

ขอบเขตของเอกสารและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการใช้ที่ดินเพื่อวางแผนพัฒนาเขตชุมชนต่าง ๆ จำเป็นจะต้องศึกษาแนวความคิดต่าง ๆ จากนักวางแผนในประเทศที่พัฒนาแล้ว และศึกษาค้นคว้าทฤษฎีต่าง ๆ ที่ให้ประโยชน์ต่อการศึกษานี้ จากหนังสือและเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ปรับให้เข้ากับสภาพการณ์ของชุมชนในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของแผนการพัฒนา จึงจำเป็นต้องศึกษา กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้จะต้องศึกษานโยบาย หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันมีผลต่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร และพื้นที่เขตสัมพันธวงศ์ในอนาคต จากการศึกษาเอกสารและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 เอกสารทางทฤษฎีและแนวความคิด

2.2 เอกสารที่เป็นกฎหมายหรือระเบียบ

ทั้ง 2 ลักษณะจะได้ประมวลนำเสนอ มีดังนี้

2.1 เอกสารทางทฤษฎีและความคิด

ความเปลี่ยนแปลงย่อมเกิดขึ้นได้กับทุกสิ่งทุกอย่างในโลก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกาลเวลา จะต้องควบคู่กันไป ไม่มีสิ่งใดที่จะหยุดอยู่กับที่ บ้านเมืองที่มนุษย์อาศัยอยู่ก็เช่นเดียวกันย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การเปลี่ยนแปลงอาจเป็นไปได้ทั้งเจริญขึ้นและเสื่อมลง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีหลายประการ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มขึ้นของประชากร ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ และเทคโนโลยีต่าง ๆ เป็นต้น การศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสภาพและลักษณะชุมชนในอดีตจนถึงปัจจุบัน จำเป็นต้องศึกษาในด้านการใช้ที่ดินในชุมชน ด้านประชากรและด้านเศรษฐกิจของชุมชนนั้น ๆ ตลอดจนศึกษาสภาพแวดล้อม อันมีผลกระทบที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

John R. Ottensmann (1) ได้เขียนหนังสือ The Changing Spatial

(1) John R. Ottensmann, The Changing Spatial Structure of American Cities, (London: Lexington Books 1975) PP. 63 - 86

Structure of American Cities ในปี ค.ศ. 1975 โดยมีแนวความคิดว่า บ้านเมืองย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นักวางแผนจำเป็นต้องทราบถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและลักษณะของการเปลี่ยนแปลง โดยตั้งความหวังไว้ว่าจะสามารถชี้แนวทางให้เมืองเป็นไปในทิศทางที่ปรารถนา Ottensmann ได้ทำการศึกษาความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางพื้นที่ของเมืองในสหรัฐอเมริกา โดยเลือกเมือง Milwaukee ในรัฐ Wisconsin เป็นพื้นที่ศึกษา

สิ่งที่ Ottensmann สนใจคือการกระจายตัวของประชากรในพื้นที่การเพิ่มตัว และการย้ายถิ่นของประชากร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาสภาพของเมืองในอดีตและปัจจุบัน และหาแนวโน้มของเมืองในรูปของการกระจายตัวประชากร (Population Distribution Models) ซึ่งเชื่อว่าประชากรจะมีความหนาแน่นบริเวณศูนย์กลางเมือง และจะค่อย ๆ กระจายตัวเบาบางลงตามระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลาง Ottensmann ได้สรุปเมืองในสหรัฐอเมริกาในช่วง 50 ปี ที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีขนาดใหญ่ขึ้น และเมืองมีรูปแบบหลายศูนย์กลางมากขึ้นทุกที ประชากรสามารถเลือกที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องเลือกอยู่ที่ศูนย์กลางเดียวอีกต่อไป เนื่องจากมีความสะดวกในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ ทำให้ความสัมพันธ์กับระยะทางลดลง และความหนาแน่นตามระยะทางก็ลดลงด้วย อันแสดงว่าเมืองนั้นเริ่มมีการพึ่งตัวเองได้ จึงสรุปได้ว่า เมืองในสหรัฐอเมริกาจะไม่มีแบบศูนย์กลางเดียวอีกต่อไป แต่จะเป็นแบบศูนย์กลางย่อย ๆ หลายศูนย์กลาง (Sub Centers) กิจกรรมต่าง ๆ ที่ไม่ใช่อยู่อาศัยในรูปของการค้าและบริการจะรวมตัวกันอยู่ใกล้ ๆ บริเวณศูนย์กลางเหล่านั้น ประชากรจะหนาแน่นตามศูนย์กลางต่าง ๆ และจะค่อย ๆ เบาบางลงตามระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางออกไป

กิจกรรมต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตชั้นใน เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความแออัดของประชากร และการจราจรในบริเวณนั้น เนื่องจากผู้เข้ามาใช้บริการเป็นจำนวนมาก แต่ขาดสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จำเป็นอย่างพอเพียง จึงจำเป็นต้องมีการปรับบริเวณดังกล่าวเพื่อให้บริเวณเขตชั้นในมีรูปแบบที่เหมาะสม มีการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยมีผังเมืองเป็นแนวทางพัฒนา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนและผู้มาติดต่อใช้บริการ ได้รับความสะดวกสบาย เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี และทำให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจ

ของประเทศอีกค่าย (1)

แนวความคิดในการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ของนักวางผังเมืองหลายท่านซึ่งแตกต่างกันออกไป อัน นิมมานเหมินทร์⁽²⁾ ได้ชี้ให้เห็นถึงการปรับปรุงฟื้นฟูว่า "... ..โครงการผังเมืองใด ๆ ที่ยึดหลักการปรับปรุงเมืองเก่าเป็นส่วนใหญ่ ย่อมจะต้องใช้งบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างอาคาร ถนน ปรับปรุงยานการค้ำ หรือแหล่งเสื่อมโทรมสำหรับประเทศที่ยากจน เช่น ประเทศไทย จะเป็นการฉลาดกว่า ถ้าจะดำเนินนโยบายที่เหมาะสม และไม่สิ้นเปลืองจนเกินไป..... ดังนั้นเพื่อประหยัดงบประมาณ และส่งเสริมให้เกิดย่านเคหะสถานชั้นดีสำหรับประชากรเป็นแสน ๆ คน จึงเห็นสมควรขยายเขตเมืองใหม่ในชนบทไปทางทิศตะวันตกเมืองเก่า ส่วนทางพระนครให้ออกไปทางทิศตะวันออกของเมืองปัจจุบัน"

การขยายเขตเมืองออกสู่ชานเมืองที่ปรากฏอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครปัจจุบัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการรุกคืบพื้นที่เกษตรชานเมือง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาอย่างมากมาย นิจ หนีวี่ร์นันท์ ได้เคยให้สัมภาษณ์การขยายตัวของเมืองไว้ว่า "... ..ปัญหาชานเมืองที่แผ่ขยายออกไป กีดกันชนบทรอบข้างอยู่ทุกเดือนเหมือนกับโรคเนื้องอกที่งอกลุกลามออกไปไม่มีที่สิ้นสุด ประชากรที่เพิ่มพูนขึ้น และอพยพเข้าเมืองใหญ่จะออกไปแสวงหาที่ดินและที่อยู่ราคาถูกลงตามชานเมือง โดยอยู่กันแบบเบาบาง และกระจัดกระจาย ก่อให้เกิดลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ คืบ ๆ สุก ๆ อย่างที่เรียกว่า " บ้านเมืองก็ไม่ไซ้ นาไร่ก็ไม่เชิง " และแผ่ออกไปอย่างไร้ระเบียบ จนกรุงเทพมหานครหรือเทศบาลหมดความสามารถที่จะแผ่ขยายบริการด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า ท่อระบายน้ำทิ้ง ฯลฯ ออกไปได้โดยคุ้มค่าและประหยัด " (3)

(1) C.A. Doxiadis, Urban Renewal and the Future of the American City, (Chicago : Public Administration Service, 1966), P.G.

(2) อัน นิมมานเหมินทร์ การวางผังเมืองระบบขยายความเจริญของนครหลวง", รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหานครหลวง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 26-28 มีนาคม 2525 (พระนคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 305

(3) "เสวนา - พาที" สัมภาษณ์ นิจ หนีวี่ร์นันท์, สยามรัฐ, (23 ตุลาคม 2523):3

การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในเขตเมืองเดิม (Urban Redevelopment) เป็นแนวทางการพัฒนาอีกลักษณะหนึ่งที่ต่างกับการสร้างเมืองใหม่ หรือการขยายชุมชนออกไปโดยรอบที่เป็นเขตชานเมือง ซึ่งสมบูรณ์แบบในตัวเอง การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินให้เหมาะสม เพื่อสภาพแวดล้อมดีขึ้น

วิลเฟร็ด เบิร์นส์ (Wilfred Burns (1) ได้ให้ความหมายของการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองไว้คือ "การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment) คือการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งไม่เป็นที่พึงปรารถนาในพื้นที่นั้น ๆ โดยการรื้อถอน และสร้างขึ้นมาใหม่ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม โดยปฏิบัติการวางโครงสร้างเมืองชั้นสมบูรณ์ (Comprehensive Plan)"

เมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในยุโรปที่มีการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองมักจะมาจากสาเหตุใหญ่ ๆ 5 ประการ คือ

1. การขยายตัวของเมือง
2. ปัญหาการจราจร
3. สิ่งก่อสร้างที่ชำรุดทรุดโทรม
4. ค่านิยมใหม่ ๆ ในการอยู่อาศัย
5. ทศนคติของประชากรที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

สาเหตุที่สำคัญที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูเมืองก็คือ ปัญหาการจราจรติดขัด อันเนื่องมาจากระบบการคมนาคมขนส่งไม่สัมพันธ์กับการใช้ที่ดิน และปัญหาความทรุดโทรมของสภาพอาคารบ้านเมือง อันเนื่องมาจากการขาดการดูแลรักษาทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน ทั้งสองประการนี้เป็นตัวปัญหาหลักที่ทำให้ปัญหาอื่น ๆ ติดตามมาทั้งด้านสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม หากประเทศใดที่กำลังประสบปัญหาเหล่านี้ไม่ดำเนินการวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูให้ทันการในเมืองในประเทศนั้น ๆ จะกลายเป็นเมืองร้างในที่สุด กล่าวคือ ประชากรจะอพยพออกสู่ชานเมืองเพื่อหนีปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีตัวอย่างมาแล้วในประเทศ

(1) Wilfred Burns, New Towns for old : The Technique of Urban Renewal,

ยุโรป วิลเฟรด เบิร์นส์ (Wilfred Burns) (1) ได้กล่าวไว้ว่า "ปัญหาการจราจรเป็นเรื่องสำคัญที่จะมองข้ามไปมิได้ ปัญหาการจราจรเพียงอย่างเดียวก็สามารถเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เพราะเป็นเรื่องที่แน่ชัดในสายตาของคนทั่วไป ในขณะที่ความเก่าล้าสมัยบางอย่างเกือบจะไม่ใช่สิ่งที่สังเกตเลยก็ได้" ชุมชนโดยทั่วไปที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ มักจะมีอาคารทั้งเก่าและใหม่ปะปนกันอยู่ ตามยุคสมัย ความพัฒนาด้านเทคโนโลยีแสดงออกมาในลักษณะของอาคาร การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองไม่จำเป็นต้องรื้อทิ้งแบบกวาดล้างอาคารทั้งชุมชน การแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือ การรื้อถอนแหล่งเสื่อมโทรมที่ไร้คุณภาพ ปรับปรุงอาคารพักอาศัยบางส่วนที่ชำรุดทรุดโทรมไม่ได้มาตรฐาน และอาคารเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่ให้ผลไม่เต็มที่ในสังคมปัจจุบัน ตลอดจนการวางแผนให้มีสิ่งก่อสร้างใหม่ให้สามารถรับความหนาแน่นประชากรได้สูงขึ้นตามความต้องการที่อยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมทางผังเมืองในบริเวณพื้นที่นั้น ๆ

เป็นการยากที่จะทำการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองให้เห็นผลไคร่ระยะเวลาดังนั้น จะต้องมีการวางแผนระยะยาวตามขั้นตอน จึงต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปทีละน้อยจนบางทีอาจนานเกินร้อย ซึ่งต่างกับการสร้างชุมชนใหม่หรือการขยายตัวชุมชนออกสู่ชานเมือง นับว่ามีอุปสรรคและปัญหาน้อยกว่า การวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูเมืองตามแนวความคิดของอาเธอร์ บี แกลเลี่ยน และ ซีมอน ไอส์เนอร์ (Arther B. Gallion and Simon Eisner) (2) คือ "ควรทำให้เมืองมีศูนย์กลางพาณิชยกรรมอย่างแท้จริงขึ้น แทนที่จะให้มีร้านค้าร้านน้อยทั่วไปทั้งหมด และจัดให้มีระบบการขนส่งมวลชนให้เข้ากับสภาพการจราจรที่ติด เพราะมิฉะนั้นเมืองใหญ่จะต้องประสบกับการมีชายของทางหลวง และที่จอดรถอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะสำเร็จลงได้จะต้องใช้ระยะเวลานาน หรือนานมากจนแทบจะสิ้นหวัง แต่ก็เป็นการคุ้มค่าที่จะต้องทำเพื่อให้เมืองพ้นจากระดับการคดงพัฒนาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและเป็นมานานแล้วควย เช่นกัน

(1) Wilfred Burns, New Town for Old: The Technique of Urban Renewal, (London : Leonard Hill, 1963) P. 194

(2) Arther B. Gallion and Simon Eisner, ther Urban Pattern : City Planning and Design 3 rd.ed. (New York : D. Nostrand Co., 1975 P. 365

เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องวางผังเมืองเสียใหม่ให้มีการปรับปรุงฟื้นฟูในลักษณะที่ผสมผสาน และจะต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน จะต้องช่วยให้การปรับปรุงแต่ละด้านเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์"

ในการวางแผนการขนส่งในเมือง (Urban Transportation Planning) จะต้องเริ่มศึกษาในทุกแง่มุมโดยอาศัยความร่วมมือจากนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ นักวางผังเมือง นักวางแผนการขนส่ง นักเศรษฐศาสตร์ เจ้าหน้าที่รัฐบาล และอื่น ๆ กระบวนการวางแผนการขนส่ง (Transportation Planning process) ประกอบด้วยงานหลัก 4 อย่าง ได้แก่ (1)

1. การจัดเก็บข้อมูลในสภาพที่เป็นอยู่ เกี่ยวกับ
 - 1.1 การใช้ที่ดิน
 - 1.2 ประชากร
 - 1.3 จำนวนผู้เป็นเจ้าของรถยนต์
 - 1.4 แบบแผนการเดินทาง
 - 1.5 อุปทานของความสะดวกในการขนส่ง
 - 1.6 กิจกรรมทางเศรษฐกิจ
 - 1.7 จำนวนทุนที่นำมาใช้ได้
2. นโยบายของรัฐในอนาคต
 - 2.1 การพัฒนาที่ดินในอนาคต
 - 2.2 ลักษณะของระบบการขนส่งในอนาคต
3. การประมาณความเจริญเติบโตของเมืองในอนาคต
 - 3.1 การคาดคะเนเกี่ยวกับจำนวนประชากรในอนาคต
 - 3.2 กิจกรรมทางเศรษฐกิจในอนาคต
 - 3.3 จำนวนรถยนต์ในอนาคต
 - 3.4 ระบบการขนส่งในอนาคต

(1) B.V. Martin, et. al. , Principal and Techniques of Predicting Future Demand for Urban Area Transportation (Research Report No. 3) (Massachusetts : the M.I.T. Press, 1961)

4. การคำนวณจำนวนการเดินทางในอนาคต

4.1 Future trip generation

4.2 Future model Split

4.3 inter zonal transfers

4.4 เปรียบเทียบ inter zonal transfers กับระบบการขนส่ง

4.5 การประเมินผล

กล่าวโดยสรุปแล้วจะต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลในปัจจุบันก่อน เพื่อให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (trip generation) นอกจากนั้นยังทำให้ทราบข้อมูลเบื้องต้น อันทำให้เราสามารถประมาณความเจริญเติบโตของเมืองในอนาคตได้ และนำไปสู่การคำนวณการเดินทางในอนาคตในที่สุด

การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในเขตชั้นใน สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงประการแรกคือที่ดินในเมือง นักเศรษฐศาสตร์ที่ดินหลายท่านได้วางทฤษฎีไว้เกี่ยวกับที่ดินในเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับแนวความคิดฟื้นฟูเมือง ดังเช่น โรเบิร์ต เอ็ม แฮ็ก (Robert M. Haig) (1) ได้วางทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินในเมืองไว้ว่า "ที่ดินจะโคคาเขาที่จะต้องเป็นที่ดินที่สะดวกในการติดต่อและเสียค่าขนส่งน้อยที่สุด" และ อาร์ เอ็ม เฮิร์ด (R.M. Hurd) (2) ได้ชี้ให้เห็นว่า "เมื่อเมืองเจริญเติบโตขึ้นที่ส่วนไกล ๆ ออกไป ความแตกต่างของที่ตั้งของที่ดินนี้จะทำให้ราคาที่ดินในเมืองสูงขึ้น นอกจากนี้สาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่สมบูรณ์ ในพื้นที่แต่ละแห่งก็ทำให้ราคาที่ดินในเมืองสูงขึ้นด้วย "อัลเฟรด มาร์แชล (Alfred Marshall) (3) มีความเห็นว่า "ราคาและขนาดที่ดินมีความสัมพันธ์กับความสูงของสิ่งก่อสร้าง กล่าวคือ ถ้า

(1) Robert M. Haig, "Toward an Understanding of Metropolis", Quart J. Econ. 40 (May 1926) : 421

(2) R.M. Hurd, Principes of City Land Values, (New York : The Record and Guide, 1903), P. 12

Alfred Marshall, Principles of Economies, (London : Macmillan, 1961), P. 135

ราคาที่ดินที่ผู้ลงทุนจะซื้อแปลงที่ดินใหญ่และสร้างสิ่งก่อสร้างต่ำ แต่ถ้าวราคาที่ดินสูงผู้ลงทุนจะซื้อที่ดินแปลงเล็กและสร้างสิ่งก่อสร้างสูง" และ ริชาร์ด ยู แรตคลิฟ (Richard U. Ratcliff) (1) ได้เน้นให้เห็นถึงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเกิดขึ้นโดยแรงผลักดันของตลาด เมื่อเจ้าของที่ดินมีโอกาสจะได้ผลประโยชน์มากกว่าเดิม ก็จะเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากที่เป็นอยู่เดิม

จากทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแนวทางในการศึกษาและวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูเขตสัมพันธวงศ์ ซึ่งกำลังประสบปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้การใช้ที่ดินในพื้นที่นี้ได้ประโยชน์คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และในขณะเดียวกันต้องให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี

2.2 เอกสารที่เป็นกฎหมายหรือระเบียบ

ในการวางแผนพัฒนาเมืองนั้น ประการแรกที่จะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ คือ แผนนโยบายการพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันเป็นลูกโซ่ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร อันส่งผลไปถึงความเป็นไปได้ของแผนพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวนโยบายมุ่งพัฒนาระบบเมืองขึ้นในภาคต่าง ๆ มิให้กระจุกตัวเฉพาะในกรุงเทพมหานครต่อไปอีก โดยให้มีการกระจายประชากรและกิจกรรมไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ และมีการกำหนดเมืองหลักเมืองรอง ชุมชนชนบท และในขณะเดียวกันจะต้องเน้นการชะลอกรุงเทพมหานคร ให้เป็นศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม การบริหารประเทศ การบริการ และการผลิตเฉพาะที่ต้องใช้แรงงานระดับฝีมือและเทคโนโลยีสูงเท่านั้นในอนาคต ให้มีการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการของเมือง โดยให้หยุดอยู่แค่เขตพื้นที่สี่เข็วยรอบเมือง จัดให้มีที่อยู่อาศัยในเมืองให้พอเพียง ให้มีการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการพัฒนาพื้นที่ในเมืองที่ประสบปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่เขตชั้นใน เขตสัมพันธวงศ์เป็นเขตหนึ่งที่จะต้องรีบดำเนินการวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูโดยเร่งด่วน

(1) Richard U. Ratcliff, Urban Land Economics, (New York : McCraw - Hill, 1949), P. 403.

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 คือ

(1) เร่งโยกย้ายและกระจายกิจการบางประเภทให้ออกไปสู่ภูมิภาค และจัดการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมหลัก

(2) สนับสนุนให้มีการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

(3) จัดระบบการขนส่งมวลชนในบริเวณศูนย์กลางหนาแน่น เพื่อให้มีการจราจรคล่องตัวและประหยัดพลังงาน โดยพิจารณาถึงระบบขนส่งมวลชนระหว่างพื้นที่รอบนอกที่สัมพันธ์กับกรุงเทพมหานคร

(4) จัดตั้งสถานีขนส่งรถโดยสารทุกสินค้าและตลาดกลางในบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร เพื่อมิให้รถโดยสารทุกสินค้าเข้าสู่เขตจราจรคับคั่งในบริเวณชุมชนกรุงเทพมหานคร โดยส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ จัดสร้างสถานีขนส่งรถโดยสารทุกสินค้าดังกล่าวตามบริเวณชานเมือง

(5) เร่งรัดปรับปรุงการจัดเก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การป้องกันอากาศเสีย และเสียงรบกวน

(6) ชักนำให้การลงทุนก่อสร้างออกไปนอกศูนย์กลางชุมชนกรุงเทพมหานคร

(7) ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่ล่าช้าให้สามารถสนับสนุนการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายผังเมือง การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การควบคุมอาคาร กฎหมายปรับปรุงบูรณะท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร รวมทั้งระเบียบทางการเงินด้วย

(8) จัดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกับทางราชการในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สาธารณสมบัติ และสิ่งแวดล้อมที่ดีของกรุงเทพมหานคร ควบคู่ไปกับการแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับ

นอกจากแนวนโยบายการพัฒนาเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นแล้ว ยังต้องศึกษากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองที่มีอยู่ในพื้นที่ที่ศึกษา เพื่อให้การวางแผนพัฒนาปรับปรุงมีความเป็นไปได้มากที่สุด ไม่ขัดกับกฎหมายหรือข้อกำหนดใด ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กฎหมายฉบับนี้ได้เริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2479 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมข้อความเรื่อยมา จนกระทั่ง พ.ศ. 2522 ได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม และใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฉบับใหม่ พ.ศ. 2522 แทน อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระสำคัญยังคงลักษณะเดิมเป็นส่วนใหญ่ เช่น อาคารที่สร้างขึ้นใหม่จะต้องมีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโทษตามความหนักเบาของ ผู้ปลูกสร้างอาคารผิดพระราชบัญญัติ นับว่ามีส่วน เกี่ยวข้องกับการป้องกันมิให้เกิดความเสื่อม โทรมลักษณะทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมได้มาก

2. พระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2484 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การค้าอันนารังเกียจ หรือเป็น อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครอง คำนุสุขวิทยาของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งถ้าจะพิจารณาถึงสภาพพื้นที่แล้วก็น่าจะพิจารณาได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีส่วนป้องกันมิให้เกิดความสกปรกหรือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรม ทางกายภาพขึ้น

3. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ เป็นกฎหมายที่ออกประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ที่มีประเด็นเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วม ควบ เช่น การรักษาความสะอาดบนทางเท้า, คู, คลอง การดูแลที่ไม่ปล่อยให้อาคาร เกิดความสกปรก รกรุงรัง นับว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง

4. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกฎหมายที่ออกประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและประกาศใช้ฉบับใหม่เมื่อ พ.ศ. 2497 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปเพื่อกำเนินกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บริเวณใดให้ออกเป็น พระราชกฤษฎีกาบริเวณนั้น ๆ ซึ่งได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายเข้าดำเนินการตาม ขั้นตอนเพื่อให้โครงการบรรลุตามเป้าหมาย กฎหมายฉบับนี้จึงมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง จึงเป็นเครื่องมือในการเข้าดำเนินการใช้มาตรการหนึ่ง เพราะมีบทลงโทษการฝ่าฝืนไว้

5. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 พ.ศ. 2516 กฎหมายฉบับนี้คล้ายกับ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เป็นเรื่องของการสร้างทางหลวง เดิมจะออกเป็น

พระราชบัญญัติทางหลวง แต่มีเหตุขัดข้องทางการเมืองเกิดปฏิวัติขึ้น คณะปฏิวัติได้เห็นความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จึงได้ออกเป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 ขึ้นมาแทนสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนหลวง จึงนับว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ในการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง

จากกฎหมายทั้ง 5 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความมั่นคงแข็งแรง ความสะอาด และความปลอดภัยต่อชีวิตทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำมาเป็นมาตรการในการวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูเมือง แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าว เป็นเพียงมาตรการเฉพาะเรื่องเท่านั้น มิได้ครอบคลุมหลาย ๆ ด้าน ประกอบกับบางฉบับมีบทลงโทษเบา ทำให้มีผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดอยู่เสมอ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ จึงไม่อาจนำมาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองได้อย่างเต็มที่

6. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความของคำว่า "ผังเมืองเฉพาะ" ดังนี้

"ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาบำรุงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง"

เพราะฉะนั้นถ้าพิจารณาว่าบริเวณปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเป็นบริเวณผังเมืองแล้ว ข้อบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายผังเมือง น่าจะนำมาเป็นมาตรการในการปรับปรุงฟื้นฟูได้ การสำรวจข้อมูล การรื้อย้ายอาคารที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุง และการระงับยับยั้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่ไม่เป็นไปตามแผนผัง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มิได้กล่าวถึงรายละเอียดที่จะดำเนินการรวมทั้งการคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการคุ้มครองทั้งผู้ดำเนินการและเจ้าของที่ดินหรือผู้อยู่อาศัยเดิม

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว ประเทศไทยไม่มีกฎหมายการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองโดยตรง (Urban Redevelopment Law) แต่มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 ว่าด้วยการผังเมืองเฉพาะที่อาจนำมาใช้เป็นมาตรการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนผัง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมถึงสาระสำคัญในค่านสิทธิและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ดำเนินการและประชาชน ซึ่งทำให้การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองทำได้อยู่ในขอบเขตจำกัด