

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองในประเทศไทย

Concepts of Urban Development Organization in Thailand

รับบทความ 11/03/2020

แก้ไขบทความ 22/03/2020

ยอมรับบทความ 26/03/2020

พรสรร วิเชียรประดิษฐ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Pornsan Vichienpradit

Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

pornsan.v@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมือง รวมถึงเพื่อวิเคราะห์ และเสนอรูปแบบองค์กรพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากองค์กรพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือเชิงองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ช่วยให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรมและคล่องตัว ทว่า จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นในประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงความจำเป็นอย่างต่อเนื่องก็ตาม

การวิจัยนี้เป็นการรวบรวม ศึกษา และค้นคว้าแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเมืองที่เคยมีการศึกษามาโดยหลายหน่วยงานในอดีต โดยเน้นการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ และรายงานการศึกษาของรัฐสภา เป็นต้น โดยนำแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองที่ได้ค้นคว้าและรวบรวมมาเปรียบเทียบ ประมวล วิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นความหลากหลายของวิธีคิดและการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่เกิดขึ้นจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จากนั้นจึงสรุป และอภิปรายผลเพื่อเสนอแนะแนวทางที่มีความเป็นไปได้ของการจัดให้มีองค์กรพัฒนาเมืองขึ้นในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า สามารถแบ่งแนวคิดจากร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ แนวคิดจากการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก แนวคิดจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง แนวคิดจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการคมนาคมทางอากาศและแนวคิดในการแบ่งและยกระดับภารกิจของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่แนวคิดส่วนใหญ่มักให้อำนาจแก่องค์กรพัฒนาเมืองในการวางแผนผังออกแบบ การดำเนินการให้เป็นไปตามผัง และการบริหารจัดการพื้นที่ ตลอดจนมีการกำกับดูแลองค์กรโดยภาครัฐ ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเมืองที่ได้รับการเสนอนั้นมักมีรูปแบบองค์กรที่สามารถดำเนินงานและบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระมากกว่าหน่วยราชการตามปกติ เช่น บริษัท องค์กรมหาชน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการศึกษาของรัฐสภา ที่มีทิศทางสนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองขึ้นเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองที่ถูกพัฒนาโดยภาคเอกชนและประชาชน โดยได้มีการจัดตั้ง “บริษัทพัฒนาเมือง” ซึ่งการรวมกลุ่มกันของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทเอกชนขึ้นในหลายพื้นที่ เพื่อดำเนินงานในส่วนที่เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง หรือแก้ปัญหาของเมือง

สรุปได้ว่า การจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองมาช่วยดำเนินการพัฒนาเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นมีความจำเป็นเนื่องจากเป็นข้อสรุปที่ตรงกันทั้งแนวคิดจากบนลงล่างของภาครัฐ และแนวคิดจากล่างขึ้นบนของภาคเอกชน โดยข้อเสนอในระยะสั้นคือควรส่งเสริมให้มีการขับเคลื่อนในระดับท้องถิ่น โดยอาจเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพกับภาคเอกชน ส่วนในระยะยาวควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองขึ้นมาอย่างเป็นทางการ สามารถใช้อำนาจของภาครัฐได้ มีรูปแบบองค์กรที่มีอิสระในการบริหารจัดการและมีความคล่องตัว และมีการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ: องค์กรพัฒนาเมือง การพัฒนาเมือง บริษัทพัฒนาเมือง

Abstract

This research aims to collect and study concepts of Urban Development Organization introduced in Thailand, as well as to analyze and purpose pattern of the organization which is suitable for Thailand. Urban Development Organization is a kind of governmental organizations or corporates, established widely in many countries, to support the implementation process of urban development. Even though it is said that there is necessity to have such an organization in Thailand, there is still no action toward establishment until nowadays.

This research focuses on collecting related documents which mention about Urban Development Organization, such as series of government bills and several reports of the Senate, etc., and comparing concepts of proposed Urban Development Organizations in order to indicate diversity of thoughts and show conceptual changes from past to present. Then, summary and discussion are created to insist possibilities to establish Urban Development Organization in Thailand.

It is found from government bills that concepts of organization can be divided into 4 groups, e. g., the concept from Eastern Seaboard Development, the concept from Amendment of Urban Planning Law, the concept from Suvarnabhumi Aerotropolis Development, and the concept from Organization Upgrading of National Housing Authority (NHA). Though there are differences in details, most concepts give authorities to proposed Urban Development Organizations in planning, implementation of the plan and area management, under the supervision of public sector. Proposed Organizations are not considered to be as ordinary government sectors, but more like independent entities that have administrative power in operation and budgeting, for example as a state corporation or a public organization. This is similar to the contents found in reports of the Senate that support establishment of Urban Development Organization in order to create new mechanism to realize urban development. On the other hand, there is another concept of Urban Development Organization developed by private sector, as local enterprises and residents have empowered and established several “Urban Development Companies” around the country to deal with urban development issues and run related businesses in the field of urban management.

Finally, it should be concluded that there is necessity to establish Urban Development Organization to make urban development to be more efficient, since it is said to be the solution from both top-down approach of public sector, and bottom-up approach of private sector. For short term recommendation, actions in local level should be promoted, such as coordination between active municipalities and private sectors. For long term, it is recommended that Urban Development Organization should be officially established in order to enforce state power, be more likely independent entity to have agility in management, and be operated with public participation.

keywords: *Urban Development Organization, Urban Development, City Development Agency*

บทนำ

ในการดำเนินงานด้านการผังเมือง เครื่องมือทางองค์กรเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่จำเป็นเช่นเดียวกับเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางการเงิน การจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะ กล่าวคือ รับผิดชอบตั้งแต่การวางผังและออกแบบเมือง การดำเนินการให้เป็นไปตามผังที่ได้มีการจัดทำเอาไว้ รวมไปถึงการบริหารจัดการพื้นที่เมืองที่ได้รับการพัฒนา เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับการดำเนินการพัฒนาเมืองในเชิงรุก

องค์กรพัฒนาเมือง¹ เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาเมืองและการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นกลไกที่มีการใช้งานอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ อาทิ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น จีน ฯลฯ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพัฒนาพื้นที่ โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรกึ่งรัฐที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีความสามารถและความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ มีทุนทรัพย์ในการดำเนินการ และในบางกรณียังให้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาใช้ในการกิจการและการดำเนินงานขององค์กรได้อีกด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ จึงสามารถรับประกันประโยชน์ต่อสาธารณะได้

ที่ผ่านมาการดำเนินงานด้านการพัฒนาเมืองในประเทศไทยยังคงเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ และมีการดำเนินงานโดยหน่วยงานวิสาหกิจ เช่น การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยบ้างเป็นบางส่วน จนถึงปัจจุบันยังไม่มีภาระบุให้หน่วยงานหรือองค์กรใดเป็นองค์กรพัฒนาเมืองตามความหมายที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นอย่างชัดเจน ทว่า ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการศึกษาถึงความจำเป็นของการมีองค์กรดังกล่าวหลายต่อหลายครั้ง ทั้งในการศึกษาของรัฐสภา และในการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ตลอดจนได้มีการจัดทำร่างกฎหมายที่มีการกล่าวถึงองค์กรพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการนำไปสู่การจัดตั้งหรือแปรรูปองค์กรที่มีอยู่เดิมไปเป็นองค์กรพัฒนาเมืองให้มีผลเป็นที่ประจักษ์ จึงเป็นที่มาของงานวิจัยนี้จะทำการรวบรวม ศึกษา และค้นคว้าแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเมืองที่เคยมีการศึกษามาในอดีต เพื่อวิเคราะห์วิสัยทัศน์และเจตนารมณ์ของการจัดให้มีองค์กรพัฒนาเมืองขึ้นในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยมีดังนี้

- 1) เพื่อรวบรวมและศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองที่เคยมีมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน
- 2) เพื่อวิเคราะห์และเสนอรูปแบบองค์กรพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เน้นการศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรม (literature review) ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเมืองทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยเป็นวิธีการหลัก โดยเป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Document research) ที่รวบรวมข้อมูลจากรายงานฉบับต่าง ๆ ของรัฐสภา (รวมถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาปฏิรูปแห่งชาติ) รายงานการศึกษาเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะต่าง ๆ ร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในอดีตที่เคยมีการพิจารณา และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาประมวล วิเคราะห์ และสรุปผลการศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นความหลากหลายของวิสัยทัศน์และการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองที่เคยมีมาในประเทศไทย รวมถึงอภิปรายผลเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมของการจัดให้มีองค์กรพัฒนาเมืองสำหรับบริบทประเทศไทยในอนาคต

¹ องค์กรพัฒนาเมืองในงานวิจัยนี้หมายถึง องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเฉพาะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเมือง ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่หลากหลาย เช่น บริษัทพัฒนาเมือง บริษัทพัฒนาเมือง องค์กรพัฒนาพื้นที่ ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในเอกสารที่รวบรวมมา

ตัวอย่างองค์กรพัฒนาเมืองในประเทศ

งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษา Urban Redevelopment Authority (URA) ของประเทศสิงคโปร์ และ Urban Renaissance Agency (UR) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นตัวอย่างขององค์กรพัฒนาเมืองที่มีบทบาทในการพัฒนาเมืองของทั้งสองประเทศอย่างชัดเจนและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์จำนวนมาก

URA เป็นองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการอิสระ (Statutory Board) ของรัฐบาลสิงคโปร์ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาชาติ (Ministry of National Development) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1974 ถือเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีความสำคัญต่อประเทศที่มีขนาดเล็กอย่างสิงคโปร์ เนื่องจากจำเป็นต้องมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยอำนาจหน้าที่ของ URA ได้แก่ 1) การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน 2) การควบคุมการพัฒนา 3) การออกแบบชุมชน 4) การอนุรักษ์อาคาร 5) การจำหน่าย และ 6) การจัดการที่จอดรถ (URA 2020)

ในขณะที่ UR เป็นองค์กรอิสระ (Independent Administrative Institution) ภายใต้การกำกับของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism; MLIT) ของประเทศญี่ปุ่น โดยเป็นหน่วยงานที่ปรับเปลี่ยนมาจากองค์การที่อยู่อาศัย (Japan Housing Corporation) ซึ่งดำเนินงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1955 โดยภายหลังเมื่อสถานการณ์การขาดแคลนที่อยู่อาศัยในญี่ปุ่นหมดไป องค์การที่อยู่อาศัยจึงได้มีการควบรวมกับองค์การของรัฐอื่น ๆ อาทิ องค์การพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Corporation) องค์การพัฒนากฎภูมิภาค (Japan Regional Development Corporation) จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 ได้เปลี่ยนมาใช้ชื่อหน่วยงานเป็น UR มาจนถึงปัจจุบัน งานของ UR แบ่งได้เป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ งานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบำรุงรักษาที่อยู่อาศัย (UR 2020)

จากกรณีศึกษา URA และ UR พบว่าทั้งสององค์กรเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษของรัฐซึ่งมีกฎหมายเฉพาะรองรับ ซึ่งมีความคล่องตัวมากกว่าการเป็นหน่วยงานราชการปกติ เนื่องจากการพัฒนาเมืองเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน ต้องอาศัยความคล่องตัวในการดำเนินกิจการหลาย ๆ ด้าน เช่น การได้มาซึ่งที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการดำเนินการให้เป็นไปตามการออกแบบชุมชน ตลอดจนการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งการเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษของรัฐมีข้อดีคือ สามารถเป็นตัวแทนการใช้อำนาจรัฐได้ แต่ก็มีข้อเสียคือแบบเอกชนที่สามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะต้องดำเนินการอยู่ในตลาด

ทั้งนี้ องค์กรทั้งสองสามารถหารายได้จากการทำธุรกิจพัฒนาที่ดิน สามารถขายหรือให้เช่าที่ดินเพื่อหารายได้เข้าสู่องค์กรได้ ซึ่งถือเป็นจุดเด่นอีกประการขององค์กรพัฒนาเมือง เนื่องจากการดำเนินการควรจะต้องอยู่บนฐานแนวคิดของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเหมือนกับการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการพัฒนาเมืองแบบเฉพาะทาง

ในกรณีของสิงคโปร์ URA ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวางผังเมือง เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาเมืองด้วย ซึ่งประเด็นนี้แตกต่างจาก UR ของญี่ปุ่นที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมือง เป็นเพียงหน่วยงานที่มีหน้าที่วางผังออกแบบในระดับพื้นที่โครงการ และมีหน้าที่ในการดำเนินโครงการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีหน่วยงานที่สามารถดำเนินการด้านการพัฒนาเมือง ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำของกระบวนการได้ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ในการที่จะทำให้โครงการพัฒนาเมืองเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งโดยข้อเท็จจริงของประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการอยู่แล้ว ทว่า แม้แต่ในกรณีของญี่ปุ่นเองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีศักยภาพด้านงบประมาณและบุคลากร ก็ยังต้องอาศัย UR ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติมาช่วยสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ หรือโครงการที่เป็นการแปรสภาพที่ดินของรัฐบาลมาใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นในเชิงพาณิชย์ ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเมืองจึงไม่ใช่งานที่ทำหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง แต่เป็นการทำงานเสริมกันตามความเหมาะสมของบริบทของโครงการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มากขึ้น

แนวคิดในเชิงกฎหมายจากร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ

เมื่อทบทวนสถานการณ์ในประเทศไทย พบว่าจากอดีตจนถึงปัจจุบันมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์การพัฒนาเมืองถูกระบุอยู่ในร่างกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ แนวคิดจากการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก แนวคิดจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง แนวคิดจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการคมนาคมทางอากาศสุวรรณภูมิ และแนวคิดในการแบ่งและยกระดับภารกิจของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งมีรายละเอียดดังตาราง 1 และตาราง 2

ตาราง 1 องค์การพัฒนาเมืองตามแนวคิดจากการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและแนวคิดจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง

	แนวคิดจากการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก		แนวคิดจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง
ชื่อร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติบริษัทพัฒนาประเทศไทย พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ชื่อองค์การพัฒนาเมือง	บริษัท....	บริษัท....	องค์การพัฒนาพื้นที่
รูปแบบองค์กร	บริษัท	บริษัท	องค์การมหาชน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือสหกรณ์
วิธีการกำหนดเขตการพัฒนา	ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา	ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา	ใช้เขตการพัฒนาตามผังเมืองรวมภาค ผังเมืองรวม และผังเมืองรวมเบื้องต้น
การวางผัง	มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ	มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น	ไม่มีอำนาจ
การบังคับใช้ผัง	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่มีอำนาจ
การได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ โดยการจัดซื้อ เว้นคืน และขอรับโอน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	มีอำนาจ โดยการจัดซื้อ เว้นคืน และขอรับโอน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	มีอำนาจ โดยการจัดซื้อ เว้นคืน และขอรับโอน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การกำกับดูแลองค์กรโดยภาครัฐ	กำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริษัทพัฒนาประเทศไทย (ราชการ)	กำกับดูแลโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาของบริษัท (มาจากบุคคลภายในพื้นที่ที่ได้รับเลือกตั้ง)	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การกำกับดูแลการใช้งานอสังหาริมทรัพย์ที่องค์กรจัดให้ผู้อื่น	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจราจร การสาธารณสุข	มีอำนาจ	มีอำนาจ	มีอำนาจเมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (ในกรณีที่ไม่พร้อม)
กองทุน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

ตาราง 2 องค์การพัฒนาเมืองตามแนวคิดจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการbinน่านาชาติสุวรรณภูมิและแนวคิดในการแบ่งและยกระดับภารกิจของการเคหะแห่งชาติ

	แนวคิดจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการbinน่านาชาติสุวรรณภูมิ		แนวคิดในการแบ่งและยกระดับภารกิจของการเคหะแห่งชาติ	
ชื่อร่างกฎหมาย	ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางการbinสุวรรณภูมิ พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาเมือง พ.ศ.
ชื่อองค์การพัฒนาเมือง	บริษัท....	องค์การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเมือง	การเคหะแห่งชาติ
รูปแบบองค์กร	บริษัท	องค์กรมหาชน	หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ	รัฐวิสาหกิจ
วิธีการกำหนดเขตการพัฒนา	ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา	ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา	อปท. หรือ สำนักงานฯ จัดให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาเมืองในเขตพื้นที่พัฒนา	อปท. หรือ กคช. จัดให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาเมืองในเขตพื้นที่พัฒนา
การวางผัง	มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเท่านั้น	มีอำนาจวางผังและออกแบบเมือง	มีอำนาจหาก อปท.ร้องขอ	มีอำนาจหากอปท.ร้องขอ
การบังคับใช้ผัง	มีอำนาจ	มีอำนาจ	มีอำนาจหาก อปท.ร้องขอ	อปท.เป็นผู้บังคับใช้ผัง
การได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ โดยการจัดซื้อ	มีอำนาจ โดยการเวนคืนและขอรับโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	มีอำนาจ โดยการจัดซื้อและเวนคืน	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	มีอำนาจ	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การกำกับดูแลองค์กรโดยภาครัฐ	กำกับดูแลโดยคณะกรรมการของบริษัท (ราชการ+ตัวแทนผู้ถือหุ้น)	กำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรี	กำกับดูแลโดยคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเมือง	กำกับดูแลโดยคณะกรรมการพัฒนาเมือง
การกำกับดูแลการใช้งานอสังหาริมทรัพย์ที่องค์กรจัดให้ผู้อื่น	มีอำนาจ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน (ต้องโอนหรือมอบให้อปท. เป็นผู้ดูแลต่อ)	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
การใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจราจร การสาธารณสุข	มีอำนาจ	มีอำนาจ (ข้อกำหนดและมาตรการส่งเสริมและจูงใจที่จำเป็น)	ไม่ได้ระบุ	ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน
กองทุน	กองทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางการbinน่านาชาติสุวรรณภูมิ	กองทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	กองทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมือง	ไม่มี

ในกลุ่มแนวคิดจากการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และแนวคิดจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบริยนานาชาติสุวรรณภูมิ เป็นการพยายามหาเครื่องมือทางองค์กรขึ้นมาดำเนินการพัฒนาและบริหารจัดการพื้นที่พัฒนาพิเศษ โดยที่กำหนดให้องค์กรพัฒนาเมืองที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจออกแบบวางผังเมือง (ซึ่งมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดของประเภทผังเมืองที่มีอำนาจจัดทำ) มีอำนาจบังคับใช้ผัง และดำเนินการให้เป็นไปตามผัง ซึ่งได้แก่ การได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ (ซึ่งมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียด) การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ การหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ และการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ ได้แก่ การกำกับดูแลการใช้งานอสังหาริมทรัพย์ที่องค์กรจัดให้ผู้อื่น และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นการรวมอำนาจการพัฒนาเมืองเอาไว้ในองค์กรพัฒนาเมืองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพกว่ากลไกปกติ นอกจากนี้ในแนวคิดการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบริยนานาชาติสุวรรณภูมิยังมีการเพิ่มกลไกกองทุนเข้าไปในร่างกฎหมาย เพื่อให้เป็นเครื่องมือทางการเงินสำหรับการนำไปสู่การดำเนินการอีกด้วย

ในกลุ่มแนวคิดจากการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง และแนวคิดในการแบ่งและยกระดับภารกิจของการเคหะแห่งชาติ นั้น พบว่า เป็นการสร้างกลไกใหม่เพื่อหวังผลในการดำเนินการพัฒนาเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการจัดให้มีองค์กรที่มีความรับผิดชอบเฉพาะคอยขับเคลื่อน โดยการวางผังและการบังคับใช้ผังยังเป็นการต่อยอดจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจนั้นโดยตรง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังยังมีความไม่ชัดเจนอยู่มาก ยกเว้นกรณีของร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเมือง พ.ศ. ที่จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเมืองที่สามารถเป็นองค์กรที่ดำเนินการให้เป็นไปตามผัง โดยเข้ามาดำเนินการกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และสาธารณูปโภคได้ และยังมีกลไกกองทุนช่วยสนับสนุนในการดำเนินการเช่นกัน

ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยให้จัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค แผนการดำเนินงาน และแผนการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร โดยในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา กฎหมายดังกล่าวได้ระบุให้สำนักงานฯ มีอำนาจดำเนินการโดยวิธีการจัดซื้อ เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน เวนคืน หรือโดยวิธีการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก กำหนดไว้ได้ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกพิเศษสำหรับการพัฒนาพื้นที่ด้วยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ที่มีผลบังคับใช้ในพื้นที่ 3 จังหวัดของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) โดยอำนาจดำเนินการเช่นนี้อาจมีผลต่อการพัฒนาเมืองในอนาคตด้วย นอกเหนือจากเป้าหมายหลักของกฎหมายที่เน้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งสำนักงานฯ อาจสามารถกลายเป็นองค์กรพัฒนาเมืองในอนาคตหากมีการดำเนินการด้านการพัฒนาเมืองเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กำลังทำการศึกษาเพื่อผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเอื้อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยเฉพาะระบบรางที่กำลังจะพัฒนาต่อไปในอนาคต โดยจะมีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นอุปสรรค เพื่อให้เข้าไปสู่การจัดรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 2562; ฐานเศรษฐกิจ 2562) ซึ่งโครงสร้างของการพัฒนากฎหมายดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่จะจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ได้แก่ สำนักงานการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการในด้านการพัฒนาพื้นที่ในพื้นที่พิเศษที่จะมีการประกาศเป็นเขตพัฒนาโดยเฉพาะ และร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ โดยอาจจะให้มีเครื่องมือพิเศษในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกทางกฎหมายและกลไกทางการเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่ผลการศึกษายังไม่เป็นที่ชัดเจนนัก

แนวคิดจากรายงานการศึกษาของรัฐสภา

ตาราง 3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองจากรายงานการศึกษาของรัฐสภาฉบับต่าง ๆ

	คณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาการตั้งถิ่นฐาน และการผังเมือง (วุฒิสภา) 2555	คณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาการผังเมือง (วุฒิสภา) 2557	คณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาการผังเมือง และการใช้พื้นที่ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) 2558	คณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผัง เมือง และการพัฒนาเมือง (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) 2559
ข้อเสนอ เกี่ยวกับ องค์กรพัฒนา เมือง	- ควรจัดตั้งบรรษัทการ พัฒนาเมืองเพื่อดำเนิน โครงการพัฒนาเมือง	- ก่อตั้งบรรษัทการพัฒนา เมืองเพื่อการดำเนินการ พัฒนาเมืองใหม่ การ ปรับปรุงฟื้นฟูเมือง และการ อนุรักษ์เมือง	- จัดตั้งองค์การพัฒนาและ ฟื้นฟูเมือง และ/หรือ ขยาย ขอบเขตบทบาทหน้าที่ของ การเคหะแห่งชาติ และการนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย - ให้องค์กรท้องถิ่นที่มีความ พร้อม จัดตั้ง หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ ในการดำเนินการให้เป็นไป ตามผังเมืองเฉพาะเพื่อการ พัฒนาและฟื้นฟูเมือง	- ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง องค์การหรือบริษัทของรัฐ เพื่อดำเนินการพัฒนาเมือง เป็นการเฉพาะ เพื่อ ประโยชน์และเป็นการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการดำเนิน โครงการทางผังเมือง เช่น การดำเนินการให้เป็นไปตาม ผังเมืองเฉพาะ การจัดรูป ที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ฯลฯ รวมถึงการบริหาร จัดการพื้นที่เมื่อดำเนิน โครงการแล้วเสร็จ
รายละเอียด ขององค์กร พัฒนาเมือง	- การสนับสนุนให้ ภาคเอกชนเข้าร่วมใน ลักษณะการเป็นหุ้นส่วน - ควรจัดตั้งแยก กระจายตามพื้นที่เพื่อไม่ให้มี ขนาดใหญ่จนจัดการยาก - ปฏิบัติตามนโยบายการตั้ง ถิ่นฐานและการผังเมืองโดย เคร่งครัด - มีอิสระทางธุรกิจไม่ขัดกับ นโยบายพัฒนาเชิงพื้นที่ แห่งชาติ	- ผลักดันให้เกิดการจัดตั้ง บรรษัทโดยสำนักสนับสนุน และพัฒนาตามผังเมือง สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายการ ผังเมืองและการใช้พื้นที่ แห่งชาติ (หน่วยงานใหม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี)	- จัดตั้งองค์การขึ้นมาใหม่ - ขยายขอบเขตหน้าที่ของ รัฐวิสาหกิจเดิม - ให้ อปท. ที่มีความพร้อม จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาพัฒนา เมือง	- ตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ อยู่ในส่วนกลางมีอำนาจ หน้าที่ในการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะ - ยกย่องรัฐวิสาหกิจที่มี อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาเมืองที่มี อยู่แล้วในปัจจุบัน โดยขยายขอบเขตของความ รับผิดชอบเพื่อให้สามารถ ดำเนินโครงการพัฒนาเมือง ในรูปแบบต่าง ๆ ได้ - ตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานหรือ วิสาหกิจภายในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี อำนาจหน้าที่ในการพัฒนา เมือง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว

นอกจากร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ได้มีการเสนอเพื่อพิจารณาในวาระที่แตกต่างกันแล้ว ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในวุฒิสภาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมถึงคณะกรรมการปฏิรูปในสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองขึ้นมาหลายคณะ² โดยรายงานการพิจารณาศึกษาที่ได้กล่าวถึงความจำเป็นของการจัดให้มีองค์กรพัฒนาเมือง มี 4 ฉบับ ซึ่งมีข้อสรุปเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีการเพิ่มเติมรายละเอียดแนวคิดขององค์กรเพิ่มเติมเป็นลำดับ (ตาราง 3) กล่าวคือควรจะมีการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมือง (อาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น เช่น บริษัท หรือองค์กร) ขึ้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกการพัฒนาเมืองเดิมในปัจจุบัน ซึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหลักแต่ประสบปัญหาการขาดศักยภาพในการดำเนินงาน

องค์กรพัฒนาเมืองที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงานมากกว่าเป็นหน่วยงานราชการตามปกติ สำหรับรายละเอียดของแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองดังกล่าว พบว่า มีความหลากหลายของแนวคิด ตั้งแต่การเป็นองค์กรที่เปิดให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การให้อยู่ในกำกับของหน่วยงานนโยบายด้านนโยบายและการผังเมืองระดับชาติ การตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่อยู่ในส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ การยกระดับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และการตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานหรือวิสาหกิจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ

แนวคิดบริษัทพัฒนาเมืองของภาคเอกชน

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีกระแสการจัดตั้ง “บริษัทพัฒนาเมือง” ขึ้นในหลายจังหวัดของประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของนักธุรกิจท้องถิ่นในการจัดตั้งบริษัทเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ โดยไม่ได้หวังพึ่งพาการพัฒนาจากรัฐบาลส่วนกลางเพียงอย่างเดียว กระแสดังกล่าวเป็นผลจากการที่คนส่วนหนึ่งเห็นว่าการรอคอยให้ส่วนกลางจัดงบประมาณมาพัฒนาจังหวัดนั้นใช้เวลานานและไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่คาดหวังให้ท้องถิ่นของตนได้รับการพัฒนา จึงมีความพยายามที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ด้วยตนเองซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของภาคเอกชน โดยในหลายพื้นที่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคการศึกษาด้วย บริษัทพัฒนาเมืองแห่งแรก ได้แก่ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2558 มีทุนจดทะเบียน 200 ล้านบาท ซึ่งได้จากการระดมทุนจากกลุ่มธุรกิจในท้องถิ่นรวมตัวกันทั้งสิ้น 20 บริษัท โดยมีเป้าหมายเบื้องต้นเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และระบบรถไฟฟ้ารางเบาภายในพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่น (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ 2562) จากนั้นได้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองด้วยโมเดลเดียวกันขึ้นในอีกหลายจังหวัด เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ พิษณุโลก ระยอง สมุทรสาคร สระบุรี ฯลฯ โดยแต่ละจังหวัดมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น บริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง จำกัด ได้พยายามขับเคลื่อนภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (smart city) โดยขับเคลื่อนในหลายมิติ เช่น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน การจัดทำฐานข้อมูลเมืองในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Techhub 2560) และหลายบริษัทได้นำแนวคิดของธุรกิจเพื่อสังคมมาประยุกต์ใช้ มีการเปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมลงทุนในมิติต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเมือง

บริษัทพัฒนาเมือง เป็นแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองที่พัฒนาโดยภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างของวิธีคิดจากแนวคิดในเชิงกฎหมายจากร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ และแนวคิดจากรายงานการศึกษาของรัฐสภา ซึ่งเป็นการให้เมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นทางการเพื่อช่วยขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ โดยอาศัยการ

² คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง วุฒิสภา (ตั้งเมื่อ กันยายน พ.ศ.2554) คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมือง วุฒิสภา (ตั้งเมื่อ สิงหาคม พ.ศ.2556) คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตั้งเมื่อ ตุลาคม พ.ศ. 2557) คณะกรรมการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตั้งเมื่อ กุมภาพันธ์ พ.ศ.2559) และคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ (ตั้งเมื่อ พ.ศ.2557)

กำหนดให้มีการใช้อำนาจรัฐในลักษณะต่าง ๆ ด้วยกฎหมาย เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การออกข้อบังคับต่าง ๆ ในการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งถือเป็นแนวคิดจากบนลงล่าง (top-down) ในขณะที่บริษัทพัฒนาเมืองของภาคเอกชนนั้นเป็นการขับเคลื่อนในภาคประชาชนที่มีความตั้งใจในการพัฒนาพื้นที่ของตัวเอง โดยได้แสวงหาแนวทางในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ อาทิ การสนับสนุนการลงทุนระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาศูนย์เศรษฐกิจรอบสถานีขนส่งมวลชน และการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจดั้งเดิมและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ (ฐานา บุญยประวัติและคณะ 2561) ซึ่งเป็นแนวคิดจากล่างขึ้นบน (bottom-up) ซึ่งการพัฒนาในปัจจุบันอาจจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดทั้งสองอย่างประกอบกัน

บริษัทพัฒนาเมืองหลายแห่งได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง (City Development Network-CDN) และได้มีการขับเคลื่อนและสร้างความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ในหลายระดับ เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (depa) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งแม้จุดเริ่มต้นจะเป็นเพียงการรวมตัวกันของภาคเอกชนเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาของเมือง แต่ก็สามารถสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคการศึกษาที่หลากหลาย ซึ่งน่าจะสมารถคาดหวังการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใหม่ ๆ ได้ในอนาคต

การวิเคราะห์และสรุปผลงานวิจัย

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองในประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 1) แนวคิดการจัดตั้งองค์กรใหม่หรือการยกระดับองค์กรที่มีอยู่แล้วของภาครัฐ และ 2) แนวคิดบริษัทพัฒนาเมืองของภาคเอกชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีลักษณะต่างกันโดยสิ้นเชิง แนวคิดทั้งสองมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน โดยแนวคิดแรก เป็นการเสนอให้มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะ มีสถานะที่ได้รับการรับรองด้วยกฎหมาย และมีการให้อำนาจรัฐแก่องค์กรเพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม แต่ก็มีข้อจำกัดที่ต้องใช้เวลาและทรัพยากรอื่น ๆ จำนวนมากในการจัดตั้ง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรพัฒนาเมืองในรูปแบบดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย ส่วนแนวคิดหลังถึงแม้จนถึงปัจจุบันจะมีการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีข้อจำกัดเนื่องจากมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชน จึงสามารถดำเนินงานได้อย่างจำกัดในส่วนที่เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองตามที่ได้รับอนุญาต หรืออยู่ในขอบเขตอำนาจของเอกชนที่สามารถดำเนินงานได้เท่านั้น

ในส่วนของแนวคิดการจัดตั้งองค์กรใหม่หรือยกระดับองค์กรที่มีอยู่แล้วของภาครัฐ ยังสามารถแบ่งที่มาของการจัดให้มีองค์กรพัฒนาเมืองได้ 2 ประการคือ ความจำเป็นเชิงพื้นที่ และความต้องการให้มีองค์กรเฉพาะทาง โดยความจำเป็นเชิงพื้นที่สามารถสังเกตได้จากกรณีการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และกรณีการพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบินนานาชาติสุวรรณภูมิ รวมถึงการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่กำลังเริ่มดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ระดับประเทศ ทำให้มีความจำเป็นในการหากลไกการพัฒนาเมืองรวมถึงการบริหารจัดการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป โดยเฉพาะทั้งสามกรณีที่พื้นที่พัฒนาเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่และคาบเกี่ยวหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้คาดได้ว่ากระบวนการประสานงานเกิดขึ้นได้ยาก องค์กรพัฒนาเมืองจึงน่าจะเป็นเครื่องมือใหม่ที่รัฐบาลพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาตามแผนได้อย่างรวดเร็วและเป็นระบบ ในขณะที่ความ ต้องการให้มีองค์กรเฉพาะทางเพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองนั้นสังเกตได้จากกรณีการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง และการแบ่งและยกระดับภารกิจของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งแนวคิดองค์กรพัฒนาเมืองน่าจะถูกพัฒนามาจากข้อจำกัดของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง หรือมีภารกิจในการฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรม แต่ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายที่ระบุวิธีและขั้นตอนการดำเนินงานอย่างชัดเจน ทำให้จำเป็นต้องเพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรมเข้าไป

ในกฎหมาย และจัดให้มีองค์กรรูปแบบพิเศษที่มีอิสระในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยงานราชการทั่วไป เพื่อให้การพัฒนาเมืองเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเมืองในส่วนของการจัดตั้งองค์กรใหม่หรือยกระดับองค์กรที่มีอยู่แล้วของภาครัฐมีความแตกต่างกันในรายละเอียดตามร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ถูกพิจารณาไว้แตกต่างกัน มีการให้อำนาจในการจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ หรือทั้งผังเมืองและผังเมืองเฉพาะในบางกรณี หรือแม้กระทั่งมีกลไกในการจัดทำแผนผังเพื่อการพัฒนาพื้นที่ภายใต้กรอบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ ในส่วนของการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง มักจะมีการให้รายละเอียดในการได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการจัดการอสังหาริมทรัพย์ และในบางแนวคิดมีการให้อำนาจในการออกข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่เพิ่มเติมอีกด้วย

เมื่อพิจารณารูปแบบองค์กรพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับประเทศไทย ก็อาจจะพิจารณาได้ในหลายมิติ โดยหากพิจารณาจากความยากง่ายของการจัดให้มีองค์กร พบว่าจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองขึ้นมาใหม่เป็นหน่วยงานส่วนกลางน่าจะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากรัฐบาลไม่มีนโยบายในการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่³ และการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคหะแห่งชาติก็น่าจะมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร เนื่องจากปัญหาในเชิงศักยภาพขององค์กรที่ยังไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาในลักษณะองค์กรร่วมได้ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) จึงเป็นรูปแบบที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้นเช่นกันหากขาดการผลักดันในเชิงนโยบายในระดับชาติ ดังนั้น การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร⁴ ขึ้นมาเพื่อการดำเนินการพัฒนาเมือง จึงอาจจะเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อลดข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยอาจพิจารณาสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนที่มีความสนใจและมีการขับเคลื่อนอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น บริษัทพัฒนาเมืองต่าง ๆ หรือจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองเป็นวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้

แต่เมื่อหากพิจารณาการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรม จะพบว่าการพัฒนาเมืองต้องมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย และต้องอาศัยอำนาจรัฐบางประการเข้ามาดำเนินการ เช่น การใช้อำนาจเวนคืนเพื่อการค้าที่ดิน การบังคับใช้กฎหมาย หรือการตรากฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการพื้นที่ ดังนั้น องค์กรที่จะสามารถดำเนินการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องมีความเป็นกลาง ต้องเป็นองค์กรที่เป็นทางการ และมีกลไกเชิงกฎหมายมารองรับเช่นเดียวกันกับตัวอย่างในต่างประเทศที่ได้อภิปรายไปในข้างต้น จึงไม่สามารถปฏิเสธการปรับโครงสร้างองค์กรของภาครัฐที่มีอยู่เดิม หรือการจัดตั้งองค์กรใหม่ด้วยกฎหมายได้ ซึ่งในการดำเนินการรูปแบบนี้ต้องอาศัยการเตรียมการในระยะยาว เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองทั้งระบบ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ภาคเอกชนได้ร่วมกันจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นมาหลายแห่งทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพความสนใจและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมพัฒนาเมือง และเป็นกระแสสังคมที่น่าสนใจ ในระยะสั้นจึงควรส่งเสริมบริษัทพัฒนาเมืองให้สร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ หรือส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพเห็นความสำคัญของการมีองค์กรเพื่อการพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในความรับผิดชอบโดยเฉพาะ และสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนารูปแบบองค์กรที่เหมาะสมตามบริบททางอำนาจหน้าที่ และกรอบกฎหมายในปัจจุบัน ส่วนในระยะยาวควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองขึ้นมาเพื่อดำเนินการด้านการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะ โดยอาจเป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่ หรือการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเดิมก็ได้ โดยควรนำองค์ความรู้ที่ได้จากการดำเนินการใน

³ มติคณะรัฐมนตรี 2 มกราคม 2562 ระบุให้การเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2561 โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ การขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง กับต้องมีข้อเสนอให้ยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งในด้านการกิจและงบประมาณ และให้เสนอแผนการนำ digital technology มาใช้ในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

⁴ กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่สามารถร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้

ท้องถิ่นต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ มีรูปแบบองค์กรที่มีอิสระในการบริหารจัดการและมีความคล่องตัว มีอำนาจในการดำเนินการพัฒนาพื้นที่และออกกฎระเบียบต่าง ๆ หรือสามารถใช้อำนาจแทนภาครัฐได้ และจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้เกิดสมดุลของแนวคิดจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาพื้นที่มีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนเงินทุนวิจัยประจำปีการศึกษา 2562 จากภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านยุทธศาสตร์เมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. **โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ภาพรวม 3 ทศวรรษการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์. “**คมนาคมเร่งดันก.ม.ขึ้นพื้นที่รอบขนส่ง**.” สืบค้น 18 มีนาคม 2563. <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/439329>.
- ฐาปนา บุญประเวศและคณะ. **โครงการประชุมใหญ่ครั้งที่ 1 โครงการออกแบบย่านที่ชาญฉลาดเพื่อการยกระดับทางเศรษฐกิจ เรื่อง แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของบริษัทพัฒนาเมือง: New Platform ของไทย เพื่อเพิ่มความสามารถทางเศรษฐกิจและการยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ: รายงานฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2561.
- ฐานเศรษฐกิจ. “**“ไทรินทร์” เร่งพัฒนาเมืองรอบสถานีขนส่ง ยันแก้กฎหมายให้สอดคล้องแผนพัฒนา**.” สืบค้น 18 มีนาคม 2563. <https://www.thansettakij.com/content/387880>.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “**คุยกับ “ฐาปนา บุญประเวศ” มือบ้น “บริษัทพัฒนาเมือง” ทั่วประเทศ**.” สืบค้น 25 กุมภาพันธ์ 2563. <https://www.prachachat.net/local-economy/news-141262>.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง. **โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ: การจัดการองค์ความรู้ เรื่อง การพัฒนาเมืองในบริบทของประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพมหานคร: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- วุฒิสภา. คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง. **รายงานการพิจารณาศึกษาการตั้งถิ่นฐานและการผังเมือง**. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2555.
- . คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการผังเมือง. **รายงานการพิจารณาการศึกษาการผังเมือง**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการผังเมือง, 2557.
- สถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำแม่โขง. **โครงการศึกษาแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองศูนย์กลางการbinsวรรณภูมิ: รายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำแม่โขง, 2548.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมือง. **รายงานการพิจารณาการศึกษาการตั้งถิ่นฐาน การผังเมือง และการพัฒนาเมือง**. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2559.

- . คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการผังเมืองและการใช้พื้นที่. *รายงานการพิจารณาศึกษาการผังเมืองและการใช้พื้นที่*. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2558.
- สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์. “*ขอนแก่นพัฒนาเมือง เมื่อเมืองคือส่วนร่วมของทุกฝ่าย*.” สืบค้น 25 กุมภาพันธ์ 2563. <https://hr.tcdc.or.th/en/Articles/Detail/%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%81%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87>.
- Techhub. “*บริษัทพัฒนาเมือง โมเดลใหม่ ขับเคลื่อน Smart City ผ่านพลังประชารัฐ เพื่อบูรณาการอย่างยั่งยืน*.” สืบค้น 25 กุมภาพันธ์ 2563. <https://www.techhub.in.th/the-new-model-is-powered-by-smart-city/>.
- “*Urban Redevelopment Authority (URA)*.” Accessed February 20, 2020. <https://www.ura.gov.sg/Corporate/About-Us/What-We-Do>.
- “*Urban Renaissance Agency (UR)*.” Accessed February 20, 2020. <https://www.ur-net.go.jp/aboutus/gyomu.html>.