่ม (CLUSTER ZONING) กำหนดอัตราส่วนเฉลี่ยของจำนวน อาคารต่อพื้นที่
๓. ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบข้อกำหนดลอยตัว (FLOATING ZONING)
๔. การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบหน่วยการพัฒนา (PLANNED UNIT DEVELOPMENT ZONING (PUD))
๕. ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบข้อตกลง (CONTRACT ZONING)

### ๑. ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulation)

เป็นการควบคุม ความสัมพันธ์ของ แปลงที่ดินได้แก่

- ๑.๑ มาตรฐานสำหรับขนาดแปลงที่ดิน และตำแหน่งการจัดวาง
- ๑.๒ การจัดระบบถนน
- ๑.๓ ขั้นตอนและสัดส่วนการบริจาคที่ดิน เพื่อสาธารณะ ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน เป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการกำหนดรูปแบบของ ชุมชนระดับชุมชนเพราะหลังจากที่ขนาดและรูปร่างของแปลงที่ดินได้ถูกกำหนดแล้ว จะก่อให้เกิดลักษณะเฉพาะของการใช้ที่ดิน รูปแบบถนน และสาธารณูปโภคด้วย นอกจากนี้ยังมีผลต่อประเภท ขนาด และโครงสร้างของชุมชน และความหนาแน่น ของประชากร

### ๒. ข้อกำหนดการควบคุมการก่อสร้างอาคาร (Building Code of Ordinance)

เป็นการควบคุม การออกแบบและก่อสร้างอาคารในพื้นที่วางผัง อาจมีลักษณะเป็นคู่มือ การออกแบบอาคารในย่าน (Design Guideline) แนะนำการออกแบบและก่อสร้างอาคารในบริเวณหนึ่งให้มีความกลมกลืนกัน โดยเฉพาะพื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งต้องการคงอัตลักษณ์ของพื้นที่ แต่อาคารเก่าไม่สามารถตอบสนองการใช้ชีวิตความเป็นอยู่แบบทันสมัยของคนยุคปัจจุบันได้ จึงอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารใหม่และ ปรับปรุงอาคารเก่าให้มีมาตรฐานการใช้ชีวิตเพิ่มขึ้นจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี สมัยใหม่ ภายใต้ข้อกำหนดในการควบคุมหน้าากก และสัดส่วนอาคาร นอกจากนี้ อาจ รวมถึง กำหนดรวมถึงความแข็งแรงของวัสดุ มาตรฐานของระบบท่อ ไฟฟ้า ลิฟต์ ตำแหน่งเครื่องปรับอากาศได้ด้วย



แผนภาพที่ ๔-๑๒ ตัวอย่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๖๒

แผนภาพที่ ๔-๑๓ ตัวอย่างการควบคุม FAR, BCR, ระยะถอยร่นและขนาดแปลงที่ดิน



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๖๒

แผนภาพที่ ๔-๑๔ ตัวอย่าง การควบคุมอาคารเมืองเก่าด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติมหรือจัดทำเป็นข้อตกลงเฉพาะที่พร้อมมาตรการส่งเสริม (design guideline)



ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๖๒

### ขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของประเทศในด้านการผังเมืองและการพัฒนาเมือง ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีกรอบการดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน และดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

## โครงการ

### ๑. การสำรวจ กำหนดเขตผัง/หลักการ และวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนงาน/

- ๑.๑ สำรวจ กำหนดเขตผัง
- ๑.๒ วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำหลักการของผังเมืองเฉพาะ (เบื้องต้น)
- ๑.๓ จัดทำแผนงาน / โครงการ

### ๒. การประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

- ๒.๑ ประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

### ๓. การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านการผังเมือง

- ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านการผังเมือง

### ๔. การประชุมคณะกรรมการผังเมือง

- ๔.๑ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง
- ๔.๒ ประชุมคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อพิจารณาเขตผัง/หลักการวางผังเมือง

เฉพาะ)

### ๕. การออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจผังเมืองเฉพาะ

- ๕.๑ จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจผังเมืองเฉพาะ
- ๕.๒ ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจผังเมืองเฉพาะ

### ๖. การวางและจัดทำร่างผังเมืองเฉพาะ

- การวางและจัดทำร่างผังเมืองเฉพาะ

### ๗. การประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

- ประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด (เพื่อพิจารณาร่างผังเมืองเฉพาะ)

### ๘. การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- ๘.๑ จัดทำเอกสาร และแผนที่แผนผัง
- ๘.๒ โฆษณาหนังสือพิมพ์ วิทยุและเว็บไซต์ ติดต่อกันเป็นเวลา ๗ วัน
- ๘.๓ ปิดประกาศ ๑๕ วัน
- ๘.๔ ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

### ๙. การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านการผังเมือง

- ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านการผังเมือง (เพื่อพิจารณาร่างผังเมืองเฉพาะ)

### ๑๐. การประชุมคณะกรรมการผังเมือง

- ๑๐.๑ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง
- ๑๐.๒ ประชุมคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อพิจารณาร่างผังเมืองเฉพาะ)

### ๑๑. การปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด ๙๐ วัน

- ๑๑.๑ จัดทำต้นฉบับเอกสารปิดประกาศ ๙๐ วัน
- ๑๑.๒ ปิดประกาศ ๙๐ วัน
- ๑๑.๓ จัดส่งหนังสือแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ รวมทั้ง

เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

## ๑๒. การประชุมเจ้าของที่ดิน และการเชิญชวนให้แสดงข้อคิดเห็นและความประสงค์

๑๒.๑ จัดส่งหนังสือเชิญชวนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินของผู้อื่นเสนอความคิดเห็น และความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดิน (ภายใน ๔๕ วัน)

๑๒.๒ ประชุมเจ้าของที่ดิน

## ๑๓. การรวบรวมความคิดเห็น ความประสงค์ และการตอบหนังสือ

๑๓.๑ รวบรวมความคิดเห็นและความประสงค์ของเจ้าของที่ดิน

๑๓.๒ ตอบหนังสือความคิดเห็นและความประสงค์ของเจ้าของที่ดิน (ภายใน ๓๐ วัน)

๑๓.๓ การอุทธรณ์ กรณีไม่เห็นด้วยกับการปฏิเสธหรือการสั่งการให้แก้ไข (มาตรา ๙๐)

## ๑๔. การประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านการผังเมือง

๑๔.๑ จัดทำเอกสารประกอบการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ

๑๔.๒ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านการผังเมือง

๑๔.๒.๑ กรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ส่งผังเมืองเฉพาะให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณา (มาตรา ๔๖)

๑๔.๒.๒ กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการ ส่งผังเมืองเฉพาะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา (มาตรา ๔๗)

## ๑๕. การประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

๑๕.๑ ประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

## ๑๖. การประชุมคณะกรรมการผังเมือง

๑๖.๑ ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง

๑๖.๒ ประชุมคณะกรรมการผังเมือง

## ๑๗. การจัดทำเอกสารประกอบการยกร่างกฎหมาย

๑๗.๑ กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำเอกสารประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติ

๑๗.๒ กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำเอกสารประกอบการยกร่างพระราชกฤษฎีกา (ผังเมืองเฉพาะที่ไม่มีองค์ประกอบตามมาตรา ๔๐ (๕) (ก) (ง) และ (ญ) (๖) และ (๗))

## ๑๘. การเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑๘.๑ เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

๑๘.๒ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

**กรณีประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา\***

๑๘.๓ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

๑๘.๔ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา

๑๘.๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

๑๘.๖ เสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย

๑๘.๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**กรณีประกาศเป็นพระราชบัญญัติ**

๑๘.๓ การจัดทำร่างกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๑๘.๔ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบการดำเนินการก่อนเสนอเรื่อง  
ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑๘.๕ เสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย  
และอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี (คกอ.)

๑๘.๖ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา

๑๘.๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

๑๘.๘ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และเสนอคณะกรรมการประสานงาน  
ผู้แทนราษฎร

๑๘.๙ เสนอสภาผู้แทนราษฎร ๓ วาระ

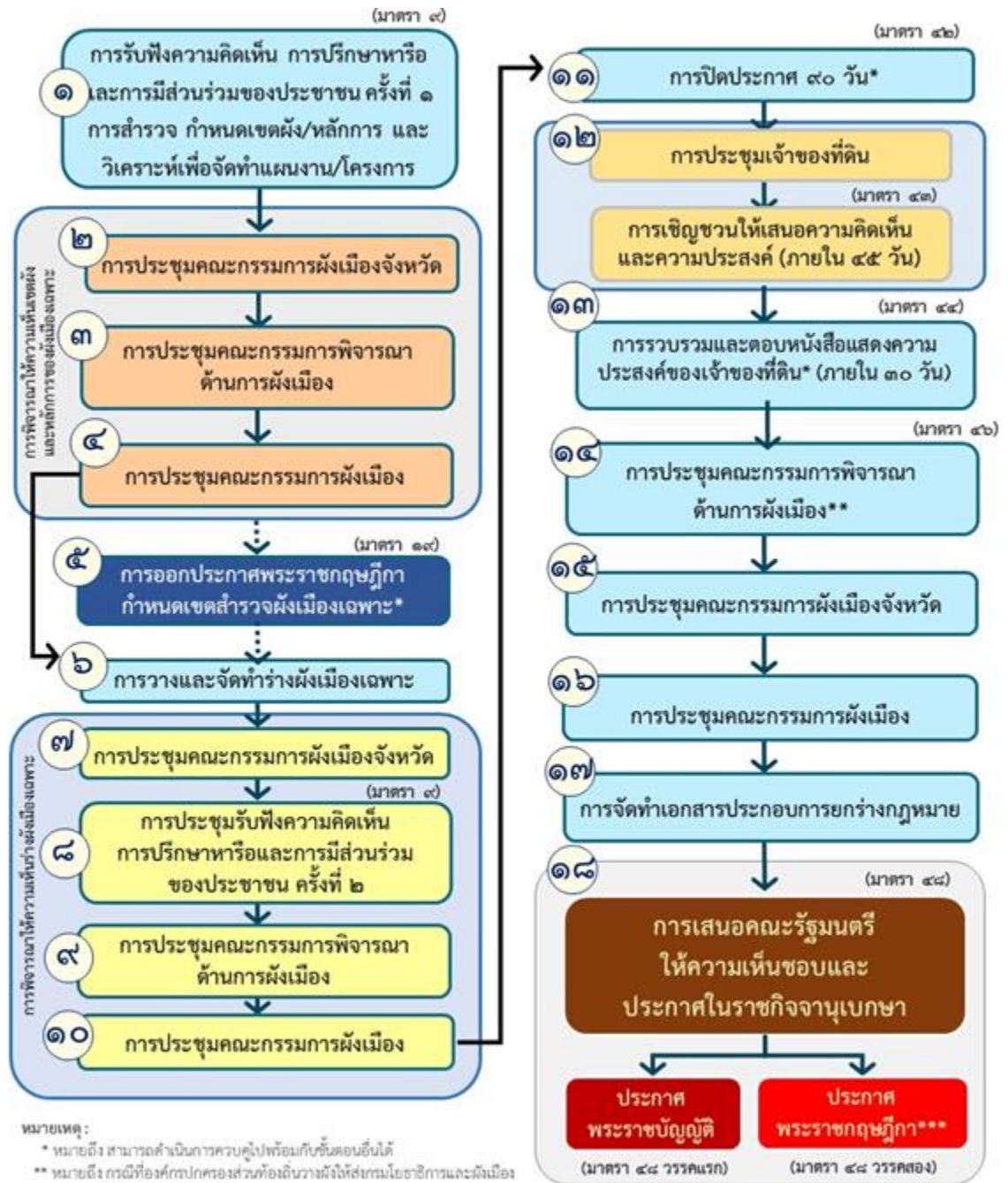
๑๘.๑๐ เสนอสภาวุฒิสภา ๓ วาระ

ตั้งกรรมาธิการฯ

๑๘.๑๑ ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

๑๘.๑๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนภาพที่ ๔-๑๕ แสดงขั้นตอนผังเมืองเฉพาะตามกฎหมาย ๑๘ ขั้นตอน



หมายเหตุ :  
 \* หมายถึง สามารถดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกันขั้นตอนอื่นได้  
 \*\* หมายถึง กรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นวางผังจึงให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ให้ความเห็น (ม.๑๖) กรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองวางผังจึงให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็น (ม.๑๗)  
 \*\*\* หมายถึง ผังเมืองเฉพาะที่ไม่เมืองประกอบตามมาตรา ๑๐ (๕) (ก) (ง) และ (ญ) (๖) และ (๗)

ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง, ๒๕๖๒

## กฎหมายว่าด้วยการจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ

แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นแนวคิดสากลที่แต่ละประเทศเทศมีคล้าย ๆ กัน คือ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสวยงามของพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เหมาะสมตามลักษณะทางกายภาพและภูมิศาสตร์ของพื้นที่กับสมประโยชน์ตามเป้าหมายของการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งการวิจัยนี้ได้้นำการจัดทำผังเมืองเฉพาะของ ๓ ประเทศ คือ

๑. กฎหมายผังเมือง : Town and Country Planning Act, 1990 (พ.ศ. ๒๕๓๓) ของสหราชอาณาจักร

๒. ประมวลกฎหมายผังเมือง : Code de l'urbanisme, 2003 (พ.ศ. ๒๕๔๖) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

๓. กฎหมายผังเมือง : City Planning Law, 1968 (พ.ศ. ๒๕๑๑) ของประเทศญี่ปุ่น โดยมีรายละเอียดของการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

### ๑. สหราชอาณาจักร

การเลือกกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร (Town and Country Planning Act, 1990) มาศึกษาเปรียบเทียบนั้น เนื่องจากเป็นต้นแบบของกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย ซึ่งหลักการกฎหมายด้านการผังเมืองที่ปรากฏในกฎหมายผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งส่วนใหญ่จะนำแนวทางจากกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเทศไทยได้มีการประกาศบังคับใช้กฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้การวางและจัดทำเมืองและการใช้ประโยชน์พื้นที่ และที่ดินในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ และให้เกิดความสอดคล้องกับเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎหมายการผังเมืองของสหราชอาณาจักรใช้ระบบการจัดทำผังเมือง เป็น ๒ ระดับ (two-tier development plan system) โดยให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเป็น ๒ ระดับ คือ

๑.๑ ระดับการกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ และ

๑.๒ ระดับการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาที่กำหนดขึ้น

ในสหราชอาณาจักรมีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะตาม Town and Country Planning Act, 1990 (พ.ศ. ๒๕๓๓) จะมุ่งเน้นจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อพัฒนาและอนุรักษ์ ดังนั้น พื้นที่ที่จะจัดทำผังเมืองเฉพาะจะเป็นพื้นที่เพื่อพัฒนา เพื่อการอนุรักษ์หรือเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ โดยใน Town and Country Planning Act, 1990 (พ.ศ. ๒๕๓๓) กล่าวถึง จัดทำรายละเอียดของผังเฉพาะต้องจัดทำข้อมูล แผนที่ แผนที่ผังและข้อกำหนดเพื่อให้มีการบังคับตามผังเมืองเฉพาะ เช่น

๑. ส่งเสริมการเคลื่อนตัวอย่างคล่องตัวด้วยรถยนต์ส่วนตัว สำหรับแหล่งงานและย่านธุรกิจ การค้าบริการที่กระจายกันอยู่ ดังนั้น ปริมาณการจราจรจะลดลง

๒. ใช้ระบบถนนสายหลักในรูปแบบตารางกริด (Grid System) มีจุดตัดในแนวเหนือใต้ และแนวตะวันออกตะวันตก เป็นช่วงระยะ ๑ กิโลเมตร

๓. กำหนดรูปแบบการกระจายกิจกรรมของเมืองที่ทำให้มีความยุ่งยากในการกำหนดระบบการคมนาคมขนส่งสาธารณะ

๔. จัดให้มีการซื้อรถจักรยานและการเดินเท้า โดยเส้นทางที่เข้าถึงพื้นที่ทุกส่วนของเมือง และไม่มีจุดที่ติดกับถนนสายหลักเรียกว่า Redway System

๕. กำหนดให้ ๒๒% ของที่ดินในพื้นที่โครงการเป็นสวนสาธารณะ

๖. จัดให้มีสวนแบบยาวที่กำหนดให้เป็นรูปแบบตามธรรมชาติบริเวณริมคลอง Grand Union แม่น้ำ Ouse และแม่น้ำ Qural

๗. ในบริเวณสวนแบบยาวนั้นได้จัดทำลำธารสายต่าง ๆ และช่องแคบ ลำธารที่เป็นกิ่งก้าน ระบายน้ำฝนธรรมชาติลงสู่ทะเลสาบ

หน่วยงานที่กำกับดูแลการจัดทำผังเมืองเฉพาะในสหราชอาณาจักรนั้น กำหนดให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น (Local Authority) ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานด้านผังเมืองของสหราชอาณาจักร ในปัจจุบันคือ รัฐบาลท้องถิ่น ด้วยเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในกระบวนการจัดทำผังเมือง ตั้งแต่เริ่มการวางหน่วยงานผังเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามผัง โดยการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรแบ่งเขตการปกครองเป็น ๒ ระดับ คือ

๑. ระดับบน เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ Country โดยมี Country Council เป็นสภาถิ่น จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งเรียกว่า “แผนโครงสร้าง” (Structure Plans) และ

๒. ระดับล่าง เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ District โดยมี District Council เป็นสภาท้องถิ่น จัดทำแผนพัฒนาในระดับที่กำหนดรายละเอียด ซึ่งเรียกว่า “แผนผังรายละเอียดการพัฒนา” (Local Plans) โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับแผนโครงสร้างที่ District Council ที่จัดทำไว้แล้ว

ในส่วนของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองนั้น สหราชอาณาจักร จะเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก ให้มีการตีพิมพ์ประกาศในหนังสือพิมพ์เพื่อให้ประชาชนรับทราบและร่วมตรวจสอบ อีกทั้งให้ประชาชนสามารถคัดค้านได้ นอกจากนี้ ยังมีกลไกในการออกแบบจัดทำผังเมืองไว้ว่า หากไม่สามารถหาข้อยุติ ให้มีระบบการไต่สวนสาธารณะ (Local Inquiry) อีกด้วย

## ๒. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การเลือกกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส Code de l'urbanisme, 2003 (พ.ศ. ๒๕๔๖) มาศึกษาเปรียบเทียบนั้น เนื่องจากในด้านกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการพัฒนาในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาอย่างยาวนาน ซึ่งระบบการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการยอมรับว่าได้รังสรรค์เมืองให้สวยงามน่าอยู่ อีกทั้งระบบของกฎหมายผังเมืองของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่และผังเมืองนั้น จะมีลักษณะที่ซับซ้อน มีกฎหมายหลายฉบับ มีองค์กรหลายองค์กรมาเกี่ยวข้อง ทั้งระดับส่วนกลาง ระดับส่วนภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศไทย



สาธารณรัฐฝรั่งเศส ตามประมวลกฎหมายผังเมือง Code de l'urbanisme, 2003 (พ.ศ. ๒๕๔๖) มีการเลือกพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาหรือเพื่อฟื้นฟูหรือเพื่ออนุรักษ์ ในมาตรา R 123-3 ได้กล่าวถึงเป้าหมายในการจัดทำเพื่อปรับปรุงโฉมของชุมชนเมืองและเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งคุณภาพของสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ มาตรา L.123-3 กำหนดการเลือกพื้นที่ในการบริหารจัดการพื้นที่และพัฒนาอย่างยั่งยืน กำหนดทิศทางของผังเมืองและการบริหารการใช้พื้นที่ตามที่เทศบาลเลือก เพื่อปรับปรุงแบบของชุมชนเมืองและเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งคุณภาพของสถาปัตยกรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการดังกล่าวกำหนดรายละเอียดต่อไปนี้

๑. มาตรการเพื่อพิทักษ์รักษา พัฒนาและสร้างขึ้นใหม่ซึ่งศูนย์กลางเมือง
๒. ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างเมืองและฟื้นฟูเมือง แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของอาคาร
๓. ลักษณะพิเศษและการจัดการถนน ทางเดิน ทางจักรยานและสิ่งก่อสร้างสาธารณะที่ต้องรักษาเปลี่ยนแปลงหรือการสร้างใหม่
๔. การดำเนินงานและบริหารจัดการใช้พื้นที่เพื่อรักษาความหลากหลายด้านการพาณิชย์ในย่านต่าง ๆ

๕. เงื่อนไขการบริหารจัดการของทางเข้าเมือง

๖. มาตรการเพื่อคุ้มครองรักษาภูมิทัศน์

อย่างไรก็ตาม นอกจากเป้าหมายข้างต้นแล้ว มาตรา R.123-4 ยังให้อำนาจในการกำหนดเขตเมือง เขตที่จะพัฒนาเป็นชุมชนเมือง เขตเกษตรกรรม เขตธรรมชาติและป่าไม้

จากกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกัน โดยมีปัจจัยพิจารณา หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ คือ พื้นที่ที่มีศักยภาพ พื้นที่ทรงคุณค่าที่สมควรจะอนุรักษ์ พื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว พื้นที่ชุมชนเสื่อมโทรม ทั้งนี้พบว่า การเลือกพื้นที่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีความละเอียดสูง มีเป้าหมายที่หลากหลายแต่มุ่งเน้นการอนุรักษ์พื้นที่การรักษาสภาพแวดล้อมและการสร้างความสวยงามให้กับชุมชน ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสุนทรียภาพสูง จึงกำหนดหลักการเพื่อความงามของชุมชน

ในกฎหมายผังเมืองสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดโครงสร้างของผังเมืองไว้หลายรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องหรือเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับจัดทำผังเมือง ในลักษณะดังนี้

๑. ผังเมืองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งกฎกระทรวง ตลอดจนเอกสารที่แสดงข้อมูลทางกายภาพ (มาตรา R 123-1)

๒. โครงการบริหารจัดการพื้นที่และพัฒนาอย่างยั่งยืน กำหนดทิศทางของเมืองและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามที่เทศบาลเลือก เพื่อปรับปรุงแบบของชุมชนเมืองและเพื่อพิทักษ์รักษาสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (มาตรา R 123-3)

๒.๑ มาตรการเพื่อพิทักษ์รักษา พัฒนาและสร้างขึ้นใหม่ซึ่งศูนย์กลางเมืองและศูนย์กลางย่าน

๒.๒ การดำเนินการปรับโครงสร้างเมือง ฟื้นฟูเมืองและย่าน

๒.๓ ลักษณะพิเศษและการจัดถนน ทางเดิน ทางจักรยานและสิ่งก่อสร้างสาธารณะ ที่ต้องรักษา เปลี่ยนแปลงหรือทำขึ้นใหม่

๒.๔ การดำเนินงานและบริหารการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อพิทักษ์รักษาความหลากหลายด้านพันธุกรรมในแต่ละบริเวณ

๒.๕ เงื่อนไขการบริหารจัดการช่องทางเข้าเมือง

๒.๖ มาตรการเพื่อคุ้มครองรักษาภูมิทัศน์

ส่วนรายละเอียดจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดได้เอง นอกจากนั้นในโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะจะมีรายละเอียดหรือข้อมูลในลักษณะ ดังต่อไปนี้ (มาตรา R. 123-11)

๑. เขตพื้นที่สีเขียว

๒. บริเวณพื้นที่ที่มีความจำเป็นต่อสุขอนามัย คุ้มครองการรบกวนจากเสียง การรักษา ทรัพยากรธรรมชาติหรือป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ป่า การกัดเซาะที่ดิน ดินถล่ม หรือภัยจากเทคโนโลยีที่เป็นเหตุผลให้ห้ามหรือมีเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ไม่ว่าจะลักษณะถาวรหรือไม่ก็ตาม การขุดดินหรือถมดินเพื่อยกระดับพื้นดินให้สูงขึ้นอันเป็นการรบกวนการระบายน้ำของชุมชน

๓. บริเวณที่คุณภาพของดินได้รับการคุ้มครอง และสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งติดตั้งที่อนุญาตให้มีขึ้นได้

๔. ตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับทางสาธารณะ สิ่งติดตั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะและพื้นที่สีเขียว โดยกำหนดรายละเอียดว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์และผู้รับประโยชน์

๕. บริเวณพื้นที่โดยเหตุผลทางด้านการผังเมืองและสถาปัตยกรรม การก่อสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับสิ่งก่อสร้างในเขตเดียวกัน อาจแตกต่างกันไปแล้วแต่ว่าสิ่งก่อสร้างนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย โรงแรม สำนักงาน สิ่งก่อสร้างเพื่อใช้ในการเกษตรหรือป่าไม้ หรือเป็นที่เก็บสินค้า นอกจากนี้ อาจกำหนดให้มีกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับอาคารและสิ่งติดตั้งที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากไม่ปรากฏอยู่ในรูปของกฎเกณฑ์บังคับของผังเมือง จะต้องปรากฏอยู่ในเอกสารทางกายภาพ

๖. บริเวณพื้นที่การใช้อินนุญาติก่อสร้างอยู่ภายในเงื่อนไขของการตั้งหรือถอนสิ่งก่อสร้างเดิมที่มีอยู่ทั้งหมดหรือบางส่วนบนที่ดินที่มีการขออนุญาตก่อสร้าง

๗. บริเวณเขตที่กำหนด การลดหรือยกเลิกหน้าที่ของผู้ก่อสร้างที่ต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับจอดรถ โดยให้มีการขนส่งสาธารณะแทน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นสำนักงาน หรือเขตที่ผังเมืองท้องถิ่นกำหนดให้มีพื้นที่จอดรถ เมื่อมีการสร้างอาคารใด ๆ นอกเหนือจากอาคารที่ใช้ประโยชน์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย

๘. ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ย่านอาคาร พื้นที่สาธารณะ สถานที่และแหล่งสำคัญที่ต้องคุ้มครอง หรือเน้นคุณค่าทางด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์หรือสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่การรื้อถอนต้องได้รับใบอนุญาตรื้อถอน

๙. บริเวณพื้นที่ที่อาจจัดให้เป็นพื้นที่ที่ใช้เพื่อเล่นสกี และสิ่งติดตั้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น อาจกำหนดหลักเกณฑ์อื่นที่เห็นว่ามีประโยชน์ต่อพื้นที่ได้อีกหลายประการอาทิ (มาตรา R.123-12)

๑. การคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เพื่อมิให้สร้างอาคารในพื้นที่ที่กำหนดไว้  
 ๒. บริเวณพื้นที่ที่กำหนด เกี่ยวกับระยะเวลาห้ามก่อสร้างและสิ้นสุดระยะเวลาของ  
 ภาระจำยอม

๓. บริเวณที่สงวนไว้สำหรับการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยที่มุ่งเน้นการอยู่ร่วมกัน  
 ของกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคม

๔. บริเวณพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองคุณภาพของภูมิทัศน์

จากข้อมูลข้างต้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการ  
 ประกอบผังเมืองเฉพาะของแต่ละประเทศพบว่า มีรายการประกอบผังเมืองเฉพาะที่แสดงถึงการ  
 ใช้ประโยชน์ ที่ดินซึ่งจำแนกเป็นประเภท แสดงการคมนาคมและขนส่ง แสดงระบบสาธารณูปโภค  
 แสดงที่โล่ง ที่ตั้งของสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี  
 แสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ที่จะพึง  
 ส่งเสริมหรือบำรุงรักษา

ในส่วนของหน่วยงานที่มีอำนาจจัดทำผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนด  
 ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางที่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้อาจมอบให้หน่วยงานในระดับเทศบาล  
 เป็นผู้จัดทำผังเมืองท้องถิ่นได้โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้จัดทำผังเมืองท้องถิ่น ตามประมวลกฎหมายผัง  
 เมือง Code de l'urbanisme, 2003 (พ.ศ. ๒๕๔๖) มีกระบวนการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน อันเป็นผล  
 จากระบบที่มีกฎหมายปกครองที่เข้มแข็ง มีระบบควบคุมและ ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง  
 ของฝ่ายบริหาร โดยระบบนี้มีการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ดังนี้

๑. ขั้นตอนก่อนการจัดทำผัง จะต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการทั่วไป  
 โดยให้ประกาศเป็นเอกสารไว้ที่ทำการเทศบาล (มาตรา R 123-18)

๒. ขั้นตอนดำเนินการจัดทำผัง จะทำประชาพิจารณ์ โดยต้องเสนอข้อมูล กฎ  
 ข้อบังคับ ตลอดจนเอกสารทางกายภาพ รับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง แล้วต้องบันทึกหรือนำความเห็น  
 ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้ให้ไว้ไปประกอบการจัดทำผังเมืองด้วย (มาตรา R 123-19)

๓. ขั้นตอนการอนุมัติผัง การจัดทำผังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา และ  
 ต้องมีการประกาศให้สาธารณะได้ทราบถึงมติของสภาที่ให้การรับรองหรือเห็นชอบผัง  
 (มาตรา R 123-24)

๔. สาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่าเป็นประเทศที่เป็นแม่บทของกฎหมายปกครอง จะเน้น  
 การกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ต้องประกาศให้สาธารณะได้รับทราบ การนี้กำหนดให้มีการ  
 ประกาศผังที่ได้รับการเห็นชอบ ต้องปิดประกาศเป็นเวลาหนึ่งเดือน ณ ที่ทำการเทศบาล และต้อง  
 มีลงประกาศในหนังสือพิมพ์ที่จังหวัดอย่างน้อยหนึ่งฉบับ (มาตรา R 123-25)

### ๓. ประเทศญี่ปุ่น

การเลือกกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น มาศึกษาเปรียบเทียบกับนั้น เนื่องจาก  
 ในด้านกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น City Planning Law 1968 (พ.ศ. ๒๕๑๑) นั้น ได้มีการ  
 พัฒนาอย่างยาวนาน และโดยบริบทของเมืองประวัติศาสตร์ในประเทศญี่ปุ่น ครั้งอดีตนั้น ไม่ว่าจะ  
 จะเป็นระบบการปกครอง รวมถึงประเพณีวัฒนธรรมบางอย่างมีความใกล้เคียงกับประเทศไทย  
 เป็นอย่างมากทั้งในมิติพื้นที่เมืองเก่าและเมืองใหม่เช่นเดียวกับประเทศไทย อีกทั้งระบบของกฎหมาย

ผังเมืองของญี่ปุ่นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่และผังเมืองนั้น จะมีลักษณะที่ซับซ้อน มีกฎหมายหลายฉบับ มีองค์กรหลายองค์กรมาเกี่ยวข้อง ทั้งระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศไทย

การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมาย City Planning Law, 1968 (พ.ศ. ๒๕๑๑) มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาเมืองเติบโตแบบไร้ทิศทางด้วยการกำหนดพื้นที่ไว้ ๒ เขต คือ พื้นที่เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมือง (Urbanization Promotion Area) และพื้นที่ควบคุมการพัฒนาเมือง (Urbanization Control Area) นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เห็นความสำคัญของเมืองประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อประวัติของประชาชาติญี่ปุ่น จึงได้ออกกฎหมาย “อนุรักษ์พิเศษผังเมือง” เพื่อใช้กับเมืองประวัติศาสตร์ ๓ เมือง ได้แก่ มาเอะ เกียวโตและนารา

ในการทำผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมโบราณของประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้วิจัยศึกษาจากผังเมืองเกียวโตและนารา เนื่องจากเกียวโตและนาราเป็นเมืองเก่าที่มีอายุกว่า ๑,๒๐๐ ปี ทำให้มีสถาปัตยกรรมโบราณกระจายปะปนกันไปในส่วนต่าง ๆ ของเมืองเป็นจำนวนมาก เทศบาลนครเกียวโต จึงได้แบ่งเขตของเมือง โดยใช้คำว่า โครงสร้างเมือง (City Structure) โดยอาศัยอายุความเก่าแก่ของสถาปัตยกรรมเป็นตัวแบ่งแยก

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดโครงสร้างของผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องหรือเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับจัดทำผังเมือง เนื่องจากสภาพเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง ในขณะที่ได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับนอกเหนือจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง ค.ศ. ๑๙๖๘ ยังมีกฎหมายการฟื้นฟูเมือง ค.ศ. ๑๙๖๙ กฎหมายควบคุมอาคาร ค.ศ. ๑๙๗๐ ทั้งนี้ การปรับปรุงการจัดทำผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นเป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมแบบซ้อนทับ (Overlay Control) ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายผังเมือง ฉบับนี้ มีองค์ประกอบ ๔ ประการ ดังนี้

๑. การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง โดยกำหนดพื้นที่สำหรับวางผังเมือง แบ่งออกเป็นพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมือง (Urbanization Promotion Area : UPA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองและพื้นที่ที่คาดว่าจะพัฒนาเป็นเมืองในช่วงเวลา ๑๐ ปี และพื้นที่ควบคุมการพัฒนาเมือง (Urbanization Control Area : UCA) ซึ่งหมายรวมถึงพื้นที่ที่ควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่ที่เก็บรักษาไว้เพื่อการพัฒนาในอนาคต

๒. ย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zone) โดยมีการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นจาก ๔ ประเภท แกะไขเพิ่มเติมเป็น ๑๒ ประเภท ในปี ๑๙๙๒ ประกอบด้วย

๒.๑ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย

Category I exclusively low-rise residential zone

Category II exclusively low-rise residential zone

Category I mid/high-rise oriented residential zone

Category II mid/high-rise oriented Residential zone

Category I residential zone

Category II residential zone

Quasi-residential zone

## ๒.๒ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม

Neighborhood commercial zone

Commercial zone

## ๒.๓ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม

Quasi-industrial zone - Industrial zone

Exclusively industrial zone

๓. เขตการควบคุมเพิ่มเติม (Other Zones and districts) เป็นการกำหนดย่านการควบคุมเพิ่มเติมจากการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐาน ๑๒ ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น ข้อกำหนดในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐานจะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ แต่ในเขตการควบคุมเพิ่มเติม สามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยการออกเทศบัญญัติ เขตการควบคุมเพิ่มเติมอื่นๆ ที่กำหนดไว้ใน City Planning Act

๔. ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (District Plans) เป็นเครื่องมือในการควบคุมเพิ่มเติมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะครอบคลุมรายละเอียดมากกว่า โดยไม่จำกัดเพียงการควบคุมอัตราส่วนอาคารปกคลุมดิน อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน และระยะถอยร่นเท่านั้น แต่ลงถึงรายละเอียด โดยเฉพาะ เช่น ลักษณะทางสถาปัตยกรรม รูปแบบรั้ว ขนาดและรูปแบบของถนน ตลอดจนสาธารณูปการอื่น ๆ ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ วิสัยทัศน์ของเมืองในอนาคต (policy direction) และ กฎข้อบังคับในรูปแบบของผังการปรับปรุงพื้นที่ (district improvement plan) โดยผังพัฒนาพื้นที่ เฉพาะนี้จะแสดงว่าแสดงถึงเอกลักษณ์และสะท้อนถึงมุมมองและวิสัยทัศน์ของชุมชน

๕. เขตการควบคุมเพิ่มเติม (Other Zones and districts) เป็นการกำหนดย่านการควบคุมเพิ่มเติมจากการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐาน ๑๒ ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น ข้อกำหนดในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐานจะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ แต่ในเขตการควบคุมเพิ่มเติม สามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยการออกเทศบัญญัติ เขตการควบคุมเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ใน City Planning Act

ตามกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมาย City Planning Law 1968 กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชน สามารถพิจารณาออกข้อบังคับชุมชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมอันดีของชุมชนได้ โดยที่เทศบาลของเมืองนั้น ๆ รับทราบและรับรอง จึงทำให้ประชาชนสามารถดูแลสิ่งแวดล้อม ภูมิทัศน์โดยรอบเมืองได้ในทิศทางที่ตนต้องการ นอกจากนั้น ชุมชนยังสามารถปฏิเสธโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อทางลบแก่ชุมชนตัวเองได้ด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการจัดทำผังเมืองเฉพาะของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ในประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ ๔ ด้าน คือ ด้านหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ด้านการกำหนดรายละเอียดโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ด้านองค์กรดำเนินการและด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

ด้านหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ พบว่า การเลือกพื้นที่เพื่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ อาทิ การเลือกพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในบริเวณเมืองเก่า บริเวณอาคารที่ทรงคุณค่าทางสถาปัตยกรรม บริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อการพัฒนาหรือการฟื้นฟูเพื่อให้กลับมาสู่การเป็นพื้นที่ที่มีความสวยงามคงคุณค่าของพื้นที่เมืองโบราณไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือสามารถสร้างรายได้ในทางเศรษฐกิจใหม่ได้อีกทางหนึ่ง

ด้านการกำหนดรายละเอียดโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ พบว่า รายละเอียดเพื่อการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมขั้นดี การห้ามสร้างโรงงานอุตสาหกรรม การห้ามก่อสร้างอาคารที่จะบดบังทัศนียภาพที่สวยงาม การกำหนดพื้นที่ห้ามติดตั้งป้ายโฆษณา รวมทั้งพื้นที่ที่ควรส่งเสริมการพัฒนาอนุรักษ์เมือง ด้วยการกำหนดโครงการพัฒนาระบบถนน การสนับสนุนให้มีที่โล่ง การสร้างความสวยงามให้กับถนน สิ่งปลูกสร้างริมถนน พื้นที่สวนสาธารณะ นอกจากนี้ในการร่างกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะ สามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของชุมชนที่จัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ๆ

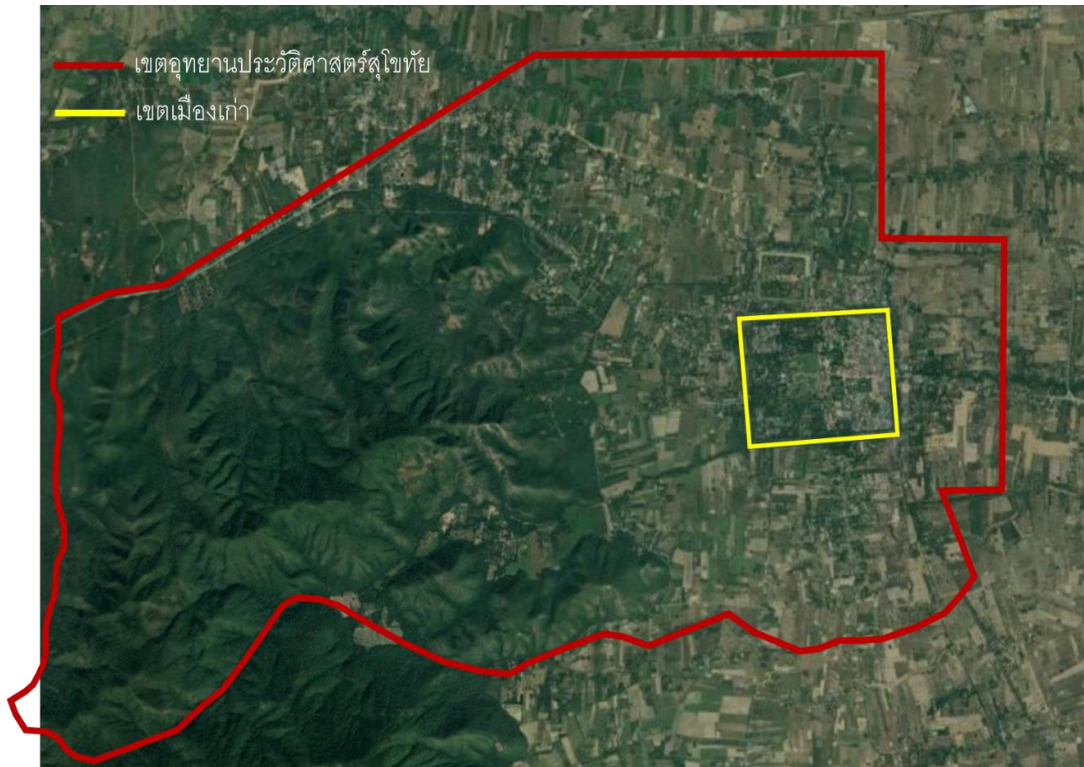
ด้านองค์กรดำเนินการ พบว่า องค์กรดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะของประเทศดังกล่าวมีความแตกต่างกันโดยสหราชอาณาจักรดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีสองแบบ คือ ส่วนรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในประเทศญี่ปุ่น ดำเนินการโดยสภาท้องถิ่น การนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยด้วยการกำหนดให้ส่วนราชการคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีศักยภาพ ทั้งบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ มีข้อมูล อุปกรณ์ในการจัดทำผังเมืองเป็นหน่วยจัดทำผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ หากในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม และศักยภาพที่จะดำเนินการก็สามารถที่เป็นหน่วยดำเนินการได้

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ของแต่ละประเทศพบว่า สหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่นมีความก้าวหน้าที่สุด คือ อำนาจในการอนุมัติผังเป็นของประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทยอำนาจยังคงอยู่ที่หน่วยงานราชการ และทุกประเทศให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในรูปแบบการประชุม การรับฟัง การให้ข้อมูล การร่วมจัดทำและการคัดค้านการจัดทำแผนผังและการกำหนดรายละเอียดในผัง

## การจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

ผู้วิจัยเลือกเอาพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยพื้นที่ที่จะทำการจัดทำผังเมืองเฉพาะเนื่องจากพื้นที่นี้ปัญหาด้านการบุกรุกเพื่อครอบครอง การก่อสร้างอาคารและการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ที่ไม่ได้รับอนุญาตในเขตพื้นที่โบราณสถานโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการทำลายคุณค่าของพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก

แผนภาพที่ ๔-๑๖ ภาพแสดงเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย



ที่มา : กรมศิลปากร, ๒๕๖๒

ภาพที่นำเสนอมานั้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงปัญหาจากการใช้พื้นที่ที่ขาดการดำเนินการจัดการ และการวางผังที่เหมาะสมซึ่งเป็นการทำลายภาพลักษณ์ของพื้นที่โบราณสถาน ดังนั้น การจะป้องกันแก้ไข ปัญหาดังกล่าว สามารถดำเนินการได้โดยการใช้มาตรการทางการผังเมืองตามหลักการของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วยการจัดระบบการผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินทั่วไปของประเทศ เพื่อให้เมืองหรือชุมชนที่เป็นระเบียบ น่าอยู่ และยังเป็นผลดีต่อการพัฒนาพื้นที่เพื่อให้พื้นที่มี มิภูมิทัศน์ที่สวยงามเหมาะสมกับการเป็นชุมชนเมืองเก่าในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ที่ได้รับขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก

ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่บริเวณอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยมีเป้าหมายการเพื่อดำเนินการ ๓ ด้าน

๑. เพื่อการอนุรักษ์ (Conservation)
๒. เพื่อการคุ้มครอง (Pre - Conservation)
๓. และเพื่อการฟื้นฟู (Rehabilitation)

การวิเคราะห์องค์ประกอบในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจากประเด็น ๔ ด้าน ดังนี้

### ๑. หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเฉพาะ

หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเฉพาะพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย กำหนดเป้าหมายในการเลือกพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยนั้น กำหนดเพื่อการคุ้มครอง เพื่อการอนุรักษ์ และเพื่อการฟื้นฟู

หลักเกณฑ์การพิจารณามี ๔ หลักเกณฑ์ซึ่งได้มาจากการทบทวนวรรณกรรม คือ

๑. เป็นพื้นที่มีทรงคุณค่าทางธรรมชาติ ทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นพื้นที่มีศักยภาพควรส่งเสริมการพัฒนา เพราะมีความคุณค่าในความเป็นโบราณสถานในตัวเองอยู่แล้ว อีกทั้ง ยังได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยบริเวณรอบวัดให้มีความเหมาะสมทำให้ โบราณสถานมีความโดดเด่นสวยงาม คือ การปรับปรุงภูมิทัศน์ต้นไม้ที่บดบังโบราณสถาน ไฟส่องสว่างในตอนกลางคืน มีเส้นทางการปั่นจักรยานชมบริเวณวัดได้โดยรอบ มีสถานที่จอดรถบัสและ รถยนต์ส่วนตัว โดยการจอดนั้นจะต้องไปกระทบกระเทือนกับโบราณสถาน เป็นต้น

๒. มีพื้นที่ที่ตั้งอยู่ซ้อนทับระหว่างเขตชุมชน และพื้นที่ประวัติศาสตร์ พื้นที่ราชพัสดุ และพื้นที่ป่า

๓. เป็นพื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวในเชิงประวัติศาสตร์ ศิลปะและวัฒนธรรมโดยตรง เป็นพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ซึ่งมีการกำหนดให้เป็นพื้นที่ห้ามก่อสร้างอาคารที่มีรูปปลั๊กอินดูจาด หรืออาคารสูงที่บดบังทัศนียภาพ

๔. เป็นพื้นที่ที่รัฐมีนโยบายแห่งรัฐเพื่อการใดการหนึ่ง กล่าวคือ เป็นพื้นที่ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรม เป็นพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ ซึ่งรัฐได้มีนโยบายที่ต้องคุ้มครองและอนุรักษ์ โบราณสถานและพื้นที่โดยรอบให้ยังคงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ไว้ และยังมีนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์แก่ชาวต่างชาติและชาวไทย จึงจะต้องมีการดำรงรักษาพื้นที่โดยรอบบริเวณโบราณสถานหรือสงวนพื้นที่เฉพาะกิจไว้ใช้เป็นสาธารณประโยชน์

### ๒. การกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างผังเมืองเฉพาะ

โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะของไทยกำหนดไว้ในมาตรา ๔๐-๔๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้มีองค์ประกอบหลักหรือข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ จะเน้นการควบคุมอาคาร การควบคุมการใช้ที่ดินในลักษณะการห้ามหรือให้ประกอบกิจการต่าง ๆ กล่าวโดยสรุป ความตามมาตรา ๓๙ สามารถกำหนดรายละเอียด โครงสร้างผังเมืองเฉพาะ ที่จะนำมาใช้ในผังเมืองเฉพาะ ดังนี้

๒.๑ กำหนดเกี่ยวกับการจัดระเบียบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดระบบไฟฟ้า การจัดบริเวณในการวางสายเคเบิล เป็นต้น

๒.๒ กำหนดพื้นที่เพื่อจัดทำทางเดินเท้า ในการเข้า-ออก บริเวณวัด

๒.๓ กำหนดพื้นที่ในการตั้งร้านค้า ร้านอาหารและเครื่องดื่ม ให้อยู่พื้นที่เดียวกัน เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย

๒.๔ กำหนดพื้นที่เพื่อเป็นสุขา และรูปแบบของสุขาให้สอดคล้องกับโบราณสถาน

๒.๕ มีการจัดทำภูมิสถาปัตยกรรมโดยรอบบริเวณวัด เพื่อไม่ให้บดบังโบราณสถาน



๒.๖ กำหนดเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ในการจอดรถของรถแต่ละประเภทควร  
จัดห่างจากโบราณสถานเท่าใด

๒.๗ กำหนดรายละเอียดของรูปทรงอาคาร แบบหลังคา ควรมีกี่แบบ แบบใดบ้าง

๒.๘ กำหนดความสูงและสีของอาคาร

๒.๙ กำหนดรายละเอียดของวัสดุในการจัดทำสวนหย่อมในที่โล่ง

สำหรับในส่วนขงรายละเอียดวัสดุ รูปทรงของวัสดุที่จะใช้ในเขตผังเมืองเฉพาะ  
ให้ออกเป็นกฎกระทรวง ตามมาตรา ๔๐ (๘) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ให้อำนาจ  
รัฐมนตรี ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่าง ๆ เช่น

๑. กำหนดรายละเอียดของรูปทรงแบบหลังคาให้มี ๓ รูปทรง คือ ทรงจั่ว  
ทรงปั้นหยา และทรงมะนิลา

๒. กำหนดความสูงไม่เกิน ๖-๘ เมตร และสีของอาคารต้องเป็นสีน้ำตาล สีน้ำตาล  
อ่อน สีครีม สีอิฐ

๓. กำหนดขนาดป้ายโฆษณา และรูปแบบการติดตั้งที่สอดคล้องกับภาพลักษณ์  
ของพื้นที่

### ๓. องค์กรกำกับดูแล

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีหน่วยงานจัดทำผังเมืองเฉพาะตาม  
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ของประเทศไทย ได้กำหนดองค์กรที่สามารถจัดทำ  
ผังเมืองเฉพาะ คือ กรมโยธาธิการและผังเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสดงรายละเอียด  
ดังนี้

๓.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล  
องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

๓.๒ หน่วยงานของราชการส่วนกลาง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง

๓.๓ กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นผู้ดำเนินการหลัก ภายใต้ความร่วมมือ  
ของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมศิลปากร ที่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลพื้นที่  
โบราณสถาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้พื้นที่ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนภายในพื้นที่  
โดยเหตุที่จัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นการดำเนินการที่มุ่งหวังควบคุมเพื่อให้บ้านเมืองมีระเบียบยอมส่งผล  
กระทบโดยตรงต่อทุกภาคส่วน จึงทำให้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนพื้นที่ ดังนั้นหากมีการดำเนินการใด ๆ ที่กระทบ  
หรือขัดแย้งกับภาคประชาคม ผู้บริหารจะดเว้นการกระทำ ดังกล่าว แต่ปัญหานี้สามารถแก้ไขได้  
โดยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะมีพื้นที่และประชาชนที่จะต้องให้บริการ  
สำหรับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่หรือประชากรที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ทำหน้าที่เป็นเพียง  
ผู้ประสานงานหรือดำเนินการโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ดังนั้น หากให้มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงาน  
ด้านผังเมืองสังกัดในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลเป็นผู้จัดทำผังเมืองเฉพาะแล้ว และ

ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง สนับสนุนด้านวิชาการ เพื่อให้ผังที่ออกมาเป็นไปตามหลักวิชาการ ก็จะเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ได้

#### ๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาที่ชุมชนเมืองจะต้องเผชิญในทุกครั้งที่จะมีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง โครงสร้างพื้นที่หรือมีการจัดทำโครงการพัฒนามักจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนอยู่เสมอ ซึ่งหากจะมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์พื้นที่ในพื้นที่อุทยาน ประวัติศาสตร์สุโขทัยย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ซึ่งน่าจะมีปัญหา การต่อต้านเกิดขึ้น ปัญหาในลักษณะเช่นนี้มีเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาก็กำหนดเป็นแนวทางว่าในการจัดทำผังเมืองเฉพาะต้องเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### สรุป

แนวทางการใช้ผังเมืองเฉพาะมีผลกระทบกับประชาชนที่ใช้ที่ดิน ในลักษณะการบุกรุก ใช้ประโยชน์ของรัฐซึ่งในอดีตที่ผ่านมาอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย กรมศิลปากรไม่ได้จัดการ ในด้านการใช้พื้นที่และความชัดเจนของขอบเขตพื้นที่แหล่งโบราณสถาน ซึ่งการจัดทำผังเมืองเฉพาะ จะเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

##### ปัญหาการใช้ที่ดินในพื้นที่เขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

ประเด็นเรื่องการใช้ที่ดินและการซ้อนทับกันระหว่างเมืองเก่ากับเมืองใหม่ การบุกรุกเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินในแง่ต่างๆ การทำเกษตรกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองและขยายตัวอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของประชากรความต้องการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้นของประชาชน การเห็นความสำคัญของสภาพความเป็นอยู่มากกว่าการเป็นโบราณสถาน ปัญหาเอกสารสิทธิ์ในที่ดินในพื้นที่ตำบลเมืองเก่า มีหลายหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่โดยปรากฏว่าในพื้นที่ตำบลเมืองเก่าอยู่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และที่สำคัญสำหรับที่ภาครัฐ (นสส.ทุ่งพระบาทย่อย) และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (สปก.) ทำให้ประชาชนมีปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิ์การครอบครองที่ดิน (สค.๑) โดยมีประเด็นที่สำคัญ เช่น การใช้ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร, การใช้เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน, การอนุญาตใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย, การประกอบกิจการในพื้นที่รวมทั้ง การพัฒนาเมืองและสาธารณูปโภคอย่างรวดเร็ว จนมีผลกระทบต่อบรรยากาศและความเป็นเมืองโบราณการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคมีผลกระทบต่อทำให้การขยายตัวและบรรยากาศของความเป็นเมืองโบราณมีผลกระทบต่อทั้งในด้านมุมมองและการขยายตัวของชุมชนเมือง

##### ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย พรบ. โบราณสถาน

บุคลากรที่รับผิดชอบ ในการดูแลพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ซึ่งมีพื้นที่ ๔๓,๗๕๐ ไร่ ปัจจุบันมีข้าราชการตำแหน่งนายช่างเทคนิคโยธา ๑ ตำแหน่ง, พนักงานราชการช่างเทคนิคโยธา ๒ ตำแหน่ง ซึ่งไม่พอเพียงต่อจำนวนพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เป็นเหตุให้การดูแลพื้นที่โบราณสถานไม่ทั่วถึงและการดำเนินคดีต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ รวมทั้งการใช้ช่องว่างทางกฎหมายและการใช้ที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม

##### ปัญหาการความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### ดูแล

มีหลายหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ โดย ปรากฏว่าในพื้นที่ตำบลเมืองเก่าอยู่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ สุโขทัย และที่สำคัญสำหรับที่หลวง (นสส.ทุ่งพระบาทย่อย) และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (สปก.) ทำให้ประชาชนมีปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิ์การครอบครองที่ดิน (สค.๑) ยกตัวอย่างเช่น ๑. การจัดเก็บภาษี ๒. การใช้ พรบ. ควบคุมอาคาร ๓. การออกเอกสารสิทธิ์ ๔. การออก บ้านเลขที่ตาม พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร ๕. การอนุญาตใช้พื้นที่ เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย ๖. การประกอบอาชีพโดยใช้พื้นที่ที่ไม่มีสิทธิ์ครอบครอง

จากประเด็นปัญหาข้างต้นนำไปสู่ความเห็นควรจัดทำผังเมืองเฉพาะอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะแหล่งประวัติศาสตร์และโบราณสถานอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ให้เกิดการจัดการเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการทับซ้อนกันของพื้นที่ชุมชนบ้านเรือนของราษฎรกับอุทยานประวัติศาสตร์ การปรับปรุงพื้นที่ภายในเขตอุทยานฯ และภูมิทัศน์สภาพแวดล้อมโดยรอบ การขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้การพัฒนาเมืองและการอนุรักษ์โบราณสถานดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกันและสามารถพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพและคุณค่าอันล้ำเลิศ

### **การจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน**

การอนุรักษ์โบราณสถานและพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรมในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศตะวันตกเช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส หรือประเทศฝั่งตะวันออก เช่น ญี่ปุ่น พบว่า ถึงแม้จะมีกฎหมายที่บังคับใช้ในการกำกับดูแลพื้นที่โบราณสถานรวมถึงพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรมโดยเฉพาะแล้ว ก็ยังมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะสำหรับพื้นที่โบราณสถานนั้นๆ ควบคู่ไปด้วย เนื่องจากผังเมืองเฉพาะนั้นมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่ายและชัดเจน

### **การจัดทำผังเมืองเฉพาะภายใต้ พรบ.การผังเมือง ๒๕๖๒**

ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มุ่งเน้นในกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกัน ผังเมืองทั้งสองชนิดต่างก็ต้องมีความสอดคล้องและอยู่ในกรอบของเป้าหมายเพื่อการผังเมืองอย่างเดียวกันแต่มีขนาดพื้นที่วางผังและความละเอียดขององค์ประกอบบางอย่างที่แตกต่างกัน ลักษณะของผังเมืองเฉพาะ

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ลักษณะตามความแตกต่างของสถานที่ คือ

๑. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (urban Development) โดยจะดำเนินการในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรมหรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือภัยทางธรรมชาติอื่นๆ ด้านการวางแผนของการพัฒนา และการจัดสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เหมาะสม

๒. ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมือง (urban renewal) ประกอบด้วยวิธีการ ๓ ประการ จำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีเฉพาะกรณีคือ

๒.๑ การอนุรักษ์ (observation) อันเป็นทั้งการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า หรือเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติและการป้องกันส่วนของเมืองที่มีคุณค่าทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรม

๒.๒ การแก้ไขปรับปรุง (rehabilitation) อันเป็นทั้งการดำเนินการในส่วนของเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต่อการแก้ไขปรับปรุงด้วยการย้าย หรือตัดแปลงอาคาร

ผังเมืองเฉพาะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการที่จะควบคุมและกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการพัฒนาของที่ดินซึ่งสะท้อนออกมาเป็นลักษณะการพัฒนาทางด้านกายภาพของเมืองและย่านต่างๆ ของเมืองให้เหมาะสมกับศักยภาพ บทบาทของพื้นที่ชุมชนแต่ละบริเวณที่มีความแตกต่างกันไป โดยมีข้อกำหนดเป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือผลักดันให้เกิดการก่อสร้าง พัฒนาในพื้นที่ให้เหมาะสมของพื้นที่นั้นๆ การจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงมีข้อกำหนดที่มีรายละเอียด ครอบคลุมในเชิงลึก อาทิเช่นกำหนดประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรม กิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตเงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดของอาคารและสิ่งปลูกสร้างซึ่งครอบคลุมขนาด รูปแบบอาคาร สีและรูปแบบสถาปัตยกรรม(เช่น กรณี พื้นที่อนุรักษ์) ข้อกำหนดด้านความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดิน และกำหนดปริมาณของที่จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทในแผนผัง เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เห็นควรเสริมสร้างแนวทางแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรต่างๆ ในการจัดการพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย จากข้อค้นพบของงานวิจัยเห็นควรไปสู่การเสนอแนะแนวทางการจัดผังเมืองรวมเฉพาะ ในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เพื่อการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม ข้อค้นพบของงานวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ซึ่งเป็นมรดกโลก และขอเสนอแนะการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในแหล่งมรดกโลกอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

### ๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

การจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์การบริหาร ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น ภาคการศึกษา และภาคชุมชน โดยเฉพาะ กรมธนารักษ์กรมที่ดิน กรมศิลปากรหน่วยงานในพื้นที่ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย สำนักศิลปากรที่ ๖ อพท. ททท. เทศบาล อบต. และตัวแทนหรือผู้นำชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปรายปรึกษาหารือ และพิจารณาแนวทางการมีส่วนร่วมของ ชุมชนและการจัดการพื้นที่ โดยเชื่อมโยงประเด็นที่ไม่ขัดแย้งกับกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งทุกองค์กร เป็นการทำงานบนฐานการมีส่วนร่วมกันด้วยการเสนอแนวทางออก และสร้างการมีส่วนร่วมและกำหนดกติกา กฎเกณฑ์ โปร่งใสร่วมกัน

### ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เห็นควรศึกษาผลกระทบการจัดทำผังเมืองเฉพาะ, แนวคิดของชุมชนที่เกี่ยวข้อง และในชุมชนที่เกี่ยวข้องของแหล่งโบราณสถานต่างๆที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศ, ศึกษาผลกระทบจากการจัดทำผังเมืองเฉพาะในด้านอื่นๆเช่นผังเมืองด้านอุตสาหกรรม, ผังเมืองเฉพาะด้านการขนส่งต่างๆ

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

วิโรจน์ ชีวาสุขถาวร. ประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมไทย พัฒนาการ แนวความคิด และการคลี่คลายรูปแบบ. ขอนแก่น : เพ็ญพรินต์ติ้ง จำกัด, ๒๕๖๑.

วารสาร และหนังสือพิมพ์

“ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมออกตามความ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘”, วารสารรัชต์ภาคย์. ปีที่ ๑๓ (ฉบับที่ ๒๙) เมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๒ TCI กลุ่มที่ ๒ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
เลอชิตา สุรกิจบวร, เกียรติศักดิ์ พิณฑุสรศรี และ บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ. “ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔”, วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม. ปีที่ ๑๕ (ฉบับที่ ๒), มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๓.

วิโรจน์ ชีวาสุขถาวร. “อดีต ปัจจุบัน อนาคต” ทิศทางการอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์ ในประเทศไทย”, วารสารสถาปัตยกรรม การออกแบบและการก่อสร้างคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ นฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. ปีที่ ๑ (ฉบับที่ ๒). พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๖๒.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

กรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์. “พัฒนาการแนวคิดและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม ภาควิชาศิลปสถาปัตยกรรม บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๔๘.

ชนะจิต รอนใหม่. “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๖๓.

โชคชัย เหลืองประเสริฐ. “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในเมือง : กรณีศึกษาชุมชนอัมพวา”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙

อภิชาติ อวจำปา. “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริธีย์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๕๖

ปารีชาติ สายจันดี. “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน”.  
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ๒๕๖๓.

## กฎหมาย

“พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๑ ก,  
๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒.

## ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

โยธาธิการ และผังเมือง, กรม. กระทรวงมหาดไทย. “การวางและจัดทำผังเมือง”. (ออนไลน์). เข้าถึง  
ได้จาก : <https://www.demo.worldtownplanningday.com/wp-content/uploads/2021/11/การวางและจัดทำผังเมือง.pdf>, ๒๕๖๕.

โยธาธิการและผังเมือง, กรม. กระทรวงมหาดไทย. “ความรู้เบื้องต้นผังเมืองเฉพาะ”. (ออนไลน์).  
เข้าถึงได้จาก : <https://www.office.dpt.go.th/spd/th/https-office-dpt-go-th-spd-th-publication>, ๒๕๖๕.

โยธาธิการและผังเมือง, กรม. กระทรวงมหาดไทย. “คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ”.  
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://www.subsites.dpt.go.th/edocument/images/pdf/doc\\_urban/5\\_Director%20according%20to%20Act%2062.pdf](http://www.subsites.dpt.go.th/edocument/images/pdf/doc_urban/5_Director%20according%20to%20Act%2062.pdf), ๒๕๖๕.

โยธาธิการ และผังเมือง, กรม. กระทรวงมหาดไทย. “เอกสารขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำ  
ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก  
: <https://www.office.dpt.go.th/csp/th/document>, ๒๕๖๕.

“พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔”.  
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2504/A/066/980.PDF>, ๒๕๖๕.

“พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒)  
พ.ศ. ๒๕๓๕”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/038/12.PDF>, ๒๕๖๕.

“มรดกโลก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-54-23.pdf>, ๒๕๖๕.

“ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
<https://www.icomosthai.org/charters/FineArt.pdf>, ๒๕๖๕.

“รู้จัก ๖ “มรดกโลก” ของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.okmd.or.th/okmd-kratooktomkit/4717/>, ๒๕๖๔.

สมาคมไอโคโมสไทย. “กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการ แหล่งมรดกวัฒนธรรม พ.ศ.  
๒๕๕๔”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.icomosthai.org/THcharter/63546\\_Charter\\_updated.pdf](https://www.icomosthai.org/THcharter/63546_Charter_updated.pdf), ๒๕๖๕.

- “อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.finearts.go.th/sukhothaihistoricalpark/categorie/history>, ๒๕๖๕.
- “อุทยานประวัติศาสตร์ในประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.db.sac.or.th/archaeology/terminology/285>, ๒๕๖๕.
- “อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยมรดกโลกทางวัฒนธรรม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_16304](https://www.silpa-mag.com/history/article_16304), ๒๕๖๕.
- “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER083/GENERAL/DATA0000/00000141.PDF>, ๒๕๖๕.



## ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : นายเจษฎา ชีวะวิชาวาลกุล
- วัน เดือน ปีเกิด : ๒๑ มกราคม ๒๕๑๑
- การศึกษา : ปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต ภาควิชาวิศวกรรมโยธา  
คณะวิศวกรรมเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล  
: ปริญญาโท วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต  
: Engineer and construction management Program  
คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- ประวัติการทำงานโดยย่อ
- : วิศวกรตรวจโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม  
กระทรวงอุตสาหกรรม
- : วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษ กรมศิลปากร
- : ผู้อำนวยการกลุ่มวิศวกรรม กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม
- ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการสำนักสถาปัตยกรรม กรมศิลปากร  
กระทรวงวัฒนธรรม

## สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีศึกษา  
อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

ผู้วิจัย นายเจษฎา ชีวะวิฑูรย์กุล หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักสถาปัตยกรรม กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการบุกรุกที่ดินการใช้ที่ดินของประชาชนที่เป็นการใช้ที่ดินของภาครัฐที่อยู่ภายใต้การดูแลของส่วนราชการหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในหลายพื้นที่ทั่วประเทศการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินของภาครัฐ ก็มีปัญหาในการทับซ้อนของหน่วยงานภาครัฐเองหลายหน่วยงานและประเด็นการทับซ้อนในการถือครองที่ดินกับประชาชน อันเป็นประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนหรือกลุ่มมวลชนในหลายพื้นที่ในสภาพปัจจุบันที่ดินมีราคาสูงขึ้นประชากรเพิ่มมากขึ้นเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินมากเพิ่มขึ้นอีก

การบุกรุกพื้นที่โบราณสถานในการดูแลของกรมศิลปากรที่มีพื้นที่โบราณสถานกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่ดังกล่าวอำนาจในการจัดการและดูแลพื้นที่กรมศิลปากรใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โบราณสถานที่เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นแหล่งโบราณคดี ที่สะท้อนประวัติศาสตร์วัฒนธรรม ความรุ่งเรืองในอดีตของกลุ่มคนและชนชาติ โดยอุทยานประวัติศาสตร์กระจายอยู่บริเวณภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศอุทยานประวัติศาสตร์ในประเทศไทย อยู่ในการดูแลของกรมศิลปากร ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงวัฒนธรรม ปัจจุบันในประเทศไทยมีอุทยานประวัติศาสตร์ 11 แห่งโดยล่าสุดกรมศิลปากรได้สำรวจโบราณสถาน และอนุรักษ์พัฒนาปราสาท สติ๊กก้อกธม และประกาศจัดตั้งปราสาทสติ๊กก้อกธมขึ้นเป็นอุทยานประวัติศาสตร์แห่งใหม่แห่งที่ 11 เมื่อปี 2560 ซึ่งจาก 11 แห่ง มี 4 แห่งที่ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลก

โดยเมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร(Historic Town of Sukhothai and Associated Historic Towns) ขึ้นทะเบียนมรดกโลกในปี ค.ศ.1991 หรือ พ.ศ.2534 อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยเป็นโบราณสถานที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ ครอบคลุมพื้นที่โบราณสถานกรุงสุโขทัย ศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรสุโขทัยซึ่งมีอำนาจอยู่บริเวณภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทยในช่วงพุทธศตวรรษที่ 18-19 ตั้งอยู่ที่ตำบลเมืองเก่า (เขตเทศบาลตำบลเมืองเก่า) อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย ห่างจากตัวเมืองสุโขทัยปัจจุบัน (เขตเทศบาลเมืองสุโขทัยธานี) ไปทางทิศตะวันตกประมาณ 12 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 (ถนนจรดวิถีถ่อง)

ผังเมืองสุโขทัยมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีความยาวประมาณ 2 กิโลเมตร กว้างประมาณ 1.6 กิโลเมตร มีประตูเมืองอยู่ตรงกลางกำแพงเมืองแต่ละด้าน ภายในยังเหลือร่องรอยพระราชวังและวัดอีก 26 แห่ง วัดที่ใหญ่ที่สุดคือวัดมหาธาตุ อุทยานแห่งนี้ได้รับการบูรณปฏิสังขรณ์โดยกรมศิลปากรด้วยความช่วยเหลือจากยูเนสโก มีนักท่องเที่ยวหลายแสนคนต่อปี ซึ่งเป็นการกระจายรายได้เข้าสู่ท้องถิ่น

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและสถานประกอบการในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย อันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกทางวัฒนธรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยรอบเขตอุทยานฯ ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยมีประเด็นปัญหามาอย่างยาวนานเนื่องจากพื้นที่อุทยานมีพื้นที่กว้างขวาง และมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวยังมีพื้นที่โบราณสถานต่างๆ ทั่วประเทศที่มีปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดิน งานวิจัยนี้จะศึกษาแนวทางการใช้ผังเมืองเฉพาะในพื้นที่อนุรักษ์โบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และสามารถใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อนุรักษ์โบราณสถานอื่นๆ ของกรมศิลปากรทั่วประเทศ

## วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการใช้พื้นที่โดยรอบโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย
2. เพื่อศึกษาวิจัยหลักการและแนวทางและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะและการจัดทำผังเมืองเฉพาะ
3. เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาด้านแนวทางการจัดทำผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยผู้กำหนดนโยบายด้านผังเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารและผูปฏิบัตินโยบายด้านผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้บริหารและผูปฏิบัติด้านการอนุรักษ์โบราณสถานของกรมศิลปากร เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่น

### 3. ขอบเขตด้านการวิจัยเชิงพื้นที่

ขอบเขตที่ศึกษา คือ พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย พื้นที่ที่มีโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนมรดกโลก

#### 4. ขอบเขตด้านเวลา

เริ่มการศึกษาวิจัยตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2565 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2566

#### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่องแนวทางการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน กรณีศึกษาอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยในการศึกษาเพื่อศึกษาปัญหาการใช้ที่ดินและการบุกรุกที่ดินของประชาชน โดยใช้การจัดทำผังเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาโดยจะทำการเก็บข้อมูลทั้งจากการศึกษาเอกสารและการศึกษาภาคสนาม

##### 1. การรวบรวมข้อมูล

###### 1.1 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

1.1.1 การศึกษาภาคสนาม เพื่อเก็บข้อมูลในลักษณะการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเก่า จังหวัดสุโขทัย 5 ราย เจ้าหน้าที่, ข้าราชการสำนักศิลปากรและอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย 5 ราย ข้าราชการกรมศิลปากร (ส่วนกลาง) 5 ราย

1.1.2 การศึกษาเอกสาร เป็นเอกสารทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิทางด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมือง และเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เป็นหลักการ ทฤษฎี รายงานวิจัย ตำรา บทความ ทั้งในและต่างประเทศ

##### 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิจัยเชิงพรรณนาที่ประกอบด้วยการศึกษา เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและเมื่อรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามและตรวจสอบความครบถ้วนและสมบูรณ์ของข้อมูล โดยนำมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดของการศึกษา

##### 3. การนำเสนอข้อมูล

เป็นการนำเสนอข้อมูลทั้งหมดรวบรวมและสรุปผลการศึกษาโดยใช้รูปแบบการพรรณนานำมาอธิบายเชื่อมโยงกับแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและแนวคิดใหม่ๆ จากงานวิจัย

#### ผลการวิจัย

กรมศิลปากร เริ่มดำเนินการสำรวจและขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมืองเก่าสุโขทัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา โดยได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 75 วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2478 ในครั้งนั้นเป็นจำนวน 75 แห่ง

พ.ศ. 2518 กรมศิลปากร กำหนดขอบเขตพื้นที่ของโบราณสถานเมืองสุโขทัยจำนวน 43,750 ไร่ หรือประมาณ 70 ตารางกิโลเมตร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 112 วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2518

พ.ศ. 2519 กรมศิลปากรริเริ่มจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาเมืองโบราณสุโขทัย ให้เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ ได้ดำเนินการสำรวจ ขุดแต่ง บูรณะ และพัฒนาเมืองโบราณสุโขทัย ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) โดยใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย” ซึ่งเป็นโครงการของแผนงานสงวนรักษา อนุรักษ์ และซ่อมแซมมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของกรมศิลปากร มีเป้าหมายที่จะอนุรักษ์โบราณสถานของเมืองสุโขทัยไว้เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์และอารยธรรม

คณะกรรมการมรดกโลกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ ได้ประกาศในการประชุม ณ กรุงคาร์เธจ ประเทศตูนิเซีย ให้อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ศรีสัชนาลัย และกำแพงเพชร เป็นมรดกโลก เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2534 นับเป็นมรดกโลกตามบัญชีในลำดับที่ 574 จากหลักฐานที่ปรากฏ ณ เมืองโบราณสุโขทัย และเมืองบริวาร แสดงให้เห็นถึงผลงานอันล้ำเลิศทางสถาปัตยกรรมไทยยุคแรก ความงดงามอลังการของศิลปกรรม และสถาปัตยกรรมแห่งอาณาจักรสุโขทัย

### สภาพของปัญหาและผลกระทบจากการจัดการพื้นที่โดยรอบโบราณสถาน

1. ปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างเมืองเก่ากับเมืองใหม่ การทำเกษตรกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองและขยายตัวอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น การเห็นความสำคัญของสภาพความเป็นอยู่มากกว่าการเป็นโบราณสถาน

2. ปัญหาเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ในพื้นที่ตำบลเมืองเก่า มีหลายหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ โดยปรากฏว่าในพื้นที่ตำบลเมืองเก่าอยู่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และที่สำคัญสำหรับที่ภาครัฐ (นสส.ทุ่งพระบาทย่อย)และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (สปก.) ทำให้ประชาชนมีปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิ์การครอบครองที่ดิน (สค.1)

3. ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่สามารถใช้กฎหมายบังคับได้ การไม่เคารพกติกาจนพื้นที่ไม่เป็นระเบียบ

4. การพัฒนาเมืองและสาธารณูปโภคอย่างรวดเร็วจนมีผลกระทบกับบรรยากาศ และความเป็นเมืองโบราณ

5. การมีส่วนร่วมและการส่งเสริมความเข้าใจ

6. ประชาชนในพื้นที่ไม่สนใจและขาดความรู้เรื่องโบราณสถาน

7. งบประมาณในการบริหารจัดการ ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ซึ่งมีโบราณสถานอยู่เป็นจำนวนมาก

8. ขาดแคลนบุคลากรที่รับผิดชอบ ในการดูแลพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

จากปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การแก้ไขปัญหาด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการที่จะควบคุม และกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการพัฒนาของที่ดิน ซึ่งสะท้อนออกมาเป็นลักษณะการพัฒนาทางด้านกายภาพของเมืองและย่านต่างๆ ของเมือง ให้เหมาะสมกับศักยภาพ บทบาทของพื้นที่ชุมชนแต่ละบริเวณที่มีความแตกต่างกันไป โดยมีข้อกำหนด เป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือผลักดันให้เกิดการก่อสร้าง พัฒนาในพื้นที่ให้เหมาะสมของพื้นที่นั้นๆ การจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงมีข้อกำหนด

ที่มีรายละเอียด ครอบคลุมในเชิงลึก อาทิเช่น กำหนดประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรม กิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดของอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งครอบคลุมขนาด รูปแบบอาคาร สีและรูปแบบสถาปัตยกรรม (เช่น กรณี พื้นที่อนุรักษ์) ข้อกำหนดด้านความหนาแน่น ขนาดของแปลงที่ดิน และกำหนดปริมาณ ของที่จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ละประเภทในแผนผัง เป็นต้น สามารถอธิบายให้เข้าใจอย่างง่าย คือ แนวทางการจัดทำข้อกำหนดหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องของผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใดๆ แยกการควบคุมหรือส่งเสริมการพัฒนาเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance)
2. ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulation)
3. ข้อกำหนดการควบคุมอาคาร (Building Code of Ordinance)

ข้อกำหนดทั้ง 3 ลักษณะ จะมีผลดีต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐบาลมีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้มีการก่อสร้าง รวมถึงอำนาจในการรื้อถอน ทำลายอาคารเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนด

1. ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance)
2. ข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulation)
3. ข้อกำหนดการควบคุมอาคาร (Building Code of Ordinance)

กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของประเทศในด้านการผังเมือง และการพัฒนาเมือง ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีกรอบการดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน และดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ระดับนโยบาย

เห็นควรเสริมสร้างแนวทางแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรต่างๆ ในการจัดการพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย จากข้อค้นพบของงานวิจัยเห็นควรไปสู่การเสนอแนะแนวทางการจัดผังเมืองรวมเฉพาะ ในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เพื่อการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม ข้อค้นพบของงานวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ซึ่งเป็นมรดกโลก และขอเสนอแนะการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในแหล่งมรดกโลกอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

### 2. ระดับปฏิบัติการ

การจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น ภาคการศึกษา และภาคชุมชน โดยเฉพาะ กรมธนารักษ์กรมที่ดิน กรมศิลปากร หน่วยงานในพื้นที่ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย สำนักศิลปากรที่ ๖ อพท. ททท. เทศบาล อบต.

และตัวแทนหรือผู้นำชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปราย ปรีกษาหารือ และพิจารณาแนวทางการมีส่วนร่วมของ ชุมชนและการจัดการพื้นที่ โดยเชื่อมโยงประเด็นที่ไม่ขัดแย้งกับกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งทุกองค์กร เป็นการทำงานบนฐานการมีส่วนร่วมกันด้วยการเสนอแนวทางออก และสร้างการมีส่วนร่วมและกำหนดกติกา กฎเกณฑ์ โปร่งใสร่วมกัน

### 3. เพื่อการวิจัยในครั้งต่อไป

เห็นควรศึกษาผลกระทบการจัดทำผังเมืองเฉพาะ, แนวคิดของชุมชนที่เกี่ยวข้อง และในชุมชนที่เกี่ยวข้องของแหล่งโบราณสถานต่างๆที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศ, ศึกษาผลกระทบจากการจัดทำผังเมืองเฉพาะในด้านอื่นๆเช่นผังเมืองด้านอุตสาหกรรม, ผังเมืองเฉพาะด้านการขนส่งต่างๆ