

กรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมการก่อสร้างประเภท
ที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมือง กรุงเทพมหานคร

INNOVATIVE LEGAL FRAMEWORK FOR URBAN DEVELOPMENT: A CASE STUDY OF THE
RESIDENTIAL CONSTRUCTION INDUSTRY IN BANGKOK'S URBAN INNOVATION ZONES

ภราดร เพ็งแจ่ม¹, รัตติกาล โสวะภาส และ ทานตะวัน บุญเล็ก

Paradorn Pengjaem¹, Rattikarn Sowaphas and Tantawan Bunlek

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar, Bangkok, Thailand

Email: 2pk.paradorn@gmail.com¹

Received 26 August 2024; Revised 22 April 2025; Accepted 29 April 2025.



บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหาของกรอบกฎหมายปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการก่อสร้างประเภทที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมือง 2) พัฒนากฎหมายเชิงนวัตกรรมสำหรับการพัฒนาเมือง และ 3) เสนอแนวทางเชิงนโยบาย สำหรับหน่วยงานภาครัฐและผู้เกี่ยวข้อง นำกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมไปประยุกต์ใช้จริง งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีแบบผสมวิธี (Mixed Methods) โดยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากประชากรผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร 200 ราย ผ่านแบบสอบถามจากตัวแทนองค์กร จำนวน 150 ชุด จำนวนตัวอย่างกำหนดตามตารางของ Krejcie & Morgan (1970) โดยใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านแบบสัมภาษณ์ด้วยเทคนิคเดลฟาย จากผู้เชี่ยวชาญ 20 คน ทั้งจากภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า อุปสรรคทางกฎหมายที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาที่อยู่อาศัยเชิงนวัตกรรม ได้แก่ กระบวนการขออนุญาตก่อสร้างที่ล่าช้า กฎระเบียบอาคารที่ขาดความยืดหยุ่น และการขาดแรงจูงใจทางภาษีสำหรับโครงการนวัตกรรม ส่วนผลการวิจัยเชิงคุณภาพได้ข้อสรุปเชิงฉันทามติถึงองค์ประกอบสำคัญของกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรม 5 ประการ ได้แก่ 1) การปรับปรุงกฎหมายผังเมืองและอาคารให้มีความยืดหยุ่นรองรับเทคโนโลยีใหม่ 2) การจัดตั้งหน่วยงานบริการเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) ในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ 3) มาตรการจูงใจทางการเงินและภาษีสำหรับผู้ประกอบการที่นำนวัตกรรมมาใช้ 4) กลไกความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชนในเขตนวัตกรรมเมือง และ 5) การกำกับดูแลแบบ Sandbox ที่เปิดโอกาสให้ทดลองนวัตกรรมภายใต้เงื่อนไขพิเศษในพื้นที่จำกัด กรอบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นนี้จะช่วยเร่งให้เกิดการนำเทคโนโลยีและกระบวนการก่อสร้างที่ทันสมัยมาใช้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองนวัตกรรมที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: กรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรม; การพัฒนาเมือง; อุตสาหกรรมการก่อสร้างประเภทที่อยู่อาศัย; เขตนวัตกรรมเมือง

Abstract

This study aims to 1) Analyze the current state and issues of the existing legal framework governing the residential construction industry in urban innovation zones; 2) Develop an innovative legal framework for urban development; and 3) Propose policy recommendations for government agencies and stakeholders to implement this framework. A mixed-methods approach was employed. Quantitative data were collected via a survey of 150 respondents from a population of 200 real estate developers in Bangkok (Sample Size Determined by Krejcie and Morgan 1970 using simple random sampling). Qualitative data were obtained via Delphi interviews with 20 experts from government, private, and civil society sectors.

The quantitative results indicate that key legal barriers to innovative residential development include protracted construction permit processes, rigid building regulations, and insufficient tax incentives for innovation projects. The qualitative findings reached consensus on five core components of an innovative legal framework: 1) Revising zoning and building regulations to be flexible and accommodating of new technologies; 2) Establishing one-stop permit service agencies; 3) Providing financial and tax incentives for firms adopting innovations; 4) Creating collaborative mechanisms among government, private, and community stakeholders in innovation zones; and 5) Implementing regulatory sandbox approaches that allow experimentation with innovations under special conditions in limited areas. The proposed framework is expected to accelerate the adoption of advanced construction technologies and processes, contributing to the sustainable development of innovation-driven urban areas.

Keywords: Innovative Legal Framework; Urban Development; Residential Construction Industry; Urban Innovation Districts

บทนำ

การพัฒนาเมืองในศตวรรษที่ 21 ต้องเผชิญกับความท้าทายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทำให้แนวคิด “เมืองนวัตกรรม” หรือ **เขตนวัตกรรมเมือง (Urban Innovation Zone)** ได้รับความสนใจมากขึ้น เขตนวัตกรรมเมือง หมายถึง พื้นที่ในเมืองที่ออกแบบให้เป็นสนามทดสอบการพัฒนาเชิงนวัตกรรม ทั้งด้านเทคโนโลยี สังคม และการบริหาร เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน แนวคิดนี้เน้นการปรับใช้เครื่องมือเชิงนโยบายและกฎหมายรูปแบบใหม่ ๆ ภายในพื้นที่จำเพาะ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการทดลองและนำนวัตกรรมมาปรับใช้ได้อย่างรวดเร็ว โดยอาจกำหนด “เงื่อนไขพิเศษ” หรือการผ่อนปรนกฎระเบียบบางประการที่จำกัดเฉพาะในพื้นที่เขตนวัตกรรมนั้น ๆ (JPI Urban Europe, 2016) กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดพื้นที่นำร่องที่สามารถจัดเป็นเขตนวัตกรรมเมือง ได้แก่ 1) เขตสมาร์ตซิตีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ย่านสามย่าน) 2) พื้นที่พัฒนารอบศูนย์คมนาคมพหลโยธิน-บางซื่อ 3) โซนพระราม 4 – กล้วยน้ำไท และ 5) ย่านรัชดาภิเษก – พระราม 9 พื้นที่เหล่านี้มีโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย และมิกซ์ยูสขนาดใหญ่ที่มุ่งเน้นเทคโนโลยีและความยั่งยืน การพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมืองจำเป็นต้องอาศัย **กรอบ**

กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เอื้อให้นวัตกรรมเกิดขึ้นได้จริง ทั้งในด้านการวางผังเมือง การออกแบบอาคาร วัสดุก่อสร้าง และการบริหารจัดการโครงการ อย่างไรก็ตาม กรอบกฎหมายและระเบียบปัจจุบันของไทย เช่น กฎหมายผังเมืองรวม กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม อาจยังมีลักษณะ “ดั้งเดิม” และขาดความยืดหยุ่น ส่งผลให้การนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ในงานก่อสร้างหรือการพัฒนาโครงการประสบอุปสรรค

ปัจจุบัน มีงานวิจัยและนโยบายในต่างประเทศที่ตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงกรอบกฎหมายเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมด้านการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย ตัวอย่างเช่น รายงานของศูนย์นโยบายร่วมสองพรรคการเมือง ในสหรัฐอเมริกา ระบุว่ารัฐบาลระดับท้องถิ่นในหลายพื้นที่ของสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มปรับปรุงกฎระเบียบและให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการนำนวัตกรรมก่อสร้างมาใช้แก้ปัญหาที่อยู่อาศัย (Bipartisan Policy Center, 2022) ไม่ว่าจะเป็นการปรับแก้ข้อบังคับอาคารแบบยืดตามผลลัพธ์ แทนแบบกำหนดรายละเอียดตายตัว หรือการออกกฎหมายรองรับการก่อสร้างอาคารแบบโมดูลาร์และอาคารสำเร็จรูป (Modular and Prefabricated Building) ที่ช่วยลดขั้นตอนการตรวจหน้างาน นอกจากนี้ การสร้างศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จและการลดขั้นตอนการอนุญาตก่อสร้างยังเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยให้ผู้พัฒนาสามารถดำเนินโครงการได้รวดเร็วขึ้น Lexology. (2024). กรณีของโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ในประเทศไทย ภาครัฐได้ออกกฎหมายเฉพาะที่มีการจัดตั้ง **ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service)** สำหรับนักลงทุนและกระบวนการอนุมัติที่รวดเร็ว ตลอดจนผ่อนปรนข้อกำหนดการใช้ที่ดินและอนุญาตให้มีสัญญาเช่าระยะยาวและกรรมสิทธิ์ต่างชาติในพื้นที่พิเศษ มาตรการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการปรับกรอบกฎหมายให้เอื้อต่อการลงทุนและนวัตกรรมสามารถเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่างานวิจัยจำนวนหนึ่งจะกล่าวถึงความสำคัญของนโยบายและมาตรการจูงใจในการส่งเสริมนวัตกรรม แต่ยังมีช่องว่างขององค์ความรู้เกี่ยวกับ “กรอบกฎหมาย” ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาเมืองนวัตกรรมในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมก่อสร้างประเภทที่อยู่อาศัย งานวิจัยนี้จึงมีความสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยมุ่งเน้นศึกษา **โครงสร้างของกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรม**ควรเป็นอย่างไร และองค์ประกอบสำคัญอะไรบ้าง ที่จะช่วยส่งเสริมให้อุตสาหกรรมก่อสร้างที่อยู่อาศัยสามารถนำเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ มาปรับใช้เพื่อสร้างเมืองที่มีความทันสมัยได้อย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ประเทศไทย 4.0 และ อุตสาหกรรม 4.0

วัตถุประสงค์การวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหาของกรอบกฎหมายปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมก่อสร้างประเภทที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมือง กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อพัฒนากรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมสำหรับการพัฒนาเมือง โดยนำเสนอองค์ประกอบและแนวทางปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมือง กรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบาย สำหรับหน่วยงานภาครัฐและผู้เกี่ยวข้อง ในการนำกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นไปประยุกต์ใช้จริง

การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “กรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมการก่อสร้างประเภทที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมือง กรุงเทพมหานคร” มีดังนี้

1. **กรอบแนวคิดเมืองนวัตกรรมและเขตนวัตกรรมเมือง** วรรณกรรมเบื้องต้นเกี่ยวกับเมืองนวัตกรรมชี้ให้เห็นว่า เมืองสามารถถูกใช้เป็นห้องปฏิบัติการทางสังคมและเทคโนโลยี โดยการสร้าง “เขตนวัตกรรมเมือง” ที่มีการผสมผสานมาตรการนโยบายหลายด้านเข้าด้วยกัน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและทดลองนวัตกรรมอย่างเป็นระบบ (JPI Urban Europe, 2016) Kubeczko et al. (2017). ได้อธิบายว่าเขตนวัตกรรมเมืองเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายใหม่ที่ประกอบด้วย การแทรกแซงเชิงรุก ในด้านกรอบกฎระเบียบ เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือปรับปรุงกฎเกณฑ์อาคาร รวมถึงการสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว สิ่งนี้สะท้อนว่า การปรับปรุงกฎระเบียบให้ยืดหยุ่นและแตกต่างไปจากปกติในพื้นที่จำเพาะ สามารถกระตุ้นความร่วมมือและการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชนในการแก้ปัญหาเมืองรูปแบบใหม่

2. **กรอบกฎหมายกับนวัตกรรมในอุตสาหกรรมการก่อสร้าง** อุตสาหกรรมการก่อสร้างประเภทที่อยู่อาศัย มักถูกมองว่าเป็นอุตสาหกรรมที่น่านวัตกรรมมาให้ได้ช้า เนื่องจากมีกฎระเบียบด้านมาตรฐานอาคารความปลอดภัย และกระบวนการอนุมัติที่เข้มงวด งานศึกษาจำนวนมากระบุว่ากฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเกินไปหรือขาดความยืดหยุ่นอาจกลายเป็น “อุปสรรค” ต่อการนำเทคโนโลยีและแนวทางใหม่ ๆ มาใช้ในการก่อสร้าง ในทางกลับกัน การปรับกฎเกณฑ์ไปสู่รูปแบบที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ จะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถเลือกวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด แทนที่จะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ตายตัว นอกจากนี้ การทบทวนวรรณกรรมยังชี้ให้เห็นความสำคัญของมาตรการส่งเสริมทางเศรษฐศาสตร์ เช่น **แรงจูงใจทางภาษี เงินอุดหนุน หรือสิทธิประโยชน์การพัฒนาพื้นที่** อาทิ การให้โบนัสค่า อัตราส่วนพื้นที่ใช้สอยต่อพื้นที่ที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) หรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้เพื่อดึงดูดให้ภาคเอกชนลงทุนในนวัตกรรมการก่อสร้าง มาตรการเหล่านี้ หากบรรจุอยู่ในกรอบกฎหมายและนโยบายเมือง จะช่วยลดต้นทุนและความเสี่ยงในการทดลองสิ่งใหม่ ทำให้ผู้พัฒนากล้าลงทุนกับเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมมากขึ้น (Bipartisan Policy Center, 2022)

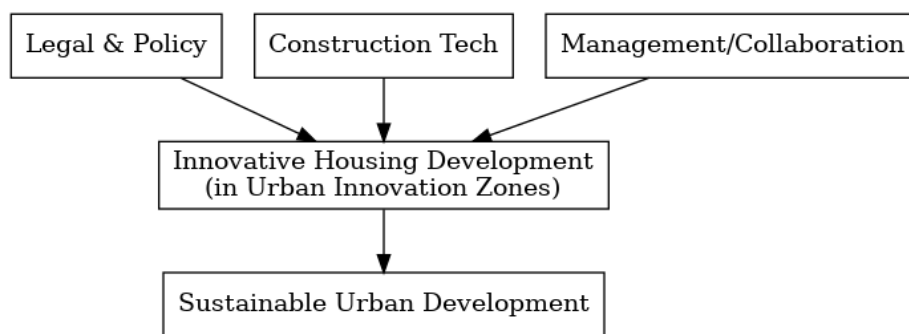
3. **งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเมืองและการก่อสร้าง** ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น วิธีการสำรวจความคิดเห็นเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือเดลฟายเทคนิค (Delphi Technique) ในการศึกษาแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างและนโยบายสาธารณะต่าง ๆ **Sourani and Sohail. (2014)**. ได้ทบทวนการใช้วิธีเดลฟายเทคนิค (Delphi Technique) ในงานวิจัยด้านการจัดการงานก่อสร้าง และพบว่า วิธีนี้มีประโยชน์ในการสร้างฉันทามติท่ามกลางผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่มีความไม่แน่นอนหรือขาดองค์ความรู้ร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับบริบทของงานวิจัยนี้ ที่ต้องการระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาเพื่อกำหนดองค์ประกอบของกรอบกฎหมายที่ยังไม่มีใช้อย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ การวิจัยแบบผสมวิธีได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในการศึกษาด้านการบริหารจัดการเมือง เนื่องจากช่วยให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ **Johnson and Onwuegbuzie. (2004)**. ให้นิยามว่า การวิจัยแบบผสมวิธีคือการผสมผสานเทคนิคและแนวทางการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพไว้ในงานเดียวกัน เพื่อให้เข้าใจปรากฏการณ์ได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น ซึ่งงานวิจัยนี้ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการออกแบบการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนากรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมือง จำเป็นต้องพิจารณาทั้งมิติด้านกฎหมายและนโยบาย มิติด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมการก่อสร้าง

ตลอดจนมิติด้านการบริหารจัดการและความร่วมมือหลายภาคส่วน การวิจัยนี้จึงได้พัฒนารอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) ที่รวมมิติต่าง ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน ดังแสดงในรูปที่ 1

แนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยได้สร้างกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงมิติหลักสามด้านซึ่งคาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยนวัตกรรมในเขตนวัตกรรมเมือง ดัง รูปที่ 1 มิติทั้งสามทำหน้าที่เหมือนตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่ 1) มิติกฎหมายและนโยบาย ความเหมาะสมและความยืดหยุ่นของกฎหมายผังเมือง กฎหมายอาคาร และนโยบายภาครัฐ 2) มิติด้านเทคโนโลยีการก่อสร้าง การยอมรับและสมรรถนะด้านนวัตกรรมของภาคอุตสาหกรรมการก่อสร้าง เช่น การใช้วัสดุหรือวิธีการก่อสร้างใหม่เชิงนวัตกรรม และ 3) มิติด้านการบริหารและความร่วมมือ การจัดการโครงการและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาโครงการ (รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชน) มิติทั้งสามนี้คาดว่าจะส่งผลต่อ ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ประสิทธิภาพในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมือง กล่าวคือ ความสามารถในการดำเนินโครงการที่บรรลุเป้าหมายด้านนวัตกรรม ภายในเวลา งบประมาณ และ มาตรฐานที่กำหนด นอกจากนี้ ผลลัพธ์สุดท้าย (Outcome) ที่คาดหวัง คือ การพัฒนาเมืองนวัตกรรมอย่างยั่งยืน ที่เกิดจากการดำเนินโครงการเหล่านี้สำเร็จ



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างมิติตัวแปรต้นสามด้าน (Legal & Policy, Construction Tech, Management/Collaboration) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยนวัตกรรม (Innovative Housing Development in Urban Innovation Zones) ซึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์คือการพัฒนาเมืองนวัตกรรมอย่างยั่งยืน (Sustainable Urban Development)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีแบบผสานวิธี โดยดำเนินการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพควบคู่กัน เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่ครอบคลุมทุกมิติของปัญหา ดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งรวมถึงบริษัทผู้พัฒนาโครงการจัดสรร บ้านจัดสรร และคอนโดมิเนียม ตลอดจนบริษัทก่อสร้างที่มีประสบการณ์ในโครงการที่อยู่อาศัยสมัยใหม่ การกำหนดขนาดตัวอย่างอ้างอิงตามตารางของ Krejcie & Morgan (1970) ซึ่งเป็นวิธีมาตรฐานในการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมกับขนาดประชากรจากการจำนวนผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร (ประชากร) จำนวน 200 ราย ได้ขนาดตัวอย่างขั้นต่ำประมาณ 132 ราย (ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95) อย่างไรก็ตาม เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูล การ

วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปยังผู้ตอบจำนวน 150 ราย โดยใช้วิธีการสุ่มอย่างง่ายจากรายชื่อบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนกับสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย แบบสอบถามถูกออกแบบเป็นแบบสอบถามปลายปิดและปลายเปิดประกอบกัน ส่วนปลายปิดใช้มาตราวัดแบบ Likert 5 ระดับ เพื่อให้ผู้ตอบประเมินความคิดเห็นเกี่ยวกับอุปสรรคและความต้องการด้านกฎหมายในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยนวัตกรรม ตลอดจนมาตรการที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ แบบสอบถามผ่านการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 5 ท่าน และทดสอบนักรอง (Try-out) กับกลุ่มผู้ประกอบการ 10 ราย เพื่อปรับปรุงความชัดเจนของคำถาม การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการผ่านแบบสอบถามออนไลน์ (Google Forms) และการติดตามทางโทรศัพท์ ได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์กลับคืนมาจำนวน 140 ชุด คิดเป็นอัตราการตอบกลับประมาณร้อยละ 93

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อสรุปลักษณะของผู้ตอบและกระแสดตอบรับต่อแต่ละประเด็น นอกจากนี้ ใช้การวิเคราะห์สถิติเชิงอนุมานบางส่วน เช่น การทดสอบที (t-test) และ ANOVA เพื่อตรวจสอบความแตกต่างของมุมมองระหว่างกลุ่มผู้ตอบที่ต่างกัน เช่น แยกตามประเภทบริษัทขนาดใหญ่/เล็ก รวมถึงการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression) อย่างง่ายเพื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านกฎหมาย (ตัวแปรอิสระ) เช่น ระดับความพอใจกับกฎหมายอาคารปัจจุบัน กับความพร้อมในการนำนวัตกรรมมาใช้ (ตัวแปรตามที่วัดโดยคะแนนรวม) อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์เชิงอนุมานจะถูกใช้อย่างระมัดระวัง เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักเป็นการสำรวจความคิดเห็นเบื้องต้น

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ การศึกษาเชิงคุณภาพใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ หรือเดลฟายเทคนิค (Delphi Technique) โดยเลือกผู้เชี่ยวชาญจำนวน 20 คน เป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วยผู้แทนจาก 5 กลุ่มหลัก เพื่อให้ได้มุมมองที่รอบด้าน ได้แก่ 1) ภาครัฐ อาทิ เจ้าหน้าที่ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและกฎหมาย เช่น สำนักผังเมือง หน่วยงานกรุงเทพมหานคร (กทม.) กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ 2) ภาคเอกชน อาทิ ผู้บริหารระดับสูงหรือผู้จัดการโครงการจากบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และบริษัทก่อสร้างชั้นนำ 3) นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญด้านผังเมือง กฎหมาย หรือการบริหารโครงการก่อสร้าง 4) หน่วยงานกำกับดูแลและวิชาชีพ ตัวแทนจากสมาคมวิชาชีพวิศวกรรม สถาปัตยกรรม หรือหน่วยงานตรวจสอบอาคาร และ 5) ภาคประชาชนและผู้ใช้ประโยชน์ ผู้นำชุมชนหรือตัวแทนประชาชนในพื้นที่เขตนวัตกรรมเมือง ตลอดจนผู้ผลิตวัสดุก่อสร้างนวัตกรรม การเลือกผู้เชี่ยวชาญใช้วิธีการแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาจากประสบการณ์และบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และได้มีการส่งคำเชิญเข้าร่วมโครงการวิจัยพร้อมทั้งอธิบายวัตถุประสงค์ให้ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้รับทราบก่อนเริ่มกระบวนการสำรวจความคิดเห็นเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

กระบวนการสำรวจความคิดเห็นเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ หรือเดลฟายเทคนิค (Delphi Technique) ดำเนินทั้งหมดสามรอบ แต่ละรอบดำเนินการผ่านแบบสอบถามออนไลน์และการสื่อสารทางอีเมล หรือโทรศัพท์ **รอบที่ 1** ให้ผู้เชี่ยวชาญตอบคำถามปลายเปิดเกี่ยวกับ “องค์ประกอบของกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมที่ควรมี” โดยให้เสนอความคิดเห็นอย่างอิสระว่ากฎหมายหรือนโยบายใดที่ควรแก้ไขหรือออกใหม่ เพื่อส่งเสริมนวัตกรรม **รอบที่ 2** นักวิจัยได้สรุปประเด็นจากรอบแรกและจัดทำเป็นรายการองค์ประกอบที่เสนอ เช่น แก้ไขกฎหมายควบคุมอาคารให้รองรับวัสดุ/เทคโนโลยีใหม่ ตั้งคณะกรรมการเขตนวัตกรรมเมือง เป็นต้น จากนั้นให้ผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนความสำคัญ และความเหมาะสมของแต่ละองค์ประกอบในระดับ 1-5 และเปิดโอกาสให้ปรับแก้หรือเพิ่มเติมความคิดเห็น **รอบที่ 3** นักวิจัยได้นำผลคะแนนเฉลี่ยและค่าการกระจาย

(Interquartile Range) ของแต่ละรายการจากรอบ 2 มาแจ้งให้ผู้เชี่ยวชาญทราบ พร้อมทั้งจัดทำแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาทบทวนคะแนนของตนเองอีกครั้ง (ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของเดลฟายเทคนิค ในการสร้างฉันทามติ) (Sourani & Sohail, 2014) ผลลัพธ์สุดท้ายได้รายการองค์ประกอบของกรอบกฎหมายที่ทุกคนเห็นพ้องหรือยอมรับร่วมกัน โดยนิยาม “ฉันทามติ” ในการวิจัยนี้ว่าต้องมีค่ามัธยฐานของคะแนน ≥ 4.0 และค่า Interquartile Range ≤ 1.0 สำหรับแต่ละรายการ หลังเสร็จสิ้นรอบที่ 3 ได้มีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้เชี่ยวชาญบางท่าน (ที่สะดวกเข้าร่วม จำนวน 8 คน) เพื่อหารือในรายละเอียดเพิ่มเติมและตรวจสอบความครบถ้วนของผลสรุป

3. การบูรณาการข้อมูล หลังจากได้ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณและผลการสำรวจความคิดเห็นเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ หรือเดลฟายเทคนิค ในเชิงคุณภาพ นักวิจัยได้ดำเนินการ บูรณาการผลการวิจัย โดยการเปรียบเทียบและเชื่อมโยงผลลัพธ์จากทั้งสองส่วนเข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะของกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมที่มีฐานข้อมูลสนับสนุนที่ชัดเจน ทั้งจากมุมมองเชิงสถิติและเชิงผู้เชี่ยวชาญ

ผลการวิจัย

1. ผลการวิจัยเชิงปริมาณ (แบบสอบถาม) – ตอบวัตถุประสงค์ที่ 1 วิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหาของกรอบกฎหมายปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการก่อสร้างประเภทที่อยู่อาศัยในเขตนวัตกรรมเมือง กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณจำนวน 140 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารหรือวิศวกรอาวุโสของบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 60 ผู้รับเหมาก่อสร้างร้อยละ 25 และอื่น ๆ เช่น ที่ปรึกษา นักออกแบบ ร้อยละ 15 ขนาดขององค์กรผู้ตอบมีทั้งขนาดใหญ่ (โครงการเกิน 5 พันล้านบาทร้อยละ 30 ขนาดกลางร้อยละ 40 และขนาดเล็กร้อยละ 30) ประสบการณ์เฉลี่ยในอุตสาหกรรมอยู่ที่ 15.2 ปี (SD $\approx$ 8 ปี) สะท้อนว่ากลุ่มผู้ตอบมีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายอาคารและผังเมืองโดยตรง

1.1 สภาพปัญหาปัจจุบัน ผู้ตอบส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88) ระบุว่า กรอบกฎหมายและกระบวนการอนุมัติของภาครัฐในปัจจุบัน “เป็นอุปสรรค” ต่อการนำนวัตกรรมมาใช้ในโครงการที่อยู่อาศัย โดยปัญหาอันดับแรกที่ถูกกล่าวถึง คือ **ขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างที่ล่าช้าและซับซ้อน** ซึ่งต้องผ่านหลายหน่วยงานและใช้เวลายาวนาน ผู้ตอบกว่าร้อยละ 70 เห็นว่าการขออนุญาตก่อสร้างอาคารสูงหรือโครงการขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานคร “ใช้เวลานานเกินควร” โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 12-18 เดือน และร้อยละ 55 เคยมีประสบการณ์โครงการล่าช้าเนื่องจากรออนุมัติแบบแปลน หรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Report: EIA) นอกจากนี้ **กฎหมายควบคุมอาคารและผังเมืองที่เข้มงวด** ถูกมองว่าเป็นข้อจำกัดสำคัญ ผู้ตอบร้อยละ 64 ระบุว่า มาตรฐานอาคารบางข้อไม่ทันสมัยและไม่เอื้อต่อการใช้วัสดุหรือเทคโนโลยีใหม่ เช่น ข้อกำหนดเรื่องที่จอดรถขั้นต่ำที่ทำให้ไม่สามารถลดพื้นที่สร้างสรรค์เป็นพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่นวัตกรรมอื่น ๆ ได้ อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ข้อกำหนดด้านวัสดุและวิศวกรรมที่ไม่มีมาตรฐานรองรับเทคโนโลยีก่อสร้างสมัยใหม่ เช่น การผลิตที่ใช้เทคโนโลยี การพิมพ์ 3 มิติ และการผลิตชิ้นส่วนก่อสร้างแบบโมดูลาร์ (Modular Construction) ทำให้การขออนุญาตใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ต้องผ่านกระบวนการขอยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งยุ่งยากและไม่แน่นอน

1.2 ความต้องการและความคิดเห็นต่อมาตรการส่งเสริมนวัตกรรม จากการให้คะแนนรายการมาตรการที่เสนอ พบว่าผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับสูงกับมาตรการเชิงรุกจากภาครัฐหลายประการ โดยสามอันดับแรก ได้แก่ 1) การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการอนุญาต (One-Stop Service) ร้อยละ 95 ของผู้ตอบให้คะแนนความสำคัญระดับ 4 หรือ 5 (สำคัญมาก) โดยคาดหวังว่าจะลดเวลาการดำเนินงานลงได้ครึ่งหนึ่งเมื่อเทียบกับกระบวนการปกติ 2) การแก้ไขกฎหมายควบคุมอาคารให้รองรับนวัตกรรม ร้อยละ 90

เห็นว่าจำเป็นหรือจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการกำหนดบทบัญญัติที่อนุญาตให้ใช้นวัตกรรมวัสดุ/วิธีการใหม่ ภายใต้การรับรองของวิศวกร/สถาปนิกผู้เชี่ยวชาญ โดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎกระทรวงทุกครั้ง และ 3) มาตรการจูงใจทางภาษีและเงินทุน ร้อยละ 85 เห็นด้วย เช่น การลดหย่อนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสำหรับ โครงการที่ติดตั้งระบบสมาร์ทซิตี้หรือเทคโนโลยีเขียว, การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำผ่านกองทุนของรัฐสำหรับ โครงการนำร่อง เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้ตอบยังให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในคำถามปลายเปิดที่น่าสนใจ เช่น การออกโครงการ “พื้นที่ทดลอง” (Pilot Area) ภายใต้การดูแลของภาครัฐที่สามารถยกเว้นกฎบางประการชั่วคราว เพื่อให้ผู้ประกอบการได้ลองใช้นวัตกรรมและประเมินผลก่อนการปรับใช้ในวงกว้าง ตลอดจนการสร้างกลไกสื่อสาร ระหว่างภาครัฐกับผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบปัญหาและแนวโน้มเทคโนโลยีใหม่

2. ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ (Delphi Technique) (แบบสัมภาษณ์) – ตอบวัตถุประสงค์ที่ 2
พัฒนารอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมสำหรับการพัฒนาเมือง หลังจากดำเนินการ กระบวนการสำรวจความคิดเห็นเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ หรือเคลฟายเทคนิค สัมภาษณ์กับผู้เชี่ยวชาญ 20 คน ได้เกิดฉันทามติในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมือง โดยสามารถสรุป **หัวข้อองค์ประกอบหลัก** ที่ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกัน ดังนี้

2.1 การปรับปรุงกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร ผู้เชี่ยวชาญทุกคนเห็นตรงกันว่าควรแก้ไขหรือยืดหยุ่นกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการออกแบบนวัตกรรม เช่น การผ่อนปรนข้อกำหนดที่จอดรถในพื้นที่ที่มีระบบขนส่งสาธารณะรองรับ การเพิ่มประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน (Mixed-Use) ในผังเมืองให้หลากหลายขึ้น ตลอดจนแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อให้สามารถอนุมัติการใช้วัสดุหรือเทคโนโลยีการก่อสร้างใหม่ได้รวดเร็ว เช่น ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญสามารถพิจารณาอนุมัติกรณีพิเศษได้โดยไม่ต้องรอกฎหมายใหม่

2.2 การจัดตั้งหน่วยงานบริการเบ็ดเสร็จและปรับกระบวนการอนุมัติ ผู้เชี่ยวชาญร้อยละ 95 สนับสนุนการมี **One Stop Service** ด้านการออกใบอนุญาตก่อสร้างและการพัฒนาโครงการ ในรูปแบบสำนักงานหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ศูนย์เดียวที่ผู้พัฒนาสามารถยื่นคำขอทั้งหมดและติดตามความคืบหน้าได้แบบโปร่งใส ลดการเดินเอกสารระหว่างหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ควรกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน เช่น การตรวจแบบไม่เกิน 45 วัน และใช้ระบบการอนุมัติอิเล็กทรอนิกส์ที่ตรวจสอบได้

2.3 มาตรการจูงใจและสนับสนุนทางการเงิน ทุกภาคส่วนเห็นว่าการมีแรงจูงใจจะช่วยเร่งให้นวัตกรรมเกิดขึ้นจริง ข้อเสนอที่ได้ฉันทามติ เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมการขออนุญาตและค่าบริการสาธารณูปโภคสำหรับโครงการในเขตนวัตกรรมเมืองที่มีองค์ประกอบนวัตกรรม เช่น อาคารเขียว หรือระบบพลังงานหมุนเวียน การให้เครดิตภาษีหรือเงินสนับสนุนสำหรับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีก่อสร้างใหม่, และการเพิ่มเขตอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อที่ดิน (FAR) เป็นกรณีพิเศษให้โครงการที่จัดสรรพื้นที่สำหรับนวัตกรรมหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น พื้นที่สีเขียวหรือศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน

2.4 กลไกการบริหารและความร่วมมือในเขตนวัตกรรมเมือง ผู้เชี่ยวชาญเน้นย้ำความสำคัญของการจัดตั้ง **“คณะกรรมการบริหารเขตนวัตกรรมเมือง”** ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชน และประชาชน เพื่อทำหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ แผนยุทธศาสตร์ และติดตามความก้าวหน้าของการพัฒนาในพื้นที่นวัตกรรมโดยเฉพาะ คณะกรรมการนี้ควรมีกฎหมายรองรับ เช่น ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจในการประสานงานข้ามหน่วยงานและเสนอการปรับปรุงกฎระเบียบที่จำเป็นต่อ

คณะรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ ควรสร้างช่องทางมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เช่น เวทีประชาคมหรือ living Lab ที่ประชาชนสามารถทดลองใช้เทคโนโลยีหรือให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาพื้นที่ตนเอง

2.5 ระเบียบเขตนวัตกรรมเมืองแบบ Sandbox แนวคิด Regulatory Sandbox ถูกปรับใช้ในบริบทนี้ คือ การกำหนดให้เขตนวัตกรรมเมืองสามารถมีระเบียบวิธีพิเศษในการอนุมัติโครงการนวัตกรรมบางประเภท โดยอาจออกเป็นระเบียบหรือหลักเกณฑ์ชั่วคราวที่อนุญาตให้ทดลองนวัตกรรมภายใต้การติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด เช่น การสร้างอาคารต้นแบบด้วยเทคโนโลยีใหม่ที่อาจยังไม่ผ่านมาตรฐานเต็มรูปแบบ โดยมีข้อจำกัดด้านขนาดหรือพื้นที่ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบความปลอดภัยตลอดเวลา ผู้เชี่ยวชาญร้อยละ 90 สนับสนุนแนวคิดนี้ โดยเห็นว่าจะช่วยให้อาครรัฐและเอกชนเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติจริง ก่อนที่จะปรับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้นในวงกว้าง

การบูรณาการผลลัพธ์และกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมที่เสนอ

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่สอดคล้องกัน สามารถสังเคราะห์เป็น **กรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมือง** ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบหลักตามฉันทามติทั้งห้าดังกล่าว ซึ่งแต่ละองค์ประกอบทำงานเกื้อหนุนกัน กล่าวคือ การปรับแก้กฎหมายให้ยืดหยุ่นจะได้ผลเต็มที่เมื่อมีกระบวนการอนุมัติที่รวดเร็ว และมีแรงจูงใจสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุน ขณะเดียวกัน การกำกับดูแลในรูปแบบคณะกรรมการและ Sandbox จะช่วยคานกับความเสี่ยงและรักษาสมดุลระหว่างความปลอดภัยสาธารณะกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี กรอบกฎหมายใหม่นี้ตอบโจทย์ปัญหาที่ผู้ประกอบการเคยประสบ ไม่ว่าจะเป็นการลดขั้นตอนและเวลา ลดความไม่แน่นอนของกฎเกณฑ์ และลดต้นทุน เพิ่มผลตอบแทนให้การลงทุนนวัตกรรม เพื่อให้เห็นภาพรวมที่ชัดเจน **รูปที่ 2** ได้แสดงโมเดลกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมสำหรับการพัฒนาเมือง ซึ่งมีศูนย์กลางคือกรอบกฎหมายใหม่นี้

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยของงานนี้สะท้อนภาพรวมที่ชัดเจนว่า การพัฒนาเมืองสมัยใหม่โดยเฉพาะในบริบทของกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปกรอบกฎหมายอย่างเป็นระบบ เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดเดิมและรองรับนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการอภิปรายผลนี้ จะได้พิจารณาเปรียบเทียบข้อค้นพบกับวรรณกรรมและกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิเคราะห์ความหมายเชิงนโยบายของกรอบกฎหมายที่น่าเสนอ มีดังนี้

1. ความล่าช้าและความเข้มงวดของกระบวนการอนุมัติ ที่ถูกระบุว่าเป็นอุปสรรคหลัก สอดคล้องกับประสบการณ์สากลในหลายประเทศที่ระเบียบราชการกลายเป็น “Red Tape” ขัดขวางนวัตกรรม รายงานของ Young. (2022). ระบุว่า เทศบาลและรัฐหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา แก้ปัญหานี้ด้วยการปรับโครงสร้างกระบวนการอนุมัติให้รวดเร็วและยืดหยุ่นขึ้น และเน้นการกำหนดมาตรฐานที่ยึดตามผลลัพธ์จริงมากกว่ากระบวนการ Bipartisan Policy Center. (2022). ผล Delphi ที่เสนอ One-Stop Service และการกำหนดกรอบเวลาชัดเจนในการพิจารณาอนุญาต จึงสอดคล้องกับแนวทางที่ต่างประเทศใช้และประสบผลสำเร็จ เช่น ในรัฐแคลิฟอร์เนียและโอเรกอนมีการตั้งศูนย์กลางการอนุญาตก่อสร้างและปรับข้อบังคับให้ออนไลน์หมด เพื่อลดเวลาและเพิ่มความโปร่งใส ซึ่งสามารถลดเวลาการพิจารณาได้ถึงหลายเดือน

2. การปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารและผังเมือง ข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญไทยที่ให้มีบทบัญญัติรองรับวัสดุและวิธีการใหม่ได้ชั่วคราวจนกว่าจะปรับแก้มาตรฐานถาวรนั้น เป็นแนวคิดที่น่าสนใจและสอดคล้องกับหลัก “Regulatory Sandbox” ที่ใช้ในอุตสาหกรรมการเงินและเทคโนโลยี (FinTech) หลายประเทศ รัฐบาลสามารถนำหลักการนี้มาประยุกต์ในภาคการก่อสร้าง โดยอาจกำหนดให้วิศวกรหรือหน่วยตรวจสอบ

อิสระรับรองความปลอดภัยควบคู่ไปกับการอนุญาตชั่วคราว วิธีนี้จะสร้างสมดุลระหว่างความปลอดภัยสาธารณะกับการเปิดโอกาสให้นวัตกรรมได้ถูกทดสอบจริงในตลาด

3. มาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ ที่ได้คะแนนความสำคัญสูงในแบบสอบถาม เช่น การลดหย่อนภาษี และเพิ่ม FAR สะท้อนว่าภาคเอกชนให้ความสำคัญกับสิ่งจูงใจที่เป็นรูปธรรม งานศึกษาของ Kubeczko et al. (2017). ก็ได้กล่าวถึงการใช้แรงจูงใจทางการเงินควบคู่กับการปรับกฎระเบียบในการพัฒนาเขตนวัตกรรม เพื่อดึงดูดการลงทุนและการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจ (JPI Urban Europe, 2016) ในกรณีของ กรุงเทพมหานคร การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการเงินในเขตนวัตกรรมเมืองอาจดำเนินการผ่านกลไกของ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือสิทธิประโยชน์คล้าย EEC เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลบางส่วน สำหรับโครงการที่เข้าข่าย Smart City นอกจากนี้ การเพิ่ม FAR สำหรับโครงการที่ให้ประโยชน์สาธารณะ เช่น พื้นที่สีเขียว สอดคล้องกับแนวคิด “Zoning Incentives” ที่เมืองใหญ่นิวยอร์กใช้ในการส่งเสริมให้ผู้พัฒนาสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะแลกกับพื้นที่อาคารที่เพิ่มขึ้น

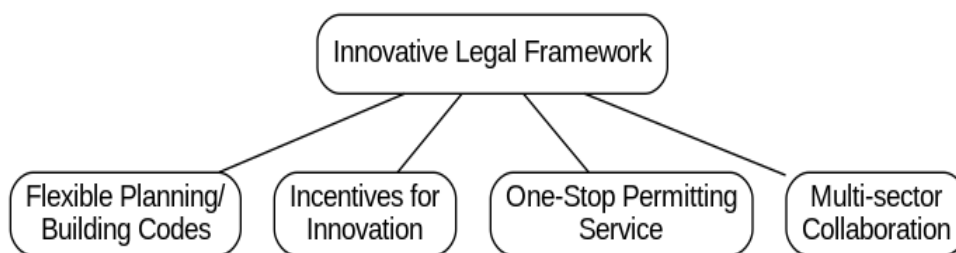
4. การจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือหลายภาคส่วน ในรูปแบบ Public-Private Partnership ด้านการพัฒนาเมืองนวัตกรรม ถือเป็นองค์ประกอบที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสมัยใหม่ ที่เน้นการมีส่วนร่วม คณะกรรมการนี้จะทำหน้าที่เป็นเวทีกลางระหว่างภาครัฐ นักพัฒนา และประชาชน ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ตัวอย่างความขัดแย้ง เช่น โครงการพัฒนาที่ชุมชนท้องถิ่นคัดค้านเนื่องจากไม่ได้มีส่วนร่วม ตั้งแต่ต้น หากมีคณะกรรมการลักษณะนี้ก็จะทำให้เกิดการปรึกษาหารือล่วงหน้าและบรรเทาปัญหาได้

5. ความหมายเชิงนโยบาย กรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมที่นำเสนอในงานวิจัยนี้ มีความครบถ้วนทั้ง มิติ “เก่า” และ “ใหม่” กล่าวคือ ครอบคลุมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งอาจล้าสมัย และการสร้างกลไก ใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อน เช่น Sandbox หรือคณะกรรมการพื้นที่นวัตกรรม การนำกรอบนี้ไปใช้จำเป็นต้อง ได้รับการสนับสนุนในระดับนโยบายสูงสุด (Cabinet Level) เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและต้อง แก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งอาจใช้เวลาและความพยายามอย่างมาก อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผลประโยชน์ เชิงมหภาคที่จะได้รับ เช่น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกรุงเทพมหานคร ในฐานะเมืองอัจฉริยะ การสร้างโอกาสการจ้างงานและการลงทุนในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีก่อสร้าง ตลอดจนการยกระดับคุณภาพ ชีวิตของประชาชนในเมือง ผลลัพธ์เหล่านี้อาจคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ต้องลงทุนในการปฏิรูปครั้งนี้ เมื่อเทียบกับ เขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC ที่ประเทศไทยได้ดำเนินการไปแล้ว กรอบกฎหมายของ EEC มีหลายองค์ประกอบ คล้ายคลึงกับที่พบในงานวิจัยนี้ เช่น การตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เหนือกว่าเขต ปกติ และการกำหนดกฎเกณฑ์ผังเมืองเฉพาะ อย่างไรก็ตาม EEC มุ่งเน้นภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และการ ลงทุนจากต่างชาติ ขณะที่กรอบกฎหมายเขตนวัตกรรมเมืองจะเน้นภาคอสังหาริมทรัพย์และการพัฒนาเมืองใน เขตเมืองเดิมที่มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น ดังนั้น การออกแบบรายละเอียดมาตรการต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อ ชุมชนเมืองด้วย เช่น การบรรเทาผลกระทบด้านการจราจร สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ควบคู่ไปกับการส่งเสริม นวัตกรรม

สรุปได้ว่า การวิจัยนี้ยืนยันสมมติฐานว่า “กรอบกฎหมายที่ดีช่วยขับเคลื่อนนวัตกรรมเมือง” เช่นเดียวกับที่นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายหลายคนเชื่อว่า การจะพัฒนาเมืองให้ก้าวทันยุคดิจิทัลและ ยั่งยืนได้นั้น ภาครัฐจำเป็นต้องไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์แบบเดิมที่ไม่ตอบสนองอีกต่อไป แต่ต้องกล้าที่จะปรับใช้ วิธีการใหม่ เปิดพื้นที่ให้ทดลอง และสร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกัน ซึ่งกรอบกฎหมายที่นำเสนอได้วาง โครงสร้างไว้ครบถ้วนแล้ว

สรุปองค์ความรู้

งานวิจัยนี้ได้เสนอกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมืองที่ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ด้าน ที่สังเคราะห์ได้จากทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังแสดงใน **รูปที่ 2** กรอบแนวคิดใหม่นี้ ถือเป็น “องค์ความรู้” ที่ได้จากการวิจัย ซึ่งสามารถใช้เป็นโมเดลในการออกแบบนโยบายและแก้ไขกฎหมายในบริบทจริง สำหรับแต่ละด้านของกรอบกฎหมาย มีองค์ประกอบย่อยดังนี้ **1) การปรับกฎหมายผังเมืองและอาคารให้ยืดหยุ่นรองรับนวัตกรรม (Flexible Planning/Building Codes)** การมีข้อบังคับผังเมืองและอาคารที่ยืดหยุ่น ปรับปรุงได้ทันการณ์ เช่น มาตรฐานอาคารที่อ้างอิงตามสมรรถนะและเปิดช่องให้เทคโนโลยีใหม่ **2) มาตรการจูงใจทางภาษี/การเงินเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม (Incentives for Innovation)** การสร้างแรงจูงใจที่จูงใจภาคเอกชน เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี การสนับสนุนด้านเงินทุน และรางวัลหรือการยอมรับ สำหรับโครงการนวัตกรรม **3) บริการและกระบวนการอนุมัติแบบเบ็ดเสร็จรวดเร็ว (One-Stop Permitting Service)** การปฏิรูประบบราชการให้รวดเร็วและโปร่งใส ผ่านการจัดตั้งหน่วยบริการรวมศูนย์และใช้ระบบดิจิทัลเพื่อลดขั้นตอน และ **4) กลไกความร่วมมือหลายภาคส่วนในการบริหารเขตนวัตกรรมเมือง (Multi-sector Collaboration)** การจัดตั้งกลไกความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันวางแผนและกำกับดูแลการพัฒนาเขตนวัตกรรมเมือง กรอบกฎหมายทั้งสี่ด้านนี้เมื่อขับเคลื่อนไปพร้อมกัน จะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่เอื้อต่อการเกิดนวัตกรรมอย่างเป็นระบบ ลดอุปสรรคและความเสี่ยงในการทดลองสิ่งใหม่ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุนและประชาชน



รูปที่ 2 โมเดลกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเมืองที่พัฒนาจากงานวิจัยนี้

จากรูปที่ 2 ประกอบด้วย 4 เสาหลัก ได้แก่ 1) Flexible Planning/Building Codes (การปรับกฎหมายผังเมืองและอาคารให้ยืดหยุ่นรองรับนวัตกรรม) 2) Incentives for Innovation (มาตรการจูงใจทางภาษี/การเงินเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม) 3) One-Stop Permitting Service (บริการและกระบวนการอนุมัติแบบเบ็ดเสร็จรวดเร็ว) และ 4) Multi-sector Collaboration (กลไกความร่วมมือหลายภาคส่วนในการบริหารเขตนวัตกรรมเมือง)

องค์ความรู้ใหม่นี้ มีส่วนเพิ่มเติมต่อฐานความรู้เดิมในด้านการวางผังเมืองและการบริหารงานก่อสร้าง โดยชี้ให้เห็นว่าการบูรณาการมาตรการทางกฎหมายและการจัดการในหลายมิติย่อยเข้าด้วยกัน (แทนที่จะปฏิรูปเฉพาะจุด) เป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ (Systemic Change) การสร้างเมืองนวัตกรรมไม่สามารถอาศัยมาตรการใดมาตรการเดียว เช่น เพียงออกกฎหมายใหม่ หรือเพียงให้เงินสนับสนุน แต่ต้องดำเนินการไปพร้อมกันแบบองค์รวม การวิจัยนี้จึงนำเสนอโมเดลที่ครอบคลุมซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางให้กับเมืองอื่นๆ ที่ต้องการส่งเสริมนวัตกรรมเช่นกัน ทั้งในประเทศไทยและในระดับนานาชาติ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการนำกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมไปประยุกต์ใช้จริง และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต ดังต่อไปนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ ควรจัดตั้ง **คณะทำงานเฉพาะกิจ** เพื่อผลักดันการปฏิรูปกฎหมายตามกรอบที่นำเสนอ โดยลำดับแรกควรเร่งแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบที่เป็นอุปสรรคชัดเจน เช่น กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับที่จอดรถ และออกระเบียบรองรับ **One-Stop Service** ในกรุงเทพมหานคร จากนั้นกำหนดเขตพื้นที่นำร่อง 1-2 เขตนวัตกรรมเมือง และออกมาตรการจูงใจให้แก่โครงการที่เข้าร่วม เช่น ลดค่าธรรมเนียมร้อยละ 50 และเพิ่มเพดานอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อที่ดิน (FAR) ร้อยละ 20 เป็นต้น ควรกำหนดระยะเวลาทดลอง เช่น 3-5 ปี แล้วประเมินผลเพื่อปรับปรุงก่อนขยายผล

2. การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน จัดเวทีประชุมหรือสัมมนาระหว่างหน่วยงานรัฐ ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และตัวแทนชุมชนอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อยทุกไตรมาส เพื่อรายงานความคืบหน้าของโครงการในเขตนวัตกรรมเมือง รับฟังปัญหา และร่วมกันหาแนวทางแก้ไข การสื่อสารที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและลดความวิตกกังวลของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย

3. การพัฒนาขีดความสามารถ ภาครัฐควรลงทุนในระบบการให้บริการงานการอนุญาตทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Permit) และอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีทักษะรองรับกระบวนการอนุมัติยุคใหม่ เช่น ความรู้ด้านระบบสร้างแบบจำลองเสมือนของอาคาร หรือ BIM (Building Information Modeling การตรวจแบบ 3 มิติ ฯลฯ รวมถึงสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีการก่อสร้างใหม่ ๆ เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติมีความเข้าใจในตัวนวัตกรรมมากขึ้น

4. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต ควรมีการศึกษาต่อยอดเพื่อติดตามผลของการนำกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมไปใช้จริง เช่น ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตนวัตกรรมเมือง เปรียบเทียบกับเขตปกติ หรือวิจัยเชิงลึกในระดับโครงการว่าการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาโครงการอย่างไร นอกจากนี้ อาจศึกษาเปรียบเทียบโมเดลกรอบกฎหมายคล้ายคลึงกันในประเทศต่าง ๆ เช่น สิงคโปร์หรือญี่ปุ่นที่มีโครงการ Smart City เพื่อหาบทเรียนและปัจจัยความสำเร็จที่สามารถปรับใช้ในบริบทของไทย

ด้วยข้อเสนอแนะข้างต้น ผู้วิจัยหวังว่าการกรอบกฎหมายเชิงนวัตกรรมที่พัฒนาจากงานวิจัยนี้จะไม่เป็นเพียงแนวคิดเชิงทฤษฎี แต่จะถูกผลักดันให้เกิดขึ้นจริงในการพัฒนาเมืองของประเทศไทย นำไปสู่เมืองกรุงเทพมหานครที่ทันสมัย น่าอยู่ และแข่งขันได้ในเวทีโลกต่อไป

References

- Bipartisan Policy Center. (2022, April 27). *How can construction innovations make housing more affordable?* Retrieved from <https://bipartisanpolicy.org/report/how-can-construction-innovations-make-housing-more-affordable/>
- Johnson, R. B., & Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. *Educational Researcher*, 33(7), 14–26.
- JPI Urban Europe. (2016). *Urban Innovation Zones*. Retrieved from <https://jpi-urbaneurope.eu/>

- Krejcie, R. V., & Morgan, D. W. (1970). Determining sample size for research activities. *Educational and Psychological Measurement*, 30(3), 607–610.
- Kubeczko, K., Haindlmaier, G., Neumann, H. M., & Wagner, P. (2017). *Urban Innovation Zones as instruments to support urban transition pathways*. Paper presented at JPI Urban Europe Urban Transitions Pathways Symposium: Shaping Common Ground in Urban Sustainability?, Brussels, 27 October 2016. Retrieved from <https://jpi-urbaneurope.eu/news/urban-innovation-zones-as-instruments/>
- Sourani, A., & Sohail, M. (2014). The Delphi method: Review and use in construction management research. *International Journal of Construction Education and Research*, 11(1), 54–76.
- The Legal Co., Ltd. (2024, May 8). *Thailand's Eastern Economic Corridor: Regulatory framework and investment opportunities*. Lexology. Retrieved from <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=67879697-041b-480e-a170-8b9d2588217d>
- Young, A. (2022, April 27). *How can construction innovations make housing more affordable?* Bipartisan Policy Center. Retrieved from <https://bipartisanpolicy.org/report/how-can-construction-innovations-make-housing-more-affordable/>

