

บทที่ 4

หลักการและแนวความคิด ของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

การศึกษาถึงหลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ได้พิจารณาจากการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้อง ตัวกฎหมายและเอกสารทางวิชาการ ประกอบกัน ทั้งนี้ได้ทำการศึกษาในรอบของประเด็นที่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และจากข้อมูลต่างๆซึ่งแสดงถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ศึกษาที่ปรากฏในบทที่แล้ว โดยในการศึกษานี้ได้พิจารณาถึงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ศึกษาตามประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เป็นหลัก เพื่อให้ได้ประเด็นและแนวทางในการจัดทำแบบสอบถามประชาชนในพื้นที่ศึกษา รวมทั้งเป็นประเด็นสำหรับการวิเคราะห์ต่อไป

4.1 การสัมภาษณ์

ในการสัมภาษณ์นั้นได้ทำการสัมภาษณ์บุคคล 3 กลุ่มประกอบด้วย กลุ่มนักวิชาการด้านการผังเมือง จำนวน 5 ท่าน กลุ่มผู้ทำงานวางผังเมือง จำนวน 2 ท่าน และกลุ่มผู้ทำหน้าที่ควบคุมทางผังเมือง จำนวน 2 ท่าน โดยมีรายชื่อดังต่อไปนี้

1.กลุ่มนักวิชาการด้านการผังเมือง

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1. คุณเฉลิม แก้วกังวาล | อดีตผู้อำนวยการสำนักผังเมือง (กรมการผังเมือง)
(สัมภาษณ์, 7 มิถุนายน 2544) |
| 2. คุณพงศ์สิทธิ์ ชุมสาย ณ อยุธยา | อดีตรองอธิบดีกรมการผังเมือง
(สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2544) |
| 3. ดร.อภิชาติ วงศ์แก้ว | อดีตที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
(สัมภาษณ์, 22 กุมภาพันธ์ 2544) |
| 4. อาจารย์เลิศวิทย์ รังสีรักษ์ | สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
(สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2544) |
| 5. คุณวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์ | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมการผังเมือง
(สัมภาษณ์, 13 กุมภาพันธ์ 2544) |

2. กลุ่มผู้ทำงานวางผังเมือง

1. คุณศันสนีย์ ศรีสุกรี ผู้อำนวยการส่วนผังเมืองที่ 1 กรมการผังเมือง
(สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2543)
2. คุณครรชิต หอวิวัฒน์ หัวหน้าฝ่ายมาตรการ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
(สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2543)

3. กลุ่มผู้ทำหน้าที่ควบคุมทางผังเมือง

1. นายวศกร รังษีโนดร หัวหน้าฝ่ายโยธา เขตบางขุนเทียน
(สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2544)
2. คุณมานะ แสงเงิน หัวหน้างานอาคาร ฝ่ายโยธา เขตบางขุนเทียน
(สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2544)

การสัมภาษณ์ดังกล่าวทำให้ได้ภาพรวมของแนวคิดจากฝ่ายต่างๆ ทั้งผู้ออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผู้ที่นำเอาข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไปใช้บังคับและผู้ทำงานด้านวิชาการซึ่งให้มุมมองระหว่างสองฝ่าย ประมวลร่วมกันเป็นหลักการและแนวความคิด รวมทั้งสะท้อนให้เห็นถึงข้อคิดเห็นและความเข้าใจของแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพิจารณาถึงวิธีการปรับปรุงข้อกำหนดที่เหมาะสม โดยใช้ประเด็นคำถามดังนี้

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน
3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น
4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ
5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

โดยมีบทสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มนักวิชาการด้านการผังเมือง

คุณเฉลิม แก้วกังวาล

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

เป็นพื้นที่ชานเมืองที่ควบคุมการขยายตัวของเมืองและเป็นพื้นที่ที่เตรียมไว้สำหรับรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคตซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นทิศทางการขยายตัวของเมืองที่ต้องการให้เกิดขึ้น

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

การขยายตัวของเมืองยังคงเกิดขึ้นในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นรั้วตามเส้นทางคมนาคม ทำให้เกิดปัญหาจราจร และไม่ประหยัดในการจัดวางระบบสาธารณูปโภค ข้อกำหนดไม่รัดกุมและไม่ชัดเจนในการกำหนดเฉพาะชื่อกิจการที่ต้องห้าม ไม่ได้ควบคุมทั้งขนาดและที่ตั้งที่เหมาะสม

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

การกำหนดให้มีกิจการรองในรูปร้อยละเป็นวิธีการทางฝ่ายบริหาร เพื่อให้มีช่องทางสำหรับผู้ที่ต้องการพัฒนาสามารถหลีกเลี่ยงไปได้ เป็นการลดข้อขัดแย้ง

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

มีปัญหาหลายอย่าง ตั้งแต่แผนที่ที่ใช้ในการควบคุมก็ไม่ละเอียดเพียงพอ ควรขยายให้ชัดเจนและจัดทำเป็นระวาง การประสานงานด้านงบประมาณเพื่อการพัฒนาระหว่างหน่วยงานไม่ยึดถือตามแนวทางของผังเมืองรวม

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

ควรพยายามปรับปรุงโดยยึดถือแนวทางผังเมืองของสหรัฐอเมริกาเป็นหลักก่อน เมื่อได้กฎหมายที่สามารถควบคุมได้อย่างนั้นแล้ว ต้องมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาปรับปรุงต่อไป อย่างไรก็ตามการรับเอาวิธีการและข้อกำหนดจากต่างประเทศควรปรับให้เหมาะสมกับลักษณะของประเทศเราเสียก่อนซึ่งจำเป็นต้องรู้ที่มาที่ไปหรือแนวคิดของข้อกำหนดนั้นๆด้วย การจะปรับปรุงกฎหมายมีข้อจำกัดหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งถูกต้องว่าไม่เกี่ยวข้องกับลักษณะอาคารทำให้ไม่สามารถควบคุมความสูง การกำหนดอัตราส่วนระหว่างพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่แปลงที่ดินและข้อกำหนดอื่นๆได้เพราะถือว่าซ้ำซ้อนกับกฎหมายควบคุมอาคาร ถ้ากำหนดตั้งอยู่ในผังเฉพาะซึ่งมีชั้นตอนมาก บางประเทศได้มีการแบ่งการควบคุมที่ชัดเจนโดยตั้งแต่ผนังอาคารเข้ามาในตัวอาคารให้ควบคุมโดยกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งพิจารณาถึงความแข็งแรง ปลอดภัยของโครงสร้างเป็นหลักและตั้งแต่ผนังอาคารออกไปให้ควบคุมโดยกฎหมายผังเมือง ซึ่งอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายในพระราชบัญญัติการผังเมืองให้มีความชัดเจนในขอบเขตอำนาจของกฎหมายผังเมือง

คุณพงศ์สิทธิ์ ชุ่มสาย ณ ออยุธยา

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

เป็นพื้นที่ควบคุมการขยายตัวของเมือง จำกัดเมืองให้อยู่ในขอบเขตทำให้สภาพการ
พัฒนาเมืองในภาพรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

ข้อกำหนดที่ใช้ยังมีไม่ชัดเจนและรัดกุมเพียงพอเห็นได้จากการเกิดหมู่บ้านจัดสรรขึ้นในพื้นที่
ที่เกษตร ซึ่งที่อยู่อาศัยเป็นกิจการหลัก(Major Use) ไม่ควรกำหนดให้เป็นกิจการรอง(Supporting
Use) แล้วนำมาปะปนกัน ประเภทกิจกรรมที่ห้ามยังมีน้อยเกินไปไม่ครอบคลุม บางประเภทที่ควร
ให้อนุญาตได้ก็ไม่มีการควบคุมขนาดและที่ตั้งที่เหมาะสม เช่น การสร้างโรงสีในพื้นที่เกษตรของ
เมืองก็ควรมีขนาดเล็กซึ่งถ้าจะพิจารณาจากขนาดพื้นที่ของโรงสีทั่วไปเปรียบเทียบกับบริเวณอัน
กว้างใหญ่ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดอาจดูเหมือนไม่มีผลกระทบแต่ในความเป็นจริงผลกระทบจะเกิด
จากกิจกรรมที่มากของโรงสีซึ่งต้องการสาธารณูปโภคมากตามไปด้วย ไม่สอดคล้องกับ
สาธารณูปโภคในพื้นที่และส่งผลกระทบในที่สุด

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

แนวความคิดของการกำหนดพื้นที่เพื่อกิจการอื่นหรือกิจการรอนั้นเป็นไปเพื่อให้เกิดแหล่ง
บริการในระดับละแวกชุมชน (Neighborhood) รองรับความต้องการในชีวิตประจำวันของประชา
ชนในท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดที่ตั้งของกิจการรอนั้น เพียงแต่ให้อยู่ในบริเวณละแวก
ชุมชนที่กำหนด ก็สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าตำแหน่งที่ตั้งอาจจะคลาดเคลื่อนไป
บ้างแต่ยังคงอยู่ในขอบเขตที่ยอมรับได้ และเนื่องจากการกำหนดให้เป็นเพียงระดับละแวกชุมชน
ทำให้สามารถควบคุมผลกระทบได้ เช่น โรงเรียนอนุบาล ส่วนแหล่งบริการในลำดับคีย์ที่สูงขึ้น
ควรมีการกำหนดขนาดและที่ตั้งซึ่งสัมพันธ์กันเพื่อให้สามารถบริการพื้นที่ในเมืองแต่ละส่วนได้อย่าง
เพียงพอและป้องกันผลกระทบต่อชุมชนด้วย เช่น โรงเรียนมัธยมซึ่งมีนักเรียนจำนวนมากต้องการ
สาธารณูปโภคมาก ทั้งไฟฟ้า ประปาและถนนเพื่อการเข้าถึง ผลกระทบจากกิจกรรมย่อมมีมาก กิจ
กรรมรองที่กำหนดนั้นต้องเป็นกิจการที่ส่งเสริมกิจการหลักเป็นสำคัญและการกำหนดขนาดของพื้นที่
ที่ในรูปของร้อยละทำให้เกิดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลทางด้านการเมือง การปกครอง ให้
เกิดการยอมรับได้ง่ายอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับกฎหมายผังเมืองนอกเหนือไปจากการ
สนองตามความต้องการของเมืองได้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมในลักษณะนี้ จำเป็นต้องมีข้อ
กำหนดในรายละเอียดที่รัดกุมและครอบคลุม ต้องมีเงื่อนไขซึ่งบางครั้งเรียกว่า Condition Use
เพื่อลดผลกระทบต่อชุมชน เช่น การกำหนด FAR (Floor Area Ratio), LOT SIZE, BCR (Building
Coverage Ratio), OSR (Open Space Ratio), การกำหนดประเภทกิจการที่ครอบคลุม เป็นต้น

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

ความไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมและการนำผังไปสู่การปฏิบัติของท้องถิ่น เนื่องจากไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางผังเองตั้งแต่ต้นทำให้ผังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร และในการควบคุมของท้องถิ่นนั้นตามหลักแล้ว จำเป็นต้องมีทั้งสถาปนิก วิศวกรและนักผังเมืองทำงานควบคู่กันไป แต่ปัจจุบันยังขาดนักผังเมืองไป ฝ่ายช่างซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจต้องทำหน้าที่แทน ซึ่งตามเขตต่างๆของกรุงเทพมหานครและตามเทศบาลควรมีนักผังเมืองเพื่อทำหน้าที่ด้านผังเมืองตั้งแต่พิจารณาการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน การตรวจสอบเพื่อเก็บข้อมูล (Monitoring) สำหรับประเมินผลของผัง เก็บเป็นฐานข้อมูลและทำ Improvement Program เพื่อพัฒนาและปรับปรุงผังต่อไป

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

รูปแบบของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้นเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมอยู่แล้วแต่ควรมีการแก้ไขในรายละเอียดและทางด้านเทคนิค เช่น แหล่งบริการที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าระดับละแวกชุมชนขึ้นไปต้องมีการกำหนดขนาด ที่ตั้งและประเภทของกิจกรรมให้ชัดเจนและเหมาะสมไม่ให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน, การศึกษาทางวิชาการในการกำหนดตัวเลขจำนวนร้อยละให้เหมาะสม

ดร.อภิชาติ วงศ์แก้ว

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมในต่างประเทศ กำหนดให้สร้างได้แต่กระท่อมที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและที่เก็บอุปกรณ์ทางการเกษตร ที่ดินถูกใช้สำหรับการเกษตรอย่างแท้จริง โดยเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำมากพร้อมทั้งส่งเสริมการเกษตรหลายด้านและโครงสร้างพื้นฐานก็ต้องเหมาะสมกับพื้นที่เกษตรด้วย พื้นที่เกษตรสร้างผลผลิตสนองความต้องการของเมืองซึ่งควรมีการกำหนดชนิดและปริมาณของพืชให้ตรงตามความต้องการของเมืองและมีบริเวณเพาะปลูกที่เหมาะสม

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

พื้นที่ชนเมืองยังถูกบุกรุกอย่างต่อเนื่องเพราะขาดการควบคุมที่ดี เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายอย่าง เช่น น้ำเสีย กระทบต่อการทำเกษตร และยังขาดการส่งเสริมการเกษตรในด้านต่างๆซึ่งต่างจากมาตรการในต่างประเทศ

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

ไม่มีความชัดเจน มีใช้เฉพาะในประเทศไทยซึ่งไม่เหมาะสม

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

ผังเมืองรวมยังมีส่วนที่ไม่สมบูรณ์อยู่มากทำให้การควบคุมทางผังเมืองทำได้ลำบาก เช่น ตัวผังเมืองรวมที่ใช้ควบคุมต้องใช้มาตราส่วนที่มีความละเอียดมากกว่านี้ควรเป็น 1:1000 ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องขอบเขตพื้นที่ ด้านบุคลากรต้องมีความรู้ความเข้าใจทางผังเมืองและงานด้านกายภาพ เช่น การใช้แผนที่

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

ควรเพิ่มรายละเอียดในรายการประกอบผังแนบท้ายกฎกระทรวง ให้ครอบคลุมชัดเจนซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องออกผังเมืองเฉพาะ หรือบางพื้นที่ที่ต้องการทำผังเมืองเฉพาะแต่ติดปัญหาข้อกฎหมายต่างๆทำให้ใช้เวลานาน ผังที่ได้จะล้าสมัยไม่ทันการณ์และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควรสามารถเลี่ยงไปใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆหรือกฎหมายอื่นแทนได้

อาจารย์เลิศวิทย์ รังสีรักษ์

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

พื้นที่สีเขียวชานเมืองนั้นเป็นตัวกันการขยายตัวของเมือง ดังนั้นจึงไม่ควรปล่อยให้เกิดขึ้นที่เมืองโดยเฉพาะบ้านจัดสรร ซึ่งควรมีข้อกำหนดควบคุมที่เข้มงวด แม้แต่การกำหนดให้สร้างได้ แต่ต้องมีแปลงที่ดิน ขนาดใหญ่ (Lot Size) ซึ่งไม่เหมาะสม เพราะไม่ควรให้พื้นที่เมืองเกิดขึ้นเลย และการลดหย่อนข้อกำหนดให้เกิดพื้นที่เมืองได้ด้วยเหตุผลว่าจะเปลี่ยนเป็นพื้นที่อยู่อาศัยในอนาคตนั้นเป็นการไม่เหมาะสม

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

การกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมทำให้ที่ดินมีราคาต่ำเพราะยากต่อการพัฒนาแต่เมื่อข้อกำหนดเปิดช่องให้มีการพัฒนาได้จึงกลายเป็นทำให้สามารถพัฒนาได้โดยต้นทุนต่ำ เช่น การเกิดบ้านจัดสรร นอกจากนี้ควรเพิ่มมาตรการในการส่งเสริมพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมโดยประสานงานกับฝ่ายต่างๆ เช่น พัฒนาชุมชน และ สาธารณูปโภคก็ควรมีการประสานงานให้สอดคล้องกับประเภทการใช้ที่ดินที่กำหนด

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

การอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้นไม่มีที่มาที่ชัดเจน แนวคิดที่แท้จริงคือสิ่งใดรูปแบบดังกล่าวขาดหลักการทางวิชาการมารองรับทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนซึ่งอาจส่งผลให้ผังขาดความน่าเชื่อถือได้

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

ข้อกำหนดในส่วนของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้นไม่มีความชัดเจน ในมาตรฐานการวัดขนาดพื้นที่ บางครั้งมีการเข้าใจผิดว่าเป็นร้อยละของขนาดที่ดินรายแปลง ทำให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบ บางพื้นที่มีการขออนุญาตเต็มพื้นที่ให้อนุญาตได้แล้วแต่มีความพยายามขอลิขิตซึ่งอ้างถึงวิธีการวัดพื้นที่ว่าไม่ถูกต้องทำให้ต้องให้อนุญาตไปเรื่อยๆ การใช้ประโยชน์ที่ดินบางอย่างไม่มีความชัดเจนว่าจะคำนวณด้วยหรือไม่ เช่น ถนนในโครงการเอกชน นอกจากนี้กิจกรรมบางอย่างที่กำหนดไว้ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจน เช่น อุตสาหกรรมบริการได้แก่อะไรบ้าง ขนาดเท่าใด ทำให้ต้องมีการตีความและเกิดเป็นข้อโต้แย้งขึ้น

การพิจารณาขออนุญาตไม่ควรให้ทางฝ่ายโยธาเป็นผู้พิจารณาเพราะยังขาดความรู้ความเข้าใจ และควรจัดให้มีผู้ตรวจสอบ (Inspector) เพื่อตรวจสอบการใช้ที่ดินภายหลังการก่อสร้างและการตัดแปลงอาคารไปใช้ในกิจกรรมอื่นซึ่งไม่ตรงตามที่ขออนุญาตไว้

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

ควรยกเลิกรูปแบบการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในรูปแบบร้อยละและปรับปรุงข้อกำหนดให้มีการจัดทำ Zoning ในรายละเอียดซึ่งปัจจุบันมีการทำในลักษณะนี้อยู่แล้ว เช่น บริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ หรือกฎหมายควบคุมอาคารก็มีลักษณะเป็น Zoning ทั้งนี้ให้สามารถควบคุมความหนาแน่นได้ในลักษณะ 3 มิติ ซึ่งต่างจากรูปแบบร้อยละที่มีลักษณะเป็น 2 มิติ ทำให้สามารถชี้้นำการพัฒนาของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้ที่ตั้งของแหล่งให้บริการและกิจกรรมถูกกำหนดได้อย่างเหมาะสม

คุณวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ์

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

การกำหนดพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมโดยหลักคือ เป็นการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองไม่ให้ถูกพื้นที่เมืองบุกรุกและเป็นพื้นที่สำหรับรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต เป็นพื้นที่เกษตรที่เป็นแหล่งอาหารของเมืองซึ่งพิจารณาแล้วมีความคุ้มค่าควรแก่การรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการเติบโตของเมืองอย่างเป็นพลวัต จากประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ความต้องการที่อยู่อาศัยมากขึ้นซึ่งมีความจำเป็นที่จะป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างกระจัดกระจาย โดยเฉพาะพื้นที่ชานเมือง อย่างไรก็ตามรัฐต้องจัดหาพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยให้เพียงพอด้วย

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

การก่อสร้างในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมควรถูกควบคุมไม่ให้เกิดขึ้นและสามารถทำหน้าที่ป้องกันเมืองกระจายตัวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครจำเป็นที่จะต้องหยุดสร้าง จำกัดการขยายเมืองให้ได้ ไม่ควรปล่อยให้เมืองเต็มไปด้วยปัญหาจนถึงขีดสุด ต้องรักษาให้เมืองอยู่ต่อไปได้ไม่ให้เมืองตาย

การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นทำให้การใช้ที่ดินที่มีลักษณะกระจายไร้ทิศทาง ความหลวมของข้อกำหนดทำให้เกิดมีบ้านเรือนขึ้นมากมายในพื้นที่ควบคุมซึ่งไม่เหมาะสม ยากต่อการควบคุมดูแลและไม่สามารถรองรับหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

การที่ประเทศไทยมีการใช้ที่ดินแบบผสมต่างกับการใช้ที่ดินในต่างประเทศที่มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน โดยของไทยนั้นแม้แต่ภายในอาคารเดียวกัน เช่น ตึกแถวซึ่งเป็นทั้งเพื่อการพาณิชย์และพักอาศัย การกำหนดกิจการรอนั้นมีไว้เพื่อรองรับลักษณะแบบนี้ด้วย

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในรูปร้อยละนั้นนำไปปฏิบัติได้ยาก และบุคลากรที่ควบคุมยังขาดความเข้าใจในข้อกำหนดที่ถูกต้องตรงกัน ทำให้การควบคุมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตามกฎหมายนั้นไม่ได้ให้อำนาจคนของผังเมืองในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน อำนาจการตรวจสอบกระจายไปอยู่ตามหน่วยปฏิบัติต่างๆ เช่น โยธา อบต. เทศบาล สาธารณสุข ซึ่งทำให้การควบคุมทางผังเมืองขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผังเมืองมักไม่ค่อยได้รับความสนใจจากนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้ขาดการประชาสัมพันธ์ต่อชุมชน

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

รูปแบบการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในรูปร้อยละ ต้องอาศัยการวางผังเมืองเฉพาะเพื่อกำหนดที่ตั้งที่เหมาะสมของกิจการรอนเหล่านี้ พร้อมกำหนดพื้นที่กัน (Buffer Zone) เพื่อลดผลกระทบ ซึ่งจะช่วยให้ครบขั้นตอนสมบูรณ์และสามารถลงลึกได้ในรายละเอียดตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เป็นเรื่องของท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเป็นหลักซึ่งเป็นการถูกต้องแล้ว เพราะผังเมืองเฉพาะนั้นเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นจึงควรมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่ในปัจจุบันแม้แต่กรุงเทพมหานครเองซึ่งพร้อมที่สุดแต่ยังไม่สามารถออกผังเมืองเฉพาะได้ โดยติดข้อกฎหมายที่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ยุ่งยากในการเวนคืนและการจัดทำงบประมาณ

2. กลุ่มผู้ทำงานวางผังเมือง

คุณศันสนีย์ ศรีสุกรี

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
เป็นพื้นที่ป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างไว้ระเบียบ พื้นที่เกษตรยังเป็นแหล่งอาหาร และที่พักผ่อนของเมือง ทำให้เมืองมีสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น
2. ประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน
การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเป็นช่องทางให้เกิดสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ โดยมักเกิดบ้านจัดสรรมากกว่าโรงงานอุตสาหกรรม เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิ่งปลูกสร้างที่เกิดขึ้นก็มีลักษณะกระจัดกระจายไม่กระจุกตัว ส่วนใหญ่การพัฒนาเป็นแนวยาวตามเส้นทางคมนาคม (Ribbon Development) ซึ่งไม่ประหยัดในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค
3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น
กิจการรองรับกิจการที่ช่วยเสริมกิจการหลักและรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม
4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

การคำนวณและวัดพื้นที่ของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้นยังไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ข้อกำหนดยังมีช่องว่างให้เกิดบ้านจัดสรรและโรงงานบางอย่างได้ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมประกอบกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐที่กำหนดพื้นที่ที่คลุมบริเวณกว้าง จึงยิ่งเร่งให้เกิดการใช้ประโยชน์ดังกล่าวซึ่งเป็นปัญหามากสำหรับเมืองในพื้นที่ส่งเสริมการลงทุน และในการนำผังไปสู่การปฏิบัติต้องอาศัยหลายหน่วยงานประสานงานร่วมกันจึงจะเกิดผล นอกจากนี้ยังมีปัญหาผู้ควบคุมทางผังเมืองยังขาดความรู้ความเข้าใจ

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

ในส่วนของ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในรูปร้อยละควรแก้ไขให้ใช้คำว่า "ไม่เกินร้อยละ" แทน "เพิ่มได้อีกร้อยละ" ซึ่งจะจำกัดพื้นที่โดยรวมพื้นที่กิจการอื่นเดิมที่มีอยู่แล้ว มิใช่ให้เพิ่มได้อีกเรื่อยๆ และที่มาของตัวเลขร้อยละก็ควรมีการศึกษาซึ่งควรแตกต่างกันตามแต่ละประเภทการใช้ที่ดินและตามแต่ละพื้นที่ด้วย อย่างไรก็ตามในระยะยาวควรมีการจัดทำ zoning ตามลักษณะเดียวกันกับผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งลงในรายละเอียดได้มากกว่า

คุณครรชิต หอวิวัฒน์

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

เป็นพื้นที่ควบคุมการขยายตัวของเมืองและเป็นพื้นที่ทำการเกษตรของเมืองที่ควรเก็บรักษาไว้เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดี

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

พบว่ายังคงมีการขออนุญาตปลูกสร้างอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตบางขุนเทียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่รอบข้างซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก บางครั้งมีการขออนุญาตถูกต้องแต่นำไปปฏิบัติผิดโดยเฉพาะเป็นพื้นที่ว่างรกร้าง มีที่ตั้งโรงงานอยู่ จึงเกิดความพยายามพัฒนาพื้นที่ แต่โครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอ มีการดึงประปาและไฟฟ้าเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งยังเป็นการเร่งให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งในด้านมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นและปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสังคม, จราจร, การละทิ้งการเกษตรจนเกิดพื้นที่ว่างเปล่า, เกิดชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งในชุมชนเนื่องจากสับสนในนโยบายของรัฐเพราะกำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรแต่ปรากฏว่าการปลูกสร้างได้โดยง่ายในขณะที่พื้นที่เกษตรลดลงเรื่อยๆ

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

กิจการรองเป็นกิจการที่อนุญาตให้มีนอกเหนือไปจากกิจการหลัก เป็นกิจการที่จำเป็นถ้าไม่ให้อนุญาตอาจเกิดปัญหาได้ เป็นการลดหย่อนเพื่อให้เกิดการยอมรับได้ง่าย

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวเองข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

ผู้ตรวจสอบในพื้นที่คือฝ่ายโยธาซึ่งอาจพิจารณาคาดเคลื่อนไปได้ ควรให้นักผังเมืองเป็นผู้พิจารณาโดยอาจมีนักผังเมืองประจำอยู่ที่สำนักงานเขต

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

ในระยะสั้นใช้วิธีการออกกฎหมายอื่น เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ประกาศกระทรวง โดยมีนายทางผังเมืองเพื่อช่วยในการควบคุม ซึ่งสามารถกระทำได้ง่ายและรวดเร็วกว่าในระยะยาวควรปรับปรุงกฎหมายผังเมืองให้มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. กลุ่มผู้ทำหน้าที่ควบคุมทางผังเมือง

นายวศกร รังษีโนดร

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมเป็นพื้นที่สำหรับควบคุมการขยายตัวของเมืองโดยมีไว้เพื่อการพักอาศัย คลังสินค้าและเกษตรกรรม

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

ผลของกฎหมายผังเมืองทำให้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมมีราคาต่ำ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการพัฒนา อย่างไรก็ตามแนวโน้มการพัฒนาในพื้นที่ กำลังกลายเป็นพื้นที่พักอาศัยและคลังสินค้า มีการขออนุญาตจัดสรรที่ดินและก่อสร้างคลังสินค้าอย่างต่อเนื่อง พื้นที่เกษตรเดิมได้ลดจำนวนลงอย่างมาก ภายใต้กฎหมายผังเมืองนี้พื้นที่ที่จะกลายเป็นพื้นที่สีเหลืองเพื่อการพักอาศัยและกลายเป็นสีแดงพาณิชย์กรรมต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการก่อสร้างถนนเข้าไปเปิดพื้นที่จะทำให้เกิดการพัฒนารวดเร็วตามแนวเส้นทาง

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

ให้มีบ้านพักอาศัยและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆสำหรับประชาชนในพื้นที่

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

ได้พิจารณาการขออนุญาตในส่วนของผังเมืองไปตามตัวบทกฎหมายซึ่งมีความชัดเจน แต่ในบางครั้งต้องทำหนังสือหรือไปทางสำนักผังเมือง เช่น เรื่องการขอต่อใบอนุญาตก่อสร้าง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการตัดแปลงอาคาร โดยเฉพาะจากคลังสินค้าไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งไม่ได้เข้าไปตรวจสอบด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ โดยจะทราบข้อมูลต่อเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา การให้อนุญาตเพื่อกิจการอื่นปัจจุบันยังเหลือพื้นที่ให้อนุญาตได้อีกมาก คาดว่าแนวโน้มคงมีการพัฒนาสิ่งปลูกสร้างไปเรื่อยๆ เช่นเดิม

5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

ภายใต้ข้อกำหนดนี้ พื้นที่จะถูกพัฒนาไปใช้สำหรับพักอาศัยเป็นหลักโดยไม่มีพาณิชย์กรรม การจะรักษาพื้นที่เกษตรไว้ต้องออกข้อกำหนดให้เข้มงวด เช่น กำหนดจำนวนชั้นของอาคารที่ให้อนุญาต โดยพิจารณาจากชายทะเลเป็นเงื่อนไข โดยบริเวณยิ่งใกล้ชายทะเลยิ่งเข้มงวดมากขึ้น และควรเพิ่มบทลงโทษให้หนักยิ่งขึ้น

การมีนักผังเมืองมาประจำที่เขต จะช่วยการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันบุคลากรในเขตยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องผังเมืองและกฎหมายผังเมือง นอกจากนี้ยังต้องการบุคลากรและงบประมาณเพิ่มสำหรับตรวจสอบการใช้สอยอาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่บางส่วนต้องใช้เรือเดินทาง ทำให้ต้องอาศัยเวลาและงบประมาณสูง

กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินควรมีการผ่อนปรนมากกว่านี้ ซึ่งปัจจุบันเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมากเกินไป ควรให้มีพาณิชย์กรรมในพื้นที่สีเขียวได้มากขึ้นเพื่อบริการชุมชนและควรให้เกิดโครงการบ้านจัดสรรได้ง่ายขึ้น

คุณมานะ แสงเงิน

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
ควบคุมการพัฒนาเมือง ให้รักษาพื้นที่เกษตรไว้
2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน
มีความเข้มงวดมาก นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่ช่วยในการควบคุม เช่น ข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร ซึ่งทำให้พื้นที่บางส่วนแทบจะไม่สามารถก่อสร้างอะไรได้เลย
3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น
เพื่อให้สามารถเกิดสิ่งปลูกสร้างสำหรับประชาชนในพื้นที่
4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไป
ปฏิบัติ
ส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาคือพิจารณาการให้อนุญาตไปตามตัวบทกฎหมายซึ่งชัดเจนอยู่แล้ว
แต่อาจมีการดัดแปลงการใช้อาคารไม่เป็นไปตามที่ขอ ซึ่งยากแก่การตรวจสอบเพราะมีข้อจำกัด
ด้านกำลังคนและงบประมาณ สำหรับกฎหมายใหม่ที่ออกในปี พ.ศ.2542 ก็แทบไม่มีอะไร
เปลี่ยนแปลงต่อการบังคับใช้เลย
5. แนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง
ข้อกำหนดเดิมมีความชัดเจนอยู่แล้วไม่ยากในการพิจารณา

สรุปหลักการและแนวความคิดจากการสัมภาษณ์

จากบทสัมภาษณ์ของบุคคลในกลุ่มต่างๆ จะพบว่าในแต่ละประเด็นนั้นผู้ให้สัมภาษณ์มี
แนวความคิดทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. หลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

ในกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มผู้ทำงานวางผังเมืองมีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ประเภทชนบทและเกษตรกรรมในลักษณะเดียวกันคือ เป็นการควบคุมการขยายตัวของเมืองที่ไร้
ระเบียบ และเป็นพื้นที่สำหรับรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคตซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึง
ทิศทางการขยายตัวของเมืองที่ต้องการให้เกิดขึ้น นอกจากนี้พื้นที่เกษตรยังเป็นแหล่งอาหารของ
เมือง เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและช่วยรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีของเมืองไว้ ดังนั้นจึงควรมีการ
ควบคุมเพื่อรักษาไม่ให้มีพื้นที่เมืองบุกรุก ส่วนกลุ่มผู้ทำหน้าที่ควบคุมทางผังเมืองมีแนวคิดว่าเป็น
การควบคุมการขยายตัวของเมืองเช่นเดียวกันแต่สิ่งปลูกสร้างที่เกิดขึ้นได้พิจารณาไปตามข้อ
กำหนดของผังเมืองรวมคือ ให้สามารถสร้างบ้านจัดสรร คลังสินค้าได้

2. ประสิทธิภาพของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมในปัจจุบัน

กลุ่มที่นักวิชาการมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าข้อกำหนดยังไม่รัดกุมเพียงพอ มีการขยายตัวของพื้นที่เมืองเข้ามาในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะกระจัดกระจายไปในพื้นที่หรือเป็นริ้วตามแนวถนน ทั้งประเภท ขนาด และที่ตั้งของกิจกรรมรองไม่มีการกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ทำให้เกิดความไม่ประหยัดในการพัฒนาและส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรและชุมชนในพื้นที่ทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาราจร ปัญหาล้างคม การควบคุมพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมต้องมีมาตรการส่งเสริมการเกษตรและการประสานงานกับหน่วยงานด้านสาธารณสุขไปเคอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วยจึงจะบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

กลุ่มผู้ทำงานวางผังเมืองมีความเห็นในลักษณะเดียวกันและเสริมว่าการปลูกสร้างในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นบ้านจัดสรร การประกาศใช้กฎหมายผังเมืองรวมถึงทำให้ที่ดินมีราคาต่ำ ลดต้นทุนในการพัฒนา และประชาชนอาจสับสนในนโยบายของรัฐว่าจะรักษาพื้นที่เกษตรหรือปล่อยให้มีการพัฒนาส่งผลให้ผังขาดความน่าเชื่อถือ ส่วนกลุ่มผู้ทำหน้าที่ควบคุมทางผังเมืองเห็นสอดคล้องกันแต่แนวโน้มของกฎหมายอื่นที่ออกมาช่วยเสริมการควบคุมจะทำให้สิ่งปลูกสร้างเกิดขึ้นได้ยาก

3. หลักการและแนวความคิดของการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

ในกลุ่มที่นักวิชาการ บางส่วนเห็นว่าเป็นเพียงข้อกำหนดสำหรับการผ่อนปรนให้เกิดการยอมรับและไม่ทราบแน่ชัด บางส่วนเห็นว่าเป็นกิจการรองที่ส่งเสริมกิจการหลักหรือรองรับการใช้ที่ดินแบบผสม ส่วนกลุ่มผู้ทำงานวางผังเมืองนั้นเห็นว่าเป็นกิจการที่ช่วยเสริมกิจการหลักและรองรับการใช้ที่ดินแบบผสมเป็นกิจการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ส่วนกลุ่มผู้ทำหน้าที่ควบคุมทางผังเมืองมีแนวคิดในลักษณะเดียวกันคือมีไว้สำหรับสร้างสิ่งปลูกสร้างและแหล่งบริการของประชาชนในพื้นที่

4. ปัญหาการควบคุมทางผังเมืองในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการนำไปปฏิบัติ

ในกลุ่มที่นักวิชาการและกลุ่มผู้ทำงานวางผังเมืองเห็นว่าการควบคุมทางผังเมืองนั้นเกิดปัญหาทั้งในส่วนของตัวข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเองซึ่งยังไม่ชัดเจนในบางจุด เช่น วิธีการวัดพื้นที่ นิยามของการใช้ที่ดินบางประเภท ตัวแผนผังที่ใช้ไม่ละเอียดพอ เป็นต้น และปัญหาของการนำไปปฏิบัติ เพราะขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่ควบคุมซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในด้านผังเมือง ไม่มี

การตรวจสอบการใช้สอยอาคารที่แท้จริง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการประสานระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำผังไปสู่การปฏิบัติ

ส่วนกลุ่มผู้ทำหน้าที่ควบคุมทางผังเมืองเห็นว่าข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความชัดเจนอยู่แล้ว แต่การมีนักผังเมืองช่วยในการพิจารณาเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเองโดยตรงจะทำให้การปฏิบัติงานดียิ่งขึ้น

5. แนวทางการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและข้อจำกัดในการแก้ไขปรับปรุง

มีความเห็นที่หลากหลายกันไปตามแต่ละบุคคล ส่วนใหญ่เห็นควรให้ปรับปรุงไปตามแนวทางของผังเมืองประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดทำ zoning บางส่วนให้ปรับปรุงกฎหมายในรูปแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้มีความรัดกุมและเข้มงวดมากยิ่งขึ้น บางท่านเห็นว่าต้องจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงจะถือว่าครบขั้นตอนและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

4.2 กฎหมายและเอกสารทางวิชาการ

นอกเหนือไปจากการสัมภาษณ์ การพิจารณาถึงตัวกฎหมายโดยตรงและข้อมูลทางวิชาการ จะทำให้สามารถบ่งชี้ถึงหลักการและแนวความคิดให้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

จากความหมายของการผังเมืองตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งหมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์และคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ

จากความหมายของการผังเมืองตามกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการพยายามรักษาสีเขียวและสิ่งแวดล้อมของเมือง บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ ซึ่งการควบคุมพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมชานเมืองนั้นเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีและดำรงรักษาไว้

นอกจากนี้ยังมีข้อความที่กล่าวในอีกลักษณะหนึ่งว่า

ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการผังเมืองนั้นเป็นการกำหนดประเภท ลักษณะ และรูปแบบของการพัฒนาใช้ประโยชน์บนพื้นที่บริเวณใดๆก็ตาม ให้มีและเป็นไปตามระดับของอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของการพัฒนาตามขอบเขตและข้อจำกัดของทรัพยากร (Resources) ที่มีได้ของพื้นที่นั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดสรรจำนวนประชากรและกิจการให้สัมพันธ์กับระบบโครงสร้าง สาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่ง และบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น อันจะเป็นการได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ของการลงทุน เงินงบประมาณ ทรัพยากรและที่ดิน ทั้งของภาครัฐและเอกชน ภายใต้เงื่อนไขของมาตรฐานด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต (Social Environment and Quality of Life Standard) ที่ต้องการระดับหนึ่ง ความมุ่งหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันระหว่าง “ผู้คน-กิจการ-ทรัพยากร-คุณภาพชีวิต” (เจลิม แก้วกึ่งवाल, 2544 : 1)

จากข้อความดังกล่าวเป็นการเน้นถึงความพยายามที่จะจัดการใช้ที่ดินในเมืองเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการลงทุนและใช้ทรัพยากรทุกด้านอย่างคุ้มค่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดวางสาธารณูปโภคซึ่งประสิทธิภาพในการพัฒนาเหล่านี้ต้องอาศัยการควบคุมพื้นที่เมืองให้เติบโตในขอบเขตที่เหมาะสมโดยอาศัยพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมเป็นตัวกั้นการขยายตัว ทำให้เกิดการกระจุกตัวของการพัฒนาก่อให้เกิดความประหยัดในการพัฒนาเมือง ส่งผลให้กลไกความสัมพันธ์ “ผู้คน-กิจการ-ทรัพยากร-คุณภาพชีวิต” ขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดโดยอาศัยตัวบทกฎหมาย (Regulatory) นอกจากนี้ยังอาจอาศัยการควบคุมตามดุลพินิจ (Discretionary) โดยคณะกรรมการตามความเหมาะสมขององค์การบริหารผังเมือง การควบคุมตามดุลพินิจนั้นมีความยืดหยุ่น สามารถพิจารณาการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ของเอกชนได้เป็นแต่ละกรณีไป โดยสามารถปรับเปลี่ยนแนวทางทางผังเมืองไปตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น เป็นรูปแบบการพิจารณาที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นพลวัต อย่างไรก็ตาม ก็เป็นรูปแบบที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการค่อนข้างมากซึ่งอาจเกิดปัญหาได้ ส่วนการควบคุมโดยอาศัยกฎหมายนั้น มีลักษณะที่ตายตัว พิจารณาตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นซึ่งไม่ยืดหยุ่นตามภาวะการณ์ แต่ง่ายต่อการพิจารณา ทั้งนี้รายละเอียดของกฎหมายต้องครอบคลุมและชัดเจน ไม่เกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติ และสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ความต้องการทางผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการกำหนดโดยอาศัยตัวบทกฎหมาย (Regulatory) มีการออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท (Zoning Ordinance) ข้อกำหนดก็คือกฎหมายชนิดหนึ่งซึ่งจะออกมาในรูปของกฎกระทรวง ข้อกำหนดนี้จะใช้ประกอบกับแผนผัง ซึ่งกำหนดการใช้ที่ดินแต่ละประเภท

(Zoning Map) ซึ่งจะแสดงภายในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นแต่ละประเภท แสดงรูปแบบของถนนหนทาง อาคารสิ่งปลูกสร้าง ภูมิประเทศ และการใช้พื้นที่เพื่อกิจการต่างๆ ของเมืองเป็นการเฉพาะแห่งไม่เหมือนกัน จะคล้ายกันก็เพียงโครงสร้างของชุมชนเท่านั้นที่มีศูนย์กลางขนาดใหญ่อยู่จุดหนึ่ง และศูนย์กลางย่อยๆ กระจายไปรอบๆ หรือถ้าเป็นเมืองขนาดเล็ก อาจจะมีศูนย์กลางเดียวเท่านั้น อาคารบ้านเรือนสร้างกันอย่างแออัดในบริเวณศูนย์กลางและกระจายเบาบางลงเมื่อห่างออกไป มีถนนหลักที่ผ่านหรือมารวมที่จุดศูนย์กลางนี้ และมีถนนย่อยเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของเมืองเข้ากับศูนย์กลาง แผนผังเมืองก็ใช้โครงสร้างเหล่านี้เป็นแกนนำกระจายการพัฒนา ในอนาคตออกไปสู่บริเวณภายนอกโดยแสดงไว้ในแผนผังครอบคลุมเมืองทั้งเมืองรวมทั้งพื้นที่โดยรอบที่เป็นชานเมืองอันจะพัฒนาเมืองในอนาคตด้วย ในแผนผังจะแสดงการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ เอาไว้อย่างชัดเจนว่าบริเวณแห่งใดจะพัฒนาขึ้นเป็นการใช้ประโยชน์ ในอนาคตการพัฒนาในผังเมืองจะมีทั้งประเภทโครงการเพื่อแก้ปัญหาที่ปรากฏอยู่แล้วเฉพาะหน้า เช่น ถนนที่แคบคดเคี้ยว ควรขยายให้กว้างเพียงพอและมีแนวตรงให้เป็นไปตามหลักวิชาการจราจรและประเภทโครงการต่างๆ ที่เตรียมรับการขยายตัวของบ้านเมืองในอนาคต เช่น โครงการขยายบริเวณที่อยู่อาศัย กำหนดย่านอุตสาหกรรม และระบบเส้นทางถนนในอนาคตที่จะจัดสร้างขึ้น

ส่วนข้อกำหนดคนั้น ก็จะต้องบ่งบอกว่าภายในแต่ละประเภทเหล่านั้นว่าที่ดินจะใช้เพื่อทำอะไรได้ หรือการที่จะใช้ที่ดินนั้นมีเงื่อนไขอื่นประกอบด้วย หรือการจะใช้ที่ดินนั้นห้ามกระทำ ข้อกำหนดนี้ก่อนที่จะประกาศออกเป็นกฎกระทรวงจะต้องประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียผลประโยชน์ภายในเขตที่วางผังเมืองเป็นผู้แก้ไขเสียก่อน ตามขั้นตอนของกฎหมาย

การบังคับใช้โดยสาระแบ่งออกได้ดังนี้

1. การใช้ที่ดิน (Land Use) โดยทั่วไปการใช้ที่ดินจะมีลักษณะใหญ่ๆ คือ ที่อยู่อาศัย ที่ทำการค้า ที่ทำการเกษตร ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ข้อกำหนดก็จะแยกเป็นประเภทที่อยู่อาศัยประเภทพาณิชย์กรรม ประเภทเกษตรกรรม ประเภทอุตสาหกรรม นอกจากนั้นแต่ละประเภทยังแยกออกให้เห็นชัดเจนไปอีก เช่น ประเภทที่อยู่อาศัย แบ่งเป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นเบาบาง ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ซึ่งขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชากร และยังมีการใช้ที่ดินประเภทอื่นที่จะมาผสม ข้อกำหนดจึงมีการอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินประเภทผสมเข้าไปมากหรือน้อยตามด้วย (อุทิศ บุญลือ, 2523 : 34)

ในรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณว่าบริเวณใดในแผนผังจะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการใดเป็นการใช้ประโยชน์หลัก เป็นพื้นที่ประมาณเท่าใดและใช้พัฒนาเป็นประเภทการใช้ประโยชน์เพื่อการใดบ้างในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทนั้น (เฉลิม แก้วกั้ง วาล, 2535: 3)

2. กลุ่มก้อนของอาคาร (Building Bulk) การจัดกลุ่มก้อนของอาคารจะประกอบไปด้วยมาตรการ ดังนี้

2.1 การถอยร่นอาคารจากแนวที่ดินด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลัง

2.2 การกำหนดความสูง เช่น อาคาร ต้องสูงได้ไม่เกินกี่ชั้นหรือกี่เมตร ซึ่งขึ้นอยู่กับศักยภาพของการพัฒนาว่า สามารถจะมีกำลังในการพัฒนาไปได้เท่าใด

2.3 พื้นที่อาคารปกคลุมที่ดินในแต่ละประเภทของการใช้ที่ดินจะมีสัดส่วนหรืออัตราส่วนร้อยละของพื้นที่อาคารควรจะปกคลุมดิน เพื่อประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับประเภทการใช้ที่ดินนั้น

3. ความหนาแน่นของประชากร (Population Density) การที่จะกำหนดประชากรให้เหมาะสมในแต่ละรูปแบบการใช้ที่ดิน มีอยู่ 2 กรณี คือ การกำหนดแปลงที่ดินที่ต่ำที่สุดในการที่จะทำการพัฒนาและกำหนดอัตราส่วนของพื้นที่ดินกับพื้นที่ในการที่จะทำการก่อสร้างขึ้น ทั้งนี้การที่จะบังคับบนพื้นที่ดินแปลงหนึ่งให้อาศัยอยู่ได้เท่าใดนั้นเป็นการยากในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการการกำหนดพื้นที่อาคารที่จะปลูกสร้างขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันในทางอ้อม

4. มาตรการอื่น เช่น การกำหนดพื้นที่พิจารณาในแต่ละประเภท การใช้ที่ดิน และการควบคุมความห่างของกิจกรรมบางประเภท เช่น ร้านจำหน่ายสินค้าย่อย ตลาด หรือโรงแรม เป็นต้น

เมื่อได้จัดวางผังเมืองไว้ถูกต้องตามหลักวิชาแล้ว ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น การที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามผังก็ต้องมีวิธีการต่างๆ กำหนดไว้ซึ่งเราเรียกว่า ข้อกำหนดฯ ซึ่งในกฎหมายก็ย้ระบุไว้ถึงโทษของการฝ่าฝืนหรือผิดจากข้อกำหนดฯ ไว้ด้วย

การมีข้อกำหนดมีประโยชน์ดังนี้

1. เป็นแนวทางปฏิบัติการควบคุม และบอกถึงสิ่งที่จะปรับปรุงในอนาคตของชุมชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแนวที่จะพัฒนาได้ถูกต้องตามแผน ลดการใช้ที่ดินหรือการเกิดขึ้นอย่างไม่มีรูปแบบ ป้องกันเอกลักษณ์และความเป็นสัดส่วนของแต่ละประเภท เนื่องจากสิ่งที่ผิดแปลกหรือเป็นที่ไม่ยอมรับของประเภทนั้นๆ แล้วจะถูกกัดกันไปเอง

2. ก่อให้เกิดมีขึ้น ป้องกันและดำรงรักษาไว้ซึ่งทางด้านสุขภาพ อนามัย ความปลอดภัย และความสะอาดสบายของทุกคนในชุมชน เนื่องจากข้อกำหนดประเภทการใช้ที่ดินต่างๆ ได้มีการศึกษาไว้อย่างดีแล้วถึงปัญหาและสิ่งที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังกล่าว

3. แต่ละบุคคลของชุมชนจะได้รับแสงสว่าง อากาศบริสุทธิ์ ความเป็นสัดส่วน ตลอดจนความสะอาดสบายของตนเอง เนื่องจากมีสัดส่วนของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทของแต่ละแปลงที่ดิน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ได้กำหนดไว้เพียงพอ และเหมาะสมของแต่ละประเภทการใช้ที่ดิน อันเนื่องมาจากมีการกำหนดความหนาแน่นของประชากร (อุทิศ บุญลือ, 2523 : 34-35)

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนี้จะมีการควบคุมแตกต่างกันไปตามแต่ละย่านเพื่อให้ประชาชนได้รับผลดีทางด้านสาธารณสุข ความปลอดภัย คุณค่าต่างๆ และสวัสดิภาพต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยทั่วไปที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ดิน อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้อาจใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายจัดสรรที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น โดยทั่วไปข้อกำหนดของแต่ละย่านการใช้ที่ดินจะต้องเหมือนกันทั้งย่าน (Uniform) เช่น ย่านที่อยู่อาศัยก็จะต้องมีข้อกำหนดเหมือนกันทั้งหมด ไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ใด ข้อกำหนดในย่านประเภทเดียวกันอาจแยกพื้นที่ย่อยเฉพาะแห่งให้แตกต่างกันได้ แต่จะต้องมีพื้นฐานของความมีเหตุผล เมื่อมีข้อกำหนดจะต้องครอบคลุมพื้นที่ทั้งเขตบริการของท้องถิ่น ไม่ใช่บังคับพื้นที่เฉพาะแห่ง และต้องมีเหตุผลในการแยกแยะประเภทการใช้ที่ดิน (สมชัย ศรีวิบูลย์, 2542: 33)

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการใช้กฎหมายในการควบคุม (Regulatory) มีลักษณะเป็นข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกำหนดไว้สำหรับแต่ละประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยในรายละเอียดข้อกำหนดจะแตกต่างกันไปตามแต่ละบริเวณ (Block) ซึ่งเป็นพื้นที่แยกย่อย การบังคับกฎหมายเริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ.2535 และปรับปรุงในปี พ.ศ.2542 ทั้งสองฉบับมีนโยบาย คือ จัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างบริการสาธารณะ ซึ่งได้แบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง

ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

พาณิชยกรรม

อุตสาหกรรมและคลังสินค้า

คลังสินค้า

อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ

ชนบทและเกษตรกรรม

ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สถาบันการศึกษา

อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

ศาสนา

สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค การสาธารณูปการ

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ เป็นเอกนครของประเทศ มีพื้นที่เมืองขยายกว้างขวาง การวางผังเมืองต้องพิจารณาเป็นภาคมหานครโดยมีพื้นที่เมืองติดต่อกับจังหวัดข้างเคียง คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม สมุทรปราการ การพัฒนาเมืองซึ่งขาดการควบคุมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานนั้นการออกกฎหมายเพื่อควบคุมจึงกระทำได้ยาก เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ประชาชนเคยมีมาแต่เดิม กฎหมายจึงมีลักษณะค่อนข้างผ่อนปรน ไม่ควบคุมการพัฒนาอย่างเข้มงวดนัก ซึ่งน่าที่จะเหมาะสมกว่าการควบคุมแบบใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งและมีการเรียกร้องสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ได้ถูกจำกัดลงในระหว่างการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชานเมืองซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดการพัฒนามาเป็นเมืองมากขึ้นทุกวัน ทำให้การควบคุมพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนบทและเกษตรกรรมนี้ อาจเกิดข้อขัดแย้งเรื่องสิทธิ ส่งผลกระทบต่อการควบคุมการขยายตัวของเมืองให้เหมาะสมได้

หลักการและแนวความคิดของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม โดยทั่วไปพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมของเมืองมีไว้เพื่อ (สุวัฒนา ธาดานิติ, 2541: 10)

1. ป้องกันการสูญเสียเอกลักษณ์ของเมือง
2. เพื่อเกิดความชัดเจนในแนวทางการใช้ที่ดินของเมืองและการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆแก่ชุมชนเมืองและชุมชนเกษตรกร
3. ป้องกันการพัฒนาเมืองโดยขาดระเบียบ (Urban Sprawl)
4. สามารถใช้เพื่อนันทนาการต่างๆ
5. รักษาสภาพแวดล้อมและสร้างสมดุลในระบบนิเวศวิทยาเมือง
6. ป้องกันการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารที่ใกล้เมืองที่สุด

กฎหมายผังเมือง กรุงเทพมหานครทั้งฉบับที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2535 (กฎกระทรวงที่ 116) และฉบับแก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. 2542 (กฎกระทรวงฉบับที่ 414) มีแนวคิดในการวางผังประการหนึ่งคือ "สงวนรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองไว้โดยการพัฒนาที่อยู่เฉพาะในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเมืองและเพียงพอที่จะรองรับการพัฒนาในอนาคต" ซึ่งชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผังที่ตระหนักถึงความสำคัญในบทบาทของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมที่มีต่อเมือง และมีแนวคิดที่จะรักษาพื้นที่นี้ไว้สำหรับการพัฒนาในอนาคต ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมอยู่บริเวณชานเมืองด้านตะวันออกและตะวันตกของกรุงเทพฯ ส่วนด้านเหนือและใต้เป็นพื้นที่เมืองผืนใหญ่ที่ติดต่อกับพื้นที่จังหวัดข้างเคียง จะเห็นได้ว่าเมืองกรุงเทพฯได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเหนือและด้านใต้ การควบคุมการขยายตัวทางด้านตะวันออกและตะวันตกซึ่งยังคงมีพื้นที่เกษตรหลงเหลืออยู่ นับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง สอดคล้อง

กับแนวความคิดในการวางผังอีกประการหนึ่งของผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ฉบับปี พ.ศ. 2542 คือ “ส่งเสริมปรับปรุงฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเมือง” ซึ่งพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมมีส่วนในการส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองให้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญอยู่ที่เนื้อหา รายละเอียดของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยตรง

มาตรการสำหรับการสงวนรักษาพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมมีทั้งมาตรการเชิงสนับสนุน เช่น การส่งเสริมด้านเกษตรกรรม การส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว และมาตรการเชิงควบคุมในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายหลักคือ ผังเมืองรวม

ตามผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ฉบับปี พ.ศ. 2535 พื้นที่ศึกษาถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 5 ของที่ดินประเภทนี้ ในแต่ละบริเวณ ที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

1. การจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรม
2. การอยู่อาศัยและหรือการประกอบพาณิชย์ประเภทห้องแถว หรือตึกแถว
3. การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุด หรือหอพัก
4. การอยู่อาศัยและหรือการประกอบพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่
5. โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมบริการ โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมหัตถกรรม โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเกษตรกรรม การเกษตร และโรงงานที่ประกอบกิจการ โดยไม่ก่อเหตุรำคาญหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร สำนักผังเมือง, 2541: 15-16)

จากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พื้นที่ศึกษา มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบชนบทและเกษตรกรรม โดยกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้ในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่ต้องเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นหลักโดยไม่ได้ควบคุมสถาบันราชการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทั้งนี้ข้อกำหนดมีการผ่อนปรนให้มีกิจกรรมรองได้โดยสามารถเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 5 ของพื้นที่บริเวณย่อย (BLOCK) การใช้ที่ดินในส่วนดังกล่าวยังคงมีเงื่อนไขบางประการ ซึ่งควบคุมทั้งทางกายภาพตามลักษณะของสิ่งปลูกสร้างควบคู่ไปกับการควบคุมกิจกรรมที่จะกระทำ จากข้อกำหนดเปิดโอกาสให้สามารถทำการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ การประกอบพาณิชย์กรรมกระทำได้เพียงเป็นร้านค้าขนาดเล็กหรือเป็นอาคารพาณิชย์เดี่ยว ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมมีเงื่อนไขในการกำหนดประเภทของโรงงานที่ให้อนุญาตได้เพียงไม่กี่ประเภทและเป็นการกำหนดโดยกว้างๆเท่านั้น การก่อสร้างสถานที่อื่นๆ เช่น สุสาน โบสถ์ มัสยิด บัมบ์น้ำมัน สามารถกระทำได้

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ศึกษาเป็นการสะท้อนถึงเจตนารมณ์และแนวคิดในการวางผังที่ต้องการได้ในบางส่วน คือ บำรุงรักษาพื้นที่ให้เป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ช่วยรักษาภาวะแวดล้อมของเมืองและรองรับความพยายามในการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ปริมณฑลและชานเมือง โดยให้มีเฉพาะอุตสาหกรรมบริการหรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ไม่ก่อมลพิษต่อชุมชน อย่างไรก็ตามข้อกำหนดดังกล่าวยังมีเนื้อหาในลักษณะที่เป็นเงื่อนไข เป็นการควบคุมแบบกว้างๆ ซึ่งอาจไม่รัดกุมนักในการปฏิบัติ

สรุป

จากการสัมภาษณ์ การพิจารณาตัวกฎหมายและเอกสารทางวิชาการตามประเด็นจากวัตถุประสงค์และข้อมูลสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ศึกษา โดยสามารถสรุปถึงหลักการและแนวความคิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมได้ดังนี้

1. ป้องกันการสูญเสียเอกลักษณ์ของเมือง
2. เพื่อเกิดความชัดเจนในแนวทางการใช้ที่ดินของเมือง และการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆแก่ชุมชนเมืองและชุมชนเกษตร
3. ควบคุมการขยายตัวของเมืองให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ป้องกันการพัฒนาเมืองโดยขาดระเบียบ (Urban Sprawl)
4. ใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและนันทนาการต่างๆ
5. ช่วยรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี และสร้างสมดุลให้กับระบบนิเวศวิทยาของเมือง
6. ป้องกันการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารที่ใกล้เมืองที่สุด

นอกจากนี้หลักการและแนวความคิดของสภาพการพัฒนาที่เหมาะสมตามหลักการทางผังเมืองคือ

1. การพัฒนาควรมีการรวมศูนย์หรือกระจุกตัวเพื่อให้เกิดความประหยัดในด้านการให้บริการ โครงสร้างพื้นฐานและเกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การพัฒนาไม่ควรให้เกิดการใช้ที่ดินที่แตกต่างและขัดแย้งกันในพื้นที่ (Non-conforming)
3. การพัฒนาเมืองต้องควบคู่กับการอนุรักษ์ธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม

ส่วนของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้นมิได้เพื่อรองรับการใช้ที่ดินแบบผสม เป็นแหล่งให้บริการชุมชนและส่งเสริมการใช้ที่ดินประเภทหลัก

ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพในการควบคุมสูง เพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเมืองที่ง่ายต่อการถูกพัฒนาไปเป็นพื้นที่

เมืองอย่างยิ่ง การมีข้อกำหนดที่รัดกุมจะช่วยดำรงรักษาพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมให้คงอยู่ ช่วยให้การพัฒนาเมืองอยู่ในกรอบที่กำหนด อย่างไรก็ตามถ้าหากข้อกำหนดไม่มีความรัดกุมเพียงพอที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองในภาพรวม และส่งผลกระทบต่อชุมชนและการใช้ที่ดินในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมได้ ซึ่งในการศึกษานี้ได้พิจารณาถึงประสิทธิภาพของการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยกฎหมายผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในส่วนของการใช้ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และได้ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาภายใต้กฎหมาย ที่มีต่อชุมชนในพื้นที่และสภาพการใช้ที่ดิน ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป