



ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางผังเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า

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

สุวดี ทองสุกปลั่ง¹ ทรราชสุขสิน¹ และ พรพรรณ พานิชการ²
Suwadee T. Hansasooksin¹ and Pornpan Panitchakarn²

Received: 2021-07-28

Revised: 2021-10-11

Accepted: 2021-10-18

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้มาตรการทางผังเมืองและสภาพการพัฒนาย่านพระรามเก้าใน 3 ประเด็น คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง ผู้วิจัยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของย่านใน พ.ศ.2546 (หลังจากที่มีการใช้กฎกระทรวงฉบับ พ.ศ.2535 และฉบับ พ.ศ.2542) พ.ศ.2552 (หลังจากที่มีการใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549) และ พ.ศ.2558 (หลังจากที่มีการใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2556 และต่อเนื่องมายังฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 (ร่าง) พ.ศ.256...) ผลการศึกษาพบว่า มีการใช้มาตรการทางผังเมืองใน 5 ลักษณะ คือ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมความหนาแน่น การควบคุมอาคาร การเพิ่มความหนาแน่น และข้อกำหนดพิเศษอื่น ๆ สำหรับมาตรการทางผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า ได้แก่ มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการควบคุมความหนาแน่น มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินส่งผลให้ย่านพระรามเก้ากลายเป็นย่านที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมสำคัญ มาตรการควบคุมความหนาแน่นผ่านอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อขนาดแปลงที่ดิน และอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอาคารโดยรอบสถานีรถไฟฟ้ามหานคร MRT (Metropolitan Rapid Transit) ซึ่งได้รับโบนัสจากการเว้นพื้นที่ว่างหน้าอาคารเพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนั้น หากจะส่งเสริมการพัฒนาที่ดินให้มีความเข้มข้นรองรับการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่ ควรต้องพิจารณามาตรการทางผังเมืองด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย

คำสำคัญ: มาตรการทางผังเมือง การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน ย่านพระรามเก้า

¹ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University)

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

² 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

ย่านพระรามเก้าเป็นหนึ่งในพื้นที่เศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วในอดีตย่านนี้เป็นเพียงพื้นที่เกษตรกรรม แต่เมื่อมีการสร้างถนนวงแหวนรัชดาภิเษก ในปี พ.ศ.2519 และมีการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ในปี พ.ศ.2547 การเปลี่ยนแปลงภายในย่านเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นสังเกตได้จากการพัฒนาอาคารขนาดใหญ่ในแนวสูงเพื่อเป็นอาคารสำนักงาน ที่อยู่อาศัย และพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีก กระทั่งในปัจจุบัน ย่านพระรามเก้ามีความเข้มข้นของกิจกรรม และมีศักยภาพในการลงทุนพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ มีแนวโน้มจะกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจหรือ CBD แห่งใหม่ของกรุงเทพมหานคร (Woonsri, 2017) เพราะนอกจากจะสามารถเชื่อมต่อกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเดิมในพื้นที่ชั้นใน เช่น ย่านสีลม-สาทร และย่านสุขุมวิทแล้ว ยังเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายการสัญจรที่สำคัญ สามารถเชื่อมต่อการเดินทางทั้งระบบถนนและทางพิเศษ เช่น ถนนลาดพร้าว ถนนอโศก-เพชรบุรี ถนนรัชดาภิเษก ถนนดินแดง ทางพิเศษศรีรัช ทางยกระดับดอนเมือง รวมทั้งมีโครงข่ายรถไฟฟ้าระบบรางสายเฉลิมรัชมงคล และสายสีส้มช่วงศูนย์วัฒนธรรม-มีนบุรีให้บริการ

เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ร่วมกับการเปลี่ยนแปลงของย่านพระรามเก้าพบว่า การกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงตามลำดับเวลาเช่นกัน กล่าวคือ กรุงเทพมหานครเริ่มมีการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเพื่อควบคุมการพัฒนาเมืองฉบับแรกเมื่อ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2535 ต่อมา มีการปรับปรุงครั้งที่ 1 และประกาศบังคับเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2542 ในชื่อของกฎกระทรวงบังคับให้ใช้ผังเมืองรวม โดยผังเมืองรวมทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองแก้ปัญหาเมือง และเตรียมป้องกันปัญหาของเมืองใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แต่ไม่อาจขึ้นนำการเจริญเติบโตเฉพาะด้านได้ (Department of City Planning and Urban Development, 2017) โดยเฉพาะเมื่อพื้นที่บางบริเวณของกรุงเทพมหานคร เริ่มมีการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่ มีการพัฒนาแบบเชื่อมต่อกับโครงข่ายคมนาคม มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่จากภาครัฐและเอกชนเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การปรับปรุงผังเมืองฉบับต่อ ๆ มา อันได้แก่ กฎกระทรวงบังคับให้ใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2556 จึงเน้นการพัฒนาแบบสร้างแรงจูงใจ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น โดยในปัจจุบันการทำผังเมืองรวมอยู่ระหว่างการปรับปรุงฉบับที่ 4¹ เพื่อให้สอดคล้อง และทันสถานการณ์กับการขยายตัวของสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะในพื้นที่รอยต่อจากพื้นที่เมืองชั้นใน บริเวณจุดเชื่อมต่อและเปลี่ยนถ่ายรูปแบบการเดินทางระหว่างระบบขนส่งมวลชนระบบรางและระบบถนน

การวิจัยในครั้งนี้สนใจศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางผังเมือง จากการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่มีการปรับปรุงตามลำดับเวลา ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้าใน 3 ประเด็น คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง โดยกำหนดคำถามการวิจัยว่า มาตรการทางผังเมืองมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพในย่านพระรามเก้าหรือไม่ อย่างไร

¹ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ได้จัดประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 แต่เนื่องจากมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ได้กำหนดให้มีการเพิ่มรายละเอียดของผังแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผังแสดงผังน้ำ ดังนั้น สำนักวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร จึงต้องดำเนินการจัดทำผังเพิ่มเติมและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้ง โดยคาดว่าผังเมืองรวมฉบับใหม่จะได้รับการประกาศใช้ในปี พ.ศ.2567

เพื่อในท้ายสุดแล้วจะนำไปสู่การเสนอแนวทางหรือมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมแก่การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่าน ซึ่งมีแนวโน้มจะเจริญเติบโตกลายเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจแห่งใหม่ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการศึกษาประกอบด้วย

1. เปรียบเทียบมาตรการทางผังเมืองในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แต่ละฉบับ
2. วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้าในช่วงเวลาต่าง ๆ
3. สรุปลความสัมพันธ์ระหว่างการบังคับใช้มาตรการทางผังเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า

การทบทวนวรรณกรรม

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

1. มาตรการควบคุมหรือมาตรการเชิงลบ เป็นแนวทางที่เน้นการควบคุมและขึ้นำการพัฒนาของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม โดยเครื่องมือหรือกลไกที่นิยมนำไปปฏิบัติใช้ได้แก่

- 1.1 การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (use control) หรือการกำหนดโซนนิ่ง (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) เพื่อเป็นพื้นที่รับน้ำหรือหนองน้ำ ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3)

- 1.2 การจัดสรรการควบคุมที่ดิน (land subdivision control) เป็นการควบคุมการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ออกเป็นแปลงย่อย ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ในเชิงที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม 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 การควบคุมพื้นที่ซ้อนทับ (overlay zoning) เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพิเศษภายในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่แล้ว ส่วนมากอยู่ในรูปของข้อบัญญัติเพิ่มเติมที่มีความเข้มงวดหรือมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อปกป้องลักษณะพิเศษ เช่น อาคารเก่าแก่ พื้นที่ชุ่มน้ำ ทางลาดชัน และพื้นที่ริมน้ำ (Garvin, 2001) โดยพื้นที่ซ้อนทับยังสามารถใช้เพื่อส่งเสริมโครงการพัฒนาเฉพาะ เช่น การพัฒนาแบบผสมผสาน (mixed development) การพัฒนาที่ติดรอบสถานี (transit oriented development) หรือที่อยู่อาศัยราคาไม่แพง (affordable housing) (American Planning Association, 2021)

1.5 การจัดแผนผังโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (planned unit development) เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถสร้างความหลากหลายของการพัฒนาที่ดินได้ โดยไม่ขัดกับเป้าหมายการใช้ประโยชน์ที่ดินและความหนาแน่นระดับย่านที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม เพื่อส่งเสริมการพัฒนากลุ่มอาคารที่มีความผสมผสานทั้งการใช้ประโยชน์ ขนาดอาคาร และมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

1.6 การควบคุมการจอดรถยนต์ (parking control) เป็นการกำหนดพื้นที่จอดรถยนต์ขั้นต่ำในอาคารประเภทต่าง ๆ ที่พัฒนาโดยภาคเอกชน ให้มีจำนวนเพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้งานในอาคารขึ้นอยู่กับประเภทอาคารและย่านการใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ดี มาตรการเชิงลบยังมีการยกเว้นพิเศษ (special exceptions) เพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้กับภาคเอกชนผู้พัฒนาที่ดิน ในกรณีที่มีการนำไปใช้แล้วเกิดข้อจำกัดบางประการที่ทำให้การพัฒนาที่ดินทำได้ไม่เต็มที่ โดยแนวทางที่อนุญาต ได้แก่ การยกเว้นรูปแบบพื้นที่และขนาดของอาคาร (area or bulk variance) การยกเว้นประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (use variance) การอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินพิเศษ (special use permit)

2. มาตรการดำเนินโครงการพัฒนาหรือมาตรการเชิงบวก (positive measures) เป็นการสนับสนุนและขึ้นนำการพัฒนาของภาคเอกชนให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ด้วยการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงข่ายคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อาศัยการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ รวมถึงอำนาจทางกฎหมายในการเวนคืนที่ดินและเรียกเก็บรายได้

3. มาตรการส่งเสริมการพัฒนา (incentive measures) เป็นมาตรการที่พัฒนาขึ้นจากการใช้ข้อบังคับเชิงลบ เพื่อผ่อนคลายการควบคุมการพัฒนา ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมการพัฒนาที่มุ่งใจให้สอดคล้องตามนโยบายของผังเมืองรวม (Pornprompratan, 2009) ตัวอย่างของมาตรการ ได้แก่

3.1 การอนุญาตเพิ่มความหนาแน่น (density increasing) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR bonus) เป็นการส่งเสริมให้นักพัฒนาที่ดินภาคเอกชนสามารถเพิ่มความหนาแน่นของมวลอาคารในที่ดินแปลงหนึ่งได้มากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของย่านนั้น โดยแลกกับการบรรลุเป้าหมายสาธารณะที่ระบุไว้ในผังเมืองรวม เช่น จัดให้มีพื้นที่สาธารณะประโยชน์รอบอาคาร จัดให้มีพื้นที่จอดรถในระยาศมีรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน 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 สร้างแรงจูงใจที่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินสามารถขายสิทธิพัฒนาได้อย่างสมครใจให้กับนักพัฒนาที่ดิน หรือผู้อื่นที่สามารถนำเอาสิทธิพัฒนานั้นไปเพิ่มความหนาแน่นในโครงการพัฒนาของตนเองในเขตพื้นที่อื่นที่กำหนดไว้

4.2 มาตรการการเงินเพื่อสร้างความเป็นธรรม เช่น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินโดยใช้มูลค่าทรัพย์สินเป็นฐานภาษี การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลกระทบจากการพัฒนา (development impact) และการจัดเก็บภาษีการประเมินพิเศษ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเมืองไปพร้อมกับมาตรการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายและเป็นข้อมูลทางการเงินที่ได้จัดเก็บภาษีพิเศษจากมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้น

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

พื้นที่อาคารสูงสุดที่สร้างได้ = ค่า FAR x ขนาดที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคาร

พื้นที่เปิดโล่งบนที่ดิน = ค่า OSR (ร้อยละ) x ขนาดที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคาร

นอกจากนี้ การรวบรวมกรณีศึกษาโดยเปรียบเทียบมาตรการทางผังเมืองที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในเมืองของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานคร (ดังตารางที่ 1) พบว่า การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมความหนาแน่น และการควบคุมอาคาร คือ มาตรการที่มีการใช้โดยทั่วไป แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะกรุงเทพมหานคร พบว่า ยังไม่มีการนำเรื่องการสนับสนุนเศรษฐกิจ การโอนสิทธิการพัฒนา การกำหนดเขตพิเศษแบบซ้อนทับ การนำระบบภาษีและการเงินไปใช้ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจ หรือเพื่อสร้างความเป็นธรรม หากแต่มีการใช้ข้อยกเว้นพิเศษในกรณีที่ต้องการความยืดหยุ่นหรือการอนุโลม

ตารางที่ 1 มาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครและประเทศอื่น ๆ

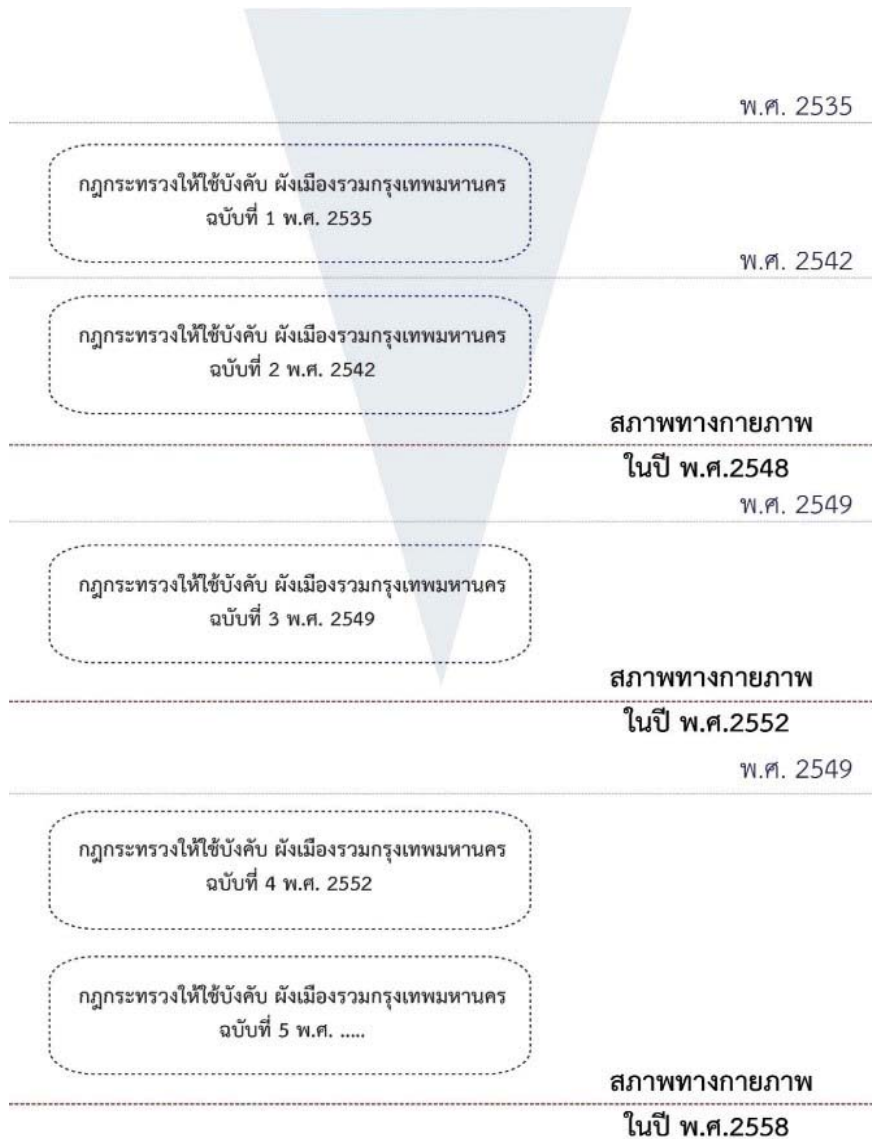
ประเทศ/เมือง	มาตรการทางผังเมือง											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
กรุงเทพฯ	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓			
อังกฤษ												
(ลอนดอน)	✓	✓	✓	✓	✓							
สหรัฐอเมริกา												
(นิวยอร์ก)	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓		
แคนาดา												
(แวนคูเวอร์)	✓	✓		✓	✓		✓					
ออสเตรเลีย												
(วิคตอเรีย)	✓	✓			✓		✓	✓				
ญี่ปุ่น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

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

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

ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความนี้นำเสนอการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ทบทวนการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในระยะเวลาต่าง ๆ โดยเริ่มจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับที่ 1 พ.ศ.2535 จนถึงฉบับปัจจุบัน หรือฉบับที่ 4 (พ.ศ.2556) ร่วมกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า โดยใช้สารสนเทศทางภูมิศาสตร์เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ (empirical evidence) และแสดงผลในรูปของแผนที่ โดยครอบคลุมประเด็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง โดยช่วงเวลาที่เลือกศึกษาเปรียบเทียบ 3 ช่วง ได้แก่ พ.ศ.2548 (หลังจากการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2535 และพ.ศ.2542) พ.ศ.2552 (หลังจากการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวม พ.ศ.2549 หรือปรับปรุงครั้งที่ 2) และ พ.ศ.2558 (หลังจากการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2556 หรือปรับปรุงครั้งที่ 3 ต่อเนื่องกับร่างกฎกระทรวงฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 พ.ศ.25...) (ดังภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 ลำดับเวลาในการศึกษาเปรียบเทียบสภาพทางกายภาพของย่านพระรามเก้า

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดในการศึกษา คือ ข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ของกรุงเทพมหานครไม่ได้จัดทำขึ้นทุกปี ช่วงเวลาในการวิเคราะห์จึงไม่สามารถกำหนดเป็นช่วงเวลาที่เท่ากันได้ นอกจากนี้ หน่วยของการจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถระบุในระดับแปลงที่ดินได้ ผู้วิจัยจึงใช้ตารางกริดครอบคลุมที่ดินขนาด 100x100 เมตร (10,000 ตารางเมตร) เป็นหน่วยการศึกษา โดยขนาดพื้นที่อาคารรวมใน 1 ตารางกริด เป็นตัวแทนศึกษาความหนาแน่น ในการคำนวณพื้นที่อาคารรวมต่อขนาดแปลงที่ดิน (FAR: floor area ratio) และขนาดพื้นที่ว่างใน 1 ตารางกริดต่อพื้นที่อาคารรวม เป็นตัวแทนศึกษาอัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR: open space ratio)

สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

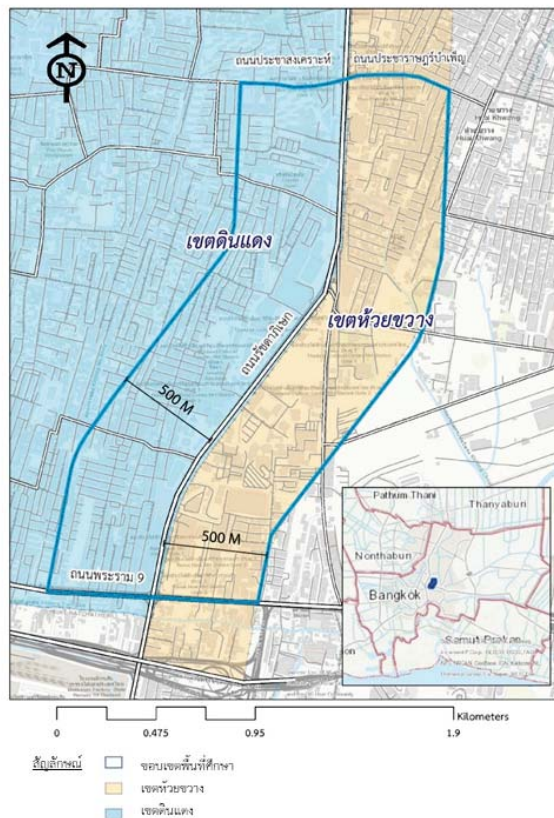
ย่านพระรามเก้า ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษานี้มีขนาดประมาณ 2.73 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,711 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของเขตดินแดงและเขตห้วยขวาง โดยมีถนนรัชดาภิเษกเป็นแกนกลางและครอบคลุมเนื้อที่ด้านตะวันออกและตะวันตกด้านละ 500 เมตร ตามระยะทางที่ส่งเสริมการเพิ่มความหนาแน่นให้พื้นที่ โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ดังภาพที่ 2)

ทิศเหนือ จรด ถนนประชาสงเคราะห์และถนนประชาราษฎร์บำเพ็ญ

ทิศใต้ จรด ถนนพระรามเก้า

ทิศตะวันออก จรด เส้นขนานระยะ 500 เมตรจากถนนรัชดาภิเษก

ทิศตะวันตก จรด เส้นขนานระยะ 500 เมตรจากถนนรัชดาภิเษก



ภาพที่ 2 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

ย่านพระรามเก้าในปัจจุบันมีการขยายตัวของการตั้งถิ่นฐานอย่างเต็มพื้นที่ โดยเฉพาะริมถนนรัชดาภิเษก ปัจจัยสำคัญที่เร่งให้เกิดการพัฒนาคือโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนนรัชดาภิเษก และ ถนนพระรามเก้า โดยถนนรัชดาภิเษกเป็นถนนวงแหวนรอบในของกรุงเทพมหานคร เชื่อมแยกท่าพระถึงถนนเพชรบุรี และเชื่อมถนนพระรามสี่ไปจรดแยกท่าพระ ส่วนถนนพระรามเก้าสามารถเชื่อมต่อไปยังฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานครต่อเนื่องไปยังทางหลวงหมายเลข 7 หรือมอเตอร์เวย์ไปยังภาคตะวันออกได้ นอกจากนี้ ย่านพระรามเก้ายังเป็น

เส้นทางผ่านของโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล ซึ่งเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2547 โดยมีสถานี 3 แห่ง คือ สถานีพระรามเก้า สถานีศูนย์วัฒนธรรม และสถานีห้วยขวาง ซึ่งปัจจุบันมีการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย ไปยังมีนบุรี (สุวินทวงศ์)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามที่กล่าวมา ได้เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอาคารพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นอาคารสำนักงาน อาคารชุดพักอาศัยแบบคอนโดมิเนียม อาทิ อาคารฟอร์จูนทาวเวอร์ อาคารห้างสรรพสินค้าเอสพลานาด อาคารสำนักงานไทยประกันชีวิต อาคารสำนักงานใหญ่ยูนิลีเวอร์ อาคารตลาดหลักทรัพย์แห่งใหม่ เป็นต้น ทำให้อ่านพระรามเก้ามีแนวโน้มกลายเป็น CBD: Central Business District แห่งใหม่ เนื่องจาก เป็นทำเลที่สามารถสร้างอาคารขนาดใหญ่ในระยะรัศมีโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าได้ และยังเชื่อมต่อกับย่าน CBD เดิม อาทิ บริเวณสีลม-สาทร สุขุมวิท ได้อย่างสะดวกด้วยเส้นทางรถไฟฟ้า

ผลการศึกษา

1. ความเป็นมาของการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาแล้วจำนวน 4 ฉบับ เพื่อกำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวิสัยทัศน์ของการพัฒนามหานคร โดยปัจจุบัน คือ กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) มีการประกาศใช้บังคับเมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2556 และยังคงมีการบังคับใช้อยู่ เนื่องจากผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ยังอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงผังตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 (ดังตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ลำดับและรายละเอียดของการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

ชื่อ	วันประกาศ	วันหมดอายุ	ระยะเวลาใช้บังคับ	หมายเหตุ
กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร 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
กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร 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 เป็นผังเมืองรวมฉบับแรกของประเทศที่ดำเนินการโดยกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่น
กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร 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)	เป็นผังเมืองรวมฉบับแรกที่มีการกำหนดมาตรการ FAR และ OSR
กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับ พ.ศ. 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3)	16 พฤษภาคม 2556	-	-	อยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงผังตามความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562

กฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ มีการนำมาตรการทางผังเมืองมาใช้ในระดับที่แตกต่างกันไป โดยผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2535 มีการนำมาตรการเชิงบวกและเชิงลบมาใช้ ผ่านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมอาคาร ส่วนผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2542 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) เริ่มมีการนำมาตรการควบคุมความหนาแน่นมาใช้เพิ่มเติม 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 และการให้ช้อยกเว้นพิเศษ ส่วนมาตรการเชิงส่งเสริมปรากฏในรูปของการเพิ่มความหนาแน่นแต่อย่างไรก็ดี ยังไม่พบการใช้แนวทางที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรการควบคุมที่ดิน การกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุน การโอนหรือซื้อขายความหนาแน่น หรือสิทธิการพัฒนา

2. มาตรการทางผังเมืองที่มีการนำมาบังคับใช้ในย่านพระรามเก้า

การศึกษาในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้นำมาตรการเชิงลบ และมาตรการเชิงส่งเสริมที่มีการนำไปใช้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครรวม 5 แนวทาง มาเป็นกรอบในการทบทวนการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมอาคาร การควบคุมความหนาแน่น การเพิ่มความหนาแน่น และการให้ช้อยกเว้นพิเศษ 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 ตอนล่างของพื้นที่ศึกษาฝั่งที่ติดถนนพระรามเก้า และระยะ 500 เมตรตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล 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) เริ่มมีการควบคุมขนาดอาคารเพิ่มเติมด้วย โดยในเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.6 สีส้ม) นั้น สามารถสร้างห้องแถว ตึกแถว ที่อยู่อาศัยรวม ในลักษณะของอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่² ได้ ส่วนเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.9 สีน้ำตาล) สามารถสร้างอาคารได้หลากหลายประเภทกว่า โดยเฉพาะอาคารขนาดใหญ่พิเศษ³ ทั้งเพื่อการอยู่อาศัย พาณิชยกรรม และสำนักงาน

2.3 การควบคุมความหนาแน่น

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

² อาคารสูง คือ อาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป อาคารขนาดใหญ่ คือ อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นใดชั้นหนึ่งตั้งแต่ 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป หรืออาคารที่มีความสูงเกิน 15 เมตร และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นใดชั้นหนึ่ง เกิน 1,000 ตารางเมตร

³ 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 ส่วนในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 (ฉบับที่ 4) มีการกำหนด FAR เท่ากับ 7.0 และ OSR เท่ากับร้อยละ 4.5

2.4 การเพิ่มความหนาแน่น

เริ่มมีการนำไปใช้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) ในรูปของการให้โบนัส FAR โดยเงื่อนไขที่สามารถเพิ่มความหนาแน่นให้อาคารได้ ได้แก่ การสร้างที่จอดรถยนต์สาธารณะสำหรับประชาชนทั่วไปในบริเวณพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าในระยะ 500 เมตร⁴ และการจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ สำหรับอาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในพื้นที่ ย.8 ถึง ย.10 และ พ.2 ถึง พ.5 อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 ได้เพิ่มเติมเงื่อนไขการพัฒนาที่สามารถเพิ่มความหนาแน่นอาคาร กล่าวคือ

- 1) จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนเป็นการทั่วไป
- 2) การจัดให้มีพื้นที่รับน้ำในแปลงที่ดินจะได้รับสิทธิให้มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อที่ดิน (FAR) เพิ่มขึ้นอย่างเป็นสัดส่วน หากสามารถเก็บน้ำได้ตั้งแต่ 1-4 ลูกบาศก์เมตรต่อขนาดที่ดิน 50 ตารางเมตร
- 3) การสร้างอาคารพลังงาน อาคารอนุรักษ์พลังงานตามมาตรฐานที่มูลนิธิอาคารเขียวไทยรับรอง และมีเปลือกอาคาร (ผนังอาคารและหลังคา) อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์พลังงาน
- 4) การจัดให้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ

2.5 มาตรการยกเว้นพิเศษ

เริ่มมีการนำไปใช้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) โดยพื้นที่ที่เป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย.6 สีส้ม) ได้รับข้อยกเว้นให้สามารถดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้ ตามการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติหรือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในขณะที่เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (ย.9 สีน้ำตาล) ไม่มีมาตรการยกเว้นพิเศษ และในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) ก็ไม่ปรากฏมาตรการควบคุมพิเศษเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ย่านพระรามเก้าในช่วงที่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับแรก (พ.ศ.2535) อยู่ในช่วงที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เป้าหมายในการวางผังคือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมสอดคล้องกับการบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ต่อมาในการประกาศใช้ฉบับ พ.ศ.2542 ย่านมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งมีการพัฒนาและเปิดใช้ระบบคมนาคมขนส่งทางราง

⁴ อาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตร จากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย สถานีอ่อนนุช สถานีลาดกระบัง สถานีหัวหมาก สถานีบางบำหรุ สถานีตลิ่งชัน สถานีอุดมสุข หรือสถานีแจ้ง

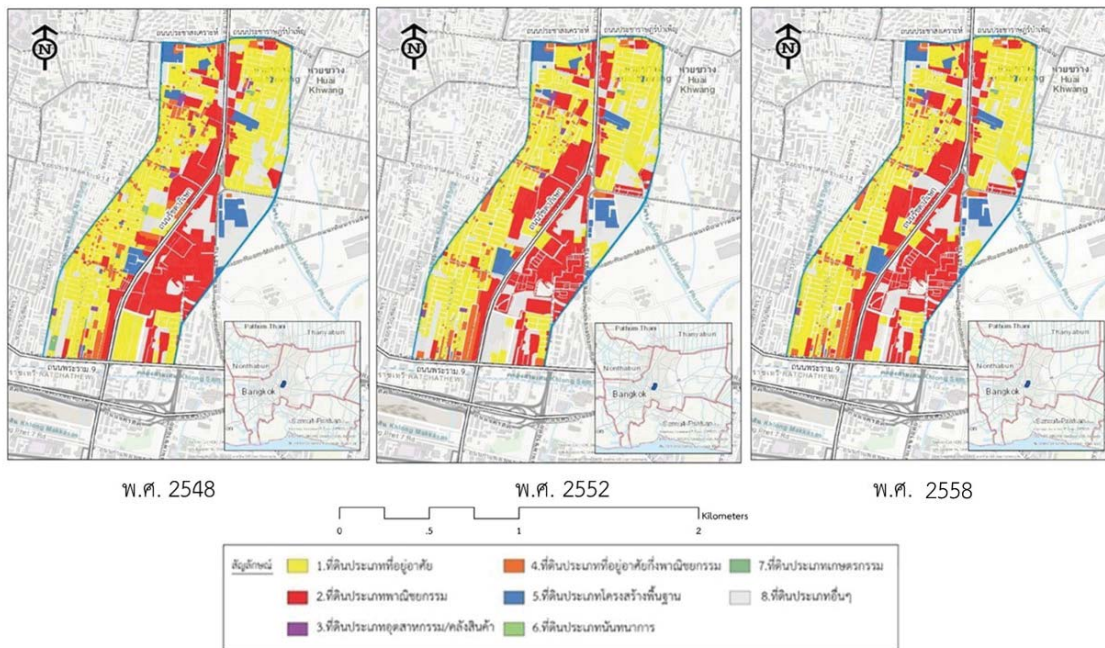
คือ รถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล สอดคล้องกับเป้าหมายของผัง คือ ส่งเสริมการพัฒนาพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ต่อมาในช่วงที่มีการประกาศฉบับ พ.ศ.2549 และต่อเนืองมายังฉบับ พ.ศ.2556 ได้มีการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่จำนวนมาก เช่น เซ็นทรัลพลาซ่าแกรนด์ พระรามเก้า อาคารจี ทาวเวอร์ สอดคล้องกับเป้าหมายของผัง คือ การส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจการค้า และบริการของกรุงเทพมหานคร

3. การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า

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

3.1 การใช้ประโยชน์ที่ดิน

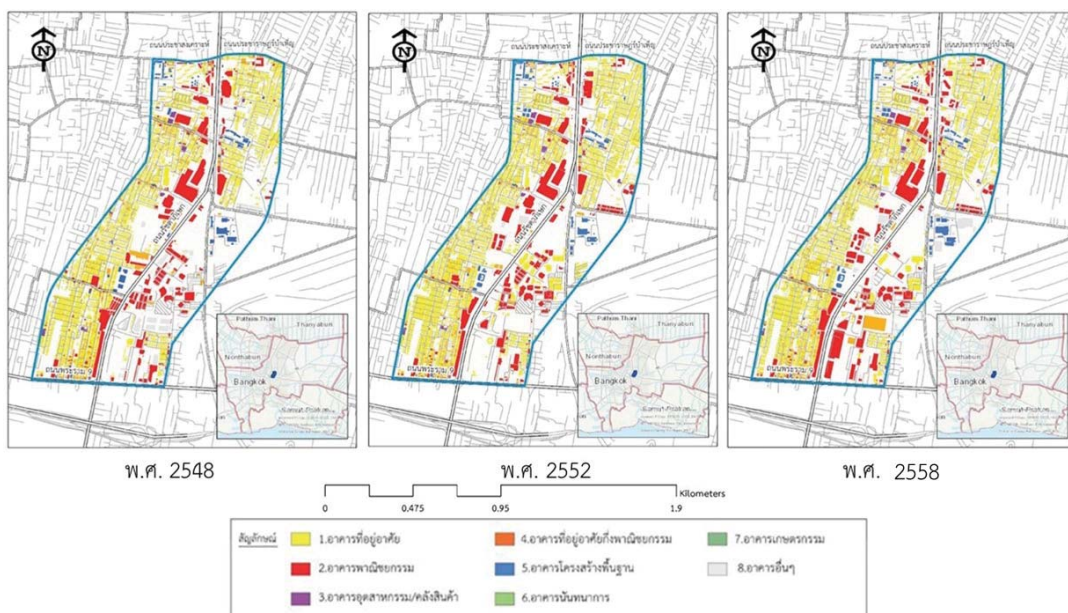
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะรถไฟฟ้าใต้ดิน คือ ปัจจัยเร่งสำคัญที่ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านพระรามเก้ามีการเปลี่ยนแปลง โดยสัดส่วนใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจนได้แก่ ที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ซึ่งในช่วง พ.ศ.2548 – 2558 มีการเพิ่มในอัตราร้อยละ 7.47 และ 4.66 ตามลำดับ โดยบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน คือบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแยกพระรามเก้า 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 อนุมาณได้ว่าอาคารในพื้นที่ซึ่งเพิ่มจำนวนและขนาดพื้นที่ใช้สอยได้ส่งผลให้ความหนาแน่นของกิจกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยการใช้ประโยชน์อาคารที่มีสัดส่วนมากที่สุด คือ อาคารประเภทที่อยู่อาศัย รองลงมา คือ ที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชย์กรรม แต่ประเภทอาคารที่มีขนาดพื้นที่ใช้สอยมากที่สุด คือ อาคารพาณิชย์กรรม และจากสถิติในปี พ.ศ.2558 พบว่า อาคารสูง 1-6 ชั้น มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45 ของอาคารทั้งหมดในย่าน รองลงมา คือ อาคารสูง 25 ชั้นขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 26 ของอาคารทั้งหมด ทั้งนี้ บริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน คือ โดยรอบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน บริเวณแยกพระรามเก้า และตามแนวถนนรัชดาภิเษก (ดังภาพที่ 5)



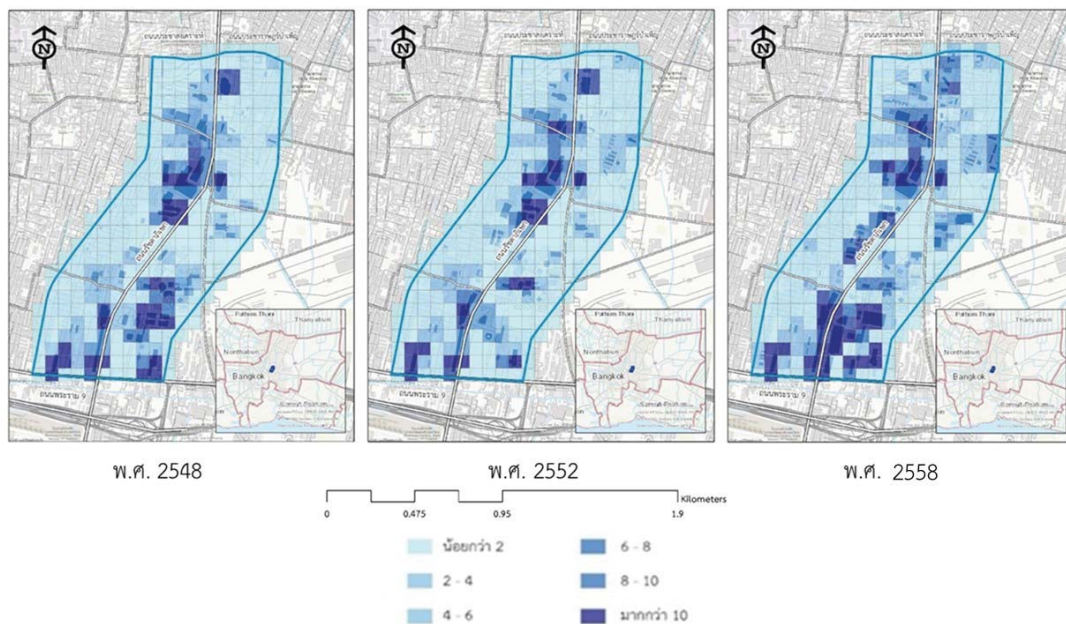
ภาพที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2558

3.3 ความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง

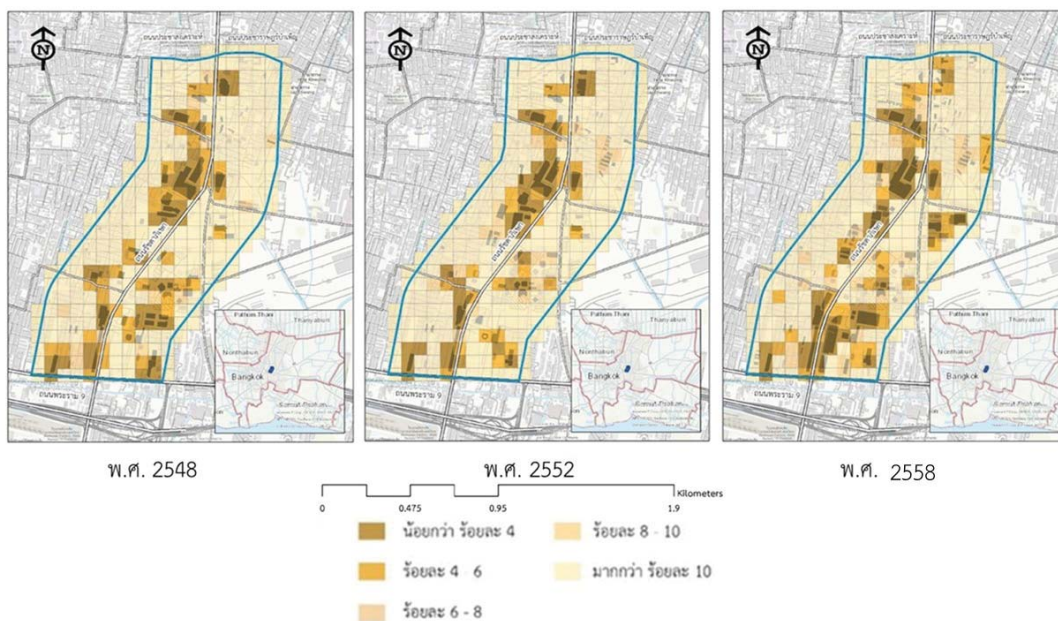
ในช่วงที่มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2535 และ ฉบับ พ.ศ.2542 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ยังไม่มีการนำมาตรการ และการควบคุมความหนาแน่นมาใช้ ทำให้การควบคุมต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายอาคาร ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) จึงเริ่มมีการกำหนดค่า FAR และ OSR ขึ้น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

ในการศึกษาความหนาแน่น ผู้วิจัยได้ใช้หน่วยตารางกริดขนาด 100x100 เมตร เป็นตัวแทนขนาดแปลงที่ดินสำหรับคำนวณค่า FAR และ OSR ในปี พ.ศ.2548 พ.ศ.2552 และ พ.ศ.2558 พบว่า บริเวณที่อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริดมีค่าค่อนข้างสูง คือ บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ได้แก่ สถานี

พระรามเก้า สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย และสถานีห้วยขวาง โดยแนวโน้มของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ กริดเป็นไปตามการกำหนด FAR ของย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก คือ FAR เท่ากับ 7 โดยจำนวนกริดที่มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริดในช่วง 6-8 หน่วยมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามลำดับเวลา (ดังภาพที่ 6) ส่วนอัตราส่วนที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมในกริดที่มีความหนาแน่นมาก ได้แก่ บริเวณรอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน กล่าวคือ พื้นที่ว่างรอบอาคารจะมีขนาดเล็กเมื่ออยู่ใกล้กับสถานีรถไฟฟ้า แต่หากอยู่ไกลออกไป พื้นที่ว่างโดยรอบอาคารจะมีขนาดใหญ่กว่า จากการศึกษา พบว่า อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมในกริดในช่วงร้อยละ 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 ย่านพระรามเก้ามีการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพจากการควบคุมและส่งเสริมความหนาแน่นอาคารที่ชัดเจนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มความหนาแน่นเป็นหนึ่งในมาตรการส่งเสริมการพัฒนาและมาตรการสร้างความเป็นธรรม โดยให้สิทธิการพัฒนาที่มากขึ้นตามเงื่อนไขพิเศษ โดยผู้วิจัยพบลักษณะทางกายภาพที่เป็นจุดเด่นของย่านพระรามเก้า ดังนี้

ใน พ.ศ.2548 ซึ่งยังไม่มีมาตรการเพิ่มความหนาแน่น จำนวนอาคารใหญ่พิเศษมีจำนวนเพียง 51 อาคาร โดย 33 อาคารอยู่รอบสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน 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
พื้นที่รอบสถานี	33	64.7	35	70.0	48	71.6
นอกพื้นที่รอบสถานี	18	35.3	15	30.0	19	28.4

นอกจากนี้ ในช่วง พ.ศ.2548 ซึ่งยังไม่มีมาตรการควบคุม FAR และ OSR อัตราส่วนความหนาแน่นของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริด มีอัตราส่วนค่อนข้างต่ำอยู่ที่ 0-2 หน่วยเท่านั้น แต่เมื่อมีการใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 การควบคุม FAR และการให้ FAR โบนัสเริ่มชัดเจน ซึ่งผู้วิจัย พบว่า บริเวณที่มีอัตราส่วนความหนาแน่นของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่กริดมีค่าสูงเกิน 7 หน่วย ซึ่งสูงกว่าที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ได้แก่ บริเวณหน้าห้างเซ็นทรัลพระรามเก้า อาคารเอไอเอ อาคารยูนิลีเวอร์ และอาคารจี ทาวเวอร์ แสดงให้เห็นว่ามาตรการเพิ่มความหนาแน่นส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่าน และในขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางในการเพิ่มพื้นที่โล่งให้กับเมืองได้ และเป็นเงื่อนไขเดียวที่นักลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เลือกดำเนินการเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการเพิ่มขนาดพื้นที่ใช้สอยของอาคาร (ดังตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 สรุปมาตรการทางผังเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่าน

การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ	กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร			
	ฉบับ พ.ศ.2535	ฉบับ พ.ศ.2542	ฉบับ พ.ศ.2549	ฉบับ พ.ศ.2556
การใช้ประโยชน์ที่ดิน	การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม	การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม	แนวโน้มของการใช้ที่ดินแบบกึ่งที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรมและแบบพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น	แนวโน้มของการใช้ที่ดินแบบกึ่งที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และแบบพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น
มาตรการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน
การใช้ประโยชน์อาคาร	อาคารประเภทที่อยู่อาศัยและที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรมมีจำนวนมากที่สุด	อาคารประเภทที่อยู่อาศัยและที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรมมีจำนวนมากที่สุด	แนวโน้มของอาคารมีขนาดใหญ่ขึ้น มีความหนาแน่นของกิจกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอาคารประเภทที่อยู่อาศัยที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และพาณิชยกรรม	แนวโน้มของอาคารมีขนาดใหญ่ขึ้น มีความหนาแน่นของกิจกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอาคารประเภทที่อยู่อาศัยที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม และพาณิชยกรรม
มาตรการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรการควบคุมและเพิ่มความหนาแน่น	มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาตรการควบคุมและเพิ่มความหนาแน่น
ความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง	ยังไม่มีกำหนดมาตรการเพิ่มความหนาแน่น	ยังไม่มีกำหนดมาตรการเพิ่มความหนาแน่น	เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอาคารขนาดใหญ่พิเศษในพื้นที่รอบรัศมีสถานีระบบขนส่งมวลชน 500 เมตร อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อแปลงที่ดิน (FAR) สูงกว่าที่กำหนดในผังเมืองรวม	มีจำนวนอาคารขนาดใหญ่พิเศษในพื้นที่รอบรัศมีสถานีระบบขนส่งมวลชน 500 เมตร เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2549 อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อแปลงที่ดิน (FAR) สูงกว่าที่กำหนดในผังเมืองรวม โดยพบว่าการเพิ่มที่โล่งสาธารณะเพียงอย่างเดียว
มาตรการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง	-	-	มาตรการควบคุมและเพิ่มความหนาแน่น	มาตรการควบคุมและเพิ่มความหนาแน่น

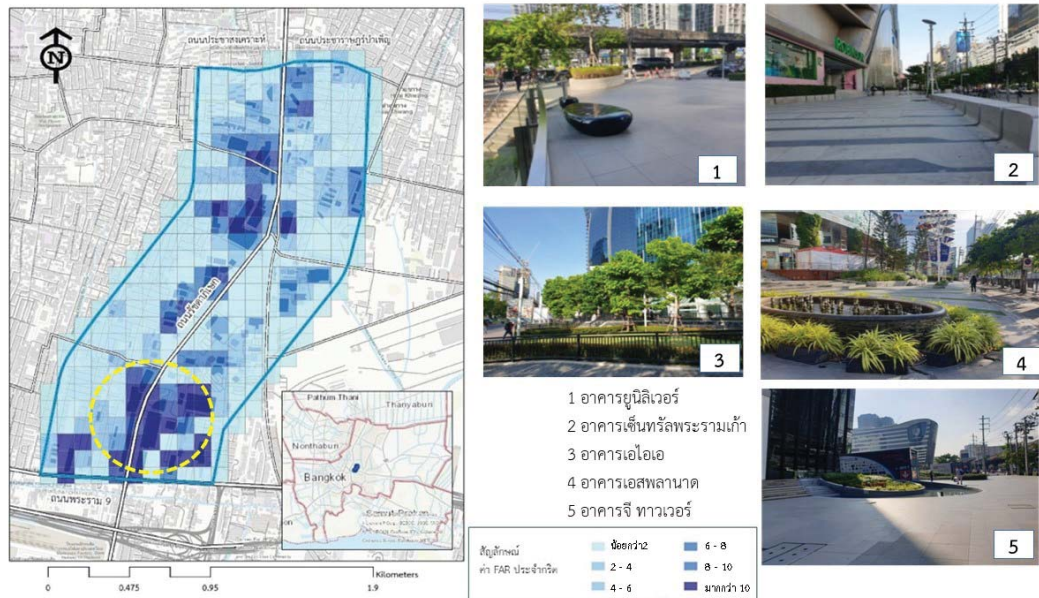
บทสรุปและการอภิปรายผล

งานวิจัยนี้ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางผังเมือง จากการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่มีการปรับปรุงตามลำดับเวลา ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของย่านพระรามเก้า ใน 3 ประเด็น คือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร และความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง ผู้วิจัยพบว่า มาตรการทางผังเมืองที่นำมาใช้กับย่านพระรามเก้า และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพอย่างชัดเจน ได้แก่ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมความหนาแน่นผ่าน FAR และ OSR และการส่งเสริมความหนาแน่นด้วยโบนัส FAR ดังสรุปสาระสำคัญได้ว่า

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

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

3. การเพิ่มความหนาแน่นด้วยการให้โบนัส FAR เริ่มปรากฏชัดในกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ.2549 (ปรับปรุงครั้งที่ 2) โดยสิทธิพิเศษในการเพิ่มขนาดพื้นที่ใช้สอยของอาคาร มักเกิดจากการจัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ เช่น พื้นที่ว่างรอบอาคารเอไอเอ อาคารเอสพลานาดอาคารจี ทาวเวอร์ และอาคารเซ็นทรัลพระรามเก้า เป็นต้น (ดังภาพที่ 8) โดยงานวิจัยพบว่า ยังไม่มีการนำเงื่อนไขหรือแนวทางอื่นไปปฏิบัติใช้ เช่น การจัดหาที่จอดรถสาธารณะ การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การสร้างอาคารประหยัดพลังงาน และการจัดเตรียมพื้นที่ซิมน้ำ เป็นต้น



ภาพที่ 8 ตัวอย่างอาคารที่จัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ

อย่างไรก็ดี ผลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์บริบททางกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของย่านพระรามเก้าอันเป็นกรณีศึกษาเท่านั้น การต่อยอดไปสู่การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบหรือแบบจำลองการใช้ที่ดินอาจพัฒนาต่อไปได้ หากมีการศึกษาวิเคราะห์พื้นที่ที่มีความหลากหลายยิ่งขึ้น

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

ประเด็นแรก คือ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกรุงเทพมหานครกับมหานครอื่น ๆ ของโลก ด้วยการผลักดันมาตรการวางผังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้การปฏิบัติตามผังเมืองรวมมีอยู่หลายแนวทาง อาทิ การโอนสิทธิการพัฒนา (transferred development right: TDR) การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ (planned unit development: PUD) และการเพิ่มความหนาแน่นหรือการให้สิทธิพัฒนาตามเงื่อนไขโบนัส FAR ดังนั้น รสนับสนุนให้ย่านพระรามเก้าสามารถรองรับการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ หรือ CBD ใหม่ ควรศึกษาถึงแนวทางที่สามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้จริง เหมาะสมกับบริบททางกายภาพของย่าน นอกจากนี้ ควรนำ

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาษีมาใช้ร่วมกับกฎหมายผังเมือง ซึ่งจะเป็นแนวทางช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อนำไปบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ควรต้องระวังการควบคุมความหนาแน่นของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะตามจุดตัดของการเดินทางซึ่งเป็นจุดที่มีการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มอาคารอย่างรวดเร็ว

ประเด็นที่สอง คือ การสร้างคุณภาพให้แก่นานด้วยพื้นที่สีเขียว ตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ที่ให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครจัดทำผังแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผังแสดงผังน้ำเพิ่มเติม โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากผังเมืองรวมสำหรับย่านที่ต้องการส่งเสริมให้มีสิทธิการพัฒนามากขึ้น จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อสาธารณะประโยชน์ให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดให้มีพื้นที่สีเขียวให้กับเมือง เพราะพื้นที่สีเขียวไม่เพียงแต่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของพื้นที่คุณภาพเชิงสิ่งแวดล้อมที่ดูดซับไอความร้อน กรองมลภาวะ ทำหน้าที่หน่วงน้ำ และเป็นพื้นที่นันทนาการอิงธรรมชาติของชุมชนหรือย่านเท่านั้น 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 mattrathan phangmueang mattrakarn withikarn lae khrueng 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 measures 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). **Khronkarn pattana phuentee 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.