

รูปแบบองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

Transit Oriented Development

นายรณกร ชีระเดชาวิเศษไกร

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของเอกัตศึกษาที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของเอกัตศึกษาที่ส่งผ่านทางคณะที่สังกัด

The abstract and full text of individual study in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)

are the individual study authors' files submitted through the faculty.

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักการและวิธีการในการพัฒนาพื้นที่เพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ศึกษาปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนนำเสนอตัวอย่างของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่ปรากฏในต่างประเทศ อีกทั้งยังศึกษาเปรียบเทียบกับการพัฒนาเมืองในรูปแบบของเมืองอัจฉริยะ และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงข้อดีข้อเสียขององค์กรของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขอันจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า มาตรฐาน ข้อกำหนด และมาตรการทางผังเมืองที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน มิได้มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมต่อการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากการพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไป ตลอดจนเครื่องมือทางกฎหมายที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรม เช่น การจัดรูปที่ดิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ ยังมีข้อจำกัดบางประการ อีกทั้ง ยังขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ รวมถึงบูรณาการความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน จึงทำให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนไม่เกิดความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อได้ศึกษาแนวทางในการพัฒนาเมืองในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดขั้นตอน วิธีการ เครื่องมือในการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ โดยเฉพาะ อันเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่เอกชนผู้เข้าร่วมในการพัฒนาอีกด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้ตราพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในรูปแบบขององค์การมหาชน โดยใช้ชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน” ภายใต้กำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และตราบทบัญญัติกำหนดภารกิจ หน้าที่และอำนาจ เครื่องมือ และวิธีการในการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อใช้กับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดที่ได้สนับสนุนทุนการศึกษาให้แก่ผู้เขียนตลอดมา ผลจากการได้รับโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวทำให้ผู้เขียนได้พัฒนาองค์ความรู้ด้านทางด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นแนวทางนำไปสู่การพัฒนาและสนับสนุนภารกิจของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ต่อไป

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยความกรุณาจากท่านศาสตราจารย์ สำเร็จ เมฆเกรียงไกร ที่ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นที่ปรึกษาสารนิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา คำแนะนำ ซึ่งจะคอยสอดแทรกปมปัญหาให้ผู้เขียนได้ฉุกละเอิบ ตลอดจนให้อิสระทางความคิดแก่ผู้เขียน นอกจากนี้ ยังสละเวลาตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของสารนิพนธ์ฉบับนี้อย่างละเอียด จนทำให้ผู้เขียนจัดทำสารนิพนธ์ได้เป็นผลสำเร็จ

ขอบพระคุณบิดามารดาที่ได้ให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ผ่านการใช้ชีวิต ขอขอบคุณคู่ชีวิตที่เข้าใจถึงความสำคัญของการศึกษา ซึ่งในบางครั้งทำให้ต้องเบียดบังเวลาของครอบครัวมาใช้ ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานที่คอยเกื้อหนุนในด้านการงาน จนทำให้อุปสรรคและข้อจำกัด ลดลงไปเป็นอย่างมาก ขอขอบคุณเพื่อนและพี่น้องที่คอยให้กำลังใจและเป็นแรงผลักดันให้สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

สุดท้ายนี้ ต้องขอขอบคุณความรู้และประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้สั่งสมและประสบพบเจอ มาในชีวิต ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้เขียนไม่ยอมสิ้นหวังและล้มเลิกที่จะให้ความสำคัญกับการศึกษาในครั้งนี้ ขอขอบคุณ

สารบัญ

บทคัดย่อ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐาน.....	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดการออกแบบชุมชนเมือง	7
2.1 แนวคิดของการออกแบบชุมชนเมือง.....	7
2.1.1 แนวคิดเมืองกระชับ (Compact City)	8
2.1.2 แนวคิดลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism)	9
2.1.3 แนวคิดชุมชนแบบประเพณีดั้งเดิม หรือแนวคิดชุมชนเพื่อนบ้าน	11
2.1.4 แนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development).....	12
2.2 ตัวอย่างองค์กรพัฒนาเมืองในต่างประเทศ	29
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมือง	33
3.1 มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมือง.....	33
3.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ.....	33
3.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา (Land Readjustment)	35
3.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	36

3.2	มาตรการทางกฎหมายของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และการพัฒนาในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern economic corridor ; EEC)	39
3.2.1	เมืองอัจฉริยะ (Smart City)	40
3.2.2	เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern economic corridor ; EEC)	47
3.3	ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรหรือการจัดรูปแบบขององค์กร	52
3.3.1	หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization).....	52
3.3.2	หลักอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล	56
3.3.3	หลักการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง	57
3.3.4	หลักว่าด้วยนิติบุคคลมหาชน	62
3.3.4.2	นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส	66
บทที่ 4	บทวิเคราะห์.....	69
4.1	ความจำเป็นของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development ...	69
4.2	ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development). 72	72
4.2.1	ด้านมาตรฐานและข้อกำหนด	72
4.2.2	ด้านมาตรการทางผังเมืองในการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่	73
4.2.3	ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่	76
4.2.4	ด้านการบูรณาการความร่วมมือ.....	78
4.3	รูปแบบหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน	79
4.3.1	ด้านภารกิจหรือการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานหรือองค์กร	80
4.3.2	ด้านอำนาจทางปกครอง.....	81
4.3.3	ด้านการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง.....	84
4.3.4	พิจารณาจากรูปแบบหน่วยงานของรัฐ.....	85

4.3.5 พิจารณาโดยเปรียบเทียบกับเมืองอัจฉริยะ (Smart City).....	86
4.3.6 พิจารณาโดยเปรียบเทียบกับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC).....	88
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	92
5.1 บทสรุป.....	92
5.2 ข้อเสนอแนะ	95
บรรณานุกรม.....	97
ภาคผนวก.....	100

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งมีหลักการในการพัฒนาพื้นที่แบบเข้มข้นและเพิ่มความหนาแน่นจากการใช้พื้นที่มากกว่าปกติ โดยมุ่งพัฒนาศูนย์กลางที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมบริเวณสถานีขนส่งมวลชน (Transit Station) หรือโดยรอบเส้นทางระบบขนส่งมวลชน (Transit Corridor) เน้นการออกแบบการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนอย่างมีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ (Non-Motorized Transport) โดยเฉพาะการเดินเท้า (walking) และทางจักรยาน (Bicycling) ภายในรัศมี 500 - 800 เมตร¹ จากสถานีขนส่งมวลชน รวมตลอดถึงการใช้มาตรการอื่น ๆ ที่ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในท้ายที่สุด

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนนั้น เพิ่งจะปรากฏในความรู้ของประชาชนเมื่อไม่นานมานี้ และภาครัฐให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยกำหนดให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศและถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12² ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกระทรวงคมนาคม โดยสะท้อนเจตนารมณ์การพัฒนาการขนส่งทางรางภายใต้แนวคิดการพัฒนาโลจิสติกส์ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากถนนสู่ระบบราง³ และแม้ประเทศไทยจะมีการวางนโยบายจากภาครัฐ

¹ ศัลยวิชญ ศรีศกุน, "Transit Oriented Development (TOD)", (รายงานส่วนบุคคล, โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ รุ่นที่ 11, 2562), หน้า 14-16.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 180.

³ ภาวินี เอี่ยมตระกูล ไอลูร์ย์ เรื่องรัตนอัมพร ภัททิยา ชินพิริยะ, "กรอบการวิเคราะห์นโยบายการวางแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน", (2560), หน้า 97-98.

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ก็ตาม แต่การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่เกิดขึ้นกลับเป็นการพัฒนาที่เกิดจากปัจจัยการแข่งขันของภาคเอกชนโดยที่ภาครัฐไม่ได้ชี้้นำ ทำให้การพัฒนาโดยภาคเอกชนยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยในแนวตั้งที่มีราคาสูง และขาดความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากภาคเอกชนจะต้องแบกรับภาระต้นทุนในการพัฒนาที่สูงขึ้น อันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินบริเวณโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนตามกลไกตลาด ซึ่งการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้ภาคเอกชนสามารถแสวงหากำไรได้สูงสุดตามความมุ่งหมายของการประกอบธุรกิจในรูปแบบเอกชน มากกว่าการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิดของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) ประกอบกับการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้และเทคนิคเฉพาะที่แตกต่างไปจากการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบทั่วไป ทำให้มาตรการทางกฎหมายที่รัฐใช้ในการควบคุมการพัฒนาพื้นที่ในปัจจุบัน ไม่สนองต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และรัฐไม่สามารถที่จะควบคุมการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) อย่างเหมาะสมได้ เช่น การกำหนดจำนวนที่จอดรถต่อพื้นที่อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) และส่วนเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นต้น ประกอบกับในการดำเนินกิจกรรมของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานและในหลายระดับ ซึ่งความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ การมีองค์กรที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายจากภาครัฐสู่การปฏิบัติ ตลอดจนวางแนวทางการพัฒนา กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา รวมถึงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง เป็นการเฉพาะ จึงเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) สามารถก้าวหน้าได้อย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับแนวทางการให้การส่งเสริมแก่ผู้ลงทุน สำหรับประเทศไทยมักจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520⁴ ที่ได้กำหนดลักษณะโดยภาพรวมของกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพึงให้การส่งเสริมไว้ในมาตรา 16 กล่าวคือ เป็นกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจการที่ใช้ทุน แรงงาน หรือบริการในอัตราสูง หรือกิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่ากิจการนั้น ยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย⁵ รวมทั้งกำหนดประเภทของสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับไว้ในหมวด 3 แต่เมื่อพิจารณาจากประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่กำหนดประเภทของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมแล้ว กลับไม่ปรากฏกิจการการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้ง ๆ ที่เป็นกิจการที่รัฐให้ความสำคัญถึงขนาดที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 12 ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2560 – 2564) และเมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่เมืองอัจฉริยะ ซึ่งรัฐให้ความสำคัญโดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2560 – 2564)⁶ เช่นเดียวกัน กลับมีความก้าวหน้าในการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน กล่าวคือ รัฐได้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ” โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงต่าง ๆ เป็นกรรมการ⁷ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย เป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ อีกทั้ง การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ยังได้รับสิทธิประโยชน์หรือได้รับการส่งเสริมตามประกาศ

⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 94 ตอนที่ 38 ฉบับพิเศษ หน้า 1, 4 พฤษภาคม 2520.

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520, มาตรา 16.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนปฏิบัติการด้านดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2561 – 2565), กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, หน้า 60-62.

⁷ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 267/2560 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ สั่ง ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2560.

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอีกด้วย⁸ พัฒนาการเช่นนี้ ทำให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะเกิดความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากการร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่เมืองในจังหวัดขอนแก่นและวังจันทร์วัลเลย์ จังหวัดระยอง ให้เป็นเมืองอัจฉริยะ ในอีกแนวทางหนึ่งคือการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก ซึ่งรัฐให้ความสำคัญโดยยกให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องดำเนินการ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ สิทธิประโยชน์ที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน รวมตลอดถึงมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายและการดำเนินการเป็นพิเศษ ด้วยการตราพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561⁹ ขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะ จึงทำให้การดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ถูกขับเคลื่อนไปในแนวทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ และได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน อันเป็นปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จประการหนึ่ง

ดังนั้น ประเทศไทยควรต้องมืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งเป็นการเฉพาะ เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ตลอดจนมีกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และกำหนดมาตรการส่งเสริมให้แก่ผู้ลงทุนในภาคเอกชน เพื่อจูงใจและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ในประเทศไทยและต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ในประเทศไทย

⁸ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน, (2563), หน้า 95-96.

⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 34 ก, 14 พฤษภาคม 2561.

3. เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1.3 สมมติฐาน

การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเป็นการเฉพาะ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน จึงต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

เอกัตศึกษานี้ จะศึกษาถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการการออกแบบหรือพัฒนาเมือง แนวคิดของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง โดยมุ่งเน้นไปที่มาตรการทางกฎหมายและองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

1.5 วิธีการศึกษา

จะทำการศึกษาค้นคว้าจากตำรา เอกสารงานวิจัย บทความ และรายงานผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมข้อมูล และนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการศึกษามาทำการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ในประเทศและต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ในประเทศไทย

3. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดการออกแบบชุมชนเมือง

ลักษณะการใช้ที่ดินมีความสัมพันธ์กับอุปสงค์หรือความต้องการในการเดินทาง ซึ่งหากลักษณะการใช้ที่ดินมีความผสมผสาน โดยประกอบไปด้วยแหล่งงาน แหล่งการค้า พาณิชยกรรม และสถานที่สำหรับการทำกิจกรรมนันทนาการ ย่อมทำให้เกิดอุปสงค์หรือความต้องการในการเดินทางไปยังพื้นที่นั้น ๆ มากขึ้น เมื่อความต้องการในการเดินทางเพิ่มมากขึ้น แต่โครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคม โดยเฉพาะทางถนนมีอยู่อย่างจำกัด แนวความคิดในการพัฒนาหรือการออกแบบชุมชนเมืองที่มุ่งเน้นต่อการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดการพัฒนาหรือการออกแบบชุมชนที่เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งจะส่งเสริมหรือสนับสนุนต่อการใช้ระบบขนส่งมวลชนให้มากยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางในทางเศรษฐกิจต่อการลงทุนเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในระบบขนส่งมวลชน ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงลักษณะและหลักการที่สำคัญของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development (TOD)

2.1 แนวคิดของการออกแบบชุมชนเมือง

ในสหรัฐอเมริกาช่วงปี ค.ศ.1950 กลุ่มประชากรที่ค่อนข้างมีฐานะ นิยมเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ไปยังแถบชานเมือง ซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคมากนัก จึงเกิดช่องทางให้แก่นักลงทุนหรือนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เริ่มพัฒนาที่ดินในแถบชานเมือง ให้กลายเป็นหมู่บ้านจัดสรรที่มีการกระจายตัวอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) แต่เมื่อแหล่งงานห้างสรรพสินค้า และศูนย์กลางทางเศรษฐกิจยังคงตั้งอยู่ในเมือง ทำให้เกิดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเพิ่มมากขึ้น เมื่อปริมาณการใช้รถยนต์เพิ่มมากขึ้น แต่ถนนสำหรับรถยนต์ยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาให้มีความสามารถเพียงพอต่อการเพิ่มขึ้นของรถยนต์ได้ ทำให้การจราจรติดขัด จึงเป็นแรงผลักดันให้รัฐจะต้องสร้างถนนขึ้นใหม่เพื่อรับรองปริมาณของรถยนต์ที่เพิ่มสูงขึ้น และเมื่อถนนสามารถรองรับการใช้งานของประชาชนได้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดความสะดวกสบายแก่ประชาชนผู้ใช้รถยนต์ และในขณะเดียวกันก็เป็น

การจูงใจให้เกิดการใช้รถยนต์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อมีการใช้รถยนต์เพิ่มมากขึ้น แต่ถนนไม่สามารถรองรับปริมาณการใช้รถยนต์ที่สูงขึ้นได้ ก็เกิดปัญหาความหนาแน่นของรถยนต์บนถนน จนกลายเป็นปัญหาการจราจรที่ติดขัดขึ้นอีก และจะส่งผลกระทบต่อปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในท้ายที่สุด

นอกจากนั้น ในประเทศทางฝั่งตะวันตก การดำรงชีวิตเริ่มดำเนินไปในทิศทางที่แย่งชิงประชาชนเริ่มมีปฏิสัมพันธ์กันน้อย และเกิดอาชญากรรมในชุมชนเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดแนวคิดในการออกแบบชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน (Sustainable City) เพื่อแก้ปัญหาการกระจายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทางขึ้น กล่าวคือ แนวคิดเมืองกระชับ (Compact City) และแนวคิดลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ มีจุดมุ่งหมายหลักคล้ายกัน คือการสร้างเมืองที่ให้ความสำคัญกับจำนวนประชากรในพื้นที่ ระยะทางในการเดินทางระหว่างจุดเริ่มต้นไปยังจุดหมายปลายทาง ลักษณะการเดินทาง การประหยัดพลังงาน และการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน

2.1.1 แนวคิดเมืองกระชับ (Compact City)¹⁰

แนวคิดเมืองอัดแน่น เป็นแนวคิดหนึ่งทางการออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งปัจจุบันคณะนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย อ็อกฟอร์ด บรุกส์ ได้ทำการศึกษาแนวคิดดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และมุ่งหวังว่าแนวคิดนี้จะเป็นทางออกสำคัญที่สามารถตอบรับกับแผนปฏิบัติการในระดับสังคมโลกได้ โดยเห็นว่า ชุมชนเมืองในระยะที่ผ่านมา มีลักษณะรูปทรงของการกระจายตัวอย่างเบาบาง ซึ่งกลายเป็นปัญหารูปแบบการกระจุกกระจายตัวนอกเมือง (Suburban Sprawl) ลักษณะปัญหาดังกล่าว ฐานแนวคิดของชุมชนเมืองที่มีความกระชับมากขึ้นจะเป็นทางออกของปัญหาได้ โดยคณะนักวิชาการให้ความสำคัญกับแนวคิดหลักในการหารูปทรงของเมืองที่ยั่งยืน ซึ่งประกอบไปด้วย

- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างรูปทรงของเมือง กับความยั่งยืน ด้วยการสร้างความกระชับของเมือง และลดการกระจายตัวของพื้นที่เมือง
- (2) ลดปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล และสนับสนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ
- (3) การประหยัดพลังงาน

¹⁰ สิงหนาท แสงสีหนาท, “หลักการทางแนวคิดชุมชนเมืองที่ยั่งยืนในบริบทของไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2545), หน้า 45-47.

- (4) การใช้พื้นที่แบบผสมผสาน (Mixed-Use) เพื่อสร้างความหลากหลายในการใช้พื้นที่
- (5) การรักษาสภาพแวดล้อม
- (6) การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี
- (7) ให้เป็นชุมชนที่อยู่ได้ด้วยตนเอง (Self-Containment)

นอกจากคณะนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย อ็อกฟอร์ด บรูคส์ ที่อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับเมืองกระชับแล้ว ยังมีจอช แดนซิก(George B. Dantzig) โทมัส ซาแอดตี (Thomas L. Saaty) และ คณะกรรมการของสหภาพยุโรป ที่กล่าวถึงแนวคิด ดังนี้

จอช แดนซิก(George B. Dantzig) และโทมัส ซาแอดตี (Thomas L. Saaty) ให้ความสำคัญกับหลักการของพื้นที่และหลักการของเวลา (The principle of Space and The principle of Time) โดยอ้างถึงปัญหาสำคัญของผู้คนในเมือง คือการที่กิจกรรมต่าง ๆ ของผู้คนในเมืองนั้น สัมพันธ์กับเวลาที่แตกต่างกันในหนึ่งวัน และเมื่อพื้นที่สำหรับทำกิจกรรมนั้นได้แยกออกจากกัน ทำให้เป็นต้นเหตุของการเดินทาง การใช้พลังงาน และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งจอชและโทมัส เชื่อว่า หากพื้นที่สำหรับทำกิจกรรมรวมอยู่ในจุดเดียว และมีปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำกิจกรรมแล้ว ปัญหาดังกล่าวจะหมดไป โดยเสนอให้มีการควบคุมการขยายตัว เน้นการเดินทางได้ด้วยระยะเวลาที่สะดวก

คณะกรรมการของสหภาพยุโรป ได้นำเสนอแนวคิดเมืองอัดแน่นไว้ในเอกสารสีเขียวว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง (Green Paper on the Urban Environment) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 และได้บรรจุไว้เป็นวัตถุประสงค์และนโยบายหลักแห่งการรวมชาติยุโรปของสหภาพยุโรป โดยเอกสารสีเขียวว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองได้กล่าวถึงการพัฒนา การคมนาคม การท่องเที่ยว พลังงาน และอุตสาหกรรม ที่จะต้องแก้ไขปัญหาในเรื่องของอากาศ เสียง น้ำ และระบบกำจัดของเสียจากชุมชนเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อคุณภาพทางสภาพแวดล้อมของชุมชนเมือง

2.1.2 แนวคิดลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism)

เป็นแนวคิดของกลุ่มสถาปนิกและนักออกแบบรุ่นใหม่ ซึ่งได้ริเริ่มในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ.1994 โดยมีแนวคิดหลักตามที่ปรากฏในประกาศ “Charter of the New Urbanism” เมื่อปี ค.ศ.

1996¹¹ ซึ่งหลักการของแนวคิดชุมชนเมืองยุคใหม่นั้น คือการฟื้นฟูศูนย์กลางของเมืองต่าง ๆ ให้เกิดความชัดเจนตามเอกลักษณ์ในแต่ละย่าน และเชื่อมโยงในแต่ละย่านเข้าด้วยกันด้วยโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะขนาดใหญ่ โดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเอกลักษณ์ของแต่ละย่านให้เด่นชัดตามสภาพแวดล้อม ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และแสดงเอกลักษณ์นั้นผ่านทางสถาปัตยกรรม ภูมิสถาปัตยกรรม และการวางผังเมือง โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ธรรมชาติและระบบนิเวศเมือง นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการออกแบบเพื่อการเดินเท้าภายในชุมชนให้มีความสำคัญเท่ากับการสัญจรด้วยรถยนต์ บรรณาธิการทำให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในชุมชนขณะที่ได้สัญจรบนทางเท้า เพื่อเป็นส่วนช่วยในการลดการเกิดอาชญากรรมภายในชุมชน นอกจากนี้ ลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ยังมีความมุ่งหมายหลัก 5 ประการ¹² ดังนี้

- (1) เราเห็นด้วยกับการฟื้นฟูศูนย์กลางชุมชนและเมืองต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตมหานครให้เกาะกลุ่มกัน ปรับรูปแบบการกระจายตัวนอกเขตเมืองในลักษณะชุมชนที่กระชับและมีย่านที่หลากหลาย อนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและมรดกทางการสร้างสรรค์ของบรรพบุรุษ
- (2) เรายอมรับว่าวิธีการแก้ปัญหาทางกายภาพไม่อาจช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ แต่สภาพเศรษฐกิจที่คึกคัก ชุมชนที่มั่นคง หรือสภาพแวดล้อมที่สมบูรณ์ ก็ไม่สามารถสัมผัสได้โดยไม่มีโครงสร้างด้านกายภาพรองรับ
- (3) เราสนับสนุนให้มีการปรับปรุงโครงสร้างนโยบายและแนวปฏิบัติ เพื่อให้บังเกิดผลตามหลักการ ต่อไปนี้
 - ให้มีประชากรและการใช้ที่ดินอย่างหลากหลายในแต่ละชุมชน
 - ในการออกแบบสำหรับชุมชนนอกเหนือจากเรื่องรถยนต์ ควรคำนึงถึงคนเดินเท้า และระบบขนส่งมวลชนควบคู่กันไปด้วย

¹¹ Michael Leccese, Charter of the New Urbanism, McGraw Hill, 2000.

¹² กำร ฤชล, การออกแบบชุมชนเมืองคืออะไร : การติดตามหาคำตอบในรอบ 40 ปี, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2546, หน้า 169-170.

- ในแต่ละชุมชนเมืองไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ ควรสร้างขอบเขตของชุมชนให้ชัดเจน อาคารสถานที่ซึ่งเป็นที่สาธารณะก็ควรเปิดให้เข้าถึงได้มากที่สุด
 - สถานที่ซึ่งบ่งบอกถึงความเป็นชุมชนเมือง ควรประกอบด้วยรูปลักษณะของ สถาปัตยกรรม และภูมิสถาปัตยกรรมที่สะท้อนความเป็นมาและเหมาะสมกับ ภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศและวิธีการก่อสร้างของท้องถิ่น
- (4) เราคือผู้แทนของประชาชนทุกหมู่เหล่า ซึ่งประกอบด้วยผู้นำหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ผู้นำระดับชุมชน รวมทั้งกลุ่มอาชีพนานาชาติ เรามุ่งมั่นจะรื้อฟื้น ความสัมพันธ์ระหว่างศิลปะของการก่อสร้างกับงานสร้างชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ ชาวเมืองได้มีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบและวางผัง
- (5) เราขออุทิศตนในการก่อกำเนิดบ้านเรือน ถนน สวนสาธารณะ หมู่บ้าน ชุมชนเมือง นคร ภูมิภาค และสิ่งแวดล้อมของเราให้กลับฟื้นขึ้นมาใหม่

2.1.3 แนวคิดชุมชนแบบประเพณีดั้งเดิม¹³ หรือแนวคิดชุมชนเพื่อนบ้าน¹⁴

แนวคิดชุมชนแบบประเพณีดั้งเดิมหรือแนวคิดชุมชนเพื่อนบ้าน เป็นแนวคิดที่แตกแขนง มาจากแนวคิดเมืองกระชับ (Compact City) ที่มีการใช้ที่ดินอย่างหลากหลาย มีทางเดินเท้าและพื้นที่ สาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการออกแบบที่จะต้องให้มีความสัมพันธ์ไปกับลักษณะของชุมชน โดยมี แนวคิดหลักคือ การให้ที่อยู่อาศัย ร้านค้า และที่ทำงาน อยู่ใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์กัน ถนนหนทางมี ความหลากหลาย โดยให้ความสำคัญเท่าเทียมกันระหว่างทางเท้าและถนนสำหรับรถยนต์ มีการจัดเตรียม พื้นที่สาธารณะและสวนสาธารณะอย่างเหมาะสมกับลักษณะกิจกรรมทางสังคมในชุมชน ตลอดจนมีการ จัดเตรียมพื้นที่และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับสังคมวัฒนธรรมและกิจกรรม ชนบทธรรมเนียมทาง ศาสนา ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของแต่ละชุมชน โดยพื้นที่ชุมชนต้องไม่ถูกทำลายด้วยลานจอดรถขนาดใหญ่ รวมถึงการลดจำนวนและระยะการเดินทางให้น้อยลง เพื่อเพิ่มเวลาส่วนตัวของผู้คนในชุมชนให้มากขึ้น วิธี

¹³ สฤชัย ลบแยม, วางแผนการขนส่ง TOD และ Placemaking เพื่อการพัฒนาเมือง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2561.

¹⁴ ระหัตถ์ ไรจนประดิษฐ์, กระบวนการออกแบบชุมชนเมือง Urban Design Process, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2560, หน้า 32-33.

ชีวิตของผู้คนจะต้องได้รับการตอบรับจากระยะการเดินเท้าที่เหมาะสมและสัมพันธ์กับพื้นที่สาธารณะ ผู้คนในชุมชนสอดส่องดูแลความปลอดภัยของกันและกัน จัดเตรียมที่พักอาศัย ที่ทำงาน อย่างเหมาะสม กับผู้คนในแต่ละสถานะและอายุ

นอกจากนั้น ในหน่วยย่อยของชุมชนจะเชื่อมโยงกันด้วยระบบขนส่งมวลชน โดยที่ชุมชน มีขนาดกระชับภายใต้ระยะการเดินเท้าที่สะดวกรอบสถานีขนส่งมวลชน รวมถึงความสะดวกสบายด้วยการเดินเท้าที่หลากหลาย ทั้งจากระบบขนส่งมวลชน ระบบทางจักรยาน การเดินเท้า หรือแม้แต่กระทั่ง รถยนต์

2.1.4 แนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development)

เมืองใหญ่ในหลายประเทศ ต่างใช้ระบบขนส่งมวลชนทางรางเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการจราจรและบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ที่มุ่งเน้นการพัฒนาการขนส่งคนและสินค้าด้วยระบบราง อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนทางรางในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการให้บริการระบบขนส่งมวลชนทางราง โดยผู้ให้บริการที่หลากหลาย ยังมีสัดส่วนการใช้บริการที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล (รถยนต์ส่วนบุคคล ร้อยละ 59.09 ขนส่งมวลชนทางราง ร้อยละ 13.48)¹⁵ สอดคล้องกับปริมาณรถยนต์ที่จดทะเบียนสะสมของปี พ.ศ. 2563 ที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2562 ร้อยละ 4.61 สำหรับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 ที่นั่ง และร้อยละ 3.01 สำหรับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 ที่นั่ง¹⁶

แนวความคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1993 ช่วงลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism) ได้รับความนิยม โดยปีเตอร์ คาร์ลธอร์ป (Peter Calthorpe) ได้นำเสนอแนวคิด Transit Oriented

¹⁵ ศูนย์สำรวจความคิดเห็นนิด้าโพล, “สิทธิรถจักรยานยนต์ขึ้นสะพานข้ามแยกตลอดโม่งค์”, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 12 กันยายน 2562.

¹⁶ กองแผนงานกลุ่มสถิติการขนส่ง, รายงานสถิติการขนส่งประจำปี 2563, กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม, 2563, หน้า 1-2.

Development ไว้ในหนังสือชื่อ The Next American Metropolis¹⁷ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบการพัฒนาชุมชนแบบประเพณีดั้งเดิม (Traditional Neighborhood Development ; TND) โดยให้ความสำคัญกับความรู้สึกเชิงพื้นที่ สังคมระหว่างผู้อยู่อาศัย และมุ่งเน้นการเดินทางแบบระยะไม่ไกลมาก โดยมีถนนในรูปแบบตารางหมากรุก (Grid-Patterned Road System) จอดรถริมถนน (Curbside Parking) และมุ่งเน้นการเดินเท้าเป็นหลัก (Pedestrians)¹⁸ ซึ่งแนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development) เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนบทบาทของโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง เพื่อลดปัญหาการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) ให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ด้วยการให้ความสำคัญกับการคมนาคมขนส่งมวลชนในระบบราง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาการขยายตัวของเมืองให้เกิดความกระชับ และมีกิจกรรมการใช้ประโยชน์ของที่ดินที่มีความหนาแน่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งการพัฒนาเมืองด้วยรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit-Oriented Development (TOD) นั้น เป็นรูปแบบการพัฒนาและจัดการเมืองหรือพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้เป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการใช้งานระบบขนส่งมวลชนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเกิดการส่งเสริมให้เกิดการเดินทางเพื่อการเชื่อมต่อระหว่างสถานที่ต่าง ๆ หรือเชื่อมต่อกับรูปแบบการเดินทางในประเภทอื่น ๆ ที่สามารถเดินเชื่อมต่อได้ในระยะการเดินทางจากตัวสถานีขนส่งมวลชนในระบบราง หรือสถานีขนส่งมวลชนในรูปแบบอื่น ประมาณ 600 เมตร หรือในระยะเวลาประมาณ 10 นาที อีกทั้ง การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ยังมีวัตถุประสงค์หลักคือการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผสมผสาน (Mix-Use) เพื่อให้เกิดความกระชับของเมือง โดยสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม อันจะเป็นการเอื้ออำนวยต่อการใช้ระบบขนส่งมวลชนแทนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในการเดินทาง นอกจากนั้นแล้ว แนวความคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนยังเป็นแนวทางที่จะช่วยลดการบริโภคน้ำมัน อีกทั้งยังช่วยลดมลภาวะทางอากาศ อันอาจก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพดินฟ้าอากาศ (Climate Change) ได้อีกด้วย

¹⁷ ระห์ตร โรจนประดิษฐ์, กระบวนการออกแบบชุมชนเมือง Urban Design Process, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560, หน้า 33-34.

¹⁸ สฤชัย ลบแยม, วางแผนการขนส่ง TOD และ Placemaking เพื่อการพัฒนาเมือง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2561, หน้า 14-16.

2.1.4.1 หลักการของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development (TOD)

ปีเตอร์ คาร์ลธอร์ป (Peter Calthorpe)¹⁹ กล่าวว่า TOD เป็นพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน (Mix Uses) มีขนาดของทั้งย่านประมาณ 12 ไร่ (80 เฮกตาร์) โดยพัฒนาขึ้นรอบสถานีขนส่งมวลชนและพื้นที่พาณิชย์กรรมหลัก ซึ่งการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน มีหลักการที่มุ่งต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ด้วยการสร้างความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเดินทางด้วยการเดินเท้า และการเชื่อมต่อระบบขนส่งสาธารณะ บริเวณโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนซึ่งมีระยะทางที่สามารถเดินได้ในระยะเวลา 10 นาที หรือระยะทางประมาณ 600 เมตร²⁰ โดยมีหลักการที่เน้นการใช้งานประโยชน์พื้นที่สูงสุด และหลากหลาย โดยเฉพาะการสร้างที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง เพื่อให้เป็นกลุ่มผู้ใช้งานหลักของระบบขนส่งมวลชน พื้นที่ถัดออกมาเรียกว่า Secondary Area ประกอบไปด้วยที่พักอาศัยที่มีความหนาแน่นต่ำ สถานศึกษา สวนสาธารณะ พื้นที่พาณิชย์กรรม สำนักงานต่าง ๆ ภายในรัศมี 1 ไมล์ หรือประมาณ 1.6 กิโลเมตร โดยความหนาแน่นจะค่อย ๆ ลดลง เมื่อพัฒนาจากศูนย์กลางออกไป ซึ่งแนวทางการออกแบบดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ช่วยให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบรับระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคมนาคมและขนส่ง โดยมุ่งเน้นการเดินเท้าและการใช้งานระบบขนส่งมวลชน นอกจากนี้ การพัฒนาที่ดินโดยหลักการของ TOD นั้นเป็นส่วนช่วยให้เกิดคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ดีในชุมชนและการใช้งานพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสงวนพื้นที่สาธารณะในระดับที่ชุมชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก ซึ่งปัจจัยหลักที่มีส่วนช่วยในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน จะประกอบไปด้วย 7 องค์ประกอบหลัก ดังต่อไปนี้

¹⁹ ปีเตอร์ คาร์ลธอร์ป (Peter Calthorpe) สถาปนิกนักออกแบบเมืองและนักผังเมืองชาวอเมริกัน ผู้ร่วมก่อตั้ง Congress for New Urbanism.

²⁰ PETER CALTHORPE, The Next American Metropolis Ecology Community And The American Dream, New York, Princeton Architectural Press, 1993, หน้า 56.

- (1) มุ่งเน้นการออกแบบเพื่อให้เกิดความสะดวกสบายในการเดินทางโดยทางเท้าเป็นหลัก ซึ่งรัศมีของการพัฒนาจะอยู่ภายในระยะเวลา 10 นาทีของการเดิน ระหว่างสถานีขนส่งมวลชนหลักไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในพื้นที่พัฒนา
- (2) มีการพัฒนาสถานีขนส่งมวลชนซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักให้เป็นศูนย์กลางของชุมชน
- (3) แหล่งชุมชนโดยรอบสถานีขนส่งจะมีการใช้ประโยชน์ของที่ดินแบบผสมผสาน (Mix-Uses)
- (4) พื้นที่โดยรอบของสถานีขนส่งมวลชนภายในรัศมีการเดินด้วยระยะเวลา 10 นาที จะถูกจัดให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินแบบมีความหนาแน่นสูง อาทิเช่น หอพัก คอนโดมิเนียม
- (5) มีการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีทางเลือกอื่น ๆ ของการเดินทางภายในชุมชน ด้วยระบบขนส่งมวลชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น รถโดยสารประจำทาง รถราง รถไฟฟ้า เป็นต้น
- (6) มีการออกแบบชุมชนและพื้นที่สาธารณะโดยคำนึงถึงความสะดวกต่อการใช้ประโยชน์ในการเดินทางด้วยรูปแบบอื่น โดยคำนึงถึงรูปแบบการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ (Non-Motorized Transport : NMT)
- (7) มีการจัดการ ควบคุมการจัดหาที่จอดรถ (Parking Management) โดยการกำหนดราคาค่าที่จอดที่สะท้อนความเป็นจริงเชิงเศรษฐศาสตร์ หรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกำหนดจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ที่มุ่งเน้นการใช้ระบบขนส่งมวลชน และลดบทบาทการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล

2.1.4.2 การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development ในต่างประเทศ

เมืองที่มีขนาดใหญ่ในหลายประเทศได้มีการวางแผนและดำเนินการลงทุนในระบบเครือข่ายขนส่งมวลชน จนได้รับการยกย่องว่าเป็นเมืองขนส่งหรือเมืองที่มีการจราจรหนาแน่น การส่งเสริมนโยบายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการขนส่งมวลชน หรือ Transit Oriented Development (TOD) จะเป็น

กุญแจสำคัญในการพัฒนาเมืองขนส่งมวลชนให้เกิดความสัมฤทธิ์ผล รัฐหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรพิจารณา กำหนดนโยบายและแผนการจัดการเพื่อรองรับการเติบโตของภูมิภาคที่มุ่งเน้นระบบขนส่งมวลชน ตลอดจนการพัฒนาาร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานขนส่ง และนักพัฒนาเอกชน และภาคเอกชน ในการพัฒนาพื้นที่สถานี

แม้การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนจะเข้ากันได้ดีกับนโยบายการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นการขนส่งมวลชน (TOD) แต่ด้วยรูปแบบของเมืองส่วนใหญ่ได้สนับสนุนให้เกิดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลอย่างกว้างขวาง ประกอบกับรัฐต่าง ๆ ยังไม่มีนโยบายที่จะบูรณาการให้เกิดการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นการขนส่งมวลชน (TOD) อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยทางด้านต้นทุนที่จำเป็นในการลงทุนระบบโครงสร้างพื้นฐานในระบบรางที่มีมูลค่าสูง จึงเป็นการยากที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงเมืองให้เป็นเมืองที่มุ่งเน้นการขนส่งมวลชนอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าในหลายเมืองต่างจะมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงรูปแบบเมือง โดยตระหนักถึงประสิทธิภาพของการบูรณาการร่วมกันในภาคการขนส่งไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองขนาดใหญ่หลายแห่งในเอเชีย กำลังอยู่ในช่วงทางเลือกที่จะเปลี่ยนเป็นเมืองให้เป็นเมืองที่มุ่งเน้นการขนส่งสาธารณะ หรือจะเป็นเมืองที่มีมุ่งเน้นการขนส่งในรูปแบบรถยนต์ส่วนบุคคล ดังนั้น เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการพัฒนาเมืองจากเมืองที่มุ่งเน้นการขนส่งในรูปแบบรถยนต์ส่วนบุคคล ในบั้นนี้จะกล่าวถึงลักษณะการดำเนินการเปลี่ยนแปลงเมืองร่วมกับนโยบายการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นการขนส่งมวลชน (TOD) โดยศึกษาจากตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น²¹

1) สหรัฐอเมริกา²²

สหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal) จึงมีการแบ่งอำนาจทางรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal Government) กับรัฐบาลในระดับมลรัฐ (State) และระดับท้องถิ่น (Local) ซึ่งมีทั้งเทศมณฑลหรือเคาน์ตี (County) นคร (City) เมือง (Town) โดยแต่ละระดับมี

²¹ Tetsuo Kidokoro, Transit-Oriented Development Policies And Station Area Development In Asian Cities, Asian Development Bank Institute, 2019, หน้า 1-2.

²² ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, รายงานการวิจัยพัฒนาและวิศวกรรมฉบับสมบูรณ์, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2559

อำนาจในการตรากฎหมาย ออกข้อบัญญัติและระเบียบที่แตกต่างกันออกไป กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางผังและพัฒนาเมือง ตลอดจนการพัฒนาาระบบขนส่ง จึงมีทั้งในระดับประเทศที่ออกโดยรัฐบาลกลาง จนถึงในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในรูปแบบ TOD จะเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) และออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Zoning) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้น ทั้งนี้ เนื้อหากฎหมายเหล่านี้ต้องอยู่ภายในกรอบหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญระดับประเทศ ซึ่งมีกระบวนการตัดสินทางกฎหมายที่สิ้นสุดที่การตัดสินของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Supreme Court)

สำหรับกฎหมายระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับ TOD นั้น รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ได้ตรากฎหมาย Moving Ahead for Progress in the 21st Century (MAP-21) ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและรับรองการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงการขนส่งทางบก ส่วนหนึ่งของเนื้อหาในกฎหมายฉบับดังกล่าว คือการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนโครงการนำร่องด้าน TOD ให้กับรัฐบาลระดับมลรัฐและระดับเมือง นำไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับการพัฒนาแบบ TOD เช่น การวางแผนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี กระตุ้นการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้าถึงโดยทางเท้าและจักรยาน รวมถึงการเชื่อมต่อระหว่างรูปแบบการขนส่ง และการพัฒนาให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผสมผสาน ซึ่งสถานะติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ กว่า 22 แห่ง ได้ผ่านกฎหมายเพื่อสนับสนุน TOD โดยสามารถแบ่งประเด็นทางกฎหมายได้ดังนี้

(1) การให้คำจำกัดความของ TOD

เนื่องจากแต่ละมลรัฐและแต่ละท้องถิ่นมีกระบวนการและกรอบแนวคิดในการออกกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ละแห่งจึงอาจให้คำจำกัดความในกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปได้ ในขั้นตอนแรกของการดำเนินการทางกฎหมายที่มุ่งพัฒนาพื้นที่เมืองในรูปแบบ TOD นั้น รัฐบาลระดับมลรัฐมักเริ่มจากการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของ TOD ตามกฎหมาย เช่น ในรัฐฟลอริดาให้คำจำกัดความของ TOD ว่า “เป็นโครงการในพื้นที่ที่รัฐบาลท้องถิ่นกำหนดไว้ในผังเมืองรวม ซึ่งมีหรือกำลังจะมีการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่นั้น โดยจะต้องมีการพัฒนาแบบกระชับ มีความหนาแน่นปานกลางถึงสูง และ

มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน สะดวกต่อการเดินเท้าหรือการใช้จักรยาน และมีการออกแบบเพื่อสนับสนุนการให้เกิดการบริการขนส่งมวลชนที่มีความถี่สูง โดยใช้รถไฟ รถราง หรือรถบัส บนทางแยกเฉพาะ หรือทางร่วมกับถนนทั่วไป” นอกจากนี้ การกำหนดระยะทางจากสถานีหรือจุดจอดที่ใช้กำหนดพื้นที่ TOD โดยทั่วไป มักจะอยู่ที่ ¼ ไมล์ (ประมาณ 400 เมตร) หรือ ½ ไมล์ (ประมาณ 800 เมตร) จากสถานี

(2) การจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนา TOD

การพัฒนา TOD จำเป็นต้องมีที่ดินใกล้สถานีที่มีขนาดใหญ่เพียงพอต่อการพัฒนาอาคารสิ่งก่อสร้าง เพื่อสามารถรองรับกิจกรรมที่มีความหนาแน่นเพิ่มสูงขึ้นได้ แต่เนื่องจากรูปแบบการถือครองที่ดินใกล้สถานี มักจะเป็นที่ดินที่มีขนาดเล็กและมีเจ้าของหลายราย จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา TOD ซึ่งนโยบายและกฎหมายในหลายมลรัฐได้ใช้มาตรการพิเศษในการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ในการพัฒนา เช่น ในรัฐฟลอริดา (Florida) อิลลินอยส์ (Illinois) และแมริแลนด์ (Maryland) ได้นำที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาทำการประมูล เพื่อให้หน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร พัฒนาพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงและใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐสามารถขายที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แก่หน่วยงานท้องถิ่นในราคาประเมิน สำหรับการพัฒนา TOD ในรัฐเทนเนสซี (Tennessee) อนุญาตให้องค์การขนส่งมวลชนของรัฐสามารถเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนา TOD ได้ ในขณะที่รัฐยูทาห์ (Utah) ได้อนุญาตให้องค์การขนส่งมวลชนร่วมกับผู้ประกอบการเอกชนพัฒนา TOD โดยองค์การขนส่งมวลชนจะมอบสิทธิสัมปทานที่ดินที่ตั้งอยู่ใกล้สถานีเพื่อใช้สำหรับโครงการ

(3) การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนา TOD

ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนและการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของสหรัฐอเมริกา มักจะเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะใช้วิธีการกำหนดนโยบาย TOD ไว้ในผังเมืองรวมของแต่ละท้องถิ่น และในรัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งยังได้ใช้มาตรการเสริมอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนา TOD เช่น เมืองยูจีน (Eugene) ในรัฐโอเรกอน (Oregon) มีกฎหมายกำหนดเขตพัฒนาขนส่งมวลชน (Transit Overlay Zoning Law) ซึ่งเป็นการออกข้อกำหนดซ้อนทับลงบนข้อบัญญัติควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) เพื่อจำกัดหรือเพิ่มข้อกำหนดในการพัฒนาให้สะท้อนนโยบาย TOD ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม แผนและผังเขตพัฒนาขนส่งมวลชนดังกล่าว จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งพื้นที่ของการพัฒนา TOD และมีการออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างในพื้นที่เขตดังกล่าวแยก

ต่างหากจากการพัฒนาในรูปแบบทั่วไป (Transit Oriented Development Overlay Zone)²³ เพื่อให้สามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างหนาแน่นขึ้น และมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกื้อหนุนต่อผู้ใช้ระบบขนส่งมวลชนที่เดินเท้าหรือใช้จักรยาน

(4) การกระตุ้นการลงทุนพัฒนา TOD ในพื้นที่เมือง

แนวทางการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบ TOD อาจทำได้ในพื้นที่ชนบทหรือกิ่งชนบทที่ยังไม่มีการพัฒนาเมือง (Green Field Development) หรือทำในพื้นที่เมืองเดิม โดยเพิ่มความหนาแน่นให้สูงขึ้น (In-Fill Development) ทั้งสองแนวทางนี้ก็มีกรอบแนวคิดและมาตรการในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ซึ่งในหลายมลรัฐ เช่น รัฐอิลลินอยส์ (Illinois) รัฐบาลในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นได้ออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินในพื้นที่ (Location-Efficient) ซึ่งการพัฒนา TOD ด้วยวิธีการดังกล่าว จะมุ่งเน้นการพัฒนาในพื้นที่เมืองเดิมที่มีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรองรับ ทำให้ไม่ต้องใช้งบประมาณลงทุนมาก แต่การพัฒนา TOD ในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานเพียงพอ นั้น ผู้ดำเนินโครงการสามารถนำเสนอแผนพัฒนาที่แสดงถึงประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน (Location-Efficient) เช่น อยู่ใกล้ระบบขนส่งมวลชน หรืออยู่ใกล้ที่พักอาศัยราคาถูกลง เป็นต้น เพื่อขอรับสิทธิพิเศษเป็นการยกเว้นภาษีได้มากถึงร้อยละ 10

(5) การสนับสนุนทางการเงิน

การสนับสนุนทางการเงินให้กับการพัฒนา TOD ในสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไป จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายในระดับต่าง ๆ ในแต่ละเมือง และแต่ละมลรัฐก็มีการออกกฎหมายรองรับมาตรการการเงินที่หลากหลาย เช่น ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) รัฐคอนเนตทิคัต (Connecticut) รัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) รัฐมินเนโซตา (Minnesota) รัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) และรัฐยูทาห์ (Utah) มีกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐบาลระดับมลรัฐสามารถเข้ามาตราการเงินอุดหนุน (Grant) ยกเว้นภาษี (Tax Credits) หรือให้งบลงทุนพัฒนา (Capital Programs) แก่รัฐบาลท้องถิ่น องค์การขนส่งมวลชน และผู้ประกอบการเอกชน เพื่อสนับสนุนต่อการวางแผนและพัฒนาโครงการ TOD

²³ Eugene Code, TD Transit Oriented Development Overlay Zone, October 12, 2020.

จะเห็นได้ว่า เทศบาลเมืองในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ได้นำเอาหลักการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนไปตราเป็นเทศบัญญัติ (Ordinance) ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่น รวมถึงได้นำหลักการดังกล่าว ไปจัดทำมาตรการกำหนดผังเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งเทศบาลอาจกำหนดประเภทหรือเขตพื้นที่ชุมชนโดยรอบให้แตกต่างกันออกไป (Different Place-Types) ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่แต่ละเทศบาลนำมาประกอบเป็นหลักเกณฑ์ในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนนั้น โดยอาจพิจารณาลักษณะทางกายภาพของสิ่งปลูกสร้างที่ท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมให้สอดคล้องกับปริมาณความหนาแน่นของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของแต่ละพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Residential Densities) ประเภทของธุรกิจที่ประกอบกิจการค้าอยู่โดยรอบบริเวณสถานีขนส่งมวลชน (Commercial Types) และประเภทของอาคารของภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ปลูกสร้างโดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Office Uses) อีกทั้งเทศบัญญัติอาจให้อำนาจท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมอาคารหรือพัฒนาเมืองให้เอื้อแก่การเข้าถึงสถานีขนส่งมวลชน และสอดคล้องกับโครงข่ายขนส่งมวลชนในรูปแบบอื่น ๆ

นอกจากนั้น เทศบาลเมืองในหลายมลรัฐยังได้กำหนดมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการใช้บริการในระบบขนส่งมวลชนประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบขนส่งมวลชนนั้น จะได้จัดทำขึ้นโดยรัฐ หรือโดยเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน เช่น การกำหนดทิศทางของประตูทางเข้าอาคาร และสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่โดยรอบของสถานีขนส่งมวลชน ให้หันไปในทิศทางถนนสายหลักหรือถนนสายอื่น ๆ ที่ระบบขนส่งมวลชนสัญจรผ่านหรือให้บริการ หรือการกำหนดข้อห้ามในการสร้างที่จอดรถบริเวณด้านหน้าของอาคาร หรือกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดในการดำเนินกิจการทางการค้าของภาคเอกชนบางประเภท ที่ตั้งอยู่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร เช่น ห้ามไม่ให้ภาคธุรกิจประกอบกิจการให้บริการอาหารหรือเครื่องดื่มประเภทอาหารจานด่วน หรือให้นำระบบการขับรถเข้าไปซื้อโดยไม่ต้องลงจากรถ (Drive-Through Uses) มาใช้แทน รวมถึงการห้ามประกอบธุรกิจในลักษณะที่เป็นการให้บริการดูแลรักษารถยนต์แบบเร่งด่วน (Automotive-Related Uses) ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการล้างรถยนต์โดยใช้เครื่องล้างรถยนต์แบบเร่งด่วน (Self-Service Auto Washing) หรือการให้บริการบำรุงรักษารถยนต์เร่งด่วนจำพวกอื่น ๆ (Service And Repair Shops) เป็นต้น อีกด้วย

ตัวอย่างเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา

เดนเวอร์ (Denver) เป็นเมืองหลวงและเมืองที่ใหญ่ที่สุดของรัฐโคโลราโด (Colorado) ตั้งอยู่บริเวณที่ราบสูง ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของเทือกเขาร็อกกี ตัวเมืองอยู่สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1 ไมล์ หรือ 1,609 เมตร เมืองเดนเวอร์มีพื้นที่เมือง 154.9 ตารางไมล์ หรือประมาณ 401.3 ตารางกิโลเมตร มีประชากรมากเป็นอันดับที่ 25 ของสหรัฐอเมริกา โดยมีประชากรประมาณ 598,707 คน ความหนาแน่น 3,905 คน/ตารางไมล์ หรือประมาณ 1,507 คน/ตารางกิโลเมตร²⁴

Denver Union Station ตั้งอยู่ด้านล่างของศูนย์กลางเมือง โดยจุดประสงค์ที่จะพัฒนา historic union station เดิมที่เก่าและมีจำนวนผู้ใช้งานน้อยให้เป็นสถานที่เปรียบเสมือนประตูที่เปิดเข้าสู่ด้านในของเมือง ตลอดจนเป็นจุดรวมการเดินทางที่สำคัญอีกด้วย นอกจากนี้ยังพัฒนาสถานีและพื้นที่รอบสถานีให้เชื่อมต่อกับชุมชนเมืองโดยรอบ เพื่อเป็นแลนด์มาร์คแห่งใหม่ของชุมชนเมือง จึงทำให้พื้นที่ประมาณร้อยละ 32 ของพื้นที่โครงการถูกจัดให้เป็นอาคารสำนักงาน และเมื่อโครงการตั้งอยู่ติดกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเมือง พื้นที่โครงการอีกประมาณร้อยละ 32 จึงถูกจัดให้เป็นพื้นที่จอดรถ เพื่อรองรับการเดินทางเข้าเมืองของประชาชน พื้นที่อยู่อาศัยร้อยละ 17 และพื้นที่โรงแรมสำหรับรองรับนักท่องเที่ยวอีกร้อยละ 9²⁵

ในโครงการ Denver Union Station นอกจากจะมีการเชื่อมต่อการเดินทางของประชาชนภายในสถานีแล้ว ยังมีการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีตามแนวคิด TOD เพื่อเชื่อมต่อระหว่างชุมชนเมืองและสถานี โดยมีรูปแบบการพัฒนาการเชื่อมต่อใน รูปแบบ “Neighborhood District” ซึ่งพื้นที่โครงการมีทั้งหมด 70 ไร่ แบ่งเป็นอาคารทั้งหมด 11 อาคาร ซึ่งในแต่ละบล็อกของโครงการจะมีขนาดของบล็อกเฉลี่ย กว้าง 80 ยาว 100 เมตร และมีพื้นที่ใช้งานที่ผสมผสานกัน แต่ในชั้น 1 ของโครงการจะเป็นพื้นที่ค้าปลีกที่ช่วยเพิ่มจุดหมายปลายทางในการเดินทางของคนในพื้นที่ และมีพื้นที่จอดรถอยู่ในชั้นใต้ดิน

²⁴ About Denver, [ออนไลน์], จาก Denver The Mile High City เว็บไซต์: <https://www.denver.org/about-denver/>, (สืบค้นข้อมูล: 8 พฤษภาคม 2564).

²⁵ ธัญลักษณ์ ศรีรัตนโชติ, “แนวทางการออกแบบสถานีขนส่งมวลชนร่วม และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี กรณีศึกษา สถานีรถไฟฟ้าหมอชิต”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 34-47.

โดยนอกจากจะมีการพัฒนาโครงการให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างผสมผสานแล้ว ยังพัฒนาทางเดินเท้า และทางจักรยานเพื่อให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาถนนและทางเท้า ให้มีคุณลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละถนน เช่น ในถนน 17th พัฒนาเป็นสวนสาธารณะกลางโครงการ ถนน Chestnut และ Wewatta พัฒนาเป็นย่านค้าขาย เป็นต้น

Pearl District, Portland, Oregon²⁶

Pearl District เป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางตอนเหนือของเมือง Portland โดยพื้นที่ Pearl District นั้น เป็นพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จสูงสุดในการพัฒนาเมืองตามแนวความคิด TOD โดยพื้นที่ในบริเวณนี้ แต่เดิมเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายสินค้าระหว่างรถไฟและเรือสินค้า ทำให้พื้นที่โดยรอบ มีโรงงานและโกดังสินค้าเป็นจำนวนมาก ต่อมาในช่วงประมาณปี ค.ศ.1950 การขนส่งสินค้าได้เริ่มเปลี่ยนรูปแบบจากทางรถไฟและทางเรือ เป็นการขนส่งสินค้าผ่านทางรถยนต์และทางอากาศยานแทน จึงทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าว ถูกใช้ประโยชน์น้อยลง ประกอบกับโรงงานหลายแห่งทยอยปิดกิจการ โกดังสินค้า บางแห่งถูกทิ้งร้าง ทำให้ค่าเช่าพื้นที่มีราคาถูก นักธุรกิจและศิลปินจึงอาศัยโอกาสเข้ามาเช่าพื้นที่โกดัง เพื่อเปิดเป็นสตูดิโอภาพวาดและสำนักงาน

จนกระทั่ง ในช่วงปี ค.ศ.1972 เทศบาลเมือง Portland มีแนวคิดที่จะพัฒนาเมืองตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่แบบผสมผสาน โดยพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในรูปแบบใหม่ เพื่อลดเวลาการเดินทางเข้าสู่พื้นที่ศูนย์กลางเมือง รวมถึงการเพิ่มพื้นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ศูนย์กลางเมือง และเพิ่มเส้นทางเดินเท้าและพื้นที่สีเขียวด้วย ทำให้พื้นที่ในบริเวณ Pearl District ได้รับการปรับปรุงจากพื้นที่อุตสาหกรรมให้เป็นพื้นที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมที่มีความหนาแน่นสูง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่ออนุรักษ์อาคารเก่า สร้างชุมชนที่มีชีวิตชีวาเหมาะกับการอยู่อาศัยและลงทุน ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน อีกทั้ง ยังจัดให้มีพื้นที่พักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่พักอาศัย ตลอดจนมีส่วนสาธารณะที่เชื่อมต่อกับย่านที่พักอาศัยด้วยโครงข่ายการเดินเท้า ถนนและทางจักรยาน และตั้งแต่ปี ค.ศ.1987 เป็นต้นมา พื้นที่ Pearl District มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยมากกว่า 2,700 ยูนิต และ

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, แบบเสนอโครงการวิจัยประกอบการเสนอของบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2557, 2557, หน้า 12-13.

พื้นที่พาณิชย์กรรม ประมาณ 1.3 ล้าน ตารางเมตร โดยในปัจจุบัน Pearl District ได้มีการปรับปรุงจนพื้นที่มีความทันสมัย ประกอบไปด้วยร้านค้า ร้านอาหาร และห้องแสดงงานศิลปะ ตลอดจนมีการปรับปรุงพื้นที่อาคารเก่าให้เป็นอาคารสีเขียวตามมาตรฐานอาคารสีเขียวของ Leadership in Energy and Environmental Design (LEED) รวมถึงทำการปรับปรุงและเพิ่มพื้นที่สีเขียว เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณ Pearl District ตามแนวคิด TOD ส่งผลให้มูลค่าของราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้น และสามารถดึงดูดให้ผู้คนเข้ามาพักอาศัยในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

2) ประเทศญี่ปุ่น²⁷

การพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD ในกรุงโตเกียว เกิดขึ้นเมื่อประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 พร้อมกับการขยายตัวของพื้นที่เมืองไปยังพื้นที่ชานเมือง ด้วยประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งจากอัตราการเกิดภายในเมือง ตลอดจนการย้ายถิ่นของประชากรจากพื้นที่ชนบทและเมืองขนาดเล็กอื่น ๆ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาพื้นที่เมืองที่ห่างออกจากศูนย์กลางเมืองเดิม ในขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมก็ต้องการพื้นที่ในการผลิตที่กว้างขวางมากขึ้น จึงเกิดแรงผลักดันให้มีการขยายพื้นที่เมืองออกไป การพัฒนาระบบรถไฟฟ้านั้นจึงเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของพื้นที่ชานเมือง ซึ่งการขยายตัวของเมืองไปตามเส้นทางรถไฟฟ้านั้น เกิดขึ้นจากการจัดระบบโหนดและการลงทะเบียนที่ดิน เพื่อบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินและเพื่อใช้ในการจัดทำแผนที่ภาษี การปฏิรูปที่ดินในสมัยเมจิทำให้ระบบที่ดินของญี่ปุ่นมีความชัดเจนมากขึ้น โดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาพื้นที่ TOD คือ กฎหมายการจัดรูปที่ดินเพาะปลูก ค.ศ. 1899 (Arable Land Readjustment Law of 1899) และกฎหมายเวนคืนที่ดิน ค.ศ. 1900 (Eminent Domain Law of 1900) ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้รัฐบาลและบริษัทเอกชนสามารถเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาสร้างทางรถไฟ และพัฒนาพื้นที่ดินบริเวณรอบสถานีรถไฟได้ในราคาถูก ควบคู่ไปกับการใช้ข้อบัญญัติพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของกรุงโตเกียว (Tokyo Capital Improvement Ordinance)

²⁷ The Tokyo Development Learning Center (TDLC), The case of Otemachi-Marunouchi-Yurakucho (OMY) around Tokyo, Promoting Grade-A Office Districts with an Upgraded Railway Hub for Global Business Competitiveness.

ที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1888 ซึ่งมีกลไกในการระดมทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเมือง ในบริเวณชานเมืองกรุงโตเกียว แนวคิดหลักของข้อบัญญัติดังกล่าว คือการพัฒนาเมือง ชานเมือง และโครงการพัฒนาที่ดินของผู้ประกอบการเอกชน ไปพร้อมกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้านโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าว นับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาระบบรถไฟฟ้านโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าว นับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาระบบรถไฟฟ้านโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าว นับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาระบบรถไฟฟ้านโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าว นับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาระบบรถไฟฟ้านโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าว

มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายผังเมือง ค.ศ. 1919 ซึ่งจะประกอบไปด้วย ข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) โดยกฎหมายฉบับดังกล่าว จะแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน และจะใช้กฎหมายผังเมือง (City Planning Law) ควบคู่ไปกับกฎหมายควบคุมอาคารในเมือง (Urban Buildings Law) พร้อมกับการปรับปรุงข้อบัญญัติการพัฒนากรุงโตเกียว (Tokyo City Improvement Ordinance) ซึ่งในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะชี้้นำให้เกิดการพัฒนาในระยะยาว กฎหมายผังเมืองจึงกำหนดประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้อย่างกว้าง ๆ เพียง 3 ประเภท กล่าวคือ เขตที่อยู่อาศัย เขตพาณิชยกรรม และเขตอุตสาหกรรม และกำหนดข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตไว้ ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดและแนวทางการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของสหรัฐอเมริกา ที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเชิงเดี่ยว ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถสร้างมูลค่าสูงสุดหรือมีความเหมาะสมสูงสุดในแต่ละเขตได้ จึงทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีความหลากหลาย และแม้ว่ากฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการปรับปรุงในปี ค.ศ. 1968 แต่แนวคิดพื้นฐานของการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไป (แม้ในเวลาต่อมาจะมีการแก้ไขกฎหมายผังเมืองและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในปี ค.ศ. 1968 และกฎหมายผังเมืองในปี ค.ศ.1992 ก็ตาม) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดพื้นที่ชานเมืองที่มีความผสมผสานของประเภทการใช้ที่ดิน รวมถึงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีที่มีการใช้ที่ดินทั้งแบบพาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงาน หรือแม้แต่อุตสาหกรรมปะปนกันอยู่ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองยังคงมีรูปแบบผสมผสานมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนั้น มาตรการการกำหนดให้ใช้ระบบการกำหนดเส้นทางการก่อสร้างอาคาร และสาธารณูปโภค สาธารณูปการในอนาคต ระบบเส้นอาคาร (Building-Line) ทำให้การพัฒนาชานเมือง

ในช่วงต่อมาต้องเป็นไปตามเส้นทางถนนหรือเส้นทางรถไฟ มากกว่าที่จะให้เส้นทางถนนหรือรถไฟต้องปรับไปตามการพัฒนาที่ดินในชานเมือง และการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้ว่าการรวมแปลงที่ดินจะสามารถทำได้ภายใต้อำนาจกฎหมายรวมแปลงเกษตรกรรม ค.ศ. 1899 (Agricultural Land Consolidation Law of 1899) แต่ก็ยังไม่เหมาะสมกับการพัฒนาเมือง จนกระทั่งมีการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ. 1919 ซึ่งได้แก้ไขเงื่อนไขการเห็นชอบในการสร้างสิ่งปลูกสร้างให้เหลือเพียง 2 ใน 3 ส่วน ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเป็นพื้นฐานของกฎหมายจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบัน และยังเป็นตัวอย่างของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ของประเทศไทย

ในช่วงประมาณคริสต์ทศวรรษที่ 1950-1970 ประเทศญี่ปุ่นมีการเติบโตด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีการเพิ่มจำนวนประชากรในเมือง จึงทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยบริษัทรถไฟและอสังหาริมทรัพย์แล้ว บริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัย หรือการเคหะแห่งชาติของญี่ปุ่น (Japan Housing Corporation) และหน่วยงานพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ได้ดำเนินนโยบายพัฒนาที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ โดยได้นำกฎหมายการพัฒนาและฟื้นฟูชานเมือง (Suburban Redevelopment Law) มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดรูปที่ดิน แต่ได้ลดอัตราส่วนของเจ้าของที่ดินที่แสดงเจตจำนงในการยินยอมเข้าร่วมโครงการ จากเดิมที่กำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน 2 ใน 3 ของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด เหลือเพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดหาที่ดินในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยได้รวดเร็วขึ้น อีกทั้งยังมีต้นทุนที่ต่ำลง ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการพัฒนาเมืองใหม่ โดยใช้กฎหมายพัฒนาพื้นที่ที่อยู่อาศัยใหม่ (New Residential Area Development Act of 1963) ที่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายเมืองใหม่ของอังกฤษ ซึ่งแนวคิดการพัฒนาเมืองใหม่ของบริษัทพัฒนาที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่น ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาในพื้นที่ที่ใกล้กับสถานีรถไฟ แม้ว่าจะตั้งอยู่ ณ สถานีปลายทางที่ไกลออกไปจากศูนย์กลางเมืองก็ตาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิด TOD เป็นพื้นฐานของแนวคิดและนโยบายการพัฒนาเมืองของญี่ปุ่นตลอดมา แม้ว่าเมืองใหม่ของญี่ปุ่นจะไม่ได้พยายามสร้าง

แหล่งงานให้อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ดังในกรณีเมืองใหม่ของประเทศอังกฤษ แต่ก็นับได้ว่ามีความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดินในอัตราที่สูง

กฎหมายฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 1969 (Urban Redevelopment Act) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรที่ดำเนินโครงการฟื้นฟูเมือง ที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการฟื้นฟู จะต้องยอมรับการปรับเปลี่ยนและจัดกรรมสิทธิ์ ด้วยวิธีการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ดำเนินโครงการมักจะพยายามทำให้เกิดความยินยอมหรือเกิดฉันทามติของเจ้าของที่ดินทั้งหมด จนในท้ายที่สุดหากยังไม่สามารถสร้างฉันทามติได้ ก็จะใช้วิธีการจ่ายเงินชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดิน เพื่อให้ย้ายออกจากพื้นที่โครงการ ซึ่งรูปแบบของการแปลงและจัดสรรสิทธิตามกฎหมายฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น จะสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

- (1) แบบทั่วไป ซึ่งเป็นวิธีการกำหนดสิทธิเหนือที่ดิน โดยจะมีการรวมแปลงที่ดินเข้าด้วยกันเพื่อสร้างกรรมสิทธิ์ร่วม แล้วจึงกำหนดกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินเพื่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงใหม่
- (2) แบบพิเศษตามมาตรา 110 เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินและอาคารในพื้นที่โครงการฟื้นฟูเมืองเห็นพ้องกัน ผู้มีสิทธิย่อมสามารถกำหนดการจัดสรรสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่ได้รวมแปลงและอาคารสิ่งปลูกสร้างได้อย่างเสรี
- (3) แบบพิเศษตามมาตรา 111 เป็นกรณีที่ไม่มีกำหนดสิทธิเหนือที่ดิน แต่ให้จัดสรรแบ่งกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดินและในอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่แก่เจ้าของที่ดินเจ้าของอาคารเดิม และผู้เช่าที่ดิน

กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน

การเวนคืนที่ดินนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินเอกชนได้ตามกฎหมายการเวนคืนที่ดิน ค.ศ. 1951 (Land Expropriation Law of 1951) ซึ่งในมาตรา 3 ได้กำหนดให้สามารถเวนคืนและใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ได้ เช่น การก่อสร้างถนนและทางรถไฟ สนามบิน การฟื้นฟูแม่น้ำลำคลอง การสร้างระบบน้ำประปา และระบบกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

กฎหมายผังเมือง ค.ศ. 1968

หลังคริสต์ทศวรรษ 1960 เกิดการชะลอตัวของการพัฒนาพื้นที่ชานเมือง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปฏิรูประบบกฎหมายผังเมืองของประเทศ โดยออกกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือ กฎหมายผังเมือง ค.ศ. 1968 (City Planning Law of 1968) กฎหมายฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 1969 (Urban Redevelopment Law of 1969) และกฎหมายมาตรฐานอาคาร ค.ศ. 1970 (Building Standards Law of 1970) ซึ่งกฎหมายผังเมือง ค.ศ. 1968 ได้เพิ่มเขตการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุม แต่ยังคงเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผสมผสาน ส่วนการขยายระบบรถไฟในกรุงโตเกียวที่อยู่ในอัตราที่ต่ำลง เพราะระบบโครงข่ายที่มีอยู่เดิมค่อนข้างครอบคลุมพื้นที่อยู่มาก อีกทั้งการขยายตัวของประชากรและพื้นที่เมืองไปยังเขตชานเมืองก็เริ่มลดน้อยลง นับตั้งแต่นั้นมา การพัฒนาเมืองแบบ TOD ในกรุงโตเกียวและเมืองใหญ่อื่น ๆ ในประเทศญี่ปุ่น ได้หันมาให้ความสำคัญกับวิธีการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เมืองเดิมมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดโครงการฟื้นฟูเมืองในรูปแบบรีอัสสร้างใหม่ (Redevelopment) เป็นจำนวนมาก กฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองเหล่านี้ คือ กฎหมายฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 1969 ซึ่งได้สร้างขอบเขตและกระบวนการสำหรับการรวมและจัดสรรสิทธิที่คล้ายกับการจัดรูปที่ดิน แต่ครอบคลุมถึงสิทธิในแนวตั้งที่เหมาะสมกับพื้นที่ในเมือง ที่มีศักยภาพในการพัฒนาอาคารที่มีความหนาแน่นและความสูงมากกว่าในพื้นที่ชานเมือง

โตเกียวเป็นเมืองใหญ่แห่งหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับระบบการขนส่งสาธารณะมากที่สุดในโลก โดยโตเกียวมีโครงการพัฒนาพื้นที่สถานีใจกลางเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดในเมือง สถานีโตเกียวเป็นสถานีกลางที่มีรถไฟความเร็วสูง (ชินคันเซ็น) และมีรถไฟใต้ดินเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น 28 สาย 13 สถานี ซึ่งมีจำนวนผู้โดยสาร ประมาณ 1,170,000 คนต่อวัน²⁸ ซึ่งโครงการดังกล่าว นอกจากจะพัฒนาพื้นที่ที่ใช้สำหรับรองรับการขนส่งสาธารณะแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงการพัฒนาพื้นที่บริเวณโดยรอบให้เป็นศูนย์กลางทางด้านธุรกิจ อันเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงิน บริษัทประกันภัย บริษัทด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ บริษัทสื่อสารมวลชน และผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมต่าง ๆ ในส่วนของ

²⁸ The Council for Area Development and Management of Otemachi Marunouchi and Yurakuch, [ออนไลน์], เว็บไซต์ : <https://www.tokyo-omy-council.jp/en/area/data/>, (สืบค้นข้อมูล : 8 พฤษภาคม 2564).

มาตรการหรือเครื่องมือสนับสนุนเพื่อการพัฒนา เช่น การเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากโครงการพัฒนาที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของภาครัฐ (Value Capture) ซึ่งรวมถึงการจัดรูปที่ดิน การโอนสิทธิการพัฒนาพื้นที่ (TDR) และการฟื้นฟูเขตพิเศษ (URSD) เมื่อพื้นที่ได้รับการกำหนดเป็นเขตฟื้นฟู (URSD) แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะยกเลิกและทบทวนมาตรการที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เช่น การกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio ; FAR) จากเดิมให้สามารถสร้างอาคารที่มีพื้นที่ใช้สอยได้ร้อยละ 1,200 ต่อพื้นที่ดิน เป็นร้อยละ 1,590 ต่อพื้นที่ดิน หรือการกำหนดความสูงของอาคารที่จะสามารถสร้างได้ในพื้นที่นั้น ๆ ตลอดจนข้อจำกัดต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เป็นต้น

ในด้านการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีโตเกียว เนื่องจากสถานีโตเกียวรายล้อมด้วยย่านเศรษฐกิจหรือย่านการค้าขนาดใหญ่ถึง 3 แห่ง ได้แก่ ย่านโอเตมาจิ (Otemachi) ย่านมารุโนอุจิ (Marunouchi) และย่านยูระกุโช (Yurakucho) ประกอบกับย่าน OMY เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่ในช่วงปี ค.ศ. 1985 - 1991 ส่งผลให้พื้นที่ที่เคยเป็นไขแดงย่านเศรษฐกิจขาดความสามารถในการแข่งขันด้วยเหตุนี้บริษัท Mitsubishi Real Estate เจ้าของพื้นที่รายใหญ่ ซึ่งคิดเป็น 1 ใน 3 ของพื้นที่ในย่านมารุโนอุจิ ได้ร่วมมือกับทางภาครัฐและภาคเอกชน ประกอบไปด้วย²⁹

- (1) The Council for Area Development and Management of Otemachi, Marunouchi, and Yurakucho ซึ่งมีสมาชิกเป็นเจ้าของที่ดินของย่าน Otemachi-Marunouchi-Yurakucho (OMY) โดยก่อตั้งในปี ค.ศ. 1988
- (2) บริษัท รถไฟญี่ปุ่นตะวันออก (East Japan Railway Company) ซึ่งเป็นบริษัทที่แปรรูปมาจากการรถไฟแห่งชาติในปี ค.ศ. 1986
- (3) กรุงโตเกียว (Tokyo Metropolitan Government)
- (4) เมืองชิโยดะ

²⁹ นิซาคาร เรียงรุ่งโรจน์, เบื้องหลังการพัฒนา ย่าน Marunouchi จากยุทธศาสตร์ co-creation ของรัฐบาลและเอกชน, [ออนไลน์], จาก The Urbanis By UDCC เว็บไซต์ : <https://theurbanis.com/public-realm/29/04/2021/4537>. (สืบค้นข้อมูล: 14 พฤษภาคม 2564).

จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการพัฒนาพื้นที่ Otemachi- Marunouchi- Yurakucho ในปี ค.ศ. 1996 โดยองค์กรดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการออกความเห็น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2000 ได้กำหนดแผนการพัฒนาย่าน Marunouchi ชื่อว่า “City Planning Guideline for the Redevelopment of the Area”³⁰ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนควบคุมการออกแบบและการก่อสร้างอาคารใหม่ภายในพื้นที่ ด้วยการให้ความสำคัญกับพื้นที่สาธารณะในบริเวณพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูง และผลักดันให้พื้นที่ OMY นี้เปลี่ยนจากศูนย์กลางย่านธุรกิจ (Central Business District, CBD) เป็นย่านที่มีศักยภาพในการดึงดูดนักลงทุน นอกจากนี้ ยังส่งเสริมให้ย่านเป็นพื้นที่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จึงก่อให้เกิดการสร้างโครงข่ายทางเดินเท้าภายในพื้นที่ใหม่และเส้นทางจักรยาน อีกทั้งยังส่งเสริมให้การใช้ประโยชน์พื้นที่ภายในย่าน OMY มีความหลากหลายมากขึ้น (Mixed Uses)

นอกจากนั้นแล้ว ในปี ค.ศ. 2002 รัฐบาลยังออกกฎหมายเพื่อการฟื้นฟูเมือง (The Urban Renaissance Special Measure Law)³¹ ให้เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ ด้วยการคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน ตลอดจนให้สิทธิประโยชน์ที่หลากหลาย แก่เอกชนผู้พัฒนา เช่นการลดภาษี จัดหาแหล่งเงินทุนที่มีดอกเบี้ยต่ำ และการยกเว้นอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน Floor Area Ratio (FAR) เป็นต้น โดยมีองค์กรพัฒนาเมือง (Urban Renaissance Agency) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ภายใต้การกำกับของกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย

2.2 ตัวอย่างองค์กรพัฒนาเมืองในต่างประเทศ

การจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่สามารถดำเนินกระบวนการด้านการพัฒนาเมือง ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ในการที่จะทำให้โครงการพัฒนาเมืองเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

³⁰ Otemachi Marunouchi Yurakucho District Redevelopment Project Council, [ออนไลน์], เว็บไซต์ : <http://www.otemachi-marunouchi-yurakucho.jp/images/engreport200804.pdf>. (สืบค้นข้อมูล:14 พฤษภาคม 2564).

³¹ Urban Renaissance Headquarters, Prime Minister of Japan and His Cabinet, [ออนไลน์], เว็บไซต์ : https://japan.kantei.go.jp/policy/tosi/index_e.html. (สืบค้นข้อมูล: 14 พฤษภาคม 2564).

เช่นในประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรหนึ่ง ๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมืองของทั้งสองประเทศอย่างชัดเจนและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์จำนวนมาก โดยที่ Urban Redevelopment Authority (URA) ของประเทศสิงคโปร์ จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1974 เป็นองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการอิสระ (Statutory Board) ของรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาชาติ (Ministry of National Development) ถือเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่มีความสำคัญต่อประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากจำเป็นต้องมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (2) การควบคุมการพัฒนา
- (3) การออกแบบชุมชน
- (4) การอนุรักษ์อาคาร
- (5) การจำหน่าย

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น มี Urban Renaissance Agency (UR) เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการพัฒนาเมือง ซึ่ง Urban Renaissance Agency เป็นองค์กรอิสระ (Independent Administrative Institution) ภายใต้การกำกับของกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism; MLIT) ของประเทศญี่ปุ่น โดยเป็นหน่วยงานที่ปรับเปลี่ยนมาจากองค์การที่อยู่อาศัย (Japan Housing Corporation) ซึ่งดำเนินงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1955 และในภายหลังเมื่อสถานการณ์การขาดแคลนที่อยู่อาศัยในญี่ปุ่นสิ้นสุดลง องค์การที่อยู่อาศัยจึงได้มีการควบรวมกับองค์การของรัฐอื่น ๆ เช่น องค์การพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Corporation) องค์การพัฒนาภูมิภาค (Japan Regional Development Corporation) จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 ได้เปลี่ยนมาใช้ชื่อหน่วยงานเป็น Urban Renaissance Agency (UR) มาจนถึงปัจจุบัน งานของ Urban Renaissance Agency แบ่งได้เป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ งานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบำรุงรักษาที่อยู่อาศัย

Urban Redevelopment Authority (URA) และ Urban Renaissance Agency (UR) เป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษของรัฐซึ่งมีกฎหมายเฉพาะรองรับ และมีความคล่องตัวมากกว่าการเป็นหน่วยงานราชการ เนื่องจากการพัฒนาเมืองเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน ต้องอาศัยความคล่องตัวในการดำเนินกิจการหลาย ๆ ด้าน เช่น การได้มาซึ่งที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมถึงการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการดำเนินการให้เป็นไปตามการออกแบบชุมชน ตลอดจนการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งการเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษของรัฐจะทำให้องค์กรทั้งสองแห่งดังกล่าว สามารถใช้อำนาจรัฐได้ แต่ก็มี ความคล่องตัวเช่นเดียวกับเอกชนที่สามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะต้องดำเนินกิจการอยู่ในตลาด ทั้งนี้ Urban Redevelopment Authority (URA) และ Urban Renaissance Agency (UR) ต่างสามารถหารายได้จากการทำธุรกิจพัฒนาที่ดิน โดยการขายหรือให้เช่าที่ดินเพื่อหารายได้เข้าสู่องค์กร ซึ่งถือเป็นจุดเด่นอีกประการหนึ่งขององค์กรพัฒนาเมือง เนื่องจากการดำเนินการควรจะต้องอยู่บนฐานแนวคิดของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเมืองแบบเฉพาะทาง

แต่อย่างไรก็ดี Urban Redevelopment Authority (URA) และ Urban Renaissance Agency (UR) มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ Urban Redevelopment Authority (URA) มีหน้าที่เป็นหน่วยงานวางผังเมือง เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาเมือง แต่ Urban Renaissance Agency (UR) ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมือง เป็นเพียงหน่วยงานที่มีหน้าที่วางผังออกแบบในระดับพื้นที่โครงการ และมีหน้าที่ในการดำเนินโครงการเท่านั้น

การจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่สามารถดำเนินการด้านการพัฒนาเมือง ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการได้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้โครงการพัฒนาเมืองเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งโดยข้อเท็จจริงของประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการอยู่แล้ว แต่ทว่า ในประเทศญี่ปุ่นเองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีศักยภาพด้านงบประมาณและบุคลากร ก็ยังต้องอาศัย Urban Renaissance Agency (UR) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติมาช่วยสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นโครงการขนาดใหญ่

หรือโครงการที่เป็นการแปรสภาพที่ดินของรัฐมาใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นในเชิงพาณิชย์ ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเมือง จึงไม่ใช่การทำหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง แต่เป็นการทำงานส่งเสริมซึ่งกันและกันตามความเหมาะสมของบริบทในแต่ละโครงการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มากขึ้น

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมือง

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบชุมชนเมืองหรือการพัฒนาเมืองในบทที่ 2 แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีบทบาทในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการการพัฒนา เช่น ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนในการบัญญัติเนื้อหาสาระเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ขั้นตอนการกำหนดกลไกการขับเคลื่อน การประสานงาน และการควบคุมตรวจสอบของรัฐ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน หรือผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เป็นต้น ซึ่งทำให้การพัฒนาเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังจะต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีทำหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งต่อความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย ดังนั้น ในบทที่ 3 นี้ จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน โดยจะศึกษาถึงหลักการสำคัญ ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงผลของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมือง ที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ในบทต่อไป ส่วนที่ 2 จะเป็นการศึกษาถึงเนื้อหาของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะและการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 เช่น วัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการ ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมือง ตลอดจนการกำกับดูแล เป็นต้น และส่วนที่ 3 จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรหรือการจัดรูปแบบขององค์กร เพื่อนำไปวิเคราะห์ความเหมาะสมของรูปแบบหน่วยงานหรือองค์กรที่จะทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

3.1 มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมือง

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562³² ได้กำหนดให้มีผังเมือง 5 ประเภท³³ ได้แก่ ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด

³² ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอน 71, หน้า 27, 29 พฤษภาคม 2562.

³³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 8.

ซึ่งผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ เป็นผังสำหรับกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด เป็นผังนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยผังนโยบายระดับจังหวัดจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับภาค ส่วนการวางและจัดทำผังนโยบายระดับภาคจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับประเทศ³⁴ ซึ่งผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีการทบทวนทุก ๆ 5 ปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป³⁵

ผังเมืองรวม คือ แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการ ผังเมืองผังเมืองเฉพาะ คือ แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับ ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นอย่างผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะจะมีผลต่อบประมาณแผ่นดินที่ต้องจัดสรรให้การพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการเวนคืนที่ดิน เพื่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ที่ระบุในผังเมืองเฉพาะ³⁶

³⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 11.

³⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, มาตรา 10.

³⁶ กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง, “คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ,” สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, (2552), หน้า 1-7.

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา (Land Readjustment)

การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินตลอดจนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ที่มีเจตจำนงร่วมกันเพื่อพัฒนาที่ดินบริเวณใด บริเวณหนึ่งที่มีนโยบายที่จะใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่นั้นจะเป็นเมือง หรือเป็นพื้นที่ที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมือง หรือเป็นพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ว่างเปล่าก็ตาม ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของภาครัฐในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาความเดือดร้อน หรือผลกระทบจากการเวนคืนที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในรูปแบบที่ต่างคนต่างทำของภาคเอกชน เป็นต้น และการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนานั้น จะเป็นวิธีการพัฒนาที่คงไว้ซึ่งทรัพย์สินส่วนบุคคล กล่าวคือ ทรัพย์สินของทุกคนในพื้นที่โครงการจะยังคงอยู่ เพียงแต่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงขนาด รูปร่าง หรือเคลื่อนที่ไปตามแผนผังที่จัดทำใหม่ แต่มูลค่าจะไม่น้อยกว่าเดิม และด้วยกระบวนการจัดทำโครงการ จะกำหนดให้เจ้าของที่ดินทุกรายจะต้องแสดงความต้องการ ข้อคิดเห็นและมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ ทำให้เจ้าของที่ดินทุกรายมีส่วนร่วมในโครงการ นอกจากนั้น เจ้าของที่ดินทุกรายจะมีส่วนรับผลประโยชน์ และร่วมรับภาระอย่างยุติธรรม กล่าวคือ เจ้าของที่ดินจะได้รับประโยชน์จากราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น มีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สมบูรณ์ สภาพแวดล้อมดีขึ้น เป็นต้น จึงทำให้ที่ดินที่ได้รับการจัดรูปมีศักยภาพสูงขึ้นต่อการใช้ประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องร่วมรับภาระของการปันส่วนที่ดินสำหรับนำมาใช้ก่อสร้างถนน หรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ตามสัดส่วนที่ตกลงกันอย่างยุติธรรม อันเป็นลักษณะสำคัญของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา³⁷ นอกจากนั้นแล้ว การพัฒนาด้วยการจัดรูปที่ดิน ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องจัดสรรเงินงบประมาณไว้สำหรับใช้ในการเวนคืนที่ดิน ในขณะเดียวกัน เจ้าของที่ดินก็ไม่ต้องกังวลที่จะถูกเวนคืน และไม่ต้องย้ายถิ่นที่อยู่เช่นการเวนคืนในอดีตที่ผ่านมา

ประเทศไทยได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547³⁸ ซึ่งมีแนวคิดและวิธีการในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ดังนี้

³⁷ ปรีชา ธรรมรงค์, การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ : มิติใหม่ของการพัฒนาประเทศ, เสวนาวิชาการ, ครั้งที่ 20 วันที่ 20 พฤษภาคม 2547, มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยและโรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย.

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121 ตอนพิเศษ 81 ก, 27 ธันวาคม 2547.

- (1) รวบรวมแปลงที่ดินในพื้นที่ที่จะดำเนินการพัฒนาเข้าด้วยกัน ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือของเอกชน
- (2) ออกแบบวางผังเมืองเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตามหลักการและมาตรฐานการผังเมืองที่ดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองที่วางไว้ และเป็นไปตามเจตจำนงของเจ้าของที่ดิน
- (3) จัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้เหมาะสมสำหรับการพัฒนา และเป็นไปตามศักยภาพ
- (4) มีการปันส่วนที่ดินตามสัดส่วนที่ตกลงกันอย่างยุติธรรม สำหรับใช้เป็นระบบโครงสร้างพื้นฐานและอื่น ๆ ด้วยวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินก่อนจัดทำโครงการและหลังจากทำโครงการแล้ว
- (5) พัฒนา ก่อสร้าง และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่วางไว้ อย่างสมบูรณ์ โดยใช้เงินทุนจากการปันส่วนที่ดินในโครงการหรือการสนับสนุนจากภาครัฐหรือแหล่งเงินทุนอื่น ๆ
- (6) จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ให้กับเจ้าของที่ดินทุกคน ตามแปลงที่ดินที่ได้จัดรูปใหม่เรียบร้อยแล้ว

3.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐในการนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ และรัฐไม่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่รัฐยังมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ รัฐจึงมีความจำเป็นในการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายด้วยการประกาศให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์³⁹ นอกจากนั้นแล้วในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน โดยกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกอบกับเป็นการเวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ปรากฏในมาตรา 37 และรัฐจะต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของและผู้ทรง

³⁹ วรชัย แสนศิริ. (ม.ป.ป.). การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. *มุมมองอันความคิดนิติบัญญัติ*.

สิทธิ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น⁴⁰ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับรัฐที่จะนำมาใช้เป็นฐานอำนาจสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้สำเร็จลุล่วง โดยรัฐจะต้องดำเนินการเวนคืนด้วยความรอบคอบ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนผู้ถูกเวนคืน ตลอดจนเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งหลักการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกเวนคืนว่า ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ดังนั้น กรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 โดยต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน⁴¹ และต้องใช้บังคับเท่าที่จำเป็น เพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่จะต้องไม่เกิน 5 ปี⁴² โดยต้องกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นเข้าสำรวจไว้ด้วย ซึ่งการเริ่มเข้าสำรวจต้องรับดำเนินการอย่างช้าไม่เกิน 180 วัน⁴³ กำหนดเวลาเริ่มต้นเข้าสำรวจนี้ต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกไว้ และเจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อกระทำการเท่าที่จำเป็นสำหรับการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้อง

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 37.

⁴¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 8.

⁴² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 9.

⁴³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 13.

แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทราบถึงกิจการที่ต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มทำการสำรวจนั้น⁴⁴

เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย โดยจะต้องกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ไม่อำนาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ รัฐมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 90 วัน⁴⁵

หลังจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นได้กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนแล้ว ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด⁴⁶ ซึ่งเจ้าของที่ดินตกลงทำสัญญาซื้อขายในชั้นการตราพระราชกฤษฎีกานี้ จะได้รับสิทธิประโยชน์ คือ เงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละสองของจำนวนราคาอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนด และยังได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้ง ยังได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ถูกเวนคืนให้ความร่วมมือกับรัฐ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้เร่งดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว⁴⁷ และในระหว่างที่ยังตราพระราชบัญญัติไม่แล้วเสร็จ หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์อันสำคัญอื่นของรัฐ เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองและเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์นั้น ก่อนการเวนคืนก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเสียก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วต้องประกาศให้

⁴⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 12.

⁴⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 21.

⁴⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 25.

⁴⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 28.

ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน และต้องระบุด้วยว่าเจ้าของมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่หากมีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สิน ต้องแจ้งให้เจ้าของดำเนินการภายในเก้าสิบวัน โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของทราบล่วงหน้า แต่หากเจ้าของไม่ดำเนินการ เจ้าหน้าที่มีอำนาจจะดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้เอง

ในส่วนของการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้น เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้า และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ในวันที่มารับเงินค่าทดแทน⁴⁸ หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่มารับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่สามารถวางเงินค่าทดแทนต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน และให้แจ้งผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่วางเงิน⁴⁹ หากเจ้าของไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้เงินนั้นตกของแผ่นดิน⁵⁰ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนโดยเร็วและบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบ กฎหมายจึงกำหนดว่าหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้า ให้มีการเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁵¹

3.2 มาตรการทางกฎหมายของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และการพัฒนาในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern economic corridor ; EEC)

การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการทางกฎหมายของการพัฒนาเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ที่เคยปรากฏขึ้น เพื่อเปรียบเทียบพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดให้มีองค์กรและกฎหมายเฉพาะสำหรับ

⁴⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 45.

⁴⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 46.

⁵⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 48.

⁵¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562, มาตรา 47.

การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ โครงสร้างคณะกรรมการ ขั้นตอน และวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองในรูปแบบนั้น ๆ ตลอดจนการกำกับดูแล

3.2.1 เมืองอัจฉริยะ (Smart City)

เมืองอัจฉริยะถือเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาล และสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ตลอดจนแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 โดยรัฐบาลมุ่งหวังให้เมืองอัจฉริยะเป็นกลไกที่จะช่วยในการลดความเหลื่อมล้ำ และกระจายความเจริญอย่างเท่าเทียมกันในทุกภูมิภาคของประเทศ อันจะช่วยยกระดับการพัฒนาทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเมืองอัจฉริยะให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้มีกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ กับมีรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง เลขาธิการ ผู้อำนวยการ จากหน่วยงานระดับกระทรวงและกรมต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิในด้านโทรคมนาคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ จะปฏิบัติภารกิจอันเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และรายงานผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี⁵² เช่น

- (1) เสนอร่างยุทธศาสตร์และแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
- (2) บูรณาการและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะทั้งประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ (Project Management Committee) ในแต่ละสาขา เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานอื่นตามความจำเป็น

⁵² คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 267/2560 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ สั่ง ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2560.

- (4) ประสานงานส่วนราชการและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นไปอย่างคล่องตัว และลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ
- (5) สนับสนุน ส่งเสริมประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล สร้างการรับรู้ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2562 คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ได้ประกาศหลักเกณฑ์การประเมิน คุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ⁵³ โดยได้ให้คำนิยามของเมืองอัจฉริยะไว้ว่า “เมืองที่ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยและชาญฉลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการและการบริหารจัดการเมือง ลดค่าใช้จ่ายและการใช้ทรัพยากรของเมืองและประชากรเป้าหมาย โดยเน้นการออกแบบที่ดี และมีมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการพัฒนาเมือง ภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ เมืองทันสมัย ให้ประชาชนในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข อย่างยั่งยืน” และได้แบ่งประเภทของเมืองอัจฉริยะเป็น 2 ประเภท พร้อมทั้ง ได้ให้คำจำกัดความของลักษณะการพัฒนาเมืองอัจฉริยะทั้ง 7 ด้าน ตลอดจนขั้นตอนกระบวนการในการขอรับการพิจารณาเป็นเมืองอัจฉริยะ โดยกำหนดสิทธิหน้าที่ให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ยื่นข้อเสนอ คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ สำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย คณะทำงานงานประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ 7 ด้าน นอกจากนี้ เมื่อได้รับการประกาศให้เป็นเมืองอัจฉริยะแล้ว คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะติดตามประเมินผลการดำเนินงาน รายงานความคืบหน้า รวมถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

นอกจากนั้น ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะยังมีการจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ให้ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้

⁵³ ประกาศคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่ 1/2562 เรื่องหลักเกณฑ์การประเมิน และคุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ ประกาศ ณ วันที่ 8 มีนาคม 2562.

สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ⁵⁴ เช่น

- (1) จัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
- (2) เสนอเขตพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และบูรณาการโครงการภาครัฐและเอกชน ส่วนกลางและส่วนพื้นที่ ในการกำหนดกลไกและวิธีการขับเคลื่อนโครงการเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
- (3) รับข้อเสนอการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ พร้อมทั้งประกาศผลการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ ให้ตราสัญลักษณ์เมืองอัจฉริยะ และประสานการให้สิทธิประโยชน์การลงทุนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (4) ให้คำปรึกษาในการดำเนินการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ 7 ด้าน
- (5) ประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นไปอย่างคล่องตัว และลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2562 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 296/2562 แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ โดยมีการเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จากเดิมที่มี 24 ท่าน เป็น 29 ท่าน โดยเพิ่มปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นกรรมการ กับให้มีหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติม⁵⁵ เช่น

⁵⁴ คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่ 1/2562 เรื่องจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁵⁵ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 296/2562 แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ สั่ง ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2562

- (1) ดำเนินการตามแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้บรรลุผลสำเร็จ และทบทวนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลตามความเหมาะสม
- (2) ศึกษาแนวทางและความเหมาะสมในการจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย (Smart City Office Thailand) เพื่อทำหน้าที่บริหารโครงการเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี
- (3) ประสานงานส่วนราชการและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นไปอย่างคล่องตัว และลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

เพื่อให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะจึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นประธานอนุกรรมการ กับมีปลัดกระทรวง เลขาธิการ ผู้ว่าฯ ผู้อำนวยการ จากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านการวางแผนและพัฒนาเมือง และด้านการจัดทำข้อมูล รวมถึงประธานสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมการค้าเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการเทคโนโลยีรายใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคเอกชน เป็นอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่สำคัญ⁵⁶ เช่น

- (1) ทบทวนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการและขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี
- (2) ศึกษาและทบทวนหลักเกณฑ์การประเมิน คุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลตามความเหมาะสม

⁵⁶ คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่ 1/2563 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ สั่ง ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2563

- (3) ประสานเชิญหน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้านการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ มาให้ความเห็น เข้าร่วมประชุมหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านเมืองอัจฉริยะ
- (4) บูรณาการโครงการภาครัฐและเอกชน ส่วนกลางและส่วนพื้นที่ ในการกำหนดกลไก และวิธีการขับเคลื่อนโครงการเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้แล้ว เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนพัฒนาทั้งพื้นที่ ระบบ และนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมเมืองอัจฉริยะ รัฐจึงมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่จะขอรับส่งเสริมทั้งกิจการพัฒนาพื้นที่เมืองอัจฉริยะ และกิจการพัฒนานิคมหรือเขตอุตสาหกรรมอัจฉริยะนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาเมืองอัจฉริยะก่อนยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งปัจจุบันเป็นอำนาจของสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย⁵⁷ เพื่อให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองอัจฉริยะกำหนด โดยแบ่งประเภทของกิจการออกเป็น 3 ประเภท⁵⁸ ได้แก่

- (1) กิจการพัฒนา “พื้นที่” เมืองอัจฉริยะ จะได้รับสิทธิประโยชน์ก็ต่อเมื่อได้จัดให้มีบริการระบบอัจฉริยะด้านสิ่งแวดล้อม (Smart Environment) และจะต้องลงทุนโดยจัดให้มีบริการระบบอัจฉริยะด้านอื่น ๆ อีกอย่างน้อย 1 ด้าน จาก 6 ด้าน⁵⁹ (Smart Mobility, Smart People, Smart Living, Smart Economy, Smart Governance, Smart Energy) และจะต้องมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นข้างมาก ซึ่งหากผู้ลงทุนสามารถจัดให้มีบริการระบบอัจฉริยะครบทั้ง 7 ด้าน จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี โดยจำกัดวงเงิน แต่หากดำเนินการไม่ครบทั้ง 7 ด้าน จะให้ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 5 ปี ในกรณีที่ตั้งโครงการอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) จะได้รับการลดหย่อน

⁵⁷ คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่ 1/2562 เรื่องจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562.

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, “มาตรการส่งเสริมสมาร์ทซิตี้,” BOI e-Journal ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2562): 14-15.

⁵⁹ ลักษณะการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ 7 ด้าน ประกอบด้วย สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (Smart Environment) เศรษฐกิจอัจฉริยะ (Smart Economy) ขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility) พลังงานอัจฉริยะ (Smart Energy) พลเมืองอัจฉริยะ (Smart People) การดำรงชีวิตอัจฉริยะ (Smart Living) การบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart Governance).

ภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เป็นระยะเวลา 5 ปี ภายหลังจากยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสิ้นสุดลง

- (2) กิจการพัฒนาระบบ “ระบบ” เมืองอัจฉริยะ จะได้รับสิทธิประโยชน์ก็ต่อเมื่อเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย โดยจะให้ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 5 ปี (จำกัดวงเงิน) ในกรณีที่เป็นการพัฒนาระบบให้กับเมืองอัจฉริยะหรือนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้สิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปี ผู้พัฒนาระบบดังกล่าวจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ 8 ปีเช่นกัน และหากตั้งโครงการอยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) จะได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิร้อยละ 50 เป็นระยะเวลา 5 ปี ภายหลังจากยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสิ้นสุดลง
- (3) กิจการพัฒนาระบบ “นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม” อัจฉริยะ จะได้รับสิทธิประโยชน์ก็ต่อเมื่อมีการจัดให้มีบริการระบบอัจฉริยะภายในพื้นที่ครบทั้ง 7 ด้าน โดยจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี (จำกัดวงเงิน) และจะต้องมีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นข้างมาก

3.2.1.1 ตัวอย่างเมืองอัจฉริยะ

(1) ขอนแก่น สมาร์ทซิตี (Khon Kaen Smart City)⁶⁰

เมืองขอนแก่นเป็นหัวเมืองใหญ่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีจำนวนประชากรมากกว่า 1.7 ล้านคน เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคที่มีผู้คนเข้ามาภายในตัวจังหวัด เนื่องจากเมืองขอนแก่นมีความโดดเด่นในเรื่องระบบการศึกษาที่ดีและมีคุณภาพ เป็นสถานที่ตั้งของศูนย์การแพทย์ชั้นนำของภูมิภาค รวมไปถึงการเป็นศูนย์กลางการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ทำให้มีผู้คนมากมายเข้ามาภายในตัวจังหวัดขอนแก่น ขณะเดียวกันเมืองขอนแก่นมีการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดด ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดที่จะพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart city) และเกิดการรวมตัวกันของภาคเอกชนและบริษัทชั้นนำในพื้นที่ร่วมกันลงทุนพัฒนาเมือง โดยมีชื่อว่าบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง

⁶⁰ เจนณรงค์ พันธุ์จันทิก ฌาน เรื่องธรรมสิงห์, การพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองอัจฉริยะ: พัฒนาการและความก้าวหน้า, การประชุมวิชาการระดับชาติด้านการบริหารกิจการสาธารณะยุคดิจิทัล, ครั้งที่ 5 วันที่ 1-2 พฤศจิกายน 2562, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, หน้า 581-592.

(KKT) นอกจากนั้น การดำเนินงานของการพัฒนาเมืองขอนแก่นยังได้รับการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 เทศบาล ประกอบไปด้วย เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลตำบลท่าพระ เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลสำราญ ซึ่งมีการจัดตั้งบริษัทขอนแก่นทรานซิส ซิสเต็ม ซ้อย่อ (KKT.S.) ภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้เป็นหน่วยงานประสานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับภาคเอกชนในการผลักดันโครงการรถไฟฟ้ารางเบา ระยะที่ 1 ในด้าน Smart Mobility ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักที่สำคัญของหลักการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลได้เห็นความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยมีการปรับแผนงานและดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความเจริญในทุกภูมิภาคของประเทศไทย โดยนำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 บรรจุในวาระแห่งชาติ ซึ่งนายกรัฐมนตรีลงนามอนุมัติแผนโครงการเมืองอัจฉริยะ โดยมีจังหวัดขอนแก่นเป็นหนึ่งในจังหวัดนำร่องของประเทศไทย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จังหวัดขอนแก่นนำการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ.2561-2564 เพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน

(2) วังจันทร์วัลเลย์⁶¹

วังจันทร์วัลเลย์ ตั้งอยู่ที่ตำบลป่าขุบใน อำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง บนพื้นที่ของกลุ่มบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีเนื้อที่ประมาณ 3,500 ไร่ ซึ่งบริษัท ปตท. ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม โดยเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ในการวางแผน พัฒนา และบริหารพื้นที่วังจันทร์วัลเลย์ เพื่อให้เป็นที่ตั้งสำคัญของเขตนวัตกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EECi ซึ่งจะยกระดับขีดความสามารถในการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม ทุกภาคส่วนของประเทศ รองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามนโยบายการขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 ซึ่ง บริษัท ปตท. มีเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่วังจันทร์วัลเลย์ ให้เป็นเมืองวิจัยนวัตกรรมของประเทศในรูปแบบ Smart Natural Innovation Platform โดยมีระบบนิเวศนวัตกรรมที่เป็นเลิศ (Smart Innovation Eco-System) มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เพียงพอพร้อม

⁶¹ โครงการพัฒนาพื้นที่วังจันทร์วัลเลย์เพื่อ EECi, [ออนไลน์], จาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เว็บไซต์ : <https://www.pptplc.com/th/Products/Ourbusinessbypptplc/Technologyandengineeringunit/Eeci-Wangchan-Valley.aspx>, (สืบค้นข้อมูล : 18 พฤษภาคม 2564).

รองรับการทำงานและการอยู่อาศัย และตอบสนองการใช้งานตามความต้องการได้อย่างเหมาะสม โดยจะมีพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เปิดโล่ง (Green Area & Open Space) ประมาณร้อยละ 60 ของโครงการ และภายในโครงการจะแบ่งโซนการพัฒนาพื้นที่ออกเป็น 3 โซนหลัก ดังนี้

1. Education Zone การพัฒนาพื้นที่เพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้การวิจัย ในโซนนี้ ปัจจุบันได้เป็นที่ตั้งของสถาบันวิทยสิริเมธี (VISTEC) โรงเรียนกำเนิดวิทย์ (KVIS) และศูนย์เรียนรู้ป่าวังจันทร์ ซึ่งได้เปิดดำเนินการแล้ว
2. Innovation Zone การพัฒนาพื้นที่สำหรับงานวิจัยและนวัตกรรมของประเทศ ในโซนนี้จะเป็นที่ตั้งของกลุ่มอาคารกลุ่มนวัตกรรม EECI ของ สวทช. ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา 4 เมืองนวัตกรรม ได้แก่ BIOPOLIS, ARIPOLIS, SPACE INNOPOLIS และ FOOD INNOPOLIS รวมถึงหน่วยงานจากภาครัฐ (เช่น สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน เป็นต้น) บริษัทในกลุ่ม ปตท. และภาคเอกชนอื่น ๆ เข้าร่วมพัฒนาพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่บางส่วนที่ยังรอการพัฒนาในอนาคตร่วมกับพันธมิตรอื่น ๆ ที่สนใจดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับด้านวิจัยและนวัตกรรมอีกด้วย
3. Community Zone การพัฒนาพื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยและสันทนาการเพื่อตอบสนองความต้องการให้กับนักวิจัยและครอบครัว รวมถึงชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบและประชาชนทั่วไป

3.2.2 เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern economic corridor ; EEC)

ภาคตะวันออกของประเทศเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง หากมีการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว จะทำให้การใช้ที่ดินในภาคตะวันออกเป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งยังจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้มีการประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทันสมัย สร้างนวัตกรรม และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางดังกล่าว ไม่มีการวางแผนการบริหารพื้นที่แบบองค์รวมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างแยกส่วนและกระจัดกระจาย ผลของการขาดการบูรณาการดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งการจัดทำระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ยังขาดความต่อเนื่อง

และเชื่อมโยงกัน กรณีจึงสมควรกำหนดให้ภาคตะวันออกเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชัดเจนแน่นอน โดยเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการบูรณาการการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคให้ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน ทั้งในและนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและการประกอบกิจการ มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์ทั้งแก่ผู้ประกอบการและผู้อยู่อาศัยในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นการเฉพาะ⁶²

พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561⁶³ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ที่จะมีการส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคม ระบบการขนส่ง และระบบสาธารณูปโภคให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในพื้นที่ 3 จังหวัดดังกล่าว ด้วยการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร เพื่อลดอุปสรรคและต้นทุนในการประกอบกิจการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่สมบูรณ์ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และพัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยเหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างสะดวก ปลอดภัย เข้าถึงได้อย่างถ้วนหน้าและการประกอบกิจการอย่างมีคุณภาพ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กับมีรัฐมนตรี 14 กระทรวง และข้าราชการประจำ ภาคเอกชน ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกาศกำหนดพื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดประเภทของอุตสาหกรรมเป้าหมาย และสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้ประกอบการ อนุมัติแผนงาน โครงการและงบประมาณในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น อีกทั้ง ด้วยผลของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังทำให้มติของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีผลผูกพันกระทรวงและหน่วยงานทุกหน่วยที่เป็นกรรมการอยู่ด้วย

⁶² พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, “หลักการและเหตุผล,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 34 ก, 14 พฤษภาคม 2561.

⁶³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 34 ก, 14 พฤษภาคม 2561.

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยทั่วไปของนายกรัฐมนตรี และมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น แต่สามารถได้รับการอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปหรืองบประมาณอื่นจากสำนักงานงบประมาณได้ โดยให้มีเลขธิการมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของสำนักงาน และขึ้นตรงต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ เช่น

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการนโยบาย
- (2) เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงาน
- (3) กำกับ ติดตาม และรายงานความคืบหน้าในการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกต่อคณะกรรมการนโยบาย
- (4) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

และนอกจากเงินอุดหนุนทั่วไปและงบประมาณอื่นที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก อาจได้รับการจัดสรรอันถือเป็นรายได้ของสำนักงานแล้ว ยังรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการลงทุน การประกอบกิจการ หรือการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงาน เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และดอกผลหรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินให้ตกเป็นของสำนักงาน ซึ่งเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามกฎหมายและกักไว้เป็นเงินสำรองแล้วให้นำส่งเงินที่เหลือเป็นรายได้ของรัฐ อีกทั้ง ทรัพย์สินของสำนักงานยังได้รับความคุ้มครอง โดยกำหนดให้ทรัพย์สินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีและผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้มิได้

ในด้านของการลดขั้นตอนทางกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการเพื่อเอื้อต่อความสัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษนั้น พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่จะสามารถกำหนดมาตรการ ขั้นตอน ตลอดจนวิธีการต่าง ๆ เป็นการเฉพาะได้ เช่น

- (1) กำหนดกระบวนการพิจารณาการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน ตลอดจนวิธีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการเป็นการเฉพาะได้ โดยให้ถือว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐแล้ว

- (2) มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานแก่บุคคลซึ่งดำเนินการอันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 หมายความว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย หมายความว่าด้วยการชลประทานหลวง หมายความว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน หมายความว่าด้วยทางหลวงสัมปทาน และหมายความว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ
- (3) หากการดำเนินการเป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือสำนักงานเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงหน่วยเดียว หรือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หรือบางหน่วยร่วมกันดำเนินการหรือร่วมกับสำนักงานดำเนินการก็ได้
- (4) การดำเนินการหรือการกระทำใดภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายด้วยการขุดดินและถมดิน หมายความว่าด้วยการควบคุมอาคาร หมายความว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร หมายความว่าด้วยการสาธารณสุข หมายความว่าด้วยคนเข้าเมือง (เฉพาะเพื่อการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักร) หมายความว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ หมายความว่าด้วยโรงงาน และหมายความว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ให้ถือว่าเลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามกฎหมายนั้น
- ทั้งยังกำหนดบทบาทให้รัฐต้องจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
- นอกจากนั้น พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการเฉพาะในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ
- (1) สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ และการเช่าที่ดินของคนต่างด้าว
 - (2) สิทธิการถือที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น โดยจะต้องเป็นนิติบุคคลผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และเป็นนิติบุคคลต่างด้าว นอกจากนั้น ที่ดินหรือ

อสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้องมียัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบกิจการตามที่ได้ อนุญาตภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ แต่สิทธิและจำนวนจะเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออกกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องไม่เกินที่กำหนดไว้ ในกฎหมายส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ ประกอบกิจการมีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในการประกอบการ

- (3) การเช่า เช่าช่วง ให้เช่า หรือให้ เช่าช่วง จะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นการ ดำเนินการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม ยัตถุประสงค์ในการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ โดยสามารถทำ สัญญาได้ไม่เกิน 50 ปี และห้ามมิให้ต่อสัญญาเช่าเกินกว่า 49 ปี นับแต่วันครบ 50 ปีไม่ได้
- (4) ให้สิทธิในการนำคนต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในราชอาณาจักร เฉพาะแต่ผู้ประกอบ กิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ โดยคนต่างด้าวนั้น จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ผู้บริหาร หรือผู้ชำนาญการ รวมตลอดถึงคู่สมรส และบุคคลใน อุปการะของคนต่างด้าวดังกล่าว
- (5) ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเป้าหมายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ มีสิทธิในการ ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร แต่ต้องไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการ แข่งขันของประเทศ
- (6) เพื่อให้สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้อย่างคล่องตัว ผู้ประกอบการในเขต ส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับสิทธิในการทำธุรกรรมการเงิน โดยได้รับยกเว้นไม่ต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินตราทั้งหมดหรือบางส่วน ประการหนึ่ง และสามารถใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศชำระค่าสินค้าและบริการระหว่าง ผู้ประกอบการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขให้พิจารณาดกลกร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย

3.3 ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรหรือการจัดรูปแบบขององค์กร

3.3.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางอย่างเข้มข้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการบริหารงานภาคสาธารณะ และการพัฒนาประเทศในภาพรวมได้ ผลกระทบที่สำคัญของการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งถือเป็นเหตุผลพื้นฐานของการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา

การกระจายอำนาจเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะบางประการ โดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (tutelle) ของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจปกครองจะประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นเป็นองค์กรนิติบุคคลต่างหากจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาองค์กรและผู้บริหารองค์กร มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง⁶⁴

การจำแนกประเภทของการกระจายอำนาจ อาจพิจารณาจำแนกมิติของการกระจายอำนาจว่าการกระจายอำนาจแต่ละประเภทเป็นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนี้มีความกว้างขวางเพียงใด ซึ่งหากพิจารณาการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ แล้ว เราสามารถที่จะจัดจำแนกประเภทของการกระจายอำนาจได้ใน 6 ลักษณะ ดังต่อไปนี้⁶⁵

(1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐในสังกัดของส่วนกลางเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ อันก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในบทบาทของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว สภาพความจำเป็นที่ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความ

⁶⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547, หน้า 19-20

⁶⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ, 2552, หน้า 20-23.

ต้องการและจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ได้ ส่งผลให้องค์กรในภาคประชาสังคม เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มองค์กรชุมชน เป็นต้น จำเป็นต้องแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็งในการจัดการปัญหาในพื้นที่ของตัวเอง ผ่านการร่วมกันดำเนินกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีโรงเรียนของท้องถิ่น การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน การจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น สภาพดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อภาครัฐจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่หน่วยงานหรือองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างมีอาจเสี่ยงได้

(2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

การแปรรูปกิจการของรัฐ เป็นอีกประเภทหนึ่งของการกระจายอำนาจ ผ่านกระบวนการโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น การโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน เป็นผลให้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่เคยรวมศูนย์ที่ภาครัฐส่วนกลางถูกกระจายออกไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ๆ นอกภาครัฐราชการ เป้าหมายของการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ เป็นไปเพื่อยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการกิจการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งภาคเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

(3) การกระจายอำนาจภายใต้แนวความคิดเรื่องการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration / Administrative decentralization)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรระดับรองในสังกัด ซึ่งตั้งทำการในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยองค์กรที่ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ที่ได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง จะมีความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจภายในพื้นที่ที่ตนดูแลในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรที่ได้รับการแบ่งอำนาจนั้น มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของส่วนกลาง

ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายของต้นสังกัดในส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ ในลักษณะการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้น ๆ ดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization)

(4) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลาง พยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับที่ต่ำลงมา ในรูปแบบงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและบริหารภารกิจ ตลอดจนงบประมาณของตนเองมากขึ้น

(5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นมิติด้านภารกิจหน้าที่ มากกว่าการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจหน้าที่ในมิติของพื้นที่ปฏิบัติงาน ดังเช่นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจ ในลักษณะที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้

โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจดังกล่าว

(6) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่รัฐส่วนกลางถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองในระดัพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปองค์กรที่รับการโอนอำนาจ มักจะเป็นองค์กรปกครองในระดัท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน นั่นคือ เป็นองค์กรปกครองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กร หรือจำกัดการแทรกแซงไว้เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ มักจะมีการเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจการปกครองตามหลักประชาธิปไตย” (Political or Democratic decentralization) ทั้งนี้ การถ่ายโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) เป็นการโอนอำนาจบนพื้นฐานของการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self government) ซึ่งเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระอย่างมากในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร รวมถึงการมีทรัพยากรเป็นของตนเองไว้สำหรับบริหารจัดการกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปได้ภายใต้การจัดรูปแบบ

การปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary system) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่มีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal system)⁶⁶ กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดตัดสินใจทางการตัดสินใจทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (Assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลกลางดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ เช่น สหราชอาณาจักรได้โอนอำนาจไปยังเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ จนนำไปสู่การจัดตั้งสภาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales) รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) ในช่วงทศวรรษที่ 1990⁶⁷

3.3.2 หลักอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล

3.2.2.1 หลักอำนาจบังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชา คืออำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นอำนาจในระบบการบริหารของนิติบุคคลหนึ่ง ๆ เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม และสามารถกลับ แก้ ยกเลิก หรือเพิกถอน คำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ ต้องชอบด้วยกฎหมาย หากจะใช้ไปใช้ในทางเหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้ไม่ ซึ่งอำนาจของผู้บังคับบัญชานั้น อาจจำแนกได้ 4 อย่าง⁶⁸ คือ

- (1) อำนาจหน้าที่ที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ

⁶⁶ Andrew Heywood, Politics, Palgrave foundations, 2002, หน้า 167-168

⁶⁷ Vernon Bogdanor, Devolution in the United Kingdom, Oxford University Press, 1999

⁶⁸ ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, หน้า 123

- (2) อำนาจควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
- (3) อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- (4) อำนาจที่จะให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

3.2.2.2 หลักอำนาจกำกับดูแล

อำนาจกำกับดูแล เป็นอำนาจที่ไม่ใช่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาภายในนิติบุคคลเดียวกัน แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลและองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนี้

ในการกำกับดูแลนั้น องค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแล ปฏิบัติการตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การกำกับดูแลย่อมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจึงเพียงแต่ควบคุมกำกับดูแลให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแล ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และในบางกรณี กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลที่จะยกเลิก เพิกถอน หรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การกำกับดูแลได้ ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้ว องค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำได้ ซึ่งแตกต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่ามีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดห้ามไว้⁶⁹

3.3.3 หลักการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง

กิจกรรมที่สำคัญของฝ่ายปกครองมีอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ ตำรวจทางปกครอง (police administrative) และการบริการสาธารณะ (service public) ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญ 2 ประการ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรม

⁶⁹ กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, บทบาทฝ่ายปกครองกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2560, หน้า 5

ของตนลุล่วงไปได้อย่างดี อันได้แก่นิติกรรมฝ่ายเดียวและนิติกรรมหลายฝ่าย หรือที่เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า สัญญา

3.3.3.1 ตำรวจทางปกครอง (police administrative)

ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งของฝ่ายปกครอง ที่มีลักษณะควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมนั้น ถือเป็นหลักสำคัญที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสยกให้มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ และโดยนัยของคำว่าความสงบเรียบร้อยของสังคมนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 4 กรณี กล่าวคือ ความมั่นคงปลอดภัย ความสงบสุข สุขอนามัย รวมตลอดถึงศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องวางกฎเกณฑ์ เพื่อกำหนดว่าการกระทำในลักษณะใดที่มีผลเป็นการกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยกฎเกณฑ์ที่วางไว้นั้น จะมีผลเป็นการเฉพาะรายหรือมีผลเป็นการทั่วไปก็ได้ รวมไปถึงการปฏิบัติการทางกายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ก็สามารถกระทำได้

3.3.3.2 บริการสาธารณะ (service public)

บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างและองค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ ซึ่งองค์ประกอบด้านโครงสร้างของบริการสาธารณะนั้น จะพิจารณาเพียงแต่ว่าฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองไม่ได้ เนื่องจากบางกรณีวิสาหกิจมหาชนบางแห่งซึ่งเป็นฝ่ายปกครองก็มิได้มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ หรือในบางกรณีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะบางประเภทกลับดำเนินการจัดทำโดยองค์กรเอกชน ดังนั้นการให้ความหมายของบริการสาธารณะโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกิจการใดที่จะเป็นกิจการที่เรียกว่าบริการสาธารณะได้ กิจการนั้นจะต้องดำเนินการจัดทำโดยตรงหรือโดยอ้อมโดยฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลในกฎหมายปกครอง เป็นผู้ดำเนินการจัดทำด้วยตนเอง หรือมอบภาระในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน โดยฝ่ายปกครองยังมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะอยู่ตามหลักการกำกับดูแล

นอกจากจะต้องพิจารณาความเป็นบริการสาธารณะจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างแล้ว จำต้องพิจารณาถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกิจการอันเป็นองค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะด้วย ว่ากิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หากกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ กิจการนั้น ๆ ย่อมไม่ใช่บริการสาธารณะ

1) ประเภทของการบริการสาธารณะ⁷⁰

(1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง คือกิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน เช่น การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศและการคลัง เป็นต้น และจะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำโดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้ง การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

(2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ เรียกว่าบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société commerciale de l' Ouest africain หรือที่เรียกว่าคดี Bac d' Eloka ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 คดีนี้มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ในประเทศ Ivory Coast ซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองของประเทศได้จัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก ต่อมาเรือข้ามฟากชื่อ Bac d' Eloka ได้จมลง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของบริษัทเอกชน บริษัทจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรม แต่ฝ่ายปกครองได้ยกข้อต่อสู้ในเรื่องเขตอำนาจศาล ว่าคดีพิพาทเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ต่อมาเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีขัดกันเพื่อพิจารณาว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ศาลคดีขัดกันจึงได้พิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองจัด

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 9-13.

ให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

นอกจากนั้น การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ยังมีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

- (1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการ คือ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จะให้ความสำคัญทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน
- (2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานเป็นแบบแผนของรัฐ มีระบบบังคับบัญชา ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นเอง เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการ
- (3) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐเพียงแหล่งเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

แต่เนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ภารกิจของรัฐได้ขยายตัวมากขึ้นกว่าในอดีต หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น การจัดทำภารกิจลำดับรองที่จะทำให้ประชาชนภายในรัฐมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความหลากหลายอย่างมากในปัจจุบัน ซึ่งอาจเกิดขึ้นในรูปแบบของการสนับสนุน ส่งเสริม กิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่สังคม อันจะนำมาสู่การพัฒนาคุณภาพของผู้รับบริการ เมื่อพิจารณาภารกิจในกลุ่มนี้แล้วจะพบว่า มีลักษณะรูปแบบวิธีการ

ดำเนินงานเฉพาะด้าน ผู้รับบริการมีความเจาะจงเฉพาะกลุ่มในสาขาที่เกี่ยวข้อง⁷¹ แตกต่างจากบริการสาธารณะทางปกครองที่เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่ประชาชนผู้รับบริการ และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่มุ่งแสวงหากำไรเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน จึงเกิดแนวความคิดการบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่าบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงกิจการต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการโดยไม่หวังผลตอบแทนในรูปของตัวเงิน แต่อาจจะมี การเสียค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าบำรุงรักษา ค่าธรรมเนียม เช่น ในการบริการสาธารณะทางการศึกษา รัฐ จะต้องจัดให้มีโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษาสำหรับประชาชน บริการสาธารณะทางสังคม รัฐจะต้องจัด ให้มีการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ด้วยการจัดให้มีการฝึกอาชีพในชุมชนต่าง ๆ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม รัฐจะต้องส่งเสริมทำนุบำรุงและรักษาศิลปวัฒนธรรมของชาติ ผ่านการ จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ หอสมุด และบริการสาธารณะทางสุขอนามัย รัฐจะต้องจัดให้มีสถานพยาบาลอย่าง เพียงพอในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น

2) องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐจะใช้องค์กรภายในฝ่าย ปกครองเป็นผู้จัดทำ และมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐประเภทพิเศษเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบริการ สาธารณะเฉพาะประเภทด้วยการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น แต่ต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการ ปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบ รัฐจึงได้มอบบริการสาธารณะหลายประเภทให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำแทนรัฐ และนอกจากนั้น เมื่อมีบริการสาธารณะหลากหลายประเภทมากขึ้น ประกอบกับบริการสาธารณะในบางประเภทรัฐไม่จำเป็นต้องทำเอง และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงาน และทรัพยากร ตลอดจนใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น รัฐจึงมอบบริการสาธารณะบางประเภทที่ไม่เกี่ยวข้องกับ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ หรืองานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ให้เอกชนเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการแทน หรือให้ เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะ โดยเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชนในหลาย รูปแบบ เช่น การทำสัญญาจ้างให้เอกชนบริหารงาน การให้สัมปทานแก่เอกชน การที่รัฐร่วมลงทุนกับ

⁷¹ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, สำนักงานคณะกรรมการ ปฎิรูประบบราชการ, 2543, หน้า 29-31.

ภาคเอกชน เป็นต้น โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานการให้บริการและมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน แทนการจัดทำบริการสาธารณะเอง⁷² ซึ่งการเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะของนิติบุคคลเอกชน ไม่ได้ทำให้สถานะทางกฎหมายของนิติบุคคลเอกชนเปลี่ยนเป็นนิติบุคคลมหาชนแต่อย่างใด รัฐเพียงแต่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเหตุผลบางประการ เช่น เอกชนมีความสามารถดีกว่าภาครัฐในบริการสาธารณะ หรือเป็นบริการสาธารณะที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง โดยขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐในเรื่องนั้น ๆ ว่าจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด เอกชนกับรัฐจะแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างไร ในส่วนที่เกี่ยวกับการร่วมกันกับภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ หากเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น อาจจะทำให้เอกชนถูกฟ้องร่วมกับฝ่ายปกครองก็ได้

3.3.4 หลักว่าด้วยนิติบุคคลมหาชน

ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายและมีการแบ่งแยกประเภทของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและมหาชน จะมีการแบ่งประเภทของนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยนิติบุคคลทั้งสองประเภทนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญที่ต่างกัน กล่าวคือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนมีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ และมุ่งแสวงหากำไร ขณะที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชน⁷³

3.3.4.1 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของไทย

การมีสถานะเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานรัฐในประเทศไทย ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานนั้น ๆ

1) ราชการบริหารส่วนกลาง มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนัก

⁷² นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 28-48.

⁷³ ชาญชัย แสงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541, หน้า 14

นายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แม้ในประเทศไทยจะมีการจัดระเบียบบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคโดยแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แต่ ก็มีเพียงจังหวัดเท่านั้นที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การที่มีกฎหมายบัญญัติให้จังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วน ภูมิภาค มีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้ ได้มีมาตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และกฎหมายจัดระเบียบบริหารที่ประกาศใช้บังคับในสมัยต่อมา คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และแม้แต่พระราชบัญญัติ ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้บัญญัติตามให้จังหวัดในฐานะที่เป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลต่อมาจากกระทั่งทุกวันนี้ การที่กฎหมายบัญญัติให้จังหวัดอันเป็น หน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลนี้ นับว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลางที่ได้แบ่งออกไปทำส่วนต่างๆ ของประเทศ โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำบริหารราชการในเขตท้องที่ จังหวัดต่างๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่มิได้แยกออกเป็นหน่วยงานอิสระจาก ราชการบริหารส่วนกลาง เจ้าหน้าที่และงบประมาณก็ใช้เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมและ งบประมาณแผ่นดินที่ตั้งให้กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น มิได้ แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดยมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเองเหมือนกับองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นต่างๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น(19)

3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีลักษณะทั่วไปอยู่ 3 ประเภทคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วน ตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะอีก 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานครและเมือง

พหุวิทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทที่กล่าวไปมีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดเนื่องจากการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทว่าให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

4) หน่วยงานอื่นๆ นอกจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกันหากมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เช่นเดียวกับองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลอื่นที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจองค์การของรัฐบาลและองค์การมหาชนดังกล่าวไปแล้ว หากในกฎหมายจัดตั้งมีการกำหนดให้เป็นนิติบุคคล หน่วยงานดังกล่าวก็ย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น ส่วนวัดในพระพุทธศาสนานั้น เนื่องจากมาตรา 31 พระราชบัญญัติการสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดคือมีการประกาศตั้งวัดโดยประกาศกระทรวงศึกษาธิการที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ การที่กฎหมายไทยถือว่าวัดในพระพุทธศาสนาเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนก็เพราะประเทศไทยถือเอาพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาของรัฐและถือเอากิจการเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาเป็นราชการอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลรับผิดชอบเรื่องดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันก็คือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

5) รัฐ⁷⁴

แนวคิดความไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้น เป็นแนวคิดดั้งเดิมตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่ กษัตริย์ปกครองบ้านเมืองในระบบพ่อปกครองลูก ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกษัตริย์กับประชาชน กษัตริย์จึงเป็นผู้ที่ประชาชนเชื่อฟังและปฏิบัติตาม สืบเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ลัทธิเทวสิทธิ์ของ ขอมมีอิทธิพลต่อการปกครองบ้านเมืองของกษัตริย์เป็นอย่างมาก ซึ่งลัทธิเทวสิทธิ์นั้น เชื่อว่ากษัตริย์มีฐานะเป็นสมมติเทพและเป็นเจ้าชีวิตของคนประชาชนในแผ่นดิน กษัตริย์จึงทรงมีอำนาจมากมายทั้ง ในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จนกระทั่งการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปกครองบ้านเมืองในระบอบสมบูรณาสิทธิราช และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน โดยยึด

⁷⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541 หน้า 70-72.

มันในหลักทศพิธราชธรรมอย่างเคร่งครัด ทรงมุ่งมั่นที่จะปกครองประเทศด้วยความรักและเมตตา มุ่งที่จะสร้างความผาสุกให้เกิดแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ทำให้คนไทยมีความรู้สึกผูกพัน รัก เคารพ และจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ประเทศไทยจึงไม่มีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจในการปกครองประเทศของกษัตริย์มาไว้ที่รัฐ อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ในคดีที่พระยาปริตานฤเบศร์ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่าการที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และต่อมาเครื่องบินของอังกฤษและอเมริกาได้มาทิ้งระเบิดตกถูกเคหสถานบ้านเมืองของโจทก์ ทั้งเครื่องใช้ต่างๆ ได้รับความเสียหายเป็นเงินไม่น้อยกว่า 500,000 บาท การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุที่ก่อขึ้นโดยตรงและโดยใกล้ชิดให้อังกฤษและอเมริกาเข้ามาทำลายทรัพย์สินสมบัติของโจทก์โดยไม่ชอบการกระทำของรัฐบาลเช่นนี้จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ และต่อมาศาลแพ่งได้โปรดพิจารณาพิพากษาว่า คู่ความต้องเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 ทบวง การเมืองที่เป็นนิติบุคคลนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล ที่โจทก์ขอให้เรียกรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นจำเลยนั้น รัฐบาลหาใช่นิติบุคคลตามกฎหมายไม่ ฟ้องของโจทก์จึงไม่เป็นฟ้องที่จะรับไว้ จึงให้ยกเสีย โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาได้โปรดมีคำพิพากษาว่า ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้น จะต้องเป็นบุคคล คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล คำว่า รัฐบาล แม้ในความหมายของรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติ หรือหมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายการปกครองรัฐอยู่ในขณะใด ๆ ไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ สำหรับกฎหมายอื่นนั้นไม่ปรากฏว่า ได้มีบทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล ที่โจทก์อ้างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงชั้น สนับสนุนข้อเถียงของโจทก์ว่า รัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้น ศาลฎีกาได้พิเคราะห์แล้ว ข้อความในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนี้ เห็นได้ชัดว่ามีใช้บทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นเรื่องให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีแทนใครได้บ้าง และเมื่อ หลักกฎหมายและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้แล้วว่า คู่ความต้องเป็นบุคคล คำว่า รัฐบาลในพระราชบัญญัติพนักงาน

อัยการนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า หมายถึง บุคคลในรัฐบาลนั่นเอง จะแปลว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้รัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นหาได้ไม่ อนึ่ง รัฐบาลอาจมีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรม หรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติหรือคณะบุคคล ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ ฉะนั้นเมื่อมีกฎหมายในส่วนอาญาบัญญัติวางโทษผู้กระทำผิดต่อรัฐบาลไว้ การกระทำของบุคคลนั้นๆ ก็ย่อมเป็นความผิดอาญาได้ ที่โจทก์เสนอว่าเป็นความผิดเพราะรัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้น เห็นได้ว่าไม่ถูกต้อง เพราะปัญหาเรื่องจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ อยู่ที่จะเป็นคู่ความได้หรือไม่เท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องถูกกระทำร้ายในทางอาญานั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคล และทั้งกฎหมายในส่วนอาญาก็ไม่ทำให้เป็นบุคคลขึ้นได้ เช่น มีกฎหมายส่วนอาญาบัญญัติเป็นความผิดในการประทุษร้ายต่อทรัพย์ หรือในการทำอันตรายต่อธงของประเทศ ทรัพย์หรือธงนั้นกลายเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลขึ้นมาหาได้ไม่ ศาลฎีกาจึงเห็นว่าฎีกาโจทก์ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ชอบแล้ว⁷⁵

3.3.4.2 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส

1) นิติบุคคลมหาชนประเภทรัฐ⁷⁶ ซึ่งรัฐนั้น เป็นที่ยอมรับในทางทฤษฎีว่า รัฐเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลเนื่องจากรัฐมีทรัพย์สิน และบุคลากรหรือผู้แทน ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้น เป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ เพราะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ ทำให้ข้อผูกพันของรัฐดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารก็ตาม⁷⁷ และในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลก็ทำให้เกิดความเสมอภาคในระหว่างรัฐต่างๆไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก ไม่ว่าจะกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา นอกจากนี้ความเป็นนิติบุคคลยังทำให้รัฐสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและใช้จ่ายเงินทองเพื่อการบริหารได้ เช่น กรณีกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีที่ดิน มีสำนักงาน มีกิจการต่าง ๆ ของตน

⁷⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490.

⁷⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย, รายการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, กันยายน 2539, หน้า 35-36.

⁷⁷ โภคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 6 ตอน 2, สิงหาคม 2530, หน้า 292-293.

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷⁸

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ อันเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองแบ่งอำนาจการปกครองของตน และมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองพื้นที่แทนฝ่ายปกครอง โดยให้ความเป็นอิสระทางด้านบุคลากรจากส่วนกลาง

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่จะจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐบัญญัติ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ต่างมีอิสระในการบริหารงานโดยองค์กรฝ่ายสภา ที่มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของฝ่ายบริหารเพื่อบริหารงานในความรับผิดชอบของตน

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่อย่างไรก็ตาม หลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าการดำเนินการทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยในอดีตนั้น ผู้ว่าการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจในการเพิกถอนหรือให้สัตยาบันต่อคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกอำนาจในการควบคุมของผู้ว่าการจังหวัดดังกล่าวโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมอบให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการแทน โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับได้ในทันที แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งคำสั่งที่มีความสำคัญ เช่น มติสภาท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น สัญญาโยธาสาธารณะ หรือการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่ผู้ว่าการจังหวัดด้วย หากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่าสิ่งใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าการจังหวัดก็สามารถร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาวินิจฉัยปัญหาว่าด้วยความชอบแห่งกฎหมายได้

⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551, หน้า 32-50.

3.3.4.2.3 องค์การมหาชน (établissement public) นับได้ว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย หรือการไปรษณีย์ เป็นต้น ซึ่งองค์การมหาชนนั้น จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดยการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น รัฐอาจเป็นผู้จัดตั้ง เช่น มหาวิทยาลัย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้ง เช่น ศูนย์ให้ความช่วยเหลือของเทศบาล เป็นต้น ก็ได้ แต่หากเป็นองค์การมหาชนที่รัฐเป็นผู้จัดตั้ง รัฐจะต้องออกรัฐบัญญัติเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนของรัฐ

องค์การมหาชนส่วนใหญ่จะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนได้อย่างหลากหลาย ทั้งองค์การมหาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนทั้งสิ้น ในขณะที่วิสาหกิจมหาชน (entreprise public) นั้น อาจเป็นได้ทั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (industriel et commercial) และมีวิธีการดำเนินงานใกล้เคียงกับวิสาหกิจเอกชน (entreprise privée) รวมทั้งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐหรือของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้น แต่อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานหนึ่ง ๆ มีสถานะเป็นองค์การมหาชนที่ได้รับการจัดตั้ง และมีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ตลอดจนวิธีการบริหารงานเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนแล้ว หน่วยงานดังกล่าวย่อมมีสถานะทั้งองค์การมหาชนและวิสาหกิจมหาชน เช่น การไปรษณีย์

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

จากที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือการออกแบบชุมชนเมือง ตลอดจนการจัดตั้งหรือจัดรูปแบบองค์กร ในบทที่ 2 และ 3 จะพบว่าภาครัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนและดำเนินการพัฒนาเมืองในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ เพื่อก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนประการหนึ่ง กับเพื่อสนับสนุนการใช้ทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจัดทำขึ้น ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง ซึ่งในขณะที่จัดทำงานวิจัยฉบับนี้ พบว่ารัฐมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้สอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในระบบราง ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศอย่างน้อยจำนวน 2 ด้าน กล่าวคือ การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และการพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการจัดให้มีการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ตลอดจนรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมต่อการทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในบทถัดไป

4.1 ความจำเป็นของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development

จากการศึกษาพบว่าความต้องการในการเดินทางนั้น เกิดขึ้นจากความต้องการในการทำกิจกรรม ซึ่งลักษณะของการใช้ที่ดินจะเป็นองค์ประกอบของการก่อให้เกิดความต้องการในการเดินทาง กล่าวคือ ในย่านชุมชนที่มีความหนาแน่นของจำนวนประชากรสูง และมีการใช้ที่ดินในการทำกิจกรรมที่หลากหลาย ไม่ว่าจะมิใช่ใช้สำหรับเป็นแหล่งงาน แหล่งการค้า พาณิชยกรรม และแหล่งที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นสูง ย่อมก่อให้เกิดความต้องการในการเดินทางสูงกว่าในย่านที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ หรือมีลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเชิงเดี่ยว และด้วยลักษณะการใช้ประโยชน์ใน

ที่ดินของประเทศไทยจะมีความหนาแน่นอยู่ในเขตเมืองชั้นใน ทำให้ความต้องการในการเดินทางในวันทำงาน จะมีอัตราที่สูงในบริเวณที่เป็นย่านแหล่งงาน และย่านพาณิชยกรรม แต่ในทางกลับกัน หากเป็นวันหยุดและวันหยุดนักขัตฤกษ์ ความต้องการในการเดินทางก็จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่าบริเวณดังกล่าว มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่เป็นเชิงเดี่ยว ขาดความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ แต่หากเป็นบริเวณย่านที่มีลักษณะการใช้ที่ดินแบบผสมผสานระหว่างแหล่งงาน แหล่งการค้า พาณิชยกรรม และที่พักอาศัยที่มีความหนาแน่นสูงแล้ว จะพบว่าปริมาณการเดินทางจะยังคงสูงอย่างสม่ำเสมอ ไม่แปรผันไปตามวันและเวลาของการทำงาน ดังนั้น แนวคิดการพัฒนาหรือการออกแบบชุมชนเมืองอย่างเหมาะสมต่อการใช้งานระบบขนส่งมวลชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความต้องการในการเดินทางของประชาชน

แนวคิดการพัฒนาหรือการออกแบบชุมชนเมืองให้มีโครงสร้างและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมให้เกิดการใช้งานระบบขนส่งมวลชน เป็นแนวคิดพื้นฐานที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาการกระจายตัวอย่างไร้ทิศทางของเมือง (Urban Sprawl) อันเป็นพัฒนาการที่มีได้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนใช้ระบบขนส่งมวลชนที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับเป็นตัวเร่งให้ภาครัฐจะต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางถนนให้สอดคล้องต่อความต้องการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคลของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทำให้ระบบขนส่งมวลชนที่รัฐได้ลงทุนนั้น เกิดความไม่คุ้มค่า และก่อให้เกิดมลภาวะและปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นกับเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคิดการพัฒนาหรือการออกแบบชุมชนเมืองในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว จะพบว่าแนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development) เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเมืองกระชับ (Compact City) ที่ต้องการให้พื้นที่เมืองมีความกระชับด้วยการใช้พื้นที่แบบผสมผสาน (Mixed-Use) และสร้างความหลากหลายในการใช้พื้นที่ ลดปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล และสนับสนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ ตลอดจนรักษาสภาพแวดล้อมและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism) ซึ่งให้ความสำคัญกับความชัดเจนตามเอกลักษณ์ในแต่ละย่าน และเชื่อมโยงในแต่ละย่านเข้าด้วยกันด้วยโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะขนาดใหญ่ อีกทั้งยังเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดชุมชนแบบประเพณีดั้งเดิม (Traditional Neighborhood Development) ซึ่งนอกจากจะให้

ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างหลากหลาย เช่นเดียวกับแนวคิดเมืองกระชับ (Compact City) แล้ว ยังให้ความสำคัญกับทางเดินเท้าและพื้นที่สาธารณะ โดยจะต้องออกแบบให้มีความสัมพันธ์ไปกับลักษณะของชุมชน กล่าวคือ ที่อยู่อาศัย ร้านค้า และที่ทำงาน อยู่ใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์กัน และให้ความสำคัญกับทางเท้าและถนนสำหรับรถยนต์อย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนจัดเตรียมพื้นที่สาธารณะและสวนสาธารณะให้เหมาะสมกับลักษณะกิจกรรมทางสังคมของชุมชน ซึ่งแนวคิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development) เป็นแนวคิดสำหรับการออกแบบ และการวางผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแนวคิดการพัฒนาเมืองในรูปแบบนี้เป็นการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างหนาแน่น และผสมผสานหลายรูปแบบ ทั้งอาคารพาณิชย์ สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย บริษัท ห้างร้าน สวนสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องอำนวยความสะดวก และเพิ่มทางเลือกในการเข้าถึงพื้นที่ให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางเท้าที่มีระยะการเดินใน 10 นาทีจากระบบขนส่งมวลชน และเส้นทางจักรยานที่ปลอดภัย ลดการใช้รถยนต์ส่วนตัวเพื่อลดความแออัดของระบบขนส่งภายในเมือง ส่งเสริมประสิทธิภาพในการให้บริการของระบบขนส่งมวลชนมากขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการใช้บริการ โดยให้การพัฒนาพื้นที่ขยายออกเป็นวงรีที่มีรอบจุดศูนย์กลาง (สถานีขนส่งมวลชน) ด้วยความหนาแน่นและความหลากหลายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความหนาแน่นในการใช้ประโยชน์ที่ดินจะลดลงเมื่อกระจายตัวออกจากจุดศูนย์กลาง จะเห็นได้ว่าในหนึ่งเส้นทางการขนส่ง จะเกิดรัศมีวงกลมขึ้นหลายวง และในบางพื้นที่จะเกิดการซ้อนทับกันเองระหว่างเส้นรัศมีวงกลม แต่ในบางพื้นที่จะเกิดเป็นช่องว่างระหว่างวงกลมด้วยตัวเอง ซึ่งช่องว่างหรือระยะห่างที่เกิดขึ้นนั้น เป็นปัญหาที่จะต้องพัฒนาระบบขนส่งมวลชนลำต่อบรอง (feeder) ที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเชื่อมต่อระหว่างสองพื้นที่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการเดินทางของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นได้ แต่หากระบบขนส่งสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอ ย่อมส่งผลให้ประชาชนหันมาใช้รถยนต์ส่วนตัวมากขึ้น ดังนั้น ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยนำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development มาปรับใช้ตามความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

4.2 ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development)

4.2.1 ด้านมาตรฐานและข้อกำหนดตามมาตรการควบคุมอาคาร

การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development) คือการพัฒนาพื้นที่ให้มีปัจจัยที่ส่งเสริมหรือมุ่งต่อการให้บริการระบบขนส่งมวลชน ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดการออกแบบชุมชนเมืองหรือพัฒนาเมืองในบทที่ 2 จะพบว่าปัจจัยที่จะสนับสนุนให้เกิดการใช้ระบบขนส่งมวลชนนั้น จะประกอบไปด้วย การพัฒนาสถานีขนส่งมวลชนให้เป็นศูนย์กลางของชุมชน และจัดให้มีทางเดินเท้าภายใต้ร่มเงาของการพัฒนาที่สะดวกและส่งเสริมต่อการเดิน มีการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบของสถานีขนส่งมวลชนแบบผสมผสานและมีความหนาแน่นสูง และมาตรการควบคุมการจัดหาที่จอดรถให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ที่มุ่งเน้นการใช้ระบบขนส่งมวลชน และลดบทบาทการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งการดำเนินการเพื่อพัฒนาปัจจัยที่มุ่งต่อการส่งเสริมให้เกิดการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวให้สำเร็จเป็นรูปธรรมนั้น จำต้องมีการกำหนดคำนิยามของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนว่าเป็นการพัฒนาในรูปแบบและมีรายละเอียดอย่างไร หลังจากนั้น จะต้องคัดเลือกและกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการพัฒนาโดยอาศัยแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) รวมทั้งกำหนดขอบเขตของพื้นที่พัฒนา ออกข้อกำหนดและมาตรฐานสำหรับการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องต่อแนวคิดการพัฒนาที่ส่งเสริมหรือมุ่งต่อการให้บริการระบบขนส่งมวลชน ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบของสถานีขนส่งมวลชนแบบผสมผสานและมีความหนาแน่นสูง เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกระทำที่กระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จึงต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ และเมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายในด้านการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะพบว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าว มิได้สนับสนุนต่อการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนอีกด้วย เช่น กรณีการก่อสร้างอาคารทดแทนอาคารเดิมหรือตัดแปลงอาคารของผู้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 ข้อ 52 ที่กำหนดให้การก่อสร้าง

อาคารทดแทนอาคารเดิมหรือการดัดแปลงอาคาร จะต้องไม่เพิ่มพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นเกินร้อยละ 2 ของพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้น ไม่เพิ่มความสูงของอาคาร ไม่เพิ่มพื้นที่ปกคลุมดิน และจะต้องคงที่ว่างหรือ การร่นแนวอาคารเช่นนั้นต่อไป หรือการเว้นระยะถอยร่นของอาคารให้ห่างจากถนนสาธารณะ ตามข้อ 41 หรือการจำกัดความสูงของอาคาร ตามข้อ 44 ซึ่งทำให้ผู้พัฒนาไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ที่มีความหนาแน่น สูง หรือเปลี่ยนลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้หลากหลายได้ จะเห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ขนส่งมวลชนเป็นการพัฒนาที่จำต้องอาศัยความรู้และเทคนิค ที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการพัฒนาพื้นที่ โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งการนำมาตรการทางกฎหมายหรือข้อกำหนดในเรื่องมาตรฐานหรือข้อกำหนดการใช้ ประโยชน์ในที่ดิน ที่นอกเหนือจากเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงแข็งแรง หรือความปลอดภัย ของอาคาร ที่มุ่งหมายจะใช้บังคับกับการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบทั่วไป มาใช้กับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี ขนส่งมวลชน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีความมุ่งหมายจะส่งเสริมให้เกิดการใช้บริการระบบขนส่งมวลชน อันเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนาแล้ว ย่อมทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามหลักการของการ พัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในด้านมาตรการควบคุมอาคารที่ใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

4.2.2 ด้านมาตรการทางผังเมืองในการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่

การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจะมีความสัมพันธ์กับข้อกำหนดแห่งการใช้ ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวมักจะถูกบรรจุอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่า ด้วยการผังเมือง อันเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นมาตรการทาง ผังเมืองอย่างหนึ่ง ที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ผ่านกลไกทางกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น มาตรการหรือข้อกำหนดที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน จำเป็นต้องมีมาตรการ ควบคุมที่ได้มีลักษณะเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง ซึ่งจะเป็นการ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวคิดของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ การพัฒนาในพื้นที่ทั่วไป การใช้มาตรการทางผังเมืองจะต้องควบคุมในระดับเข้มข้น เพื่อไม่ให้ เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างหนาแน่นกระจุกกระจาย แต่การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

จะต้องใช้มาตรการทางผังเมืองให้ควบคู่ไปกับการส่งเสริม เพื่อสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนที่มีลักษณะผสมผสาน (Mix-Use) ตลอดจนให้มีการก่อสร้างอาคารที่มีความหนาแน่นสูง โดยมีข้อกำหนดให้สามารถมีความหนาแน่นของอาคารที่ตั้งอยู่บนที่ดินแปลงหนึ่งได้มากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของย่านนั้น ๆ ด้วยการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) หรือกำหนดให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) ได้มากกว่าการพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไป หรือเพิ่มจำนวนอาคารหรือจำนวนห้องที่จะสามารถพัฒนาได้ รวมถึงการยกเว้น หรือผ่อนปรนข้อกำหนดเกี่ยวกับความสูง และระยะถอยร่น ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากการศึกษาจะพบว่ามาตรการทางผังเมือง มิได้มีข้อกำหนดสำหรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ หรือข้อกำหนดที่มิเช่นนั้นมิได้มีความมุ่งหวังเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 มิได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยสังเกตได้จากบทบัญญัติในข้อ 5 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงแนวทางในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ก็หาใช่ว่ามาตรการทางผังเมืองจะไม่มีข้อกำหนดที่เป็นการสนับสนุนต่อการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ยังคงมีข้อกำหนดที่เป็นการยกเว้นให้กิจกรรมที่มีขนาดใหญ่ หรือมีขนาดพื้นที่ประกอบการเป็นจำนวนมาก ซึ่งตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตรจากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินในแต่ละประเภทได้ เพื่อส่งเสริมให้มีประเภทของกิจกรรมและมีขนาดกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่หลากหลายเกิดขึ้นในพื้นที่ อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของแนวคิดการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD)

นอกจากนั้น มาตรการทางผังเมืองยังได้กำหนดมาตรการจูงใจโดยให้ส่วนเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 51 ในกรณีที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ หรือกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ หรือกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการในบริเวณพื้นที่

โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าได้จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนทั่วไป หรือกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่รับน้ำ หรือกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีอาคารประหยัดพลังงานนั้น จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการที่ตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตร จากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนได้จัดให้มีสถานที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนทั่วไปนั้น แม้ผลของการจัดให้มีสถานที่สำหรับจอดรถจะทำให้เกิดการให้บริการระบบขนส่งมวลชนเพิ่มมากขึ้น ด้วยวิธีการที่ให้ผู้จอดรถยนต์ส่วนบุคคลนำรถยนต์มาจอดไว้ ณ สถานที่ที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการจัดไว้ และผู้ใช้รถยนต์จะเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งมาใช้บริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในการเดินทางเข้าสู่เมืองก็ตาม แต่การใช้มาตรการจูงใจด้วยการแลกเปลี่ยนกับการสร้างสถานที่จอดรถดังกล่าว มิได้ก่อประโยชน์หรือตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองในภาพรวม กลับเป็นการก่อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นการจูงใจให้เกิดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน จึงเป็นมาตรการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างแท้จริง ส่วนการให้อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) เพิ่มขึ้น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการจัดให้มีพื้นที่โล่ง เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือจัดให้มีสวนสาธารณะในแปลงที่ดินที่ขออนุญาต มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือการจัดให้มีอาคารประหยัดพลังงาน เป็นการใช้มาตรการจูงใจเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคม การป้องกันภัยพิบัติและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมิได้ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนโดยตรง ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากการพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไป การนำข้อกำหนดของการพัฒนาสำหรับการพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไปมาใช้บังคับกับการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน นอกจากจะทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นการพัฒนาที่ไม่ตรงต่อแนวหลักการการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่มุ่งเน้นให้เกิดการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนแล้ว ยังเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย

4.2.3 ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่

ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อชี้แนะหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน นอกจากนั้นแล้ว ในบางกรณียังมีความจำเป็นที่จะต้องนำที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการพัฒนา ให้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีปัจจัยที่สอดคล้องต่อแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนที่มุ่งสนับสนุนให้เกิดการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการบังคับเอาโดยอาศัยการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน หรือการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา เป็นต้น ด้วยลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทยจะมีความหนาแน่นอยู่ในเขตเมืองชั้นใน และมักจะเป็นที่ดินที่มีขนาดเล็ก ประกอบกับกรรมสิทธิ์หรือการถือครองที่ดินจะมีลักษณะเป็นการกระจายไปยังเอกชนหลายราย เช่นที่ปรากฏจากการถือครองที่ดินบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าสยาม ทำให้การพัฒนาพื้นที่โดยการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ เพื่อเพิ่มความหนาแน่นหรือเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นเจตนารมณ์ของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนไม่สามารถดำเนินการได้ในบริเวณดังกล่าว หากขาดมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจและกำหนดขั้นตอนและกระบวนการ ซึ่งในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อเพิ่มความหนาแน่นให้สูงขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้ที่ดิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเครื่องมือที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา

การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขที่ดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ที่การรวบรวม และจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้เหมาะสมต่อการพัฒนา ตลอดจนแบ่งปันส่วนที่ดินสำหรับใช้เป็นระบบโครงสร้างพื้นฐาน และจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ให้กับเจ้าของที่ดินทุกคน จะเห็นได้ว่าการนำวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ ไม่ตอบสนองต่อแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินทำให้เนื้อที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์แต่ละรายจะลดลงตามส่วน จนอาจไม่สามารถก่อสร้างอาคารที่มีความหนาแน่นและมีการใช้ประโยชน์อย่างหลากหลายในที่ดินนั้นได้ เช่น ทำให้ขนาดอาคารถูกจำกัดโดยอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) หรือการที่เนื้อที่ดินสำหรับใช้ประโยชน์เหลือน้อยลงเพราะข้อจำกัดว่าด้วยการเว้น

ระยะแรกจากแนวถนน เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่สามารถที่จะนำวิธีการตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาใช้ได้ และเมื่อพิจารณาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ เป็นวิธีการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางทรัพย์สินของปัจเจกชน นอกจากนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐ หรืออำนาจมหาชนในการดำเนินการ การปฏิบัติการโดยอาศัยเครื่องมือดังกล่าว จำต้องกระทำโดยหน่วยงานที่ใช้อำนาจปกครอง นอกจากการจัดรูปที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว เครื่องมือที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหาคือที่ดินที่มีขนาดเล็กและกรรมสิทธิ์หรือการถือครองที่ดินกระจายไปยังเอกชนหลายรายมีความหนาแน่นสูงขึ้น หรือมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบผสมผสานหรือเปลี่ยนลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ยังมีวิธีการที่เรียกว่าการแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ที่การรวมแปลงย่อยและสร้างอาคารที่มืองค์ประกอบที่เหมาะสมต่อการพัฒนาลงบนที่ดินแปลงดังกล่าว รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน หลังจากนั้น จึงจะจัดสรรพื้นที่ดินและพื้นที่ในอาคารให้แก่เจ้าของเดิม แล้วนำพื้นที่ที่เหลือไปจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้มาหักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าวิธีการนี้ จะไม่มุ่งเน้นไปที่การบังคับให้ขาย แต่อาศัยความร่วมมือจากผู้เป็นเจ้าของโดยส่วนใหญ่ นอกจากนั้น รัฐก็ไม่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้สำหรับการเวนคืนด้วย ซึ่งวิธีการดังกล่าว ได้รับความนิยมในประเทศญี่ปุ่น ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่จะทำให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือในการบริหารจัดการ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำ และเมื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการพัฒนาที่ต้องอาศัยความเข้าใจและเทคนิคที่แตกต่างไปจากการพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไป การนำกฎหมายหรือข้อกำหนดที่ใช้บังคับกับการพัฒนาโดยทั่วไปมาใช้บังคับกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ย่อมทำให้การพัฒนาไม่เป็นไปตามหลักการของการพัฒนาที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการใช้บริการขนส่งมวลชนเพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

4.2.4 ด้านการบูรณาการความร่วมมือ

ในการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ผู้มีหน้าที่จะต้องทำการกำหนดขอบเขตพื้นที่สำหรับใช้ดำเนินโครงการ กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เช่น กำหนดความหมายของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อจำกัดขอบเขตของลักษณะการพัฒนาให้เป็นมาตรฐาน กำหนดพื้นที่ที่จะใช้ในการพัฒนา กำหนดประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ขนาดและความสูงของอาคาร อัตราส่วนพื้นที่ใช้สอยของอาคารต่อพื้นที่ดิน จำนวนที่จอดรถที่เหมาะสมซึ่งไม่เป็นการทำลายเจตนารมณ์ของการพัฒนา ขนาดและมาตรฐานของทางเดินเท้าที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการเดินเท้ามากขึ้น ขนาดและมาตรฐานของทางสำหรับการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ ขนาดและมาตรฐานของถนนสำหรับรถยนต์ ข้อห้ามข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจบางประเภท และอาจจะต้องให้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐในการเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่สาธารณสมบัติ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบ รวมถึงการอนุญาต อนุมัติ ให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าภารกิจดังกล่าว เป็นภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานและในหลายระดับประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำแผนการพัฒนาเมืองรอบสถานีขนส่งมวลชนและแผนพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่สามารถเชื่อมต่อกับสถานีขนส่งมวลชน กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง เป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่าง ๆ การโยธาธิการ การออกแบบการก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนจัดทำระบบสาธารณูปโภคภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีหน้าที่ในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การไฟฟ้า การประปา มีหน้าที่ในการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและให้บริการด้านการคมนาคมแก่ประชาชน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต่างก็มีหน้าที่ในการดำเนินงานในส่วนของตนตาม

อำนาจกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานขาดการบูรณาการ และส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นไปอย่างล่าช้า ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำภารกิจในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ แต่ก็อาจนำไปเปรียบเทียบกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อพัฒนาพื้นที่เฉพาะในรูปแบบอื่น คือ สำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561 ซึ่งจะยกไปอธิบายในหัวข้อถัดไป แตกต่างกับต่างประเทศที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้น เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูพื้นที่เมืองเป็นการเฉพาะ ซึ่งได้ปฏิบัติภารกิจในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศนั้น ๆ ด้วย เช่น ในการจัดตั้งองค์กรหรือบริษัทพัฒนาเมืองในสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2

ดังนั้น หากมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำภารกิจในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ โดยการถ่ายโอนความรับผิดชอบในภารกิจบางประการที่องค์กรอื่นของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่อยู่ก่อนมาเป็นภารกิจขององค์กร และนำระบบการบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จเข้ามาใช้ เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่มีมาตรฐานที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development รวมถึงมีตรากฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะอันสอดคล้องต่อแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ย่อมทำให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสอดคล้องกับการจัดการทรัพยากร การใช้ประโยชน์ในที่ดิน การจัดการสภาพแวดล้อม และเป็นการลดข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อการเข้ามาร่วมลงทุนโดยเอกชน อันจะเป็นการสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

4.3 รูปแบบหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

หน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีภารกิจหลักในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนทางด้านกายภาพ ซึ่งจะต้องอาศัยอำนาจฝ่ายเดียวของรัฐหรืออำนาจมหาชนเป็นเครื่องมือในการจัดการ ตลอดจนอาศัยความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เพื่อให้ภารกิจประสบความสำเร็จสัมฤทธิ์ผล ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดให้เป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรม นั้น

จำต้องคำนึงถึงลักษณะของภารกิจ เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินภารกิจให้สัมฤทธิ์ผล ประกอบกับ องค์ประกอบต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ โดยอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 ด้านภารกิจหรือการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานหรือองค์กร

การดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานหรือองค์กรโดยทั่วไป ย่อมมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างการดำเนินกิจกรรมทางปกครองและการดำเนินกิจกรรมในทางเอกชน แต่ก็หาใช่ว่าหน่วยงานหรือ องค์กรภาคเอกชนจะดำเนินกิจกรรมได้เฉพาะกิจกรรมในทางเอกชนเท่านั้น หากแต่ภาคเอกชนได้รับ มอบหมายให้ทำหน้าที่เยี่ยงฝ่ายปกครองจากหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐผู้เป็นเจ้าของอำนาจแล้ว หน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชนก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองได้ แต่สำหรับ กิจกรรมบางประเภทที่มีลักษณะเป็นการควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการ รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือที่เรียกว่าตำรวจทางปกครอง หรือกิจกรรมทางปกครองใน รูปแบบการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการดูแลความ ปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน และโดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยแท้ อันจะต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำและใช้อำนาจ พิเศษของฝ่ายปกครอง รัฐจึงไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ แต่ หากเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ แห่ง บริการทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับองค์กรเอกชน และบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือบริการ สาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นการจัดทำภารกิจลำดับรองอันจะทำให้ประชาชนภายในรัฐมี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแล้ว การบริการสาธารณะเช่นนี้ รัฐอาจมอบหมายให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามา ดำเนินการแทนได้

เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่ รอบสถานีขนส่งมวลชนแล้ว จะพบว่าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ ซึ่งจะต้องอาศัย เทคนิคพิเศษในการจัดทำและใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการกำหนดพื้นที่ที่ จะใช้ในการพัฒนา กำหนดประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ขนาดและความสูงของอาคาร อัตราส่วน พื้นที่ใช้สอยของอาคารต่อพื้นที่ดิน จำนวนที่จอดรถที่เหมาะสมซึ่งไม่เป็นการทำลายเจตนารมณ์ของการ พัฒนา ขนาดและมาตรฐานของทางเดินเท้าที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการเดินทางเท้ามากขึ้น ขนาด และมาตรฐานของทางสำหรับการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ ขนาดและมาตรฐานของถนนสำหรับรถยนต์

ข้อห้ามข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจบางประเภท และอาจจะต้องให้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐในการเวนคืนที่ดิน หรือถอนสภาพที่สาธารณสมบัติ เพื่อการจัดรูปที่ดินให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนา ซึ่งงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นการควบคุมการใช้เสรีภาพและจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะย่อมจำต้องใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล นอกจากนั้นในการทำหน้าที่อนุญาต อนุมัติ ให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับก่อสร้างและการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งแห่งพนักงานตามกฎหมาย ในกรณีที่กิจกรรมใดมีกฎหมายบังคับให้ต้องได้รับการอนุญาต อนุมัติจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ๆ ก่อน ซึ่งการอนุญาตอนุมัตินั้น เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในฐานะตำรวจทางปกครอง และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแท้ ดังนั้น หน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจึงต้องมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

4.3.2 ด้านอำนาจทางปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ หรือเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างทั่วถึง แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รัฐก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ แสดงให้เห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐจะแบ่งได้เป็น 2 ระดับ กล่าวคือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง จำต้องคำนึงถึงความเหมาะสมว่าหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวควรจะเป็นการบริการสถานะในระดับใด ซึ่งจะสามารถกำหนดรูปแบบหน่วยงานหรือองค์กรได้อีกวิธีหนึ่ง โดยพิจารณาจากข้อดีข้อเสียของอำนาจทางปกครอง อันได้แก่ หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) หลักการกระจายการรวมศูนย์หรือการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังนี้

การจัดตั้งองค์กรโดยใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของประเทศมีเสถียรภาพ มั่นคงและครอบคลุมอาณาเขตของประเทศ ซึ่งเป็นการจัดการที่ประหยัดงบประมาณ เนื่องจากการดำเนินการจะจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และ

งบประมาณจากส่วนกลาง แต่การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มาจากหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง จะทำให้การดำเนินการและวินิจฉัยสั่งการเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบแบบแผนตามลำดับการบังคับบัญชา อีกทั้งยังไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว

การจัดตั้งองค์กรโดยใช้หลักการกระจายการรวมศูนย์หรือการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) ทำให้สนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนกลางมีการส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปปกครองและบริหารจัดการองค์กรในส่วนภูมิภาคที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะบริหารจัดการด้วยตนเอง แต่การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มาจากหลักการกระจายการรวมศูนย์หรือการแบ่งอำนาจการปกครองจะก่อให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากมีขั้นตอนการดำเนินการถึง 2 ระดับ ตามขั้นตอนและระเบียบแบบแผนตามลำดับการบังคับบัญชา ได้แก่ ระดับภูมิภาคเองและในระดับส่วนกลาง

การจัดตั้งองค์กรโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จะทำให้เป็นการปลดปล่อยภาระขององค์กรปกครองส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว สามารถตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังทำให้การบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ดำเนินไปอย่างเหมาะสม เนื่องจากผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในทางเทคนิค ตลอดจนไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ ซึ่งทำให้การบริการสาธารณะไม่ล่าช้า แต่อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มาจากหลักการกระจายอำนาจ จะทำให้อำนาจรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางน้อยลง ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงแห่งรัฐ และเกิดการใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลือง เพราะการให้ทรัพยากรซึ่งรวมถึงบุคลากรจะใช้สำหรับจัดทำบริการสาธารณะในขอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น ไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติการทั่วประเทศได้นอกจากนั้น ยังทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในภาพรวมขาดเอกภาพ เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำบริการสาธารณะภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนให้เจริญก้าวหน้า โดยไม่ใส่ใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์การมหาชนอื่นหรือไม่ อีกทั้ง หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้นำองค์กรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และผู้ได้รับเลือกตั้งขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ใน

การบริหารจัดการองค์กรแล้ว อาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของตนหย่อนประสิทธิภาพลง

เมื่อพิจารณาข้อดีข้อเสียของหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งตามหลักอำนาจปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่าหน่วยงานหรือองค์กรตามหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และหลักการกระจายการรวมศูนย์หรือการแบ่งอำนาจการปกครองนั้น มีขั้นตอนปฏิบัติและระเบียบแบบแผนตามลำดับการบังคับบัญชา ซึ่งจะส่งผลให้การบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันกาลสมัย แม้จะเป็นหลักการที่มีการบริหารจัดการที่ประหยัดด้านงบประมาณและด้านทรัพยากร ด้วยการเพิ่มเติมภารกิจให้หน่วยงานในบังคับบัญชาที่มีความเหมาะสมโดยไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาใหม่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนแล้ว จะพบว่าเป็นงานที่มีลักษณะเป็นการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานในหลายระดับ ทำให้การตัดสินใจในการดำเนินการ ตลอดจนการติดต่อประสานงานจำเป็นต้องอาศัยความเป็นเอกภาพ ความคล่องตัวและไม่ล่าช้าเกินสมควร การที่หน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจะมีขั้นตอนปฏิบัติและระเบียบแบบแผนตามลำดับการบังคับบัญชาตามหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และหลักการกระจายการรวมศูนย์หรือการแบ่งอำนาจการปกครอง รวมถึงมิได้มีสถานะความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรส่วนกลางแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กร และไม่ตอบสนองต่อภารกิจอันจะส่งผลให้การพัฒนาไม่บรรลุผลตามความต้องการได้ ดังนั้น หน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนควรจะต้องจัดตั้งโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะบางประการ โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจนั้น มิได้จำกัดเฉพาะกรณีการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่เท่านั้น แต่การกระจายอำนาจนี้ ยังรวมไปถึงกรณีที่องค์กรส่วนกลางมอบอำนาจให้องค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำบริการสาธารณะบางประการ อันเป็นการกระจายอำนาจทางภารกิจด้วย

4.3.3 ด้านการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

การควบคุมบังคับบัญชา เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมหรือดุลพินิจที่ใช้ในการกระทำทางปกครองหนึ่ง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งหากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจยกเลิก เพิกถอน หรือสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำนั้นได้ ส่วนการกำกับดูแลเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายในกำกับดูแล ซึ่งหากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เห็นว่าการกระทำขององค์กรภายในกำกับดูแลไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือองค์กรฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาค ย่อมมีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรืออาจยกเลิก เพิกถอนการกระทำนั้นได้

การควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแลมีความแตกต่างที่สำคัญ กล่าวคือ ประการแรก อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นอำนาจโดยทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน ซึ่งเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา การควบคุมบังคับบัญชาจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ แต่สำหรับอำนาจของผู้กำกับดูแล จะต้องมีการบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ประการที่สอง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสม อันเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจ แต่สำหรับการกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น ๆ เท่านั้น โดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องความเหมาะสมหรือดุลพินิจ มิเช่นนั้นแล้ว จะเป็นการทำลายความเป็นอิสระขององค์กรภายในกำกับดูแล อันเป็นการขัดต่อหลักการและเหตุผลตามหลักการกระจายอำนาจ

เมื่อภารกิจองค์กรขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจำเป็นต้องอาศัยความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระในการตัดสินใจแล้ว องค์กรที่อาศัยการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในรูปแบบควบคุมบังคับบัญชาเช่นส่วนราชการที่มีการตัดสินใจตามลำดับชั้น ย่อมไม่ตอบสนองต่อความสำเร็จตามภารกิจขององค์กร ดังนั้น องค์กรขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจึงควรจะเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการควบคุมตรวจสอบในรูปแบบการกำกับดูแล

4.3.4 พิจารณาจากรูปแบบหน่วยงานของรัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบระบบราชการ มีข้อจำกัดในด้านสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นการตัดสินใจหลายขั้นตอน ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ทันต่อเหตุการณ์ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนี้ การที่มีระเบียบข้อบังคับเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานมักจะมุ่งเน้นความถูกต้องตามกฎหมายมากกว่าให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการทำงานและความพึงพอใจของผู้รับบริการบริการ จึงทำให้รูปแบบของหน่วยราชการไม่เหมาะสมกับภารกิจที่สังคมคาดหวังว่าจะได้รับจากการบริการของรัฐ ในขณะที่การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งเป็นการดำเนินงานเชิงพาณิชย์โดยเฉพาะ ทำให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการมุ่งแสวงหากำไร ไม่สามารถจัดตั้งองค์กรให้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจได้ ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว และด้วยการกำหนดให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์กรได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ทำให้องค์การมหาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งการมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ ย่อมเป็นการดำรงสถานะที่ทำให้หน่วยงานหรือองค์กร สามารถรักษาความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไว้ได้เป็นอย่างดี เพราะเมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมสามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ สามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และตัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรม หรือเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องคดีในนามของตนได้ ซึ่งสถานะความเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากส่วนราชการนี้ เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงไม่สนับสนุนต่อการดำเนินงานตามภารกิจประกอบกับในด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรนั้น องค์กรมหาชนมีการบริหารงานอยู่ใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหาร จึงมีความคล่องตัวในการตัดสินใจว่าจะบริหารงานภายในให้ไปในทิศทางใด ประกอบกับองค์กรมหาชนไม่ได้บริหารงานตามระบบราชการ จึงสามารถกำหนดหรือออกแบบการบริหารงานภายในให้เหมาะสมกับภารกิจหรือกิจกรรมได้ และยังสามารถจัดหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการทำงานได้ ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าระบบราชการ ที่จำเป็นจะต้องใช้กฎระเบียบกลาง

อีกทั้งการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชน ยังได้รับประโยชน์จาก บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องของความชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจ โดยในกรณีที่มีปัญหา การซื้อหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ มหาชนเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การมหาชนมีอำนาจจำกัด เฉพาะกรณี แต่ส่วนราชการมีอำนาจกว้างขวางทั่วไป หรืออาจกล่าวได้ว่าภายในกรอบอำนาจหน้าที่เฉพาะ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนจะต้องถือว่าองค์การมหาชนแต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้มีอำนาจดำเนิน ภารกิจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะและโดยชัดแจ้งตามกฎหมายจัดตั้ง หากหน่วยงานอื่นของรัฐก้าวล่วงเข้ามา ดำเนินภารกิจดังกล่าวขององค์การมหาชน ย่อมต้องถือว่าหน่วยงานอื่นของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจ

4.3.5 พิจารณาโดยเปรียบเทียบกับเมืองอัจฉริยะ (Smart City)

ในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองตามแนวคิดเมืองอัจฉริยะ (Smart City) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญโดยมอบหมายให้เป็นภารกิจของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งเป็น หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น อยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการพัฒนา ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 นอกจากนั้น เพื่อให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะสามารถดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารจึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา 11(6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการ พัฒนาเมืองอัจฉริยะ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ กับ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง เลขาธิการ ผู้อำนวยการ จากหน่วยงานระดับกระทรวงและกรมต่าง ๆ และ ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านโทรคมนาคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม เป็นกรรมการ ให้เป็นกลไกในการ ขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนา เมืองอัจฉริยะได้มีกิจกรรมที่สำคัญต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนที่ช่วยให้การ พัฒนาเมืองตามแนวคิดเมืองอัจฉริยะมีพัฒนาการไปในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ การประกาศหลักเกณฑ์การ ประเมิน คุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ โดยกำหนดความหมาย ประเภท และลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ตลอดจนหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการ

ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ในปี พ.ศ. 2562 ประการหนึ่ง กับการจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยให้ทำหน้าที่จัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ เสนอเขตพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ บูรณาการโครงการภาครัฐและเอกชน กำหนดกลไกและวิธีการขับเคลื่อนโครงการเชิงปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม รับข้อเสนอการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ประสานการให้สิทธิประโยชน์การลงทุนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้คำปรึกษาในการดำเนินการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ตลอดจนเป็นคนกลางในการประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ อีกประการหนึ่ง แม้จะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบเฉพาะเป็นการชั่วคราวก็ตาม แต่ก็สามารถทำให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะเป็นไปด้วยความคล่องตัว และเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลเป็นการลดข้อจำกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะได้ดียิ่งขึ้น แสดงให้เห็นว่าการมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาให้ประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น

แม้การจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยจะถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม อันจะทำให้การดำเนินงานของสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยมีความคล่องตัวมากกว่าการควบคุมตรวจสอบในรูปแบบการบังคับบัญชาเยี่ยงระบบราชการ อันจะเป็นการส่งเสริมต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรก็ตาม แต่การที่สำนักงานเมืองอัจฉริยะมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถทรงสิทธิและใช้สิทธิ หรือมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตลอดจนไม่สามารถตัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรมในนามของตนได้ ประกอบกับสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยมิได้มีโครงสร้างในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรและทรัพยากรของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล มาดำเนินภารกิจเสมือนหนึ่งเป็นการมอบความรับผิดชอบให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ดังนั้นแล้ว การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยอาศัยแนวทางการจัดตั้งเช่นเดียวกับสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยจึงไม่มีความเหมาะสม แต่หารูปแบบการจัดตั้งเป็นไปตามแนวทางของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายจัดตั้ง และมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากหน่วยงานกำกับดูแล ทั้งยังมีโครงสร้างการบริหาร โครงสร้างการจัดการ ทรัพยากร บุคลากร ตลอดจนงบประมาณเป็นของตนเอง น่าจะเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมีความเป็นอิสระ ซึ่งจะตอบสนองต่อความต้องการ

ของประชาชนในการบริการสาธารณะได้ การจัดตั้งองค์กรตามแนวทางของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจึงมีความเหมาะสมมากกว่าแนวทางของสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย ในบริบทของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

4.3.6 พิจารณาโดยเปรียบเทียบกับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

สำหรับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ซึ่งตราขึ้นเนื่องจากรัฐเล็งเห็นว่าภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง หากมีการพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ และส่งเสริมให้มีการประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โดยบูรณาการการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคให้ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันทั้งในและนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติ รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม และทำให้การใช้ที่ดินในภาคตะวันออกเป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ 3 จังหวัด ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการ กับมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 14 กระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ประธานกรรมการสภาพการการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจะประกอบไปด้วยประมุขและผู้บริหารสูงสุดของฝ่ายบริหาร จึงทำให้การดำเนินโครงการและการประสานงานของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดการบูรณาการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น เพราะเหตุที่บุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดในแต่ละหน่วยงานเป็นผู้ที่เข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรม จึงสามารถตัดสินใจในงานที่เกี่ยวข้องได้เอง อีกทั้งการที่บทบัญญัติมาตรา 10 วรรค 7 ที่บัญญัติให้มติของคณะกรรมการนโยบายมีผลผูกพันกระทรวงและหน่วยงานทุกหน่วยที่เป็นกรรมการอยู่ด้วยนั้น ทำให้การพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ลดขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่อย่างไรก็

ตาม การที่บทบัญญัติมาตราดังกล่าว ให้ถือว่ามติของคณะกรรมการนโยบายมีผลผูกพันกระทรวงและหน่วยงานทุกหน่วยนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 กล่าวคือ ในการควบคุมตรวจสอบโดยรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบด้วยกัน 2 ประเภท นั่นคือ อำนาจควบคุมบังคับบัญชา ที่ใช้ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานตามหลักการรวมศูนย์อำนาจประการหนึ่ง และอำนาจควบคุมกำกับหรือกำกับดูแล จะใช้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ผู้ใต้การกำกับ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นด้วยหลักการกระจายอำนาจ ทำให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจถูกแทรกแซง การดำเนินงาน ขาดความเป็นอิสระและขาดเอกภาพในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ

นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการนโยบาย รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นจากการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งการมีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นนั้น ย่อมทำให้สำนักงานสามารถทรงสิทธิ ใช้สิทธิ และมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตลอดจนสามารถตัดสินใจหรือตกลงเข้าทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ในนามของตน อันจะส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมของสำนักงานสามารถดำเนินการเองได้ โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติเช่นระบบการบังคับบัญชาอย่างราชการ การดำเนินงานของสำนักงานจึงมีความเป็นเอกภาพและคล่องตัว อันจะส่งผลดีต่อความสำเร็จของโครงการพัฒนายิ่งกว่า อีกทั้ง ผู้เขียนยังพบว่าปัญหาของระบบราชการไทยในเรื่องการขับเคลื่อนงานทางด้านเศรษฐกิจหรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่ มักจะประสบปัญหาด้านการดำเนินการที่ขาดการบูรณาการ กล่าวคือ เมื่อโครงการใดมีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศ ขาดการประสานงานหรือการบูรณาการทำงานร่วมกัน ซึ่งไม่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน จึงทำให้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 บัญญัติอำนาจพิเศษให้ไว้แก่คณะกรรมการนโยบาย และเลขาธิการสำนักงาน เช่น

- (1) การกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีอำนาจพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานแก่บุคคลซึ่งดำเนินการอันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย การชลประทานหลวง การประกอบกิจการพลังงาน ทางหลวงสัมปทาน พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ
- (2) ให้ถือว่าเลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาตในการดำเนินการภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในด้านการขุดดินและถมดิน การควบคุมอาคาร การจดทะเบียนเครื่องจักร การสาธารณสุข การอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ต่อในราชอาณาจักร การทะเบียนพาณิชย์ โรงงาน และการจัดสรรที่ดิน

กรณีดังกล่าวจึงเป็นการรวมอำนาจไว้ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกในลักษณะเบ็ดเสร็จครบวงจร และลดขั้นตอน ตลอดจนความซ้ำซ้อนในการประกอบการ การขออนุมัติ ขออนุญาต ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ลดปัญหาการพัฒนาอย่างแยกส่วนและกระจัดกระจาย ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนที่จะสามารถดำเนินการได้ทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกัน ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้มีอำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จครบวงจรอาจไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น อันจะเป็นการลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความชำนาญเฉพาะในท้องที่ที่รับผิดชอบ ในด้านการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนั้น พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาตรา 65 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมกำกับกิจการของสำนักงานโดยทั่วไป ซึ่งจะทำให้การดำเนินกิจกรรมของสำนักงานมีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ในการครอบงำของหน่วยราชการส่วนกลาง อันจะส่งผลในทางที่ดีต่อการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยอาศัยแนวทางการจัดตั้งเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ซึ่งมีภารกิจและวิธีดำเนินงานที่สอดคล้องกับภารกิจในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน อีกทั้งยังมีองค์ประกอบของ

องค์กรที่สนับสนุนต่อการพัฒนาพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง มีการจัดตั้งและมีขั้นตอนในการดำเนินงานตามที่บัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยอาศัยกฎหมายและอำนาจฝ่ายเดียวของรัฐ หรืออำนาจมหาชนเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมได้ อีกทั้งในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานก็ไม่เข้มงวดหรือถูกตรวจสอบทุกขั้นตอนของการดำเนินงานเฉกเช่นระบบราชการ นอกจากนี้ ยังมีโครงสร้างการบริหาร โครงสร้างการจัดการ ทรัพยากร บุคลากร ตลอดจนงบประมาณเป็นของตนเอง น่าจะเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมีความเป็นอิสระ ซึ่งจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการบริการสาธารณะได้ การจัดตั้งองค์กรตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจึงมีความเหมาะสมมากกว่าแนวทางของสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบหรือพัฒนาเมือง ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development) จะพบว่าแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน Transit Oriented Development เป็นแนวคิดที่มีรูปแบบการพัฒนาที่มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างหนาแน่น และผสมผสานหลายรูปแบบ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องอำนวยความสะดวก และเพิ่มทางเลือกในการเข้าถึงพื้นที่ให้กับประชาชน ไม่ว่าจะจะเป็นทางเท้าและเส้นทางจักรยานที่ปลอดภัย ลดการใช้รถยนต์ส่วนตัวเพื่อลดความแออัดของระบบขนส่งภายในเมือง ส่งเสริมประสิทธิภาพในการให้บริการของระบบขนส่งมวลชนมากขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในการใช้บริการ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนกลไกและวิธีดำเนินการที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไป ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่จะพบว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มิได้มุ่งส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน กลับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งให้เป็นไปตามหลักการสำคัญของการพัฒนา ซึ่งมุ่งที่จะสนับสนุนให้เกิดการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นมาตรการทางผังเมืองอย่างหนึ่ง ที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน ดังนั้น มาตรการหรือข้อกำหนดที่ส่งเสริมการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน จำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมที่ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวคิดของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างแท้จริงได้ นอกจากนี้แล้ว ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อชี้แนะและจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งในบางกรณียังมีความจำเป็นที่จะต้องนำที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการพัฒนา ให้

อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีปัจจัยที่สอดคล้องต่อแนวความคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ที่มุ่งสนับสนุนให้เกิดการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำวิธีการจัดรูปที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา จากการศึกษาจะพบว่า การนำวิธีการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาใช้กับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน จะทำให้เนื้อที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์แต่ละรายจะลดลงตามส่วน เนื่องจากการแบ่งปันส่วนที่ดินสำหรับใช้เป็นระบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถก่อสร้างอาคารที่มีความหนาแน่นและมีการใช้ประโยชน์อย่างหลากหลายในที่ดินนั้นตามแนวความคิดของการพัฒนาได้ และหากนำวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาใช้ ย่อมต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมาก ประกอบกับรัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระเป็นค่าชดเชยในการเวนคืน ดังนั้น ในการที่จะทำให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือในการบริหารจัดการ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวจำต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำ และเมื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการพัฒนาที่ต้องอาศัยความเข้าใจและเทคนิคที่แตกต่างไปจากการพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไป การนำกฎหมายหรือข้อกำหนดที่ใช้บังคับกับการพัฒนาโดยทั่วไปมาใช้บังคับกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ย่อมทำให้การพัฒนาไม่เป็นไปตามหลักการของการพัฒนาที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการใช้บริการขนส่งมวลชนเพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการพัฒนาในรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ

อีกทั้งในการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานและในหลายระดับประกอบกัน ซึ่งหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต่างก็มีหน้าที่ในการดำเนินงานในส่วนของตนตามอำนาจกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานขาดการบูรณาการ และส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นไปอย่างล่าช้า อันเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อการพัฒนา ซึ่งหากมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำภารกิจในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นการเฉพาะ โดยการถ่ายโอนความรับผิดชอบในภารกิจบางประการที่องค์กรอื่นของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่อยู่เดิมมาเป็นการกิจขององค์กร และนำระบบการบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จเข้ามาใช้ เช่นเดียวกับที่การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษ

ภาคตะวันออก ที่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้หน่วยงานดังกล่าวมีการบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระ และมีความคล่องตัว แตกต่างไปจากหน่วยราชการส่วนกลาง ส่งผลให้การดำเนินการในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีความก้าวหน้าขึ้นเป็นอย่างมาก แสดงให้เห็นว่าการมีองค์กรที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของภารกิจ ดังนั้นในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง จึงควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ

เมื่อหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน มีภารกิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชนที่จะทำการประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่พัฒนา รวมตลอดถึงดำเนินการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการดำเนินกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ รูปแบบของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องอาศัยความคล่องตัว ซึ่งการวางระบบการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องเสนองานตามลำดับบังคับบัญชาแบบส่วนราชการ ไม่อาจตอบสนองต่อการจัดทำบริการสาธารณะในประเภทนั้นได้ ประกอบกับจำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถกอนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายได้ และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเข้าควบคุมตรวจสอบโดยหน่วยงานกำกับ จะต้องจำกัดเฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจเป็นกลไกทางเทคนิควิธีหนึ่งที่รัฐใช้ฟ้องถ่ายการให้บริการสาธารณะของส่วนกลางไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ และด้วยลักษณะขององค์ประกอบดังกล่าว จึงควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในรูปแบบขององค์การมหาชน โดยใช้ชื่อ “สำนักงานคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน” และเนื่องจากภารกิจในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานและในหลายระดับ จึงควรมีสถานะเป็นองค์การมหาชนภายใต้กำกับของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจมีความคล่องตัวและได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดการออกแบบชุมชนเมืองหรือการพัฒนาเมือง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) อย่างเป็นทางการดังต่อไปนี้

(1) ตราพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในรูปแบบขององค์การมหาชน โดยใช้ชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน” ภายใต้กำกับของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น ให้ความเห็นชอบแผนเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค สัดส่วนการให้สิทธิประโยชน์ รวมถึงประกาศกำหนดเขตพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

(2) ในด้านการกำกับดูแล ให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน และมีอำนาจในการสั่งให้สำนักงานยับยั้งหรือระงับการกระทำ หากเห็นว่าการใดที่สำนักงานกระทำไปโดยมิชอบหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย

(3) ตราบทบัญญัติกำหนดภารกิจ หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนข้อกำหนดที่ใช้เฉพาะกับกรณีการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และกำหนดค่านิยมของการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อให้เป็นมาตรฐานและรองรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในแต่ละพื้นที่ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการภายในเขตพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ซึ่งจะทำให้การออกกฎดังกล่าวสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น มีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวมากกว่าการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ

(4) กำหนดให้การแปลงสิทธิและจัดสรรสิทธิ (Right Conversion Method) เป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการดำเนินโครงการ นอกเหนือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และอาจกำหนดให้การเวนคืนเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะนำใช้แก้ไขปัญหา

(5) กำหนดมาตรการจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยอาจจะได้รับสิทธิพิเศษในทางภาษี ด้วยการให้เงินอุดหนุน (Grant) ยกเว้นภาษี (Tax Credits) หรือการ

จัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่ภาคเอกชน เช่นเดียวกับมาตรการสนับสนุนตามแนวทางในต่างประเทศ หรือแนวทางการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการเฉพาะในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

(6) ในระยะเริ่มแรก ให้นำแนวทางของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะมาปรับใช้ ด้วยการทำคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนขึ้นมา คณะหนึ่ง โดยมีโครงสร้างเช่นเดียวกับคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ เพื่อให้ทำหน้าที่สำคัญคือการประสานความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ รวมถึงภาคเอกชน ตลอดจนสร้างกลไกที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนให้การพัฒนา โดยอาจมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม ซึ่งเดิมได้รับมอบหมายให้จัดทำแผนแม่บทเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่นเดียวกับกรณีของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่มอบหมายให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

บรรณานุกรม

- Andrew Heywood. (2002). *Politics*. Palgrave foundations.
- Michael Leccese. (2000). *Charter of the New Urbanism*. McGraw Hill.
- Peter Calthorpe. (1993). *The Next American Metropolis Ecology, Community, and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- Tetsuo Kidokoro. (2019). *TRANSIT ORIENTED DEVELOPMENT POLICIES AND STATION AREA DEVELOPMENT IN ASIA CITIES*. Japan: Asian Development Bank Institute.
- The Council for Area Development and Management of Otemachi Marunouchi and Yurakuch. (8 พฤษภาคม 2564).
- The Tokyo Development Learning Center (TDLC). (ม.ป.ป.). *The case of Otemachi-Marunouchi-Yurakucho (OMY) around Tokyo, Promoting Grade-A Office Districts with an Upgraded Railway Hub for Global Business Competitiveness*.
- Vernon Bogdanor. (1999). *Devolution in the United Kingdom*. London: Oxford University Press.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2562). *การผังเมือง การพัฒนาเมืองกับปรัชญากฎหมาย*.
- กองแผนงานกลุ่มสถิติการขนส่ง. (2563). *รายงานสถิติการขนส่งประจำปี 2563*. กรุงเทพฯ: กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม.
- กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2553). *คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- กำธร กุลชล. (2546). *การออกแบบชุมชนเมืองคืออะไร : การติดตามหาคำตอบในรอบ 40 ปี*. กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและนิเทศศาสตร์. (ม.ป.ป.). *สมาร์ตซิตี้*.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2559). *หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ:องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- ณิชากร เรียงรุ่งโรจน์. (14 พฤษภาคม 2564). เบื้องหลังการพัฒนาย่าน Marunouchi จากยุทธศาสตร์ co-creation ของรัฐบาลและเอกชน.
- ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. (2557). กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : การออกกฎหมายและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 1-16.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2562). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาวิณี เอี่ยมตระกูล. (2563). การวางแผนและการพัฒนาเมืองเพื่อความยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (สิงหาคม 2530). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 6 ตอน 2, 292-293.
- ระหัตถ์ โรจนประดิษฐ์. (2560). กระบวนการการออกแบบชุมชนเมือง Urban Design Process. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉาน เรืองธรรมสิงห์, และ เจนณรงค์ พันธุ์จันทิก. (2562). การพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองอัจฉริยะ: พัฒนาการและความก้าวหน้า. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พรณรัตน์ ไสธรรประภากร, และ กิจบดี ก้องเบญจกุล. (2563). กฎหมายการคลังและกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ศูนย์สำรวจความคิดเห็นนิด้าโพล. (2562). สิทธิรถจักรยานยนต์ขึ้นสะพานข้ามแยกตลอดโคงค์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- สฤษฎี ลบแยม. (2561). วางแผนการขนส่ง TOD และ Placemaking เพื่อการพัฒนาผังเมือง. กรุงเทพฯ: พลก๊อปปี เซอร์วิส แอนด์ ซัพพลาย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2557). แบบเสนอโครงการวิจัยประกอบการเสนอของบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2557. กรุงเทพฯ.

สิงหนาท แสงสีหนาท. (2545). *หลักการทางแนวคิดชุมชนเมืองที่ยั่งยืนในบริบทของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร).*

สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน.*
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

สุทธิมาตร จันทร์แดง. (2560). *แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ. จุลินิติ มีนาคม-เมษายน 2560, 75-95.*

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2562). *คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2562.*
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน.

ภาคผนวก



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๒๖๗/๒๕๖๐

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ด้วยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญอย่างเท่าเทียมกันในทุกภูมิภาคของประเทศไทย จากร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ โมเดลการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเจริญสู่ทุกภูมิภาคของประเทศไทย ในบริบทของพื้นที่จะต้องพัฒนาให้เมืองมีความน่าอยู่ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง มีการบูรณาการสาธารณูปโภครวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ ด้านคมนาคม ด้านพลังงาน และด้านดิจิทัล อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืน และเพื่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. องค์ประกอบ

๑.๑	รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	ประธานกรรมการ
๑.๒	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
๑.๓	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	กรรมการ
๑.๔	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน	กรรมการ
๑.๕	ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๑.๖	ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	กรรมการ
๑.๗	ปลัดกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
๑.๘	ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	กรรมการ
๑.๙	ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
๑.๑๐	ปลัดกระทรวงพลังงาน	กรรมการ

/๑.๑๑ ปลัดกระทรวงมหาดไทย...

๑.๑๑	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑.๑๒	ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	กรรมการ
๑.๑๓	ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
๑.๑๔	ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
๑.๑๕	ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ	กรรมการ
๑.๑๖	เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๑.๑๗	เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
๑.๑๘	เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	กรรมการ
๑.๑๙	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านโทรคมนาคม ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง	กรรมการ
๑.๒๐	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง	กรรมการ
๑.๒๑	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคม ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง	กรรมการ
๑.๒๒	ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผน การขนส่งและจราจร	กรรมการ และเลขานุการร่วม
๑.๒๓	ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	กรรมการ และเลขานุการร่วม
๑.๒๔	ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล	กรรมการ และเลขานุการร่วม

๒. อำนาจหน้าที่

๒.๑ เสนอร่างยุทธศาสตร์และแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๒.๒ บูรณาการ และติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะทั้งประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ (Project Management Committee) ในแต่ละสาขาเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นตามความจำเป็น

/๒.๔ ประสานงาน...

๒.๔ ประสานงานส่วนราชการและภาคเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นอย่างคล่องตัว และลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

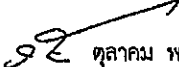
๒.๕ รายงานผลการดำเนินการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๖ สนับสนุน ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล สร้างการรับรู้ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้แก่ภาคส่วนต่างๆ

๒.๗ ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่

 ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

พลเอก


(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี



ประกาศคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ที่ ๑ /๒๕๖๒

เรื่อง หลักเกณฑ์การประเมิน และคุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ

เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน และคุณสมบัติของเมืองอัจฉริยะ รวมถึง วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการพิจารณาคุณสมบัติของเมืองอัจฉริยะ

อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๖๗/๒๕๖๐ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๐ ข้อ ๒.๗ ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย จึงออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ เรื่อง หลักเกณฑ์การประเมิน และคุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ”

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“เมืองอัจฉริยะ” หมายความว่า เมืองที่ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยและชาญฉลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการและการบริหารจัดการเมือง ลดค่าใช้จ่ายและการใช้ทรัพยากรของเมือง และประชากรเป้าหมาย โดยเน้นการออกแบบที่ดี และการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการพัฒนาเมือง ภายใต้แนวคิดการพัฒนา เมืองน่าอยู่ เมืองทันสมัย ให้ประชาชนในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข อย่างยั่งยืน

“ประเภทของเมืองอัจฉริยะ” มี ๒ ประเภท ประกอบด้วย

เมืองเดิม หมายความว่า เมืองเดิมที่มีประชากรอยู่อาศัยที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาใช้ตามบริบทความต้องการของเมือง โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง สาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัย พื้นที่พักผ่อน แหล่งงาน พาณิชยกรรม รวมถึงการจัดพื้นที่ของเมืองอย่างเหมาะสมกับวัฒนธรรม ประเพณี อัตลักษณ์ของเมือง

เมืองใหม่ หมายความว่า เมืองที่ได้รับการพัฒนาพื้นที่ขึ้นใหม่ให้เป็นเมืองทันสมัย มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาใช้ตามบริบทความต้องการของเมือง โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง สาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัย พื้นที่พักผ่อน แหล่งงาน พาณิชยกรรม รวมถึงการจัดพื้นที่ของเมืองอย่างเหมาะสม

“ลักษณะ...

“ลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ” มี ๗ ด้าน ประกอบด้วย

(๑) สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (Smart Environment) หมายความว่า เมืองที่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เช่น การจัดการน้ำ การดูแลสภาพอากาศ การบริหารจัดการของเสีย และการเฝ้าระวังภัยพิบัติ ตลอดจนเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(๒) เศรษฐกิจอัจฉริยะ (Smart Economy) หมายความว่า เมืองที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจและบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เมืองเกษตรอัจฉริยะ เมืองท่องเที่ยวอัจฉริยะ เป็นต้น

(๓) ขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility) หมายความว่า เมืองที่มุ่งเน้นพัฒนาระบบจราจรและขนส่งอัจฉริยะเพื่อขับเคลื่อนประเทศ โดยเพิ่มประสิทธิภาพและความเชื่อมโยงของระบบขนส่งและการสัญจรที่หลากหลาย เพิ่มความสะดวกและความปลอดภัยในการเดินทางและขนส่ง รวมถึงเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(๔) พลังงานอัจฉริยะ (Smart Energy) หมายความว่า เมืองที่สามารถบริหารจัดการด้านพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความสมดุลระหว่างการผลิตและการใช้พลังงานในพื้นที่เพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงาน และลดการพึ่งพาพลังงานจากระบบโครงข่ายไฟฟ้าหลัก

(๕) พลเมืองอัจฉริยะ (Smart People) หมายความว่า เมืองที่มุ่งพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนเปิดกว้างสำหรับความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และการมีส่วนร่วม

(๖) การดำรงชีวิตอัจฉริยะ (Smart Living) หมายความว่า เมืองที่มีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกโดยคำนึงถึงหลักอารยสถาปัตย์ (Universal Design) ให้ประชาชนมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี มีความปลอดภัย และมีความสุขในการดำรงชีวิต

(๗) การบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart Governance) หมายความว่า เมืองที่พัฒนาระบบบริการภาครัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของภาครัฐ โดยมุ่งเน้น ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องผ่านการประยุกต์ใช้นวัตกรรมบริการ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างยุทธศาสตร์แผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ การบูรณาการและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะทั้งประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ (Project Management Committee) ในแต่ละสาขาเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นตามความจำเป็น

การประสาน...

การประสานงานส่วนราชการและภาคเอกชน ทั้งในและต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ให้เป็นไปอย่างคล่องตัว และลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ การรายงานผลการดำเนินการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะต่อคณะรัฐมนตรี การสนับสนุน ส่งเสริม การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล สร้างการรับรู้ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้แก่ภาคส่วนต่างๆ และการปฏิบัติงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

“เลขานุการคณะกรรมการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ประกอบด้วย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน และสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

“คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ” หมายความว่า คณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและการขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี การเสนอเขตพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และบูรณาการโครงการภาครัฐและเอกชน ส่วนกลางและส่วนพื้นที่ ในการกำหนดกลไกและวิธีการขับเคลื่อนโครงการเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การประสานงานและพิจารณาการโครงการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ การส่งเสริมประชาสัมพันธ์ เชิญชวน นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ การติดตามและรายงานผลต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และการปฏิบัติงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะ

“คณะทำงานประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ๗ ด้าน” หมายความว่า คณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ ให้ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะและดำเนินการประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ใน ๗ ด้าน และให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะแต่ละด้าน เพื่อเสนอต่อคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ

“ผู้ยื่นข้อเสนอ” หมายความว่า นิติบุคคล ได้แก่ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชน ที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาและขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะ และประสงค์จะขอรับการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ

“ผู้พัฒนาเมืองอัจฉริยะ” หมายความว่า ผู้ยื่นข้อเสนอที่ได้รับการประกาศการเป็นเมืองอัจฉริยะ จากคณะกรรมการแล้ว

- ๔ -

หมวด ๑

กระบวนการขอรับการพิจารณาประกาศเป็นเมืองอัจฉริยะ

ข้อ ๓ หลักเกณฑ์การประเมิน และคุณสมบัติของเมืองอัจฉริยะ รวมถึง วิธีการ กระบวนการในการพิจารณา คุณสมบัติของเมืองอัจฉริยะ ตลอดจนการประกาศตราสัญลักษณ์เมืองอัจฉริยะให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ กำหนด

ข้อ ๔ หลังจากคณะกรรมการประกาศเชิญชวนเพื่อยื่นขอรับการพิจารณาประกาศเป็นเมืองอัจฉริยะ ผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องจัดทำและส่งแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะโดยละเอียดและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่เว็บไซต์ www.smartcitythailand.or.th หรือสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย (Smart City Thailand Office) ตามที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ

ข้อ ๕ หลังจากผู้ยื่นข้อเสนอส่งแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และเอกสารอื่นใดตามระยะเวลา ที่คณะกรรมการกำหนด ให้สำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย รวบรวมและประสานแผนจากผู้ยื่นข้อเสนอ ให้ครบถ้วนเพื่อให้คณะทำงานประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ๗ ด้านพิจารณาตามที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้ให้สำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย โดยข้อเสนอแนะของเลขานุการคณะกรรมการทำหน้าที่ ให้คำปรึกษาแก่ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดทำแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ตลอดจนกระบวนการเพื่อให้แผน มีความครบถ้วน และเพียงพอ สำหรับกรนำเสนอคณะกรรมการประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ๗ ด้าน หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๖ ให้สำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย โดยข้อเสนอแนะของเลขานุการคณะกรรมการรวบรวม ผลการประเมินเพื่อเสนอเสนอต่อ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะเพื่อกลั่นกรอง และให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

ข้อ ๗ หากคณะกรรมการให้ความเห็นชอบเมืองอัจฉริยะ เมืองดังกล่าวจะได้รับการประกาศ เป็นเมืองอัจฉริยะและสามารถใช้ตราสัญลักษณ์เมืองอัจฉริยะตามเอกสารแนบท้ายได้เป็นระยะเวลา ๒ ปี และการลงทุนโดยหน่วยงาน และ/หรือการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเมืองอัจฉริยะ สามารถขอรับการพิจารณา สิทธิประโยชน์เมืองอัจฉริยะทั้งทางด้านภาษี และมีใช้ภาษี ที่คณะกรรมการ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือคณะกรรมการระดับชาติอื่นใดกำหนดต่อไป

ข้อ ๘ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ปรับปรุงแผน ให้สำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย โดยข้อเสนอแนะของเลขานุการคณะกรรมการแจ้งผลการประเมินให้ผู้ยื่นข้อเสนอดังกล่าวทราบ โดยสำนักงาน เมืองอัจฉริยะประเทศไทย โดยข้อเสนอแนะของเลขานุการคณะกรรมการอาจพิจารณาทบทวนแผนการพัฒนา เมืองอัจฉริยะร่วมกับผู้ยื่นข้อเสนอดังกล่าว เพื่อให้แผนมีความสมบูรณ์มากขึ้น สำหรับการขอรับการพิจารณา การเป็นเมืองอัจฉริยะครั้งต่อไป

หมวด ๒ ...

หมวด ๒

การพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ

ข้อ ๘ การประกาศเชิญชวน วิธีประกาศเชิญชวน วิธีการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ และหลักเกณฑ์อื่น ที่จำเป็นในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ รวมถึงรายละเอียดของแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และเอกสารประกอบอื่นใดที่ผู้ยื่นข้อเสนอต้องจัดส่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๑๐ ผู้ยื่นข้อเสนอต้องมีคุณสมบัติ ๕ ข้อ ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องเป็นนิติบุคคล
- (๒) ผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องมีแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม
- (๓) ผู้นำชุมชน หรือผู้นำในพื้นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะตามที่ยื่นข้อเสนอ
- (๔) เมืองอัจฉริยะตามที่ยื่นข้อเสนอจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่
- (๕) การพัฒนาเมืองอัจฉริยะตามที่ยื่นข้อเสนอจะต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างใกล้ชิด

ข้อ ๑๑ ผู้ยื่นข้อเสนอตามข้อ ๑๐ (๑) ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นนิติบุคคล ได้แก่ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ ที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาและขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะที่ยื่นข้อเสนอ

(๒) หรือเป็นหน่วยงานที่มีคุณสมบัติตาม (๑) ที่มีความร่วมมือกับหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนในประเทศไทยในการพัฒนาและขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะที่ยื่นข้อเสนอในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน

(๓) หรือเป็นนิติบุคคลภาคเอกชนที่จดทะเบียนในประเทศไทยและมีเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ที่เมืองอัจฉริยะที่ยื่นข้อเสนอ และประสงค์จะขอรับการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ โดยโครงการเมืองอัจฉริยะของหน่วยงานเอกชนดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานทางปกครองในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

ข้อ ๑๒ แผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ตามข้อ ๑๐ (๒) ต้องประกอบด้วย

(๑) การกำหนดเขตเมืองอัจฉริยะ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ประเภท และลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ ผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องระบุประเภทและลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ขอรับการพิจารณาอย่างน้อย ๒ ด้าน จาก ๗ ด้านที่คณะกรรมการกำหนด โดยมีด้านบังคับคือสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ

(๒) แนวทาง...

(๒) แนวทางการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอัจฉริยะ ที่ครอบคลุมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล และอาจครอบคลุมถึง โครงสร้างพื้นฐานคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานพลังงาน สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานอื่นใด ที่สอดคล้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ รูปแบบและประเภทของเมืองอัจฉริยะ ที่ขอรับการพิจารณา

(๓) แนวทางการพัฒนาระบบจัดเก็บและบริหารข้อมูลของเมือง (City Data Platform) โดยมีการเชื่อมโยงหรือการให้ใช้งานข้อมูลในการบริหารจัดการและให้บริการในพื้นที่เมืองอัจฉริยะ และแนวทางการบริหารจัดการ ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบต่างๆ ของเมืองอัจฉริยะ และการดูแลความปลอดภัยของข้อมูล ส่วนบุคคล

(๔) รายละเอียดการพัฒนาพื้นที่เมืองอัจฉริยะ และบริการระบบเมืองอัจฉริยะ กิจกรรม หรือโครงการ ที่สอดคล้องกับประเภทและลักษณะของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ขอรับการพิจารณาตาม (๑)

(๕) แนวทางการบริหารจัดการอย่างยั่งยืนของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ทั้งในรูปแบบภาครัฐ หรือ ภาครัฐร่วมเอกชน หรือภาคชน หรืออื่นๆตามที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๓

การกำกับดูแลและติดตามประเมินผล

ข้อ ๑๓ เมื่อคณะกรรมการได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินและคุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะตามประกาศนี้แล้ว ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะติดตามประเมินผลโดยการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ได้รับความเห็นชอบ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(๑) ติดตามโครงการให้มีการดำเนินงานตามแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ผ่านการพิจารณา โดยคณะกรรมการ

(๒) ประเมินผลการดำเนินงาน และรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อคณะกรรมการ

(๓) พิจารณาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการตามแผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่ผ่านการพิจารณา

(๔) เรียกผู้พัฒนาเมืองอัจฉริยะเข้าชี้แจง รวมถึงจัดส่งข้อมูล เอกสาร หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๕) เสนอแนะต่อคณะกรรมการเพื่อไม่ต่ออายุ หรือประกาศยกเลิกการเป็นเมืองอัจฉริยะ

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ต่ออายุ หรือประกาศยกเลิกการเป็นเมืองอัจฉริยะ การพิจารณาตัดสินของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

หมวด ๔ ...

หมวด ๔

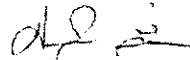
การต่ออายุและการยกเลิกการเป็นเมืองอัจฉริยะ

ข้อ ๑๕ หลังจากการเป็นเมืองอัจฉริยะครบ ๒ ปี ตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการผู้พัฒนาเมืองอัจฉริยะจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโดยละเอียด เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาต่ออายุการเป็นเมืองอัจฉริยะ โดยให้คงสถานะการเป็นเมืองอัจฉริยะไว้ก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ระยะเวลาการต่ออายุให้เป็นไปตามประกาศคำสั่งของคณะกรรมการ

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่ผู้พัฒนาเมืองอัจฉริยะ ไม่ได้รับการต่ออายุตาม ข้อ ๑๕ และกรณีที่มีผู้ประกอบการได้รับสิทธิประโยชน์เมืองอัจฉริยะทั้งทางด้านภาษี และมีใช้ภาษี ที่คณะกรรมการ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือคณะกรรมการอื่นใด กำหนดไปแล้ว ให้เป็นอำนาจหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเพิกถอนหรือคงสิทธิประโยชน์สมควรได้รับไว้ต่อไปตามเดิม

ประกาศ ณ วันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลอากาศเอก



(ประจัน จันทอง)

ประธานคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ



คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ที่ ๑ /๒๕๖๒

เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย

สืบเนื่องจาก นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี

เพื่อให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อาศัยอำนาจตามข้อ ๒.๗ ของ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๖๗/๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้สำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย มีภารกิจในการจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการและการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี
- (๒) เสนอเขตพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และบูรณาการโครงการภาครัฐและเอกชน ส่วนกลางและส่วนพื้นที่ ในการกำหนดกลไกและวิธีการขับเคลื่อนโครงการเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
- (๓) รับข้อเสนอการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ พร้อมทั้งประกาศผลการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะ ให้ตราสัญลักษณ์เมืองอัจฉริยะ และประสานการให้สิทธิประโยชน์การลงทุนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (๔) ให้คำปรึกษาในการดำเนินการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ๗ ด้าน ได้แก่ Smart Economy, Smart Mobility, Smart Energy, Smart Environment, Smart Governance, Smart Living และ Smart People รวมทั้งให้คำแนะนำในการจัดทำข้อเสนอการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และการจัดเตรียมเอกสารประกอบ
- (๕) บูรณาการ ประเมินผลการดำเนินงาน ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดด้านกฎหมาย เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา
- (๖) กำกับ ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

- ๒ -

(๗) พัฒนาหลักสูตร และคู่มือการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ เพื่อใช้ฝึกอบรมบุคลากรด้านการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้แก่ภาคส่วนต่างๆ

(๘) สนับสนุน และส่งเสริมการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ การประกาศเขตส่งเสริม การให้สิทธิประโยชน์ และการเปิดรับข้อเสนอการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

(๙) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ และคณะทำงานประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ทั้ง ๗ ด้าน

(๑๐) ประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นไปอย่างคล่องตัว และลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

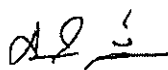
(๑๑) ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ข้อ ๒ ให้จัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นการชั่วคราว

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง

ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลอากาศเอก



(ประจักษ์ จันทอง)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ ๒๖๗/๒๕๖๒
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๖๗/๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี นั้น

เพื่อให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ โดยมีองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

๑.๑	รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	ประธานกรรมการ
๑.๒	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
๑.๓	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	กรรมการ
๑.๔	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน	กรรมการ
๑.๕	ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๑.๖	ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
๑.๗	ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	กรรมการ
๑.๘	ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม	กรรมการ
๑.๙	ปลัดกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
๑.๑๐	ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	กรรมการ
๑.๑๑	ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
๑.๑๒	ปลัดกระทรวงพลังงาน	กรรมการ
๑.๑๓	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑.๑๔	ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
๑.๑๕	ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
๑.๑๖	เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๑.๑๗	เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ
๑.๑๘	เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
๑.๑๙	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
๑.๒๐	อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง	กรรมการ
๑.๒๑	เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ

/๑.๒๒ ผู้อำนวยการ...

๑.๒๒	ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร	กรรมการ
๑.๒๓	ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	กรรมการ
๑.๒๔	เลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	กรรมการ
๑.๒๕	เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก	กรรมการ
๑.๒๖	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านโทรคมนาคมที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง	กรรมการ
๑.๒๗	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง	กรรมการ
๑.๒๘	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคมที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง	กรรมการ
๑.๒๙	ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล	กรรมการ
		และเลขานุการ

๒. หน้าที่และอำนาจ

๒.๑ ดำเนินการตามแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้บรรลุผลสำเร็จ และทบทวนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลตามความเหมาะสม

๒.๒ บูรณาการ และติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะทั้งประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓ ศึกษาแนวทางและความเหมาะสมในการจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทย (Smart City Office Thailand) เพื่อทำหน้าที่บริหารโครงการเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี

๒.๔ ประสานงานส่วนราชการและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นไปอย่างคล่องตัว และลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

๒.๕ รายงานผลการดำเนินการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๖ สนับสนุน ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล สร้างการรับรู้ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ

๒.๗ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะหรือคณะทำงานอื่นตามความจำเป็น

๒.๘ ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะหรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่แต่งตั้งตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือตามระเบียบของทางราชการ แล้วแต่กรณี โดยให้เบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลเอก
(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)
นายกรัฐมนตรี



คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

ที่ ๑ /๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ

ตามที่ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๙๖/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และ ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี นั้น

เพื่อให้การพัฒนาเมืองอัจฉริยะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๙๖/๒๕๖๒ ข้อ ๒.๗ ประกอบกับมติที่ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- | | | |
|------|--|------------------|
| ๑.๑ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม | ประธานอนุกรรมการ |
| ๑.๒ | ปลัดกระทรวงคมนาคม หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๓ | ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๔ | ปลัดกระทรวงพลังงาน หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๕ | ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๖ | ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๗ | ปลัดกระทรวงสาธารณสุข หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๘ | เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๙ | เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๑๐ | เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๑๑ | ผู้ว่าการการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๑.๑๒ | ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |

/๑.๑๓ ผู้อำนวยการ ...

๑.๑๓	ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๑.๑๔	นายแพทย์ศุภชัย ปาจริยานนท์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจและสังคม	อนุกรรมการ
๑.๑๕	นายเนวินธุ์ ช่อชัยทิพฐ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการวางแผนและพัฒนาเมือง	อนุกรรมการ
๑.๑๖	นางสาวปฐมา จันทรักษ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการจัดทำข้อมูล	อนุกรรมการ
๑.๑๗	ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๑.๑๘	ประธานสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๑.๑๙	นายกสมาคมการค้าเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการ เทคโนโลยีรายใหม่ หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๑.๒๐	ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล	อนุกรรมการและ เลขานุการ

๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ ทบทวนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการและขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี
- ๒.๒ ศึกษาและทบทวนหลักเกณฑ์การประเมิน คุณสมบัติ วิธีการ และกระบวนการในการพิจารณาการเป็นเมืองอัจฉริยะให้สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาลตามความเหมาะสม
- ๒.๓ พิจารณาข้อเสนอโครงการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และประกาศมอบตราสัญลักษณ์เพื่อรับรองการเป็นพื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะ
- ๒.๔ ประสานเชิญหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้านการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ มาให้ความเห็น เข้าร่วมประชุมหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านเมืองอัจฉริยะ
- ๒.๕ บูรณาการโครงการภาครัฐและเอกชน ส่วนกลางและส่วนพื้นที่ ในการกำหนดกลไกและวิธีการขับเคลื่อนโครงการเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม
- ๒.๖ กำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน และให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดด้านกฎหมาย เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา

/๒.๗ สันนิษฐาน ...

๒.๗ สนับสนุน ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูล สร้างการรับรู้ และการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะให้แก่ภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งเชิญชวนนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศในการ พัฒนาเมืองอัจฉริยะ


๒.๘ รายงานผลการดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะต่อคณะกรรมการ ขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ

๒.๙ แต่งตั้งคณะทำงานที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนา เมืองอัจฉริยะ

๒.๑๐ ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

พลเอก 
(ประวีตร วงษ์สุวรรณ)
รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ



คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ
ที่ ๑ /๒๕๖๓
เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ๗ ด้าน

ตามที่ คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางโครงการขับเคลื่อนประเทศไทย ๔.๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี นั้น

เพื่อให้การขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อาศัยอำนาจตามคำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ที่ ๑/๒๕๖๓ ข้อ ๒.๔ จึงแต่งตั้งคณะทำงานประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ๗ ด้าน โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- | | | |
|-----|--|------------------|
| ๑.๑ | นายณัฐพล นิรมานพัชรินทร์
ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล | ประธานคณะกรรมการ |
| ๑.๒ | นายสุเทพ พันธุ์เพ็ง
ผู้เชี่ยวชาญด้านการขนส่งอัจฉริยะ (Smart Mobility) | คณะกรรมการ |
| ๑.๓ | นายเกษรา อีระโกนเม
ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานอัจฉริยะ (Smart Energy) | คณะกรรมการ |
| ๑.๔ | นายพันธ์ศักดิ์ ศิริรัชตพงษ์
ผู้เชี่ยวชาญด้านพลเมืองอัจฉริยะ (Smart People) | คณะกรรมการ |
| ๑.๕ | นายวิวัฒน์ วงศ์รวีวัฑ์
ผู้เชี่ยวชาญด้านการดำรงชีวิตอัจฉริยะ (Smart Living) | คณะกรรมการ |
| ๑.๖ | นายศรัณย์ สัมฤทธิ์เดชขจร
ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (Smart Governance) | คณะกรรมการ |
| ๑.๗ | นายวีรนิธ ฐานสุพร
ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (Smart Environment) | คณะกรรมการ |
| ๑.๘ | นายภัทรพร โพธิ์สุวรรณ
ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจอัจฉริยะ (Smart Economy) | คณะกรรมการ |

/๑.๕ นายสุธี...

- ๒ -


๑.๙ นายสุธี อนันต์สุขสมศรี ผู้เชี่ยวชาญด้านการออกแบบและพัฒนาเมือง	คณะทำงาน
๑.๑๐ นายชูศักดิ์ จันทรปฐมพงศ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการออกแบบและพัฒนาเมือง	คณะทำงาน
๑.๑๑ นายภาสกร ประดมบุตร รองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล	คณะทำงานและ เลขานุการร่วม
๑.๑๒ นางสาวกษิติธร ภูภราดัย รองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล	คณะทำงานและ เลขานุการร่วม

๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ กำหนดเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ ๗ ด้าน
- ๒.๒ ประเมินแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแผนการเป็นเมืองอัจฉริยะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ
- ๒.๓ ดำเนินงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓



(นายพุทธิพงษ์ ปุณณกันต์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
ประธานอนุกรรมการขับเคลื่อนและบริหารโครงการเมืองอัจฉริยะ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อนามสกุล	นายรณกร ชีรเดชวิเศษไกร
วัน เดือน ปีเกิด	8 สิงหาคม พ.ศ. 2531
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2553	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ. 2555	ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง รุ่น 38 สภานายความ
พ.ศ. 2556	ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต สมัยที่ 66 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตสภา
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน	การรถไฟแห่งประเทศไทย