

การวางแผนกายภาพในประเทศไทยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ^{1*}

Physical Planning and Its Public Participation in Thailand

Boonsiri Sukpromsun^{1*}

¹ Geographic Information Science and Research Unit of Spatial Innovation Development (RUSID) School of Information and Communication Technology, University of Phayao, Phayao, 56000

*Corresponding author: yeansy@hotmail.com

Received: August 26, 2022; Revised: September 26, 2022; Accepted: October 12, 2022

บทคัดย่อ

การวางแผนกายภาพหรือการผังเมืองเป็นความพยายามอย่างจริงจังที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนา และควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของบริเวณใดบริเวณหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยการวางแผนกายภาพเป็นการดำเนินนโยบายหรือการกำหนดแนวทางและรูปแบบการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่ออกมาในรูปแบบเชิงกายภาพหรือภูมิศาสตร์ ทั้งในระดับ ชุมชน เมือง ภูมิภาค และประเทศ สำหรับผังกายภาพในประเทศไทยที่ได้รับการกำหนดให้มีการวางแผนและจัดทำผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 8 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ ประกอบด้วย ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค ผังนโยบายระดับจังหวัด ส่วนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบด้วย ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ และได้เปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมือง แต่อย่างไรก็ตามจากการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีน้อย เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนและจัดทำผังเมือง เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงจำเป็นต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านการวางแผนผังเมืองเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การวางแผนผังเมืองที่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมจากหลายหน่วยงาน หลายองค์กร ทั้งจากภาคประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ ร่วมกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย

คำสำคัญ: การวางแผนกายภาพ, การมีส่วนร่วมของประชาชน

¹ สาขาวิชาภูมิสารสนเทศศาสตร์ และหน่วยวิจัยเพื่อการพัฒนาวัตกรรมการเชิงพื้นที่ คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มหาวิทยาลัยพะเยา จังหวัดพะเยา 56000

Abstract

Physical planning or town planning is a serious attempt to determine the direction of development and control the areas to achieve the development goals. Physical planning is the implementation of policies or guidelines for economic, social, cultural, and environmental at the community, town, region, and country level. In terms of physical planning under the Town Planning Act B.E. 2562 (2019), Section 8, the town plans have been divided into 2 types: 1) area-use policy plans and 2) land use plans. The area-use policy plans are classified into three levels as follows: the national policy plan, regional policy plans, and province policy plans. Land use plans are classified into two types as follows: unitary town plans and specific town plans. In addition, public hearings, consultation and participation are required for formulation and preparation of the town plan. However, from past operations, it was found that the public participation has been low level because people still lack knowledge and understanding in the process of the town plan. In order for people to be involved in, it is necessary to create more knowledge, understanding and publicity of town plan information. Thus, effective and successful both area-use policy plans and land use plans shall desire cooperation, consultation, and participation from several agencies and organizations including the public sector, private sector, and local government organization in sharing information, seeking alternatives, and making the decision to contribute the benefit for all parties.

Keywords: Physical Planning, Public Participation

บทนำ

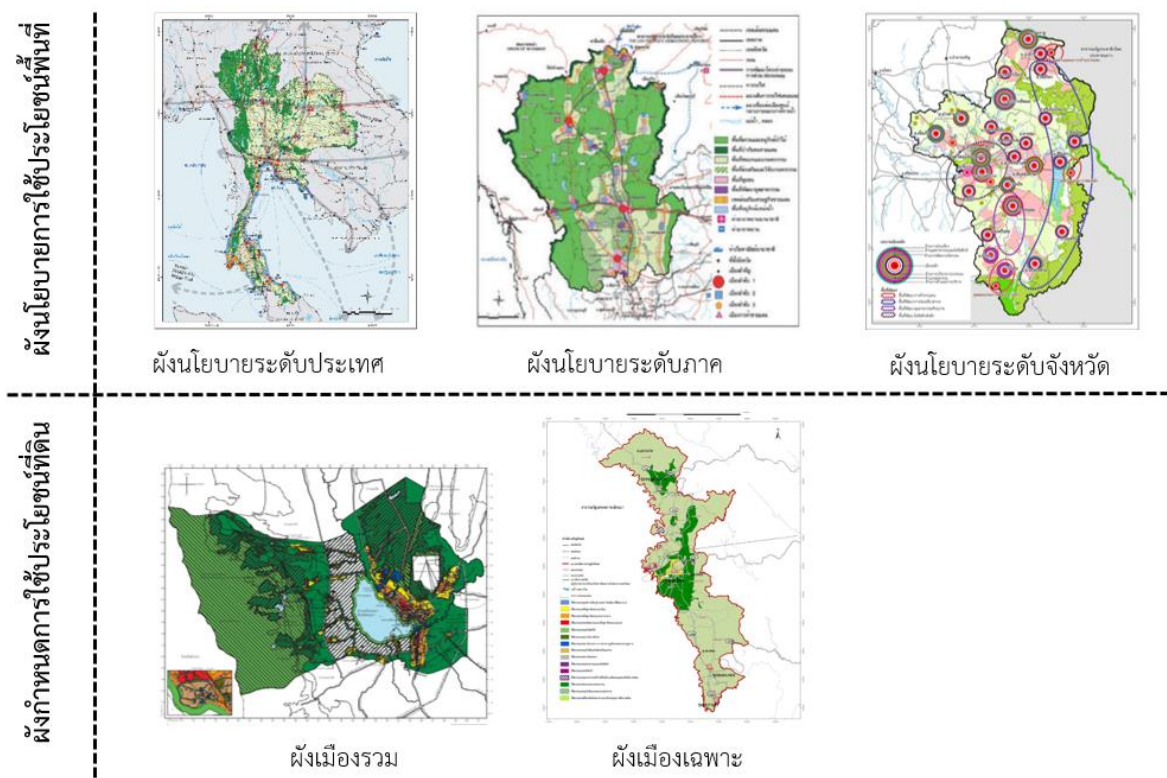
การวางแผนหรือการวางโครงการทั่วไป (Planning) เป็นการวางโครงการของสิ่งที่ไม่มิดำเนินการ ไม่มีรูปร่าง ไม่อาจมองเห็น เช่น การวางโครงการการศึกษา การวางแผนการป้องกันประเทศ การวางโครงการเศรษฐกิจ เป็นต้น เพื่อความชัดเจนจะเรียกว่าเป็นการวาง “โครงการหรือ การวางแผนแบบนามธรรม” ก็ได้ ในขณะที่การวางผังกายภาพ (Physical Planning) นั้นตรงกันข้ามกับการวางแผนทั่วไป การวางผังกายภาพเป็นการวางโครงการหรือการวางแผนในสิ่งที่มีตัวตน มีรูปร่างเป็นสามมิติอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด สามารถมองเห็นได้ บางครั้งอาจเรียกว่าการวางผังแบบรูปธรรมก็ได้ ดังนั้น การวางผังกายภาพจึงเป็นกระบวนการของการจัดทำแผนและผังที่ดำเนินการเช่นเดียวกันกับการวางโครงการหรือการวางแผนทั่วไป แต่มีความแตกต่างกันที่การวางผังกายภาพเป็นการวางแผนและโครงการในพื้นที่ที่กำหนด เช่น ในบริเวณพื้นที่เมืองหรือชนบท เป็นการวางแผนอย่างมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน (Hack, 2000) ในบางครั้งจะถูกเรียกว่า การวางผังเมือง การวางผังพื้นที่ การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การวางผังกายภาพต้องอาศัยข้อมูลนานาชนิดเกี่ยวกับพื้นที่ อาทิ ข้อมูลด้านกายภาพของพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับแผน และโครงการที่เกี่ยวข้อง การวางผังกายภาพมุ่งเน้นไปที่การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวางผังเข้ามาร่วมกันวางแผนและจัดทำแผนหรือผัง แผนหรือผังที่จัดทำขึ้นนั้นประกอบด้วย การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ตัวเลข แผนที่ โครงการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น (อัน นิมมานเหมินท์, 2527)

การวางผังกายภาพ หรือการวางผังเมืองในบริบทของประเทศไทยมีคำจำกัดความตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 4 (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562, 2562) ว่า “การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศทั้งดงหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ประเภทของการวางผังกายภาพ

ผังกายภาพในประเทศไทยที่ได้รับการกำหนดให้มีการวางและจัดทำผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 8 มี 2 ประเภท ได้แก่ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (รูปที่ 1) โดยผังทั้ง 2 ประเภท จะสนับสนุนให้การบริหารจัดการผังเมืองมีความสอดคล้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบตั้งแต่ระดับประเทศสู่ระดับเมืองหรือชุมชน ทำให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้มีมาตรการทางกฎหมายและสภาพบังคับให้การบริหารจัดการผังเมืองอย่างเป็นระบบตามกลไกและกระบวนการที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการผังเมืองสามารถชี้นำการพัฒนาภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างแท้จริง



รูปที่ 1 ประเภทของการวางผังกายภาพในระดับต่างๆ

ที่มา: พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562

1. ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ ในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการพัฒนาได้ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่แบ่งเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

ผังนโยบายระดับประเทศ (National Policy Plan) เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ การพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท โครงสร้างพื้นฐานหลัก การพัฒนาพื้นที่พิเศษ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการอื่น ๆ ที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) กำหนดวิสัยทัศน์ด้านการผังเมืองของประเทศที่แสดงถึงความคาดหวังในอนาคตอย่างชัดเจนบนพื้นฐานของศักยภาพและโอกาสในการพัฒนา (2) กำหนดนโยบายด้านการผังเมืองในการพัฒนาพื้นที่ยุทธศาสตร์ของประเทศที่เป็นฐานเศรษฐกิจหลัก สร้างความปลอดภัยในการตั้งถิ่นฐานและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (3) กำหนดผังนโยบายผังกลยุทธ์ และมาตรการ เพื่อให้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ระบบชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน และ (4) เป็นเครื่องมือในการบูรณาการโครงการและแผนการลงทุนของภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างความร่วมมือและเสริมสร้างสมรรถนะในการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก (กฤตพร หัวใจเจริญ, 2561) การวางแผนผังนโยบายระดับประเทศกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการวางแผนและจัดทำผังเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผังนโยบายระดับภาค (Regional Policy Plan) เป็นการถ่ายทอดนโยบายจากผังระดับประเทศสู่ นโยบายการใช้พื้นที่ของแต่ละภูมิภาค เพื่อจัดวางระบบชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการบริการ สาธารณะให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ บทบาท และยุทธศาสตร์ของภาค ใช้เป็นกรอบในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระหว่างจังหวัดและเมืองขนาดใหญ่ ตลอดจนการวางแผนผังนโยบายระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด เมือง และชุมชนทุกระดับ การจัดทำผังนโยบายระดับภาคเป็นผังในเชิงนโยบายเช่นเดียวกับผังประเทศ โดยมีการแบ่งภูมิภาคออกเป็น 6 ภาคตามลักษณะที่ตั้งและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ผังภาคกรุงเทพและปริมณฑล ผังภาคกลาง ผังภาคเหนือ ผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผังภาคใต้ และผังภาคตะวันออก แม้ว่าการวางแผนผังนโยบายระดับภาคจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาและการกำหนดแนวทางการนำผังไปสู่การปฏิบัติที่เหมือนกัน แต่รายละเอียดของการกำหนดวิสัยทัศน์ผังนโยบาย กลยุทธ์การพัฒนา จะแตกต่างกันตามแนวความคิดและศักยภาพของแต่ละพื้นที่ ในการวางแผนและจัดทำผังนโยบายระดับภาคกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางแผนและจัดทำผังเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ที่มีขอบเขตเกินหนึ่งจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคม และการขนส่ง การสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผังนโยบายระดับจังหวัด (Provincial Policy Plan) เป็นแผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้ง มาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ด้านการคมนาคมและการขนส่ง บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค และสภาพแวดล้อมโดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด การจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัด มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ (1) วัตถุประสงค์ในการวางแผนและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัด (2) แผนที่แสดงของเขตผังนโยบายระดับจังหวัด (3) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท และผังอื่น ๆ ตามความจำเป็น (4) รายการประกอบแผนผัง และ (5) นโยบาย มาตรการ และวิธีการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ผังนโยบายระดับจังหวัด

โดยได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับจังหวัดในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบท การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อ คณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

ผังเมืองรวม (Unitary Town Plan) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของ “ผังเมืองรวม” ไว้ว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง โดยตามมาตรา 25 กำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องสอดคล้องกับนโยบายระดับภาคและผังนโยบายระดับจังหวัด ต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ดังนั้น การวางผังเมืองรวมจึงเป็นเครื่องมือในการกำกับการเจริญเติบโตของเมือง เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้เป็นไปโดยอำนาจทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมมี 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง มีหน้าที่ในการนำผังเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบในการวางและจัดทำผัง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่ของตนเอง และต้องนำผังเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ

ผังเมืองเฉพาะ (Specific Town Plan) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของ “ผังเมืองเฉพาะ” ไว้ว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อ (1) แก้ไขปัญหาของเมืองในปัจจุบัน (2) หลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ (3) เป็นแนวทางการพัฒนาสำหรับชุมชนเมืองในระยะสั้น ผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ มี 2 หน่วยงาน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งทั้งสองหน่วยงานต้องนำเสนอผังต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผัง

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางสุดแล้วแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะถูกนำไปใช้ในกิจกรรมใดและเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ จะต้องพิจารณาถึงบริบทของแต่ละกิจกรรม อย่างไรก็ตามโดยหลักการทั่วไปแล้วแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเสมอ

1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นพร้อมกับแนวคิดเรื่องการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มขึ้นในสมัยกรีกโบราณ โดยเป็นการปกครองในรูปแบบที่ประชาชนมีสิทธิหน้าที่โดยตรงในฐานะพลเมืองผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารปกครองบ้านเมือง ในเวลาต่อมารูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนไปเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยผ่านตัวแทน อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละระบอบที่แต่ละรัฐได้เลือกใช้เพื่อความเหมาะสมกับบริบทของสังคมของตน แต่การปกครองในระบบประชาธิปไตยยังดำรงหลักการพื้นฐานดังเช่นเมื่อครั้งกรีกโบราณคือ จะต้องเป็นการปกครองที่อำนาจในการปกครองยังเป็นของประชาชน มีที่มาจากประชาชน ดำเนินการปกครองโดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนถือเป็นสาระของการปกครอง ซึ่งความสำคัญและความจำเป็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนนั้นมีข้อเสนอที่น่าสนใจ เสนอไว้เมื่อ ค.ศ. 1983 ในชื่อเรื่องของการการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (Gupta, 1983) โดยในประเด็นดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในส่วนประกอบของการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลยุทธ์การวางแผนและการพัฒนา ซึ่งจะมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจที่จะวางนโยบายในอนาคตทางด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน
2. กระบวนการวางแผนจะต้องถูกออกแบบตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด
3. เพื่อประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความเป็นอิสระในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะต้องมีความครบถ้วนของความหลากหลายทางความคิดรวมถึงวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมา และประชาชนไม่ควรจะมีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนการตัดสินใจเท่านั้น
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะต้องตอบสนองทั้งความต้องการของสังคมที่ปรากฏใหม่และสังคมดั้งเดิม ทั้งด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม และควรสร้างกลไกเพื่อนำคนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน
6. การดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนออกมาจะทำให้ได้ปัญหาของชุมชนซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาเพื่อการตัดสินใจในการจัดการกับชุมชน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดย (American Planning Association, 2006) ได้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบและบริหารจัดการบ้านเรือนและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง โดยข้อดีของการมีส่วนร่วมคือ การวางแผนสามารถข้ามขอบเขตของการวางแผนเดิมที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนผังเมือง โดยพัฒนาเป็นการวางแผนผังเมืองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น และการมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า สิ่งแวดล้อมเมืองเป็นของประชาชนในเมือง และประชาชนมีสิทธิที่จะสร้างสรรค์และจัดการสิ่งแวดล้อมของตนเอง

มูลเหตุที่สำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังกายภาพ คือ การที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองนั้น เป็นเพราะมีพื้นฐานมาจากการสื่อสารระหว่างผู้วางแผนกับผู้ที่ได้รับผลจากการวางแผน (Ratcliffe, 1975) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งนั้น สืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของเทคนิคอันซับซ้อน และการใช้ศัพท์เทคนิคของนักวิชาชีพซึ่งยากต่อการเข้าใจของประชาชน ประกอบกับความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมือง ภาคประชาชนเองก็ตระหนักถึงความสำคัญ

และผลกระทบจากผังที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน การขาดการสื่อสารระหว่างกันของผู้วางแผนกับประชาชนนั้น ในบางครั้งก่อให้เกิดความกังวลใจ ความไม่ไว้วางใจจนอาจถึงการไม่ให้ความร่วมมือ ดังนั้น หลายฝ่ายจึงนำการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองในฐานะที่เป็นวิธีการหนึ่งในการที่จะก่อให้เกิดความร่วมมืออันดีต่อกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน (Sukpromsun, 2010)

การวางแผนและจัดทำผังเมืองในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มาตรา 9 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองทั้ง 2 ประเภท คือ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และ ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยระบุว่า “การวางแผนและจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามมาตรา 8 (1) และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 8 (2) ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน” ซึ่งพระราชบัญญัติได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการขั้นตอนดำเนินงานดังนี้

1. เมื่อมีการวางแผนและจัดทำผังเมืองในท้องที่ใด ตามกฎหมายระบุจะต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้ทราบก่อนวันที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชน ไม่น้อยกว่า 7 วัน ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำหรับในกรณีท้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเว็บไซต์ให้ประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมืองให้ประชาสัมพันธ์ด้วยช่องทางป้ายประชาสัมพันธ์ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2565) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการดำเนินการตามมาตรา 9 โดยจะต้องดำเนินการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ได้แก่ การจัดทำเอกสารและแผ่นพับประชาสัมพันธ์ โฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังได้ในท้องถิ่น หรือโฆษณาทางหนังสือพิมพ์และเว็บไซต์เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองได้โดยการ “รับทราบ” และ “ติดตาม” ข้อมูลข่าวสารการวางแผนและจัดทำผังเมือง ซึ่งนอกจากจะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงความเคลื่อนไหวของการวางแผนและจัดทำผังเมืองแล้วการติดตามข่าวสารดังกล่าว อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำผังเมืองในขั้นตอนหรือรูปแบบอื่นได้อย่างถูกต้องและทันตามเวลาที่กำหนด นับเป็นการให้ความร่วมมือแก่องค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนและจัดทำผังเมือง และในขณะเดียวกันก็เป็นการใช้สิทธิของตนเพื่อปกป้องสิทธิและทรัพย์สินของตนและส่วนรวมอีกด้วย (Arnstein, 1969)

นอกจากนี้ตามมาตรา 9 จะต้องดำเนินการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้มีการประชาสัมพันธ์ และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้งด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง อาทิ การสนทนากลุ่มย่อย การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคล การประชุมสัมมนา การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิตามกฎหมายเข้าร่วมรับฟังการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมือง การชี้แจงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมือง ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางของผังเมืองที่องค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนและจัดทำผังเมืองจัดทำขึ้น ประชาชนสามารถซักถาม และแสดงความคิดเห็นต่อแผนผังไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรง นับเป็นโอกาสที่ดีที่ประชาชนและองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนและจัดทำผังเมืองจะได้แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน (บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ, 2563) ฝ่ายองค์กร

ผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองก็จะได้นำข้อคิดเห็นของประชาชนไปพิจารณาทบทวนแผนผังที่ได้วางและจัดทำไว้ และที่สำคัญจะได้สร้างความเข้าใจร่วมกันอันจะนำมาซึ่งการยอมรับและปฏิบัติตามผังเมืองเมื่อผังเมืองนั้นมีผลบังคับใช้ ในกรณีของประชาชนผู้เสียผลประโยชน์เนื่องมาจากการวางและจัดทำผังเมือง การประชุมนี้จะเปิดโอกาสให้สามารถซักถามถึงเหตุผลของการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและทรัพย์สินของตน รับฟังการตอบข้อซักถามจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการแสดงผลในการปกป้องผลประโยชน์ของตน ซึ่งจะนำไปสู่การทบทวนแผนผังและให้ได้แผนผังที่กระทบสิทธิและทรัพย์สินของ ประชาชนน้อยที่สุด แต่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดต่อไป สำหรับประชาชนผู้ไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้เองตามวันและเวลาที่กำหนด กฎหมายก็เปิดโอกาสให้ส่งผู้แทนเข้าประชุมแทนได้ หรือจะทำความเข้าใจเป็นหนังสือต่อองค์กรผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองตามกฎหมายก็ให้กระทำได้เช่นกัน

2. การปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 29 กำหนดให้ผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่น ๆ และปิดประกาศแผนที่แสดงเขตและรายละเอียดของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น ในการเผยแพร่หรือประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น

3. การรวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาคำร้องตามมาตรา 29 กำหนดให้ภายในระยะเวลา 90 วัน ให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม โดยคำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นไปตามที่ผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นคำร้องแสดงความเห็นไว้ ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิยื่นคำร้อง การยื่นคำร้อง และวิธีพิจารณาคำร้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด หากภายในกำหนดระยะเวลาผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอคำร้องนั้นพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดแล้วแต่กรณี หากคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียแล้วไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งยกคำร้องนั้น และให้ชี้แจงเหตุผลให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้อง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น

สรุปและอภิปรายผล

การวางและจัดทำผังเมืองในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด โดยผังนโยบายระดับจังหวัดจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับภาค ขณะเดียวกันการวางและจัดทำผังนโยบายระดับภาคจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับประเทศ ส่วนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน จึงบัญญัติเป็นแนวนโยบายโดยรวมไว้ในมาตรา 9 ว่าในการวางและจัดทำผังเมืองทั้ง

5 ประเภท ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในฝั่งแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน โดยจะมีรูปแบบ วิธีการรับฟังความคิดเห็นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วการวางผังเมืองในประเทศไทยได้เปิดพื้นที่ให้ภาครัฐและประชาชนท้องถิ่นสามารถหารือกันถึงภาพการพัฒนาในอนาคตร่วมกัน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอย่างเป็นระบบ (ศรีสุตา วงษ์ขุ่ม, 2563) ทั้งการจัดประชุมประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ปรึกษาหารือ หรือให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองได้ รวมทั้งยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสาขาวิชาภูมิสารสนเทศศาสตร์ และหน่วยวิจัยเพื่อการพัฒนาวัตกรรมการแข่งขันพื้นที่ คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มหาวิทยาลัยพะเยา ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิของวารสารวิชาการเพื่อการพัฒนาวัตกรรมการแข่งขันพื้นที่สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการเผยแพร่ผลงานนี้ให้เป็นประโยชน์ในวงวิชาการและการพัฒนาแข่งขันพื้นที่

เอกสารอ้างอิง

- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2565). *ประกาศคณะกรรมการผังเมือง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ.2565*. กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.
- กฤตพร หัวเจริญ. (2561). *ทฤษฎีและแนวความคิดทางการวางแผนและผังเมือง*. กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์, สนพ. ม.
- บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ. (2563). การวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นสู่แนวปฏิบัติโดยชุมชน. *วารสารวิชาการเพื่อการพัฒนาวัตกรรมการแข่งขันพื้นที่*, 1(3), 88–100.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562. (2562, 29 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา* (เล่ม 136 ตอนที่ 71ก, น. 27–70).
- ศรีสุตา วงษ์ขุ่ม. (2563). ผังเมืองกับการพัฒนาเมืองพะเยา. *วารสารวิชาการเพื่อการพัฒนาวัตกรรมการแข่งขันพื้นที่*, 1(1), 83–91.
- อัน นิมมานเหมินท์. (2527). *การวางแผนกายภาพและการวางผังเมืองและชนบท* [เอกสารประกอบโครงการฝึกอบรม เรื่อง การวางแผนและผังกายภาพสำหรับพนักงานท้องถิ่น]. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- American Planning Association. (2006). *Planning and Urban Design Standards*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216–224.
- Gupta, R.G. (1983). *Planning and Development of Towns*. New Delhi: Oxford and IHB Publishing.

- Hack, G. (2000). Physical Planning and Urban Design. In A.J. Catanese and J.c. Snyder. (eds.), *Urban Planning 2nd ed.*.
- Ratcliffe, J. (1975). *An Introduction to Town and County Planning*. London: Hutchinson Education.
- Sukpromsun, B., Koizumo, H., & Okata, J. (2010) Bangkok Comprehensive Plan and Their Participatory Actions. In Proceedings of the 8th Conference of Asian City Planning 2010, June 13th, 2010 (pp. 50–59). Japan: The Asian City Planning Group, City Planning Institute of Japan.