

มาตรา 8 ถ้าอาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา 4 เป็นของผู้อื่น ในชั้นขออนุญาตตั้งสถานบริการ ผู้ขออนุญาตต้องมีหนังสือแสดงว่าได้รับความยินยอมจากเจ้าของอาคารหรือสถานที่นั้น

มาตรา 9 เมื่อได้รับคำขออนุญาตตั้งสถานบริการ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาสั่งภายในเก้าสิบวัน

มาตรา 10 ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้ใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ยื่นขออนุญาตผู้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต จะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอตั้งกล่าวแล้ว จะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น

มาตรา 11* ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ในกรุงเทพมหานคร ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมตำรวจ ในจังหวัดอื่น ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย การอุทธรณ์ให้กระทำภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการไม่อนุญาต หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมตำรวจหรือปลัดกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณีให้เป็นที่สุด หนังสือของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในวรรคแรก ต้องแสดงเหตุผล

ในการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ขอทราบด้วย[มาตรา 11 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 12 ในกรณีใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการสูญหายหรือชำรุดในสาระสำคัญ ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ทราบว่าเป็นใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุด

มาตรา 13 ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ย้าย แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมสถานบริการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 14 ก่อนที่ลูกจ้าง หญิงพาร์ตเนอร์ หญิงบำเรอ ผู้บริการอาณานิคม นวด หรืออบตัว หรือคนรับใช้เริ่มเข้าทำงานในสถานบริการ ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการต้องจัดทำบัตรประวัติของแต่ละบุคคลดังกล่าว จำนวน สองชุด เก็บรักษาไว้ ณ สถานบริการนั้นหนึ่งชุด และส่งไปเก็บรักษาไว้ ณ สถานตำรวจท้องที่หนึ่งชุด บัตรประวัตินั้นอย่างน้อยต้องมีรายการชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด หมายเลขประจำตัว ภาพถ่ายครึ่งตัวหน้าตรง ขนาด 4 x 6 เซนติเมตร ลายพิมพ์นิ้วมือทั้งสองนิ้ว ชื่อและที่อยู่ของผู้รับรอง ทั้งนี้ ตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่รายการในบัตรประวัติเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการแจ้งการเปลี่ยนแปลงตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง และให้นำความในวรรคก่อนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 15 ในกรณีบัตรประวัติซึ่งเก็บรักษาไว้ ณ สถานบริการสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการต้องจัดทำ

บัตรประวัติใหม่ ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่บัตรนั้นสูญหาย ถูกทำลายหรือชำรุดในสาระสำคัญ และให้นำความในมาตรา 14 บรรทัดแรก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 16* ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ

(1) รับผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เข้าทำงานในสถานบริการ

(2) ยอมให้ผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ซึ่งมิได้ทำงานในสถานบริการนั้นเข้าไปในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ

(3) ยอมให้หญิงซึ่งมิได้ทำงานในสถานบริการนั้นเข้าไปในสถานบริการโดยไม่มีชายมาด้วย

(4) ยอมให้ผู้มีอาการเมาสุราจนประพฤตินุญชาหรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ

(5) จำหน่ายสุราให้แก่ลูกค้าซึ่งมีอาการเมาสุราจนประพฤตินุญชาหรือครองสติไม่ได้แล้ว

(6)* ยอมให้บุคคลตั้งระบุไว้ในมาตรา 3 หรือบุคคลที่มาร่วมแสดงดนตรีหรือแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง พักอาศัยหลับนอนในสถานบริการ

*[มาตรา 16 แก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2515 ความใน (6) แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 17* การกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ การจัดสถานที่ภายนอกและภายในเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะอาด

หรือเพื่อความสะดวกในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ การใช้ไฟฟ้า หรือการให้หญิงพาร์คเนอร์ หญิงบำเรอ ผู้บริการอาบน้ำ นวด หรืออบตัว และคนรับใช้ติดหมายเลขประจำตัวในสถานบริการดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

*[มาตรา 17 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 18* ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (1) จะจัดให้มีสุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่น จำหน่าย หรือจัดให้มีการแสดงดนตรี

หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงด้วยก็ได้

*[มาตรา 18 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 19 ในการจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิง ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการมีหน้าที่ต้องควบคุมการแสดงมิให้เป็นไปในทางลามกหรือ

อนาจาร และมีให้มีสัตว์ร้ายเข้าร่วมการแสดงในสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ชม

มาตรา 20* เมื่อปรากฏว่า ผู้ได้รับอนุญาตตั้งสถานบริการฝ่าฝืนมาตรา 19 ในกรุงเทพมหานคร นายตำรวจท้องที่ตั้งแต่ชั้นสารวัตรขึ้นไป ใน

จังหวัดอื่น ตั้งแต่นายอำเภอท้องที่ขึ้นไปมีอำนาจสั่งให้งดการแสดงนั้นได้

*[มาตรา 20 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 21 ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติที่ดี ดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่ง

พระราชบัญญัตินี้ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้การสั่งพักใช้ใบอนุญาต ให้สั่งพักได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

มาตรา 22* ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งพักใช้หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการใน กรุงเทพมหานครมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ

อธิบดีกรมตำรวจ ในจังหวัดอื่นผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย การอุทธรณ์ให้กระทำภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการสั่งพักใช้หรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมตำรวจหรือปลัดกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ให้เป็นที่สุด* [มาตรา 20 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 23 ก่อนครบกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้หนึ่งผู้ใดจะเป็นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อตั้งสถานบริการ ณ สถานที่เดียวกันนั้นไม่ได้

มาตรา 24* เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาามีเหตุอันควรเชื่อหรือสงสัยว่ามีการ

ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ในสถานบริการแห่งใด ให้เจ้าพนักงานนั้นมีอำนาจเข้าไปตรวจภายในสถานบริการนั้นได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตรวจแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง* [มาตรา 24 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 25* ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ผู้ดำเนินกิจการ ลูกจ้างหรือคนรับใช้ของสถานบริการ ผู้ใดสามารถให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงาน

ซึ่งปฏิบัติการตามมาตรา 24 ได้ แต่ไม่ยอมให้ความสะดวกนั้นเมื่อเจ้าพนักงานร้องขอ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

* [มาตรา 25 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

มาตรา 25 ทวิ* ผู้ตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ถ้าดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม หรือมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตาม

มาตรา 4 ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งหยุดกิจการได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

* [มาตรา 25 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525]

มาตรา 26* ผู้ใดตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (1) (2) (3) โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือดำเนินกิจการสถานบริการ เช่นว่านั้นโดยไม่ได้รับ

อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือใบอนุญาตถูกพักใช้หรือถูกเพิกถอน หรือดำเนินกิจการสถานบริการตามมาตรา 3 (4) ในระหว่างถูกสั่งหยุดกิจการ

ตามมาตรา 25 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีนี้บุคคลกระทำความผิดตามมาตรา นี้ ให้ผู้ดำเนินกิจการสถานบริการนั้นร่วมรับผิดชอบกับบุคคลด้วย* [มาตรา 26 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525]

มาตรา 26 ทวิ* ผู้ใดตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) โดยไม่แจ้งตามมาตรา 4 วรรคสอง หรือตั้งสถานบริการ

ฝ่าฝืนมาตรา 7 ต้องระวางโทษ

จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

*[มาตรา 26 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525]

มาตรา 27 ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 12 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 19 หรือฝ่าฝืน

กฎกระทรวง ตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 28 ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 13 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 29 เมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้บังคับในท้องที่ใด ให้ผู้ตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (1) (2) หรือ (3) อยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้

ใช้บังคับดำเนินการต่อไปได้ ในเมื่อได้จัดทำบัตรประวัติตามที่บังคับไว้ในมาตรา 14 และมาขอรับใบอนุญาตตั้งสถานบริการนั้น โดยเสียค่าธรรมเนียมภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องที่นั้น

ให้ผู้ตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) อยู่แล้วก่อนวันที่พระราช

บัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ภายในกำหนดสามสิบวัน

นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องที่นั้น

มาตรา 30 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกิน

อัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

อัตราค่าธรรมเนียม

- | | |
|---|------------------|
| (1) ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ | ฉบับละ 1,000 บาท |
| (2) ใบแทนใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ | ฉบับละ 100 บาท |
| (3) การต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ | ครั้งละ 500 บาท |

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยเหตุที่ปัจจุบันได้มีบุคคลประกอบกิจการสถานบริการบางประเภท ซึ่งอาจดำเนินการไปในทางกระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน และจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงในสถานบริการนั้น ๆ ไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่างจนประพฤติชั่วเลวทรามลง เป็นการสมควรที่จะออกกฎหมายควบคุมสถานบริการนั้น ๆ รวมทั้งการแสดงด้วย ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติต่อไป

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 47

โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ อาทิเช่น สถานเต้นรำ รำวง ที่มีหญิงพรีฟรอมบริการสถานจำหน่ายสุรา น้ำชาหรือเครื่องดื่มอย่างอื่นโดยมีหญิงสำหรับปรนนิบัติลูกค้าหรือสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีหญิงบริการให้แก่ลูกค้าขายเป็นสถานที่ที่ไม่ควรให้เยาวชนเข้าไปใช้บริการหรือใช้เป็นที่พักผ่อนสันทนาการก็ออกกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจำกัดมิให้ผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์เข้าไปในสถานบริการ หวั่นหาคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้[รท.2515/9/27พ/17 มกราคม 2516]

พระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521

มาตรา 14 ให้ผู้ตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) อยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาขอรับใบอนุญาตตั้งสถานบริการนั้นโดยเสีย

ค่าธรรมเนียมภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

หมายเหตุ:- เหตุผลในการใช้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีและสวัสดิภาพของประชาชนสมควรกำหนดให้สถานบริการตามมาตรา 3 (4) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นสถานบริการที่จะตั้งขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานเช่นเดียวกับสถานบริการอื่นในมาตราเดียวกัน และเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวแล้วอีกบางมาตราให้สอดคล้องต้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

[รท.2521/73/1พ/21 กรกฎาคม 2521]

พระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525

มาตรา 9 ผู้ใดตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (4) อยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน

สามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 3 (4) ได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพสุจริต ทั้งผู้ตั้งสถานบริการและผู้มีอาชีพเป็นนักร้องนักดนตรี นักแสดงตลก ศิลปินและมายากล ฯ เป็นการจำกัดอาชีพและไม่ส่งเสริมความสามารถพิเศษของบุคคลทางด้านศิลปการดนตรีและการแสดงซึ่งเป็นการสวนทางกับความต้องการของรัฐบาลที่จะส่งเสริมให้เยาวชนค้นคว้าสนใจศิลปที่ละเอียดอ่อน และสามารถใช้ความรู้ประกอบอาชีพได้ในอนาคตสร้างความอ่อนโยนในจิตใจให้แก่เยาวชน ลดปัญหาอาชญากรรมให้น้อยลงหรือหมดไปและเพื่อให้การแสดงดนตรีกระทำได้อย่างสะดวก แต่ทางราชการยังสามารถควบคุมได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

[รท.2525/113/1พ/16 สิงหาคม 2525]

สิ่งที่ได้กฎหมายที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่ามีข้อกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถานบริการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องศึกษา เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในลักษณะของการมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย การพิจารณาถือปฏิบัติตามกฎหมาย

ในข้อกฎหมายโดยทั่วไป จะมีการกำหนดเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ประกอบการจะต้องถือปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์ของ ชั้นสูงสุด ของการทำได้ และมาตรฐาน ขั้นต่ำสุด ของสิ่งที่ต้องดำเนินการ แล้วแต่กรณี โดยที่เกณฑ์หรือมาตรฐานเหล่านี้ ถูกกำหนดขึ้นมาก็เพื่อควบคุมความเป็นไปได้ในการดำเนินงานให้เป็นระเบียบ และมีความปลอดภัย เท่านั้น สำหรับในความเป็นจริง นอกจากผู้ประกอบการที่ดีควรมีจริยธรรมของตนเองว่า จะต้องปฏิบัติสิ่งใดตามข้อกฎหมายที่กำหนดไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ภาครัฐก็ควรพิจารณาถึงความถูกต้องเหมาะสม ในการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งสถานบริการด้วย ทั้งนี้โดยถือประโยชน์สูงสุดของ ประชาชน ชุมชนและ สังคมเป็นหลัก

2.5 สถานบริการกับสังคม

จากทฤษฎีความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์(Basic Human Needs)ได้กล่าวถึงความต้องการของมนุษย์หนึ่งในความต้องการนั้นคือ การรวมกลุ่ม เพื่อการยอมรับ(Affiliation Need) และ การแสดงออก(Self-Esteem Need) ดังนั้น มนุษย์จึงมีวิธีการหลายรูปแบบที่ตอบสนองความต้องการดังกล่าว อย่างเช่น การสร้างความบันเทิงขึ้นในกลุ่มชน

เมื่อพิจารณา วิถีวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาตินั้น การร้องเล่น เล่นรำทำเพลงนั้นมีมาช้านานแล้ว และได้ออกมาเป็นศิลปวัฒนธรรมอันดี ครั้นภายหลังเมื่อประเทศได้เปิดตัวสู่สังคมโลกมากขึ้น เริ่มจากแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 1 ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาที่รูปแบบมากกว่าการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและสังคมควบคู่กัน ดังนั้น กระแสต่างวัฒนธรรมที่ถาโถมเข้ามาโดยขาดการศึกษาถึงบริบท รากเหง้าเดิมของสังคม รวมถึงชนชาติยังขาดภูมิคุ้มกันจากนานากระแส หลายสิ่งอย่างจึงเป็นปัญหาเรื้อรัง ที่สังคมยังต้องเป็นฝ่ายตั้งรับเพื่อแก้ไข ต่อไป เจกเช่น สถานบริการ สถานบันเทิงที่เกิดขึ้นและให้บริการในปัจจุบันนั้นจัดว่าเป็นการรับเอารูปแบบต่างวัฒนธรรม ซึ่งเกิดผลกระทบแก่สังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

- สร้างรายได้และอาชีพแก่บุคคลบางกลุ่ม เช่น ผู้ประกอบการ ลูกจ้าง นักร้อง นักแสดง นักดนตรี ฯลฯ
- สร้างรายได้จากการค่าธรรมเนียมการขออนุญาตจัดตั้งสถานบริการ การจัดเก็บภาษีของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากภาษีจัดตั้งสถานบริการ, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีป้าย
- ระยะเวลาเปิด เปิด จากระยะเวลาตัวกฎหมายที่กำหนดไว้และการผ่อนผันในทางปฏิบัติ ที่ยังคงเป็นประเด็นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการ
- กลุ่มผู้ใช้บริการ ซึ่งมีความหลากหลายทั้ง อายุ, เพศ, การศึกษา, การประกอบอาชีพซึ่งทั้ง สัมมาชีพและมิชอบอาชีพ, พฤติกรรม ฯลฯ ยากต่อการตรวจตรา ควบคุมดูแล
- ปริมาณการจราจร, การจอดรถในยามวิกาล การขับขี่ยวดยานพาหนะ ภายหลังดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อันนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินทั้งต่อตนเอง, ผู้อื่น และสังคมโดยรวม
- การรักษาความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ผลกระทบกับชุมชน สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ซึ่งเป็นต้นทุนที่ไม่สามารถประเมินค่าได้
- ผลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสถานบันเทิงใช้ไฟฟ้าและน้ำประปา ปริมาณมากรวมถึงการสร้างมลพิษทางเสียงจากสถานบริการ ,ทางสายตา, มลพิษทางน้ำ

2.5.1 ประเภทของสถานบริการในปัจจุบัน

สถานที่ ที่เยาวชนให้ความนิยมในการพบปะ พักผ่อนและหาความบันเทิง

ปัจจุบันรูปแบบสถานที่ ที่เยาวชนให้ความนิยมในการพบปะ พักผ่อนและหาความบันเทิง มีความหลากหลายมากขึ้น ได้แก่

ดิสโก้เทค(Discotheque), มิวสิคฮอลล์(Music Hall) ซึ่งเน้นการเปิดเพลงในจังหวะเร้าใจและผู้ใช้บริการสามารถเต้นได้ มีเครื่องดื่มประเภทแอลกอฮอล์จำหน่าย

ผับ(Pub)คลับ(Club)บาร์(Bar) คอกเทลเลาจน์ มีทั้งเปิดให้บริการแบบเป็นร้านเดี่ยวๆและในโรงแรม มักเปิดให้บริการอยู่ในละแวกเดียวกัน เพื่อให้ได้บรรยากาศความเป็นย่านที่มีสถานที่ให้เที่ยวที่หลากหลายเน้นการเปิดดนตรี สลับกับการแสดงดนตรีสดหรือ การแสดงอื่นๆบ้าง โดยที่ผู้ใช้บริการนิยมนั่งดื่ม หาความสำราญที่ได้ มีเครื่องดื่มประเภทแอลกอฮอล์จำหน่าย

คาราโอเกะ (Karaoke) เน้นการเปิดดนตรีจากแผ่น ตามเพลงที่ผู้ใช้บริการขอเพื่อร้องเพลงตามทำนองที่ถูกบันทึกไว้ มีเครื่องตีมีประเภทยอดกลองฮอด้จำหน่าย มีทั้งรูปแบบที่มีสาวบริการประเภทแอบแฝง และแบบที่เน้นความบันเทิงจากการร้องเพลงอย่างเดียว

โรงเบียร์, ลานเบียร์ (Beer Garden) เป็นรูปแบบที่เน้นการจำหน่ายเบียร์สดและอาหารปัจจุบันเป็นที่นิยมสำหรับวัยรุ่นมากขึ้นซึ่งทางผู้จำหน่ายเบียร์ จะเน้นความบันเทิงให้บริการโดยมีการแสดงดนตรีสดบ้าง จัดเพลงจากแผ่นเสียงบ้าง และมีบริการหญิง(สาวเชิเบียร์)ที่ได้จากการรับสมัครหญิงที่มีหน้าตาอ่อนช้อย อายุไม่มากนักคอยให้บริการแนะนำเครื่องดื่ม เสิร์ฟเบียร์และอาหาร ในชุดที่ผู้จำหน่ายเบียร์แต่ละค่ายจัดไว้ให้

ร้านอาหาร ปัจจุบันหลายแห่งเลี่ยงจากการเปิดสถานบริการอย่างโจ่งแจ้งเป็นการใช้ร้านอาหารที่ใช้การแสดงดนตรี หรือการเปิด ดนตรีสร้างบรรยากาศ

1.1 แบบแสดงดนตรีสด

1.2 แบบเปิดเพลงจากเครื่องเล่นแผ่นเสียง

ห้างสรรพสินค้า(Department Store) เป็นแหล่งพบปะของเหล่าวัยรุ่นเนื่องจากมีความหลากหลายและบางแห่ง มีลานเบียร์,คาราโอเกะ อยู่ภายใน

โบว์ลิ่ง(Bowling) ปัจจุบันหลายแห่งได้เปลี่ยนรูปแบบจากลานโบว์ลิ่งที่เป็นกีฬาธรรมดา เป็นรูปแบบกึ่งสถานบันเทิง มีการตกแต่งแสงสี บรรยากาศ เปิดเพลงในจังหวะเร้าใจเน้นวัยรุ่นเป็นกลุ่มเป้าหมายและมีเครื่องตีมีประเภทยอดกลองฮอด้จำหน่าย

โต๊ะสนุกเกอร์(Snooker) เป็นแหล่งที่เยาวชนชายนิยมเล่นมีทั้งเพื่อเป็นกีฬาและเป็นการพนัน ผู้ใช้บริการสามารถตีมีเครื่องตีมีประเภทยอดกลองฮอด้ได้ ในบางแห่งไม่เคร่งครัดกับเครื่องแบบที่เยาวชนสวมใส่ และเล่นในเวลาศึกษาเล่าเรียน

โรงภาพยนตร์ สร้างความบันเทิงจากการฉายภาพยนตร์เป็นหลัก แต่ปัจจุบันเปลี่ยนรูปแบบโรงภาพยนตร์จากขนาดผู้เข้าชมมากเป็นโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กแต่ฉายภาพยนตร์ที่มีความหลากหลายได้ ในเวลาแตกต่างกัน เป็นที่นิยมมากกว่า ประกอบกับภายในมีร้านค้าที่ทันสมัยคอยให้บริการ จึงพบวัยรุ่นได้ทั้งในเวลาศึกษาเล่าเรียนและนอกเวลา

ร้านอินเทอร์เน็ต (Internet Café) ซึ่งเปิดให้บริการรับส่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ และมีการเรียกเก็บเงินจากผู้มาใช้บริการเป็นรายชั่วโมง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ นอกจากมีการใช้บริการทางอินเทอร์เน็ต ไปในทางที่ไม่เหมาะสม สร้างความเสียหายแก่บุคคลอื่นแล้ว บางแห่งกลายเป็นแหล่งมั่วสุมของเด็กและเยาวชน มีระยะเปิด-ปิดไม่แน่นอน ¹⁰ ย่านที่นิยมไปเปิดบริการค่อนข้างมากคือ ตามสถานศึกษาต่างๆ เนื่องจากสามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมายคือ “เด็กนักเรียน” ได้ง่าย แรงจูงใจที่ทำให้เด็กเหล่านี้เข้าไปใช้บริการก็คือมี “เกม” ใหม่ ๆ ให้ได้เล่นมากมาย ในปัจจุบันที่นิยมผลิตเกมคอมพิวเตอร์ในรูปแบบที่เรียกว่า Multiplayers ซึ่งสามารถเล่นได้หลายคนพร้อมๆ กัน ทำให้พฤติกรรมในการเล่นของวัยรุ่นในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากการเล่นคนเดียว เป็นการแข่งกันหลายคน ทำให้สามารถวัดฝีมือ ด้านเกมกับกลุ่มเพื่อนได้ พ.ญ. อัมพร เบญจพลดพิทักษ์ แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชเด็ก วัยรุ่นและครอบครัว ศูนย์สุขภาพจิต ๓ กระทรวงสาธารณสุขกล่าวว่า การที่เด็กเล่นอินเทอร์เน็ตมากเกินไปนั้น มีผลกระทบในหลายด้านด้วยกัน ทั้งทาง ด้านร่างกายคือมีผลเสียต่อสายตาและร่างกาย เช่น ปวดหลัง ปวดเอว และทำให้เกิดความถดถอยต่อพัฒนาการด้านอื่นๆ เช่น แทนที่จะได้เล่นกีฬา และออกกำลังกายกลับใช้เวลาไปกับการนั่งจ้องอยู่หน้าคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้ ผลการวิจัยที่ชัดเจนออกมาแล้วว่า การเล่นเกมคอมพิวเตอร์ที่มีเนื้อหารุนแรง ในเวลานานเกินไปทำให้เด็กถูกกระตุ้นให้เกิดความก้าวร้าวได้ ขณะเดียวกันการ ที่เด็กคนใดหมกมุ่นอยู่กับการเล่นเกมคอมพิวเตอร์ นานจนเกินไป ยังเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวทาง

วัยของเด็ก ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในจิตใจ ระหว่างสิ่งที่ถูกที่ควรกับสิ่งที่ใจอยากทำรวมทั้ง
เกิดความขัดแย้งขึ้นกับพ่อแม่ที่ไม่สามารถดูแล ควบคุมพฤติกรรมของลูกได้ด้วย¹¹

ร้านเกม (Games Play) เป็นแหล่งให้ความบันเทิงที่ได้รับความนิยมมากจากเยาวชนทั้งโดยการเล่น
เกมส์ ซึ่งมีทั้งรูปแบบเกมส์โทรทัศน์ และ คอมพิวเตอร์

ร้านจำหน่ายเครื่องดื่มประเภท นม ชา กาแฟ ยังคงเป็นที่นิยมในการนัดพบปะ สันทนาการ ของวัย
รุ่น เนื่องจากส่วนใหญ่แข่งขันกันที่การตกแต่งร้าน การเปิดเพลงพละตมย์นิยมและสนนราคาที่ไม่สูง
มากนัก

โรงแรม (Hotel, Motel, Lodged, Inn) เป็นสถานที่เพื่อเน้นการให้บริการทางด้านการพักผ่อนหลับ
นอน มีหลายประเภทและหลายระดับ ตั้งแต่ สิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้บริการภายใน
สวนสาธารณะ โดยหน้าที่การใช้สอยแล้วสวนสาธารณะมีเพื่อการพักผ่อนและกิจกรรมนันทนาการ
แต่ในทางตรงกันข้ามหลายแห่งถูกใช้เป็นพื้นที่ชั่วคราวในยามวิกาล ซึ่งเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไม่สามารถ
ตรวจตราได้อย่างทั่วถึง

จากประเภทของสถานบริการ ดังที่กล่าวแล้วในข้างต้นนั้น จะพบได้ว่าปัจจุบัน ยังเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการ
บ่งชี้และตีความ ในการจัดประเภทของสถานบริการดังกล่าวเนื่องจากว่า รูปแบบสถานบริการที่ให้ความบันเทิงได้
เปลี่ยนแปลงไปและมีความหลากหลายขึ้น การออกกฎเพื่อควบคุมจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ รัดกุมและมีความ
ชัดเจนในการนำมาปฏิบัติในแต่ละท้องที่เพื่อให้เกิดผลที่มีประสิทธิภาพ

2.5.2 ปัญหาเยาวชนกับสถานบริการ

วัยรุ่น เป็นวัยที่เชื่อมต่อระหว่างวัยเด็กและวัยผู้ใหญ่ เด็กวัยรุ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้ง
ทางร่างกาย และจิตใจโดยได้รับอิทธิพลจากฮอร์โมนเพศ ซึ่งโดยทั่วไปพบว่า น้ำหนักและส่วนสูงจะเพิ่ม
ขึ้นอย่างรวดเร็ววัยรุ่นหญิง จะมีหน้าอกขยายใหญ่ขึ้น เริ่มมีขนบริเวณรักแร้และหัวเหน่า และเริ่มประจำ
เดือน ส่วนวัยรุ่นชาย จะมีลูกอัณฑะใหญ่ขึ้น เริ่มมีขนเช่นกัน มีเสียงแตกและมีการหลั่งของอสุจิ วัยรุ่น มี
การเปลี่ยนแปลงในระดับของฮอร์โมน ในผู้หญิงจะเริ่มขึ้นเมื่ออายุ 10-11 ขวบ ในผู้ชายจะช้ากว่านี้ค
งน้อยคือเมื่ออายุ 12-13 ขวบ และจะสิ้นสุดเมื่ออายุราว 17-18 ปี ทั้งสองเพศ ในระหว่างช่วงวัยรุ่นนี้เอง
ที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์

การพักผ่อนที่ไม่เพียงพอเนื่องจากการใช้เวลาที่สถานบริการ ดึกดื่นมีผลต่อความเจริญเติบโต
ของร่างกาย เนื่องจากGrowth Hormone จะหลั่งเมื่อมีการพักผ่อนอย่างเพียงพอ คือ 6-8 ชั่วโมง

การเปลี่ยนแปลงทางด้านจิตใจ พบว่ามีความสำคัญมาก เด็กวัยรุ่นจะมีความคิดค่อนข้างอิสระ
ต้องการเป็นตัวของตัวเอง พยายามสร้างเอกลักษณ์ของตนเอง อยากให้เพื่อนยอมรับตนและต้องการเป็น
หนึ่งในกลุ่มเพื่อน เริ่มมองบทบาทของตนเองที่แยกออกจากครอบครัวมากขึ้น ต้องการความเป็นส่วนตัว
ขณะเดียวกันอารมณ์จะยังดิบสัน รุ่มวาม บางครั้งรุนแรงจนถึงขั้น หันไปหายาเสพติด หรือเกิดอาการซึม
เศร้า

ข้อควรทราบเกี่ยวกับวัยรุ่น

ปัญหาที่เกิดในวัยรุ่นมีทั้งเรื่องที่เป็นสุขภาพทางกาย และปัญหาทางสุขภาพจิต บางครั้งสุขภาพ
ทางกายทำให้เกิดปัญหาสุขภาพจิต และปัญหาสุขภาพจิตก็มีผลทำให้เกิดปัญหาทางสุขภาพกายได้
เหมือนกัน

ตัวเลขที่น่าตกใจของเด็กวัยนี้ จากการสำรวจของกองระบบศัลยกรรม โรงพยาบาลสมิติเวช พบว่า ร้อยละ 59 ของผู้ป่วยกายวิภาคทั้งหมดเป็นเยาวชน และ 0.8/1,000 คนของผู้ป่วยโรคเอดส์ เป็นผู้ป่วยที่อายุระหว่าง 0-24 ปี ตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นสัญญาณเตือนภัยว่าต้องมีการควบคุมสิ่งชั่วร้ายทาง การมณเฒให้อยู่ในขอบเขตมากขึ้น และปรับปรุงการเรียนการสอนเรื่องเพศศึกษาให้มีประสิทธิภาพ มากขึ้น

2. อุบัติเหตุ

นับว่าเป็นสาเหตุการตายที่สำคัญที่สุดของวัยนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากการจราจร ฆาตกรรม หรือถูกข่มขืน เพราะเด็กวัยนี้อยู่ในวัยติดคณองและประมาท อีกทั้งยังขาดการฝึกฝนให้อุจิกระมัคระวังตัวเอง รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุด้วย ปัญหาการจราจรทำให้เด็กได้รับบาดเจ็บและการ มากกว่ากลุ่มที่ตายเสียอีก นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาทำร้ายร่างกายตัวเองและผู้อื่นก็เป็นปัญหาที่ พบบ่อยในวัยนี้เช่นกัน

3. ปัญหาสุขภาพจิต เป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของวัยนี้ การที่เด็กหันเข้าหายาเสพติด มีหลายสาเหตุ คือ

- ปัญหาครอบครัว เด็กไม่สามารถพึ่งพาครอบครัวได้ เมื่อเกิดปัญหขึ้น ขาดการเอาใจใส่
- ปัญหาเรื่องการเรียน การเรียนของเด็กวัยนี้ เริ่มยากขึ้นประกอบกับตึงแวดล้อม มีสิ่ง ชั่วร้าย ทำให้เด็กสวทกวนกับการเรียน เมื่อการเรียนเริ่มอ่อนลง
- ปัญหาเรื่องอืงนวดล้อมและเพื่อน เด็กวัยนี้เป็นวัยที่ชอบกลอง อยากรู้ออยากรูมีเพื่อน และที่สำคัญคือ ต้องการให้เป็นที่ยอมรับในหมู่เพื่อน ทำให้สิ่งเลพิตเข้าหาเด็กวัยนี้ ได้ง่าย กว่าวัยอื่น
- ปัญหาการดื่มแอลกอฮอล์ ของวัยรุ่นในการดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ผสม ไม่ว่าจะเป็น เบียร์ ไวน์ มีมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะวัยรุ่นเป็นวัยที่ชอบทดลองสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะ วัยรุ่นที่มีปัญหา และในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหขึ้น ในวัยที่อายุน้อยลงเรื่อยๆ มี ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดื่ม เช่น การเรียนตกต่ำลง มีปัญหากับผู้ปกครอง และมีความ ประพฤตึส่อไปในทางการเกิดอาชญากรรม จนบางคนถึงขนาดถูกจับกุมดำเนินคดี



ภาพที่ 2.2 กลุ่มผู้ให้บริการซึ่งเป็นวัยศึกษาเล่าเรียน



ภาพที่ 2.3 ผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นนักศึกษาเข้าเรียนในชุดนักศึกษา

นอกจากนี้ตามสถิติของการเกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์ที่เกิดในหมู่วัยรุ่นพบว่า มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์วัยรุ่นเหล่านี้มีประวัติการดื่มสุราก่อนเกิดอุบัติเหตุ รวมทั้งวัยรุ่นที่ประสบอุบัติเหตุตกจากที่สูง จมน้ำตาย ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับการดื่มเหล้าดื่มเบียร์ทั้งสิ้น

จะเห็นว่าปัญหาสุขภาพของเด็กในวัยต่าง ๆ กัน มีลักษณะแตกต่างกันตามปัญหาที่ต้องเผชิญ บางอย่างก็ทำให้เกิดการสูญเสียถึงชีวิต บางอย่างก็ทำให้เกิดความพิการ ความด้อยสมรรถนะ การเจริญเติบโตไม่เต็มที่ และการไม่สามารถพัฒนาตัวเองจนเต็มศักยภาพ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนใหญ่แล้วจะป้องกันและหลีกเลี่ยงได้แต่หลายอย่างก็จะเป็นปัญหาอยู่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพจิต และพิษภัยจากสิ่งแวดล้อม

เด็กเยาวชนกับสถานบริการ

เยาวชนกับสถานบริการยังคงเป็นประเด็นปัญหาหลายด้าน เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่เป็นต้นทุนทางสังคม(Social Capital) อันเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของสถานบันทั้ง มีการประมาณการไว้ว่า เยาวชนมัธยมในสถานบริการและสถานเริงรมย์ ที่ไปใช้บริการและมัธยมในสถานเริงรมย์ ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 12-17 ปี มีการมั่วสุม เสพยาเสพติดและสารระเหยของมึนเมา และมั่วสุมทางเพศ¹³ ดังนั้น รัฐจึงต้องเริ่มวาทในการดูแลกวาดล้างเป็นพิเศษ ซึ่งวิธีการหนึ่งนั้นคือ ก่อนทางเข้าสถานบันเทิงผู้ประกอบการต้องตรวจบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ใช้บริการ แต่สถานบันเทิงหลายแห่ง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พยายามทางปฏิบัติ การกำหนดอายุการพิจารณาในเรื่อง

- การจำกัดอายุผู้ใช้บริการสถานบริการ เนื่องจากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เปิดโอกาสให้ผู้ไร้สิทธิเลือกตั้งมีอายุขั้นต่ำ 18 ปีบริบูรณ์(จากเดิม 20 ปี)แต่ในขณะที่กฎหมายได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ใช้บริการที่อายุ 20 ปีบริบูรณ์
- ระยะเวลาเปิด เปิด
- การใช้เวลา โดยแบ่งเวลาที่ไม่เหมาะสมกับวัยเข้าเรียนวัยรุ่นใช้เวลาเล่น 8-10 ชั่วโมง ต่อวัน ซึ่งการเล่นที่ไม่เพียงพอในเด็กหรือวัยรุ่น จะมีผลต่อการพัฒนาร่างกายเกี่ยวกับการเจริญเติบโต ทำ

13

พญ.จันทร์เพ็ญ รูปะภาวรรณ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ,เยาวชนวัยรุ่น(15-24ปี) FACT SHEET - ด้านอนามัยโรงเรียน: ปีที่3 ฉบับที่ 3 ธันวาคม 2540, บทควมเรื่องสถานภาพของสังคมวัยรุ่นกับเด็กเยาวชนและครอบครัวไทย หน้า 20-22
จากสารสำรวจโดยคณะกรรมการกวดขันความประพฤตินักเรียน นักศึกษาของจังหวัดฉะเชิงเทรา (26 ก.พ. 45)

ให้ตัวเล็กกว่าปกติได้(อ้างอิงข้อมูลในด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ เรื่องความวิตกกังวล/การพักผ่อนในวัยรุ่น)

- ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากผู้ใช้บริการสถานบันเทิงมีความหลากหลาย การแต่งกายที่ล่อแหลมสำหรับเยาวชนหญิงในยามวิกาล หรือทรัพย์สินที่นำมาด้วยในการเที่ยวจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อการก่อเหตุอาชญากรรมและมักเกิดชีวิตจากอุบัติเหตุ ซึ่งเป็นชายมากกว่าหญิง 7 เท่า มีพฤติกรรมรั้นไม่ปลอดภัย อาทิ ไม่สวมหมวกนิรภัย ไม่คาดเข็มขัดนิรภัย และเสพของมีนเมาเมื่อขับรถ
- การใช้ยืมเงินกันตัว กลุ่มเยาวชนที่เที่ยวสถานบันเทิงนั้น ส่วนใหญ่ยังอยู่ในความดูแลตั้งเลี้ยงของผู้ปกครอง ซึ่งมีจำกัดต่อการดำรงชีวิตประจำวันและการศึกษาเล่าเรียน ในการเที่ยวสถานบันเทิงนั้น จึงเป็นการระงับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก
- การดื่มสุรา ยาเสพติดชาย 1 ใน 6 คนเริ่มสูบบุหรี่แต่ยังเยาว์ และคิดบุหรี่ยุ้ยใหญ่ ดื่มสุราเป็นประจำถึง 1 ใน 5 คน อาจ นำเข้าสู่การติดยาเสพติด ซึ่งยาเสพติดสูงกว่าหญิง 15 เท่า¹⁴
- ฐาน,การมีเพศสัมพันธ์ หรือ การถูกคุกคามและล่วงละเมิดทางเพศวัยรุ่นนับเป็นกลุ่มเสี่ยงของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะเอดส์ วัยรุ่นชาย ปัญหาตั้งครรภ์ก่อนสมรสนำไปสู่การทำแท้งอย่างผิดกฎหมาย

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง "คนกรุงกับปัญหาการถูกคุกคาม และล่วงละเมิดทางเพศ" ของสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัย อัสสัมชัญ ซึ่งสำรวจประชาชนทั่วไปที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 1,137 คน ผลการสำรวจพบว่า ส่วนใหญ่สถานที่ที่ถูกคุกคาม หรือล่วงละเมิดทางเพศ ส่วนมาก คือ ที่บ้านพัก หรือที่พักร้อยละ 34.4 รองลงไป คือ บนรถประจำทาง รถโดยสาร รถตู้ ร้อยละ 31.0 สถานบันเทิง ร้อยละ 21.6 โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการคุกคาม หรือล่วงละเมิดทางเพศ ส่วนใหญ่ระบุว่า การแต่งตัวที่ล่อแหลมไป ร้อยละ 75.3 รองลงไปคือ การแพร่ระบาดของสื่อลามก ร้อยละ 50.1 ถูกมอมเหล้าหรือยาเสพติด ร้อยละ 39.6

- พฤติกรรมการมั่วสุม แหล่งมั่วสุมและแหล่งล่อแหลมที่มีนักเรียน นักศึกษาหลายรายประพฤติดังกล่าวไม่เหมาะสม พบได้ ในเขตเทศบาล เช่น สวนสาธารณะต่างๆ บ้านเช่า หอพัก ร้านน้ำชากาแฟ ห้างสรรพสินค้า ร้านอินเทอร์เน็ต สถานบันเทิง ทั้งภาคกลางวัน และภาคกลางคืน คิวรถ และริมถนนสายต่างๆ ได้พบนักเรียน นักศึกษาประพฤติดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพและวัย¹⁵
- ทะเลาะวิวาทเยาวชนในเมืองมีปัญหาพฤติกรรมสูงกว่าในชนบท สาเหตุส่วนใหญ่มาจากภาวะกดดันใน ครอบครัว เพื่อนชกูง ปัญหาเศรษฐกิจ ประมาท เลินเล่อ และปัจจัยเสริมคือ การดื่มสุรา เสพยา เที่ยวในสถานเริงรมย์ เล่นการพนัน และครอบครองอาวุธมีคม

เนื่องจากเยาวชนเป็นวัยศึกษาเล่าเรียน การใช้เวลาส่วนใหญ่จึงต้องให้ความสำคัญกับสัดส่วนเวลาการศึกษาเล่าเรียน หรือการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ตนเองและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจการใช้เวลาประกอบกิจกรรมของเยาวชนตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ทว่าราชอาณาจักร จากผลสำรวจพบว่าเยาวชน มีการใช้เวลาในสัดส่วนเพื่อการบันเทิง มากกว่าเพื่อการศึกษาและ วัฒนธรรม,ศาสนา,กีฬา

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ และศูนย์พิทักษ์เด็กและเยาวชน, 2538

¹⁵ จากการสำรวจโดยคณะกรรมการกวาดล้างความประพฤตินักเรียน นักศึกษาของจังหวัดศรีสะเกษ (26 ก.พ. 45)

ตารางที่ 2.4 เวลาที่ใช้โดยเฉลี่ยของประชากรอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จำแนกตามการทำงาน สถานที่ที่ทำกิจกรรม และ เพศ ทัวราชอาณาจักร

หน่วยเป็นชั่วโมงต่อวัน

การทำงาน	รวม	สถานที่ที่ทำกิจกรรม						
		ครัวเรือนนี้	ครัวเรือนอื่น	สถานที่ทำงาน	สาธารณะ	ร้านค้า/สถานบริการ/สถานบันเทิง	สถานศึกษา/ที่เรียน	สถานที่ใช้เวลาว่าง/สวนสาธารณะ/ศาสนา/กีฬา/อื่น ๆ
ยอดรวม								
การทำงาน (ไม่รวมการเดินทาง)	7.6	3.4	4.8	8.6	4.8	5.8	2.1	1.5
การเดินทาง	1.1	0.3	-	-	0.9	-	-	1.1
- การทำงานในสถานประกอบการ	8.9	1.6	1.3	8.6	3.3	0.9	2.1	1.8
- การเดินทาง	1.2	-	-	-	0.7	-	-	1.2
- กิจกรรมการนันทนาการที่ไม่เป็นทางการ	6.2	2.3	2.1	-	3.2	1.2	-	6.5
- การเดินทาง	1.0	0.3	-	-	0.9	-	-	1.0
- การบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ และกระบวนการผลิตอื่นๆ ที่ไม่เป็นการทำในสถานประกอบการ	7.2	4.7	5.3	-	6.4	5.9	-	-
- การเดินทาง	1.0	-	-	-	0.8	-	-	1.1

ตารางที่ 2.5 เวลาที่ใช้โดยเฉลี่ยของประชากรอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จำแนกตามกิจกรรมหลัก ระดับการศึกษา ที่สำเร็จ และเพศ ทัวราชอาณาจักร

หน่วยเป็นชั่วโมงต่อวัน

กิจกรรมหลัก	รวม	ไม่มี การศึกษา	ต่ำกว่า ประถมศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย				อุดมศึกษา				การศึกษาระดับสูง	ไม่ทราบ
						รวม	สายสามัญ	สายวิชาชีพ	สายวิชาการ	รวม	สายการ	สายวิชาชีพ	สายวิชาการ		
ยอดรวม															
1. การทำงานในสถานประกอบการ	10.8	8.5	9.8	9.3	10.1	10.0	10.1	9.9	8.4	10.6	10.3	9.8	9.5	12.9	10.2
11 การทำงานที่เป็นอาชีพหลัก	8.0	7.8	8.1	8.2	8.2	8.0	8.2	7.8	6.5	7.7	7.7	7.7	7.5	7.0	7.8
12 การทำงานที่เป็นอาชีพรอง	2.1	-	1.9	1.9	2.0	1.9	1.8	2.0	-	2.2	2.5	3.5	1.8	-	-
13 การฝึกหัดงาน การฝึกงาน และงานที่เกี่ยวเนื่อง	2.4	-	-	-	2.2	2.4	2.0	3.5	-	2.5	2.5	-	2.0	-	-
14 การหยุดพักในช่วงสั้น ๆ ระหว่างการทำงาน	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0
15 การหางานทำ	2.0	0.3	2.3	1.4	1.7	1.9	2.1	1.8	-	2.5	2.3	2.1	3.1	-	-
16 การฝึกอบรม การพัฒนาที่เกี่ยวข้อง	2.2	0.3	2.2	0.4	1.8	1.8	2.4	0.8	-	2.3	2.3	1.8	2.7	-	-
18 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	1.2	0.8	1.1	1.0	1.1	1.3	1.2	1.4	0.8	1.3	1.8	1.2	1.0	4.9	1.8
2. กิจกรรมการนันทนาการที่ไม่เป็นทางการ	7.0	6.4	7.1	7.2	6.5	6.3	6.5	8.9	3.1	4.7	4.8	5.5	3.4	5.5	4.8
21 การพักผ่อน และพักผ่อนชั่วครู่	8.4	8.0	8.4	8.7	8.3	5.9	8.1	8.8	3.8	4.9	4.8	6.0	3.4	5.3	4.0
22 การเมือง ศิลปะ และพาณิชยกรรม	2.8	2.5	2.8	2.5	2.4	2.5	2.6	2.2	1.8	2.8	3.3	2.9	1.9	0.7	0.5
23 การล่าสัตว์ ประมง และการล่าสัตว์อื่น ๆ ที่ได้จากป่า	3.4	3.1	3.5	3.4	3.4	3.3	3.3	2.9	-	3.1	2.8	3.5	1.7	-	4.7
24 การพูด สก๊ต กระเพาะ เจาะ การออกกำลังกาย	3.8	3.7	3.5	3.5	3.9	4.2	4.7	2.0	-	3.2	2.1	5.8	2.4	-	-

25 การเก็บกักน้ำ	0.5	0.3	0.4	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26 การซื้อสินค้าเพื่อใช้ในทางผลิตและการขายผลผลิต	1.0	1.4	1.0	0.9	0.9	1.1	1.0	1.6	-	1.3	0.8	2.1	1.2	-	1.8
28 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.3	0.9	0.9	1.0	0.8	0.3	0.8
3. การบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ และกระบวนการผลิตอื่น ๆ ที่ไม่เป็นการทำในสถานประกอบการ	7.6	6.9	7.8	7.7	7.5	7.8	7.4	7.9	4.9	7.8	7.2	7.3	6.4	6.4	7.0
31 กระบวนการผลิตและการให้บริการอาหาร	3.9	2.4	3.6	4.1	4.9	5.7	3.6	6.4	-	3.7	5.4	3.5	2.2	-	-
32 การเตรียมอาหารและเครื่องดื่มเพื่อขาย	6.5	6.2	6.9	6.1	6.1	6.2	6.3	6.3	0.7	6.3	6.8	6.2	5.1	-	7.5
33 การผลิตและขายสิ่งของ เครื่องมือ และงานฝีมือ	6.3	5.1	6.1	6.7	6.5	6.9	6.7	6.4	1.3	6.0	7.1	4.8	6.0	6.3	7.2
34 การก่อสร้าง ตกแต่งและซ่อมแซมที่อยู่อาศัย	6.8	7.1	7.0	6.8	6.8	6.1	6.8	4.2	-	4.2	5.3	4.5	3.2	-	3.2
35 การค้าปลีก หามรุ่ง มนต์และ การบริการอาหาร	7.2	8.0	7.8	7.0	6.4	6.9	6.9	6.9	7.6	6.5	6.8	6.9	4.8	4.7	4.7
36 การประกอบ ติดตั้ง บำรุงรักษา ซ่อมแซมเครื่องมือและเครื่องจักร	6.6	4.3	5.6	7.9	7.1	7.3	7.3	7.4	-	6.0	5.0	6.7	3.6	10.3	8.2
37 การบริการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้	7.3	6.6	7.3	7.5	7.8	7.0	6.9	7.0	9.8	6.5	6.4	6.7	5.7	4.0	9.3
38 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	1.0	0.8	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	0.6	1.2	1.1	1.3	0.8	1.2	-	0.7
4. การดูแลภายในครัวเรือน	2.2	2.5	2.4	2.1	2.0	2.1	2.1	2.6	2.4	2.3	2.4	2.2	2.2	3.2	1.8
41 การปรุง การจัดเตรียม อาหาร เครื่องดื่ม	1.4	1.5	1.6	1.4	1.2	1.2	1.2	1.1	1.5	1.2	1.3	1.1	1.3	2.6	1.0
42 การทำความสะอาดที่พักอาศัย และบริเวณรอบ ๆ	1.0	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	0.7	1.1	1.2	1.0	1.0	0.8	0.7
43 การดูแลเสื้อผ้า	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	2.4	1.3	1.4	1.3	1.1	2.0	1.2
44 การจัดหาซื้อสินค้าและบริการสำหรับใช้ในครัวเรือน	0.7	0.6	0.7	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	1.2	0.9	0.7	0.4	0.6
45 การจัดการต่าง ๆ ในครัวเรือน	1.2	1.9	1.2	1.0	1.0	1.7	1.6	1.4	-	1.3	1.3	1.2	1.4	1.0	0.9
46 การปรับปรุงบ้านที่อยู่อาศัยของครัวเรือน	1.3	1.4	1.3	1.0	1.6	1.3	1.4	1.3	-	1.0	1.0	1.2	0.8	0.6	2.7
47 การดูแลสัตว์เลี้ยง	0.7	0.9	0.7	0.6	0.7	0.6	0.7	0.5	0.5	0.8	0.8	1.2	0.7	-	0.4
48 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	0.6	0.6	0.6	0.4	0.5
5. การดูแลสมาชิกในครัวเรือน	2.4	2.5	2.4	2.4	2.3	2.3	2.4	2.6	1.9	1.9	1.8	2.0	1.9	2.3	2.3
51 การดูแลทางด้านร่างกายของเด็ก	2.6	2.6	2.7	2.6	2.5	2.5	2.7	2.0	1.4	2.0	1.9	2.0	2.1	2.7	2.3
52 การอบรม สัมมนาเด็ก	1.2	1.6	1.1	1.1	1.3	1.2	1.4	0.9	0.6	1.0	1.1	1.0	0.9	1.0	0.8
53 การดูแลสุขภาพไม่เฉพาะที่ต่าง ๆ	0.9	1.6	0.9	0.9	0.8	0.9	0.7	1.1	0.5	0.8	0.9	0.6	1.0	-	-
54 การดูแลสุขภาพทางด้านกายของผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ	2.1	1.6	2.5	1.4	1.4	1.9	2.7	0.6	-	1.3	1.8	1.4	0.8	1.0	3.5
55 การดูแลสุขภาพผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ไปยังสถานที่ต่าง ๆ	1.5	1.6	1.5	1.2	1.9	1.3	1.5	1.1	-	1.4	1.0	1.5	1.9	-	2.0
56 การให้คำแนะนำแก่เด็ก ที่จำเป็นต่อการดูแลสุขภาพ	1.4	1.7	1.5	1.2	1.5	1.2	1.5	0.7	-	1.7	1.8	1.7	1.4	-	0.3
57 การให้คำแนะนำแก่ผู้ใหญ่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุที่เป็นสื่อให้ดูแลสุขภาพ	1.3	1.3	1.4	0.9	1.9	1.0	1.0	0.9	-	0.6	0.6	0.7	0.5	-	-
58 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.9	0.3	0.8	0.9	0.6	0.7	0.6	0.5
6. การให้บริการชุมชน	1.6	2.4	1.9	1.7	1.8	1.8	1.4	1.6	8.2	2.6	1.3	3.2	1.5	-	3.6
61 การก่อสร้างและซ่อมแซมเพื่อชุมชน	1.4	1.5	1.5	1.7	0.9	0.7	0.6	1.0	-	2.5	-	2.5	-	-	-
62 การมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อจัดงานฉลองต่าง ๆ	1.6	2.1	1.6	1.2	2.0	1.7	0.6	3.0	-	1.8	-	1.6	-	-	-
63 การเป็นอาสาสมัครเพื่อองค์กร	1.7	2.7	1.0	3.0	1.2	2.0	1.6	4.0	-	1.0	1.0	0.9	-	-	-
64 การเป็นอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือเฉพาะบุคคล และกลุ่มบุคคลโดยพล	1.3	3.6	1.3	1.0	0.6	1.5	1.5	-	-	1.8	1.3	1.5	2.1	-	-

65 การมีส่วนร่วมในการชุมนุมหรือพบปะของคนในท้องถิ่น ฯลฯ	1.8	2.2	1.8	1.8	1.4	0.9	0.9	1.3	-	4.4	1.0	4.7	2.8	-	-
66 การมีส่วนร่วมในหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคนในท้องถิ่น	1.4	2.0	1.0	1.4	0.8	1.3	1.3	-	-	1.9	1.2	2.5	0.7	-	2.8
67 การช่วยเหลือคววเดือดร้อน	1.8	2.3	1.9	1.8	1.7	1.8	1.7	1.3	-	1.2	1.2	0.9	1.4	-	3.0
68 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	0.7	0.4	0.7	0.5	0.8	0.7	0.7	0.9	0.2	1.5	1.1	2.0	1.0	-	-
7. การศึกษาเรียนรู้	7.7	2.1	7.8	7.9	8.3	7.3	7.4	7.3	8.4	4.5	3.8	8.7	2.1	-	7.5
71 การศึกษาในระบบ	8.7	7.3	8.8	8.9	8.8	8.1	8.0	8.3	5.5	4.9	5.4	4.6	5.1	-	8.4
72 การทำการบิน การพบพบนที่เื่อรกับการศึกษาในระบบนั้น	1.5	0.9	1.1	1.4	1.8	2.2	2.4	1.8	3.0	3.0	2.8	3.2	1.8	-	1.2
73 การศึกษาเพิ่มเติม การศึกษาภาคระบบ	2.0	2.0	1.8	2.2	1.7	2.7	2.9	2.3	-	2.4	2.8	1.7	2.4	-	2.3
74 การอบรม	1.1	-	1.2	0.8	1.0	1.5	1.8	1.4	-	2.1	2.9	0.2	-	-	0.8
78 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	0.7	0.3	0.5	0.7	0.8	0.9	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	-	0.7
8. กิจกรรมเชิงสังคม วัฒนธรรม และการพักผ่อนหย่อนใจ	2.8	2.1	2.8	1.9	2.8	2.1	2.1	2.8	1.8	2.0	2.1	1.8	1.8	2.3	2.8
81 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม	1.5	1.4	1.8	1.5	1.1	1.8	1.7	1.1	-	1.5	2.0	0.9	0.9	-	1.2
82 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางศาสนา	1.5	1.5	1.6	1.0	1.2	1.1	1.0	1.5	2.1	1.2	1.7	0.8	1.3	0.8	2.0
83 การพูดคุย พบปะสังสรรค์	1.7	2.0	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.8	0.9	1.7	1.8	1.8	1.7	2.8	1.3
84 ศิลปะ ดนตรี งานอดิเรกและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง	1.8	1.8	1.7	1.5	1.8	1.8	1.8	1.3	-	1.8	1.8	1.5	0.9	-	0.8
85 การมีส่วนร่วมในการเล่นกีฬา	1.5	1.4	1.8	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.2	1.3	1.4	1.5	1.1	1.0	1.3
86 การเล่นเกม และกิจกรรมยามว่างอื่น ๆ	1.8	2.7	1.5	1.7	1.8	2.0	2.0	1.8	-	1.9	1.5	2.5	2.3	-	1.1
87 การเข้าเรียนกีฬา ภาพยนตร์ ดนตรี ฯลฯ	1.8	0.8	1.7	1.8	1.8	1.5	1.7	1.2	-	2.7	2.5	2.7	3.8	-	-
88 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	0.8	0.4	0.5	0.5	0.5	0.8	0.8	0.8	0.2	0.8	0.8	0.8	0.7	0.3	0.7
9. การใช้บริการจากสื่อต่าง ๆ	3.8	3.1	3.8	3.8	3.2	3.3	3.3	3.3	2.8	3.3	3.4	3.2	3.1	4.1	3.1
91 การอ่าน	1.1	1.0	1.1	0.9	1.1	1.3	1.4	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.5	1.3
92 การดูโทรทัศน์ และวีซีดี	2.8	3.0	2.8	2.9	3.1	3.0	3.0	3.1	2.6	3.0	3.1	3.0	2.8	4.0	2.8
93 การฟังเพลง หรือวิทยุ	1.4	2.1	1.5	1.3	1.5	1.3	1.3	1.3	4.1	1.3	1.2	1.4	1.8	0.5	1.4
94 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากคอมพิวเตอร์	1.8	1.8	1.4	1.8	2.1	2.3	2.8	1.8	1.0	1.8	2.1	0.5	1.1	-	2.8
95 การใช้ห้องสมุด	1.0	1.4	1.0	0.5	0.8	1.0	1.3	0.3	-	2.1	2.1	-	-	-	-
98 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	0.5	0.3	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8	0.5	0.3	0.5	0.8	0.8	0.4	0.2	0.4
10. การดูแลสุขภาพ	11.8	14.8	12.4	11.8	11.4	11.3	11.4	11.8	11.3	10.8	10.7	10.8	10.8	12.1	12.8
01 การนอน	8.8	10.4	9.1	8.7	8.5	8.4	8.4	8.3	9.0	8.1	8.1	8.2	8.0	8.5	9.1
02 การรับประทานอาหาร - ดื่ม	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.5	1.7
03 การดูแลสุขภาพอนามัยของร่างกาย	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	0.8	1.0
04 การรักษาสุขภาพของร่างกาย	1.4	1.2	1.7	1.2	1.5	0.8	0.7	1.0	-	1.2	1.2	1.0	1.3	-	0.8
05 การไม่ใช้ทำกิจกรรมใด ๆ การอยู่เฉย ๆ	1.7	2.8	1.8	1.4	1.4	1.5	1.5	1.3	1.8	1.3	1.3	1.3	1.2	2.2	1.0
06 การออกกำลังกายหรือเล่นกีฬาตามลำพัง	0.9	1.2	0.8	0.9	0.9	1.1	1.3	0.5	1.4	0.7	0.8	0.8	0.9	0.8	0.7
07 การสูบบุหรี่	0.8	0.8	0.8	0.5	0.5	0.5	0.8	0.5	-	1.8	1.7	2.0	1.0	-	0.5
08 การเดินทางที่เกี่ยวข้อง	0.8	0.5	0.5	0.5	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.5	0.8	0.2	0.8

หมายเหตุ : เราได้แยกใช้ไว้ในกิจกรรมต่าง ๆ ด้านสุขภาพของผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ เท่านั้น

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545 (National Statistic,2002)

ปัญหาสุขภาพจิต

จากการสำรวจของสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ ซึ่งเก็บข้อมูลในช่วงเดือน ก.ค.- ต.ค.2542 จากนักเรียน/นักศึกษา ระดับ ม.6 ถึงปริญญาตรี ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย จำนวน 36,277 คน จากสถานศึกษาจำนวน 1,071 แห่งในพื้นที่ 32 จังหวัดเป้าหมาย ซึ่งเมื่อนำข้อมูลมาทำการประมาณการ จำนวนผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด พบว่า จากจำนวนนักเรียน/นักศึกษา 5,365,942 คน ผู้มีเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน 663,290 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.4 โดยส่วนใหญ่เข้าไปเกี่ยวข้องกับในลักษณะการใช้ยาเสพติด ร้อยละ 6.3 รองลงมาเป็นผู้มีประสบการณ์ในการใช้ร้อยละ 2.7 ผู้ติดยาเสพติดร้อยละ 1.5 ผู้ค้ายาเสพติดร้อยละ 1.1 ผู้ติดและค้า ร้อยละ 0.94 และผู้ใช้และค้าร้อยละ 0.85

เมื่อพิจารณาจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่อยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 34.2 รองลงมา ระดับ ปวช. ร้อยละ 26.0 และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 24.0

สาเหตุที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ เกิดจาก ปัจจัยภายในจากตัวนักเรียน ความอยากรู้อยากลอง ความเข้าใจว่าเสพติดเพียงไม่กี่ครั้งไม่สามารถทำให้ติดได้ ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเพื่อน โดยเฉพาะถ้าอยู่ในกลุ่มเพื่อนที่มีพฤติกรรมเสพติด ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ภาวะครอบครัวแตกแยก ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากครอบครัวเท่าที่ควร ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีการเสพยาเสพติดกันมากทำให้มองเห็นพฤติกรรมการเสพยาเป็นเรื่องธรรมดา

การมีเพศสัมพันธ์

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง "คนกรุงกับปัญหาการถูกคุกคาม และล่วงละเมิดทางเพศ" ซึ่งสำรวจประชาชนทั่วไปที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 1,137 คน ผลการสำรวจพบว่า การถูกคุกคาม หรือล่วงละเมิดทางเพศ ส่วนใหญ่ประสบปัญหาทางโทรศัพท์ โดยผู้หญิงประสบปัญหา ร้อยละ 25.4 ผู้ชายร้อยละ 9.2 รองลงมา คือ การถูกลวนลามแบบถูกเนื้อต้องตัว ในผู้หญิง ร้อยละ 14.8 ผู้ชายร้อยละ 7.1 ขณะที่ผู้หญิงร้อยละ 52.6 ระบุไม่เคยถูกคุกคามเลย ส่วนผู้ชายที่ไม่เคยถูกคุกคามมีร้อยละ 83.4 ส่วนสถานที่ที่ถูกคุกคาม หรือล่วงละเมิดทางเพศ ส่วนมาก คือ ที่บ้านพัก หรือที่พัก ร้อยละ 34.4 รองลงไป คือ บนรถประจำทาง รถโดยสาร รถตู้ ร้อยละ 31.0 สถานบันเทิง ร้อยละ 21.6 โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการคุกคามหรือล่วงละเมิดทางเพศ ส่วนใหญ่ระบุว่า การแต่งตัวที่ล่อแหลม/โป๊ ร้อยละ 75.3 รองลงไปคือ การแพร่ระบาดของสื่อลามก ร้อยละ 64.8 บทลงโทษตามกฎหมายยังไม่รุนแรงพอ ร้อยละ 50.1 ถูกมอมเมา หรือยาเสพติด ร้อยละ 39.6 และผู้เสียหายไม่กล้าแจ้งความร้อยละ 38.9¹⁶

การสำรวจในครั้งนี้เป็นการสำรวจข้อมูลในเบื้องต้นว่าในท่ามกลางภาวะสังคมที่มีความสลับซับซ้อน เช่น ในปัจจุบัน ชีวิตของคนในเมืองใหญ่จะประสบกับปัญหาการถูกคุกคาม และล่วงละเมิดทางเพศมากขึ้นเพียงใด โดยจะแบ่งระดับของความรุนแรงเป็น 4 ระดับ คือ 1.การถูกคุกคามทั้งแบบเห็นหน้า (ทางวาจา) และแบบไม่เห็นหน้า (โทรศัพท์ หรือ อินเทอร์เน็ต) 2.การถูกลวนลาม 3.การถูกพยายามข่มขืน และ 4.การถูกข่มขืน¹⁷

ส่วนความรู้สึกล้วการถูกล่วงละเมิดทางเพศนั้น เกิดขึ้นได้ทั้งหญิง และชาย เพียงแต่เพศชายจะรู้สึกว่าเป็นเรื่องน่าอายหรือ "เสียศักดิ์ศรี" อย่างมาก หากนำความรู้สึกหรือการถูกล่วงละเมิดในเรื่องดังกล่าวไปเล่าให้ผู้อื่นฟัง นอกจากนี้ ผลการสำรวจในครั้งนี้เป็นสัญญาณเตือนว่าปัญหาการคุกคาม และล่วงละเมิดทางเพศนั้นได้ทวี

16 สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัย อัสสัมชัญ

17 นายชนวัฒน์ ศาพิณณ์ รองผู้อำนวยการสำนักวิจัยเอแบคโพลล์

ความรุนแรงขึ้นอีกระดับหนึ่งแล้ว และถึงคราวที่ผู้ชายเองก็ต้องป้องกันและระมัดระวังตัวให้มากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้ เป็นปัญหาหนึ่งที่น่าเป็นห่วง สมควรเร่งหาทางแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจัง¹⁸

พฤติกรรมการมั่วสุม

แหล่งมั่วสุมและแหล่งต่อแหลมที่มีนักเรียน นักศึกษาหลายรายประพฤติดังกล่าวไม่เหมาะสม พบได้ตามบริเวณที่ต่อ แหลม แต่ละแห่ง ในเขตเทศบาล เช่น สวนสาธารณะต่างๆ บ้านเช่า หอพัก ร้านน้ำชากาแฟ ห้างสรรพสินค้า ร้านอินเทอร์เน็ต สถานบันเทิง ทั้งภาคกลางวัน และภาคกลางคืน คีรติ และริมถนนสายต่างๆ ได้พบนักเรียน นักศึกษาประพฤติดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพและวัย



ภาพที่ 2.4 การแสดงในสถานบันเทิงแห่งหนึ่ง ที่มา : WWW.manager.co.th

การสำรวจความคิดเห็น“การจัดระเบียบสังคม” ในสายตาประชาชน โดย“สวนดุสิตโพล”

สถาบันราชภัฏสวนดุสิตได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกรุงเทพฯ ปริมณฑล และ จังหวัดใหญ่ ๆ ที่เป็นตัวแทนภูมิภาค 12 จังหวัด ทั่วประเทศ ถึง กรณี การจัดระเบียบสังคมที่ดำเนินงาน โดย “รัฐบาลทักษิณ” อยู่ ในขณะนี้ โดยสำรวจจากประชาชนทุกสาขาอาชีพจำนวน จำนวน 2,921 คน ระหว่างวันที่ 10 - 28 ธันวาคม 2544 สรุปผลได้ดังนี้

1. “การจัดระเบียบสังคม” ควรเน้นคนกลุ่มอาชีพใด ร :แต่ละอาชีพคะแนนเต็ม 100)

- | | |
|--|------------------------------------|
| อันดับที่ 1 นักการเมือง 90.17% | อันดับที่ 7 พ่อค้า 66.50% |
| อันดับที่ 2 นักเรียน/นักศึกษา 83.58% | อันดับที่ 8 รัฐวิสาหกิจ 64.08% |
| อันดับที่ 3 ข้าราชการ 78.42% | อันดับที่ 9 สื่อมวลชน 63.50% |
| อันดับที่ 4 บันเทิง / สถานบันเทิง 70.17% | อันดับที่ 10 พระ / นักบวช 59.58% |
| อันดับที่ 5 นักธุรกิจ 69.92% | อันดับที่ 11 แพทย์ / พยาบาล 47.17% |
| อันดับที่ 6 ครู / อาจารย์ 68.83% | |

ฯลฯ

ที่มา - <http://www.dusit.ac.th/dusitpoll>

2. ปัญหาสังคมที่เป็นตัวการทำให้ระเบียนสังคมหย่อนยานและต้องเร่งจัดระเบียบ(แต่ละอาชีพคะแนนเต็ม100)

- อันดับที่ 1 ยาเสพติด 82.67%
- อันดับที่ 2 คอรัปชั่น 73.33%
- อันดับที่ 3 อิทธิพล 66.83%
- อันดับที่ 4 ปัญหาทางเพศ 65.50%
- อันดับที่ 5 ระบบเส้นสาย / พรรคพวก 65.00%

3. การจัดระเบียบสังคมของรัฐบาลปัจจุบันเข้มงวดเกินไปหรือไม่ ?

- อันดับที่ 1 ควรเข้มงวดให้มากกว่านี้อีก 43.19%
- อันดับที่ 2 พอได้แล้ว 38.28%
- อันดับที่ 3 เข้มงวดเกินไป 20.55%

4. ทำอย่างไร ? จึงจะจัดระเบียบสังคมไทยได้สำเร็จ

- อันดับที่ 1 ออกเป็นกฎหมายหรือมาตรการที่แน่นอน / เข้มงวดให้มากขึ้น 30.54%
- อันดับที่ 2 ประชาชนต้องร่วมมือปฏิบัติตามกฎที่วางไว้ / ทุกฝ่ายร่วมมือกัน 18.88%

อันดับที่ 3 ควรกำจัดเรื่องคอรัปชั่นและอิทธิพลในสังคมให้หมดก่อน 12.82%

อันดับที่ 4 เดินสายกลางไม่ควรเข้มงวดหรือหย่อนยานเกินไป 10.72%

อันดับที่ 5 ให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดระเบียบสังคมที่ถูกต้องกับประชาชน 7.93%

อันดับที่ 6 จัดระเบียบโครงสร้างของสังคมให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

มอบความเหมาะสมที่แท้จริงให้สังคม 7.46%

อันดับที่ 7 ควรเริ่มที่สถาบันครอบครัวให้มีความอบอุ่น / แก้ปัญหาภายในครอบครัว 5.83%

อันดับที่ 8 เน้นที่หลักประชาธิปไตย ฟังความคิดเห็นของประชาชน 2.56%

- อื่นๆ เช่น เปลี่ยนระบบการศึกษา มีการสอนให้คิดทำอย่างสร้างสรรค์ และควรปลูกฝังจริยธรรม คุณธรรมให้นักเรียนมากกว่านี้ ฯลฯ 3.26%

ประชาชนคิดอย่างไร ? กับ การจัดระเบียบทางสังคม กรณี : สถานบันเทิง

"สวนดุสิตโพล" สถาบันราชภัฏสวนดุสิต ได้สำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางสังคม โดยเฉพาะเรื่อง "สถานบันเทิง" ที่กำลังเป็นเรื่องวิพากษ์วิจารณ์ อยู่ในขณะนี้ สอบถามทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานบันเทิงทุกกลุ่ม และประชาชนทั่วไป ในกรุงเทพฯและปริมณฑล จำนวนทั้งสิ้น 2,067 คน (นักเที่ยวสถานบันเทิง สัมภาษณ์ขณะกำลังเที่ยว 532 คน 25.74% ผู้ประกอบการสถานบันเทิง 42 คน 2.03% และประชาชนทั่วไป 1,493 คน 72.23%) สํารวจระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม - 4 กันยายน 2544 สรุปผลได้ดังนี้

1. "สถาบันเทิดทูนกลางคืน" ในสายตาของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

	นักเที่ยว	ผู้ประกอบการ	ประชาชน	ภาพรวม
อันดับที่ 1 เป็นสถานที่ท่องเที่ยว	27.79%	42.87%	22.09%	30.92%
อันดับที่ 2 เป็นแหล่งประกอบอาชีพ	23.08%	33.33%	24.31%	26.91%
อันดับที่ 3 เป็นต้นเหตุปัญหายาเสพติด	14.39%	4.76%	17.13%	12.09%
อันดับที่ 4 เป็นต้นเหตุอาชญากรรม	9.43%	9.52%	11.05%	10.00%
อันดับที่ 5 เป็นต้นเหตุของอบายมุข	13.90%	-	13.82%	9.24%
อันดับที่ 6 เป็นต้นเหตุของโรคเอดส์	8.44%	-	8.84%	5.76%
* อื่น ๆ เช่น เป็นแหล่งมั่วสุมทางเพศ, เป็นสถานที่ สังสรรค์, พิก่อน	2.97%	9.52%	2.76%	5.08%

ของคนทำงาน ฯลฯ

ที่มา : <http://www.dusit.ac.th/dusitpoll>

2. "สถาบันเทิดทูนกลางคืน" ควรมีการกำหนดพื้นที่ในการเปิดบริการหรือไม่ ?

	นักเที่ยว	ผู้ประกอบการ	ประชาชน	ภาพรวม
• ควร	69.80%	36.36%	76.36%	60.84%
เพราะ เป็นสัดส่วน, ไม่รบกวนผู้อื่นที่ต้องการความสงบ, เจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลเหตุการณ์ได้ทั่วถึง, สะดวกในการเที่ยว ฯลฯ				
• ไม่ควร	30.20%	63.64%	23.64%	39.16%
เพราะ มีความหลากหลายของสถานบันเทิง, เป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ, เกิดความแออัด, การจราจรติดขัด ฯลฯ				

ที่มา : <http://www.dusit.ac.th/dusitpoll>

3. "สถาบันเทิดทูนกลางคืน" ควรมีการกำหนดอายุผู้ให้บริการอายุเท่าไร ?

	นักเที่ยว	ผู้ประกอบการ	ประชาชน	ภาพรวม
อันดับที่ 1 อายุ 18 ปี	55.28%	53.74%	47.36%	52.13%
อันดับที่ 2 อายุ 20 ปี	40.37%	18.18%	40.35%	32.97%
อันดับที่ 3 อายุ 19 ปี	-	9.09%	1.75%	3.61%
อันดับที่ 4 อายุ 15 ปี	-	9.90%	-	3.30%
อันดับที่ 5 อายุ 24 ปี	-	9.09%	-	3.03%

ที่มา : <http://www.dusit.ac.th/dusitpoll>

4. "สถาบันเทิดทูนกลางคืน" ควรกำหนดเวลาเปิดบริการจนถึงเวลาเท่าไร ?

	นักเที่ยว	ผู้ประกอบการ	ประชาชน	ภาพรวม
อันดับที่ 1 เวลา 02.00 น.	37.01%	33.33%	48.15%	39.49%
อันดับที่ 2 เวลา 04.00 น.	22.08%	50.01%	11.11%	27.73%
อันดับที่ 3 เวลา 03.00 น.	20.78%	8.33%	20.37%	16.49%
อันดับที่ 4 เวลา 05.00 น.	7.79%	8.33%	1.85%	5.99%

อันดับที่ 5 เวลา 01.00 น. 1.94% - 7.41% 3.13%

ที่มา : <http://www.dusit.ac.th/dusitpoll>

5. "สถานบันเทิงกลางคืน" เปิดบริการอย่างไร? จึงจะไม่เป็นปัญหาดังคม

	<u>นักเที่ยว</u>	<u>ผู้ประกอบการ</u>	<u>ประชาชน</u>	<u>ภาพรวม</u>
อันดับที่ 1 เจ้าหน้าที่มีการตรวจตราอย่างสม่ำเสมอ/เข้มงวด	51.11%	38.37%	13.21%	33.56%
อันดับที่ 2 มีการตรวจสอบอาวุธ / ยาเสพติดจากผู้ที่เกี่ยวข้อง	26.67%	18.18%	30.19%	25.01%
อันดับที่ 3 เปิด - ปิด ตามเวลาที่เหมาะสม	8.89%	9.09%	37.73%	18.57%
อันดับที่ 4 ผู้ประกอบการควรร่วมมือกัน/ รับผิดชอบต่อดังคม	4.44%	18.18%	11.32%	11.31%
อันดับที่ 5 มีมาตรการและบทลงโทษอย่างจริงจัง	8.89%	9.09%	7.55%	8.51%
* อื่น ๆ เช่น กำจัดเจ้าหน้าที่คอร์รัปชัน ฯลฯ	-	9.09%	-	3.04%

ที่มา : <http://www.dusit.ac.th/dusitpoll>

6. ความในใจที่อยากบอกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รวมต. ประจักษ์)

	<u>นักเที่ยว</u>	<u>ผู้ประกอบการ</u>	<u>ประชาชน</u>	<u>ภาพรวม</u>
อันดับที่ 1 ควรควบคุมอย่างจริงจัง/ มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน	62.17%	27.27%	34.34%	37.93%
อันดับที่ 2 กำหนดเวลาเปิด - ปิด ให้แน่นอน	26.09%	9.09%	30.83%	22.00%
อันดับที่ 3 ควรเห็นใจผู้ประกอบการด้วย	13.05%	27.27%	8.70%	16.34%
อันดับที่ 4 ควรจัดทำให้เป็นสถานบันเทิงที่ถูกต้องโดยเร็ว	8.69%	18.19%	8.57%	11.81%
อันดับที่ 5 ปรามปรามยาเสพติด	-	9.09%	10.56%	6.55%
อันดับที่ 6 ควรศึกษาปัญหาจากต้นตอจริง ๆ	-	9.09%	2.85%	3.99%
* อื่น ๆ เช่น เห็นด้วยกับการกำหนดโซน ฯลฯ	-	-	4.15%	1.38%

ที่มา : <http://www.dusit.ac.th/dusitpoll>

* ยื่น ๆ เช่น เห็นด้วยกับการกำหนดโซน
ฯลฯ

4.15% 1.38%

ที่มา : <http://www.dunit.co.th/dunitpoll>

2.6 แนวคิดที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในนโยบายการจัดระเบียบสังคม การในเมืองพัทยา



ภาพที่ 2.6 วอล์คกิ้งสตรีทเมืองพัทยา

หากพิจารณาตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2521 มีการผ่อนผันให้เมืองพัทยาและบางพื้นที่เท่านั้นที่สามารถเปิดสถานบันเทิงได้ถึงเวลา 01.00 น. โดยพื้นที่อื่นจะต้องปิดบริการในเวลา 24.00 น.ทั้งหมดตาม พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ. 2509 จนเมื่อมีกฎหมายกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2524 ที่เพิ่มเวลาการเปิดบริการของสถานบันเทิงในพื้นที่เมืองพัทยาและบางพื้นที่ได้ถึงเวลา 02.00 น. พื้นที่อื่นๆ ก็ยังคงต้องปิดบริการในเวลา 24.00 น.เช่นเดิม

แต่ปัจจุบันได้มีการขยายขอบเขตให้ทุกพื้นที่แบบเหมารวมทั้งหมด ซึ่งหากจะให้มีการขยายเวลาออกไปอีกนั้นรัฐบาลกำลังพิจารณาอยู่ แต่สถานบันเทิงทั้งหมดต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเขต(Zoning)ที่รัฐบาลกำหนดไว้ เพราะหากอยู่ในเขตพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย “ถ้าสถานบริการให้ความร่วมมือในการจัดทำโซนนิ่งเข้มงวดอย่าให้เล็กอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีเข้าไปเที่ยว อย่าให้มียาเสพติดในสถานบริการ อย่าให้มีไร้อาณัติกอนาจร ก็เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์ เมื่อมีระเบียบอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด สถานบริการเองก็จะได้รับประโยชน์ ทั้งความคุ้มครองเรื่องความปลอดภัย มีคนมาช่วยในการกำกับดูแล” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าว

กรณีเมืองพัทยา จากกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้มงวดสถานบันเทิงให้ปิดเวลา 02.00 น. ตาม พ.ร.บ.สถานบริการ 2509 เพื่อเป็นการจัดระเบียบทางสังคมและแก้ไขปัญหาคาการแพร่ระบาดของยาเสพติดนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการสถานบันเทิงเมืองพัทยาเนื่องจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้มงวดในการปิดสถานบันเทิง จนกลุ่มสถานบันเทิงเมืองพัทยามีแผนนำหลัก 2 กลุ่ม ประธานชมรมสถานบันเทิงเมืองพัทยา ประธานชมรมผู้ประกอบการบาร์เบียร์เมืองพัทยา ได้ร่วมเดินทางเข้ายื่นหนังสือขอผ่อนผันเวลาปิดจากเวลา 02.00 น. เป็นเวลา 04.00น. ต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และ นายกเมืองพัทยาได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณาความเหมาะสม เพราะเมืองพัทยาคือเมืองท่องเที่ยวที่ก้าวไกลให้กับเมืองพัทยา

ขณะที่นายไฉกณ เทพจักร เจ้าของโรงแรมไดอาน่า อินน์ และมิวฮวดเซีย และที่ปรึกษาสมาคมนักท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวเมืองพัทยา เปิดเผยว่า เห็นด้วยกับนโยบายจัดระเบียบสังคมเพราะในสภาพปัจจุบันผู้ประกอบการยังมีการกระทำธุรกิจตามอำเภอใจ ส่วนการที่จะประหวัดด้วยการปิดสถานบันเทิงนั้น ตนคิดว่าคงไม่ส่งผล

ตารางที่ 2.6 แสดงการเปรียบเทียบแนวคิดที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับนโยบายจัดระเบียบสังคม

แนวคิดที่เห็นด้วยในหลักการจัดระเบียบสังคม โดย นาย วัลลภ ตังคณานูรักษ์ สมาชิกวุฒิสภา	แนวคิดที่ไม่เห็นด้วยในนโยบายจัดระเบียบสังคม นายสุรัตน์ โหระชัยกุล
การนำนโยบาย การจัดระเบียบสังคม มาแก้ ปัญหายาเสพติด และการมั่วสุมทางเพศ เป็นการแก้ปัญหา ที่ตรงจุด	การจัดระเบียบสังคม มีจุดมุ่งหมายอย่างไร และจะกระทบต่อเสรีภาพ ของประชาชน มากน้อยเพียงไร
นโยบาย การจัดระเบียบสังคม ไม่ถือเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน	คนหลายอาชีพ ได้รับความเดือดร้อน
สิ่งที่ต้องทำคือ จัดการสิ่งที่ไม่ดี และสร้างสิ่งที่ดี ให้แก่เด็กและเยาวชน	มาตรการจัดระเบียบสังคม ถือเป็นการบั่น ทอนวัฒนธรรม ทางความคิดของเยาวชน
กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย กับนโยบายการจัด ระเบียบสังคม คือกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ จึง ไม่ควรไปสนใจ	การแก้ปัญหา ต้องคิดถึง สภาพความเป็น จริง มีทางออก ให้แก่คนที่ได้รับผลกระทบ เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย ให้ชัดเจน พิจารณา ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ

2.6.1 แนวคิดที่เห็นด้วยในหลักการจัดระเบียบสังคม โดย นาย วัลลภ ตังคณานูรักษ์

สมาชิกวุฒิสภา¹⁹



วัลลภ ตังคณานูรักษ์
สมาชิกวุฒิสภา

การนำนโยบาย การจัดระเบียบสังคม มาแก้ปัญหา ยาเสพติด และการมั่วสุมทางเพศ เป็น
การแก้ปัญหา ที่ตรงจุด

“การนำนโยบายจัดระเบียบสังคมมาใช้ในขณะนี้ถือว่าเหมาะสมแล้ว เป็นการแก้ปัญหาเรื่องยาเสพติด
และการมั่วสุมทางเพศได้ถูกจุด เราปล่อยไว้บ้านเมืองเลอะเทอะมา ๓๕ ปีแล้ว ที่ผ่านมามีความ
พยายามที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้บ่อยหลายครั้ง แต่ไม่เด็ดขาดและครอบคลุมทุกจุดเท่านี้ เรามีกฎหมาย
ป้องกันปัญหาเหล่านี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๐๙ แต่ไม่เคยบังคับใช้ได้จริง”

“การบอกว่าปัจจุบันปัญหาไม่ได้เยอะเหมือนสมัยก่อน ขอยืนยันว่าไม่จริง สมัยก่อนมียาเสพติดมาก
ขนาดนี้ไหม...ไม่มีหรอก สมัยนั้นมันแต่เฮโรอีนซึ่งหายากมาก แต่ปัจจุบันยาบ้าหาซื้อได้ง่ายมาก

¹⁹ นิตยสารสารคดี, ปีที่ 17 ฉบับที่ 203 เดือน มกราคม 2545

ประการที่ ๒ สถานบริการในสมัยก่อนจะเป็นในท้องถิ่นซึ่งมีไม่มาก และผู้ใหญ่เท่านั้นที่เข้าไป แต่ปัจจุบันสถานบริการมีจำนวนมากขึ้น ประการที่ ๓ สภาพสังคมและครอบครัวเปลี่ยนไป เดิมสังคมไทยเป็นครอบครัวขยาย มีปู่ย่าตายายอยู่ในครอบครัว และอยู่กันเป็นชุมชน ซึ่งเป็นเหมือนเกราะช่วยป้องกันเยาวชนจากอบายมุขทั้งหลาย แต่ปัจจุบันโลกเปลี่ยนไป เด็กก็เป็นเด็กพันธุ์ใหม่ ปัญหาจึงรุนแรงและซับซ้อนกว่าเดิมมาก

- “เราแบ่งปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นสามยุคคือ ยุคที่ ๑ ประมาณ ๒๐ กว่าปีก่อน เป็นปัญหาพื้นฐานทั่ว ๆ ไป เช่น เด็กขาดอาหาร ขาดโอกาสทางการศึกษา เด็กพิการถูกทอดทิ้ง เมื่อเศรษฐกิจดีขึ้น เทคโนโลยีเจริญขึ้น ปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ก็หายไปด้วย ในขณะเดียวกันก็มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่ตามมาคือ มีโรงงานรกร้างโรงงานเด็กและเกิดช่องโหว่จำนวนมาก มีการตกเขียว ดังที่เราจะพบว่าปัญหาโสเภณีเด็กรุนแรงมาก นี่คือนิยามปัญหาในยุคที่ ๒ คือประมาณ ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา

- “ในยุคที่ ๓ คือย้อนหลังไปประมาณ ๕ ปี ลักษณะปัญหาทวีความรุนแรงและซับซ้อนยิ่งขึ้น ที่ชัดเจนมากคือปัญหายาเสพติด เยาวชนอายุ ๒๕ ปีลงมาติดยาเสพติดสูงถึง ๓ แสนกว่าคน ถือว่าเป็นตัวเลขที่น่าหวาดหวั่น เด็กมีพฤติกรรมมั่วสุมทางเพศ ซึ่งนำมาสู่ปัญหาการตั้งครรภ์ การทำแท้งเถื่อน เรื่องที่ ๓ คือการล่วงละเมิดทางเพศและทารุณกรรมเด็ก ทั้งสามปัญหานี้ถือเป็นเรื่องใหญ่มาก และสัมพันธ์โดยตรงกับสถานการณ์สังคม และสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความเลวร้าย เช่น ยาเสพติด หนี้อาชีพที่ง่ายเหมือนขนม และยังมีสถานบริการเกิดขึ้นเป็นดอกเห็ด”

- “ยาเสพติดที่ขายคล่องและสถานบริการที่มีอยู่ทุกซอกทุกมุมนี้ มีเด็กและเยาวชนเป็นลูกค้ากลุ่มใหญ่ ปัญหาพื้นฐานในยุคแรกและปัญหาแรงงานและโสเภณีเด็กในยุคที่ ๒ เป็นปัญหาของลูกคนจน คนด้อยโอกาส แต่ปัจจุบันมันเป็นปัญหาลูกของคนทุกคน ลูกคนจนหรือลูกคนรวยก็ติดยา มั่วสุมทางเพศได้ สิ่งเหล่านี้คือความทุกข์ในหัวอกของพ่อแม่ เมื่อคุณประชันลูกขึ้นมาเอาจริงในเรื่องนี้ ก็โดนใจคนส่วนใหญ่”

นโยบาย การจัดระเบียบสังคม ไม่ถือเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน

- “นโยบายในตอนแรกคือห้ามสถานบริการทำผิดกฎหมายซึ่งอยู่บนพื้นฐานสามข้อด้วยกัน คือ หนึ่ง ห้ามตั้งในที่ห้ามตั้ง เช่น ห้ามตั้งใกล้วัด ใกล้โรงเรียน ซึ่งนำไปสู่วิธีคิดแบบโซนนิ่ง สอง คือห้ามมิให้ผู้ที่อยู่ต่ำกว่า ๒๐ ปีเข้าไปใช้บริการ ทั้งสองข้อนี้ถือว่าแก้ปัญหาได้ตรงจุด และสาม ที่กลายมาเป็นข้อถกเถียงกัน คือ ห้ามเด็กเข้าไปในสถานบริการและห้ามไม่ให้สถานที่เหล่านี้อนุญาตให้เด็กเข้าไปด้วย แต่บังเอิญว่าท่านพูดไม่ชัดเจน เมื่อผู้สื่อข่าวเสนอข่าวออกไปกลับกลายเป็นว่าห้ามเด็กออกจากบ้านหลังสี่ทุ่ม ซึ่งเป็นคนละประเด็น และเป็นไปไม่ได้ เพราะไม่มีประเทศไหนในโลกที่ห้ามเด็กออกจากบ้านหลังสี่ทุ่ม นอกจากประเทศคอมมิวนิสต์ หรือประเทศที่มีความคิดแบบสตาลิน ประเทศที่กำลังมีปฏิวัติรัฐประหาร ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การออกกฎหมายมาจัดการคนหลายล้านคน เพราะคนไม่กี่หมื่นคนทำผิด เป็นการไม่ยุติธรรม จะกระทบกับเด็กส่วนใหญ่ที่ไม่ก่อปัญหา เราต้องไปแก้กับเด็กที่มีปัญหาเท่านั้น”

- “แต่เมื่อท่านบอกว่าไม่ได้พูดอย่างนั้น ท่านหมายความว่าห้ามเด็กเข้าไปในสถานที่แบบนั้นหลังสี่ทุ่ม ก็แสดงว่าความเห็นตรงกัน คือห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีเข้าไปในที่โจร และห้ามที่โจรรับเด็กเข้าไป แต่ผมคิดว่าก็ยังไม่สมเหตุผลอยู่ดี เพราะตามกฎหมาย ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีก็ห้ามเข้าสถานบริการเช่นว่านี้อยู่แล้วไม่ว่าเวลาไหน”

สิ่งที่ต้องทำคือ จัดการสิ่งที่เลว และสร้างสิ่งที่ดี ให้แก่เด็กและเยาวชน

- “การแก้ปัญหาต้องแก้ที่โครงสร้าง โดยเฉพาะเรื่องระบบการโยกย้ายบุคคล แก้ไขเรื่องระบบวังวน มีคณะกรรมการตรวจสอบและดูแลไม่ให้มีการตั้งย้ายอย่างไม่เป็นธรรม ส่วนที่กังวลว่าตำรวจจะตรวจ

ตราไม่ทั่วถึงและต้องถูกทำโทษโดยไม่เล็ดลอดเลยหน้าทีนั้น หากทำโซนนิ่งแล้วจะแก้ปัญหาไม่ได้ เพราะเมื่อมีการกำหนดเขตว่าจุดไหนจะเป็นที่รวมของสถานบันเทิงบ้าง ก็จะสามารถตรวจได้ง่าย อยู่ในความรับผิดชอบของท้องที่ใดท้องที่หนึ่งไปเลย และควรมีการกำหนดเขตปลอดสถานบันเทิง ขึ้นป้ายบอกไว้เลย ให้ชาวบ้านในชุมชนนั้นช่วยเป็นหูเป็นตาให้ ตำรวจก็ไม่ต้องเหนื่อยไปตรวจเอง ดูแลแต่บริเวณเขตที่อนุญาตให้มีสถานบันเทิงก็พอ ส่วนในระยะสั้น จำเป็นต้องกวาดล้างไปว่าใครที่ละเลยก็ปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องเอาเรื่อง ไม่เช่นนั้นตำรวจก็ไม่กลัว แต่ต้องระวังว่าอย่าให้ตำรวจใช้อำนาจไประรานชาวบ้าน"

แนวทางการแก้ปัญหาที่ต้องทำควบคู่กันไป คือ รัฐต้องหาเวทีให้เยาวชน ต้องเข้าใจเด็กว่าเขามีแรงขับเคลื่อน อยากแสดงออก อยากบอกว่าตัวเองเด่นเก่ง ร้องเก่ง เล่นดนตรีเป็น ในต่างประเทศเขามีคลับให้เยาวชนเข้าไปเต้นได้เต็มที่ ตั้งแต่หนึ่งทุ่มถึงสี่ทุ่ม แต่ห้ามขายแอลกอฮอล์ มีกิจกรรมซึ่งให้ความสำคัญกับเยาวชนเป็นหลัก ทำไมเราไม่ทำอย่างนั้นบ้าง เช่น ที่เซ็นเตอร์พอยท์ซึ่งเป็นแหล่งรวมเยาวชน น่าจะจัดกิจกรรมและเวทีให้เขาได้แสดงออก ไม่ว่าจะเป็นดนตรี ร้องเพลง เล่นแบบ เคาท์ดาวน์อยากแข่งตัวบ้า ๆ บอ ๆ ก็เอาเลย ผมเสนอว่าโรงเรียนต้องเปิดเป็นเขตด้วยซ้ำ โรงเรียนทุกโรงเรียนมีมียิมเนซียมอยู่แล้ว ทุกวันศุกร์ก็ปรับไฟเปิดเพลง ทำเป็นเขตให้เด็กเต้นตั้งแต่เลิกเรียนอยู่ได้ถึงสองทุ่ม ดันกันให้พอ นี่คือโลกของเยาวชน แทนที่เราจะไปปิด เราก็เปิดให้เขาได้แสดงออกเต็มที่ ถ้าเราทำได้แบบนี้เขาไม่ไปเที่ยวกลางคืนหรอก เพราะเขาได้โชว์และได้แสดงออกแล้ว ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลต้องทำสองเรื่อง คือ จัดการสิ่งที่เลว และสร้างสิ่งที่ดีให้เยาวชนได้แสดงออก"

"กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดระเบียบสังคมคือกลุ่มสถานบริการ เนื่องจากกระทบผลประโยชน์ของเขา กลุ่มนี้เอาเด็กเป็นเหยื่อมา ๓๔ ปีเต็ม กอบโกยผลประโยชน์บนความทุกข์ร้อนของคนอื่นมาตลอด ไม่ต้องเห็นใจคนกลุ่มนี้ ส่วนที่เกรงว่าจะทำให้เกิดกิจการอื่น ๆ เช่นร้านขายข้าวต้มโดนหางเลขไปด้วย ผมคิดว่าสถานบริการอื่น ๆ ที่ไม่ทำผิดกฎหมายคงไม่โดนไปด้วย มีสถานบันเทิงมากมายไปที่ทำตามกฎหมายและเขาก็อยู่ได้ แต่มันจะเกิดปัญหาถ้าหากว่าออกนโยบายใด ๆ ไปแล้วเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานไม่เข้าใจ อาจจะใช้อำนาจเกินเลย เช่น ในบางจังหวัดแค่เด็กสวมเสื้อสายเดี่ยวก็จะไปจับเขา นั่นบ้าเกินไปใหญ่แล้ว ดังนั้นสิ่งที่ต้องระวัง คือ อย่าให้เจ้าหน้าที่ทำเกินกฎหมาย จะกลายเป็นหอกข้างแคร่ย้อนกลับมาแทงตัว คุณประชัยกำลังปฏิบัติตามกฎหมายจริง แต่คนที่ปฏิบัติตามนโยบายท่านกำลังทำเกินที่กฎหมายให้อำนาจ"

กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย กับนโยบายการจัดระเบียบสังคม คือกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ ซึ่งไม่ควรไปสนใจ

- "อีกกลุ่มที่คัดค้านคือกลุ่มที่เรียกร้องเรื่องสิทธิเสรีภาพ ผมคิดว่าที่เขาคัดค้านเพราะเข้าใจว่า คุณประชัยห้ามเด็กออกจากบ้าน ซึ่งมีนัยรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อคุณประชัยออกมาชี้แจงว่า ห้ามออกจากบ้านไปเข้าสถานบันเทิง กลุ่มที่คัดค้านก็คงไม่ต่อต้าน การห้ามออกจากบ้าน ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่การห้ามเด็กอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีเข้าสถานบันเทิง ไม่ถือว่าเป็นการละเมิด คำว่าเสรีกับเสรีภาพไม่เหมือนกัน เสรีคือทำอะไรก็ได้ โดยไม่สนใจว่าสิ่งนั้นจะทำให้ใครเดือดร้อน แต่เสรีภาพคือทำอะไรก็ได้ แต่ต้องไม่ให้ผู้อื่นเดือดร้อน แต่ปัจจุบันนี้มันค่อนข้างไปด้านเสรี พ่อแม่เดือดร้อนก็ไม่ว่า คุณประชัยกำลังทำไม่ให้เป็นเสรีที่ไร้ขอบเขต ไม่ได้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และผมเชื่อว่าการจัดระเบียบสังคมจะช่วยแก้ปัญหาได้จริง ขณะนี้ปัญหาการมั่วสุมของเยาวชนก็ลดน้อยลงจริง ๆ"

2.6.2 แนวคิดที่ไม่เห็นด้วยในนโยบายจัดระเบียบสังคม นายสุรัตน์ โหราชัยกุล²⁰



สุรินทร์ โหราชัยกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดระเบียบสังคม มีจุดมุ่งหมายอย่างไร และจะกระทบต่อเสรีภาพ ของประชาชน มากน้อยเพียงไร

“การจัดระเบียบสังคมของท่านปุระชัย เริ่มจากเป้าหมายที่ต้องการจะแก้ไขปัญหายาเสพติด และขยายไปยังปัญหาเยาวชน โดยกระทบไปถึงกิจกรรมของผู้ใหญ่ จึงเกิดคำถามว่า การจัดระเบียบสังคมที่ทำอยู่ในขณะนี้ มีจุดมุ่งหมายอย่างไรกันแน่ และในระบอบเสรีประชาธิปไตย คงจะมีคำถามตามมาว่า การจัดระเบียบสังคม มีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแค่ไหน และเราจะหาจุดสมดุลระหว่างการมีเสรีภาพ กับการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของสังคมอย่างไร นอกจากนี้การมุ่งแก้ไขปัญหาก็เพียงด้านเดียว อาจทำให้เกิดผลกระทบและปัญหาตามมาอีกมาก คนหลายอาชีพ ได้รับความเดือดร้อน”

“กฎหมายมีความสำคัญ แต่เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขทุกปัญหาได้ การจัดระเบียบสังคมของท่านปุระชัย ส่งผลกระทบต่อคนหลายอาชีพ สำหรับตำรวจก็คือ ต่อไปนี้ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ไม่เช่นนั้นจะได้รับโทษ ประเทศไทยมีตำรวจแค่ ๒ แสนกว่านาย แต่มีใบขอขอยืมมีจำนวนมหาศาล มีพื้นที่เปิดหลังตึสองอยู่ทั่วไป ตำรวจทำได้เพียงคุมจับเท่านั้นเอง พอตำรวจพบว่าในท้องที่ใดมีสถานบริการเปิดหลังตึสอง หรือมีเยาวชนเข้าไปใช้บริการ ก็ถือว่าเป็นความผิดของตำรวจท้องที่ เราคงได้เห็นกันตามสื่อต่าง ๆ ว่ามีคำสั่งย้ายทั้งโรงพัก ทั้งที่บางทีตำรวจอาจจะไม่สนใจเลยเลยเคยการปฏิบัติหน้าที่ที่ก็ได้นโยบายจัดระเบียบสังคม มีผลกระทบต่อตำรวจมาก ทุกวันนี้ตำรวจไทยถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชัน แต่ที่ไม่ค่อยมีใครรู้จักคือ ตำรวจได้รับงบประมาณค่าใช้จ่าย ในการปฏิบัติงานน้อยมาก สถานีตำรวจในกรุงเทพฯ นั้นได้รับงบประมาณ ๕ แสนกว่าบาทต่อหนึ่งไตรมาส เงินจำนวนนี้ต้องนำไปเป็นค่าใช้จ่าย เช่น ค่าน้ำมันให้สายตรวจ ค่าโทรศัพท์ ค่าน้ำ ค่าไฟ และอื่น ๆ อีกมาก ดังนั้นเงินที่นำมาชดเชย ในส่วนที่รัฐบาลไม่สามารถจัดหาให้ได้ ก็ได้มาจากสถานบริการต่าง ๆ นั่นเอง เมื่ออยู่ ๆ มีคำสั่งออกมาปุบปับเช่นนี้ จะถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหหรือไม่

อย่าไปมองว่าตำรวจทุกคนเลวหมด

“นโยบายจัดระเบียบสังคม ยังส่งผลกระทบต่อบรรดากิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ร้านข้าวต้มซึ่งต้องรอให้ฝนปิดก่อน จึงจะมีลูกค้าเข้าร้าน พอมีนโยบายนี้ออกมา เขาต้องประสบปัญหามากมาย บางร้านปรับตัวไม่ได้ก็เดือดร้อน กลุ่มกิจการนี้อาจจะไม่ใหญ่พอ และรวมตัวกันไม่ได้ ถือเป็นกลุ่มที่น่าสงสาร ใครจะไปรู้ว่าทำกิจการนี้มาตั้งนาน แต่วันดีคืนดีก็ต้องเลิกกิจการไป เพราะนโยบายจัดระเบียบสังคม ท่านปุระชัยคงมีคำตอบที่ชัดเจนว่า “มันมีกฎหมายเขียนไว้อยู่แล้ว” ถ้าจะอ้างกฎหมายแล้ว ผมว่ากฎหมายก็เขียนไว้ครอบคลุมทุกอย่าง ตั้งแต่เรื่องค้าประเวณี เสพยาเสพติด แต่คุณเอาหนังสือไปถ่ายเอกสารก็ผิดกฎหมายลิขสิทธิ์แล้ว ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า ท่านจะเลือกใช้กฎหมายกับเรื่องใด เวลาไหน”

มาตรการจัดระเบียบสังคม ถือเป็น การบั่นทอนวัฒนธรรม ทางความคิดของเยาวชน

“หลายครั้งที่ผมได้ยืนหันยกตัวอย่างประเทศตะวันตก ที่สนับสนุนนโยบายจัดระเบียบสังคม แต่สิ่งที่ท่านพูดถึงเป็นเพียงด้านที่สวยงามเท่านั้น ประเทศตะวันตกโดยส่วนใหญ่แล้ว มีลัทธิการรัฐที่ค่อนข้าง

ข้างดี เพียงพอต่อความต้องการ ฉะนั้นคงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ประเทศเหล่านั้น จะสามารถห้ามไม่ให้
เยาวชนออกจากบ้านในยามวิกาล แต่ในทางตรงกันข้าม หากท่านคิดที่จะนำกฎหมายคณะปฏิวัติมา
ใช้ ท่านจะต้องคำนึงถึงเยาวชนอีกมากมาย ที่มีความจำเป็นต้องทำงาน เช่น เด็กชนของในตลาดโต้
รุ่ง เป็นต้น ถ้าถามว่าเด็กทำงานในเวลาตึกกล่าวผิดไหม ก็คงจะตอบได้ทันทีว่าผิด แต่ถามว่าไม่
ทำงานแล้วจะมีกินไหม ก็คงตอบได้ทันทีเหมือนกันว่าไม่มีกิน

การแก้ปัญหา ต้องคิดถึง สภาพความเป็นจริง มีทางออก ให้แก่คนที่ได้รับผลกระทบ เข เองกลุ่ม
เป้าหมาย ให้ชัดเจน พิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ"

- "กรณีเปิดสถานบริการเวลาที่สองก็เหมือนกัน มาตรการนี้ไม่อาจหยุดยั้งเยาวชนไม่ให้มั่วสุมได้ ผม
เห็นด้วยว่าเด็กไม่ควรสูบบุหรี่หรือดื่มสุรา แต่การนำเวลาที่สองมาเป็นตัวกำหนด ก็ไม่ได้หมายความว่า
ว่าเยาวชนไทยจะไม่มั่วสุมในเวลาอื่น ๆ มาตรการนี้จึงไม่ได้แก้ไขปัญหาโดยตรง"

- "การแก้ไขปัญหามองชัดเจนว่า เราจะเจาะไปที่ไหน เด็กกลุ่มไหน และมีปัจจัยอะไรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ปัญหาทั้งหมดที่เราประสบพบเจอ นั้น เราต้องเข้าใจว่าเป็นปัญหาที่อยู่ในประเทศที่มีระบบเสรี
ประชาธิปไตย เราต้องมองปัญหาในบริบทของระบบ ตัวอย่างที่ชัดเจนอันหนึ่งก็คือ การค้ายาเสพติด
คิดมีทั้ง supply และ demand กลุ่ม supply ก็ต้องการหารายได้ตัวอย่างง่าย ๆ เหตุผลในการค้าก็มีมาก
มาย ความยากลำบากในการทำมาหากิน ความโลภ และอื่น ๆ ส่วนกลุ่ม demand ก็คงมีกลุ่มทั้งหมด
หวังกับอนาคต กลุ่มครอบครัวแตกร้าง บวกกับความคิดที่ว่าเรียนไปก็คงจะไม่มีอะไรดีขึ้น และคงมี
บางกลุ่มที่อยากเสพยาเพื่อความมัน ตรงนี้ผมว่าท่านประชิดไม่ชัดเจน ถ้าท่านชัดเจนท่านคงไม่คิด
ทำแบบเหมารวม"

- "การนำมาตรการนี้มาบังคับใช้ มีผลเสียต่อสิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่ง คือเป็นการบั่นทอนวัฒนธรรมทาง
ความคิดของเยาวชน เราอยากให้เยาวชนได้ตระหนักรู้ และมีความคิดที่จะจัดการชีวิตด้วยตัวเอง
หรือสิ่งที่ผมเรียกว่า self-organization โดยมีผู้ปกครอง หรือครูบาอาจารย์เป็นผู้ชี้แนะ ให้ข้อมูลข่าว
สาร นั่นคือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับพวกเขา การแก้ไขปัญหาน่าจะเริ่มตั้งแต่การศึกษา การศึกษาที่มีคุณภาพ
ที่สอนให้เยาวชนคิดที่จะรับผิดชอบ กับสิ่งที่ตัวเองจะต้องทำ สอนให้เยาวชนรักษาสติของตัวเอง
บวกกับหน้าที่ในการรักษาสติผู้อื่นในเวลาเดียวกัน การเรียนการสอนที่ทำให้เยาวชนไม่หลงคิดอยู่
กับวัตถุจนเกินไป สิ่งเหล่านี้ต้องทำควบคู่กับการแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วย เพราะทราบได้ที่ปัญหา
ยาเสพติดยังไม่ได้รับการแก้ไข นโยบายอื่น ๆ ก็อาจจะได้ผลในขอบเขตจำกัด ที่ผ่านมามีการใช้การแก้ไข
แบบด้านเดียว การแก้ไขต้องอย่าไปหยิบยกส่วนใดส่วนหนึ่งของตะวันตกมา เพราะในบริบทนั้นมันมี
ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแฝงอยู่มากมาย"

- "ประเทศไทยอาจจะมีปัญหายาอยู่มากมาย แต่หลายสิ่งหลายอย่างมันก็ดีขึ้นนะครับ เราอย่า
ไปตระหนกตกใจกับมันมาก ยิ่งไปตกใจมาก พวกขายยาเสพติด ยิ่งได้ประโยชน์จากการจำหน่าย
ยาเสพติด ในราคาที่สูงขึ้น ถึงอย่างไรการค้า และการเสพยาเสพติดก็ไม่หมดไปแน่ เราเคยอยู่กับ
ปัญหานี้ในอดีต เรากำลังอยู่กับมันในปัจจุบัน และเราก็ต้องอยู่กับมันอีกต่อไปในอนาคต ประเด็นอยู่
ที่ว่า การค้าอาจจะเปลี่ยนรูปแบบไป สินค้าอาจจะเปลี่ยนรูปแบบไป จำนวนผู้ขายและผู้เสพ อาจจะ
เปลี่ยนไป แต่การค้าและการเสพยาเสพติด คือหนึ่งในลักษณะ ของระบบเสรีประชาธิปไตย เพียง
แต่สถิติของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ"

ผมคิดว่าไหน ๆ ท่านประชิดก็เคยเป็นนักวิชาการมาก่อน ก็อยากจะแนะนำให้ท่านได้หาคำรา
ของ Edmund Burke ที่เขียนเรื่อง Reflections on the Revolution in France มาอ่านอีกสักครั้ง ข้อ
คิดที่ชัดเจนก็คือ จะทำอะไรก็ต้องค่อย ๆ คิด ค่อย ๆ ทำ และค่อย ๆ เปลี่ยน การจัดการการเปลี่ยนแปลง
ที่ผิดพลาดนั้น จะนำมาถึงผลเสีย

บทที่ 3

รูปแบบการกำหนดเขตพื้นที่สถานบริการ(Zoning) และประสบการณ์ของต่างประเทศ

3.1 การกำหนดเขตพื้นที่(Zoning)และกิจกรรม : กรณีศึกษาของต่างประเทศ

3.1.1 การควบคุมย่านและข้อบัญญัติควบคุมย่านในประเทศสหรัฐอเมริกา Zoning and Ordinance

การนำแผนพัฒนาเมืองหรือผังเมืองไปปฏิบัติของท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาอาศัยเครื่องมือหลัก อยู่ 2 อย่าง คือ

1. โดยการใช้โปรแกรมการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (Capital Improvement Program-CIP) ควบคุมการลงทุนและก่อสร้างโครงการบริการสาธารณะของภาครัฐ
2. โดยการใช้กลไกทางกฎหมายควบคุมโครงการพัฒนาของภาคเอกชน คือ การควบคุมย่าน(Zoning) โดยใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Zoning ordinance) และการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยใช้ข้อบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน (Subdivision regulation)

การควบคุมย่าน (Zoning) ตามที่คิดค้นขึ้นในปี ค.ศ.1916 คือ การแบ่งแยกพื้นที่ของ city หรือ county ออกเป็น ย่านหรือเขต(District) เพื่อความประสงค์ของการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชน ย่านเหล่านี้จะแสดงไว้ในแผนที่ ภายในแต่ละย่านจะมีเนื้อหา (Text)ของข้อกำหนดในการควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) ระบุการใช้ประโยชน์ที่อนุญาต มวล (Bulk) ของอาคารพื้นที่สนามที่กำหนดให้มีที่จอดรถนอกถนนที่จำเป็น และข้อกำหนดอื่นๆที่บังคับให้มี ก่อนจะได้รับอนุญาตให้พัฒนาที่ดิน

วัตถุประสงค์ คือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพัฒนาพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมจะถูกแยกออกจากบริเวณที่อยู่อาศัย ถึงแม้ว่าแนวความคิดนี้จะถูกท้าทายอย่างมากในช่วง 5 ทศวรรษหลังนี้ แต่โครงสร้างพื้นฐานของข้อบัญญัติควบคุมย่านในปัจจุบันยังคงรักษารูปแบบการออกแบบที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติควบคุมย่านฉบับแรกๆ ในทศวรรษ 1910

ในส่วนนี้ขอกล่าวถึง กลไกทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชนอันดับแรก คือ การควบคุมย่าน และข้อบัญญัติควบคุมย่าน เนื้อหาส่วนแรกเป็นเรื่องประวัติศาสตร์และพื้นฐานทางกฎหมายของการควบคุมย่าน ลักษณะความสัมพันธ์ของการควบคุมย่านกับการวางแผนเมืองรวม (Comprehensive Planning) และ รายละเอียดขององค์ประกอบพื้นฐาน (Basic Elements) ที่มีอยู่ในข้อบัญญัติควบคุมย่าน ประวัติความเป็นมาและพื้นฐานทางกฎหมาย

Historical Background and Legal Basis

การควบคุมย่านเป็นตัวแทนที่แสดงถึงความพยายามแรกเริ่มในส่วนของภาครัฐที่จะควบคุมที่ดินของเอกชนอย่างครอบคลุมทั้งหมด แนวความคิดนี้กลุ่มชาวนิวยอร์กในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ที่ได้เห็นระบบที่นำไปใช้ในการควบคุมเมืองของเยอรมันนี้จึงนำมาใช้บ้าง นครนิวยอร์กจึงเป็นชุมชนแรกที่ประกาศใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านใน ค.ศ. 1916 และในทศวรรษต่อมาการควบคุมย่าน อย่างครอบคลุมก็แพร่กระจายไปทั่วทั้งประเทศ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการใน ค.ศ.1922 โดย พ.ร.บ. กำหนดกรอบและมาตรฐานการให้อำนาจควบคุมย่านแก่มล

รัฐ²¹ (The Standard State Zoning Enabling Act) ซึ่งเป็นแบบจำลองของกระทรวงพาณิชย์ (U.S. Department of Commerce)

การควบคุมย่านเป็นการแสดงออกถึง อำนาจในการควบคุมของชุมชน (Police Power) ที่จะควบคุมกิจกรรมของบุคคลเพื่อสร้างสุขอนามัย (Health) ความปลอดภัย (Safety) ศีลธรรม (Morals) และสภาพที่น่าอยู่ (General Welfare) ของสาธารณะและภายใต้ระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจนั้นขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ เทศบาลไม่มีอำนาจดังกล่าว นอกจากมลรัฐจะมอบหมายมาให้ ทั้งการกำหนดไว้ในธรรมนูญของมลรัฐ หรือผ่านการประกาศใช้กฎหมายที่ "ให้อำนาจ" หน้การปกครองของเมืองควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชนผ่านการควบคุมย่าน ในทศวรรษ 1920 มลรัฐหลายแห่งได้ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ปัญหากฎหมายการควบคุมย่านก็ยังไม่ยุติ แต่กลับมีประเด็นปัญหาใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งในระบบสหรัฐอเมริกา ศาลเป็นผู้ตัดสิน ปัญหาเบื้องต้นคือการควบคุมเหนือการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน แม้ว่าจะได้รับการมอบอำนาจจากกฎหมายของมลรัฐแล้วก็ตาม นั้น การควบคุมย่านมีความถูกต้องเหมือนเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญของประเทศหรือไม่²² ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้ระบุไว้ว่า ไม่มีใครจะถูกเรียกทรัพย์สินไปโดยไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมาย

ในปีต่อมา หลังสงครามกลางเมือง (Civil War) กฎหมายของมลรัฐที่ควบคุมการค้าขายหลายด้านถูกยกเลิก เนื่องจากผู้พิพากษาเห็นว่ากฎหมายนั้นมีอำนาจเกินเลย กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจในการเรียกเอาทรัพย์สินของประชาชนโดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมายที่ควรจะได้รับ ดังนั้นข้อกำหนดการควบคุมย่านก็เช่นกัน ไม่มีมลรัฐใดที่สามารถให้อำนาจข้อบัญญัติของเทศบาลที่ห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ถือว่าสร้างความเดือดร้อนรำคาญ โดยสรุปการควบคุมย่าน จึงถือเป็นการละเมิดกระบวนการทางกฎหมายที่กำหนดไว้

ในทศวรรษที่ 1920 การฟ้องร้องในมลรัฐหลายแห่งได้กล่าวหาการควบคุมย่าน แต่โดยส่วนใหญ่ไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ ศาลของมลรัฐตีความว่ารัฐธรรมนูญของประเทศโดยทั่วไปแล้วยอมรับ หรือรับรองการควบคุมย่าน ดังเช่น มีการฟ้องร้องในคดีตัวอย่าง 2 กรณี

กรณีที่ 1 "หมู่บ้านยูคลิดกับบริษัทอัมเบิลอร์สหรือสังหาริมทรัพย์จำกัด"(Village of Euclid V. Ambler Realty Co.)²³ ศาลฎีกาได้พิพากษายืนยันว่า การควบคุมย่านเป็นการมอบอำนาจในการควบคุมของชุมชน (Police Power) ที่ถูกต้อง

กรณีที่ 2 ต่อมาภายหลังจากนี้ 6 ปี(กรณีที่ 1) ศาลฎีกาของสหรัฐในคดี Nectow V.City of Cambridge ตัดสินว่า การที่ข้อบัญญัติได้จำกัดแปลงที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้เพียงเป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้นไม่มีเหตุผล ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นับจากต้นปี ค.ศ.1920 เป็นต้นมาคดีเกี่ยวกับการควบคุมย่านกว่ามีนศติในศาลมลรัฐซึ่ง แสดงถึงโอกาสที่จะเกิดข้อขัดแย้ง กฎหมายควบคุมย่านนั้นได้ตรขึ้นในระดับมลรัฐ ซึ่งหมายความว่ามีความแตกต่างกันระหว่างมลรัฐ บรรยากาสด้านกฎหมายในเรื่องการควบคุมย่านนั้นค่อนข้างสับสน เมืองหรือเทศบาลต่างคิดค้นเครื่องมือควบคุมใหม่ๆ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ไม่มีใครได้พิจารณาถึงผลพวงที่จะตามมาเมื่อเริ่มร่างข้อบัญญัติข้อแรก ข้อบัญญัติเหล่านี้มีตั้งแต่การควบคุมทางสถาปัตยกรรมไปจนถึงการกำหนดระยะห่างของกิจการสถานบันเทิงสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Entertainment) กรณีนี้ นคร เมืองและเทศบาลได้ใช้เทคนิคที่เฉพาะเจาะจงมากมาย²⁴ ซึ่งเจ้าของที่ดินหรือ

21 Richard F. Bebbok, "zoning" in Frank S.So ad., The Practice of Local Government Planning (Washington D.C. International City Management Association, 1979), pp.416-430

22 จากธรรมนูญรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14

23 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในสิทธิพร ภิมอธีร, กฎหมายและการบริหารเมืองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ : ไรท์พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) บทที่ 6

24 Ibid., pp.147-171.

ผู้พัฒนาที่ดินแทนที่จะรู้อย่างชัดเจนว่าทำอะไรได้หรือไม่ได้ จะต้องเจรจาต่อรองในรายละเอียดของโครงการพัฒนาที่เสนอกับเทศบาล เครื่องมือเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะถูกฟ้องร้อง ดังนั้นจึงไม่ต้องมีข้อสงสัยใดๆเลยว่า ข้อขัดแย้งของการควบคุมย่านยังคงต้องมีอีกต่อไป²⁵

ความสัมพันธ์กับผังเมืองรวม

Relationship to Comprehensive Planning

มาตรา 3 ของ พ.ร.บ.กำหนดกรอบและมาตรฐานที่ให้อำนาจในการควบคุมย่านแกมตริวิ พ.ศ. 1922 กำหนดไว้ว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านควรจัดทำให้ "สอดคล้องกับผังเมืองรวม" (in accordance with a comprehensive plan)²⁶ พ.ร.บ.กำหนดกรอบและมาตรฐานที่ให้อำนาจในการควบคุมย่านเมื่อได้รับการประกาศใช้ในมลรัฐส่วนใหญ่ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ข้อสังเกตที่ทิ้งไว้โดยผู้ร่าง พ.ร.บ.ก็คลุมเครือไม่ชัดเจน จึงไม่น่าแปลกใจนักเมื่อมองในประวัติศาสตร์ในด้านระยะห่างของเวลา ระหว่างการควบคุมย่านกับการวางผังเมือง หลังจากมีพ.ร.บ.

เครื่องมือในการวางแผนการใช้ที่ดิน

The Tools of Land-Use Planning

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของเครื่องมือต่างๆที่มีให้เทศบาลใช้สำหรับทำให้เกิดการใช้ที่ดินตามแผนผังการใช้ที่ดิน ซึ่งไม่เพียงจะกล่าวถึงรายละเอียดด้านเทคนิคของเครื่องมือ แต่จะกล่าวถึงความเกี่ยวข้องด้าน กฎหมาย การลงทุน และการเมืองเมื่อนำเครื่องมือเหล่านั้นไปใช้ โดยเริ่มตั้งแต่แนวทางในการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดิน การลงทุนในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐบาลท้องถิ่น การควบคุมการใช้ที่ดินเช่น ข้อกำหนดในการควบคุมการจัดสรรที่ดิน (Subdivision regulation) ข้อบัญญัติในการควบคุมอาคารสิ่งก่อสร้างของย่าน (Zoning Ordinance) ทั้งที่เป็นแบบประเพณีและแบบพัฒนาการใหม่ๆ นอกจากนี้ช่วงท้ายยังกล่าวถึงการควบคุมการใช้ที่ดินของท้องถิ่นประเภทอื่นๆ และการรวมโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานกับการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดิน

3.1.2 แนวทางในการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินของท้องถิ่น

การที่เทศบาลจะกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินภายในชุมชนมีแนวทางที่จะทำได้กว้าง 2 แนวทางคือ

1) การลงทุนในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของภาครัฐ (Public Capital Investment)

เป็นการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่น สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สวนสาธารณะ และอื่นๆซึ่งจะเป็นผลโดยตรงต่อการกำหนดรูปร่างและรูปแบบของการใช้ที่ดินบางส่วนของการใช้ที่ดินทั้งหมด การลงทุนของภาครัฐมีอิทธิพลอย่างสูงต่อรูปแบบการพัฒนาของที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ การก่อสร้างถนน แนวท่อประปา ท่อระบายน้ำ โรงเรียน อาคารสาธารณะและอื่นๆจะเปลี่ยนรูปแบบความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ และมีผลต่อการตัดสินใจลงทุนของภาคเอกชน

2) การควบคุมของภาครัฐเหนือการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน (Public Control Over the Use of privately Owned land)

เนื่องจากรัฐไม่สามารถบังคับโดยตรงให้ใครก็ตามลงทุนหรือก่อสร้างอาคาร การควบคุมจึงเป็นไปในรูปแบบของการอนุญาตให้ก่อสร้างอะไรได้บ้าง และห้ามไม่ให้ก่อสร้างอะไรบางอย่าง ดังนั้นการควบคุมของภาครัฐในที่สุดแล้วคือ การห้ามสิ่งที่ไม่ต้องการให้ก่อสร้างทั้งหมดนั่นเอง แม้ว่าข้อบัญญัติการควบคุมบางอย่างจะออกมาในรูปแบบของการอนุญาตการใช้(Uses) การควบคุมอาจใช้กับประเภท

ของกิจกรรมหรือปริมาณของกิจกรรมการดำเนินการบางอย่างอาจจะถูกห้าม ถ้าไม่ดำเนินการบางอย่างไปด้วย เช่น การควบคุมการใช้ที่ดินของชุมชนอาจจะระบุได้ว่า อาคารพาณิชย์
กรรมขนาดใหญ่ จะถูกห้ามก่อสร้างจนกว่าจะจัดหาพื้นที่จอดรถจำนวนหนึ่งได้เสียก่อน เป็นต้น

การลงทุนในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของภาครัฐ

Public Capital Investment

โดยทั่วไปแล้วการเข้าถึงพื้นที่ (Accessibility) เป็นเรื่องหลักที่สำคัญที่สุดในการกำหนดศักยภาพในการพัฒนาและ
ต่อจากนั้น คือ ราคาหรือ มูลค่าที่ดิน การลงทุนของภาครัฐในเรื่องน้ำประปา ท่อระบายน้ำเสีย และระบบบำบัดเป็น
สิ่งสำคัญในการกำหนดการเจริญเติบโตของที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม นอกเหนือจากโครงข่ายหรือ เส้นโลหิต
การพัฒนาดังกล่าวแล้ว การลงทุนของภาครัฐในการก่อสร้างสวนสาธารณะ โรงเรียนและสถานศึกษาทั้งหมดนี้จะมี
ผลต่อการกำหนดมูลค่าของที่ดินและเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาต่อเนื่องไปอีก

การควบคุมการใช้ที่ดิน

Land-Use Control

แม้ว่าในความเห็นของนักผังเมืองโดยทั่วไป การควบคุมการใช้ที่ดินจะไม่ใช้เครื่องมือที่ทรงพลังในการกำหนดรูปแบบ
การใช้ที่ดินได้เท่ากับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก
สาธารณะอื่น ๆ ของภาครัฐ แต่การควบคุมการใช้ที่ดินก็ยังคงมีความสำคัญ การพัฒนาเครื่องมือควบคุมการใช้
ที่ดินและการนำเครื่องมือเหล่านี้ไปใช้ก็เป็นส่วนหนึ่งของผลงานของหน่วยงานด้านการวางแผน ซึ่งได้ใช้เวลาทุ่มเท
ให้กับเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ในความเข้าใจของผู้คนส่วนใหญ่ การควบคุมการใช้ที่ดินก็คือ คำที่มีความหมายเดียวกับการ
การวางแผน(Planning) ดังนั้นเนื้อหาส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงการควบคุมการจัดสรรที่ดิน (Subdivision controls) และ
เน้นในเรื่องการกำหนดย่านและข้อบัญญัติการควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างในแต่ละย่าน (Zoning) อย่างละเอียด
และในตอนท้ายจะกล่าวถึงการควบคุมการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ หลายประเภท

ข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน

Subdivision Regulation

เป็นรูปแบบของการควบคุมการใช้ที่ดินที่เก่าแก่ที่สุดมาตั้งแต่ตอนต้นศตวรรษที่ 19 การบังคับใช้ข้อกำหนดในการ
จัดสรรหรือแบ่งแปลงที่ดิน เป็นการใช้อำนาจของเทศบาลในการควบคุม (Police Power) ภายในกรอบของอำนาจที่
ได้รับมอบหมายจากมลรัฐ โดยทั่วไปแล้วข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดินเป็นการควบคุมสภาพและลักษณะในพื้นที่
ดินแปลงใหญ่แปลงหนึ่งหรือสองแปลง เป็นการเปิดโอกาสให้แปลงที่ดินที่แบ่งแยกสำหรับการปลูกสร้างอาคารก่อน
เจ้าของที่ดินจะสามารถนำไปขายได้หรือพัฒนาที่ดินได้ ต้องให้เทศบาลพิจารณาตรวจสอบและอนุมัติแผนผังการ
แบ่งแปลงที่ดินเสียก่อน ข้อบัญญัติ (Ordinance) ได้ระบุอย่างน้อยที่สุดต้องแสดงแนวถนน แนวเขตแปลงที่ดิน
และแนวเขตทาง (Right of Way) สาธารณูปโภค สาธารณูปการอื่นๆ ก่อนได้รับใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร
แม้ว่าจะเป็นที่รู้จักกันน้อยกว่ากฎหมายควบคุมย่าน ข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดินได้ให้อำนาจแก่ชุมชนพอสมควร
เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยใหม่ได้ตามมาตราฐาน

ข้อบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่าน

Zoning Ordinance

รูปแบบการควบคุมการใช้ที่ดินเป็นที่รู้จักกันดีที่สุด คือ "Zoning Ordinance" หรือข้อบัญญัติในการควบคุมการก่อสร้างหรือ
ดัดแปลงอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่านซึ่งโดยทั่วไปแล้วจัดทำโดยนักวางแผนในหน่วยงานเทศบาลของ
ชุมชน หรือโดยบริษัทที่ปรึกษาทางด้านการวางแผน (Planning Consultants) เอกสารนี้จะมีสถานะภาพทาง
กฎหมายในการใช้บังคับ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติของชุมชนได้ผ่านมาตรการและประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการ โดย
ทั่วไปข้อบัญญัติควบคุมย่านประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นแผนที่ซึ่งแบ่งชุมชนออกเป็นย่าน
(Zone) ในแผนที่นั้นต้องให้รายละเอียดที่เพียงพอจนสามารถระบุได้ว่าที่ดินแปลงใดก็ตามตั้งอยู่ย่านใด โดยปกติ
พื้นที่ชุมชนทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็นย่านๆ อย่างไรก็ดีการในบางกรณีโดยเฉพาะบริเวณที่ไม่ใช่พื้นที่ชุมชนเมือง

บางบริเวณของชุมชนอาจถูกแบ่งออกเป็นย่านบางบริเวณอาจจะไม่ ส่วนที่สองจะเป็นเนื้อเรื่องหรือคำบรรยาย (Text) ซึ่งจะระบุและให้รายละเอียดไว้ค่อนข้างมากกว่าอะไรที่สามารถก่อสร้างได้ในย่านและสามารถใช้อาคารทำประโยชน์อะไรได้บ้าง ในบรรดารายการต่างๆที่ระบุไว้ในข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Ordinance) อาจประกอบด้วย

1) ข้อกำหนดทางด้านการวางผังบริเวณ (Site Layout Requirement)

ข้อกำหนดทางด้านการวางผังบริเวณ รวมถึงขนาดแปลงที่ดินขั้นต่ำ หน้ากว้างและความลึกของแปลงที่ดิน ระยะห่างต่ำที่สุด (Minimum Setback) ระยะห่างจากโครงสร้างหรืออาคารต่ำสุดไปยังด้านหน้า ด้านข้างและด้านหลัง ของเส้นแนวเขตแปลงที่ดิน ปริมาณร้อยละมากที่สุดของที่ดินซึ่งจะก่อสร้างอาคารได้หรือถูกปกคลุมด้วยอาคาร การวางแนวช่องการเดินรถหรือการตัดขอบทางผิว (Curb Cut) ข้อกำหนดเกี่ยวกับที่จอดรถ การทำรั้วหรือฉากกัน ขนาดและตำแหน่งที่ตั้งป้ายหรือเครื่องหมายและอื่นๆ

2) ข้อกำหนดทางด้านลักษณะของอาคารและโครงสร้าง (Requirement of structure Characteristics)

ข้อกำหนดทางด้านลักษณะของอาคารและโครงสร้างอาจรวมถึง ระยะเวลาสูงสุดของอาคารและโครงสร้างอาจรวมถึง ระยะเวลาสูงสุดของอาคาร (Maximum Height) จำนวนชั้นที่มากที่สุด จำนวนพื้นที่อาคารมากที่สุดข้อหลังนี้มักจะกำหนดเป็นรูปอัตราส่วนของพื้นที่อาคารต่อเนื้อที่ดิน (Floor Area Ratio-FAR) ซึ่งระบุอัตราส่วนที่อนุญาตให้สร้างได้สูงสุดระหว่างพื้นที่อาคาร (Floor Area) กับเนื้อที่ดิน (Site Area)

3) ประเภทของการใช้อาคาร (Uses to which Structure May be Put)

ในย่านที่ระบุเป็นย่านที่พักอาศัย ข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจจะระบุไว้ว่าอาคารสำหรับการอยู่อาศัยหรือเคหสถานอาจให้เข้าไปใช้ได้เฉพาะครอบครัวเดียว และหลังจากนั้นก็ระบุความหมายของคำว่าครอบครัว ข้อกำหนดอาจจะระบุรายละเอียดการใช้ประเภทที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยที่อนุญาตในแต่ละย่าน เช่น โบสถ์ สำนักงานวิชาชีพอิสระ (Professional Office) ในย่านพาณิชยกรรมโดยทั่วไปแล้วข้อกำหนดจะระบุการใช้ที่อนุญาตและไม่อนุญาต ตัวอย่างเช่น ย่านโรงงานอุตสาหกรรม ข้อกำหนดอาจจะระบุว่า การดำเนินการสร้างแผ่นโลหะ (sheet metal fabrication) แต่ไม่อนุญาตให้มีการดำเนินการพ่นสี เป็นต้น

4) กระบวนการและวิธีการยื่นแบบขออนุญาต (Procedural Matters)

ข้อกำหนดจะระบุว่า จะมีการพิจารณาอย่างไรว่าแผนผังอาคารสอดคล้องกับข้อบัญญัติควบคุมย่าน วิธีการจัดการตามปกติก็คือ ผู้ตรวจอาคาร (Building Inspector) จะเป็นผู้พิจารณาตัดสิน และต้องปฏิเสธการออกใบอนุญาตถ้าหากว่าอาคารนั้นไม่ถูกต้อง ข้อกำหนดยังต้องระบุวิธีการโดยทั่วไปในการขออนุญาต ซึ่งผู้ยื่นขออนุญาตสามารถยื่นขอมohonได้ ในหลายๆชุมชน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับอุทธรณ์มักจะเป็นหน่วยงานพิเศษ เรียกชื่อว่า คณะกรรมการอุทธรณ์การควบคุมย่าน หรือ Zoning Board of Appeals ถ้าหากไม่เป็นเช่นนั้นก็มักจะกำหนดให้ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการวางแผน (Planning Board) หรือที่องค์การของฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลซึ่งคือ สภาเทศบาลนั่นเอง

ความนิยมของการกำหนดย่าน

The Popular of Zoning

การกำหนดย่านและข้อบัญญัติควบคุมย่านนับตั้งแต่เริ่มนำมาใช้เป็นวิธีการที่ธรรมดาที่สุด ซึ่งชุมชนได้เลือกนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ที่ดิน การควบคุมย่านเป็นเรื่องที่ให้อำนาจมากพอสมควรที่จะทำให้สามารถบรรลุความมุ่งหมายที่ชุมชนประสงค์และต้องการ ไม่มีค่าใช้จ่าย กล่าวคือ ชุมชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายค่าทนายหรือชดเชยแก่การสูญเสียสิทธิ และโอกาสบางอย่างของทรัพย์สิน ตามหลักการผลกระทบที่เกิดขึ้นคล้ายๆ กันจะทำให้บรรลุนิติได้โดยใช้อำนาจในการเวนคืน หรือโดยทำข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างชุมชนกับเจ้าของทรัพย์สิน แต่ไม่ว่ากรณีใดก็ตาม ก็มักจะสร้างค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงให้กับชุมชน

อันที่จริง สัญญาระหว่างรัฐบาลกับเจ้าของทรัพย์สินได้ถูกนำมาใช้ในการทำให้เกิดการใช้ที่ดินตามที่ต้องการได้ โดยทั่วไปสัญญาดังกล่าวมักจะถูกอ้างถึงในชื่อ "Easement" ซึ่งเป็นข้อตกลงโดยเจ้าของทรัพย์สินที่ยอมละสิทธิบางอย่างเช่น การแบ่งแยกทรัพย์สินหรือการพัฒนาในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ให้กับเงินตอบแทนที่

ได้รับจากเทศบาล ดังตัวอย่างเช่น ซัฟฟอล์คเคาน์ตี มลรัฐนิวยอร์ก (Suffolk County, New York) ได้ใช้วิธีการซื้อสิทธิ "Easement" อย่างแพร่หลายเพื่อรักษาที่ดินในบริเวณด้านตะวันออกของเกาะลองไอส์แลนด์ (Long Island) เพื่อใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม เครื่องมือดังกล่าวค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพเนื่องจากการเป็นการซื้อสิทธิตามกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับชุมชนในรูปแบบของสัญญาที่ใช้บังคับว่าทรัพย์สินนั้นจะไม่ถูกนำมาใช้ในลักษณะที่ผิดจากที่กำหนดในข้อตกลง ในชุมชนอื่นอาจดำเนินการให้ผลกระทบที่คล้ายคลึงกันได้ โดยผ่านการเลือกพื้นที่สำหรับยกเว้นภาษีทรัพย์สิน ในเขตการปกครองหลายแห่งที่การอนุรักษ์พื้นที่สวนหรือไร่ เป็นความมุ่งหมายของชุมชนที่ต้องการที่ดินซึ่งเก็บรักษาและใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมจะถูกเก็บภาษีค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีซึ่งต้องจ่ายเมื่อเป็นการใช้ที่ดินประเภทอื่น

ประสิทธิภาพของการกำหนดย่าน

The Effectiveness of Zoning

การกำหนดย่านและการควบคุมย่านมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหนในการควบคุมที่ดิน ผลที่เกิดขึ้นในแต่ละชุมชนแตกต่างกันค่อนข้างมาก การกำหนดย่านและการควบคุมย่านจะมีประสิทธิภาพค่อนข้างสูงในชุมชนที่กำลังเจริญเติบโตและรูปแบบของการใช้ที่ดินยังไม่ได้ถูกกำหนดไปหมดแล้ว ในที่นี้การกำหนดย่านจะสามารถกำหนดรูปแบบของชุมชนโดยการปิดกั้นหรือจำกัดการเจริญเติบโตในบางบริเวณ และดังนั้นจึงค่อนข้างได้ผลในการผลักดันการเจริญเติบโตไปยังย่านอื่นๆ บ่อยครั้งในบริเวณที่พัฒนาไปแล้วและกำลังรุ่งเรืองในที่ซึ่งมีแรงกดดันพอสมควรในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การกำหนดย่านอาจมีประสิทธิภาพในการป้องกันหรือทำให้การเปลี่ยนแปลงเบาบางลง

ในอีกด้านหนึ่ง การแบ่งย่านจะไม่ค่อยเกิดประสิทธิภาพเท่าใดนัก ในบริเวณชุมชนเมืองเก่าหลายแห่งที่ซึ่งรูปแบบของการใช้ที่ดินได้รับการก่อตัวไปเกือบทั้งหมดแล้ว และที่ซึ่งแรงผลักดันทางด้านการเจริญเติบโตค่อนข้างมีพลัง การกำหนดย่านไม่สามารถจะเผชิญกับปัญหาการรื้อสร้างใหม่ (Redevelopment) เพราะการควบคุมไม่สามารถบังคับผลประโยชน์หรือการลงทุนให้เกิดขึ้นในบริเวณ การกำหนดย่านอาจจะค่อนข้างอ่อนแอหรือแทบไม่มีผลเลยในบริเวณกิ่งชนบท หรือพื้นที่ชนบท ที่ซึ่งประชากรส่วนใหญ่หรือรัฐบาลท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญของการควบคุมการใช้ที่ดินของภาครัฐ

ข้อจำกัดการกำหนดย่าน

The Limitation of Zoning

ปัจจัยสำคัญในการทำให้การแบ่งย่านมีประสิทธิภาพก็คือ การทำให้เวลาของการควบคุมการใช้ที่ดินตรงหรือสอดคล้องการลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ มีความเป็นไปได้ที่การใช้ที่ดินของชุมชนและนโยบายการลงทุนของภาครัฐอาจขัดแย้งกัน ไม่สนับสนุนหรือขัดขวางเจตนาอีกฝ่ายหนึ่ง ตัวอย่างเช่น โปรแกรมและโครงการลงทุนของภาครัฐอาจทำให้เกิดแรงผลักดันสำหรับประเภทหรือความเข้มข้นของการพัฒนา ซึ่งห้ามโดยการกำหนดย่านและข้อบัญญัติควบคุมย่าน การกำหนดย่านอาจถูกจำกัดทั้งโดยพลังทางกฎหมายและเศรษฐกิจ การกำหนดย่านจะถูกจำกัดในหลายๆด้าน เช่น หากมูลค่าของที่ดินในการใช้ที่อนุญาตโดยการกำหนดย่านแตกต่างค่อนข้างมากจากมูลค่าของที่ดินในการใช้ซึ่งถูกห้าม เจ้าของที่ดินก็ย่อมมีแรงจูงใจสูงในความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดย่านเจ้าของทรัพย์สินก็จะมีแรงจูงใจสูงในความพยายามจะเปลี่ยนแปลงการกำหนดย่าน เจ้าของที่ดินอาจจะใช้จ่ายเงินลงทุนในปริมาณสูงเพื่อต่อสู้ฟ้องร้องในศาล เขาอาจใช้ความพยายามอย่างมากในการสร้างพลังแนวร่วมเพื่อเรียกร้อง โฉมหน้าให้เปลี่ยนแปลงย่าน หรือหากทนายของเขาแนะนำว่าการกำหนดย่านที่ดินของเทศบาลมีจุดอ่อนทางด้านกฎหมาย นักลงทุนอาจเข้าหาเทศบาลและระบุให้เทศบาลทราบว่าการกำหนดย่านจึงมีจุดอ่อนและแนะนำการประนีประนอมในเรื่องนี้ที่จะเกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย การกำหนดย่านของเทศบาลอาจมีจุดอ่อนด้านกฎหมาย และหลังจากทราบเรื่องทั้งหมดและได้ทำการปรึกษาทางด้านการวางแผนและอัยการแล้วเจ้าหน้าที่เทศบาลอาจพิจารณาตัดสินใจว่าการประนีประนอมนั้นเป็นเรื่อง ที่สมควรอย่างยิ่ง ในกรณีเช่นนั้นเขาอาจแนะนำฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลให้ทำ

การแก้ไขข้อบัญญัติควบคุมย่าน ถ้าชุมชนยังเป็นที่ดินไม่ยอมเปลี่ยน และหากนักพัฒนาที่ดินมั่นใจว่าสถานการณ์ทางกฎหมายเข้าข้างเขาก็อาจยื่นเรื่องฟ้องร้องและต่อสู้ในศาล ประเด็นข้อโต้แย้งนี้อาจตกลงได้ในศาล เทศบาลก็อาจยอมประนีประนอมได้

การกำหนดย่านกับศาล

Zoning and the Courts

การกำหนดย่านและการควบคุมการใช้ที่ดินอื่นๆต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย สิทธิของเจ้าของทรัพย์สิน การควบคุมเหล่านี้อาจจำกัดความเข้มข้นหรือลักษณะและสภาพทรัพย์สินและที่ดินจะถูกนำไปใช้ หลายปีที่ผ่านมาศาลได้ขยายขอบเขตระหว่างอะไรที่อนุญาตและไม่อนุญาตนั้นยังคงคลุมเครือ และแตกต่างกันจากแห่งหนึ่ง ไปยังอีกที่แห่งหนึ่ง ซึ่งอาจเปิดช่องว่างให้มีความขัดแย้งฟ้องร้องกันได้

ข้อกำหนดในการควบคุมการใช้ที่ดินทั้งหลายก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพิ่มขึ้น แต่ไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างยั่งยืนในการดำรงรักษาคุณลักษณะของส่วนรวม ความปลอดภัยและความผาสุกของชุมชนแล้ว จะไม่สามารถคงอยู่หรือใช้บังคับอีกต่อไปได้

ภาษีทรัพย์สินกับการกำหนดย่าน

Property Taxes and Zoning

การกำหนดย่านมีความสัมพันธ์กับภาษีทรัพย์สิน การเก็บรวบรวมภาษีทรัพย์สินโดยรัฐบาลท้องถิ่นและเขตโรงเรียน (School District) ในค.ศ. 1982 ได้รวมทั้งสิ้นเกือบ 79 พันล้านเหรียญและคิดเป็นประมาณ 3 ใน 4 ของรายได้จากการเก็บภาษีทั้งหมด²⁷ หากพิจารณาถึงจำนวนตัวเลขรายได้จากภาษีทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว การพิจารณาตัดสินที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดย่านและการควบคุมย่าน ไม่สามารถทำได้หากไม่พิจารณานัยทางด้านภาษีทรัพย์สินด้วย ในที่นี้จะกล่าวโดยย่อว่า เทศบาลจะจัดทำบัญชี (ไม่ว่าจะอยู่รูปของกระดาษหรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์) ซึ่งจะอ้างถึงในชื่อ บัญชีภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Roll) ทรัพย์สินทุกประเภทจะปรากฏเป็นรายการในบัญชีนี้ โดยทั่วไปประกอบด้วย แถว 2 แถว(column) แถวแรกเป็นแถวของ "ที่ดิน" (Land) แถวที่สองเป็นแถวของการปรับปรุง(Improvement) ซึ่งหมายถึงอาคารและโครงสร้าง ในแต่ละแถวจะบันทึกมูลค่าประเมินของที่ดินหรืออาคารมูลค่าเหล่านั้นจะได้รับการประเมินจากเจ้าหน้าที่ประเมินของเทศบาล แสดงการประมาณมูลค่าของทรัพย์สินถ้าขายในตลาดในลักษณะการซื้อขายตามขั้นตอนของกระบวนการซื้อขายทรัพย์สิน บางชุมชนอาจประเมินราคาเต็ม(Full Value Assessment) บางชุมชนอาจมีการประเมินราคาเพียงบางส่วน(Fraction Assessment) เมื่อใช้วิธีการประเมินราคาเพียงบางส่วนทรัพย์สินทุกประเภทควรได้รับการประเมินโดยใช้สัดส่วนเดียวกันจากราคาตลาด เทศบาลหรือเขตการเก็บภาษีอื่นๆ ต่างจะมีอัตราภาษีทรัพย์สินของตัวเอง ซึ่งใช้กับราคาประเมินของทรัพย์สินเพื่อพิจารณากำหนดว่าควรจ่ายภาษีเท่าไร ตัวอย่างเช่น ถ้าอัตราภาษี คือ 2.50 เหรียญต่อราคาการประเมิน 100 เหรียญ และทรัพย์สินนั้นประเมินที่ราคา 50,000 เหรียญ ดังนั้นภาษีที่ต้องจ่ายคือ $50,000 \times 2.5/100 = 1,250$ เหรียญ สำหรับเทศบาลทั้งพื้นที่สมควรจะเป็น

ฐานภาษีอัตราภาษี = ภาษีจะได้

ฐานภาษีในสมการ คือ จำนวนรวมที่ดินของมูลค่าประเมินสำหรับที่ดินและอาคารที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี อัตราภาษีถูกกำหนดให้สร้างรายได้ในจำนวนของรายรับที่ต้องการ ถ้าโครงการพัฒนาใดที่จะนำภาษีมาให้ชุมชนเพิ่มขึ้นมากกว่าค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากโครงการของเทศบาล ผลก็คือ 1) การบริการสาธารณะของเทศบาลในระดับเดิมสามารถทำได้ในอัตราภาษีที่ต่ำลง หรือ 2) การบริการสาธารณะของเทศบาลในระดับที่ต่ำกว่าเดิมสามารถทำได้ในอัตราภาษีเดิม ถ้าค่าใช้จ่ายของการบริการของโครงการพัฒนาใหม่เกินกว่ารายรับจากการเก็บภาษีในอัตราภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ก็เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม

แม้ตัวอย่างข้างต้นจะแสดงในรูปของอัตราภาษีของเทศบาล แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจมีภาษีทรัพย์สินอีกหลายประเภทภายในชุมชนใดชุมชนหนึ่งโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินในเมืองซึ่งตั้งอยู่ภายในเคาน์ตี และมีเขตการจัดให้บริการทางการศึกษาเป็นเอกเทศเรียกว่า "School District" ทรัพย์สินอาจถูกเก็บภาษีโดย 3 หน่วยงานได้แก่ 1) เมืองเก็บภาษีของเมือง 2) เคาน์ตีเก็บภาษีของเคาน์ตี 3) เขตโรงเรียนเก็บภาษีของโรงเรียน ในบริเวณชุมชนเมืองบางแห่งที่โครงสร้างและความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ไม่กว้างขวางเหมือนกันเมืองใหญ่และในบริเวณที่ประชากรของครัวเรือนส่วนใหญ่มีอัตราจำนวนเด็กในวัยเรียนสูง ภาษีโรงเรียนจะเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่แบ่งไปจากรายรับที่เก็บได้จากภาษีอื่นๆทั้งหมด

ภาษีทรัพย์สินเป็นเรื่องที่จะถูกวิจารณ์อย่างหนักเป็นเวลากหลายปี อย่างไรก็ตามภาษีทรัพย์สินก็ยังคงถูกนำไปใช้แพร่หลายเป็นสากล ด้วยเหตุผลข้อหนึ่งก็คือค่อนข้างง่ายในการบริหารและบังคับใช้ ฝ่ายประเมินค่าหน้าที่จะประเมินไป ฝ่ายเก็บภาษีก็นำไปแจ้งหนี้ออกไป ถ้าเจ้าของทรัพย์สินไม่จ่ายภาษีเทศบาลสามารถทำการยึดทรัพย์สินและประมูลขายเพื่อเอาเงินทดแทนในส่วนที่ยังไม่ชำระ อาจเป็นการเก็บภาษีที่ค่อนข้างโหดร้าย ประชากรแต่ละคนหรือธุรกิจบางอย่างอาจสามารถปกปิดรายได้บางอย่าง

3.2 พัฒนาการของข้อบัญญัติควบคุมย่าน

ข้อบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่าน ตามที่ได้กล่าวถึงมาแล้วนั้นเป็นเครื่องมือที่ค่อนข้างหยาบ ข้อบัญญัตินั้นในที่สุดแล้วก็เพียงแต่ระบุว่าห้ามไม่ให้ทำอะไรบ้าง แต่ไม่ได้เป็นตัวทำให้เกิดอะไรขึ้นมา เป็นข้อบัญญัติที่ค่อนข้างไม่ยืดหยุ่น ซึ่งอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ใช่สิ่งที่เหมาะสมที่สุด ตัวอย่างเช่น ในขอบเขตย่านที่อนุญาตการพัฒนาจำนวนหนึ่งในที่ดินแปลงหนึ่งภายในย่านๆหนึ่ง ถ้าที่ดินแปลงหนึ่งพัฒนาไปเต็มจำนวนที่อนุญาต แต่ที่ดินอีกแปลงหนึ่งยังคงว่างอยู่หรือพัฒนาไปเพียงบางส่วนของความเข้มข้นที่อนุญาตให้กับการใช้ที่ดินประเภทนั้นทั้งหมดของย่าน อาจทำหน้าที่ได้ค่อนข้างดี

ความแตกต่างระหว่างการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงกับการพัฒนาที่เกิดขึ้นในทฤษฎีทำให้มีคำถามเกี่ยวกับความเที่ยงตรงของข้อบัญญัติควบคุมย่าน จะเห็นได้ชัดเจนว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านไม่ใช่ตัวกำหนดโครงสร้างของเมืองในชั้นรายละเอียด ถ้าหากว่ายังมีช่องว่างระหว่างข้อบัญญัติควบคุมย่านที่คลุมอยู่กับตัวของการพัฒนาจริง

ข้อบัญญัติควบคุมย่านนั้นมีจุดอ่อนถูกวิจารณ์ได้ง่ายในแง่ที่ว่าจำกัดความเป็นอิสระของสถาปนิกและผู้ออกแบบค่อนข้างมาก และอาจลดคุณภาพของการออกแบบชุมชนเมือง ข้อบัญญัติที่ประกาศใช้ครอบคลุมที่ดินจำนวนหลายแปลงก็มีโอกาสจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ได้รับประโยชน์สูงแก่ที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งโดยเฉพาะ

ข้อบัญญัติควบคุมย่านได้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นตัวทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ซ้ำซากน่าเบื่อหน่ายจากการแบ่งแยกการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารจนมากเกินไป คำวิจารณ์ที่มีน้ำหนักมากที่สุดคือ ของเจน เจคอบส์ (Jane Jacobs)²⁸ ในทศวรรษที่ 1960 เจคอบส์ได้โต้แย้งว่าการแบ่งแยกการใช้ประโยชน์ที่ดินมากเกินไป เช่น กรณีพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ตรงที่กำหนดเป็นร้านค้า ฯลฯ นักวางแผนได้สร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนเมือง ซึ่งแห้งแล้งไม่มีชีวิตชีวาและบางครั้งก็เป็นอันตรายอีกด้วย ที่ว่าแห้งแล้งนั้นเนื่องจากขาดความหลากหลายเจคอบส์ได้ยกเถียงถึงอันตรายที่เกิดจากถนนที่มีการใช้ประโยชน์ประเภทเดียวจะเกิดความเปราะบางในช่วงเวลาในแต่ละวัน ซึ่งอาจเปิดโอกาสเปิดอาชญากรรมได้ ในช่วงเวลาที่เจน เจคอบส์ เขียนหนังสือนั้นเธอมีบ้านพักอาศัยอยู่ที่ เวสต์ วิลเลจ (West Village) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรีนนิช วิลเลจของเกาะแมนฮัตตัน นครนิวยอร์ก (Manhattan's Greenwich Village) ซึ่งเป็นชุมชนค่อนข้างเก่า มีลักษณะพิเศษอยู่ที่พื้นที่บล็อกของชุมชนที่มีถนนล้อมรอบนั้นมีขนาดเล็กรูปร่างไม่ซ้ำกัน ละมีการใช้ที่ดินแบบผสมค่อนข้างสูง อาคารส่วนใหญ่มีความสูงไม่มากนัก ปกติประมาณ 4-6 ชั้น ในบล็อกหนึ่งจะมีการใช้ที่ดินที่ผสมระหว่างที่อยู่อาศัยกับประเภทไม่ใช่ที่อยู่อาศัยที่จริงแล้วอาคารหลายหลังมีร้านค้า กิจการร้านอาหาร และอื่นๆอยู่ชั้นล่างและข้างบนเป็น

ห้องชุดให้เช่า บริเวณดังกล่าวจึงเป็นถนนที่มีชีวิตชีวา ไปจนกระทั่งตอนเด็กของทุกคืน ซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นชุมชนย่อย (Neighborhood) ที่เหมาะกับการอยู่อาศัย

เจคอบส์ ได้อ้างว่าลักษณะของความหลากหลาย มีเสน่ห์และกิจกรรมซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของเวสต์วิลเลจ มักจะถูกปิดกั้นโดยข้อบัญญัติควบคุมย่านที่ไม่ยืดหยุ่น และนักวางแผนสนใจที่จะแบ่งแยกการใช้ประโยชน์ของที่ดินและอาคารจนมากเกินไป เจคอบส์ยังได้อ้างว่าบริเวณดังกล่าวมีเสน่ห์ก็เนื่องจากได้มีการพัฒนาก่อนจะมีข้อบัญญัติควบคุมย่าน (ข้อบัญญัติควบคุมย่านจะไม่ใช้บังคับย้อนหลัง) แม้ว่าจะไม่ใช่นักวางแผน แต่คำวิจารณ์ของเจคอบส์ทำให้นักวางแผนหลายคนหันกลับไปที่คิดถึงเจตนาและผลกระทบของข้อบัญญัติควบคุมย่านที่มีต่อชุมชนย่อย

ในความพยายามจะทำให้ข้อบัญญัติควบคุมย่านเป็นเครื่องมือที่มีความละเอียดยิ่งขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงข้อบัญญัติควบคุมย่านให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น จนเกิดเทคนิคหลายอย่างขึ้นมาใหม่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่กี่ปีโดยทั่วไปแล้วเทคนิคเหล่านี้ได้รับการออกแบบให้การควบคุมการใช้ที่ดินมีความยืดหยุ่นมากขึ้น มีการเจรจาต่อรองได้มากขึ้น ทำให้เกิดความเป็นไปได้ในการเพิ่มความหลากหลายของชุมชนทั้งหมด โดยการอนุญาตให้แต่ละฝ่ายของการเจรจาในเรื่องการใช้ที่ดินสามารถจะต่อรองจนได้พบกับความจริงบางอย่าง ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์บางครั้งอ้างถึงในชื่อของ “ผลที่ได้จากการค้าขายแลกเปลี่ยน” (the gains of trade)²⁹

สมมติว่าผู้พัฒนาที่ดินอาจจะทำอะไรบางอย่างที่ถูกห้ามอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรโดยกฎหมายควบคุมย่าน ในอีกด้านหนึ่งเทศบาลอาจจะอยากให้ผู้พัฒนาที่ดินทำอะไรบางอย่างที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ทำ ทำให้จึงต้องมีข้อบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างของย่าน ซึ่งได้รับการกำหนดโครงสร้างไว้เสียการเจรจาต่อรองเป็นไปไม่ได้ สมมติว่าเราไม่ต้องกลัวว่าเทศบาลจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเมื่อคิดบัญชีแล้วเทศบาลไม่ได้ผลประโยชน์จากการแลกเปลี่ยน ถ้าเป็นเช่นนั้นเทศบาลไม่ยอมก็ได้ เทคนิคใหม่ๆ ของกฎหมายควบคุมย่านมีดังต่อไปนี้

3.2.1 การพัฒนาแบบผสมหรือรวมเป็นหน่วยเดียว

Planned Unit Development-PUD

เทคนิค PUD นี้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในระยะหนึ่งถึงสองทศวรรษหลัง ซึ่งแตกต่างจากข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบหนึ่งไปยังอีกแบบหนึ่ง โครงการ PUD บางโครงการเป็นเรื่องของที่อยู่อาศัยทั้งหมด หรือบางโครงการก็เป็นเรื่องพาณิชย์กรรมทั้งหมด อย่างไรก็ตามในหลายๆกรณี PUD จะรวมการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ หลายอย่างเข้าด้วยกัน มากกว่าที่ได้รับอนุญาตภายใต้ข้อบัญญัติควบคุมย่านตามปกติ โครงการ PUD หลายโครงการอาจเป็นที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่และมีกิจกรรมค้าปลีกกรรมอยู่ด้วย บางโครงการมีประโยชน์ใช้สอยที่ผสมกันอยู่ระหว่างที่อยู่อาศัยกับพาณิชย์กรรม เพราะว่าผังบริเวณทั้งโครงการจะได้รับการพิจารณาตรวจสอบไปทีเดียว จึงได้รับผลดีจากการผสมระหว่างประโยชน์ใช้สอยหลายอย่างโดยไม่เสี่ยงต่อการเสียเปรียบอะไรบางอย่าง สำหรับแก้ออกแบบชุมชนเมืองแล้ว PUD เปิดโอกาสให้มีการออกแบบที่สร้างสรรค์ และมีอะไรใหม่ๆ ที่น่าสนใจมากกว่าการออกแบบควบคุมย่านทั่วไป เนื่องจากมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่สมบูรณ์ ดังนั้นการมีประโยชน์ใช้สอยหลายอย่างรวมกันจะสนับสนุนซึ่งกันและกันเหมือนกันเป็นหน่วยหนึ่งเดียว ปัญหาอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ธุรกิจทั้งหลายทั้งในศูนย์กลางเมืองและบริเวณชานเมืองก็คือ มักจะไม่มีผู้คนและกิจกรรมในตอนเย็น การผสมผสานระหว่างที่อยู่อาศัยกับพาณิชย์กรรมมีแนวโน้มจะทำให้พื้นที่ที่ติดกันในตอนเย็นและวันสุดสัปดาห์ แนวความคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินผสมกันสามารถทำให้พื้นที่ทั้งพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยมีความน่าสนใจมากขึ้น ไม่ซ้ำกันน่าเบื่อ เทคนิค PUD ได้ให้อำนาจทั้งหมดในการควบคุมการใช้ที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพิจารณาหรือกลุ่มผู้ดูแลการออกแบบพื้นที่นั้นโดยเฉพาะ จึงเปิดให้มีการออกแบบที่สร้างสรรค์เกิดสิ่งใหม่ๆ และมีความ

ยึดหยุ่น ซึ่งจะไม่เป็นข้อบัญญัติควบคุมย่านตามปกติซึ่งต้องครอบคลุมและใช้ได้กับทุกพื้นที่ในเขตเทศบาล

3.2.2 การโอนย้ายสิทธิในการการพัฒนา

Transfer of Development Right-TDR

เป็นการเน้นการพัฒนาอย่างเข้มข้นในบริเวณที่ต้องการและห้ามการพัฒนาในบริเวณที่ไม่ต้องการ การดำเนินการดังกล่าว คือการกำหนดบริเวณ "ให้" และบริเวณ "รับ" เจ้าของทรัพย์สินในบริเวณ "ให้" ที่ไม่พัฒนาทรัพย์สินไปจนเต็มที่สามารถขายสิทธิในการพัฒนา (Right) ที่ไม่ได้ใช้ให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในบริเวณ "รับ" เทคนิคนี้อาจนำไปใช้อนุรักษ์พื้นที่โล่งว่างหรือเพื่อจำกัดการพัฒนา เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายทางด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน หรืออื่นๆ³⁰ การที่เจ้าของสามารถขายสิทธิได้เป็นการจัดแรงจูงใจและมูลฐานของการฟ้องร้องออกไปได้หรือไม่ก็ให้ลดน้อยลง ถ้าเทศบาลจะปรารถนาจะรักษาอาคารเก่าในย่านประวัติศาสตร์แนวทางหนึ่งที่จะทำได้คือให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ขายได้ เมื่อได้ขายสิทธิในการพัฒนาแก่เจ้าของทรัพย์สินในบริเวณที่เทศบาลอยากให้เจริญเติบโต หรือบริเวณ "รับ" ก็จะมีแรงจูงใจให้รื้อถอนอาคารเก่าทิ้งและหลังจากได้ขายสิทธิในการพัฒนาไปแล้วก็ไม่สามารถให้มีการพัฒนาใหม่ให้มีความหนาแน่นสูงขึ้นอีกได้ เทคนิคนี้ค่อนข้างใหม่และเป็นเรื่องที่โต้เถียงได้ ทางหนึ่งซึ่งอาจนำไปใช้ในทางที่ผิด อาจเป็นถ้าสิทธิในการพัฒนาถูกกำหนดให้แก่บริเวณที่ซึ่งการพัฒนาที่อาจเป็นไปได้จริงมีปริมาณน้อย

3.2.3 การกำหนดย่านเขตพิเศษ

Special District

กฎหมายควบคุมย่านโดยแนวประเพณีการปฏิบัติมาตั้งแต่ในอดีตนั้นได้กำหนดย่านต่างๆ ทุกย่านภายในชุมชน ในลักษณะของการควบคุมบนพื้นฐานที่คล้ายคลึงกันสามารถแลกเปลี่ยนกันได้ โดยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร (Use) รูปร่างและมวล(Bulk)ของอาคาร ตลอดจนข้อกำหนดด้านที่ว่างหรือสนาม(Yard Requirement) จะมีข้อกำหนดไว้เพียงแต่ย่านประวัติศาสตร์เท่านั้น ซึ่งก็หมายความว่า เป็นการสมมติเอาว่าพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งทุกพื้นที่ในหลายๆ บริเวณของเมืองที่ได้รับการกำหนดย่าน ตัวอย่างเช่นเป็นย่านที่พักอาศัย R-1,R-3 หรืออุตสาหกรรม M-1มีความคล้ายคลึงกับทุกย่านที่ถูกกำหนดให้เป็นย่านที่มีการควบคุมเหมือนกัน ความเป็นจริงชุมชนย่อย (Neighborhood) หลายแห่งในนครใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเฉพาะของชุมชนที่ไม่เหมือนชุมชนอื่นๆ หรือมีปัญหาอื่นที่พิเศษ จากการศึกษารายละเอียดของข้อบัญญัติในการควบคุมย่าน (Zoning Ordinance) นั้นคือย่าน R-2 ทุกย่านถือว่าคล้ายคลึงกันหมดทั้งเมืองถ้าจะให้เชื่อถือข้อบัญญัติควบคุมย่านนอกจากนี้ยังมีข้อยุ่งยากที่มีสาเหตุมาจากการแบ่งแยกย่านตามแนวประเพณีที่ปฏิบัติกันมาของเทศบาลที่กำหนดย่านไว้เพียง 3 ย่าน คือ ที่พักอาศัย(Residential) พาณิชยกรรม (Commercial) และอุตสาหกรรม (Industrial) การจำแนกดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการใช้ที่ดินของสถาบันขนาดใหญ่เช่นโรงพยาบาล และมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงมีการกำหนดย่านพิเศษขึ้นใหม่เป็นย่านเขตพิเศษ (Special District) ในหลายๆเมือง มีการกำหนดย่านเขตพิเศษเป็นย่านโรงพยาบาลหรือมหาวิทยาลัย ในลักษณะที่กำหนดเป็น "Overlay District" คือวางซ้อนทับลงเหนือย่านที่กำหนดไว้เป็นพื้นฐาน หรือในลักษณะเป็นย่านตามปกติ (Regular Zoning District) ในย่านเขตพิเศษนี้ได้กำหนดให้สามารถอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินและอาคารตามความต้องการของสถาบัน และพยายามคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดแก่ชุมชนย่อยที่อยู่

ข้างเคียง ความมุ่งหมายคือ เพื่อจะหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งกระทบกระทั่งระหว่างสถาบันกับชุมชนย่อยที่เกิดขึ้นอยู่เนื่อง ในการยื่นขอเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติควบคุมย่าน ซึ่งอาจจะมีในบางโอกาส เหตุผลอื่น ๆ ในการก่อตั้ง "ย่านเขตพิเศษ" นั้นค่อนข้างประหลาดและพิสดาร ข้อบัญญัติควบคุมย่านในบางเมืองได้เริ่มที่จะระบุเขตพิเศษ เพื่อการปฏิบัติที่พิเศษ เนื่องจากเห็นว่าบริเวณดังกล่าวได้ถูกข่มขู่จากแรงกดดันโดยเฉพาะทางด้านการตลาดเป็นพิเศษหรือเนื่องจากชุมชนทั้งหมดมีความปรารถนาที่จะขีดวงจำกัดการพัฒนา ๖ ข้อหลบบางประเภทหรือเพราะว่า ชาวชุมชนย่อยมีความเชื่อว่าการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษภายใต้ข้อบัญญัติควบคุมย่านจะช่วยดำรงรักษาเอกลักษณ์บางอย่างของชุมชนไว้

ย่านเขตพิเศษที่มีชื่อเสียงโด่งดังเห็นจะได้แก่ย่านสถานบันเทิงเรีงมย์สำหรับผู้ใหญ่ (Adult Entertainment Zone) ในนครบอสตัน ซึ่งเป็นความพยายามที่คลุมเครือน่าสงสัยในการควบคุมกิจกรรมพาณิชย์กรรมทางเพศ (Commercial Sex) ย่านที่เรียกชื่อว่า "ย่านสงครามของนครบอสตัน" (Boston Combat Zone) มีความมุ่งหมายที่จะจำกัดกิจการลามก (Pornography) ให้อยู่ภายในบริเวณที่กำหนด ซึ่งตรงข้ามกับวิธีการของเมืองดีทรอยท์ (Detroit) ที่มุ่งจะกระจายการใช้ประโยชน์แบบนี้อยู่วิธีการของข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบเดิมโดยกำหนดระยะห่างต่ำสุดระหว่างอาคารที่ตั้งกิจการนี้ นครนิวยอร์กได้ยกระดับย่านเขตพิเศษให้มีศิลปะมากขึ้น โดยกำหนดให้ใช้ในความประสงค์ที่กว้างขวางมากขึ้น ตัวอย่างเช่น เขตพิเศษ "บริเวณคลินตัน" (Clinton Area) ใช้พิทักษ์ชุมชนย่อยของผู้มีรายได้น้อยกลางจากการรุกคืบของย่านพาณิชย์กรรม ย่านเขตพิเศษ "อิตาลีน้อย" (Little Italy) กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์พิเศษ (Special Use) และการควบคุมรูปร่างและมวลของอาคาร (Bulk Control) เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญทางเชื้อชาติ ย่านเขตพิเศษ "ถนนกรีนนิช" (Greenwich Street District) มุ่งจะชักจูงใจให้ผู้พัฒนาที่ดิน (Developer) ให้จัดหาบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะในบริเวณนอกพื้นที่

ย่านเขตพิเศษอาจจะเป็นกระแสคลื่นแห่งอนาคตของการกำหนดย่าน (Zoning) ในเมืองใหญ่ระบบย่านเขตพิเศษนี้อาจสร้างภาระการบริหารที่บุคลากรของเมืองไม่สามารถจะรับมือได้ และแนวความคิดอาจไม่เป็นไปตามทุกสิ่งที่มีผู้เรียกร้องเชื่อว่าจะทำให้ได้แต่จากประสบการณ์หลาย ๆ แนวทาง อะไรที่เชื่อว่า จะทำได้ แต่จากประสบการณ์หลาย ๆ แนวทางอะไรที่เชื่อว่าเป็นความสำคัญอาจมีความหมายมากกว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริง อย่างไรก็ตาม เขตย่านควบคุมพิเศษนี้ก็ช่วยสนับสนุนให้เกิดความรู้สึกถึงความสำคัญในพื้นที่ (A Sense of Place) สำหรับผู้มีภูมิสำเนาในบริเวณนั้น ซึ่งสูญหายไปจากนโยบายการควบคุมย่านส่วนใหญ่ อย่างน้อยก็ในนครหรือเมืองใหญ่ เทคนิคการควบคุมการใช้ที่ดินประเภทนี้ยังได้ยอมรับว่าในเมืองใหญ่ของสหรัฐอเมริกาไม่เหมาะสมที่จะสร้างระบบการควบคุมการใช้ที่ดินที่ละเอียดหรือมองข้ามความหลากหลายทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย และย่านพาณิชย์กรรมที่มีจำนวนมากมาย³¹

3.2.4 ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบ "ผลประโยชน์ตอบแทน" หรือ "แรงจูงใจ"

Bonus or Incentive Zoning

เมืองหลายเมืองได้ดำเนินการจัดการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันในเรื่องของการพัฒนาอาคารสำนักงาน ข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจกำหนดความสูงไว้ที่ระดับหนึ่ง แต่อนุญาตให้เพิ่มความสูงหรือจำนวนชั้นมากกว่านั้น ถ้าผู้ลงทุนจะจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกบางอย่างไว้ที่พื้นระดับดิน ตัวอย่างเช่น ลาน (Piazza) ทางเข้าหน้าอาคาร ทางเข้าโดยตรงไปยังสถานีรถไฟใต้ดิน หรือ "สวนสาธารณะขนาดเล็ก" (Vest Pocket Park) หรือบริเวณนั่งเล่น ฯลฯ

3.2.5 ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบรวมทุกอย่าง

Inclusionary Zoning

ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบนี้ ผู้พัฒนาที่ดินต้องการก่อสร้างมากกว่าจำนวนหน่วยที่กำหนดไว้ จะต้องรวมจำนวนร้อยละของหน่วยที่อยู่อาศัยในจำนวนหนึ่งไว้สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและปานกลาง หรือกลุ่มอื่นๆของครัวเรือนที่กำหนดไว้ ข้อกำหนดแบบนี้แตกต่างจากวิธีการแบบ “แรงจูงใจ” หรือ “ผลประโยชน์ตอบแทน” เรื่องที่ว่า การรวมหน่วยที่อยู่อาศัยประเภทรายได้น้อย และปานกลาง ไม่ใช่อำนาจที่จะตัดสินดำเนินการโดยผู้ลงทุนพัฒนาที่ดินตามลำพัง อย่างไรก็ตามคล้ายกับการโยกย้ายค่าใช้จ่ายของการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนดังกล่าวให้แก่ผู้ลงทุน ผู้ดำเนินโครงการก็มีแนวโน้มโยกย้ายค่าใช้จ่ายบางส่วนไปยังผู้ซื้อและผู้เช่าอื่นๆ

3.2.6 ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบกลุ่ม

Cluster Zoning

เทคนิคอีกประเภทหนึ่งที่มีเจตนาจะช่วยให้ผู้วางแผนเป็นอิสระจากความไม่ยืดหยุ่นของข้อบัญญัติควบคุมย่านที่ใช้อยู่ตามปกติทั่วไป ในขณะที่ยังเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถควบคุมผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทั้งหมด ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบกลุ่ม ซึ่งโดยทั่วไปใช้กับการพัฒนาที่อยู่อาศัย เปิดโอกาสให้ก่อสร้างบ้านในแปลงที่ดินขนาดเล็ก พร้อมทั้งจัดหาพื้นที่เปิดโล่งเพื่อการใช้ประโยชน์ของชุมชน ตัวอย่างเช่น ข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจจะระบุขนาดแปลงที่ดินเล็กสุดขนาดครึ่งเอเคอร์ แต่ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบกลุ่มอนุญาตให้ก่อสร้างบ้านในแปลงที่ดินขนาดเล็กสุด $\frac{1}{4}$ เอเคอร์ ได้ถ้าหากการพัฒนาเมื่อเสร็จแล้ว จะไม่มีจำนวนบ้านมากกว่าที่สามารถบรรจุได้ ถ้าพัฒนาในที่ดินแปลงขนาดครึ่งเอเคอร์พื้นที่ว่างที่เหลือจะต้องกำหนดให้เป็นพื้นที่เปิดโล่ง ให้อยู่อาศัยทุกคนในกลุ่มเข้าไปใช้ได้ ที่เปิดโล่งดังกล่าวจะได้รับการดูแลจากสมาคมผู้ที่อยู่อาศัยในกลุ่มนั้น

ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบกลุ่ม ค่อนข้างเป็นที่นิยมของนักวางแผน เพราะเปิดโอกาสให้มีการรักษาพื้นที่เปิดโล่งไว้ได้ แม้ว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบกลุ่มได้นำไปใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในหลายชุมชน แผนผังบริเวณแบบกลุ่มจะได้รับการต้อนรับแบบยังมีข้อสงสัยจากสาธารณะ ชุมชนเห็นภาพของการผสมระหว่างการวางอาคารชิดกันและเปิดพื้นที่โล่งว่างได้ ซึ่งจะเป็นพื้นที่ว่างถาวร โดยมีการป้องกันอย่างง่าย ๆ ด้วยการทำหลักฐานทางกฎหมาย

3.2.7 ข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบควบคุมคุณสมบัติการใช้งาน

Performance Zoning

เทคนิคข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบควบคุมคุณสมบัติในการใช้งานนี้ค่อนข้างใหม่ และไม่แพร่หลายนัก เป็นข้อบัญญัติที่ระบุไว้ว่าจะอนุญาตอะไรไม่อนุญาตในเรื่องของผลที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาแทนที่จะให้รายละเอียดของข้อกำหนดที่เป็นรูปแบบของการพัฒนาที่ชัดเจน อาจถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะหาทางบรรลุความมุ่งหมายอย่างเดียวกันกับข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบที่ใช้กันอยู่ทั่วไป แต่ในรูปแบบที่ยืดหยุ่นกว่า ตัวอย่างเช่น ในเมืองคาร์โก มลรัฐฟลอริดา (Largo, Florida) ระบบข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบปกติหรือแบบยูคลิดีียน (Euclidean) ที่แบ่งชุมชนออกเป็น 20 ย่าน ถูกทดแทนด้วยระบบข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบควบคุมคุณสมบัติการใช้งาน การแบ่งประเภทที่อยู่อาศัยเป็น 5 ประเภทนั้นแตกต่างกันที่ความหนาแน่นสูงสุดที่อนุญาตความเข้มข้นของการใช้ถูกควบคุมโดยการจำกัดอัตราส่วนของอาคารต่อเนื้อที่ดิน (Floor Area Ratio-FAR) และร้อยละของเนื้อที่ดินที่จะถูกปกคลุมโดยอาคาร (Building Coverage Ratio-BCR) ไม่มีข้อจำกัดทางด้านประเภทของบ้านหรือพื้นที่เว้นว่างด้านข้าง และด้านหลัง และความสูงอาคาร

การกำหนดย่านออกเป็นย่านย่อยๆเมื่อมีย่านหลายย่านก็ยากที่จะกำหนดความแตกต่างระหว่างย่านเหล่านั้น เมื่อการกำหนดย่านไม่ชัดเจนแล้ว ความประสงค์ของแต่ละย่านก็คลุมเครือไปด้วย และในทางกลับกันก็เปิดโอกาสให้มีการแก้ไข (Zoning Amendment) ข้อบัญญัติควบคุมย่านมากขึ้น

3.2.8 ข้อตกลงในการพัฒนา

Development Agreement

มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ผ่านกฎหมายซึ่งอนุญาตให้ผู้บริหารหรือเจ้าพนักงานของเทศบาลสามารถทำข้อตกลงในการพัฒนาได้ซึ่งในความเป็นจริงแล้วก็คือ ไม่ต้องนำข้อบัญญัติควบคุมย่านมาบังคับใช้เพียงแต่การพัฒนาจะต้องสอดคล้องเป็นไปตามผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ข้อตกลงระหว่างผู้พัฒนาที่ดินกับชุมชน จะระบุถึงสิ่งที่ผู้พัฒนาอาจทำและกำหนดให้ทำในพื้นที่โครงการ ผู้พัฒนาได้รับผลประโยชน์จากการได้รับอนุญาตให้ทำในสิ่งที่ไม่ได้รับอนุญาตภายใต้ข้อบัญญัติควบคุมย่านที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ผู้ลงทุนพัฒนาโครงการที่ต้องดำเนินการระยะยาวก็ได้รับความปลอดภัย เมื่อทราบแน่ชัดว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านและข้อบัญญัติอื่นๆจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างกำลังดำเนินการพัฒนา เนื่องจากเทศบาลจะมีพันธะผูกพันทางด้านกฎหมาย ในข้อตกลงหรือสัญญาที่ลงนามไปแล้ว เทศบาลก็ได้รับผลประโยชน์จากการที่สามารถกำหนดสิ่งต่างๆให้ผู้ลงทุนต้องทำในสัญญา

3.2.9 ค่าธรรมเนียม

Exactions

การบังคับให้ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมบางประเภท ซึ่งรู้จักกันในชื่อ "Exactions" ชุมชนหลายชุมชนได้ใช้วิธีการดังกล่าว บางครั้งก็เป็นค่าใช้จ่ายจำนวนค่อนข้างสูง สำหรับการอนุญาตให้พัฒนา ในบางกรณีก็ต้องจ่ายเพียงแต่ถ้ามีการขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติควบคุมย่าน (Rezoning หรือ Zoning Variance) ในบางกรณีก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการพัฒนาภายใต้กฎหมายควบคุมย่านในปัจจุบัน โดยทั่วไปแล้วค่าธรรมเนียมจะคิดจากค่าใช้จ่ายที่การพัฒนานั้นก่อให้เกิดขึ้นกับชุมชน

ในบางกรณีค่าธรรมเนียมเป็นค่าใช้จ่ายที่สามารถนำไปใช้ให้บรรลุผลที่คล้ายคลึงกันกับข้อบัญญัติควบคุมย่านแบบแรงจูงใจ (Incentive Zoning) ได้ในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่นเมือง ฮาร์ทฟอร์ด มลรัฐคอนเนคติกัต (Hartford, Connecticut) แทนที่จะใช้วิธี "Exactions" แต่เสนอให้ผลตอบแทนแก่เจ้าของโครงการ อาคารสำนักงานซึ่งผู้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยในเมือง จะเห็นได้ชัดเจนว่าเทคนิค "Exactions" และ "Bonus" หรือ "Incentive" จะได้ผลในบริเวณที่แรงกดดันทางด้านการเติบโตสูงที่ดินมีจำนวนจำกัด ถ้าชุมชนต้องการให้มีการพัฒนาจะไม่ผลักภาระค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม "Exactions" เพิ่มเติมให้กับเจ้าของโครงการ หรือไม่ก็ผลตอบแทนที่ได้เป็นความหนาแน่นเพิ่มขึ้น แทนที่จะเรียกร้องให้จ่ายค่าธรรมเนียม "Exactions" เทศบาลอาจเสนอให้เงินอุดหนุน (Subsidy) หรือลดภาษี (Tax Abatement)

3.3 การควบคุมการใช้ที่ดินของท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ

นอกเหนือจากข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและ การควบคุมย่าน (Subdivision and Zoning Regulation) ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการควบคุมประเภทอื่นๆอีก ซึ่งจะกล่าวถึงโดยย่อ บางครั้งการควบคุมประเภทต่างๆนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างประจำย่าน ได้แก่

3.3.1 การพิจารณาตรวจสอบผังบริเวณ

Site planning Review

เป็นการตรวจสอบผังบริเวณ โดยหน่วยงานวางแผน หรือหน่วยงานควบคุมดูแลข้อบัญญัติควบคุมย่านเป็นผู้รับผิดชอบตรวจสอบผังบริเวณ เช่น การจัดการสัญจร จำนวนที่จอดรถ การอนุมัติผังบริเวณที่จำเป็นต้องทำก่อนใบอนุญาตก่อสร้างจะออกให้

3.3.2 การพิจารณาตรวจสอบการออกแบบทางสถาปัตยกรรม

Architectural Review

เป็นการตรวจสอบการออกแบบทางสถาปัตยกรรม ด้านความสวยงามหรือสุนทรียภาพเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น เมืองแห่งหนึ่งประกอบด้วยอาคารที่อยู่อาศัยรูปทรงแบบอาณานิคม (Colonial Style) คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบทางสถาปัตยกรรม (Architectural Boards of Review) เน้นความสำคัญของการอนุรักษ์อดีตและคุณค่าของทรัพย์สิน

3.3.3 การอนุรักษ์โบราณสถาน

Historic Preservation

ชุมชนใช้อำนาจในการควบคุมอาคารที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นย่านประวัติศาสตร์ โดยมีความคิดที่จะปิดกั้นไม่ให้มีการก่อสร้าง เปลี่ยนแปลงลักษณะเฉพาะหรือลักษณะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ การควบคุมดังกล่าวอาจถูกจัดให้อยู่กับหน่วยงานมีหน้าที่ควบคุมการใช้ที่ดิน หรือตั้งเป็นหน่วยงานแยกเทศ

3.3.4 การควบคุมการใช้ที่ดินของ มลรัฐ ภาค และรัฐบาลกลาง

เป็นการควบคุมสิทธิที่เหนือการตัดสินใจทางด้านการใช้ที่ดิน โดยรัฐบาลระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรัฐบาลมลรัฐ ส่วนใหญ่กฎหมายเหล่านั้นมาจากความสนใจด้านสิ่งแวดล้อม

3.4 การบริหารการควบคุมย่าน

Zoning Administration

การควบคุมย่านมีลักษณะเด่นอยู่ตรงที่เปิดโอกาสให้เอกชนเจ้าของที่ดินซึ่งไม่เห็นด้วยกับรายละเอียดของข้อบัญญัติควบคุมย่าน สามารถยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงจากแผนผังการควบคุมย่านรวม (Comprehensive Zoning Plan) ได้ ดังนั้นกระบวนการบริหาร การควบคุมจึงมีลักษณะพิเศษ ไม่เหมือนกับกระบวนการบริหารควบคุมอื่นๆ

สาเหตุที่จำเป็นต้องมีการขอเปลี่ยนแปลงการควบคุมย่านก็เนื่องจากไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น บ้านแถวสูง 2-3 ชั้นอาจจะรื้อถอนเพื่อก่อสร้างอาคารสูงโครงการศูนย์การค้าอาจจะขอสร้างในย่านอุตสาหกรรมตั้งแต่ทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 ข้อบัญญัติควบคุมย่านของสหรัฐอเมริกาได้ยินยอมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงความต้องการของเจ้าของที่ดินและการเปลี่ยนแปลงของตลาดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

กระบวนการบริหารการควบคุมย่านจะได้รับการกระจายออกไประหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ที่กำหนดโดย พ.ร.บ. ให้อำนาจของมลรัฐ แต่ละนคร เมืองหรือเทศบาล หรือเคาน์ตี สามารถกำหนดมาตรฐานของตัวเอง ดังนั้นการควบคุมย่านจึงมีลักษณะตรงกันข้ามกับกฎหมายที่บริหาร อื่นๆ ซึ่งใช้ทั้งมลรัฐ หรือกระทั่งทั่วประเทศ ประการสุดท้ายภายในแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีหน่วยงาน มากกว่าหนึ่งหน่วย ที่ได้รับมอบอำนาจให้

ดำเนินการ หรือมีอิทธิพลต่อการพิจารณาตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการผังเมือง คณะกรรมการปรับเปลี่ยนข้อกำหนด (Board of Adjustment) และสภาของเมือง (City County) หรือ สภานิติบัญญัติอื่นๆ

3.4.1 หน่วยงานบริหาร

The Agencies

ระบบบริหารแบบประเพณี

The Traditional System