



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักนิติธรรม

เรื่อง : การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน : ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับบริบทของการพัฒนา

จัดทำโดย
ดร. เกรียงพล พัฒนรัฐ
รหัส ๕๗๐๒๐๑

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน : ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับบริบทของ การพัฒนา

ยุคแห่งการทะยานขึ้นของเมืองและมหานคร

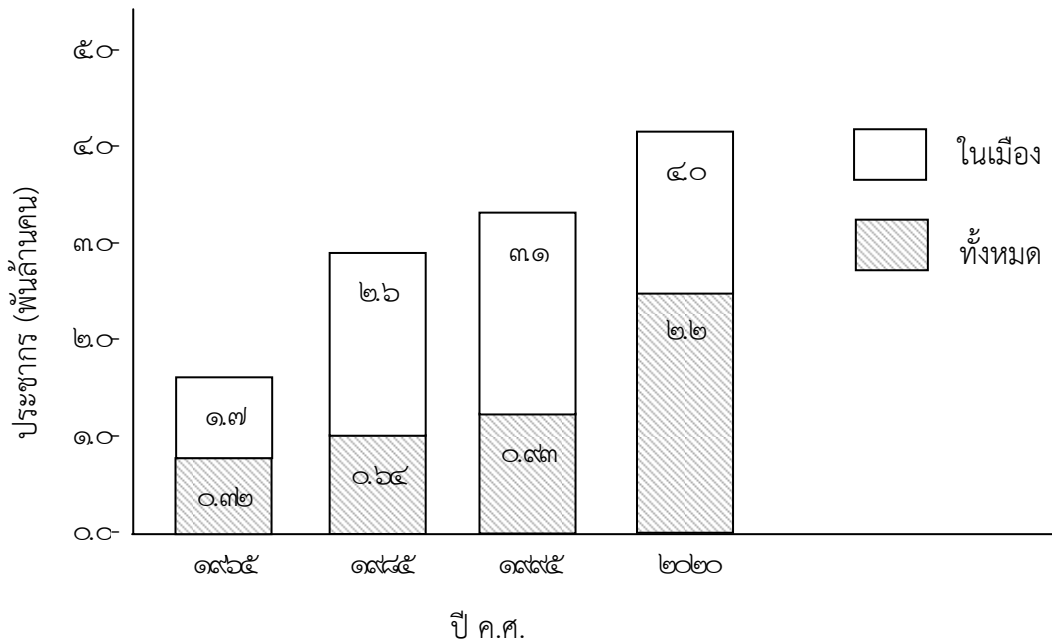
จากจุดเริ่มต้นของศตวรรษที่ ๒๑ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาจะเริ่มเคลื่อนย้ายไปอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมือง (urban areas) มากขึ้น จนกระทั่งจำนวนของผู้อาศัยในชุมชนเมืองก็จะเพิ่มจากเดิมเป็น ๒ เท่า รวมแล้วไม่น้อยกว่า ๒ พันล้านคน (The World Bank, ๒๐๐๐, pp. ๑-๓)

จำนวนประชากรโลกที่อาศัยในเมืองต่าง ๆ

ปี ค.ศ.	จำนวนประชากร (พันล้านคน)		%
	ทั่วโลก	อาศัยในเมือง	
๒๐๐๐	๖.๐	๓.๐	๕๐
๒๐๓๐	๘.๑	๔.๙	๖๐

ที่มา. จาก *Urban Development Strategy*, by A. Williams, ๒๐๐๒, Retrieved September ๑, ๒๐๐๗, from <http://www.adb.org/Documents/events/๒๐๐๒/reta๕๙๒๗/williams.pdf>

ขณะที่มีการ พบว่า การเติบโตของชุมชนเมืองของประเทศกำลังพัฒนามีจำนวนอยู่ในทวีปเอเชียมากที่สุด และมีการทำนายว่า ทุกทั้งโลก จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองจะมีจำนวนเพิ่มเป็น ๒ เท่า จากประมาณ ๒.๕ พันล้านคน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เพิ่มเป็น ๕.๑ พันล้านคน ในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ (Clarke, ๑๙๙๖, pp. ๕๕) รวมทั้งเชื่อว่าจะมีการเติบโตและการรวมตัวกันของประชากรเป็นเมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงกลายเป็นมหานคร (mega-cities) ที่มีประชากรระดับ ๑๐ ล้านคน หรือมากกว่านั้นในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ได้มีมหานครเป็นจำนวน ๓๓ แห่งในโลก และภายในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีมหานครเป็นจำนวน ๒๑ แห่งทั่วโลก โดยในจำนวนนี้ มหานคร จำนวน ๓๗ แห่ง จะตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา (Yeung & Lo, ๑๙๙๘, p. ๑๓๒)



อัตราส่วนประชากร (ในเมือง: ทั้งหมด) ๑ : ๕, ๑ : ๔, ๑ : ๓, ๑ : ๒

การเติบโตของประชากรและชุมชนเมืองในทวีปเอเชีย

ที่มา. จาก *Urban Development Strategy*, by A. Williams, ๒๐๐๒, Retrieved September ๑, ๒๐๐๗, from <http://www.adb.org/Documents/events/๒๐๐๒/reta๕๙๒๗/williams.pdf>

ปัจจุบันการขยายตัวของชุมชนเมืองจะเป็นไปรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนและกลายเป็นภาระที่ท้าทายสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เมืองและมหานครไม่เพียงเพิ่มขนาดและจำนวนมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกเท่านั้น แต่ยังคงได้รับอำนาจหน้าที่และรวมถึงการมีอิทธิพลใหม่ ๆ ที่ส่งผลต่อประชาชนและประเทศขึ้นอีกด้วย โดยมีการกระจายอำนาจด้านการบริหารและการเงินให้แก่เมืองและมหานครเพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของประชาชนชาวเมือง และการเกิดกระแสโลกาภิวัตน์เองก็ยังส่งผลให้เกิดการปรับโครงสร้างภายในแต่ละประเทศ เช่น เกิดการโยกย้ายการค้าและการผลิตจากย่านเก่าแก่ไปสู่เมืองอื่นที่แสดงให้เห็นว่าจะได้ประโยชน์ทางการตลาดมากกว่าเดิม การขนส่งและการติดต่อสื่อสาร ซึ่งทำให้เวลาและระยะทางการติดต่อหดสั้นลง และที่สำคัญทำให้ค่าใช้จ่ายในการติดต่อสื่อสารและการขนส่งลดน้อยลงอย่างมากในปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้น กระแสโลกาภิวัตน์ยังเกี่ยวข้องกับการบูรณาการให้เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ รวมเข้าด้วยกัน ซึ่งปรากฏให้เห็นถึง การเกิดขึ้นของสิ่งที่เรียกว่า มาตรฐานโลก (common global standards) เช่น ในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือการจดทะเบียนลิขสิทธิ์ของทรัพย์สินทางปัญญา และการผลิตสินค้าและบริการแต่ละชนิด เป็นกระบวนการผลิตที่มาจากแหล่งผลิตในหลายประเทศแล้วมาประกอบรวมกันภายหลัง

ส่วนบทบาทของรัฐบาลแห่งชาติ ก็จะมีปรับเปลี่ยนใหม่โดยกลายเป็นเพียงผู้อำนวยการควบคุม และให้ตลาดเป็นผู้ส่งเสริมให้เศรษฐกิจและสังคมมีเสถียรภาพ และโดยเฉพาะการให้หลักประกันของความเป็นธรรม โดยที่การบริหารท้องถิ่นในระดับเมืองหรือมหานครจะเป็นระดับการบริหารราชการที่ประชาชนได้สัมผัสมากที่สุดเป็นระดับที่มีการให้บริการสาธารณะที่สำคัญเกิดขึ้นแก่ประชาชนทั่วไปและแก่ภาคธุรกิจเอกชน และจะเป็นพื้นที่ที่นโยบายของรัฐทุกระดับจะลงมาพบกับประชาชนในที่สุด

การเกิดและขยายตัวของเมือง หากมีการจัดการที่ดีจะก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและส่งผลให้ต่อเนื่องถึงการมีสวัสดิการด้านสังคมและคุณภาพชีวิตตามมา นอกจากนี้ การลงทุนด้านการค้าและอุตสาหกรรมซึ่งเกิดขึ้นและตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เมืองที่ได้ก่อให้เกิดกิจกรรมในการให้บริการ การค้าขาย และการใช้จ่ายด้านการเงิน ทำให้มีมูลค่าในโครงสร้างของมวลรวมของสินค้าและบริการ(GDP) ของแต่ละประเทศเป็นอัตราส่วนตั้งแต่ครึ่งหนึ่งถึงสี่ในห้าส่วน และกิจกรรมทางธุรกิจทุกอย่างในชุมชนเมืองและมหานคร ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการยกระดับของผลผลิตและการจ้างงาน ส่วนในภาคการเงิน ก่อให้เกิดการออมและสะสมทุนในรูปของอสังหาริมทรัพย์ รวมไปถึงการที่เมืองมีกำลังในการใช้จ่ายด้านการเงินการคลังจากภาษีอากรที่เก็บได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความผิดพลาดในเชิงนโยบายของรัฐบาลอาจเป็นปัจจัยทำลายประโยชน์ที่ควรจะได้จากการขยายตัวของเมืองและมหานคร เช่น นโยบายรัฐที่กระทบการผังเมืองและการลงทุนด้านที่อยู่อาศัย ได้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมายได้ต่อครัวเรือน ภาคธุรกิจเอกชนและประเทศดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นหรือในประเทศไทยที่มีนโยบายการซื้อรถคันแรกที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้เงินเกินตัว ปัญหาการจราจร และปัญหามลพิษ แต่ในทางตรงกันข้าม กรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่สามารถทำให้ผู้บริโภคในเมืองต้องใช้จ่ายเงินในอัตราที่เป็นจริงต่อสินค้าหรือบริการ การขยายตัวของเมืองจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเติบโตของรายได้ที่เป็นธรรมไปทั่วประเทศ เพราะการเติบโตของพื้นที่เมืองจะส่งผลประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ และจะทำให้เกิดการประสานกันระหว่างเศรษฐกิจเมืองกับเศรษฐกิจชนบท ที่อาจจะแบ่งแยกความเป็นเมืองหรือชนบทได้จากระดับความหนาแน่นของประชากร การประกอบอาชีพที่ขึ้นกับการให้บริการหรืออุตสาหกรรมกับการประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ทั้งนี้ ทั้งเมืองและชนบท ก็จะมีการแลกเปลี่ยนสินค้า แรงงาน การให้บริการ ทุน การแลกเปลี่ยนด้านสังคม ตลอดจนข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

ในการพัฒนาเมืองและมหานครเพื่อส่งเสริมการเป็นอยู่ที่ดีของชาวเมืองและของประเทศนั้น จำเป็นต้องให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างยั่งยืน โดย World Bank (๒๐๐๐, pp ๑๒-๑๘) ได้นำเสนอยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนใน ๔ ด้าน ดังนี้

๑. ความเป็นเมืองน่าอยู่ (Livability)

ความน่าอยู่ของเมืองถือว่าเป็นยุทธศาสตร์เริ่มแรกที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน เป้าหมายของการเป็นเมืองน่าอยู่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน และทุกระดับ เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิต รวมถึงการลดความยากจนเมืองลง แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมกัน สร้างสิ่งแวดล้อมเมืองที่เป็นสุขภาวะ และยกระดับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จากปัญหาความเสี่ยงของอาชญากรรม ความรุนแรง อุบัติเหตุจากการจราจร และสาธารณสุขต่าง ๆ เมืองน่าอยู่ยังครอบคลุมถึงการมีระบบการบริหารเมืองที่มีตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วมจากทุกกลุ่ม ซึ่งหมายถึงชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มด้อยโอกาสทั้งหมดด้วย และยังเป็นเมืองที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่สร้างสรรค์ และมีความเป็นวัฒนธรรมที่ประชาชนทุกคนเข้าถึงด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอแนวคิดของลักษณะความน่าอยู่ (Livability) ของเมือง โดย The United States Environmental Protection Agency ซึ่งแบ่งกระบวนการสร้างความน่าอยู่ของเมือง ไว้ดังนี้

๑. มีการส่งเสริมและจัดทำทางเลือกของการคมนาคมขนส่งสาธารณะอย่างเพียงพอ
 ๒. การจัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ เสมอภาคโดยประชาชนสามารถเป็นเจ้าของได้
 ๓. เพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจของเมือง
 ๔. ให้การสนับสนุนชุมชนหรือย่านเก่าของเมืองโดยโครงการพัฒนาเมือง การปรับปรุงฟื้นฟูหรือการจัดตั้งกองทุนสนับสนุน
 ๕. ประสานนโยบายต่าง ๆ และส่งเสริมการลงทุนกับภาครัฐและภาคเอกชนทุกระดับ
 ๖. สร้างชุมชนและย่านต่างๆให้มีสุขภาวะ มีความปลอดภัย และร่มรื่น
- ในเมืองน่าอยู่นั้น ทุกคนจะได้รับการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา สุขภาพ ที่พักอาศัย การจ้างงาน น้ำสะอาด การขนส่ง ข้อมูลข่าวสาร ไฟฟ้าและสิ่งแวดล้อมในเมืองที่สะอาด เรียบร้อย สวยงาม ร่มรื่น และปลอดภัย

๒. สมรรถนะการแข่งขัน (Competitiveness)

ในการที่จะเสริมสร้างเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่นั้น เมืองมีความต้องการให้เกิดการจ้างแรงงาน การที่ประชาชนมีรายได้ และการค้าการลงทุนอย่างเป็นธรรมและอย่างกว้างขวางในทุก ๆ สาขาอาชีพ และการที่เมืองจะสร้างความเป็นธรรมและความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในสังคม ก็จำเป็นต้องทำให้สอดคล้องกับระบบจูงใจที่จะส่งเสริมธุรกิจภาคเอกชนที่แข็งแกร่งและมีผลิตผลในทุกภาคส่วนของการผลิต กล่าวคือ การพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องการสิ่งแวดล้อมเมืองที่เอื้อต่อบุคคลทั่วไป และภาคธุรกิจเอกชนที่มีสมรรถนะทางการผลิต และมีความเข้มแข็งในการแข่งขันในยุคสมัยของการค้าเสรี

การเป็นเมืองที่มีความสามารถในการแข่งขันจะต้องมีเงื่อนไขพื้นฐานของการมีกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพในด้านที่ดิน แรงงาน การเงิน และปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ โดยเฉพาะการคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร และบ้านที่อยู่อาศัย และมุ่งมั่นที่จะทำให้ประโยชน์เกิดจากทุกกิจกรรมที่มีอยู่ในเมืองให้ได้ และบรรเทาผลเสียที่ยังมักเกิดจากสังคมเมือง เช่น การจราจรที่ติดขัด หรือมลพิษต่าง ๆ ให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สมบูรณ์ก็จะส่งผลต่อการเพิ่มอุปสรรค และจะกลายเป็นต้นทุนที่สูงขึ้นต่อทุกภาคส่วนของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งมีความสำคัญต่อการจ้างงานและการเป็นผู้ประกอบการ

เศรษฐกิจเมืองที่มีผลผลิตสูงจะสามารถต้านทานวิกฤตทางเศรษฐกิจทั้งจากภายในและภายนอกได้ เนื่องจากมีความสามารถในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเดิมที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการมีวัฒนธรรมที่มีคุณค่าด้วย เช่น กรณีของเมืองนาอยู่ดั้งเดิมก็สามารถจะสร้างความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น โดยการปรับปรุงการขนส่ง และระบบโลจิสติกส์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเมืองใดที่สามารถส่งเสริมธุรกิจต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จตามศักยภาพ ยังเป็นการช่วยสร้างรากฐานที่ดีให้แก่ผู้ทำงานด้วย การให้บริการของเมืองที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาการอบรมที่มีมาตรฐาน ซึ่งการเสริมสร้างเมืองให้มีสมรรถนะด้านการแข่งขันก็จะเป็นการเพิ่มพูนสมรรถนะการแข่งขันของประเทศด้วย

๓. การบริหารและจัดการเมืองที่ดี (Good governance and management)

การปรับปรุงเมืองให้น่าอยู่และเป็นเมืองที่มีสมรรถนะการแข่งขันสูง จะก่อให้เกิดความต้องการต่อการมีการบริหารและจัดการเมืองที่ดี การบริหารเมืองที่ดีย่อมแสดงให้เห็นถึงการมีระบบบริหารของเมืองที่สามารถครอบคลุมถึงประชาชนทุกกลุ่มและแต่ละกลุ่มจะสามารถมีผู้แทนของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารเมืองด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการใด ๆ ของภาครัฐทุกระดับ ก็จะต้องรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบได้ มีความซื่อสัตย์และโปร่งใส ส่วนการจัดการเมืองที่ดีหมายถึง ความสามารถในการทำงานหรือปฏิบัติการกิจจนเป็นผลสำเร็จโดยอาศัยความรู้ ทักษะ ประสิทธิภาพ ทรัพยากร และกระบวนการที่สามารถสร้างความเป็นหุ้นส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ สำหรับองค์การบริหารเมืองที่ได้รับหน้าที่และอำนาจใหม่ๆ โดยมีภาคสาธารณะของเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมและเข้ามากำกับดูแล จะทำให้องค์การบริหารเมืองนั้นมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น และสามารถเรียนรู้ทักษะ ความชำนาญในการจัดการจากภาคเอกชนและสามารถสร้างนวัตกรรมในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนได้มากขึ้น เช่น การมีปฏิสัมพันธ์กับชุมชนและองค์การเอกชนต่าง ๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ หรือการให้เข้ามามตรวจสอบกำกับ การใช้จ่ายของเมือง และการสร้างประสิทธิภาพประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะที่เมืองดำเนินการอยู่

๔. ความสามารถในการเงิน (Bankability)

ปัจจุบัน ยังมีหลายเมืองที่เงินมากในบางประเทศ โดยไม่สามารถจะมึงงบประมาณมาใช้จ่ายในการพัฒนาได้อย่างเพียงพอ ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ หรือไม่มีความสามารถที่จะระดมทรัพยากรจากบางภาคส่วนของเมืองมาได้ ดังนั้น ในการพิจารณากลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการเมือง นอกจากจะหมายถึงประชาชนในเมือง ผู้ชำระภาษีและผู้รับบริการจากเมืองแล้ว จะต้องมองรวมไปประชาชนทุกกลุ่ม รวมถึงกลุ่มต่าง ๆ ที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการด้วย เช่น ผู้อพยพเข้าเมือง ชนกลุ่มน้อย ประชากรแฝง และที่สำคัญก็คือจะต้องมีระบบการเงินท้องถิ่นที่เป็นธรรม เสมอภาค และยั่งยืน เพื่อการส่งเสริมรายได้และการจ้างงาน

สำหรับเมืองที่ไม่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และขาดความสามารถทางการเงินโดยไม่สามารถเข้าถึงตลาดทุนได้ สิ่งแรกที่ต้องดำเนินการ คือ การมีความแข็งแกร่งด้านการเงิน โดยสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ระบบงบประมาณที่ตั้งตัว และการใช้จ่ายทรัพยากรที่มีความระมัดระวัง แต่สำหรับเมืองที่มีความสามารถเข้าถึงตลาดทุน ความสามารถในการเงิน หมายถึง การมีฐานะทางการเงินที่ดี (Creditworthiness)

ความสามารถด้านการเงินจึงต้องการระบบรายได้ท้องถิ่น และระบบใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน และสอดคล้องกัน และมีการจัดการด้านการเงินที่ดี จึงต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระบบบำเหน็จบำนาญ การบัญชี ระบบการจ่ายเงินต่าง ๆ ระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นที่ยอมรับ รวมถึงการจัดเก็บภาษีอากรที่โปร่งใสและสม่ำเสมอ

หลักนิติธรรม : เงื่อนไขด้านโครงสร้างของการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

การเติบโตของเมืองและมหานครควรเป็นการขยายโอกาสให้แก่ประชาชนทุกคนและการสรรค์สร้างสิ่งแวดล้อมเมืองที่ดีและสวยงามจะเป็นการทำให้เกิดอัตลักษณ์ในทางวัฒนธรรมในระดับประเทศด้วย แต่ปรากฏว่าในหลายๆ เมืองของบางประเทศ การจัดการหรือการพัฒนาเมืองที่ไม่ประสบความสำเร็จส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการครองชีพ สร้างปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เกิดคนจนเมืองและย่านเสื่อมโทรมขยายตัวขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยความยากจนนั้นนอกจากจะหมายถึงการขาดแคลนด้านวัตถุแล้ว ยังจะหมายถึงความขาดแคลนในลักษณะอื่นอีก ได้แก่ การอยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม มีความเสี่ยงต่อชีวิตและสุขภาพจากการไม่มีสุขภาวะ มลพิษต่าง ๆ อาชญากรรมและความรุนแรง อุบัติเหตุจากการจราจรขนส่ง ภัยธรรมชาติ รวมถึงการล่มสลายของครอบครัว และชุมชน นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึง กลุ่มด้อยโอกาสหรือผู้มีรายได้น้อยที่อาจถูกกีดกันจากโอกาสการจ้างงาน การไม่ได้รับบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานจากรัฐ การไม่มีตัวแทนที่มีส่วนร่วมในการบริหารเมือง ดำรงชีวิตโดยปราศจากการคุ้มครองจากกฎหมายและสังคมอย่างเท่าเทียม และเข้าไม่ถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของเมือง

ในทศวรรษที่ผ่านมา หลักนิติธรรมในฐานะเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญของกระบวนการพัฒนาของมนุษย์ได้รับความสนใจมากขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันว่า หากกฎหมาย

ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเสมอภาคสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะใครจะมีสถานะหรือตำแหน่งอย่างไร ดังนั้น การพัฒนาหรือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็จะมีกันเกิดขึ้นได้ (Amanda Perry, ๒๐๐๐, P.๕๓)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง อย่างยั่งยืน หลักนิติธรรมจะเป็นปัจจัยต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (Louis-Alexandre Berg and Deval Desai๑, ๒๐๑๓)

๑. การปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

หลักนิติธรรมเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะจะเป็น การส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการปกป้องรักษาสิทธิตาม รัฐธรรมนูญและในกระบวนการออกกฎหมายต่าง ๆ การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ด้านสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกระบวนการทางปกครอง เช่น การประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA) สำหรับโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในกฎเกณฑ์ และการสร้างกฎเกณฑ์ใน การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการในภาพรวมทั้งหมด

กรณีของชุมชนดั้งเดิม หลักนิติธรรมจะส่งเสริมและปกป้องสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการและได้รับประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับในระดับประเทศและท้องถิ่น และบางครั้งก็อาจปรากฏอยู่ในนโยบาย ด้านเศรษฐกิจ

๒. ปัจจัยในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจเมือง

บทบาทของหลักนิติธรรมในด้านนี้จะประกอบขึ้นจากมาตรการด้านกฎหมายมากมาย ได้แก่ กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล การให้หลักประกันที่เป็นธรรม และเชื่อถือได้ของการบังคับให้เป็นไปตามสัญญา การกำหนดให้มีและบังคับให้เป็นไปตาม กฎหมายแรงงาน กฎหมายที่ส่งเสริมกลไกตลาดและการเข้าถึงกลไกตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจน และกลุ่มคนส่วนน้อยหรือที่ด้อยโอกาส

ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมจะมีผลกระทบต่อกติกาและการปฏิบัติ ของประชาชนในการเข้าทำธุรกรรมและการค้าการลงทุนต่าง ๆ และหากมีกฎหมายในการคุ้มครอง สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เข้มแข็งก็ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป

๓. ปัจจัยในการส่งเสริมความยุติธรรมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ

องค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับอัตลักษณ์ การยอมรับการมีตัวตนทางกฎหมาย ของบุคคลหรือกลุ่มคน จะทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมและมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลไปถึงการจัดให้มีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้อง ต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงสิทธิและข้อเรียกร้องด้านสังคมและเศรษฐกิจของบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์การ

ที่ได้รับการยอมรับการมีตัวตนทางกฎหมาย และในที่สุดก็จะเชื่อมโยงไปส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค มีการให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและยังก่อให้เกิดการกระจายรายได้โดยมีประสิทธิภาพด้วย

การมีหลักนิติธรรมเกิดขึ้นในสังคม ก็โดยประการแรก บุคคลธรรมดาและชุมชนต้องมีความสามารถที่จะร่วมกันพิจารณาได้ว่าอะไรคือความเป็นธรรม ซึ่งการพัฒนาเมืองก็มีจุดประสงค์อย่างหนึ่งที่จะสร้างความสามารถดังกล่าวนี้ และประการต่อไป หลักนิติธรรมจะมีส่วนในการเสริมสร้างให้เกิดกลุ่มประชาชนที่มีสิทธิเรียกร้อง (agency and voice) ที่เมืองจะต้องรับฟังเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา และกระบวนการเช่นนี้จะต้องทำให้เกิดขึ้นตลอดทั้งระบบกฎหมายทุกระดับตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมาถึงระเบียบข้อบังคับและกฎต่าง ๆ และให้ระดับรัฐบาลแห่งชาติจนถึงการบริหารงานท้องถิ่น

๔. ปัจจัยในการป้องกัน บรรเทาและการลงโทษ อาชญากรรม ความรุนแรงและความขัดแย้งในสังคมเมือง

เป็นสิ่งที่แน่ชัดว่า ได้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินกับการพัฒนาที่ปราศจากปัจจัยของหลักนิติธรรม เพราะหากในสังคมใดที่มีสงครามกลางเมือง หรือมีสถิติอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้น ก็จะเป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อเป็นอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนาเมือง และการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เกิดการเสียหายต่อทรัพย์สินส่วนบุคคล และโครงสร้างพื้นฐาน จนนำไปสู่การผูกขาดและการรีดไถในรูปแบบต่าง ๆ ได้

การสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมและสถาบันที่เกี่ยวข้อง จะเป็นขั้นตอนสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขความมั่นคงปลอดภัย และจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ มากขึ้น ในความล้มเหลวของการพัฒนาเมืองในบางประเทศ เช่นที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแอฟริกา และลาตินอเมริกาได้มีการวิจัยพบว่า ความยุติธรรม ความไม่เท่าเทียมกัน และการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็น ๓ ปัจจัย ที่จะเป็นตัวเร่งให้เกิดความรุนแรงขึ้นในสังคม (World Bank (๒๐๑๑), World Development Report ๒๐๑๑, Washington, DC)

๕. ปัจจัยของหลักการยอมรับการตรวจสอบได้ (Accountability) และการลดการคอร์รัปชัน

หลักนิติธรรมจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการยอมรับให้มีการตรวจสอบได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการใช้อำนาจหน้าที่และการดำเนินธุรกิจในแต่ละกรณี โดยการมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เป็นธรรมและมีผลบังคับที่แน่นอน จนถึงกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทด้วย ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

ดังนั้น ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายข้อบังคับต่างๆ จึงจะต้องมีสถาบันที่ให้อำนาจในการพิจารณาตัดสิน และบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ศาล และองค์การออกกฎต่าง ๆ ซึ่ง

จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับประเทศและเมือง รวมถึงการดำเนินการของธุรกิจเอกชนที่มีความโปร่งใสและชอบด้วยกฎหมาย

หลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมจะเป็นส่วนสำคัญในการวางกรอบของการพิจารณาการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเล่นพรรคเล่นพวก และการทุจริตในเชิงนโยบายที่เอื้อประโยชน์โดยวิธีการออกกฎระเบียบหรือจัดสรรทรัพยากรเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลให้กลายเป็นต้นทุนที่กระทบทางเศรษฐกิจของทุกฝ่าย และเป็นตัวจุดรั้งการเติบโตมั่งคั่งในระยะยาว นอกจากนี้ สถาบันต่าง ๆ ที่เกิดจากหลักนิติธรรมยังมีส่วนในการส่งเสริมการกระจายรายได้และการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ การมีอยู่ของหลักนิติธรรมในสังคมเมืองจะมีปฏิสัมพันธ์ส่งเสริมซึ่งกันและกันกับการค้าการลงทุน และการเติบโตทางเศรษฐกิจ และในบางเมืองหลักนิติธรรมจะยังเป็นปัจจัยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการจัดเก็บภาษีอากรได้ในระดับสูง

๖. ปัจจัยส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองให้มีความเป็นธรรม

หลักนิติธรรมจะทำให้เกิดกระบวนการวางกรอบให้ภาครัฐและเอกชน รับผิดชอบต่อการให้บริการอย่างครอบคลุมทั่วถึงและยังสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ เนื่องจากหลักนิติธรรมจะเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาในทุกด้านของเมือง เช่น การสร้างถนน หรือการสร้างศูนย์บริการสาธารณสุข ก็จะทำให้มีประเด็นของ การเปลี่ยนแปลงหรือจัดสรรใหม่ของสิทธิและอำนาจหน้าที่เช่นอาจจะต้องมีการเวนคืนที่ดิน การมีผลประโยชน์จากที่ดินติดถนนจะมีราคาเพิ่มขึ้น เป็นต้น โดยระบบกฎหมายจะวางกรอบของการจัดสรรใหม่หรือระบบการเยียวยาความเดือดร้อนดังกล่าว และจะต้องพิจารณาด้วยความชอบธรรมโดยการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้ที่สูญเสียโอกาสจะต้องให้ครอบคลุมทุกกลุ่มในสังคม

ยิ่งกว่านั้นในบางเมืองในต่างประเทศ นอกจากการทำหน้าที่ของระบบศาลยุติธรรมแล้วหลักนิติธรรมยังเปิดโอกาสให้มืองค์การอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับบริการของภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย หรือกึ่งกฎหมายที่ช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสให้เข้าถึงการให้บริการของเมืองด้วย เช่นในบางเมืองจะมีองค์การการกุศลมาร่วมการพิจารณาคำร้องของชนกลุ่มน้อยในการรับบริการทางการแพทย์ในชุมชนด้วย

สรุป

ปรากฏการณ์ของการขยายตัวของชุมชนแบบเมือง เมือง และมหานครต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ภูมิภาค ทำให้รัฐบาลในระดับประเทศและท้องถิ่นต่างต้องเผชิญกับการท้าทายของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเพิ่มขยายความเป็นเมือง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการเกิดมลพิษประเภทต่าง ๆ การทำลายและบริโภครทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยจนอาจจะมีเหลือถึงชนในรุ่นหลัง ๆ เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ปัญหาความสกปรก การเกิดชุมชนแออัด คนจนเมือง การอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ

การบริหารเมืองและมหานครให้ประสบความสำเร็จ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศในภาพรวม

แนวคิดของยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนที่แบ่งออกเป็น ๔ เป้าหมาย ได้แก่ การเป็นเมืองน่าอยู่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน การเป็นเมืองแห่งโอกาสและมีความเข้มแข็งในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเป็นเมืองที่มีความสามารถในการเงินการคลัง และการเป็นเมืองที่มีการบริหารและการจัดการที่ดี ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่า หลักนิติธรรมมีความสัมพันธ์กับบริบทของการพัฒนาในด้านต่างๆและมีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ที่อาจจะพบว่าหลักนิติธรรมส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาไปข้างหน้าหรือในทางกลับกันอาจจะเป็นไปได้ที่การที่เมืองมีการพัฒนามากขึ้นจึงเป็นผลให้หลักนิติธรรมได้รับการนำมาใช้จนเป็นโครงสร้างหลักอย่างหนึ่งของสังคม

แต่บทบาทของหลักนิติธรรมกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความซับซ้อนและหลากหลาย ในมิติของการพัฒนาเมือง เนื่องจากหลักนิติธรรมอย่างกว้าง ๆ ได้แก่ การเป็นระบบของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงแนวปฏิบัติของสังคม ประกอบด้วย สถาบันและองค์การต่าง ๆ หลักนิติธรรมเองก็เป็นผลของการพัฒนาจึงเป็นเป้าหมายในตัวเองด้วย รวมถึงการเป็นกระบวนการต่าง ๆ ที่ขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาไปข้างหน้า ซึ่งหลักนิติธรรมจะสัมพันธ์กับการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในด้านต่าง ๆ ได้แก่

๑. ปัจจัยในการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของเมือง
๒. ปัจจัยในการส่งเสริมเศรษฐกิจเมือง
๓. ปัจจัยในการส่งเสริมความยุติธรรมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ
๔. ปัจจัยในการป้องกัน บรรเทาและการลงโทษ อาชญากรรม ความรุนแรง และความขัดแย้งต่าง ๆ
๕. ปัจจัยในการให้มีหลักการยอมรับการตรวจสอบได้ และการคอร์ปชั่น
๖. ปัจจัยในการส่งเสริมให้มีการบริการของเมืองอย่างเป็นธรรม

สรุป

ปรากฏการณ์ของการขยายตัวของชุมชนแบบเมือง เมือง และมหานครต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ภูมิภาค ทำให้รัฐบาลในระดับประเทศและท้องถิ่นต่างต้องเผชิญกับการท้าทายของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเพิ่มขยายความเป็นเมือง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการเกิดมลพิษประเภทต่าง ๆ การทำลายและบริโภคนทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยจนอาจจะไม่มีเหลือถึงชนในรุ่นหลัง ๆ เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ปัญหาความสกปรก การเกิดชุมชนแออัด คนจนเมือง การอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ การบริหารเมืองและมหานครให้ประสบความสำเร็จ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศในภาพรวม

แนวคิดของยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนที่แบ่งออกเป็น ๔ เป้าหมาย ได้แก่ การเป็นเมืองน่าอยู่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน การเป็นเมืองแห่งโอกาสและมีความเข้มแข็งในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเป็นเมืองที่มีความสามารถในการเงินการคลัง และการเป็นเมืองที่มีการบริหารและการจัดการที่ดี ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่า หลักนิติธรรมมีความสัมพันธ์กับบริบทของการพัฒนาในด้านต่างๆและมีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ที่อาจจะพบว่าหลักนิติธรรมส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาไปข้างหน้าหรือในทางกลับกันอาจจะเป็นไปได้ที่การที่เมืองมีการพัฒนามากขึ้นจึงเป็นผลให้หลักนิติธรรมได้รับการนำมาใช้จนเป็นโครงสร้างหลักอย่างหนึ่งของสังคม

แต่บทบาทของหลักนิติธรรมกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความซับซ้อนและหลากหลายในมิติของการพัฒนาเมือง เนื่องจากหลักนิติธรรมอย่างกว้าง ๆ ได้แก่ การเป็นระบบของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงแนวปฏิบัติของสังคม ประกอบด้วย สถาบันและองค์การต่าง ๆ หลักนิติธรรมเองก็เป็นผลของการพัฒนาจึงเป็นเป้าหมายในตัวเองด้วย รวมถึงการเป็นกระบวนการต่าง ๆ ที่ขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาไปข้างหน้า ซึ่งหลักนิติธรรมจะสัมพันธ์กับการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในด้านต่าง ๆ ได้แก่

๑. ปัจจัยในการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของเมือง
๒. ปัจจัยในการส่งเสริมเศรษฐกิจเมือง
๓. ปัจจัยในการส่งเสริมความยุติธรรมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ
๔. ปัจจัยในการป้องกัน บรรเทาและการลงโทษ อาชญากรรม ความรุนแรง และความขัดแย้งต่าง ๆ
๕. ปัจจัยในการให้มีหลักการยอมรับการตรวจสอบได้ และการคอร์รัปชัน
๖. ปัจจัยในการส่งเสริมให้มีการบริการของเมืองอย่างเป็นธรรม

บรรณานุกรม

Amanda Perry. (๒๐๐๐). *Sustainable Cities in Developing Countries*, Earthscan : London

Williams, A. (๒๐๐๒). *Urban Development Strategy*. Retrieved September ๑, ๒๐๐๗, from <http://www.adb.org/Documents/Events/๒๐๐๒/retax๒๐๗/Williams.pdf>

The World Bank. (๒๐๐๐). *Cities in transition: A strategic view of urban and local government issues*. Retrieved June ๓, ๒๐๐๖, from <http://www.Worldbank.Org/html/fpd/urban/publicat/cities in transition.pdf>

The World Bank. (๒๐๑๑). *World Development Report ๒๐๑๑*, the World Bank: Washington, DC

The United States Environmental Protection Agency. (๒๐๐๘). *Livability principles*, <http://www.epa.gov/smartgrowth/partnership/index.html#livabilityprinciples>

Yeung, Y., & Lo, F. (๑๙๙๖). *Globalization and the world of large cities*. United Nations: University Press.
