ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มธ.
14143

กับดักความก้าวหน้า
กฎหมายกับการก้าวพ้นจากสภาพประเทศกำลังพัฒนา

บทความลง น.ส.พ.เดลินิวส์ วันที่ 9 มีนาคม 2560
โดย ศ.ดร.วิมลสิทธิ์ หรยางกูร คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง
UDDI Program มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่ปรึกษาสมาคมสถาปนิกผังเมืองไทย

ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 มีเงื่อนไขเป้าหมายอยู่ที่การดึงประเทศไทยไปให้ถึงสังคมประเทศพัฒนาแล้ว พ้นจากสภาพประเทศกำลังพัฒนา

ในแนวทางหนึ่ง คือการมุ่งสร้างสังคมไทยภายใต้ดิจิตัล อีโคโนมี สู่สังคมอุตสาหกรรม 4.0 ในขณะเดียวกันสังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่อง วนเวียนอยู่ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นเสมือนมือที่มองไม่เห็น คอยกำกับจัดการด้วยการยึดถือเส้นสาย พวกพ้องที่สร้างโอกาสการวิ่งเต้นและคอร์รัปชั่นในหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการก้าวสู่อำนาจในองค์กร

นอกจากอุปสรรคต่อการพัฒนาสู่ประเทศ 4.0 ดังกล่าว หากวิเคราะห์เชิงลึก จะพบปัจจัยที่จัดเป็น **"กับดักความก้าวหน้า"** ที่ซ่อนตัวอยู่ในระบบการพัฒนาของสังคมไทย นั่นคือความล้าหลังของกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ กฎหมายมักทันสมัยตอนเริ่มใช้และถูกปล่อยให้ล้าสมัยเมื่อเวลาผ่านไปเพราะการแก้กฎหมายเป็น "เรื่องยาก" จึงกลายเป็นการ "แช่แข็ง" ในเกือบทุกวงการ หากไม่มีการปรับแก้ย่อมหมายความว่าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ "โบราณ"ลงเรื่อยๆ **นี่คือกับดักที่ทำให้ประเทศไทยล้าหลัง**

เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560 ในรายการ"ศาสตร์พระราชา" พล.เอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ รวมกว่า 200 ฉบับ นับเป็นเรื่องที่ดีแน่ แต่คำถามที่ต้องถามคือ เหตุใดจึงมีการปล่อยให้กฎหมายมีความล้าสมัยในบริบทของประเทศที่ต้องการการพัฒนาให้มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง

ตัวอย่างกรณีการใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งได้ตราขึ้นในสมัยเผด็จการที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาอีกนานจึงมีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ในสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้คืนอำนาจให้มหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ส่วนการกลับมาให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 ก็ไม่ใช่เรื่องแปลก แต่ที่น่าแปลกไม่น้อยคือ ในช่วงประชาธิปไตยเริ่มเบ่งบานแบบลุ่มๆ ดอนๆ หลัง 14 ตุลาคม 2516 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ยังคงอำนาจแบบเผด็จการอยู่นานร่วมสองทศวรรษ การฝึกหัดสู่ความเป็นประชาธิปไตยในคณะสงฆ์จึงยังไม่ได้เริ่มต้น อะไรที่ไม่ได้ผ่านการฝึกหัด จะทำเต็มรูปทันทีได้อย่างไร

กรณีตัวอย่างของการคงกฎหมายล้าหลังมีนับไม่ถ้วน กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่ยังใช้กันอยู่มีความล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศโดยไม่รู้ตัวในลักษณะงูกินหาง โดยเฉพาะในวงการวิชาชีพ ปรากฏชัดว่า ทั้งพระราชบัญญัติวิชาชีพ กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ มีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องอย่างมากกับแนวปฏิบัติทางวิชาชีพและความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการที่โลกยอมรับ เช่น การเตรียมความพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลง (Resilience) การลดก๊าซเรือนกระจกตามมติ COP21 กรุงปารีส, 2015 ฯลฯ

อาจเกิดความไม่ลงตัวตั้งแต่ตอนตราพระราชบัญญัติ เช่นในกรณีพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 เกี่ยวกับสาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมใน "สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายสับสน กล่าวคือแทนที่จะเป็น "สาขาออกแบบชุมชนเมือง" (ตามที่บัญญัติโดยราชบัณฑิตยสภา) ซึ่งตรงกับศาสตร์สากลว่า "Urban Design" และด้วยข้อจำกัดของสถาปัตยกรรมผังเมือง (Urban Architecture) ทั้งโดยนัยในความหมายที่เข้าใจได้โดยคนทั่วไปและด้วยนิยามที่แคบซึ่งไม่ได้กล่าวถึงงานแก้ปัญหาที่เกิดจากปรากฏการณ์ การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) ดังที่ปรากฏในนิยามที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอตามข้อ 1 และโดยเฉพาะในข้อ 2 (2) ของกฎกระทรวงกำหนดวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม พ.ศ.2549 ที่ได้กล่าวถึงการวางผังสำหรับพื้นที่หรือกลุ่มอาคารรวม 7 ประเภท เช่นพื้นที่ที่มีการใช้บังคับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง พื้นที่ที่มีการจัดรูปที่ดิน พื้นที่ที่มีการจัดสรรที่ดิน ฯลฯ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

วิชาชีพการออกแบบชุมชนเมือง ต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนทั่วไปในการมีชีวิตในชุมชนเมืองที่น่าอยู่อาศัย มีความสะดวกและปลอดภัยจากภัยพิบัติต่าง ๆ นั่นย่อมหมายความว่า มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการออกแบบวางผัง

พื้นที่ชุมชนเมือง และการเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ด้วยโครงข่ายเส้นทางคมนาคมในลักษณะองค์รวม การกำหนดให้มีการวางผังในลักษณะเฉพาะ 7 ประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นมิติการวางผังทางเทคนิคย่อมไม่อาจตอบโจทย์ความต้องการขั้นพื้นฐานในวิถีชีวิตของประชาชนทั่วไป ในภาวการณ์การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว (Accelerated Urbanization) ซึ่งส่งผลกระทบต่อ สภาพแวดล้อม และการใช้ชีวิตในชุมชนเมือง ทั้งนี้ย่อมรวมถึงปัญหาสภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การเกิดภัย พิบัติธรรมชาติ ฯลฯ

ท่ามกลางความซับซ้อนของปัญหาเหล่านี้ ก่อนอื่นต้องเข้าใจลักษณะบูรณาการของศาสตร์สากล โดยเฉพาะการออกแบบชุมชนเมืองในปัจจุบันซึ่งจำเป็นต้องครอบคลุมพื้นที่ระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด เมือง ชุมชน ฯลฯ ตามลำดับ โดยทั่วไป พื้นที่เหล่านี้ต้องมีการคิดให้เชื่อมโยงกันด้วยเส้นทางคมนาคมเป็นโครงข่าย พร้อมกับการคิดพัฒนาพื้นที่เมือง และชุมชนเมืองที่เกี่ยวข้องในมิติการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ และให้รวมไปถึงการพัฒนาชุมชนเมืองที่พึ่งพาเส้นทางคมนาคมเป็นหลักในลักษณะที่เรียกว่า "Transit-Oriented-Development (TOD)" เพื่อลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล และเพื่อแสวงหารายได้มาสนับสนุนการลงทุนการขนส่งระบบราง

การพัฒนาเชิงบูรณาการที่ได้กล่าวถึงนี้ย่อมรวมถึงการคิดป้องกันน้ำท่วมที่เป็นภัยพิบัติที่เริ่มมีความถี่มากขึ้นจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ แท้จริงแล้วภัยพิบัติดังกล่าวก็เกิดจากฝีมือมนุษย์ในการตั้งถิ่นฐานในลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้พื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่งหายไป ยังเป็นการสร้างการกระจุกตัวของความร้อนที่เรียกว่า "เกาะความร้อนเมือง (Urban Heat Island)" ด้วยพื้นที่ดาดแข็งและอาคารสิ่งก่อสร้าง และรวมทั้งการสร้างชุมชนเมืองขวางทางน้ำหลากดังที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีกล่าวเน้นแล้วเน้นอีกให้ปรับผังเมืองเพื่อแก้วิกฤติภัยพิบัติน้ำท่วม โดยเฉพาะภายหลังจากกรณีน้ำท่วมใหญ่ภาคใต้ เพราะน้ำไหลลงทะเลได้ช้า จากการที่มีสิ่งก่อสร้างกีดขวางเส้นทางน้ำไหล ที่เกิดจากการขยายตัวของชุมชนเมือง มีหมู่บ้านจัดสรรโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ ตามลักษณะการขยายตัวของเมืองอย่างไร้รูปแบบที่ทำให้ต้อง **"ปรับผังเมือง"**

ตามทรรศนะของนายมณฑล สุดประเสริฐ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง น้ำหลากจากพื้นที่นอกเขตพื้นที่ที่เป็นเขตผังเมืองรวม จากฝนที่ตกหนักเป็นภัยธรรมชาติที่ส่งผลต่อการท่วมชุมชนเมือง ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ป่าในภาคใต้ได้ถูกแทนที่ด้วยสวนยางพารา และปาล์มน้ำมันไปเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 การผังเมืองให้รวมถึงการวางผังเมืองในบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือพื้นที่ชนบทด้วย การเสนอให้มีการ "ปรับผังเมือง" โดยนายกรัฐมนตรี จึงมีส่วนที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่ขาดการปฏิบัติตาม อาจเป็นเพราะกฎหมายผังเมืองล้าหลังหรือไม่มีความชัดเจนจนทำให้ต้องมีการ"ปรับ" ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันก็หวังเป็นอย่างยิ่งว่าความตื่นตัวในการปรับผังภาค หรือผังเมืองภาคแบบไร้รอยต่อของกรมโยธาธิการและผังเมืองในขณะนี้คงไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องไฟไหม้ฟาง

ความขัดแย้งมากมายเหล่านี้จากการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดแร็ว ควรได้รับการพิจารณาแก้ไขในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะด้วยมาตรการต่างๆที่ก้าวหน้าผ่านทางด้านการศึกษา และด้านวิชาชีพ โดยต้องไม่ปล่อยให้มีการอ้างอิงสิ่งที่ล้าสมัยเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เพราะย่อมจะได้แต่การอนุมัติสิ่งที่ล้าสมัยเช่นกัน สภาพ"หลงยุค"เช่นนี้เป็นหนึ่งในคำตอบเกี่ยวกับปัจจัยต้นเหตุ แห่งความล้าหลังของการอุดมศึกษาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากปล่อยให้สภาวิชาชีพทำหน้าที่แต่"ควบคุม"หลักสูตรการศึกษาจนไม่เป็นผลดีต่อความก้าวหน้าทางการศึกษาของชาติ

ทุกวันนี้การปรับแก้กฎหมายต่างๆได้เอาความหวาดกลัวที่ว่า"จะไม่ผ่านหน่วยงานเจ้าของเรื่อง"เป็นตัวตั้งมากกว่าเอาประโยชน์ที่ประชาชนพึงจะได้รับเป็นหลัก เมื่อ"หลักคิด"ผิด ทุกอย่างที่ตามมาย่อมผิดตาม ทำให้มีการทำงานในลักษณะผุปะทั้งที่อาจจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยกระบวนทัศน์ใหม่

การวิเคราะห์หลายกรณีตัวอย่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงถึงความล้าหลังของกฎหมาย รวมทั้งการใช้กฎหมายอย่างไม่เหมาะสม ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาต่อการแก้ปัญหา ตลอดจนอุปสรรคต่อกระบวนการแก้กฎหาย ทั้งที่กฎหมายควรเป็นกลไกนำในการสร้างความก้าวหน้า ความทันสมัยสู่ประเทศไทย 4.0 แต่ทุกวันนี้กฎหมายที่ล้าสมัยได้กลายเป็น "กับดักความก้าวหน้า" แล้วประเทศไทยจะก้าวพ้นจากสภาพประเทศกำลังพัฒนาได้อย่างไร ในขณะที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วพร้อมกับการเกิดความเลื่อมล้ำในระดับการพัฒนา ซึ่งนับวันก็มากยิ่งขึ้น