

ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร โดยผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556

วรลักษณ์ คงอ้วน^{1*}

บทคัดย่อ

พื้นที่ตอนกลางของกรุงเทพมหานครประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งการแก้ไขและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการทางผังเมืองที่ผ่านมา ยังไม่มีการชี้ชัดถึงความพึงพอใจและความต้องการของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อม บทความวิจัยชิ้นนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางผังเมืองที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร เพื่อวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อม และเพื่อเสนอแนะแนวทางการวางแผนและจัดทำมาตรการทางผังเมืองที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ การจัดทำแบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 มีลักษณะเป็นทั้งมาตรการเชิงลบ (เช่น การควบคุมตามกฎหมายกระทรวง) มาตรการเชิงบวก (เช่น แผนผังคมนาคมและขนส่งและสาธารณูปโภค) และมาตรการส่งเสริม (เช่น การกำหนด FAR Bonus) อันมีการดำเนินการหลายประการที่มุ่งเน้นการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามมากกว่าร้อยละ 50 ไม่เข้าใจในมาตรการทางผังเมืองและมีความพึงพอใจระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม หากแต่มีความต้องการให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมในอนาคตโดยมาตรการทางผังเมืองระดับมาก ดังนั้น ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จึงควรให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้แก่ประชาชนในเรื่องมาตรการทางผังเมืองที่กว้างขวางและเข้าใจง่าย การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนเมือง การกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดในการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางผังเมืองและการนำมาตราการทางผังเมืองในลักษณะมาตรการส่งเสริมมาใช้มากขึ้น

คำสำคัญ : ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร มาตรการทางผังเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม พื้นที่อนุรักษ์

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* ผู้นิพนธ์หลัก e-mail: waralak.kh@gmail.com

PEOPLE'S OPINIONS ABOUT THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN BANGKOK'S
CULTURAL CONSERVATION AND TOURISM PROMOTION AREA BY BANGKOK
COMPREHENSIVE PLAN 2013

Waralak Khongouan ^{1*}

Abstract

The central part of Bangkok is experiencing environmental problems. The improvement and recovery of the environment by the urban planning measures is no indication of the satisfaction and public demand for urban planning measures with respect to environmental management. So, the objectives of this research article are as follows: 1) to study urban planning measures with respect to environmental management in Bangkok's Cultural Conservation and Tourism Promotion Area, 2) to analyze people's opinions about urban planning measures with respect to environmental management, and 3) to suggest developing method for urban planning measures with respect to environmental management in Bangkok's Cultural Conservation and Tourism Promotion Area. Questionnaire was used as research tools. The result of the research article shows that Bangkok Comprehensive Plan 2013 has qualify of negative (such as the ministerial regulations), positive (such as the transportation and public utilities diagrams), and incentive measures (such as FAR bonus). Moreover, it is highly concerned about the environmental management. However, the sample groups who took questionnaires more than 50 percent do not know in the implementation details of urban planning. Furthermore, people are moderately satisfied about the environmental management by Bangkok Comprehensive Plan 2013 and they have a high level of needs about environmental management in the future by land use regulations. So that, guidelines for preparations for the Bangkok Comprehensive Plan should be inform about urban planning measures in an extensive and simple way to people, increase public participation in urban planning processes, set strict penalty in violation of regulations, and have more incentive urban planning measures.

Keywords : Bangkok Comprehensive Plan, Urban Planning Measures, Environmental Management, Conservation Area

¹ Assistant Professor, Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University

* Corresponding author, e-mail: waralak.kh@gmail.com

บทนำ

พื้นที่ตอนกลางของกรุงเทพมหานคร เป็นที่ตั้งของสถานที่สำคัญ ทั้งในทางศาสนา ประวัติศาสตร์ การศึกษา การบริหารและการพักผ่อนหย่อนใจ จึงเป็นศูนย์กลางของการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม การเป็นแหล่งตั้งถิ่นฐานของประชากรตั้งแต่ในอดีต และการดึงดูดนักท่องเที่ยวจำนวนมากนำมาซึ่งการประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่างตระหนักในความสำคัญของการแก้ไขและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เช่น การกำหนดที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวน รักษาพื้นที่สีเขียว พื้นที่สวนสาธารณะ ให้อยู่ เป็นต้น (สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2556)

อย่างไรก็ตาม มาตรการทางผังเมืองที่เกิดขึ้น ยังไม่มีการศึกษาและวิจัยชี้ชัดถึงความคิดเห็นและความเข้าใจของประชาชน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น บทความวิจัยชิ้นนี้ จึงเป็นการศึกษามาตรการทางผังเมืองที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นการศึกษาสาระสำคัญของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ตลอดจนการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อข้อกำหนดผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม บทความวิจัยชิ้นนี้จึงก่อให้เกิดประโยชน์ในการทบทวนและตรวจสอบผัง อันนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลการปฏิบัติมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางผังเมืองที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
2. เพื่อวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อมของพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการวางและจัดทำมาตรการทางผังเมืองที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย 9 เขต ได้แก่ เขตพระนคร เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางกอกใหญ่ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตดุสิต เขตบางพลัดและเขตบางกอกน้อย ตามการจัดกลุ่มเขตจัดประชุมประชาชนของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานครในช่วงการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 มีขนาดพื้นที่จากการคำนวณด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ พ.ศ.2560 ของกรมพัฒนาที่ดินทั้งสิ้น 65.44 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 40,901.76 ไร่

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 จะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นหรือสิ่งแวดล้อมทางกายภาพเท่านั้น ได้แก่ การคมนาคมและขนส่ง การป้องกันและบรรเทาอุทกภัย การจัดการพื้นที่สีเขียว การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศของโลก การจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสีย เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรง

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้มีลักษณะเป็น Quantitative Study มีเครื่องมือศึกษาสำคัญ คือ การจัดทำแบบสอบถาม ซึ่งได้ทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน และนำมาวิเคราะห์ค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) ได้อยู่ในช่วง 0.67-1.00 อันหมายถึง ข้อคำถามนั้นใช้ได้ทุกข้อ นอกจากนี้ เมื่อนำแบบสอบถามที่ได้ไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างประชาชนทั่วไปจำนวน 10 คน และนำมาหาค่าความเชื่อมั่นด้วยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Coefficient Alpha) ของครอนบาค (Cronbach's Alpha) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.78

สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการแจกแบบสอบถาม ดำเนินการแจกแบบสอบถามตามหลักการการสุ่มตัวอย่างไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Nonprobability Sampling) แบบการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 100 ชุด โดยกลุ่มตัวอย่างมีคุณลักษณะสำคัญ คือ 1) มีภูมิลำเนาตั้งเดิมอยู่ในพื้นที่ศึกษา 2) รับรู้และเคยได้ยินเบื้องต้นว่า พื้นที่อยู่อาศัยของตนมีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 บังคับใช้ 3) เป็นตัวแทนเขตต่างๆ ในพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

ขั้นตอนการวิจัยมี 7 ขั้นตอนหลัก คือ 1) ทบทวนแนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) รวบรวมและศึกษาสภาพทั่วไป 3) ศึกษาผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 4) สร้างแบบสอบถามและตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม 5) นำแบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลและสำรวจภาคสนาม 6) วิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชน 7) สรุปผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทาง



ภาพที่ 1 ขั้นตอนการวิจัย

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. **แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม** การจัดการสิ่งแวดล้อมควรคำนึงถึงการสร้างจิตสำนึก การกระจายอำนาจบริหารและงบประมาณในการจัดการสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการนำมาตรการทางกฎหมายมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (วรลักษณ์ คงอ้วน, 2559) นอกจากนี้ การจัดการทรัพยากรควรมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้แก่ การควบคุมให้ทรัพยากรปราศจากมลภาวะ การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามลพิษ การแก้ไขสารมลพิษที่แพร่กระจายออกสู่สิ่งแวดล้อม การให้การศึกษาต่อประชาชนและการจัดการให้มีกฎหมายควบคุมการกระทำใดๆ ที่ส่งผลต่อความเสียหายทุกรูปแบบ (ศศิณา ภารา, 2550)

2. **แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางผังเมือง** การดำเนินการมาตรการทางผังเมืองสามารถแบ่งได้เป็น 3 มาตรการสำคัญ ได้แก่ (นพนนท์ ตาปนานนท์, ม.ป.ป., American Planning Association, 2007)

2.1 มาตรการเชิงลบ (Negative Measures) เป็นมาตรการควบคุม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและข้อบังคับเพื่อควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมตามตัวบทกฎหมาย (Regulatory) และการควบคุมตามดุลพินิจ (Discretionary)

2.2 มาตรการเชิงบวก (Positive Measures) เป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจ โดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อสนับสนุนและชี้นำการพัฒนาของภาคเอกชนให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางตามที่กำหนด เช่น การพัฒนาเส้นทางการคมนาคม ฯลฯ

2.3 มาตรการส่งเสริมหรือเหนี่ยวนำ (Incentive or Deductive Measures) เป็นมาตรการที่ให้ผู้ได้รับประโยชน์จากมาตรการเชิงบวกเป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pay Principle) เช่น การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio Bonus, FAR Bonus) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การวางแผนเมืองเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย การใช้มาตรการทางภาษี การจัดทำ Zoning การวางแผน และการดำเนินการป้องกัน (Tyler, M. G., 2002) ในส่วนของมาตรการทางผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถมีได้ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การดำเนินการ การใช้ประโยชน์ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการประเมินผล โดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ Sherry R. Arnstein (1969) สามารถแบ่งออกได้เป็น 8 ระดับ ได้แก่ การกำกับและควบคุมโดยภาครัฐ การบำบัด เยียวยาโดยภาครัฐ การได้รับทราบข้อมูลจากภาครัฐ การให้ความคิดเห็นต่อภาครัฐ การเข้าไปมีส่วนร่วมในตัดสินใจ การเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วน การได้รับการถ่ายโอนอำนาจ การมีส่วนร่วมในการควบคุมอย่างสมบูรณ์ (นพนนท์ ตาปนานนท์, ม.ป.ป.)

3. มาตรการทางผังเมืองกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา : มาตรการทางผังเมืองมีลักษณะเป็นแผนงานการลงทุนและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (Capital Investment and Improvement Program หรือ CIP) และการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Control) เป็นสำคัญ โดยเทคนิคที่นำมาใช้ ได้แก่ การพัฒนาแบบผสมหรือรวมเป็นหน่วยเดียว (Planned Unit Development หรือ PUD) การถ่ายโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Right หรือ TDR) การกำหนดย่านพิเศษ (Special District) การให้ผลประโยชน์ตอบแทนหรือให้แรงจูงใจ (Bonus or Incentive Zoning) เป็นต้น (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547 และสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์, 2549)

ประเทศสหราชอาณาจักร : มาตรการทางผังเมืองมีลักษณะเป็นมาตรการการควบคุมการพัฒนา (Development Control) เช่น การกำหนดแผนผังควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ฯลฯ และมาตรการ

ส่งเสริมการพัฒนา (Development Planning) เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาพื้นที่ ฯลฯ (ศูนย์บริการวิชาการ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547 และสมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์, 2549)

ผลการวิจัย

1. ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน

พ.ศ.2559 พื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานครมีลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพาณิชยกรรม มีขนาดพื้นที่ทั้งสิ้น 44.72 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 27,950.61 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 68.34 ของพื้นที่ทั้งกลุ่มเขต โดยในช่วงพ.ศ.2550-พ.ศ.2559 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนันทนาการ มีการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เป็นจำนวน 0.22 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 139.09 ไร่ คิดเป็นร้อยละสูงถึง 42.59 ต่อปี อันเป็นผลจากนโยบายการส่งเสริมให้เกิดการพื้นที่สีเขียวและพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร สำหรับประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงลดลงในช่วง พ.ศ.2550-พ.ศ.2559 ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรม

2. สถานการณ์สิ่งแวดล้อมเมือง

พื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว มีการดำเนินการตรวจวัดคุณภาพอากาศและเสียง โดยกรมควบคุมมลพิษ และตรวจวัดคุณภาพน้ำคลองทั่วไปของสำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ สำนักระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ผลการตรวจวัดพบว่า ค่าก๊าซโอโซน (O_3) เฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซโอโซน (O_3) เฉลี่ย 8 ชั่วโมง ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM_{10}) และฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) เกินมาตรฐานบ้างเป็นครั้งคราว ระดับเสียงเกินมาตรฐานตั้งแต่ พ.ศ.2556 เป็นต้นมา และคุณภาพน้ำคลองจัดอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานน้ำผิวดินประเภทที่ 5 คุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมากทั้งสิ้น

3. มาตรการทางผังเมืองกับการจัดการสิ่งแวดล้อม (สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2556)

แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทของผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 แบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.6-ย.7) (2) ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.8-ย.9) (3) พาณิชยกรรม (พ.3-พ.4) (4) อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย (ศ.1-ศ.2) (5) สถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (ส.) อันมีข้อกำหนดเกี่ยวกับกิจกรรมที่อนุญาต ไม่อนุญาต หรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขที่แตกต่างตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท

ในส่วนของแผนผังแสดงที่โล่ง มีการกำหนดประเภทที่โล่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ล.1) เช่น ที่โล่ง ล.1-52 สนามหลวง เป็นต้น ที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม บริเวณริมถนนและริมแม่น้ำและลำคลอง (ล.2-ล.3) เช่น ที่โล่ง ล.2-24 ถนนราชวิถี ที่โล่ง ล.3-17 คลองมอญ เป็นต้น

สำหรับแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งมีการดำเนินการขยายและเชื่อมต่อถนน ขยาย อันเป็นการแก้ไขและป้องกันปัญหาการจราจรติดขัด เช่น ถนนสาย ก.10 กำหนดให้ขยายเขตทางเป็น 12 เมตรและก่อสร้างใหม่ บริเวณซอยอิสรภาพ 23 และซอยเจริญสุขนิทวงศ์ 4 เป็นต้น เมื่อพิจารณาแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค พบว่า พื้นที่อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ตั้งของแนว คันป้องกันน้ำท่วมและพังกั้นน้ำริมแม่น้ำและคลอง (แม่น้ำเจ้าพระยาและคลองบางกอกน้อย) และอยู่ในพื้นที่บริการบำบัดน้ำเสียของโรงควบคุมคุณภาพน้ำรัตนโกสินทร์และสี่พระยา มีการกำหนดโครงการกิจการ

สาธารณูปโภค ทั้งในลักษณะโครงการโรงบำบัดน้ำเสียและโครงการปรับปรุงคลอง เพื่อการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 มีการเพิ่มรายละเอียดข้อกำหนดอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เช่น การกำหนดพื้นที่น้ำซึมผ่านได้เพื่อการปลูกต้นไม้ (Biotope Area Factor, BAF) การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) ฯลฯ ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การวางแผนจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 มีการจัดประชุมประชาชนมากกว่า 2 ครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดประชุมประชาชนตามเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร การประชุมหารือกับผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในสภาพพื้นที่ การประชุมสัญจรในท้องที่กรุงเทพมหานคร เป็นต้น (สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2556)

ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อม

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้ตอบแบบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 56.00) มีอายุอยู่ในช่วง 20-30 ปี (ร้อยละ 33.00) ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา (ร้อยละ 46.39) อาศัยอยู่ในเขตธนบุรี (ร้อยละ 15.00) และมีระยะเวลาในการอยู่อาศัยมากกว่า 12 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 41)
2. ข้อมูลความรู้และความเข้าใจเบื้องต้นในมาตรการทางผังเมือง ผู้ตอบแบบสอบถามมากกว่าร้อยละ 50 ไม่รับทราบในมาตรการทางผังเมืองในทุกประเด็น นอกจากนี้ มากกว่าร้อยละ 70 ไม่รับทราบหรือไม่มีความรู้ ความเข้าใจในมาตรการทางผังเมืองในประเด็นการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio, FAR) การกำหนดอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio, OSR) การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) (คิดเป็นร้อยละ 79.00, 82.00 และ 79.00 ตามลำดับ)
3. ข้อมูลความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในระดับปานกลางในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจในระดับมากที่สุดในเรื่องการดำเนินโครงการโรงบำบัดน้ำเสีย (ร้อยละ 31) และมีความพึงพอใจในระดับมากในการดำเนินโครงการปรับปรุง ขยายและขุดคลอง (ร้อยละ 30) และการดำเนินโครงการก่อสร้างถนน (ร้อยละ 34)
4. ข้อมูลความต้องการของประชาชนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการทางผังเมือง ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความต้องการระดับมาก อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามมีความต้องการระดับปานกลางในเรื่องการเพิ่มโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่สอดคล้องกับผังเมืองรวม (ร้อยละ 39) การใช้แผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมกับการควบคุมการจัดสรรที่ดิน (ร้อยละ 35) การให้ผู้ใช้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเมืองร่วมรับภาระการลงทุนพัฒนากับภาครัฐ (ร้อยละ 33)

ตารางที่ 1 ความรู้และความเข้าใจเบื้องต้นในมาตรการทางผังเมือง

ความรู้และความเข้าใจเบื้องต้นในมาตรการทางผังเมือง	ร้อยละ	
	ทราบ	ไม่ทราบ
การกำหนดและจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	32.00	68.00
การกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio, FAR)	21.00	<u>79.00</u>
การกำหนดอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio, OSR)	18.00	<u>82.00</u>
การกำหนดเขตบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับการประกอบกิจกรรมอุตสาหกรรมการผลิตที่มีมลพิษน้อย	35.00	65.00
การกำหนดพื้นที่น้ำซึมผ่านได้เพื่อการปลูกต้นไม้	32.00	68.00
การกำหนดระยะร่นรอบอาคาร (ที่ว่างด้านหน้าอาคาร ที่ว่างด้านข้างอาคารและที่ว่างด้านหลังอาคาร)	32.00	68.00
การกำหนดความสูงอาคาร	36.00	64.00
การกำหนดขนาดเขตทางถนนสาธารณะ	44.00	56.00
การกำหนดระยะห่างในการติดตั้งหรือก่อสร้างป้ายจากวัด โบราณสถาน ทางพิเศษหรือถนนสาธารณะ	37.00	63.00
การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus)	21.00	<u>79.00</u>
การยกเว้นการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นที่โล่ง	34.00	66.00

ที่มา : จากการศึกษาและวิเคราะห์โดยผู้วิจัย, 2559

ตารางที่ 2 ความพึงพอใจประชาชนที่มีต่อผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556

ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อ ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556	ร้อยละ					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่พึงพอใจ
การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นเมืองต้นแบบรักษาสภาพแวดล้อม	10.00	34.00	<u>43.00</u>	8.00	5.00	0.00
การยกเว้นโรงงานบางประเภทที่มีพื้นที่ไม่เกิน 500 ตารางเมตร และไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนให้ตั้งอยู่ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากได้	13.00	22.00	<u>39.00</u>	17.00	7.00	2.00
การห้ามมีการอยู่อาศัยประเภทอาคารอยู่อาศัยรวมที่มีพื้นที่อาคารรวมเกิน 2,000 เมตร ในที่ดินประเภทอุตสาหกรรม	10.00	20.00	<u>52.00</u>	11.00	7.00	0.00
การห้ามมีสถานบริการในที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	17.00	19.00	<u>42.00</u>	13.00	7.00	2.00
การให้สิทธิพิเศษในการใช้พื้นที่อาคารเพิ่มขึ้น เมื่อมีการจัดพื้นที่สวนสาธารณะ ที่จอดรถยนต์รอบสถานีรถไฟฟ้า พื้นที่รับน้ำและอาคารประหยัดพลังงาน	17.00	30.00	<u>32.00</u>	13.00	7.00	1.00
การดำเนินโครงการปรับปรุง ขยายและชุดคลอง เพื่อการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม	28.00	<u>30.00</u>	29.00	8.00	5.00	0.00
การดำเนินโครงการโรงบำบัดน้ำเสียและพื้นที่บริการ	<u>31.00</u>	28.00	25.00	11.00	4.00	1.00
การดำเนินโครงการก่อสร้างและขยายถนน	22.00	<u>34.00</u>	28.00	12.00	3.00	1.00

ที่มา : จากการศึกษาและวิเคราะห์โดยผู้วิจัย, 2559

ตารางที่ 3 ความต้องการประชาชนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการทางผังเมือง

ความต้องการของประชาชนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการทางผังเมือง	ร้อยละ					
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ต้องการ
การให้สิทธิพิเศษเพิ่มขึ้น เมื่อมีการดำเนินการที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิ่งแวดล้อม	21.00	<u>48.00</u>	20.00	8.00	3.00	0.00
การเพิ่มโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่สอดคล้องกับผังเมืองรวม	18.00	33.00	<u>39.00</u>	8.00	2.00	0.00
การจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นขึ้นมาดูแลและจัดการแต่ละพื้นที่เฉพาะ	20.00	<u>35.00</u>	30.00	12.00	2.00	1.00
การระบุงิกรรมที่อนุญาต หรือ ไม่อนุญาต หรือ อนุญาตโดยมีเงื่อนไขอย่างชัดเจนและเข้าใจง่าย	21.00	<u>33.00</u>	31.00	13.00	2.00	0.00
การใช้แผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับการควบคุมการจัดสรรที่ดิน	18.00	29.00	<u>35.00</u>	13.00	5.00	0.00
การใช้แผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับการควบคุมอาคาร	13.00	<u>37.00</u>	35.00	7.00	8.00	0.00
การใช้มาตรการทางผังเมืองร่วมกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์	11.00	<u>36.00</u>	34.00	15.00	4.00	0.00
การเพิ่มการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจในผังเมือง	25.30	<u>30.30</u>	22.20	17.20	5.00	0.00
การกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดในการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางผังเมือง	29.00	<u>32.00</u>	25.00	10.00	4.00	0.00
การมีมาตรการขดเชยให้แก่ผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสินได้ต่ำกว่าศักยภาพ	14.00	<u>38.00</u>	35.00	9.00	4.00	0.00
การให้ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเมืองร่วมรับภาระการลงทุนพัฒนากับภาครัฐ	20.00	27.00	<u>33.00</u>	14.00	6.00	0.00

ที่มา : จากการศึกษาและวิเคราะห์โดยผู้วิจัย, 2559

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่หรือมากกว่าร้อยละ 50 ยังขาดซึ่งความรู้ ความเข้าใจเบื้องต้นในมาตรการทางผังเมือง นอกจากนี้ การขาดความรู้ ความเข้าใจมีมากยิ่งขึ้นในมาตรการทางผังเมืองที่ต้องมีการคำนวณทางตัวเลขเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นต้น
2. จากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ส่งผลให้ประชาชนยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จึงมีความพึงพอใจระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
3. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ตระหนักและเห็นความสำคัญของการป้องกันและแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาก ดังจะเห็นได้จากการดำเนินโครงการโรงบำบัดน้ำเสียและพื้นที่บริการโครงการบำบัดน้ำเสีย อันส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจในระดับมากที่สุดในประเด็นดังกล่าว
4. ประชาชนมีความต้องการระดับมากเป็นส่วนใหญ่ในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการทางผังเมือง สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของมาตรการทางผังเมืองว่าสามารถฟื้นฟู ปรับปรุงและส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครในอนาคตได้

5. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 มีลักษณะการควบคุมตามตัวบทกฎหมายโดยประกาศเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา (มาตรการเชิงลบ) มีการกำหนดแผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภคที่สนับสนุนและขึ้นำการพัฒนาของภาคเอกชน (มาตรการเชิงบวก) และมีการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Floor Area Ratio Bonus, FAR Bonus) (มาตรการส่งเสริมหรือเหนี่ยวนำ)

6. การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดและการจัดทำผังที่คำนึงถึง ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในทุกพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร

7. แม้การวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 จะมีการจัดประชุมประชาชนมากกว่า 2 ครั้ง แต่จากแนวคิดของ Sherry R. Arnstein (1969) และกรณีศึกษาในต่างประเทศเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมให้เอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครยังมีไม่มากเท่าที่ควร

8. จากแนวคิดในเรื่องเทคนิคการควบคุมการใช้ที่ดินและกรณีศึกษาในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า มาตรการทางผังเมืองมีเทคนิคการควบคุมการใช้ที่ดินที่หลากหลาย ซึ่งถึงแม้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 จะมีการนำเทคนิคบางอย่างมาใช้ แต่ยังไม่มีความไม่ครบถ้วนและหลากหลายเท่าที่ควร เนื่องจากการขาดความรู้ ความเข้าใจในมาตรการทางผังเมืองอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ได้ดำเนินการศึกษาเทคนิคการควบคุมการใช้ที่ดินที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การกำหนดการพัฒนาเบ็ดเสร็จเป็นเขต (Planned Unit Development) เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1. การดำเนินการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และการสร้างความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานในเรื่องมาตรการทางผังเมืองที่กว้างขวางและเข้าใจง่ายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการวางและจัดทำผังเมืองรวม เทศบัญญัติและข้อบัญญัติที่เป็นมาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเทคนิคการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างๆ จะสามารถลดปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจเบื้องต้นในมาตรการทางผังเมืองที่มากกว่าร้อยละ 50 ในมาตรการทางผังเมืองแทบทุกประเด็น จึงก่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลของการนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัติ

2. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การดำเนินการ การใช้ประโยชน์ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการประเมินผล และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เน้นการให้ความคิดเห็นต่อภาครัฐและการเข้าไปมีส่วนร่วมในตัดสินใจจะช่วยเหลือส่งเสริมให้เอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครมากขึ้น

3. การกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดในการฝ่าฝืนตามมาตรการทางผังเมืองในอนาคต นอกจากจะสอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่ส่วนใหญ่มีระดับความต้องการมากแล้ว ยังก่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวคิดและหลักการการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

4. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ยังไม่ได้นำเทคนิคการควบคุมการใช้ที่ดินที่หลากหลายมาใช้หรือนำมาใช้เพียงแคในวงจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดการพัฒนาเบ็ดเสร็จเป็นเขต (Planned Unit Development) การกำหนดย่านพิเศษ (Special District) ฯลฯ ตลอดจนมาตรการทางผังเมืองในลักษณะ

มาตรการส่งเสริมหรือเหนี่ยวนำ (Incentive or Deductive Measures) ซึ่งนอกจากจะตอบสนองกับความต้องการของประชาชนที่มีในระดับมากแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมือจากประชาชน

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของผลงานวิจัยเรื่อง “มาตรการทางผังเมืองกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2558 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต จึงขอขอบคุณกองบริหารการวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิตมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- นพนนท์ ตาปนานนท์. (ม.ป.ป.). การวางแผนภาคและเมือง (Urban and Regional Planning). เอกสารคำสอนวิชา 2503515, กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
- วรลักษณ์ คงอ้วน. (2559). การวางแผนและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศศิณา ภารา. (2550). **ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). **หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). **หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหราชอาณาจักร**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- สมศักดิ์ วงศ์ราษฎร์. (2549). **มาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาเมืองใหม่**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร (ม.ป.ป.). **มาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. (2556). **สรุปสาระสำคัญผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. (ม.ป.ป.). **สถิติกรุงเทพมหานคร 2556**. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2560 , จ า ก <http://www.bangkok.go.th/pipd/page/sub/5491/หนังสือสถิติกรุงเทพมหานคร-2556>.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. (ม.ป.ป.). **สถิติกรุงเทพมหานคร 2558**. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2560 , จ า ก <http://www.bangkok.go.th/pipd/page/sub/9050/หนังสือสถิติกรุงเทพมหานคร-2558>.
- American Planning Association. (2007). **Planning and Urban Design Standards Student Edition**. New Jersey: John Wiley and Son, Inc.
- Tyler, M. G. (2002). **Living in The Environment: Principles, Connections, and Solutions**. 12th ed. The United States of America: Thomson Learning, Inc.