



แนวทางการจัดทำ “แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง” ในผังเมืองรวม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมือง



แนวทางการจัดทำ “แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง” ในผังเมืองรวม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมือง

นางบงกช สุวรรณเดช
ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐเพื่อกำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ในเชิงพื้นที่ โดยมีผลผูกพันต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทการพัฒนาเมืองที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี การใช้ผังเมืองรวมในฐานะเครื่องมือเชิงควบคุมเพียงอย่างเดียว อาจยังไม่เพียงพอในการรองรับภารกิจด้านการบริหารจัดการเมืองเชิงบูรณาการและการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ ในระดับพื้นที่

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ ได้กำหนดองค์ประกอบของผังเมืองรวมไว้อย่างชัดเจน ทั้งในส่วนของแผนผัง ข้อกำหนด และนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผังเมืองรวมมิได้เป็นเพียงแผนผังการใช้ที่ดิน แต่เป็นกรอบทางกฎหมายที่ครอบคลุมถึงการกำหนดทิศทางและกลไกการพัฒนาเมืองโดยรวม โดยเฉพาะมาตรา ๒๒ (๓) (ข) ซึ่งบัญญัติให้สามารถจัดทำ “แผนผังอื่น ๆ ที่จำเป็น” อันเป็นการให้อำนาจเชิงดุลพินิจแก่หน่วยงานผู้จัดทำผัง ในการกำหนดสาระเชิงพื้นที่เพิ่มเติม เพื่อให้การใช้ผังเมืองรวมบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายอย่างแท้จริง

การตีความและการใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๒ (๓) (ข) ดังกล่าว จึงมีนัยสำคัญในเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย เนื่องจากเป็นฐานอำนาจที่เปิดโอกาสให้สามารถกำหนดแผนผังเชิงยุทธศาสตร์เฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะประเด็น โดยไม่ขัดต่อโครงสร้างของผังเมืองรวมและยังคงอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเดียวกัน เอกสารฉบับนี้จึงเสนอแนวทางการจัดทำ “แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง” ในฐานะแผนผังอื่นที่จำเป็น ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของผังเมืองรวม และใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบังคับใช้และการบริหารจัดการเมืองตามกฎหมายผังเมือง

แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองมีบทบาทในการกำหนดพื้นที่หรือโครงการพัฒนาเมืองที่ต้องการการบริหารจัดการเชิงรุกหรือมาตรการเฉพาะ เช่น พื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม พื้นที่พิเศษริมแม่น้ำ ย่านพัฒนารอบสถานีขนส่งมวลชน ย่านเศรษฐกิจใหม่ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หรือโครงการเมืองใหม่ ทั้งนี้ การกำหนดสาระของแผนผังดังกล่าวต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนโยบายตามมาตรา ๒๒ (๖) เพื่อให้สามารถนำไปใช้เป็นฐานในการกำหนดมาตรการกลไกการดำเนินงาน และการประสานการลงทุนของภาครัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การกำหนดสาระของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (๖) เพื่อให้สามารถนำไปใช้เป็นฐานในการกำหนดกลไกการดำเนินงาน การจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา และการประสานการลงทุนของภาครัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้น การจัดทำแนวทางการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการยกระดับผังเมืองรวมจากเครื่องมือเชิงควบคุม ไปสู่เครื่องมือเชิงกำหนดทิศทางและมาตรฐานการพัฒนาเมือง โดยทำหน้าที่เชื่อมโยงมิติกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการเข้าด้วยกัน สอดคล้องกับแนวคิดการวางแผนเชิงโครงสร้าง (Structure Plan) และสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. ศึกษาและตีความบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ โดยเฉพาะ มาตรา ๒๒ (๓) (ข) ในมิติของการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง

๒. วิเคราะห์บทบาท หน้าที่ และสถานะของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในฐานะแผนผังอื่นที่จำเป็น ภายใต้ผังเมืองรวม

๓. สังเคราะห์แนวทางการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในเชิงหลักการ องค์ประกอบ และกระบวนการให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ

๔. เสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมืองและการบังคับใช้ผังเมืองรวม

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงนโยบายและเชิงกฎหมายของการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในผังเมืองรวม โดยไม่มุ่งเน้นการออกแบบเชิงกายภาพในระดับโครงการ ขอบเขตของการศึกษาคครอบคลุมการวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมาย แนวคิดการวางผังเมืองร่วมสมัย การบูรณาการข้อมูลเชิงพื้นที่ และการเสนอกรอบแนวทางเชิงมาตรฐานสำหรับการจัดทำแผนผัง

๑.๔ ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมาย เอกสารเชิงนโยบาย และแนวคิดทางวิชาการด้านการผังเมือง การตีความบทบัญญัติกฎหมายโดยใช้ดุลพินิจเชิงวิชาการ และการสังเคราะห์องค์ความรู้หลายมิติ เพื่อนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดและข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในระบบผังเมืองของประเทศ

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้แนวทางการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองที่มีความชัดเจนในเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย

๒. ผังเมืองรวมได้รับการยกระดับบทบาทจากเครื่องมือเชิงควบคุมไปสู่เครื่องมือเชิงกำหนดทิศทาง และสนับสนุนการบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์

๓. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองเป็นฐานข้อมูลเชิงพื้นที่และเชิงนโยบายในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณ

๔. เกิดองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบผังเมืองและการบริหารจัดการเมืองของประเทศอย่างยั่งยืน

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดการวางผังเมืองในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายและการบริหารจัดการเมือง

การวางผังเมืองในบริบทสมัยใหม่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการจัดระเบียบโครงสร้างทางกายภาพของเมือง หากแต่พัฒนาไปสู่การเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายของรัฐที่ใช้กำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองในภาพรวม โดยบูรณาการมิติกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการเข้าด้วยกัน แนวคิดดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการวางผังเมืองแบบเชิงควบคุม (Regulatory Planning) ซึ่งมุ่งเน้นการกำหนดข้อจำกัดและข้อห้าม ไปสู่การวางผังเมืองเชิงกำหนดทิศทาง (Guidance-oriented Planning) และเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าหมายการจัดลำดับความสำคัญ และการใช้ผังเมืองเป็นกรอบสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายของภาครัฐ

ในบริบทนี้ ผังเมืองรวมจึงควรถูกมองว่าเป็น “โครงสร้างเชิงนโยบายของพื้นที่” (Spatial Policy Framework) ที่กำหนดทั้งทิศทางและขอบเขตการพัฒนาเมืองในระยะยาว ขณะเดียวกันยังต้องมีเครื่องมือเสริมที่ช่วยถ่ายทอดนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปสู่การบริหารจัดการเมืองในเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนาแผนผังเชิงประเด็นหรือเชิงยุทธศาสตร์เฉพาะด้านควบคู่กับผังเมืองรวม

๒.๒ แนวคิดการวางแผนเชิงโครงสร้าง (Structure Plan)

แนวคิดการวางแผนเชิงโครงสร้าง (Structure Plan) เป็นแนวคิดสำคัญที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในระบบการวางผังเมืองของหลายประเทศ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนด “โครงสร้างหลักของการพัฒนาเมือง” ในเชิงพื้นที่ มากกว่าการกำหนดรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับแปลง Structure Plan มุ่งเน้นการกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง โครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานหลัก พื้นที่พัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ และพื้นที่ที่ต้องการการคุ้มครองหรือมาตรการเฉพาะ โดยทำหน้าที่เป็นกรอบเชิงนโยบายที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างยืดหยุ่น เมื่อพิจารณาในบริบทของระบบผังเมืองไทย แนวคิด Structure Plan มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มุ่งให้ผังเมืองรวมเป็นมากกว่าแผนผังควบคุมการใช้ที่ดิน แต่เป็นกรอบการพัฒนาเมืองเชิงบูรณาการ การจัดทำ “แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง” ภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) จึงสามารถตีความได้ว่าเป็นการนำแนวคิด Structure Plan มาประยุกต์ใช้ภายใต้ระบบกฎหมายผังเมืองไทย เพื่อเสริมบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของผังเมืองรวม

๒.๓ แนวคิดการวางผังเมืองเชิงยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

การวางผังเมืองเชิงยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในระยะกลางและระยะยาว การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่หรือโครงการ และการเชื่อมโยงผังเมืองกับนโยบายการลงทุนและการบริหารจัดการของภาครัฐ ภายใต้แนวคิดนี้ ผังเมืองมีได้ทำหน้าที่เพียงกำหนด “สิ่งที่ทำได้หรือทำไม่ได้” แต่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Policy-support Tool) ที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกแนวทางการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่ได้อย่างมีหลักเกณฑ์

แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในผังเมืองรวมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการวางผังเมืองเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากสามารถใช้ระบุพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการการบริหารจัดการเชิงรุก การใช้มาตรการเฉพาะ หรือการบูรณาการโครงการพัฒนาหลายด้านเข้าด้วยกัน โดยยังคงอยู่ภายใต้กรอบและเจตนารมณ์ของผังเมืองรวม

๒.๔ กรอบกฎหมายการผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงโครงสร้างและแนวคิดของระบบผังเมืองไทย ให้มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาเมืองร่วมสมัย โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการนโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชน และการใช้ข้อมูลและองค์ความรู้ในการวางผังเมือง มาตรา ๒๒ ได้กำหนดองค์ประกอบของผังเมืองรวมไว้อย่างเป็นระบบ ครบคลุม

(๑) วัตถุประสงค์ของการจัดทำผังเมืองรวม

(๒) ข้อมูลและการวิเคราะห์สภาพพื้นที่

(๓) แผนผัง ข้อกำหนด และแผนผังอื่นที่จำเป็น

(๔)-(๖) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปตามผังเมืองรวม

โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าผังเมืองรวมเป็นกรอบเชิงกฎหมายที่เชื่อมโยง

“ข้อมูล → แผนผัง → นโยบาย → การดำเนินการ” เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ มิใช่เพียงแผนผังเชิงกายภาพแต่เพียงอย่างเดียว

๒.๕ การตีความมาตรา ๒๒ (๓) (ข) และแนวคิด “แผนผังอื่นที่จำเป็น”

มาตรา ๒๒ (๓) (ข) เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเปิด (Open-ended Provision) โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานผู้จัดทำผังเมืองรวมในการจัดทำ “แผนผังอื่น ๆ ที่จำเป็น” เพื่อให้การใช้ผังเมืองรวมบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย การตีความบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยดุลพินิจเชิงวิชาการในระดับสูง โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม การไม่ขัดหรือแย้งกับแผนผังหลักและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน บทบาทของแผนผังในเชิงสนับสนุนการบริหารจัดการเมืองและการบังคับใช้ผัง

ภายใต้กรอบการตีความดังกล่าว “แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง” สามารถจัดอยู่ในกลุ่มแผนผังอื่นที่จำเป็น ซึ่งมีสถานะเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ทำหน้าที่ขยายความและถ่ายทอดนโยบายและทิศทางการพัฒนาเมืองจากผังเมืองรวมไปสู่การบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ

๒.๖ การเปรียบเทียบแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองกับผังแม่บทและผังเฉพาะด้านภายใต้กฎหมายอื่น

เพื่อให้เห็นสถานะและบทบาทของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองอย่างชัดเจน จำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับเครื่องมือผังและแผนที่ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันในระบบกฎหมายไทย โดยเฉพาะ “ผังแม่บท” และ “ผังพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ซึ่งมีฐานกฎหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

๒.๖.๑ แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองกับผังแม่บท

ผังแม่บท (Master Plan) โดยทั่วไปเป็นแผนเชิงนโยบายหรือเชิงยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดกรอบการพัฒนาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในพื้นที่เฉพาะ โดยอาจจัดทำขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี แผนระดับชาติ แผนระดับจังหวัด หรือแผนของหน่วยงานเฉพาะด้าน ผังแม่บทมักมีลักษณะเป็นเอกสารเชิงนโยบายที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือประชาชน ในทางตรงกันข้าม แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองซึ่งจัดทำขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ (๓) (ข) มีสถานะเป็น “แผนผังอื่นที่จำเป็น” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผังเมืองรวม และอยู่ภายใต้กรอบอำนาจตามกฎหมายเดียวกันกับผังเมืองรวม แม้จะมีได้มีผลบังคับเชิงควบคุมในลักษณะเดียวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่มีผลในเชิงกำหนดทิศทางและสนับสนุนการบังคับใช้ผังเมืองรวมอย่างเป็นระบบ

กล่าวได้ว่า ผังแม่บททำหน้าที่เป็นกรอบนโยบายทั่วไป ขณะที่แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงพื้นที่ที่แปลนโยบายของผังเมืองรวมให้มีความชัดเจนในเชิงพื้นที่และสามารถนำไปใช้ประกอบการบริหารจัดการเมืองและการตัดสินใจของภาครัฐได้โดยตรงมากกว่า

๒.๖.๒ แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองกับพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดระเบียบแปลงที่ดินในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยกระบวนการจัดรูปที่ดินต้องอาศัยการกำหนด “พื้นที่เป้าหมาย” และการจัดทำ “ผังแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” เป็นกรอบในการดำเนินการ ผังแม่บทภายใต้กฎหมายการจัดรูปที่ดินมีลักษณะเป็นผังเชิงปฏิบัติการ (Operational Plan) ที่กำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงข่ายถนน ระบบสาธารณูปโภค และการจัดสรรแปลงที่ดินใหม่ โดยมีผลผูกพันต่อเจ้าของที่ดินในพื้นที่จัดรูปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

เมื่อเปรียบเทียบกับแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง จะเห็นได้ว่า แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองเป็นผังเชิงนโยบาย และเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้ผังเมืองรวม ผังแม่บทการจัดรูปที่ดินเป็นผังเชิงปฏิบัติการภายใต้กฎหมายเฉพาะ ด้าน แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองสามารถทำหน้าที่เป็น “ฐานเชิงพื้นที่และเชิงนโยบาย” ในการชี้แนะว่าพื้นที่ใดมีศักยภาพหรือความเหมาะสมที่จะนำไปสู่กระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในอนาคต ขณะที่ผังแม่บทการจัดรูปที่ดินเป็นขั้นตอนถัดไปของการดำเนินการเชิงโครงการภายใต้กฎหมายเฉพาะ

๒.๖.๓ ตัวอย่างเชิงหลักการของผังแม่บทและพื้นที่เป้าหมายตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗

ตัวอย่างของผังแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ปรากฏในทางปฏิบัติ ได้แก่ พื้นที่ขยายตัวเมืองใหม่บริเวณรอบศูนย์กลางเมืองหรือแนวโครงข่ายคมนาคมหลัก พื้นที่พัฒนารอบระบบขนส่งมวลชน ซึ่งต้องการปรับโครงสร้างแปลงที่ดินและโครงข่ายถนนให้รองรับความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้น พื้นที่พัฒนาเมืองใหม่หรือพื้นที่พัฒนาเฉพาะกิจ ที่ต้องมีการจัดระบบสาธารณูปโภคและการใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่ทั้งระบบ ในกรณีดังกล่าว การกำหนดพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินมักอาศัยกรอบจากผังเมืองรวมเป็นหลัก แต่หากมีการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง จะช่วยเพิ่มความชัดเจนในเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่ ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่พัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของเมือง และควรใช้กลไกการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือดำเนินการในระยะต่อไป

๒.๗ ความเชื่อมโยงเชิงระบบระหว่างผังเมืองรวม แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง ผังแม่บท และผังจัดรูปที่ดิน จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ สามารถอธิบายลำดับความสัมพันธ์ของเครื่องมือผังต่าง ๆ ได้ดังนี้ ผังเมืองรวม ทำหน้าที่เป็นกรอบกฎหมายและโครงสร้างการพัฒนาเมืองในภาพรวม แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้ผังเมืองรวม เพื่อระบุพื้นที่หรือประเด็นพัฒนาเชิงรุก ผังแม่บทหรือผังเฉพาะด้าน ทำหน้าที่แปลนโยบายไปสู่กรอบการพัฒนาในเรื่องหรือพื้นที่เฉพาะ ผังแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงปฏิบัติการภายใต้กฎหมายเฉพาะ โครงสร้างดังกล่าวช่วยลดความซ้ำซ้อนของแผน ลดความขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมาย และเพิ่มความต่อเนื่องจากระดับนโยบายสู่ระดับการดำเนินการจริง

บทที่ ๓

บทบาทและความสำคัญของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในผังเมืองรวม

๓.๑ แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในฐานะเครื่องมือเสริมของผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มีบทบาทเป็นกรอบกฎหมายหลักในการกำหนดโครงสร้างการใช้ประโยชน์ที่ดินและทิศทางการพัฒนาเมืองในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ลักษณะของผังเมืองรวมซึ่งมุ่งเน้นการกำหนดกรอบเชิงโครงสร้างและข้อกำหนดเชิงควบคุม อาจไม่สามารถถ่ายทอดนโยบายการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์และประเด็นเฉพาะพื้นที่ได้อย่างครบถ้วน แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองจึงมีบทบาทเป็นเครื่องมือเสริม (Complementary Planning Instrument) ที่ช่วยขยายความและเชื่อมโยงสาระของผังเมืองรวมจากระดับกรอบกฎหมายไปสู่ระดับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยไม่ทำหน้าที่ทดแทนผังเมืองรวม หากแต่สนับสนุนให้การใช้ผังเมืองรวมบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองทำหน้าที่เป็นกลไกที่ช่วย “ถอดรหัสเชิงพื้นที่” ของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ให้สามารถนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย การกำหนดมาตรการ และการบริหารจัดการเมืองในทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

๓.๒ บทบาทเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายของแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง

ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ (๓) (ข) แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองสามารถจัดอยู่ในกลุ่ม “แผนผังอื่นที่จำเป็น” ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของผังเมืองรวม และอยู่ภายใต้กรอบอำนาจและเจตนารมณ์เดียวกันกับผังเมืองรวม

- ในเชิงกฎหมาย แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองมิได้มีลักษณะเป็นผังควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงบังคับโดยตรงเช่นเดียวกับข้อกำหนดผังเมืองรวม หากแต่มีบทบาทในเชิงสนับสนุนการตีความ การบังคับใช้ และการดำเนินการตามผังเมืองรวม โดยทำหน้าที่เป็นกรอบอ้างอิงเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่สำหรับหน่วยงานของรัฐในการกำหนดมาตรการและโครงการพัฒนาเมือง

- ในเชิงนโยบาย แผนผังดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมกับนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (๖) โดยช่วยระบุพื้นที่หรือประเด็นพัฒนาเมืองที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ และต้องการการบริหารจัดการเชิงรุกหรือมาตรการเฉพาะ เพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปตามทิศทางที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมอย่างเป็นรูปธรรม

๓.๓ บทบาทในการกำหนดทิศทางและลำดับความสำคัญของการพัฒนาเมือง

หนึ่งในบทบาทสำคัญของแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง คือ การทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทาง (Direction-setting) และการจัดลำดับความสำคัญ (Prioritization) ของการพัฒนาเมืองในเชิงพื้นที่ ผังเมืองรวมโดยลักษณะมีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ทั้งเมืองหรือทั้งชุมชน และมุ่งเน้นการกำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม จึงอาจไม่สามารถสะท้อนความแตกต่างของระดับความเร่งด่วนหรือความสำคัญของพื้นที่พัฒนาในแต่ละบริเวณได้อย่างชัดเจน แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองจึงเข้ามาทำหน้าที่ระบุพื้นที่เป้าหมายหรือโครงการพัฒนาเมืองที่ควรได้รับการส่งเสริมหรือบริหารจัดการเป็นลำดับแรก การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการลงทุนของภาครัฐ การจัดสรรงบประมาณ การวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน และการเลือกใช้กลไกการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ อาทิ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาพื้นที่รอบระบบขนส่งมวลชน หรือการพัฒนาเมืองใหม่

๓.๔ บทบาทในการบูรณาการเครื่องมือและกลไกการพัฒนาเมือง

แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็น “จุดเชื่อมโยงเชิงระบบ” ระหว่างผังเมืองรวมกับเครื่องมือและกลไกการพัฒนาเมืองตามกฎหมายและนโยบายอื่น ๆ ของรัฐ

ในระบบการพัฒนาเมืองไทย มีกฎหมายและเครื่องมือเฉพาะด้านจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือ แผนและผังแม่บทเฉพาะด้าน หากขาดกรอบเชิงพื้นที่ที่ชัดเจน เครื่องมือเหล่านี้อาจถูกนำมาใช้โดยขาดการบูรณาการและก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งในการดำเนินงาน แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองจึงสามารถทำหน้าที่เป็นฐานเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่ในการชี้แนะการเลือกใช้กลไกการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับพื้นที่เป้าหมายแต่ละประเภท โดยยังคงสอดคล้องกับโครงสร้างและข้อกำหนดของผังเมืองรวม

๓.๕ บทบาทในการสนับสนุนการบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์

ในมิติของการบริหารจัดการเมือง แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยช่วยให้การกำหนดนโยบาย มาตรการ และโครงการพัฒนาเมืองมีฐานข้อมูลเชิงพื้นที่และกรอบการพัฒนาที่ชัดเจน การมีแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองช่วยลดความไม่แน่นอนในการตัดสินใจ ลดความเสี่ยงในการตีความผังเมืองรวมที่แตกต่างกัน และเพิ่มความสอดคล้องในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมืองในภาพรวม

๓.๖ ความสำคัญของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองต่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

ในระยะยาว แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ช่วยบูรณาการมิติต่าง ๆ ของการพัฒนาเมืองเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ทั้งมิติกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ การกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองเชิงยุทธศาสตร์อย่างมีหลักเกณฑ์และอยู่ภายใต้กรอบผังเมืองรวม ช่วยลดการพัฒนาแบบกระจัดกระจาย ลดความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของรัฐ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาเมืองที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในระยะยาว

บทที่ ๔

แนวทางการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข)

๔.๑ มาตรา ๒๒ (๓) (ข) ในฐานะฐานอำนาจทางกฎหมายของแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ (๓) (ข) เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเปิดและให้อำนาจเชิงดุลพินิจแก่หน่วยงานผู้จัดทำผังเมืองรวมในการกำหนด “แผนผังอื่น ๆ ที่จำเป็น” เพื่อให้ผังเมืองรวมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง สาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มุ่งให้มีการจัดทำแผนผังเพิ่มเติมโดยปราศจากการรอบ หากแต่เป็นการให้อำนาจภายใต้เงื่อนไขเชิงหลักการ กล่าวคือแผนผังอื่นที่จำเป็นต้องทำหน้าที่สนับสนุนและเสริมบทบาทของผังเมืองรวม ไม่ขัดหรือแย้งกับแผนผังหลัก และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และยังคงอยู่ภายใต้เจตนารมณ์เดียวกันของกฎหมายผังเมือง

“แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง” สามารถตีความและจัดทำขึ้นได้ในฐานะแผนผังอื่นที่จำเป็นตามมาตรา ๒๒ (๓) (ข) โดยมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของผังเมืองรวม และทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ในการเชื่อมโยงกรอบกฎหมายกับการบริหารจัดการเมืองเชิงพื้นที่

๔.๒ หลักการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองตามมาตรา ๒๒ (๓) (ข) การจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนา

เมืองภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) ต้องตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่แตกต่างจากการจัดทำผังควบคุมหรือผังเฉพาะด้านตามกฎหมายอื่น โดยสามารถสรุปหลักการสำคัญได้ดังนี้

(๑) หลักการสนับสนุนผังเมืองรวม แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการใช้ผังเมืองรวมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ มิใช่การสร้างกรอบใหม่ที่แยกขาดจากผังเมืองรวม

(๒) หลักการไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดผังเมืองรวม แผนผังดังกล่าวต้องไม่กำหนดสาระที่ขัดต่อแผนผังหลักหรือข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๒ (๕) และต้องไม่สร้างผลบังคับเชิงควบคุมในลักษณะเดียวกับข้อกำหนด

(๓) หลักการใช้ดุลพินิจเชิงวิชาการอย่างมีเหตุผล การกำหนดสาระของแผนผังต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่และเชิงนโยบายอย่างรอบด้าน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการจัดทำแผนผังอื่นที่จำเป็นตามมาตรา ๒๒ (๓) (ข)

๔.๓ หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็น “แผนผังอื่นที่จำเป็น”

เพื่อให้การจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองอยู่ภายใต้กรอบมาตรา ๒๒ (๓) (ข) อย่างถูกต้อง จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็น “แผนผังอื่นที่จำเป็น” อย่างชัดเจน ได้แก่

(๑) ความจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ต้องสามารถอธิบายได้ว่า หากไม่มีแผนผังดังกล่าว การใช้ผังเมืองรวมจะไม่สามารถตอบสนองต่อประเด็นการพัฒนาเมืองบางด้านได้อย่างเพียงพอ

(๒) ลักษณะเชิงยุทธศาสตร์ของสาระในแผนผัง สาระในแผนผังต้องเป็นการกำหนดทิศทาง แนวโน้ม หรือกรอบการพัฒนา มิใช่การกำหนดรายละเอียดเชิงเทคนิคหรือเชิงกายภาพในระดับโครงการ

(๓) ศักยภาพในการเชื่อมโยงนโยบายและกลไกการพัฒนาเมือง แผนผังควรสามารถเชื่อมโยงไปสู่การกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือการเลือกใช้กลไกการพัฒนาเมืองตามกฎหมายอื่นได้อย่างมีเหตุผลและเป็นระบบ

๔.๔ องค์ประกอบของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองตามกรอบมาตรา ๒๒ (๓) (ข)

แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองที่จัดทำขึ้นภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) ควรประกอบด้วยองค์ประกอบที่สะท้อนบทบาทเชิงยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน ดังนี้

๔.๔.๑ องค์ประกอบด้านการวิเคราะห์เพื่อยืนยันความจำเป็น เป็นการนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดทำแผนผังอื่นที่จำเป็น อาทิ ข้อจำกัดของผังเมืองรวมในการตอบสนองต่อประเด็นเฉพาะพื้นที่ ความซับซ้อนของปัญหา หรือความเร่งด่วนเชิงนโยบาย

๔.๔.๒ องค์ประกอบด้านการกำหนดพื้นที่หรือประเด็นยุทธศาสตร์ เป็นการระบุพื้นที่หรือประเด็นพัฒนาเมืองที่ต้องการการบริหารจัดการเชิงรุก โดยอธิบายบทบาทของพื้นที่ดังกล่าวในโครงสร้างการพัฒนาเมืองโดยรวม

๔.๔.๓ องค์ประกอบด้านทิศทางและแนวทางการพัฒนา เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาในเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่ เพื่อใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการกำหนดมาตรการและการดำเนินการในระยะต่อไป

๔.๔.๔ องค์ประกอบด้านความเชื่อมโยงกับมาตรา ๒๒ (๖) เป็นการเชื่อมโยงแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองกับนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (๖) เพื่อให้แผนผังมีบทบาทเชิงปฏิบัติในกระบวนการบริหารจัดการเมือง

๔.๕ ระดับรายละเอียดที่เหมาะสมภายใต้กรอบมาตรา ๒๒ (๓) (ข) แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองไม่ควรมีระดับรายละเอียดในลักษณะเดียวกับผังควบคุมหรือผังแม่บทเชิงปฏิบัติการตามกฎหมายอื่น ระดับรายละเอียดที่เหมาะสมควรอยู่ในระดับที่สามารถ แสดงขอบเขตและบทบาทของพื้นที่เป้าหมายอย่างชัดเจน สื่อสารทิศทางการพัฒนาเมืองในเชิงโครงสร้าง รองรับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานในการนำไปกำหนดมาตรการและโครงการต่อไป การกำหนดระดับรายละเอียดดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนความเข้าใจในเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒ (๓) (ข) และช่วยลดความเสี่ยงในการตีความว่าการจัดทำแผนผังเกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย

๔.๖ นโยบายของการใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) ในการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง การใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) ในการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาระบบผังเมืองของประเทศในระยะยาว เนื่องจากเป็นการสร้างความยืดหยุ่นเชิงกฎหมายภายใต้กรอบที่ยังคงมีความชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่

แนวทางดังกล่าวช่วยยกระดับผังเมืองรวมจากเครื่องมือเชิงควบคุมไปสู่เครื่องมือเชิงกำหนดทิศทางและสนับสนุนการบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหรือปรับโครงสร้างผังเมืองรวมในสาระสำคัญ

บทที่ ๕

การประยุกต์ใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมือง

๕.๑ แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในฐานะกลไกเชิงกระบวนการของการบริหารจัดการเมือง

การประยุกต์ใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ (๓) (ข) มิได้เป็นเพียงการจัดทำแผนผังเชิงแนวคิดเพิ่มเติมจากผังเมืองรวม หากแต่เป็นการพัฒนา กลไกเชิงกระบวนการ (Process-oriented Planning Instrument) ที่เชื่อมโยงการวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดทิศทางเชิงนโยบาย การเลือกใช้เครื่องมือพัฒนาเมือง และการดำเนินการเชิงพื้นที่เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองจึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างกรอบกฎหมายของผังเมืองรวมกับการบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติ โดยช่วยให้การตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐมีฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ ที่มีเหตุผลเชิงนโยบายรองรับ และสามารถตรวจสอบได้

๕.๒ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในการประยุกต์ใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง

๕.๒.๑ การสำรวจ รวบรวม และจัดระบบข้อมูลเชิงพื้นที่ตามกรอบมาตรา ๒๒ ขั้นตอนแรกของการนำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองไปใช้ คือ การสำรวจ รวบรวม และจัดระบบข้อมูลเชิงพื้นที่ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกรอบมาตรา ๒๒ (๒) และมาตรา ๒๒ (๓) เพื่อจัดทำฐานข้อมูลที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง และสามารถเชื่อมโยงกับระบบแผนที่ดิจิทัล และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ได้ ข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่และแนวโน้มการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๒ (๑) โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพื้นที่และเชิงนโยบายเป็นฐานสนับสนุนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง

๕.๒.๒ การกำหนดพื้นที่เป้าหมายและโครงการพัฒนาเมืองภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข)

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ ขั้นตอนถัดมาคือการกำหนดพื้นที่เป้าหมายหรือโครงการพัฒนาเมืองที่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ (๓) (ข) ในการจัดทำแผนผังอื่นที่จำเป็น การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับแผนผังหลักและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๒ (๕) และต้องสามารถอธิบายเหตุผลเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่ได้อย่างชัดเจนว่าพื้นที่นั้นมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อโครงสร้างการพัฒนาเมืองโดยรวม

๕.๒.๓ การกำหนดกลไกและมาตรการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับกรอบกฎหมาย เมื่อได้พื้นที่หรือโครงการพัฒนาเมืองที่ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการกำหนดกลไกและมาตรการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับกรอบกฎหมายผังเมือง โดยเชื่อมโยงแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองเข้ากับนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการตามมาตรา ๒๒ (๖) การเชื่อมโยงดังกล่าวทำให้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองสามารถใช้เป็นฐานในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา การกำหนดโครงการ และการเตรียมแผนปฏิบัติการและงบประมาณของภาครัฐอย่างมีทิศทางและสอดคล้องกัน

๕.๒.๔ การบูรณาการกับระบบข้อมูลดิจิทัลและการติดตามประเมินผล

เพื่อให้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองมีความทันสมัยและรองรับการเปลี่ยนแปลงของเมืองในระยะยาว จำเป็นต้องบูรณาการแผนผังดังกล่าวเข้ากับระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ฐานข้อมูลดิจิทัล และเครื่องมือวิเคราะห์เชิงพื้นที่ การบูรณาการดังกล่าวช่วยสนับสนุนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ปรับปรุงแผนผังให้สอดคล้องกับสถานการณ์เมืองที่เปลี่ยนแปลง และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้แผนผังเป็นเครื่องมือบริหารจัดการเมืองเชิงข้อมูล

๕.๒.๕ การเปิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

การประยุกต์ใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเปิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ และสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับทิศทาง

และมาตรการพัฒนาเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวช่วยลดความขัดแย้ง เพิ่มความโปร่งใส และเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ผังเมืองรวม โดยทำให้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับในทางสังคมและการบริหาร

๕.๒.๖ การนำไปใช้ในการบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์

ในขั้นตอนสุดท้าย แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์ การตัดสินใจเชิงนโยบาย และการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยทำหน้าที่เชื่อมโยงกรอบผังเมืองรวมกับการเลือกใช้เครื่องมือพัฒนาเมืองประเภทต่าง ๆ เช่น ผังเฉพาะ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาเมืองใหม่ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๕.๓ เป้าหมายของการประยุกต์ใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง

การนำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองไปใช้มีเป้าหมายสำคัญ ดังนี้

ประการแรก เพื่อให้ผังเมืองรวมมีกรอบแนวทางการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองที่มีความชัดเจนในเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย และสามารถใช้เป็นแผนผังอื่นที่จำเป็นตามมาตรา ๒๒ (๓) (ข) ได้อย่างถูกต้องและเป็นระบบ

ประการที่สอง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบังคับใช้ผังเมืองรวมและการบริหารจัดการเมืองเชิงพื้นที่ โดยเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ ข้อกำหนด และนโยบายตามมาตรา ๒๒ (๖) เข้ากับการกำหนดพื้นที่หรือโครงการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สาม เพื่อให้เกิดแนวทางการกำหนดพื้นที่หรือโครงการพัฒนาเมืองเฉพาะด้าน เช่น พื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม พื้นที่พิเศษริมแหล่งน้ำ ย่านพัฒนารอบระบบขนส่งมวลชน ย่านเศรษฐกิจใหม่ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และโครงการเมืองใหม่ ที่มีความสอดคล้องกับโครงสร้างผังเมืองรวมและไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมาย

ประการสุดท้าย เพื่อให้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่ในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา การกำหนดมาตรการ และการเตรียมแผนปฏิบัติการและงบประมาณของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๖

การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการจัดทำและ การใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง

๖.๑ ปัญหาเชิงโครงสร้างของการใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข)

การจัดทำแผนผังอื่น ๆ ที่จำเป็นในผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ (๓) (ข) เผชิญกับปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในหลายมิติ โดยมีลักษณะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบมากกว่าปัญหาเชิงเทคนิคเฉพาะกรณี ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีลักษณะเปิด และยังไม่เคยมีการศึกษาเชิงระบบ แนวคิดเชิงทฤษฎี หรือแนวปฏิบัติมาตรฐานรองรับอย่างชัดเจน มาก่อน การขาดกรอบอ้างอิงเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถอ้างอิงรูปแบบหรือแนวทางสำเร็จรูปในการจัดทำแผนผังอื่นที่จำเป็นได้โดยตรง แต่ต้องอาศัยการตีความบทกฎหมายร่วมกับการใช้ดุลพินิจเชิงวิชาชีพระดับสูงในการกำหนดขอบเขต สถานะ และระดับรายละเอียดของแผนผังให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผังเมืองรวม และไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะเดียวกัน กระบวนการดังกล่าวยังเผชิญข้อจำกัดด้านข้อมูลเชิงพื้นที่ การบูรณาการหลายมิติ เทคโนโลยี และการประสานงานข้ามหน่วยงาน ภายใต้ข้อจำกัดด้านบุคลากร เวลา และงบประมาณ อีกทั้งลักษณะของแผนผังที่มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าการกำหนดผลลัพธ์เชิงปริมาณโดยตรง ยังทำให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาแนวคิด กรอบวิธีการ และองค์ความรู้ใหม่ด้านการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง ซึ่งมีศักยภาพในการยกระดับระบบผังเมืองและการบริหารจัดการเมืองในระดับนโยบายอย่างยั่งยืน

๖.๒ ปัญหาด้านกฎหมายและการตีความบทบัญญัติ

ปัญหาด้านกฎหมายเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดของการใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดขอบเขต ประเภท หรือระดับรายละเอียดของ “แผนผังอื่นที่จำเป็น” ไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดความหลากหลายในการตีความและการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ในบางกรณี หน่วยงานผู้จัดทำผังมีความระมัดระวังในการใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) เนื่องจากกังวลต่อความเสี่ยงทางกฎหมายและการถูกโต้แย้งว่าแผนผังดังกล่าวอาจก้าวล่วงไปสู่บทบาทของผังควบคุมหรือผังเฉพาะด้าน ขณะที่ในบางบริบทกลับมีความคาดหวังให้แผนผังอื่นที่จำเป็นทำหน้าที่เชิงบังคับหรือเชิงปฏิบัติการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ความไม่ชัดเจนดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนาหลักเกณฑ์การตีความและแนวปฏิบัติเชิงมาตรฐาน เพื่อให้การใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) มีทิศทางเดียวกันและลดความเสี่ยงในการบังคับใช้กฎหมายในระยะยาว

๖.๓ ปัญหาด้านข้อมูลและเทคโนโลยี

การจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองต้องอาศัยข้อมูลเชิงพื้นที่ที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลหลายมิติได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบว่าข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ มีมาตรฐานรูปแบบ และระดับความละเอียดที่แตกต่างกัน ทำให้การบูรณาการข้อมูลเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ การเข้าถึงข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ยังมีข้อจำกัดทั้งในเชิงโครงสร้างระบบและขีดความสามารถของบุคลากร ส่งผลให้การวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ต้องพึ่งพาประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญเป็นสำคัญ มากกว่าการใช้ระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๖.๔ ปัญหาด้านการบริหารจัดการและการประสานงาน

แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือที่ต้องอาศัยการบูรณาการข้ามหน่วยงาน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการในปัจจุบันยังมีลักษณะเป็นภาคส่วน ทำให้การประสานงานเชิงนโยบายและเชิงวิชาการเป็นไปได้ยากและใช้ระยะเวลานาน

การขาดกลไกกลางที่ทำหน้าที่กำกับ ประสาน และติดตามการใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง ส่งผลให้แผนผังดังกล่าวยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกรอบรวมของการตัดสินใจเชิงพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และเครื่องมือพัฒนาเมืองประเภทต่าง ๆ ยังคงถูกนำมาใช้แยกส่วนตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

๖.๕ ข้อจำกัดด้านการติดตามและประเมินผล

เนื่องจากแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์และเชิงกำหนดทิศทาง มากกว่าการกำหนดผลลัพธ์เชิงกายภาพโดยตรง การกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณเพื่อประเมินผลลัพธ์ในระยะสั้นจึงทำได้ยาก การขาดกรอบการติดตามและประเมินผลที่เหมาะสม ส่งผลให้การใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในระยะยาว อาจขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถสะท้อนผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน ปัญหานี้จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ต้องได้รับการพัฒนาแนวทางรองรับในระดับนโยบายและระดับระบบผังเมือง

บทที่ ๗

ข้อเสนอเชิงนโยบายและองค์ความรู้ใหม่ (Original Contribution)

๗.๑ หลักคิดเชิงนโยบายจากการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้าง

จากการวิเคราะห์ในบทที่ ๖ พบว่า ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) มีได้เกิดจากความบกพร่องของบทบัญญัติกฎหมาย หากแต่เกิดจากการขาดกรอบแนวคิด มาตรฐาน และกลไกเชิงระบบที่รองรับการใช้ดุลพินิจเชิงวิชาการอย่างเป็นเอกภาพ ดังนั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายในบทนี้จึงมุ่งเน้นการ “เติมเต็มระบบ” มากกว่าการแก้ไขกฎหมาย โดยเสนอให้มีการพัฒนาแนวคิด เครื่องมือ และกลไกสนับสนุน เพื่อให้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างความยืดหยุ่น ควบคู่กับความชัดเจน และยกระดับผังเมืองรวมไปสู่การเป็นเครื่องมือบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง

๗.๒ ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายและการตีความ

เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดในการตีความและการใช้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) เสนอให้มีการพัฒนา กรอบการตีความเชิงนโยบาย (Policy Interpretation Framework) สำหรับ “แผนผังอื่นที่จำเป็น” โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย กรอบดังกล่าวควรกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ ได้แก่

บทบาทและสถานะของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในฐานะส่วนหนึ่งของผังเมืองรวม

ขอบเขตเนื้อหาและระดับรายละเอียดที่เหมาะสม

ความสัมพันธ์กับแผนผังหลัก ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนโยบายตามมาตรา ๒๒ (๖)

การมีกรอบเชิงนโยบายดังกล่าวจะช่วยลดความเสี่ยงทางกฎหมาย สร้างความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน และทำให้การใช้ดุลพินิจภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ

๗.๓ ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านข้อมูล เทคโนโลยี และการวางผังเมืองดิจิทัล

จากข้อจำกัดด้านข้อมูลและเทคโนโลยี เสนอให้พัฒนา ระบบข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อการวางผังเมืองเชิงยุทธศาสตร์ ที่รองรับการจัดทำและการใช้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะ

ระบบดังกล่าวควรมีลักษณะเป็น ฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และโครงสร้างพื้นฐาน เครื่องมือวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ระบบติดตามและประเมินผลในเชิงแนวโน้มและเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบข้อมูลในลักษณะนี้จะช่วยลดการพึ่งพาดุลพินิจเฉพาะบุคคล และยกระดับการวางผังเมืองจากการอาศัยประสบการณ์ไปสู่การอาศัยข้อมูลและหลักฐานเชิงพื้นที่

๗.๔ ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการบริหารจัดการและกลไกการประสานงาน

เพื่อแก้ไขปัญหาคาดำเนินงานแบบแยกส่วน เสนอให้กำหนด กลไกการบริหารจัดการแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง ในลักษณะกลไกเชิงนโยบายมากกว่ากลไกเชิงปฏิบัติการ กลไกดังกล่าวควรทำหน้าที่ กำกับทิศทางและมาตรฐานการจัดทำแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง ทำหน้าที่เป็นเวทีประสานเชิงวิชาการข้ามหน่วยงาน สนับสนุนการเชื่อมโยงผังเมืองรวมกับเครื่องมือพัฒนาเมืองประเภทต่าง ๆ แนวทางนี้จะช่วยให้แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองทำหน้าที่เป็น “จุดร่วมเชิงนโยบาย” ของการพัฒนาเมือง มากกว่าการเป็นเอกสารประกอบที่ถูกใช้อย่างกระจัดกระจาย

๗.๕ ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการติดตามและประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์

จากข้อจำกัดด้านการประเมินผล เสนอให้ปรับกรอบการติดตามและประเมินผลของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองจากการเน้นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ไปสู่ การประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และเชิงกระบวนการ การประเมินผลควรพิจารณาในมิติ เช่นระดับความสอดคล้องของการตัดสินใจเชิงนโยบายกับทิศทางในแผนผัง ความสามารถในการขึ้นนำการเลือกใช้เครื่องมือพัฒนาเมือง ความต่อเนื่องของการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระยะกลางและระยะยาว แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะของแผนผังแสดงการพัฒนาเมืองที่ทำหน้าที่เชิงกำหนดทิศทาง มากกว่าการกำหนดผลลัพธ์เชิงกายภาพโดยตรง

๗.๖ องค์ความรู้ใหม่ (Original Contribution) ต่อระบบการผังเมืองไทย

ผลงานวิชาการฉบับนี้มี Original Contribution ที่สำคัญต่อระบบการผังเมืองไทยในหลายประการ ได้แก่ ประการแรก การพัฒนา กรอบแนวคิดเชิงระบบของแผนผังแสดงการพัฒนาเมือง ในฐานะ “แผนผังอื่นที่จำเป็น” ภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข) ซึ่งยังไม่เคยมีการศึกษาและสังเคราะห์อย่างเป็นระบบมาก่อน ประการที่สอง การเสนอ บทบาทใหม่ของผู้เมืองรวม จากเครื่องมือเชิงควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไปสู่เครื่องมือเชิงกำหนดทิศทางและแพลตฟอร์มการบริหารจัดการเมืองเชิงยุทธศาสตร์ ประการที่สาม การเชื่อมโยงเชิงระบบระหว่างผังเมืองรวม แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง และเครื่องมือพัฒนาเมืองตามกฎหมายเฉพาะด้านต่าง ๆ ให้เป็นลำดับขั้นของกระบวนการพัฒนาเมือง ประการสุดท้าย การสร้างฐานองค์ความรู้เชิงนโยบายที่สามารถนำไปใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาแนวทางมาตรฐาน และคู่มือการจัดทำแผนผังอื่นที่จำเป็นในอนาคต โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายผังเมืองในสาระสำคัญ

ตัวอย่างแนวปฏิบัติจากต่างประเทศ ที่สามารถใช้ เทียบเคียงเชิงนโยบาย กับแนวคิด แผนผังแสดงการพัฒนาเมืองในผังเมืองรวม ภายใต้มาตรา ๒๒ (๓) (ข)

๑) ประเทศญี่ปุ่น Urban Master Plan และ District-based Policy Maps

ระบบผังเมืองของ ญี่ปุ่น ใช้ Urban Master Plan เป็นกรอบเชิงนโยบายระดับเมืองหรือเขตมหานคร โดยผังดังกล่าว ไม่ใช่ผังควบคุมโดยตรง แต่เป็นแผนเชิงทิศทางที่ชี้นำการใช้เครื่องมือกฎหมายอื่น

แนวปฏิบัติสำคัญ

ใช้ Policy-based Spatial Maps ระบุพื้นที่ยุทธศาสตร์ เชื่อมกับเครื่องมือเฉพาะ เช่น land readjustment, redevelopment projects, special districts ใช้เป็นฐานการตัดสินใจเชิงนโยบาย มากกว่าการบังคับใช้เชิงแปลงที่ดิน

เทียบเคียงกับไทย Urban Master Plan ของญี่ปุ่นมีบทบาทเชิงหน้าที่ใกล้เคียง แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ถูกใช้ภายใต้กรอบเชิงนโยบาย ไม่ใช่ดำเนินการแบบแยกส่วน แสดงให้เห็นว่าผังเชิงยุทธศาสตร์สามารถอยู่ร่วมกับผังควบคุมได้อย่างมีระบบ

๒) ประเทศสิงคโปร์ : Concept Plan และ Master Plan (Dual-layer Planning)

สิงคโปร์ ใช้ระบบการวางผังแบบสองชั้นที่ชัดเจนมาก คือ Concept Plan : แผนเชิงยุทธศาสตร์ระยะยาว (๔๐-๕๐ ปี)

Master Plan : ผังควบคุมเชิงกฎหมาย

Concept Plan ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรง แต่เป็นกรอบสูงสุดที่ชี้นำการตัดสินใจทั้งหมดของรัฐ จุดเด่น

ใช้เป็นฐานกำหนดโครงสร้างเมือง การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และเมืองใหม่

สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทโดยไม่ต้องแก้ผังควบคุมบ่อยครั้ง เชื่อมโยงโดยตรงกับงบประมาณและแผนพัฒนาแห่งชาติ

เทียบเคียงกับไทย Concept Plan สะท้อนบทบาทเดียวกับ แผนผังแสดงการพัฒนาเมือง แสดงให้เห็นว่า “ผังไม่บังคับ” มีอำนาจเชิงนโยบายสูง หากถูกออกแบบให้เชื่อมระบบการตัดสินใจของรัฐ

บรรณานุกรม

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (ไม่ระบุปี). แนวทางการจัดทำผังเมืองรวม. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (ไม่ระบุปี). คู่มือการบังคับใช้ผังเมืองรวมและการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒. ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗. ราชกิจจานุเบกษา.

Faludi, A. (๒๐๐๐). The Performance of Spatial Planning. Cambridge: Cambridge University Press.

Faludi, A. (๒๐๑๐). Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age. London: Routledge.

Hall, P. (๒๐๑๔). Urban and Regional Planning (๕th ed.). London: Routledge.

Healey, P. (๒๐๐๖). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies (๒nd ed.). London: Palgrave Macmillan.

Ministry of Land, Infrastructure and Transport. (๒๐๑๒). Introduction of Urban Land Use Planning System in Japan. Tokyo: MLIT.

City Bureau & Institute for Future Urban Development. (๒๐๐๗). Urban Planning System in Japan. Tokyo.

Japan International Cooperation Agency. (๒๐๐๗). Report on City Planning System in Japan. Tokyo: JICA.

Tominaga, M. (๒๐๑๑). Urban and Spatial Planning in Japan. Urbanism: Urban and Spatial Planning Journal, ๒(๔), ๔๕-๖๐.

Urban Redevelopment Authority. (๒๐๒๕). Master Plan. Singapore: Urban Redevelopment Authority.

Cetres for Liveable Cities. (๒๐๒๐). Integrated Master Planning and Development. Singapore: Centre for Liveable Cities.

Wikipedia Contributors. (๒๐๒๕). Urban Planning in Singapore. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Urban_planning_in_Singapore