

บทที่ 6

การวิเคราะห์ สรุปลงและเสนอแนะ

ในการวิเคราะห์ ได้แยกการพิจารณาออกเป็นประเด็นต่างๆ ตามหลักการและแนวความคิดซึ่งประมวลมาจากการสัมภาษณ์ ตัวกฎหมายและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมและการควบคุมทางผังเมืองดังแสดงไว้ในบทที่ 4 โดยได้ทำการเปรียบเทียบระหว่างหลักการและแนวความคิดดังกล่าวกับสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาภายใต้กฎหมายผังเมืองที่แสดงไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 5 ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการดำเนินการทางผังเมืองเพื่อรักษาพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมไว้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ตามที่ผังได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนสามารถรักษาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนไว้ได้

6.1 บทบาทหน้าที่ของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมที่มีต่อเมือง

จากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในบทที่ 3 พบว่าการเกิดขึ้นของพื้นที่ปลูกสร้างหลังจากมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2535 แล้วนั้นยังคงมีอย่างต่อเนื่อง และแผ่กระจายเป็นบริเวณกว้างเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ชุมชนเดิม โดยส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยและคลังสินค้า มีพื้นที่พาณิชยกรรมปะปนอยู่บ้าง พื้นที่ปลูกสร้างเหล่านี้ได้เข้าแทนที่พื้นที่เกษตร พื้นที่โล่งและพื้นที่ป่าชายเลนเดิม นอกจากนี้ยังได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรทั้งในแง่บวกและแง่ลบ กล่าวคือ มีร้านค้าให้บริการทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น มีตลาดและแหล่งรับซื้อผลผลิตมากขึ้น สามารถใช้สาธารณูปโภคช่วยในการทำการเกษตร อย่างไรก็ตามพื้นที่เกษตรได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาน้ำเสียออกเหนือไปจากการกว้านซื้อที่ดินเพื่อจัดสรรซึ่งทำให้พื้นที่เกษตรลดลงอย่างรวดเร็ว การพิจารณาแต่ละประเด็นโดยยึดการทำหน้าที่ตามหลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เป็นหลักจะพิจารณาได้ดังนี้

6.1.1 การควบคุมการขยายตัวของเมือง

หลักการและแนวความคิด พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมเป็นพื้นที่ควบคุมให้เมืองมีการขยายตัวอย่างเหมาะสม ป้องกันการสูญเสียเอกลักษณ์ของเมือง

วิเคราะห์ผล จากข้อมูลพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างในช่วง พ.ศ.2535 - พ.ศ.2541 ดังตาราง 3.9 และภาพถ่ายทางอากาศของพื้นที่ศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2534 - พ.ศ. 2539 แสดงให้เห็นการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของพื้นที่ปลูกสร้าง โดยเกิดขึ้นบริเวณสองฝั่งตามแนวถนนบางกระดีและถนนแสมดำซึ่งเป็นถนนหลัก ส่วนพื้นที่ด้านในถัดจากแนวถนนหลัก ได้มีการตัดถนนซอยเข้าไปเป็นระยะๆ ทำให้พื้นที่ปลูกสร้างแผ่ขยายเข้าสู่พื้นที่เกษตรเดิมและป่าชายเลนอย่างรวดเร็ว มีการจัดสรรที่ดินโดยบริษัทเอกชน จัดทำโครงการบ้านจัดสรรหลายโครงการ ซึ่งยังคงเกิดขึ้นแม้จะ

มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้วก็ตาม โดยเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วพบว่าพื้นที่เมืองได้ขยายตัวต่อเนื่องมาจากพื้นที่ฝั่งตะวันตกของพื้นที่ศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่พาณิชยกรรม พื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่ที่อยู่อาศัยหนาแน่น ในทิศทางที่แผ่กระจายออกจากศูนย์กลางของกรุงเทพฯ โดยบริเวณพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมซึ่งทำหน้าที่เป็นแนวกันการขยายตัวของพื้นที่ปลูกสร้างดังกล่าว อย่างไรก็ตามแนวโน้มการพัฒนาของพื้นที่แสดงให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถยับยั้งการขยายตัวของพื้นที่ปลูกสร้างให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมได้

6.1.2 การเป็นพื้นที่แหล่งผลิตอาหารของเมือง

หลักการและแนวความคิด พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมเป็นแหล่งผลิตอาหารที่ใกล้เมืองมากที่สุด วิเคราะห์ผล จากแผนที่ 3.1 แสดงการใช้ที่ดินเขตบางขุนเทียนในปี พ.ศ. 2510 และพ.ศ.2523 และการสอบถามกำนันผู้ใหญ่บ้าน พบว่าเดิมบริเวณพื้นที่ศึกษาเคยเป็นแหล่งปลูกข้าวอันอุดมสมบูรณ์ โดยมีลำคลองหลายสาย ทำหน้าที่หล่อเลี้ยงการเกษตรในพื้นที่ ต่อมาได้มีการปลูกพืชผักและผลไม้แทนบางส่วน โดยส่งผลผลิตขายในเมือง เป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร ต่อมาประชากรในพื้นที่เปลี่ยนมาเลี้ยงปลาและเลี้ยงกุ้งแทนการเกษตรประเภทเดิม โดยจากการทำแบบสอบถามพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็นเกษตรกรร้อยละ 45 ประกอบอาชีพเลี้ยงปลาและเลี้ยงกุ้ง และร้อยละ 32 ปลูกผักและเลี้ยงปลา อย่างไรก็ตามการขยายตัวของพื้นที่เมืองได้เริ่มเข้าบุกรุกพื้นที่เกษตร โดยมีการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนเพื่อทำการจัดสรร เนื่องจากเป็นพื้นที่ชานเมืองที่ยังคงมีราคาต่ำ แต่ตั้งอยู่ไม่ไกลจากย่านการค้าใจกลางเมืองนักประกอบกับมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกทำให้พื้นที่เกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว พื้นที่ถูกจัดสรรเพื่อจำหน่าย บางพื้นที่พัฒนาเป็นโครงการบ้านจัดสรรซึ่งใช้พื้นที่เป็นบริเวณกว้าง บางพื้นที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพื่อรอการลงทุนปลูกสร้างในอนาคต นอกจากนี้กิจกรรมจากพื้นที่ปลูกสร้างต่างๆยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรทำให้ยากต่อการประกอบอาชีพเดิมต่อไปได้ การทำการเกษตรจึงมีเหลือเพียงเล็กน้อย โดยจากการทำแบบสอบถามพบว่า ร้อยละ 71 ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการเกษตรในพื้นที่เป็นแหล่งอาหารเลี้ยงชุมชน และพบว่าเป็นแหล่งทำรายได้ให้กับชุมชนโดยส่งผลผลิตออกจำหน่ายเพียงร้อยละ 34 ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2543 มีพื้นที่เกษตรเหลือเพียงร้อยละ 10.16 ของพื้นที่ศึกษาทั้งหมด โดยเป็นการเลี้ยงกุ้งและเลี้ยงปลาร้อยละ 7.83 ซึ่งจากข้อมูลโดยรวมจะเห็นว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการเกษตรเป็นแหล่งอาหารที่ใกล้เมืองกำลังกลายเป็นพื้นที่เมืองและพื้นที่รกร้างไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผังที่ได้กำหนดไว้ ปรากฏการณ์นี้ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองแล้วก็ตาม

6.1.3 การเป็นพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจของพลเมือง และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับเมือง

หลักการและแนวความคิด พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมสามารถใช้เป็นพื้นที่เพื่อนันทนาการต่างๆ และช่วยรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี สร้างสมดุลให้กับระบบนิเวศของเมือง

วิเคราะห์ผล จากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และแผนที่การใช้ที่ดิน พ.ศ.2529 และพ.ศ.2534 จะเห็นว่าเดิมบริเวณพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ที่มีธรรมชาติสวยงามมีลำคลองหลายสายและอยู่ใกล้ชายทะเล พื้นที่บางส่วนเป็นป่าชายเลนซึ่งในอดีตมีความอุดมสมบูรณ์มาก นอกจากนี้ยังมีชุมชนริมน้ำดั้งเดิมตั้งแต่ครั้งโบราณและเรื่องราวที่เกี่ยวข้องทางประวัติศาสตร์ ทำให้บริเวณนี้สามารถเป็นแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจของคนในเมือง โดยได้มีการจัดล่องเรือท่องเที่ยวตามลำน้ำ แต่ในปัจจุบัน สภาพป่าชายเลนได้ถูกบุกรุกจนเกือบหมดสิ้น สภาพลำคลองเน่าเสีย ชุมชนริมคลองเริ่มเปลี่ยนเป็นชุมชนขนาดใหญ่มากขึ้น การคมนาคมทางน้ำลดบทบาทลง ทำให้ปัจจุบันการท่องเที่ยวทางน้ำในพื้นที่ไม่ได้รับความนิยม พื้นที่ไม่สามารถรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของเมืองไว้ได้ แม้จะได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมและได้ดำเนินมาตรการทางผังเมืองแล้วแต่สภาพการณดังกล่าวยังคงไม่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นเท่าที่ควร โดยจากแบบสอบถามพบว่ากลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่เห็นว่า พื้นที่เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ และเพียงร้อยละ 13 เห็นว่าเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่น่ารายได้มาสู่ชุมชน

6.2 รูปแบบการพัฒนาในพื้นที่

6.2.1 ลักษณะการกระจายตัวของพื้นที่ปลูกสร้าง

หลักการและแนวความคิด การพัฒนาควรมีการรวมศูนย์หรือกระจุกตัวเพื่อให้เกิดความประหยัดในด้านการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและเกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิเคราะห์ จากภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ 3.8, 3.9 และ 3.10 แสดงที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2537-2539 และแผนที่ 3.7 แสดงการใช้ที่ดินของพื้นที่ศึกษา พ.ศ.2543 จะพบว่าพื้นที่ปลูกสร้างมีลักษณะกระจายไปในพื้นที่ศึกษาซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

- **สาธารณูปโภค** การให้บริการไฟฟ้า ประปาในพื้นที่นั้น จากข้อมูลแบบสอบถามและการดำเนินการของหน่วยงานด้านสาธารณูปโภค พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ได้รับบริการอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าสาธารณูปโภคได้ดำเนินการไปตามอุปสงค์ที่มี โดยการตั้งถิ่นฐานและสิ่งปลูกสร้างต่างๆในพื้นที่มีลักษณะกระจายไปตามแนวถนนสายหลักของพื้นที่และถนนซอยต่างๆ โดยปราศจากการวางแผน สิ่งที่น่ากังวลคือการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคคือการพิจารณา

จากแนวถนนสำหรับวางสาธารณูปโภคและอุปสงค์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักเท่านั้น สาธารณูปโภคที่ก่อสร้างจึงไม่สอดคล้องกับแนวทางที่ผังเมืองได้กำหนดไว้ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคต เช่น ในอนาคตหากชุมชนมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้นการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคซึ่งต้องอาศัยพื้นที่ของถนนในการวางแนวสาธารณูปโภคจะกระทำได้ยากมากเพราะถนนในปัจจุบันมีขนาดที่ค่อนข้างแคบ ไม่ได้กันพื้นที่ไว้สำหรับทางเท้าและสาธารณูปโภค ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านพื้นที่เป็นปัญหาในการก่อสร้าง เกิดปัญหาจราจรติดขัดและมลภาวะ การตัดถนนในพื้นที่ขาดการวางแผน โครงข่ายที่ดีโดยเฉพาะถนนในแนวตะวันออก-ตะวันตกมีเพียงถนนซอยต่างๆเท่านั้นแนวโน้มของพื้นที่จึงมีลักษณะเป็นพื้นที่ปิดกันขนาดใหญ่ การเชื่อมโยงพื้นที่ทั้งสองด้านในอนาคตต้องมีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนนซึ่งจะเกิดข้อขัดแย้งทางสังคมได้ ปัญหาต่างๆเหล่านี้ต่างก็เป็นปัญหาที่ได้เคยเกิดขึ้นแล้วในพื้นที่ที่มีการพัฒนาโดยปราศจากการวางแผนที่รัดกุมดังเช่นในอดีต จากแบบสอบถามพบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการเดินทางสะดวกขึ้นร้อยละ 66 ในขณะเดียวกันก็เห็นว่าการจราจรคับคั่งมากขึ้นจำนวนร้อยละ 22 นอกจากนี้ร้อยละ 57 เห็นว่าไฟฟ้าประปาพัฒนาดีขึ้นแต่ยังคงมีปัญหาไฟฟ้าตกหรือดับบ่อยร้อยละ 5

- สาธารณูปการ การให้บริการด้านสาธารณูปการในพื้นที่ จากข้อมูลแบบสอบถามพบว่ากลุ่มตัวอย่างบางส่วนมีปัญหาด้านการให้บริการสาธารณูปการคือกลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 14 เห็นว่ามีบริการสาธารณูปการเพิ่มขึ้นและร้อยละ 8 ยังคงได้รับบริการสาธารณูปการไม่เพียงพอ นอกจากนี้ร้อยละ 25 เห็นว่าตำรวจจราจรทั่วถึง แต่ร้อยละ 13 เห็นว่าตำรวจจราจรไม่ทั่วถึง และจากการสำรวจพบว่าเนื่องจากที่อยู่อาศัยค่อนข้างกระจุกกระจายทำให้บางชุมชนอยู่ห่างไกลจากโรงพยาบาล ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีตำรวจ และสาธารณูปการอื่นๆ โดยส่วนใหญ่จะอยู่บนถนนพระรามที่ 2

6.2.2 การเกิดรูปแบบการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกันในพื้นที่ (Non-conforming)

หลักการและแนวความคิด ควรควบคุมไม่ให้เกิดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินขัดแย้งกันในพื้นที่ ผลการวิเคราะห์ จากแผนที่ 3.8 3.9 และ 3.10 แสดงที่ตั้งของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ศึกษา ปี พ.ศ. 2537 - พ.ศ. 2539 แยกตามประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่ามีการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกันในพื้นที่เกิดขึ้นมากมาย แม้ว่าจะมีการใช้ที่ดินเดิมซึ่งมีมาก่อนการประกาศใช้ผังเมือง แต่เมื่อมีการประกาศใช้ผังเมืองรวม ทำให้การใช้ที่ดินเหล่านั้นกลายเป็นการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักตามที่ผังกำหนด และมีการใช้ที่ดินบางส่วนดังแผนที่ดังกล่าวที่เกิดขึ้นหลังจากมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ยังคงมีการใช้ที่ดินในลักษณะขัดแย้งเกิดขึ้น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาเมืองทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจะทำให้เกิดการรบกวนกันระหว่างกิจกรรมต่างๆ โดยในพื้นที่ศึกษามีทั้งบ้านจัดสรร โรงงาน

อุตสาหกรรม โกดังเก็บสินค้าขนาดใหญ่และอื่นๆ ที่ขัดแย้งและส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรและชุมชนชนบทซึ่งค่อนข้างอ่อนไหวง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงและจะถูกบุกรุกในที่สุด

1. ผลกระทบของพื้นที่ปลูกสร้างต่อพื้นที่เกษตร

นอกเหนือจากการเข้าแทนที่ของพื้นที่ปลูกสร้างต่างๆในพื้นที่เกษตรเดิมโดยตรงแล้ว การพัฒนาพื้นที่ปลูกสร้างยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรในส่วนของกรรมดินสูงเพื่อปรับพื้นที่ทำให้พื้นที่บริเวณข้างเคียงเกิดปัญหาน้ำท่วมได้ง่ายและการระบายน้ำในแปลงเกษตรก็กระทำได้อย่าง นอกจากนี้ของเสียจากกิจกรรมต่างๆในพื้นที่ปลูกสร้างยังเป็นมลภาวะแก่การทำเกษตรอีกด้วย โดยจากแบบสอบถามพบว่าพื้นที่ปลูกสร้างที่เกิดขึ้นส่งผลต่อพื้นที่เกษตร ในแง่ดีคือกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 36 เห็นว่า มีร้านค้าจำหน่ายปุ๋ย อุปกรณ์หรือสิ่งสนับสนุนทางการเกษตร ร้อยละ 36 เห็นว่าพื้นที่ปลูกสร้างเป็นแหล่งรับซื้อสินค้าเกษตรไปจำหน่ายต่อ นอกจากนี้ยังทำให้มีคนในชุมชนเพิ่มขึ้นสามารถขายสินค้าเกษตรได้มากขึ้นร้อยละ 23 และมีสาธารณูปโภคที่ช่วยส่งเสริมการเกษตรเพิ่มขึ้นจำนวนร้อยละ 27 ในแง่เสียนั้น พบว่ากลุ่มตัวอย่างจำนวนถึงร้อยละ 86 ได้รับผลกระทบในปัญหาเรื่องน้ำ โดยมีปัญหาผลผลิตลดลงร้อยละ 45 และมีปัญหาเรื่องราคาของผลผลิตร้อยละ 23 การที่พื้นที่ปลูกสร้างมีที่ตั้งอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย ยิ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งในพื้นที่ศึกษานั้นจะพบการใช้ที่ดินทั้งชุมชนที่อยู่อาศัย บ้านจัดสรร คลังสินค้า โรงงานอุตสาหกรรม ปะปนกับพื้นที่เกษตรโดยกระจายทั่วไปทั้งพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อการทำงานเกษตรอย่างรุนแรง

2. ผลกระทบของพื้นที่เกษตรต่อพื้นที่เกษตร

จากแบบสอบถามพบว่าไม่มีผลกระทบรุนแรงต่อกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเกษตรกรเห็นว่าพื้นที่เกษตรประเภทอื่นไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรที่ทำอยู่เลยเป็นจำนวนถึงร้อยละ 91 ส่วนที่เหลือเห็นว่ามีผลกระทบเรื่องน้ำเสีย น้ำเค็ม

3. ผลกระทบของพื้นที่เกษตรต่อชุมชน

จากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าไม่มีผลกระทบเลยร้อยละ 26 โดยมีผลในแง่ดีคือเป็นแหล่งอาหารร้อยละ 71 เป็นแหล่งงานและรายได้ร้อยละ 34 เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจร้อยละ 7 และเห็นว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวร้อยละ 13 แต่พบว่าทำให้น้ำเสียจำนวนร้อยละ 5 จะเห็นว่าพื้นที่เกษตรจะส่งผลดีต่อชุมชนเป็นส่วนใหญ่

4. ผลกระทบของพื้นที่ปลูกสร้างต่อชุมชน

- สภาพแวดล้อมทางกายภาพ

- น้ำ แหล่งน้ำในพื้นที่ศึกษาเดิมเป็นเส้นทางคมนาคมและใช้ในการอุปโภคบริโภคของชุมชน ปัจจุบันจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัย และการสังเกตการณ์ พบว่ามีน้ำ

เสียจากโรงงานและบ้านเรือนได้ระบายลงสู่แหล่งน้ำต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรม มีการลักลอบปล่อยน้ำเสียในเวลากลางคืน หลายโรงงานมีเครื่องบำบัดน้ำเสียแต่ไม่เปิดเดินเครื่อง เมื่อรวมกับน้ำเสียที่มาจากแหล่งอื่นซึ่งไหลผ่านลำน้ำในพื้นที่เพื่อระบายลงสู่ทะเล ทำให้สภาพน้ำเน่าเสียไม่สามารถใช้ในการอุปโภคบริโภคของชุมชนได้นอกจากนี้ยังมักเกิดน้ำล้นตลิ่งเข้าท่วมในพื้นที่ชุมชนเก่าซึ่งพื้นที่อยู่ในระดับต่ำโดยเป็นน้ำเสีย ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการน้ำระหว่างการระบายน้ำเสียและการป้องกันน้ำท่วม ซึ่งจากแบบสอบถามพบว่าร้อยละ 78 ของกลุ่มตัวอย่างได้รับผลกระทบเรื่องน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนอกจากนั้นเป็นน้ำเสียจากร้านค้า ร้านอาหาร และบ้านจัดสรร

- อากาศและเสียง จากแบบสอบถามพบว่ามีปัญหาอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 35 และมีขยะตกค้างในชุมชนร้อยละ 49 ปัญหาเสียงดังรบกวนจากโรงงานอุตสาหกรรมร้อยละ 35 และปัญหาฝุ่นละอองฟุ้งกระจายในพื้นที่คิดเป็นจำนวนร้อยละ 75

- สภาพแวดล้อมทางสังคม

หลักการและแนวความคิด พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมควรมีสภาพสังคมและวิถีชีวิตแบบชุมชนชนบท

วิเคราะห์ผล จากแบบสอบถามพบว่าพื้นที่ปลูกสร้างทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นจำนวนร้อยละ 89 ของกลุ่มตัวอย่าง แต่พบว่ามีอาชญากรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 และจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์พบว่าสภาพสังคมของชุมชนมีแนวโน้มที่จะพึ่งพาและค้ำเค้นกันน้อยลงกว่าเดิม ผู้คนในชุมชนเริ่มห่างเหินกัน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 8 เห็นว่าผู้คนในชุมชนไม่สนิทสนมกันเหมือนเดิม โดยมีการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาพสังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทสู่สังคมเมืองมากยิ่งขึ้น

6.3 ความสามารถในการให้บริการของแหล่งบริการร้านค้า

หลักการและแนวความคิด ชุมชนควรมีแหล่งบริการร้านค้าเพียงพอและให้บริการในชีวิตประจำวันได้โดยสะดวก การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นมีไว้สำหรับกิจกรรมที่เป็นแหล่งบริการในชีวิตประจำวัน รองรับการใช้ที่ดินแบบผสม และเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมกิจกรรมหลัก

วิเคราะห์ผล จากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีร้านค้าให้บริการมากขึ้นร้อยละ 45 และเมื่อพิจารณาข้อมูลแผนที่ 3.8 3.9 และ 3.10 แสดงที่ตั้งอาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างเพื่อกิจการอื่นในพื้นที่ศึกษาปี พ.ศ. 2537, พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539 ตามลำดับ และตาราง 3.9 แสดงพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างในพื้นที่ศึกษา และการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่ พบว่าชุมชนมีร้านค้าในการให้บริการเพิ่มมากขึ้นโดยแต่ยังคงไม่เพียงพอในบางพื้นที่ ต้องเดินทางออกไปซื้อสินค้าที่ในชีวิตประจำวันเป็นระยะทางค่อนข้างไกล ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายตัวที่อยู่อาศัยและร้าน

ค้าไม่สอดคล้องกัน ทำให้การให้บริการไม่สะดวกทั่วถึง นอกจากนี้การให้อนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้นพบว่าส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและคลังสินค้าเป็นส่วนใหญ่โดยมีพาณิชย์กรรมเพียงเล็กน้อยซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการและแนวความคิดที่ต้องการให้เกิดแหล่งร้านค้าบริการชุมชนเท่าที่ควร

จากการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังกล่าว จะเห็นว่าโดยรวมแล้ว การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในพื้นที่ศึกษาตามกฎหมายผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 นั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ไม่สามารถควบคุมพื้นที่ศึกษาให้เป็นพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามเจตนารมณ์ของผังเมืองรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ไม่สามารถควบคุมที่ตั้งของพื้นที่ปลูกสร้างให้อยู่ในบริเวณที่เหมาะสมได้
3. การกำหนดประเภทและขนาดของกิจกรรมไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก และยังเกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดินระหว่างกันบนพื้นที่ (การเกิด Non - Conforming)
4. มาตรการส่งเสริมความเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมยังไม่เพียงพอต่อการนำผังไปสู่การปฏิบัติ ทั้งมาตรการทางผังเมืองและมาตรการจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
5. ไม่สามารถควบคุมหรือชี้นำการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้

ซึ่งจากการศึกษาถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 116 ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 พบว่าการเกิดขึ้นของพื้นที่ปลูกสร้างนั้นส่วนใหญ่อาศัยการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ซึ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้เปิดช่องไว้ โดยอยู่ในรูปอัตราส่วนร้อยละของพื้นที่บริเวณ (block) ทั้งนี้ได้มีข้อกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินกำกับไว้ อย่างไรก็ตามการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทที่ไม่เหมาะสมต่อการใช้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก เช่น หมู่บ้านจัดสรร โกดังเก็บสินค้าขนาดใหญ่ ไม่ได้มีข้อกำหนดอย่างรัดกุมไว้ในเนื้อหาของข้อกำหนด ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทดังกล่าวขึ้น มีพื้นที่ปลูกสร้างใหม่เกิดขึ้นในหลายบริเวณ พื้นที่ปลูกสร้างใหม่เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินหลักทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชน ดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้พื้นที่ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพของเมืองได้ จะเห็นว่าประเด็นสำคัญที่ควรปรับปรุงในเนื้อหาของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ควรกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุมและชัดเจน โดยอนุญาตเฉพาะประเภทที่ไม่ส่งผลเสียต่อการใช้ที่ดินหลัก นอกจากนี้ต้องควบคุมที่ตั้งและขนาดให้เหมาะสม การกำหนดที่ตั้งทำให้พื้นที่ปลูกสร้างไม่กระจุกกระจายปะปนลงบนพื้นที่เกษตร ลดโอกาสในการกระทบต่อเกษตรกรรมและยังง่ายต่อการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เมื่อพื้นที่ปลูกสร้างมีการกระจุกตัว

การกำหนดขนาดให้เหมาะสมนั้นหมายถึง ทั้งขนาดของพื้นที่และขนาดของกิจกรรมของพื้นที่ ขนาดของพื้นที่ที่อนุญาตเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการหลักนั้นต้องมีปริมาณที่เหมาะสม การคำนวณของร้อยละที่ให้อนุญาตต้องมีการศึกษาอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังจะเห็นได้จากในกรณีของพื้นที่ศึกษา ซึ่งแม้ปริมาณพื้นที่ที่ให้อนุญาตเพื่อกิจการอื่นไปแล้วจะยังไม่ถูกใช้ตามร้อยละที่กำหนดจนหมด แต่พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไม่เป็นไปตามลักษณะของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม นอกจากนี้อาจพิจารณาไม่ใช้รูปแบบอัตราส่วนร้อยละแต่กำหนดที่ตั้งและขนาดของพื้นที่รวมทั้งกิจกรรมที่ต้องการควบคุมกันไป เพื่อให้ภาพรวมของทั้งบริเวณสอดคล้องกัน ส่วนขนาดของกิจกรรมควรมีการควบคุมในข้อกำหนดด้วยความรุนแรงของผลกระทบขึ้นอยู่กับขนาดกิจกรรม ซึ่งต้องสามารถควบคุมได้

สรุปและเสนอแนะ

การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ได้ขยายตัวจากชุมชนขนาดเล็กสู่มหานครขนาดใหญ่ การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เพื่อประกอบกิจกรรมต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยการใช้ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญ กิจกรรมที่หลากหลายย่อมจะเกิดความขัดแย้งระหว่างกิจกรรมบางประเภทขึ้นได้ ดังนั้นการจัดการและการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีหลักเกณฑ์จะช่วยแก้ไขปัญหาและบรรเทาความขัดแย้งลงได้

นอกเหนือจากการวางแผนการใช้ที่ดินแล้ว ขั้นตอนในการนำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้นนับเป็นส่วนที่สำคัญ ซึ่งได้อาศัยวิธีการทั้งการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการสนับสนุนให้เกิดประเภทกิจกรรมที่ต้องการบนที่ตั้งที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสม

ประเทศไทยได้มีการควบคุมทางผังเมืองมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยในอดีตนั้นการควบคุมไม่ได้อยู่ในรูปของกฎหมายผังเมืองโดยตรง เป็นเพียงการควบคุมเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาที่ได้เคยเกิดขึ้นแล้วในเมืองเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเมื่อเมืองมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นพื้นที่เมืองได้ขยายตัวออกอย่างกว้างขวางทั้งทางแนวราบและแนวตั้ง ในขณะเดียวกัน วิชาการทางการผังเมืองได้รับการพัฒนาและนำมาใช้มากยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถรองรับกับเมืองขนาดใหญ่ที่มีความหลากหลายและมีปัญหายุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองขนาดใหญ่มีลักษณะเป็นเอกนครของประเทศที่เต็มไปด้วยปัญหา เมืองมีการเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งทาง เกิดความไม่ประหยัดในการพัฒนา ทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรด้อยลง การวางผังเมืองตามหลักวิชาการนั้น ปรากฏเป็นแผนผังครั้งแรกเมื่อประมาณ 40 ปีที่แล้ว แต่เมืองกรุงเทพฯ เพิ่งเริ่มมีผังเมืองรวมที่มีผลใช้บังคับทางกฎหมายมาเป็นระยะเวลาไม่ถึงทศวรรษ ปัญหาเมืองได้สั่งสมจนเรื้อรังและยากต่อการแก้ไข

ปัญหาการขยายตัวของเมืองตามแนวราบอย่างกระจัดกระจายไร้ขอบเขต เป็นปัญหาหนึ่งของกรุงเทพฯ ที่สำคัญ ซึ่งทำให้การพัฒนาเมืองทำได้ยากและต้องใช้ต้นทุนสูง การแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมการขยายตัวของเมืองให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ซึ่งสามารถทำได้โดยการกำหนดพื้นที่ชานเมืองให้เป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม

แรงกดดันจากการขยายตัวของเมืองทำให้การควบคุมพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมบริเวณชานเมืองต้องมีความรัดกุมสูง ซึ่งนอกเหนือไปจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในกฎหมายผังเมืองแล้วยังมีกฎหมายอื่นที่ออกบังคับใช้โดยมีนัยทางผังเมือง เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อช่วยในการยับยั้งการบุกรุกของพื้นที่เมือง

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมนั้นมีแนวความคิดและเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เป็นพื้นที่ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมการขยายตัวของเมืองให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมสามารถคงเอกลักษณ์ของเมืองไว้ได้ เป็นพื้นที่สำหรับนันทนาการและช่วยรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของเมืองไว้ ทั้งยังเป็นแหล่งอาหารของเมือง และเป็นพื้นที่ที่เตรียมไว้สำหรับรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต การรักษาพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมไว้จะส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาพื้นที่ในเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นส่วนใหญ่และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ในรูปอัตราส่วนร้อยละ โดยมีเจตนาให้เป็นกิจการที่ส่งเสริมกิจการหลัก รองรับการใช้ที่ดินแบบผสมหรือสิ่งที่เป็นสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันในชุมชน

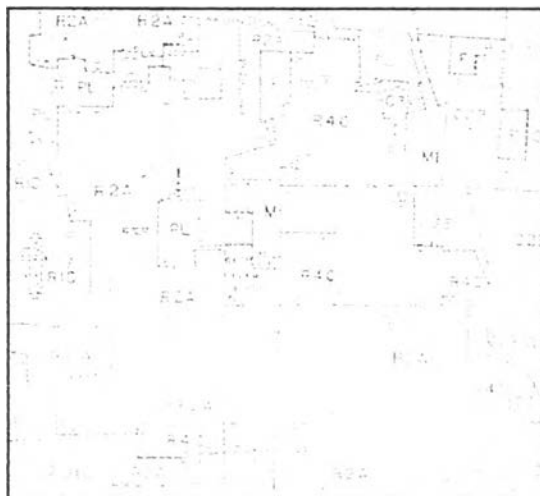
การศึกษาถึงสภาพการพัฒนาของพื้นที่ศึกษาภายใต้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเกิดขึ้นของพื้นที่ปลูกสร้างอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม โดยมีลักษณะกระจัดกระจายไปในพื้นที่ ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าเดิมถูกบุกรุกเป็นวงกว้าง ทั้งการเข้าแทนที่โดยตรงและผลกระทบด้านมลภาวะต่อการทำการเกษตร เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินที่เป็นบ้านจัดสรรและคลังสินค้าขนาดใหญ่ซึ่งไม่ใช่กิจการรองที่ส่งเสริมกิจการหลักหรือมีผลต่อการให้บริการสินค้าสำหรับดำรงชีวิตประจำวัน และเป็นลักษณะการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกับพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมอย่างชัดเจน ส่งผลให้สภาพทางกายภาพของพื้นที่และวิถีชีวิตภายในชุมชนชนบทเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพของความเป็นเมืองมากยิ่งขึ้น แม้ว่าการเกิดขึ้นของพื้นที่ปลูกสร้างจะช่วยให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่เพิ่มขึ้น มีร้านค้าให้บริการมากขึ้น การเข้าถึงสาธารณูปโภคดีขึ้น และมีสาธารณูปการเพิ่มขึ้น แต่ได้ส่งผลกระทบในด้านมลภาวะและก่อให้เกิดปัญหาสังคมขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะพิจารณาสภาพการพัฒนาของพื้นที่แล้วเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมตามที่ผังเมืองได้กำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาเมืองในภาพรวม

จากการศึกษาแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีประเด็นหลักที่ควรพิจารณา คือ ควรควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ให้ส่งผลเสียต่อพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมซึ่งเป็นการใช้ที่ดินหลัก และไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างการใช้ที่ดินแต่ละประเภท นอกจากนี้ต้องสามารถกำหนดขนาดและที่ตั้งของกิจกรรมได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดความประหยัดและง่ายต่อการพัฒนา รวมทั้งลดผลกระทบที่จะเกิดต่อพื้นที่เกษตรและชุมชนต่างๆ นอกจากนี้ยังควรมีมาตรการส่งเสริมร่วมกับมาตรการควบคุม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ารูปแบบและรายละเอียดของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินยังมีบางส่วนที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง ซึ่งได้เสนอแนะแนวทางเป็น 3 ทางเลือก

ในแต่ละแนวทางนั้นเป็นรูปแบบที่ปรับปรุงให้การควบคุมทางผังเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ครอบคลุมและรัดกุม การควบคุมขนาดและที่ตั้งของกิจกรรมให้เหมาะสม ซึ่งจะสามารถช่วยแก้ไขและป้องกันปัญหาหลักต่างๆในพื้นที่ และปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาด้านสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้าให้ ความสว่างตามถนน ความขาดแคลน โทรศัพท์สาธารณะ โครงข่ายถนนที่มีประสิทธิภาพ และโรงพยาบาล ปัญหาด้านสังคมได้แก่ ปัญหายาเสพติด ปัญหาขโมย และด้านปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้แก่ ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาเสียงดังรบกวน ปัญหาควินพิษจากโรงงาน ปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง ซึ่งพบว่าเกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยแนวทางเลือกทั้ง 3 แนวคือ

1. เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปเป็นการทำผังเมืองรวม(Comprehensive Plan) และมีการจัดทำZoning ในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีเหตุผล ข้อดี ข้อเสียดังนี้

- ข้อดี
1. มีการทำ zoning ซึ่งเป็นการศึกษาพื้นที่โดยละเอียด สามารถควบคุมที่ตั้งและความหนาแน่นของกิจกรรมได้โดยการกำหนดค่ามาตรฐาน เช่น FAR, OCR สำหรับพื้นที่ซึ่งสามารถขึ้นำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆได้ และป้องกันการเกิดความขัดแย้งระหว่างการใช้ที่ดินเพราะมีการจัดวางประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและวิธีการควบคุมผลกระทบต่างๆโดยละเอียดซึ่งจะสามารถครอบคลุมกิจการที่ควรห้ามและกิจการที่อนุญาตได้ โดยมีเงื่อนไขควบคุมขนาดและที่ตั้งในลักษณะ 3 มิติ เพื่อความประหยัดในการพัฒนาเมืองและช่วยลดผลกระทบในพื้นที่
 2. กฎหมายมีความชัดเจนแน่นอน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนในการตีความ
 3. สามารถควบคุมทางผังเมืองโดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายอื่นทดแทน



รูป 6.12 แสดงลักษณะ Zoning map

- ข้อเสีย
1. ขาดความยืดหยุ่นในข้อกำหนดซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป
 2. ข้อกำหนดมีการควบคุมที่เข้มงวดส่งผลต่อต้นทุนในการพัฒนา อาจจำเป็นต้องมีมาตรการในการส่งเสริมซึ่งบางครั้งต้องใช้งบประมาณสูง
 3. การจัดทำผังต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและต้องใช้เวลาซึ่งต้องมีการปรับปรุงเพราะเป็นผังที่รายละเอียดสูง
 4. อาจเกิดปัญหาการไม่ยอมรับจากสังคมเพราะผังค่อนข้างเข้มงวดเกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจและเกิดการยอมรับ

อย่างไรก็ตามการใช้ผังในลักษณะนี้อาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการควบคุมทางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) ซึ่งการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายนั้น ควรได้รับการตีความหรือแก้ไขให้สามารถครอบคลุมไปถึงการควบคุม ประเภท ขนาดหรือความหนาแน่น และที่ตั้งของกิจกรรม รวมทั้งลักษณะต่างๆของอาคารที่เกี่ยวข้องหรือมีนัยทางผังเมือง นอกจากนี้ควรให้การพัฒนาของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ดำเนินการตามแนวทางที่ผังเมืองได้กำหนดไว้

2. ใช้รูปแบบของผังเมืองและข้อกำหนดเดิมแต่ปรับปรุงในรายละเอียดให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

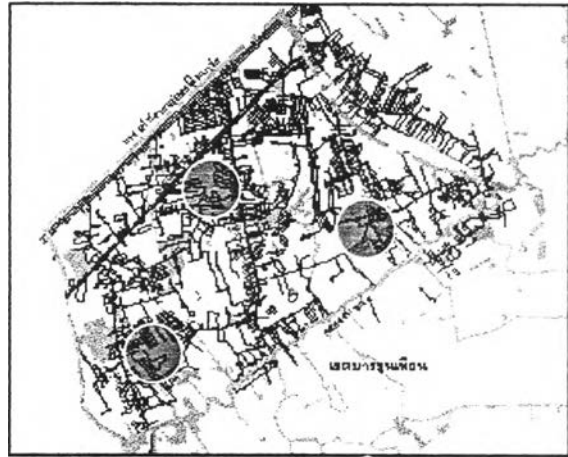


รูป 6.13 แสดงลักษณะการใช้ผังรูปแบบเดิมแต่ปรับปรุงในรายละเอียด

- ข้อดี
1. เป็นการแก้ไขบนรูปแบบเดิมทำให้เข้าใจได้โดยง่ายและการต่อต้านมีน้อยลง
 2. ปัญหาในการข้อจำกัดต่างๆ เช่น ขอบเขตอำนาจของกฎหมาย บุคลากรที่มีความรู้ วิธีการจัดทำผัง น้อยกว่าการเปลี่ยนรูปแบบใหม่ทั้งหมด
- ข้อเสีย
1. รูปแบบการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นๆ ในอัตราส่วนร้อยละนั้น โดยรูปแบบเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วซึ่งอาจเกิดผลกระทบในทางลบได้เมื่อบังคับใช้กับพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ต้องการ
 2. จำนวนประเภทของกิจกรรมที่ห้ามในพื้นที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ควรมีการเพิ่มเติมโดยยึดหลักของการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดิน
 3. ประเภทกิจกรรมที่อนุญาตควรมีเงื่อนไขในการควบคุมระดับของความหนาแน่นตามหลักการและแนวความคิดอย่างแท้จริงในลักษณะ 3 มิติ เช่น เป็นร้านค้าสำหรับละแวกชุมชน ที่อยู่อาศัยเบาบางสำหรับพื้นที่เกษตรกรรม
 4. กิจกรรมที่ให้อนุญาตอย่างมีเงื่อนไขควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อมิให้เกิดช่องทางการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมได้ กรณีประเภทการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักอย่างชัดเจนก็ควรเป็นกำหนดให้เป็นกิจกรรมที่ต้องห้าม การให้เงื่อนไขที่ไม่รัดกุมอาจจะทำให้เกิดการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกันได้
 5. จำนวนตัวเลขอัตราส่วนร้อยละถูกกำหนดขึ้นโดยขาดหลักทางวิชาการมารองรับซึ่งควรมีการศึกษาถึงตัวเลขที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่
 6. การควบคุมที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างกระทำได้อย่างยาก

3. การกำหนดให้มีพื้นที่พัฒนาพิเศษในพื้นที่หรือการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

โดยแนวคิดที่จะพยายามนำเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดแย้งออกจากการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักให้มาอยู่รวมกันและมีการจัดการที่ดี โดยยังคงสามารถให้บริการเอื้ออำนวยแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินหลักได้



รูป 6.14 แสดงตัวอย่างตำแหน่งพื้นที่พัฒนาพิเศษ

- ข้อดี**
1. สามารถควบคุมที่ตั้งของพื้นที่ปลูกสร้างและประเภทของกิจกรรมอันจะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก ในขณะที่เดียวกันยังสามารถเป็นแหล่งให้บริการเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักด้วย เช่น การมีร้านค้าบริการอุปกรณ์ทางการเกษตร ทั้งนี้ควรควบคุมขนาดของการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย
 2. การกระจุกตัวของการพัฒนาทำให้สามารถพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้ง่ายและทั่วถึง ได้โครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตรฐานและเกิดความประหยัดในการลงทุน
- ข้อเสีย**
1. การให้บริการไม่กระจายตัวในพื้นที่ โดยเฉพาะการจัดหาสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตประจำวัน ซึ่งต้องแก้ไขโดยการเพิ่มพื้นที่บริการในบางจุดให้สอดคล้องกับรัศมีการให้บริการ และจัดระบบคมนาคมให้แต่พื้นที่สามารถเข้าถึงพื้นที่บริการนี้ได้โดยง่าย
 2. อาจเกิดความเหลื่อมล้ำของสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ระหว่างพื้นที่บริการกับพื้นที่โดยรอบ ซึ่งอาจต้องใช้มาตรการด้านภาษีมาช่วย

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการนำผังไปสู่การปฏิบัติมีปัญหาหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไขและมีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น

- การพิจารณาขออนุญาตปลูกสร้างอาคารและต่อเติมอาคาร จะพิจารณาให้อนุญาตโดยฝ่ายโยธาทั้งด้านความเหมาะสมด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมรวมทั้งทางด้านผังเมือง ซึ่งบางครั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจในงานด้านผังเมือง ซึ่งควรได้รับการฝึกอบรมมากยิ่งขึ้นหรือควรให้อำนาจนักผังเมืองในการพิจารณาส่วนของผังเมืองโดยตรง ซึ่งจะสามารถควบคุมตามเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่กฎหมายผังเมืองยังต้องการการตีความในบางส่วน

- การขอต่อใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นแต่เดิมก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายผังเมือง จะมีการพิจารณาแต่ด้านความเหมาะสมด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม ซึ่งมักจะเหมือนกับการพิจารณาในครั้งแรกจึงไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดมากนักจนเป็นความเคยชิน แต่เมื่อมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายผังเมืองแล้วควรมีการพิจารณาใหม่ทุกครั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรอยต่อระหว่างการประกาศใช้ผังเมืองฉบับใหม่ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาไป และการพิจารณาไม่ให้ออกใบอนุญาตนั้นไม่ควรจะถือเป็นการใช้บังคับกฎหมายย้อนหลัง ปัญหาลักษณะนี้ ถ้าเป็นอาคารหลังเดียวจะไม่เกิดความขัดแย้ง แต่จะเกิดความขัดแย้งได้ง่ายสำหรับในกรณีโครงการบ้านจัดสรรหรือตึกแถวที่มีการลงทุนวางระบบสาธารณูปโภคไปแล้วและทยอยปลูกสร้างไปเรื่อยๆ

- การขออนุญาตต่อเติมอาคารเพื่อใช้ประโยชน์โดยเป็นอาคารเดิม เช่น โรงงาน อาคารพาณิชย์ ที่มีมาก่อนการประกาศใช้ผังเมืองรวม และตามกฎหมายผังเมืองแล้วพบว่าเป็นกิจการที่ห้ามในพื้นที่ ในลักษณะนี้ไม่น่าที่จะให้มีการขยายหรือต่อเติมอาคารต่อไป เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มการทำกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินหลัก ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผังที่วางไว้

- การแก้ไขตัดแปลงอาคารเพื่อประกอบกิจการที่ไม่ตรงตามที่ขออนุญาตไว้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น เป็นปัญหาที่พบเห็นได้โดยทั่วไป จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและสม่ำเสมอ ซึ่งอาจต้องใช้บุคลากรและงบประมาณเพิ่ม