

บทที่ 6

แนวทางการพัฒนาการใช้ที่ดิน

การกำหนดแนวทางในการพัฒนาการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสม และเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเมืองในอนาคต จะประกอบด้วยแนวความคิดในการวางแผนการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินในอนาคต รวมถึงแนวทางในการควบคุมการใช้ที่ดิน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1 แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดิน

แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับการวางผังเมืองรวม เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนากรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ ซึ่งได้คำนึงถึงบทบาทและรูปแบบการเจริญเติบโตทางกายภาพของเมืองในอนาคต

ดังนั้นการวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดิน จึงได้มีการพิจารณาแนวความคิดในผังเมืองรวม เพื่อให้ในการปรับปรุงด้านการจัดระเบียบการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เหมาะสมกับศักยภาพและแนวโน้มในการพัฒนาพื้นที่ อีกทั้งเพื่อป้องกันความขัดแย้งของการใช้ที่ดินในกิจกรรมที่ต่างกัน รวมถึงเพื่อสร้างสรรคสภาพแวดล้อมที่ดีของเมือง ให้เหมาะแก่การพักอาศัยและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

6.2 แผนการใช้ที่ดินในอนาคต

การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพและแนวโน้มการพัฒนาของพื้นที่ ตลอดจนผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ จึงได้เสนอแผนการใช้ที่ดินในอนาคต ดังต่อไปนี้

6.2.1 แผนการใช้ที่ดินของท่าเรือ

6.2.1.1 ท่าเรือเอกชน

การใช้ประโยชน์ที่ดินของท่าเรือสินค้าริมแม่น้ำเจ้าพระยา ในพื้นที่เขตธนบุรี เขตราชบุรีบูรณะ และเขตยานนาวา ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินที่อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นเอกชน จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเพื่อสร้างความสอดคล้อง

และป้องกันการขัดแย้งของการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้ในบริเวณดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงจากท่าเรือและคลังสินค้าที่มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่และไม่คุ้มค่ากับมูลค่าของที่ดินมาเป็นอาคารชุดเพื่อการพาณิชย์และการพักอาศัย ซึ่งเป็นอาคารสูงขึ้นทดแทน โดยสัมพันธ์กับร่างผังเมืองกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ที่ได้กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรม ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก และเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยระบบโครงข่ายคมนาคม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จึงสมควรที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาพื้นที่นี้ด้วยเช่นกัน โดยลักษณะของผังเมืองเฉพาะจะเป็นการฟื้นฟูบูรณะเมือง (Urban Renewal) ที่ประกอบด้วยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคลังสินค้า และปลูกสร้างทดแทนด้วยอาคารพาณิชย์และพักอาศัยที่มีลักษณะเป็นอาคารชุดที่มีความสูงชัน

การใช้ประโยชน์ที่ดินของท่าเรือสินค้าประเภทน้ำมัน ได้แก่ บริษัท น้ำมันกาลเทคไทย จำกัด บริษัท เอสซีแอสเตนดาร์ด (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท เซลล์แห่ง ประเทศไทย จำกัด และโรงกลั่นน้ำมัน บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เป็นพื้นที่อันตรายซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมือง ที่มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ รัฐบาลมีนโยบายที่จะย้ายกิจกรรมคลังน้ำมันเหล่านี้ออกนอกพื้นที่ และปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีแก่ชุมชนในระยะยาว

สำหรับพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้แก่ พื้นที่ตำบลสำโรงกลางและบางหญ้าแพรก ในฝั่งตะวันออกของแม่น้ำ และพื้นที่ตำบลบางครุ บางจาก และตำบลปากคลองบางปลากด ในฝั่งตะวันตกของแม่น้ำ ตามผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ.2544 กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ซึ่งในปัจจุบันบริเวณนี้เป็นแหล่งท่าเรือรับส่งสินค้า และคลังสินค้าอยู่แล้ว จึงควรสนับสนุนให้พัฒนาเป็นพื้นที่คลังสินค้าหลักของจังหวัด เพื่อรองรับอุตสาหกรรมในอนาคตต่อไปด้วย

6.2.1.2 ท่าเรือของรัฐ

ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ท่าเรือกรุงเทพ ได้ยึดถือ นโยบายที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 ที่ต้องการลดขนาดการใช้ท่าเรือกรุงเทพลง ด้วยการควบคุมปริมาณตู้สินค้าในท่าเรือกรุงเทพให้อยู่ในระดับไม่เกิน 1 ล้าน ทีอียู. ซึ่งจะทำให้มีพื้นที่ว่างเปล่าในเขตการทำมาค้าขาย สามารถจะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดรายได้ทางเศรษฐกิจแก่การทำเรือ โดยกิจกรรมการขนส่งสินค้าทางเรือจะย้ายไปยังท่าเรือแหลมฉบัง ดังนั้นพื้นที่ท่าเรือ จึงสมควรให้มีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนา ให้เกิดประสิทธิภาพที่เหมาะสมต่อไป โดยอาจจะมีแนวทางการพัฒนาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

1) ระยะสั้น

ใน พ.ศ.2545 ท่าเรือแหลมฉบัง มีสินค้าผ่านท่ามากถึง 2.66 ล้าน ทีอียู. ซึ่งท่าเรือ B1-B5 มีขีดความสามารถรับและขนถ่ายสินค้าที่มีประสิทธิภาพอยู่ที่ 1.6 ล้าน ทีอียู. (ท่าเรือ B1-B4 รับสินค้าได้ท่าละ 3 แสน ทีอียู. และ B5 รับสินค้าได้ 4 แสน ทีอียู.) และท่าเรือเอนกประสงค์ A3 สามารถรับตู้สินค้าได้อีก 2.5 แสน ทีอียู. ประกอบกับเรือ Feeder ที่เข้าท่าเรือกรุงเทพ ส่วนใหญ่ให้บริการแก่เจ้าของสินค้าที่อยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล ท่าเรือกรุงเทพจึงยังคงบทบาทในการรับเรือ Feeder จากต่างประเทศ ตลอดช่วงระยะเวลาที่เตรียมการเพื่อรองรับบทบาทใหม่ โดยอาจจำกัดจำนวนตู้ไม่เกิน 1 ล้าน ทีอียู. และค่อยลดจำนวนลงตามแผนการพัฒนาท่าเรือกรุงเทพในระยะยาวต่อไป

2) ระยะยาว

ทิศทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์ท่าเรือกรุงเทพในส่วนของการเป็นผู้ประกอบการท่าเรือ (Port Operator) ควรจำกัดบทบาทให้เป็นท่าเรือเพื่อการลำเลียง การขนส่งและกระจายสินค้าทางน้ำภายในประเทศ หรือเป็นท่าเรือเฉพาะสำหรับสินค้าบางประเภท เช่นสินค้าอุปโภคบริโภค โดยให้สินค้าระหว่างประเทศโดยทั่วไปใช้ท่าเรือแหลมฉบัง และใช้ท่าเรือกรุงเทพเป็นท่าเรือ Feeder ของท่าเรือแหลมฉบัง และมีการจัดเส้นทางบริการเดินเรือเชื่อมโยงกันอย่างไรก็ตาม เนื่องจากท่าเรือกรุงเทพมีพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอที่จะสามารถรับเรือชายฝั่งได้พร้อมกันหลายๆ ลำ นอกจากจะเป็นการพัฒนาเส้นทางเดินเรือชายฝั่งในเส้นทางท่าเรือกรุงเทพ-แหลมฉบังแล้ว ยังควรส่งเสริมให้เกิดเส้นทางบริการเดินเรือในเส้นทางอื่นๆ ด้วย เช่น กรุงเทพ-สงขลา กรุงเทพ-สุราษฎร์ธานี กรุงเทพ-บางสะพาน รวมถึงการเชื่อมโยงกับการขนส่งในลำน้ำเจ้าพระยาด้วย นอกจากการเป็นท่าเรือเพื่อการลำเลียง การขนส่งและกระจายสินค้าทางน้ำภายในประเทศแล้ว ท่าเรือกรุงเทพยังมีความเหมาะสมสำหรับการเป็นจุดเชื่อมโยงการขนส่งและกระจายสินค้าทางบกด้วย เนื่องจากมีความพร้อมด้านที่ตั้งและระบบโครงข่ายการขนส่งเชื่อมโยงทั้งระบบทางด่วน ถนนสายหลัก และสายรอง ซึ่งเอื้อต่อการขนส่งสินค้าระหว่างท่าเรือและพื้นที่หลังท่า ท่าเรือกรุงเทพจึงควรมุ่งเน้นการให้บริการในลักษณะของการกระจายสินค้า (Distribution) และโลจิสติกส์ให้แก่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล กล่าวคือ นอกจากการให้บริการบรรจุและขนถ่ายของขึ้นหรือลงจากรถ และส่งต่อ (On-Carriage) ไปยังพื้นที่หลังท่า ท่าเรือกรุงเทพต้องได้รับการพัฒนาให้สามารถให้บริการที่สร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าและบริการ (Value Added Logistics) เช่น Cargo Handling, Groupage, Warehousing, Storage, Distribution, Assembling และ Processing เป็นต้น โดยในการให้บริการดังกล่าว ท่าเรือกรุงเทพจะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางการตลาด ที่เน้นลูกค้าซึ่งเป็นเจ้าของสินค้า (Cargo Owners) มากกว่า

เจ้าของเรือ ในการดำเนินการดังกล่าว ทำเรือกรุงเทพอาจทำหน้าที่เป็น Landlord โดยจัดหาและปรับปรุงพื้นที่แล้วให้สัมปทานเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

ในการพัฒนาท่าเรือกรุงเทพไปในทิศทางที่เสนอนั้น การท่าเรือแห่งประเทศไทย จะต้องปรับปรุงแผนวิสาหกิจและแผนการใช้พื้นที่ ซึ่งจะเกี่ยวข้องถึงการพัฒนาและจัดรูปที่ดินใหม่ แผนที่จะพัฒนาปรับปรุงท่าเรือสินค้าทั่วไปให้สามารถใช้ประโยชน์ทางด้านอื่น การใช้พื้นที่เพื่อกิจการท่าเรือจะเน้นไว้เฉพาะท่าเรือที่เป็นท่าคอนเทนเนอร์ โดยคลังสินค้าของท่าเรือกรุงเทพ ซึ่งอยู่นอกเขตรั้วศุลกากร จะนำไปให้บริการแก่เรือสินค้าชายฝั่งกับเรือที่เดินในน่านน้ำภายใน เพื่อรองรับการขนส่งสินค้าภายในประเทศ นอกจากนี้ ยังมีแผนที่จะก่อสร้างลานจอดรถบรรทุก อาคารและลานสำหรับบรรจุสินค้าเพื่อการส่งออก จัดสร้างศูนย์การค้าบนพื้นที่ที่เป็นตลาดคลองเตยในปัจจุบัน จัดสร้างศูนย์ราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ กทท. และขยายถนนในบริเวณโดยรอบท่าเรือ รวมถึงแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ท่าเรือกรุงเทพ ให้เป็นท่าเรือท่องเที่ยวที่รับได้ทั้งเรือท่องเที่ยวขนาดเล็ก และขนาดกลาง ที่กินน้ำลึกไม่เกิน 8-12 เมตร มีระวางขับน้ำ 8,000-12,000 ตัน เรือท่องเที่ยวขนาดใหญ่ที่กินน้ำลึกเกิน 12 เมตร และมีระวางขับน้ำเกิน 12,000 ตัน ให้จอดที่ศรีราชา หรือแหลมฉบัง มีเรือรับ-ส่งมายังท่าเรือกรุงเทพ การเจรจาและดำเนินการให้มีการย้ายสถานที่ราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน การย้ายชุมชนแออัด และการเตรียมการในด้านบุคลากรและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกทท.เอง เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากระดับนโยบายของประเทศ

6.2.2 แนวทางการพัฒนาท่าเรือ

สิ่งสำคัญที่รัฐควรทำในการพัฒนาท่าเรือที่มีอยู่เดิมคือ การพัฒนาท่าเรือให้มีประสิทธิภาพทั้งในการดำเนินงาน และต้นทุนค่าขนส่งที่ต่ำ ต้นทุนค่าขนส่ง หมายถึง ค่าภาระท่าเรือ ค่าระวางเรือ ตลอดจนค่าขนส่งภายในประเทศไปและมายังท่าเรือ ส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างท่าเรือโดยรัฐเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด ให้การแข่งขันระหว่างท่าเรือเป็นไปตามกลไกการตลาด

แนวทางในการพัฒนาท่าเรือ ที่เสนอแนะจะแบ่งตามรูปแบบการบริหารและความเป็นเจ้าของท่าเรือออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

6.2.2.1 ท่าเรือของรัฐ

ท่าเรือกรุงเทพ คงต้องลดบทบาทการเป็นท่าเรือหลักของประเทศลง อย่างไรก็ตามในช่วง 10 ปีข้างหน้า ท่าเรือกรุงเทพยังมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงที่ท่าเรือแหลมฉบังยังไม่สามารถพัฒนาท่าเทียบเรือระยะต่างๆ ให้ทันกับปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเรือได้ ท่าเรือกรุงเทพยังสามารถเสริมการให้บริการที่เกินล้น

จากท่าเรือแหลมฉบังได้ ในอนาคตหากท่าเรือแหลมฉบังสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับตู้สินค้า รวมถึงการเคลื่อนย้ายแหล่งอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพมหานคร อาจส่งผลให้ปริมาณสินค้าผ่านท่าเรือลดน้อยลง มาตรการจำกัดปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเรือกรุงเทพไม่เกิน 1 ล้าน ทีอียู. คงไม่จำเป็นจะต้องใช้เป็นมาตรการหลักอีกต่อไป

การลงทุนเพิ่มในสิ่งอำนวยความสะดวกทั้ง Infrastructure และ Superstructure คงไม่ใช่ความจำเป็นสูงสุด โดยสิ่งที่ท่าเรือกรุงเทพต้องมุ่งเน้นในการพัฒนา คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารและให้บริการ เพื่อให้สามารถรักษาปริมาณตู้สินค้าไว้ได้ แนวทางหนึ่งที่จะต้องพิจารณา คือ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารและให้บริการ ในขณะที่เดียวกันต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารท่าเรือให้มีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะปรับตัวในกรณีที่ปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเรือลดน้อยลงจนอาจจะไม่คุ้มที่จะเปิดให้บริการต่อไป

สำหรับการให้บริการด้านสินค้าทั่วไป ปัจจุบันปริมาณสินค้าผ่านท่าเรือกว่าร้อยละ 80 เป็นตู้สินค้า ท่าเทียบเรือในเขื่อนตะวันตกซึ่งใช้ขนถ่ายสินค้าทั่วไปก็ค่อยๆ ว่างลง ท่าเรือกรุงเทพจึงได้ลดบทบาทของการเป็นท่าเรือสินค้าทั่วไปลง

6.2.2.2 ท่าเรือเอกชน

ท่าเรือเอกชนส่วนใหญ่เป็นท่าเรือขนาดเล็ก มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อแสวงหาผลกำไร ให้แก่ธุรกิจของตนเองหรือกลุ่มบริษัทในเครือ ท่าเรือเอกชนจะมีข้อจำกัดในด้านเงินลงทุนทำให้ไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับท่าเรือของรัฐได้

ปัญหาสำคัญในการพัฒนาท่าเรือเอกชน คือ ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลและส่งเสริมกิจการท่าเรือเอกชน หน่วยงานที่มีอยู่ ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมเท่านั้น โดยทำหน้าที่ในการวางแผนในการพัฒนาท่าเรือเอกชนควบคู่ไปกับท่าเรือของรัฐ ทำให้การพัฒนาท่าเรือทั้งหมดของประเทศไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หากพิจารณาในด้านของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท่าเรือ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เน้นในเรื่องของการกำกับ และควบคุมมากกว่าสนับสนุนกิจการของท่าเรือเอกชน เช่น ข้อกำหนดให้เรือเดินทะเลที่เข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยาถ่ายสินค้าและคนโดยสารที่ท่าเรือกรุงเทพเท่านั้น จะขนถ่ายที่ท่าเรืออื่นได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมเจ้าท่า ทำให้ท่าเรือเอกชนในแม่น้ำเจ้าพระยาฯ ยังใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ หรือการจำกัดปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเรือสาธารณะไม่เกิน 250,000 ทีอียู. ในปัจจุบันปริมาณสินค้าที่ผ่านท่าเรือกรุงเทพลดลง และในอนาคตอาจจะลดต่ำลงอีก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อท่าเรือเหล่านี้ ดังนั้น มาตรการจำกัดปริมาณตู้สินค้านี้ อาจจะไม่มีความจำเป็นต่อไป

แนวทางในการพัฒนาท่าเรือเอกชน จึงควรให้หน่วยงานที่มีอยู่ในทุกระดับขยายขอบเขตให้ครอบคลุมการดูแลท่าเรือเอกชนในทุกด้าน นอกจากนี้ อาจพิจารณาผ่อนคลายนโยบายหรือกฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดอุปทาน

6.2.3 แนวทางการพัฒนาพื้นที่ริมน้ำ

ด้วยพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสม มีความสวยงาม และเป็นจุดที่เห็นทัศนียภาพซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานครได้อย่างชัดเจนที่สุด ดังนั้นพื้นที่ริมน้ำ จึงควรเป็นพื้นที่ที่ทุกคนได้มีสิทธิ์เข้าไปใช้สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ และได้ชมความงามจากพื้นที่ดังกล่าว มิใช่ปล่อยให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาสร้างอาคารบดบังหรือทำลายทัศนียภาพ และเข้าครอบครองเป็นเจ้าของสิทธิ์ในการได้รับมุมมองที่สวยงามนั้น

การเสนอแนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะ และพื้นที่สีเขียวริมน้ำเพื่อการพักผ่อน (Riverfront Promenade) เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนสวนสาธารณะ และพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้ผู้คนมีความเครียดมากยิ่งขึ้น สถานที่พักผ่อนหย่อนใจจึงมีความสำคัญยิ่งที่ผู้คนได้มาออกกำลังกายและพักผ่อน ดังนั้นการจัดวางแนวทางการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ โดยให้มีความต่อเนื่อง สะดวก และเพิ่มทางเลือกที่หลากหลายต่อการใช้บริการ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเมือง และช่วยบรรเทาหรือผ่อนคลายนโยบายทางสุขภาพจิตใจของประชาชนได้

ในการจัดหาพื้นที่สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวริมน้ำเพื่อการพักผ่อน มี 2 แนวทางดังนี้

(1) พื้นที่สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือหน่วยงานที่มีโครงการจะย้ายออกไป หน่วยงานที่หมดสัญญาเช่าที่ดิน หน่วยงานที่ยังไม่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น พื้นที่ราชการที่มีการรुक้าเข้าไป โดยการขอบริจาคหรือเช่า และการจัดการรื้อถอน

(2) พื้นที่เอกชน พื้นที่สมาคมหรือมูลนิธิต่าง ๆ โดยการบริจาค เช่าหรือซื้อ สำหรับการนำพื้นที่ของราชการและเอกชนมาใช้ มีข้อพิจารณาตามศักยภาพของพื้นที่คือ

(1) พื้นที่บริเวณที่มีความพิเศษทางธรรมชาติ เช่น กลุ่มป่าชายน้ำเดิม ต้นไม้ชายน้ำที่ควรเก็บรักษาไว้ เพื่อระบบนิเวศนิรมน้ำ หรือบริเวณที่ต่ำที่น้ำจัดทำเป็นพื้นที่รับน้ำเพื่อพื้ น้ำก่อนไหลระบายลงสู่แม่น้ำ

(2) พื้นที่ริมแม่น้ำ ริมคลอง ซึ่งมีความพิเศษและศักยภาพเรื่องทิวทัศน์ ความสวยงามอยู่แล้ว ถึงแม้การใช้ที่ดินริมน้ำในปัจจุบันจำนวนมากจะเป็นท่าเรือ คลังสินค้า และอุตสาหกรรม แต่คุณค่าของที่ดินเอื้อประโยชน์มากกว่านั้น สามารถดัดแปลงอาคารเดิมมาใช้ประโยชน์อื่น เช่น ร้านค้า ภัตตาคาร ลานกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กีฬา การแสดง เป็นต้น เป็นกิจกรรมที่บริการทั้งกลางวันและกลางคืนได้

(3) พื้นที่ใกล้โบราณสถาน วัด ที่มีความสำคัญ เพื่อเน้นให้เด่นชัดมากขึ้น

(4) พื้นที่ที่มีการเข้าถึงลำบากโดยทางรถยนต์ พื้นที่ตาบอด เพราะที่ดินราคาจะไม่สูงมากนัก สามารถเป็นสวน สนามเด็กเล่น หรือศูนย์กลางชุมชนขนาดเล็กได้ เน้นการเข้าถึงโดยการเดินหรือทางจักรยาน

(5) พิจารณาให้เกิดความต่อเนื่องของสวน หรือพื้นที่เปิดโล่งแต่ละแห่ง ด้วยทางรถยนต์ ทางเท้า ทางจักรยาน เช่น ตามริมแม่น้ำ ประชาชนน่าจะเข้าถึงพื้นที่ริมน้ำนี้โดยเปิดเป็นสวนสาธารณะ ทางเดิน ทางขี่จักรยานริมน้ำ หากสามารถเชื่อมต่อกันเป็นพื้นที่แถบสีเขียวขนาดต่างๆ กันเลียบริมน้ำโดยตลอด รวมถึงการเชื่อมโยงตามถนนสายหลัก และการเชื่อมโยงของพื้นที่ได้ทางยกระดับด้วย

นอกจากนี้ผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้บริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นพื้นที่ว่างเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม เพื่อประโยชน์แห่งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการผังเมือง สถาปัตยกรรม และความเป็นระเบียบสวยงาม จึงมีการควบคุมการก่อสร้างอาคารริมน้ำเจ้าพระยา ดังนี้

(1) ภายในระยะ 15 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งสองฟาก ให้ก่อสร้างอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 8 เมตร ทั้งนี้ต้องห่างจากริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา (ระยะถอยร่น) ไม่น้อยกว่า 3 เมตร ซึ่งมีไซ้ห้องแถวหรือตึกแถว

(2) ภายในระยะ 15 เมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน 45 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งสองฟาก ให้ก่อสร้างอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 16 เมตร

ส่วนการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ให้มีระยะถอยร่นจากริมฝั่งคลองทั้งสองฟาก คือ การปลูกสร้างอาคารให้มีระยะถอยร่น 3 เมตร สำหรับอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 3 ชั้น และให้มีระยะถอยร่น 6 เมตร สำหรับอาคารที่มีความสูงเกิน 3 ชั้น

6.3 แนวคิดในการวางผังพัฒนาการใช้ที่ดินริมน้ำ

แนวคิดในการวางผังพัฒนาการใช้ที่ดินริมน้ำเจ้าพระยา เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองนั้น ควรให้มีแผนและผังชี้นำการพัฒนา (Guided Development Plan) ที่ดีและชัดเจน

ตอบสนองประโยชน์ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงชุมชน โดยกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ มีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนา และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่ในการวางผังพัฒนา 9 บริเวณ ดังนี้

6.3.1 Zone A พื้นที่ริมน้ำในเขตธนบุรี ราษฎร์บูรณะ บางคอแหลม และยานนาวา แนวคิดในการวางผังพื้นที่นี้ กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวตามแนวขนานกับแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อการพักผ่อน ปรับให้เป็นแนวภูมิสถาปัตยกรรมผสมผสานกับคันป้องกันน้ำท่วม ให้มีลักษณะที่กลมกลืนสวยงาม และร่มรื่น มีแนวทางเดิน ทางจักรยาน แนวสวนพักผ่อน ในพื้นที่สีเขียวนี้ ขยายเข้าไปรวมกับพื้นที่สาธารณะ สถานที่ราชการ วัด และโรงเรียน ให้เป็นระบบเดียวกัน รวมทั้งพื้นที่ริมคลองที่ผ่านเข้ามาในบริเวณ

สำหรับท่าเรือและคลังสินค้าที่มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ สภาพอาคารเก่า และทรุดโทรมมีอยู่มาก มีแนวโน้มที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ในลักษณะการฟื้นฟูบูรณะเมือง ที่ประกอบด้วยกรรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิม และปลูกทดแทนด้วยอาคารพาณิชย์และพักอาศัย ในรูปแบบที่มี FAR. และ BCR. ต่ำ โดยให้ขึ้นเป็นอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ได้ แต่ให้มีช่องว่างระหว่างอาคารให้มาก มี OSR. (Open Space Ratio) ประมาณร้อยละ 50 เพื่อให้มีช่องเปิดออกสู่น้ำมาก เกิดโอกาสในการรับลม และภูมิทัศน์ที่ดีจากด้านแม่น้ำ

พื้นที่ริมน้ำในเขตยานนาวา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่เอกชนมีโครงการพัฒนาอยู่แล้ว เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน ในลักษณะ Commercial Waterfront ได้แก่ การจัดพื้นที่ Shopping สำหรับนักธุรกิจ และผู้ทำงานใน Commercial Zone โดยกำหนดกิจกรรมที่สำคัญ คือ อาคารจำหน่ายสินค้า ภัตตาคาร ศูนย์อาหาร หรือ Festival Market Place ให้มีรูปแบบคือ เน้นกลุ่มอาคารที่มีการจัดรูปแบบอย่างสวยงาม และมีความต่อเนื่องของกิจกรรม รวมทั้ง การพัฒนาให้ต่อเนื่องกับพื้นที่บางกะเจ้า โดยอาศัยท่าเรือโดยสารสำหรับการเดินทางติดต่อเพื่อการทำงาน และพักผ่อน

6.3.2 Zone B พื้นที่ท่าเรือกรุงเทพ และสถานีแม่น้ำ

พื้นที่ท่าเรือกรุงเทพ ซึ่งถือครองกรรมสิทธิ์ส่วนใหญ่โดยการท่าเรือแห่งประเทศไทย ปัจจุบันรัฐมีนโยบายให้พื้นที่ดังกล่าวลดกิจกรรมการทำเรือ และการขนส่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคลังน้ำมันลง โดยให้ขยายไปรวมกับบริเวณท่าเรือแหลมฉบังตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2521 อันเนื่องมาจากการขนส่งสินค้าในปัจจุบันเกินความสามารถในการรองรับของท่าเรือ อีกทั้งด้วยข้อจำกัดของร่องน้ำระดับความลึกของแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้เกิดผลกระทบต่อการจราจร และสภาพแวดล้อม เนื่องจากการเปิดใช้ของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังที่จะมีบทบาทสำคัญมาแทน

ท่าเรือกรุงเทพในอนาคต รวมถึงการย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดใหญ่ซึ่งตั้งอยู่กลางเมืองออกนอกพื้นที่ เพื่อหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุที่จะเกิดขึ้น ตามแนวโน้มที่จะมีการวางท่อส่งน้ำมันจากโรงกลั่นน้ำมันไปยังจุดต่างๆ นอกเมืองเช่น การวางท่อส่งน้ำมันจากโรงกลั่นน้ำมันบางจากขึ้นไปยังดอนเมือง การจัดสร้างคลังน้ำมันในบริเวณบางปะอิน หรือการวางท่อน้ำมันและก๊าซจากศรีราชาขึ้นไปสระบุรี ล้วนแต่ต้องการลดการขนส่งด้วยรถที่สิ้นเปลืองและมีอันตราย กับการเลือกหาที่ตั้งของคลังน้ำมันเชื้อเพลิงที่อยู่นอกเมือง ซึ่งสามารถสนับสนุนแหล่งอุตสาหกรรมสำคัญๆ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามแผนพัฒนากรุงเทพได้อย่างสะดวกปลอดภัยและประหยัดการลงทุน ในกรณีนี้จะทำให้เกิดพื้นที่ว่างในเมืองเพิ่มมากขึ้นจากการโยกย้ายกิจการต่างๆ ออกไป ทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมในการปรับปรุงฟื้นฟู และพัฒนาพื้นที่ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าสูงสุด เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ เนื่องจากเป็นพื้นที่มีน้ำขนาดใหญ่ และอยู่ในทำเลที่ตั้งที่ดี จึงควรวางแผนพัฒนาพื้นที่ของท่าเรือให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับการพัฒนาเมือง

สำหรับแนวคิดในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ท่าเรือกรุงเทพ และสถานีแม่น้ำ ได้แก่ การพัฒนาปรับปรุงท่าเรือสินค้าทั่วไปให้สามารถใช้ประโยชน์ในด้านอื่น การใช้พื้นที่เพื่อกิจการท่าเรือจะเน้นไว้เฉพาะท่าเรือที่เป็นท่าคอนเทนเนอร์ รวมถึงการพัฒนาท่าเรือท่องเที่ยวที่สามารถรับได้ทั้งเรือท่องเที่ยวขนาดเล็ก และขนาดกลาง ที่กินน้ำลึกไม่เกิน 8-12 เมตร เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางคมนาคมทางน้ำ เชื่อมต่อกับสถานีแม่น้ำ ซึ่งจะใช้เป็นเส้นทางขนส่งมวลชนแบบ Commuter Train ต่อเชื่อมกับระบบขนส่งมวลชนพระรามที่ 3 และสุขุมวิท นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาพื้นที่เพื่อประโยชน์ของการท่าเรือฯ หน่วยงานราชการ เช่น กรมศุลกากร และการรถไฟแห่งประเทศไทย รวมถึงการพัฒนาบริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่น และชุมชนแออัด ให้เหมาะสม โดยวิธีการจัดรูปที่ดินในเมือง และการพัฒนาย่านการค้าธุรกิจ โดยมีปัจจัยนำจากการจำหน่ายสินค้า และผลิตภัณฑ์จากโรงงาน (Factories Outlet) ในอาคารที่มีอยู่เดิม แล้วพัฒนาให้เป็นศูนย์แสดงสินค้า

6.3.3 Zone C พื้นที่ริมน้ำบางนา และบางจาก

พื้นที่ริมน้ำบางนาและบางจาก เป็นที่ตั้งของโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ซึ่งได้เช่าจากที่ราชพัสดุ มีพื้นที่ประมาณ 500 ไร่ ประกอบด้วยอาคารสำนักงาน และคลังน้ำมัน ซึ่งกิจการประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง โรงกลั่นอยู่ในสภาพแทบจะหมดอายุใช้งาน คลังน้ำมันเป็นพื้นที่อันตราย ตั้งอยู่ในเขตเมืองชั้นใน เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ทำให้รัฐบาลมีนโยบายที่จะย้ายคลังน้ำมันเหล่านี้ออกไปอยู่ที่อื่น ทั้งนี้รวมถึงคลังอาวุธของกองทัพเรือ ที่บริเวณกรมสรรพาวุธ บางนาด้วยเช่นกัน นอกจากนี้พื้นที่ตอนล่างของบริเวณบางจากต่อเนื่องกับบางนา ยังเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมรุ่นเก่าของภาคราชการ ซึ่งก่อตั้งประมาณ พ.ศ.2500 สมควรที่จะพิจารณาขยับ

ขยายออกไปสู่พื้นที่อื่นเช่นกัน ได้แก่ โรงงานไม้อัดไทย โรงงานองค์การแบตเตอรี่ โรงงานแก้ว และ โรงงานอื่นๆ อีกหลายแห่ง เป็นต้น ซึ่งอยู่ในเขตชุมชนหนาแน่น อันอาจก่อให้เกิดอันตรายได้มาก พื้นที่ดังกล่าวอาจจะปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับการตั้งอยู่ท่ามกลางเขตเมือง ชั้นในที่ประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น อาจให้ผลตอบแทนการลงทุนที่ดีกว่า และให้สภาพแวดล้อมที่ดีแก่ชุมชนในระยะยาว

6.3.4 Zone D พื้นที่ริมน้ำพระประแดง

พื้นที่พระประแดง หรือปากลัด เป็นเขตเมืองเก่า ซึ่งเดิมเรียกว่า นครเขื่อนขันธ์ เป็นบริเวณที่ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมของชุมชนเชื้อสายมอญ ด้วยศักยภาพของเมืองที่มีวัฒนธรรม และ ขนบธรรมเนียมเฉพาะถิ่น เป็นจุดเด่น โดยอาจพัฒนาในรูปแบบของการท่องเที่ยวเมืองเก่าทางน้ำ โดยใช้คลองลัดหลวงเป็นหลัก

ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ควรคำนึงถึง การจัดระเบียบเมือง ได้แก่ การควบคุม การปลูกสร้างอาคารใหม่ให้กลมกลืนกับอาคารเดิม ในด้านรูปแบบสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น เพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อมของเมืองเก่าริมน้ำไว้ นอกจากนี้ ให้มีการปรับปรุงถนนเลียบริมแม่น้ำ (ถนนศรีนครเขื่อนขันธ์) และพื้นที่ริมน้ำ ให้เป็นลานคนเมือง และเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ

6.3.5 Zone E พื้นที่ริมน้ำปู่เจ้าสมิงพราย

การพัฒนาพื้นที่ริมน้ำบริเวณปู่เจ้าสมิงพราย กำหนดให้จัดรูปแบบการใช้พื้นที่ เพื่อรองรับอุตสาหกรรม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่เขต ส่งเสริมการลงทุนเขต 1 ซึ่งจะเน้นให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทอุตสาหกรรมสนับสนุน ได้แก่ การผลิตผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ การผลิตและประกอบ ยานยนต์ การผลิตอัญมณี เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลาง และเล็ก โดยเน้น อุตสาหกรรมประเภทเบาและสะอาด ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงและส่งเสริมให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี

สำหรับกิจการท่าเรือและคลังสินค้าริมแม่น้ำ ยังคงดำเนินกิจกรรมอยู่ต่อไปตาม การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม และอยู่ในพื้นที่ที่มีการประกาศเป็นเขต ควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นอกจากนี้ตามแนวริมแม่น้ำในพื้นที่บางหัวเสือ บางโปรง และบางด้วน กำหนดให้เป็นพื้นที่ย่านที่ พักอาศัยหนาแน่นน้อย โดยให้มีการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเชิงอนุรักษ์ และสวนสาธารณะริมน้ำ (Green Reserve Area) ในรูปป่าจากและป่าชายเลน

6.3.6 Zone F พื้นที่บางกะเจ้า

รัฐบาลมีนโยบายสงวนพื้นที่บางกะเจ้าให้เป็นพื้นที่สีเขียว และสวนสาธารณะ กลางมหานคร โดยอาศัยต้นไม้ช่วยกรองอากาศเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอ

พระประแดง จึงมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดูแลโครงการ

แนวทางในการวางผังพัฒนาพื้นที่ จะอยู่ในลักษณะการควบคุมและป้องกันการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน รวมถึงความหนาแน่นของประชากร ได้แก่ การควบคุมการปลูกสร้างอาคาร ห้ามการตัดถนนสายใหม่ การกำหนดระยะเวลาการรื้อถอนและย้ายกิจกรรมที่ขัดแย้ง เช่น โรงงานอุตสาหกรรม คลังสินค้าขนาดใหญ่ หรือคลังน้ำมัน การควบคุมระบบสาธารณสุขโรค ให้เพียงพอกับการใช้งานเพื่ออยู่อาศัย และการเกษตรเท่านั้น และห้ามขุดเจาะเพื่อสูบน้ำบาดาลโดยเด็ดขาด

สำหรับการพัฒนาโครงการหลัก คือ โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และการเกษตรชุมชนแบบพอเพียง ดังนี้

(1) การสร้างตลาดภายในพื้นที่เพื่อลดต้นทุนการขนส่ง และลดปริมาณการจราจร อันก่อให้เกิดมลพิษได้ ในขณะเดียวกัน ก็เป็นสิ่งจูงใจรายได้ ผลตอบแทน ให้กับประชาชนในท้องถิ่นในอันที่จะรักษาพื้นที่สีเขียวเพื่อการเกษตรกรรมไว้

(2) การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร (Agro-Tourism) โดยให้นักท่องเที่ยวเข้าร่วมกิจกรรม

(3) การใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะ “สวนศรีนครเขื่อนขันธ์” ในลักษณะกิจกรรมนันทนาการ เช่น การขี่จักรยานชมสวน ควบคู่ไปกับการศึกษาธรรมชาติ

(4) การฟื้นฟูป่าชายเลน ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมศึกษาธรรมชาติ โดยการสร้างทางเดินสื่อธรรมชาติป่าชายเลนโดยรอบพื้นที่บางกะเจ้า

6.3.7 Zone G พื้นที่ริมน้ำบางครุ บางจาก และปากคลองบางปลากด

พื้นที่ริมน้ำดังกล่าว มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมเป็นกิจกรรมหลัก ซึ่งสอดคล้องกับผังเมืองรวม ทั้งยังมีศักยภาพในทำเลที่ตั้ง ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม ความสะดวกในการขนส่งสินค้าทางน้ำ และทางบก แนวคิดในการวางผังพัฒนา จึงเป็นไปเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันในเวทีโลก โดยการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ เป็นอุตสาหกรรมเบา และใช้เทคโนโลยีสะอาด การพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างแหล่งงานกับย่านที่พักอาศัย (Job & Housing Balance) นอกจากนี้ พื้นที่ริมน้ำยังให้มีการปรับปรุงทัศนียภาพ และการพัฒนาพื้นที่สีเขียวริมน้ำเพื่อการพักผ่อน

6.3.8 Zone H พื้นที่ริมน้ำพระสมุทรเจดีย์

ด้วยศักยภาพของพื้นที่ ที่มีจุดเด่นในด้านธรรมชาติ กล่าวคือ เป็นบริเวณปากอ่าวที่มีพื้นที่ติดอ่าวไทย มีพื้นที่ป่าชายเลนอยู่มาก และคลองหลายสายลัดตามแนวพื้นที่

เกษตรกรรม และพื้นที่ป่าจาก ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกันชุมชนกับแนวป่าชายเลนได้ จึงจัดว่ามีความน่าสนใจในการพัฒนาการท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นสวนสาธารณะป่าชายเลนริมน้ำ นอกจากนี้ ป้อมพระจุลจอมเกล้า ซึ่งตั้งอยู่ปากแม่น้ำเจ้าพระยา ก็ยังเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญอีกแห่งหนึ่ง

6.3.9 Zone I พื้นที่ริมน้ำอำเภอเมืองสมุทรปราการ

พื้นที่ริมน้ำในอำเภอเมืองสมุทรปราการ ส่วนใหญ่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม และสถาบันราชการ แนวคิดในการวางผังพัฒนา กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวตามแนวขนานกับแม่น้ำเพื่อการพักผ่อน โดยปรับภูมิทัศน์ให้ผสมผสานกับแนวคันป้องกันน้ำท่วม

6.4 แนวทางในการควบคุมการใช้ที่ดิน

เพื่อให้แผนพัฒนาการใช้ที่ดินมีผลนำไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นที่ต้องอาศัยมาตรการต่างๆ ในการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชน ให้เป็นไปในลักษณะที่ประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ การป้องกันการขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการปลูกสร้างอาคาร รวมทั้งการควบคุมการพัฒนาของภาคเอกชนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการดำเนินการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อให้การลงทุนของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเกิดประสิทธิภาพสูงสุด แนวทางในการปฏิบัติโดยทั่วไปจะประกอบด้วย

6.4.1 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

6.4.1.1 กฎหมายผังเมือง ได้แก่ การใช้อำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ การดำเนินการพัฒนาระดับเขตอาจอยู่นอกเหนือขอบเขตการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนด “นโยบายและมาตรการควบคุมโดยทั่วไป” อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กฎกระทรวงฉบับที่ 414 พ.ศ.2542) และผังเมืองรวมสมุทรปราการ (2544) ยังไม่สามารถให้ความชัดเจนในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความหนาแน่นของการพัฒนาดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์การพัฒนาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แนวทางการใช้บังคับอาจกระทำได้ด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรืออาจกำหนดเป็นรายละเอียดประกอบในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในระบบชี้นำการพัฒนา เป็น “มาตรการ” หรือ “ข้อกำหนด” ให้ใช้บังคับผังเมือง ประกอบด้วยข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Regulation) ข้อกำหนดความหนาแน่นการพัฒนา (Development Intensity Regulation) และข้อกำหนดพิเศษเฉพาะ (Special Area Regulation) ตามสภาพแวดล้อม ประกอบเขตอนุรักษ์ ดังนี้

1) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Regulation)

ได้แก่ ข้อกำหนดการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก หรือ พาณิชยกรรม ซึ่งเป็นหลักการสากลของการวางผังเมือง โดยถือปฏิบัติตาม Planning Design Criteria โดยกำหนดสัญลักษณ์ (Legend) เป็นสีตามเบอร์และมาตรฐานสีที่กำหนด ได้แก่ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยใช้สีเหลือง ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมใช้สีแดง เป็นต้น การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่นิยมปฏิบัติจะจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้หลายประเภท เป็นปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติมาก

2) ข้อกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนา (Development Intensity Regulation)

จากจำนวนประชากรในพื้นที่ดินขนาดใหญ่ (Superblock) ล้อมรอบด้วยถนนสายหลักคำนวณจากจำนวน คน/ไร่ จำนวนหน่วย/ไร่ จำนวนหลัง/ไร่ ซึ่งเป็นข้อกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR.) อันเป็นข้อกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนา

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ ที่ประกาศใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีการกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนาไว้ให้ชัดเจน มีเพียงปรากฏในรูปข้อความ “ซึ่งมิใช่อาคารขนาดใหญ่” ในกฎกระทรวงซึ่งหมายความว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครควรอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยเพื่อก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยที่มีความสูงไม่เกิน 15 เมตร และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันไม่เกิน 1000 ตารางเมตร (ไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่) มีพื้นที่ปกคลุมดิน 70% (BCR.) ตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร สัดส่วนพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นต่อพื้นที่ดิน (FAR.) 350% (5 x 70%) ความหนาแน่นประชากร 40 คน/หลัง 160 คน/ไร่ เกินกว่ามาตรฐานความหนาแน่นประชากร 10-24 คน/ไร่ ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ตามมาตรฐานการวางผังเมืองรวม พ.ศ.2539 ปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ.2544 กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

3) ข้อกำหนดตามสภาพหรือเฉพาะพื้นที่

(Special Area Regulation)

ข้อกำหนดพิเศษเฉพาะพื้นที่ ตามสภาพแวดล้อมประกอบเขตอนุรักษ์ มุ่งเน้นการกำหนดมาตรการกำกับควบคุมพื้นที่เฉพาะเขตอนุรักษ์ อนุรักษ์พื้นที่โดยรอบบริเวณสิ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม โบราณสถาน ศาสนสถาน และเขตอนุรักษ์พื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์เพื่อการเกษตร มิให้มีการพัฒนาพื้นที่เมืองรุกเข้าไปทำลายพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์เพื่อการเกษตร

6.4.1.2 กฎหมายควบคุมอาคาร ได้แก่ การใช้อำนาจแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในการใช้บังคับโดยกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

นอกเหนือจากกฎกระทรวง และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ที่ใช้บังคับโดยทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร และกฎกระทรวงและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทที่ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร อาจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการทางด้านกายภาพขึ้นโดยเฉพาะเพื่อสนับสนุนให้แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่เสนอแนะมีผลในการใช้บังคับด้วยมาตรการที่เหมาะสม

6.4.1.3 กฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้แก่ การใช้อำนาจแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน ในการใช้บังคับโดยข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน แม้ว่ากลไกของการควบคุมการจัดสรรที่ดิน จะอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีกรมที่ดินเป็นหน่วยงานปฏิบัติ แต่การควบคุมขนาดเนื้อที่ของแปลงที่ดิน ประกอบกับเกณฑ์มาตรฐานทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการย่อมมีผลโดยตรงต่อลักษณะการพัฒนาทางกายภาพ ซึ่งกรุงเทพมหานครสมควรที่จะเข้าไปมีบทบาทในการประสานการดำเนินการให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้นอกจากการกำหนดขนาดเนื้อที่ของแปลงที่ดินเพื่อการควบคุมความหนาแน่นของประชากรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้ว กรุงเทพมหานครยังควรมีส่วนร่วมในการจัดวางระบบโครงข่ายสาธารณูปการ และกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาโดยคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

6.4.2 มาตรการสร้างเหตุจูงใจหรือสร้างแรงจูงใจเพื่อการพัฒนา

ในการพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลประโยชน์สูงสุดนั้น นอกจากการนำระบบชี้้นำการพัฒนา (Development Guidance System) ควรมีมาตรการสร้างแรงจูงใจหรือสร้างเหตุจูงใจ (Incentive Development or Bonus) ประกอบด้วย

6.4.2.1 Zoning Incentive มาตรการสร้างแรงจูงใจ

การส่งเสริมระบบโบนัสเพื่อจูงใจต่อการพัฒนาพื้นที่ เช่น พื้นที่ที่บริการด้านพักผ่อนหย่อนใจ ระบบสาธารณูปโภค บริเวณขนส่งมวลชน ที่อยู่อาศัย และพื้นที่โล่งเป็นต้น เพื่อกระตุ้น และส่งเสริมให้จัดพื้นที่ว่างหรือโบนัสรองรับต่อการจัดสรรพื้นที่ เพื่อให้ได้รับโดยเพิ่มอัตราความหนาแน่นที่อนุญาต โดยการก่อสร้างเพิ่มขึ้นอีกตามเงื่อนไขที่เหมาะสมหรือข้อกำหนด เป็นการกระตุ้นเพื่อสร้างสาธารณประโยชน์ต่อชุมชน

6.4.2.2 Tax Incentive มาตรการทางด้านภาษี

เป็นการดำเนินการทางภาษี เพื่อส่งเสริมการใช้ที่ดินในหลายรูปแบบ เช่น การเรียกเก็บภาษีในอัตราที่สูง กรณีที่บริเวณนั้นไม่ได้ใช้สอยประโยชน์หรือผิดวัตถุประสงค์ และเก็บภาษีในอัตราพิเศษเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินตามแนวทางการวางแผนหรือตามเงื่อนไขที่กำหนด

6.4.2.3 Finance Incentive มาตรการด้านการเงิน

โดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนา ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้เอกชนกู้ยืมเพื่อพัฒนาดอกเบี้ยต่ำ เงื่อนไขพิเศษ รัฐเป็นผู้นำหรือผู้ค้ำประกันเงินกู้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย