

# การปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 เพื่อหยุดยั้งการกระจายตัวของเมือง

## The Improvement of Bangkok Comprehensive Plan 2006 to Control Urban Sprawl

ฐาปนา บุญยประวัติ<sup>1</sup> และ ดร.ธนภณ พันธเสน.<sup>2</sup>

Thapana Bunyapavitra and Tanapon Panthasen, Ph.D.

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวัตถุประสงค์และนโยบายในการหยุดยั้งการกระจายตัวของเมืองในกฎกระทรวงที่ให้บังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 และศึกษารายละเอียดด้านมาตรการและข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวที่เป็นปัจจัยช่วยหยุดยั้ง หรือกลายเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการกระจาย เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการหยุดยั้งการเติบโตของเมืองในลักษณะดังกล่าว โดยใช้พื้นที่เขตลาดกระบังและเขตทวีวัฒนาเป็นพื้นที่ศึกษา และกำหนดวิธีการศึกษาจากการศึกษาเอกสาร การสำรวจพื้นที่ และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลการศึกษาพบว่า ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2549 เป็นมูลเหตุสำคัญแห่งการกระจายตัวของเมือง เนื่องจากในกรอบคิดและวิสัยทัศน์ของผังเมืองรวมได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ช่วยหยุดยั้งการกระจายตัวของเมือง แต่ไม่มีการระบุนโยบาย มาตรการ และข้อกำหนดที่สนับสนุนวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในทางตรงกันข้าม กลับมีข้อกำหนดหลายประการที่เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการกระจาย ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้ปรับปรุงกฎกระทรวงโดยการปรับแก้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และยกเลิกข้อกำหนดที่เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการเติบโตของเมืองแบบกระจายตัวทั้งหมด

### ABSTRACT

The objective this research is to study the objectives and policy to control urban sprawl in the Ministerial Regulation to Enforce Bangkok Comprehensive Plan 2006 and to study measure and regulation details in this ministerial regulation if it is preventive factor or becomes the sprawl supportive factor, in order to get the ways to control such sprawl. The document research, field survey, and interviews were employed in conducting this research in Ladkrabang and Taweewattana districts. The study revealed that land use regulations in this comprehensive plan are the basic factor supporting the urban sprawl. That is because, although the comprehensive plan's framework and vision include the objectives helpful in sprawl control, there is no policy, measure, and regulation facilitating those objectives. In opposite, many regulations become the sprawl supportive factor. The authors therefore propose the comprehensive plan improvement by amending land use regulations and canceling all regulations which support the sprawl.

Keywords: Bangkok, comprehensive plan, urban sprawl, green area กรุงเทพฯ ผังเมืองรวม การกระจายตัวของเมือง พื้นที่สีเขียว  
asiamuseum@hotmail.com, tanaponpan@yahoo.com

<sup>1</sup> บจ. พิพิธภัณฑ์เอเชีย 10/393 ซอย 4/1 ม.มณีนคราม ถ.ขวาง อ.เมือง จ.ภูเก็ต 83000 <sup>2</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

<sup>1</sup> Asia Museum Co., Ltd. 10/393 Soi 4/1 Maneesongkram, Kwang Rd., Phuket 83000 <sup>2</sup> Faculty of Architecture, Kasetsart University

## คำนำ

กรุงเทพมหานครประกาศผังเมืองรวมบังคับใช้มาเป็นฉบับที่ 3 แล้ว แต่การควบคุมการเติบโตของเมืองแบบกระจัดกระจายยังไม่บรรลุผล สภาพในปัจจุบันพื้นที่รอบนอกกรุงเทพมหานครเช่น เขตหนองจอก และมีบุรีตลอดจนเขตอื่นๆ ยังเติบโตแบบไร้ทิศทาง ไม่มีขอบเขตและจุดสิ้นสุดการแผ่ขยายอย่างแน่ชัด การเติบโตแบบกระจัดกระจายของพื้นที่ชานเมืองนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาต่อคุณภาพชีวิตของประชากรอันเนื่องจากการขาดแคลนสาธารณูปโภคสาธารณูปการแล้ว ยังพบว่าอาคารที่พักอาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้แผ่ขยายรุกล้ำเข้าไปยังพื้นที่การเกษตรและพื้นที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ดังนั้น การเติบโตแบบกระจัดกระจายจึงกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญยิ่งต่อวิกฤติแห่งความอยู่รอดของพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ จึงได้ก่อให้เกิดคำถามว่า จะมีวิธีการใดที่สามารถยับยั้งการกระจัดกระจายในลักษณะข้างต้น และเป็นที่มาของงานวิจัยเรื่อง การปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 ตามแนวคิดการเติบโตของเมืองอย่างชาญฉลาดเพื่อยุติการกระจัดกระจายของเมือง

บทความฉบับนี้เป็นผลจากงานวิจัยย่อย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยดังกล่าวเพื่อที่จะตอบคำถามในระดับที่ละเอียดลงไปว่า สำหรับผังเมืองรวมที่ได้ประกาศล่าสุดนั้น แท้จริงแล้วมีวัตถุประสงค์และนโยบายในการหยุดยั้งการเติบโตแบบกระจัดกระจายของเมืองหรือไม่ มีรายละเอียดด้านมาตรการและข้อกำหนดของผังเมืองรวมในข้อใดที่ช่วยหยุดยั้งการเติบโตในลักษณะดังกล่าว และในทางตรงกันข้าม มีมาตรการและข้อกำหนดของผังเมืองรวมในข้อใดที่กลายเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการเติบโตแบบกระจัดกระจาย โดยบทความนี้จะได้สรุปปัจจัยของการกระจัดกระจายและข้อเสนอแนะ ประกอบในการพิจารณาด้วย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) ศึกษาวัตถุประสงค์และนโยบายในการหยุดยั้งการเติบโตแบบกระจัดกระจายของเมืองในกฎกระทรวงที่ให้บังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549
- 2) ศึกษารายละเอียดด้านมาตรการและข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวที่เป็นปัจจัยช่วยหยุดยั้งหรือกลายเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการเติบโตแบบกระจัดกระจาย
- 3) ศึกษาลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่เป็นผลกระทบจากการเติบโตแบบกระจัดกระจาย

### ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ได้คัดเลือกพื้นที่เขตลาดกระบังและเขตทวีวัฒนาเป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากเป็นตัวแทนของพื้นที่ที่มีการขยายตัวออกจากพื้นที่เมือง (Conurbation) และการขยายตัวแบบก้าวกระโดดไปในพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง (Leapfrog Development) โดยมีปัจจัยการขยายตัวของพื้นที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น เขตลาดกระบังมีลักษณะการขยายตัวแบบก้าวกระโดดซึ่งเกิดจากปัจจัยการเปิดดำเนินการของสนามบินสุวรรณภูมิและการแผ่ขยายของที่อยู่อาศัย ส่วนเขตทวีวัฒนาเป็นการขยายตัวจากพื้นที่เมืองสู่พื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเกิดจากปัจจัยการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และการขยายตัวของที่อยู่อาศัย ในงานนี้ ผู้วิจัยศึกษาลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่เป็นผลกระทบจากการเติบโตแบบกระจัดกระจาย 5 ประการได้แก่ การรุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง การพัฒนาแบบก้าวกระโดดขาดความต่อเนื่อง การพัฒนาไปตามแนวถนนและกระจัดกระจาย การขาดแคลนสาธารณูปโภคสาธารณูปการและศูนย์บริการชุมชน และการขาดทางเลือกในการเดินทาง เพื่อเป็นข้อบ่งชี้ความสัมพันธ์ระหว่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 กับการเติบโตแบบกระจัดกระจาย

## สมมติฐาน

การมีวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ และข้อกำหนด ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อ หรือไม่ได้กล่าวถึง การป้องกันผลกระทบจากการเติบโตแบบกระจายทั้ง 5 ประการ ถือเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการกระจาย ในทางตรงข้าม การมีวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ และข้อกำหนด ที่ให้ความสำคัญต่อ หรือกล่าวถึง การป้องกันผลกระทบจากการเติบโตแบบกระจายทั้ง 5 ประการ ถือเป็นปัจจัยช่วยหยุดยั้งการกระจายของเมือง

..... V1 .....

..... V1.1 .....คำอธิบาย V1.1 ซึ่งต้องครอบคลุม/ กล่าวถึง/ ระบุให้เห็น ตัวบ่งชี้ V1.1.1 V1.1.2 V1.1.3 และเชื่อมโยงกับตัวบ่งชี้ใน V2 ได้.....

..... V1.2 .....คำอธิบาย V1.2 ซึ่งต้องครอบคลุม/ กล่าวถึง/ ระบุให้เห็น ตัวบ่งชี้ V1.2.1 V1.2.2 V1.2.3 และเชื่อมโยงกับตัวบ่งชี้ใน V2 ได้.....

..... V1.3 .....คำอธิบาย V1.3 ซึ่งต้องครอบคลุม/ กล่าวถึง/ ระบุให้เห็น ตัวบ่งชี้ V1.3.1 V1.3.2 V1.3.3 และเชื่อมโยงกับตัวบ่งชี้ใน V2 ได้.....

..... V2 .....

..... V2.1 .....คำอธิบาย V2.1 ซึ่งต้องครอบคลุม/ กล่าวถึง/ ระบุให้เห็น ตัวบ่งชี้ V2.1.1 V2.1.2 V2.1.3 และเชื่อมโยงกับตัวบ่งชี้ใน V1 ได้.....

..... V2.2 .....คำอธิบาย V2.2 ซึ่งต้องครอบคลุม/ กล่าวถึง/ ระบุให้เห็น ตัวบ่งชี้ V2.2.1 V2.2.2 V2.2.3 และเชื่อมโยงกับตัวบ่งชี้ใน V1 ได้.....

..... V2.3 .....คำอธิบาย V2.3 ซึ่งต้องครอบคลุม/ กล่าวถึง/ ระบุให้เห็น ตัวบ่งชี้ V2.3.1 V2.3.2 V2.3.3 และเชื่อมโยงกับตัวบ่งชี้ใน V1 ได้.....

## เครื่องมือและวิธีการ

ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงสำรวจและการวิจัยเอกสาร ดังนั้น จึงมีเครื่องมือวิจัยที่ใช้ตามลำดับคือ 1) แบบสำรวจ ใช้กับการสำรวจลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ 2) แบบเก็บข้อมูลเอกสาร ใช้กับกฎกระทรวงผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและ 3) แบบสัมภาษณ์ ใช้กับการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาเขตท้องที่ ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลเป็นระยะเวลา 4 เดือนตั้งแต่เดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. 2552 จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เป็นหลัก

ตั้งแต่จุดนี้ นำข้อความ  
บทที่ 5 มาใส่

## ผลและวิจารณ์

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยจะอธิบายโดยจำแนกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. ... (copy ตัวแปรหลักที่ 1 ในบทที่ 1 มาใส่)...

จากการศึกษา .....(ระบุตัวแปรย่อยที่ v1.1 v1.2 v1.3 โดย copy มาจากขอบเขตการวิจัยในบทที่

1)..... ผู้วิจัยพบว่า

1.1 ... (ระบุตัวแปรย่อยที่ v1.1 เป็นหัวข้อย่อยตรงนี้)... .....(copy ส่วนสรุปของตัวแปรย่อย v1.1 ที่เขียนไว้แล้วในบทที่ 4 มา paste ในตรงนี้ กล่าวคือจะได้เป็นการแสดงข้อมูลที่ได้มาโดยสรุป มีการอภิปรายและขยายความผลการวิจัยให้คนอื่นยอมรับ โดยนำหลักฐานมาสนับสนุน เขียนว่าสอดคล้อง/



3. ... ( copy ประโยควัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 3 ที่แสดงความสัมพันธ์ 2 ตัวแปรหลักมา  
ใส่)...

ผู้วิจัยพบว่าประเภทหนังสือพิมพ์ที่ชื่อบอานมากที่สุดมีความสัมพันธ์กับภูมิภาคที่อาศัยของประชาชน  
อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ หนังสือพิมพ์ที่คนชื่อบอานมากที่สุด คือ หนังสือพิมพ์ ก รองลงมา  
คือ หนังสือพิมพ์ ข ค และ ง ตามลำดับ โดยภาคใต้ ภาคอีสาน และภาคเหนือ ชื่อบอานหนังสือพิมพ์ ก มากที่สุด  
ส่วนภาคกลางชื่อบอานหนังสือพิมพ์ ค มากที่สุด

### สรุปและเสนอแนะ

ผู้วิจัยสามารถยืนยันสมมติฐานที่ว่า การวางแผนภูมิทัศน์อย่างครอบคลุมทุกองค์ประกอบและเป็นระบบ  
จะช่วยส่งเสริมสภาพแวดล้อมริมถนนวิภาวดีรังสิตให้ดีขึ้นตามไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของสราวุธ  
แก้วกล้า (2551) และแนวคิดการวางแผนภูมิทัศน์ (สำนักงานคณะกรรมการขนส่งทางบก, 2549) ที่กล่าวว่า  
การวางแผนภูมิทัศน์เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถช่วยส่งเสริมสภาพแวดล้อมริมทางหลวงรวมทั้งแก้ปัญหาการจราจร  
ได้เป็นอย่างดี

ผลจากการศึกษาทำให้ผู้วิจัยสามารถสร้างข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลวิจัยไปใช้ และการวิจัยต่อไป ได้  
ดังต่อไปนี้

#### 1. การนำผลวิจัยไปใช้

1.1 จากการศึกษาค้นพบว่า .....(ระบุสิ่งที่ค้นพบ/ ข้อเสนอ ตามที่ได้เขียนไว้ในส่วน “ข้อเสนอ” ของบทที่ 5  
นี้)..... ดังนั้น จึงเสนอแนะให้..... (ระบุแนวทางการแก้ปัญหาตามที่ระบุในบทที่ 1 สำหรับระดับ  
บุคคล หน่วยงาน/องค์กร หรือรัฐบาล ว่าควรทำสิ่งใดอย่างไร).....

1.2 จากการศึกษาค้นพบว่า .....(ระบุสิ่งที่ค้นพบ/ ข้อเสนอ ตามที่ได้เขียนไว้ในส่วน “ข้อเสนอ” ของบทที่ 5  
นี้)..... ดังนั้น จึงเสนอแนะให้..... (ระบุแนวทางการแก้ปัญหาตามที่ระบุในบทที่ 1 สำหรับระดับ  
บุคคล หน่วยงาน/องค์กร หรือรัฐบาล ว่าควรทำสิ่งใดอย่างไร).....

#### 2. การวิจัยต่อไป

2.1 จากการศึกษาค้นพบว่า .....(ระบุสิ่งที่ค้นพบ/ ข้อเสนอ ตามที่ได้เขียนไว้ในส่วน “ข้อเสนอ” ของบทที่ 5  
นี้)..... ดังนั้น จึงเสนอแนะให้มีการวิจัยในหัวข้อ/ เพื่อค้นหา/ โดยตั้งคำถามว่า..... (ระบุเรื่องหรือ  
ปัญหาหรือคำถามการวิจัย ควรเป็นเรื่อง หรือปัญหาอะไร หรือคำถามอย่างไร ที่จะทำให้การวิจัยเรื่องนี้ หรือเรื่อง  
ที่เกี่ยวข้องได้มีการขยายผลให้กว้างขวางขึ้น สามารถแก้ไขปัญหามาตรที่ระบุไว้ในบทที่ 1 ได้มากขึ้น).....

2.2 ในการดำเนินการศึกษาวิจัยพบว่า .....(ระบุปัญหา/ อุปสรรคในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้)..... จึง  
มีผลให้งานวิจัยครั้งนี้.....(ระบุสิ่งที่งานวิจัยครั้งนี้ยังบกพร่อง/ ไม่สมบูรณ์)..... ดังนั้น จึงเสนอแนะให้  
..... (ระบุวิธีการทำวิจัย ควรแตกต่างอย่างไร แก้ไข ปรับปรุงในเรื่องอะไร หรือเพิ่มเสริมในเรื่องอะไร จึงจะทำ  
ให้การวิจัยเรื่องนี้สมบูรณ์ขึ้น).....

### เอกสารอ้างอิง

สุวัฒน์ ธานี. สัมภาษณ์. 9 ธันวาคม 2552.

David, C.S. 2007. Urban Sprawl: A Comprehensive Reference Guide. London: Greenwood Press.

- Richardson, H.W. and Gordon, P. 2001. "Compactness or Sprawl: America's Future vs. the Present." in Enhenique, M. and Saint, A. (ed.). Cities for the new millennium. Spon Press, 53-64.3.
- Randolph, J. 2004. Environmental Land Use Planning and Management. Washington, DC: Island Press.
- Willmer, R. 2007. The Limitless City: A Primer on the Urban Sprawl Debate. Washington, DC: Island Press.
- Bangkok Metropolitan Administration. 2006. Bangkok comprehensive plan 2549. Available from: <http://www.bma.go.th>, March 20, 2009.
- Colorado Smart Growth Scorecard. A Community Self-Assessment Tool. Available from: <http://www.dola.state.co.us/smartgrowth>, March 25, 2009.
- The Vermont Smart Growth Scorecard. A Community Self-Assessment Tool. Available from: <http://www.smartgrowthvermont.org>, March 25, 2009.
- Smart Growth Vermont. What is Sprawl?. Available from: <http://www.smartgrowthvermont.org/learn/sprawl/>, June 15, 2008.
- Sustainable Communities Network. Smart Growth Principles (online). Available from: <http://www.smartgrowthonline.org>, June 15, 2008.