



# ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางผังเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า

## Interrelationship between planning measures and physical changes in the Rama IX district

สุวดี ทองสุกปลั้ง หรรษาสุขลิน<sup>1</sup> และ พรพรรณ พานิชการ<sup>2</sup>  
Suwadee T. Hansasooksin<sup>1</sup> and Pornpan Panitchakarn<sup>2</sup>

Received: 2021-07-28

Revised: 2021-10-11

Accepted: 2021-10-18

### บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้มาตรการทางผังเมืองและสภาพการพัฒนาอย่างพระรามเก้า ใน 3 ประเด็น คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง ผู้วิจัย พิจารณาการเปลี่ยนแปลงของย่านใน พ.ศ.2546 (หลังจากที่มีการใช้กฎหมายฉบับ พ.ศ.2535 และฉบับ พ.ศ.2542) พ.ศ.2552 (หลังจากที่มีการใช้กฎหมายฉบับ พ.ศ.2549) และ พ.ศ.2558 (หลังจากที่มีการใช้กฎหมายฉบับ พ.ศ.2556 และต่อเนื่องมาถึงฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 (ร่าง) พ.ศ.256...) ผลการศึกษาพบว่า มีการใช้มาตรการทางผังเมืองใน 5 ลักษณะ คือ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมความหนาแน่น การควบคุมอาคาร การเพิ่มความหนาแน่น และข้อกำหนดพิเศษอื่น ๆ สำหรับมาตรการทางผังเมืองที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า ได้แก่ มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการควบคุมความหนาแน่น มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินส่งผลให้ย่านพระรามเก้าลายเป็นย่านที่อยู่อาศัยและพัฒนาระบบสำคัญ มาตรการควบคุมความหนาแน่นผ่านอัตราส่วนพื้นที่ที่อาคารรวมต่อขนาดแปลงที่ดิน และอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอาคารโดยรอบสถานีรถไฟฟ้ามหานคร MRT (Metropolitan Rapid Transit) ซึ่งได้รับใบอนับสิจจากการเงินพื้นที่ว่างหน้าอาคารเพื่อสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น หากจะส่งเสริมการพัฒนาที่ดินให้มีความเข้มข้น รองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจใหม่ ควรต้องพิจารณามาตรการทางผังเมืองด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย

**คำสำคัญ:** มาตรการทางผังเมือง การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน ย่านพระรามเก้า

<sup>1</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University)

ผู้เขียนหลัก (corresponding author) E-mail: s.t.hansasooksin@gmail.com

<sup>2</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University)

## Abstract

This paper reviews the enforcement of planning measures and examines physical development of the Rama IX districts in three aspects: land use, building use, and building density. The comparison of such physical changes are monitored through these periods: Year 2003 (after the implementation of the Ministerial Regulation Year 1992 and 1999), Year 2009 (after the implementation of the Ministerial Regulation 2006), and Year 2015 (after the implementation of the Ministerial Regulation 2013 and the draft of Ministerial Regulation). The study shows that planning measures are comprised of 5 major principles: land use control, density control, building control, density increasing, and special exception measures. Planning measures that highly affect the physical changes of the Rama IX district consist of land use control and density control. Land use control measure has made the district a high-density residential and commercial zone. While, density control through Floor Area Ratio, particularly the bonus, and Open Space Ratio has encouraged building development. Most of the buildings around Bangkok underground train knoes as Metropolitan Rapid Transit (MRT) have received such a bonus because of the provision of open space for public benefits. Thus, Bangkok Comprehensive Plans need to review other conditions and add other measures to propose more intensive development guidelines, supporting the characterisitcs of new central business district.

**Keywords:** planning measures, physical changes, land use, land development, Rama IX district

## บทนำ

ย่านพระรามเก้าเป็นหนึ่งในพื้นที่เศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ในอดีตย่านนี้เป็นเพียงพื้นที่เกษตรกรรม แต่เมื่อมีการสร้างถนนวงแหวนรัชดาภิเษก ในปี พ.ศ.2519 และมีการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ในปี พ.ศ.2547 การเปลี่ยนแปลงภายในย่านเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้น สังเกตได้จากการพัฒนาอาคารขนาดใหญ่ในแนวสูงเพื่อเป็นอาคารสำนักงาน ที่อยู่อาศัย และพาณิชยกรรม ประเภทค้าปลีก กระทั่งในปัจจุบัน ย่านพระรามเก้ามีความเข้มข้นของกิจกรรม และมีศักยภาพในการลงทุน พัฒนาเชิงเศรษฐกิจ มีแนวโน้มจะกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจหรือ CBD แห่งใหม่ของกรุงเทพมหานคร (Woontsri, 2017) เพราะนอกจากจะสามารถเข้ามายังต่อกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเดิมในพื้นที่ชั้นใน เช่น ย่าน สีลม-สาทร และย่านสุขุมวิทแล้ว ยังเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรที่สำคัญ สามารถเข้ามายังต่อการเดินทางทั้ง ระบบถนนและทางพิเศษ เช่น ถนนลาดพร้าว ถนนอโศก-เพชรบุรี ถนนรัชดาภิเษก ถนนดินแดง ทาง พิเศษศรีรัช ทางยกระดับดอนเมือง รวมทั้งมีโครงข่ายรถไฟฟ้าระบบรางสายเฉลิมรัชมငุล และสายสี ส้มซึ่งศูนย์วัฒนธรรม-มีนบุรีให้บริการ

เมื่อพิจารณาภูมิประเทศของกรุงเทพมหานคร ร่วมกับการเปลี่ยนแปลงของย่านพระรามเก้า พบว่า การกำหนดครุภูมิแบบการใช้ที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงตามลำดับเวลา เช่น ก่อน กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร เริ่มมีการบังคับใช้ภูมิประเทศของกรุงเทพมหานครเพื่อควบคุมการพัฒนาเมืองฉบับแรกเมื่อ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2535 ต่อมา มีการปรับปรุงครั้งที่ 1 และประกาศบังคับเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2542 ในชื่อของภูมิประเทศของ บังคับให้ใช้ผังเมืองรวม โดยผังเมืองรวมทั้ง 2 ฉบับที่ก่อตั้งมานั้นนิยมตั้งแต่ประสมค์เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง แก่ปัญหาเมือง และเตรียมป้องกันปัญหาของเมืองใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แต่ไม่อาจชี้นำการเริ่มต้นได้ (Department of City Planning and Urban Development, 2017) โดยเฉพาะเมื่อพื้นที่ บางบริเวณของกรุงเทพมหานคร เริ่มมีการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่ มีการพัฒนาแบบเข้มต่ออัตรา โครงการข่ายคมนาคม มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่จากภาครัฐและเอกชนเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การ ปรับปรุงผังในฉบับต่อ ๆ มา จึงได้แก่ ภูมิประเทศบังคับให้ใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ปรับปรุง ครั้งที่ 2) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2556 จึงเน้นการพัฒนาแบบสร้างแรงจูงใจ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น โดยในปัจจุบันการทำผังเมืองรวมอยู่ระหว่างการปรับปรุงฉบับที่ 4<sup>1</sup> เพื่อให้สอดคล้อง และทันสถานการณ์กับการ ขยายตัวของสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะในพื้นที่รอยต่อจากพื้นที่เมืองชั้นใน บริเวณจุดเชื่อมต่อและเปลี่ยนถ่าย รูปแบบการเดินทางระหว่างระบบขนส่งมวลชนระบบรางและระบบถนน

การวิจัยในครั้งนี้สนใจศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานการทางผังเมือง จากการบังคับใช้ภูมิประเทศของ รวมที่มีการปรับปรุงตามลำดับเวลา ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้าใน 3 ประเด็น คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง โดยกำหนดคำถามการ วิจัยว่า มาตรการทางผังเมืองมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพในย่านพระรามเก้าหรือไม่ อย่างไร

<sup>1</sup> ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ได้จัดประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 เมื่อเดือน พฤษภาคม 2562 แต่เนื่องจาก มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ได้กำหนดให้มีการเพิ่มรายละเอียดของผังแสดงแหล่งที่ดินและสิ่งแวดล้อม และผัง แสดงผังน้ำ ดังนั้น สำนักงานผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร จึงต้องดำเนินการจัดทำผังเพิ่มเติมและจัดรับฟังความเห็นของประชาชนอีกครั้ง โดย คาดว่าผังเมืองฉบับใหม่นี้จะได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ.2567

เพื่อในท้ายสุดแล้วจะนำไปสู่การเสนอแนวทางหรือมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมแก่การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่าน ซึ่งมีแนวโน้มจะเจริญเติบโตกล้ายเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจแห่งใหม่ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการศึกษาประกอบด้วย

1. เปรียบเทียบมาตรการทางผังเมืองในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แต่ละฉบับ

2. วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้าในช่วงเวลาต่าง ๆ

3. สรุปความสัมพันธ์ระหว่างการบังคับใช้มาตรการทางผังเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า

## การทบทวนวรรณกรรม

มาตรการทางผังเมืองเป็นแนวทางการนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้กลไกหรือเครื่องมือต่าง ๆ จัดการ โดยทั่วไปแล้วมาตรการทางผังเมืองแบ่งได้ 4 ประเภท คือ มาตรการควบคุมหรือมาตรการเชิงลบ (negative measures) มาตรการดำเนินโครงการพัฒนาหรือมาตรการเชิงบวก (positive measures) มาตรการส่งเสริมการพัฒนา (special project plan) และมาตรการสร้างความเป็นธรรม (corrective measures) โดยมีรายละเอียด (Kongaun, 2016; Serisawetrat, 2015) คือ

1. มาตรการควบคุมหรือมาตรการเชิงลบ เป็นแนวทางที่เน้นการควบคุมและซึ่นนำการพัฒนาของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม โดยเครื่องมือหรือกลไกที่นิยมนำไปปฏิบัติใช้ ได้แก่

1.1 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (use control) หรือการกำหนดโฉนด (zoning ordinance) เป็นการกำหนดกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นย่าน (zone) หรือกลุ่มอาคาร (block) โดยระบุประเภทและระดับของกิจกรรมที่อนุญาต เช่น เขตที่อยู่อาศัย เขตพาณิชยกรรม เขตอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการควบคุมความหนาแน่น (density control) ได้แก่ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน หรือ FAR (floor area ratio) อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม หรือ OSR (open space ratio) ระยะถอยร่น (building setback) และความสูงอาคาร (building height) (Iowa State University, 2018) ส่วนผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้กำหนดอัตราส่วนพื้นที่ทางชีวภาพ หรือ BAR (biotope area ratio) เพื่อเป็นพื้นที่รับน้ำหรือหน่วยน้ำ ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3)

1.2 การจัดสรรการควบคุมที่ดิน (land subdivision control) เป็นการควบคุมการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ออกเป็นแปลงย่อย ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ในเชิงที่อยู่อาศัย พานิชยกรรม และอุตสาหกรรม ด้วยการกำหนดมาตรฐานขนาดต่ำสุดของแปลงที่ดิน (minimum lot size) และหน้าแปลงที่ดิน เพื่อความเหมาะสมในการจัดเตรียมสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงข่ายถนน

1.3 การควบคุมอาคาร (building control) เป็นการควบคุมองค์ประกอบของอาคารและสิ่งปลูกสร้างในเรื่องตำแหน่ง ความสูง รูปทรง ขนาด และรายละเอียดในการออกแบบ เช่น พื้นที่ว่างโล่ง ระยะระหว่างอาคาร ซึ่งสัมพันธ์กับการถ่ายเทของอากาศ การรับแสงสว่าง ความปลอดภัยจากอัคคีภัย และความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

1.4 การควบคุมพื้นที่ช้อนทับ (overlay zoning) เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพิเศษภายใต้เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่แล้ว ส่วนมากอยู่ในรูปของข้อบัญญัติเพิ่มเติมที่มีความเข้มงวด หรือมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อป้องกันกاشณะพิเศษ เช่น อาคารเก่าแก่ พื้นที่ชุมน้ำ ทางลาดชัน และพื้นที่ริมน้ำ (Garvin, 2001) โดยพื้นที่ใช้ช้อนทับยังสามารถใช้เพื่อส่งเสริมโครงการพัฒนาเนื้อที่ เช่น การพัฒนาแบบผสมผสาน (mixed development) การพัฒนาที่ดินรอบสถานี (transit oriented development) หรือที่อยู่อาศัยราคาไม่แพง (affordable housing) (American Planning Association, 2021)

1.5 การจัดแพนผังโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (planned unit development) เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถสร้างความหลากหลายของการพัฒนาที่ดินได้ โดยไม่ขัดกับเป้าหมายการใช้ประโยชน์ที่ดินและความหนาแน่นระดับย่านที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างคุ้มค่าให้มีความผสมผสานทั้งการใช้ประโยชน์ขนาดอาคาร และมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

1.6 การควบคุมการจอดรถยนต์ (parking control) เป็นการกำหนดพื้นที่จอดรถยนต์ขึ้นตั้งแต่ในอาคารประเภทต่าง ๆ ที่พัฒนาโดยภาคเอกชน ให้มีจำนวนเพียงพอ กับความต้องการของผู้ใช้งานในอาคาร ขึ้นอยู่กับประเภทอาคารและย่านการใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ดี มาตรการใช้สิ่งบังมีการยกเว้นพิเศษ (special exceptions) เพื่อสร้างความยืดหยุ่น ให้กับภาคเอกชนผู้พัฒนาที่ดิน ในกรณีที่มีการนำไปใช้แล้วเกิดข้อจำกัดบางประการที่ทำให้การพัฒนาที่ดินทำได้ไม่เต็มที่ โดยแนวทางที่อนุญาต ได้แก่ การยกเว้นรูปแบบพื้นที่และขนาดของอาคาร (area or bulk variance) การยกเว้นประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (use variance) การอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินพิเศษ (special use permit)

2. มาตรการดำเนินโครงการพัฒนาหรือมาตรการเชิงบวก (positive measures) เป็นการสนับสนุน และชี้นำการพัฒนาของภาคเอกชนให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ด้วยการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงข่ายคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อาศัยการดำเนินการร่วมกัน ระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ รวมถึงอำนาจทางกฎหมาย ในการเวนคืนที่ดินและเรียกเก็บรายได้

3. มาตรการส่งเสริมการพัฒนา (incentive measures) เป็นมาตรการที่พัฒนาขึ้นจากการใช้ข้อบังคับเชิงลบ เพื่อผ่อนปรนการควบคุมการพัฒนาในขณะเดียวกันกับส่งเสริมการพัฒนาที่จูงใจให้สอดคล้อง ตามนโยบายของผังเมืองรวม (Pornprompratan, 2009) ตัวอย่างของมาตรการ ได้แก่

3.1 การอนุญาตเพิ่มความหนาแน่น (density increasing) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR bonus) เป็นการส่งเสริมให้นักพัฒนาที่ดินภาคเอกชนสามารถเพิ่มความหนาแน่นของมวลอาคารในที่ดินแปลงหนึ่งได้มากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของย่านนั้น โดยแลกกับการบรรลุเป้าหมายสาธารณูปโภคที่ระบุไว้ในผังเมืองรวม เช่น จัดให้มีพื้นที่สาธารณะประโยชน์รอบอาคาร จัดให้มีพื้นที่จอดรถในระยะรัศมีรอบสถานีรถไฟฟ้าขนาดส่วนกลาง เป็นต้น

3.2 การกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุน (investment promotion zone) เป็นมาตรการส่งเสริมการพัฒนาตามแนวคิดการบ่มเพาะวิสาหกิจ โดยเริ่มต้นจากการกำหนดพื้นที่ส่งเสริมการลงทุน และกำหนด

มาตรการอื่น ๆ สนับสนุน เช่น การลดหย่อนภาษี ค่าธรรมเนียม การกู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ การอำนวยความสะดวกในขั้นตอนเอกสารต่าง ๆ

4. มาตรการสร้างความเป็นธรรม (corrective measures) เป็นมาตรการที่ชดเชยหรือเยียวยาผลกระทบที่ได้รับจากการใช้มาตรการเชิงลบ โดยเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

4.1 การโอนและซื้อขายความหนาแน่นหรือสิทธิการพัฒนา (transfer or purchase of density to development right) เป็นการสร้างความเป็นธรรมเพื่อชดเชย เยียวยา สร้างแรงจูงใจท่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินสามารถขายสิทธิพัฒนาได้อย่างสมัครใจให้กับนักพัฒนาที่ดิน หรือผู้อื่นที่สามารถนำเข้าสิทธิการพัฒนา นั้นไปเพิ่มความหนาแน่นในโครงการพัฒนาของตนเองในเขตพื้นที่อื่นที่กำหนดไว้

4.2 มาตรการการเงินเพื่อสร้างความเป็นธรรม เช่น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินโดยใช้มูลค่าทรัพย์สินเป็นฐานภาษี การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลกระทบจากการพัฒนา (development impact) และการจัดเก็บภาษีการประเมินพิเศษ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเมืองไปพร้อมกับมาตรการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานตามหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายและเป็นข้อมูลทางการเงินที่ได้จัดเก็บภาษีพิเศษจากมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้น

ทั้งนี้ มาตรการควบคุมหรือมาตรการเชิงลบดูจะเป็นมาตรการหลักในการใช้บังคับผังเมืองรวมของประเทศไทย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558 มาตรา 17 (5) ว่าผังเมืองรวมควรให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดต่อไปนี้ (1) ประเภทและขนาดกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ (2) ประเภท ชนิด ขนาด ความสูง และลักษณะของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง (3) อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (FAR) (4) อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (BCR) (5) อัตราส่วนพื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปักคลุ่มของแปลงที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ต่อพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคาร (OSR) (6) ระยะถอยร่นจากแนวธรรมชาติ ถนน แนวเขตที่ดิน อาคาร หรือสถานที่อื่น ๆ ที่จำเป็น (7) ขนาดของแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้สร้างอาคาร และ (8) ข้อกำหนดอื่นที่จำเป็น โดยผังเมืองกรุงเทพมหานครมีการระบุถึงข้อกำหนด FAR และ OSR อย่างชัดเจนโดยมีแบบแผนในการคำนวณ คือ

$$\text{พื้นที่อาคารสูงสุดที่สร้างได้} = \text{ค่า FAR} \times \text{ขนาดที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคาร}$$

$$\text{พื้นที่เปิดโล่งบนที่ดิน} = \text{ค่า OSR} \text{ (ร้อยละ)} \times \text{ขนาดที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคาร}$$

นอกจากนี้ การรวมกรณีศึกษาโดยเปรียบเทียบมาตรการทางผังเมืองที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในเมืองของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานคร (ดังตารางที่ 1) พบว่า การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมความหนาแน่น และการควบคุมอาคาร คือ มาตรการที่มีการใช้โดยทั่วไป แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานคร พบว่า ยังไม่มีการนำเรื่องการสนับสนุนเศรษฐกิจ การโอนสิทธิการพัฒนา การกำหนดเขตพิเศษแบบช้อนทับ การนำระบบภาษีและการเงินไปใช้ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจ หรือเพื่อสร้างความเป็นธรรม หากแต่มีการใช้ข้อยกเว้นพิเศษในกรณีที่การวางแผนต้องการความยืดหยุ่นหรือการอนุโลม

## ตารางที่ 1 มาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครและประเทศอื่น ๆ

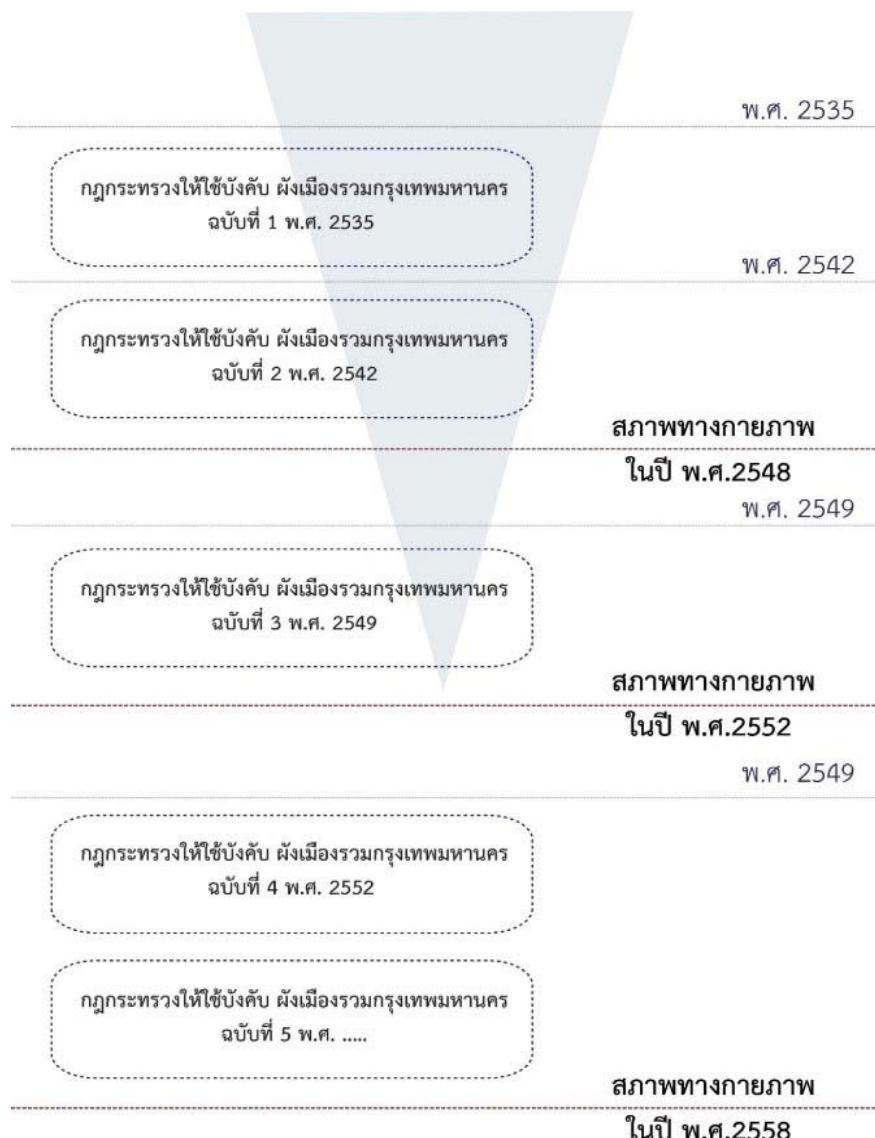
ประเทศ/เมือง	มาตรการทางผังเมือง											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
กรุงเทพฯ	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓			
อังกฤษ												
(ลอนดอน)	✓	✓	✓	✓	✓							
สหรัฐอเมริกา												
(นิวยอร์ค)	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓		
แคนาดา												
(แวนคูเวอร์)	✓	✓		✓	✓		✓					
ออสเตรเลีย												
(วิคตอเรีย)	✓	✓			✓		✓	✓				
ญี่ปุ่น	✓	✓		✓	✓		✓			✓	✓	
สิงคโปร์	✓	✓			✓		✓					

ที่มา: ดัดแปลงจาก Department of Public Works and Town and Country Planning, 2561; Panichkam, 2561

หมายเหตุ: 1 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน, 2 การควบคุมความหนาแน่น, 3 การส่งเสริมโดยการสนับสนุนเศรษฐกิจ, 4 การโอนสิทธิการพัฒนา, 5 การควบคุมอาคาร, 6 การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่, 7 การเพิ่มสิทธิการพัฒนา FAR โบนัส, 8 การเพิ่มความหนาแน่น, 9 ข้อยกเว้นพิเศษ, 10 การกำหนดเขตพิเศษแบบช้อนทับ, 11 การสร้างแรงจูงใจโดยระบบภาษี, 12 ภาษีเพื่อความเป็นธรรม

## ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความนี้นำเสนอการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ทบทวนการใช้บังคับกฎหมาย ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในระยะเวลาต่าง ๆ โดยเริ่มจากกฎหมายให้ใช้บังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับที่ 1 พ.ศ.2535 จนถึงฉบับปัจจุบัน หรือฉบับที่ 4 (พ.ศ.2556) ร่วมกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า โดยใช้สารสนเทศทางภูมิศาสตร์เป็นหลักฐานเชิงประจำ (empirical evidence) และแสดงผลในรูปของแผนที่ โดยครอบคลุมประเด็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง โดยช่วงเวลาที่เลือกศึกษาเปรียบเทียบ 3 ช่วง ได้แก่ พ.ศ.2548 (หลังจากการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2535 และพ.ศ.2542) พ.ศ.2552 (หลังจากการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 หรือปรับปรุงครั้งที่ 2) และ พ.ศ.2558 (หลังจากการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2556 หรือปรับปรุงครั้งที่ 3 ต่อเนื่องกับร่างกฎหมายฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 พ.ศ.25....) (ดังภาพที่ 1)



#### ກາພທີ 1 ລຳດັບເວລາໃນກາຮັກສາເປົ້າຍບສພາທິກາຍກາພຂອງຍ່ານພະຮາມເກົ້າ

ອຍ່າງໄຮກີ້ ຂໍ້ຈຳກັດໃນກາຮັກສາ ອີ່ວ່າ ຂໍ້ມູນສາຮສະນເທິກາຍກາພຂອງການສະໜັບສະໜູນທີ່ໄດ້ຈັດ  
ທຳມື່ນທຸກປີ ຊ່ວງເວລາໃນກາຮັກສາທີ່ຈຶ່ງໄມ່ສາມາດກຳໜັດເປັນຊ່ວງເວລາທີ່ເທົ່າກັນໄດ້ ນອກຈາກນີ້ ມີຫົວໜ້າ  
ຈັດເກີບຂໍ້ມູນຢັ້ງໄມ່ສາມາດຮະບຸໃນຮະດັບແປລງທີ່ດີນໄດ້ ຜູ້ວິຈິຍຈຶ່ງໃຫ້ຕາງກົດຄວບຄຸມທີ່ດີນຂາດ 100x100  
ເມືຕຣ (10,000 ຕາຮາງເມືຕຣ) ເປັນຫົວໜ້າກາຮັກສາ ໂດຍໜັດເປັນທີ່ວ່າມີການຮັມໃນ 1 ຕາຮາງກົດ ເປັນຫົວໜ້າ  
ກາຮັກສາຄວາມໜານແນ່ນ ໃນການຄໍາວຸນເປັນທີ່ວ່າມີການຮັມຕ່ອງຂາດແປລງທີ່ດີນ (FAR: floor area ratio) ແລະ ຂາດ  
ເປັນທີ່ວ່າງໃນ 1 ຕາຮາງກົດຕ່ອງເປັນທີ່ວ່າມີການຮັມ ເປັນຫົວໜ້າກາຮັກສາອັຕາສ່ວນເປັນທີ່ວ່າງຕ່ອງເປັນທີ່ວ່າມີການຮັມ  
(OSR: open space ratio)

## สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

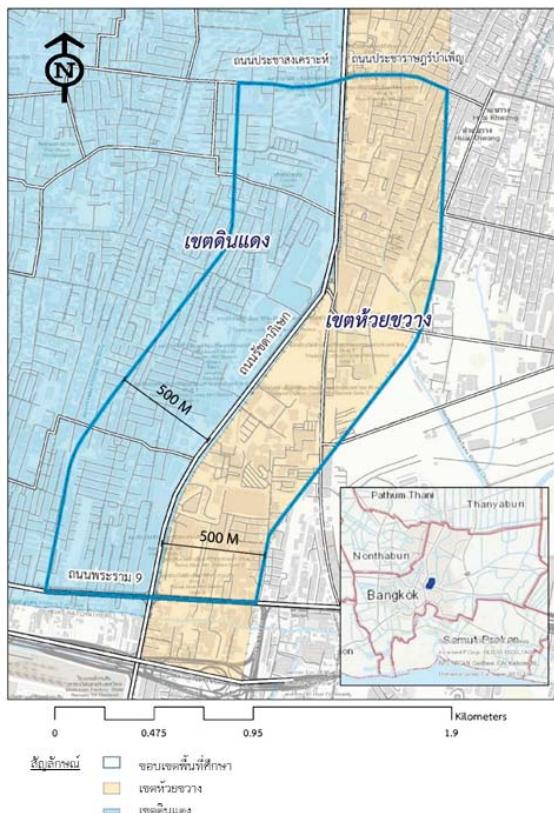
ย่านพระรามเก้า ซึ่งเป็นพื้นที่กรณศึกษานั้นมีขนาดประมาณ 2.73 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,711 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของเขตดินแดงและเขตหัวหิน โดยมีถนนรัชดาภิเษกเป็นแกนกลางและครอบคลุมเนื้อที่ด้านตะวันออกและตะวันตกด้านละ 500 เมตร ตามระยะทางที่ส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่นให้พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองกรุงเทพมหานคร (ดังภาพที่ 2)

ทิศเหนือ จrd ถนนประชาสัมพันธ์และถนนประชาราษฎร์บำเพ็ญ

ทิศใต้ จrd ถนนพระรามเก้า

ทิศตะวันออก จrd เส้นถนนระยะ 500 เมตรจากถนนรัชดาภิเษก

ทิศตะวันตก จrd เส้นถนนระยะ 500 เมตรจากถนนรัชดาภิเษก



ภาพที่ 2 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

ย่านพระรามเก้าในปัจจุบันมีการขยายตัวของการตั้งถิ่นฐานอย่างเต็มพื้นที่ โดยเฉพาะริมถนนรัชดาภิเษก ปัจจัยสำคัญที่เร่งให้เกิดการพัฒนาคือโครงการสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนนรัชดาภิเษก และ ถนนพระรามเก้า โดยถนนรัชดาภิเษกเป็นถนนวงแหวนรอบในของกรุงเทพมหานคร เชื่อมแยกท่าพระถึงถนนเพชรบุรี และเชื่อมถนนพระรามสี่ไปจุดแยกท่าพระ ส่วนถนนพระรามเก้าสามารถเชื่อมต่อไปยังฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ต่อเนื่องไปยังทางหลวงหมายเลข 7 หรือมอเตอร์เวย์ไปยังภาคตะวันออกได้ นอกจากนี้ ย่านพระรามเก้ายังเป็น

เส้นทางผ่านของโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมกุล ซึ่งเปิดใช้บริการในปี พ.ศ. 2547 โดยมีสถานี 3 แห่ง คือ สถานีพระรามเก้า สถานีศูนย์วัฒนธรรม และสถานีหัวยงขวาง ซึ่งปัจจุบันมีการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ซึ่งศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย ไปยังมีนบุรี (สุวินทวงศ์)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามที่ก่อตัวมา ได้เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอาคารพาณิชยกรรมขนาดใหญ่ขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นอาคารสำนักงาน อาคารชุดพักอาศัยแบบคอนโดมิเนียม อาทิ อาคารฟอร์จูน ทาวเวอร์ อาคารห้างสรรพสินค้าอสพานาด อาคารสำนักงานไทยประกันชีวิต อาคารสำนักงานใหญ่ยุนลิเวอร์ อาคารตลาดหลักทรัพย์แห่งใหม่ เป็นต้น ทำให้ย่านพระรามเก้ามีแนวโน้มกล้ายเป็น CBD: Central Business District แห่งใหม่ เนื่องจาก เป็นทำเลที่สามารถสร้างอาคารขนาดใหญ่ในระยะรัศมีโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าได้ และยังเชื่อมต่อกับย่าน CBD เดิม อาทิ บริเวณสีลม-สาทร สุขุมวิท ได้อย่างสะดวกด้วยเส้นทางรถไฟฟ้า

## ผลการศึกษา

### 1. ความเป็นมาของการบังคับใช้กฎหมายระหว่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายระหว่างผังเมืองรวมมาแล้วจำนวน 4 ฉบับ เพื่อกำหนดรกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวิสัยทัศน์ของการพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยปัจจุบัน คือ กฎหมายระหว่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) มีประกาศใช้บังคับเมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2556 และยังคงมีการบังคับใช้อยู่ เนื่องจากผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ยังอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงผังตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 (ดังตารางที่ 2)

### ตารางที่ 2 ลำดับและรายละเอียดของการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

ชื่อ	วันประกาศ	วันหมดอายุ	ระยะเวลาใช้บังคับ	หมายเหตุ
กฎหมายระหว่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ. 2535	6 กรกฎาคม 2535	5 กรกฎาคม 2542	พ.ศ. 2535-2540 พ.ศ. 2540-2542 (ต่ออายุ 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี)	ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 116 ตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
กฎหมายระหว่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ. 2542 (ปรับปรุงครั้งที่ 1)	5 กรกฎาคม 2542	6 กรกฎาคม 2549	พ.ศ. 2542-2547 พ.ศ. 2547-2549 (ต่ออายุ 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี)	ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 414 ตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นผังเมืองรวมฉบับแรก ของประเทศไทยที่ดำเนินการโดย กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานห้องดื่น
กฎหมายระหว่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ. 2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2)	16 พฤษภาคม 2549	15 พฤษภาคม 2556	พ.ศ. 2549-2554 พ.ศ. 2554-2556 (ต่ออายุ 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี)	เป็นผังเมืองรวมฉบับแรกที่มี การกำหนดมาตรการ FAR และ OSR
กฎหมายระหว่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ. 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3)	16 พฤษภาคม 2556	-	-	อยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุง ผังตามความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562

กฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ มีการนำมาตรการทางผังเมืองมาใช้ในระดับที่แตกต่างกันไป โดยผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2535 มีการนำมาตรการเชิงบวกและเชิงลบมาใช้ ผ่านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมอาคาร ส่วนผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2542 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) เริ่มมีการนำมาตรการควบคุมความหนาแน่น มาใช้เพิ่มเติม ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการเชิงลบ ในขณะที่ผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) และฉบับ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) มีการนำมาตรการมาใช้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ มาตรการเชิงลบ และมาตรการเชิงส่งเสริม โดยมาตรการเชิงลบ ได้แก่ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมอาคาร การควบคุมความหนาแน่น และการให้ข้อยกเว้นพิเศษ ส่วนมาตรการเชิงส่งเสริมปรากฏในรูปของการเพิ่มความหนาแน่น แต่อย่างไรก็ได้ ยังไม่พับการใช้แนวทางที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรการควบคุมที่ดิน การกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุน การโอนหรือซื้อขายความหนาแน่น หรือสิทธิการพัฒนา

## 2. มาตรการทางผังเมืองที่มีการนำบังคับใช้ในย่านพระรามเก้า

การศึกษาในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้นำมาตรการเชิงลบ และมาตรการเชิงส่งเสริมที่มีการนำไปใช้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครรวม 5 แนวทาง มาเป็นกรอบในการทบทวนการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่ง ได้แก่ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมอาคาร การควบคุมความหนาแน่น การเพิ่มความหนาแน่น และการให้ข้อยกเว้นพิเศษ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 2.1 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ย่านพระรามเก้าได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากและหนาแน่นปานกลางมาโดยตลอด โดยในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 1) และ พ.ศ.2542 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) พื้นที่ย่านพระรามเก้าถูกกำหนดให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.2 สีส้ม) และเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.3 สีน้ำตาล) แต่เมื่อมีการกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย กล่าวคือ ตอนล่างของพื้นที่ศึกษาผังที่ติดถนนพระรามเก้า และระยะ 500 เมตรตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมငุล มีการเปลี่ยนแปลงจากเขตสีส้มหรือที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง เป็นเขตสีน้ำตาลหรือที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก แต่ในภาพรวมของย่านยังคงเป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.6 สีส้ม) และเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.9 สีน้ำตาล) ท้ายสุดคือในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) พื้นที่ศึกษาได้เปลี่ยนเป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.9 สีน้ำตาล) ทั้งหมด (ดังภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านพระรามเก้าตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม

พ.ศ.2535 พ.ศ.2542 พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2556

ที่มา: ดัดแปลงจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

## 2.2 การควบคุมอาคาร

ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 1) และ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พื้นที่ศึกษาซึ่งถูกกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.2 สีส้ม) และเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.3 สีน้ำตาล) มีการควบคุมอาคารใน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมประเภทและมาตรฐานอาคาร แต่ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ฉบับที่ 3) และ พ.ศ.2556 (ฉบับที่ 4) เริ่ม มีการควบคุมขนาดอาคารเพิ่มเติมด้วย โดยในเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.6 สีส้ม) นั้น สามารถสร้างห้องแถว ตึกแถว ที่อยู่อาศัยรวม ในลักษณะของอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่<sup>2</sup> ได้ ส่วนเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.9 สีน้ำตาล) สามารถสร้างอาคารได้หลากหลายประเภทกว่า โดยเฉพาะอาคารขนาดใหญ่พิเศษ<sup>3</sup> ทั้งเพื่อการอยู่อาศัย พานิชกรรม และสำนักงาน

## 2.3 การควบคุมความหนาแน่น

ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 1) และ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) ยังไม่ปรากฏมาตรฐานควบคุมความหนาแน่นและความเข้มข้นการใช้ที่ดิน แต่เมื่อมีการบังคับใช้กฎกระทรวง

<sup>2</sup> อาคารสูง คือ อาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป อาคารขนาดใหญ่ คือ อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นใดชั้นหนึ่งตั้งแต่ 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป หรืออาคารที่มีความสูงกิน 15 เมตร และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นใดชั้นหนึ่ง เกิน 1,000 ตารางเมตร

<sup>3</sup> อาคารขนาดใหญ่พิเศษ คือ อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้น หรือชั้นใดชั้นหนึ่งในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ฉบับที่ 3) จึงได้เริ่มมีการควบคุมอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อขนาดแปลงที่ดิน (FAR) และ อัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) โดยย่านพระรามเก้าที่เป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.6 สีส้ม) มีการกำหนด FAR เท่ากับ 4.5 และ OSR เท่ากับร้อยละ 6.0 เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.9 สีน้ำตาล) มีการกำหนด FAR เท่ากับ 7.0 และ OSR เท่ากับร้อยละ 4.5 ส่วนในกฎหมายทั่วไปเมืองกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 (ฉบับที่ 4) มีการกำหนด FAR เท่ากับ 7.0 และ OSR เท่ากับร้อยละ 4.5

## 2.4 การเพิ่มความหนาแน่น

เริ่มมีการนำไปใช้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ในรูปของการให้ใบนัส FAR โดยเนื่องจากที่สามารถเพิ่มความหนาแน่นให้อาคารได้ ได้แก่ การสร้างที่จอดรถยนต์สาธารณะสำหรับประชาชนทั่วไปในบริเวณพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าในระยะ 500 เมตร<sup>4</sup> และการจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ สำหรับอาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในพื้นที่ ย.8 ถึง ย.10 และ พ.2 ถึง พ.5 อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ได้เพิ่มเติมเนื่องจากการพัฒนาที่สามารถเพิ่มความหนาแน่นอาคาร กล่าวว่าคือ

- 1) จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนเป็นการทั่วไป
  - 2) การจัดให้มีพื้นที่รับน้ำในแปลงที่ดินจะได้รับสิทธิให้มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อที่ดิน (FAR) เพิ่มขึ้นอย่างเป็นสัดส่วน หากสามารถเก็บน้ำได้ตั้งแต่ 1-4 ลูกบาศก์เมตรต่อขนาดที่ดิน 50 ตารางเมตร
  - 3) การสร้างอาคารพลังงาน อาคารอนุรักษ์พลังงานตามมาตรฐานที่มุ่งเน้นให้อาคารเขียวไว้ไทยรับรอง และมีเปลี่ยนถ่ายอากาศ (ผนังอาคารและหลังคา) อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ พลังงาน
  - 4) การจัดให้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ

## 2.5 มาตรการยกเว้นพิเศษ

เริ่มมีการนำไปใช้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) โดย พื้นที่ที่เป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.6 สีส้ม) ได้รับข้อยกเว้นให้สามารถดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยได้ ตามการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติหรือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กร มหาชน) ในขณะที่เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.9 สีน้ำตาล) ไม่มีมาตรการยกเว้นพิเศษ และในกฎกระทรวง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) ก็ไม่ปรากฏมาตรการควบคุมพิเศษเข่นกัน

กล่าวโดยสรุป ย่านพระรามเก้าในช่วงที่มีการประกาศใช้กฎหมายแรงดึงดันรวมฉบับแรก (พ.ศ.2535) อยู่ในช่วงที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เป้าหมายในการวางแผนคือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมสอดคล้องกับการบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ต่อมาในการประกาศใช้ฉบับ พ.ศ.2542 ย่านมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งมีการพัฒนาและเปิดใช้ระบบคมนาคมขนส่งทางราง

<sup>4</sup> อาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตร จากริบเงินโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย สถานีอนุสาวรีย์ สถานีลาดกระบัง สถานีหัวหมาก สถานีบางบําหุ่ร สถานีตั้งลิ่ง สถานีอุดมสุข หรือสถานีเมืองปริ้ง

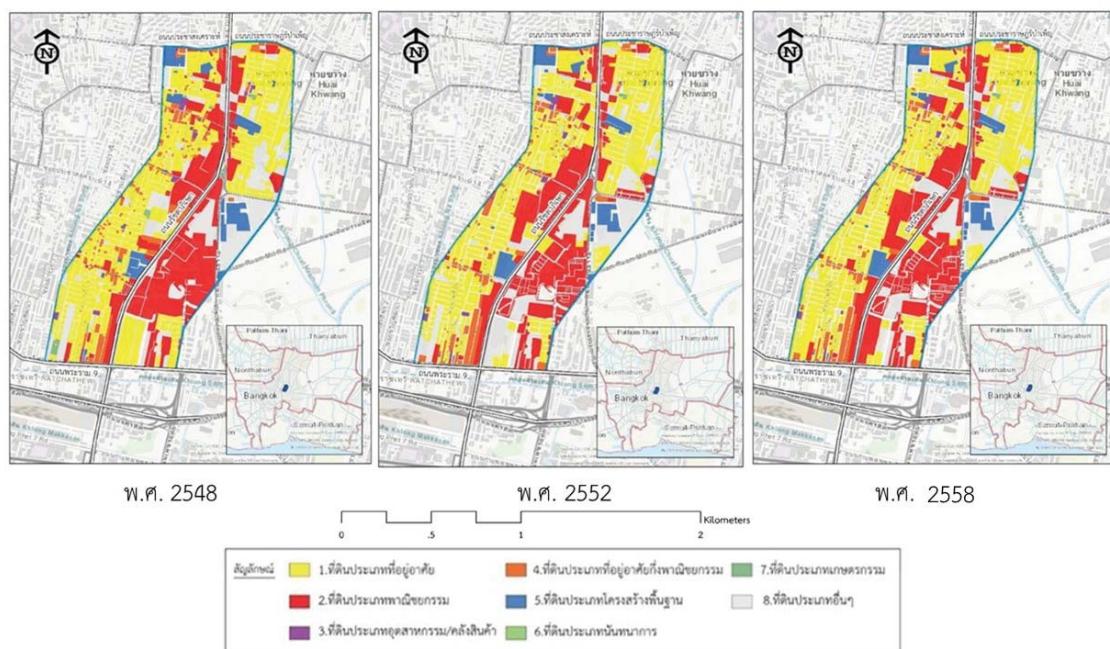
คือ รถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมกคล สองคันล้อกับเบ้าหมายของผัง คือ ส่งเสริมการพัฒนาพานิชยกรรม และที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ต่อมาในช่วงที่มีการประกาศฉบับ พ.ศ.2549 และต่อเนื่องมาถึงฉบับ พ.ศ.2556 ได้มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่จำนวนมาก เช่น เข็นทรัลพลาซ่า แกรนด์ พระรามเก้า อาคารจี ทาวเวอร์ สองคันล้อกับเบ้าหมายของผัง คือ การส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจการค้า และบริการของกรุงเทพมหานคร

### 3. การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า

การศึกษาในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้างในรูปของสารสนเทศทางภูมิศาสตร์มาดำเนินการในรูปของแผนที่ และวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงตามลำดับเวลาใน 3 ช่วงปี คือ พ.ศ.2548 พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2558 ดังนี้

#### 3.1 การใช้ประโยชน์ที่ดิน

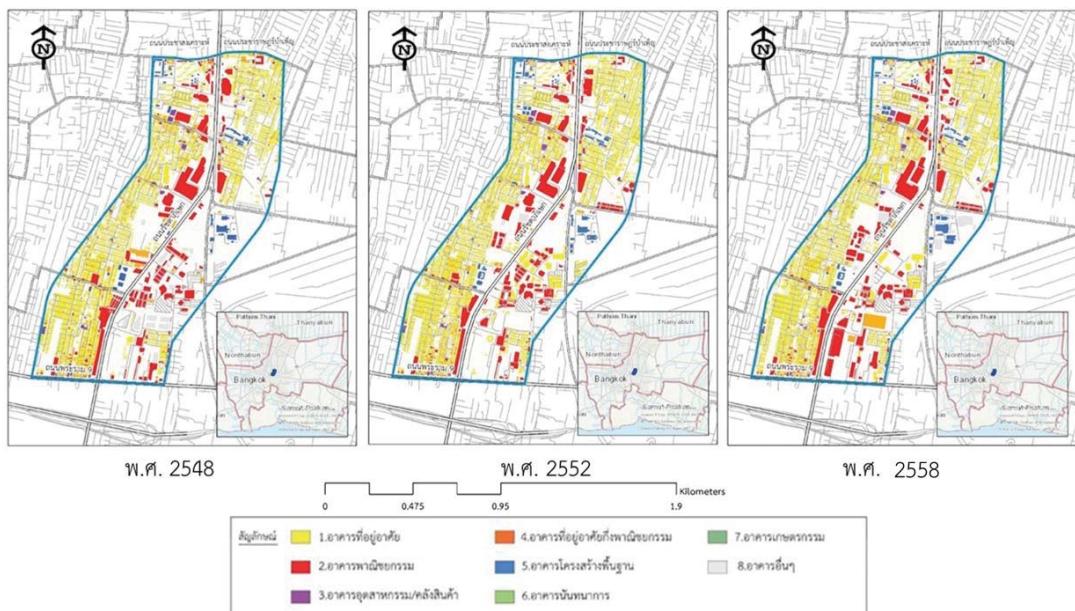
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะรถไฟฟ้าトイ้ดิน คือ ปัจจัยเร่งสำคัญที่ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านพระรามเก้ามีการเปลี่ยนแปลง โดยสัดส่วนใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ได้แก่ ที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ซึ่งในช่วง พ.ศ.2548 – 2558 มีการเพิ่มในอัตรา้อยละ 7.47 และ 4.66 ตามลำดับ โดยบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน คือบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนาดใหญ่และขนาดกลาง พระรามเก้า และตามแนวถนนรัชดาภิเษก ส่วนประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ลดลงอย่างชัดเจน คือ ประเภทนันทนาการ และเกษตรกรรม (ดังภาพที่ 4)



ภาพที่ 4 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ.2548 พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2558

### 3.2 การใช้ประโยชน์อาคาร

จากสถิติของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2562 พบว่า อาคารภายในย่านปี พ.ศ.2548 มีจำนวนเท่ากับ 6,342 หลัง ต่อมาในปี พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2558 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 6,993 หลัง และ 6,818 หลัง ตามลำดับ ส่วนพื้นที่ใช้สอยของอาคารรวมทุกประเภทในปี พ.ศ.2548 มีขนาดเท่ากับ 3.7 ล้านตารางเมตร แต่ในปี พ.ศ.2552 มีการปรับลดลงเป็น 3.6 ล้านตารางเมตร และมีการปรับเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ.2558 คือ 5.1 ล้านตารางเมตร อนุญาตได้ว่าอาคารในพื้นที่ซึ่งพื้นที่ใช้สอยมากและขนาดพื้นที่ใช้สอยได้สัดส่วนมากที่สุด คือ อาคารประเภทที่อยู่อาศัย รองลงมา คือ ที่อยู่อาศัยกิจกรรม แต่ประเภทอาคารที่มีขนาดพื้นที่ใช้สอยมากที่สุด คือ อาคารพาณิชยกรรม และจากสถิติ ในปี พ.ศ.2558 พบว่า อาคารสูง 1-6 ชั้น มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45 ของอาคารทั้งหมดในย่าน รองลงมา คือ อาคารสูง 25 ชั้นขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 26 ของอาคารทั้งหมด ทั้งนี้ บริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่าง ชัดเจน คือ โดยรอบสถานีไฟฟ้าขนส่งมวลชน บริเวณแยกพระรามเก้า และตามแนวถนนรัชดาภิเษก (ดังภาพที่ 5)



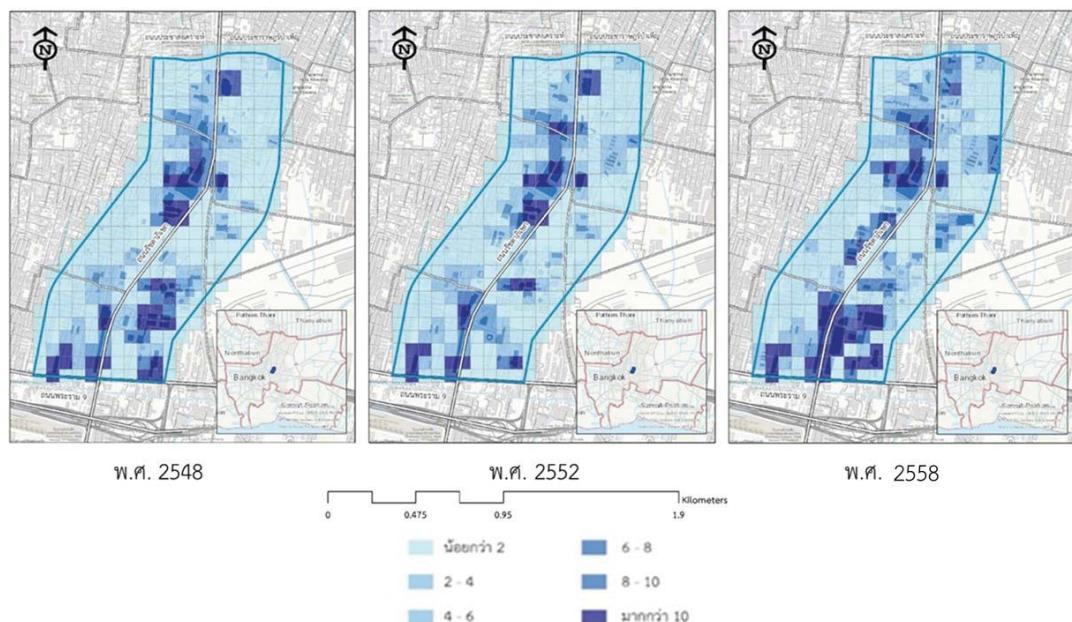
ภาพที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2558

### 3.3 ความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง

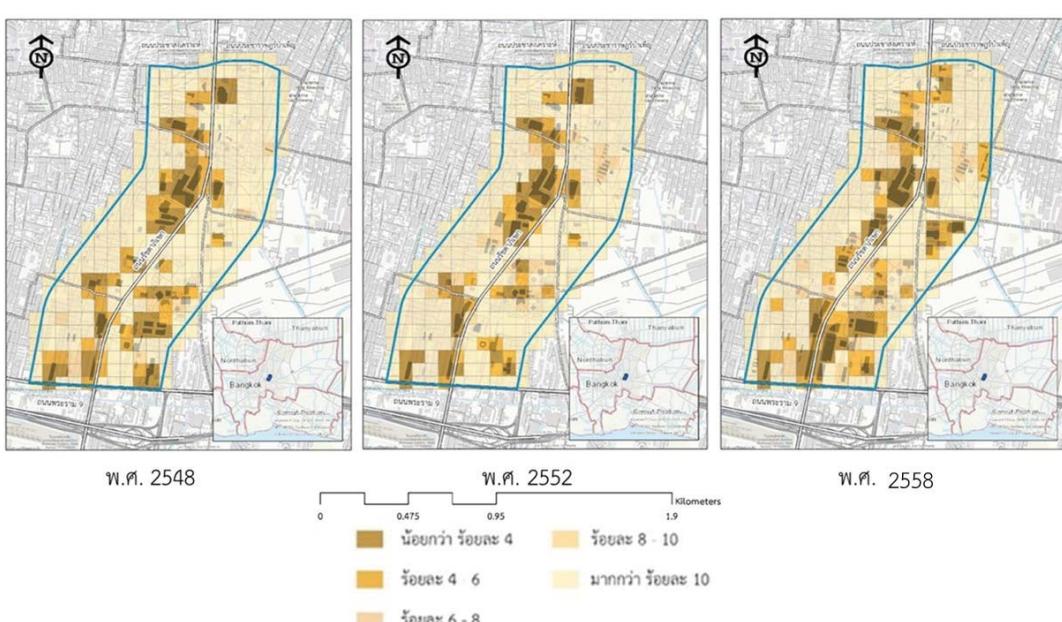
ในช่วงที่มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2535 และ ฉบับ พ.ศ.2542 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ยัง ไม่มีการนำมาตรการ และการควบคุมความหนาแน่นมาใช้ ทำให้การควบคุมต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายอาคาร ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) จึงเริ่มมีการกำหนดค่า FAR และ OSR ขึ้น และนับเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้ย่านพระรามเก้ามีแนวโน้มการพัฒนาอย่างเข้มข้น

ในการศึกษาความหนาแน่น ผู้วิจัยได้ใช้หน่วยตารางกริดขนาด  $100 \times 100$  เมตร เป็นตัวแทน ขนาดแปลงที่ติดสำหรับคำนวณค่า FAR และ OSR ในปี พ.ศ.2548 พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2558 พบว่า บริเวณที่ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริดมีค่าค่อนข้างสูง คือ บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ได้แก่ สถานี

พระรามเก้า สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย และสถานีหัวข่าว โดยแนวโน้มของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ กริดเป็นไปตามการกำหนด FAR ของย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก คือ FAR เท่ากับ 7 โดยจำนวนกริดที่มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริดในช่วง 6-8 หน่วยมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามลำดับเวลา (ดังภาพที่ 6) ส่วนอัตราส่วนที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมในกริดที่มีความหนาแน่นมาก ได้แก่ บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน กล่าวคือ พื้นที่ที่ว่างรอบอาคารจะมีขนาดเล็กเมื่อยกกลับสถานีรถไฟฟ้า แต่หากอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ว่างโดยรอบอาคารจะมีขนาดใหญ่กว่า จากการศึกษา พบว่า อัตราส่วนพื้นที่ที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมในกริดในช่วงร้อยละ 4-6 มีความเด่นชัดที่สุด (ดังภาพที่ 7) ซึ่งเป็นไปตามผังเมืองรวมที่กำหนดค่า OSR ไว้เท่ากับ 4.5



ภาพที่ 6 การเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนความหนาแน่นของพื้นที่อาคารรวมต่อกริด พ.ศ.2548 พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2558



ภาพที่ 7 การเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนความหนาแน่นของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมในกริด พ.ศ.2548 พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2558

### 3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางผังเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ

ผลการศึกษาใน 3 ส่วนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ย่านพระรามเก้ามีการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพจากการควบคุมและส่งเสริมความหนาแน่นอาคารที่ขัดเจนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มความหนาแน่นเป็นหนึ่งในมาตรการส่งเสริมการพัฒนาและมาตรการสร้างความเป็นธรรม โดยให้สิทธิการพัฒนาที่มากขึ้นตามเงื่อนไขพิเศษ โดยผู้วิจัยพบลักษณะทางกายภาพที่เป็นจุดเด่นของย่านพระรามเก้า ดังนี้

ใน พ.ศ.2548 ซึ่งยังไม่มีมาตรการเพิ่มความหนาแน่น จำนวนอาคารใหญ่พิเศษมีจำนวนเพียง 51 อาคาร โดย 33 อาคารอยู่ร่องสถานีรถไฟฟ้าขั้นส่วนมวลชน แต่ใน พ.ศ.2552 หลังจากที่มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับที่ พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) มีอาคารขนาดใหญ่พิเศษจำนวน 50 อาคาร โดยที่ 35 อาคารตั้งอยู่ในระยะรัศมี 500 เมตรรอบสถานี และใน พ.ศ.2558 หลังจากที่มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับที่ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) มีอาคารขนาดใหญ่พิเศษจำนวน 67 อาคาร โดยที่ 48 อาคารตั้งอยู่ในระยะรัศมี 500 เมตรรอบสถานี (ดังตารางที่ 3)

#### ตารางที่ 3 สัดส่วนอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

อาคาร	ปี พ.ศ.2548		ปี พ.ศ.2552		ปี พ.ศ.2558	
	จำนวน	อัตราส่วน	จำนวน	อัตราส่วน	จำนวน	อัตราส่วน
รวม	51	100.0	50	100.0	67	100.0
พื้นที่ร่องสถานี	33	64.7	35	70.0	48	71.6
นอกพื้นที่ร่องสถานี	18	35.3	15	30.0	19	28.4

นอกจากนี้ ในช่วง พ.ศ.2548 ซึ่งยังไม่มีการควบคุม FAR และ OSR อัตราส่วนความหนาแน่นของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริด มีอัตราส่วนค่อนข้างต่ำอยู่ที่ 0-2 หน่วยเท่านั้น แต่เมื่อมีการใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 การควบคุม FAR และการให้ FAR โอนสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผู้วิจัยพบว่า บริเวณที่มีอัตราส่วนความหนาแน่นของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริดมีค่าสูงเกิน 7 หน่วย ซึ่งสูงกว่าที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ได้แก่ บริเวณหน้าห้างเซ็นทรัลพระรามเก้า อาคารเอไอเอ อาคารยูนิลิเวอร์ และอาคารจี ทาวเวอร์ แสดงให้เห็นว่ามาตรการเพิ่มความหนาแน่นส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่าน และในขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางในการเพิ่มพื้นที่ลงให้กับเมืองได้ และเป็นเงื่อนไขเดียวที่นักลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เลือกดำเนินการเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการเพิ่มขนาดพื้นที่ใช้สอยของอาคาร (ดังตารางที่ 4)

## ตารางที่ 4 สรุปมาตรฐานการทางผังเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่าน

การเปลี่ยนแปลงทาง กายภาพ	กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร			
	ฉบับ พ.ศ.2535	ฉบับ พ.ศ.2542	ฉบับ พ.ศ.2549	ฉบับ พ.ศ.2556
การใช้ประโยชน์ที่ดิน	การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม	การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม	แนวโน้มของการใช้ที่ดินแบบ กึ่งที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และแบบพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น	แนวโน้มของการใช้ที่ดินแบบกึ่งที่ อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และแบบ พาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น
มาตรการที่ส่งผลต่อ การเปลี่ยนแปลง	มาตรการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน
การใช้ประโยชน์ อาคาร	อาคารประเภทที่อยู่อาศัยและ ที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรมมี จำนวนมากที่สุด	อาคารประเภทที่อยู่อาศัยและ ที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรมมี จำนวนมากที่สุด	แนวโน้มของอาคารมีขนาดใหญ่ ขึ้น มีความหนาแน่นของกิจกรรมมาก ขึ้น โดยเฉพาะอาคารประเภทที่อยู่ อาศัยที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และ พาณิชยกรรม	แนวโน้มของอาคารมีขนาดใหญ่ ขึ้น มีความหนาแน่นของกิจกรรมมาก ขึ้น โดยเฉพาะอาคารประเภทที่อยู่ อาศัยที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และ พาณิชยกรรม
มาตรการที่ส่งผลต่อ การเปลี่ยนแปลง	มาตรการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ ประโยชน์ที่ดิน มาตรการควบคุมและเพิ่มความหนา แน่น	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรการควบคุมและเพิ่มความหนา แน่น
ความหนาแน่นของสิ่ง ปลูกสร้าง	ยังไม่มีการกำหนดมาตรการ เพิ่มความหนาแน่น	ยังไม่มีการกำหนดมาตรการ เพิ่มความหนาแน่น	เพิ่มมีการเปลี่ยนแปลงอาคาร ขนาดใหญ่พิเศษในพื้นที่รอบ รัศมีสถานะระบบขนส่งมวลชน 500 เมตร อัตราส่วนพื้นที่อาคาร รวมต่อแปลงที่ดิน (FAR) สูงกว่า ที่กำหนดในผังเมืองรวม	มีจำนวนอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ในพื้นที่รอบรัศมีสถานะระบบขนส่ง มวลชน 500 เมตร เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2549 อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวม ต่อแปลงที่ดิน (FAR) สูงกว่าที่กำหนด ในผังเมืองรวม โดยพบว่ามีการเพิ่มที่ โล่งสามารถเพียงอย่างเดียว
มาตรการที่ส่งผลต่อ การเปลี่ยนแปลง	-	-	มาตรการควบคุมและเพิ่ม ความหนาแน่น	มาตรการควบคุมและเพิ่มความหนา แน่น

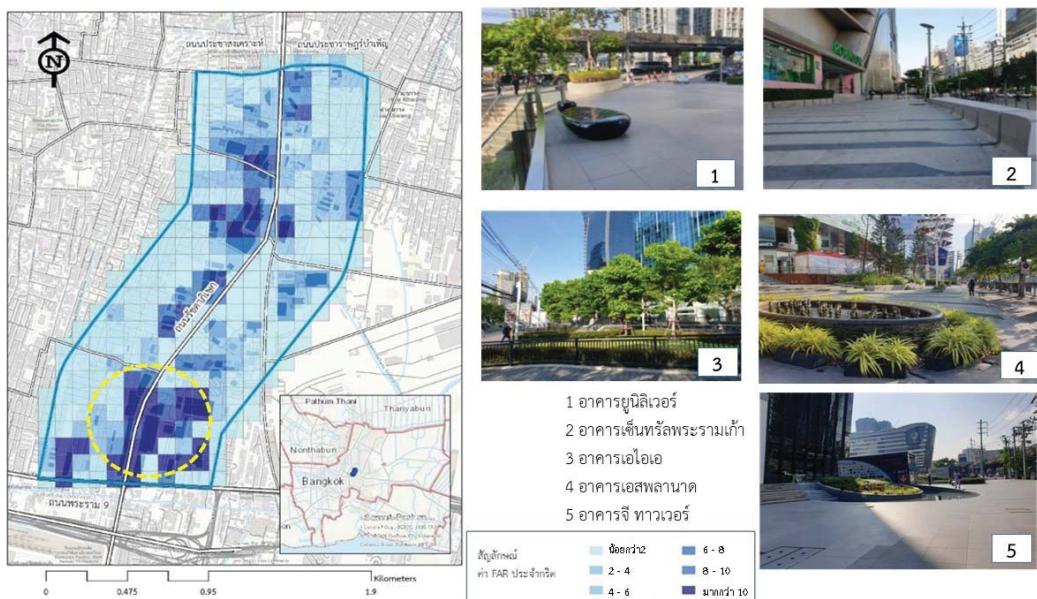
## บทสรุปและการอภิปรายผล

งานวิจัยนี้ศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานการทางผังเมือง จากการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม รวมถึง กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่มีการปรับปรุงตามลำดับเวลา ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า ใน 3 ประเด็น คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง ผู้วิจัยพบว่า มาตรการทางผังเมืองที่นำมาใช้กับย่านพระรามเก้า และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพอย่างชัดเจน ได้แก่ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมความหนาแน่นผ่าน FAR และ OSR และการส่งเสริมความหนาแน่นด้วยโบนัส FAR ดังสรุปสาระสำคัญได้ด้วย

1. ย่านพระรามเก้ามีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่อยู่อาศัยและหนาแน่นมาก มาตั้งแต่กฎกระทรวงผังเมืองฉบับที่ 1 (พ.ศ.2535) กระทั่งในกฎกระทรวงฉบับ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) ได้กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากเพียงประเภทเดียว ซึ่งอนุญาตให้สร้างอาคารที่พักอาศัยรวม และอาคารพาณิชยกรรมขนาดใหญ่ได้

2. การควบคุมความหนาแน่นผ่าน FAR และ OSR ภายใต้ย่าน เริ่มปรากฏว่ามีการใช้บังคับในกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ซึ่งค่า FAR สูงสุดที่อนุญาตให้มีการพัฒนาได้คือ 7:1 และค่า OSR อยู่ที่ร้อยละ 4.5

3. การเพิ่มความหนาแน่นด้วยการให้ใบสัฟ FAR เริ่มปรากฏชัดในกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) โดยสิทธิพิเศษในการเพิ่มขนาดพื้นที่ชั้носยของอาคาร มักเกิดจากการจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ เช่น พื้นที่ว่างรอบอาคารเอไอเอ อาคาร(esplanade) ทาวเวอร์ และอาคารเข็นหัวลพะรามเก้า เป็นต้น (ดังภาพที่ 8) โดยงานวิจัยพบว่า ยังไม่มีการนำเงื่อนไขหรือแนวทางอื่นไปปฏิบัติใช้ เช่น การจัดหาที่จอดรถสาธารณะ การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การสร้างอาคารประดับพลังงาน และการจัดเตรียมพื้นที่ชั้นน้ำ เป็นต้น



ภาพที่ 8 ตัวอย่างอาคารที่จัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ

อย่างไรก็ ผลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์ปรับทบทกaygıภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของย่านพะรามเก้าอันเป็นกรณีศึกษาเท่านั้น การต่อยอดไปสู่การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบหรือแบบจำลองการใช้ที่ดินอาจพัฒนาต่อไปได้ หากมีการศึกษาวิเคราะห์พื้นที่ให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น

ในมุมมองของการอภิปรายผลการศึกษา ผู้วิจัยเล็งเห็นว่า การที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครอยู่ในช่วงรอยต่อระหว่าง ฉบับ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) และฉบับ พ.ศ.25..... (ปรับปรุงครั้งที่ 4) ตามการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 นั้น มีประเด็นให้พิจารณาเพื่อเพิ่มศักยภาพของการพัฒนาอย่างพะรามเก้าใน 2 ประเด็นด้วยกัน

ประเด็นแรก คือ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกรุงเทพมหานครกับมหานครอื่น ๆ ของโลก ด้วยการผลักดันมาตรการวางแผนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้การปฏิบัติตามผังเมืองรวมมีอยู่หลายแนวทาง อาทิ การโอนสิทธิการพัฒนา (transferred development right: TDR) การพัฒนาโอดองการขนาดใหญ่ (planned unit development: PUD) และการเพิ่มความหนาแน่นหรือการให้สิทธิพัฒนาตามเงื่อนไขใบสัฟ FAR ดังนั้น รสนับสนุนให้ย่านพะรามเก้าสามารถรองรับการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ หรือ CBD ใหม่ ควรศึกษาถึงแนวทางที่สามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้จริง หมายเหตุกับบริบททางกายภาพของย่าน นอกจากนี้ ควรนำ

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาษีมาใช้ร่วมกับกฎหมายผังเมือง ซึ่งจะเป็นแนวทางช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อนำไปบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ควรต้องระวังการควบคุมความหนาแน่นของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะตามจุดตัดของการเดินทางซึ่งเป็นจุดที่มีการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มอาคารอย่างรวดเร็ว

ประเด็นที่สอง คือ การสร้างคุณภาพให้แก่ย่านด้วยพื้นที่สีเขียว ตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ที่ให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครจัดทำผังแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และผังแสดงผังน้ำเพิ่มเติม โดยผู้จัดมีความเห็นว่า หากผังเมืองรวมสำหรับย่านที่ต้องการส่งเสริมให้มีสิทธิการพัฒนามากขึ้น จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อสาธารณะประโยชน์ให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดให้มีพื้นที่สีเขียวให้กับเมือง เพราะพื้นที่สีเขียวไม่เพียงแต่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของพื้นที่คุณภาพเชิงสิ่งแวดล้อมที่ดูดซับไปความร้อน กรองมลภาวะ ทำหน้าที่หน่วงน้ำ และเป็นพื้นที่นันทนาการอิงธรรมชาติของชุมชนหรือย่านท่านนั้น หากยังเป็นองค์ประกอบหลักการสร้างคุณภาพย่านที่น่าอยู่ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดีอีกด้วย

### เอกสารอ้างอิง

- American Planning Association. (2021). **Property topics and concepts**. Retrieved July 11, 2021, from <https://www.planning.org/divisions/planningandlaw/propertytopics.htm>
- Berke, R. & Godschalk R. (2006). **Urban land use planning**. (5th ed.). Chicago: University of Illinois Press.
- Department of City Planning and Urban Development. (2017). **Rai ngan pracham pi samnak phangmueang pi 2560: phangmueang 4.0 nawattakam mueang sang suek phuea thuk khon**. (In Thai) [Annual report 2017: Urban planning 4.0 urban innovation for people happiness]. Retrieved July 19, 2021. from <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000354/plan/reportyear/annualrpt60.pdf>
- Department of Public Works and Town and Country Planning. (2018). **Gain lae matrathan phangmueang mattrakarn withikarn lae khruueang mue koranee sueksa tuayang khong tang pra thet**. (In Thai) [Planning criteria and standards, measures, methods and tools: a case study of foreign countries]. Bangkok: Press Creation.
- Garvin, E.A. (2001). **Making use of overlay zones**. In **Planning law primer**. Retrieved May 25, 2021, from <https://plannersweb.com/wp-content/uploads/2001/07/318.pdf>
- Iowa State University. (n.d.). **Planning and zoning fact sheet**. Retrieved April 24, 2021, from <https://store.extension.iastate.edu/product/15427>

- Iowa State University. (2018). **Glossary of common planning and zoning terms**. Retrieved April 24, 2021, from <https://store.extension.iastate.edu/product/4768>
- Kongaun, W. (2016). Mattrakarn thang phangmueang lae karn rapru khong prachachon. (In Thai) [Urban planning measures and public perception]. **Journal of the Faculty of Architecture King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang**, 23, 90-106.
- Panichkarn, P. (2018). Karn sueksa mattrakarn thang phangmueang tee song phon tor karn plian plaeng saphap thang kaiyaphap nai yan phra ram kao. (In Thai) [Urban planning measures affecting physical changes in Rama9 district]. (Master's thesis). Pathumthani: Thammasat University.
- Pornprompratan, A. (2009). **Mattrakarn lae raeng chungchai thang phangmueang: karn rapru khong prachaphon nai krungthep mahanakhon**. (In Thai) [Planning and mearues and incentives: perceptions of Bangkok people]. (Bachelor's individual studies). Pathumthani: Thammasat University.
- Serisawetrat, N. (2015). **Mattrakarn thang phangmueang samrab yan Bangrak Krungthep Mahanakhon**. (In Thai) [Planning measures for Bangrak creative district, Bangkok]. (Bachelor's individual studies). Pathumthani: Thammasat University.
- USLegal. (n.d.). **Zoning ordinances law and legal definition**. Retrieved May 25, 2021, from <https://definitions.uslegal.com/z/zoning-ordinances/>
- Woonsri, W. (2017). **Khrongkarn pattana phuenteen yarn ar see ae phra ram kao**. (In Thai) [Area development in Royal City Avenue Rama 9 neighborhood]. (Bachelor's thesis). Nakhon Pathom: Rajamangala University of Technology Rattanakosin.