

## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึง ทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยในส่วนของทฤษฎีและแนวความคิดประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ แนวความคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง แนวความคิดที่สองคือ แนวความคิดเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งเป็นแนวความคิดที่นำมาใช้ในการวางแผนและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว แนวความคิดต่อไปกล่าวถึงพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ซึ่งเป็นประเภทของการใช้ที่ดินที่นำมาเป็นกรณีศึกษา และแนวความคิดสุดท้าย เป็นแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเพื่อการพัฒนาซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

#### 2.1 การใช้ประโยชน์ที่ดิน

##### 2.1.1 ทฤษฎีการใช้ประโยชน์ที่ดิน

H. Hoyt (1939) ได้เสนอการใช้ที่ดินแบบ Radial-Sector มีหลักการว่าเส้นทางคมนาคมและหลักการทางกายภาพของเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดประเภทการใช้ที่ดิน ทำให้ลักษณะการใช้ที่ดินของเมืองเป็นส่วนๆ (Segment) ที่เรียงต่อกันเป็นวงกลมรอบศูนย์กลางเมืองซึ่งเป็นธุรกิจการค้า โดยมีเส้นทางคมนาคมหลักของเมืองเป็นตัวกำหนดและแบ่งแยกประเภทและทิศทางทางขยายตัวของการใช้ที่ดินแต่ละส่วน

Harris & Ullman (1945) มีแนวคิดที่ว่าเมืองใหญ่โดยทั่วไปมักจะมีศูนย์กลางเมืองย่อยแยกจากศูนย์กลางใหญ่ อันเนื่องมาจากการรวมกลุ่มกันของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทเดียวกัน หรืออาจจะเกิดจากการได้เปรียบในเรื่องทำเลที่ตั้ง แต่ศูนย์กลางย่อยเหล่านี้ก็มักเกิดขึ้นในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณที่พักอาศัยของคนชั้นกลางและชนชั้นสูง และเมื่อมีศูนย์กลางย่อยเกิดขึ้นก็จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่นที่สัมพันธ์กันเกิดขึ้นตามไปด้วย

##### 2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการขยายตัวของเมือง

Ray M. Northam (Ray M. Northam, 1975: 245-258) ได้สรุปการขยายตัวของเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่พักอาศัยไว้ว่าบริเวณที่พักอาศัยจะเริ่มขยายตัวออกจากใจกลางเมืองซึ่งมักจะเป็นศูนย์กลางเมืองธุรกิจและพาณิชยกรรม โดยจะกระจายอยู่รอบๆ ในระยะเส้นทางเดินเท้าไปถึงที่อยู่ (Walking Distance) ด้วยวิธีนี้จะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในเรื่องการให้บริการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานหรือ

แหล่งธุรกิจ หรือกระจุกตัวอยู่ตามริมถนนสายหลักของเมืองทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้น้อยลงนั่นเอง

### 2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน (Urban land Use Planning)

Stuart Chaplin (อ้างถึง ในเพ็ญยศ เจริญวงศ์, 2530:20) นักวางแผนกายภาพได้กล่าวถึงการวางแผนว่า เป็นการจักระบบและเป็นการอธิบายถึงสังคมทั้งระบบและสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นของระบบนั้นๆ โดยเน้นถึง การทำงานของระบบนั้นๆ เพื่อทำความเข้าใจกับสังคม จัดระบบให้ชัดเจนเพื่อจะสามารถวางแผนได้ในสังคมหนึ่ง อาจจะแยกศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับสภาวะ ในสังคมได้เป็น 4 ศาสตร์ใหญ่ๆ คือ ด้านกายภาพ (Physical) ด้านการเมือง (Politics) ด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic) และด้านสังคม (Socio) ศาสตร์ทั้ง 4 ศาสตร์จะหมายถึงสภาพสังคมที่เกี่ยวข้องและผสมผสานซึ่งกันและกันตลอดเวลา และปรากฏออกมาเป็นรูปของสภาวะ (Situations) ของสังคมในลักษณะต่างๆ ที่ซับซ้อนวนวาย การที่เข้าใจถึงสภาพระบบสังคมเพื่อนำไปสู่การวางแผนนั้นจะต้องจัดระบบให้ชัดเจน เพื่อที่จะได้อธิบายถึงที่มาของสภาวะนั้นๆ และจะได้เข้าใจถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในขนาดและความจำเป็นของการวางแผนที่เน้นที่ระบบ

Hillhorst and Feiedman (อ้างใน เพ็ญยศ เจริญวงศ์, 2530:23) ได้กล่าวถึงการวางแผนว่าเป็นขบวนการศึกษาและเพิ่มพูนความรู้ที่เรียกว่า " Learning Process" กล่าวคือเป็นขบวนการรับรู้ศาสตร์ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ การวางแผนเน้นขบวนการศึกษา และเพิ่มพูนความรู้ในสิ่งใหม่ๆที่เกิดขึ้นด้วยความสงสัยในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นรอบๆตัวเรา และนำเก็บเข้ามาคิดในกล่องที่เรียกว่า ตัวรับ (Receptors) และนำมากลั่นกรองในความจำและเหตุการณ์ซึ่งเกิดใกล้เคียงกัน ในสมองที่เป็นตัวรวบรวมความจำ (Memory) และจะเป็นตัวกลั่นกรอง (Selector) กลับมาที่ตัวรับรวบรวมความจำและส่งผลออกมาอธิบายถึงสภาวะที่เกิดขึ้นเป็นขบวนการเรียนรู้เป็นทอดๆไป การวางแผนเป็นเรื่องของการกำหนดอนาคต (Future) เป็นเรื่องที่มีมนุษย์ต้องการรู้ถึงอนาคตที่จะเกิดขึ้น และเพื่อจะได้สร้างสภาวะเพื่อที่จะทำให้อนาคตที่เกิดขึ้นนั้น ให้ผลที่เกิดคุณประโยชน์ หรือไม่ก็เป็นการลดการเสียประโยชน์ในอนาคตนั่นๆ การวางแผนมีความต้องการจะมุ่งหวังอนาคตมากกว่า การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นการวางแผนล่วงหน้าเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินหรือรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคตไว้ล่วงหน้าเนื่องจากการอยู่เป็นสังคมย่อมมีการขยายตัว มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ก็ย่อมจะมีความปรารถนาที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดี ต้องการความราบรื่น และอนาคตที่มีความมั่นคงปลอดภัยพอสมควร ที่จะไม่ทำให้เกิดลักษณะของเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อน ทำให้จำเป็นต้องคาดคิดถึงอนาคตและความเข้าใจกับอนาคตของสังคมและเพื่อที่จะลดภัยอันตราย ที่จะเกิดเหตุการณ์ที่ไม่สามารถจะคาดคิดมาก่อนได้

## 2.2 การผังเมือง

### 2.2.1 ความหมายของ "การวางผังเมือง" (ปริญญา จิตรการนทีกิจ, 2537: 3)

การวางผังเมือง คือ การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองให้เหมาะสมกับกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เช่น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม สิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเส้นทางคมนาคม เพื่อเชื่อมระหว่างการใช้ที่ดินชนิดต่างๆ ดังนั้น การวางผังเมืองจึงเป็นการวางรากฐานสำหรับการก่อสร้างชุมชน เพื่อให้สมาชิกชุมชนมีสุขภาพดีทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทั้งนี้เพราะว่าเมืองที่ได้รับการวางผังอย่างเหมาะสมจะช่วยเพิ่มความสะอาดสงบสุขให้แก่ประชาชน ไม่มีปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ไม่มีปัญหาการจราจรและปัญหาที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากการใช้ที่ดินต่างชนิดเข้ามาปะปนกัน การวางผังเมืองจะช่วยเพิ่มความมีระเบียบและความสวยงามให้แก่เมือง ทำให้เมืองเป็นบริเวณที่น่าอยู่อาศัย และเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.2.2 ลักษณะกฎหมายผังเมือง (ปริญญา จิตรการนทีกิจ, 2537: 49-55)

กฎหมายผังเมือง จัดเป็นปัจจัยขั้นมูลฐานทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเมือง ทั้งนี้เนื่องจากการวางผังเมืองหรือผังโครงการอย่างละเอียดรอบครอบถี่ถ้วน จะช่วยจัดสรรที่ตั้งบริการและสถานที่ต่างๆ ทั้งของเอกชนและของรัฐเพื่อให้ออกมาด้วยความเจริญเติบโตของเมืองที่ขยายออกไปได้อย่างเหมาะสม ทั้งยังสามารถจัดระบบการเปลี่ยนแปลงและความเจริญต่างๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กันในเมืองที่กำลังขยายตัวได้เป็นอย่างดี

### 2.2.3 กฎหมายกับการผังเมืองในต่างประเทศ (ปริญญา จิตรการนทีกิจ, 2537: 49-50)

จุดกำเนิดของการผังเมือง ยุคแรกเป็นเรื่องของการสร้างสถานที่สำคัญ วัด โบสถ์ ไม่ได้คำนึงถึงเศรษฐกิจ ประชาชน หรือความขัดแย้ง ของการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ

แนวความคิดการวางผังเมืองใหม่มีขึ้นครั้งแรกในทวีปยุโรปในประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1930 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาลังคมและสุขอนามัยของชนชั้นกรรมกร ที่แออัดกันอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองอุตสาหกรรมใหญ่

คำว่า "ผังเมือง" ในประเทศอังกฤษเรียกว่า "Town and Country Planning" (ผังเมืองและผังชนบท) และในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า "City and Regional Planning" (ผังนครและภาค) ชื่อของ "ผังเมือง" มีเรียกกันต่างๆ เช่น "ผังกายภาพ" (Physical Planning) "ผังที่ดิน" (Land Planning) และ "ผังการใช้ที่ดิน" (Land Use Planning)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแต่ละคนจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับผังเมืองไม่เหมือนกันแต่ต่างก็มุ่งไปที่จุดหมายอันเดียวกัน คือ

1. เพื่อจัดให้มีการเข้าออก (Accessibility) เช่น ออกจากบ้านไปทำงาน ไปจ่ายตลาด ไปโรงเรียน หรือไปรีนเรจ สำหรับอุตสาหกรรมก็มีการติดต่อเข้าออกของบรรดา พนักงาน และวัตถุดิบ
2. ใช้ทรัพยากร (Employment of Resources) ให้ประหยัดที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ได้ รับประโยชน์คุ้มค่ากับทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดอยู่นั้น
3. จัดการใช้ที่ดิน (Land Use) ที่ยังไม่เหมาะสมให้เหมาะสมและได้ประโยชน์
4. ดำเนินการพัฒนาต่างๆที่วางแผนไว้อย่างสวยงามนั้นให้เป็นจริงขึ้นมา

ในแต่ละประเทศ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจัดระบบการวางผังเมืองเป็นระดับต่างๆ กันเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Zoning Law กำหนดขอบเขตพื้นที่ขึ้นเป็นบริเวณ และกำหนดเงื่อนไขการใช้ในบริเวณนั้นไว้มีอักษรกำกับไว้ คือ

A – AGRICULTUREAL ย่านชนบท      R – RESIDENTIAL ย่านที่อยู่อาศัย

C – COMMERCIAL ย่านธุรกิจ      M – INDUSTRIAL ย่านอุตสาหกรรม

ประเทศฟินแลนด์ มีกฎหมายผังเมืองเรียกว่า Town and Country Planning Law แบ่งผังเมืองออกเป็นชนิดต่างๆ คือ

ผังภาค (The Regional Plan)      ผังเมืองรวม (A Town Plan)

ผังอาคาร (The Build Plan)      ผังชายฝั่ง (A Shore Plan)

เนเธอร์แลนด์ แบ่งผังเมืองออกเป็นระดับรัฐ จังหวัดและเทศบาลโดยผังเมืองของรัฐเรียกว่า Physical Planning ระดับจังหวัดมี Regional Planning และ Land Use Plans เทศบาลมี structure และ land Use Plans

กฎหมายผังเมืองในสวิสเซอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์เป็นสหพันธรัฐประกอบด้วย สมาพันธ์ภาคหรือสมาชิกในรัฐ (Canton) จำนวน 26 แห่งและเทศบาล กฎหมายผังเมืองที่ประกาศใช้แยกออกเป็น

กฎหมายสำหรับสหพันธ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติผังพื้นที่สหพันธ์(Federal Area Planning Act) พระราชบัญญัติป้องกันสิ่งแวดล้อมสหพันธ์(Federal Environment Protection Act) พระราชบัญญัติเกี่ยวกับความช่วยเหลือพัฒนาสำหรับพื้นที่ภูเขา (Federal Act on Development Assistance For Mountain Areas)

กฎหมายสำหรับ Canton จะมีพระราชบัญญัติอาคาร(Building Act)

เทศบาลเมื่อชูริตมีพระราชบัญญัติอาคารของเมืองชูริต (idling Ordinance)

การผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และ ไพสิฐ พานิชกุล, 2541: 2-25 – 5-25)

ระบบกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วยกฎหมายมากมายหลายฉบับ ฉบับที่เป็นเสมือนกับแกนหลักของการผังเมือง แบ่งออกเป็นระดับที่สำคัญดังต่อไปนี้

ก. บทบัญญัติที่มีสถานะสูงกว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1968

ข. บทบัญญัติที่ช่วยเสริมการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายการผังเมือง ค.ศ. 1968

1. พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมืองและพื้นที่ควบคุมการเป็นเมือง (Urbanization Promotion Area and Urbanization Control Area)
2. พื้นที่และย่านต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด (District and Zone)
3. พื้นที่เร่งการพัฒนา (Project Expediting Area) สำหรับการปรับปรุงแหล่งชุมชนเมืองใหม่พื้นที่เร่งรัดพัฒนาสำหรับการจัดรูปที่ดิน และพื้นที่เร่งรัดพัฒนาย่านที่อยู่อาศัย
4. การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (Urban Facilities)
5. โครงการพัฒนาพื้นที่ปลูกสร้าง (Built-Up Area Development Project)
6. การผังเมืองเฉพาะ District Project)
7. แผนผังและเอกสารของผังเมือง (Drawings and Document of City Plan)

#### การควบคุมการผังเมือง

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองมีกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมอยู่ 2 ประเภท คือ หนึ่ง ระบบการอนุญาตการพัฒนา ซึ่งมีกฎเกณฑ์ด้านสถานที่ตั้งและรูปแบบของการพัฒนา สอง ระบบการอนุญาตการก่อสร้างอาคาร ซึ่งมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และความปลอดภัยของโครงการสร้างอาคาร

กฎหมายการผังเมือง 1968 แบ่งพื้นที่เมืองออกเป็น 2 พื้นที่ใหญ่ คือ พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (Urbanization Promotion Area) เป็นพื้นที่ที่มีการจัดเตรียมโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ไว้อย่างครบถ้วน พื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (Urbanization Control Area) โดยทั่วไป คือ พื้นที่เกษตรหรือพื้นที่สีเขียวตามธรรมชาติที่มีความจำเป็นต้องได้รับการสงวนรักษาไว้

#### **ระบบการแบ่งเขต (Zoning System)**

การกำหนดโซนหลักๆจะประกอบไปด้วย ข้อกำหนดด้านต่างๆ เช่น ทางด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านความสูงของอาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้าง ด้านการป้องกันไฟ ฯลฯ

#### *สัดส่วนการใช้ที่ดิน*

เป็นการกำหนดสัดส่วนการปลูกสร้างกับขนาดพื้นที่ดินที่มี เพื่อให้มีการจัดเตรียมพื้นที่โล่งว่างสำหรับเมือง

### เขตควบคุมความสูงของอาคาร (Building Height Control District)

มีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งครอบคลุมเรื่องแสงสว่าง การระบายถ่ายเทอากาศ การส่องสว่าง การลดความรู้สึกแออัดจากเพื่อนบ้าน

#### เขตเฉพาะ (Specified Block)

เพื่อปรับปรุงหน้าที่ของเมือง การอนุรักษ์หรือการสร้างสรรคพื้นที่เมืองที่ดี ในกรณีที่โครงการใดสามารถจัดเตรียมพื้นที่โล่งว่างเพียงพอและทำให้สิ่งแวดล้อมเมืองโดยรวมสวยงาม โครงการนั้นก็จะได้โบนัสสำหรับสัดส่วนการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้น

#### เขตป้องกันไฟ และเขตกึ่งป้องกันไฟ (Fire-Proof and Quasi-Fire Proof District)

กฎหมายจะบังคับให้ต้องก่อสร้างอาคารที่มีโครงสร้างแข็งแรงป้องกันไฟและทนต่อไฟไหม้ถึงระดับที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อมิให้เพลิงลุกลามสร้างความเสียหายให้เกิดแก่ส่วนอื่นๆของเมือง

#### การจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานของเมือง (Urban Infrastructure Provision)

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่เมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่รัฐสามารถจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองได้น้อย เนื่องจากประเทศกำลังอยู่ระหว่างฟื้นตัวได้ดังนั้นรัฐจึงพยายามเร่งสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจัดให้มี โครงข่ายถนนที่มีคุณภาพที่ดี ระบบการระบายน้ำเสียที่ประสิทธิภาพทั้งในเมืองและในชนบท และการจัดเตรียมสวนสาธารณะของเมือง

#### ตัวอย่างแผนการใช้ที่ดินเมืองนารา

#### เขตหรือย่าน (Zone)

เขตหรือย่าน (Zone) หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม สามารถดำเนินกิจกรรมของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เมืองสมบูรณ์แบบมากขึ้น โดยมีแผนการใช้ที่ดินมีการควบคุมและชี้แนะในด้านรูปทรงของอาคาร และวัตถุประสงค์ในการใช้ตัวอาคาร

ในเมืองนารามีการกำหนดเป็นเขต คือ พื้นที่ใช้สอย เขตจำกัดความสูง เขตใช้มาตรการควบคุม เขตป้องกันไฟ เขตกึ่งป้องกันไฟ เขตทิวทัศน์ เขตอนุรักษ์พิเศษทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์

1. **เขตพื้นที่ใช้สอย** เขตพื้นที่ใช้สอยหมายถึง เขตที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีไว้ โดยพยายามลดการสร้างอาคารปะปนกันอย่างไร้ระเบียบ โดยมีได้คำนึงถึงการใช้สอยที่สัมพันธ์กันยอมทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี เช่น เสียงอึกทึก กลิ่นเหม็น แสงสว่างไม่เพียงพอ เขตพื้นที่ใช้สอยแบ่งเป็น 8 ประเภท โดยดูตามความเหมาะสมของสภาพอาคารและการย้ายถิ่นฐานของประชากร แต่ในปัจจุบันนี้ในเขตเมืองนาราไม่มีเขตพื้นที่ใช้สำหรับอุตสาหกรรม

เขตใช้พักอาศัยประเภทที่ 1 คือ เขตรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี จะปลูกสร้างได้เฉพาะบ้านทรงเตี้ยและที่อยู่อาศัยกึ่งร้านค้าเท่านั้น นอกจากนี้จะจำกัดความสูงของอาคารและระยะห่างจากกำแพงแล้ว ยังเข้มงวดในเรื่องอัตราความหนาแน่นและ Building – To \_ Land Ratio ด้วย

เขตใช้พักอาศัยประเภทที่ 2 สามารถปลูกสร้างบ้านที่มีความสูงขนาดกลางได้นอกจากอาคารที่ปลูกสร้างได้ในเขตใช้พักอาศัยประเภทที่ 1 และยังสามารถสร้างโรงพยาบาล ร้านค้า ฯลฯ ได้

เขตที่พักอาศัย คือ เขตรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการอยู่อาศัย เป็นเขตที่มีอาคารอื่นปะปนอยู่กับที่พักอาศัย นอกจากบ้านแล้วยังสามารถสร้างโรงงานขนาดเล็กและร้านค้าได้

เขตใกล้เคียงย่านธุรกิจการค้า คือ เขตที่มีร้านค้าขายของใช้ในชีวิตประจำวันแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงสามารถสร้างสำนักงานและร้านค้าเพื่ออำนวยความสะดวกได้

เขตธุรกิจการค้า คือ เขตที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมธุรกิจการค้าและธุรกิจอื่นๆ ห้ามสร้างโรงงานที่อาจทำลายสภาพแวดล้อมได้

เขตกิ่งอุตสาหกรรม คือ เขตส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่มีผลเสียต่อสภาพแวดล้อมห้ามสร้างโรงงานที่ใช้สารอันตรายหรือโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษ

เขตอุตสาหกรรม คือ เขตส่งเสริมอุตสาหกรรม สามารถสร้างไม่ได้ในเขตกิ่งอุตสาหกรรมแต่สร้างโรงเรียน โรงพยาบาล โรงแรม ฯลฯ ไม่ได้

ตารางที่ 2.1 ข้อจำกัดการใช้อาคาร

	เขตที่พัก- อาศัย ประเภทที่1	เขตที่พัก- อาศัย ประเภทที่2	เขตที่พัก- อาศัย	เขตใกล้เคียง ย่านธุรกิจ การค้า	เขตธุรกิจ- การค้า	เขตกิ่ง อุตสาหกรรม	เขต อุตสาหกรรม	เขตพื้นที่ใช้ ในการ อุตสาหกรรม
บ้าน อาคารชุด หอพัก บ้านเช่า								
บ้านกึ่งสำนักงาน บ้านกึ่งร้านค้า								
รร.อนุบาล รร.ประถม รร.มัธยม รร.มัธยมปลาย								
หอสมุด								
สถานศึกษา เนลเซอร์ ที่ยาน้ำสาธารณะ คลินิก								
ศาลเจ้าจีนโต วัด โบสถ์ ป้อมตำรวจ คู่มือศัพท์สาธารณะ								
อาคารเพื่อสาธารณะประโยชน์ที่มีขนาดตามที่กำหนด เช่น ไปรษณีย์								
มหาวิทยาลัย วิทยาลัย รร.อาชีวฯ รร.ทุกประเภท								
โรงพยาบาล								
ร้านขายของ กิจตาอาคาร		*1						
สำนักงาน		*1						
โรงโม่ลิ่ง ลานรถเก๋ง สระว่ายน้ำ								
ที่เล่นไพ่นอกกระจอก ร้านปาจิงโกะ(*2) ที่เล่นยิงเป้า								
โรงแรม โรงแรมแบบญี่ปุ่น(*2)								
รร.สอนขับรถ								
คลังสินค้า								
โรงละคร โรงภาพยนตร์ สถานบันเทิง จุดชมทิวทัศน์								
ร้านอาหาร คาบาเร่ย์ ที่เดินรำ								
ที่จอดรถ		*3	*3					
ที่จอดรถประจำอาคาร(อยู่ชั้น1 หรือชั้นใต้ดิน พื้นที่ไม่เกิน 1/3 ของพื้นที่รวมของอาคารในบริเวณเดียวกัน)	*4	*5						
โรงงานมีเนื้อที่ประกอบการต่ำกว่า 50 ตร.ม. มีอันตรายหรือทำให้สภาพแวดล้อมเสียน้อยมาก								
โรงงานมีเนื้อที่ประกอบการต่ำกว่า 150 ตร.ม. มีอันตรายหรือทำให้สภาพแวดล้อมเสียน้อยมาก								
โรงงานมีอันตรายหรือทำให้สภาพแวดล้อมค่อนข้างมาก								
โรงงานที่มีอันตรายมากหรือทำให้สภาพแวดล้อมเสีย								





สามารถสร้างได้



ไม่สามารถสร้างได้(แต่ในบางกรณีสามารถสร้างได้ถ้าได้รับการอนุมัติเป็นพิเศษ)

\*1 ห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 3 ชั้น หรือเกิน 1,500 ตารางเมตร

\*2 สำหรับ LOVE HOTEL และร้านปาซิงโกะจะมีการควบคุมพิเศษด้วย “เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง LOVE HOTEL และร้านปาซิงโกะ

\*3 จำกัดพื้นที่ (Floor Space) ไม่เกิน 50 ตารางเมตร

\*4 จำกัดพื้นที่ (Floor Space) ไม่เกิน 300 ตารางเมตร

\*5 จำกัดพื้นที่ (Floor Space) ไม่เกิน 1500 ตารางเมตร

- 2 เขตจำกัดความสูง หมายถึงเขตที่สามารถกำหนดความสูง ต่ำของตัวอาคารได้ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมของเมืองภายในเขตพื้นที่ใช้สอย
- 3 เขตใช้มาตรการการควบคุม หมายถึงเขตที่สามารถกำหนดเนื้อที่ขั้นต่ำของตัวอาคาร อัตราส่วนสูงสุดระหว่างอาคารและที่ดิน (Building-To -Land Ratio) อัตราความหนาแน่นต่ำสุด และสูงสุดและตำแหน่งของกำแพงได้
- 4 เขตป้องกันไฟและกึ่งป้องกันไฟ หมายถึง เขตที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันความเสียหายอันเนื่องมาจากไฟลุกลามและวัสดุติดไฟ จะมีการควบคุมโดยให้สร้างอาคารที่ทนไฟได้หรือมีโครงสร้างอาคาร เช่น หลังคา ประตูทางเข้าออก กำแพง ฯลฯ ที่ทนไฟ
- 5 เขตจัดเตรียมเป็นพื้นที่จอดรถ หมายถึงพื้นที่ที่จำเป็นต้องจัดไว้เพื่อให้การจราจรและการใช้ถนนในเขตธุรกิจการค้า เขตใกล้เคียงย่านธุรกิจการค้า เขตที่พักอาศัยและเขตกิ่งอุตสาหกรรม (จำกัดเฉพาะภายในเขตใช้สอยพิเศษเท่านั้น หรือเขตที่อยู่ใกล้เคียงเขตเหล่านี้เป็นไปอย่างสะดวกราบรื่น
- 6 เขตทิวทัศน์ คือ เขตที่กำหนดไว้เพื่อรักษาภูมิทัศน์ของเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความเขียวของธรรมชาติและสร้างทัศนียภาพบริเวณใกล้เคียง มีการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง เปลี่ยนแปลงรูปร่างลักษณะของที่ดิน การตัดต้นไม้ เป็นต้น
- 7 เขตอนุรักษ์ทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์ เขตอนุรักษ์พิเศษ ทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์ ได้มีการประกาศใช้ “กฎหมายมาตรการพิเศษว่าด้วยการอนุรักษ์ทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์ในเขตเมืองเก่า” ตามที่องค์กรส่วนท้องถิ่นได้ร้องขอต่อสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลเขตอนุรักษ์ทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์จึงได้ถูกกำหนดขึ้น พื้นที่ที่มีคุณค่าในการอนุรักษ์ เช่นที่กล่าวมานี้ให้กำหนดเป็นเขตอนุรักษ์พิเศษทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์

ลักษณะกฎหมายทางผังเมืองของญี่ปุ่นมีความคล้ายกับกฎหมายไทยในส่วนที่มีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมากหลายฉบับเพื่อให้บรรลุตามผังเมืองที่วางไว้ โดยมีลักษณะเป็น “ระบบกฎหมายผังเมือง”

อย่างไรก็ตาม ลักษณะเนื้อหาของกฎหมายผังเมืองญี่ปุ่นนั้นมีการแบ่งพื้นที่แยกย่อยออกเป็นหลายประเภทมากกว่าของประเทศไทยโดยแต่ละประเภทนั้นมีข้อกำหนดในการควบคุมที่เข้มงวดสามารถครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้อย่างชัดเจน ทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติโดยสามารถสะท้อนภาพตามความต้องการของผู้วางแผนและเป็นการชี้้นำการพัฒนาการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งต่างกับข้อกำหนดในการควบคุมของประเทศไทยโดยที่เขียนไว้ค่อนข้างกว้างและไม่ค่อยชัดเจนก่อให้เกิดความสับสนได้ง่าย ยากต่อการปฏิบัติและการควบคุมทำให้ผลที่ได้ไม่เป็นไปตามผังที่วางไว้ เช่น การกำหนดให้มีพื้นที่กิจกรรมรองอยู่ในกิจกรรมหลักโดยกำหนดเพียงจำนวนพื้นที่ที่ขออนุญาตแต่ไม่ได้กำหนดที่ตั้งหรือบริเวณทำให้บางกิจกรรมอาจก่อปัญหาได้ ซึ่งต่างจากผังเมืองญี่ปุ่นที่แยกพื้นที่สำหรับกิจกรรมนั้นๆ ออกมาเป็นประเภทใหม่ ซึ่งมีข้อกำหนดใกล้เคียงกับประเภทเดิมแต่สามารถกำหนดบริเวณได้ นอกจากนี้ผังเมืองในญี่ปุ่นยังมีมาตรการเสริมในเรื่องของกฎหมายและโครงการซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาตามแผนได้ง่ายและรวดเร็ว

ผังเมืองญี่ปุ่นเริ่มจากความต้องการของประชาชนและมีการจัดทำผังโดยเทศบาลท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกับผังเมืองของไทยที่เป็นการริเริ่มโดยรัฐและหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้วางผัง ลักษณะการผังเมืองของญี่ปุ่นนั้นได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ส่งผลให้การผังเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายได้ในที่สุด

การผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา (สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, 2541:42)

การจัดทำผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาถูกวางแผนและจัดตั้งขึ้นภายใต้กรอบของกฎหมายมลรัฐ ผ่านทางเทศบาลซึ่งเทศบาลเป็นสิ่งที่มลรัฐสร้างขึ้น (Creature of the State) และมีอำนาจตามที่มลรัฐให้ หรืออาจเรียกเทศบาลในอีกนัยหนึ่งได้ว่า “รัฐบาลท้องถิ่น” ซึ่งความสามารถในการปฏิบัติงานของเทศบาลนั้นจะถูกขีดวงล้อมไว้ด้วยสิทธิส่วนบุคคลซึ่งมีหลักประกันไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักใหญ่ที่สุดที่กล่าวถึงอำนาจจะไรบ้างที่มอบให้แก่รัฐบาลมลรัฐเป็นส่วนใหญ่ และยังเป็นที่ยอมรับมลรัฐทั้งหลายในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ด้วย

การจัดทำและวางแผน วางผังเมืองรวมได้รับการจัดทำโดยหน่วยงานวางผังของเทศบาลผังเมืองรวมโดยทั่วไปจะครอบคลุมพื้นที่เทศบาลทั้งหมดและเป็นแผนระยะยาว มีเป้าหมายทางด้านเวลาโดยปกติมักจะครอบคลุมถึง 20 ปี หรือประมาณนั้น ความมุ่งหมายของการวางผังรวมโดยทั่วไป อาจรวมถึง การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อความสุขสบายของประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชน ความปลอดภัยสาธารณะ การพิทักษ์ความผาสุกของสาธารณะ เส้นทางสัญจรและเคลื่อนไหว การจัดหาบริการสาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ การเงินการคลังที่มั่นคง การ

พัฒนาเศรษฐกิจของเมือง และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ในผังเมืองรวมนั้นจะบรรจุแผนผังกำหนดย่าน (Zoning Plan) เทคนิคในการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินภายในชุมชนมีแนวทางกว้างๆ 2 แนวทาง

1. การลงทุนในสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐ (Public Control Investment) เป็นผลโดยตรงต่อการกำหนดรูปร่างและรูปแบบของการใช้ที่ดินบางส่วนของเมือง

2. การควบคุมของภาครัฐเหนือการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Public Control Over the Use of Privately Owned Land) เป็นการควบคุมในรูปของการให้อนุญาตให้ก่อสร้างและไม่ให้ก่อสร้างอะไรได้บ้าง ซึ่งประกอบด้วย การควบคุมที่ดิน (Land Use Control) ด้วยวิธีการด้วยวิธีการดังนี้

### 2.1 ข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulation)

เป็นการใช้อำนาจของเทศบาลในการควบคุม (Police Power) ภายใต้กรอบของอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากมลรัฐ โดยทั่วไปแล้วข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดินเป็นการควบคุมสภาพและลักษณะภายในพื้นที่ดินแปลงใหญ่แปลงหนึ่งหรือบล็อกหนึ่งที่มีขนาดหนึ่ง สามารถแบ่งแยกไปเป็นแปลงที่ดินสำหรับการก่อสร้างอาคารถ้าจะกล่าวอย่างเจาะจงแล้วข้อกำหนดทางด้านการจัดสรรที่ดินเปิดโอกาสให้แปลงที่ดินแบ่งแยกสำหรับการปลูกสร้างอาคารก่อนเจ้าของที่ดินจะสามารถนำไปขายได้หรือพัฒนาที่ดินได้ จะต้องให้เทศบาลพิจารณาตรวจสอบและอนุมัติแผนผังการแบ่งแปลงที่ดินเสียก่อน ข้อบัญญัติ (Ordinance) ได้ระบุว่าอย่างน้อยที่สุดต้องแสดงแนวถนนแนวเขตแปลงที่ดิน และแนวเขตทาง (Right of Way) สำหรับการวางผังสาธารณูปโภค สาธารณูปการอื่นๆ เช่น ท่อน้ำประปา ท่อระบายน้ำ ท่อแก๊ส ฯลฯ และยังได้ระบุไว้ด้วยว่าจะต้องทำการปรับปรุงที่ดินอะไรบ้างก่อนแปลงที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคารจะขายได้ หรือก่อนจะได้รับการออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารได้ หรือก่อนจะได้รับใบอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารได้ ดังนั้นชุมชนจึงสามารถบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินก่อสร้างถนนภายใน ให้อยู่ในสภาพและระดับที่เหมาะสมที่จะเชื่อมต่อกับระบบถนนของเทศบาล รวมทั้งได้มาตรฐานทางด้านความกว้าง ความปลอดภัย และคุณภาพของงานก่อสร้าง ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้ก็สามารถบังคับผู้ลงทุนในทรัพย์สินและที่ดินให้จัดหาระบบบำบัดน้ำเสีย น้ำประปา ท่อระบายน้ำ และอุปกรณ์ต่างๆ ให้ได้มาตรฐานของชุมชน

2.2 การกำหนดย่านและข้อบัญญัติการควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างในแต่ละย่าน (Zoning)

เอกสารข้อบัญญัติการควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้างในแต่ละย่าน (Zoning Ordinance) มีสถานภาพทางด้านกฎหมายในการบังคับใช้ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติของชุมชนได้ผ่านมาตรการและประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการแล้วโดยทั่วไปข้อบัญญัติควบคุมย่านประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นแผนที่ซึ่งแบ่งชุมชนออกเป็นย่าน (Zone) ในแผนที่นั้นต้อง

ให้แสดงรายละเอียดที่เพียงพอจนสามารถระบุได้ว่าที่ดินแปลงใดก็ตามที่ตั้งอยู่ในย่านใด โดยปกติพื้นที่ของชุมชนทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็นย่านๆ อย่างไรก็ตามในบางกรณีโดยเฉพาะในบริเวณที่ไม่ใช่พื้นที่ชุมชนเมือง บางบริเวณของชุมชนอาจถูกแบ่งออกเป็นย่าน บางบริเวณอาจจะไม่ ส่วนที่สองจะเป็นเนื้อเรื่องหรือคำบรรยาย (Text) ซึ่งจะระบุและให้รายละเอียดไว้ค่อนข้างมากกว่าอะไรที่สามารถก่อสร้างได้ในย่านและสามารถใช้อาคารทำประโยชน์อะไรได้บ้าง

ข้อบัญญัติควบคุมย่านประกอบด้วย(Zoning Ordinance)

1. ข้อกำหนดทางด้านผังบริเวณ (Site Layout Requirement)
2. ข้อกำหนดทางด้านลักษณะของอาคารและโครงสร้าง (Requirement of Structure Characteristics)
3. ประเภทของการใช้อาคาร (Uses to Which Structure May Be Put)
4. กระบวนการและวิธีการยื่นแบบขออนุญาต (Procedural Matters)

การควบคุมย่านเป็นเรื่องที่ให้อำนาจมากพอสมควรที่จะทำให้สามารถบรรลุความมุ่งหมายที่ชุมชนประสงค์และต้องการ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ชุมชนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยแก่การสูญเสียสิทธิและโอกาสบางอย่างของเจ้าของทรัพย์สิน ตามหลักการผลกระทบที่เกิดขึ้นคล้ายๆกันทำให้บรรลุได้ก็โดยใช้อำนาจในการเวนคืน หรือโดยการทำข้อตกลงหรือสัญญา ระหว่างชุมชนกับเจ้าของทรัพย์สิน แต่ไม่ว่ากรณีใดก็ตาม ก็มักสร้างค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงให้กับชุมชน

**ตัวอย่าง Zoning และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของเมือง ซาคราเมนโต แคลิฟอเนีย**

การใช้ที่ดินในตารางแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ ประเภทที่อยู่อาศัย ( R) อุตสาหกรรม (M) การค้า (C) และอื่นๆเพื่อแสดงว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินอนุญาตหรือไม่ดังต่อไปนี้

1. ค้นหาประเภทของการใช้ที่ดินที่ต้องการ ในตารางอ่านตามแนวนอนไปจนกว่าจะพบตัวเลขหรือเครื่องหมาย "X" ในแนวตั้ง
2. ถ้าพบตัวเลขหมายความได้ว่า ได้รับอนุญาตในประเภทนั้นๆเพียงแต่ว่าตัวเลขที่ระบุไว้นั้นจะตรงกับเงื่อนไขของแต่ละตัวเลข (ที่ต้องปฏิบัติ)
3. ถ้าเครื่องหมาย "X" ปรากฏในช่องทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะตรงกับ 4 ประเภทนั้นๆจะใช้ประโยชน์ที่ดินได้

**เงื่อนไขพิเศษ**

เงื่อนไขพิเศษดังต่อไปนี้ ใช้กับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหมายเลขบนตารางดังนี้

1. การพักอาศัยอนุญาตเฉพาะชั้นพื้นดินหรือสูงกว่าขึ้นไปในอาคารที่ประกอบกิจกรรม

2. ห้องพักและห้องพักพร้อมอาคารซึ่งไม่มากกว่า 2 คนแต่ละห้องอนุญาตได้
3. ห้องพักที่อยู่เกิน 2 ให้เฉพาะห้องมุมหรือแก้ไขเป็นห้องแฝดตามข้อบัญญัติที่ 4
4. กิจกรรมธุรกิจทั้งหมดจะต้องจัดอยู่ภายในอาคาร
5. การอนุญาตพิเศษจะต้องแสดงการใช้ภายในย่านนั้นๆ
6. สถานรับเลี้ยงเด็กอนุญาตให้ไม่เกิน 4 คน
7. สำนักงานอนุญาตให้ขึ้นอยู่กับอาคารอนุญาตพิเศษ แต่เฉพาะพื้นที่รอบถนน 21 และ 28 และที่ตรอก H และ I และถนนแคปิดอลเหนือ และถนนเหนือ ห้ามเป็นโกดัง ที่เป็นห้องเก็บสินค้า การซื้อขายสินค้าได้ ขนาดพื้นที่อาคารรวมคือ 6,400 ตารางฟุต
8. การซ่อมเครื่องยนต์อนุญาตให้ ถ้าปรับกับอาคารได้
9. ขนาดพื้นที่สูงสุดของอาคารรวมเพื่อการนี้จะได้ 6,400 ตารางฟุต การใช้รวมถึงเนื้อหาของการผลิตที่ไม่มีมลพิษทางเสียง การประกอบ การบรรจุหีบห่อ การตัดเย็บซึ่งประกอบทั้งหมดอยู่ภายในอาคาร
10. ขนาดแปลงที่ดินจะต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบมาตรฐานเกี่ยวกับที่จอดรถในภาคที่ 6 หน้า 16 งานซ่อมสร้างอนุญาตถ้าหากปรับเข้ากับอาคารได้
11. แบบร่างและแผนผังบริเวณจะต้องยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการผังเมืองของเทศบาลเพื่อปรับปรุงและอนุญาต
12. คณะกรรมการผังเมืองของเทศบาลจะตัดสินใจว่าจะอนุญาตตามรายชื่อที่กำหนดอยู่ในแต่ละประเภทการใช้ที่ดิน
13. ที่พักอาศัยของยามที่ดูแลที่พักอาศัยหลายครอบครัว ของอาคารพาณิชย์ ของโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม โรงแรมที่มีที่จอดรถหน้าห้องพักจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดว่าเป็นที่พักอาศัยเท่านั้นในย่านนี้
14. การใช้จะต้องเป็นไปตามปกติวิสัยของการใช้อาคารสำนักงานทางเข้าอาคารหลักควรจะสามารถออกไปได้โดยตรงจากภายในอาคาร
15. ที่พักสงฆ์หรือหอพัก อนุญาตให้ใน R<sub>4</sub> R<sub>5</sub> และ C<sub>4</sub> เฉพาะในเขตเมืองเก่าเท่านั้น

Zoning District : AG =ย่านเกษตร	O=สำนักงาน
R1A,R1B,R1C,R1D= อยู่อาศัย 1 ครอบครัว	PL=ที่สาธารณะ
R2A=อยู่อาศัย 2 ครอบครัว	RE=สถาบันวิจัย
R2B=อยู่อาศัย 2 ครอบครัว และหอพักนักเรียน	C1=ธุรกิจท้องถิ่น
R3= อยู่อาศัยแบบครอบครัว	C2A=ธุรกิจกลาง
R4A,R4B,R4C,R4D=อยู่อาศัยหลายครอบครัว	C2B=ธุรกิจบริการ
R5= โรงแรม โรงแรมที่มีจอดรถหน้าห้องพัก	C-3=ชายขอบธุรกิจ
R6= อยู่อาศัยแบบรถจอดเป็นลาน	M-1=อุตสาหกรรมจำกัดขนาด
P= ที่จอดรถ	M-2=อุตสาหกรรมหนัก

การผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยทำหน้าที่วางผังและนำผังไปสู่การปฏิบัติ การที่ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะทำให้มีการวางผังที่เหมาะสมกับสภาพเมืองโดยแท้จริงและง่ายต่อการยอมรับ ได้รับความร่วมมือจากประชาชน รวมทั้งในส่วนของเนื้อหาของผังนั้นมีการกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ในรูปแบบของย่านที่แยกย่อยเป็น Zoning Map ซึ่งสอดคล้องตาม Master Plan และมีข้อกำหนดประกอบผังที่มีความชัดเจนและครอบคลุม เช่น การกำหนดความหนาแน่นของประชาชนและรูปแบบทางกายภาพเป็น 3 มิติ การกำหนดกิจกรรมที่อนุญาตให้ทำ ห้ามมิให้ทำหรืออนุญาตให้ทำอย่างมีเงื่อนไข เป็นต้น ทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติและมีความรัดกุม สามารถสะท้อนภาพของการพัฒนาเป็นไปตามแผนที่วางไว้ได้ นอกจากนี้ยังมีมาตรการเสริมทั้งในด้านกฎหมายและโครงการชั้นนำการพัฒนา เพื่อสร้างแรงจูงใจและผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อเจ้าของที่ดินให้พัฒนาพื้นที่ไปตามแนวทางของผัง

ถึงแม้ผังเมืองอเมริกาจะมีข้อดีอยู่มากมายแต่ยังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และมีการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับข้อบัญญัติควบคุมย่านที่ค่อนข้างขาดความยืดหยุ่น โดยได้มีการนำเทคนิควิธีการต่างๆ เช่น การพัฒนาแบบผสมหรือรวมเป็นหน่วย (Planned Unit Development – PUD) การโอนย้ายในการพัฒนา (Transfer of Development Rights – TDR) การกำหนดย่านพิเศษ (Special District) เป็นต้น มาช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการพัฒนามากยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผังเมืองของประเทศไทยนั้นบทบาทของหน่วยงานจากส่วนกลางจะมีมากกว่าท้องถิ่นโดยเป็นผู้จัดทำผังเมืองทำให้ยากต่อการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นและเนื้อหาของผังเมืองยังมีรายละเอียดน้อยไม่ครอบคลุมขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดพื้นที่การใช้ที่ดินประเภทเดียวที่กว้างใหญ่เกินไป โดยมีกิจกรรมรองรับกิจกรรมหลักที่กว้างใหญ่เกินไป ทำให้ที่ตั้งหรือบริเวณของกิจกรรมรองไม่อยู่ในจุดที่เหมาะสม ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดแบบ Zoning Map ที่สามารถระบุบริเวณในรายละเอียดได้มากกว่า

นอกจากนี้ผังเมืองของไทยยังขาดการนำมาตรการส่งเสริมมาเผยแพร่และปฏิบัติอย่างเพียงพอรวมทั้งการจัดทำโครงการชั้นนำการพัฒนา

#### 2.2.4 การออกข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) (สมชัย ศรีวิบูลย์, 2542: 32-33)

การใช้ที่ดิน (Land Use) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของเมือง การที่จะจัดให้เมืองในอนาคตมีการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดได้ มาตรการที่สำคัญคือการควบคุมหรือบังคับเจ้าของที่ดินให้พัฒนาที่ดินอยู่ในกรอบที่กำหนด โดยออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ กรอบนี้จะเข้มงวดหรือยืดหยุ่นเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในการวางผัง ส่วนประกอบของการควบคุมนี้ประกอบด้วย การแบ่งย่านการใช้ที่ดิน (Zoning) และข้อกำหนดที่บ่งบอกถึงเกณฑ์ของการใช้ที่ดินนั้นๆ (Ordinance) เพื่อควบคุมการพัฒนาให้เป็นไปตามผังการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ (Land Use Plan)

การออกข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือ Zoning Ordinance ก็คือ กฎระเบียบหรือกฎหมายที่ใช้บังคับรูปแบบของการพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินประเภทต่างๆตามผังการใช้ที่ดิน ข้อกำหนดนี้จะมีข้อแตกต่างกับข้อบัญญัติควบคุมอาคาร (Building Code) ตรงที่การควบคุมอาคารเป็นแนวทางเกี่ยวกับอาคารทั่วไปไม่มีความแตกต่างกันไม่ว่าจะสร้างที่ใด จะควบคุมเกี่ยวกับมาตรฐานโครงสร้างอาคาร การป้องกันไฟ สาธารณสุข การจัดสาธารณูปโภค ภายในอาคารเป็นต้น แต่ข้อกำหนดการใช้ที่ดินนี้จะมีการควบคุมแตกต่างกันไปแต่ละย่านเพื่อให้ประชาชนได้รับผลดีหรือไม่ได้รับผลเสียหายทางด้านสาธารณสุข ความปลอดภัย คุณค่าต่างๆและสวัสดิภาพโดยทั่วไปที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ดิน อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้จะต้องใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายการจัดสรรที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น และตามปกติทั่วไปทุกประเทศ ผู้ที่มีอำนาจออกกฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับนี้ คือหน่วยงานท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่นั้นๆ และเพื่อไม่ให้ท้องถิ่นออกข้อกำหนดตามใจชอบ รัฐบาลกลางจึงกำหนดหลักเกณฑ์การออกข้อกำหนดดังนี้

1. โดยทั่วไปข้อกำหนดของแต่ละย่านการใช้ที่ดินจะต้องเหมือนกันทั้งย่าน (Uniform) เช่น ย่านที่อยู่ที่อยู่อาศัยก็ต้องมีข้อกำหนดเหมือนกันทั้งหมดไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ใด
2. ข้อกำหนดในย่านประเภทเดียวกันอาจแยกพื้นที่ย่อยเฉพาะแห่งให้แตกต่างกันได้ แต่จะต้องมีพื้นฐานของความมีเหตุผล
3. เมื่อมีข้อกำหนดจะต้องออกให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งเขตบริหารของท้องถิ่น ไม่ใช้บังคับพื้นที่เฉพาะแห่ง
4. ข้อกำหนดจะต้องมีเหตุผลในการแยกประเภทการใช้ที่ดิน

### ลักษณะของการบังคับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1. ข้อกำหนดการใช้ที่ดินจะต้องใช้ร่วมกับเครื่องมืออื่นๆ อย่างสอดคล้องกัน เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายจัดสรรที่ดิน กฎหมายสิ่งแวดล้อมเมือง ฯลฯ โดยรวมกันเป็น Package เรียกว่า ข้อกำหนดบังคับควบคุมการพัฒนาที่ดิน (Land Development Control Ordinance)
2. ไม่เกี่ยวกับวัตถุหรือรูปแบบโครงสร้างอาคาร แต่อาจจะไปถึงได้ในบางกรณี เช่น การรักษาคุณค่าทางสถาปัตยกรรม การทำให้เมืองงดงามมากขึ้น เป็นต้น
3. ไม่ออกกฎเกี่ยวกับการออกแบบถนน การติดตั้งสาธารณูปโภค การสงวนพื้นที่สำหรับเป็นสาธารณูปการ ฯลฯ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ถูกควบคุมโดยข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน
4. ใช้บังคับพัฒนาของเอกชนมากกว่าของรัฐมีลักษณะเป็น Negative Control
5. สามารถนำไปใช้กับปัญหาอื่น ๆ นอกเหนือจากการบังคับการเจริญเติบโตของเมือง เช่น ชนบท พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าสงวน แหล่งท่องเที่ยว เขตปลอดภัยของสนามบิน สถานที่ประวัติศาสตร์

### สิ่งที่ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) ใช้บังคับ

การบังคับใช้โดยแบ่งสาระออกได้ดังนี้

1. การใช้ที่ดิน (Use) โดยทั่วไปในการใช้ที่ดินจะมีลักษณะใหญ่ๆคือ ที่อยู่อาศัย ที่ทำการค้า ที่ทำการเกษตร ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ข้อกำหนดก็จะแยกประเภทที่อยู่อาศัยประเภทพาณิชย์กรรม ประเภทเกษตรกรรม และประเภทอุตสาหกรรม นอกจากนั้นแต่ละประเภทยังแยกออกให้เห็นชัดเจนไปอีก เช่น ประเภทที่อยู่อาศัย แบ่งประเภทที่อยู่อาศัยเบาบาง ประเภทที่อยู่อาศัยปานกลาง ที่อยู่อาศัยหนาแน่นขึ้นขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชากร แต่มีการใช้ที่ดินประเภทอื่นที่จะมาผสมหรือข้อกำหนดตนเองอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินประเภทผสมเข้าไปมากหรือน้อย
2. กลุ่มก้อนของอาคาร (Building Bulk) การจัดกลุ่มก้อนของอาคารประกอบด้วย มาตรการ คือ
  - ก. การถอยร่นอาคารจากแนวที่ดินด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลัง
  - ข. การกำหนดความสูง เช่น อาคารต้องสูงไม่เกินกี่ชั้นหรือกี่เมตร ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพของการพัฒนาว่า สามารถจะมีกำลังในการพัฒนาไปได้เท่าใด
  - ค. พื้นที่อาคารปกคลุมที่ดินในแต่ละประเภทของการใช้ที่ดินจะมีสัดส่วนหรืออัตราร้อยละของพื้นที่ที่อาคารควรจะปกคลุมดิน เพื่อประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับประเภทการใช้ที่ดินนั้น
3. ความหนาแน่นของประชากร (Population Density) การที่จะกำหนดประชากรให้เหมาะสมในแต่ละประเภทการใช้ที่ดิน มีอยู่ 2 กรณี คือ การกำหนดแปลงที่ดินที่ต่ำที่สุดในการที่จะทำการ



พัฒนา และการกำหนดอัตราส่วนของพื้นที่ดินกับพื้นที่อาคารที่กำลังจะก่อสร้างขึ้น ทั้งนี้การที่จะบังคับในเขตพื้นที่แปลงหนึ่งให้มีคนอาศัยอยู่ได้จำนวนหนึ่ง หรือจำกัดจำนวนครอบครัวนั้น เป็นการยากลำบากในการปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการ การกำหนดพื้นที่อาคารที่จะปลูกสร้างขึ้น เพื่อเป็นการบังคับในทางอ้อม

4. มาตรการอื่น เช่น การกำหนดพื้นที่ ป้ายโฆษณาในแต่ละประเภท การใช้ที่ดิน และการควบคุมความห่างของกิจกรรมบางประเภท เช่น ร้านค้าย่อย ตลาด หรือโรงแรม เป็นต้น

*ความจำเป็นของการมีข้อกำหนดในการวางผังเมือง (Community Engages in Zoning Ordinance)*

เมื่อได้จัดวางผังเมืองไว้ถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น การที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามผังก็ต้องมีวิธีการต่างๆกำหนดไว้ซึ่งเราเรียกว่าข้อกำหนดฯ ซึ่งในกฎหมายก็ยั้งระบุไว้ถึงโทษของการฝ่าฝืนหรือผิดจากข้อกำหนดฯไว้ด้วย

*ประโยชน์ของข้อกำหนด(Benefit of Zoning Ordinance)*

การมีข้อกำหนดมีประโยชน์ดังนี้

1. เป็นแนวทางการปฏิบัติควบคุม และบอกถึงสิ่งที่จะปรับปรุงในอนาคตของชุมชนเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของแนวที่จะพัฒนาได้ถูกต้องตามแผน ลดการใช้ที่ดินหรือการเกิดขึ้นอย่างไม่มีรูปแบบ
2. ป้องกันเอกลักษณ์และความเป็นสัดส่วนของแต่ละประเภท เนื่องจากสิ่งผิดแปลกหรือเป็นที่ไม่ยอมรับของประเภทนั้นๆและจะถูกกีดกันไปเอง
3. ก่อให้เกิดมีชั้น ป้องกันและดำรงรักษาไว้ซึ่งสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและความสะอาดสบายของทุกคนในชุมชน เนื่องจากการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินต่างๆได้มีการศึกษาไว้อย่างดีแล้วถึงปัญหาและสิ่งที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆดังกล่าว
4. แต่ละบุคคลของชุมชนจะได้รับแสงสว่าง อากาศบริสุทธิ์ ความเป็นสัดส่วน ตลอดจนความสะอาดสบายของตนเอง เนื่องจากมีสัดส่วนของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทของแต่ละแปลงที่ดิน
5. สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆได้กำหนดไว้เพียงพอ และเหมาะสมของแต่ละประเภทการใช้ที่ดิน อันเนื่องมาจากมีความหนาแน่นของประชากร ขนาดถนนท่อประปาต่างๆ จึงวางไว้ตามขนาดได้ไม่ต้องขุดเจาะหรือขยายถนนกันเรื่อยๆไป

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งเท่านั้นที่จะบอกถึงแนวทางพัฒนาต่างๆของชุมชนในเรื่องของกฎหมาย ส่วนการพัฒนาอื่นๆที่มีต้องใช้กฎหมาย หรือใช้กฎหมายอื่น เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายจัดสรรที่ดิน กฎหมายเวนคืน กฎหมายทางหลวง ฯลฯ ยังจำเป็นจะต้องใช้อยู่

ผังเมืองแต่ละผังจะมีประเภทการใช้ที่ดินมากน้อยต่างกันไปตามที่รวบรวมได้ ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 22 ประเภท เมื่อแบ่งประเภทการใช้ที่ดินแล้วก็จะมีข้อกำหนดประกอบการใช้ที่ดินนั้นๆ ซึ่ง ข้อกำหนดจะประกอบด้วยหลักการ คือ กำหนดประเภทการใช้และความหนาแน่นของประชากร เรื่องของการใช้จะแบ่งเป็นเรื่องๆดังนี้ 1) ให้ใช้เช่น ให้สร้างบ้าน ทำถนน 2) ให้ใช้อย่างมีเงื่อนไข เช่น ให้สร้างอาคารพาณิชย์ได้แต่ไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ 3) ห้ามการใช้ เช่น ห้ามสร้างอาคารอุตสาหกรรมที่มีน้ำเสีย 4) การใช้ที่ส่งเสริม เช่น ให้สร้างอาคารพักอาศัยเดี่ยว 5) การเปลี่ยนแปลงการใช้ เช่น เดิมเป็นอาคารพักอาศัยชุดขอเปลี่ยนเป็นโรงแรม 6) การใช้ที่ไม่เข้ากับย่าน เช่น รูปแบบโกดังเก็บของแต่กันห้องเป็นอาคารพักอาศัย และอยู่ในย่านพักอาศัย เป็นต้น ส่วนเรื่องความหนาแน่นของประชากรจะใช้พื้นที่อาคารมาเป็นตัวกำหนด เช่น คนจะใช้พื้นที่อาคาร 34 ตารางเมตรต่อคน (ข้อมูลของเมืองเบอร์ลิน) ก็กำหนดพื้นที่อาคารให้รับกับจำนวนประชากรในอนาคตและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมก็จะนำไปผนวกกับพื้นที่ดินให้เป็นสัดส่วนกัน คือที่ดินมากก็สร้างได้มาก ที่ดินน้อยก็สร้างได้น้อย หรือที่เรียกว่า อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว

### 2.3.1 ความหมายของพื้นที่สีเขียว

ความหมายของพื้นที่สีเขียวในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 นัย คือพื้นที่สีเขียวตามความเข้าใจของประชาชนทั่วไป ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการประกาศกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมของการใช้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ประชาชนโดยทั่วไปจะมีทัศนคติในเชิงลบกับคำว่า "พื้นที่สีเขียว" โดยนัยนี้ถึงการก้าวท้าวสิทธิในการพัฒนาและการสูญเสียผลประโยชน์ที่พึงจะได้ในทางกลับกัน ความหมายอีกนัยหนึ่งของ "พื้นที่สีเขียว" หมายถึง พื้นที่นันทนาการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ที่สื่อความหมายในเชิงบวกต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยภาพรวม (บริษัทโมดัล คอนซัลแทนส์จำกัด, 2539: 3-74)

### 2.3.2 ประโยชน์ของพื้นที่สีเขียว (บริษัทโมดัล คอนซัลแทนส์จำกัด, 2539: 3-79 – 3-80)

1. ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม
  - เป็นพื้นที่สร้างอากาศบริสุทธิ์เปรียบเสมือนปอดของประชากร โดยต้นไม้จะดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เรายหายใจออกมา และจากโรงงานอุตสาหกรรมและเครื่องจักรกลต่างๆ แล้วปล่อยก๊าซออกซิเจนออกมา

- ช่วยกรองหรือดูดซับฝุ่นละออง โดยเฉพาะตามถนนต่างๆ
- ช่วยลดภาวะของเสีย
- ปรับสภาพภูมิอากาศให้ดียิ่งขึ้น ลมฟ้าอากาศที่มีผลต่อชีวิตประจำวันมากที่สุดคือ รังสี จากดวงอาทิตย์ อุณหภูมิของบรรยากาศ ลม และความชื้น ต้นไม้ในเมืองช่วยปรับ สภาพภูมิอากาศ จุดภาคเหล่านี้ให้เหมาะสมต่อการดำรงชีพ ไม่ร้อนอบอ้าวหรือหนาว เย็นเกินไป
- แนวถนนที่มีต้นไม้จะให้สีส้มต่างๆ สวยงามให้ความร่มเย็นแก่ผู้เดินถนนลดความร้อน และแสงสะท้อนจากพื้นถนน
- แถบสีเขียว ทำหน้าที่เป็นพื้นที่สำหรับน้ำหลากก่อนระบายลงสู่ท่อไทย และกั้นน้ำมิให้ ทะลักเข้าสู่เขตเมืองอันเป็นการป้องกันน้ำท่วม

## 2. ด้านผังเมือง

- เป็นแนวกันมิให้เมืองมีการขยายตัวไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด
- เป็นพื้นที่สกัดการขยายเมืองออกสู่ชนบทหรือพื้นที่เกษตรกรรมอันอุดมสมบูรณ์
- ป้องกันมิให้เกิดชุมชนและอาคารเพิ่มขึ้นอันเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ
- ใช้เป็นพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจได้ตลอดฤดูกาล รวมทั้งป้องกันการเพิ่มความ แออัดด้วย

## 3. ด้านสถาปัตยกรรม

ในแง่สถาปัตยกรรม ต้นไม้ที่ปลูกตามถนนหนทางหรือบริเวณอาคารสถานที่ต่างๆ สามารถ ทำหน้าที่เป็นฉากกำบังทัศนียภาพที่ไม่ต้องการให้บุคคลอื่นเห็น อันก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นสัดส่วน หรือส่วนตัวในพื้นที่นั้น ช่วยกำจัดขอบเขตของพื้นที่กว้างๆ ให้ดูไม่เว้งว่างและช่วยหักมุมตัวอาคาร หรือขอบถนนให้กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมอื่นๆ

## 4. ด้านสุนทรียภาพ

รูปทรง สี สัน และโครงสร้างของต้นไม้ หากเลือกสรรให้เหมาะสมก็จะก่อให้เกิดความสวย งาม กลมกลืน เหมาะแก่การพักผ่อนหย่อนใจ นอกจากนั้นการมีป่าไม้หรือต้นไม้ในเมืองยัง หมายถึงการสร้างสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย และขยายพันธุ์ของนก ผีเสื้อ และ สัตว์ป่าบางชนิด อันก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในเชิงนันทนาการอีกด้วย

## 5. ด้านคุณภาพชีวิต

- ทำให้สุขภาพจิตดีขึ้น คลายความเครียดเมื่อได้พบกับธรรมชาติที่สดชื่น
- ทำให้สุขภาพแข็งแรง ได้ออกกำลังกายสม่ำเสมอ มีอากาศบริสุทธิ์
- ได้เรียนรู้ความเป็นไปตามธรรมชาติ เช่น เสียง ต้นไม้ และแมลง เป็นต้น
- ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์

จากสภาพการเจริญเติบโตของเมืองหรือนครนั้น ในทางทฤษฎีจะมีการขยายตัวใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะการขยายออกไปในแนวดิ่ง (Upward) และในอีกลักษณะหนึ่งนั้นเป็นการขยายจากจุดศูนย์กลางในแนวราบ (Outward) ปัญหาพื้นที่เมืองบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของเมืองในแนวราบ ทั้งนี้เนื่องจากเขตชานเมืองได้รับการจัดสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานไว้บ้าง ประกอบกับความต้องการการหนีความแออัดมาสู่สภาพแวดล้อมที่ดีกว่า และที่สำคัญที่สุดคือที่ดินในเขตชานเมืองราคาไม่สูงนักจึงเหมาะกับกิจกรรมหลายๆ อย่างที่ไม่สามารถสู้กับราคาที่ดินในเมืองได้ แต่ในขณะที่การใช้ที่ดินแบบเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นั้น เท่ากับว่าเขตชานเมืองกำลังสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ไป

พื้นที่สีเขียวในประเทศอังกฤษ มีวัตถุประสงค์เพื่อเหนี่ยวนำการเจริญเติบโตของเมือง ในการปลูกสร้างอาคารจะต้องมีลักษณะเข้ากันได้กับพื้นที่ ส่วนการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (รูปแบบฟาร์ม) จะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างในขณะที่การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยถูกปฏิเสธ ปรากฏว่าในระยะแรกพื้นที่สีเขียวประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่สามารถหยุดยั้งการเจริญเติบโตที่บริเวณศูนย์กลางเมืองซึ่งมีการรวมตัวของธุรกิจและการค้าและยังมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคาร จนเกิดแรงกดดันให้เกิดความเจริญแบบก้าวกระโดด (Leapfrog Development) ห่างจากพื้นที่สีเขียวที่กำหนดออกไป สำหรับการรุกรานพื้นที่สีเขียวนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก แต่แรงกดดันที่เกิดขึ้นกับพื้นที่สีเขียวกลับอยู่ในระดับที่สูงมากทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่สีเขียว

บริติชโคลัมเบีย มีโครงการในการอนุรักษ์พื้นที่เพาะปลูก (Farmland Preservation Program) กลไกที่ใช้ในการป้องกันพื้นที่ซึ่งมีความเหมาะสมในการผลิตอาหารก็คือ (Corwin R. Mocine, 1956)

- การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) สำหรับพื้นที่ซึ่งแสดงความเหมาะสมในการเพาะปลูกจนคุณภาพดินและสภาพดินฟ้าอากาศ โดยปราศจากการคำนึงถึงเรื่องการถือครองที่ดินหรือการใช้ที่ดินในปัจจุบัน โดยใช้การกำหนดพื้นที่สีเขียว ผ่านทางกฎหมาย ตลอดจนการควบคุม การสร้างถนนและสิ่งที่มีประโยชน์อื่นๆ โดยมีผลกระทบต่อทำการเกษตรน้อยที่สุด และป้องกันสิ่งจำเป็น ขั้นพื้นฐานของเกษตรกรรมด้วย (Agricultural Infrastructure)
- ในระยะยาว วิธีที่ดีที่สุดในการป้องกันที่ดินเหล่านี้จะต้องไม่ใช่เพียงแต่ขบวนการแบ่งโซนเท่านั้น แต่ประการแรก จะต้องมีการใช้ที่ดินในการเกษตรกรรมอย่างหนาแน่น (Intensive Use) ประการที่สอง กลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองจะต้องไม่สิ้นเปลือง (Waste) ที่ดินที่มีคุณค่าของเกษตรกรรม นอกจากนี้จะต้องไม่ทำให้เกิดการเสียโอกาสของเมืองเก่า

และชานเมือง ซึ่งมีอยู่เดิมจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ และไม่  
ผลาญพลังงานและเวลาในการเดินทาง (ภาสมา สุทธิพงศ์, 2536: 11-13)

สำหรับประเทศไทย มาตรการในการจำกัดการขยายตัวของเมือง และอนุรักษ์พื้นที่เกษตร  
ได้มีการประกาศใช้พื้นที่สีเขียวขึ้นครั้งแรกในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในเขต 4 อำเภอ คือ  
อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอมั่นนอย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร จำนวน 35 ตำบล รวม  
พื้นที่ทั้งหมด 275,000 ไร่ ในบริเวณเหล่านี้ห้ามก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมโดยเด็ดขาด แต่  
สามารถปลูกสร้างอาคารและต่อเติมได้ โดยออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุม  
อาคาร พ.ศ. 2522 และออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียด

พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพฯ ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2525 "บริเวณ  
ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท" มีอยู่ใน 2 พื้นที่ได้แก่

1. พื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพฯ ในท้องที่เขตมีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูฝั่ง  
เหนือ เขตหนองจอก และแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง
2. พื้นที่ด้านตะวันตกของกรุงเทพฯ ในท้องที่แขวงจิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบาง  
เขื่อนขันธ์และแขวงบางพรหม เขตตลิ่งชัน และในท้องที่ แขวงบางไผ่ แขวงบางแคเหนือและแขวง  
คลองขวาง เขตภาษีเจริญ

ผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวในพื้นที่รอบนอก 8 เขต คือ เขต  
บางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง เขตลาดกระบัง เขตราชพฤกษ์บูรณะ และเขตหนองแขม และให้  
ถือว่าพื้นที่สีเขียวดังกล่าวเป็นประเภทการใช้ที่ดินสำหรับชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งประเภทนี้เป็น  
ข้อบังคับที่เข้มขันกว่ากฎหมายควบคุมของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการ  
เกษตรกรรม สาธารณูปการ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของการใช้ที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณและ  
ห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

1. จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม
2. การอยู่อาศัยหรือประเภทพาณิชยกรรม ประเภทห้องแถวหรือตึกแถว
3. การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุดหรือหอพัก
4. การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรม ประเภทอาคารขนาดใหญ่

การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง มีปัจจัยขึ้นอยู่กับแรงบุกของพื้นที่เมือง และแรง  
ต้านพื้นที่เกษตรกรรม เกษตรกรเป็นส่วนสำคัญที่จะก่อให้เกิดแรงต้านแรงบุกของพื้นที่เมือง การ  
พัฒนาเกษตรจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะส่งเสริม การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง อย่างได้ผล

## 2.4 แนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา

ฟรีดแมน (Friedman) (อ้างถึงใน ปริญาญา จิตรกรานที่กิจ, 2537 : 18) ว่า กฎหมายที่เกิดขึ้นจากการนิติบัญญัติ บริหารหรือซึ่งเกิดจากการนิติวิธีตามรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติ แนวบรรทัดฐาน คำพิพากษามีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆนั้นได้ก่อให้เกิดการพัฒนาสังคม

ในสังคมสมัยใหม่ บทบาทของกฎหมายต่อการพัฒนาสังคมมีมากมายหลายกรณี เช่น เรื่องการศึกษา การพักอาศัย การคมนาคม การจัดการด้านพลังงาน และการป้องกันปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อม

นักวิชาการหลายคนยืนยันว่า หน้าที่ประการสำคัญของกฎหมายในยุคปัจจุบันก็คือการเป็นวิศวกรรมทางสังคม(Social Engineering) นั่นคือมีการใช้กฎหมายเพื่อการวางแผน ริเริ่ม ชี้นำ และสนับสนุน ให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยตรงในสังคม

รอสโค พาวนด์ อ้างถึงใน ปริญาญา จิตรกรานที่กิจ, 2537 : 18 ได้เสนอทฤษฎีวิิศวกรรมสังคม ซึ่งเป็นทฤษฎีว่าด้วยผลประโยชน์ที่เน้นถึงภารกิจของนักกฎหมายในการจัดการผลประโยชน์ต่างๆให้สมดุลย์โดยกลไกทางกฎหมายคล้ายกับเป็นนักวิศวกรรมสังคมที่มุ่งสร้างโครงสร้างใหม่อันมีประสิทธิภาพในการตอบสนองของความต้องการของประชาชนอย่างสูงสุด

พาวนด์ ได้นิยามความหมายของผลประโยชน์ไว้ว่า เป็นข้อเรียกร้อง(Claim) หรือความต้องการ (Want) หรือความปรารถนา (Desire) ที่มนุษย์ต่างยืนยันเพื่อให้ได้มาอย่างแท้จริง และเป็นภารกิจที่กฎหมายต้องกระทำการอันหนึ่งอันใด เพื่อสิ่งเหล่านี้หากต้องการอ้างไว้ซึ่งสังคมอันเป็นระเบียบ ผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่กฎหมายมีหน้าที่ต้องตอบสนอง แต่จะได้มากน้อยเพียงใดแก่แต่ละบุคคลนั้น ก็ขึ้นอยู่กับความสำคัญหรือผลกระทบของผลประโยชน์ที่จะได้รับ ดังนั้นจึงต้องนำวิธีการคานผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง

พาวนด์ ได้แบ่งผลประโยชน์ออกเป็น 3 ประเภท คือผลประโยชน์ปัจเจกชน ผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของสังคม ดังนี้

### 1. ผลประโยชน์ปัจเจกชน

ผลประโยชน์ปัจเจกชน ตั้งอยู่บนจุดยืนของชีวิตปัจเจกชนที่อาศัยความปรารถนา ความต้องการ ความคาดหวังของมนุษย์ในด้านผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ครอบครัว และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

### 2. ผลประโยชน์สาธารณะ

ผลประโยชน์สาธารณะ คือ การจำเป็นในการคุ้มครองระบบกฎหมาย ความปรารถนาของรัฐ เพื่อค้ำจุนสถาบันทางการเมือง ความปรารถนารวมทั้งการมีอยู่และประสิทธิภาพอย่างได้ผลยิ่ง

### 3. ผลประโยชน์ของสังคม

ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร จำต้องมีระเบียบกำหนดอย่างแน่นอนเพื่อให้เหมาะสมกับตัวบท พาวนด์ แสดงความเห็นว่าเป็นว่า เราไม่อาจจะเอาตัวกฎหมายมาตัดสิ้นพฤติกรรมทั่วไปในสังคมนั้น คือ ความพอใจในการเรียกร้องความปรารถนา อุปสงค์ คือ คาดหมาย

สรุป จากบทบาทของทฤษฎีผลประโยชน์ซึ่ง พาวนด์ ได้จำแนกประเภทของผลประโยชน์ในสังคมเพื่อตอบสนองความพอใจของมนุษย์ไว้ทั้ง 3 ประการนี้ทำให้รัฐสามารถกำหนดบทบาทของกฎหมาย ในการสร้างสมดุลย์ ซึ่งผลประโยชน์ต่างๆในสังคม มิให้มีการเอาัดเอาเปรียบกันในหมู่สมาชิกของสังคม อันเป็นพื้นฐานของระบบรัฐสังคม (Social State) ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐในการดำเนินถึงประโยชน์ของสังคมเป็นหลักโดยจัดให้มีสวัสดิการต่างๆแก่ประชาชน รวมทั้งมุ่งปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์จากประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีผลประโยชน์ หรือทฤษฎีวิศวกรรมสังคม ของพาวนด์ ได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงต่อทัศนคติที่มีต่อระบบกฎหมาย โดยสร้างแนวความคิดในการส่งเสริมระบบกฎหมายซึ่งเน้นถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นบทบาทของกฎหมายในการวางแผน ริเริ่ม ชี้นำ และสนับสนุนการพัฒนาของสังคม อันเป็นผลให้มีการผลักดันให้มีการตราแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายใหม่ๆ ที่มุ่งควบคุมระเบียบของสังคมให้เกิดสมดุลย์ เช่น การตรากฎหมายควบคุมเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ควบคุมสภาพแวดล้อม การผังเมือง คุ้มครองแรงงาน และประกันสังคมต่างๆและทฤษฎีผลประโยชน์หรือวิศวกรรมสังคมนี้นับเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการวางแผนแนวทางของหลักกฎหมายเพื่อพัฒนา

( ปริญญา จิตรการนทีกิจ, 2537 : 24)

#### 2.4.1 หลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนา ( ปริญญา จิตรการนทีกิจ, 2537 : 25-27)

กฎหมาย หมายถึง กติกาของสังคมที่มีผลบังคับใช้ให้ทุกคนต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะป็นรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนแต่ละคน กติกาสังคมที่เรียกว่ากฎหมายนี้ ถูกกำหนดขึ้นโดยระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้นรัฐที่มีการปกครองและเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย จึงต้องมีกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ของเอกชน และต้องยอมรับเสรีภาพ และความสามารถในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐสังคมนิยมก็ต้องมีการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลาง โดยปัจจัยการผลิตที่สำคัญทั้งหมดเป็นของรัฐ และเอกชนมีเสรีภาพจำกัดในเรื่องกรรมสิทธิ์ การเมืองแต่ละแบบนั้น กฎหมายยังเป็นเครื่องกำหนดกติกาในแต่ละจุด แต่ละเรื่องแตกต่างกันไปตามความจำเป็นของแต่ละประเทศ ดังนั้น กฎหมายที่เขียนขึ้นในยุคหนึ่งที่มีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างหนึ่ง ก็เป็นเครื่องสะท้อนสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในเวลานั้น เมื่อสภาพเหล่านั้นเปลี่ยนไป โดยหลักการแล้วกฎหมายก็ต้องปรับเปลี่ยนตามไปด้วย

ในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศจะดำเนินการให้บรรลุตามแผนและนโยบายของชาติอย่างรวดเร็วนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและสนับสนุนในกิจการต่างๆ เพราะในปัจจุบันยังมีกฎหมายบางส่วนอันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจอยู่ไม่น้อย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาวิธีการเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อมิให้กฎหมายชราภาพและให้กฎหมายมีสภาพทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม เศรษฐกิจทั้งในและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ให้รวมถึงการยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่ไม่มีความจำเป็นเสียสละและให้ตรากฎหมายใหม่ที่มีความจำเป็นเพื่อรองรับให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม

กฎหมายก็ต้องทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่จะทำให้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นรูปร่างมีผลบังคับในสังคมได้อย่างจริงจัง ซึ่งกฎหมายเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอยู่ 4 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งความเป็นธรรมในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นคำที่ค่อนข้างกว้างและหาข้อยุติได้ยาก เพราะในสังคมหรือชุมชนบางแห่งอาจขึ้นอยู่กับแต่ละในสังคมหรือชุมชน เสรีนิยมหรือทุนนิยม เนื้อหาสาระของความเป็นธรรมในยุคสมัยหนึ่งอาจจะแตกต่างไปจากอีกยุคสมัยหนึ่ง แต่สิ่งที่สำคัญก็คือกฎหมายที่มากำหนดหลักแห่งความเป็นธรรมจะต้องมีอยู่เสมอ เพราะความเป็นธรรมและเหตุผลที่ถูกต้องแท้จริง เป็นรากฐานแห่งความถูกต้องของนโยบาย การให้สมาชิกเข้าร่วมแสดงออกจะเป็นหนทางหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้นโยบายดังกล่าวเป็นธรรมขึ้น
2. ขั้นตอนบัญญัติเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อเป็นไปตามนโยบายการพัฒนา กฎหมายในส่วนนี้จะต้องมีความชัดเจน แน่นนอน ไม่ซับซ้อนเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความมั่นใจแก่ผู้ที่อยู่ได้บังคับของกฎหมาย กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และสะท้อนความต้องการของสังคมหรือประโยชน์ของชุมชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ กฎหมายต้องมีลักษณะยืดหยุ่น เพื่อปรับเข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีอยู่เสมอ เหตุที่กฎหมายในส่วนนี้ควรมีลักษณะดังกล่าวก็เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาซึ่งเป็นเพียงนโยบาย ในแง่กฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการพัฒนาสัมฤทธิ์ผล
3. ขั้นตอนกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดระบบให้สอดคล้องผสมผสานกัน และจัดให้มีการประสานงานสัมพันธ์ควบคุมซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ถ้าหากอำนาจของเจ้าพนักงานหรือองค์กรไม่มีส่วนสัมพันธ์กับกฎหมายในขั้นตอนที่สองที่จะทำให้บรรลุถึงนโยบายที่วางไว้ย่อมไร้ผล



4. ขั้นตอนการกำหนดการรับผิดชอบเพื่อควบคุมหรือสนับสนุนผู้มีอำนาจหรือพนักงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความรับผิดชอบ หากไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย บทบาทของกฎหมายในแง่นี้เป็นเรื่องควบคุมคน หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง - โดยกฎหมายจะวางกลไก ควบคุมการกระทำของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ในการที่สั่งการไปตามที่ตนเห็นสมควรสนับสนุนด้วย

นอกจากนี้ในการพัฒนาประเทศให้ก้าวไปข้างหน้าสู่สังคมสมัยใหม่กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา จะต้องมียุทธศาสตร์ในการชี้นำ ลดอุปสรรค ส่งเสริม ควบคุมและจัดระเบียบการพัฒนาประเทศ โดยจะต้องเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศที่มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. กฎหมายในฐานะหลักและเครื่องมือเร่งเสริมความมีประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ
  2. กฎหมายในฐานะ ปัจจัยในการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน
  3. กฎหมายในฐานะปัจจัยในการกำหนดกรอบนโยบาย
  4. กฎหมายในฐานะปัจจัยในการจัดระเบียบราชการทางพหุนัยโดยกลไกของสาธารณะ
  5. กฎหมายในฐานะกลไกในการกำหนดหน้าที่ของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ
  6. สถานะของกฎหมายกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน
  7. กฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือทำให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผล
  8. กฎหมายในฐานะปัจจัยการกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  9. กฎหมายในฐานะปัจจัยการควบคุมดุลยพินิจของเจ้าพนักงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- โดยบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาชิ้นนี้ เป็นบทบาทในด้าน ดังต่อไปนี้

*กฎหมายในฐานะกลไกในการกำหนดหน้าที่ของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ*

กฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นมักจะมีลักษณะเป็นการควบคุมการประกอบการในการกำหนดหน้าที่ของเอกชนและของประชาชนเป็นส่วนมากแม้กระทั่งในการส่งออกซึ่งเป็นภาคที่ได้รับความนิยมสนับสนุนจากภาครัฐบาลอยู่มากยังมีลักษณะเป็นการควบคุมอยู่มาก เช่นกัน แนวคิดของการแบ่งหน้าที่ของกฎหมายเป็นการควบคุม กำกับ หรือส่งเสริมนั้น จะช่วยให้กฎหมายเป็นปัจจัยในการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศมากขึ้น ในบางกิจการที่ต้องการการควบคุม เช่น ป่าสงวน หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายควรจะเน้นกลไกของการขออนุญาต การตรวจสอบ การติดตาม และการลงโทษ ในกิจการใดที่ต้องการเพียงการติดตามการประกอบการอยู่ห่างๆ อาจใช้วิธีการแจ้งเป็นระยะๆ หรือการปรึกษาหารือเป็นช่วงๆ ส่วนในกิจการใดที่ต้องการการมีส่วนร่วมของเอกชน หรือความคล่องตัวเป็นพิเศษ เช่น การส่งออกก็ดี การผลิตโดยทั่วไปก็ดี หรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าก็ดี กฎหมายก็อาจต้องมีกลไกที่แตกต่างกันออกไป เพื่อตัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นต่างๆออกไป สิ่งที่สำคัญก็คือแต่ละแนวคิดของการควบคุม การกำกับหรือส่งเสริมนี้ กฎหมายย่อมมีกลไกในการดำเนินการตามแนวคิดนั้นที่แตกต่างกันออกไปจึงจำเป็นต้องมีการ

วิเคราะห์กันอย่างลึกซึ้งว่า ในแต่ละภาคของเศรษฐกิจ และแต่ละกิจการนั้น ควรที่จะใช้แนวคิดอย่างไร โดยพิจารณาไปพร้อมกับข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองด้วย มิฉะนั้นแล้ว กฎหมายที่บัญญัติออกมาจะไม่มี ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความเป็นจริงเท่าใดนัก

การพิจารณาถึงหน้าที่ของกฎหมายจะต้องพิจารณา ทั้งในกรณีของการออกกฎหมายใหม่ และตามกรณีกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วด้วย และในการพิจารณาแต่ละเรื่องว่าจะใช้แนวคิดใดนั้น กฎหมายต่างๆ ที่มีผลในการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในแต่ละกรณี เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ทั้งหมดจะต้องมีการปรับปรุงให้มีลักษณะสอดคล้องกับการควบคุม กำกับ หรือส่งเสริมด้วย มาตรการทางภาษีย่อมมีผลอย่างมาก ในการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมบางประเภทที่รัฐต้องการบทบาทของเอกชน

#### 2.4.2 กฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือทำให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผล

ในขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติถึงเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อไปเป็นไปตามนโยบาย การพัฒนา กฎหมายในส่วนนี้จะต้องมีความชัดเจน แน่นนอนไม่ซับซ้อนเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความมั่นใจ แก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ชัดเจน ย่อมทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายเข้าใจถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างถูกต้องแก่ สามารถทราบได้ว่าสิ่งใดที่ทำได้ สิ่งใดที่ไม่ได้ และกฎหมายที่ชัดเจนก็ไม่ต้องการการตีความ เพื่อแก้ปัญหาความไม่แน่นอนในการตีความ

นอกจากนี้ยังต้องมีความเป็นธรรม และสะท้อนความต้องการของสังคมหรือประโยชน์ของ ชุมชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ กฎหมายต้องมีลักษณะยืดหยุ่นเพื่อปรับเข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงของ สังคมที่มีอยู่เสมอ

#### 2.4.3 กฎหมายในฐานะปัจจัยการควบคุมดุลยพินิจของเจ้าพนักงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของกฎหมายในส่วนนี้เป็นเรื่องของการควบคุมคน หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะปัจจัยเรื่องคนเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนา ถ้านโยบายดี แต่คนที่จะต้องรับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกเฉย หรือละเลย การบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาย่อมเป็นไปได้ยาก กฎหมายในส่วนนี้จึงมีบทบาทอยู่ไม่น้อย ในการที่จะวางกลไก ควบคุมการกระทำของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ในการที่สั่งการไป ตามที่ตนเห็นสมควรสนับสนุนด้วย

บทบาทของกฎหมายในการควบคุมดุลยพินิจของเจ้าพนักงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง จึง เป็นหลักประกันกับประชาชนว่า เมื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามหน้าที่ไปแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบในลักษณะดุลยและคานไว้ในการใช้ดุลยพินิจนั้นถูกต้อง

สรุป กฎหมายเพื่อการพัฒนา เป็นกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศให้เป็นสังคมสมัยใหม่ ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่มีความเหลื่อมล้ำในทางสังคมน้อยลง

เป็นการยอมรับและให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคม ดังนั้นกฎหมายเพื่อการพัฒนา จึงต้องมีหลักเกณฑ์แน่นอน อันเป็นการชี้แนะ และลดอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ โดยกฎหมายเพื่อการพัฒนาจะต้องเป็นหลักและเครื่องมือเร่งเสริมความมีประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐเป็นปัจจัยในการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกฎหมายในการกำหนดกรอบนโยบาย เป็นปัจจัยในการจัดระเบียบราชการทางพฤตินัยโดยกลไกของสาธารณะ เป็นกลไกในการกำหนดหน้าที่ของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ เป็นเครื่องมือที่ทำให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผล เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะกล่าวถึงงานวิจัยที่เคยมีผู้ศึกษามาก่อนแล้วทางด้านกฎหมาย มาตรการ ข้อกำหนดทางผังเมือง และงานวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว ดังต่อไปนี้

### 1. ด้านกฎหมาย มาตรการ ข้อกำหนดทางผังเมือง

จุฑาทิพย์ จุฑพันธ์ (จุฑาทิพย์ จุฑพันธ์ อ้างถึงใน ภาสมา สุทธิพงศ์, 2536: 22) ได้ศึกษาเพื่อปรับปรุงการใช้ที่ดินบริเวณพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร ระหว่างการกำหนดพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร แม้จะมีเป้าหมายเด่นชัดเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรม โดยออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ห้ามก่อสร้างอาคารเกือบทุกประเภท แต่เนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามการปลูกสร้างอาคารพักอาศัย จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในพื้นที่อย่างขนานใหญ่ โดยเกิดจากการพัฒนาที่พักอาศัยประเภทบ้านจัดสรรขึ้นกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่และเข้ามาแทนที่พื้นที่เกษตรกรรม สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนี้มาจากแรงกดดันของขบวนการกลายเป็นเมืองที่แผ่ขยายออกสู่ชานเมือง ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันตกที่มีที่ตั้งอยู่ชานเมืองด้วย ผลการศึกษาปรากฏว่าการใช้พื้นที่เกษตรกรรมมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพเอื้ออำนวยต่อการผลิต แต่สภาพแวดล้อมทางสังคมพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเกษตรกรไม่มีความมั่นคงในการถือครอง มีทัศนคติในแง่ลบต่อการทำเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรมีจำนวนลดลงสภาพของพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรม ที่ดินราคาถูกลง มีบริการสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ฯลฯ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่ปราศจากมลภาวะต่างๆทำให้ที่พักอาศัยมีแนวโน้มเติบโตต่อไป

เฉลิม แก้วกังวาล (เฉลิม แก้วกังวาล , 2535: 4-6) ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อด้อยในข้อกำหนดผังเมือง ในบทความแนวคิดใหม่ในการสร้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการผังเมือง ในวารสารข่าวสารการผังเมืองว่า ข้อกำหนดผังเมืองที่มีใช้อยู่ในผังเมืองรวมทุกผังในขณะนี้

เป็นข้อกำหนดที่เป็นเอกลักษณ์ของผังเมืองไทยที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อใช้กับสภาพในสังคมไทยที่ยังไม่คุ้นเคยกับการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของส่วนรวม และที่ยังมีความรู้สึกในการต่อต้านรุนแรงในกรณีที่จะต้องเสื่อมหรือเสียสละที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ในข้อกำหนดนี้จึงได้แฝงเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ ดังนี้

- มีข้อจำกัดของการห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพียงน้อยอย่าง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผังเมืองในประเทศพัฒนาแล้วจะมีข้อห้ามเหล่านี้มากกว่าหลายเท่าตัว
- มีข้อยืดหยุ่นในการเลือกการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทรองได้กว้างขวางขอเพียงไม่ถูกห้ามมิให้มีแล้วย่อมมีโอกาสใช้ได้ทั้งสิ้นเพียงแต่ถูกจำกัดด้วยปริมาณที่เหลือจากการใช้ประโยชน์หลักเท่านั้น
- มีการแบ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทเป็น “บริเวณย่อย” ซึ่งเป็นฐานของการคำนวณการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักและประโยชน์การใช้ที่ดินรองโดยกำหนดให้ “บริเวณย่อย” แต่ละบริเวณมีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับปริมาณการใช้ประโยชน์รองที่จะเกิดขึ้นได้ในระยะใช้บังคับผัง
- เปิดโอกาสให้เลือกพัฒนาพื้นที่ในส่วนใดก็ได้ตามปรารถนาของเจ้าของที่ดินโดยเฉพาะการใช้ประโยชน์รอง ซึ่งจะกระตุ้นการแข่งขันให้มีการพัฒนาตามอัตราส่วนร้อยละที่เปิดให้จำนวนน้อย

อย่างไรก็ดีข้อกำหนดในรูปแบบนี้มีข้อด้อยเกิดขึ้นไม่น้อย ทั้งในเชิงวิชาการผังเมือง การนำไปปฏิบัติ และการไม่สมบูรณ์รูปเพียงพอต่อการประกันความเป็นอยู่ที่ดีของคน ข้อด้อยในแต่ละด้านอาจจะประมวลได้บางส่วน ดังต่อไปนี้

- ไม่สามารถป้องกันหรือยับยั้งการขยายตัวแบบเป็นริ้วที่เกาะไปตามสองข้างทางเส้นทางสัญจรได้ เพราะการขยายตัวแบบนี้ก่อให้เกิดปัญหาของการจราจรโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามริมทางหลวงที่เกิดอุบัติเหตุง่าย และไม่ประหยัดในการจัดวางระบบสาธารณูปโภค
- ไม่สามารถจัดกลุ่มการพัฒนาให้เกิดเป็นศูนย์กลางใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะพื้นที่ด้านในจะถูกทิ้งร้าง หรือกลายเป็นแหล่งชุมชนแออัด
- ไม่สามารถป้องกันความแออัดของอาคารสิ่งปลูกสร้างได้ เพราะขาดมาตรฐานการควบคุมด้านการแบ่งแปลงที่ดิน ทำให้การกำหนดความหนาแน่นประชากรในแต่ละบริเวณไม่สามารถทำได้ตามที่เสนอในแผนผัง
- มีความไม่ชัดเจนในการกำหนดเฉพาะชื่อกิจการที่ต้องห้าม โดยไม่มีเงื่อนไขกำกับในด้านขนาดของกิจกรรมและที่ตั้ง

- มีความไม่ชัดเจนในเงื่อนไขของกิจการที่ต้องห้ามหรือยกเว้น เช่น " ก่อเหตุรำคาญ" หรือ " เป็นมลพิษต่อชุมชน"

### แนวคิดใหม่ในการสร้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากคำจำกัดความของ " การผังเมือง" การพัฒนาเมืองโดยมีการผังเมืองเป็นกรอบได้เน้นความสำคัญทั้งในด้านความสุขสบายของผู้คน การพัฒนาส่งเสริมการเศรษฐกิจ และการดำรงรักษาเมือง ดังนั้นในการสร้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะประกอบกับแผนผังเพื่อเป็นแม่บทการพัฒนาเมืองในอนาคตก็ควรจะสะท้อนเงื่อนไขต่างๆเหล่านี้ให้มากที่สุด แต่เป็นที่น่าเป็นห่วงว่า นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้ใช้คำว่า " การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน" เป็นดังคาถาวิเศษในการกำหนดแผนพัฒนาพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ต่างๆทั้งที่เมื่อถูกขอให้อธิบายในรายละเอียดถึงประเภทที่ต้องการการควบคุมก็ไม่สามารถจะกำหนดให้ชัดเจนแน่นอนได้ และยังเมื่อถามถึงเหตุผลอันเป็นวัตถุประสงค์ของการควบคุมก็ไม่สามารถให้คำตอบที่มีน้ำหนักและเป็นเหตุเป็นผลที่เพียงพอได้

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าในกรณีที่จะใช้การผังเมืองให้เป็นกรอบการพัฒนาแล้ว ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและที่ดินแต่ละประเภทตามแผนผังควรยึดหลักการในการคุ้มครองป้องกันประชาชนจากผลกระทบที่จะสร้างความเดือดร้อนรำคาญหรือประสบกับความเสียหายในด้านสุขภาพและมลพิษและสาธารณสุขอันเกิดจากกิจกรรมหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตละแวกบ้านของตน และในเวลาเดียวกันก็ให้อิสระแก่ผู้ประกอบการต่างๆให้สามารถดำเนินกิจการของตนได้ในทุกพื้นที่ที่ราบใดที่ดินสามารถป้องกันผลกระทบอันเกิดจากกิจการของตน มิให้เกิดต่อประชาชนและที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียงได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขและมาตรฐานที่กำหนดให้

จากหลักการที่บอกถึงนี้ จะเห็นได้ว่าลักษณะของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแนวใหม่น่าจะมีลักษณะดังนี้

1. ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยอาจจะมีการอนุญาตกิจกรรมต่างๆให้ตั้งอยู่ได้โดยมีเงื่อนไขให้ปฏิบัติ ซึ่งเงื่อนไขนี้จะแตกต่างกันไปตามประเภทของผลกระทบต่อประชาชนที่จะเกิดขึ้น อาจจะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะทางห่างจากบ้านเรือนผู้คนเกี่ยวกับชนิดประเภทและความหนาบางของกลุ่มต้นไม้พุ่มไม้ที่เป็นเขตกันชน เกี่ยวกับขนาดความสูงความใหญ่ของสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น
2. ในที่ดินประเภทธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่มีผลกระทบมากที่สุด อาจจะมีการควบคุมผลกระทบให้อยู่ในระดับหรือเกณฑ์กำหนดที่เหมาะสมที่เขตประจันระหว่างเขตของที่ดินประเภทนั้นกับเขตที่อยู่อาศัย ส่วนภายในพื้นที่ภายในของเขตพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมอาจไม่ต้องมีการควบคุมผลกระทบระหว่างหน่วยกิจกรรมด้วยกันได้ หรืออาจจะ

ใช้เกณฑ์ที่ลดหย่อนกว่าเช่นเกณฑ์เกี่ยวกับเสียงดัง เกณฑ์เกี่ยวกับความสิ้นสะอาด เกณฑ์เกี่ยวกับแสงจ้า เป็นต้น

3. ควรมีการกำหนดมาตรฐานของผลกระทบในด้านความเดือดร้อนรำคาญ เช่น มาตรฐานความดังของเสียงในระดับความถี่ต่างๆกัน มาตรฐานกลิ่นต่างๆที่ไม่เป็นธรรมชาติ มาตรฐานควนและเขม่าหรือฝุ่นที่ฟุ้งกระจายได้ในอากาศ มาตรฐานความไวต่อเพลิงไหม้ของเชื้อเพลิงต่างๆ มาตรฐานความสิ้นสะอาด รวมทั้งมาตรฐานอื่นๆ ทางด้านความปลอดภัยจากการแพร่พิษกัมมันตภาพรังสี ความสกปรกในน้ำและอากาศ - จากมลพิษ เป็นต้น มาตรฐานเหล่านี้จะนำไปเป็นเกณฑ์ใช้วัดกับผลกระทบของกิจกรรมแต่ละประเภท
4. ควรมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ "ขนาด" ของกิจกรรมที่จะนำมาใช้เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับ "ขนาด" ของกิจกรรมที่จะนำมาใช้เป็นเงื่อนไขการอนุญาตให้ตั้งในเขตที่อยู่อาศัย เพราะความรุนแรงของผลกระทบ เช่น สัดส่วนโดยตรงกับขนาดของกิจกรรมอย่างชัดเจน เช่น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอาคารที่อยู่อาศัยแบบ "บ้านเดี่ยว" ต่อพื้นที่ข้างเคียงย่อมน้อยกว่าผลกระทบที่เกิดจากอาคารที่อยู่อาศัยแบบ "ตึกแถว" หรือ "คอนโดมิเนียม 10 ชั้น" มาก ทั้งๆที่สร้างอยู่ในเขตที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยเหมือนกัน
5. ควรมีการเปิดโอกาสให้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆทันสมัยเข้ามาใช้ในการดำเนินการต่างๆที่จะสามารถลดระดับผลกระทบที่ไม่ประสงค์ในเขตที่อยู่อาศัยของผู้คนได้ เช่น เทคโนโลยีในการบำบัดมลพิษจากน้ำเสียของเสีย เทคโนโลยีในการป้องกันเสียงและความสิ้นสะอาดของเครื่องจักรกล เทคโนโลยีในการกรองอากาศให้ปราศจากมลพิษเขม่าและฝุ่น เป็นต้น

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแนวคิดใหม่นี้ หากได้นำมาใช้ในการปฏิบัติแล้วเป็นที่แน่นอนว่าโฉมหน้าของผังเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบที่ปฏิบัติอยู่นี้มาก และอาจจะเป็นไปได้ที่จะเกิดผลทั้งด้านดีและด้านไม่ดีในกิจกรรมต่างๆที่ถูกควบคุมอยู่แล้ว หรือที่ถูกควบคุมหนักยิ่งขึ้นในอนาคต เพราะมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้คนในเขตเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ทุกขณะ

ภาสมา สุทธิพงศ์ (ภาสมา สุทธิพงศ์, 2536: 227-228) ได้ศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาและอนุรักษ์ พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง : กรณีศึกษาพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร พบว่าการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งมีอัตราการลดลงต่อปีสูงขึ้นเรื่อยๆ แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่ศึกษา ซึ่งมีจุดอ่อนมากมาย เช่น ไม่มีการห้ามจัดสรรที่ดินเพื่อการพักอาศัย ไม่มีการกำหนดสัดส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่ปกคลุมดินของอาคาร และไม่มีมาตรการหรือนโยบายส่งเสริมการเกษตรเป็นพิเศษใดๆ นอกจากนี้ยังกล่าวถึง ผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกาศใช้ในปี 2535 ว่าเป็นผังซึ่งกำหนดแนวทาง

การใช้ที่ดินอย่างคร่ำครวญและผังถนนและโครงการด้านคมนาคมในอนาคตเท่านั้น ไม่สามารถกำหนดนโยบายหรือชี้้นำการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพได้ เช่นเดียวกับแผนพัฒนากทม. การพัฒนาพื้นที่เมืองส่วนใหญ่ยังมีเอกชนเป็นแกนนำ และยังได้เสนอแนวทางพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ดังนี้

### 1. ใช้มาตรการการสกัดกั้นการขยายตัวของเมือง

- เพิ่มมาตรการในการควบคุมการปลูกสร้างอาคาร เพื่อควบคุมขนาดและการเว้นระยะห่างของอาคารซึ่งจำเป็นสำหรับการอยู่อาศัย โอนอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารออกเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครควบคุมเฉพาะการปลูกสร้างอาคารที่ดิน คือ
    - ก. อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อที่ดิน (Floor Area Ratio – FAR) หมายถึงอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ทั้งหมดของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งอยู่ต่อเนื่องกันและเป็นอาณาบริเวณเดียวกับพื้นที่อาคารนั้นตั้งอยู่
    - ข. อัตราร้อยละของพื้นที่ปกคลุมดิน (Ground Area Coverage – GAC) หมายถึง อัตราร้อยละของพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่ทั้งหมดของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งอยู่ต่อเนื่องและเป็นอาณาบริเวณเดียวกันกับพื้นที่อาคารนั้นตั้งอยู่
    - ค. ระยะห่างระหว่างอาคาร (Minimum Spacing of Building) คือการกำหนดระยะห่างระหว่างอาคารที่สร้างประชิดหรือข้างเคียงกัน ไม่ว่าจะสร้างบนที่ดินแปลงเดียวกันหรือต่างแปลงกัน
    - ง. ระยะถอยร่นของอาคาร (Set back Requirement) เป็นการกำหนดแนวด้านนอกของอาคารสิ่งปลูกสร้างโดยรอบจากแนวเขตที่ดิน
    - จ. เนื้อที่เฉลี่ยน้อยที่สุดต่อ 1 หน่วยอาศัย (Minimum Area Per Dwelling) คือการกำหนดแปลงที่ดินที่จะนำมาใช้ในการปลูกสร้างหรือการแบ่งแปลงจัดสรร
      - เพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในบริเวณพื้นที่ศึกษา โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมเป็นหลัก เป็นการเพิ่มต้นทุนให้เจ้าของโครงการและเป็นผลดีกับสภาพแวดล้อมพื้นที่ศึกษา
      - จำกัดการพัฒนาสาธารณูปโภค โดยเฉพาะถนนทั้งที่สร้างโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน
      - กำหนดให้มี Development Fee สำหรับโครงการที่ประกอบธุรกิจได้กำไรจากการพัฒนาพื้นที่
      - จำกัดการแบ่งย่อยแปลงที่ดินขนาดต่ำสุด ไม่ควรต่ำกว่าพื้นที่ซึ่งสามารถประกอบการเกษตรเลี้ยงชีพได้ ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ศึกษาประมาณ 5 ไร่
- ### 2. ใช้มาตรการสนับสนุนพื้นที่เกษตรกรรม
- จัดหาเงินทุนหรือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร

- ส่งเสริมด้านการเกษตรทั้งทางด้านวิชาการ ด้านการตลาด ด้านเครื่องทุ่นแรง เครื่องมือการเกษตร วิทยุพีซ ฯลฯ
- เพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร สนับสนุนการทำเกษตรแบบเข้มข้น ใช้ประโยชน์พื้นที่ให้ได้มากที่สุด ปรับปรุงประเภทการเพาะปลูกให้มีรายได้เพิ่มขึ้น
- แก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการเช่าที่ดินเพื่อประกอบการเกษตร

### 3. ควบคุมการปล่อยทิ้งที่ดินว่างเปล่า

- ลงโทษด้านภาษีตามขนาดและระยะเวลาการปล่อยทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่า
- เก็บรักษาตามมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่

นอกจากแนวทางการพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ในพื้นที่ศึกษา โดยยึดถือมาตรการสร้างเสริมและพัฒนาพื้นที่ให้มีมาตรฐานด้านเกษตรกรรมที่ดี (Agricultural Infrastructure) และส่งเสริมการเกษตรแบบเข้มข้น (Intensive Agricultural) เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อม และเพื่อให้การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่ศึกษาบรรลุ ยังต้องมีมาตรฐานหรือแนวนโยบายของกรุงเทพมหานครโดยรวม เพื่อแก้ไขและลดความกดดันความต้องการพื้นที่พักอาศัยในพื้นที่สูง เช่น

- กำหนดชี้้นำการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะการใช้ที่ดินประเภทที่พักอาศัยโดยอาจใช้สาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือมาตรการอื่นๆ เป็นเครื่องมือส่งเสริมให้ภาคเอกชนสร้างที่พักอาศัยในบริเวณที่ได้รับการวางแผนไว้ล่วงหน้าแล้วก่อนบริเวณอื่น
- เพื่อประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินในบริเวณใจกลางเมือง เช่น พื้นที่แหล่งเสื่อมโทรม พื้นที่ตาบอด เพื่อลดความต้องการใช้ที่ดินในแถบชานเมือง โดยอาศัยมาตรการ เช่น การจัดรูปที่ดินหรือการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม รวมถึงพื้นที่ว่างเปล่าไม่ได้ประโยชน์ ควรมีมาตรการเร่งให้มีการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าว ด้วยมาตรการทางภาษีหรือมาตรการอื่นๆ
- แผนการใช้ที่ดิน นโยบาย และโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนนโยบาย รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ควรมีความสอดคล้องกัน เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการให้บรรลุตามนโยบายการใช้ที่ดิน
- การปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ควรสอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดินโดยอาจใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการใช้ที่ดินหรือชัดเจนว่งไม่ให้เกิดการใช้ที่ดินไม่ต้องการได้
- ปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครให้มีความชัดเจน รวมทั้งจัดให้มีมาตรการที่สามารถชี้้นำการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร และการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ได้
- ปรับปรุงกฎหมายด้านภาษีและกฎหมายในการควบคุมสภาพแวดล้อม เพื่อควบคุมการประกอบกิจกรรมหรือการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนหรือภาระให้รัฐบาล



หรือสังคมโดยรวม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในด้านการแข่งขันด้านเศรษฐกิจของการใช้ที่ดินกิจกรรมประเภทต่างๆและความเป็นธรรมในสังคม

ปริญญา จิตรการนทิกิจ (ปริญญา จิตรการนทิกิจ, 2537: 129-132) ศึกษาปัญหากฎหมายในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมได้กล่าวถึงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการรอง โดยคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละว่า ข้อกำหนดนี้ยังมีฝ่ายที่ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กล่าวคือ ฝ่ายที่เห็นด้วยเห็นว่า การแบ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทเป็นบริเวณย่อย ซึ่งเป็นฐานของการคำนวณปริมาณการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก และประโยชน์ที่ดินรอง โดยกำหนดให้บริเวณย่อยแต่ละบริเวณมีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับปริมาณการใช้ประโยชน์รองที่จะเกิดขึ้นได้ในระยะใช้บังคับผัง นอกจากนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เลือกพัฒนาพื้นที่ในส่วนใดก็ได้ตามที่ปรารถนาของเจ้าของที่ดินโดยเฉพาะการใช้ประโยชน์รอง ซึ่งจะกระตุ้นการแข่งขันให้มีการพัฒนาตามอัตราส่วนร้อยละที่เปิดให้จำนวนน้อย

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่าการคิดอัตราส่วนร้อยละของพื้นที่ในแต่ละบริเวณก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเพราะในที่ดินแต่ละบริเวณ เมื่อผู้ประกอบการรายใดได้ใช้ประโยชน์ที่ดินรองตามอัตราส่วนร้อยละของพื้นที่ในบริเวณนั้นไปหมดแล้ว ย่อมตัดสิทธิเจ้าของกิจการรายอื่น แม้จะมีเนื้อที่ที่ดินที่สามารถดำเนินกิจการรองได้เช่นกัน ทำให้ต้องเสียสิทธิประโยชน์ของตนไป ความเห็นของฝ่ายนี้จึงเห็นว่าควรที่จะคิดอัตราส่วนร้อยละของพื้นที่ของผู้ขออนุญาตแต่ละแปลง

ทางด้านผู้ศึกษาเอง มีความเห็นเช่นเดียวกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์อื่นตามกฎหมายกระทรวงปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการคิดอัตราส่วนร้อยละในแต่ละบริเวณ ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ประกอบการต่างๆในลักษณะที่ใครใช้ประโยชน์ก่อนย่อมได้รับสิทธิประโยชน์ไปก่อนแล้ว ยังเป็นการยากต่อการตรวจสอบควบคุมของเจ้าหน้าที่ในการคิดคำนวณพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอย่างอื่นในแต่ละบริเวณด้วย ว่าได้ใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นไปแล้วเป็นจำนวนเท่าใด เพราะกิจการแต่ละชนิดอาจอยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่างๆกัน ทำให้การควบคุมเป็นไปได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ซึ่งการคิดอัตราส่วนร้อยละเป็นรายแปลงจะแก้ปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ในการคิดอัตราส่วนร้อยละของการที่จะอนุญาตให้ประกอบการต่างๆ ในที่ดินบริเวณเดียวกันด้วย เช่น พาณิชยจังหวัดเกี่ยวกับไซโลเก็บสินค้า โยธาธิการจังหวัด เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น

จุดประสงค์ของกฎกระทรวงที่สำนักผังเมืองจัดทำขึ้น กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นการให้ประโยชน์หลักและการใช้ประโยชน์รอง ก็เพื่อผ่อนผันแก่เจ้าของกิจการที่สามารถดำเนินกิจการบางอย่าง ในพื้นที่ต่างประเภทกันได้ อันเป็นการทำให้กฎกระทรวงแต่ละฉบับมีความยืดหยุ่นได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนา แต่ในการปฏิบัติ

ให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ได้มีปัญหาด้านความเป็นธรรมเกี่ยวกับข้อกำหนดดังกล่าว เพราะในปัจจุบันการกำหนดอัตราร้อยละของกิจการที่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์รองได้ คิดเป็นอัตราร้อยละของพื้นที่ในแต่ละบริเวณหมายเลขตามแผนผัง โดยต้องคำนวณรวมพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการรองอื่นไปแล้วในบริเวณหมายเลขนั้นด้วย ข้อกำหนดดังกล่าวจึงให้ประโยชน์แก่ผู้ดำเนินการก่อน จะได้รับประโยชน์ไปก่อน ทั้งที่ตามสภาพความเป็นจริงแล้วมีกิจกรรมหลายอย่างที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตแต่บางกิจกรรมต้องขออนุญาตก่อน ทำให้เกิดปัญหาในการคิดอัตราร้อยละซึ่งปัญหานี้สำนักผังเมืองเคยทำการประชุม ในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การวางและจัดทำผังเมืองรวม เมื่อวันที่ 25-26 มิถุนายน 2537 ณ โรงแรมโกลเด้นแซนด์ท จังหวัดเพชรบุรี และได้ข้อสรุปผลการสัมมนาว่า การใช้ประโยชน์ที่ให้คงใช้อัตราส่วนร้อยละในข้อกำหนดผังเมืองรวมไว้ แต่ให้ปรับปรุงการแบ่งแปลงที่ดินในแต่ละบริเวณให้เล็กลง และพิจารณาการคิดอัตราร้อยละเป็นรายแปลง

กฎหมายเพื่อการพัฒนาต้องมีความยืดหยุ่นได้ แต่ขณะเดียวกันต้องอยู่ในความเป็นธรรม ซึ่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ปรากฏในปัจจุบันมีความยืดหยุ่นในแง่การใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ยังคงขาดความเป็นธรรมในแง่การคิดอัตราร้อยละจากที่ดินในแต่ละบริเวณพื้นที่และวิธีการคิดคำนวณซึ่งไม่ปรากฏรายละเอียดวิธีการคิดในกฎกระทรวงแต่ละฉบับ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ต้องปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราร้อยละในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยต้องระบุว่าการคิดคำนวณอย่างชัดเจนและกำหนดให้คิดเป็นรายแปลง เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของของผู้ครอบครองที่ดินทุกราย อันจะเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนา

สำหรับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผัง นอกจากจะมีปัญหาในเรื่องการคิดอัตราร้อยละของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการดังกล่าวแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวยังมีปัญหาในด้านเนื้อหา ซึ่งเขียนข้อความสั้นๆ ไม่มีคำอธิบายความหมายของถ้อยคำซึ่งอาจแปลความหมาย หรือเจตนารมณ์ของการกำหนดได้หลายนัย จึงเป็นข้อความที่ไม่ชัดเจน ต้องอาศัยการตีความ จึงขัดกับหลักเกณฑ์เพื่อการพัฒนาที่ต้องมีความชัดเจน อ่านเข้าใจง่าย

นพพันธ์ ตาปนานนท์ (นพพันธ์ ตาปนานนท์, 2542: 25) กล่าวถึงปัญหาด้านกฎหมายและการบริหารผังเมือง ว่า ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) ยังขาดความสมบูรณ์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะก่อให้เกิดสภาพความเป็นพลวัต(Dynamic) ของพื้นที่เมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Up-Zone) หรือลดลง(Down-Zone) จากที่กำหนดไว้แต่เดิม (เปิดโอกาสให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นโดยการกำหนดพื้นที่เป็นอัตราส่วนร้อยละของพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณ นอกจากจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเพราะยากแก่การตรวจสอบแล้ว ยังก่อให้เกิด

การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาที่นอกเหนือจากการใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทที่ได้กำหนดไว้) และนอกจากนี้ ประเด็นของการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ขาดหายไปจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบปัจจุบัน คือ การควบคุมความหนาแน่นของประชากร (Density) หรือระดับของกิจกรรม (Intensity) โดยการกำหนดอัตราส่วนระหว่างพื้นที่อาคารกับพื้นที่ดิน หรือ Floor Area Ratio (F.A.R.) ซึ่งจะก่อให้เกิดสภาพการกระจายตัวที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ได้จัดสร้างขึ้นเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนั้นๆ

## 2. ด้านพื้นที่สีเขียว

ปราณี นันทเสนามาตร์ (อ้างถึงใน รัฐสรรค์ นันทกาวงศ์, 2531: 12) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ พบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนเกษตรเป็นชุมชนอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงพื้นที่ชุมชนเมืองขยายตัวขึ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปในด้านที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและอุตสาหกรรม ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมในอำเภอเมืองสมุทรปราการ โดยมีปัจจัยด้านสภาพที่ตั้งและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นเครื่องสนับสนุน และจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรม การใช้ที่ดินปะปนกันและปัญหาสภาพแวดล้อม

สุวัฒนา สุกใส (อ้างถึงใน ภาสมา สุทธิพงษ์, 2536: 12) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขตลาดกระบัง พบว่าเขตลาดกระบังได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินแบบชนบทเป็นการใช้ที่ดินแบบเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งแขวงลาดกระบังเนื่องจากขบวนการเป็นเมืองเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งมีสาเหตุจากการปรับปรุงการคมนาคมขนส่งทางถนน การเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร บทบาทของการจัดสรรที่ดิน การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมและการขยายตัวของหน่วยราชการ ทำให้เกิดผลกระทบที่สำคัญหลายประการ คือ การขาดแคลนพื้นที่สีเขียวของเขตลาดกระบัง การเพิ่มปัญหาเนื่องจากไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค ชะงักที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือในระหว่างที่เจ้าของที่ดินยังไม่พร้อมที่จะลงทุนก็ยังคงปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าปราศจากคุณค่าทางเศรษฐกิจ และประชากรสุดท้ายปัญหาทางด้านสังคม อันเนื่องมาจากชาวชนบทไม่สามารถทำนาได้อีกต่อไป เป็นสภาพที่ชาวชนบทต้องยอมรับเมื่อไรที่ทำกินจึงอยู่ในสภาพที่ว่างงาน

อำพัน รุ่งวรรณวงศ์(อ้างถึงใน รัฐสรรค์ นันทกาวงศ์, 2531: 12) ได้ศึกษาการใช้ที่ดินเขตชานเมืองโดยใช้เขตบางขุนเทียนเป็นกรณีศึกษา พบว่า การปรับปรุงการคมนาคมขนส่ง การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม การขยายตัวของที่อยู่อาศัย และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่เมืองเข้าสู่พื้นที่ชนบทชานเมืองก่อให้เกิดผล

กระทบต่อเกษตรกรโดยตรงจากการสูญเสียพื้นที่ประกอบอาชีพ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำการเกษตรกรรม เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสียและสารพิษตกค้าง นอกจากนี้ยังเกิดผลกระทบทางด้านสังคมตามมา ทั้งนี้จึงควรมี มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งประกอบด้วย พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่เมืองแยกจากกันอย่างเด่นชัด และมีมาตรการการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนรักษาคุณลักษณะต่างๆและความอุดมสมบูรณ์ของดิน เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่เกษตรกรในการประกอบอาชีพ รวมทั้งเพื่อให้พื้นที่ชนบทชานเมือง สามารถรักษาสภาพพื้นที่เกษตรกรรมต่อไปได้

สุริวัณน์ ณ นคร (อ้างถึงใน รังสรรค์ นันททววงศ์, 2531: 12) ได้ศึกษาถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรมชานเมือง กรณีศึกษาเขตหนองแขมกล่าวว่า เขตหนองแขมมีการใช้ที่ดินแบบเมืองและเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งพื้นที่เมืองและพื้นที่เกษตรกรรมที่เพิ่มมากขึ้นเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์จากที่รกร้างว่างเปล่า ในปัจจุบันมีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ อากาศเป็นพิษและน้ำเน่าเสีย ส่งผลให้ผลผลิตของเกษตรกรได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

ภัทริยา จิตเอื้ออารี (อ้างถึงใน ภาสมา สุทธิพงศ์, 2536: 20) ได้ศึกษาเขตราชบุรีบูรณะพบว่า เขตราชบุรีบูรณะ มีสภาพทางกายภาพของพื้นที่เหมาะสมกับเกษตรกรรมมาก ในอดีตเขตราชบุรีบูรณะ มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากการก่อสร้างถนนสุขสวัสดิ์หลังจากปี 2517 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงช้าลง แต่มีแนวโน้มจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบจากภายนอกโดยเฉพาะด้านคมนาคมคือการสร้างทางด่วนสายท่าเรือ-ดาวคะนอง และโครงการการขนส่งมวลชนชั้น 1 ในปัจจุบันแม้ว่าการเกษตรจะประสบปัญหาต่างๆมากมาย แต่ยังคงการประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป เพราะมีรายได้สูงจึงได้มีการเสนอแนะให้มีนโยบายการใช้ที่ดินให้ตรงตามสมรรถนะของดิน โดยเน้นการอนุรักษ์เกษตรกรรมให้พื้นที่เกษตรอันอุดมสมบูรณ์อยู่คู่กับพื้นที่เมืองอย่างกลมกลืนด้วยมาตรการที่เหมาะสม

กฤษณี วรพล (อ้างถึงใน ภาสมา สุทธิพงศ์, 2536: 21) ได้ศึกษาการขยายตัวของการเป็นเมืองในเขตชานเมืองด้านตะวันตกของกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาปรากฏว่า การใช้ที่ดินและทิศทางการขยายตัวของชุมชนสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการคมนาคมอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ การตั้งถิ่นฐานที่ปรากฏในระยะแรกจะมีลักษณะการขยายตัวตามแนวลำน้ำ ต่อมาเมื่อมีการสร้างเส้นทางคมนาคมทางถนน จึงส่งผลให้โครงสร้างของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนเหล่านี้มีลักษณะเป็นแนวยาวตามสองฟากถนนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ลักษณะการขยายตัวดังกล่าวจะปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้นในบริเวณสองฟากถนนสายหลัก ขณะที่บริเวณอื่นโดยรอบยังไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก ด้วยเหตุผลนี้จึงไม่อาจกำหนดได้ว่าพื้นที่เหล่านี้เป็นเขตเมืองหรือเขตชานบทย่างแท้จริง

ดังนั้นสัดส่วนการใช้ที่ดินของบริเวณดังกล่าวจึงไม่มีขอบเขตแน่นอน ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไม่มีนโยบายในการควบคุมการขยายตัวของชุมชนให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมแล้ว ก็จะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนาการใช้ที่ดินในอนาคตอย่างแน่นอน

ซัชย์ ปลอดดี (อ้างถึงใน รังสรรค์ นันทกาวงศ์, 2531: 13) ศึกษากรณีการเปลี่ยนแปลงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตหนองจอก ซึ่งเป็นเขตชานเมืองที่มีการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมน้อยที่สุด ทั้งนี้มีสาเหตุเนื่องมาจากแรงบุกรุกหรือความต้องการในการลงทุนในระดับต่ำ และแม้ว่าแรงต้านทานหรือ ความต้องการในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรของเกษตรกรอาจจะอยู่ในระดับต่ำก็ตามแต่เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรในอนาคตอยู่ในระดับต่ำมาก ดังนั้นการบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองจอกจึงเป็นไปได้อย่างเชื่องช้า

รังสรรค์ นันทกาวงศ์ (รังสรรค์ นันทกาวงศ์, 2531: 22) ได้ศึกษาความสามารถในการต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองที่มีต่อพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง โดยศึกษาเขตหนองแขม กรุงเทพมหานครจากการศึกษาสถิติการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เกษตรกรรมในช่วงปี 2524-2530 พบว่าพื้นที่เกษตรกรรมลดลงแตกต่างกัน คือพื้นที่เกษตรบางชนิด เช่น นาข้าวลดลงมากกว่าอย่างอื่น ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมลดลงแตกต่างกัน คือพื้นที่เกษตรบางชนิด เช่น นาข้าวลดลงมากกว่าอย่างอื่น ในขณะที่พื้นที่ผลิตสวนกล้วยไม้เพิ่มขึ้น พื้นที่เกษตรกรรมแต่ละประเภทมีแรงต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองแตกต่างกัน โดยสวนกล้วยไม้มีแรงต้านทานการบุกรุกของเมืองสูงที่สุด ซึ่งเกิดขึ้นจากแรงต้านทานแท้หรือผลตอบแทนที่เกษตรกรได้ระดับสูงมากพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสุขสบาย ดังนั้นในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขมสามารถทำได้โดยการลดแรงบุกของเมืองและในขณะเดียวกันเพิ่มแรงต้านทานของพื้นที่เกษตรกรรม ในทางปฏิบัติแล้วการลดแรงบุกควรจะจำกัดการพัฒนาระบบถนนเท่าที่จำเป็นและตามความเหมาะสมและในการเพิ่มแรงต้านทานเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์พื้นที่เกษตร ควรจะประกอบด้วยมาตรการทางด้านภาษี ด้านการตลาด การบริหาร การผังเมืองและการคลัง