

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

สภาพการเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครได้มีการเจริญเติบโตขึ้นจากอดีตจวบจนปัจจุบัน เห็นได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้งานให้ตอบรับกับสภาพเศรษฐกิจของเมืองและยังก่อให้เกิดความหนาแน่นของพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้น จึงทำให้กรุงเทพมหานครเริ่มมีการนำมาตราการทาง(กฎหมาย) ผังเมือง ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ใช้อำนาจรัฐในการควบคุมและชี้นำแนวทางการปฏิบัติของประชาชนเข้ามาช่วยในการวางแผนพัฒนาเมืองให้สอดคล้องเป็นไปตามรูปแบบที่เหมาะสมและยังช่วยในการแก้ไขปัญหาการเติบโตอย่างรวดเร็วทิศทางของเมือง โดยมีการจัดทำผังเมืองรวมที่ใช้บังคับครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2535 ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หลังจากนั้นจึงมีการจัดทำผังเมืองรวมฉบับที่ 2 คือ (หรือที่เรียกเป็นภาษาราชการว่า ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1) ประกาศใช้บังคับโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) และขยายระยะเวลาการบังคับใช้อีก 2 ปี จนกระทั่งฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นการปรับปรุงครั้งล่าสุด (ปรับปรุงครั้งที่ 2) เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 คือ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ซึ่งมีการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มเติมหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผังเมืองรวมฉบับดังกล่าวยังได้มีการกล่าวถึงเรื่องมาตรการทางผังเมืองในการสร้างแรงจูงใจ (incentive) ขึ้นเป็นครั้งแรกทั้งในกรุงเทพฯ และในประเทศไทย เพื่อช่วยจูงใจในด้านการลงทุนและพัฒนาที่ดินให้แก่ภาคเอกชน และผู้ประกอบการทั่วไป ภายใต้กรอบแนวความคิดในการวางผัง (สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2550ก, น. 8) ได้แก่ 1. การส่งเสริมการพัฒนาและฟื้นฟูเขตเมืองชั้นในภายในวงแหวนรัชดาภิเษก เพื่อสนับสนุนการใช้ระบบขนส่งมวลชน 2. จำกัดการขยายตัวของเมืองให้อยู่ภายในกรอบถนนวงแหวนรอบนอก ตามศักยภาพการให้บริการระบบโครงสร้างพื้นฐาน และ 3. กำหนดให้มีศูนย์บริการชุมชนระดับต่าง ๆ กระจายไปในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตามก่อนการประกาศใช้ และการประกาศใช้ของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ในระยะแรกนั้น มาตรการทางผังเมืองได้เป็นที่สนใจแก่ภาคเอกชนและนักลงทุนต่าง ๆ โดยเฉพาะในการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงการกำหนดค่าความหนาแน่นและ

ความเข้มข้นของการใช้ที่ดินในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน จนทำให้มีการตั้งประเด็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวทั้งการไม่เห็นด้วยกับการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกัน เริ่มจาก รั้งสุวรรณค์ ต่อสุวรรณ แสดงทัศนคติต่อเรื่องดังกล่าวว่า เป็นการสร้างละเมิดสิทธิ และสร้างความไม่เท่าเทียมกันให้กับประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางในการทุจริตแก่เจ้าหน้าที่ในการวางผังเมือง (สาธุฉวี วงศ์หนองเตย และชุตติมา ศรีสุกใส, 2535, น. 41) และการกำหนดให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) ที่แตกต่างกัน เนื่องจากการจำกัดสิทธิ และการลดทอนสิทธิของประชาชนจากการประกาศใช้ของกฎหมายผังเมือง (โสภณ พรโชคชัย, 2546, น. 30; โสภณ พรโชคชัย, 2549, น. 22) ซึ่งประเด็นที่เกิดขึ้นนี้อาจเกิดจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการนำกฎหมายผังเมืองไปปฏิบัติใช้ และยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย เช่น ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง การปลูกสร้างอาคารไม่เป็นไปตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่การศึกษาเกี่ยวกับมาตรการและแรงจูงใจทางผังเมืองกับการรับรู้ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร โดยมีประเด็นที่สนใจเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงของมาตรการทางผังเมืองทั้งในส่วนการควบคุมการพัฒนา และมาตรการทางผังเมืองในการสร้างแรงจูงใจที่มีอยู่ในปัจจุบันกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะมาตรการทางผังเมือง การบังคับใช้ด้านกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความสอดคล้องเหมาะสมผ่านการรับรู้ของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (ตามมาตรา 57 มาตรา 85 และมาตรา 87 แสดงรายละเอียดของแต่ละมาตราในภาคผนวก ก.) และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (ตามมาตรา 19 มาตรา 23 และมาตรา 24 แสดงรายละเอียดของแต่ละมาตราในภาคผนวก ก.) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงกระบวนการจัดทำกฎหมายที่ได้มีการบังคับใช้ร่วมกัน ตลอดจนการเน้นในเรื่องการป้องกันมิให้ละเมิดสิทธิกับการส่งเสริมให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตในมาตรการทางผังเมือง ซึ่งถือเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในเรื่องกฎหมายผังเมือง และยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งด้านกฎหมายให้กับประเทศต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบการรับรู้ของประชาชนต่อมาตรการและแรงจูงใจทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครโดยผ่านทางความคิดเห็นของประชาชนที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรับรู้และสร้างความเข้าใจร่วมกัน เริ่มจากมาตรการควบคุมการพัฒนาและ

การสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายผังเมือง อันมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้เมืองหรือพื้นที่ที่มีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงมีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติการ ดังนี้

1. ศึกษามาตรการทางผังเมืองในปัจจุบันและแบ่งกลุ่มตามลักษณะการควบคุม
2. สอบถามความคิดเห็นของประชาชนในกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการรับรู้ในมาตรการและแรงจูงใจที่มีในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 3 ประเด็นหลักคือ การควบคุมการพัฒนาการให้แรงจูงใจ และประเด็นในการปรับปรุงและพัฒนาเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมือง
3. เสนอแนะแนวทางการใช้มาตรการทางผังเมือง และแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยแบ่งออกเป็น ขอบเขตด้านพื้นที่ และขอบเขตด้านเนื้อหา ดังนี้
ขอบเขตด้านพื้นที่

กำหนดให้พื้นที่ศึกษา คือ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็นเขตการปกครองทั้งสิ้น 50 เขต (154 แขวง) ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

| | |
|-------------|--|
| ทิศเหนือ | มีอาณาเขตติดต่อกับ จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี |
| ทิศตะวันออก | มีอาณาเขตติดต่อกับ จังหวัดฉะเชิงเทรา |
| ทิศใต้ | มีอาณาเขตติดต่อกับ จังหวัดสมุทรปราการ |
| ทิศตะวันตก | มีอาณาเขตติดต่อกับ จังหวัดนครปฐม และจังหวัดสมุทรสาคร |

ทั้งนี้ภายในพื้นที่ศึกษานี้ได้แบ่งการศึกษาข้อมูลที่จำแนกตามที่ตั้งของพื้นที่ โดยแบ่งเป็น กรุงเทพฯ เขตชั้นใน เขตชั้นกลาง และเขตชั้นนอก ตามการแบ่งเขตของสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. เขตชั้นใน จำนวน 21 เขต ได้แก่ เขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา สาทร บางคอแหลม ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง คลองเตย จตุจักร ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดินแดง และเขตวัฒนา

2. เขตชั้นกลาง จำนวน 18 เขต ได้แก่ เขตพระโขนง ประเวศ บางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว บึงกุ่ม บางพลัด ภาษีเจริญ จอมทอง ราษฎร์บูรณะ สวนหลวง บางนา ทุ่งครุ บางแค วังทองหลาง คันนายาว สะพานสูง และเขตสายไหม

3. เขตชั้นนอก จำนวน 11 เขต ได้แก่ เขตมีนบุรี ดอนเมือง หนองจอก ลาดกระบัง ตลิ่งชัน หนองแขม บางขุนเทียน หลักสี่ คลองสามวา บางบอน และเขตทวีวัฒนา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษามาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางผังเมืองในการสร้างแรงจูงใจที่ได้นำมาใช้ในประเทศไทย และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ โดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางผังเมืองในการสร้างแรงจูงใจของต่างประเทศ

1.4 วิธีดำเนินงานวิจัย

วิธีดำเนินงานวิจัย แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี รวมถึงการศึกษางานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้อง หรือสอดคล้องกับหัวข้อการวิจัย เพื่อนำมาปรับใช้ในการวิจัย และเพื่อเสนอแนะมาตรการทางผังเมืองที่เหมาะสม รวมถึงสามารถเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. การศึกษาข้อมูล มีการแบ่งลักษณะข้อมูลเป็น 2 ประเภท ได้แก่

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากการสอบถามจากผู้ประชาชนทั่วไป และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการผังเมือง

2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ การค้นคว้าหาข้อมูลจากหน่วยงานที่ดูแล และมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ รวมถึงศึกษากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2542 และพ.ศ. 2549 การศึกษามาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานคร กฎหมายต่าง ๆ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่

3. การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวม ได้แก่

3.1 มาตรการทางผังเมืองเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย และต่างประเทศ

3.2 กลไกด้านกฎหมายและการบังคับใช้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3.3 การรับรู้ของประชาชนในมาตรการทางกฎหมายผังเมืองที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน

4. เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการใช้มาตรการทางผังเมืองเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบถึงแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดความรับรู้และมีความเข้าใจร่วมกันของประชาชนต่อมาตรการทางผังเมือง เริ่มจากการจัดระเบียบในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินผ่านการรับรู้ของประชาชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายผังเมืองอันมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้เมืองหรือพื้นที่ที่มีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงมีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายผังเมืองเป็นเครื่องมือหลักในการนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางผังเมืองเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้นำมาปฏิบัติใช้ในประเทศไทย

2. ทำให้ทราบถึงการรับรู้ของประชาชนในมาตรการทางกฎหมายผังเมืองที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงเทพมหานคร

3. สามารถเสนอแนะแนวทางการใช้มาตรการทางผังเมือง และแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีประสิทธิภาพมากขึ้น