

# พัฒนาการของ “เมืองเชียงราย” ภายใต้การวางผังเมืองสมัยใหม่<sup>1</sup>

ณัฐกร วิทิตานนท์<sup>2</sup>

Received: September 13, 2019

Revised: January 22, 2020

Accepted: May 13, 2020

## บทคัดย่อ

เมืองเชียงรายมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์นับย้อนกลับไปได้ไกลกว่า 750 ปี ผ่านทั้งยุคที่รุ่งโรจน์ และตกต่ำ ในอดีตเชียงรายถูกขับเคลื่อนด้วยมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก จุดเปลี่ยนมาเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ซึ่งมีมิติด้านเศรษฐกิจเริ่มเข้ามาแทนที่ จากเมืองที่มีอาณาบริเวณเล็กๆ เชียงรายจึงได้ขยายตัวออกไปในแนบราบในทิศทางต่างๆ ตามบริบทของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางถนนในแต่ละยุคสมัย ผังเมืองรวมเมืองเชียงรายถูกประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2530 ตามมาด้วยผังเมืองฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2539 และผังเมืองฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2550 ภายในประกอบด้วยแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังระบบการคมนาคมขนส่ง ข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินแรกเริ่มยังไม่มากก็เริ่มเพิ่มชนิดประเภท และเข้มงวดยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบปัญหาอุปสรรคในการทำงานของเทศบาลดังนี้ 1) เกิดช่องว่างในการบังคับใช้ เมื่อส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามผังเมืองเสียเอง 2) ผังเมืองไม่อาจชี้้นำการพัฒนาได้จริง เนื่องจากต้องวางผังโดยอิงจากสภาพที่เป็นอยู่จริงมากกว่าสิ่งที่ควรจะเป็น 3) การโอนภารกิจด้านการผังเมืองมาให้ท้องถิ่น เป็นเพียงการโอนภาระหน้าที่ ไม่ได้ให้อำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง รวมถึงในด้านบุคลากรและงบประมาณ

**คำสำคัญ** การพัฒนาเมือง, ผังเมือง, เมืองเชียงราย

<sup>1</sup> บทความชิ้นนี้สืบเนื่องจากงานวิจัยในชื่อเรื่องเดียวกันของผู้เขียนเอง ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากศูนย์วิจัยนวัตกรรมเชิงพื้นที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งก็มีโอกาสสำเร็จได้เลยหากปราศจากความช่วยเหลือของอานนท์ ต้นติวิวัฒน์ ผู้ช่วยนักวิจัยในโครงการ ซึ่งต้องมาจากโลกนี้ไปอย่างกะทันหัน และรวดเร็วเกินกว่าที่จะมีใครคาดคิดถึง ความดีที่งานชิ้นนี้พอจะมีขออุทิศให้แต่เขา

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50300  
อีเมล: vititanon@hotmail.com

## The Development of Chiang Rai City under Modern City Planning

Nuttakorn Vititanon<sup>3</sup>

### Abstract

The history of Chiang Rai can date back to more than 750 years. The city has been through both prosperous and difficulty times. Before the beginning of the Cold War, Chiang Rai development had mainly focused on national security purpose. After the end of the Cold War, the city has dramatically moved its focus to economy. Through years of Chiang Rai development, the city has always been expanded horizontally in all directions through major land transportation network in each era. The first Chiang Rai city plan was officially used in 1987, and later, the second and third city plans were implemented in 1996 and 2007. Respectively, the plans consisted of maps, land-use and transportation plans. The prohibition of land use has gradually been implemented more strictly. The study results show operational problems and obstacles for Chiang Rai municipality as follows: 1) government agents often broke the city plan's regulations; 2) even though the city plan based on actual circumstances of Chiang Rai, city planning could not lead to the development of Chiang Rai; and 3) Chiang Rai local government has no real authority in decision making, budgeting and personnel management.

**Keywords** City Development, City Planning, Chiang Rai City

---

<sup>3</sup> Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University, Chiang Mai 50200. E-mail: vititanon@hotmail.com

## 1. บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีแนวความคิดในการวางผังเมือง (Urban Planning) ให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลกและเมืองต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาเมืองในปัจจุบัน และชี้้นำการพัฒนาเมืองในอนาคต สำหรับประเทศไทย การผังเมือง<sup>4</sup> ถูกบังคับใช้โดยกฎหมาย เกี่ยวพันตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมาถึงพระราชบัญญัติต่างๆ อันมีสาระเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่<sup>5</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ.การผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 หรือที่ต่อมากลายเป็น พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ตามกฎหมายนี้ หมายถึง “การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือ แทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพ ในสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่วัตถุที่มี ประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศทั้งดงาม หรือมีคุณค่าในธรรมชาติ” (มาตรา 4) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (2518)

<sup>5</sup> ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, พ.ร.บ.พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526, พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ฯลฯ

<sup>6</sup> พ.ร.บ.ฉบับนี้เริ่มประกาศใช้ในสมัยของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อจะแยกประโยชน์ การใช้ที่ดินของแต่ละพื้นที่เป็นประเภทต่างๆ สาระสำคัญกล่าวถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวม และผังเมือง เฉพาะ (ซึ่งก็ยังไม่เคยมีมาก่อน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องตราเป็น พ.ร.บ. เนื่องจากตัวผังจะต้อง สามารถจะถือลงในรายละเอียดเฉพาะจุด และกำหนดมาตรการบังคับได้อย่างเข้มข้นมาก เช่น ให้มีพื้นที่ ประวัติศาสตร์อนุรักษ์ และเจ้าหน้าที่มีอำนาจถึงขั้นสามารถเวนคืนที่ดินหรือสั่งรื้อถอนอาคารได้) ห้ามใช้ที่ดิน ผิดประเภทไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และมีอำนาจออกกฎกระทรวง เช่น การบังคับใช้ผังเมืองรวมต้องประกาศใช้ บังคับโดยกฎกระทรวง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมือง ทั้งระดับชาติและจังหวัด โดยที่ กฎหมายนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง โดย พ.ร.บ.การผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 สมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ร.บ.การผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และ พ.ร.บ.การผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ปัจจุบันถือว่าได้สิ้นสภาพ ไปแล้วตั้งแต่เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 เนื่องจาก พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้มีผลบังคับใช้ แทนที่

ผังเมืองรวมเมือง<sup>7</sup> เป็นแผนผังที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้อง ทว่าตลอดหลายปีที่ผ่านมากลับประสบปัญหาสำคัญ อันเนื่องมาจากไม่มีผังเมืองรวมใช้บังคับเพราะหมดอายุ ผลกระทบมีขนาดและความรุนแรงสูงมาก ทั้งต่อการบริหารจัดการพื้นที่ การควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตประชาชน (สุदारัตน์ อุทธารัตน์, สุริย์ บุญญานุกพงศ์, และอาภากร บัวคล้าย, 2557) มีפקเอ่ยถึงปัญหาการจัดทำผังเมืองโดยหน่วยงานส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของราษฎรบางพื้นที่ ตลอดจนปัญหาความไม่พร้อมและไม่ยึดมั่นในผังเมืองขององค์กรท้องถิ่นเอง เช่น การขยายถนนในเขตเมืองเก่า ยอมให้สร้างอาคารสูงหรือสถานบันเทิงตั้งอยู่ท่ามกลางที่อยู่อาศัย การเกิดขึ้นของศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในพื้นที่เกษตรกรรม การสร้างสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำหรือการถมที่ดินในพื้นที่รับน้ำตามธรรมชาติทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมได้ง่าย เป็นต้น

อนึ่ง ในการทบทวนวรรณกรรมขั้นต้น ผู้เขียนเห็นว่ายังคงขาดแคลนงานศึกษาในประเด็นนี้โดยเฉพาะกรณีของเมืองเชียงรายอย่างมาก แตกต่างจากเมืองเชียงใหม่ (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2541) หรือกระทั่งเมืองลำปาง (ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์, 2561) เท่าที่พบมักเป็นงานศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์หรือไม่ก็ด้านสถาปัตยกรรมเพียงไม่กี่ชิ้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการที่จะอธิบายพัฒนาการของเมืองเชียงรายท่ามกลางบริบทความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ โดยเลือกมองผ่าน “ผังเมือง”

## 2. วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของเมืองเชียงรายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทราบถึงบริบททางประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการด้านผังเมืองที่มีผลทำให้เมืองเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย

(2) เพื่อศึกษาบทบาทและข้อจำกัดของเทศบาลนครเชียงรายในการบริหารจัดการพื้นที่เมือง

---

<sup>7</sup> ผังเมืองรวมเมือง คือ ชนิดหนึ่งของผังเมืองรวม หากไล่เรียงตามขนาดพื้นที่จากใหญ่ไปหาเล็ก ได้แก่ ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง และผังเมืองรวมชุมชน มีลักษณะเป็นแผนผังแม่บทที่กำหนดรายการต่างๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง จุดที่ตั้งของสถานที่สำคัญ โดยสรุป ผังเมืองรวมจึงเป็นเพียงผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาอย่างกว้างๆ เท่านั้น (กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2552, น. 1-1-1-7)

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เครื่องมือหลายชนิดประกอบกัน ทั้งสำรวจเอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ และงานเขียนที่ใกล้เคียง (Documentary Research) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อแรก รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) เพื่อที่จะตอบวัตถุประสงค์ข้อหลัง

กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์ในที่นี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย เทศบาลนครเชียงราย สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของนักวิชาการในแวดวงผังเมือง และกลุ่มภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนด้านการพัฒนาเมือง จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาลดทอนตีความ ตรวจสอบความถูกต้อง และยืนยัน เพื่อสร้างข้อสรุปจากการศึกษา โดยใช้สถิติต่างๆ อาทิ จำนวนประชากรจากการทะเบียน อัตราการเปลี่ยนแปลง และความหนาแน่นของประชากรผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด เป็นข้อมูลเสริมในการวิเคราะห์

สำหรับขอบเขตด้านพื้นที่ มุ่งศึกษาพื้นที่ในเขตอำเภอเมืองโดยอิงตาม “ผังเมืองรวมเมืองเชียงราย” เป็นหลัก โดยพยายามเสริมการอธิบายด้วยภาพความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างการพัฒนาเมืองชายแดนกับพัฒนาการของเมืองเชียงราย

### 4. ผลการศึกษา

ผู้เขียนแบ่งการนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 5 หัวข้อ เพื่ออธิบายถึง (1) พัฒนาการของเมืองเชียงราย (2) เหตุปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา (3) ทิศทางการขยายตัวของเมือง (4) สาระสำคัญของผังเมืองแต่ละฉบับ และ (5) บทบาทของเทศบาลนครเชียงรายต่องานด้านผังเมืองที่ผ่านมา

#### 4.1 พัฒนาการของเมืองเชียงราย

สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้เขียนจำแนกการมองพัฒนาการของเมืองเชียงรายออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ นั่นคือ ช่วง ‘ก่อน’ ที่จะมีผังเมืองรวมตามกฎหมายใช้บังคับ (พ.ศ. 1805-2529) กับช่วงเวลา ‘หลัง’ จากนั้น (พ.ศ. 2530 จนถึงปี พ.ศ. 2557)

ในหัวแรกมีจุดเปลี่ยนสำคัญอยู่ที่การฟื้นฟูพื้นที่จารีตเดิมของเมือง ได้แก่ กำแพงเมือง ประตูเมือง สะดือเมือง และวัดที่สำคัญ ภายหลังเชียงรายมีสภาพเป็นเมืองร้างกินเวลายาวนานในช่วงที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่า และล้านนามีสถานะเป็นเมืองประเทศราชของสยาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2400-2441 แม้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามจะเข้ามาสถาปนาอำนาจโดยส่งข้าหลวงมาประจำเชียงรายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2437 และควบคุมเข้มงวดมากขึ้นหลังปี พ.ศ. 2445

อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ (พระธรรมวิมลโมลี และเกรียงศักดิ์ ชัยตรุณ, 2553, น. 105-161) แต่บทบาทในการพัฒนาเมืองเชียงรายกลับถูกฝากไว้กับกลุ่มมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแผ่ศาสนา โดยใช้การศึกษาและการสาธารณสุขที่ทันสมัยเป็นตัวนำ ทำให้เกิดการสร้างพื้นที่สมัยใหม่เพื่อตอบสนองภารกิจดังกล่าว ได้แก่ โรงพยาบาลโอเวอร์บรู๊ค โรงเรียนเชียงรายวิทยาคม โบสถ์คริสต์จักรที่ 1 ในช่วงปี พ.ศ. 2431-2457 รวมทั้งยังเกิดอาคารที่มีทรงสถาปัตยกรรมตะวันตกซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับโครงสร้างราชการสมัยใหม่ตามมา อาทิ ศาลากลาง (พ.ศ. 2443) เรือนจำ (พ.ศ. 2451) (จักรพันธ์ ม่วงคราม, 2555)

นอกจากนี้ ยังมีการตัดถนนให้ตัดกันคล้ายตารางหมากรุกหรือเป็นแบบตาราง (Grid Pattern) ตามแนวคิดการวางผังเมืองซึ่งเป็นที่นิยมในอเมริกา กระทั่งการสร้างสนามบิน (พ.ศ. 2466) หรือแม้แต่โรงเรียนกับโรงพยาบาลประจำจังหวัดในยุคต่อมา เงินที่ใช้ต่างมาจากการเรียไร มิใช่งบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ดังชื่อโรงเรียน “สามัคคี” วิทยาคม (พ.ศ. 2451) กับโรงพยาบาลเชียงราย “ประชาชนุเคราะห์” (พ.ศ. 2480) ชื่อตั้งต่างๆ เหล่านี้สื่อถึงความร่วมแรงร่วมใจกันของชาวเชียงราย เพราะเชียงรายในยุคที่ได้มีการสถาปนาความเป็นรัฐชาตินั้นยังถูกมองว่าเป็นเมืองเล็กๆ ที่ชายแดนห่างไกล ไม่ได้มีความสำคัญอันใด ขณะที่เมืองอื่นในล้านนารุ่งโรจน์ในช่วงสัมปทานค้าไม้ของตะวันตก ทว่าไม่ใช้กับเชียงราย ซึ่งเป็นเพียงเส้นทางผ่านของการขนส่งไม้สักทางแม่น้ำโขงเท่านั้น ซึ่งนับว่ามีปริมาณน้อยมาก (Amnuayvit, 2016)

อีกปัจจัยที่มีผลต่อเมืองเชียงราย คือ การที่มีทางรถไฟมาถึงลำปาง เมื่อปี พ.ศ. 2459 แม้เส้นทางรถไฟจะมาถึงไม่ถึงเชียงราย แต่ได้ทำให้มีการสร้างถนนเชื่อมจากจังหวัดลำปางมายังจังหวัดเชียงราย ส่งผลให้เมืองเชียงรายค่อยๆ ขยายตัวออกมาทางด้านทิศใต้ กับอีกบทบาทในฐานะเมืองหน้าด่านในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้เส้นทางจากเชียงรายมุ่งสู่แม่สายทวีความสำคัญยิ่งขึ้น ตัวเมืองเชียงรายกลายเป็นจุดพักใหญ่ของกองทหารญี่ปุ่นก่อนเคลื่อนพลเข้าสู่พม่า

เศรษฐกิจของเมืองเชียงรายเริ่มขยายตัวหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเมืองเชียงรายกลายเป็นเป้าหมายของพ่อค้าจีนที่อพยพขึ้นมาจากจังหวัดซึ่งอยู่บนเส้นทางรถไฟ อาทิ ลำปาง แพร่ กาญจนบุรี อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนที่มีนัยสำคัญในแง่ของพัฒนาการที่ทำให้เมืองเผชิญความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เชื่อว่าเป็นผลจากบริบทในยุคสงครามเย็น

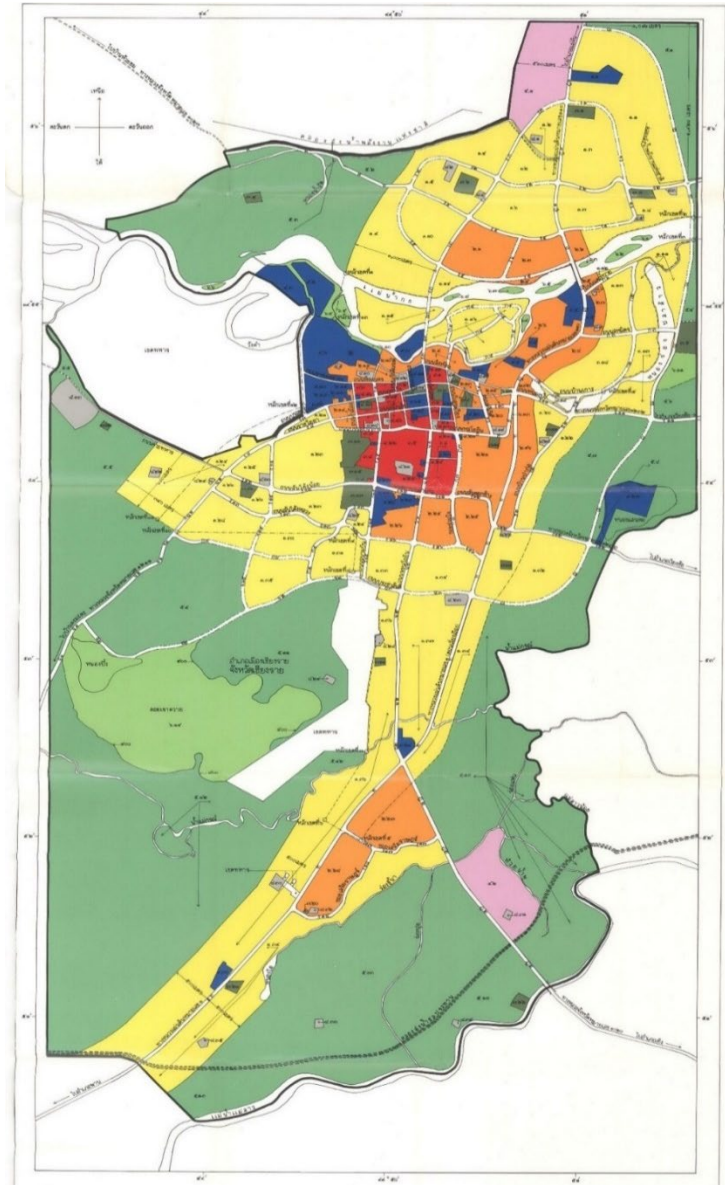
ขณะที่หัวขบวนนั้น แบ่งยุคสมัยตามระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงรายแต่ละฉบับ ซึ่งมีความสำคัญในฐานะแผนผังที่ใช้กำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง (Development Planning and Control) มีทั้งสิ้น 3 ฉบับ กล่าวคือ

ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2530-2537 (ช่วงสุญญากาศ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2537 - 10 เมษายน พ.ศ. 2539)

*ยุคสมัย: นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า*

โครงการพัฒนาสำคัญช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 2530 ได้แก่ โครงการพัฒนาอtoyตุ้ง (พ.ศ. 2531) สนามบินนานาชาติเชียงใหม่ (พ.ศ. 2535) มุ่งตอบสนองต่อนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า พร้อมกับที่ประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่าและลาวดำเนินนโยบายเปิดประเทศในห้วงเวลาเดียวกัน จากพื้นที่เฝ้าระวังภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ เชียงรายกลับถูกหมายมั่นปั้นมือให้เป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจชายแดน และการท่องเที่ยว อันนำไปสู่การขยายตัวทางกายภาพอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตเมืองที่เกิดความเปลี่ยนแปลงแทบทุกด้าน มีการลงทุนขนาดใหญ่ด้านการค้าการบริการตามมา ทั้งโรงแรม ลิตเติ้ลดัก เชียงราย (พ.ศ. 2531) โรงแรมดุสิตอีสแลนดรีสอร์ท (พ.ศ. 2533) ห้างสรรพสินค้าอภิพลาซ่า (ราวปี พ.ศ. 2530-2531) และอภิสแควร์ (พ.ศ. 2536) โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปแบบของหมู่บ้านจัดสรร สินธานี 1 (พ.ศ. 2531) และคอนโดมิเนียมเชียงใหม่คอนโดเทล (พ.ศ. 2533) เริ่มเห็นอาคารในแนวตั้ง (ตึกสูงเกิน 10 ชั้น) เกิดขึ้นอย่างเด่นชัด เมื่อเขตเมืองเริ่มหนาแน่น จึงเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้นหลายแห่ง อาทิ ชุมชนดอยทอง และบีบให้ส่วนราชการต้องหาที่ทาง ขยับขยายออกไปตั้งสำนักงานอยู่ภายนอกเมือง ณ บริเวณศูนย์ราชการฝั่งหมิ่น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เรื่อยมา

แผนภาพที่ 1 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2530



ที่มา: กฎกระทรวง ฉบับที่ 32 พ.ศ. 2530 (2530)



ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2539-2546 (ช่วงสัญญาภาค 26 เมษายน พ.ศ. 2546 - 28 มิถุนายน พ.ศ. 2550)

ยุคสมัย: วิกฤตเศรษฐกิจ

ก่อนหน้าวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ราคาที่ดินในจังหวัดเชียงรายถีบตัวเพิ่มสูงขึ้นหลายเท่าเพียงระยะเวลาอันสั้น สะท้อนภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ ผลจากยุคเก็งกำไรที่ดินในยุคนี้เองทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรชาวเชียงรายไปเป็นจำนวนมาก

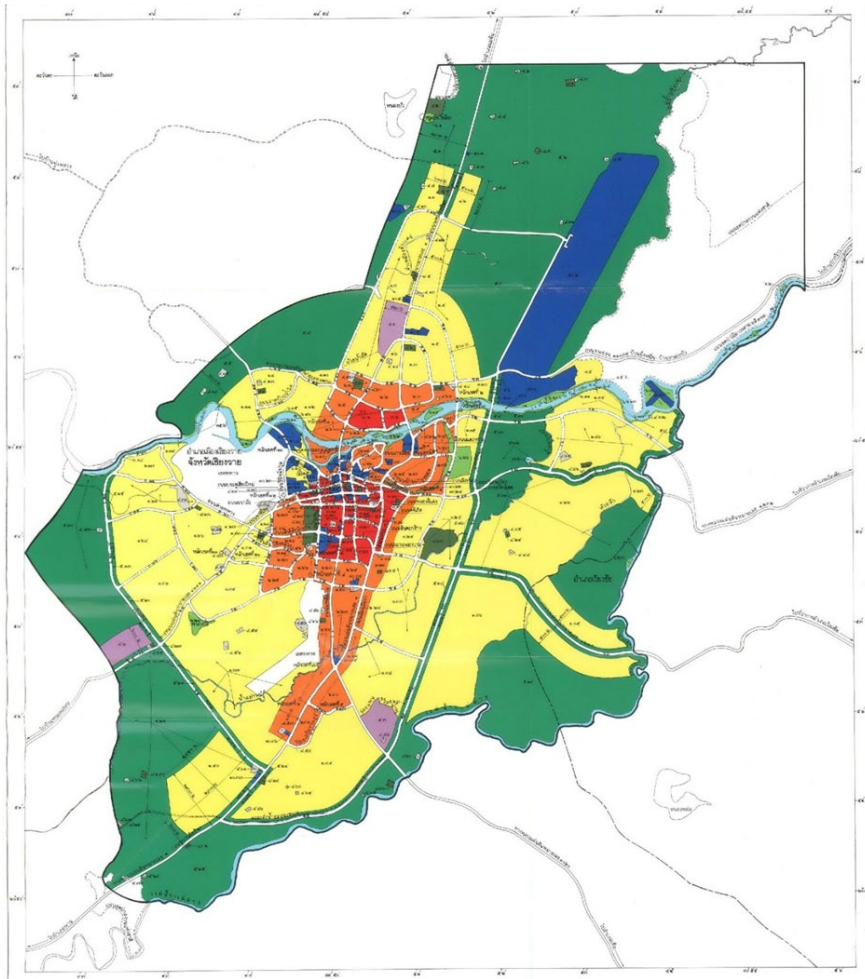
วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่เปิดช่องให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในไทยสะดวกยิ่งขึ้น ห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่เข้ามาลงทุนในเชียงรายรายแรกก็คือ บิ๊กซี เปิดให้บริการเมื่อปลายปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้ห้างสรรพสินค้าของทุนท้องถิ่นเก่าแก่มีจำนวนลูกค้าลดน้อยลง หลายรายต้องปิดกิจการไป กระทั่งปี พ.ศ. 2546 จึงเกิดกระแสต่อต้านห้างค้าปลีกขึ้นในหลายจังหวัด ส่งผลให้อาคารค้าปลีกขนาดใหญ่ไม่สามารถตั้งอยู่ภายในเขตตัวเมืองได้อีกต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น การที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงได้รับการจัดตั้งขึ้นที่จังหวัดเชียงรายตามพระราชบัญญัติที่ออกมาในปี พ.ศ. 2541 โดยให้มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเลือกทำเลที่ตั้งอยู่ในตำบลท่าสุด ก็เกี่ยวพันกับเหตุการณ์ครานั้นเช่นกัน เนื่องจากนโยบายออกนอกระบบ เป็นข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันรัฐบาลไทยจากการทำสัญญากู้ยืมเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมุ่งหมายให้ลดงบประมาณในส่วนราชการที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ หรือที่เรียกว่ามาตรการรัดเข็มขัด

ท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงตลอดช่วงต้นของทศวรรษที่ 2540 ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางที่สุด ย่านต่างๆ ในเขตผังเมืองย่อมแปรเปลี่ยนไปตามไปด้วย จวบจนถึงกลางทศวรรษ 2540 เศรษฐกิจจึงเริ่มฟื้นตัว การลงทุนในเชียงรายกลับมาคึกคักอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐ ถนนสาย จ3 หรือภายหลังใช้ชื่อว่าถนนเวียงบูรพาหรือวงแหวนเลี้ยวเมืองด้านตะวันออกก็เริ่มสร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2545

ความเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพของเมืองเรื่องหนึ่งที่สำคัญที่เกิดขึ้นในยุคนี้คือ การย้ายเรือนจำเดิมที่เคยตั้งอยู่ใจกลางเมืองออกไปตั้งอยู่นอกเมือง ณ ตำบลดอยฮาง โดยพื้นที่เดิมได้ยกให้กับทางเทศบาลเพื่อปรับปรุงเป็นสวนตุ่งและโคมเพล็กซ์พระเกียรติฯ

## แผนภาพที่ 2 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2539



ที่มา: กฎกระทรวง ฉบับที่ 256 พ.ศ. 2539 (2539)

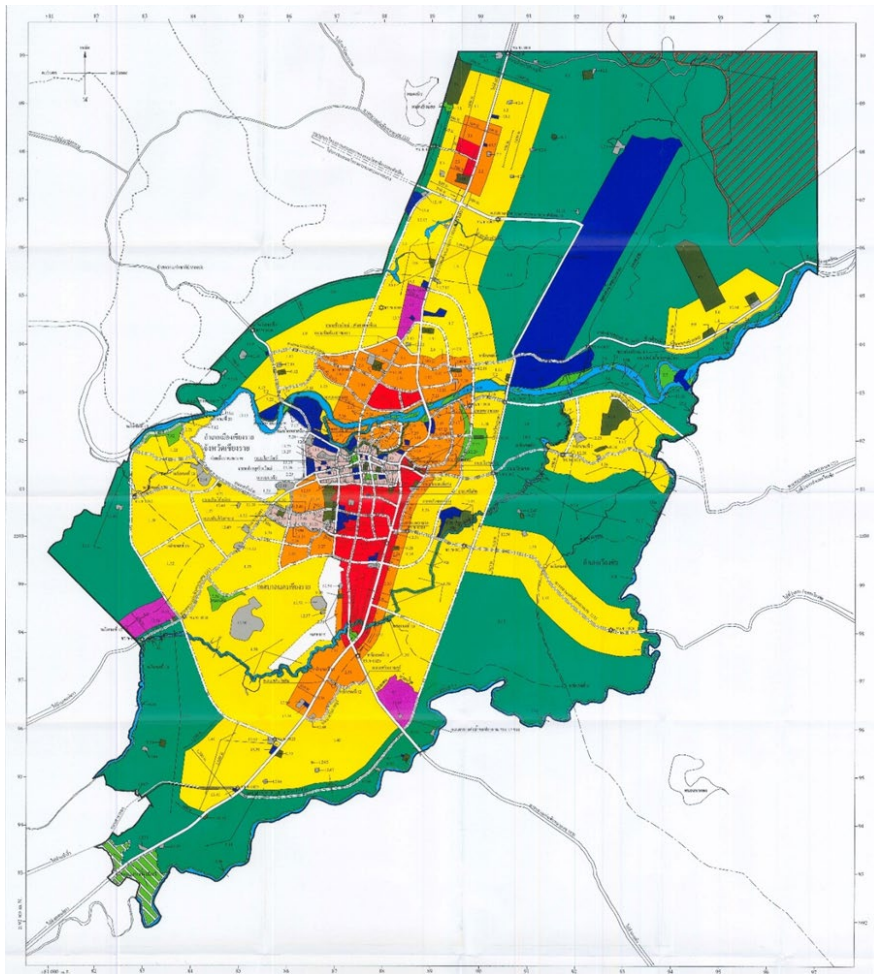
### ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2550-2557 (ช่วงสัญญาภาค 8 สิงหาคม พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน)

ยุคสมัย: จีนวิวัฒน์

ปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศจีนเริ่มปรากฏบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ ในยุคนี้ จีนกลายเป็นทั้งผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้ลงทุนรายใหญ่อันดับต้นๆ ของหลายประเทศ ด้วยความที่มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์อยู่ใกล้กับจีน ส่งผลให้ชายแดนด้านจังหวัดเชียงรายทวีความสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก โครงการพัฒนาต่างๆ ในจังหวัดเชียงรายยุคนี้จึงเน้นหนักไปที่การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ล้วนคิดคำนึงถึงการเชื่อมต่อกับจีนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นถนน R3A (พ.ศ. 2551) ส่วนหนึ่งของระเบียงเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ ปัจจัยเร่งที่ก่อให้เกิดการขยายตัวด้านการค้าการลงทุน

โลจิสติกส์และซัพพลายเชน การท่องเที่ยว ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 เชียงของ-ห้วยทราย (พ.ศ. 2556) หรือท่าเรือพาณิชย์เชียงแสนหรือท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 (พ.ศ. 2555) นำพาเม็ดเงินมหาศาลจากภาครัฐบาลที่เชียงราย ทั้งในรูปแบบของโครงการขยายทางถนน และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เพื่อรองรับโครงการทั้งสอง ซึ่งตัวเมืองเองก็พลอยได้รับอานิสงส์ไปด้วย เช่น ถนนกลางเวียง และข้าวพญาเม็งราย (พ.ศ. 2553)

### แผนภาพที่ 3 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2550



ที่มา: กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2550 (2550)

ขณะเดียวกันทุนระดับชาติได้เริ่มเข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นศูนย์การค้า เช่น เซ็นทรัลพลาซ่าเชียงราย (พ.ศ. 2554) ห้างโมเดิร์นเทรดหมวดหมู่วัสดุก่อสร้างอย่างโฮมโปร (พ.ศ. 2556) ไทวัสดุ (พ.ศ. 2557) หรือโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะ

คอนโดมิเนียม เช่น กัลปพฤกษ์แกรนด์พาร์ค (ซีพีแลนด์) ดีคอนโด ฮาย (แสนสิริ) คิวเฮาส์ คอนโด พหลโยธิน (ควอลิตี้เฮาส์) บ่งบอกถึงความเจริญเติบโตของเมืองได้เป็นอย่างดี

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจเรื่องหนึ่งคือ กระแสนุรักษ์ย่านเมืองเก่า ดังจะเห็นได้จากการย้ายที่ทำการศาลากลางจังหวัดไปยังที่แห่งใหม่ริมน้ำกก เชียงสะพานแม่ฟ้าหลวง และการย้ายสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายกับอีกหลายหน่วยงานที่เคยตั้งอยู่รายล้อมศาลากลางหลังแรกไปยังที่ตั้งใหม่แถบฝั่งหมื่น

#### 4.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองเชียงราย

ในที่นี้ขอแยกพิจารณาใน 3 ด้านหลักด้วยกันคือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

**ปัจจัยด้านการเมืองและความมั่นคง** เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของเมืองเชียงรายอย่างยิ่ง ตัวอย่างมีให้เห็นทั้งในยุคที่พม่าปกครอง เมืองถูกละทิ้งเนื่องด้วยให้ความสำคัญไปที่เชียงแสน หรือในยุคนสยาม ใช้วิธีกวาดต้อนผู้คนไปที่เมืองอื่น (ยุค “เก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าใส่เมือง”) ยุทธวิธีสงครามในอดีตล้วนมีผลทางลบต่อเมือง อาทิ พ.ศ. 2347 เชียงรายกลายเป็นเมืองร้างไร้ผู้คนอยู่อีกเกือบ 40 ปี ภายหลังจากเจ้ากาวิละยกทัพไปตีและเผาเมืองเชียงแสน ขณะที่ผลเชิงบวก เช่น การตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือที่เลือกผ่านเด่นชัยก่อนเข้าลำปาง ภายหลังเกิดกบฏเงี้ยวขึ้นที่เมืองแพร่ พร้อมกับถนนจากลำปางต่อมา ยังเชียงรายในฐานะเมืองปลายอาณาเขตที่มีสถานการณ์ต้องคอยเฝ้าระวัง เช่นเดียวกับยุคสงครามเย็นซึ่งมีการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ประเทศไทยจึงได้ระดมการพัฒนาเชิงโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคต่างๆ ในนามของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งการแผ่ขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในพื้นที่ชนบทห่างไกล

**ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ** เมืองเชียงรายอยู่บนเส้นทางผ่านของสินค้ามายาวนาน ตั้งแต่ยุควัวต่างม้าต่าง นำพาผู้คนหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ให้ได้มาติดต่อสัมพันธ์-เชื่อมโยงกัน แต่เมื่ออำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตกรุกคืบเข้ามา พร้อมด้วยแนวคิดรัฐสมัยใหม่ ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจแบบปิดของประเทศเพื่อนบ้านในห้วงต่อมา

ถึงกระนั้น พบว่ามีหลายช่วงเวลาที่มีการขยายตัวทางการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เมืองขยายตัว เช่น หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง คนจีนจากภาคกลางได้อพยพขึ้นมาตั้งรกรากทำมาค้าขายอยู่บริเวณถนนธนาลัย สร้างความคึกคักให้แก่ย่านใจกลางเมืองตามไปด้วย ในยุคพัฒนาเกิดกิจกรรมทางการผลิตที่ตั้งจุดเกษตรกรจากภาคอีสานให้อพยพเข้ามาบุกเบิกที่ทำกินในหลายพื้นที่ของจังหวัดเชียงราย เพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเมื่อเทียบกับจังหวัดต้นทาง ในยุคโลกาภิวัตน์ จังหวัดชายแดนเริ่มถูกให้ความสำคัญเพื่อสร้างการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน รูปธรรมของความร่วมมือ เช่น โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์

ห้าเชียงใหม่ ตามมาด้วยการลงทุนของภาคเอกชน ทั้งผู้ประกอบการในจังหวัด และต่างจังหวัด ตลอดจนทุนระดับชาติ และทุนข้ามชาติ โดยเฉพาะกับธุรกิจก่อสร้างหิรัญทรัพย์ สืบเนื่องจากโครงการพัฒนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสนามบิน ถนน สะพาน ท่าเรือ เพื่อรองรับการค้าชายแดน และการท่องเที่ยวนั่นเอง

**ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม** นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงของเมืองอยู่ไม่น้อย ได้แก่ การฟื้นฟูจารีตเมืองในสมัยรัชกาลที่ 3 ทำให้มีกำแพงเมือง ประตูเมือง เสาหลักเมือง วัดวาอารามได้รับการบูรณะในช่วงนั้น การเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในเชิงรายของกลุ่มมิชชันนารีอเมริกัน ซึ่งก่อให้เกิดอาคารสถาปัตยกรรมสมัยใหม่หลายแห่ง อย่างโรงเรียน โรงพยาบาล โบสถ์ รวมไปถึงจนถึงศาลากลาง และเรือนจำ บทบาทนำของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีส่งผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงราย ทั้งตอนที่ยังคงมีพระชนม์ชีพ และภายหลังจากสวรรคตแล้ว อาทิ โครงการพัฒนาตอตุ้ง สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ (พ.ศ. 2531) ไร่แม่ฟ้าหลวง (พ.ศ. 2535) และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

อีกจุดหนึ่งที่ควรพิจารณา คือ การที่ศิลปินที่มีชื่อเสียงชาวเชียงรายตัดสินใจเดินทางกลับบ้านเกิดทำให้มีแหล่งท่องเที่ยวแม่เหล็กแห่งใหม่ขึ้น ทั้งวัดร่องขุนโดยเฉลิมชัย โฆษิตพิพัฒน์ และบ้านดำของถวัลย์ ดัชนี

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีปัจจัยด้านอื่นๆ ที่ช่วยเกื้อหนุนให้เมืองเชียงรายมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านภูมิรัฐศาสตร์มีทำเลที่ตั้งอยู่ในจุดที่เชื่อมโยงกับหลายประเทศ (พม่า-ลาว-จีน) สามารถเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขงได้ (GMS Connectivity) เป็นต้น

อธิบายโดยสรุป ในอดีตพื้นที่ชายแดนมักถูกมองว่าเป็นดินแดนล้าหลัง และอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง ขาดการพัฒนา จึงถูกปล่อยให้เป็นพื้นที่กั้นชนระหว่างประเทศ เป็นเขตเฝ้าระวังภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ทว่า ด้วยเงื่อนไขของระเบียบโลกยุคหลังสงครามเย็นที่อุดมการณ์ทางการเมืองมิใช่สิ่งขีดแบ่งความสัมพันธ์อีกต่อไป ประกอบกับอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมใหม่ทางการค้า ความเป็นภูมิภาคนิยม ฯลฯ อาณาบริเวณชายแดนได้กลายเป็นพื้นที่ซึ่งทวีความสำคัญขึ้นมาทันที เชียงรายที่เป็นจังหวัดชายแดนก็พลอยได้รับอานิสงส์อย่างมากจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ด้วย เนื่องจากศักยภาพในการใช้เชื่อมต่อ (Land Link) กับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่นในกลุ่มอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขงได้อย่างสะดวก และมีหลายช่องทางให้เลือก ไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ ทั้งในแง่การขนส่งสินค้า และการเดินทางท่องเที่ยว การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐเพื่อดึงดูดนักลงทุนจำนวนไม่น้อยก็เกิดขึ้นบนพื้นที่เหล่านี้ ตัวอย่างที่ใช้อธิบายได้ดีคือ เรื่องถนน ซึ่งปัจจุบันมีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริม

การท่องเที่ยวและการขนส่งสินค้าไปยังต่างประเทศ แตกต่างจากในอดีตที่ทำด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง เพื่อพัฒนาชนบท

กล่าวให้ถึงที่สุด ในอดีตเชียงรายถูกขับเคลื่อนด้วยมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการพัฒนาของเมือง จุดเปลี่ยนสำคัญมาเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ซึ่งหลังจากนั้นมิติด้านเศรษฐกิจก็ได้เข้ามามีบทบาทแทนที่ เชียงรายถูกหมายมั่นปั้นมือให้เป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจชายแดน และการท่องเที่ยว ท่ามกลางสถานการณ์ตามแนวชายแดนที่คลี่คลายลง

#### 4.3 ทิศทางการขยายตัวของเมืองเชียงราย

เมืองเชียงรายสถาปนาใน พ.ศ. 1805 มีอาณาบริเวณจำกัดวงอยู่เพียงบริเวณริมฝั่งแม่น้ำกก โดยรอบดอยจอมทอง ขนาดไม่ใหญ่นัก องค์ประกอบของเมืองเก่าเชียงรายที่พบส่วนใหญ่เกิดขึ้นในยุคฟื้นฟูในสมัยรัชกาลที่ 3 หลังตกเป็นเมืองขึ้นพม่า และกลายเป็นเมืองร้างในเวลาต่อมา (สุรพล ดำริห์กุล, 2549, น. 101-102)

รูปลักษณะของเมืองเชียงรายที่ได้รับการบูรณะแล้วหลังปี พ.ศ. 2386 เป็นรูปทรงสี่เหลี่ยมคางหมู ประกอบด้วยกำแพงอิฐ ป้อมปราการ คูเมืองล้อมรอบ และมีประตู 12-13 แห่ง ทำให้เห็นถึงขอบเขตของเมืองในยุคนี้ซึ่งกว้างขวางขึ้นมาก โดยขยายออกไปทางด้านทิศตะวันออกของเมือง (สุรพล ดำริห์กุล, 2549, น. 105)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2438 เริ่มมีการตัดถนนสายหลักเส้นใหม่ในเขตกำแพงเมืองเชียงราย ซึ่งถนนกรุงธนลาภบำรุงเมือง (ถนนธนาลัย) ผ่านกลางเมืองตามแนวตะวันออก-ตะวันตก เป็นเส้นตรง กับอีกเส้นตามแนวเหนือ-ใต้ ชื่อถนนรัชชชะมงคล (ถนนรัตนาเขต) (สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อภูมิทัศน์และสถาปัตยกรรมของเมืองเชียงรายนั้นเป็นผลจากการเข้ามาของคณะมิชชันนารี ก่อให้เกิดที่ทางรองรับกิจกรรมสมัยใหม่ ได้แก่ โบสถ์ โรงเรียน และโรงพยาบาล ด้วยรูปลักษณะทางสถาปัตยกรรมแบบตะวันตกในช่วงอาณานิคม (Colonial Architecture) การใช้ที่ดินภายในเมืองซึ่งถูกแบ่งออกเป็นย่านไปโดยปริยาย และเกิดการจักระบบสัญญาณใหม่แบบตารางต่อเติมเสริมจากรากฐานที่ถูกวางแนวไว้ในยุคก่อนหน้านั้น พร้อมกับทำลายพื้นที่เมืองแบบจารีตลงบางส่วน ภายใต้บทบาทนำของหมอบริกส์ (Dr. William A. Briggs) (จักรพันธ์ ม่วงคราม, 2555)

อนึ่ง สามารถแบ่งพื้นที่เมืองเชียงรายสมัยนั้นได้เป็น 4 กลุ่มหลัก คือ พื้นที่ของคริสเตียนที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการแพทย์และการศึกษา พื้นที่กลุ่มอาคารของรัฐซึ่งถูกใช้ในเชิงการปกครอง อาทิ ศาลากลาง โรงพัก ศาล เรือนจำ จวนผู้ว่าฯ พื้นที่ทางศาสนา

ได้แก่ วัด โบสถ์ และมัสยิด พื้นที่ทางเศรษฐกิจใจกลางเมืองที่ค่อยๆ เติบโต โดยเฉพาะอย่างยิ่งของชุมชนชาวจีนย่านถนนนาลักษณ์กับถนนอุตรกิจ พื้นที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นอย่างกระจายตัว ถนนเชียงราย-ลำปางก็ดี การสร้างสนามบินก็ดี เป็นปัจจัยที่ทำให้พื้นที่ในด้านทิศใต้ของเมืองมีความเปลี่ยนแปลงตามมาด้วย ขณะเดียวกัน ผลของการเปลี่ยนทิศทางการไหลของแม่น้ำกกได้ทำให้เกิดพื้นที่งอกคือบริเวณเกาะลอย ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีกลุ่มคนเข้ามาตั้งถิ่นฐานเพิ่มเติมทางด้านเหนือของเมือง ขณะที่ชาวบ้านทั่วไปซึ่งต้องการพื้นที่ทำการเกษตรก็ต้องขยับขยายออกไปบุกเบิกที่ทำกินนอกเมือง

กล่าวได้ว่า เมืองเชียงรายเริ่มขยายตัวภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และเติบโตอย่างรวดเร็วในยุคสงครามเย็น การเกิดทางหลวงแผ่นดินทั้งสายหลักและสายรองมากมายช่วงนี้เองซึ่งเป็นตัวเร่งสำคัญ เกิดการกระจายตัวเมืองตามแนวถนน ไม่ว่าจะเป็นถนนสายลำปาง-เชียงราย ถนนสายเชียงราย-เทิง-เชียงของ ถนนเชียงใหม่-เชียงราย ต่างเอื้อให้เมืองกระจายตัวออกมาทางทิศใต้ยิ่งขึ้นไปอีก ขณะเดียวกันสองฟากฝั่งถนนพหลโยธินสายใหม่ทางด้านทิศตะวันออกของเมืองที่มุ่งเหนือสู่อำเภอมแม่สายก็กลายเป็นทำเลธุรกิจที่โดดเด่นขึ้น รวมถึงการเป็นที่ตั้งของอนุสาวรีย์พญามังรายที่ต่อมาได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของเมือง (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2561, น. 106-108) เช่นเดียวกับบริเวณโดยรอบสถานีขนส่งก็มีทั้งโรงพยาบาลนตร์ โรงแรม ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สวนสนุกมาตั้งอยู่ พื้นที่ข้างต้นล้วนแล้วแต่ขยับขยายออกมานอกเขตเมืองเก่าทั้งสิ้น

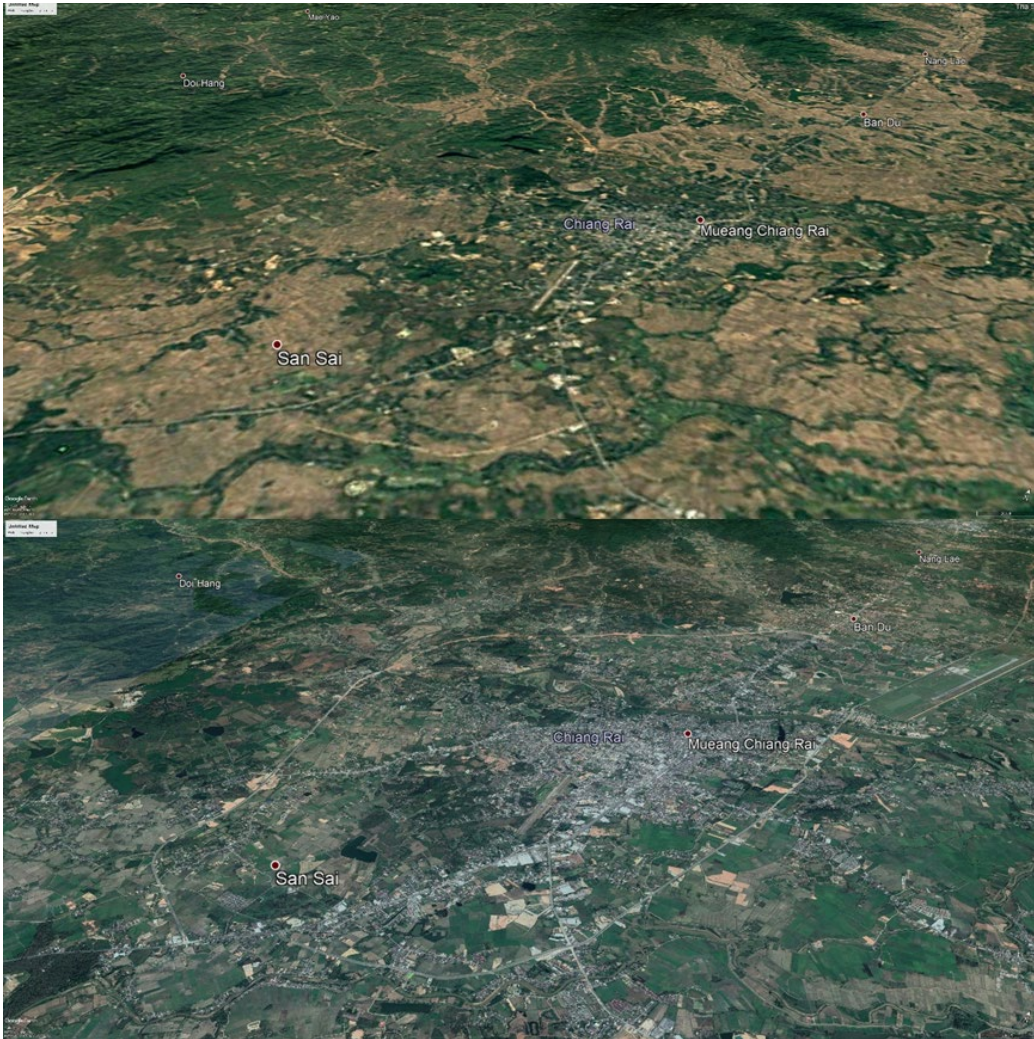
เมื่อเข้าสู่ยุคที่มีผังเมืองใช้บังคับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา พร้อมกับกับโลกทัศน์ที่มองพื้นที่ชายแดนเปลี่ยนไป ช่วงนี้เองที่เมืองชายแดนเริ่มมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับแม่สาย บนถนนพหลโยธินได้มีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาตอตุ่ง สนามบินใหม่ สถาบันอุดมศึกษา และแหล่งท่องเที่ยว (ซึ่งส่วนใหญ่มักอยู่นอกเขตผังเมือง) ส่งผลให้เมืองขยายตัวไปทางทิศเหนือตลอดแนวถนนทั้งสองฝั่งที่เชื่อมโยงไปยังโครงการต่างๆ เหล่านี้ยังเห็นได้ชัด จากที่เคยมีแนวโน้มจะมุ่งลงทางทิศใต้มาก่อน

ภายหลังจึงเกิดโครงการพัฒนาที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยพยายามเชื่อมโยงประเทศเข้ากับจีนได้แก่ ท่าเรือพาณิชย์ที่เชียงแสน และสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่เชียงของ เท่ากับบุกเบิกทิศทางใหม่ซึ่งมุ่งตรงสู่อำเภทั้งสอง

ปรากฏการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าเมืองเชียงรายขยายตัวไปตามเส้นทางคมนาคมทางบกสายหลัก (Ribbon Development) เป็นการตั้งถิ่นฐานแบบยาว (Linear Settlement) โดยใช้แนวถนนเป็นตัวกำหนด กอปรกับสภาพภูมิประเทศบีบบังคับ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง แนวโน้มที่เกิดขึ้นจึงเป็นการขยายตัวแนวราบ นอกจากกระจุกตัวอยู่บนถนนพหลโยธิน

ที่เชื่อมต่อกับพม่าแล้ว ยังมีถนนกลางเวียงบนอีกฝั่งแม่น้ำกกทางทิศเหนือ ถนนเวียงบูรพาหรือถนนวงแหวนเฉียงเมืองฝั่งตะวันออก รองรับการขยายตัวของเมืองได้ค่อนข้างดี

แผนภาพที่ 4 ภาพถ่ายทางอากาศเมืองเชียงราย ปี พ.ศ. 2530 (บน) และปี พ.ศ. 2560 (ล่าง)



ที่มา: จากโปรแกรม Google Earth ใช้ร่วมกับโปรแกรม Google Map

จากภาพถ่ายทางอากาศเมืองเชียงรายในปี พ.ศ. 2530 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2560 เห็นได้ถึงการขยายตัวของเมืองออกไปตามถนนสายหลักและถนนวงแหวนเส้นทางต่างๆ อย่างชัดเจน ขณะที่พื้นที่เขตเมืองพบความเปลี่ยนแปลงหลายด้านจากการลงทุนขนาดใหญ่ของภาคเอกชนเช่นกัน ทั้งโรงแรม สถานบันเทิง ห้างค้าปลีกข้ามชาติ โครงการหมู่บ้านจัดสรร



ศูนย์การค้า ธุรกิจโมเดิร์นเทรด คอนโดมิเนียม ถึงแม้จะเห็นการพัฒนาในแนวตั้งอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากนัก ท่ามกลางการก่อตัวของกระแสผลักดันให้ส่วนราชการย้ายออกจากพื้นที่เมืองเก่า อาทิ เรือนจำกลาง หน่วยงานที่ตั้งรายรอบศาลากลางเก่าหลังแรก มีผลให้การใช้พื้นที่บริเวณเมืองชั้นในเปลี่ยนไป

เป็นที่น่าสังเกตว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Products: GPP) ของเชียงรายมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของเมืองด้วย เพราะภาคเกษตรลดบทบาทลง ในขณะที่ภาคบริการและภาคการผลิตอื่นๆ เติบโตขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเมือง

ปัจจุบันไม่ได้มีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนหนาแน่นเพียงในเขตอำเภอเมืองที่ถือเป็นศูนย์กลางหลักในด้านต่างๆ ของจังหวัดเท่านั้น ยังเกิดศูนย์กลางรองขึ้นอย่างกระจายตัวในหลายพื้นที่ ทั้งที่อยู่ในเขตควบคุมของผังเมือง เช่น ตำบลบ้านดู่อันเป็นที่ตั้งของสนามบินแม่ฟ้าหลวงและมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ตำบลเวียงชัย (เขตอำเภอเวียงชัย) ซึ่งได้มีสนามกีฬามาตั้งอยู่แถบชานเมืองทางทิศนี้ และอยู่นอกเขต อาทิ ตำบลท่าสุดที่ตั้งของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตำบลป่าอ้อดอนชัยที่ตั้งของวัดร่องขุน หากจะกล่าวว่าการกระจายตัวตามไม่ทันการขยายตัวของเมืองในสถานการณ์จริงก็คงไม่ผิดมากนัก ขณะเดียวกันพื้นที่รอยต่อเมืองอื่นก็พบความเปลี่ยนแปลงจากชุมชนชนบทที่มีพื้นฐานทางเกษตรกรรมไปเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น อย่างตำบลท่าสาย ตำบลสันทราย ตำบลริมกก (เขตอำเภอเมือง) เนื่องจากเนื้อที่ในเขตเมืองมีอย่างจำกัด และหนาแน่นมากพอแล้ว

อย่างไรก็ดี เมืองเชียงรายไม่ได้เติบโตรวดเร็วจนไร้การควบคุม หากแต่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการวางผังของคณะมิชชันนารี ข้อจำกัดเชิงภูมิศาสตร์ของพื้นที่เอง การกระจายตัวของจำนวนประชากรและความเจริญไปยังหลายศูนย์กลาง เช่น อำเภอพานที่มีประชากรเกินแสนคน เป็นรองแค่อำเภอเมือง ตลอดจนอำเภอชายแดนต่างๆ อย่างแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ ประกอบกับมีพื้นที่ราบที่มีศักยภาพในการรองรับการขยายตัวของชุมชนได้อีกมาก ช่วยให้เมืองเชียงรายไม่กลายเป็นเมืองโดดเดี่ยว ซึ่งต้องแบกรับภาระมากเกินไป ถือเป็นจุดเด่นที่หลายเมืองอื่นยังทำไม่ได้ผล

กล่าวให้ย้อนย่อที่สุด จากเมืองที่มีอาณาบริเวณเล็กๆ เชียงรายค่อยๆ ขยายตัวออกไปในทิศทางต่างๆ ตามบริบทแห่งยุคสมัย เช่นในยุคพัฒนาที่เมืองขยายตัวออกไปทางทิศใต้ตามถนนที่เชื่อมต่อกับลำปาง เชียงของ และเชียงใหม่ ก่อนจะหันเหมุ่งเหนือสู่ชายแดนพม่า ด้านแม่สายตามโครงการหลวง สนามบิน สถาบันอุดมศึกษา และแหล่งท่องเที่ยวเกิดใหม่บนแนวถนน จากนั้นจึงกระจายตัวออกมาในด้านตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันออกที่เชื่อมต่อกับลาว จีนผ่านเชียงแสน และเชียงของมากขึ้น เป็นไปตามเส้นทางการค้าที่เปลี่ยนเส้นทางจากอำเภอแม่สายไปยังอำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ การเติบโตเปลี่ยนแปลงในห้วง

ทศวรรษหลังชี้ให้เห็นว่าเชียงรายรับบทบาทเป็นทั้งประตูสู่จีนตอนใต้ และปลายทางของนักท่องเที่ยวไทย

#### 4.4 สาระสำคัญของผังเมืองรวมเมืองเชียงรายแต่ละฉบับ

ผังเมืองรวมเมืองเชียงรายถูกประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2530 ตามมาด้วยผังเมืองฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2539 และผังเมืองฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2550 ภายในประกอบด้วยผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังระบบการคมนาคมขนส่ง<sup>8</sup> ทุกผังที่ผ่านมาแล้วจัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้คือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับ ผู้ใช้บังคับผังในที่นี้คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาลนครเชียงราย และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่วางผัง ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบลหรืออบต. ก็ตาม

วัตถุประสงค์หลักของผังฉบับ 1 กับผังฉบับที่ 2 กำหนดไว้เช่นเดียวกันนั่นคือเพื่อสนับสนุน “ให้เป็นเมืองรองทางภาคเหนือตอนบนของประเทศ” ขณะที่ฉบับที่ 3 ได้ปรับให้กว้างขึ้นเป็น “ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ”

ผังฉบับหลังสุดวางเป้าหมายให้เมืองเชียงราย ดังนี้

(1) ส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนเมืองเชียงรายเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ การปกครอง การศึกษา การค้า การบริการของจังหวัดเชียงราย

(2) ส่งเสริมและพัฒนากิจการบริการทางสังคม การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการให้เพียงพอและได้มาตรฐาน

(3) ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย

(4) ส่งเสริมอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่าทางศาสนา ประวัติศาสตร์ โบราณสถาน สถาปัตยกรรมศิลปกรรมเพื่อดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมล้ำนาของจังหวัดเชียงราย

(5) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมายเหตุ: ส่วนที่เป็นตัวเอียงข้างต้นเป็นประเด็นใหม่ที่เพิ่งถูกเพิ่มเติมเข้ามาในผังฉบับที่ 3

<sup>8</sup> แม้ตามมาตรา 17 ของ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 ระบุให้ผังเมืองรวมประกอบด้วยแผนผังดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณสุขโรค

ทว่าสำหรับผังเมืองรวมเมืองเชียงรายทั้ง 3 ฉบับนั้นปรากฏเฉพาะแผนผังในข้อ (ก) และ (ค) เท่านั้น

สำหรับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่า มีจำนวนสีที่เพิ่มขึ้นมาเป็นลำดับในทุกๆ ผัง จากมี 9 ประเภทในผังหนึ่ง เป็น 10 ประเภทในผังสอง โดยเพิ่มสีฟ้า (ที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม) และ 13 ประเภทในผังสาม โดยเพิ่มสีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีน้ำตาล (ที่ดินประเภทปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว (ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้) ได้แก่ เขตป่าสงวนแห่งชาติโป่งสลิ และสีน้ำตาลอ่อน (ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย) ภายในเขตวงเมืองเก่ากับบริเวณชุมชนสันโค้งน้อย เห็นได้ชัดเจนว่ากระแสแนวความคิดอนุรักษ์ “เมืองเก่า” และสร้าง “เมืองสีเขียว” ได้เข้ามามีผลต่อการพัฒนาเมืองยุคปัจจุบันอย่างมาก ผังเมืองเชียงรายเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แฝงมิติด้านสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในนั้น ข้อกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นจากแรกเริ่มยังมีไม่มากนักก็ค่อยๆ เข้มงวดขึ้นเป็นลำดับ พร้อมลงรายละเอียดลึกขึ้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการขอตั้งโรงงาน ผลสืบเนื่องจากนโยบายจัดระเบียบสังคมและมาตรการควบคุมห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในหัวง่อนหน้า

ในแง่ขอบเขตบังคับของผังเมือง ผังเมืองฉบับแรกตั้งใจให้ใจกลางเมืองเชียงรายเป็นศูนย์กลางความเจริญ เป็นแหล่งการค้า สถานที่พักผ่อน ศูนย์กลางการปกครองและการศึกษา และให้บริเวณโดยรอบเป็นที่อยู่อาศัย ขณะที่ย่านชานเมืองใช้เก็บกักสินค้า และเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เขตผังเมืองครอบคลุม 6 ตำบลของอำเภอเมืองทั้งหมด ผังฉบับต่อมา ก็ยังคงเดินตามแนวทางนี้ โดยขยายพื้นที่สีแดง (ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก) ที่แต่เดิมอยู่ใจกลางเมืองลงมาทางทิศใต้ก็ได้กินพื้นที่ครอบคลุมเขตเมืองเก่าทั้งหมด รวมถึงถนนพหลโยธินย่านเมืองทั้งสองฝั่ง และเพิ่มพื้นที่สีแดงอีกจุดหนึ่ง บริเวณริมแม่น้ำกกฝั่งเหนือ และขยายพื้นที่อยู่อาศัยสีอื่นคือ สีส้ม (ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง) กับสีเหลือง (ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย) ออกมาเกินอาณาบริเวณโดยรอบที่เคยเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมมาก่อน ทำให้พื้นที่สีเขียวในเขตผังเมืองลดน้อยลง ส่วนพื้นที่อุตสาหกรรมยังคงมีเพียงไม่กี่จุดที่ล้วนแต่ไม่ไกลจากถนนพหลโยธิน เนื่องจากสะดวกในการขนส่ง เป็นความพยายามจะกระจายความหนาแน่นของเมืองออกชานกลางใจเมือง เขตควบคุมผังเมืองขยายเป็น 11 ตำบลของ 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองกับอำเภอเวียงชัย โดยด้านที่ขยายออกไปในบริเวณกว้างเป็นด้านทิศเหนือซึ่งมีสนามบินแห่งใหม่มาตั้งอยู่ในเขตตำบลบ้านดู่

ผังฉบับล่าสุดแบ่งพื้นที่ออกเป็นวง ชั้นในสุดเป็นย่านพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ถัดออกมาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางและน้อย ห้อมล้อมด้วยพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมตามลำดับ ข้อสังเกตคือ พื้นที่สีแดงเพิ่มขึ้นเป็น 3 จุด จุดใหม่ตั้งอยู่บริเวณตลาดสดเทศบาลที่มีธุรกิจการค้าหนาแน่น ขณะที่อีกสองจุดเดิมก็กินบริเวณที่กว้างขวางมากขึ้น

เราเห็นถึงความพยายามที่จะลดขนาดพื้นที่สีเหลืองและเพิ่มขนาดพื้นที่เขียวรายรอบ เสมือนเป็นเขตกันชน (Buffer Zone) ให้กับตัวเมือง นอกจากนี้ ยังพบความพยายามที่จะอนุรักษ์เขตเมืองเก่าโดยกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย แม้เขตควบคุมถูกปรับลดลงเหลือ 9 ตำบล แต่ขนาดพื้นที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 153.87 ตารางกิโลเมตร

สำหรับผังการคมนาคมขนส่งซึ่งถูกวางไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 นั้น ต้องอาศัยเวลายาวนานกว่าจะเห็นผลลัพธ์รูปธรรม เนื่องจากต้องใช้งบประมาณก่อสร้างสูง ซึ่งต้องรอหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ถนนสาย ค3 (ถนนกลางเวียงของกรมทางหลวงชนบท) ในปี พ.ศ. 2553 และถนนสาย จ3 (ถนนเวียงบูรพาของกรมทางหลวงชนบท) ในปี พ.ศ. 2559

#### 4.5 บทบาทของเทศบาลนครเชียงรายกับงานด้านการผังเมือง

ในห้วงแรกของการดำเนินการด้านผังเมืองในประเทศไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง (สำนักผังเมืองในขณะนั้น) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่ในแทบทุกขั้นตอน ทั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่องทางให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอเพื่อดำเนินการเองในบางเรื่องได้ ทั้งนี้ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองเป็นสำคัญ ขณะที่เรื่องของการควบคุมบังคับให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น ข้อสุดท้ายของกฎกระทรวงระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวม ส่วนแรกเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กรณีเทศบาลนครเชียงรายยอมได้แก่นายกเทศมนตรี ส่วนหลังเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายสถานบริการ ฯลฯ

องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงย่อมมีบทบาทอย่างมากในภาคปฏิบัติ การเพื่อควบคุมผลพวงการพัฒนาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชนให้เป็นไปตามผังเมืองรวมในการอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินหรือก่อสร้างใดๆ ท้องถิ่นต้องตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวว่าอยู่ในเขตที่ดินประเภทใด (สีใด) และมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร ถ้าอยู่ในเขตที่มีข้อห้ามไม่สามารถอนุญาตให้ได้ ถ้าไม่มีข้อห้ามทำกิจกรรมต่างๆ ก็ถือว่าไม่ขัดกับผังเมือง หากเป็นกิจกรรมหลัก (ซึ่งสอดคล้องตามสีของพื้นที่นั้น) ก็ดำเนินการได้ หากเป็นกิจกรรมรอง (กิจการอื่น) ต้องดูสัดส่วนพื้นที่ว่าเกินกว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ (อิงระบบร้อยละของพื้นที่) ประกอบกับพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางกายภาพอื่นๆ ได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคาร

กฎหมายการขุดดินและถมดิน ประชาชนเจ้าของที่ดินไม่อาจใช้ที่ดินได้ตามอำเภอใจเหมือนช่วงก่อนที่จะมีผังเมือง

อย่างไรก็ตาม กรมโยธาธิการและผังเมืองวางผังโดยอิงจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริง ในขณะนั้น ประกอบกับมีช่องว่างระหว่างผังเมืองแต่ละฉบับ ผังเมืองขาดความต่อเนื่อง จึงยังไม่สามารถขึ้นนำการพัฒนาเมืองได้อย่างแท้จริง เช่นจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่สีม่วงอ่อนที่เป็นเขตอุตสาหกรรมเฉพาะกิจอีกแห่ง เนื่องจากในช่วงสัญญาภาคที่ปราศจากผังเมืองได้เกิดโรงงานขึ้นมาในบริเวณนั้น ทั้งๆ ที่เคยถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียวมาก่อน ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมมากนักในการวางและจัดทำผังเมือง เพียงสนับสนุนข้อมูลและให้ข้อเสนอแนะแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองในการจัดทำ เช่น ผังแม่บท 20 ปี เทศบาลเมืองเชียงใหม่เสนอให้มีพื้นที่การพัฒนาเมืองใหม่ๆ เช่น ย่านไอที ย่านพาณิชย์ลุ่มน้ำโขงและสถานีรถไฟ (หน่วยสถาปัตยกรรมบริการ, 2546) แต่ก็ไม่ปรากฏอยู่ในผังจริงแต่อย่างใด

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรง ซึ่งมีหลายระดับ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้นว่าการขอตั้งโรงงานจำพวกต่างๆ เป็นเรื่องของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย (พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535) ขอทำการจัดสรรที่ดินอยู่ในอำนาจของสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย (พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543) ตั้งสถานบริการต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ. 2509) เทศบาลซึ่งดูแลตัวอาคารเป็นหลัก (พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) ก็เข้าไปก้าวล่วงมิได้ ในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้อำนาจ/การตีความกฎหมายของแต่ละหน่วยงานภาคเอกชนมีการะยุงยากที่ต้องไปติดต่อยื่นขออนุญาตกับหน่วยราชการหลายแห่ง ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกัน จึงยากที่จะควบคุมให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ภายใต้ความมุ่งหมายของผังเมือง

ประเด็นดังกล่าวมิใช่เกิดขึ้นเฉพาะที่เชียงรายเท่านั้น ผู้วิจัยเรียกลักษณะเช่นนี้ว่า “พื้นที่ทับซ้อน-อำนาจซ้อนทับ” (Area and Authority Overlap) (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2557) อธิบายโดยรวบรัด คือ แต่ละพื้นที่มีหน่วยงานสังกัดกรม-กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายหลายตัวในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน แต่ละหน่วยงานต่างก็มีแนวทางดำเนินงานของตนซึ่งก็มีทั้งที่ซ้ำซ้อนและขัดกัน กอปรกับพื้นที่ในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ใหญ่ถูกรอบครองโดยส่วนราชการ เป็นที่ราชพัสดุ ทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้ เมื่อส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามผังเมืองเสียเอง เป็นต้นว่าวัดบางแห่งสร้างอาคารสูงภายในเขตวัด ทั้งที่มีเทศบัญญัติห้ามสร้างอาคารสูงบริเวณโดยรอบวัดก็ตาม

ตารางที่ 1 หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการพัฒนาพื้นที่  
เชิงกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานอันสำคัญในเขตผังเมืองรวมเมืองเชียงราย

หน่วยงาน	สังกัด	ภารกิจ/พื้นที่	กฎหมายที่ให้อำนาจ
ส่วนกลาง			
แขวงการทางเชียงราย ที่ 1	สำนักงานทลวงที่ 2 (แพร่) กรมทลวงทลวง ทรทลวง คมนาคม	ดูแลทลวงแ่นดิน อาทล ถนนพหลโยธล	พ.ร.บ.ทลวงทลวง พ.ศ. 2535
แขวงทลวงทลวงทลวง เชียงราย	สำนักงานทลวงทลวงทลวง ที่ 17 (เชียงราย) กรมทลวงทลวงทลวง	ดูแลทลวงทลวงทลวงทลวง อาทล ถนนเวลยบูรพา	พ.ร.บ.ทลวงทลวง พ.ศ. 2535
คณะอนุกรรมการอนุรักษ์ และพัฒนาเมืองเก่า เชียงราย องค์ประกอบ ได้แก่ ผู้ว่า ราชการจังหวดเชียงราย, ผู้อำนวยกรสำนักงาน ทรพยากรธรรมชาติและ ลลิ่งแวดล้อมจังหวด เชียงราย, วัฒนธรรม จังหวดเชียงราย เป็นต้น	สำนักงานนโยบายและ แผนทรพยากรธรรมชาติ และลลิ่งแวดล้อม ทรทลวง ทรพยากรธรรมชาติและ ลลิ่งแวดล้อม	บลรหารจ้ดการพ้พื้นที่ เมืองเก่าเชียงรายตาม ขอบเขตของประกาศ โดยคณะกรรมการอนุรักษ์ และพัฒนากรุง รัตนโกศลนทรและเมืองเก่า	ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วย การอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกศลนทร และ เมืองเก่า พ.ศ. 2546
ฝูงบลน 416 (เชียงราย)	กองบลน 41 กองทลพอากาศ ทรทลวงกลาโหม	ดูแลสนาบบลนเก่าเชียงราย	พ.ร.บ.จ้ดระเบียบบราชการ ทรทลวง กลาโหม พ.ศ. 2551
มณฑลทหารบกที่ 37	กองทลพภาคที่ 3 กองทลพบก ทรทลวงกลาโหม	ดูแลค้ายเม้งรายมหาราช	พ.ร.บ.จ้ดระเบียบบราชการ ทรทลวง กลาโหม พ.ศ. 2551
ศูนย์ป่าไม้งจังหวดเชียงราย	สำนักจ้ดการทรพยากร ป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) กรม ป่าไม้ ทรทลวง ทรพยากรธรรมชาติและ ลลิ่งแวดล้อม	ดูแลป่าสงวนแห่งชาติ โป่งสลล	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484</li> <li>■ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507</li> </ul>
สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเชียงราย	สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค ที่ 1 กรมเจ้าท่า ทรทลวง คมนาคม	ดูแลแม่น้ำกก แม่น้ำลาว ตลอดจนลลิ่งลลองต่างๆ	พ.ร.บ.การเดลนเรลลใน น่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

หน่วยงาน	สังกัด	ภารกิจ/พื้นที่	กฎหมายที่ให้อำนาจ
สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ เชียงราย	กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง	ดูแลที่ดินของรัฐในส่วน ที่เป็นที่ราชพัสดุ	พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518
สำนักศิลปากรที่ 7 เชียงใหม่	กรมศิลปากร กระทรวง วัฒนธรรม	ดูแลโบราณสถานที่ขึ้น ทะเบียน เช่น ศาลากลาง จังหวัดเชียงราย (หลังเดิม), วัดจำเมือง	พ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504
<b>ส่วนภูมิภาค</b>			
ที่ทำการปกครองจังหวัด เชียงราย	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	ควบคุมการประกอบ กิจการโรงแรม และ สถานบริการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ. 2547</li> <li>■ พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ. 2509</li> </ul>
สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเชียงราย	สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม กระทรวง เกษตรและสหกรณ์	เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น เขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ อำเภอเวียงชัย	พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ.2517
สำนักงานขนส่งจังหวัด เชียงราย	กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม	ดูแลสถานีขนส่งผู้โดยสาร จังหวัดเชียงราย แห่งที่ 2	พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย	กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	ตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น การวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)	พ.ร.บ.ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535
สำนักงานที่ดินจังหวัด เชียงราย	กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย	บริหารจัดการที่ดินในการ นำไปใช้ประโยชน์ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ (ที่หลวง), โครงการจัดสรร (ที่ดิน, บ้าน)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497</li> <li>■ พ.ร.บ.อาคารชุด พ.ศ. 2522</li> <li>■ พ.ร.บ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543</li> </ul>
สำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดเชียงราย	สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติ	ดูแลศาสนสถาน เช่น วัดพระแก้ว, วัดพระสิงห์ ตลอดจนที่ดินของวัด เช่น ที่ธรณีสงฆ์	พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

หน่วยงาน	สังกัด	ภารกิจ/พื้นที่	กฎหมายที่ให้อำนาจ
สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย	กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย	สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการผังเมืองและโยธาธิการ ตลอดจนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518</li> <li>■ พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547</li> </ul>
สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย	กระทรวงอุตสาหกรรม	ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม	พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535
<b>ส่วนท้องถิ่น</b>			
<p>องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย</p> <p>เทศบาลนครเชียงราย</p> <p>เทศบาลตำบลบ้านดู่</p> <p>เทศบาลตำบลท่าสาย</p> <p>เทศบาลตำบลนางแล</p> <p>เทศบาลตำบลสันทราย</p> <p>เทศบาลตำบลสิริเวียงชัย</p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้ม</p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเวียง</p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลริมกก</p>		<p>มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ได้แก่ ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน, จัดให้มีและควบคุมตลาด, การผังเมือง, การควบคุมอาคาร, จัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ, การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่างๆ), การดูแลรักษาที่สาธารณะ, ดูแลสุสานและฌาปนสถาน ฯลฯ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</li> <li>■ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540</li> <li>■ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496</li> <li>■ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537</li> <li>■ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518</li> <li>■ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522</li> <li>■ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535</li> <li>■ พ.ร.บ.การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535</li> </ul>



หน่วยงาน	สังกัด	ภารกิจ/พื้นที่	กฎหมายที่ให้อำนาจ
			■ พ.ร.บ.สุสานและ ฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
<b>ส่วนท้องถิ่น</b>			
ตำบลท่าสาย ตำบลนางแล ตำบลบ้านดู่ ตำบลแม่ข้าวต้ม ตำบลรอบเวียง ตำบลริมกก ตำบลเวียง ตำบลสันทราย อำเภอเมืองเชียงราย และตำบลเวียงชัย อำเภอเวียงชัย		สำหรับบริเวณนอกเขต เทศบาลนครเชียงราย มีกำนันช่วยทำหน้าที่ดูแล รักษาสสิ่งซึ่งเป็น สาธารณประโยชน์ที่ ราษฎรใช้ประโยชน์ ร่วมกัน	พ.ร.บ.ลักษณะปกครอง ท้องถิ่น พ.ศ. 2457
<b>รัฐวิสาหกิจ</b>			
การเคหะแห่งชาติ	กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	ดูแลโครงการบ้านเอื้อ อาทรในจังหวัดเชียงราย	พ.ร.บ.การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	กระทรวงคมนาคม	ดูแลท่าอากาศยาน แม่ฟ้าหลวง เชียงราย	พ.ร.บ.การบินอากาศ พ.ศ. 2497

อีกทั้งตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระบุให้งานด้านการผังเมืองเป็นหนึ่งในภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการถ่ายโอนภารกิจในการวางผังเมืองให้กับเทศบาลนครเชียงรายตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2552 แต่ด้วยหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ตลอดจนขั้นตอนของกฎหมาย และอำนาจตัดสินใจ ทำให้ทางเทศบาลไม่สามารถจัดทำผังเมืองรวมใช้บังคับได้อย่างต่อเนื่อง

## 5. บทสรุป

เมืองเชียงรายมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในทางประวัติศาสตร์ โดยใช้ผังเมืองรวมที่มีผลตามกฎหมาย หรือเรียกได้ว่าเป็นผังเมืองสมัยใหม่มาแล้วทั้งสิ้น 3 ฉบับ ไล่เรียงตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2530 ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปี พ.ศ. 2550 โดยที่ผังเมืองเชียงรายฉบับล่าสุดขาดอายุไปตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2557

ผังทุกฉบับข้างต้นล้วนถูกจัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ภายในประกอบด้วยผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผังระบบการคมนาคมขนส่ง กระนั้นก็ตาม เมื่อมีผังเมืองใช้บังคับแล้วถือเป็นอำนาจของท้องถิ่นในการควบคุมการก่อสร้างภายในเขตผังเมือง ร่วมกับอีกหลาย

หน่วยงานที่มีอำนาจเฉพาะตามกฎหมายแต่ละเรื่อง ซึ่งที่ผ่านมาเทศบาลนครเชียงรายยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายด้านทำให้ไม่สามารถดำเนินงานด้านการจัดการผังเมืองได้อย่างเต็มที่มีอาทิ ไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ขาดบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ขาดแคลนงบประมาณ อีกทั้งกฎหมายยังมีความล้าสมัย

สิ่งที่งานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบสะท้อนปัญหาภาพรวมของประเทศที่ยังคงมีลักษณะของ “การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน” (Fragmented Centralism) เป็นอย่างมาก สอดคล้องกับข้อเสนอทางทฤษฎีของนักวิชาการไทยหลายท่าน อาทิ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557, น. 17-38) ธนศวรรย์ เจริญเมือง (2551, น. 196-205) และเกษียร เตชะพีระ (2558) ซึ่งมองคล้ายกันว่าโครงสร้างเช่นนี้ทำให้เกิดลักษณะของการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีเอกภาพ-ขาดการบูรณาการ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

แม้เทศบาลนครเชียงรายได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลจัดการเมืองเชียงรายที่กำลังมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อรัฐไทยมากขึ้น แต่ตัวเทศบาลเองกลับต้องถูกลดทอนศักยภาพลงด้วย “อำนาจซ้อนทับ” ที่ระบบราชการไทยผลิตขึ้นมา ผลการศึกษาจึงยืนยันเช่นเดิมว่า “ท้องถิ่นมีอำนาจอันจำกัด” ผังเมืองแม้จะเป็นเรื่องของท้องถิ่น แต่คำตอบกลับหาอยู่ที่ท้องถิ่นเองไม่

## 6. ข้อเสนอแนะ

(1) แนวทางการพัฒนาจังหวัดแบบให้มีหลายศูนย์กลาง โดยกระจายความเจริญออกไปยังอำเภอชายแดน รวมถึงพื้นที่บริเวณอื่นในเขตอำเภอเมืองเอง ช่วยไม่ให้เมืองเชียงรายต้องหนาแน่น และแบกรับภาระหนักจนเกินไป

(2) ควรถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องพยายามลดบทบาทของตนลง และให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomy) อย่างรอบด้าน จากกรณีนี้คือ เรื่องงานผังเมือง ทั้งการวางแผนจัดทำ และควบคุม

(3) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาพื้นที่สาธารณะ (Public Space) ใหม่ ๆ เพิ่มเติม โดยเฉพาะพื้นที่สีเขียวของเมือง เช่น พื้นที่ริมน้ำซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของเอกชน พื้นที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจซึ่งครอบครองโดยหน่วยราชการต่างๆ

(4) การวางผังเมืองช่วยป้องกันปัญหาต่างๆ ของเมือง อาทิ น้ำท่วมซ้ำซาก การจราจรหนาแน่น และขึ้นนำการขยายตัวของเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมได้ แต่ข้อกำหนดของผังเมืองที่ใช้ควบคุมการใช้ที่ดินที่มีกลับเป็นมาตรการในเชิงลบ ควรใช้มาตรการจูงใจต่างๆ เช่น

มาตรการด้านการส่งเสริมสิทธิประโยชน์การลงทุน มาตรการด้านการลดหย่อนภาษี มาตรการโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Rights: TDR) ประกอบรวม

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 256 พ.ศ. 2539. (2539, 26 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอน 13 ก.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 32 พ.ศ. 2530. (2530, 21 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. เล่ม 104 ตอนที่ 166.
- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงราย พ.ศ. 2550. (2550, 8 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 12 ตอนที่ 40 ก.
- กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2552). *คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- เกษียร เตชะพีระ. (2558). *กบฏรัฐธรรมนูญ*. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2558, จาก <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1429329643>
- จักรพันธ์ ม่วงคราม. (2555). *สถาปัตยกรรมแบบตะวันตกในเมืองเชียงรายภายใต้บทบาทของมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียน*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2557). *พื้นที่ทับซ้อน อำนาจซ้อนทับ: ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะเพื่อรองรับการท่องเที่ยวในอำเภอชายแดน*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- \_\_\_\_\_. (2561). พัฒนาการของเมืองเชียงรายในยุคสงครามเย็น. ใน *เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 1 (15-16 มิถุนายน 2561) ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย* (น. 95-115). เชียงราย: ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- ดวงจันทร์ อาภาวิชชุรัตน์ เจริญเมือง. (2541). *เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย กรณีเมืองเชียงใหม่*. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่ และกลุ่มม้งราย.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

- พระธรรมวิมลโมลี, และเกรียงศักดิ์ ชัยดรุณ. (2553). *ครบรอบ 100 ปี เหตุการณ์เงี้ยว ก่อการจลาจลในมณฑลพายัพ พ.ศ. 2445*. พะเยา: หอวัฒนธรรมนิทัศน์ วัดศรีโคมคำ.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. (2518, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอน 33 ฉบับพิเศษ.
- ภิญโญพันธุ์ พจนะลาวัลย์. (2561). *น้ำวัง รถไฟ ไฮเวย์: ประวัติศาสตร์ลำปางสมัยใหม่*. ลำปาง: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง.
- สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). เอกสารจดหมายเหตุ ชุด ร.5 ม.58/39 เรื่องซ่อมและสร้างถนนกับที่ว่าการมณฑลพายัพ. (4 มีนาคม 2438-16 กุมภาพันธ์ 2440).
- สุดารัตน์ อุทธารัตน์, สุรีย์ บุญญานพวงศ์, และอาการ บัวคล้าย. (2557). *ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุรพล ดำริห์กุล. (2549). *ช่วงเมืองและวัดหัวช่วง: องค์ประกอบสำคัญของเมืองในดินแดนล้านนา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หน่วยสถาปัตยกรรมบริการ. (2546). *ผังแม่บท 20 ปี เทศบาลเมืองเชียงราย ชั้น Design Development (พ.ศ. 2543-2563)* (รายงานการวิจัย). เชียงใหม่: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น*. ปทุมธานี: สถาบันคลังปัญญาค้นหา ยุทธศาสตร์เพื่ออนาคตไทย มหาวิทยาลัยรังสิต.

## ภาษาอังกฤษ

- Amnuayvit, T. (2016). *Control and Prosperity: The Teak Business in Siam 1880s–1932*. (Doctoral Dissertation Southeast Asian History). Hamburg University.