

การศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของ “ผังเมืองลำปาง” สมัยใหม่ (พ.ศ. 2442-2557) กรณีศึกษาเขตผังเมืองรวมจังหวัดลำปาง¹

The Study of the History of Lampang Urban Planning in Modern Era (2442-2557 B.E.), Case Study in Lampang Urban Region

ปิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์

Pinyapan Potjanalawan

สาขาวิชาสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
Department of Social Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Lampang Rajabhat University

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์ 2 ประการ ประการแรกคือเพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับผังเมืองลำปางในยุคสมัยใหม่ ประการที่สองคือเพื่อหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างปฏิบัติการผังเมือง และการบริหารจัดการพื้นที่เมืองเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติในบริบททางประวัติศาสตร์ของในเขตผังเมืองลำปาง งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้แนวพินิจทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) ผ่านเอกสารร่วมสมัยและการสัมภาษณ์บุคคลที่อยู่ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2442-2557

ผลการศึกษาประการแรกพบว่า ในระยะเวลากว่า 100 ปี การจัดการเกี่ยวกับพื้นที่เมืองลำปางเปลี่ยนแปลงพร้อมกับความทันสมัย (Modernity) ที่เปลี่ยนแปลงกิจกรรมและการใช้ที่ดินของเมืองในปัจจุบันที่แตกต่างกันไป โดยมีจุดเปลี่ยนสำคัญอยู่ 3 ประการนั่นคือ การมาถึงของรถไฟในปี 2459 ที่ทำให้เกิดย่านเมืองใหม่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของเมือง, การจัดตั้งเทศบาลเมืองลำปางในปี 2478 ที่ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถจัดการพื้นที่เมืองของตนเองได้

หน้าตรงข้าม : แผนที่พิมพ์ปี 2475 แต่คาดว่าจะเป็แผนที่ในทศวรรษ 2460 สืบได้จากสนามบินซึ่งก่อสร้างในปี 2466
ที่มา : “แผนที่นครลำปาง, พ.ศ. 2475,” สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.



นครลำปาง

มาตราส่วน ๑:๒๕,๐๐๐

ตำบลในเมือง



มาตราส่วน ๕ เซนติเมตรเท่ากับกิโลเมตร

	น้ำ		ทางรถไฟ
	ป่าไม้		ทางหลวง
	เนินเขา		สะพาน
	ภูเขา		สถานี

พิมพ์ที่กรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๐๕
(พิมพ์จากแผนที่ฉบับเดิม)

และสุดท้ายคือการประกาศเขตผังเมืองรวมในปี 2533 ที่ทำให้การจัดการพื้นที่เมืองถูกรวมศูนย์กลับไปสู่ส่วนกลาง พร้อมกับอำนาจการครอบงำของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในประการที่สองพบว่า การบริหารจัดการพื้นที่เมืองแยกไม่ออกจากอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ โครงสร้างการเมืองที่รวมศูนย์ ไม่เป็นประชาธิปไตยและขาดเสถียรภาพ ย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบายและความต่อเนื่องในการจัดการพื้นที่เมือง เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้รวบรวมอำนาจการจัดการเกี่ยวกับผังเมืองกลับไปอยู่ในมือข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและผู้เชี่ยวชาญ ทั้งยังมีขอบเขตที่เหลื่อมซ้อนกับหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวมศูนย์ทำให้การตัดสินใจและปฏิบัติการผังเมืองล่าช้า ทั้งยังขาดประสิทธิภาพ จนทำให้การบริหารจัดการเมืองแยกขาดออกจากปฏิบัติการผังเมืองไปในที่สุด

คำสำคัญ : ปฏิบัติการผังเมือง, ผังเมืองรวมลำปาง, พระราชบัญญัติการผังเมือง

Abstracts

This research focuses on two purposes : first, the historical change of Lampang Urban Planning, and, second, the power relations between the practice of town planning and the management of city area by policy and action in historical context. Drawing upon contemporary documents and the interview of people who participated in 1899-2013 A.D., this qualitative historical research found that, firstly, over a century the management of Lampang city had been changed by Modernity from the city's activities and land use in several factors. There are 3 turning points that have caused the change of Lampang city: first, the opening of Lampang train station and railway transportation in 1916 that had caused expansion of the city at its southwest side; second, the establishment of Lampang municipality in 1935 that decentralized the power to the people to govern themselves and manage their city; and, third, the making of Lampang Comprehensive plan in 1990 that re-centralized the power of city management back to the government and the expert of urban planning discipline. The second finding of this study is that the management of city could not be separated from politics and economy. The political structure that had been centralized with long term undemocratic government and lack of

stability affected the policy and continuity of the city management. Town planning acts in 1975 grasped back the authority of planning to the government and the expert of town planning. The town planning territory of Lampang comprehensive plan had also been overlapped by the several municipalities. The centralization caused late decision, making action of town planning less effective. As a result, the management of Lampang city had been disintegrated from the action of town planning practice.

Keywords : Practice of Town Planning, Lampang Comprehensive plan, Town Planning Acts

บทนำ

1. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1.1 เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับผังเมืองลำปางในยุคสมัยใหม่ (พ.ศ. 2442-2557)

1.2 เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการผังเมือง การบริหารจัดการเมืองเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติ ในบริบททางประวัติศาสตร์ของในเขตผังเมืองลำปาง

2. ขอบเขตของโครงการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา เน้นการศึกษาความสืบเนื่องและเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีความซับซ้อน อันได้แก่

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับภูมิศาสตร์และการจัดการทรัพยากร

2.2 คติการเมืองการปกครอง, พลังทางการเมือง และระบบเศรษฐกิจ

2.3 คติของการก่อสร้างถาวรวัตถุ และปฏิบัติการการวางผังเมือง และการจัดการพื้นที่เมือง

ขอบเขตด้านพื้นที่ จำกัดพื้นที่การศึกษาเฉพาะเขตผังเมืองรวมจังหวัดลำปาง (Urban Region)

ขอบเขตด้านกรอบเวลา ทำการศึกษาตั้งแต่ยุคการปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาลสยามใน พ.ศ. 2442 จนถึงรัฐประหาร พ.ศ. 2557 อันเป็นช่วงเวลา 100 กว่าปีมาจนถึงปัจจุบัน

3. กรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย

ความคิดเรื่อง “ผังเมือง” เป็นแนวความคิดที่มากับความรู้ในการควบคุมจัดการพื้นที่สมัยใหม่ ผังเมืองเป็นการบริหารจัดการลักษณะทางกายภาพที่สัมพันธ์กับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมที่มีความซับซ้อนและเคลื่อนไหวตลอดเวลา “ผังเมือง” จึงสะท้อนอำนาจทางการเมืองที่สัมพันธ์กับการตัดสินใจบริหารทรัพยากรและวางนโยบายสาธารณะ สำหรับงานวิจัยนี้เน้นศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของผังเมืองลำปาง

เมื่อย้อนพินิจถึงบริบทของสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงอำนาจในการจัดการพื้นที่ทั่วประเทศเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนสู่รัฐสมัยใหม่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ นั่นคือการปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ. 2442 ที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจที่กระจายอยู่ตามหัวเมืองเข้าสู่ศูนย์กลาง พร้อมไปกับการคิดการจัดการออกแบบพื้นที่เมืองไปสู่มาตรฐานแบบตะวันตกในทางกายภาพ อย่างไรก็ตามการวางแผนเพื่อบริหารจัดการเมืองเป็นเพียงการทุ่มเทพทรัพยากรให้กับเมืองหลวงอย่างกรุงเทพฯ เท่านั้น ไม่เพียงเท่านั้น คำว่า “ผังเมือง” (Town Planning หรือ Urban Planning) ก็ถือว่าเป็นศัพท์ใหม่ที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างซ้ำก็คือ ในปี 2495 ใน พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 จึงกล่าวได้ว่าความรู้การจัดการ “ผังเมือง” แบบสมัยใหม่เป็นองค์ความรู้ที่ใหม่มากในสังคมไทย และถูกนำมาอธิบายความเปลี่ยนแปลงได้อย่างจำกัด เนื่องจากว่าในด้านหนึ่ง “ผังเมือง” มีหัวใจอยู่ที่การวางแผนพัฒนาที่มุ่งจะมองอนาคตเป็นหลัก โดยมีข้อมูลปัจจุบันและอดีตเป็นฐาน

การอธิบายในงานวิจัยนี้จึงพยายามจะเสริมความเข้มแข็งให้กับจุดด้อยนั้น ก็คือนำกรอบการมองแบบ “ผังเมือง” กลับไปวิเคราะห์พัฒนาการของการบริหารจัดการเมืองที่จะทำให้เราเห็นพัฒนาการ และการคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ของเงื่อนไขการวาง “ผังเมือง” ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสังคม อนึ่ง งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากการสำรวจเอกสาร (Documentary Research) งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ และงานเขียนที่ใกล้เคียง รวมไปถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เกี่ยวข้อง

4. คำจำกัดความของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

4.1 ผังเมืองลำปาง (Lampang Urban Planning) หมายถึง การบริหารจัดการเมืองด้วยอำนาจทางการเมืองที่สอดคล้องกับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในตัวเมืองลำปางที่เป็นศูนย์กลางการปกครอง โดยเป็นคำกว้าง ๆ ที่ใช้นิยาม

4.2 ยุคสมัยใหม่ (Modern Era) หมายถึง ช่วงเวลาที่นับเริ่มต้นจากการปฏิรูปมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ. 2442 ที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากยุคจารีต (Pre-Modern Era) ที่ความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างกรุงเทพฯ กับหัวเมืองเปลี่ยนไป จากตำแหน่งเจ้าประเทศราชเป็นประมุขของรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งส่งผลต่อการจัดการพื้นที่เมืองต่างกันไป

4.3 เขตผังเมืองรวมจังหวัดลำปาง (Lampang Urban Region) หมายถึง เขตที่ถูกประกาศตามกฎหมายกระทรวงที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการผังเมือง ในที่นี้ยึดเอาฉบับล่าสุดก็คือ กฎกระทรวงในปี 2550 ซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจของจังหวัด อันเป็นอาณาเขตส่วนใหญ่ของเทศบาลนครลำปาง ร่วมกับองค์การปกครองท้องถิ่นส่วนอื่นๆ

5. อภิปรายผลการวิจัย

5.1 ก่อนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (พ.ศ. 2442-2518)

5.1.1 รัฐบาลสยามกับการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

การจัดการพื้นที่เมืองหลักเฉียงมิดี้ได้จะสัมพันธ์กับอำนาจของชนชั้นการปกครอง ในช่วงแรกจะคาบเกี่ยวกับรอยต่อของเจ้านายนครลำปางและข้าหลวงจากสยาม หลังจากการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของเมืองในยุคจารีต นั่นคือการสร้างเมืองใหม่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำวัง อันประกอบด้วย คูน้ำกำแพงเมือง หอคำ คุ่มหลวง วัดวาวาราม การเปลี่ยนแปลงต่อมาคือการปรับเปลี่ยนอาคารสถานที่ให้สัมพันธ์กับประโยชน์ใช้สอยสมัยใหม่และรสนิยมของเจ้านายนครลำปาง เมื่ออำนาจถูกระงับเข้าสู่รัฐบาลสยามมากขึ้น อำนาจการจัดการพื้นที่เมืองก็ค่อย ๆ เปลี่ยนมาสู่ข้าหลวงสยามเช่นกัน ดังที่พบว่าหลังจากที่สยามส่งให้พระมนตรีพจนกิจมาเป็นข้าหลวงประจำนครลำปางในปี 2443 เขาได้ปรับปรุงระบบขนส่ง โดยการปรับปรุงถนนเป็นระยะทางกว่าร้อยหลา ทั้งในบริเวณเมืองใหม่และเมืองเก่าที่จะทำให้รถจักรยานและรถม้าสัญจรไปได้อย่างสะดวกสบาย²

การบริหารราชการที่เข้ามาแทนที่เจ้านายนครลำปางของสยาม การก่อสร้างอาคารสถานที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่รองรับการทำงานก็ขยายตัวมากขึ้นไปด้วย โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์กบฏเงี้ยวปี 2445 ทำให้เห็นว่า การป้องกันตัวเองของท้องถิ่นนั้นไม่สามารถพึ่งพาได้อีกต่อไป เมื่อเทียบกับสมัยก่อนที่เมืองนครลำปางเป็นปราการสำคัญในการตั้งรับสงครามกับพม่า หรือการเป็นกองหนุนสำคัญในการทำสงครามกับหัวเมืองทางเหนือ สถานที่ราชการจากการบริหารภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเกิดขึ้นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในงานมหาดไทยอย่างศูนย์กลางการปกครองคือ ศาลากลางเมือง ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ งานกลาโหมก็คือ ค่ายทหารนครลำปาง

งานยุติธรรมคือ ศาลเมืองนครลำปาง เช่นเดียวกับการวางมาตรฐานการเรียก หน่วยการปกครองและชื่อเฉพาะขึ้นใหม่ จาก “เมือง” ให้เป็น “จังหวัด” ในปี 2460 จากจังหวัดนครลำปางก็ได้เปลี่ยนไปสู่จังหวัดลำปาง ไม่ว่าจะเป็น การเข้าใจผิดหรือไม่ แต่การเปลี่ยนเข้าสู่ยุคใหม่นี้ก็ได้ละทิ้ง คำว่า “นคร” ออกไปอย่างเป็นทางการ

รัฐให้ความสำคัญกับการจัดการเกี่ยวกับที่ดินมากขึ้น เห็นได้จากการตรา พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ขึ้นในปี 2451 ซึ่งมีการปรับปรุง มาจากกฎหมายฉบับอื่นที่มีอรรถที่กระจัดกระจาย ในกฎหมายนี้ได้ให้ความสำคัญกับวิธีชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน โดยให้อำนาจกระทรวงเกษตรธิการ จัดการไต่สวน, วิธีรังวัดที่ดิน, วิธีโอนที่ดินในระหว่างรังวัดที่ดินทำแผนที่กับ ออกโฉนดแผนที่ใหม่, กฎหมายที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่อันกล่าวถึงโฉนดที่ดิน กรรมสิทธิ์ที่ดิน การโอน การรับมรดกที่ดิน การจับจองที่ดิน ฯลฯ³ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีหลักฐานว่าได้นำมาปรับใช้ในเมืองนครลำปาง อย่างเคร่งครัดหรือไม่

รัฐบาลตรา พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 2 พ.ศ. 2459 ที่ห่างจากปีแรกมาถึง 8 ปี เข้าใจว่าสัมพันธ์กับเมืองที่มีการขยายตัวมากขึ้น พร้อมไปกับความจำเป็นในการที่ต้องแสดงกรรมสิทธิ์ โดยมีการกำหนดว่าหาก เจ้าของที่ดินละทิ้งที่ดินเกิน 9 ปี กระทรวงเกษตรธิการจะทำการไต่สวน หาก ละทิ้งที่ดินจริงจะถือว่าที่ดินนั้นว่างเปล่า นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จ อันเนื่องมาจากไม่สามารถดำเนินการด้วยเหตุผลที่รัฐจะสูญเสียประโยชน์จากการเก็บภาษีที่ดินหากดำเนินการดังกล่าวแล้ว แต่รัฐเองก็ไม่ได้มีหน่วยงานมากพอที่จะดูแลพื้นที่ห่างไกล ทั้งพบว่าราษฎรโดยเฉพาะชาวนานุกเบิกยังยึดหลัก ระบบที่ดินแบบเก่า เช่น การถือครองที่ดินมือเปล่า อันหมายถึงการหักล้าง ถางพงเพื่อครอบครองที่ทำกินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงการถือครองที่ดิน และพบว่าแม้ในเดือนกรกฎาคม 2475 รัฐสามารถออกโฉนดที่ดินเพียง 29 จังหวัด ซึ่งในรายนามไม่ปรากฏว่านครลำปางได้มีการออกโฉนดที่ดิน แต่อย่างใด⁴ กระนั้นก็มีหลักฐานระบุการออกตราจองที่ดินให้กับหม่องโพตีดัด ในปี 2473 จำนวน 539 ไร่ 1 งาน 39 ตารางวา บริเวณตำบลบ้านดง อำเภอ เมือง จังหวัดลำปาง⁵ ตั้งอยู่ริมทางหลวงบ้านจำป๋วยห่างจากตัวอำเภอเมือง ประมาณ 46 กิโลเมตร ก่อนหน้านั้นหม่องโพตีดัดได้มีใบเหยียบย่ำก่อนจะออก ใบตราจอง จะมีกระบวนการประกาศโฆษณาว่าภายใน 1 เดือนจะต้องไม่มีใคร คัดค้านสิทธิ์ของหม่องโพตีดัด⁶

5.1.2 การมาถึงของรถไฟ พ.ศ. 2549

นโยบายระดับชาติที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมือง อย่างยิ่งก็คือ การเดินรถไฟที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการคมนาคมขนส่งอย่าง หน้ามือเป็นหลังมือ จากเส้นทางการค้าทางน้ำสู่ทางบก รวมไปถึงการเกิดย่าน

เศรษฐกิจใหม่ เช่นเดียวกับนโยบายแยกนครลำปาง นครแพร่ นครน่าน มารวมกันเป็นมณฑลมหาสารใน ปี 2459 ถือเป็นการเปิดศักราชใหม่ของ เมืองทันสมัยที่จะนำประชากรจีนอีกจำนวนมหาศาลเข้ามาสู่เมือง

การมาถึงของรถไฟช่วยลดข้อจำกัดเรื่องการเดินทางที่มีการ เติบโตที่สม่ำเสมอมากขึ้น ความปลอดภัย ตลอดจนการลดต้นทุนในการขนส่ง ทั้งราคาที่ดิน และระยะเวลาที่สั้นลง เมื่อพิจารณาจากระวางตู้บรรทุกสินค้า รถไฟยังบรรทุกได้มากถึง 10 ตันต่อตู้ ขณะที่เรือได้เพียง 2 ตันครึ่ง ทั้งยังรองรับ การขนส่งเครื่องจักร ยานพาหนะ ข้าวเปลือก ข้าว ไม้แปรรูป และสัตว์มีชีวิต ต่างๆ⁷ จึงไม่แปลกที่รถม้าจำนวนมากถูกส่งมาจากกรุงเทพฯ เพื่อใช้เป็นพาหนะ สำหรับย่านสถานีรถไฟต่อมา ศูนย์กลางการคมนาคมแห่งใหม่ยังทำให้เกิด ย่านการค้าที่สำคัญรายรอบสถานีรถไฟที่อยู่ห่างจากตัวเมืองไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ราว 3-4 กิโลเมตร บริเวณดังกล่าวอยู่ไม่ไกลจากชุมชนริมแม่น้ำวัง บ้านนาแก้วทางทิศใต้ของแม่น้ำวัง และบ้านสบตุ๋ยทางทิศเหนือของแม่น้ำวัง บริเวณปากแม่น้ำตุ๋ย ย่านการค้าใหม่จึงดึงดูดให้เกิดชุมชนการค้าที่มาจาก พ่อค้าแม่ค้าเดิม และกลุ่มชาวจีนที่มาจากภาคองต๋าย, ลำปางกลาง และเถิน ที่เคยได้ประโยชน์จากการค้าทางเรือมาก่อน

เส้นทางรถไฟยังทำให้เกิดทางหลวงอันเนื่องมาจากนโยบาย รัฐบาลที่มุ่งหวังจะสร้างเครือข่ายการเดินทางร่วมกัน โดยให้ทางหลวงเป็นตัว จำหน่ายการเดินทางจากสถานีรถไฟไปยังจุดต่าง ๆ⁸ ทางหลวงสำคัญก็คือ เส้นทาง ที่เชื่อมไปยังพะเยาและเชียงรายตอนเหนือ เริ่มสร้างในปี 2457 เริ่มตัดถนน ตั้งแต่ตำบลเสด็จไปยังเมืองพะเยา ระยะทางรวม 83 กิโลเมตร ต่อมาปี 2458 กรมทางหลวงอนุมัติเงินใช้โรยหินบนเส้นทางสายนี้ทำให้ถนนใช้การได้ดีขึ้น รถยนต์สามารถแล่นได้ตลอดปี ต่อมาก็มีการสร้างทางจากเมืองลำปางไป อำเภอแม่เกาะ⁹ ถนนสายลำปาง-เชียงรายในปี 2461 แม้จะยังไม่สะดวกใช้ รถยนต์ตลอดสาย แต่ก็สามารถใช้เกวียนได้ถึงเชียงราย ใช้เวลาเดินทาง 6 วัน ต่างจากเดิมที่ใช้วัวต่าง กินเวลาถึง 8 วัน ทั้งยังสามารถบรรทุกได้เพิ่มเติม จากเดิมใช้วัวต่าง 8 ตัว บรรทุกของ 120 กิโลกรัม ลดเหลือใช้วัวเทียมเกวียน 2 ตัว บรรทุกของได้ 240-480 กิโลกรัม¹⁰ ก่อนหน้านั้นยังพบการซ่อมสร้าง ถนนที่เชื่อมกับอำเภอหางสัว (หางฉัตร) กับอำเภอเมือง นครลำปาง ตั้งแต่ ปี 2448 แล้วเสร็จในปี 2452 บนเส้นทางฝั่งตะวันออกของห้วยแม่ตาลจนถึง บ้านงิ้วตึง (ง้าวตึง) กว้าง 6 วา ยาว 200 เส้น¹¹ ทำให้เดือนต่อมา มีการสร้าง อาคารที่ว่าการอำเภอหางสัวขึ้นด้วยเงิน 823 บาท 50 สตางค์ และสิ่งของ โดยเจ้าราชบุตร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎร อำเภอหางสัว¹²

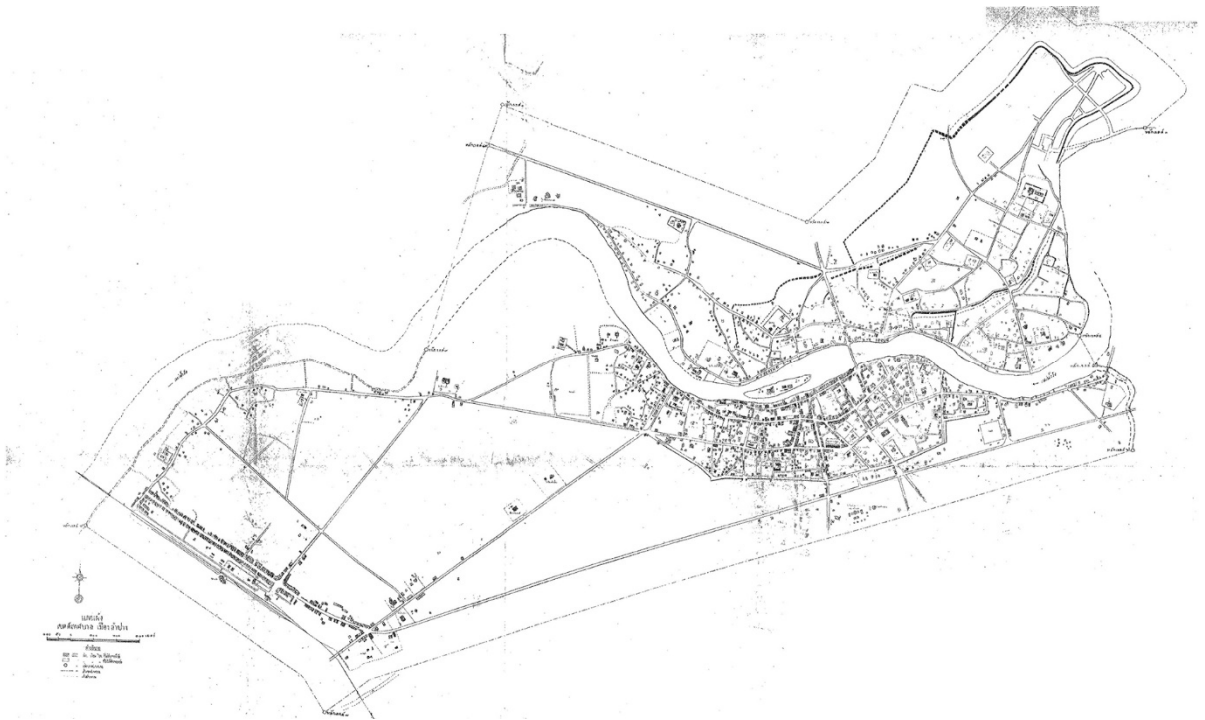
การปรับปรุงทางหลวงยังส่งผลต่อการปรับปรุงถนนในเขต ตัวเมือง นอกจากการสัญจรด้วยคนเดิน รถม้า รถยนต์แล้ว พบว่าจักรยาน กลายเป็นพาหนะที่น่าสนใจ มีการประมาณการจากกงสุลอังกฤษว่า มีจักรยาน นำเข้ามณฑลพายัพปีละ 1,000 คัน ปี 2473 ประมาณการว่ามีจักรยานใน

มณฑลพายัพมากถึง 11,000 คัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าอังกฤษ ราคาจักรยานอังกฤษในปี 2477 อยู่ที่คันละ 40 บาท จักรยานญี่ปุ่นราคาคันละ 18 บาท¹³

5.1.3 การเกิดขึ้นของเทศบาลเมืองลำปาง พ.ศ. 2478 และการออกโฉนดที่ดิน

เนื่องมาจากแนวความคิดการแบ่งส่วนราชการท้องถิ่น ทำให้เทศบาลเมืองลำปางเป็นหน่วยการเมืองที่สำคัญที่ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการตัวเอง จะเห็นได้ว่าใน *พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2478*¹⁴ ได้ระบุขอบเขตของเทศบาลเมืองลำปาง พร้อมทั้งแผนที่แสดงขอบเขตและการอาคารสถานที่ ทำให้เราเห็นถึงการกระจายตัวและความหนาแน่นในเขตเทศบาลเมืองลำปาง ได้ชัดเจนเป็นครั้งแรก ๆ เมื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนต่าง ๆ ผ่านการจัดการผ่านขอบเขตพื้นที่แล้ว อีกส่วนหนึ่งที่น่าสนใจคือการจัดการบริหารทรัพยากรบุคคล เห็นได้จากการใช้ *พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พุทธศักราช 2479* และ *พระราชบัญญัติการสำรวจสำมะโนครัว พุทธศักราช 2479* นอกจากนั้นยังมีกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความใน พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ. 2479 การให้ความสำคัญกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนแนวความคิดการวางผังเมืองแบบที่เข้าใจกันในปัจจุบัน โดยเฉพาะการกำหนดอาณาเขตที่แน่นอนของตัวเมืองลำปางที่แตกต่างจากปัจจุบัน ที่ขอบเขตผังเมืองรวมนั้นกลายเป็นดินแดนที่เต็มไปด้วยความซ้อนทับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และอำนาจการจัดการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สอดคล้องกับการที่รัฐให้ความสำคัญกับเมืองมากขึ้น ก่อนหน้าได้พยายามแก้ปัญหาใหญ่ของเมือง ได้แก่ เหตุเพลิงไหม้ที่ก่อให้เกิดความพินาศทางด้านเศรษฐกิจ ตามมาถึงความมั่นคงทางที่อยู่อาศัย ความไม่ถูกสุขอนามัยของย่านเพลิงไหม้ ดังที่พบว่ามีกตรรา *พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476* ก่อนที่จะมีการจัดตั้งเขตเทศบาล พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าหลังจากเกิดเหตุเพลิงไหม้จะต้องทำหนังสือขออนุญาตปลูกสร้างอาคารต่อกรมโยธาเทศบาล พร้อมแผนผังและรายการก่อสร้าง สิ่งที่รัฐบาลเน้นก็คือเพื่อความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย, ประโยชน์อนามัย และรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ¹⁵

ในเวลาต่อมาได้มี *พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479* ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับการจัดการพื้นที่เมืองที่ลงรายละเอียดมาถึงระดับจุลภาคในการก่อสร้างอาคาร โดยเห็นว่าการก่อสร้างอาคารควรให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง, การอนามัย, การสุขาภิบาล, การป้องกันอัคคีภัยและการผังเมือง ผู้ที่สร้างอาคารหรือต่อเติมดัดแปลงเพื่อขยายพื้นที่ หรือเป็นประโยชน์อย่างอื่น จะต้องเสนอแผนผังและแบบก่อสร้าง



แผนที่แบบทำยพระราช-กฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2478 แสดงขอบเขตของเทศบาลเมืองลำปาง และการตั้งถิ่นฐาน

ที่มา : “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พุทธศักราช 2478,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 (25 มีนาคม 2478) : 2119.

พร้อมทั้งรายการต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจการออกกฎกระทรวง หรือให้เทศบาลออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับเมือง เช่น การกำหนดแนวอาคารตามถนนให้ได้ระยะเบี่ยงระยะห่างระหว่างอาคารกับถนน ที่ว่างระหว่างอาคารต่างเจ้าของ กำหนดวัสดุที่ใช้ก่อสร้าง การรับน้ำหนักร กำหนดวิธีระบายน้ำ กำหนดบริเวณที่อาคารบางชนิดจะปลูกสร้างไม่ได้ กำหนดการติดตั้งท่อประปา ถังรองรับมูลฝอย ฯลฯ¹⁶ แต่กว่าจะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในเขตเทศบาลเมืองลำปางก็ล่วงมาถึงปี 2491 แล้ว¹⁷ นำไปสู่การตรา *เทศบัญญัติของเทศบาลเมืองลำปาง เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2492*¹⁸

การจัดการพื้นที่อีกประการหนึ่งก็คือ การสำรวจและรังวัดที่ดินเพ่งเข้ามาถึงลำปางในทศวรรษ 2470 มีการเปิดที่ทำการหอยะเบียนที่ดินจังหวัดลำปางในปี 2481 หลังจากเริ่มมีพนักงานของกระทรวงเกษตรธิการไปสำรวจหมายเขตที่ดินในปี 2476 และมีการสร้างโฉนดไปจำนวนมากพอสมควร¹⁹

5.1.4 ทางหลวงและการจัดระเบียบการขนส่ง ทศวรรษ 2500

สถานีขนส่งจังหวัดลำปางสร้างในปี 2512²⁰ สอดคล้องกับการสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 ตัดผ่านลำปาง-ลำพูน-เชียงใหม่ปี 2512²¹ มีการกำหนดเส้นทางเดินรถระหว่างอำเภอที่เชื่อมกับตัวเทศบาล

เมืองลำปาง²² โดยเริ่มจากสถานีขนส่งจังหวัดลำปางไปตามทางหลวงต่าง ๆ นโยบายรัฐยังให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบการเดินรถ ที่ลำปางก็มีการประกาศ ปี 2508 กำหนดเส้นทางสำหรับขนส่งประจำทางด้วยรถยนต์โดยสาร ในเขตเทศบาลเมืองลำปาง โดยระบุเส้นทางเดินรถภายในตัวเมือง เข้าใจว่าเป็นรถประจำทางที่ใช้รถเมล์ให้บริการแบ่งเป็น 2 สาย²³ ในเวลาใกล้เคียงกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มาตั้งสาขาภาคเหนือที่ลำปางในปีเดียวกัน²⁴ การขยายตัวของเมืองลำปางยังสัมพันธ์กับการขยายตัวด้านการศึกษาด้วย ในปี 2512 เป็นอย่างช้า เกิดกระแสเรียกร้องของประชาคมลำปางขอให้จัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา จนในที่สุดก็สามารถตั้งวิทยาลัยครูได้สำเร็จ ในปี 2514 ณ บริเวณบ้านหนองหัวหงอก ตำบลชมพู อำเภอเมืองทางทิศใต้ของตัวเมืองลำปาง²⁵ ทั้งยังสัมพันธ์กับการดำรงอยู่ของหน่วยทหารของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สถานีสื่อสารทหารอากาศสหรัฐ บริเวณหมู่ 3 ต.ศาลา อ.เกาะคา²⁶

5.1.5 ความสัมพันธ์ของการวางผังเมืองกับการเปลี่ยนแปลงของเมือง

ทศวรรษ 2500-2510 การพัฒนาเมืองลำปางต้องพึ่งพิงอำนาจและงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้เมืองขยายตัวโดยเหล่าข้าราชการประจำและองค์กรทางราชการ หรือนักธุรกิจท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการชั้นสูง จังหวัดลำปางจึงได้รับการอัดฉีดทรัพยากรจากส่วนกลางเพื่อต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในฐานะจังหวัดที่มียุทธศาสตร์เหมาะสมกับการแจกจ่ายบำรุงกำลัง และการตั้งหน่วยงานราชการระดับภาคเหนือ การขยายตัวไม่ว่าจะเป็นทางหลวงหรือระบบสัญจรภายในเมืองที่ถูกสถาปนาขึ้นถูกกำหนดโดยส่วนกลาง จึงไม่แปลกที่เทศบาลเมืองลำปางมีบทบาทน้อยมากในการกำหนดหรือวางแผนการพัฒนาพื้นที่เมือง

5.2 หลังพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (พ.ศ. 2518-2557)

5.2.1 พระราชบัญญัติการผังเมืองและการสำรวจขอบเขตในลำปาง

การวางผังเมืองอย่างเป็นวิชาการและวิชาชีพนั้นเห็นได้จากการตรา *พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518*²⁷ ซึ่งยกเลิก *พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495* นำสังเกตว่ากฎหมายดังกล่าวสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์การบริหารประเทศ ทำให้การดำเนินการมีลักษณะรวมศูนย์กลาง การให้อำนาจคณะกรรมการผังเมืองโดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ พร้อมทั้งปลัดกระทรวงต่าง ๆ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการ²⁸ นั้นหมายถึงว่า

เมื่อคณะกรรมการเป็นผู้บริหารระดับสูง ความคล่องตัวในการดำเนินการ และประชุมเพื่อตัดสินใจต่าง ๆ จึงไม่คล่องตัวไปด้วย มีการตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกา (ขณะที่ฉบับ 2495 ได้ อิทธิพลจากอังกฤษ) จาก *The Standard City Planning Enabling Act 1928* และ *The Standard State Zoning Enabling Act 1926*²⁹ ทั้งยังแบ่งโครงการออกเป็น 2 ส่วนตามอำนาจการควบคุม นั่นคือ “ผังเมืองรวม” และ “ผังเมืองเฉพาะ” การจัดทำโครงการดังกล่าวจะต้องตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจก่อน และให้อายุของ พระราชกฤษฎีกาไม่เกิน 5 ปี

จังหวัดลำปางเริ่มสำรวจและจัดทำผังเมืองในเขตตัวเมือง จังหวัดลำปางในปี 2521³⁰ ข้อสังเกตก็คือ เป็นครั้งแรกที่มีการกำหนด ขอบเขตผังเมืองรวมที่เป็นการขีดเส้นขอบเขตนอกเขตเทศบาล นั่นคือ ตำบล บ่อแฮ้ว, ตำบลทุ่งผา, ตำบลพิชัย, ตำบลพระบาท และตำบลชมพู หากมอง การบริหารราชการตามบริบทแล้วกล่าวได้ว่าสัมพันธ์กับช่วงที่ราชการส่วน ภูมิภาคมีอำนาจอย่างมาก การวางผังเมืองรวมลำปางจึงถูกมองจากสายตา ของจังหวัดลำปางที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจการบริหารราชการเห็นหลัก เช่นเดียวกับอำนาจการบริหารระดับท้องถิ่นที่มีเทศบาลเมืองลำปางเป็น เจ้าของอำนาจได้ถูกควบคุมภายใต้กระทรวงมหาดไทยมาอย่างยาวนาน ปรากฏการณ์นี้ผันแปรไปตาม “ความเป็นประชาธิปไตย” กล่าวคือ ในระดับ ประเทศ อำนาจการปกครองยังกระจุกตัวอยู่ในมือของข้าราชการประจำ อย่างทหารและพลเรือนมาอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา กว่าที่ ประเทศไทยจะมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้องรอจนถึงปี 2531 ในสมัยชาติชาย ชุณหะวัณ ขั้นตอนการวางผังเมืองรวมลำปางที่จะนำไปสู่ “ผังเมืองรวมจังหวัดลำปาง” ใช้เวลาเป็นอีก 10 ปี ถึงจะมีการประกาศใช้ กฎกระทรวงผังเมืองรวมลำปาง

การประกาศใช้กฎหมายที่ทอดเวลาออกมาหลังประกาศ พระราชบัญญัติเป็นเรื่องปกติ เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กว่าจะบังคับใช้ก็ปี 2532³¹

5.2.2 ผังเมืองรวมลำปาง 2533 และการขยายตัวของ เทศบาล

แม้ว่าประเทศไทยจะอยู่ในรอยต่อของการกระจายอำนาจ แต่อำนาจการดำเนินการเรื่องผังเมืองยังถูกรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ตามโครงสร้างของกรมการผังเมือง ที่ในเวลาต่อมาได้ถูกควบรวมกับกรม โยธาธิการเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองในปี 2545 (พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545) ในที่สุดลำปางก็ได้ประกาศเขตผังเมือง รวมครั้งแรกในปี 2533³² ในทางปฏิบัติผังเมืองรวมดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือ

0 0.5 1 กิโลเมตร



เครื่องหมาย

- [illegible]

- | | |
|---|-----------------------|
|  | แนวเขตสิ่งก่อสร้าง |
|  | เขตเทศบาล |
|  | เขตสุขาภิบาล |
|  | ทางหลวง ถนน |
|  | ถนนลูกรัง พื้นถนนอ่อน |
|  | ถนนโครงการ |
|  | ทางรถไฟ |
|  | สะพาน |
|  | แม่น้ำ คลอง ห้วย |
|  | คลองส่งน้ำ |

๕๕๕

สำนักพิมพ์เมือง

พตส.ใน-สุรินทร์-๗-
(นายพงศ์สิทธิ์ ชุ่มคล้าย ฅนอุบลฯ)
ผู้อำนวยการกองผังเมืองรวม

(นายเฉลิม แก้วกังวาล)
ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง

หน้าตรงข้าม : ผังเมืองรวม
ลำปาง 2533

ที่มา : “กฎกระทรวง ฉบับ
ที่ 98 (พ.ศ. 2533) ออก
ตามความในพระราชบัญญัติ
การผังเมือง พ.ศ. 2518
[ให้ใช้ผังเมืองรวมบังคับ
ในท้องที่ตำบลบ่อแก้ว
ตำบลต้นธงชัย ตำบลเวียง
เหนือ ตำบลพิชัย ตำบล
สบตุ๋ย ตำบลหัวเวียง ตำบล
สวนดอก ตำบลปงแสนทอง
ตำบลพระบาท และตำบล
ชมพู อำเภอเมืองลำปาง
จังหวัดลำปาง,” ราชกิจจานุ
เบกษา เล่มที่ 107, ตอนที่
223 (6 พฤศจิกายน 2533) :
11.

สำหรับการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้าง หรือตัดแปลงอาคาร
ตามกฎหมาย เพื่อเป็นข้อกำหนดร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนว่าในพื้นที่
ดังกล่าวที่รัฐวางไว้แล้วไม่ควรสร้างอาคารประเภทใด หลังจากการวางผังเมือง
รวม 2533 ก็ได้มีการประกาศ *พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล
เมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2534*³³ ด้วยเหตุผลว่าท้องที่นอกเขต
เทศบาลเมืองลำปางได้เจริญขึ้นและมีชุมชนอยู่หนาแน่น สะท้อนให้เห็นการ
ให้ความสำคัญกับเมืองโตเดียวที่มีศูนย์กลางที่ตัวจังหวัดอันเป็นที่ตั้งศาลากลาง
จังหวัด เมื่อพื้นที่นอกเขตเทศบาลมีชุมชนหนาแน่นขึ้นแทนที่จะสร้างเสริม
ศูนย์กลางเศรษฐกิจและชุมชนขึ้นใหม่ กลับผนวกพื้นที่ดังกล่าวเข้าไปอยู่ใน
เขตเทศบาลเมืองลำปาง ประกาศดังกล่าวทำให้พื้นที่ของเทศบาลเมืองลำปาง
เพิ่มขึ้นอีกนับจากปี 2478 พื้นที่ของเทศบาลนครลำปางเพิ่มขึ้นจาก 10.86
ตารางกิโลเมตร เป็น 22.17 ตารางกิโลเมตร ใน 4 ตำบล ได้แก่ ตำบล
สวนดอก ตำบลเวียงเหนือ ตำบลหัวเวียง และตำบลสบตุ๋ย³⁴

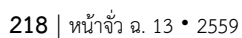
5.2.3 กฎหมายกับการต่อต้านห้างค้าปลีก

ปัญหาของการคุกคามของธุรกิจค้าปลีก-ค้าส่งที่มีต่อธุรกิจ
ท้องถิ่นได้เป็นที่ระหวั่นในช่วงกลางทศวรรษ 2540 เดือนกันยายน 2546
รัฐบาลออก *ประกาศกระทรวงมหาดไทย*³⁵ โดยนิยาม “อาคารพาณิชย์กรรม
ประเภทค้าปลีกค้าส่ง” ว่าเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการขายปลีกหรือ
ขายส่ง หรือทั้งขายปลีกและขายส่งซึ่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภท
ที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ประกาศดังกล่าวได้กำหนดเป็น 2 บริเวณ ภายใน
อาณาเขตที่ครอบคลุมในเขตตัวเมืองจังหวัดลำปาง ซึ่งใกล้เคียงกับพื้นที่ผัง
เมืองรวม ที่น่าสนใจก็คือกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้อ้างอิงถึงผังเมืองรวม
ลำปางเลย มีจุดประสงค์เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภท
ค้าปลีกค้าส่ง โดยระบุว่าบริเวณที่ 1 ห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภท
ค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลัง ตั้งแต่
300 ตารางเมตรขึ้นไป ซึ่งพื้นที่บริเวณที่ 1 มักจะเป็นพื้นที่ในเขตตัวเมือง
ชั้นใน เช่น ตำบลเวียงเหนือ รวมไปถึงเขตที่ว่างในตำบลพิชัย ตำบลพระบาท
ตำบลชมพู ตำบลต้นธงชัย และบ่อแก้ว ขณะที่บริเวณที่ 2 ห้ามก่อสร้าง
อาคารพื้นที่เกิน 2,000 ตารางเมตร และหากจะสร้างอาคารที่มีพื้นที่ระหว่าง
300-2,000 ตารางเมตร จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจราจร,
ที่ว่าง, ความสูงอาคาร, ที่จอดรถยนต์ และที่พักมูลฝอย ขอบเขตของบริเวณ
ที่ 2 ส่วนใหญ่จะครอบคลุมในเขตเทศบาลนครลำปางและใกล้เคียง

ในเดือนกันยายน 2547 ได้ออกกฎกระทรวงที่มีใจความ
เช่นเดียวกันกับประกาศกระทรวงมหาดไทยในปี 2546 ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อ
ประกาศดังกล่าวมีอายุครบ 1 ปี หากไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติ
ท้องถิ่น ผลบังคับใช้ประกาศดังกล่าวจะเป็นอันยกเลิก³⁶

มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐

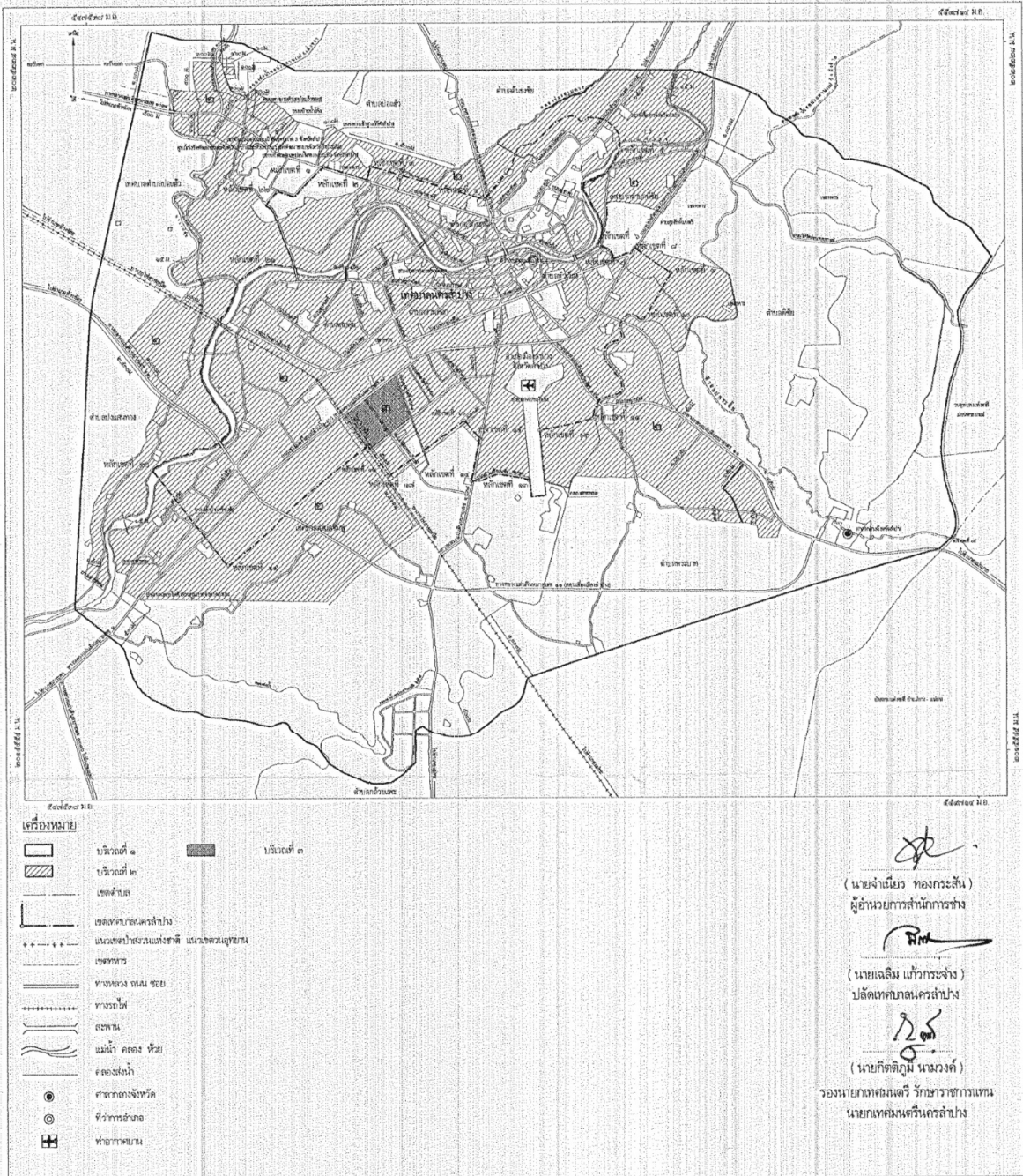
๐ ๐.๕ ๑ ๒ กิโลเมตร



แผนที่ท้ายเทศบัญญัติเทศบาลนครลำปาง
เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท
ในพื้นที่บางส่วน ในท้องที่เทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง
พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐

๐ ๐.๕ ๑ ๒ กิโลเมตร



หน้า 218 : แผนที่แนบท้าย
กฎกระทรวงมหาดไทย
เรื่อง กำหนดบริเวณห้าม
ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือ
เปลี่ยนการใช้อาคารบาง
ชนิดหรือบางประเภท ใน
พื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบล
บ้านเป้า ตำบลบ่อแก้ว
ตำบลต้นธงชัย ตำบลพิชัย
ตำบลเวียงเหนือ ตำบลหัว
เวียง ตำบลสบตุ๋ย ตำบลปง
แสนทอง ตำบลสวนดอก
ตำบลพระบาท ตำบลชมพู
และตำบลกล้วยแพะ อำเภอ
เมืองลำปาง จังหวัดลำปาง
พ.ศ. 2547

ที่มา : “กฎกระทรวง
กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง
ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้
อาคารบางชนิดหรือบาง
ประเภท ในพื้นที่บางส่วนใน
ท้องที่ตำบลบ้านเป้า ตำบล
บ่อแก้ว ตำบลต้นธงชัย
ตำบลพิชัย ตำบลเวียงเหนือ
ตำบลหัวเวียง ตำบลสบตุ๋ย
ตำบลปงแสนทอง ตำบล
สวนดอก ตำบลพระบาท
ตำบลชมพู และตำบลกล้วย
แพะ อำเภอเมืองลำปาง
จังหวัดลำปาง พ.ศ.2547,”
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่
121, ตอนพิเศษ 51 ก
(3 กันยายน 2547) :
ไม่ปรากฏเลขหน้า.

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าในทศวรรษ 2550 เกิดปัญหาการต่อต้าน
ธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ในหลายจังหวัด ลำปางก็เป็นหนึ่งในนั้น ในปี 2554
เทศบาลนครลำปางได้กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้
อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วน เพื่อห้ามก่อสร้างอาคาร
พาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง โดยแบ่งพื้นที่เป็น 3 บริเวณ โดยบริเวณ
ที่ 1 และ 2 สอดคล้องกับกฎกระทรวงในปี 2547 ส่วนบริเวณที่ 3 เป็นพื้นที่
พิเศษเพิ่มขึ้นมา โดยทิศเหนือของอาณาเขตติดกับทิศใต้ของทางหลวง
หมายเลข 1 ที่ฝั่งตรงข้ามคือบริเวณห้างบิ๊กซี ทิศตะวันออกติดกับถนนสุขสวัสดิ์
ซอย 1 ทิศตะวันตกจดเขตทิศตะวันออกของทางรถไฟสายเหนือ ทิศใต้จดเส้น
ขนานระยะ 600 เมตร โดยมีข้อจำกัดไม่ให้สร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภท
ค้าปลีกค้าส่งเกิน 10,000 ตารางเมตร หากสร้างอาคารขนาด 300-10,000
ตารางเมตรก็จะมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจราจร, ที่ว่าง, ความสูงอาคาร,
ที่จอดรถยนต์ และที่พักรถยนต์³⁷ โดยสรุปก็คือเทศบัญญัตินี้ได้เอื้อให้เกิดการ
สร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งขึ้น ในเวลาต่อมาก็เป็นพื้นที่
ก่อสร้างของห้างแม็คโครในที่สุด ตัวอย่างนี้ทำให้เห็นถึงอำนาจการจัดการ
พื้นที่ของเทศบาลนครลำปางที่ผ่านการต่อรองเชิงอำนาจระหว่างนักการเมือง
ท้องถิ่น นักธุรกิจท้องถิ่น รวมไปถึงนักธุรกิจต่างถิ่นที่เข้ามาลงทุน กระนั้นก็
มิได้สัมพันธ์กับการจัดการด้วยผังเมืองเท่าใดนัก

5.2.4 ความสัมพันธ์ของการวางผังเมืองกับการเปลี่ยนแปลง ของเมือง

นอกจากอำนาจจากส่วนกลางที่ครอบงำอยู่แล้ว การทำงาน
แบบรวมศูนย์ยังมีความแข็งแกร่ง ไร้ประสิทธิภาพ สิ่งที่ต้องถิ่นทำได้ก็เพียงเป็น
ผู้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือการออกแบบก่อสร้างเมืองไปตามแผนที่
วางไว้ ดังที่เห็นจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิทัศน์ของเมืองในทศวรรษ
2530 เป็นอย่างช้า แม้ในทศวรรษ 2550 จะเริ่มมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับเมืองเก่า
ลำปางที่จัดทำโดยเทศบาลนครลำปางและเครือข่าย แต่ก็ไม่สัมพันธ์กับการวาง
ผังเมืองรวมลำปางมากนัก

ผังเมืองรวม ปี 2533 มีอายุ 5 ปี หมดอายุ 2538 ทำให้ต้องมีการ
ปรับปรุงครั้งที่ 1 ในปี 2538³⁸ ซึ่งก็มีอายุ 5 ปี และถูกใช้ต่อมาจนหมด
อายุในปี 2543 นำไปสู่ผังเมืองรวมลำปาง (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ใน *กฎกระทรวง
ฉบับที่ 461 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง
พ.ศ. 2518 (ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในบางท้องที่ของอำเภอเมืองลำปาง
จังหวัดลำปาง)*³⁹ มีอายุ 5 ปี ที่น่าสังเกตก็คือในครั้งนี้ได้ขยายอาณาเขต
ผังเมืองรวมมากขึ้น โดยเฉพาะทิศตะวันออกและทิศใต้ ครอบคลุมกับแนว
ถนนโครงการทางหลวงที่เชื่อมกับทางหลวงหมายเลข 11 และถนน
วิชราวุธดำเนินใกล้กับบริเวณศูนย์ราชการจังหวัดลำปางที่สร้างใหม่ใน

หน้า 219 : แผนที่แนบท้ายเทศบัญญัติเทศบาลนครลำปาง เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยน การใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่เทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2554

ที่มา : “เทศบัญญัติเทศบาลนครลำปาง เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนของท้องที่เทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2554,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนพิเศษ 22 ง (24 กุมภาพันธ์ 2554) : ไม่ปรากฏเลขหน้า.

ปี 2540 ดังที่เห็นเป็นพื้นที่สีน้ำเงินขนาดใหญ่บริเวณทิศตะวันตกเฉียงใต้ของพื้นที่ การขยายตัวของผังเมืองรวมเช่นนี้จึงแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับพื้นที่ของรัฐเป็นหลัก เมื่อหมดอายุในปี 2548 ก็ได้มีการขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมไปอีก 1 ปี จนถึงปี 2549⁴⁰ เมื่อครบกำหนดปี 2549 ก็ได้มีการขยายระยะเวลาอีกครั้งไปอีก 1 ปี⁴¹ ตามกฎหมายการประกาศขยายอายุได้เพียงแค่ 2 ปีเท่านั้น ผังเมืองรวมลำปางจึงหมดอายุในปี 2550⁴² ต่อมาได้ทำให้เกิดปัญหาสุญญากาศทางอำนาจในด้านปฏิบัตินั้นคือ การขออนุญาตสร้างอาคารในเขตเทศบาลนครลำปางที่ทำให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมาย

ปัญหาที่เกิดจากสาเหตุที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ และกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี 2553 ดังนี้⁴³

ระยะแรก ระหว่างปี 2545-2547 เป็นขั้นตอนการเตรียมความพร้อม โดยเน้นการงานฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพในการวางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะที่สอง ระหว่างปี 2548-2553 เป็นการถ่ายโอนภารกิจวางผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางผังเมืองด้วยตนเอง

กรณีดังกล่าวไม่สามารถจะอ้างว่าเกิดจากท้องถิ่นได้อย่างเดียวว่าไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากขอบเขตของผังเมืองนั้นไม่ได้สัมพันธ์กับขอบเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น ในผังเมืองรวมลำปางสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากถึง 7 แห่ง อันได้แก่ เทศบาลนครลำปาง, เทศบาลเมืองเขลางค์นคร, เทศบาลตำบลพิชัย เทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว, อบต.พิชัย, อบต.บ่อแฮ้ว และอบต.ต้นธงชัย ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดภาวะสุญญากาศทั่วประเทศ รอยต่อดังกล่าวสัมพันธ์กับการขยายตัวกับห้างค้าปลีกและการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ที่ขยายตัวในลำปางด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข่าวสารชั้นต้นจะเห็นว่า ผังเมืองรวมเองก็มีได้ไร้ประโยชน์หรือไร้อำนาจเสียทีเดียว ในส่วนท้องถิ่นเองก็พยายามพิจารณาร่างดังที่พบข่าวในปี 2551⁴⁴ ว่าลำปางจะได้ผังเมืองรวมฉบับใหม่ก็อยู่ในช่วงปี 2556 ตาม กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดลำปาง พ.ศ. 2556

ขณะที่เทศบาลนครลำปางได้มีบทบาทที่สำคัญในการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกและส่ง แม้จะอาศัยกรอบกฎหมายจากประกาศกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจะอะไรกับอำนาจในผังเมืองรวมที่กระทรวงมหาดไทยกุมอำนาจอยู่เท่าใดนัก ก่อนคำพิพากษาเกี่ยวกับรถไฟความเร็วสูงและรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ความคาดหวังว่าลำปางจะกลับมาเป็นชุมทางสำคัญอีกครั้ง เกิดการขยายตัวลงทุนและเก็งกำไรขึ้นไม่น้อยทางด้านอสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน

ขึ้นราคา มีการเปิดจองคอนโดมิเนียมหลายแห่งในเขตตัวเมืองอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน การขยายตัวของโรงแรมขนาดเล็กและขนาดกลาง พร้อมกับการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวและเที่ยวบินที่มากขึ้น

6. สรุปผลการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ในการวิจัย 2 ประการนั้นคือ ประการแรก เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับผังเมืองลำปางในยุคสมัยใหม่ (พ.ศ. 2442-2557) ประการที่สองคือ เพื่อหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างปฏิบัติการผังเมืองและการบริหารจัดการพื้นที่เมืองเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติ ในบริบททางประวัติศาสตร์ของในเขตผังเมืองลำปางสามารถสรุปได้ว่า

การจัดการพื้นที่เมืองนั้นมีอยู่มาตลอดทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากเมืองถือว่าเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจที่แยกไม่ขาดไปจากพื้นที่นอกเมืองหรือพื้นที่ชนบท พื้นที่ภายนอกเมืองจะดูดซับทรัพยากรจากพื้นที่ดังกล่าวเข้ามาสู่พื้นที่เมือง และยังรองรับการย้ายประชากรจากต่างถิ่นเพื่อเป็นแรงงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจในแต่ละยุคสมัยจึงส่งผลต่อการบริหารจัดการพื้นที่เมืองที่แตกต่างกันไปด้วย กรณีการจัดการพื้นที่ในเขตผังเมืองรวมลำปางเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นพลวัตของอำนาจการจัดการพื้นที่ที่ส่วนกลางมีอำนาจเหนือส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2440 อำนาจเหนือพื้นที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากเจ้าท้องถิ่นสู่ชนชั้นนายทุนในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้สังคมไทยจะก้าวเข้าสู่ความทันสมัย แต่สิ่งที่ถูกจัดการอย่างเป็นหลักวิชาอย่างผังเมืองกลับมิได้รับความสำคัญเท่าใดนัก โดยเฉพาะในเขตที่ไม่ใช่เมืองใหญ่ การเติบโตของเมืองนั้นจึงสัมพันธ์อยู่กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การตัดเส้นทางรถไฟผ่านเมืองลำปางนอกจากจะเปิดเส้นทางคมนาคมรูปแบบใหม่แล้ว ยังทำให้เมืองขยายตัวออกไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ในพื้นที่ที่ไม่ไกลจากแม่น้ำวัง ถือเป็นการพัฒนาที่ดินขึ้นใหม่ไม่ว่ารัฐจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม หมายความว่าสำคัญได้แก่ การมาถึงของรถไฟในปี 2459 ที่ขยายเขตชุมชนใหม่ของเมืองออกไป พร้อมการเติบโตของการค้าและการขนส่ง การประกาศจัดตั้งเทศบาลเมืองลำปางในปี 2478 ที่ให้อำนาจท้องถิ่น ในนามของคนที่ท้องถิ่นสามารถเลือกผู้นำของตนเข้าไปบริหารจัดการเมือง นับเป็นการเปิดยุคสมัยของระบบการปกครองใหม่ที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยที่มีสัมพันธ์กับการเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเป็นประชาคมในเขตเมืองต่าง ๆ แต่การบริหารจัดการเมืองแบบใหม่นี้ก็ล้มลุกคลุกคลานมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากว่าอำนาจการเมืองท้องถิ่นล้วนแยกไม่ออกกับพัฒนาการระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจจากระดับประเทศ เมื่อวางเหตุการณ์รัฐประหารตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ทับซ้อนลงไปบนเส้นเวลาทางประวัติศาสตร์จะเห็นว่า อำนาจในระดับ

ท้องถิ่นก็มีอันบิดเบี้ยวไปตามโครงสร้างการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปด้วย การรัฐประหารเปิดโอกาสสร้างความฉ้อฉลที่ตรวจสอบไม่ได้ หลายครั้งก็ผลักดันโครงการต่าง ๆ โดยมีจำเป็นต้องพึ่งพิงการวางแผนระยะยาว โดยเฉพาะการจัดการพื้นที่เมือง

พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ไม่เป็นที่จดจำมากนัก ผิดกับโครงการวางผังแม่บทที่เรารู้จักกันดีในนามผังลพิษฟิลด์ในทศวรรษ 2500 ผังดังกล่าวแม้ไม่ได้นำมาปฏิบัติ แต่ก็ถือว่าเป็นรอยต่อสำคัญของวิชาชีพผังเมืองในประเทศไทย พร้อมกับนักวิชาการผังเมืองจำนวนหนึ่งที่จบการศึกษามาจากต่างประเทศ เนื่องจากว่าโดยหลักของการวางผังเมืองสมัยใหม่ในระบอบประชาธิปไตยแล้ว สิ่งที่เขาไม่ได้ก็คือการวางผังโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนเป็นเรื่องปกติ แต่ในสังคมไทยนับแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา เกิดรัฐประหารที่มีการฉีกรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้นคณะรัฐบาลไม่น้อยก็คือรัฐประหารที่ยึดอำนาจมาจากประชาชน และไม่ได้ใส่ใจกับการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว การเกิดขึ้นของ*พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518* แสดงให้เห็นบริบทของสังคมที่มีความพร้อมและมีรัฐบาลที่เปิดกว้างในระดับหนึ่ง ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีความเป็นประชาธิปไตยสูงในเชิงสัมพัทธ์ การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการวางผังของเจ้าหน้าที่รัฐ และเมื่อวางผังแล้วก็ต้องแจ้งในที่สาธารณะเพื่อตรวจสอบว่ามีใครแย้งหรือไม่ นับเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในสารบบกฎหมาย กล่าวปาางจะมีผังเมืองรวมประกาศเป็นกฎกระทรวงก็ต้องรอจนถึงปี 2533 หลังจากทำการสำรวจไปในปี 2521 ความล่าช้าน่าจะสัมพันธ์กับโครงสร้างทางการเมืองในทศวรรษ 2520 ที่ยังไม่เอื้ออำนวย รัฐบาลแรกที่นายกรัฐมนตรีย้ายมาจากการเลือกตั้งก็ต้องรอไปจนถึงปี 2531 สมัยชาติชาย ชุณหะวัณ ผังเมืองรวมลำปางจึงเป็นกฎหมายที่ 2 เกี่ยวกับการจัดการผังเมืองและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับตัวเมืองที่มีโครงสร้างระดับประเทศรองรับ แต่เขตผังเมืองรวมเองก็มีความลักลั่น เนื่องจากความหมายของผังเมืองรมนั้นกินอาณาเขตรอบนอกของเทศบาลเมืองลำปางด้วย เช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในอนาคต หลังจากที่เทศบาลรอบข้างขยายอาณาเขตและจำนวนประชากรมากยิ่งขึ้น ยิ่งจะทำให้การจัดการข้ามเทศบาลยุ่งยากขึ้น และทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นทำได้ไม่ถนัดนัก

ขอบเขตของเทศบาลนครลำปางมีอำนาจรองรับ มีบุคลากร ทรัพยากรที่ชัดเจน ผิดกับเขตผังเมืองรวมลำปาง ที่แม้จะรับผิดชอบโดยจังหวัดลำปางผ่านสำนักผังเมืองจังหวัดลำปางในช่วงแรก แต่ก็พบว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่มีบุคลากรและทรัพยากรที่เพียงพอ ทั้งยังมีความสัมพันธ์กับชุมชนและประชากรในเขตผังเมืองรมน้อย ด้วยความที่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค นอกจากนั้นในระดับประเทศ ผังเมืองเฉพาะอันเป็นการลงรายละเอียดการวางผังเพื่ออนุรักษ์พื้นที่บางประเภทกลับไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากต้องผ่านความเห็นชอบ

หลายขั้นตอน โดยเฉพาะการเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ขณะที่รัฐก็เสี่ยงไปดำเนินการในฐานะโครงการภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือตำแหน่งอื่น ๆ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ด้วยระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี และเมื่อเป็นปัญหาก็ไม่มีการตระหนักที่จะนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อกระจายอำนาจและลดขั้นตอนความยุ่งยากให้สามารถปฏิบัติได้จริง

ที่ผ่านมาเมืองจึงเจริญเติบโตอย่างไร้ทิศทาง แม้ว่าจะมีผังเมืองรวมก็เป็นเพียงผังสีที่บอกย่านที่ก่อสร้างอาคารสถานที่ว่า ประเภทใดสร้างได้ ประเภทใดสร้างไม่ได้เพียงเท่านั้น ยังไม่ต้องนับว่านโยบายพัฒนาของรัฐบาลที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางก็มีได้สนใจกับผังเมืองรวมที่เกิดขึ้น และอาจเป็นผังเมืองรวมที่จะต้องปรับตัวตามการพัฒนาที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางเสียมากกว่า การพัฒนาพื้นที่เมืองจึงค่อย ๆ แยกขาดจากปฏิบัติการผังเมืองไปในที่สุด

เชิงอรรถ

¹ จากงานวิจัย วิทยุพันธุ์ พจนะลาวัฒน์, *การศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของ “ผังเมืองลำปาง” สมัยใหม่ (พ.ศ. 2442-2557) กรณีศึกษา เขตผังเมืองรวมจังหวัดลำปาง* (ลำปาง : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2558).

² *Bangkok Times Weekly Mail*, 5 March 1900, 10, quoted in Kanokwan Uthongsap, “The Economic Roles of the Sino-Thai Community in the Northern Region of Thailand from 1900 to 1960 : a Case Study of Lampang Province” (Ph.D. dissertation, Waseda University, 2012), 69.

³ “พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 127,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 25, ฉบับพิเศษ (9 มีนาคม ร.ศ. 127) : 1431-1448.

⁴ ร. แลงการ์ด, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน* (พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483), 55-56, 84, อ้างถึงใน ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, “กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2475-2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 22-23.

⁵ “ตราจองที่ดิน เลขที่ 5 เล่มที่ 1 หน้าที่ 5 ตำบลบ้านดง อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง,” 2 พฤศจิกายน 2473, อ้างถึงใน สุเชษฐ์ ทรัพย์สินเสริม, *โฉนดที่ดินนครลำปาง* (เชียงใหม่ : หก. ธนุพรีนติ้ง, 2556. พิมพ์เนื่องในโอกาสสำนักงานที่ดินจังหวัดลำปางเปิดให้บริการ ณ อาคารใหม่ วันพุธที่ 24 กรกฎาคม 2556), 66.

⁶ สุเชษฐ์ ทรัพย์สินเสริม, *โฉนดที่ดินนครลำปาง*, 77.

⁷ พูนพร พูลทาจกร, “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพ หลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ พ.ศ. 2464-2484” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2530), 92.

⁸ Ichiro Kakizaki, *Laying the Tracks : The Thai Economy and its Railways 1885-1935* (Kyoto : Kyoto University Press, 2005), 134-135.

⁹ พูนพร พูลทาจกร, “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพ หลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ พ.ศ. 2464-2484”, 55-56.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 57.

¹¹ “แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การทำถนนแต่ฝั่งตะวันออกห้วยแม่ตาล ถึงบ้านเจ้าตั้งต่อเขตอำเภอเมืองเมืองนครลำปาง,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 26 (1 สิงหาคม ร.ศ. 128) : 950.

¹² “แจ้งความกระทรวงมหาดไทย,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 26 (10 ตุลาคม ร.ศ. 128) : 1518.

¹³ พูนพร พูลทาจกร, “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในมณฑลพายัพ หลังการตัดเส้นทางรถไฟสายเหนือ พ.ศ. 2464-2484” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2530), 96.

¹⁴ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พุทธศักราช 2478,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 52 (25 มีนาคม 2478) : 2114-2117.

¹⁵ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 51 (24 เมษายน 2477) : 149-150.

¹⁶ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างพุทธศักราช 2479,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 53 (29 พฤศจิกายน 2479) : 765-774.

¹⁷ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช 2479 ในเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2491,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 65, ตอนที่ 66 (16 พฤศจิกายน 2491) : 708-710.

¹⁸ “เทศบัญญัติของเทศบาลเมืองลำปาง เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2492,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 66, ตอนที่ 24 (26 เมษายน 2492) : 296-342.

¹⁹ “แจ้งความกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่องเปิดที่ทำการหอยะเบียนที่ดินจังหวัดลำปาง,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 55 (18 เมษายน 2481) : 157-158.

²⁰ “ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดสถานที่ที่จะใช้เป็นสถานีขนส่ง และกำหนดประเภทหรือชนิดของยานพาหนะที่จะต้องหยุดหรือจอดเพื่อการขนส่งในจังหวัดลำปาง,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 86, ตอนที่ 115 (26 ธันวาคม 2512) : 5.

²¹ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสำนักบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, *ถนนซูเปอร์ไฮเวย์สายเชียงใหม่-ลำปาง เมื่อ พ.ศ. 2512 ปลายถนนด้านบนของภาพ คือโรงแรมริต้าและถนนห้วยแก้วตัดกับถนนนิมมานเหมินท์* [Online], accessed

3 August 2015. Available from http://library.cmu.ac.th/ntic/picturelanna/detail_picturelanna.php?picture_id=1113

²² “ประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่ง ฉบับที่ 68 (พ.ศ. 2508) เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถยนต์โดยสารในเขตชนบท (จังหวัดลำปาง),” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 82, ตอนที่ 37 (4 พฤษภาคม 2508) : 1306-1307.

²³ “ประกาศคณะกรรมการควบคุมการขนส่ง ฉบับที่ 61 (พ.ศ. 2508) เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถยนต์โดยสารในเขตเทศบาลเมืองลำปาง,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 80, ตอนที่ 37 (4 พฤษภาคม 2508) : 1290-1291.

²⁴ *ธนาคารแห่งประเทศไทย 30 ปี สาขาจังหวัดลำปาง 2512-2542* (ลำปาง : ศิลปการพิมพ์, 2542).

²⁵ จำลอง คำบุญชู. *สี่ทศวรรษ จากวิทยาลัยครู สู่มหาวิทยาลัย : พัฒนาการมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง* (ลำปาง : มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2557), 6-9.

²⁶ เมทินี เมธาวีกุล, “การปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชนของทหารต่างชาติในไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยช่วยเหลือประชาชน สถานีสื่อสารทางอากาศสหรัฐ เกาะคา จังหวัดลำปาง” (*วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2520), 5, 51-52.

²⁷ “พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 92, ตอนที่ 33 (13 กุมภาพันธ์ 2518) : 8-66.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, 13.

²⁹ นพรัตน์ ตาปานนท์, *สิ่งที่ได้ “ละไว้ฐานที่เข้าใจ” ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บทความอธิบาย 2553-5, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2553, 3 [Online], accessed 27 October 2016. Available from http://www.cuarp.org/B_resource/B_data/articles/2553-05.pdf

³⁰ “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลทุ่งผาย ตำบลพิชัย ตำบลบ่อแก้ว ตำบลเวียงเหนือ ตำบลสบตุ๋ย ตำบลสวนดอก ตำบลหัวเวียง ตำบลพระบาท และตำบลชมพู อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2521,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 95, ตอนที่ 152 (28 ธันวาคม 2521) : 33-36.

³¹ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บังคับในท้องที่บางแห่งในตำบลบ่อแก้ว ตำบลพิชัย ตำบลพระบาท และตำบลชมพู อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2532,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 106, ตอนที่ 152 (12 กันยายน 2532) : 23-25.

³² “กฎกระทรวง ฉบับที่ 98 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้ใช้ผังเมืองรวมบังคับ ในท้องที่ตำบลบ่อแก้ว ตำบลต้นธงชัย ตำบลเวียงเหนือ ตำบลพิชัย ตำบลสบตุ๋ย ตำบลหัวเวียง ตำบลสวนดอก ตำบลปงแสนทอง ตำบลพระบาท และตำบลชมพู อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 107, ตอนที่ 223 (6 พฤศจิกายน 2533) : 1-10.

³³ “พระราชกฤษฎีกา เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 108, ตอนที่ 186 (24 ตุลาคม 2534) : 979-987.

³⁴ เทศบาลนครลำปาง, *ประวัติความเป็นมา* [Online], accessed 3 August 2015. Available from <http://www.lampangcity.go.th/main/index.php/generalinfo>

³⁵ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลบ้านเป้า ตำบลบ่อแก้ว ตำบลต้นธงชัย ตำบลพิชัย ตำบลเวียงเหนือ ตำบลหัวเวียง ตำบลสบตุ๋ย ตำบลปงแสนทอง ตำบลสวนดอก ตำบลพระบาท ตำบลชมพู และตำบลกล้วยแพะ อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2547,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 120, ตอนที่พิเศษ 101 ง (4 กันยายน 2546) : 1-13.

³⁶ “กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลบ้านเป้า ตำบลบ่อแก้ว ตำบลต้นธงชัย ตำบลพิชัย ตำบลเวียงเหนือ ตำบลหัวเวียง ตำบลสบตุ๋ย ตำบลปงแสนทอง ตำบลสวนดอก ตำบลพระบาท ตำบลชมพู และตำบลกล้วยแพะ อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2547,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 121, ตอนที่พิเศษ 51 ก (3 กันยายน 2547) : 224-233.

³⁷ “เทศบัญญัติเทศบาลนครลำปาง เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนของท้องที่เทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2554,”

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128, ตอนพิเศษ 22 ง (24 กุมภาพันธ์ 2554) : 72-74.

³⁸ “กฎกระทรวง ฉบับที่ 249 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112, ตอนที่ 43 ก (9 ตุลาคม 2538) : 49-50.

³⁹ “กฎกระทรวง ฉบับที่ 416 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117, ตอนที่ 83 ก (5 กันยายน 2543) : 10-17.

⁴⁰ “กฎกระทรวง กำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนที่ 75 ก (1 กันยายน 2548) : 28-32.

⁴¹ “กฎกระทรวง กำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123, ตอนที่ 54 ก (25 พฤษภาคม 2549) : 19-21.

⁴² Siam Intelligence, AREA แดง ฉบับที่ 10/2554 : วันอังคารที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 ผังเมืองหมาดอายุ : อนามัยไทยในการใช้ที่ดิน [Online], accessed 8 August 2015. Available from <http://www.siamintelligence.com/season-of-real-estate-3/>

⁴³ สุรีย์ บุญญาพนงค์ และคนอื่น ๆ, สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการกิจด้านการผังเมือง [Online], accessed 9 August 2015. Available from http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/research_a/DATA/47_B.html

⁴⁴ เทศบาลนครลำปาง, เทศบาลนครลำปางจัดประชาสัมพันธ์ ผังเมืองรวมเมืองลำปาง ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 [Online], accessed 8 August 2015. Available from http://www.lampangcity.go.th/detail_news_information.php?id=374

Bibliography

Sources (Thai)

30 Anniversary of Bank of Thailand, Lampang Branch 1969-1999. Lampang : Silpakarnpim, 1999.

“Announcement of Ministry of Agriculture Opening Land Office in Lampang.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 55 (18 April 1938) : 157-158.

“Announcement of Ministry of Interior Building East Coast Road of Maetarn Stream to Ban Ngaotueng next to Nakhon Lampang Town.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 26 (1 August 1909) : 950.

“Announcement of Ministry of Interior : Restricted Area not Allowed to Build, Adapt or Change the Usage of Some Building in Selective Area in Banpao, Bo-Haeo, Tontongchai, Pichai, Weangnua, Huaweang, Sobtooi, Pongsantong, Suandok, Prabat, Chompoo and Kluaipae, Muang Lampang Sub-District, Lampang Province, 2003.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 120, special issue 101 Ngor (4 September 2003) : 1-13.

“Announcement of Ministry of Interior.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 26 (10 October 1909) : 1518.

“Announcement of Transportation Board No. 61 (1965) : Route of Local Mass Transportation in Lampang Municipality.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 80, part 37 (4 May 1965) : 1290-1291.

“Announcement of Transportation Board No. 68 (1965) : Route of Local Mass Transportation in Lampang’s Rural Area.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 82, part 37 (4 May 1965) : 1306-1307.

“Announcement of Transportation Board the Position of Bus Terminal and Type of Vehicles Which Have to Stop for Transportation in Lampang Province.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 86, part 115 (26 December 1969) : 5.

- Boonyanoopong, Suree et al. *Capacity of Local Administrative Organization in Urban Planning Practice* [Online]. Accessed 9 August 2015. Available from http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/research_a/DATA/47_B.html
- “Building Control Act, 1936.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 53 (29 November 1936) : 765-774.
- “Building Control in Burnt Area Act, 1933.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 51 (24 April 1934) : 149-150.
- Chiang Mai University Library and Information Technology Service Center. *The Photo of Chiangmai-Lampang Super Highway in 1969* [Online]. Accessed 3 August 2015. Available from http://library.cmu.ac.th/ntic/picturclanna/detail_picturclanna.php?picture_id=1113
- Kamboonchoo, Jamlong. *Four Decade from Teacher College to University : Development of Lampang Rajabhat University*. Lampang : Lampang Rajabhat University, 2014.
- Lampang Municipality. *History* [Online]. Accessed 3 August 2015. Available from <http://www.lampangcity.go.th/main/index.php/generalinfo>
- _____. *Lampang Municipality on Public Hearing about 3rd Revised of Comprehensive Plan* [Online]. Accessed 8 August 2015. Available from http://www.lampangcity.go.th/detail_news_infomation.php?id=374
- “Lampang Municipality’s Local Law Building Control, 1949.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 66, part 24 (26 April 1949) : 296-342.
- “Lampang Municipality’s Local Law : Restricted Area not Allowed to Build, Adapt or Change the Usage of Some Building in Some Areas in Lampang Municipality Area, 2011.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 128, special issue 22 Ngor (24 February 2011) : 72-74.
- Methaweekul, Mekin “The Thai-Based Foreign Military Operation of Aid Unit : Case study Aid Unit at American Communication Station, Kokha, Lampang.” Master Thesis, Thammasat University, 1977.
- “Ministerial Regulations : Extension Time for Using Comprehensive Plan (issue 2) 2006.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 123, part 54 Gor (25 May 2006) : 19-21.
- “Ministerial Regulations : Extension Time for Using Comprehensive Plan (issue 4) 2005.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 122, part 75 Gor (1 September 2005) : 28-32.
- “Ministerial Regulations No. 98 (1990) in the Authority of Town Planning Act, 1975, Using Comprehensive Plan in Bo-Haeo, Tontongchai, Weangnua, Pichai, Sobtooi, Huaweang, Suandok, Pongsantong, Prabatand Chompoo sub-district, Muang Lampang District, Lampang Province.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 107, part 223 (6 November 1990) : 1-10.
- “Ministerial Regulations No. 249 (1995) in the Authority of Town Planning Act, 1975.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 112, part 43 Gor (9 October 1995) : 49-50.
- “Ministerial Regulations No. 416 (2000) in the Authority of Town Planning Act, 1975.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 117, part 83 Gor (5 September 2000) : 10-17.
- “Ministerial Regulations : Zoning Restricted Area not Allowed to Build, Adapt or Change the Usage of Some Building in Selective Area in Banpao, Bo-Haeo, Tontongchai, Pichai, Weangnua, Huaweang, Sobtooi, Pongsantong, Suandok, Prabat, Chompoo and

- Kluaipae, Muang Lampang Sub-District, Lampang province, 2003.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 121, special issue 51 Gor (3 September 2004) : 224-233.
- Poonthachak, Poonporn. “Economic changes in Monthon Pha-Yap after the Construction of the Northern Railway, 1921-1941.” Master Thesis, Silpakorn University, 1987.
- “Royal Decree Changing Lampang Municipality Area.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 108, part 186 (24 October 1991) : 979-987.
- “Royal Decree Establishing Lampang Municipality, 1935.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 52 (25 March 1935) : 2114-2117.
- “Royal Decree Land Zoning for Surveying to Plan the Comprehensive Plan in Toogfai, Pichai, Bo-Haeo, Weangnua, Sobtooi, Suandok, Huaweang, Prabatanc Chompoo subdistrict, Muang Lampang District, Lampang Province, 1978.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 95, part 152 (28 December 1978) : 33-36.
- “Royal Decree Using Building Control, 1979 in Selective Area in Pichai, Bo-Haeo, Prabat and Chompoo Sub-District, Muang Lampang District, Lampang Province, 1989.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 106, part 152 (12 September 1989) : 23-25.
- “Royal Decree Using Building Control Act, 1936 in Lampang Municipality, 1948.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 65, part 66 (16 November 1948) : 708-710.
- Siam Intelligence. *AREA Announcement 10/2011 : Tuesday 1st, February 2011 The Urban Planning Law will expire : Anarchy in Land Use* [Online]. Accessed 8 August 2015. Available from <http://www.siamintelligence.com/season-of-real-estate-3/>
- Supsinserm, Suchate. *Title Deed of Nakon Lampang*. Chiang Mai : Thanoot Printing, 2013. (In occasion of new building opening ceremony on 24 July 2013).
- Tapananont, Nopanan. *Things that were Leaved as Known, Discussion Papers 2010-5, Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University, 2010* [Online]. Accessed 27 October 2016. Available from http://www.cuurp.org/B_resource/B_data/articles/2553-05.pdf
- The National Archive of Thailand. “Map of Nakhon Lampang.” 1932.
- Thepsongkraow, Sarunyoo. “Process of Land Policy Formulation in Thailand Between 1932 to 1957.” Master Thesis, Thammasat University, 2010.
- “Title Deed Act, 1908.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 25, special issue (9 March 1908) : 1431-1448.
- “Town Planning Act, 1975.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 92, part 33 (13 February 1975) : 8-66.
- Uthongsap, Kanokwan. “The Economic Roles of the Sino-Thai Community in the Northern Region of Thailand from 1900 to 1960 : a Case Study of Lampang Province.” Ph.D. Dissertation, Waseda University, 2012.

Source (English)

- Kakizaki Ichiro. *Laying the Tracks : The Thai Economy and its Railways 1885-1935*. Kyoto : Kyoto University Press, 2005.