

2.1.2 วิวัฒนาการของการผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ

การผังเมือง เป็นเครื่องมือในการควบคุมและบริหารจัดการเมืองให้เจริญเติบโตอย่างมีทิศทางที่เหมาะสม สามารถรองรับการขยายตัวของประชากร และการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตได้ในรูปของผังกายภาพ ซึ่งต้องครอบคลุมทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านการคมนาคมขนส่ง และด้านสิ่งแวดล้อม โดยการวางผังเมืองนั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้ในหลายสาขาหรือเรียกว่าสหวิทยาการ และที่สำคัญต้องอยู่บนความต้องการของประชาชน เพื่อนำมาวางแผนผังและข้อกำหนดบริบทของเมืองแบบบูรณาการ นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรเมืองนั้น ๆ กล่าวคือ ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในที่ที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ถูกสุขลักษณะอนามัย มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เพียงพอและได้มาตรฐานปลอดภัย และคงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์ของเมืองที่ควรค่าแก่การรักษา (ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ค, น. 1-1 และเฉลิม แก้วกังวาล, 2535)

แนวคิดของการผังเมืองในยุโรปครั้งแรกนั้นเริ่มต้นมาตั้งแต่ยุคโรมัน ซึ่งแนวคิดเริ่มแรกของการสร้างเมืองสมัยนั้นมาจากวางผังเมืองเพื่อป้องกันข้าศึกศัตรูโดยการสร้างกำแพงสูงล้อมรอบเมือง การออกแบบเมืองภายในกำแพงเป็นแบบตารางกริด (grid) ต่อมาในยุคกลาง (middle age) ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 10-16 เมืองเริ่มมีการสร้างกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกัน มีหลักการจัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรมให้กับประชาชน มีการออกแบบเส้นทางสัญจรให้มีประสิทธิภาพ มีการกำหนดพื้นที่ส่วนตัวและพื้นที่สาธารณะอย่างชัดเจน มีการจัดพื้นที่สาธารณะส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนได้ทำกิจกรรมร่วมกัน ให้ความสำคัญกับความสวยงามของอาคารและพื้นที่ว่างต่าง ๆ เพื่อแสดงถึงฐานะทางสังคมของผู้เป็นเจ้าของ ซึ่งถือเป็นลักษณะเด่นของเมืองในสมัยนั้น (ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ข, น. 4-4 - 4-5)

ปี ค.ศ. 1776 การผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคหลังการปฏิวัติอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เป็นแนวคิดการสร้างเมืองโดยเน้นพื้นที่เชิงพาณิชย์กรรมเป็นหลัก ส่วนรูปแบบถนนถูกออกแบบให้เป็นแบบตารางเช่นเดียวกับการสร้างเมืองในยุโรป ด้วยเหตุผลในเรื่องความสะดวกต่อการวางผัง และสามารถแบ่งแปลงที่ดินเพื่อเก็งกำไรได้ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองสมัยนั้นถูกควบคุมโดยชนชั้นสูง (ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ก, น. 4-5)

ต่อมาในยุคตอนกลางของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในสหรัฐอเมริกาได้มีแนวคิดการปฏิรูปที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อยที่เน้นเรื่องการใช้สอยเป็นสำคัญ และการจัดหาพื้นที่โล่งสาธารณะ

ให้กับเมือง เนื่องจากการเจริญเติบโตของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ของเมือง ทั้งความแออัดและการขาดสุขลักษณะที่ดี เช่นเดียวกับปัญหาการอยู่อาศัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะของชนชั้นแรงงานยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งตรงข้ามกับช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ของสหรัฐอเมริกา ที่แนวคิดของการผังเมืองได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการสร้างเมืองเพื่อสุนทรียภาพ (The City Beautiful) ในปี ค.ศ. 1893 ซึ่งเป็นการวางผังให้มีแนวแกนและมีความสมดุล มีการจัดพื้นที่เปิดโล่ง และมีการวางตำแหน่งอนุสาวรีย์และอาคาร ทำให้เกิดการจัดวางอาคาร ถนน และพื้นที่สาธารณะให้เกิดความเป็นระเบียบ (ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ก, น. 4-5 - 4-7)

เมื่อถึงยุคต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 จากผลจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้เมืองในยุโรปหยุดการขยายตัว แนวคิดของการผังเมืองจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง การออกแบบเมืองในอนาคต การออกแบบเมืองที่ใช้ได้จริง (ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ข, น. 4-5 และดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2545, น. 99) จนถึงช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 ทั้งในยุโรปและอเมริกาได้เกิดแนวคิดการพัฒนาเมืองเพื่อการฟื้นฟูเมืองหลังสงครามโลก สำหรับอังกฤษได้เกิดทฤษฎีการวางผังหลังสงครามโลกขึ้น (post-war planning theory) ซึ่งประกอบด้วย 2 มุมมอง มุมมองแรกให้ความสำคัญเรื่องแนวคิดและทฤษฎีเรื่องธรรมชาติของการวางผังเมือง โดยนักผังเมืองส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการนำเอาทฤษฎีหรือหลักการทางผังเมืองที่เหมาะสมมาเป็นตัวชี้นำเพื่อออกแบบพื้นที่รองรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเมืองจนกลายเป็นภาพพจน์หรือเอกลักษณ์ของเมืองนั้น ๆ ส่วนมุมมองที่สองจะเน้นเรื่องจุดประสงค์หรือเป้าหมายของการวางผังเมืองเป็นหลัก (Taylor, 1998, p. 3)

ต่อมาในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 1960 นี้เอง ซึ่งเป็นยุคที่ทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเริ่มให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเป็นต้นมา โดยกระแสการมีส่วนร่วม นั้นเริ่มจากการที่ทั้งสองประเทศนั้นมีความห่วงใยในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยการวางผังนั้นจะมีการคำนึงในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผน (Tyler, 1998 อ้างใน ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าคุณทหารลาดกระบัง, 2547, น. 1-3 - 1-4)

นอกจากนี้ยังมีบุคคลสองคนที่ทำให้กระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองเป็นที่นิยมไปทั่วโลก คือ จอห์น ฟรีดแมนน์ (John Friedmann) นักทฤษฎีผังเมืองชาวอเมริกันเขียนหนังสือ Note on Societal Action ค.ศ. 1969 โดยมีแนวคิดที่ว่า การวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติเป็นสองสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และแสดงให้เห็นว่าการวาง

ผังเมืองแบบบนลงล่าง (top-down) นั้น ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ทำให้กระแสดการวางแผนแบบมีส่วนร่วมได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น ๆ พร้อมกับ เซอร์รี่ อาร์ อาร์นสไตน์ (Sherry R. Arnstein) ซึ่งเขียนหนังสือเกี่ยวกับการลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเมือง ชื่อว่า A Ladder of Citizen Participation ค.ศ. 1969 (ดวงจันทร์ อภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2545, น. 101 และ Tyler, 1998, pp. 86-96)

ต่อมาในช่วงยุคกลางของคริสต์ศตวรรษที่ 1980 ซึ่งการมีส่วนร่วมในประชาชนในการวางแผนผังเมืองนั้นเริ่มมีความเชื่อมโยงกับหลักการประชาธิปไตย โดยเริ่มจากการเกิดแนวคิดของการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน (sustainable development)¹ คือ แผนการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมในอนาคต โดยแนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับแนวคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น หรือเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิพลเมือง และผลประโยชน์ท้องถิ่น โดยแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการบริหารภาครัฐแบบใหม่ ที่ระบบการเมืองการปกครอง ระบบการปกครองท้องถิ่น และระบบการผังเมืองมารวมกัน ทำให้เกิดพัฒนาการของการบริหารจัดการการปกครองซึ่งทำให้การผังเมืองเข้าไปอยู่ในนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ (ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, 2543, น. 105 และศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ค, น. 3-7)

หากพิจารณาจากวิวัฒนาการของแนวคิดในการวางแผนผังเมืองจากอดีตจนถึงปัจจุบันของลีโอนี แซนเดอร์คอก (Sandercock, 1998 อ้างใน ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, 2543, น. 108) ซึ่งได้สรุปวิธีการวางแผนผังเมืองในอเมริกา ตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ซึ่งแบ่งได้เป็น 6 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้

1) Rational Comprehensive Model (ค.ศ. 1945-1995) เป็นการวางแผนแบบรวบยอด กำหนดปัญหาวัตถุประสงค์ และตัดสินใจโดยนักวางแผนทั้งหมด การวางแผนผังเมืองรูปแบบนี้จึงเป็นการวางแผนจากบนลงล่าง (top-down)

2) Advocacy Model (ค.ศ. 1965) เป็นวางแผนโดยนักวางแผนเป็นตัวแทนให้กับชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของสังคมที่มีความสลับซับซ้อน (plural society)

¹ “development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” เป็นการพัฒนาในปัจจุบันที่ไม่เหยียดหรือใช้โอกาสในการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของสังคมในอนาคต

3) Radical Political Economy Model (ค.ศ. 1970) เป็นการวางผังโดยการคำนึงความเป็นไปได้ในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นการพยายามทำให้ทฤษฎีการวางผัง เป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยพิจารณาการสนับสนุนทางการเมืองและความเป็นไปได้ในด้านอื่น ๆ มากที่สุด

4) Equity Planning Model (ค.ศ. 1970) เป็นการวางผังโดยเน้นให้ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องมีโอกาสในผลของผังมากที่สุด โดยเน้นการกระจายอำนาจ การกระจายการใช้ทรัพยากร และสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายทุกระดับ

5) Social Learning and Communicative Action Model (ค.ศ. 1975) เป็นการวางผังโดยเริ่มจากการทำความเข้าใจกับชุมชน โดยเน้นความต้องการของชุมชน การเปิดกว้าง และการลดข้อขัดแย้ง

6) Radical Planning Model (ค.ศ. 1995) เป็นการวางผังเพื่อพยายามตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสังคมและชุมชน โดยคำนึงถึงกลุ่มสังคมที่มีความหลากหลายซึ่งกลุ่มสังคมเหล่านี้มีความไม่เท่าเทียมกัน อันเกิดมาจากระบบการเมืองและอื่น ๆ

จากวิวัฒนาการของรูปแบบการวางผังเมือง ทั้ง 6 รูปแบบ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าการวางผังเมืองโดยนักวางผังเป็นผู้ตัดสินใจเองในทุกขั้นตอน และใช้หลักเหตุและผลที่พิสูจน์ได้ทางวิทยาศาสตร์ในการวางผัง ซึ่งรูปแบบการวางผังเมืองแบบรวบยอดนี้ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการถูกใช้ในการวางผังเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และยังคงมีการใช้รูปแบบนี้ในการวางผังต่อมาเรื่อย ๆ ถึงแม้ว่าจะเกิดการวางผังในรูปแบบอื่น ๆ แล้วก็ตาม

จากนั้น กระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มมีมากขึ้น จากที่นักผังเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน ถึงแม้ว่าประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมในการวางผังโดยตรง แต่ด้วยหลักการกระจายอำนาจที่มีมากขึ้นซึ่งเป็นการสนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยให้แก่ท้องถิ่นหมายรวมถึงประชาชนด้วยนั้น และการให้ความสำคัญในเรื่องการทำความเข้าใจกับสังคมโดยใช้การสื่อสาร เพื่อให้การวางผังมีประสิทธิภาพ ทำให้สุดท้ายแล้วประชาชนกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการวางผังเมืองในที่สุด บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าสาธารณชนควรเป็นผู้ออกแบบนโยบายสาธารณะโดยมีนักวางผังเป็นผู้คอยเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำที่ถูกต้องและเหมาะสม (Davidoff, 1962 อ้างใน Taylor, 1998, p. 87)

2.1.3 วิวัฒนาการของการผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนมาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นชุมชนเกษตรกรรมชนบทขนาดเล็ก และไม่มีรูปร่างของชุมชนที่ชัดเจน ต่อมาการสร้างเมืองในสมัยอยุธยา ช่วงพุทธศตวรรษที่ 19 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 1 ในปี พ.ศ. 2325 ให้ความสำคัญกับการสร้างเส้นทางคมนาคมขนส่งทั้งทางน้ำและทางบก และเพื่อการศึกสงครามเป็นหลักเช่นเดียวกัน จนต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2367-2453) เศรษฐกิจของบ้านเมืองเริ่มดีขึ้น ทำให้การผังเมืองมีรูปแบบที่เด่นชัดและเน้นความสวยงามตามแบบตะวันตกมากขึ้น (พัชราพร จำปาเรือง, 2549, น. 1 และ สาขาวิชาวิศวกรรมขนส่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2549, น. 6-21)

จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 จากการขยายตัวของระบบบริหารราชการนับจาก พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดการจัดตั้งกองผังเมือง กรมโยธาธิการ ในปี พ.ศ. 2480 โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลด้านสุขาภิบาลชุมชน เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้การดำเนินงานด้านผังเมืองเป็นไปอย่างกว้างขวาง และเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้ตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 ขึ้นมา เป็นครั้งแรก ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองเกิดขึ้นให้เห็นเป็นรูปธรรมในครั้งแรก จากการตรากฎหมายฉบับนี้ แต่การมีส่วนร่วมประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในระดับของการมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารการวางและจัดทำผังเมืองจากภาครัฐเท่านั้น (พัชราพร จำปาเรือง, 2549, น. 1-2)

เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 ไม่สามารถดำเนินการตามหลักวิชาการด้านผังเมืองให้ครอบคลุมขอบเขตงานอันกว้างขวางให้เป็นผลสำเร็จได้ เพราะขาดเงินทุนการพัฒนาและความชัดเจนของกฎหมาย ทำให้ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดฉบับดังกล่าว และมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองขึ้นแทน ในปี พ.ศ. 2518 เพื่อให้แผนผังเมืองที่วางไว้ถูกบังคับใช้ตามกฎหมาย และข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในขั้นต่าง ๆ ของกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะไว้ ตลอดจน มีการกำหนดรายละเอียดให้มีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้นในกฎกระทรวงผังเมืองรวมของแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ที่จัดทำผังเมืองรวมนั้น ๆ (กรมการผังเมือง, 2542, น. 112 และ เอกบุญวงศ์สวัสดิ์กุล, 2551, น. 19)

นอกจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผังเมืองซึ่งเห็นได้เป็นรูปธรรมจากการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นต้นมา ยังมีการส่งเสริมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามา มีบทบาทในการวางแผนต่าง ๆ ของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ให้ความสำคัญต่อการรวมพลังทางสังคมจากทุกภาคส่วนในการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติ และการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของรัฐ (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, น. 3-9 - 3-12)

ตลอดจนในปี พ.ศ. 2545 ได้มีแนวคิดการปฏิรูประบบราชการสู่ระบบเปิด โดยการปรับ กระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นหรือที่เรียกว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดการบริหารราชการและการพัฒนาระบบราชการให้สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ยังได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ ราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) โดยส่วนราชการต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ แผ่นดิน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550)

ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่ากระบวนการวางผังเมืองในประเทศไทย จะมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ ไม่แค่เฉพาะในการผังเมืองที่ให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมมากขึ้นเท่านั้น แต่หากพิจารณาขั้นตอนการจัดทำผังเมืองตามกฎหมายกำหนด จะเห็นว่า ในท้ายที่สุด ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้วางผังเมืองเอง แต่อำนาจการตัดสินใจ ยังคงอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง คือ คณะกรรมการผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งไม่ใช่การ ตัดสินใจจากหน่วยงานท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่วางผังเมืองนั้น ๆ จึงถือว่าการปฏิบัติเช่นนี้ยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2551ก, น. 13)

2.1.4 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายผังเมืองในต่างประเทศ

ในประเด็นศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายการผังเมืองของ ต่างประเทศในปัจจุบัน มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาว่าประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศอังกฤษและ

สหรัฐอเมริกา นั้น มีการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังเมืองในระดับใดบ้าง เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายผังเมืองของไทย และสามารถนำสาระบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองของต่างประเทศที่เห็นว่ามีความเหมาะสมมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยในลำดับต่อไป

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายผังเมืองอังกฤษ

กฎหมายผังเมืองอังกฤษ ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2533 (Town and Country Planning Act 1990) มีการกำหนดให้แบ่งแผนผังเมืองรวมออกเป็น 2 แผน คือ แผนผังโครงสร้างหรือแผนผังกลยุทธ์ (Structure Plan) และแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำผัง และสามารถกำหนดรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ ซึ่งแต่ละแผนมีกระบวนการจัดทำแผนและมีขั้นตอนที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2

เปรียบเทียบกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองของประเทศอังกฤษทั้งสองระดับ

แผนผังโครงสร้าง	แผนผังท้องถิ่น
1. การสำรวจเพื่อจัดทำแผนผัง	1. การปรึกษาหารือก่อนเผยแพร่แผนผัง
2. การปรึกษาหารือก่อนเผยแพร่แผนผัง	2. การเผยแพร่เพื่อให้ตรวจสอบและคัดค้าน
3. การเผยแพร่เพื่อให้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็น	3. การคัดค้านและพิจารณาคำคัดค้าน
4. การคัดค้านและพิจารณาคำคัดค้าน	4. การประกาศหลังจากแก้ไขปรับปรุงแผนผัง
5. การตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ	5. การไต่สวนสาธารณะ
6. การแก้ไขข้อกำหนดก่อนการลงมติรับ	6. การลงมติรับแผนผังท้องถิ่น
7. การรับผัง	

ที่มา: ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ค.

(1) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนผังโครงสร้าง มีดังนี้
จัดทำโดยหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินเองตามกฎหมาย ดังนี้

(1.1) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อนการประกาศร่างแผนผัง โดยหน่วยงานท้องถิ่นจะต้องหารือกับคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเพิ่มเติมบุคคลที่สมควรเข้าร่วมปรึกษาหารือด้วย เมื่อการปรึกษาหารือแล้วเสร็จ หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นจะนำความคิดเห็นที่ได้มาปรับปรุงร่างแผนผังก่อนดำเนินการขั้นต่อไป

(1.2) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตีตราประกาศร่างแผนผัง เมื่อท้องถิ่นจัดทำร่างแผนผังเสนอแนะเสร็จ โดยจะต้องตีตราประกาศร่างแผนผังในที่สาธารณะ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นรายบุคคลสามารถพิจารณาแผนผัง และแสดงการคัดค้านหรือเสนอแนะได้

(1.3) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ (Examination in Public: EIP) โดยเป็นการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ผังเมืองกับประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกและเชิญมาเข้าร่วมโดยตรงเพื่อหารือเกี่ยวกับร่างแผนผัง

(1.4) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนในการจัดทำรายงานความคิดเห็นของคณะกรรมการ EIP (EIP Panel's Report) หลังจากการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะแล้ว รายงานนี้ จะมีการปรับปรุงแผนผังตามข้อแนะนำจากขั้นตอนการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะ และต้องจัดพิมพ์เผยแพร่การประชุมในขั้นตอนดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบ ตรวจสอบ หรือคัดค้านการตัดสินใจของหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นได้

(2) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนผังท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนผังท้องถิ่นจะเป็นไปทำนองเดียวกับแผนผังโครงสร้าง ดังต่อไปนี้

(2.1) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการปรึกษาหารือ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลหรือองค์กรใดที่ควรต้องปรึกษาหารือโดยการกำหนดประเด็นไว้เป็นเรื่อง ๆ

(2.2) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการเผยแพร่แผนเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบ และให้ความเห็นหรือคัดค้าน โดยเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะต้องลงประกาศการจัดทำแผนในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นและ London Gazette ซึ่งประชาชนสามารถตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นหรือส่งคำคัดค้านมายังเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นได้

(2.3) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการคัดค้านและพิจารณาคำคัดค้าน โดยประชาชนสามารถยื่นคำคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเพื่อนำมาพิจารณา

(2.4) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประกาศหลังจากแก้ไขแผน เมื่อแผนท้องถิ่น ถูกประกาศให้ประชาชนทราบ และประชาชนสามารถยื่นคำคัดค้านได้อีกครั้งตามระยะเวลาที่กำหนด

(2.5) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการไต่สวนสาธารณะ ในกรณีที่การเจรจา ระหว่างเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นกับผู้คัดค้านไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ และเมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องทำรายงานผลการไต่สวนแล้วเผยแพร่ให้สาธารณชนตรวจสอบ

(2.6) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการแก้ไขและประกาศแผนผังหลังการไต่สวนท้องถิ่น โดยเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องลงประกาศรายงานไต่สวนและแผนท้องถิ่นที่แก้ไขแล้ว ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ และสามารถยื่นคำคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็น ในขั้นตอนนี้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตัดสินใจให้มีการไต่สวนอีกครั้งในกรณีพิเศษเท่านั้น และหากไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นสามารถในการลงมติรับหรือไม่รับแผนท้องถิ่นตามที่เห็นสมควรได้เลย

(2.7) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการลงมติรับแผน โดยประชาชนสามารถรับทราบ และตรวจสอบแผนท้องถิ่นและรายงาน รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องได้จากหลังจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

ส่วนผู้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวางผังเมืองรวมนั้น อังกฤษให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองได้โดยเฉพาะในขั้นตอนการ แสดงความคิดเห็น (ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ค, น. 4-46 - 4-126)

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองตามกฎหมายของ ประเทศอังกฤษ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น กระบวนการวางผังจนถึงการปฏิบัติผังเมืองก็จริง แต่ส่วนใหญ่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ใน 3 ชั้นหลัก คือ ชั้นของการรับทราบข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ชั้นการปรึกษาหารือ และชั้นการแสดงความคิดเห็นผ่านการไต่สวนตรวจสอบข้อเท็จจริงสาธารณะและการยื่นคำคัดค้านต่อหน่วยงานผังเมืองหรือเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น ซึ่งถือว่าการมีส่วนร่วมรูปแบบต่าง ๆ ข้างต้นในกระบวนการวางผังเมืองรวมได้จบลงในขั้นของการแสดงความคิดเห็นเพื่อวางแผนเท่านั้น แต่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังคงอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกา

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการวางแผนผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ เพื่อให้การวางแผนผังเมืองมีความสอดคล้องกับบริบททางกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ ของเมืองนั้น ๆ แต่โดยสรุปแล้วการวางแผนผังเมืองหลัก ๆ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัจจุบันในพื้นที่ โดยข้อมูลที่ใช้ได้แก่ ข้อมูลประชากร เศรษฐกิจการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง และพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการคำนวณเพื่อคาดการณ์ทั้งด้านประชากรและเศรษฐกิจในอนาคต

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์เป้าหมาย และนโยบายการพัฒนาเพื่อควบคุมทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเมือง

ขั้นตอนที่ 3 การนำแผนและผังเมืองไปปฏิบัติ โดยต้องเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

ขั้นตอนที่ 4 การออกบังคับใช้ผังเมืองรวมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนผังเมืองรวมที่เกิดขึ้นในแต่ละมลรัฐต่าง ๆ นั้นไม่แตกต่างกันมากนัก สรุปได้ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการรับทราบข่าวสารผ่านทางสื่อหนังสือพิมพ์

(2) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการทำประชาพิจารณ์ก่อนประกาศใช้บังคับผัง

(3) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงแก้ไขผังเมือง

ส่วนการกำหนดกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผนผังเมืองคือ กลุ่มผู้อยู่อาศัย กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป (ศูนย์บริหารวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547ค, น. 4-70 - 7-32)

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและผังเมืองรวมของสหรัฐอเมริกานั้นมีความคล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองของอังกฤษตรงที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ขั้นหลัก คือ ขั้นของการรับทราบข่าวสารผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ขั้นการปรึกษาหารือ และขั้นการแสดงความคิดเห็น แต่การผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีการประชาพิจารณ์เพิ่มเข้ามาก่อนจะประกาศบังคับใช้ผังเมือง แต่การผังเมืองของอังกฤษจะให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้าตรวจสอบผังและยื่นคำคัดค้านหากไม่เห็น

ด้วยจากนั้นรัฐจึงจะจัดให้มีการไต่สวนตรวจสอบข้อเท็จจริงสาธารณะเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน แต่สุดท้ายแล้วอำนาจการตัดสินใจในการวางแผนและผังเมืองรวมทั้งในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกายังเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน

2.1.5 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองตามกฎหมายในประเทศไทย

การผังเมืองในปัจจุบันถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการพัฒนาเมือง ทั้งการพัฒนาพื้นที่ใหม่ และการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเดิม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้มีผังเมือง 2 แบบ คือ “ผังเมืองรวม” และ “ผังเมืองเฉพาะ” ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติและผลการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน โดยผังเมืองรวม จะอยู่ในรูปแบบของแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม

ส่วนผังเมืองเฉพาะ เป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

เพื่อให้การศึกษาในประเด็นนี้สอดคล้องกับการวิจัย จึงได้เฉพาะเจาะจงศึกษาผังเมืองรวมเท่านั้น โดยก่อนที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องการให้นิยามและขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมเสียก่อน จากนั้นจึงจะเป็นการศึกษาสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองตามกฎหมาย โดยจะแบ่งประเด็นศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม เป็น 5 ข้อด้วยกัน ได้แก่ 1) นิยามของผังเมืองรวม 2) ขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม 3) สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย โดยรายละเอียดมีดังนี้

1) นิยามของผังเมืองรวม

ตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งนิยามคำว่า “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

2) ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายนั้น มีขั้นตอนและรายละเอียดที่จะต้องดำเนินการปฏิบัติก่อนที่จะประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 3) พ.ศ. 2535 สรุปได้เป็น 14 ขั้นตอน ดังนี้ (กรมการผังเมือง², 2544, น. 11-16)

- (1) การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
- (2) การกำหนดเขตผังเมืองรวม
- (3) การประชุมคณะที่ปรึกษา ครั้งที่ 1 (เสนอแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม)
- (4) จัดเตรียมผังเมืองรวม (การวางผัง)
- (5) การประชุมคณะที่ปรึกษา ครั้งที่ 2 (เกี่ยวกับผังเมืองรวมและข้อกำหนด)
- (6) ประชุมประชาชน (เกี่ยวกับผังเมืองรวมและข้อกำหนด)
- (7) เสนอคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อให้ความเห็นชอบ)
- (8) ปิดประกาศ 90 วัน (เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบและตรวจสอบผัง)
- (9) รวบรวมคำร้องและเสนอคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อพิจารณาคำร้อง)
- (10) เสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย
- (11) เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ
- (12) เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (13) เสนอรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเพื่อลงนาม
- (14) ประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา (เพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายผังเมืองรวม)

โดยในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวมีรายละเอียดของกระบวนการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 21 ที่ระบุว่า เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่ของจังหวัดใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่ง ในแต่ละท้องที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกรรมการผังเมือง ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ในท้องที่ที่วางผังเมือง และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า

² ต่อมาได้เปลี่ยนจาก “กรมการผังเมือง” มาเป็น “กรมโยธาธิการและผังเมือง” ในปี พ.ศ. 2545

15 คน และไม่เกิน 21 คน โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำขึ้น (มาตรา 21)

(2) การกำหนดเขตผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม (มาตรา 14) โดยหลักในการกำหนดเขตผังเมืองรวมในท้องที่แต่ละแห่งของกรมโยธาธิการและผังเมืองนั้นมีที่มาจากการศึกษาทิศทางการขยายตัวของชุมชน และการคาดประมาณความต้องการใช้ที่ดิน เพื่อรองรับความเจริญที่ได้จากการศึกษาการขยายตัวของประชากร ซึ่งคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคตไว้ 20 ปี โดยกำหนดตามแนวเขตการปกครอง เขตป่าสงวน และแนวเขตตามธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หรือกำหนดเขตตามหลักเรขาคณิต เช่น ตามแนวขนานของถนน เป็นต้น ทั้งนี้ ควรให้ครอบคลุมพื้นที่ที่คาดว่าจะมีกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีชายฝั่งทะเล สามารถกำหนดเขตผังเมืองลงไปในทะเลได้ โดยให้ชานนกับชายฝั่ง เพื่อให้สามารถควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้

(3) การประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ครั้งที่ 1

ภายหลังจากการกำหนดเขตผังเมืองรวมแล้ว จะต้องนำเข้าที่ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อให้ความเห็นชอบเขตวางผัง รองรับการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งเพื่อรับทราบข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่จะวางผัง ซึ่งจะช่วยให้สามารถวางผังได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากได้รับทราบปัญหา ศักยภาพ และเงื่อนไขในการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ ในเบื้องต้น (มาตรา 21)

(4) การจัดเตรียมผังเมืองรวม

เป็นขั้นตอนการวางผังหลังจากที่ได้มีการกำหนดเขตผังเมืองรวมแล้ว (มาตรา 15) สรุปได้เป็น 10 ขั้นตอน ตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ปฏิบัติ ได้แก่ 1) การสำรวจจัดทำแผนที่ 2) การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ 3) การจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ทางด้านวิศวกรรม 4) การแจ้งหน่วยงานราชการให้ส่งแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดิน 5) การประมวลผลวิเคราะห์ และการกำหนดความต้องการของพื้นที่ตามเกณฑ์มาตรฐาน 6) การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ แนวความคิด และการจัดทำผังร่างทางเลือก 7) การวางผังร่าง และการจัดทำข้อกำหนดฉบับร่าง 8) การวางผังโครงข่ายระบบคมนาคมขนส่ง และข้อเสนอแนะทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 9) การตรวจสอบผังร่างและข้อกำหนดฉบับร่าง และ 10) การประชุมกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อพิจารณาผังเมืองรวมฉบับร่าง

(5) การประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ครั้งที่ 2

เป็นขั้นตอนการวางผังที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกรมโยธาธิการและผังเมือง ไปนำเสนอต่อคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อรับทราบความคิดเห็น โดยมีสาระสำคัญที่เน้นความสัมพันธ์ของการประโยชน์ใช้ที่ดินแต่ละประเภท ที่จะช่วยแก้ไขและป้องกันปัญหาของเมืองในอนาคต รวมทั้งพิจารณาข้อกำหนดเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็น และปรับปรุงผังให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ (มาตรา 18 และมาตรา 21)

(6) การประชุมประชาชน

การวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องมีการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่วางผัง ไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ทั้งนี้ ก่อนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องมีการลงโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ในท้องถิ่น และสื่อวิทยุที่รับฟังได้ในท้องถิ่น เป็นเวลา 7 วัน ติดต่อกัน และปิดประกาศแผนผังในสถานที่สาธารณะต่าง ๆ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน และต้องจัดให้มีการประชุมประชาชน ภายใน 30 วัน แต่ไม่เกิน 45 วัน นับแต่วันปิดประกาศ (มาตรา 19)

(7) การนำเสนอคณะกรรมการผังเมือง

เป็นขั้นตอนภายหลังจากการประชุมประชาชน ทั้งนี้ สาระสำคัญของการนำเสนอผังต่อคณะกรรมการผังเมือง เพื่อการอนุมัติผังจะต้องครบถ้วนตามที่นำเสนอกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลทางกายภาพอย่างเป็นวิชาการ และอ้างอิงถึงทฤษฎีที่นำมาใช้วางผัง ทั้งนี้ จะต้องเป็นผังที่ได้ร่วมกันพิจารณาปรับปรุง จากข้อเสนอแนะภายหลังจากการประชุมที่ปรึกษาผังเมืองรวม และข้อคิดเห็นจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งได้ศึกษาทางวิชาการจากกระบวนการวางผังแล้ว (มาตรา 23)

(8) การปิดประกาศ 90 วัน

เป็นขั้นตอนการนำผังที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง โดยตรวจสอบความถูกต้องเป็นแผนที่และแผนผังปิดประกาศ 90 วัน พร้อมข้อกำหนด ซึ่งได้แก่ แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง และข้อกำหนดประกอบผังเมืองรวม (มาตรา 23)

(9) การรวบรวมคำร้องและเสนอคณะกรรมการผังเมือง

ในระยะเวลาของการปิดประกาศ 90 วัน หากผู้มีส่วนได้เสียร้องขอแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ผู้รับผิดชอบผังจะต้องตรวจสอบพื้นที่ร่วมกับสำนักวางผังเพื่อหาข้อมูลรายละเอียดของบริเวณที่ร้องความเป็นไป

ได้และความเหมาะสมทางวิชาการ รวมทั้งความคิดเห็นผู้ร้องและประชาชนบริเวณใกล้เคียงเพื่อหาข้อสรุปเป็นความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อนำเสนอในการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม หลังจากประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมแล้ว จะมีการนำข้อสรุปเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแผนที่และแผนผังให้ถูกต้องตามมติคณะกรรมการผังเมืองอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 24 และมาตรา 25)

(10) การนำเสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย

เป็นขั้นตอนการนำเสนอร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวม ซึ่งจะต้องสรุปความเป็นมาขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมืองรวม สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง ทั้งนี้ หากเป็นผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงจะต้องมีบัญชีเปรียบเทียบข้อมูลของผังฉบับเดิมกับฉบับร่างที่เสนอในเรื่องเขตผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงการคมนาคมขนส่ง รวมทั้งบัญชีเปรียบเทียบข้อกำหนดในที่ดินแต่ละประเภทระหว่างฉบับเดิมกับฉบับร่างที่เสนอ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะพิจารณาตรวจสอบในสาระละเอียด และถ้อยคำทางด้านกฎหมาย (มาตรา 25)

(11) การนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ

ร่างกฎกระทรวงที่คณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบแล้วจะนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดำเนินการส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบต่อไป (มาตรา 25)

(12) การประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา

เป็นขั้นตอนการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบมาตรฐานแผนที่ แผนผัง และข้อกำหนด รวมทั้งอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบระหว่างหน่วยงานราชการ เช่น เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตทหาร เขตทางราชการของสถานที่ ถนน คู คลอง สาธารณะในเขตผัง ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองจะนำกลับมาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง เพื่อจัดทำเป็นร่างกฎกระทรวงที่สมบูรณ์ต่อไป (มาตรา 25)

(13) การนำเสนอรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเพื่อลงนามในกฎกระทรวง

เมื่อได้ปรับปรุงแก้ไขร่างกฎกระทรวงเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองจะนำร่างกฎกระทรวงเสนอให้ปลัดกระทรวงดำเนินการนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อลงนามในกฎกระทรวง และขอให้ปลัดกระทรวงลงนามในหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายต่อไป (มาตรา 25)

(14) การประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับผังเมืองรวม

เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบต่อร่างผังเมืองรวมจึงดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นเพื่อให้ผังเมืองรวมที่ได้ดำเนินการวางและจัดทำมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย (มาตรา 25) โดยกฎกระทรวงผังเมืองรวมแต่ละฉบับจะมีอายุบังคับใช้ 5 ปี (มาตรา 26)

ในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือปฏิบัติการใด ๆ ผิดไปจากที่ผังเมืองรวมกำหนด เว้นแต่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศออกมา ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้แต่ต้องไม่ขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวม และสร้างความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น (มาตรา 27)

ภายใน 1 ปี ก่อนการใช้บังคับผังเมืองจะสิ้นสุดลง หากมีการสำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ และจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากไม่มีผู้ใดคัดค้าน ให้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก 5 ปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ (มาตรา 26 วรรค 3)

3) สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย

การวางและจัดทำผังเมืองรวมในประเทศไทยได้มีการวางผังเมืองอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2503 คือ ผังลิขฟิลด์ แต่ก่อนหน้านั้นได้เคยมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบทไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเกี่ยวข้องกับมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของการวางผัง และสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ แต่ยังมีใช้กฎหมายเพื่อการผังเมืองในภาพรวมโดยตรง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการวางแผนโครงการพัฒนาเมืองเป็นบางแห่งเท่านั้น หากแต่มีการสอดแทรกการให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาโครงการไว้ จนกระทั่งเปลี่ยนมาเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงมีการกำหนดสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้อย่างชัดเจน

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เริ่มกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการออกเสียงประชามติเป็นครั้งแรกในฉบับปี พ.ศ. 2492 แต่ไม่มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางผังเมืองจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2534 ที่ได้มีการกล่าวถึงการ

จำกัดสิทธิของประชาชนในการณ์ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ทางผังเมือง จะเห็นว่ากฎหมายผังเมืองนั้นให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางผังเมืองไว้ก่อนที่จะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสียอีก

ในประเด็นสิทธิของประชาชนในการร่วมดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ให้โดยกฎหมายนี้ มิได้มีเฉพาะกฎหมายผังเมืองเท่านั้น แต่ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ซึ่งนำมาประกอบการวิเคราะห์ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 รวมถึงระเบียบวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสำรวจที่ดินหรืออาคาร และจัดทำสื่อเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน ประกอบอยู่ด้วย โดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนทางผังเมืองเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 การปฏิบัติตามข้อบังคับผังเมืองรวม ระดับที่ 2 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่การผัง ระดับที่ 3 การได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ และระดับที่ 4 การได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจผ่านวิธีการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน และการยื่นคำร้องเพื่อขอปรับปรุงหรือแก้ไขข้อกำหนดผังเมืองรวม โดยสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการมีส่วนร่วมทั้ง 4 ระดับ ข้างต้น มีดังนี้

ระดับที่ 1 การปฏิบัติตามข้อบังคับผังเมืองรวม

ในระดับนี้ยังไม่จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง เนื่องจากเป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎกระทรวงผังเมืองรวมเท่านั้น ดังนั้น การศึกษาในประเด็นนี้จะเป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์สิทธิที่ประชาชนพึงมีในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการผังเมืองในภาพรวม ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เป็นการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทยในการเดินทาง การตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพหรือกิจการต่าง ๆ และสิทธิในการรับรู้และแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ การให้สิทธิแก่ประชาชนดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำได้ หากกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน และการผังเมือง (ดูในภาคผนวก จ มาตรา 29, 34, 42, 43, 45 และ มาตรา 57 วรรค2)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประชาชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิในการอนุญาตให้เจ้าพนักงานการผังเมืองเข้าสำรวจในอาคารหรือที่ดินของตน อีกทั้ง เจ้าของผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่

เจ้าหน้าที่เข้าทำการตรวจสอบจะต้องอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่การผัง ที่สำคัญหลังจากมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมแล้ว ประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในเขตผังเมืองรวมนั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปแต่การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นจะต้องไม่ส่งผลกระทบหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่นหรือสิ่งแวดล้อมโดยรอบ (ดูในภาคผนวก ข มาตรา 15, 27, 78, 79 วรรค 2 และมาตรา 82)

สรุป การจำกัดสิทธิของประชาชนในประเด็นทางผังเมืองนั้น เป็นการห้ามมิให้ประชาชนใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ที่ขัดกับข้อกำหนดทางผังเมืองรวม แต่การห้ามดังกล่าวถือว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำการไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือพัฒนาที่ดินหรืออาคารได้ เนื่องจากมีการยกเว้นโดยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการผังเมืองซึ่งได้กำหนดวิธีปฏิบัติเป็นเฉพาะเรื่องไว้แล้ว

อีกทั้งยังต้องใช้อำนาจพิเศษทางผังเมืองเพื่อให้บรรลุนโยบายสาธารณะ โดยอาศัยคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³ ในการอนุญาตซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน นอกจากนี้ ประชาชนจะต้องให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบอาคารและที่ดินโดยการให้ข้อมูลและอำนวยความสะดวกตามสมควร และสามารถช่วยเจ้าหน้าที่รัฐในการคอยสอดส่องดูแลมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไป หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่น

ดังนั้น ในส่วนแรกเรื่องสิทธิของประชาชนในการใช้บังคับผังเมืองรวมนี้ จึงสรุปได้ว่าเป็นการกำหนดให้ประชาชนปฏิบัติตามข้อกำหนดซึ่งมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้เกิดสุขลักษณะ ความปลอดภัย และสวัสดิภาพที่ดีของประชาชนในสังคม ที่สำคัญอยู่บนพื้นฐานของการป้องกันมิให้ประชาชนละเมิดสิทธิซึ่งกันและกันตามบริบทของการผังเมืองเป็นหลัก ไม่ใช่การจำกัดสิทธิของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากข้อกำหนดของกฎหมายนั้นอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง และอยู่ในขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะ

³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้"

ระดับที่ 2 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่การผัง

ในระดับนี้ประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งถือว่ายังไม่ใช้การมีส่วนร่วมเช่นกัน เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่างเอง โดยปราศจากการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการตัดสินใจของประชาชน ดังนั้น การศึกษาในประเด็นนี้จึงค่อนข้างเฉพาะเจาะจงในเรื่องการกำหนดให้ประชาชนจำเป็นต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เท่านั้น

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารต้องอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่การผังในการให้เข้าตรวจสอบและให้ข้อมูลที่สำคัญต่อการดำเนินงาน ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือจะถือว่าขัดความการทำงานของเจ้าหน้าที่ และมีความผิดต้องได้รับโทษตามกฎหมาย (ดูในภาคผนวก ฉ มาตรา 82 และมาตรา 84)

ในระดับนี้สามารถสรุปรวมได้กับประเด็นเรื่องการปฏิบัติตามข้อบังคับผังเมืองรวม ในระดับที่ 1 ซึ่งไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากการที่ประชาชนต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่การผังนั้นก็เพื่อประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งสิ้น และเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติราชการเพื่อความเป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ และถือว่าอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน

ระดับที่ 3 การได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ

การได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ ซึ่งเป็นการแจ้งข่าวแก่ประชาชน การปรึกษาหารือแต่อำนาจในการตัดสินใจยังเป็นของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว การศึกษาในประเด็นนี้มีกฎหมายที่กำหนดสาระสำคัญทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประชาชนมีสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากข้อมูลนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล อีกทั้ง ยังมีสิทธิในการได้รับข้อมูล และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดก็ตามที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน และ

ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว (ดูในภาคผนวก จ มาตรา 56 และมาตรา 57)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ (ดูในภาคผนวก ข มาตรา 9 และมาตรา 57)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประชาชนในเขตผังเมืองรวมมีสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำผังเมือง โดยหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต้องมีการจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมทั้งต้องมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง โดยในการประชุมรับฟังข้อความคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสม (ดูในภาคผนวก ฉ มาตรา 19 วรรค 2 และมาตรา 23)

จากการศึกษาเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ซึ่งในที่นี้จะเกี่ยวกับข่าวสารการวางและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งถือเป็นสิทธิการมีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานที่ประชาชนควรได้รับเป็นอันดับแรก (ไม่นับการกำหนดสิทธิของประชาชนในสองระดับแรกข้างต้น) ไม่ว่าจะเป็นนโยบายกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาใด ๆ ของรัฐก็ตาม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตประชาชน ซึ่งประชาชนควรได้รับรู้ข่าวสารและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการตั้งแต่ขั้นเริ่มแรกของแผนงานหรือโครงการไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสิ้นสุดแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยรัฐจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบและยื่นคำร้องได้

โดยปกติแล้วการจัดประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะมีการประกาศให้ใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงและกำหนดประเภทของสื่อไว้อย่างชัดเจน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) แต่การเผยแพร่อาจยังไม่กว้างขวางพอ เนื่องจากมีการระบุไว้ในกฎกระทรวงให้มีการตีพิมพ์แผนผังและข้อกำหนดไว้ในที่สาธารณะที่เป็นสถานที่ราชการเท่านั้น อีกทั้ง สื่อในการประชาสัมพันธ์ที่กฎกระทรวงกำหนดให้ใช้มีเพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ สื่อวิทยุและหนังสือพิมพ์ ทำให้กลุ่มประชาชนที่ทราบข่าวการจัดทำผังเมืองรวมถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ แต่หากประชาชนต้องการขอตรวจดูข้อมูลอื่น ๆ เช่น รายงานการศึกษาการวางและจัดทำผังเมืองรวม ประชาชนสามารถทำได้โดยใช้ช่องทางผ่านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นเอง

ระดับที่ 4 การได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจผ่านวิธีการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน และการยื่นคำร้องเพื่อขอปรับปรุงหรือแก้ไขข้อกำหนดผังเมืองรวม

ในระดับนี้ประชาชนจะมีโอกาสได้ร่วมตัดสินใจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการวางผังเมือง หรือสามารถคัดค้านโดยการยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่เพื่อขอปรับปรุงหรือแก้ไขข้อกำหนดผังเมืองรวมได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนโดยการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการของแผนงานหรือโครงการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การได้รับสิทธิในการยื่นหนังสือคำร้องต่อเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินโครงการของรัฐหรือเอกชน (ดูในภาคผนวก จ มาตรา 57 วรรค 2, 58, 60 และมาตรา 67 วรรค 2)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

เป็นการกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้ และเมื่อผลปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่รัฐยังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐนั้น และต้องประกาศให้ประชาชนรับทราบ (ดูในภาคผนวก ซ ข้อ 8-13)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าร่วมพิจารณา ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม อีกทั้ง บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารยังสามารถยื่นคำร้องขอแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดผังเมืองรวมได้ โดยต้องอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองซึ่งจะพิจารณาภายใต้ผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก (ดูในภาคผนวก ฉ มาตรา 19 วรรค 2, 23, 26 วรรค 4, และมาตรา 27 วรรค 2)

กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

เป็นการกำหนดผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นในการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคาร และตัวแทนของภาคประชาชนที่มาจากกรเลือกตั้ง ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวม (ดูในภาคผนวก ข ข้อ 7)

ระเบียบคณะกรรมการผังเมือง ว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547

ได้ให้ความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตผังเมืองรวม หรือเป็นบุคคลอื่นที่สามารถแสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการวางและจัดทำผังเมืองรวม (ดูในภาคผนวก ข ข้อ 4)

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมในระดับการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจนั้น เบื้องต้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะเห็นว่าการจัดให้มีการแสดงฟังความคิดเห็นของประชาชนในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเป็นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง⁴ ซึ่งทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีความแตกต่างกับการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

โดยแตกต่างกันที่ลักษณะของโครงการพัฒนาของรัฐซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หมายถึง การจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นสำหรับผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการซึ่งมีลักษณะเป็นแห่ง ๆ และมีสถานที่เพื่อการพัฒนาที่แน่นอน ต่างจากการวางผังเมืองรวมเพื่อกำหนดแผนและผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมมากกว่า และมีการวางกฎเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับประชาชนทุกคนที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น ๆ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรในเมืองอย่างสมดุลและเหมาะสม ดังนั้น กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงไม่เหมาะกับการนำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อใช้เป็นประเด็นในการกล่าวอ้างสิทธิในการวางและจัดทำผังเมืองรวม เนื่องจากได้มีการกำหนดรูปแบบ วิธีการปฏิบัติ และกลุ่มผู้มีส่วน

⁴ คำขึ้นต้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.

ได้เสีย อย่างชัดเจนไว้แล้วในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม โดยการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน หรือคัดค้านโดยการยื่นคำร้องขอแก้ไข ปรับปรุงข้อกำหนดผังเมืองรวม ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับนั้น ในขั้นของประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังคงปรากฏให้เห็นถึงการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าร่วมอยู่บ้าง จากการพิจารณาจากข้อกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ๔ ที่กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมการประชุมได้ต้องเป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมได้จะต้องเป็นเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินในเขตผังเมืองรวม หรือเป็นผู้แทนทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการสุขาภิบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น

ในขณะที่การยื่นคำร้องขอแก้ไขหรือปรับปรุงข้อกำหนดผังเมืองรวมนั้น จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารเท่านั้น ด้วยการจำกัดสิทธิการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ใช่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองของไทย

2.1.6 สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของการผังเมืองของไทย

หากพิจารณาสีทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2.3 และเมื่อพิจารณาสีทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จากตารางที่ 2.3 ทำให้สามารถสรุปขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ 3 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1) ขั้นตอนการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม คือ ประชาชนมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมประชาชนในขั้นตอนการประเมินผังก่อนผังหมดยุ (หากมี) และต้องให้ความร่วมมือในการอำนวยความสะดวก และให้ข้อมูลเมื่อมีเจ้าหน้าที่การผังมาตรวจสอบที่ดินหรืออาคาร ดังขั้นตอนที่ 1-4

2) ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม คือ ประชาชนมีสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารการจัดทำผังเมืองรวมอย่างต่อเนื่อง และมีสิทธิในการตรวจสอบ และยื่นคำร้องขอแก้ผังเมืองรวมหากมีปัญหาภายใน 90 วัน หลังจากปิดประกาศผัง ดั้งขั้นตอนที่ 5-14

3) ขั้นตอนการบังคับใช้ผังเมืองรวม คือ ประชาชนต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดผังเมืองรวม โดยไม่ใช่ประโยชน์ที่ดิน หรือประกอบกิจกรรมที่ขัดต่อกฎกระทรวงผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครกำหนด เว้นแต่มีการกระทำดังกล่าวมาก่อนแล้ว และไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่เพื่อนบ้านโดยรอบ นอกจากนี้ประชาชนจะต้องคอยระมัดระวังไม่ให้ตนทำผิดกฎกระทรวงแล้วยังมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลมิให้เพื่อนบ้านกระทำผิด หรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินอีกด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่การผังยังต้องจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประเมินผังเมืองรวมก่อนผังฯ หมดอายุ 1 ปี เพื่อขยายเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมต่อไป ดั้งขั้นตอนที่ 15-16

ตารางที่ 2.3

สรุปสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
1. ทบทวนหรือประเมินผังก่อนหมดอายุ	ผู้แทนประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประเมินผลของผังเมืองรวม (มาตรา 26)
2. การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม	เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารต้องให้ความร่วมมือ โดยการอำนวยความสะดวกและให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานการผังในการสำรวจอาคารหรือที่ดิน (มาตรา 15 และ 82)
3. ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตผังเมืองรวม	
4. การประชุมคณะที่ปรึกษา ครั้งที่ 1 (เสนอแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม)	
5. จัดเตรียมผังเมืองรวม	ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารการวางและจัดทำผังเมืองรวมจากทางราชการ และผู้แทนประชาชนสามารถเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประเมินผลของผังเมืองรวมได้ (มาตรา 19 วรรค 2)
6. การประชุมคณะที่ปรึกษา ครั้งที่ 2 (เกี่ยวกับผังเมืองรวมและข้อกำหนด)	
7. ประชุมประชาชน (เกี่ยวกับผังเมืองรวมและข้อกำหนด)	
8. เสนอคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อให้เห็นชอบ)	-

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
9. ปิดประกาศ 90 วัน	ผู้มีส่วนได้เสียสามารถรับทราบและตรวจสอบผังได้จากแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่ปิดประกาศไว้ในสาธารณสถาน ^{ที่} และสถานที่ราชการ (มาตรา 23)
10. รวบรวมคำร้องและเสนอคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อพิจารณาคำร้อง)	-
11. เสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย	-
12. เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ	-
13. เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา	-
14. เสนอรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเพื่อลงนาม	-
15. ประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา	หากมีการสำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ และจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากไม่มีผู้ใดคัดค้าน ให้ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก 5 ปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้ (มาตรา 26 วรรค 3)
16. การใช้บังคับผังเมืองรวม	<p>ในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือปฏิบัติการใด ๆ ผิดไปจากที่ผังเมืองรวมกำหนด เว้นแต่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมประกาศออกมา ให้สามารถดำเนินการต่อได้แต่ต้องไม่ขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวม และสร้างความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น (มาตรา 27)</p>

ทั้งนี้ เมื่อนำการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองตามกฎหมายในประเทศไทยและต่างประเทศอย่างอังกฤษและสหรัฐอเมริกามาเปรียบเทียบกัน จะพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้งของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และไทยนั้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นรับทราบข่าวสารจนถึงการแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านการวางผังเมือง ต่างกันที่การมีส่วนร่วมในขั้นการประชุมและตรวจสอบผังเมืองของต่างประเทศนั้นมีมากกว่าประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศอังกฤษซึ่งมีแผนผังท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการผังเมืองได้ดีที่สุด แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันคือ สุดท้ายแล้วผลของการตัดสินใจหรือคำร้องของประชาชนต้องถูกพิจารณาและตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน ซึ่งถือว่าอำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของหน่วยงานรัฐอยู่เช่นเดิม ไม่ใช่การให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายผังเมืองของไทยและต่างประเทศข้างต้น สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2.4 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4

การเปรียบเทียบระหว่งการมีส่วนร่วมแบบทั่วไปกับการมีส่วนร่วมทางผังเมือง

การมีส่วนร่วมแบบทั่วไป	การมีส่วนร่วมทางผังเมือง		
	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
1. การมีส่วนร่วมในการสนับสนุน ให้ข้อมูล หรือปฏิบัติตาม เท่านั้น	1. การปฏิบัติตาม ข้อบังคับผังเมือง	1. การปฏิบัติตาม ข้อบังคับผังเมือง	1. การปฏิบัติตาม ข้อบังคับผังเมืองรวมทั้งการให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่การผัง
2. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและข่าวสารที่เกี่ยวข้อง	2. การรับทราบข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น	2. การรับทราบข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น	2. การได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ
3. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและปรึกษาหารือ	3. การปรึกษาหารือ	3. การปรึกษาหารือ	3. การได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจผ่านวิธีการ

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

การมีส่วนร่วมแบบทั่วไป	การมีส่วนร่วมทางผังเมือง		
	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
			จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน และ การยื่นคำร้องเพื่อขอปรับปรุงหรือแก้ไขข้อกำหนดผังเมืองรวม
4. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ	4. การแสดงความคิดเห็นผ่านการไต่สวนตรวจสอบข้อเท็จจริง สาธารณะและการยื่นคำคัดค้านต่อหน่วยงานผังเมืองหรือเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น	4. การแสดงความคิดเห็นโดยใช้วิธีการประชาพิจารณ์	
5. การมีส่วนร่วมทำและรับผิดชอบในขั้นตอนการดำเนินงาน			
6. การเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ และบริหารงานเองทั้งหมด			
	ทั้งนี้ ในขั้นตอนการปรึกษาหารือและการไต่สวนตรวจสอบสาธารณะนั้น รัฐจะพิจารณาคัดเลือกประชาชนให้เข้ามาร่วมในขั้นตอนดังกล่าว ส่วนในขั้นตอนอื่น ๆ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมดำเนินการได้	ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวางผังคือ กลุ่มผู้อยู่อาศัย กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ ภาคเอกชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป	ทั้งนี้ บุคคลที่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต้องเป็นเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารในท้องที่ที่วางผังเมืองรวม และผู้แทนทางการเมืองท้องถิ่น

จากตารางข้างต้น ทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองของประเทศไทยนั้นมีตั้งแต่ระดับการได้รับข้อมูลข่าวสาร การร่วมตัดสินใจในแผนผังและข้อกำหนด และการร่วมสนับสนุนและปฏิบัติตามข้อกำหนดของผังเมือง แต่จะขาดการมีส่วนร่วมในระดับ 5 และ 6 ของการมีส่วนร่วมแบบทั่วไป เนื่องจากงานทางผังเมืองนั้นถือเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลทุกฝ่ายในการระดมความคิดเห็น และร่วมกันตัดสินใจ ไม่ใช่การประสานงานกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนเท่านั้น แต่ยังต้องมีฝ่ายนักวิชาการ นักลงทุนจากภาคเอกชน และภาคอื่น ๆ เข้ามาร่วมปรึกษาหารือกัน โดยมีภาครัฐเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก ดังนั้น ภาครัฐจะต้องมีความเข้มแข็ง และมีความเป็นธรรมสูงเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันต่อบุคคลทุกฝ่าย และเพื่อให้การปฏิบัติงานทางผังเมืองนั้นเป็นไปตามแผนและข้อกำหนดที่ได้วางไว้

2.2 สื่อประชาสัมพันธ์ทางผังเมือง

สื่อประชาสัมพันธ์ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมือง ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลเพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องทางผังเมืองให้แก่ประชาชน และยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนทราบถึงข่าวสารความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองในปัจจุบัน ทำให้สามารถติดตามข่าวสารกระบวนการจัดทำได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถทราบได้ว่าตนจะมีสิทธิในการร่วมวางและจัดทำผังเมืองในขั้นตอนใดและเมื่อไหร่บ้าง โดยหัวข้อศึกษาย่อยในเรื่องสื่อประชาสัมพันธ์ประกอบไปด้วย

- 1) นิยามและความสำคัญของการสื่อสาร
- 2) การสื่อสารประสิทธิภาพ
- 3) นิยามและความสำคัญของสื่อ
- 4) นิยามของการประชาสัมพันธ์
- 5) การประชาสัมพันธ์ทางผังเมือง
- 6) การใช้สื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์
- 7) สื่อประชาสัมพันธ์ทางผังเมือง

2.2.1 นิยามและความสำคัญของการสื่อสาร

ดวงพร คำบุญวัฒน์ และวาสนา จันทรสว่าง (2541, น. 2-4) ได้อธิบายว่า มนุษย์กับการสื่อสารมีความสัมพันธ์กันมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ โดยเริ่มจากมนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคม และคุ้นเคยกับการสื่อสารในสังคม เพราะต้องมีการสื่อสารกันตลอดเวลา ทำให้ความต้องการการสื่อสารของมนุษย์เป็นความต้องการพื้นฐานประเภทหนึ่ง นอกจากปัจจัยสี่แล้ว และจากการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม ทำให้มนุษย์ต้องเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากความผิดพลาดในการสื่อสารอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการพูดแล้วเข้าใจไม่ตรงกัน ไม่พูดกันการเล่าต่อโดยเพิ่มเติมเนื้อหาให้ความหมายผิดไป ซึ่งต้นเหตุแห่งปัญหาก็คือมนุษย์นั่นเอง เพราะมนุษย์ทำการสื่อสารด้วยองค์ประกอบสำคัญคือ ร่างกายและจิตใจ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมการสื่อสาร ดังนั้น บทบาทและผลของการสื่อสารจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับมนุษย์

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ในการสื่อสารเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญมาก เมื่อเราสื่อสารจะต้องมีวัตถุประสงค์ทุกครั้ง และการสื่อสารจะไม่เกิดขึ้นโดยปราศจากวัตถุประสงค์ ซึ่งโดยทั่วไปสามารถแบ่งวัตถุประสงค์ในการสื่อสารเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) เพื่อแจ้งให้ทราบ (to inform) 2) เพื่อให้ข้อมูล (to educate) 3) เพื่อโน้มน้าวให้มีความคิดเห็นคล้อยตาม (to persuade) และ 4) เพื่อให้เกิดความบันเทิง (to entertain)

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2542ก, น. 1200) ให้ความหมายของการสื่อสาร ว่าหมายถึง การนำถ้อยความ ข้อความ หรือหนังสือ เป็นต้น ของฝ่ายหนึ่งส่งให้อีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีสื่อนำไป

จากความหมายของการสื่อสารดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การสื่อสาร หมายถึง การนำ การส่งต่อ การแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารหรือความรู้สึก จากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่ง หรือหมายถึงจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่ง โดยใช้สื่อเป็นกลางในการส่งผ่านสาร นอกจากนี้ การสื่อสารยังเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างมีขั้นตอนและมีความต่อเนื่อง เมื่อการสื่อสารเกิดขึ้นจะมีลักษณะร่วมเกิดขึ้นในหลายขั้นตอน ดังนั้น ก่อนการเริ่มต้นสื่อสารจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสื่อสารทุกครั้ง

2.2.2 การสื่อสารประสิทธิภาพ

มนุษย์มีความจำเป็นต้องสื่อสาร และใช้การสื่อสารเป็นเครื่องมือในการอยู่ร่วมกันในสังคม การสื่อสารจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ใช้ โดยการสื่อสารเป็นทั้งศาสตร์ที่

สามารถเรียนรู้ได้ และยังมีลักษณะเป็นศิลปะอยู่ด้วย กล่าวคือ นอกเหนือจากความรู้ถึงกระบวนการ ขั้นตอน เหตุปัจจัย ที่ทำให้การสื่อสารเกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างบรรลุเป้าหมายแล้ว การนำความรู้เหล่านี้มาใช้ยังต้องรู้จักประสานเทคนิคกลวิธีเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรอง หรือเพื่อให้อีกฝ่ายรับฟัง เห็นภาพ และสามารถคล้อยตามได้

การสื่อสารประสิทธิภาพ คือ การส่งสารที่ผู้ส่งสารสามารถส่งสารผ่านสื่อได้อย่างเหมาะสมกับผู้รับ สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ การสื่อสารที่จะมีประสิทธิภาพ ผู้ส่งควรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- 1) วัตถุประสงค์ในการสื่อสาร
- 2) เนื้อหาสาระที่ต้องการส่ง
- 3) ประเภท และคุณสมบัติของสื่อ
- 4) รายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับ
- 5) ศักยภาพของผู้ส่งสาร
- 6) จิตวิทยาการสื่อสาร

สรุปได้ว่า การสื่อสารประสิทธิภาพ ก่อนที่จะกำหนดรูปแบบวิธีการสื่อสาร ผู้ส่งสารหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่สื่อสาร ควรมีความรู้ ความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการสื่อสาร เนื้อหาสาระหรือเรื่องราวที่จะส่ง รู้จักสื่อประเภทต่าง ๆ รวมทั้งเข้าใจธรรมชาติของสื่อแต่ละชนิด รู้จักผู้รับสาร รู้ศักยภาพของตนเองหรือหน่วยงาน และควรมีความเข้าใจในจิตวิทยาการสื่อสาร หากผู้สื่อสารมีข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว จะสามารถวางแผนการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพได้

2.2.3 นิยามและความสำคัญของสื่อ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2542ข, น. 1200) ให้ความหมายของสื่อ ว่าหมายถึง ผู้หรือสิ่งที่ติดต่อให้ถึงกัน หรือชักนำให้รู้จักกัน

ส่วน สื่อมวลชน หมายถึง สื่อกลางที่นำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระทุกประเภทไปสู่มวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ นักร้อง นักหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

ลิตเติลจอห์น (Littlejohn, 1990, pp. 6-7) กล่าวถึงการสื่อสารมวลชนไว้ว่า การสื่อสารมวลชน เป็นการสื่อสารที่สามารถไปถึงผู้รับได้เป็นจำนวนมากอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว โดยผ่านสื่อประเภทอิเล็กทรอนิกส์ (electronic media) ได้แก่ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ ภาพยนตร์ และ

สื่อสิ่งพิมพ์ (print media) เช่น หนังสือพิมพ์ ซึ่งแหล่งข่าวอาจจะเป็นบุคคลจำนวน 1 หรือ 2-3 คน ที่จะส่งข่าวไปยังบุคคลจำนวนมากได้

ส่วนคุณลักษณะของสื่อมวลชน คือ

- 1) สามารถเข้าถึงผู้รับ หรือกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากได้ในเวลาอันรวดเร็ว
- 2) สามารถให้ความรู้และข่าวสารได้ดี
- 3) สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่ไม่พึงปรารถนาได้

ส่วน ญัฐกร สงคราม (2549) แบ่งสื่อออกเป็น 2 ประเภท คือ สื่อโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์ การศึกษาหลักการโฆษณาและประชาสัมพันธ์มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการรับรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวม โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาความแตกต่างระหว่างสื่อโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า สื่อประชาสัมพันธ์นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ ชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินการของสถาบัน และเป็นการประสานความคิดเห็นของกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องให้เข้ากับจุดมุ่งหมายและวิธีการการดำเนินงานของสถาบัน ซึ่งความสัมพันธ์จะเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือสถาบันกับกลุ่มประชาชน

ส่วนสื่อโฆษณามีวัตถุประสงค์เพื่อโน้มน้าว และดึงดูดความสนใจจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนสนใจในสินค้าผลิตภัณฑ์ หรือบริการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงธุรกิจมากกว่า

จากการศึกษาความแตกต่างระหว่างสื่อโฆษณาและสื่อประชาสัมพันธ์ สามารถสรุปได้ว่า คำที่เหมาะสมสำหรับการวิจัยนี้ ซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์หนึ่ง ที่มุ่งศึกษาความต้องการของประชาชนต่อสื่อที่มีประสิทธิภาพในการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารทางผังเมืองจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจัดได้ว่า “สื่อ” สำหรับการศึกษานี้เป็นสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากเป็นสื่อที่มุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ และให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชนอย่างแท้จริงโดยปราศจากการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อโน้มน้าวใจให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด หากแต่เป็นการสร้างสรรค์สื่อประชาสัมพันธ์ที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนที่มีต่อองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีความยินดีและสมัครใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่การประชาสัมพันธ์ และสื่อเพื่อใช้ในการประชาสัมพันธ์ในลำดับต่อไป

2.2.4 นิยามของการประชาสัมพันธ์

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2542ค, น. 657) ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ ว่าหมายถึง การติดต่อสื่อสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันถูกต้องต่อกัน

เอ็ดเวิร์ด เบิร์นเนย์ส (Bernays, 1952, p. 7) ให้คำจำกัดความของการประชาสัมพันธ์ ไว้ว่า เป็นความพยายามของสถาบันหรือองค์กรในการให้ข่าวสาร การชักจูง และการปรับตัวเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะสำหรับกิจกรรม

สก็อต เอ็ม คัตลิป (Cutlip, 1964, p. 4) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การติดต่อ เผยแพร่ข่าวสาร นโยบายของหน่วยงานไปยังประชาชนทั้งหลายที่มีส่วนสัมพันธ์ ขณะเดียวกันเป็นแนวทางตรวจสอบความคิดเห็น ความรู้ และความต้องการของประชาชนให้หน่วยงานหรือองค์กรทราบ เพื่อสร้างความสนับสนุนอย่างแท้จริงให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

ชม ภูมิภาค (2526, น. 1) สรุปความหมายของการประชาสัมพันธ์ ไว้ว่า เป็นวิธีการของสถาบันอันมีแผนการและการกระทำต่อเนื่องกันไป ในอันที่จะสร้างหรือยังให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประชาชน เพื่อให้สถาบันกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจ และสนับสนุนร่วมมือซึ่งกันและกัน อันจะเป็นประโยชน์ให้สถาบันนั้นดำเนินงานไปได้ผลดี สมความมุ่งหมาย โดยมีประชาคมติเป็นแนวทางบรรทัดฐาน

ดวงพร คำบุญวัฒน์ และวาสนา จันทร์สว่าง (2541, น. 49) ให้นิยามของการประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสื่อสาร (communication) สาขาหนึ่งในรูปแบบของการสื่อสารองค์กร (organizational communication) ที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านเป็นอย่างมาก ต้องใช้ความสามารถทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานสื่อสารเพื่อสร้างสรรค์ความรู้ ความเข้าใจ และความสัมพันธ์อันดีซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรในองค์กร (การประชาสัมพันธ์ภายใน) และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง (การประชาสัมพันธ์ภายนอก) เพื่อก่อให้เกิดความสนับสนุน ร่วมมือ เชื้อถือ ศรัทธา การยอมรับ และการไว้วางใจ อันจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จในงานขององค์กร ดังนั้น งานประชาสัมพันธ์จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกัน นำไปสู่การสร้างสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างองค์กรกับประชาชน ทั้งนี้ ผู้สื่อสารจะต้องมีตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายเป้าหมายและผู้ปฏิบัติงาน และทุกคนจำเป็นต้องทราบวัตถุประสงค์ในการสื่อสาร เพื่อสามารถปฏิบัติงานอย่างรู้จุดหมายและไปในทิศทางเดียวกัน

บุญเกื้อ คอรรหาเวช (2530, น. 16) ได้แบ่งองค์ประกอบพื้นฐานของการประชาสัมพันธ์ เป็น 4 ประการ ดังนี้

- 1) การประชาสัมพันธ์เป็นพื้นฐานของปรัชญาสังคมของการจัดการ คือ ไม่มุ่งแต่เพียงผลประโยชน์ของสถาบันเพียงอย่างเดียว แต่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นอันดับแรก
- 2) เป็นปรัชญาสังคมในรูปแบบการตัดสินใจเลือกนโยบาย ซึ่งต้องอาศัยกระแสประชาคมเป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ
- 3) เป็นการกระทำอันสืบเนื่องมาจากนโยบายที่ยอมรับ
- 4) เป็นการติดต่อสื่อสาร

จากการศึกษาความหมายของการประชาสัมพันธ์จากแหล่งอ้างอิงข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสื่อสารแบบสองทางระหว่างองค์กรกับประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยองค์กรหรือหน่วยงานจะเป็นผู้ให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดการสนับสนุน และร่วมมือกันในการปฏิบัติการหรือดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ที่สำคัญองค์กรสามารถประเมินและตรวจสอบความรู้ ความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนต่อการดำเนินงานนั้น ๆ ได้

2.2.5 การประชาสัมพันธ์ทางผังเมือง

การประชาสัมพันธ์ในการวิจัยนี้ถือเป็นการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับผังเมือง และการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ดังนั้น จากการศึกษา นิยามของการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นจึงจัดให้การประชาสัมพันธ์ทางผังเมืองนี้เป็นแบบการประชาสัมพันธ์ภายนอก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องในการดำเนินงานขององค์กร มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ตลอดจนบอกกล่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานในเหตุการณ์พิเศษเพื่อการสนับสนุนร่วมมือในการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จของงานในองค์กรนั้น รวมถึงการมุ่งมั่นสร้างสรรคความเจริญก้าวหน้าแก่ชุมชนและสังคมโดยส่วนรวมเป็นหลัก

2.2.6 การใช้สื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์

สื่อ (media) เป็นเครื่องช่วยในการประชาสัมพันธ์ การส่งข่าวสาร และการให้การศึกษา บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายที่ผู้นำเสนอเรื่องราวต้องการ การที่จะใช้สื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์ให้ได้ผล ควรทำความเข้าใจถึงธรรมชาติและหน้าที่ของสื่อแต่ละชนิดให้ดีเสียก่อน จึงจะสามารถวางแผนใช้สื่อได้อย่างเหมาะสม (บุญเกื้อ ครอบหาเวช, 2530, น. 69)

สื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์มีอยู่หลายชนิด แต่ที่ใช้ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ มีดังนี้

1) สื่อคำพูด คำพูดเป็นสื่อดั้งเดิมที่สามารถสื่อความหมายได้ชัดเจน และมีปฏิกริยาตอบสนองกลับ (feed back) ได้ทันที โดยการใช้คำพูดเป็นสื่อ นั้นเหมาะสำหรับใช้เพื่อการเผยแพร่เป็นข้อความสั้น ๆ ชัดเจน เข้าใจง่าย มีการเน้นย้ำ และต้องโดดเด่นสร้างความประทับใจได้ ที่สำคัญเป็นสื่อลงทุนน้อย

2) หนังสือพิมพ์ เป็นสื่อที่สำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่งของการประชาสัมพันธ์ และยังเป็นเครื่องมือที่ทรงอิทธิพลในการสร้างกระแสประชาคมได้อีกด้วย เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่เข้าถึงประชาชนได้มาก

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วจะอ่านหนังสือพิมพ์ได้แทบทุกคน ปัจจุบันหนังสือพิมพ์เป็นที่แพร่หลายเป็นอย่างมาก หนังสือพิมพ์แต่ละฉบับโดยมากจะมีจุดยืนของตนเอง แต่มีข้อด้อยตรงที่นักข่าวหรือผู้รายงานข่าวอาจนำเสนอข่าวตามความต้องการของตน ทำให้ข่าวมีการบิดเบือนทำให้ผู้อ่านเกิดความไขว้เขวได้ ส่วนข้อดีคือ เป็นสื่อที่นำเสนอข่าวสารเป็นประจำสม่ำเสมอทุกวัน และผู้อ่านสามารถอ่านได้ทุกเวลา และอ่านทวนซ้ำได้เสมอเมื่อต้องการ

3) นิตยสาร เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีลักษณะเป็นรูปเล่มกะทัดรัดและทนทานกว่าหนังสือพิมพ์ และยังมีสี รูปภาพ ประกอบด้วยเรื่องราว ข่าวสาร สารคดี มีความหลากหลายรูปแบบ และได้รับความนิยมจากบุคคลทั่วไปเป็นอย่างมาก ข้อดีคือ สามารถเผยแพร่ข่าวสารมุ่งไปยังกลุ่มเป้าหมายได้ดีกว่าสื่ออื่น ๆ ทั้งยังสามารถใส่เนื้อหาสาระที่ละเอียดและลึกซึ้งกว่าหนังสือพิมพ์ แต่ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องลงทุนสูง จึงทำให้มีปัญหาเรื่องการจำหน่ายเผยแพร่ เพราะไม่อาจจะเผยแพร่ไปยังกลุ่มเป้าหมายได้ทุกระดับ

4) เอกสารประชาสัมพันธ์ เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ที่สถาบันต่าง ๆ จัดทำขึ้น เพื่อเป็นสื่อในการโฆษณาเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ นโยบาย บริการ การดำเนินการ รวมทั้งผลงานไปสู่ประชาชน ซึ่งสามารถเผยแพร่มุ่งตรงสู่เป้าหมายได้เป็นอย่างดี เอกสารประชาสัมพันธ์ทั่วไป ได้แก่ ข่าวแจก

จดหมายข่าว ใบปลิว แผ่นพับสมุดภาพ และหนังสือจุลสารที่จัดพิมพ์เป็นครั้งคราว เนื่องในโอกาสสำคัญ เป็นต้น

5) การไปรษณีย์ เป็นการทำให้ข่าวสารไปถึงผู้ที่ต้องการได้รับที่อยู่ห่างไกลได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

6) ภาพโฆษณา ซึ่งใช้ในการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ รูปภาพ สไลด์ फिल्मสตริป ภาพโปสเตอร์ ภาพการ์ตูน และภาพอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นสื่อในการประชาสัมพันธ์ได้ ภาพโฆษณาใช้เพื่อประชาสัมพันธ์ได้ดี เพราะมีลักษณะสะดุดตา สีสดสวย ช้อความสั้นแต่กินใจ สร้างความประทับใจให้แก่ผู้พบเห็น และเพิ่มพูนความมั่นใจให้แก่ผู้รับสารได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ภาพโฆษณาจึงเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อกระแสประชามติได้มาก

7) ภาพยนตร์ เพื่อการประชาสัมพันธ์ อาจจัดทำได้ทั้งแบบภาพยนตร์สารคดี ภาพยนตร์เพื่อการศึกษา ภาพยนตร์ข่าวและเบ็ดเตล็ด ภาพยนตร์จะช่วยให้ผู้รับข่าวเข้าใจเรื่องราวได้ดีขึ้น ชัดเจนขึ้น สามารถถ่ายทอดเรื่องราวได้ละเอียดถูกต้อง มีชีวิตชีวาเนื่องจากมีทั้งภาพเคลื่อนไหวและเสียงประกอบ และยังกำหนดกลุ่มประชาชนเป้าหมายได้ แต่ข้อเสียคือ สร้างได้ยาก เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ความสามารถเป็นพิเศษเฉพาะด้าน

8) วิทยุกระจายเสียง เป็นสื่อที่สามารถส่งข่าวได้รวดเร็วและกว้างไกล ถึงแม้ผู้รับข่าวสารจะอ่านหนังสือไม่ออกก็สามารถรับข่าวสารได้ และยังเป็นสื่อที่ประชาชนให้ความเชื่อถือไว้วางใจมากที่สุด รองมาจากสื่อโทรทัศน์ แต่เหนือกว่าหนังสือพิมพ์

9) โทรทัศน์ เป็นสื่อมวลชนที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในปัจจุบันนี้มากที่สุด ทั้งยังมีพลังในการหันเหความคิด ความเชื่อได้มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสื่อมวลชนชนิดอื่น ๆ

10) นิทรรศการและการจัดงานพิเศษ โดยทั่วไป คือ การนำเอาภาพถ่าย ภาพเขียน สถิติ แผนภูมิ หรือวัสดุกราฟิกอื่น ๆ ของจริง หุ่นจำลอง ภาพยนตร์ โทรทัศน์ สไลด์ ฯลฯ มาจัดแสดงพร้อมคำบรรยายประกอบ อภิปราย หรือสาธิตในเรื่องต่าง ๆ ที่น่าสนใจ จุดมุ่งหมายที่สำคัญของนิทรรศการคือ เพื่อให้ผู้ชมได้รับความรู้ ส่วนการจัดแสดงนั้นหมายถึง การจัดแสดงภาพและวัตถุเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีขนาดเล็กกว่านิทรรศการ และมุ่งผลต่อกลุ่มประชาชนเป้าหมายในวงจำกัด ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่างนิทรรศการกับการจัดแสดงคือ นิทรรศการมีลักษณะการสื่อความหมายสองทาง ส่วนการจัดแสดงนั้นเป็นการสื่อความหมายทางเดียว

11) สื่อที่พัฒนาด้วยคอมพิวเตอร์ ในปัจจุบัน คอมพิวเตอร์ได้มีส่วนทั้งในการปรับปรุงสื่อเดิม เช่น การพิมพ์ การช่วยออกเสียง และการคิดค้นสื่อใหม่ ๆ ได้แก่ การทำภาพเสมือนจริง

(virtual reality) อินเทอร์เน็ต หรือเว็บไซต์ ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่สิ้นสุด และมีผลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของคนยุคปัจจุบันมากขึ้น เนื่องจากอินเทอร์เน็ตหรือเว็บไซต์เป็นช่องทางที่ไร้พรมแดนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ทุกเรื่องที่ต้องการ

2.2.7 สื่อทางผังเมือง

สื่อทางผังเมืองถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่เป็นทั้งสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลและข่าวสารทางผังเมือง และเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมือง ที่สำคัญการใช้สื่อในการแสดงข้อมูลและข่าวสารทางผังเมืองนั้นยังช่วยแสดงความโปร่งใสและเจตนาที่ดีของหน่วยงานรัฐที่ต้องการให้ประชาชนร่วมรับทราบ และสามารถติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวมได้ ทำให้ประชาชนทราบเหตุการณ์การจัดทำผังเมืองรวมได้อย่างต่อเนื่อง และได้ทราบว่าตนมีสิทธิในการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ในขั้นตอนใดบ้าง ซึ่งถือว่าสื่อนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการในปัจจุบันได้อย่างเต็มที่ และสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้ภายใต้ผลประโยชน์สาธารณะ

สื่อทางผังเมืองที่จะกล่าวดังต่อไปนี้ สามารถแบ่งตามขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมทั้ง 16 ขั้นตอน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ ดังตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5

สื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายผังเมือง

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	สื่อที่กฎหมายกำหนด
1. ทบพวนหรือประเมินผังก่อนหมดอายุ	- หนังสือทางราชการ เพื่อแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ - การสนทนาแลกเปลี่ยนในการประชุมหรือจากการสอบถามจากเจ้าหน้าที่
2. การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม	
3. ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตผังเมืองรวม	
4. การประชุมคณะที่ปรึกษา ครั้งที่ 1 (เสนอแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม)	- จดหมาย - การสนทนาและตอบคำถาม (ระหว่างเจ้าของที่ดินหรืออาคารกับเจ้าหน้าที่การผัง)
5. จัดเตรียมผังเมืองรวม	
6. การประชุมคณะที่ปรึกษา ครั้งที่ 2 (เกี่ยวกับผังเมืองรวมและข้อกำหนด)	- วิทยุกระจายเสียง - หนังสือพิมพ์รายวัน
7. ประชุมประชาชน (เกี่ยวกับผังเมืองรวมและข้อกำหนด)	

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม	สื่อที่กฎหมายกำหนด
	<ul style="list-style-type: none"> - เอกสารการประชุม/ การแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา - เอกสารคำร้องจากผู้มีส่วนได้เสีย
8. เสนอคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อให้ความเห็นชอบ)	-
9. ปิดประกาศ 90 วัน	<ul style="list-style-type: none"> - โปสเตอร์ (ประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม และคำประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสีย - เอกสารคำร้องจากผู้มีส่วนได้เสีย
10. รวบรวมคำร้องและเสนอคณะกรรมการผังเมือง (เพื่อพิจารณาคำร้อง)	-
11. เสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย	-
12. เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ	-
13. เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา	-
14. เสนอรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเพื่อลงนาม	-
15. ประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา	- ประกาศแผนผังและข้อกำหนด
16. การใช้บังคับผังเมืองรวม	- จดหมายคำร้องจากผู้มีส่วนได้เสีย

2.3 การรับรู้ทางผังเมืองของประชาชน

การศึกษาเรื่องการรับรู้ของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าลักษณะของการรับรู้ นั้นเป็นอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่สามารถส่งผลต่อการรับรู้ในเรื่อง ๆ หนึ่งได้ ซึ่งสามารถนำปัจจัยที่ได้จากการศึกษาไปเชื่อมโยงกับการรับรู้ของประชาชนในเรื่องสิทธิของตนในการกระบวนกรวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยหัวข้อย่อยในการศึกษาประกอบด้วย

- 1) นิยามของการรับรู้
- 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้
- 3) การรับรู้ทางผังเมือง

2.3.1 นิยามของการรับรู้

Social Science (2550) ได้เขียนความหมายของทฤษฎีการรับรู้ (Perception Theory) ไว้ว่า การรับรู้ เป็นพื้นฐานการเรียนรู้ที่สำคัญของบุคคล เพราะการตอบสนองของพฤติกรรมใด ๆ จะ

ขึ้นอยู่กับ การรับรู้จากสภาพแวดล้อมของตน และความสามารถในการแปลความหมายของสภาพนั้น ๆ ดังนั้น การเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยการรับรู้และสิ่งเร้าที่มีประสิทธิภาพซึ่งปัจจัยการรับรู้ประกอบด้วยประสาทสัมผัส และปัจจัยทางจิตคือ ความรู้เดิม ความต้องการ และเจตคติ เป็นต้น การรับรู้จะประกอบด้วยกระบวนการ 3 ด้านคือ การรับสัมผัส การแปลความหมาย และอารมณ์

เบญจพร สีสุทอง (2550) ได้อธิบายความหมายของการรับรู้ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การรับรู้ เป็นผลเนื่องมาจากการที่มนุษย์ใช้อวัยวะรับสัมผัส (sensory motor) ซึ่งเรียกว่า เครื่องรับ (sensory) ทั้ง 5 ชนิด คือ ตา หู จมูก ลิ้น และผิวหนัง การรับรู้จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับสิ่งที่มีอิทธิพล หรือปัจจัยในการรับรู้ ได้แก่ ลักษณะของผู้รับรู้ ลักษณะของสิ่งเร้า

เมื่อมีสิ่งเร้าเป็นตัวกำหนดให้เกิดการเรียนรู้ได้นั้นจะต้องมีการรับรู้เกิดขึ้นก่อน เพราะการเรียนรู้เป็นหนทางที่นำไปสู่การแปลความหมายที่เข้าใจกันได้ ซึ่งหมายถึงการเรียนรู้เป็นพื้นฐานของการเรียนรู้ ถ้าไม่มีการรับรู้เกิดขึ้น การเรียนรู้อย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ การรับรู้จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดความคิดรวบยอด ทศนคติของมนุษย์อันเป็นส่วนสำคัญยิ่งในกระบวนการเรียนการสอน และการใช้สื่อการสอนจึงจำเป็นจะต้องให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้องมากที่สุด

ขวัญเรือน กิตติวัฒน์ (2536, น. 47) ให้ความหมายของการรับรู้ไว้ว่า เมื่อกล่าวถึง การรับรู้ คนทั่วไปจะนึกถึงการรู้ การเห็น การได้ยิน การได้กลิ่น การรับสัมผัสจากอวัยวะทั้งห้า คือ หู ตา จมูก ลิ้น และผิวหนัง แต่การรับรู้มิใช่เพียงการรับสัมผัสเท่านั้น (sensation) เท่านั้น เพราะการรับสัมผัสเป็นเพียงจุดเริ่มของการรับรู้ และจะเข้าสู่ระบบประสาทส่วนกลางเพื่อเก็บข้อมูลต่าง ๆ ไว้ผสมผสานกับสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ที่ผ่านมา แล้วประมวลข้อมูลมาเชื่อมโยงไปยังศูนย์กลางการควบคุมระบบประสาทต่าง ๆ ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนอง

นันทวี วารวิบูลย์ (2545, น. 10) ได้สรุปความหมายของการรับรู้ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการทางความคิดที่แสดงออกถึงความรู้ความเข้าใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาศัยประสบการณ์ ความสนใจ การได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น แต่ละบุคคลจึงมีการรับรู้ที่แตกต่างกันตามประสบการณ์และความสนใจ

จากการศึกษาความหมายของการรับรู้ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การรับรู้หมายถึง การรับสัมผัสสิ่งเร้าจากอวัยวะรับสัมผัสทั้งห้า คือ หู ตา จมูก ลิ้น และผิวหนัง ซึ่งนำมาเชื่อมโยงกับประสบการณ์ที่ผ่านมา ทศนคติ ความสนใจเกี่ยวกับสิ่งนั้น ซึ่งข้างต้นเป็นลักษณะของตัวผู้รับรู้เอง ในขณะที่ลักษณะของสิ่งเร้าที่สัมผัสนั้น ๆ ก็มีความสำคัญต่อการรับรู้เช่นกัน เมื่อ

อวัยวะสัมผัสกับสิ่งเร้าแล้วจะเป็นการประมวลข้อมูลแล้วแปรผลเป็นปฏิกิริยาตอบสนอง โดยแสดงออกมาเป็นความรู้ความเข้าใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

2.3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้

จินตนา เปียสงวน (2538, น. 19) แบ่งปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ของแต่ละบุคคลไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) ประสบการณ์รับรู้ นั้น ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ทั้งในอดีตที่ผ่านมาและชีวิตประจำวัน การรับรู้เรื่องราวใด ๆ ขึ้นอยู่กับความเกี่ยวข้องในเหตุการณ์นั้น ๆ ประสบการณ์ที่ได้พบเห็นมีผลกระทบโดยตรงทำให้เกิดการรับรู้ระดับต่าง ๆ

2) ความใส่ใจและให้คุณค่าในเรื่องที่จะรับรู้ ซึ่งแปรเปลี่ยนได้หลายระดับตั้งแต่ความจำเป็น ความต้องการ ความคาดหวัง ความสนใจ และอารมณ์

3) ลักษณะรูปแบบของเรื่องที่จะรับรู้ นอกจากการรับรู้ของบุคคลจะขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความใส่ใจ และการให้คุณค่า ในเรื่องที่จะรับรู้ และขึ้นอยู่กับว่าสิ่งหรือเรื่องที่จะรับรู้ มีลักษณะและรูปแบบอย่างไร เนื่องจากความตระหนักของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับการรับรู้ของแต่ละบุคคล ซึ่งได้แก่

(1) ประสบการณ์ที่มีต่อการรับรู้

(2) ความเคยชินต่อสภาพแวดล้อม ถ้าบุคคลใดที่มีความเคยชินต่อสภาพแวดล้อมนั้น จะมีผลทำให้บุคคลนั้นไม่ตระหนักต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

(3) ความใส่ใจและการให้คุณค่า ถ้ามนุษย์มีความใส่ใจเรื่องใดมากจะมีความตระหนักในเรื่องนั้นมาก

(4) ลักษณะและรูปแบบของสิ่งเร้า ถ้าสิ่งเร้านั้นสามารถทำให้ผู้พบเห็นเกิดความสนใจยอมทำให้เกิดการรับรู้และการตระหนักขึ้น

(5) ระยะเวลาและความถี่ในการรับรู้ ถ้ามนุษย์ได้รับการรับรู้บ่อยครั้งเท่าไร หรือนานเท่าไร ยิ่งมีโอกาสเกิดความตระหนักได้มากขึ้นเท่านั้น

สำหรับการรับรู้ในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของประชาชนนั้น สามารถได้รับข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่อบุคคล และสื่อเฉพาะกิจ ซึ่งประชาชนสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ ที่รับรู้ไปปฏิบัติ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในที่สุด

จากการศึกษาประเด็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้ทำให้เห็นว่า การรับรู้ที่ขึ้นอยู่กั ปัจจัยหลัก 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่แรกเป็นตัวผู้รับรู้เอง ซึ่งได้แก่ ประสบการณ์ ทัศนคติ และความสนใจส่วนตัวของผู้รับ ส่วนที่สองคือสิ่งเร้า ซึ่งได้แก่ ลักษณะของสิ่งเร้า ความถี่หรือระยะเวลาของการปรากฏขึ้นของสิ่งเร้า

2.3.3 การรับรู้ทางผังเมือง

จากการศึกษาความหมายของการรับรู้ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการรับรู้ข้างต้น สรุปได้ว่าการรับรู้ทางผังเมืองของประชาชนขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประเภท คือ สื่อประชาสัมพันธ์และตัวของประชาชนเอง โดยสื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับผังเมืองจัดเป็นสิ่งเร้าที่จะช่วยให้ประชาชนเกิดการรับรู้ แต่จะทำให้ประชาชนเกิดการรับรู้ทางผังเมืองมากขึ้นขึ้นอยู่กับความหลากหลายของสื่อ ลักษณะความน่าสนใจของสื่อ และศักยภาพในการส่งสารของสื่อประชาสัมพันธ์ ส่วนปัจจัยที่เป็นตัวของประชาชนเองนั้น มาจากพื้นฐานความรู้และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการผังเมือง ว่าประชาชนมีความสนใจและตระหนักต่อความสำคัญของการจัดทำผังเมืองนั้นมากน้อยเพียงใด นอกจากนั้นความถี่ในการรับรู้ก็สำคัญเช่นกัน เพราะเมื่อมีโอกาสได้รับสื่อมากครั้งเท่าไร โอกาสในการรับรู้ รับทราบ เข้าใจ และเกิดความตระหนักในเรื่องทางผังเมืองยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อนุวงศ์ ชาบุตร (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวม ศึกษาเฉพาะกรณี ผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ขั้นตอนและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ที่ผ่านมา ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนครบทุกขั้นตอน ได้แก่ การเข้าประชุม การสำรวจ วิเคราะห์ผังเมืองร่วมกับหน่วยงานราชการ และการเป็นกรรมการในการจัดทำผังเมืองรวม ทำให้ความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติที่ดีต่อการวางผังเมืองรวม คือ ต้องการเห็นชุมชนของตนเองมีความเป็นระเบียบสวยงาม ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยมากกับการวางผังเมืองรวมร่วมกับภาครัฐ และประชาชนส่วนใหญ่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังเมืองรวม เริ่มตั้งแต่ค้นหาสาเหตุปัญหาในงานผังเมือง การวางแผน การประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข่าวสาร การเป็นผู้นำในการ

วางผังเมืองรวม โดยต้องการร่วมประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารมากที่สุด ในขณะที่ยังมีประชาชนบางส่วนที่ไม่ต้องการมีส่วนร่วมในการผังเมือง

กรวิภา วิลาชัย (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง: กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ผ่านช่องทางทางการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จากการศึกษาสรุปได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนนั้นค่อนข้างน้อยเนื่องจากยังขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมือง และประชาชนส่วนใหญ่ยังคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ด้านภาครัฐพบว่า เจ้าหน้าที่ที่มีการชี้แจงรายละเอียดโดยใช้ศัพท์ทางวิชาการทำให้เข้าใจยากในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งการประชาสัมพันธ์เชิญชวนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมยังไม่ทั่วถึงพอ เนื่องจากการจัดประชุมนั้นทำไปเพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช้การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อระดมความคิดเห็นและเป็นการสื่อสารแบบสองทางอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะคือ กฎหมายควรมีความชัดเจนในเรื่องการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ส่วนภาครัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเจ้าหน้าที่ควรให้ความสำคัญต่อการนำการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการวางและจัดทำผังเมือง ต้องมีการประสานงานกันทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่แค่งานทางผังเมืองเท่านั้น แต่สามารถนำไปใช้ในกิจการสาธารณะอื่น ๆ ของรัฐได้

นพนันท์ ตาปตานนท์ (2549) ได้ทำการศึกษาและสรุปเรื่อง การบูรณาการแผนพัฒนาเมือง กรณีศึกษาสาระใหม่ของผังเมืองกรุงเทพมหานคร ไว้ว่า การพัฒนาเมืองหรือการฟื้นฟูเมืองจะต้องทำควบคู่กันไป และถ้าจะให้แผนหรือแนวคิดในการพัฒนาเมืองสัมฤทธิ์ผล ต้องมีการดำเนินงานในเชิงรุก เป็นระบบ และคาดการณ์ไปถึงอนาคต เพื่อป้องกันการศึกษาในภายหลังซึ่งจะทำให้การวางแผนไม่สามารถรองรับการพัฒนาของเมืองได้ทัน นอกจากนี้ ยังต้องวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการพัฒนาเมืองอย่างรอบคอบและแม่นยำ มีองค์ประกอบและรายละเอียดครอบคลุม ครบถ้วน เป็นองค์ความรู้เรื่องการพัฒนาเมืองขึ้นมา มีวิธีการที่โปร่งใส มีกฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อรองรับแนวความคิดนั้น ๆ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้ง เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการสื่อสารข้อมูลอย่างเปิดเผย จริงใจ ตรงไปตรงมา และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

พัชราพร จำปาเรือง (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาและสังเคราะห์องค์ความรู้ เรื่อง กระบวนการในการจัดทำผังเมืองรวมและการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยผลการศึกษาสรุปลงได้ว่า ปัญหาและข้อจำกัดที่แท้จริงในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครไม่ได้เกิดจากการขาดหรือถูกจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายผังเมือง แต่ปัญหาและข้อจำกัดนั้นเกิดจากการที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของผังเมืองรวม และไม่มี การดำเนินงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ยังขาดการ ประชาสัมพันธ์และขาดประสิทธิภาพในการโน้มน้าวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางราชการ ส่วนความไม่สัมฤทธิ์ผลของผังเมืองรวมนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นในขั้นตอนของการลงมือปฏิบัติตามแผนและผังให้เกิดขึ้นจริงตามที่วางเอาไว้ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอยู่นอกเหนือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

คณะผู้เข้าอบรมผู้บริหารมหานคร ระดับต้น รุ่นที่ 2 เสนอ สถาบันพัฒนาข้าราชการ กรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยสู่ความสำเร็จ: การพัฒนากรุงเทพมหานครตามผังเมืองรวม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางและเครื่องมือที่จะนำไปใช้ในการพัฒนากรุงเทพมหานครตามผังเมืองรวม ผลการศึกษาสรุปลงได้ว่า การที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงการทำให้ผังเมืองได้โดยมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้อง และตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการวางผังเมืองอย่างแท้จริงนั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจากยังขาดการ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ เพราะมีข้อจำกัดทางเทคโนโลยี และขาดข้อมูลที่ครอบคลุม ดังนั้น การพัฒนาบุคลากรของกรุงเทพมหานครให้มีความรู้ความเข้าใจทางด้านผังเมืองมากที่สุดจึงเป็นสิ่งจำเป็นอันดับแรก เนื่องจากการบูรณาการการทำงานในทุกภาคส่วนในปัจจุบันต้องมีผังเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้น บุคลากรจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยประสานงานในการชี้แจงและอธิบายให้ประชาชน หรือหน่วยงานอื่นให้เข้าใจ อีกทั้ง ยังช่วยในการ ประชาสัมพันธ์ได้อีกด้วย ในทางกลับกัน หากบุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในเรื่องการผังเมืองย่อมไม่สามารถเชื่อมโยงผังเมืองสู่การปฏิบัติงานในเชิงบูรณาการได้ และการเผยแพร่ความรู้สู่ประชาชนทั่วไปให้เข้าใจในเรื่องผังเมืองย่อมเป็นไปได้ยาก