

ผังเมืองกับการพัฒนาเมืองพะเยา

Urban Planning and Phayao Development

ศรีสุตา วงษ์ชุม^{1*}

Srisuda Wongchum^{1*}

¹สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร 93000

*Corresponding author: mona_too@hotmail.com

Received: November 27, 2019

Revised: December 27, 2019

Accepted: December 30, 2019

วิกฤตเมือง...ผลพวงจากการพัฒนา

ในยุคที่วิทยาการสมัยใหม่ได้เข้ามามีบทบาททำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างรวดเร็ว สภาพความเป็นเมืองและความเจริญเติบโตของเมืองได้แพร่กระจาย และส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันทางพื้นที่ ทำให้ชุมชนหรือเมืองขนาดใหญ่ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางความเจริญ และมีประชากรอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก ประสบปัญหาในแง่ของการขยายตัวของชุมชนอย่างกระจัดกระจาย ขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประกอบกิจกรรมต่างๆ ของสังคมอย่างเป็นระเบียบ ขาดระบบโครงข่ายบริการพื้นฐาน และส่งผลให้เมืองเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมามากมาย เช่น ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาคุณภาพของเมืองที่นับวันจะทวีความรุนแรง เช่น ปัญหาการจราจรแออัด ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเสื่อมโทรมทางด้านอนุรักษมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนา ปัญหาเมืองหลายประการที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคมหรือปัญหาคุณภาพ มิได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง แต่เป็นผลที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ ตั้งแต่นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ นโยบายการพัฒนาระดับภูมิภาค นโยบายการพัฒนาเมือง รวมทั้งการบริหารจัดการเมืองของการปกครองส่วนท้องถิ่น และความเข้มแข็งของชุมชนเมือง เพื่อรองรับกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และการปรับตัวของสังคม และเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าวข้างต้น การผังเมืองจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีจำเป็นในการป้องกัน แก้ไขปัญหา ควบคุมการพัฒนาในปัจจุบัน พร้อมทั้งสามารถกำหนดทิศทางของเมืองสำหรับอนาคต เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง ถือเป็นทั้งศาสตร์ที่จัดการเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน และศิลป์ที่วาดด้วยทัศนียภาพ สถาปัตยกรรม และสุนทรียภาพของการอยู่อาศัย ดังนั้นการผังเมืองจึงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอย่างแท้จริง

การผังเมือง...หัวใจของการพัฒนาเมือง

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง นิยามคำว่า “การผังเมือง หมายถึง การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่างๆ สำหรับเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชุมชน และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชุมชนที่มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือ

คุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ” [1]

อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การผังเมืองเป็นเครื่องมือในการวางแผนระยะยาว เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ของชุมชนเมือง นโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ที่สะท้อนแนวคิด รูปแบบ และทิศทางการพัฒนาเมืองในแต่ละด้าน เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบบริการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางเพื่อดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ และนำไปสู่ลักษณะเมืองที่คาดหวังไว้ อีกทั้งเป็นการวางแผนป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังที่เคยปรากฏขึ้นกับเมืองอื่นๆ มาแล้ว ฉะนั้นในการวางผังเมือง จึงต้องมีการพิจารณาในแง่มุมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เมืองมีโครงสร้างทางกายภาพเหมาะสม และสามารถส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชากรเมืองได้อย่างยั่งยืน

ในประเทศไทย การผังเมืองเป็นการดำเนินการจัดทำรายละเอียดแผนงานและโครงการต่างๆ ให้มีเอกภาพ และสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยแผนผัง 2 ประเภท ได้แก่

- 1) ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan หรือ Master Plan) และ
- 2) ผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan) ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติและผลบังคับใช้ที่แตกต่างกัน

ผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการ ที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม ตามมาตรา 32 และมาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.2562 ให้ดำเนินการออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โดยผังจะไม่มีกำหนดอายุการใช้บังคับ แต่จะมี การประเมินผลผังและการปรับปรุงให้ผังมีความทันสมัยอยู่เสมอ องค์ประกอบของผังเมืองรวม ตามมาตรา 22 ประกอบด้วยแผนผังดังต่อไปนี้

1) **แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท** มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ส่งเสริมการพัฒนา ป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภท ป้องกันการใช้ที่ไม่เหมาะสม ป้องกันการเก็บที่ดินไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ อนุรักษ์พื้นที่เพื่อสาธารณประโยชน์และสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางการจัดทำโครงการพัฒนาขึ้นมาใหม่ และ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำโครงการหรือสร้างใหม่ในผังเมืองเฉพาะ ในส่วนการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยทั่วไปมีหลักเกณฑ์ในการจำแนกออกเป็น 3 ส่วน คือ

1.1) **พื้นที่สงวน** เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติและระบบนิเวศตลอดจนห่วงโซ่อาหาร เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนได้รับประโยชน์ร่วมกัน ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองและป้องกันให้ดำรงรักษาคุณค่าทางธรรมชาติและระบบนิเวศมิให้ถูกนำไปใช้ประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์จนทำให้เสียคุณค่า

1.2) **พื้นที่อนุรักษ์** เป็นพื้นที่ที่ต้องการการบำรุงรักษาให้คงคุณค่าในการนำมาใช้ประโยชน์ในระยะยาว เช่น พื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ พื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น โดยพื้นที่ดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ แต่ต้องไม่ทำให้คุณค่าเดิมที่มีอยู่เสื่อมคลายลง

1.3) พื้นที่พัฒนา เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสำหรับนำมาใช้ประโยชน์ในการตั้งถิ่นฐานของชุมชน ตอบสนองกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในชีวิตประจำวัน ได้แก่ อาคารสิ่งก่อสร้างเพื่อการอยู่อาศัย อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว จะต้องพิจารณาจากพื้นที่ตามศักยภาพและข้อจำกัด พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นผลประโยชน์ส่วนรวมต้องได้รับการคุ้มครอง และที่ดินในเขตพื้นที่พัฒนาต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการใช้อย่างเกิดประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ทั้งนี้ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทจะบังคับใช้ควบคู่กับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญจะประกอบด้วย การควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อลักษณะความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม และการสงวนรักษาสภาพพื้นที่ทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าในพื้นที่ [2]

2) แผนผังแสดงที่โล่ง เป็นแผนผังแสดงพื้นที่โล่งประเภทต่างๆ ของเมือง/ชุมชน รวมถึงพื้นที่สงวนรักษาไว้เพื่อ การแก้ไข ป้องกัน และบรรเทาปัญหาภัยพิบัติ แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณริมแม่น้ำและลำคลอง ที่โล่งเพื่อการสงวนรักษาสภาพการระบายน้ำตามธรรมชาติ ที่โล่งพักน้ำเพื่อการป้องกันน้ำท่วม ที่โล่งเพื่อการอนุรักษ์และสภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเล และที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและพื้นที่ชุ่มน้ำ

3) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง เป็นการวางระบบการเคลื่อนที่ ติดต่อสื่อสารถึงกันระหว่างพื้นที่ส่วนต่างๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับแผนผังอื่น โดยเฉพาะแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท และ แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค สำหรับการจัดทำแผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง เป็นการเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบโครงข่ายการคมนาคม ได้แก่ โครงการสร้างถนนสายใหม่ โครงการปรับปรุงและขยายผิวจราจรที่มีอยู่เดิม การเชื่อมโยงโครงข่ายเส้นทางและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและประชากรเมืองตามที่คาดการณ์ไว้ในอนาคต

4) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เป็นการจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน เช่น ประปา ไฟฟ้า การบำบัดน้ำเสีย การระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การบรรเทาสาธารณภัยรูปแบบต่างๆ การส่งเสริมคุณภาพและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น โดยมีขอบเขตการดำเนินงานเกี่ยวกับ การคาดการณ์ความต้องการบริการจากสาธารณูปโภคแต่ละประเภท การกำหนดที่ตั้งและเขตบริการ การเลือกใช้เทคนิควิธีการจัดการให้เหมาะสมกับลักษณะชุมชน ถือเป็นบริการสาธารณะในชุมชน เพื่อให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในเมืองนั้นๆ เกิดความสุข ความสะดวกสบาย และเป็นการเตรียมความพร้อมให้เหมาะสมกับความจำเป็นในอนาคต

5) แผนผังแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการวางแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญในพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ ควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เช่น การอนุรักษ์พื้นที่ปลูกข้าวพันธุ์ท้องถิ่น การอนุรักษ์พื้นที่วางไข่ของสัตว์น้ำที่มีความสำคัญในพื้นที่ เป็นต้น

6) แผนผังแสดงผังน้ำ เป็นแผนผังแสดงการบริหารจัดการด้านน้ำในพื้นที่วางผัง โดยมีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการด้านน้ำท่วม น้ำแล้ง การระบายน้ำในพื้นที่ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการผังเมืองมีความสำคัญในหลากหลายแง่มุม เพราะการจัดวางผังเมืองในเขตเมืองหรือเทศบาลถือเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองในอนาคต เพื่อให้เมืองหรือเทศบาลนั้นๆ มีแผนและนโยบายที่ชัดเจนและเพื่อเป็นกรอบในการ

พัฒนาแก่ภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

7) แผนผังอื่นๆ ที่จำเป็น กรณีที่พื้นที่วางผังมีลักษณะพิเศษหรือเป็นพื้นที่อ่อนไหว อาจมีความจำเป็นต้องเพิ่มเติมการควบคุม ดูแลเพิ่มขึ้นในแต่ละด้านแล้วแต่กรณี

การดำเนินการด้านผังเมือง...กระบวนการและแนวปฏิบัติ

การดำเนินการด้านการผังเมืองของประเทศไทย เริ่มต้นเมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท ในปี พ.ศ. 2495 ซึ่งนับเป็นกฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่กำหนดสิทธิต่างๆ ในการจัดทำโครงการแบบองค์รวม โดยที่โครงการจะต้องผ่านการเห็นชอบจากมติของกระทรวงมหาดไทย และบังคับให้ท้องถิ่นต้องจัดทำผังและตรากฎหมายขึ้นในแต่ท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 แทบจะไม่เกิดการใช้งานจริง เนื่องจากกฎหมายขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถตอบสนองความเป็นเมืองหรือมหานครได้ในระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการจัดทำพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองและจำแนกลักษณะของผังให้มีความชัดเจนในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับภาคและเมือง อีกทั้งได้เพิ่มเติมในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 (มีผลบังคับใช้วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562) โดยมีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์พื้นที่ในทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์แก่สภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประโยชน์แก่สาธารณะ จากการดำเนินการที่ผ่านมา กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้กำหนดให้มีคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในระดับท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของภาครัฐ องค์การเอกชน รวมถึงภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง และการกำหนดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตลอดจนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมือง เพื่อพิจารณาให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และภายหลังจากการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง จะกำหนดแผนงานและโครงการดำเนินการ เพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน จะดำเนินการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามที่ผังเมืองรวมกำหนด ถึงแม้ว่าผังเมืองรวมจะเป็นแผนการพัฒนาเมืองในระยะยาว แต่กฎหมายผังเมือง ได้กำหนดให้มีการประเมินผลการใช้ผังเมืองรวมและปรับปรุงผังเมืองรวมในทุก 5 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามจากการปฏิบัติที่ผ่านมา พบว่า ข้อกำหนด และนโยบายต่างๆ ในการจัดทำผังเมืองรวมมีความซับซ้อนทั้งทางด้านการวางแผนและขั้นตอนในการดำเนินการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องประสานการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และผังเมืองรวมที่ได้วางและจัดทำขึ้นนั้น ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการพัฒนาเมืองด้านต่างๆ ได้ เนื่องจากการจัดทำผังเมืองรวมมุ่งเน้นเฉพาะการควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมสาระสำคัญของแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง โดยเป็นการแก้ไขปัญหาการจราจรของเมืองเพียงอย่างเดียว รวมทั้งข้อจำกัดด้านบทบาทหน้าที่ของบุคลากรทางการผังเมือง ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในกรมโยธาธิการและผังเมืองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีน้อย ประกอบกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ด้านการผังเมือง ทำให้การดำเนินการด้านการวางผังเมืองรวมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดปัญหาเมืองในด้านต่างๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะอย่าง

อิงในเมืองที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองหลักตามภูมิภาค ซึ่งประสบปัญหาการจราจร ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม และปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยอย่างชัดเจน และต่อเนื่องในอนาคต ตราบเท่าที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตของเมือง จากผลพวงการดำเนินการด้านการผังเมืองและลักษณะปัญหาเมืองที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่เมืองขนาดใหญ่เท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อกรวางผังเมืองและการพัฒนาในท้องที่อื่นๆ ของประเทศไทยเช่นเดียวกับจังหวัดพะเยา ซึ่งเป็นเมืองขนาดเล็กด้วย ดังนั้น ทิศทางการผังเมืองไทย ควรให้ความสำคัญกับการวางผังกายภาพทุกระดับ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้นโยบายของรัฐไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการแก้ไขปัญหา ข้อจำกัดของกฎหมายผังเมือง รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาเมือง ควรสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้เกิดการประสานผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรภายในท้องถิ่น และภาคประชาชนดังกล่าว

การเปรียบเทียบระบบการวางผังเมืองกับประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษาระบบการวางผังเมืองในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะระบบการวางผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีการวางผังเมืองมายาวนาน โดยประเทศฝรั่งเศสเริ่มมีการวางผังเมืองครั้งแรกตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 10-13 ในสมัยยุคกลาง เป็นการวางผังเมืองเพื่อการป้องกันข้าศึกศัตรูในประเทศ และได้มีการพัฒนารูปแบบการวางผังเมืองเรื่อยมา ปัจจุบันลักษณะเด่นของระบบการผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ การบริหารจัดการการใช้พื้นที่ และศาสตร์ด้านความเป็นเมือง โดยที่การบริหารจัดการการใช้พื้นที่เป็นการพิจารณาการใช้พื้นที่แบบบูรณาการเป็นองค์รวมทั้งในระดับประเทศและระดับภาค วางแนวทางเป็นกรอบนโยบายระดับใหญ่โดยภาครัฐ โดยอาศัยองค์กรที่ดำเนินงานในลักษณะบูรณาการระหว่างกระทรวง อันได้แก่ คณะกรรมการการจัดการบริหารการใช้พื้นที่และโครงการระดับภาค ส่วนการผังเมืองเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน จึงใช้ระบบการกระจายอำนาจถ่ายโอนภารกิจเรื่องการผังเมืองให้กับท้องถิ่น และให้เกิดการสอดคล้องดูแลในท้องถิ่นของตน โดยอาศัยอำนาจการบริหารปกครองระดับเทศบาล อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทางภูมิศาสตร์ที่มีความเปราะบาง หรือเป็นพื้นที่ที่รัฐกำหนดนโยบายในการพัฒนาเป็นพิเศษ ส่วนกลางจะเป็นผู้วางแผนและผังสำหรับพื้นที่พิเศษเหล่านี้ ลักษณะเด่นของการผังเมืองอีกประการหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ กลไกของกฎหมายที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพด้านการวางผังเมือง เพราะกฎหมายผังเมืองไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกฎเกณฑ์ในการวางและจัดทำผังเมือง การอนุญาตและการควบคุมเท่านั้น แต่ยังกำหนดกลไกในการนำผังไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เช่น การกำหนดมาตรการพิเศษด้านภาษี มาตรการที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ด้านการวางผัง มาตรการเยียวยาที่เป็นธรรม ตลอดจนการกำหนดโทษที่เหมาะสมกับผลกระทบต่อสังคมที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ด้านการผังเมือง

เมื่อพิจารณาระบบการวางผังเมืองระหว่างประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส พบว่า ปัจจัยที่ทำให้ระบบการผังเมืองของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจาก

- 1) ขาดกรอบ นโยบายการพัฒนาพื้นที่ในระดับประเทศ ภาค จังหวัด และท้องถิ่นที่จะใช้เป็นแนวทางในการวางแผนร่วมกัน
- 2) เนื้อหาในกฎหมายผังเมืองของประเทศไทยไม่มีความละเอียด ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายผังเมืองในการสร้างกลไกในการวางผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ขั้นตอนและกระบวนการในการวางผังมีหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลาดำเนินการยาวนาน ยังเป็นลักษณะรวมศูนย์ ยังไม่มีมาตรการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังอย่างแท้จริง การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงประชาชนทุกระดับ ขาดมาตรการในการติดตามและประเมินผลผังอย่างเป็นระบบ
- 4) เทคนิคการวางผังของประเทศไทยยังไม่มีกำหนดวิสัยทัศน์ของผังอย่างชัดเจน

5) ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง ทำให้ข้อมูลที่ใช้ในการวางผังไม่ครบถ้วน และไม่สามารถบูรณาการแผนพัฒนาเมืองด้านต่างๆ ลงบนพื้นที่ได้

อย่างไรก็ดี กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาเมือง และการวางผังเมือง ได้มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยทำการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดต่างๆ ไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 โดยเพิ่มเติมรายละเอียดในหมวดที่ 3 เกี่ยวกับผังนโยบายในระดับต่างๆ ตั้งแต่ ระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบาย และกำหนดวิสัยทัศน์ในการวางแผนร่วมกัน อีกทั้งได้ลดขั้นตอนในกระบวนการวางผังเมืองให้มีความกระชับและลื่นไหล โดยให้ผังเมืองรวมบังคับใช้เป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วแต่กรณี และเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับแผนผังต่างๆ ให้มีความละเอียดสอดคล้องกับสภาพพื้นที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งยังคงต้องรอพิจารณาผลของการบังคับใช้ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2562 ต่อไปในอนาคตว่า จะมีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงอย่างไร

ผังเมืองรวมพะเยา...เส้นทางสู่เมืองน่าอยู่

จังหวัดพะเยา เป็นเมืองเก่าที่มีสภาพความเป็นเมืองมาก่อนพุทธศตวรรษที่ 18 ในแถบล้านนาไทย เดิมชื่อ “ภูกามยาว หรือ พยาว” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็นเมืองเก่าที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี มีความเจริญในฐานะเป็นเมืองเอก หรืออาณาจักรพยาว โดยพ่อขุนศรีจอมธรรม กษัตริย์แห่งราชวงศ์ลัวะจักรราช หิริยบุตรเงินยาง เมืองเชียงแสน และเจริญรุ่งเรืองสูงสุดในสมัยพ่อขุนงำเมือง ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามอิทธิพลของอาณาจักรต่างๆ ที่ผลัดกันมีอำนาจในแถบนี้ [3] จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ “พยาว” ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็น “พะเยา” และรวมอยู่กับจังหวัดเชียงราย จนมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติจังหวัดพะเยา พ.ศ. 2520 ทำให้อำเภอพะเยา ซึ่งแต่เดิมขึ้นอยู่กับจังหวัดเชียงราย มีฐานะเป็นจังหวัดเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 ปัจจุบันเมืองพะเยา ถือเป็นชุมชนศูนย์กลางที่สำคัญของจังหวัด มีบทบาทการเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และการให้บริการปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของประชากรในพื้นที่

กรมการผังเมือง ได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองพะเยา โดยได้ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 284 (พ.ศ.2539) ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 113 ตอนที่ 50 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2539 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2539 และหมดอายุบังคับใช้ในวันที่ 10 ตุลาคม 2544 ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 60 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 37,500 ไร่ ประกอบด้วย พื้นที่เขตเทศบาลเมืองพะเยา และพื้นที่บางส่วนของตำบลบ้านด้อม ตำบลสันป่าม่วง ตำบลบ้านสาง ตำบลบ้านต๋อน ตำบลแม่ใส ตำบลแม่กา ตำบลจำปาหวาย ตำบลท่าวังทอง ในเขตอำเภอเมืองพะเยา และตำบลดอกคำใต้ อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา เนื่องจาก พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้กฎกระทรวงมีอายุบังคับใช้ 5 ปี กรมการผังเมืองจึงได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองพะเยา (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ขึ้น ซึ่งผังดังกล่าวจัดเป็นผังแม่บทในการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาระบบคมนาคมและขนส่ง และการบริการสาธารณะ ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเมือง เพื่อรองรับกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และประชากรในอนาคตให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และคุ้มค่างับการลงทุนของรัฐ [4] ผังเมืองรวมเมืองพะเยา มีนโยบายเพื่อการจัดระบบใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริมให้ชุมชนเมืองพะเยาเป็นศูนย์กลางการบริหาร การค้า การบริการ และ การศึกษา ของจังหวัดพะเยา

2) พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณสุขูปโภค และสาธารณูปการ ให้เพียงพอและได้มาตรฐาน

3) ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมบริการให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน และส่งเสริมการพัฒนาในบริเวณที่อยู่อาศัยให้เป็นชุมชนที่สมบูรณ์โดยมีศูนย์กลางชุมชนเพื่อให้บริการต่างๆ ที่จำเป็น

4) ส่งเสริม อนุรักษ์ และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่าทางศาสนา ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของเมืองพะเยา

5) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าการวางผังเมืองจะเป็นพื้นฐานและจุดเริ่มต้นที่ดีต่อการพัฒนาเมือง แต่ปัจจุบันด้วยการพัฒนาชุมชนเมืองพะเยา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและสังคม ตลอดจนวัฒนธรรม เช่น การขยายตัวของสิ่งปลูกสร้าง การขยายตัวของโครงข่ายคมนาคมและขนส่ง การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตดั้งเดิม ทำให้เมืองพะเยามีความซับซ้อนมากขึ้น การดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเนื่องจากผังเมืองรวมที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การใช้ประโยชน์ที่ดินมีลักษณะผสมผสานและขัดแย้งในแต่ละพื้นที่ ขาดการบริการขั้นพื้นฐานที่เพียงพอและได้มาตรฐาน ซึ่งผลพวงเหล่านี้ อาจนำไปสู่ปัญหาเมืองต่างๆ อีกหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น การพัฒนาเมืองพะเยาอย่างเป็นระบบ จำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดในการวางผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ สามารถเป็นกรอบชี้้นำการเป็นเมืองให้น่าอยู่ภายใต้ นโยบายการพัฒนาเมืองได้

การพัฒนาเมืองน่าอยู่ในประเทศไทย ได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้กรอบทางด้านสาธารณสุขตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก โดยสนับสนุนให้ชุมชนเมืองขนาดต่างๆ 5 เมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา พะเยา ยะลา และพนัสนิคม เป็นเมืองนำร่องและกำหนดแนวทางให้ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น สร้างเครือข่ายการพัฒนา ร่วมกับชุมชนภายในท้องถิ่นนั้น โดยในทางปฏิบัติแต่ละเมืองได้ใช้วิธีการของตนเองในการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ [5] ซึ่งตามบริบทเมืองน่าอยู่ (Healthy City) ของประเทศไทย ได้มุ่งให้เกิดการนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีองค์ประกอบสำคัญคือ ความน่าอยู่ด้านกายภาพและสังคมที่ดี มีความเข้มแข็ง รวมถึงคนมีคุณภาพชีวิตดี มีความสุข การมีภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง การสืบทอดและพัฒนาต่อยอด มีเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง เกิดความสมดุลระหว่างชนบท เมือง และพื้นที่ภายนอก การมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และประชาชนมีส่วนร่วม เมื่อพิจารณาจากปัจจัยทางด้านกายภาพของเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ควรประกอบด้วย

- 1) เมืองที่มีระเบียบด้วยการวางผังเมืองที่มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน
- 2) มีการวางแผนและจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานได้ทันต่อความต้องการของประชาชน
- 3) มีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย และไม่สิ้นเปลือง
- 4) มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียว และที่ว่างโล่งอย่างพอเพียง
- 5) มีระบบบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะอย่างเหมาะสม [6]

หากนำเอาแนวคิดของเมืองน่าอยู่มาพิจารณาร่วมกับการพัฒนาเมือง สามารถเสนอแนะแนวทางการวางผังเมืองน่าอยู่สำหรับเมืองพะเยาได้ตามประเด็นการพัฒนา ดังต่อไปนี้

1) เมืองกระชับหรือเมืองกระทัดรัด

การวางผังเมืองที่มีการกำหนดขอบเขตการพัฒนาเมืองให้กระชับและเหมาะสมกับพื้นที่ สามารถประหยัดต้นทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและป้องกันการขยายตัวของชุมชนเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมชั้นดี หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ หรือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการฟื้นฟู พัฒนา บริเวณ

พื้นที่ใจกลางเมือง เพื่อการประหยัดพื้นที่การใช้ที่ดินและเพิ่มคุณค่าการใช้ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด [7] ทำให้สามารถรักษาและฟื้นฟูธรรมชาติรอบเมืองได้ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมของเมือง เพื่อให้สะท้อนและตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของประชากรสภาพเศรษฐกิจและสังคม เน้นการใช้พื้นที่ในเมืองแบบผสมผสาน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ชีวิตในเมืองยุคใหม่ คือ การอยู่อาศัย ทำงาน พักผ่อน และสถานที่ราชการ ให้ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันหรืออยู่ในละแวกเดียวกัน และสามารถเดินทางถึงกันได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงสุด

2) เมืองเก่า-เมืองใหม่

การให้ความสำคัญด้านอัตลักษณ์ของเมืองและการกำเนิดเมือง ถือเป็นสิ่งจำเป็น เพราะในทุกพื้นที่เมืองย่อมมีรากฐานของเมืองเก่าที่สะท้อนออกมาในรูปแบบของสิ่งปลูกสร้าง ไม่ว่าจะเป็นกำแพงเมือง คูคันดิน กลุ่มอาคารบ้านไม้เก่า โบราณสถาน สถาปัตยกรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของเมือง เป็นต้น ดังนั้น การวางผังจึงต้องช่วยอนุรักษ์ฟื้นฟูย่าน หรือส่วนของเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม ศิลปวัฒนธรรมที่สำคัญในอดีต โดยการควบคุมการก่อสร้างอาคารบางประเภทไม่ให้เกิดขึ้นในบริเวณที่มีสิ่งก่อสร้างทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งการพัฒนาใหม่ที่เกื้อกูลย่านเก่าโดยไม่ปิดบังหรือทำลายคุณค่า ความโดดเด่นของเอกลักษณ์เดิม หรือแม้แต่การนำเหตุการณ์ เรื่องราวในประวัติศาสตร์กลับมาเป็นเรื่องราวหลักในการพัฒนา การออกแบบชุมชน และการสร้างกิจกรรม เพื่อรักษาไว้ให้ลูกหลานได้เห็นในอนาคต ทั้งมรดกทางประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่

3) สร้างพื้นที่สีเขียวให้เมืองน่าอยู่

เพื่อทดแทนพื้นที่ที่สูญเสียไปจากการก่อสร้างอาคาร หรือกลุ่มของอาคาร รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การวางผังเมือง มีความจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดพื้นที่โล่งสาธารณะประเภทต่างๆ ให้มากขึ้น เช่น สวนสาธารณะ สวนชุมชน พื้นที่สีเขียว ทั้งในส่วนของหลังคาเขียว ที่โล่งระหว่างอาคาร สวนเกษตรในเมือง หรือแม้แต่พื้นที่การเกษตร ที่ทำหน้าที่กำหนดขอบเขตให้กับชุมชน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ลดความแออัด เพิ่มอากาศบริสุทธิ์ และรองรับน้ำจากฝนหรือพายุ รวมถึงการออกแบบพื้นที่น้ำในสวนสาธารณะ หรือพื้นที่เปิดโล่งประเภทต่างๆ ให้สามารถใช้ประโยชน์เป็นทางระบายน้ำ ป้องกันการรुक้าของกิจกรรมเมือง [8] นอกจากนี้ การวางผังและออกแบบโครงข่ายการสัญจรควรเพิ่มทางเลือกอื่นๆ นอกเหนือจากการพึ่งพารถยนต์ จัดรูปแบบทางเดินให้ต่อเนื่องกันทั้งชุมชน ปรับปรุงลักษณะทางกายภาพเพื่อให้เกิดทางเดินเชื่อมต่อระหว่างบ้านและแหล่งงาน ภูมิทัศน์ถนนและเมืองต้องมียุทธศาสตร์ในการดึงดูดประชาชนให้ใช้เส้นทางเดินเท้าและทางจักรยานอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ผังเมืองที่ยั่งยืนจากพหุภาคี

การพัฒนาเมืองมีความเกี่ยวข้องในหลากหลายแง่มุมทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และที่สำคัญที่สุด คือ ความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐ และเอกชน เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานทางผังเมืองมีความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และบรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ ดังนั้น การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม ควรเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดระยะเวลาการจัดทำผัง โดยการเปิดประชุมในที่สาธารณะสำหรับผู้สนใจทั่วไป และการส่งจดหมายเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือได้รับผลกระทบจากการกำหนดผังเมืองรวมในพื้นที่ ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการผังเมืองในมาตรา 57 วรรคสอง ว่า “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้

ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ” [9]

บทสรุป

การผังเมือง ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาเมือง เพราะเป็นภารกิจด้านนโยบายที่จะช่วยป้องกันปัญหาต่างๆ และสามารถเป็นกรอบชี้แนะในการพัฒนาเมือง ทั้งในแง่ของการกำหนดขนาดการเจริญเติบโตของเมืองและประชากร ให้สอดคล้องเหมาะสมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ความสามารถในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งกำหนดทิศทางและรูปแบบของการขยายเมืองให้เป็นไปตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ แผนผัง โครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการดำเนินการระหว่างหน่วยงานการพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ การวางผังเมือง จึงถือเป็นการวางแผนในการรองรับไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีระบบ ฉะนั้น การจัดทำผังเมืองรวมเมืองพะเยา ควรมีการวางแผนกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีโครงสร้างทางกายภาพที่เหมาะสม สามารถรักษาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรมของเมือง เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในเมืองและชนบททุกระดับอย่างเท่าเทียมกันด้วยความสงบสุข ความสะดวกสบาย ความสะอาด ถูกสุขอนามัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางของการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพมหานคร, 28 น.
- [2] กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, เกณฑ์และมาตรฐานผังเมืองรวม มยผ.3-004, สำนักพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง, กรุงเทพมหานคร, 30 น.
- [3] เกรียงศักดิ์ ชัยคุรุณ, 2558, ย่านเก่าเมืองเก่าในพะเยา, หอวัฒนธรรมนิทัศน์ วัดศรีโคมคำ, พะเยา, 18 น.
- [4] กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2550, แผนงาน โครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมพะเยา, สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะกลุ่มงานจัดและวิเคราะห์โครงการกรมโยธาธิการและผังเมือง, กรุงเทพมหานคร, 2 น.
- [5] สำนักที่ปรึกษา กรมอนามัย, แนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่, แหล่งที่มา: [http://advisor.anamai.moph.go.th/main.php?filename=cities01](http://www.http://advisor.anamai.moph.go.th/main.php?filename=cities01), 1 มิถุนายน 2561.
- [6] รุจิโรจน์ อนุมนบุตร, 2547, การออกแบบชุมชนเมืองน่าอยู่และประหยัดพลังงาน, สมาคมสถาปนิกชุมชนเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร, 27 น.
- [7] Jacobs, A. B., 1978, Making City Planning Work, American Planning Association, Chicago. 233 p.
- [8] Moughtin, C., 2005, Urban Design: Green Dimension, 2 nd ed., Architectural Press, Oxford, 89 p.
- [9] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, 16 น.