



สิ่งแวดล้อมน่ารู้

ผังเมืองเรื่องน่ารู้

อ.ดร. เสาวนีย์ วิจิตรโกสุม

หากพูดถึง "ผังเมือง" เชื่อว่า ทุกคนคงเคยได้ยิน และส่วนใหญ่มักนึกถึงเพียง "ผังสี" ที่แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเภทตามที่ถูกกำหนดในผัง หากแต่ผังเมือง มีประโยชน์เป็นอย่างมากในการวางแผนพัฒนาเมืองหรือพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ผังเมืองเปรียบเสมือนผังแม่บทเพื่อเป็นการชี้นำการพัฒนาเมืองและพื้นที่ เพื่อวางแผนรองรับการเจริญเติบโตของพื้นที่ เพื่อวางแผนพัฒนาและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่และเศรษฐกิจ เพื่อวางแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนเมือง



การผังเมือง ตามความหมายที่ตราในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 4) หมายถึง การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือ ทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย ของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือ บูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ (พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518, 2556) โดยการวางผังเมืองมีหลายระดับตั้งแต่ผังชุมชน ผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวม ผังภาค จนถึงผังประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างกันที่ขนาดของพื้นที่ (scale) และบริบทของการพัฒนาในการวางแผนในเชิงพื้นที่ ซึ่งในพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น ประเทศ ภาคอนุภาค นั้น การวางผังเมืองจะเป็นการวางผังภาค (Regional Plan) ซึ่งเป็นการมองภาพของการวางผังในภาพกว้าง และขึ้นำการพัฒนาในเชิงกายภาพ เช่น เส้นทางคมนาคมทางบก เส้นทางรถไฟ เส้นทางบิน และการวางบทบาทของ เมืองในพื้นที่ให้มีบทบาทที่แตกต่างตามศักยภาพของพื้นที่ และสามารถเชื่อมโยงกันด้วยโครงข่ายคมนาคมขนส่ง

ในพื้นที่ขนาดเล็ก ซึ่งจะเป็นบริบทของเมืองในผังภาค จะมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์ อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมีทั้งการควบคุมจำนวน ความสูง ขนาดของอาคาร หรือส่งเสริมให้เกิดการปลูกสร้างอาคาร ตามที่การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนด เพื่อส่งเสริมให้เกิดบทบาทเมืองตามผังภาคที่วางไว้

ผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภคกิจ บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการ ที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ อันได้แก่ การอนุรักษ์พื้นที่โบราณสถาน พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ป่าสงวน และพื้นที่อื่น ตามที่ผังเมืองรวมวางวัตถุประสงค์ การใช้ประโยชน์ ที่ดินที่วางไว้

ในประเทศไทย การผังเมืองอยู่ในความดูแลของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (รวมกรมการ ผังเมืองและกรมโยธาธิการเข้าด้วยกันเมื่อปี พ.ศ. 2545) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำผังเมือง การวางผังเมือง การพัฒนาเมือง และอนุรักษ์และฟื้นฟูเมือง สำหรับกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานที่ดูแลจัดทำผังเมืองเป็นของตนเอง คือ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ผังเมืองรวม จะมีอายุการบังคับใช้ผัง 5 ปี ผังเมืองรวมที่หมดอายุแล้วและยังไม่มี ฉบับใหม่ออกใช้บังคับ อาจมีข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เรื่อง บริเวณห้ามก่อสร้างฯ ออกตามกฎหมายควบคุมอาคาร ให้ใช้ บังคับชั่วคราวจนกว่าจะประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่ (สมาคมสถาปนิกสยาม, 2556)

ในข้อกำหนดของผังเมือง มีคำศัพท์และคำเฉพาะหลายคำที่เป็นสิ่งน่ารู้ อาทิ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดสี ตามประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน FAR OSR ระยะร่นหรือระยะเว้น พื้นที่โล่ง ฯลฯ คำนิยามที่สำคัญซึ่งกำหนด ในกฎหมายผังเมืองและประชาชนทั่วไปควรรู้ สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

“การใช้ประโยชน์ที่ดิน” หมายความว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการใด ๆ ไม่ว่ากิจการนั้นจะกระทำ บนพื้นดิน เหนือพื้นดิน หรือใต้พื้นดิน และไม่ว่าจะอยู่ภายในอาคารหรือนอกอาคาร

“พื้นที่ประกอบการ” หมายความว่า พื้นที่ที่ใช้ประกอบกิจการบนพื้นดิน เหนือพื้นดิน หรือใต้พื้นดิน และให้ หมายความว่ารวมถึง พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ต่อเนื่องของกิจการ ไม่ว่าจะอยู่ภายในอาคารหรือนอกอาคาร

“อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน” (FAR) หมายความว่า อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคาร ทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

“อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม” (OSR) หมายความว่า อัตราส่วนของที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุม ต่อพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังที่ก่อสร้างในที่ดินแปลงเดียวกัน

“ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ” หมายความว่า ตั้งอยู่บนแปลงที่ดินซึ่งมีด้านใดด้านหนึ่งไม่ต่ำกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะซึ่งใช้เป็นทางเข้าออก และแปลงที่ดินนั้นตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน 200 เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น

ส่วนประกอบของผังเมืองรวม (ตาม พ. ร. บ. การผังเมือง พ. ศ. 2518) ประกอบไปด้วย

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (2) แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม
- (3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ พร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการ หรือบางประการ ดังนี้

- แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
- แผนผังแสดงที่โล่ง
- แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
- แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(4) รายการประกอบแผนผัง

(5) นโยบายและมาตรการในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ในส่วนของการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองนั้น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ได้จำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ ดังนี้

1. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการตามที่กำหนด โดยแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยออกเป็น 3 ระดับ ในแต่ละระดับกำหนดตามประเภทสี คือ

- ที่ดินประเภท ย.1-ย.4 (สีเหลือง) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- ที่ดินประเภท ย.5-ย.7 (สีส้ม) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- ที่ดินประเภท ย.8-ย.10 (สีน้ำตาล) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

2. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (สีแดง)

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ คือ ที่ดินประเภท พ.1-พ.5

3. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม (สีม่วง)

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ที่ดินประเภท อ.1 กำหนดเป็นเขตอุตสาหกรรมเพื่อการบริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม สำหรับการประกอบกิจการประเภทอุตสาหกรรม การผลิตที่มีมลพิษน้อย
- ที่ดินประเภท อ.2 กำหนดเป็นนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม

4. ที่ดินประเภทคลังสินค้า (สีเม็ดมะปราง) กำหนดเป็นที่ประเภท อ.3

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคลังสินค้า อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการบรรจุสินค้า อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการประกอบชิ้นส่วนต่าง ๆ โดยไม่มีการผลิต และอุตสาหกรรมบริการชุมชน ที่ไม่ก่อเหตุรำคาญ การสาธารณสุขปโภค และสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด

5. ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว)

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณสุขปโภค และสาธารณูปการ และการอนุรักษ์และรักษาสภาพแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 5 และร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินประเภท ก.1 และที่ดินประเภท ก.2

6. ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว)

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณสุขปโภค และสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 5 และร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินประเภท ก.3 และที่ดินประเภท ก.4

7. ที่ดินประเภทอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน)

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น การท่องเที่ยว พาณิชยกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินประเภท ศ.1 และที่ดินประเภท ศ.2

8. ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน)

ที่ดินประเภทนี้ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสถาบันราชการ การศาสนา การศึกษา การสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์ การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นให้ใช้ได้เฉพาะที่จำเป็น หรือเกี่ยวเนื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก

9. ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา (สีเขียวมะกอก)

ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกำหนดให้การใช้ที่ดินประเภทนี้ ริมฝั่งคลอง ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมฝั่งคลองไม่น้อยกว่า 3 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ การสาธารณสุขปโภค เชื้อเพลิง รั้วหรือกำแพง

10. ที่ดินประเภทศาสนสถาน (สีเทา)

ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการศาสนาหรือเกี่ยวข้องกับการศาสนา การศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ส่วนแผนผังแสดงที่โล่งและข้อกำหนดได้แบ่งที่โล่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน)

ให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับการนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

2. ที่โล่งพักน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม (สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีเขียว)

ให้ใช้ประโยชน์เพื่อป้องกันน้ำท่วมการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วม หรือสวนสาธารณะเท่านั้น

ทั้งนี้ การกำหนดระยะห่าง/ระยะที่ว่าง หรือการจำแนกรายละเอียดในสีที่ระบุประเภทของการใช้ที่ดินนั้น ๆ เป็นการกำหนดสีในผังเพื่อที่จะควบคุมรายละเอียดของบริเวณภายในที่ใช้สีเดียวกัน ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นไปด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่อาจจะมีเงื่อนไขการควบคุม หรือการส่งเสริมที่แตกต่างกันในผังแต่ละพื้นที่














การบังคับใช้

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดการบังคับใช้ผังเมืองรวมไว้ ดังนี้

“มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์เช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว”

บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 83 ระบุว่าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

	เขตสีเหลือง เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
	เขตสีส้ม เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยอย่างหนาแน่นปานกลาง
	เขตสีน้ำตาล เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
	เขตสีแดง เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรม
	เขตสีม่วง เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
	เขตสีมีดมะพร้าว เป็นที่ดินประเภทคลังสินค้า
	เขตสีม่วงอ่อน เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
	เขตสีเขียว เป็นที่ดินประเภทชนบท และเกษตรกรรม
	เขตสีเขียวมะกอก เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา
	เขตสีขาวมีกรอบและเส้นทแยงมุมสีเขียว เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
	เขตสีน้ำตาลอ่อน เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย
	เขตสีเทา เป็นที่ดินประเภทสถาบันศาสนา
	เขตสีน้ำเงิน เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปและสาธารณูปการ

เอกสารอ้างอิง

พรบ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 เข้าถึงใน <http://www.thailandlawyercenter.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=538973868&Ntype=19> [3 มีค. 2556]

บริษัท กรุงเทพมหานคร. โครงการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 3)