

บทที่ 5

แนวทางและมาตรการในการดำเนินการเพื่อคุณค่าทางสุนทรียภาพด้านผังเมือง

เพื่อที่จะนำคุณค่าทางสุนทรียภาพไปใช้ในทางปฏิบัติด้านผังเมือง จะต้องมีแนวทางและมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการและควบคุมผังเมือง ซึ่งแนวทางและมาตรการที่จะนำมาใช้นี้ได้ศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของเมือง วิธีดำเนินการเพื่อสุนทรียภาพของเมืองในประเทศต่างๆ ตลอดจนสาระสำคัญของกฎหมายไทยและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าทางสุนทรียภาพของเมือง

5.1 แนวความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของเมือง และ วิธีดำเนินการเพื่อสุนทรียภาพของเมืองในประเทศต่างๆ*

ความคิดในเรื่องการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมของเมืองมักแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง แนวทางแรกซึ่งมักจะได้แก่ฝ่ายนักธุรกิจนั้นยอมรับว่าธุรกิจเอกชนจะต้องเปลี่ยนแนวปฏิบัติเสียใหม่เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมในระดับที่เท่าเทียมมนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ได้ แต่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นถึงจะต้องควบคุมหรือจัดระเบียบอย่างเข้มงวด ส่วนอีกแนวทางหนึ่งซึ่งส่วนมากเป็นพวกนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่รุนแรงซึ่งถ้าหากไม่มีการควบคุมและจัดระเบียบอย่างเฉียบพลันแล้ว แม้แต่พรุ่งนี้ก็จะเป็นการสายเกินไป มนุษย์จะต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและแก้ไขไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามเราสามารถพิจารณาได้ว่าการจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมายจะออกมาในรูปแบบที่ยอมรับขึ้นอยู่กับระบบการเมือง และความสัมพันธ์แห่งอำนาจภายในโครงสร้างสังคมว่าใครคือผู้มีอำนาจในการนำความเห็นของตนออกเป็นกฎหมายได้

* รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก ก.

สุนทรียภาพของเมืองเป็นเรื่องที่เป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของเมืองแทบจะทุกอย่าง แต่สิ่งที่ระบบกฎหมายจะช่วยทำให้เกิดขึ้นได้ เป็นสิ่งที่ปรากฏต่อการรับรู้ทางทัศนภาพเป็นส่วนใหญ่ เช่น ลักษณะของอาคารบ้านเรือน ถนนหนทาง สวนสาธารณะ บ้ายโฆษณา ฯลฯ ได้มีตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จของการดำเนินการ เพื่อสุนทรียภาพหรือสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสวยงามของเมืองในประเทศต่างๆ โดยวิธีการดำเนินการ เพื่อสุนทรียภาพของเมืองในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าเพียงแต่ในแง่ความสวยงามของบ้านเมืองเท่านั้น แต่ยังได้ครอบคลุมไปถึงการจัดระบบต่างๆ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมทั้งด้านความงามและตอบสนองต่อประโยชน์ใช้สอย เช่น

- เยอรมัน กรณีการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองตัวอย่าง

เยอรมัน มีการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองทั้งในแง่ของสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมของเมือง ซึ่งจะแปรเปลี่ยนไปตามลักษณะของเมือง อันเนื่องมาจากอิทธิพลทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมท้องถิ่น อาทิเช่น

ในเมืองฮัมบูร์ก มีหมู่บ้านชาวประมงชายทะเลเก่าแก่ตั้งอยู่ตั้งแต่เริ่มศตวรรษที่ 18 ได้มีการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมของเมืองโดยครอบคลุมถึงอนุสาวรีย์ทั้งที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ กลุ่มอาคาร องค์ประกอบของกลุ่มอาคาร รวมทั้งถนนหนทางซึ่งเป็นส่วนประกอบของสังคมและวัฒนธรรมของย่านด้วย

เมืองมิวนิค สถาเทศบาลเมืองมิวนิคได้ประกาศแผนพัฒนาเมืองเน้นการส่งเสริมชีวิตเมือง (ในด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การจราจร อนุสรณ์สถานโบราณ การศึกษา ฯลฯ) จำกัดปริมาณรถยนต์ที่จะผ่านเข้าไปในเขตชั้นในของเมือง โดยการสร้างทางเลือกในการเดินทางสาธารณะให้ เช่น รถไฟฟ้าใต้ดิน กำหนดให้เขตชั้นของเมืองซึ่งเป็นเขตเมืองเก่าให้เป็นเขตคนเดินเท้า โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เขตอนุรักษ์เมืองเก่าเป็นพื้นที่ที่ให้คุณค่าทางทัศนภาพ มีการอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม สร้างน้ำพุ ปลุกต้นไม้ใหญ่ ไม้ดอกไม้ประดับ ทำให้เกิดเป็นแหล่งดึงดูดกิจกรรมค้าขายรายย่อย (เช่น สวนเบียร์ ภัตตาคารกลางแจ้ง) ขึ้นเป็นจำนวนมาก ผลก็คือ ประชาชนชาวเมืองชื่นชอบภูมิทัศน์ของเมือง

เช่นนี้มาก นอกจากนี้ยังมีการกระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนให้ความสนใจให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์อาคารและสภาพแวดล้อมที่ตนอาศัยอยู่

- อิตาลี วิธีการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง

อิตาลี เป็นประเทศที่เป็นแหล่งอารยธรรมแม่บทของอารยธรรมตะวันตก คือ อารยธรรมกรีกและโรมัน จึงมีอาคารสิ่งก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก วิธีการในการรักษาคุณค่าของสิ่งเหล่านั้นได้รับการพัฒนาขึ้นจนประสบความสำเร็จ สามารถป้องกันไม่ให้อาคารโบราณอันมีค่าเสื่อมทรमลงไปในขณะเดียวกันก็สามารถสร้างรูปแบบสำหรับอาคารที่สร้างขึ้นใหม่และรักษาลักษณะสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองไว้ได้ เช่น การจัดทำโปรแกรมการอนุรักษ์ มีการจำแนกประเภทของอาคาร กำหนดประโยชน์ใช้สอยของอาคาร กำหนดวิธีการซ่อมแซมสำหรับอาคารแต่ละประเภท การวางผังเมือง และควบคุมความเจริญเติบโตของเมือง พัฒนาเมืองให้เจริญต่อเนื่องกัน พัฒนาการขยายตัวของเมืองจากศูนย์กลาง การพิจารณากำหนดให้ตัดแปลงอาคารสถาปัตยกรรมในประวัติศาสตร์ ให้เหมาะสมกับสภาพการดำรงชีวิตในปัจจุบันโดยไม่เป็นการทำลายลักษณะของสถาปัตยกรรมเดิมรวมทั้งวัฒนธรรมของย่านด้วย การกำหนดแนวทางพัฒนาและขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับเมืองเก่าโดยทำลาย/ปรับปรุงอาคารที่ไม่เข้ากับสภาพแวดล้อมในบริเวณอนุรักษ์ ควบคุมการใช้ที่ดิน ลักษณะรูปร่างหน้าตาของอาคารสถาปัตยกรรม และ การจัดที่ว่างภายในอาคาร การกำหนดแนวทางในการเปลี่ยนแปลงอาคารโดยควบคุมความสูง ให้แนวทางในการออกแบบโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างภูมิสถาปัตยกรรมกับเมืองทางด้านคุณภาพการมอง การออกแบบภูมิทัศน์ของเมืองที่ให้ความรู้สึกกลมกลืนกับลักษณะเดิมของเมือง

- อังกฤษ ขบวนการในการอนุรักษ์

ขบวนการในการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมของอังกฤษได้มีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน คือ มีมาตรการในการสำรวจ การตัดสินใจเลือกพื้นที่ที่จะอนุรักษ์กระทำโดยคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งประกอบด้วยสถาปนิก นักโบราณคดี นักผังเมือง และผู้แทนจากองค์กรในการปกครองท้องถิ่น มีการดำเนินการตามขั้น

ตอนของกฎหมายในเรื่องสิทธิของเจ้าของทรัพย์สิน มีการสำรวจความต้องการของสาธารณชน มีการประกาศแผนรายละเอียดอันเป็นเทคนิควิธีการอนุรักษ์ซึ่งได้ผ่านการรับรองจากคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการระดับชาติแล้ว นอกจากนี้ยังมีการประกาศใช้กฎหมายซึ่งรวมเอานโยบายการอนุรักษ์ไว้ด้วย และในองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสำรวจพื้นที่ วางนโยบายและโครงการที่จะเก็บรักษาอาคารสถาปัตยกรรม อีกทั้งยังมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนร่วมมือในโครงการต่าง ๆ อีกด้วย

จากขบวนการอนุรักษ์ดังกล่าวทำให้งานอนุรักษ์ของอังกฤษประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี คือ สามารถจะกระทำได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาใกล้เคียงกับรูปแบบของสถาปัตยกรรมและศิลปะดั้งเดิมมากที่สุด ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อสังคมในเรื่องคุณค่าของสิ่งก่อสร้างตลอดจนสิทธิในทรัพย์สินต่าง ๆ

- สหรัฐอเมริกา ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับอาคารสูงและพื้นที่อนุรักษ์ในนิวยอร์ก

นิวยอร์กเป็นเมืองแห่งแรกในสหรัฐอเมริกาที่มีการประกาศกำหนดเขตการใช้พื้นที่รอยผ่านเป็นกฎหมายออกมาในปี ค.ศ. 1916 สาเหตุเนื่องจากในปี ค.ศ. 1915 มีตึกสูงถึง 42 ชั้น ถูกสร้างขึ้นมาก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างมากมาย รอยแบ่งความคิดเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกเห็นว่าเขามีสิทธิ์ที่จะก่อสร้างอาคารสูงบนที่ดินของเขา ฝ่ายหลังเห็นว่าเขามีสิทธิ์ที่จะได้รับแสงแดดอันอบอุ่นบนที่ดินของเขา การที่อาคารสูงมาบังแสงแดดที่เขาควรจะได้รับเป็นการรบกวนสิทธิอันชอบธรรม

ในที่สุดกฎหมายกำหนดเขตการใช้พื้นที่ได้กำหนดให้มีระยะถอยร่น (Setback) เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างสิทธิของเจ้าของอาคารสูงและสิทธิของเพื่อนบ้าน ในปี ค.ศ. 1916 ได้มีการกำหนดเขตการใช้พื้นที่รอยผ่านที่มีพื้นที่ร่งในย่านการค้าเนื่องจากเหตุผลหลาย ๆ ประการ เช่น ความแออัดของที่อยู่อาศัย รอยการกำหนดให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดิน (Floor Area Ratio: FAR) = 15 ในย่านการค้า ต่อมาได้มีการอนุญาตให้ผู้พัฒนาที่ดินเพิ่มเนื้อที่ไว้สอยของอาคารได้อีก 20% ถ้าสร้างลานสาธารณะ (Plaza) ไว้บริเวณที่

ดินที่ต่อเนื่องกับอาคาร ดังนั้น FAR จะเพิ่มขึ้นจาก 15 เป็น 18 และได้มีการพัฒนาแนวทางที่จะใช้การกำหนดเขตการใช้พื้นที่ให้เป็นเครื่องมือตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพของอาคารในตัวเมือง ภายใต้เงื่อนไขของการคมนาคมขนส่ง และพื้นที่ร่องรอยการกำหนดเป็นเขตพิเศษ (Special Zoning District) เช่น Rockefeller Center Plaza, Lincoln Center Special District ฯลฯ ซึ่งมักจะมีพื้นที่ที่ดินสำหรับการซื้อขายสินค้า เป็นทางเดินเชื่อมต่อระหว่างตึกด้วยกันและเชื่อมต่อกับทางรถไฟใต้ดิน มีพื้นที่ร่องสาธารณะที่มีกิจกรรมการใช้สอยพื้นที่ที่ให้ความน่าสนใจ รวมทั้งเกิดความต่อเนื่องในการสัญจรจากทางเดินที่เชื่อมต่อกัน ในเขตที่ต้องการให้มีทัศนียภาพงดงามมักจะกำหนดให้สร้างอาคารได้สูงไม่เกิน 6 ชั้น หรือ 26 เมตร ซึ่งเป็นความสูงที่อยู่ในขอบเขตเหมาะสมของการมองเห็น ให้มีระยะถอยร่นอาคารเท่ากับความสูงของตัวอาคาร โดยนับจากแนวถนน ฯลฯ

- สิงคโปร์ โครงการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม

โครงการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์เพิ่งเริ่มภายใต้การควบคุมของรัฐบาลสิงคโปร์ในปี ค.ศ. 1980 โดยพิจารณาอนุรักษ์กลุ่มอาคารซึ่งเป็นย่านอาศัยของคนจีนดั้งเดิม อันมีลักษณะสถาปัตยกรรมแบบจีนิสบาโรก (Chinese Baroque) ในย่านถนนอีเมอรัล ฮิล (Emerald Hill Road) รัฐบาลสิงคโปร์เริ่มโครงการด้วยการออกกฎหมายห้ามตัดแปลงทั้งภายในและภายนอกกลุ่มอาคารดังกล่าว โดยรัฐจะดำเนินการบูรณะและบังคับการใช้อาคารให้เป็นเฉพาะพักอาศัยเท่านั้น และอนุรักษ์ทั้งอาคารและสภาพแวดล้อมโดยรอบ

การพัฒนาชุมชนเมืองในย่านนี้เป็นการพัฒนาในลักษณะของการรักษามรดกวัฒนธรรมโดยยังมีการใช้งานปัจจุบันที่มีประสิทธิภาพพร้อมๆ กับต้องการผลทางด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว รัฐบาลสิงคโปร์ใช้การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านดังกล่าวโดยวิธีการดั่งสังคมวัฒนธรรมของคนสองเชื้อชาติซึ่งน่าจะเป็นปัญหาเข้ามาเกี่ยวเนื่องกับรูปแบบและลักษณะเด่นของสถาปัตยกรรม โดยมี การอธิบายลักษณะอาคารว่า อาคารที่อนุรักษ์เหล่านี้มีลักษณะของแบบแผนประเพณี

และวิญญานเป็นลักษณะจีน ในขณะที่เดียวกันก็ให้รูปทรงรูปแบบของมาเลย์ ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงความผสมกลมกลืนของชนชาติจีน และมาเลย์ ซึ่งอาศัยอยู่ในสิงคโปร์มาช้านาน

- **ญี่ปุ่น** กฎหมายเพื่อการพัฒนาและการฟื้นฟูเมือง

ญี่ปุ่นมีแนวทางการดำเนินการเพื่อสุนทรียภาพที่สำคัญคือ การที่ญี่ปุ่นมีกฎหมายและระบบการจัดการใช้ที่ดินในระดับประเทศที่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดความเป็นระเบียบและการใช้ที่ดินได้อย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ เช่น National Land Comprehensive Development Law (1950) เป็นกฎหมายที่ได้วางแนวทางไว้เพื่อการพัฒนา ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว (เช่น โครงการรถไฟด่วน ระบบทางด่วน พื้นที่สำหรับประกอบกิจการอุตสาหกรรม), National Land Use Planning Law (1974) และ Region Development Law (1956) เป็นกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินระดับประเทศ และนโยบายการลงทุนพัฒนาภูมิภาค ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาเทคนิคในการใช้พื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงและเกิดความเป็นธรรมชาติต่อเจ้าของที่ดิน ด้วยวิธีการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง และการจัดรูปที่ดิน (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.)

5.2 สาระสำคัญของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าทางสุนทรียภาพของเมือง

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองโดยตรง ประกอบด้วย 11 หมวด แบ่งเป็น 84 มาตรา กล่าวถึง คณะกรรมการผังเมือง การสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ การวางจัดทำ และใช้บังคับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ คณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น การรื้อย้ายหรือตัดแปลงอาคาร การอุทธรณ์และบทกำหนดโทษ พระราชบัญญัติฉบับนี้จัดเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ และวิธีการวางผังเมืองเท่านั้น เพื่อจะใช้บังคับถ้าเป็นผังเมืองรวมจะต้องออกประกาศเป็นกฎกระทรวง

ส่วนผังเมืองเฉพาะการราชับบังคับต้องออกเป็นพระราชบัญญัติสำหรับท้องที่ที่ราชับเมืองเฉพาะนั้นๆ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ฉบับนี้ มีลักษณะที่นำสนใจหลายประการด้วยกัน เช่น ได้กำหนดขอบเขต และวัตถุประสงค์ของงานผังเมืองไว้ตามมาตรา 4 ดังนี้

การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นมาใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ...

และตามมาตรา 4 นี้ได้กำหนดขอบเขตความหมายของผังเมืองให้มีความชัดเจนขึ้นคือ

ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขโรค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

ส่วนประกอบของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 17 และมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติ กล่าวคือ

ในการจัดทำผังเมืองรวมจะต้องประกอบด้วย วัตถุประสงค์ในการวาง และจัดทำผังเมืองรวม แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนที่กำหนดการรั

ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้ แผนผังแสดงที่รื้อลง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ส่วนผังเมืองเฉพาะมีรายการเช่นเดียวกับผังเมืองรวม แต่มีรายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้น คือ จะมีแผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา ข้อกำหนดที่จะห้ามนำปฏิบัติหรือไม่ทำปฏิบัติในการก่อสร้าง เปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์ อาคาร ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้สร้างอาคาร ฯลฯ

พระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับนี้ มีข้อสังเกตคือ

ในการวางผังเมืองจะเน้นองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ การใช้ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง และ การใช้บริการต่อชุมชนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งไม่ได้ให้ความสำคัญในคุณค่าทางสุนทรียภาพเท่าที่ควร และในการปฏิบัติงานผังเมืองรวมจะมีกรอบการควบคุมในการวางผังไว้อย่างกว้างๆ เพียงแต่บทบัญญัติให้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามที่กำหนดเท่านั้น ยังไม่มีมาตรการอื่นๆ มาสนับสนุนให้เป็นไปตามผังเมืองที่ได้วางไว้ ทั้งในแง่ของการประสานงานต่อหน่วยงานของรัฐ ในการสร้างเส้นทางคมนาคม การสาธารณูปโภค สาธารณูปการก็ยังไม่มีความชัดเจน ส่วนในผังเมืองเฉพาะนั้นมีบทบัญญัติให้สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การก่อสร้างอาคารตลอดจนข้อกำหนดอื่นๆ อีกหลายประการ แต่การออกประกาศใช้เป็นผังเมืองเฉพาะจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องผ่านสภานิติบัญญัติใช้เวลายาวนานและยากกว่าที่จะประกาศออกมาได้ เนื่องจากผู้ที่ลงคะแนนสนับสนุนพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะไม่มีความเข้าใจสภาพปัญหาทางผังเมืองอย่างเพียงพอ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์มีพลังอำนาจทางการเมืองสูง การที่จะอาศัยพระราชบัญญัติการผังเมืองมาทำให้เกิดคุณค่าทางสุนทรียภาพขึ้นในเมืองจึงมีความเป็นไปได้น้อย แนว

ทางปฏิบัติที่เป็นไปได้คือ การออกกฎหมายอื่นมาเพื่อควบคุมพื้นที่ที่ประกาศใช้ผังเมือง เช่น ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตบังคับของผังเมือง หรือการแก้ไขให้ผังเมืองรวมมีกรอบของการควบคุมในการวางผังมากขึ้น รวมทั้งการให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางผัง มีการจัดองค์การในการควบคุมผังเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โดยการให้ผู้อำนวยการตรวจสอบพิจารณาตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดการควบคุมตามประกาศผังเมือง

- กฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479, ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286, พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับเมืองและสิ่งแวดล้อมของเมือง คือ วัตถุประสงค์ในการครอบครอง ทาประโยชน์ที่ดินซึ่งสาระสำคัญเกือบทั้งหมดจะมุ่งไปเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล ประมวลกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่ดินซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีบางหมวดบางมาตราได้กล่าวถึงนโยบาย การจัดการที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มียุทธศาสตร์อันส่งผลต่อความเป็นอยู่ของพลเมืองส่วนใหญ่แต่อย่างใด

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515 ได้ออกประกาศมาเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปต้องจัดสาธารณูปโภค สาธารณูปการไว้ให้ผู้ซื้อ แต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินซึ่งออกตามประกาศฉบับนี้เอามาตรฐานมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย ประกอบกับช่องว่างของกฎหมายฉบับนี้ทำให้มีการหลีกเลี่ยงโดยแบ่งจัดสรรที่ดินครั้งละ 9 แปลง และไม่มีการจัดสาธารณูปโภค สาธารณูปการไว้ให้ผู้ซื้อตามที่ควรจะมี

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่าเป็น อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติบางอย่างซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารที่ทำการของหน่วยราชการ ฯลฯ หน่วยงานผู้

ดูแลที่ราชพัสดุ คือ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง สิ่งที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ท้อง
 ที่คือ อาคารสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในที่ราชพัสดุ มักจะอยู่ในสภาพทรุดทรอม เนื่องจาก
 การพัฒนาหรือสร้างใหม่ต้องทำตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ ซึ่งบาง
 ครั้งไม่สามารถทำได้และมีความล่าช้าในทางปฏิบัติ ทำให้การรั่วที่ราชพัสดุไม่เกิด
 ประโยชน์ที่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจทั้งต่อรัฐและต่อเอกชน

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้เป็นแม่บทของกฎหมายที่ทำให้
 อานาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุม
 อาคาร เพื่อควบคุมอาคารในสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

1. ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่และที่ตั้งของอาคาร
2. การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและ
 คุณสมบัติของวัสดุที่ใช้
3. การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้น
 ดินที่รองรับอาคาร
4. แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ
 และการป้องกันอัคคีภัย
5. แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม
6. ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และ
 การกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล
7. ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
8. ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น
 หรือระยะระหว่างอาคาร กับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ
9. พื้นหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่ยอดรถ ที่กัลับริด และทางเข้า
 ออกของรถ สำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาด
 ของพื้นที่ที่สร้างขึ้นดังกล่าว
10. บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือ
 เปลี่ยนการใช้อาคาร

11. หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

12. หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

13. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำแบบแปลน รายการ ประกอบแบบแปลน

14. การกำหนดประเภทของอาคารอื่นๆ นอกจากอาคารคลังสินค้า โรงมหรสพ โรงแรม สถานพยาบาล อาคารพาณิชย์ อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข เพื่อเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้

15. วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะยึดและเก็บรักษา วัสดุก่อสร้างจากการรื้อถอนอาคารที่สร้างไม่ถูกต้องและไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ซึ่งอาจขายหรือถือเงินไว้แทนตัวทรัพย์สิน

16. ข้อกำหนดในการควบคุมอาคารบางประเภท เช่น ศูนย์การค้า เป็นต้น

นอกจากการออกกฎกระทรวงตามสาระสำคัญของ 16 ประการดังกล่าวแล้ว ท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร และเทศบาลต่าง ๆ อาจออกข้อบัญญัติ กำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามข้อ 1-12 ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง แต่ถ้ามีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะส่วนท้องถิ่นที่ต้องขัดแย้งกับกฎกระทรวงก็ อาจออกข้อบัญญัติได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

สำหรับกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ออกมาเพื่อควบคุมความปลอดภัยในการก่อสร้าง กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2527) ออกมาเพื่อกำหนดประเภทอาคารที่ควบคุมเพื่อกิจการต่างๆ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างหรือ ดัดแปลงอาคารบางชนิดหรือบางประเภท พ.ศ. 2524, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ไร่หรือเปลี่ยนการใช้ อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ฯลฯ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีเจตนาหลักเพื่อให้มีการควบคุมในแง่ของความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้างอาคาร และความปลอดภัยในการก่อสร้าง แต่ก็เปิดโอกาสให้มีการออกกฎหมายอื่นตามมาเพื่อควบคุมด้านผังเมือง จึงน่าที่จะเป็นเครื่องมือในการควบคุมทางสุนทรียภาพด้านผังเมืองได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย หรือเทศบาลต่าง ๆ สามารถที่จะออกกฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติ เพื่อให้เมืองเกิดความสวยงามเป็นระเบียบได้

- กฎหมายภาษีอากรที่เกี่ยวกับเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 มีสาระสำคัญคือ ได้กำหนดประเภทของโรงเรือนที่ต้องเสียภาษี ซึ่งได้แก่ บ้าน ตึกแถว อาคาร ร้านค้า สำนักงานบริษัท ธนาคาร โรงภาพยนตร์ โรงแรม อพาร์ตเมนต์ คอนโดมิเนียม คลังสินค้า ฯลฯ และทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินของทางราชการ ศาสนสมบัติที่ใช้เพื่อกิจการทางศาสนา โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งปิดไว้ตลอดปี โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเจ้าของอยู่เอง และมีได้ใช้เพื่อเป็นที่ไว้หรือประกอบอุตสาหกรรมใดๆ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะเรียกเก็บภาษีจากโรงเรือนและที่ดินที่ได้ใช้เพื่อการหาประโยชน์ทางธุรกิจโดยเรียกเก็บภาษีร้อยละ 12.5 ต่อปีของค่าเช่ารายปี ซึ่งสามารถจะนำมาใช้ควบคุมทางสุนทรียภาพของเมืองได้หากได้มีการแก้ไขให้มีการเก็บภาษีอาคารโรงเรือน หรือที่ดิน ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อเมือง หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า โดยเรียกเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าสำหรับอาคาร โรงเรือน ที่ดิน ที่ถูกปล่อยให้ปล่อยละเลยให้อยู่ในสภาพเหล่านั้น และสำหรับอาคารโรงเรือน ที่ดิน ที่ได้รับการดูแลให้อยู่ในสภาพดี มีพื้นที่ร่งต้นไม้มาก ควรจะได้รับการลดหย่อนภาษีเช่นกัน

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มีสาระสำคัญคล้ายๆ กับ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือได้กำหนดประเภททรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี โดยเสียภาษีตามราคาที่ดินซึ่งเป็นราคาปานกลางที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้นทุกสี่ปี ถ้าจะ

นำมาใช้ในการควบคุมทางสุนทรียภาพของเมืองควรจะได้มีการแก้ไขกฎหมายให้มีการใช้อัตรากาสิโน่ารุ่งห้องที่เป็นตัวควบคุมการใช้จ่ายประโยชน์ที่ดินและสภาพแวดล้อมให้ตรงตามที่ได้ประกาศในผังเมือง อดยให้เสียภาษีในอัตราก้าวหน้าสำหรับโรงเรือนและที่ดินที่ช่วยรักษาสภาพแวดล้อมของเมือง นอกจากนี้เงินรายได้ที่ได้รับจากการเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติกาสิโน่ารุ่งห้องที่ควรจะได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมของเมือง เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรชานเมืองให้รักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ เพื่อเป็นพื้นที่สีเขียวของเมืองหรือใช้จ่ายในการอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าต่อสุนทรียภาพของเมือง

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้กำหนดประเภทของป้ายที่ต้องเสียภาษี และป้ายที่ได้รับการยกเว้นภาษี อดยมีการคิดค่าภาษีในอัตราก้าวหน้ามาก เช่น ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนคิดภาษีในอัตราก้าวหน้า 1 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร ป้ายที่มีอักษรไทยปนอักษรต่างประเทศคิดอัตราก้าวหน้า 10 บาทต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยคิดอัตราก้าวหน้า 20 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร ในปัจจุบันป้ายโฆษณาต่าง ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อทัศนภาพของเมืองเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรได้มีการกำหนดอัตรากาสิโน่ารุ่งห้องเสียใหม่ เพื่อใช้ในการควบคุมทัศนภาพของเมือง อดยควรจะได้เก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดของป้าย และควรจะได้มีการควบคุมกำหนดพื้นที่ที่อนุญาตให้ติดตั้งป้ายได้ และกำหนดขนาด สัดส่วน ของป้ายที่จะยื่นออกมาริมถนนสายต่างๆ ของเมือง

- กฎหมายอื่น ๆ

กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าทางสุนทรียภาพของเมืองโดยทางอ้อมมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น

- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองกรรมสิทธิ์ ความเป็นเจ้าของในทางกฎหมายของผู้ซื้ออาคารชุด ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมในลักษณะการก่อสร้าง หรือกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้ผู้ซื้อได้รับประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ควรจะมีแต่อย่างใด

- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุของชาติ พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ค่อยได้คำนึงถึงปัจจัยทางอ้อมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ทำให้การอนุรักษ์บางครั้งไม่ได้ผลเท่าที่ควร

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นพื้นฐานรองรับการใช้อำนาจของรัฐ ในการกำหนดนโยบายและวางแผนเพื่อการจัดการรักษาสุขภาพของสิ่งแวดล้อม

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยเรื่องของทรัพย์ สิ้น มีแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายในการปกป้องสิทธิทรัพย์ส่วนบุคคลมากกว่าที่จะมองถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับสังคมโดยรวม

- พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484

- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503

- พระราชบัญญัติรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522

ฯลฯ

5.3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการเพื่อคุณค่าทางสุนทรียภาพด้านผังเมือง

จากการศึกษาแนวทางและมาตรการในการดำเนินการเพื่อคุณค่าทางสุนทรียภาพด้านผังเมืองของต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน ทำให้มองเห็นว่าในทางผังเมืองแล้ว

1. ประเทศไทยเรายังขาดกฎหมายและมาตรการทางโครงสร้างและแนวนโยบายระดับประเทศในเรื่อง

1.1 การใช้ที่ดิน จริงอยู่อาจจะมึหน่วยงานต่าง ๆ ทำแผนผังการใช้ที่ดินขึ้นตามความต้องการของหน่วยงานโดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พื้นที่ชลประทาน พื้นที่ป่าไม้ ฯลฯ แต่แผนผังเหล่านี้ไม่เคยมีการนำมารวมกันโดยสมบูรณ์จากทุกๆ หน่วยงานเพื่อสรุปเป็น

แผนผังการใช้ที่ดินระดับประเทศ และยังไม่มีการวางกฎเกณฑ์ในการบังคับ
ให้ใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยถี่ถ้วน ผลก็คือ ในปัจจุบันยังมีความขัดแย้งในการ
พัฒนาต่างๆ อยู่เสมอ

การขาดแผนนโยบายและมาตรการในการควบคุมการใช้ที่ดินที่มี
ประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่เป็นอันตรายต่อประเทศชาติบ้านเมืองมาก เพราะถ้าหากจะ
มองด้วยความเป็นกลางแล้วจะพบว่าที่ดินเป็นทรัพยากรของโลก มนุษย์เราได้
ใช้ผืนแผ่นดินเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำมาหากิน หากจะปล่อยให้คนส่วนน้อยครอบครองที่ดิน
และใช้ที่ดินอย่างไม่คุ้มค่าแล้วก็จะเกิดความเดือดร้อนต่อคนจำนวนมากทั้งในแง่
การทำมาหากินและความเหลื่อมล้ำของฐานะความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้
ผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินไว้มากมักจะ เป็นผู้ที่มีอำนาจอิทธิพลในการเมือง การที่จะ
นำผังเมืองมาบังคับควบคุมการใช้ประโยชน์ ที่ดินก็จะเป็นไปด้วยความยากลำบาก
แม้กระทั่งปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการผ่านกฎหมายฉบับใดออกมาควบคุมจำกัดจำนวนการ
ถือครองที่ดินของแต่ละบุคคล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม
ไม่สามารถที่จะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพในการถือครองทรัพย์สินของใครได้ แต่เพื่อ
ให้สังคมบ้านเมืองอยู่ได้และผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ทางแก้ที่เป็นไปได้ น่าจะ
เป็นการใช้มาตรการทางภาษี โดยการออกกฎหมายเรียกเก็บภาษีจากผู้ถือครอง
ที่ดินไว้มากในอัตราสูง เพื่อเป็นการกระจายความเสมอภาคทางเศรษฐกิจไปสู่คน
ส่วนใหญ่

1.2 นโยบายและแผนพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการ แม้ว่า
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดแนวทางพัฒนาต่างๆ ไว้แต่ก็เป็น
แนวทางอย่างกว้างๆ เท่านั้น ทุกวันนี้เรายังพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการ
อย่างสะเปะสะปะไม่ค่อยมีความสอดคล้องประสานกัน โดยที่ต่างหน่วยงานต่างทำ
ตามช่วงเวลา งบประมาณ และโอกาสจะอำนวย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรจะมี
กฎหมายว่าด้วยการวางแผนพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เพื่อควบคุมหน่วย
งานของรัฐ หรือเอกชนในการให้บริการ การพัฒนาต่าง ๆ เช่น ถนนหนทาง ไฟ
ฟ้า ประปา โทรศัพท ฯลฯ ให้เกิดความสอดคล้องประสานงานกัน ผลที่ได้รับจาก
การวางแผนพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการนอกจากจะทำให้เกิดความเป็น
ระเบียบสวยงามต่อบ้านเมืองแล้ว อาจจะใช้ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการมา

ควบคุมการรั่วที่ดินควบคุมความเจริญเติบโตของบ้านเมืองและย่านต่างๆ ของเมือง เช่น ถ้าได้กำหนดให้ย่านใดย่านหนึ่ง เป็นย่านบ้านเรือนพักอาศัยของเมือง ก็อาจจะมีการออกกฎหมายห้ามการให้บริการต่างๆ แก่โรงงานอุตสาหกรรม อาคารสูง ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ที่อาจจะเกิดขึ้นในย่านดังกล่าว

1.3 การจัดองค์กรและการกระจายอำนาจการปฏิบัติงานผังเมืองไปสู่นหน่วยงานท้องถิ่น ระบบกฎหมายของเรายังไม่เปิดโอกาสให้มีการจัดองค์กรเพื่อการปฏิบัติงานผังเมืองในระดับท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนและเข้มแข็ง รวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอยู่ก็ยังคงขาดอำนาจทางกฎหมายอันจะเป็นเครื่องมือรองรับการควบคุมทางผังเมืองได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ในกรณีของเมืองท่องเที่ยว อย่างเช่น ภูเก็ต เป็นต้น มีแนวโน้มในความต้องการที่จะปกครองตนเองและพัฒนาเมืองด้วยตนเองอย่างมีอิสระมากยิ่งขึ้น จึงควรที่จะเปิดโอกาสให้เมืองท่องเที่ยวหรือเมืองที่มีความพร้อม จัดตั้งองค์กรเพื่อพัฒนาเมืองควบคุมผังเมืองโดยเน้นในเรื่องการรักษาเอกลักษณ์ สภาพแวดล้อมที่สวยงามมีคุณค่าของเมืองเป็นพิเศษ

2. กฎหมายต่างๆ ของไทยที่มีใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงขาดความยืดหยุ่นที่จะนำมาใช้ในการควบคุมทางสุนทรียภาพด้านผังเมืองได้โดยตรง ซึ่งถ้าหากจะนำข้อกำหนดต่างๆ มาใช้แล้วต้องมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎหมายว่าด้วยการราชประสงค์ที่ดินกฎหมายภาษีอากร ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น แนวทางที่เป็นไปได้อีกแนวทางหนึ่งคือการออกกฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อควบคุมทางสุนทรียภาพด้านผังเมือง เช่น อาจจะออกเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความสวยงามของบ้านเมือง โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวจะต้องมีมาตรการในการบังคับใช้โดยเคร่งครัด มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และในกฎหมายฉบับดังกล่าวควรจะครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

- การรั่วที่ดินในเขตเมือง ครอบคลุมกันไม่ให้เกิดแหล่งเสื่อมทราม สถานที่รกร้างว่างเปล่า

- การควบคุมชนิด รูปแบบของอาคารสิ่งก่อสร้างในย่านต่างๆ ของเมือง

- การอนุรักษ์สถานที่สำคัญ/ย่านเก่าแก่ของเมือง
- การดูแลรักษาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคาร
องค์ประกอบของอาคาร ป้ายโฆษณาต่าง ๆ
- การจัดระเบียบภูมิทัศน์ของเมือง การตกแต่งอาคารสถานที่ต่าง ๆ
- การดูแลถนนหนทาง เพอร์นิเจอร์ต่าง ๆ ของเมือง
- การป้องกัน ลมมลภาวะและดูแลสวัสดิภาพ ความปลอดภัยของชาว
เมือง เช่น อากาศเป็นพิษ เสียงจากยานพาหนะ การนำเสียน้ำใน
แม่น้ำลาคอง
- การจัดสร้างและดูแลรักษาที่โล่งสาธารณะของเมือง ซึ่งประกอบ
ด้วย สวนสาธารณะ ลานสาธารณะ ทางเดินเท้า เป็นต้น
- การกำหนดให้ผู้พัฒนาที่ดินที่จัดสร้างอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่
ต้องลงทุนในเรื่องการสร้างสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ฯลฯ

5.4. มาตรการปฏิบัติในการควบคุมผังทางสุนทรียภาพ

จากการวางผังทางสุนทรียภาพเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองภูเก็ต ในบทที่ 4 และจากการศึกษาแนวทางและมาตรการในการดำเนินการเพื่อคุณค่าทางสุนทรียภาพด้านผังเมืองข้างต้น เพื่อให้การวางผังทางสุนทรียภาพสามารถนำไปใช้ทางปฏิบัติได้โดยแท้จริง จึงเสนอแนะให้มีการดำเนินการต่อไปนี้

1. การแก้ไขกฎหมายและการออกกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถนำข้อกำหนดมาเป็นมาตรการในการควบคุมไม่ให้สิ่งที่ไม่ต้องการเกิดขึ้น หรือในทางตรงกันข้ามเป็นมาตรการในการสนับสนุนให้สิ่งที่ต้องการเกิดขึ้น จึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย และการออกกฎหมายเพิ่มเติมดังนี้

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- ควรมีมาตรการในการควบคุมผังเมืองอย่างเคร่งครัด มีบทลงโทษที่ชัดเจน อดยให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมผังเมืองในระดับท้องถิ่นและให้อำนาจในการควบคุมอย่างเข้มแข็ง

- ควรมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการประกาศใช้ผังเมืองลง และให้ผังเมืองรวมสามารถขยายขอบข่ายการควบคุมได้มากขึ้นในเรื่อง FAR OSR GAC ความสูง และระยะถอยร่นของอาคาร

- ควรมีการกำหนดวิธีการประสานงานในการดำเนินงานของหน่วยงานสาธารณสุขโรคต่าง ๆ ให้อย่างชัดเจน เพื่อให้มีขอบข่ายการให้บริการสาธารณสุขโรคที่สอดคล้องกับการควบคุมทางผังเมือง

- ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมทางทัศนภาพและความสวยงาม การควบคุมองค์ประกอบที่มีคุณค่าทางสุนทรียภาพของเมือง

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

- ให้มีการกำหนดจำนวนกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน อดยให้มีการถือครองที่ดินได้ตามความจำเป็นในการใช้สอย ผู้ที่ถือครองที่ดินไว้เกินกว่าจำนวนที่ได้กำหนดไว้ ให้มีการเรียกเก็บภาษีเป็นรายปีในอัตราก้าวหน้าตามจำนวนพื้นที่

- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
 - ำให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่นโดยตรง และการกำหนดอัตราภาษีให้เปลี่ยนแปลงได้ตามรชนในการควบคุมพื้นที่ รดยออก เป็นกฎกระทรวงในเรื่องการกำหนดอัตราภาษีสำหรับแต่ละท้องถิ่น
 - กำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอีก 30-40% จาก อัตราปกติสำหรับอาคารสถานที่หรือที่ดินที่ถูกปล่อยให้อยู่ในสภาพชำรุด ทรุดทรอม รกร้างว่างเปล่า และเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับอาคารที่มีการใช้สอยผิด ประเภทจากที่ได้กำหนดไว้ในรชนควบคุมพื้นที่
 - ำให้มีการลดภาษีสำหรับอาคารสถานที่ที่ เปิดพื้นที่ขึ้นติดพื้นดิน ำให้เป็นสวนสาธารณะที่มีการประดับตกแต่งด้วยต้นไม้ธรรมชาติแวดล้อม รดย ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้สอยได้ตลอดเวลา ตามขนาดสัดส่วนของพื้นที่ ลานสาธารณะนั้น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ทั้งหมดที่ต้องเสียภาษี
 - ำให้มีการลดภาษีสำหรับอาคารสูงเกิน 7 ชั้นที่จัดพื้นที่ภายในตัวอาคารไม่น้อยกว่า 5% ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นพื้นที่ส่วนรวมเพื่อนันทนาการ ส่ง เสริมธรรมชาติสำหรับผู้ใช้สอยอาคาร รดยต้องจัดพื้นที่ดังกล่าวทุกระยะห่างไม่ เกิน 7 ชั้น
 - ำให้มีการลดหย่อนภาษีสำหรับอาคารพาณิชย์ที่ได้มีการบูรณะ ซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดีอยู่เสมอตามระยะเวลาที่ได้กำหนดำให้มีการซ่อมแซม
 - ำให้มีการงดเว้นภาษีสำหรับอาคารที่อยู่ในเขตส่งเสริมพิเศษ และได้ทำการบูรณะปรับปรุงซ่อมแซมเพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเขตส่งเสริม พิเศษนั้น ๆ (เช่น อาคารในย่านอาคารเก่าเมืองภูเก็ต)
 - พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
 - ำให้มีการกำหนดอัตราค่าภาษีป้ายในอัตราก้าวหน้าตามขนาด ของป้าย
 - ำให้เทศบาล จังหวัด มีอำนาจกำหนดขนาดสัดส่วนและพื้นที่ที่ จะอนุญาตให้ติดตั้งป้ายได้ และหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของทางเทศบาล จังหวัด ก็ให้มีการเรียกเก็บภาษีเพิ่มจากอัตราปกติได้

- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

- ควรขยายขอบเขตการอนุรักษ์ให้ครอบคลุมถึงอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางศิลปสถาปัตยกรรม แม้ตัวอาคารสิ่งก่อสร้างนั้นจะมีอายุไม่นานพอที่จะ เป็นโบราณสถานก็ตาม

- ควรจะจำแนกประเภทและลักษณะของการอนุรักษ์ให้เหมาะสมกับคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรม เช่น อนุรักษ์เพื่อสงวนรักษาไว้ อนุรักษ์โดยให้ยังคงมีสภาพการใช้งานปัจจุบัน อนุรักษ์ไว้โดยกรรมสิทธิ์ในตัวของศิลปสถาปัตยกรรมยังคงเป็นของเจ้าของอาคาร

- ควรกำหนดกรรมวิธีในการดูแลรักษาและบูรณะซ่อมแซมให้มีความเหมาะสม ขอบข่ายกว้างขวางขึ้น เช่น ศิลปสถาปัตยกรรมบางประเภทอาจให้ทางท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรักษาบูรณะได้เอง หรือให้เจ้าของศิลปสถาปัตยกรรมเป็นผู้ดูแลรักษาบูรณะซ่อมแซมตามกรรมวิธีซึ่งได้ให้คำแนะนำไว้

2. การดำเนินการให้เป็นไปตามผังทางสุนทรียภาพ ให้มีการดำเนินการดังนี้ (โปรดดูผังทางสุนทรียภาพ 4.19-4.28 ในบทที่ 4 ประกอบ)

2.1 ผังทางสุนทรียภาพว่าด้วยการอนุรักษ์องค์ประกอบที่มีคุณค่าทางสุนทรียภาพของเมือง ควรมีการควบคุมองค์ประกอบที่มีคุณค่าทางสุนทรียภาพของเมืองโดยอาศัยพระราชบัญญัติการผังเมืองประกาศให้มีการควบคุมองค์ประกอบที่มีคุณค่าเหล่านั้น (หลังจากที่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 แล้ว) หรือทางจังหวัด เทศบาล อาจออกเป็นข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ให้มีการอนุรักษ์องค์ประกอบที่มีคุณค่าดังกล่าว

2.2 ผังทางสุนทรียภาพว่าด้วยการใช้ที่ดิน การควบคุมพื้นที่ด้วยการ กำหนดอัตราส่วน GAC FAR OSR ท้องถิ่นสามารถควบคุมได้ด้วยการประกาศเป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือให้กระทรวงมหาดไทยออกข้อกำหนดเป็นประกาศกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

2.3 ผังทางสุนทรียภาพว่าด้วยความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมและสาธารณูปโภค ควรมีการดำเนินการดังนี้

- ในประกาศผังเมืองรวม ควรมิได้ตรงข้ามเส้นทางคมนาคมที่ครอบคลุมโดยให้ความสำคัญทั้งเส้นทางถนน เส้นทางเดินเท้า เส้นทางระบบขนส่งมวลชน ให้ครอบคลุมไปทั้งเมืองตามความจำเป็น และคุณลักษณะของย่าน

- การลงทุนในระบบขนส่งมวลชน ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของเมืองควรจะได้รับ การตรวจสอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและออกมาเป็นมติของคณะรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว

- การกำหนดโครงข่ายสาธารณูปโภค ทางเทศบาลควรจะควบคุมโดยประกาศเป็นเทศบัญญัติ เพื่อควบคุมพื้นที่การให้บริการสาธารณูปโภค และควรมีกฎหมายว่าด้วยการประสานงานของหน่วยงานสาธารณูปโภครองรับการดำเนินการของเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง

2.4 ผังทางสุนทรียภาพว่าด้วยทัศนภาพและสารูปของเมืองควรมีการดำเนินการดังนี้

- การควบคุมความสูงของอาคาร ระยะถอยร่น รูปร่าง หน้าตาของอาคาร เทศบาลควรออกเทศบัญญัติขึ้นมาใช้ควบคุมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

- การควบคุมความสะอาด เป็นระเบียบของอาคาร สถานที่ควรใช้มาตรการทางภาษีโดยใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (หลังจากที่ได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว) มาเป็นมาตรการในการสนับสนุนโดยการลดภาษีสำหรับสิ่งที่จะต้องการให้เกิดขึ้น หรือเป็นมาตรการในการยับยั้งโดยการเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับสิ่งที่ไม่ต้องการให้เกิดขึ้น

- การควบคุมป้ายโฆษณา ควรใช้มาตรการทางภาษี โดยใช้พระราชบัญญัติภาษีป้าย (หลังจากที่ได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว) ให้มีการเรียกเก็บภาษีป้ายในอัตราก้าวหน้าตามขนาดของป้าย

- การควบคุมทางทัศนภาพโดยทั่วไป ทางจังหวัด หรือทางเทศบาลควรมีการออกข้อบัญญัติจังหวัดหรือเทศบัญญัติมาใช้ควบคุม

- การเสริมสร้างความสวยงามทางทัศนภาพและความ
 แจ่มชัดในสารูปของเมือง ควรจะได้มีการรณรงค์เร่งเร้าให้ชาวเมืองสนใจใน
 เรื่องดังกล่าวและทางเทศบาลควรจะต้องดำเนินการพัฒนาให้เกิดความงดงาม ความ
 แจ่มชัดในส่วนต่างๆของเมือง เช่น การจัดสร้างทางเดินเท้าให้เหมาะกับ
 ลักษณะของย่าน การปรับปรุงน้ำพุให้สวยงามน่าประทับใจ ฯลฯ

2.5 พังทางสุนทรียภาพว่าด้วยชีวิตเมือง การดำเนินงานให้เป็นไป
 ตามพังทางสุนทรียภาพควรรักษามาตรการหลายอย่างประกอบกันเช่น

- ในการอนุรักษ์สถานที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม
 ศิลปสถาปัตยกรรม ควรจะได้มีการใช้พระราชบัญญัติ โบราณสถานโบราณวัตถุ
 มาดำเนินการ (หลังจากที่ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว)
- การประกาศเป็นเขตพิเศษเพื่อส่งเสริมชีวิต ความเป็นอยู่และ
 สภาพแวดล้อมของเมือง ควรจะได้มีการออกประกาศเป็นเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติ
 จังหวัด และให้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ชาวเมืองได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา
 เขตพิเศษดังกล่าว
- ควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการเพื่อดูแลในเรื่อง
 ความสวยงามของเมืองดูแลกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม
 ประเพณีการใช้ชีวิตเมืองเป็นพิเศษ และให้มีการรณรงค์ในเรื่องดังกล่าว