

วิเคราะห์และวิพากษ์พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 Analysis and Arguments on the Town and Country Planning Act B.E. 2518

ดร.ธงชัย โรจนกันันธ์*

Dr.Thongchai Roachanakanan

Aldo Rossi ประมาจารย์ด้านสถาปัตยกรรมเมืองในทศวรรษที่ 1960 กล่าวว่า “เมือง” เป็นผลงานอันบรรจงสร้างสรรค์ของมนุษย์ (City is human artifact) การผังเมืองจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ศาสตร์มากมายหลายแขนง สถาปัตยกรรม วิศวกรรม ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา และวิทยาศาสตร์ อื่นๆ อีกหลายแขนงวิชา ในขณะที่ด้านศิลปกรรม หมายถึง ประติมากรรม จิตรกรรม และศิลปะอีกหลายด้าน อีกนัยหนึ่ง เมือง คือ แหล่งสะสมและรวมวิทยาการของมนุษย์ เรื่องราวของเมืองจึงมีสาระมากมาย

นับตั้งแต่เมืองถือกำเนิดขึ้น กฎระเบียบ ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุม บริหาร และ จัดการเมืองให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในเมือง ทุกวันนี้ “กฎหมาย” เป็นเครื่องมือหนึ่งในการกำกับ ควบคุมสังคมมนุษย์ให้เกิดความสงบเรียบร้อย กฎหมายผังเมืองเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่มีเจตนารมณ์ เดียวกัน แต่ทว่ามีความละเอียดในมิติที่กว้างกว่า มุ่งหวังทำให้เมืองน่าอยู่อาศัยและสวยงาม คำถามที่ น่าสนใจ ได้แก่ กฎหมายผังเมืองในประเทศไทยตอบรับเจตนารมณ์นั้นได้หรือไม่

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเริ่มมีพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 เป็นกฎหมายฉบับแรก เพื่อ การผังเมืองแต่ไม่เคยได้ใช้งานจริง กระทั่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บังคับใช้มี 84 มาตรา แต่ในทางปฏิบัติอำนาจตามกฎหมายนี้กลับถูกนำมาใช้งานหลักเพียง 27 มาตรา หรือหมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 4 ว่าด้วยการวางผังเมืองรวม คำถามสำคัญ คือ จาก พ.ศ. 2518 ถึง พ.ศ. 2558 รวม 40 ปี เกิดอะไรขึ้นในงาน ผังเมืองในประเทศไทย ทำไมกลไกของรัฐ เครื่องมือทางกฎหมาย และกระบวนการ ต่างๆ จึงไม่สามารถทำให้ชุมชนเมืองมีผังเมืองที่ดีและการพัฒนาที่ดี ขณะที่ในทางปฏิบัติจริงการผังเมือง ประสบปัญหามากมายมาตลอด

การวิเคราะห์กฎหมายผังเมืองและการบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ถึง พ.ศ. 2558 รวม 40 ปี จึงเป็นสาระที่น่าสนใจควบคู่กับคำถามเชิงวิจัยถึงสาเหตุ ปัญหา อุปสรรค และผลกระทบของการบังคับ

*ผู้เชี่ยวชาญด้านวางผังสถาปัตยกรรม กรมโยธาธิการและผังเมือง.

ใช้กฎหมาย ผังเมืองในประเทศไทย โดยให้ความสำคัญเรื่อง “ข้อเท็จจริง” (Facts) มากกว่า “ความจริง” (Truth)

แม้ข้อมูลสำคัญในอดีตจำนวนมากหนึ่งสูญหาย ไม่สามารถค้นหาเพื่อศึกษาได้อย่างละเอียด แต่ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และให้ความกระจ่างชัดถึงปัญหาการผังเมืองในอดีต นับตั้งแต่การผังเมืองยังเป็นหน่วยราชการเพียงระดับแผนกที่ไม่มีผู้ใดสนใจหรือให้ความสำคัญในกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย “สำนักผังเมือง” เป็นหน่วยราชการระดับกรมในปี พ.ศ. 2505 พัฒนาการต่างๆ และมุมมองของผู้ที่เคยร่วมงานและมีส่วนร่วมในงานผังเมือง จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาและก้าวไปข้างหน้าของการผังเมืองของประเทศไทยในอนาคต

ABSTRACT

Planning regulations are considered to be a crucial legal tool for guiding and controlling urban development. Development direction should be in harmony with cultural, social, economic and natural environments. However, this does not occur in Thailand because of its poor development of planning regulations. What went wrong with the Town and Country Planning Act B.E. 2518 is an interesting question for this paper. Causes and effects are discussed in association with some primary legal loopholes. Consequences in terms of urban disaster and urban climate resilience are pointed out by giving the great flood in 2011 as an obvious example. There are strong arguments that misleading and poor understanding about planning leave a gloomy hope for the future of urban planning in Thailand.

คำสำคัญ : การผังเมือง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

Keywords : Planning, Town and Country Planning Act B.E. 2518

ประวัติศาสตร์วิเคราะห์ (Historical Analysis)

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองในประเทศไทยด้านประวัติศาสตร์วิเคราะห์มีน้อยมาก บางส่วนเป็นรายงานฉบับสั้นนำเสนอเป็นส่วนประกอบของการศึกษาเฉพาะด้าน เช่น การอนุรักษ์อาคาร กลุ่มอาคาร หรือโบราณสถาน โดยกล่าวถึงผังเมืองในลักษณะการวางผังบริเวณควบคู่กับความเชื่อในอดีต ตามยุคสมัยของสิ่งก่อสร้างเหล่านั้น

งานค้นคว้าด้านผังเมืองด้านประวัติศาสตร์วิเคราะห์ที่ปรากฏเป็นสิ่งพิมพ์ที่ดีที่สุด เขียนโดย Larry Sternstein ย้อนอดีตเรื่องราวของผังเมืองย้อนตั้งแต่การสถาปนากรุงศรีอยุธยา จนถึงยุครัตนโกสินทร์เมื่อครั้งฉลองครบ 200 ปี นั่นคือ หนังสือ Portrait of Bangkok และเป็นเอกสารสำคัญที่หายากในปัจจุบัน เนื่องจากการรวบรวมแผนที่และแผนผังของเมืองสำคัญพร้อมบทวิเคราะห์ที่มีเหตุผล

เมื่อครั้งอาณาจักรสยามหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใช้ภาษาไทยหรือไต รวมตัวเป็นปึกแผ่นอย่างมั่นคงบนลุ่มน้ำโขงและที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยา การสร้างและวางผังเมืองได้รับอิทธิพลจากความเชื่อต่างๆ ที่มีอยู่ก่อนแต่เดิมในภูมิภาค เช่น ขอมและอินเดีย โดยมีศาสนาพราหมณ์และฮินดูเป็นหลัก กษัตริย์เป็นสมมุติเทพ มีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว “วาทาคือคำสั่งหรือกฎหมาย” กฎหมายลักษณะนี้ได้มีการบันทึกปรากฏในรูปแบบต่างๆ จากจารึกบนใบลาน แผ่นหิน จนถึงพงศาวดาร บันทึกที่กล่าวถึงมาก ได้แก่ กฎหมายตราสามดวง ในยุคกรุงศรีอยุธยาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ

เอกสารโบราณเหล่านี้ กำหนดกฎเกณฑ์สำหรับถือปฏิบัติ บางส่วนอธิบายถึงหลักการและความเป็นสิริมงคลในการสร้างเมือง รวมถึงฤกษ์ยามและพิธีกรรม ตลอดจนการบวงสรวงเทพเทวดา รายละเอียดปรากฏเป็นผังบริเวณพื้นที่สำคัญของเมือง เช่น หลักเมือง พระราชวัง และวัดหรือสถานที่ประกอบพิธีกรรม นักวิชาการตะวันตกบางกลุ่มกล่าวว่า เหล่านี้ถือเสมือนเป็นกฎของการสร้างเมืองในสมัยโบราณหรือกฎหมายผังเมืองรูปแบบหนึ่งนั่นเอง

หลักฐานเหล่านี้ปรากฏล่วงมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อครั้งทรงมีพระบรมราชโองการและบางครั้งปรากฏเป็นรับสั่งให้ขุดคลองและสร้างถนนในเมือง เป็นต้น พระนครในยุคนี้จึงเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้วยอิทธิพลจากความก้าวหน้าของประเทศตะวันตก การผังเมืองเจริญรุดหน้า โครงข่ายถนนและโครงสร้างพื้นฐานถูกออกแบบวางผังและวางแผนอย่างเป็นระบบ รมรื่นสวยงาม และสิ่งแวดล้อมน่าอยู่อาศัย วิสัยทัศน์และกระบวนการตัดสินใจทั้งหลายโดยพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ไม่มีกระบวนการใดๆ ยากและยืดเยื้อเหมือนปัจจุบัน นับเป็นระยะเวลาที่รุ่งเรืองที่สุดของการพัฒนาเมืองสมัยใหม่

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 ทำให้อำนาจเด็ดขาดเหล่านี้โดยพระมหากษัตริย์สิ้นสุดลง แต่อำนาจนี้ยังปรากฏในยุคเผด็จการทหาร ดังกรณีโครงข่ายถนนสร้างใหม่ เช่น แจ้งวัฒนะและงามวงศ์วาน ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการทหาร พร้อมกับการตั้งค่ายทหารขึ้นใหม่เพื่อควบคุมจุดยุทธศาสตร์ทางด้านเหนือของพระนคร

แนวความคิดริเริ่มเรื่องกฎหมายผังเมืองครั้งแรกในประเทศไทยนั้นเท่าที่สามารถค้นหาได้ ไม่พบเอกสารหรือบันทึกใดอ้างอิง ข้อมูลที่พอเรียบเรียงได้เป็นคำบอกเล่าสืบทอดกันมา ความคิดเรื่อง

กฎหมายผังเมืองควรกำเนิดหลังมิถุนายน 2475 เพื่อต้องการอำนาจทางกฎหมายในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง และสมมุติฐานน่าจะเป็นอิทธิพลของการผังเมืองจากประเทศอังกฤษ เพราะกฎหมายผังเมืองฉบับแรกในปี พ.ศ. 2495 ใช้คำว่า “พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท” ซึ่งตรงกับกฎหมายผังเมืองในภาษาอังกฤษ ในขณะนั้น คือ Town and Country Planning Act และโครงสร้างของกฎหมายแบ่งเป็นการวางผัง 2 ระดับ หรือ Double Tier ตามระบบการผังเมืองของอังกฤษ นั่นคือแบ่งลำดับขั้นตอนการวางผังเมืองเป็น 2 ระดับ คือ การวางผังเมืองพื้นฐานทั่วไป หรือ “ผังเมืองรวม” และการวางผังเมืองชั้นรายละเอียด คือ “ผังเมืองเฉพาะ”

ไม่ปรากฏรายละเอียดและสาเหตุที่พระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2495 นำไปใช้กรณีวางผังเมืองสุรินทร์เพียงครั้งเดียวและไม่มีการนำมาใช้อีกเลย ทราบแต่เพียงว่าไม่ประสบความสำเร็จ จึงไม่อาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อบกพร่องเรื่องใดบ้าง อาจมีสาเหตุจากสาระในตัวกฎหมาย หรืออาจมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ หรือมีสาเหตุจากผู้ใช้กฎหมายเอง

พัฒนาการกฎหมายผังเมืองในประเทศไทยก้าวสู่ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการผังเมืองราวปลายปี พ.ศ. 2499 ดำเนินการวางผังนครหลวง แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2503 Larry Sternstein กล่าวว่า เป็นยุคของการผังเมืองสมัยใหม่ในประเทศไทย (Era of Modern Planning) สาระสำคัญที่ผู้เชี่ยวชาญอเมริกันเสนอแนะทำรายงาน ได้แก่ รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญกับงานผังเมือง และต้องแยกงานผังเมืองออกเป็นหน่วยงานอิสระออกจากรมโยธาเทศบาล

ถึงแม้ว่าข้อเสนอแนะที่สำคัญหลายประการในผังนครหลวง (The Greater Bangkok 2533) ถูกเพิกเฉย บางเรื่องถูกบิดเบือนโดยรัฐบาลเผด็จการทหารในขณะนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ซึ่ง Larry Sternstein ได้อธิบายรายละเอียดไว้ในบทความทางวิชาการหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะบางเรื่องที่สำคัญได้รับการตอบรับจนเกิดผลในทางปฏิบัติในปีต่อมา นั่นคือ ผลพวงจากการพบปะสนทนาระหว่างนายกรัฐมนตรีกับหลวงยุกตเสวีวิวัฒน์ อธิบดีกรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น ในขณะตรวจราชการตามถนนสายต่างๆ ในเขตนครหลวง โดยเฉพาะครั้งหนึ่งขณะนั่งรถยนต์จากสะพานพุทธยอดฟ้าไปวงเวียนใหญ่ มองเห็นถนนกว้างสวยงาม ทำให้นายกรัฐมนตรีถามถึงประโยชน์ของการผังเมือง¹

¹จากคำสัมภาษณ์ของนางปรียา ฉิมโฉม เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน และ 8 สิงหาคม 2543 ที่บ้านพักถนนหลานหลวง กรุงเทพมหานคร.

นอกจากนั้นได้มีการปรึกษาหารือเป็นการส่วนตัวระหว่างนายกรัฐมนตรีกับหลวงยุกตเสวี วัฒน อธิบดีกรมโยธาเทศบาล ที่บ้านพักแหลมแท่น บางแสน จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2504 สอบถามถึงความสำคัญของกิจการผังเมือง จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เห็นชอบให้สถาปนา สำนักผังเมืองขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีรับหลักการเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2504

ทั้งนี้ ได้มีหนังสือจากกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 กันยายน 2504 ถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขรับที่ 6975/2504 เสนอรับหลักการจากคณะรัฐมนตรี 3 ประการ ประการแรกเป็นเรื่องการแบ่งย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรี ประการที่สอง ได้แก่ การจัดตั้งสำนักผังเมืองให้เป็นผู้วางผังเมืองทั่วประเทศควบคู่กับองค์กรพัฒนา ซึ่งมีฐานะเป็น องค์การดำเนินการก่อสร้างเพื่อการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนผังที่สำนักผังเมืองได้กำหนดขึ้นและได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว ตลอดจนทำการก่อสร้างให้แก่ส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอ ทั้งนี้ โดยใช้ทุนหมุนเวียน ของรัฐบาล แต่ทว่าการจัดตั้งองค์กรพัฒนาหรือบรรษัทพัฒนาในรูปของรัฐวิสาหกิจคงเป็นเพียง แนวความคิดในขณะนั้น ยังมิได้สานต่อ เนื่องจากต่างเร่งรีบและให้ความสำคัญกับการตั้งกรมใหม่เป็น ลำดับแรก การจัดตั้งหน่วยงานผังเมืองในระดับกรมได้รับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรีอย่าง แข็งขัน ถึงแม้ว่าท่านนายกรัฐมนตรีมีสุขภาพไม่แข็งแรงและไม่ได้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี ทำให้ ร่างหลักการและโครงสร้างการบริหารตลอดจนบทบาทหน้าที่ต่างๆ ต้องจัดทำอย่างเร่งรีบ จัดทำโดย นางปริยา ฉิมโฉม จนแล้วเสร็จในเวลาเพียงสามวันและได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทันที มีผลให้ สำนักผังเมืองเป็นหน่วยงานในระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา เหตุครั้งนั้นเองทำให้เกิดวาทะเหน็บแนมภายหลังว่าสำนักผังเมืองถือกำเนิดจากอารมณ์ วูบหนึ่งของท่านผู้นำ

ข้อคิดเห็นที่เป็นเรื่องถกเถียงมากที่สุดระหว่างข้าราชการระดับสูงในขณะนั้น คือ หน่วยงาน ใหม่ด้านผังเมืองควรสังกัดกระทรวงมหาดไทยหรือสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ข้อเท็จจริงนั้นหน่วยงาน ด้านผังเมืองเคยมีฐานะเป็นกองสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาแล้วครั้งหนึ่งเป็นระยะเวลาสั้นๆ เพียง 6 เดือน ในปี พ.ศ. 2487 หลังจากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมไม่ผ่าน ทำให้กองผังเมืองนั้นถูกลดลงเป็นแผนก ขึ้นกับกองสถาปัตยกรรม กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ตามเดิม

แม้ว่าการก่อตั้งหน่วยงานผังเมืองในประเทศไทยยังมีข้อคิดเห็นขัดแย้งภายใน เรื่องการแก้ไข กฎหมายและโครงสร้างการบริหาร ทางรัฐบาลสหรัฐอเมริกายังคงให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้วยการ ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมืองเพื่อแนะนำการพัฒนา ตลอดจนปรับปรุงการผังเมืองในประเทศไทย

ให้ก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ นั่นคือ ความเป็นมากระทั่งรัฐบาลได้ตั้ง “สำนักผังเมือง” มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2505

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่มีผู้กล่าวถึงไม่มากนัก คือ ในขณะนั้นระหว่างปี พ.ศ. 2502-2506 (ค.ศ. 1959-1963) ทางรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ส่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านผังเมืองมาแนะนำหน่วยราชการของไทย หลายคน เช่น Raymond J. Emery, David D. Longmaid, Roland B. Greeley, และ John W. Moore ซึ่งต่างเสนอรายงานหลายฉบับ แต่รายงานการศึกษาส่วนใหญ่เป็นรายงานฉบับสั้นและไม่เปิดเผยมากเหมือนที่ผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันคนอื่นนำเสนอ

เหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2503-2505 เมื่อ USOM ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมืองเข้ามาเป็นที่ปรึกษาอีกสองคน คือ Samuel J. Cullers และ Cyrus R. Nims ซึ่งเป็นโครงการความช่วยเหลือต่อเนื่องหลังจากบริษัท Litchfield Whiting Bowne and Associates ได้จัดผังนครหลวงเสร็จแล้ว และ Cyrus R. Nims ผู้นี้มีบทบาทให้คำแนะนำทางด้านผังเมืองมากกว่าผู้เชี่ยวชาญคนอื่น

เอกสารต่างๆ ที่ค้นพบจึงให้ความสำคัญกับงานของ Cyrus R. Nims มากกว่า เอกสารฉบับแรกที่น่าสนใจมาศึกษาวิเคราะห์ คือ ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับปี พ.ศ. 2505 ซึ่งอาจให้ข้อคิดบางประการถึงต้นตอและแนวความคิดด้านการผังเมืองในสมัยนั้นได้ดี

ในปี พ.ศ. 2506 Cyrus R. Nims ได้เขียนรายงานขึ้นอีกฉบับหนึ่งชื่อว่า City Planning in Thailand² ความยาว 114 หน้า สรุปเรื่องราวและได้เสนอแนะข้อคิดเห็นด้านการผังเมืองสำหรับประเทศไทยที่น่าสนใจไว้มากมาย โดยเฉพาะข้อเสนอแนะโครงสร้างการบริหาร การจัดการเมือง และข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง แทนฉบับเดิมปี พ.ศ. 2495 รายงานเหล่านี้นับเป็นเอกสารหายากอีกส่วนหนึ่งที่สมควรนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจการผังเมืองได้ค้นคว้าหาความรู้ต่อไป

Cyrus R. Nims เดินทางเข้ามารับหน้าที่และเริ่มงานในประเทศไทยราวเดือนกันยายน 2504 ซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาเห็นว่าโครงการความช่วยเหลือจาก USOM ด้านผังเมืองสมควรจำกัดแต่เพียงการวางผังนครหลวงเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมการวางผังเมืองอื่นๆ ทั่วทั้งประเทศด้วย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเหตุการณ์ในอดีต และสามารถติดตามเรื่องราวที่เกิดขึ้นได้โดยตลอด ควรย้อนกล่าวถึงช่วงระยะเวลาที่ก่อน Cyrus R. Nims จะเข้ามามีบทบาทในฐานะที่ปรึกษาด้านการ

²รายงานฉบับนี้ถูกค้นพบพร้อมกับเอกสารสำคัญอื่นๆอีกจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์การผังเมืองของไทย ในห้องทำงานของ Dr. Larry Sternstein หลังจากเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งที่โรงพยาบาลในกรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย วันที่ 24 พฤษภาคม 2540.

ผังเมือง ตามโครงการความช่วยเหลือจาก United State Operations Mission to Thailand (USOM) ต่อเนื่องจากเสร็จสิ้นการวางผังนครหลวงในปี พ.ศ. 2503 จัดทำโดย บริษัท Litchfield Whiting Bowne and Associates เหตุผลที่ระบุไว้ในขณะนั้น คือ การปรับปรุงและวางรากฐานการวางผังเมืองทั่วทั้งประเทศไทย

จากเอกสารสำคัญฉบับแรกของ Cyrus R. Nims ที่นำมาศึกษาวิเคราะห์แตกต่างจากหลักฐานอื่นๆ ต้นฉบับเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด มิได้ระบุรายละเอียดหรือข้อมูลประกอบจากฝ่ายไทยเลย แม้แต่เลขรับส่งหนังสือ เท่าที่ตรวจสอบโดยละเอียดสามารถยืนยันได้ว่า Cyrus R. Nims ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ การผังเมือง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2505 โดยขึ้นปกว่า Suggested City Planning Act (Fifth Draft, for discussion and review only) เป็นการเสนอร่างกฎหมายเป็นครั้งที่ 5 แบ่งเป็น 5 หมวด (Chapter) รวม 39 มาตรา (Section) ร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับนี้ มีข้อสังเกตสำคัญและสาระที่น่าสนใจหลายประการ เช่น ร่างกฎหมายนี้ได้มีการนำเสนอมาก่อนอย่างน้อย 4 ครั้ง ทำให้อาจสรุปได้ว่าที่ปรึกษาอเมริกันจาก USOM เคยมีความพยายามอย่างมากในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมือง ซึ่งเคยเสนอแนะไว้โดยบริษัท Litchfield Whiting Bowne and Associates ในผังนครหลวงเมื่อปี พ.ศ. 2503

ประการต่อมา ร่างฉบับนี้นำเสนอก่อนการสถาปนาสำนักผังเมืองถึง 4 เดือน³ เทียบกับความแน่วแน่ตั้งใจของฝ่ายไทยที่เริ่มแต่งตั้งคณะทำงาน และเริ่มประชุมแก้ไขกฎหมายผังเมืองครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 2507 นอกจากนั้นนิยามหลายคำในภาษาอังกฤษที่ปรากฏอยู่ในร่างฉบับนี้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางและได้เป็นรากฐานของระบบการผังเมือง (Planning System) ที่ถือเป็นหลักปฏิบัติจนกระทั่งทุกวันนี้ เช่น คำว่า ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) และผังเมืองเฉพาะ (Special Project Plan)

เอกสารอื่นที่ค้นพบพร้อมร่างฉบับนี้ เป็นการวิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงานในระบบราชการไทยและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง นั้นหมายความว่า Cyrus R. Nims เอาใจใส่ พยายามเรียนรู้ และเข้าใจระบบราชการไทย ตลอดจนกลไกต่างๆ ที่มีผลต่อการนำผังเมืองไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้มากที่สุด อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า Cyrus R. Nims ตระหนักดีถึงความจริงที่ว่า การผังเมืองที่ประสบความสำเร็จและคาดหวังผลในทางปฏิบัติ นั้น มิได้เกิดจากวิธีการและระบบการวางผังเมืองที่ดีเท่านั้น แต่ต้องมีระบบและอำนาจตามกฎหมายและระบบการบริหารงานผังเมืองที่ดีด้วย ดังสังเกตได้จากข้อเสนอการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารสำนักผังเมืองที่ Cyrus R. Nims ได้นำเสนอในรายงานฉบับปี พ.ศ. 2506 (ค.ศ. 1963) หลังจากสถาปนาสำนักผังเมืองเพียงปีเดียว ซึ่งจะวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

³วันสถาปนาสำนักผังเมือง คือ วันที่ 1 ตุลาคม 2505.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา 4 ในร่างฉบับนี้ จึงกำหนดนิยามต่างๆ ไว้ครอบคลุมทั้งเนื้องานขอบเขตของงานวางผัง นิยามที่สำคัญและกลายเป็นองค์ประกอบหลักของงานผังเมืองในปัจจุบัน คือ **ผังเมืองรวม** และ **ผังเมืองเฉพาะ**⁴

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ ได้แก่ การจำแนกงานวางผังลักษณะนี้ มิได้ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495⁵ ที่เพียงแต่กล่าวถึงคำว่า “โครงการ” ไว้ในหมวด 1 และหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 7 ถึงมาตรา 26 ซึ่งเป็นสาระหลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ และต่อมาถูกพิจารณาว่าเป็นปัญหาจกกลายเป็นประเด็นและเหตุผลหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างทั้งฉบับ โดยกล่าวว่า

“เนื่องจากพระราชบัญญัติผังเมืองและผังชนบท พุทธศักราช 2495 ไม่มีบทบัญญัติอันจำเป็นว่าด้วยประเภทหรือชนิดของผังและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่จะปฏิบัติการได้โดยสมบูรณ์และเป็นธรรมแก่ประชาชน และทั้งบทบัญญัติที่มีอยู่ก็ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

R.W. Archer กล่าวว่า การเสนอแนะให้จัดทำผังสองระดับอาจเป็นเหตุผลปกติธรรมดาที่ประเทศตะวันตกหลายประเทศดำเนินการกันอยู่แล้วในขณะนั้น โดยมีการวางผังเค้าโครงกว้างๆ ที่เป็นกรอบ การพัฒนาซึ่งมักเป็นนโยบายของรัฐบาลกลาง และมีการวางผังขั้นรายละเอียดที่ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้ปฏิบัติจริง อย่างไรก็ตาม นิยามใหม่ทั้งสองคำนี้ Cyrus R. Nims ได้อธิบายไว้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งสาระเดิมส่วนสำคัญกล่าวไว้ดังนี้

Section 4 in this Act;

Comprehensive Plan or Plan means a long range plan or plans with accompanying reports for an entire urban and urbanizing area setting forth

⁴นิยามทั้งสองคำนี้ปรากฏเป็นภาษาไทยในร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง ตั้งแต่การประชุมครั้งแรก วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2507 ว่า โครงการรวม และ โครงการเฉพาะ หลังจากคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติผังเมือง ถกเถียงและมีมติในที่ประชุมในการประชุมครั้งที่ 1/2508 ให้เปลี่ยนเป็น ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ พร้อมกับเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติจากที่ว่า “พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.” เป็น “พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.” และนิยามเหล่านี้ถูกใช้มาจนกระทั่งปัจจุบันนี้.

⁵รายละเอียด สามารถศึกษาได้จากราชกิจจานุเบกษาเล่ม 69 ตอนที่ 16 วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2495 ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จอมพล ป. พิบูลสงคราม.

policies to guide physical development and showing the recommended general location, extent and arrangement of various public utilities, facilities, works, buildings, grounds and development projects; and districts showing the most appropriate and desirable location, kinds, densities and character of private developments and activities.

Special Project Plan means a development or redevelopment plan for the construction of an integrated unit or group of buildings, facilities and utilities within a particular area of the city. The Special Project Plan may include details, working drawings and specifications for immediate construction or these may be prepared later in accordance with the Special Project Plan by the agency doing the construction.

เมื่อถอดความเป็นภาษาไทยแล้ว “ผังเมืองรวม” หมายถึง ผังระยะยาวที่อาจประกอบด้วยหนึ่งหรือหลายผังประกอบกับรายงานการศึกษาสำหรับชุมชนเมืองทั้งหมดหรือพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองเพื่อกำหนดนโยบายสำหรับการพัฒนาด้านกายภาพและแสดงตำแหน่งที่ตั้งทั่วไป การขยาย และการจัดระเบียบบริการสาธารณะต่างๆ ทั้งสาธารณูปโภคสาธารณูปการ อาคาร พื้นดิน และโครงการพัฒนา และบริเวณอันแสดงที่ตั้งที่เหมาะสมที่สุดและอันพึงปรารถนาของประเภท ความหนาแน่น และคุณลักษณะของกิจกรรมและการพัฒนาของภาคเอกชน

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายถึง แผนผังการพัฒนาหรือปรับปรุงพัฒนาขึ้นใหม่ เพื่อการก่อสร้างอาคาร กลุ่มอาคาร โครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ภายในบริเวณพื้นที่เฉพาะของเมือง ผังเมืองเฉพาะอาจรวมถึงรายละเอียดแบบก่อสร้างและรายการประกอบแบบเพื่อการก่อสร้างต่อไป ดำเนินการโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านก่อสร้าง

มาตรา 5, 6 และ 7 กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานผังเมืองระดับต่างๆ รวมถึงรัฐมนตรีและคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งเป็นสาระที่รวมอยู่ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในเวลาต่อมาอาจกล่าวได้ว่า กรอบความคิดส่วนใหญ่ถูกเสนอแนะไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ล่วงหน้าถึง 12 ปี

หากกล่าวโดยรวม เนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองชัดเจน ข้อสังเกตได้แก่ Cyrus R. Nims เป็นชาวอเมริกันแต่ไม่ได้เสนอระบบผังเมืองอเมริกัน ซึ่งเป็นระบบการวางผังลักษณะเบ็ดเสร็จหรือ Single Tier ไม่ได้แบ่งเป็น 2 ระดับเหมือนของอังกฤษ นั่นอาจสะท้อนว่า Cyrus R. Nims

ไม่ต้องการเปลี่ยนระบบการผังเมืองของไทย และไม่ก้าวล่วงโครงสร้างการบริหารของรัฐบาลไทย รวมถึงระบบกฎหมายไทย

เรื่องราวที่น่าสนใจที่สุด ได้แก่ การพบและสนทนากับ นางปรียา ฉิมโนม และได้รับการยืนยันด้วยตนเองว่า ตลอดระยะเวลาที่รับราชการในสำนักผังเมืองไม่เคยรับทราบเรื่องราวของรายงานต่างๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญอเมริกันได้เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย คำถามต่อมา ได้แก่ ทำไมกระทรวงมหาดไทยจึงไม่ได้ดำเนินการใดๆ และมองข้ามความสำคัญของการยกย่องพระราชบัญญัติการผังเมือง ภาพสะท้อนที่อาจเป็นคำตอบหนึ่ง ได้แก่ สำนักผังเมืองหลังจากยกฐานะเป็นกรมในปี พ.ศ. 2505 ยังต้องใช้พื้นที่ชั้นหลังคากรมการปกครองนานถึง 20 ปี ก่อนมีอาคารถาวรเป็นของตนเองตั้งอยู่กลางทุ่งนาในปี พ.ศ. 2525 และก่อนสร้างถนนพระราม 9 นานหลายปี

การยกย่องพระราชบัญญัติการผังเมืองใหม่ใช้เวลานานกว่า 10 ปี มีผู้แทนจากกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ให้ข้อคิดเห็น กระทั่งประกาศใช้วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งยังเป็นช่วงเวลาที่ยังเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการกับประเทศไทย ก่อนยุติบทบาททางการเมืองและการทหารในอินโดจีน หลังกรุงไซ่ง่อนแตกวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2518 เป็นการสิ้นสุดสงครามเวียดนาม และการยึดครองของพรรคคอมมิวนิสต์ในลาว กระทั่งสถาปนาเป็นสังคมนิยมประชาธิปไตยประชาชนลาว วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2518

ในช่วงเดียวกัน ความช่วยเหลือด้านวิชาการผังเมืองแก่ประเทศไทยที่ USOM ดำเนินการเป็นครั้งสุดท้าย คือ การนำพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่เพิ่งประกาศใช้ส่งให้ศาสตราจารย์ John Friedmann ที่มหาวิทยาลัย UCLA Berkley สหรัฐอเมริกา เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้มากที่สุดและเขียนหนังสือด้านผังเมืองสำหรับสอนในมหาวิทยาลัยมากที่สุดในโลก

ศาสตราจารย์ John Friedmann ได้พิจารณาและเขียนรายงานส่งถึงกระทรวงมหาดไทยผ่านหน่วยงานความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2519 โดยให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับใหม่ “ไม่เหมาะสม” กับประเทศไทย เพราะมีขั้นตอนมากเกินไป และใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานนานเกินไป ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นเมือง และการเติบโตของเมืองที่รวดเร็วในประเทศไทย

คำถามสำคัญที่น่าสนใจ คือ “พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518” ถูกท้วงติงจากปรมาจารย์ด้านผังเมืองระดับโลก ทำไมจึงไม่ดำเนินการใดๆ ล่วงเลยระยะเวลา 40 ปี จาก พ.ศ. 2518 ถึง พ.ศ. 2558 ปรากฏปัญหามากมายตามที่ ศาสตราจารย์ John Friedmann ได้เขียนรายงานไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ทุกประการ และเช่นเดียวกับรายงานของ Cyrus R. Nims เหล่านี้ล้วนสะสมก่อปัญหาในงานผังเมืองกระทั่งทุกวันนี้

ยังมีสาระสำคัญและประเด็นทางกฎหมายผังเมืองอีกไม่น้อย แต่เอกสารทั้งหลายเหล่านั้นหายสาบสูญในประเทศไทยไม่สามารถค้นหาได้ อย่างไรก็ตาม Dr.Craig Reynolds ได้กล่าวว่า เอกสารต้นฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศไทย ยังคงเก็บรักษาไว้อย่างดีที่ห้องสมุดสภาองเกรส ในกรุงวอชิงตัน รอให้ผู้ใฝ่รู้ไปขุดค้น ค้นคว้า และนำมาตีแผ่เรื่องราวให้คนรุ่นหลัง ได้ศึกษาและค้นหาความจริง เพื่อตอบคำถามว่าเกิดอะไรขึ้นในสมัยนั้น ความลับต่างๆ เกี่ยวกับประเทศไทยที่ถูกซ่อนเร้นจักได้รับการเปิดเผย รวมถึงความเป็นมาของหลายโครงการพัฒนาที่มีวาระซ่อนเร้น ปกปิดอำพรางเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองควบคู่กับการผังเมืองที่เกิดขึ้นมานานหลายสิบปี กระทั่งบางโครงการสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติมานาน โดยหลักฐานเพื่อเอาผิดเหล่านี้กลับไม่สามารถค้นหาได้ในประเทศไทย แต่ยังคงอยู่ครบในต่างประเทศ

วิเคราะห์พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

หากกล่าวถึงความเป็นมาของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า จุดอ่อนของกฎหมายผังเมืองนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่ยังไม่บังคับใช้ แม้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการร่างกฎหมายเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายหน่วยงาน แต่ทว่าประเทศไทยยังขาดประสบการณ์ด้านนี้ และกฎหมายผังเมืองเป็นเรื่องใหม่ในสมัยนั้น ความละเอียดรอบคอบในการจัดทำกฎหมายจึงอาจมีขีดจำกัด เมื่อผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์จากสหรัฐอเมริกาให้คำแนะนำและท้วงติง จึงปรากฏเป็นความขัดแย้งในทางความคิดบ้างเป็นครั้งคราว แต่ประเด็นสำคัญที่ควรวิเคราะห์ยังมีสาระที่น่าสนใจหลายด้าน ได้แก่

1. กฎหมายไทยทั้งหลายไม่ระบุเนื้อหาที่ชัดเจนครบถ้วน จำเป็น “ต้องตีความ” และเป็นลักษณะเด่นของกฎหมายไทยทั้งหมดที่ผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติและบังคับใช้ต้องใช้ดุลยพินิจอย่างละเอียด และมักประสบเรื่องราวทำนองเดียวกัน กระทั่งต้องย้อนกลับไปพิจารณาเรื่อง “เจตนารมณ์” ของกฎหมาย เมื่อเทียบกับกฎหมายผังเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่มีเหตุต้องตีความเพราะเนื้อหาสาระของกฎหมายมีความชัดเจน ละเอียดและไม่มีความหมายเป็นอื่น

2. การผังเมืองที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีสมดุลแห่งอำนาจจาก 3 ระบบ นั่นคือ ระบบการวางผังเมือง (Planning System) ระบบการบริหาร (Administrative System) และระบบกฎหมาย (Legal System) เพราะผู้บริหารต้องใช้อำนาจตามกฎหมายวางผังเมือง (ที่ดี) ระบบการวางผังเมืองต้องสร้างกลไกและกระบวนการวางผังที่รัดกุม เพื่อไม่ให้ผู้บริหารที่ขาดคุณธรรมใช้อำนาจทางกฎหมายในทางที่ไม่ถูกต้อง ระบบการบริหารต้องสร้างกลไกในการบริหารที่โปร่งใส เพื่อให้ผู้บริหารที่มีคุณธรรมบริหารงานผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และระบบกฎหมายต้องเกื้อกูลให้ผู้บริหารมีอำนาจมากพอใน

การวางผังเมืองที่ดี สมดุลทั้งสามระบบจึงเป็นรากฐานที่มั่นคงของการผังเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วมานานนับร้อยปี

แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ปรากฏสมดุลแห่งอำนาจเหล่านี้เลย

3. นักวิชาการด้านกฎหมายบางกลุ่ม ให้ความสำคัญเรื่องเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองเป็นลำดับแรก และมีทัศนคติที่ดีต่อกฎหมายผังเมือง นับตั้งแต่พื้นฐานของกฎหมายที่ถือกำเนิดในระยะเวลาของประชาธิปไตยหลังยุคเผด็จการ เนื้อหาของกฎหมายแตกต่างจากกฎหมายอื่นในอดีต โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น การใช้สิทธิในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย คัดค้าน ยื่นอุทธรณ์ และการให้เสรีภาพด้านต่างๆ ซึ่งเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการวางผังเมือง

แต่ทว่า ขั้นตอนสำคัญเหล่านี้โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนตามขั้นตอนการวางผังเมืองรวม มีประชาชนมาร่วมน้อยมาก เมื่อเทียบกับประชากรที่อาศัยในเมืองนับหมื่นหรือนับแสนคน ในบางเมือง คำร้องและคำอุทธรณ์ที่ปรากฏส่วนใหญ่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าเพื่อสาธารณะ

4. ประเด็นร้อนที่กลายเป็นจุดอ่อนของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คือ มาตรา 26 วรรค 3 ซึ่งกล่าวว่า “ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

กล่าวอย่างโดยย่อ เป็นการเปิดทางให้แก้ไขผังเมืองและข้อกำหนดผังเมืองได้นั่นเอง ไม่ต้องคอยให้หมดอายุ 5 ปี ตามกฎหมาย หากพิจารณาโดยละเอียดเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในการยืดหยุ่นข้อบังคับเมื่อเกิดความจำเป็น แต่กลับเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้แก้ผังเมืองมากที่สุด เนื่องจากในความเป็นจริงกลับเป็นกลุ่มทุนท้องถิ่นและกลุ่มทุนการเมืองที่ยื่นคำร้องแก้ไขผังเมือง โดยเกือบทั้งหมดกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง หรืออีกนัยหนึ่ง “เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ” ไม่ปรากฏในคำร้องเหล่านั้นเลย

5. ด้วยเหตุที่ธรรมเนียมและจารีตปฏิบัติของกฎหมายในประเทศไทย เนื้อหาของกฎหมายกว้าง ต้องตีความ และขั้นตอนการพิจารณาความต่างๆ ใช้ระยะเวลานานมากเทียบกับกระบวนการความเป็นเมืองและการพัฒนาเมืองที่เร็วมาก โดยเฉพาะเทคโนโลยีขึ้นก้าวหน้า จนระบบกฎหมายของไทยมีลักษณะนิ่ง หรือ Static ในขณะที่เมืองนั้นมีลักษณะขับเคลื่อนไม่หยุดนิ่ง หรือ Dynamic จึงเป็นปัญหาใหญ่มาก เมื่อกฎหมายผังเมืองไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ที่มีลักษณะก้าวกระโดด โดยเฉพาะปัจจุบันความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวกับเมืองก้าวหน้าไปมาก เกิดวิชาและองค์ความรู้ใหม่มากมาย เช่น

เมืองกับสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง (Urban Climate Change) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ภัยพิบัติเมือง (Urban Disaster) เช่น น้ำท่วมและแผ่นดินไหว

ตามหลักสากลนั้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการชี้นำการพัฒนาเมือง รัฐธรรมนูญให้อำนาจการผังเมืองมากมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ปกป้องทรัพยากรของชาติ รักษาสมดุลของการพัฒนา และสร้างกลไกต่างๆ เพื่อให้ทุกคนได้อาศัยอยู่ในเมืองที่น่าอยู่ สวยงามและมีความสุข แต่วัตถุประสงค์ของการผังเมืองตามหลักสากลนั้น กลับไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ในประเทศไทย คำถามที่น่าสนใจ ได้แก่ นอกจากปัญหาอันมีเหตุจากตัวกฎหมายเองแล้ว องค์ประกอบอื่นใดที่มีผลทำให้การผังเมืองในประเทศไทยไม่ก้าวหน้าเหมือนประเทศอื่น

วิพากษ์การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง

ดังได้กล่าวถึงสมดุลงานแห่งอำนาจของ 3 ระบบ นั่นคือ ระบบกฎหมาย ระบบการบริหาร และระบบ การวางผังเมือง ระบบที่สำคัญที่สุด คือ ระบบบริหาร แม้ระบบกฎหมายมีข้อบกพร่องและระบบวางผังเมือง ไม่มีการพัฒนา แต่การบริหารก็ต้องดำเนินการให้ผังเมืองก้าวหน้าไปข้างหน้าให้ได้ การบริหารงานผังเมืองต่างจากการบริหารด้านอื่นที่มุ่งเน้นการบริหารบุคลากรและบริหารงบประมาณ เพราะต้องบริหารองค์ความรู้ที่มีความหลากหลายและเป็นองค์ความรู้ที่มีการพัฒนาก้าวหน้าไปข้างหน้าเร็วมาก

การบริหารงานผังเมืองในประเทศไทยเปลี่ยนจากประเพณีนิยมเดิม จากผู้ที่มีความรู้ด้านผังเมืองผู้ผู้บริหารสายปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ในช่วงเวลาที่ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองเริ่มปรากฏชัด โดยไม่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือทางกฎหมาย แต่ยังคงบริหารงานผังเมืองด้วยตัวชี้วัดตามจำนวนผังที่จัดทำแล้วเสร็จถึงขั้นประกาศใช้ แม้ครบกําหนดการบังคับใช้ 5 ปี และมีการประเมินผลการบังคับใช้ด้วยรายงานที่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดงบประมาณสนับสนุนให้โครงการต่างๆ พัฒตามผัง เช่น ถนนโครงการ และกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การบริหารงานผังเมืองโดยขาดการบริหารองค์ความรู้ดำเนินต่อเนื่องนานกว่า 30 ปี โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์แต่อย่างใด ยังเน้นผลงานด้านจำนวนมากกว่าคุณภาพ ขาดความรู้ความเข้าใจในตรรกะและศาสตร์ของการผังเมือง ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติร้ายแรงกับเมือง ดังกรณีน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 เพราะบ้านจัดสรรและโรงงานจำนวนมากกีดขวางทางระบายน้ำตามธรรมชาติในเขตผังเมืองรวม ซึ่งผิดตรรกะและหลักวิชาการผังเมืองอย่างร้ายแรง แต่กลับไม่มีการกล่าวถึงผังเมืองแต่อย่างใดจนกระทั่งทุกวันนี้

จากวาทะกรรมกึ่งการเมืองกรณีประเทศไทยมีพื้นที่ผังเมืองรวมเพียงร้อยละ 3 ทำให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเร่งรัดการจัดทำผังจังหวัด เพื่อให้มีการควบคุมการพัฒนาด้วยผังเมืองทั่วประเทศ โดยมีได้ตระหนักคิดว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ถูกออกแบบมาสำหรับการวางผังเมืองขนาดกลาง หรือเมืองทั่วไปในประเทศไทยไม่ได้ถูกออกแบบมาสำหรับวางผังขนาดใหญ่อย่างผังจังหวัด ผังจังหวัดเหล่านี้จึงสร้างปัญหาตามมามากมายในอนาคต โดยยังไม่มีเตรียมแก้ปัญหาแต่อย่างใด

บทวิพากษ์ที่สำคัญ ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมืองในงานผังเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่พบเห็นในทุกกระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทย และไม่มีข้อยกเว้นในงานผังเมือง ตามบันทึกและเอกสารที่สามารถค้นหาได้ พบว่า การเมืองได้แทรกแซงงานผังเมืองมานาน ตั้งแต่ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 เสียอีก โดยมีรูปแบบและวิธีการมากมายทั้งเปิดเผยและซ่อนเร้นอำพราง

การแทรกแซงทางการเมืองหลายครั้งก่อปัญหาและสร้างความเสียหายแก่เมือง และหลายกรณีสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ กระทั่งทุกวันนี้กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองยังคงแสวงหาประโยชน์จากโครงการพัฒนาที่ขัดต่อหลักวิชาการผังเมือง และการแทรกแซงเหล่านี้ย่อมไม่เกิดผลกระทบทันทีหรือเร็ววัน เพราะปัญหาของเมืองจักปรากฏชัดและร้ายแรงระดับวิกฤติอีก 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปีข้างหน้า เช่น กรณีน้ำท่วมใหญ่ที่เกิดจากการพัฒนากีดขวางทางระบายน้ำ ปัญหาจราจรจากการพัฒนาศูนย์การค้าใกล้จุดตัดถนน จนถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาอันมีผลจากสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง

หลายปีที่ผ่านมา มีความพยายามทั้งแก้ไขเล็กน้อยจนถึงยกร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองทั้งฉบับ แต่ทว่ายังไม่ปรากฏแนวทางอันเป็นหลักสากลของกฎหมายผังเมือง เพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองในประเทศไทยด้วยเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal Tool) ที่มีมาตรฐาน มีหลักวิชาการ มีตรรกะและเหตุผล มีธรรมาภิบาล และกลไกต่างๆ เพื่อทำให้เมืองน่าอยู่พัฒนาอย่างยั่งยืน และประชาชนมีความสุข สะดวกสบาย แนวทางที่ถูกเน้นความสำคัญกลับเป็นการแก้ไขระยะเวลาการบังคับใช้จาก 5 ปี เป็น 10 ปี หรือไม่มีอายุ เหล่านี้เป็นเพียงสารระปลิกย้อย เพื่ออำนวยการประโยชน์กับผู้บริหารเท่านั้น แต่แก่นแท้ของงานผังเมืองที่พัฒนาก้าวไปไกลในมิติต่างๆ ไม่ถูกนำมาพิจารณาในการปรับแก้กฎหมายผังเมืองแต่อย่างใด

กระทั้งนักวิชาการบางกลุ่มกล่าวถึงทฤษฎีสมรู้ร่วมคิด หรือ Conspiracy Theory ที่มีความพยายามทำให้งานผังเมืองและกฎหมายผังเมืองอ่อนแอ เพราะจักทำให้บุคคลบางกลุ่มแสวงหาประโยชน์จากการพัฒนา โดยไม่มีการควบคุมที่เข้มงวด ตราบที่กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองเหล่านี้ถือครองที่ดินจำนวนมาก และต้องการกอบโกยเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายใดๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และปล่อยให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณมากขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของเมือง อันมีสาเหตุจากการขาดการควบคุมการพัฒนาเมืองที่ดี

ปัจจัยมบท

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองเป็นที่รับทราบกันมานาน ด้วยเหตุผลเก่าแก่เรื่องอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมืองไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหตุผลนี้ถูกตอกย้ำครั้งแล้วครั้งเล่า กระทั่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ. 2535 และมีความพยายามแก้ไขอีกหลายครั้ง ทั้งแก้ไขบางส่วนและความพยายามในการยกร่างใหม่ทั้งฉบับ แต่ยังไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด บางประเด็นกลับทำให้งานผังเมืองถดถอยและล่าช้าลงมากกว่าเดิมขึ้นไปอีก หลักวิชาการลดน้อยลงเทียบกับกฎหมายผังเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปรับปรุงให้เข้มงวดมากขึ้นครอบคลุมปัญหาของเมืองมากขึ้น

คำถามหลักที่รัฐบาลประเทศเยอรมันกล่าวถึงการบริหารเมืองในระดับต่างๆ นั่นคือ ผู้บริหารเข้าใจปัญหาแต่ละเรื่องและแต่ละด้านของเมืองดีหรือยัง ตระหนักรู้ (Awareness) เรื่องราวและปัญหาต่างๆ ถ่องแท้แล้วหรือยัง เพราะยุทธศาสตร์การบริหารประเทศและเมืองในประเทศเยอรมัน เริ่มจากการสร้างความตระหนักรู้ (Awareness) ให้แก่ผู้บริหารเป็นลำดับแรก และกระจายสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Unity) ในการแก้ปัญหาของเมือง เพราะปัญหาของเมืองไม่สามารถแก้ได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งเท่านั้น (No Single Solution) แต่ต้องพึ่งพาอาศัยทุกองค์ประกอบในการแก้ปัญหาของเมือง

อนาคตงานผังเมืองในประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเก่าที่ตกค้างมาจากอดีต และต้องเผชิญปัญหาใหม่ที่เริ่มหลังไหลเพิ่มความยุ่งยาก ซับซ้อน และรุนแรงสูงขึ้นวิกฤติ แม้มีรายงานการศึกษาและหนังสือแจ้งเตือนจากองค์การสหประชาชาติถึงความเสี่ยงเรื่องภัยพิบัติขั้นวิกฤติต่อเมืองขนาดใหญ่ในประเทศไทยที่อยู่ในลำดับ 1 ใน 5 ของโลก และหนังสือเตือนจากธนาคารโลกถึงมาตรการผังเมืองในการบรรเทาผลกระทบเรื่องภัยพิบัติเหล่านี้ แต่เอกสารดังกล่าวไม่แตกต่างจากหนังสือเตือนจากผู้เชี่ยวชาญที่เคยแจ้งกระทรวงมหาดไทยมาหลายครั้ง ระหว่างปี พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2519 อนาคตของเมืองในประเทศไทยจึงเสมือนแสงเทียนที่ปลายอุโมงค์ที่อึกยาวไกลจึงจะพบแสงสว่างที่แท้จริง

บรรณานุกรม

- Litchfield, Whiting, Panero Associates. **Bangkok-Thonburi City Planning Project.**
Bangkok: Ministry of Interior. 1959.
- Nims C. R. **City Planning in Thailand.** City Planning Office: Ministry of Interior. 1963.
- Sternstein L. **Portrait of Bangkok.** Bangkok, Bangkok Metropolitan Administration. 1982.