

การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย (Urban Land Use Planning in Thailand)

บทนำ

ดร.นิพนธ์ วิเชียรน้อย

บทความนี้เป็นข้อเสนอเพียงความรู้เบื้องต้น ซึ่งได้จากการรวบรวมและเรียบเรียงโดยจะมุ่งพิจารณาถึงความสำคัญของการวางผังเมืองว่ามีประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง (เทศบาลสำหรับประเทศไทย) ในด้านต่าง ๆ อย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมืองดีขึ้น ตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหาอุปสรรคขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท

๑. ความหมายของการผังเมืองและการใช้ที่ดินในเมือง

๑.๑ การผังเมือง

“การผังเมือง” หมายถึง การวางจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ

ที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนา (กองพระราชบัญญัติและฝึกอบรม ๒๕๒๐ หน้า ๒)

การวางผังเมืองเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาในการจัดประเภทของการใช้ที่ดินในตัวเมืองให้

* นิพนธ์ วิเชียรน้อย Ph.D.; รองศาสตราจารย์ อดีตอาจารย์ประจำหัวหน้าภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบัน ข้าราชการบำนาญ/ประธานสาขาวิชาการผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม มีความเป็นอยู่ ที่ถูกสุขลักษณะ มีการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ประกอบการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และ สาธารณสถาน อยู่ในบริเวณหรือผ่านที่เหมาะสมไม่ ประปนกันจนก่อให้เกิดผลเสียซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ก็ได้อำนาจให้มีระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบ สาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เพียงพอ และตั้งอยู่ใน ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในชุมชน เมือง (เทศบาล) นั้น ๆ ทั้งนี้ก็เพราะจุดประสงค์ที่จะ ขจัดหรือลดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นในเมืองให้ลด น้อยลงหรือหมดไป ซึ่งจะนำไปสู่ความผาสุกของ ประชาชนในเมืองนั้น ๆ

๑.๒ การใช้ที่ดินในเมือง

“การใช้ที่ดิน” หมายถึง การใช้ประโยชน์ จากที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เพื่อที่อยู่อาศัย กิจกรรมทางธุรกิจการค้า การ อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ โรงเรียน ถนน หรือ สาธารณสถานต่าง ๆ (Charles Abrams 1971 p.171) การใช้ที่ดินในเมืองจะแตกต่างกับการใช้ที่ดิน ในชนบทกล่าวคือ การใช้ที่ดินในชนบทจะมุ่งใช้ที่ดิน เพื่อผลิตผลทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูกและ การเลี้ยงสัตว์

โดยทั่วไป การใช้ที่ดินในเขตเมืองจะแบ่งเป็น ประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) การใช้ที่ดินเป็นถนน
- (๒) การใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย

- (๓) การใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่ประกอบ การค้าหรือย่านการค้า
- (๔) การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม และ
- (๕) การใช้ที่ดินเป็นสาธารณสถาน เช่น สถาบันทางการศึกษา ศาสนสถาน การสาธารณูปโภค สถานที่ราชการ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

การใช้ที่ดินในเขตเมืองที่ได้แบ่งประเภท ดังข้างต้นนี้ ที่ดินแต่ละประเภทจะต้องมีการกำหนด ลงไปว่า จะใช้กี่เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งหมดใน เขตเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการ ใช้ประโยชน์ที่ดินในความรับผิดชอบของตน สำหรับประเทศไทย เมืองก็หมายถึงเขตเทศบาล ซึ่งเป็นแหล่งชุมชนที่มีหน่วยงานปกครองของตนเอง ในรูปของเทศบาลหรือสุขาภิบาล (ดร.ไพฑูริย์ ช่างเรือง ๒๕๑๖ หน้า ๓๔)

๒. แนวความคิดเกี่ยวกับการวางผังเมือง*

๒.๑ การเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงสภาพของเมือง

ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๑) เป็นยุคที่ วิทยาการสมัยใหม่ได้เข้ามามีบทบาททำให้บ้านเมือง

*ปรับปรุงจาก ดร.ไพฑูริย์ ช่างเรือง ๒๕๒๙ หน้า ๑๓-๑๕

เจริญเติบโต และเปลี่ยนแปลงสภาพไปอย่างรวดเร็ว ทั้งทางเศรษฐกิจ (economic globalization) สังคม และสภาพแวดล้อมของบ้านเมือง การที่บ้านเมืองเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วนี้ จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า โดยจัดทำแผนผังขึ้นเพื่อจะส่งเสริมให้บ้านเมืองเติบโตไปอย่างถูกต้อง โดยส่งเสริมการขยายตัวทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ผังเมืองที่จะส่งเสริมการขยายตัวดังกล่าวได้นั้นก็ต้องเป็นผังที่ได้ทำขึ้นจากการที่ได้ประสานฐานข้อมูลในด้านต่าง ๆ เช่น ภาวะสังคม และการขยายตัวของประชากร การศึกษาภาวะอุตสาหกรรมเกษตรกรรม การคมนาคม ตลอดจนการประสานงานกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะมีความสอดคล้องกับการเจริญเติบโตของเมือง นอกจากนี้จะได้ประสานฐานข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ให้สอดคล้องเป็นระเบียบแล้ว แผนผังโครงการที่จะทำให้เมืองเจริญก้าวหน้าก็จะต้องนำเอาวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้อีกด้วย และที่สำคัญที่สุดในระยะนี้และในอนาคตข้างหน้าเท่าที่จะเห็นได้ก็ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีหรือการคมนาคมที่รวดเร็ว และจะส่งเสริมให้สังคมก้าวหน้านั้นก็คือผังที่จะจัดให้เมืองมีสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่เป็นต้นว่า จัดให้มีสนามกีฬา สวนสาธารณะที่โล่ง ถนนที่มีต้นไม้ใหญ่ ๆ ให้ความร่มเย็น การที่จะให้แผนผังโครงการเป็นจริงขึ้นมาย่อมมีอุปสรรค ปัญหาโดยเฉพาะในขั้นแรก ๆ เช่นการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น แต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเพื่อประโยชน์ที่จะได้ในระยะยาวก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินงานตามแผนผังโครงการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

การพัฒนาเมืองและบูรณะปรับปรุงเมืองนั้นซึ่งแน่นอนจะต้องมีการวางผังเมืองและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบ ก็คือกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาวิจัย ข้อมูลทางผังเมือง วางแผนกำหนดนโยบาย การพัฒนาเมือง และบูรณะปรับปรุงเมืองเพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติการของเมืองหรือเทศบาลใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองหรือเทศบาล ด้านเศรษฐกิจ สังคม การตั้งถิ่นฐานของประชากร การใช้ที่ดินและการจัดการ ระบบการจราจร ระบบสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ บริการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์บริเวณและสิ่งที่มีคุณค่าและมีหน้าที่ในการพิจารณา เสนอให้ออกข้อบัญญัติ และพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นมาตรการควบคุมและมาตรการส่งเสริมในการดำเนินการตามนโยบายทางผังเมือง เพื่อสนับสนุนให้ประชากรในเขตเมืองหรือเทศบาลมีความเป็นอยู่ดีทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม

๒.๒ วัตถุประสงค์ของผังเมือง (อ้างแล้ว หน้า ๑๔-๑๕)

๑. การเพิ่มรายได้

นับว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง เนื่องจากรายได้ช่วยให้เมืองใหญ่ ๆ มีความสามารถมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่หมายถึงจะมีผลกระทบต่อเฉพาะเมืองใดเมืองหนึ่งเท่านั้น และการที่เมืองต่าง ๆ มีคุณลักษณะที่ดีในการให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากรายได้นั้นก็จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติ

โดยส่วนรวมด้วย โดยปรากฏให้เห็นในลักษณะของ การพัฒนาการสาธารณูปโภคของเมือง อาทิ การบริหาร การขนส่ง การประปา การสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น

๒. การจ้างงาน

การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและการผลิตของเมืองนั้น ต้องทราบถึงการเพิ่มการจ้างงานให้คนมีงานทำมากขึ้น ในประเทศกำลังพัฒนานั้นในเมืองใหญ่ ๆ มักจะมีปัญหาการว่างงานเพราะมีการอพยพจากชนบทเข้าไปทำงานทำในเมืองมาก การแก้ปัญหาคือการว่างงานในเมืองจึงเป็นเป้าหมายประการหนึ่งของการวางผังเมืองด้วย

๓. ปรับปรุงแบบแผนการบริโภคให้ดีขึ้น

เป้าหมายในประเด็นนี้ก็ คือ การมีบริการและสินค้าที่ดี มีการศึกษาสุขภาพอนามัยดี สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อเนื่องไม่เพียงแต่จะทำให้มีรายได้สูงขึ้นเท่านั้น แต่จะทำให้ผลผลิตดีขึ้นและลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นออกไปเสีย รวมทั้งทำให้องค์การต่าง ๆ หรือสถาบันต่าง ๆ ในเมืองมีความมั่นคงมีระเบียบและเรียบร้อยมากขึ้น

๔. ปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้น

การปรับปรุงบุคลิกภาพของบุคคลจะทำให้ความสามารถส่วนบุคคลสูงขึ้น มีกิจกรรมที่เป็นประโยชน์และมีแรงกดดันที่พัฒนาในอนาคต หมายถึง การพัฒนาความสามารถ ความรู้ และสุขภาพ

๕. ปรับปรุงการบริหาร

เป้าหมายของผังเมืองในแง่ก็คือ การให้ผู้บริหารหรือผู้ที่ทำงานในเมืองมีค่านิยมและความสามารถในการบริหารที่ทันสมัยต่อความเจริญก้าวหน้าที่ไม่หยุดนิ่ง

๖. มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง

การวางผังเมืองย่อมหมายถึง เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองของส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ผลก็คือทำให้ความขัดแย้งต่าง ๆ ทางการเมืองลดลงได้

๗. ความสวยงาม

จุดมุ่งหมายประการนี้ คือ การจัดระเบียบทางกายภาพของเมืองที่มองเห็นได้ด้วยสายตาให้มีความสวยงาม น่าอภิรมย์

๓. พังเมืองกับการพัฒนาเมือง

๓.๑ ประเด็นการพัฒนาจากปัญหา

เมืองในอดีตนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นเมืองเก่าทางประวัติศาสตร์ และในปัจจุบันก็ยังเป็นเมืองเก่าแก่ทางประวัติศาสตร์ โดยเหตุนี้เองเมืองส่วนใหญ่จึงประสบกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาให้เข้ากับสภาพและเหตุการณ์ปัจจุบันซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะการพัฒนาทางด้านกายภาพเท่านั้น

โดยทั่วไปชุมชนหรือเมืองโดยเฉพาะในเมืองหรือเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีคนอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก มีกิจกรรมต่าง ๆ ในด้านการอยู่อาศัย การค้า การอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก รวมทั้งบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น

ถนนหนทาง สถานที่ราชการ โรงเรียนและสวนสาธารณะและอื่น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นที่จะต้อง มีกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมรวมไปถึงกฎเกณฑ์ในด้านการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนและการจัดวางผังเมืองด้วย เพื่อให้การพัฒนาและการเจริญเติบโตของเมืองเป็นไปอย่างเหมาะสม เมืองหรือเทศบาลใดที่ขาดการวางแผนการเจริญเติบโตของเมืองไว้ล่วงหน้า อาจเกิดปัญหาได้ เช่น ปัญหาสภาพแวดล้อม หรือมลพิษในบริเวณที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีโรงงานตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือปัญหาการจราจรติดขัด เนื่องจากแหล่งงานและที่อยู่อาศัยไม่มีความสัมพันธ์กัน และขาดระบบถนนที่เหมาะสม และนอกจากนี้ไม่มีการจัดเตรียมเพื่อการเจริญเติบโตในอนาคต ตลอดจนปัญหาในด้านการให้บริการสาธารณสุขูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจจะป้องกันและแก้ไขได้ หากมีการวางแผนพัฒนาไว้ล่วงหน้า มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างเหมาะสม

๓.๒ ความสำคัญของการวางผังเมืองต่อการพัฒนาเมือง

ตามที่ได้กล่าวแล้วนั้นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเจริญเติบโต และการเปลี่ยนแปลงสภาพของเมืองก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้มากมายแต่สามารถป้องกันและแก้ไขได้หากมีการ

วางแผนพัฒนาไว้ล่วงหน้า มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างเหมาะสม ดังนั้นการวางผังเมืองจึงมีความสำคัญเพราะการจัดวางผังเมืองรวมในเขตเมืองหรือเทศบาลซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองในอนาคต เพื่อให้เมืองหรือเทศบาลนั้น ๆ มีแผนและนโยบายที่แน่ชัดและเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาแก่ภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดวางผังเมืองรวมในเขตเมืองหรือเทศบาลทั่วประเทศนั้น เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้จัดวางผังเมืองรวมในเขตเมืองแล้วเสร็จตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้นท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามผังในการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวมที่วางไว้ซึ่งประกอบด้วยการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและกันเขตแนวถนน และการพัฒนาหรือส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโดยการจัดโครงการความสำคัญของการจัดวางผังเมืองรวมในเมืองนั้น คือจะเป็นเครื่องช่วยสนับสนุนให้รัฐและเอกชนบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในการพัฒนา เพราะปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนที่เกิดขึ้นเป็นต้นว่าระบบถนนไม่ได้มาตรฐานก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้โดยง่าย การระบายน้ำไม่เป็นระบบที่ดีก่อให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งจนถึงอาคารร้านค้า และการใช้ที่ดินขาดระเบียบ เนื่องจากไม่มีการวางแผนหลักในการดำเนินการ ทำให้การขยายตัวของเมืองไม่อยู่ในกรอบหรือแนวทางที่ถูกต้องเหล่านี้ เป็นต้น

ดังนั้นถ้าได้มีการจัดวางผังเมือง และมีการสนับสนุนทางด้านงบประมาณโดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ก็จะทำให้การพัฒนาเมืองบรรลุเป้าหมายได้

๓.๓ ประโยชน์ของการวางผังเมือง

เมืองที่ยังไม่ได้รับการวางผังเมืองกับเมืองที่ได้รับการวางผังแล้วนั้นจะมีความแตกต่างกันอยู่อย่างมากมาย ถ้านำมาเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะทางด้านกายภาพ เมืองที่ได้รับการวางผังแล้วจะมีการจัดระเบียบของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีการวางแผนในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด

การวางผังเมืองนั้นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นหัวใจสำคัญ เพราะเมืองหรือเขตเทศบาล จะประกอบด้วยสองสิ่งคือคนและที่ดิน เมื่อมีคนก็ต้องมีการใช้ที่ดินในที่นี้ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างการจำแนกประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผัง กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในการวางผังเมืองที่ออกเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๓)

๑.กำหนดไว้เป็นสีเหลือง ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
๒.กำหนดไว้เป็นสีส้ม ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง

๓.กำหนดไว้เป็นสีแดง ให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

๔.กำหนดไว้เป็นสีม่วงอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ

๕.กำหนดไว้เป็นสีเขียว ให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

๖.กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการ และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๗.กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา

๘.กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันศาสนา

๙.กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

๓.๔ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง มีดังต่อไปนี้

๑.เขตสีเหลืองและเส้นทแยงสีขาว ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย

๒.เขตสีเหลือง ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

๓.เขตสีส้ม ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง

๔.เขตลีน้ำตาล ที่ดินประเภท
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

๕.เขตสีแดง ที่ดินประเภท
พาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่น
มาก

๖.เขตสีม่วง ที่ดินประเภท
อุตสาหกรรมและคลังสินค้า

๗.เขตสีม่วงอ่อน ที่ดินประเภท
อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ

๘.เขตสีเมืงมะพร้าว ที่ดิน
ประเภทคลังสินค้า

๙.เขตสีเขียวมีกรอบและเส้น
ทแยงสีม่วง ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม
ทั่วไปที่ไม่เป็นมลพิษต่อชุมชน หรือสิ่ง
แวดล้อมและคลังสินค้า

๑๐.เขตสีเขียว ที่ดินประเภท
ชนบทและเกษตรกรรม

๑๑.เขตสีเขียวมีกรอบและเส้น
ทแยงสีเขียว ที่ดินประเภทอนุรักษ์
ชนบทและเกษตรกรรม

๑๒.เขตสีเขียวมีกรอบและเส้น
ทแยงสีน้ำตาล ที่ดินประเภทปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑๓.เขตสีเขียวมีกรอบและเส้น
ทแยงสีขาว ที่ดินประเภทอนุรักษ์สภาพ
แวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว

๑๔.เขตสีเขียวอ่อน ที่ดินประเภท
ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑๕.เขตสีเขียวอ่อนมีกรอบ
และเส้นทแยงสีขาว ที่ดินประเภทที่โล่ง
เพื่อนันทนาการการเลี้ยงสัตว์และรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑๖.เขตสีเขียวอ่อนมีกรอบ
และเส้นทแยงสีเขียว ที่ดินประเภทที่
สงวนเพื่อนันทนาการและการรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑๗.เขตสีเขียวอ่อนและเส้น
ทแยงสีขาว ที่ดินประเภทอนุรักษ์
ป่าไม้

๑๘.เขตสีเขียวมะกอก ที่ดิน
ประเภทสถาบันการศึกษา

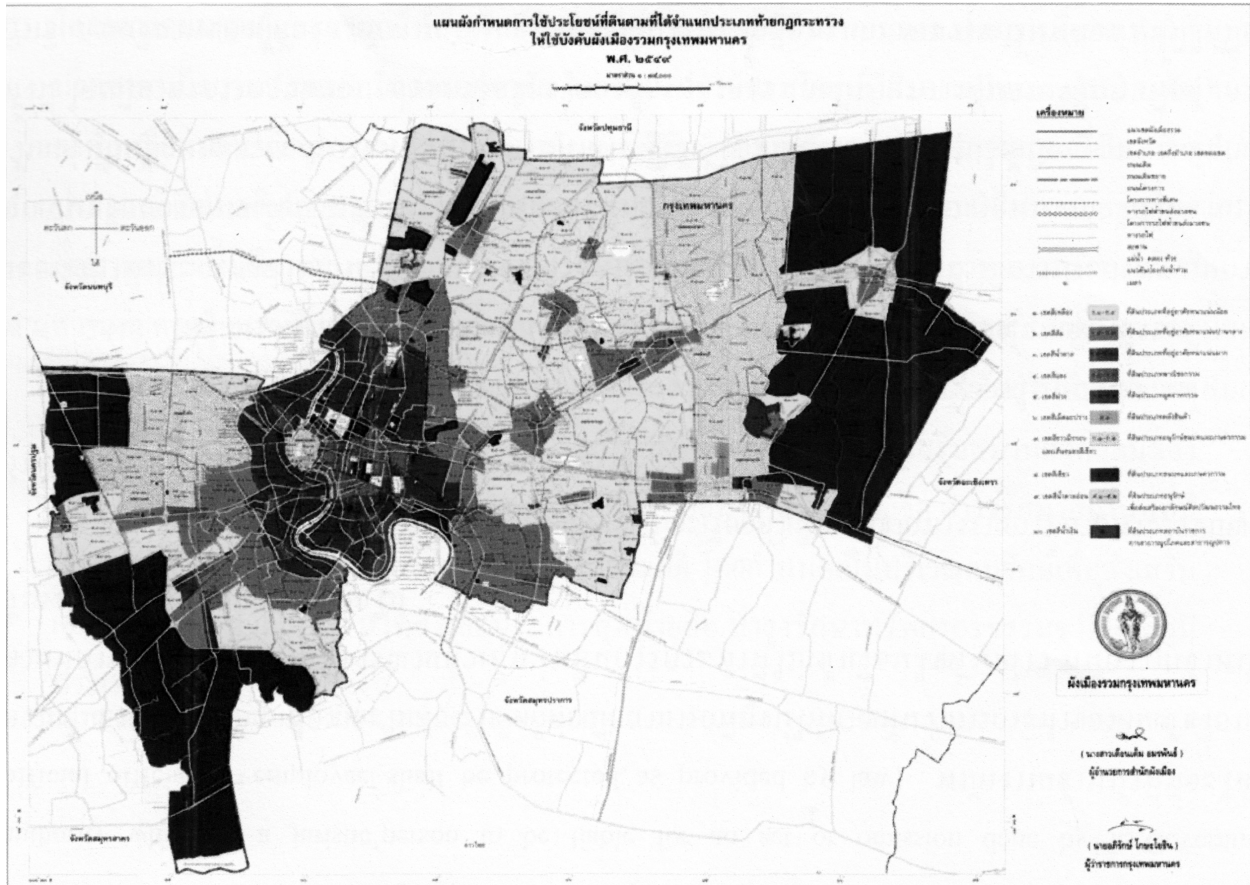
๑๙.เขตสีฟ้า ที่ดินประเภทที่
โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
และการประมง

๒๐.เขตลีน้ำตาลอ่อน ที่ดิน
ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์
ศิลปวัฒนธรรมไทย

๒๑.เขตสีเทาอ่อน ที่ดิน
ประเภทสถาบันศาสนา

๒๒.เขตสีน้ำเงิน ที่ดินประเภท
สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและ
สาธารณูปการ

ตัวอย่าง แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน



www.dpt.go.th ที่มา : กรมโยธาธิการและผังเมือง

ดังตัวอย่างที่นำมากล่าวข้างต้นเมื่อลงในแผนผังแล้วจะบอกให้รู้ได้ว่าบริเวณใดการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองที่จัดวางมีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทใด ซึ่งจะดูได้จากสีที่กำหนดไว้ และโดยทั่วไปแล้วกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองนั้นจะมีอายุ 5 ปีเสมอ และจะเห็นได้ว่ากฎกระทรวงที่ได้ออกมาแล้วทั้งหมดตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๓ นั้น จะบังคับใช้เฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมเท่านั้นมิได้ควบคุมบังคับถึง

อาคารหรือรูปแบบอาคารแต่อย่างใด ดังนั้นการดัดแปลงอาคารหากมิได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นกิจการอื่น ซึ่งเข้าข้อห้ามตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวย่อมไม่ขัดต่อกฎกระทรวงแต่อย่างใด

เมื่อได้มีการจัดวางผังเมืองรวมในเขตเมืองแล้วซึ่งก็หมายถึง การใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้แยกประเภทไว้แล้วนั้น ประโยชน์ที่ได้จากการวางผังเมืองก็คือ **ประการแรก** ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงาม

เจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผนและ
ถูกสุขลักษณะโดยการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ในอนาคตออกเป็นย่าน ๆ อย่างเหมาะสมและ
สัมพันธ์กัน **ประการที่สอง** เพื่อวางแนวการพัฒนา
เมืองหรือเทศบาลให้มีระเบียบโดยการวางผัง
โครงการคมนาคม และขนส่งให้สัมพันธ์กับการใช้
ประโยชน์ที่ดินในอนาคต **ประการที่สาม** ทำให้
ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย โดยห้าม
การใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทในย่านพักอาศัย
หรือย่านพาณิชยกรรม เช่นคลังน้ำมันเชื้อเพลิง
คลังวัตถุระเบิด อุตสาหกรรมที่มีมลพิษ **ประการที่สี่**
ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชนเมือง โดย
กำหนดให้ย่านพาณิชยกรรม และย่านอุตสาหกรรม
ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจและจ้างงานไว้ในที่ที่เหมาะสม
เพื่อให้ผู้ใช้บริการและคนงานได้รับความสะดวกใน
การเดินทาง การขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ **ประการ**
ที่ห้า ส่งเสริมสภาพสังคมของคนในเมืองโดย
พิจารณาถึงที่ตั้งสถาบันการศึกษา โรงพยาบาล
ศูนย์สาธารณสุข ให้อยู่ในที่ที่เหมาะสมสามารถให้
บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ **ประการ**
ที่หก ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองให้มีที่โล่ง
เว้นว่าง มีสวนสาธารณะ มีที่พักผ่อนหย่อนใจ
ประการที่เจ็ด ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทาง
ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี
โดยกำหนดเป็นบริเวณอนุรักษ์เพื่อส่งเสริม
เอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมไทย และประการสุดท้าย
คือ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศ
ที่งดงาม

๔. การควบคุมให้เป็นไปตามผังเมือง รวม

เมื่อมีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์
ที่ดินภายในเขตผังเมืองแล้ว ถ้าจะให้เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์ของการวางผังแล้ว จำเป็นจะต้องมีการ
ควบคุมผังเมืองรวมให้เป็นไปตามผัง ซึ่งปัจจุบัน
ท้องถิ่นหรือเทศบาลต่าง ๆ ก็ได้มีการประกาศบังคับใช้
ผังเมืองรวมเป็นกฎหมายไปบ้างแล้วแต่มีปัญหาใน
การปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง

๔.๑ ปัญหาอุปสรรค

๑. เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา
เจ้าหน้าที่ด้านผังเมืองประจำอยู่ และหลังจากการ
ประกาศใช้บังคับแล้วไม่มีหรือบอกรายละเอียดใน
การดำเนินการ

๒. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในอดีตยังมี
ประสบการณ์ในด้านการผังเมืองไม่มาก จึงไม่ทราบ
ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินการ

๓. ประชาชนที่มาขออนุญาตก่อสร้าง
ในเขตผังเมือง ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถ
ตรวจสอบได้ว่ามีการใช้ที่ดินประเภทนั้น ๆ เต็มแล้ว
หรือไม่ หรือการขออนุญาตก่อสร้างนั้นอยู่ในถนน
โครงการหรือไม่

๔. การตีความในเรื่องของกฎหมายซึ่ง
เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและยุ่งยาก

๕. กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้
กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต โดยอาศัย
หลักการสภาพปัจจุบัน ประกอบกับหลักการทาง

ผังเมือง แต่มีได้ดูสีกลงไปถึงกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แต่ดูเฉพาะของส่วนราชการ เช่นที่ดินของรถไฟ ราชพัสดุ เป็นต้น

๖. ประชาชนส่วนใหญ่ ยังไม่เข้าใจหรือสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองและมักจะมีแนวความคิดว่า การจัดวางผังเมืองเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าของที่ดิน

ทั้งหมดนี้เป็นแต่เพียงบางส่วนของอุปสรรคและปัญหาในการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีกรณีของปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจได้จำเป็นต้องหารือกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง ในเรื่องของการตีความต่าง ๆ อีกด้วย ตัวอย่างเช่นตลาดสดของเทศบาล มีพื้นที่ที่จะขอทำการก่อสร้าง แต่กฎกระทรวงได้กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงินซึ่งเป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และให้ใช้ประโยชน์เพื่อ อภิบาลของรัฐ กิจกรรมเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น และความเห็นของคนทั่วไปจะมีความเห็นว่าตลาดสดเทศบาลเป็นกิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการอย่างหนึ่งเช่นกัน แต่ตามความเป็นจริงแล้วจะถือว่าตลาดสดของเทศบาลมิใช่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์เพื่อ อภิบาลของรัฐหรือสถาบันราชการโดยตรง แต่อาจเป็นกิจการในเรื่องธุรกิจพาณิชย์กรรม เกิดเหตุก่อความเดือดร้อนรำคาญไม่ตรงเจตนารมณ์ของการวางผังเมืองเพื่อใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งในกรณีนี้

ตลาดสดของเทศบาลจึงไม่สามารถที่จะก่อสร้างในที่ดินประเภทสถาบันราชการได้

๕.๒ แนวทางในการแก้ปัญหา

๑. ในด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเนื่องจากในกฎกระทรวงได้กำหนดประเภทการใช้ที่ดินไว้หลายประเภทและการใช้ประโยชน์แต่ละประเภทมีข้อกำหนดในรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นท้องถิ่นจะต้องมีการจัดทำตารางควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมทั้งหมด เมื่อประชาชนมาขออนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะทราบได้ทันทีว่าพื้นที่บริเวณต่าง ๆ ในเขตผังเมืองรวมได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มพื้นที่แล้วหรือยัง ใช้ไปแล้วก็เปอร์เซ็นต์ ประเภทใดบ้าง ข้อนี้จะทำให้ผังเมืองรวมที่วางไว้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเทศบาลได้

๒. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองนั้น ๆ เพราะในการพัฒนาเมืองปัจจัยสำคัญที่มีส่วนสำคัญอันหนึ่งในการที่จะทำให้เป้าหมายต่างๆ กลายเป็นจริงขึ้นมาก็คือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามในการพัฒนาให้ได้ผลควรจะมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง

อนึ่งทั้ง ๒ ข้อนี้เป็นเพียงข้อเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขที่เกี่ยวกับการจัดวางผังเมืองให้ เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งผู้เขียนคิดว่าพอจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเทศบาลได้บ้าง

สรุป

บทความนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า การวางผังเมืองโดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเมืองหรือเทศบาล การรักษาความสะอาดการจราจร ฯลฯ อย่างไร

กล่าวโดยสรุป การวางผังเมืองจะช่วยป้องกันปัญหาต่าง ๆ และชี้แนะในการพัฒนาได้ในเรื่องของการกำหนดขนาดการเจริญเติบโตของเมืองและประชากรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสามารถให้บริการด้านสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งกำหนดทิศทางและรูปแบบของการขยายเมืองไปในทางที่เหมาะสม กำหนดการแบ่งย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ กำหนดระบบการคมนาคมขนส่งและระบบสาธารณสุขูปโภคให้สอดคล้องสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งสุดท้ายคือ เป็นแนวทางในการดำเนินงานและประสานงานในการให้บริการด้านสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน และเอกชนสามารถทราบทิศทางพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น

การจัดทำผังเมืองจะสำเร็จลุล่วงได้ผลตามวัตถุประสงค์ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายรองรับ ปัจจุบันปี ๒๕๕๑ มีพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมจาก

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจแก่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำผังเมืองซึ่งมีอยู่ ๒ ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวมเป็นผังแม่ ซึ่งจะกำหนดนโยบายโครงการตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นแนวทางเพื่อควบคุมการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในขณะที่ผังเมืองเฉพาะเป็นผังที่จัดทำขึ้นใช้ดำเนินการเพื่อพัฒนาเมืองและสนับสนุนผังเมืองรวม

นอกจากนี้การวางผังเมืองเมื่อมีการประกาศใช้บังคับตามกฎหมายแล้ว และมีมาตรการเสริมเพื่อให้ผังเมืองเป็นไปตามวัตถุประสงค์จะช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ดังที่เคยมีมาในอดีตได้ เนื่องจากการจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงข่ายคมนาคมขนส่ง และบริการสาธารณสุขูปโภคต่าง ๆ มีการวางแผนเพื่อจัดเตรียมไว้ล่วงหน้าอย่างสอดคล้องและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจะช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์และสภาพแวดล้อม ฯลฯ นอกจากนี้ยังเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้เกิดความมั่นใจในการพัฒนาและการลงทุนของภาคเอกชนอีกด้วย

“การวางผังเมืองนั้นเน้นการนำไปสู่การพัฒนา แต่ไม่ก้าวไกลนัก รักษาไว้บ้าง”

บรรณานุกรม

กองประชาสัมพันธ์และฝึกอบรม (ภายใน) สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, รวมกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง มกราคม ๒๕๒๐ หน้า ๒

Charles Abrams, The Language of Cities A Glossary of Terms, (New York, The Macmillan Co., Ltd., 1971), p. 171

รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร “เทศบาล” : สถาบันการปกครองตนเองของประชาชน (เอกสารเผยแพร่ออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุกองพลที่ ๑) ๒๕๒๗

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖ มาตรา ๘, ๙, ๑๐ และ ๑๑

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ดร. ไพฑูลย์ ช่างเรื่อง การปกครองมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด กรุงเทพมหานคร ๒๕๑๖ หน้า ๓๔

ดูพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖ มาตรา ๘, ๙, ๑๐ และ ๑๑

โครงการพัฒนาเมืองหลัก ๔ เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา และสงขลา

นายฉลอง กัลยาณมิตร คำแนะนำการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ประจำปีและแผนการดำเนินงาน สำนักงานพัฒนาเมือง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ๒๕๒๘ คำปรารภ

ดร.ไพฑูลย์ ช่างเรื่อง อวยชัย ชบา การบริหารผังเมือง เอกสารวิชาการ หมายเลข ๑ ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มกราคม ๒๕๒๙ หน้า ๑๓-๑๔

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๓ ตอนที่ ๑๘๕ วันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๙

กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2549 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภททำยกฎกระทรวง [ออนไลน์] [อ้างเมื่อ 19 ธันวาคม 2551] เข้าถึงได้จาก:

www.dpt.go.th

กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กรมโยธาธิการและผังเมือง