

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ที่มา และความจำเป็นของการฟื้นฟูเมือง (Reason for Urban Renewal)

“การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง” เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเมืองเริ่มขึ้นในสหรัฐอเมริกาในปี 1965 โดยมีการย้ายชุมชนแออัดและปฏิรูปย่านที่พักอาศัยให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี พร้อมทั้งจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการในพื้นที่เสื่อมโทรมเพื่อดึงให้คนกลับเข้ามาอยู่อาศัยในเมือง ซึ่งในช่วงต่อมามีการวางผังเมืองจะเป็นการจัดรูปแบบทางกายภาพของเมืองและการจัดระบบโครงสร้างการจราจร โดยการก่อสร้างขึ้นใหม่ (Redevelopment) ในบริเวณศูนย์กลางเมือง และการปรับปรุงฟื้นฟู (Renewal) ย่านพาณิชยกรรมใหม่ ภายใต้การวางแผนเมืองแบบระยะยาว

F. Stewart Chaplin Jr., Edward J. Kaiser (1979: 271) และ Raymond Vernon (1966: 3) ได้สรุปสาเหตุที่ทำให้ต้องฟื้นฟูเมือง เป็น 3 แบบ คือ

1. เมืองที่เสื่อมสภาพ (Urban Blight) คือ เมืองที่ประสบกับสภาพหรือผลกระทบทางด้านสภาพแวดล้อมที่ขัดแย้ง และสถานการณ์หรือผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ขัดแย้ง ก่อให้เกิดความเสื่อมซึ่งมีตั้งแต่ระดับปัญหาพื้นฐาน เช่น สภาพอาคารชำรุด ไม่มีการบำรุงรักษา โครงสร้างอาคารเสียหาย สาธารณูปโภคและการบริการทางสังคมไม่เพียงพอ และ มลภาวะต่างๆ ไปจนถึงระดับปัญหาที่ซับซ้อน เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม
2. เมืองที่ล้าสมัย (Obsolescence) คือ เมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพด้านสาธารณูปโภคและการบริการสาธารณะ ทำให้ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ได้เต็มที่
3. เมืองที่มีการเติบโตลดลง (Decline) คือ เมื่อเวลาผ่านไป ทำให้บทบาทความสำคัญของพื้นที่ลดลง โดยชีวิตจากปัจจัยด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การอพยพออกของประชาชน การโยกย้ายแหล่งงาน การลดลงของรายได้ประชาชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ Raymond Vernon (1966: 5-22) ยังได้ตั้งเกณฑ์ในการตัดสินใจที่เสื่อมสภาพและไร้ประสิทธิภาพ ไว้ว่า

- ความสมดุลระหว่างประชากรกับปริมาณงาน แม้ว่าแหล่งงานจะดึงดูดให้ประชากรเข้ามาอาศัยและทำงานก่อให้เกิดพลวัตทางเศรษฐกิจและนำไปสู่การพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ แต่ถ้าหากไม่มีความสมดุลกันจะทำให้เกิดการอพยพ หรือ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้ เช่น ปริมาณงานไม่เพียงพอต่อปริมาณประชากรจะทำให้เกิดการว่างงาน การโยกย้ายที่อยู่เพื่อหาแหล่งงานใหม่ ในทางกลับกัน ถ้าปริมาณประชากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงานจะทำให้ไม่เกิดการพัฒนาเมืองได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น
- การใช้ทรัพยากรที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ และ มูลค่าที่ดิน ทำให้เมืองเติบโตอย่างไม่เหมาะสม หรือ ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดแนวโน้มการเติบโตของเมืองลดลงหรือพื้นที่เสื่อมสภาพได้

ในขณะที่ Wilfred Burns (1963: 14) ได้สรุปสาเหตุที่จำเป็นต้องมีการฟื้นฟูเมือง คือ

1. การขยายตัวของเมืองอย่างไม่เป็นระเบียบ และ ไม่สามารถควบคุมการขยายตัวได้
2. ปัญหาการจราจร ไม่ว่าจะเป็ความหนาแน่นของปริมาณการจราจร ทำให้การสัญจรภายในเมืองไม่สะดวก และ ระบบการขนส่งไม่เพียงพอต่อความต้องการของเมือง
3. สิ่งก่อสร้างหรืออาคารทรุดโทรม ทั้งมาจากอายุของอาคาร และขาดการบำรุงรักษาจากเจ้าของ
4. การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของประชากรต่อที่พักอาศัยและการจับจ่ายซื้อของ เช่น ประชาชนเปลี่ยนจากซื้อของจากร้านขายของชำเป็นห้างสรรพสินค้า หรือ อาคารประเภทคอนโดมีเนียมได้รับความนิยมมากกว่าบ้านเดี่ยว เป็นต้น ทำให้เศรษฐกิจของเมืองนั้นเปลี่ยนแปลง
5. ทศนคติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประชาชนในเมือง ที่ไม่พอใจสภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงและกระทบต่อชีวิต

และ Millward Stanley (1972: 2-3) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในเขตย่านประวัติศาสตร์ ว่ามีเหตุปัจจัย 2 กรณี คือ การอนุรักษ์ และการรักษาคุณภาพของสภาพแวดล้อม ที่เกิดขึ้นเนื่องจาก

1. การพัฒนาเป็นไปได้ยากมาก เพราะขาดการวางแผนที่ดี และ ความขัดแย้งระหว่างเศรษฐกิจและสังคม เช่น การเพิ่มมากขึ้นของประชากร การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของความเจริญของเมือง และการพัฒนาที่เสียค่าใช้จ่ายสูงมากของบริการสาธารณะ และ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ
2. การไม่สามารถคาดการณ์ ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจ
3. ความขาดแคลนของเงินทุนในการอนุรักษ์พื้นที่

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาและสาเหตุเหล่านี้มักเกิดขึ้นในเมืองหรือพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานมานานและมีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่น จนเกิดความแออัด สภาพกายภาพในเมืองเริ่มเสื่อมโทรมและกิจกรรมต่างๆไม่อาจจะเศรษฐกิจ สังคมเกิดความอึดอัด ประชาชนเริ่มโยกย้ายออกไปหาแหล่งงานหรือที่อยู่ใหม่ ทำให้เมืองหรือพื้นที่นั้นไม่ก่อให้เกิดการลงทุนในการพัฒนาหรือมีการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวในที่สุด ซึ่งการฟื้นฟูเมืองเป็นแนวทางที่จะปรับปรุงเมืองให้เกิดพลวัตและดึงดูดให้เกิดการลงทุนและเกิดกิจกรรมขึ้นอีกครั้งนั่นเอง

2.2 ความหมาย “การฟื้นฟูเมือง”

Millward Stanley (1972: 3-5) กล่าวว่ากาฟื้นฟูเมืองเป็นการพัฒนาและการปรับปรุงอาคารและพื้นที่ทั้งหมด เมื่อถูกใช้งานจนเริ่มเก่า และเมืองมีการเจริญเติบโตเกินกว่าจะควบคุม ซึ่งความเสื่อมถอยเหล่านี้เป็นวิวัฒนาการของเมืองที่เกิดขึ้นซ้ำๆ ต่อเนื่องอย่างธรรมชาติและคาดเดาได้ยาก ในอดีตเราพอจะเชื่อได้ว่าเมืองสามารถปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไปให้อยู่ในสภาพที่ร่วมสมัย แต่ปัจจุบันผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีที่รวดเร็ว การจัดการที่มีประสิทธิภาพมีความจำเป็นต่อกระบวนการฟื้นฟูและแก้ไขสภาพปัญหาต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคของเมือง

Wilfred Burns (1963: 14) ได้ให้ความหมายของ การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง คือ การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งไม่เป็นที่พึงปรารถนาในพื้นที่นั้นโดยการรื้อถอน และสร้างขึ้นใหม่ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม โดยปฏิบัติตามการวางโครงการวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan)

C.A. Doxiadis (1966: 9) กล่าวว่า การปรับปรุงฟื้นฟูในเขตเมืองเดิม เป็นแนวทางการพัฒนาเมืองในอีกลักษณะหนึ่งนอกเหนือไปจากการสร้างเมืองใหม่ หรือชุมชนใหม่ในพื้นที่ชานเมือง หรือ การสร้างเมืองใหม่ซึ่งสมบูรณ์แบบในตัวเอง

สำหรับประเทศไทย ได้มีหน่วยงานที่ได้ให้คำจำกัดความของ การฟื้นฟูเมือง ดังนี้

“ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูเมืองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2544” ในราชกิจจานุเบกษา (ฉบับประกาศทั่วไป) เล่ม 118 ตอนพิเศษ 130 ง วันที่ 27 ธันวาคม 2544 ได้ให้นิยามของการฟื้นฟู และนิยามต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ฟื้นฟูเมือง หมายความว่า การอนุรักษ์ การสงวนรักษา การปฏิสังขรณ์และการบูรณะส่วนต่างๆ ของเมือง
- อาคารประวัติศาสตร์ หมายความว่า อาคารหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอาคารนั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี
- อาคารอันควรค่าแก่การอนุรักษ์ หมายความว่า อาคารหรือสิ่งก่อสร้างเก่าที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมและศิลปกรรม หรืออาคารหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งเคยเป็นที่พำนักของบุคคลสำคัญของประวัติศาสตร์ไทย หรืออาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญของประวัติศาสตร์ไทย

ส่วนกองผังเมืองและโครงการการเคหะแห่งชาติ ได้ให้คำจำกัดความของการฟื้นฟูชุมชนเมือง คือ การพัฒนาพื้นที่ในเมืองที่สภาพทางกายภาพ และกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของผู้อยู่อาศัยได้เสื่อมลง จึงควรมีการฟื้นฟูให้เหมาะสมกับความเจริญของเมือง เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และคงไว้ซึ่งวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ให้ผู้อยู่อาศัยเดิมมีโอกาสได้ประโยชน์จากการฟื้นฟูนั้นมากที่สุด

2.3 แนวความคิดและทฤษฎีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา (Thought & Theory)

2.3.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเมืองหรือชุมชนเก่า

Feilden และ Goakes (อ้างถึงใน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าลาดกระบัง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง, 2542: 5-3) ได้เสนอแนวคิดการบริหารเมืองเก่าที่ตาย (Dead City) แล้ว กับที่ยังมีชีวิตอยู่ (Living City) ว่า

- Dead City เป็นแนวทางการบำบัดรักษา ซึ่งเน้นทางด้าน การสรรสร้าง ที่ว่างในเมือง โดยให้ที่ว่างนั้นช่วยส่งเสริมโบราณสถานให้เห็นเด่นเป็นสง่ายิ่งขึ้น ดังนั้นการควบคุมการพัฒนาทางกฎหมายโดยเน้นสภาพทางกายภาพที่พึงประสงค์ จึงมีความสำคัญสูงสุด
- Living City เป็นการหาทางแก้ปัญหาที่จะสามารถรักษากิจกรรมหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเอาไว้ ซึ่งจะเป็นส่วนช่วยให้เมืองยังคงมีชีวิตอยู่ได้ การส่งเสริมการอนุรักษ์จึงมีการเน้นประเด็นในเรื่องของการให้คงพลวัตของกิจกรรมเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงมากกว่าการพิจารณาสภาพทางด้านกายภาพเพียงด้านเดียว

นอกจากนั้นการฟื้นฟูเมืองเก่าเพื่อให้เกิดพลวัตของกิจกรรม จำเป็นต้องคำนึงถึงศักยภาพของอาคาร ซึ่ง มานพ พงศทัต ได้แยกวัฏจักรของอาคาร (2529 อ้างถึงใน กษิติ ลิ้มนานนทปริญา, 2542: 95) ว่าในช่วงอายุของอาคารหนึ่งๆนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 8 วงจร คือ "เกิด -สร้าง-ดำรงรักษา-ทรุดโทรม-ซ่อมแซม-ทรงสภาพ-

ผู้พึง-เสียสภาพ" ซึ่งอาคารทุกหลังจะเป็นไปตามวัฏจักร ซึ่งจำเป็นต้องมีการซ่อมแซมเพื่อให้สามารถรองรับการใช้ประโยชน์ตามความจำเป็น ทำให้อาคารสามารถรองรับการใช้งานได้เป็นเวลานาน โดยไม่ต้องมีการทุบทำลาย โดยเปล่าประโยชน์ จะเห็นได้ว่าวิธีการทางด้านการฟื้นฟูนั้น อยู่ในวงจรของการซ่อมแซมและทรงสภาพ ก่อนที่อาคารจะอยู่ในวงจร ผุพัง และเสียสภาพ ไป

ในกระบวนการใช้งานอาคารนั้น ประสิทธิภาพการใช้งานอาคารจะขึ้นกับ 3 องค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ พื้นที่ใช้สอย (Function) ศักยภาพทางกายภาพ (Physical) และความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ (Financial) ซึ่งหากอาคารไม่มีความสมดุลระหว่างองค์ประกอบทั้งสามนี้ ประสิทธิภาพการใช้งานอาคารก็จะลดลง ก่อให้เกิดการเสื่อมสภาพทางการใช้งาน (Functional Obsolescence) การเสื่อมคุณค่าทางกายภาพ (Physical Obsolescence) และการเสื่อมคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Depreciation) คือ อาคารหรือส่วนประกอบต่างๆของอาคาร มีการเสื่อมสภาพจากการหมดอายุการใช้งาน ทำให้มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการในการใช้พื้นที่ลดลง และทำให้อาคารหมดคุณค่าในการลงทุน เกิดภาวะการทิ้งร้างอาคารโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งอาจแก้ไขด้วยการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร หรือ การซ่อมบำรุงอาคาร

การบูรณะอาคาร (Building Renovation) นั้นมักจะถูกเข้าใจว่าเป็นส่วนหนึ่งของการอนุรักษ์อาคารเก่าที่มีคุณค่า อันเน้นไปในเชิงโบราณคดีหรือการสืบสานมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมุ่งที่จะคงรูปเดิมของอาคารเป็นสำคัญ แต่ยังมี การบูรณะอาคารเพื่อจุดมุ่งหมายอื่นๆ เช่น การบูรณะอาคารเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งมีประเด็นที่ การประเมินศักยภาพอาคารและความต้องการใช้สอยอาคารที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากประเด็นทางเศรษฐศาสตร์อาคาร และสุนทรียภาพของอาคาร

บางกรณีที่อาคารมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ คุณค่าทางวัฒนธรรม ความเชื่อ คุณค่าทางสถาปัตยกรรม ฯลฯ ก็อาจมีความเหมาะสมที่จะบูรณะอาคารให้คงอยู่ต่อไป แม้ว่าการบูรณะอาคารในลักษณะนี้อาจไม่มีความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจก็ตาม การบูรณะอาคารในลักษณะนี้อาจเข้าข่ายการอนุรักษ์อาคารมากกว่าการบูรณะอาคาร

สำหรับการบูรณะอาคารเก่าและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคารในปัจจุบันนั้นสามารถแบ่งได้ 4 วิธี (กษิติ ลิ้มนานนทปริญา, 2542: 98) ดังนี้

1. Old Building- Same Use เป็นการปรับปรุงอาคารเก่าเนื่องจากอายุการใช้งาน โดยปรับปรุงด้านโครงสร้าง และงานระบบอาคาร ที่ชำรุดตามกาลเวลา ซึ่งปัจจุบันมีการออกกฎหมายควบคุมอาคารใหม่ๆออกมา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการใช้อาคาร เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์การใช้พลังงาน
2. New Building- Same Use เป็นการปรับปรุงเรื่องส่วนประกอบปลีกย่อยของอาคาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งานอาคาร ในบางกรณีการแก้ไขบังคับทางกฎหมาย ซึ่งมีผลบังคับอาคารเก่า ก็อาจทำให้อาคารต้องทำการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดใหม่
3. Old Building -New Use เป็นการปรับปรุงอาคารเก่า เพื่อรองรับการใช้งานใหม่ ซึ่งนิยมมากในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะการนำอาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม หรือคุณค่าทางประวัติศาสตร์มาปรับปรุง แต่จำเป็นต้องพิจารณาถึงพื้นฐานและการยอมรับในสังคมนั้นๆ ด้วย โดยการเปลี่ยนแปลงอาจเริ่มตั้งแต่เล็กน้อย ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงเกือบทั้งอาคาร
4. New Building -New Use เป็นการปรับเปลี่ยนทางด้านเนื้อที่ใช้สอยอาคาร เพื่อรองรับการใช้งานรูปแบบใหม่ รวมถึงการปรับปรุงทางด้านประสิทธิภาพการใช้งานของอาคาร และรูปร่างภายนอกบางประการของอาคาร

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

วีระ สัจกุล (สัมมนา, 22 สิงหาคม 2546) ได้กล่าวในหัวข้อ “ความสัมพันธ์ของการออกแบบชุมชนกับการฟื้นฟูเมือง” ว่า การฟื้นฟูเมืองมีความสัมพันธ์ระหว่าง Conservation และ Reconstruction ดังแผนภูมิที่ 2.1 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในการฟื้นฟูเมืองมิได้มีแต่เพียงการปรับปรุงเท่านั้น แต่ยังต้องอาศัยวิธีการอื่นๆ มาประกอบด้วยกัน เพื่อให้เกิดความเป็นไปได้ และ เหมาะสมต่อพื้นที่มากที่สุด



แผนภูมิที่ 2.1 : ความสัมพันธ์ระหว่าง Conservation และ Reconstruction

F. Stewart Chapin Jr.(1979: 271-273), Wodday (1962: 6) และ Wilfred Burns (1963: 17-18) มีความเห็นตรงกันในเรื่องของแนวความคิดการในการปรับปรุงเมือง คือมี 3 แนวความคิดดังนี้

- การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การสงวนรักษาอาคารที่มีคุณค่าให้ดำรงไว้อย่างเดิม หรือให้มีสภาพดี ซึ่งต้องการการป้องกัน หรือมีมาตรการคุ้มครอง เช่น กฎหมาย
- การฟื้นฟู (Rehabilitation or Renewal) หมายถึง การปรับปรุง หรือปฏิสังขรณ์ พื้นที่ที่มีแนวโน้มหรือเริ่มที่จะมีโครงสร้างเสื่อมโทรม โดยการลดความหนาแน่นของประชากร การเวนคืน หรือรื้อถอนชุมชน หรืออาคารที่ทรุดโทรม การซ่อมแซม บูรณะอาคาร รวมทั้งการพัฒนาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เช่น ถนน สวนสาธารณะ หรือแม้แต่การทำความสะอาดอาคารโดยเจ้าของเอง
- การรื้อสร้างใหม่ (Redevelopment or Reconstruction) หมายถึง การแทนที่โครงสร้างเก่า หรือการเปลี่ยนรูปแบบ (Pattern) ของการกระจายตัวของประชากร โดยการเวนคืน หรือดำเนินการในพื้นที่เป้าหมาย และทำการรื้อถอน (Clearance) และสร้างใหม่ (Rebuilding) ซึ่งมักใช้กับพื้นที่ที่ไม่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

นอกจากนี้ยังมีคำอธิบายอื่นๆ ที่ใช้เรียกสำหรับการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ได้แก่

- Adaptive Reuse คือ วิธีการที่ประยุกต์ใช้โครงสร้างเดิมของอาคารเพื่อรองรับการใช้งานที่ไม่ตรงกับหน้าที่ในอดีต ซึ่งหน้าที่การใช้อย่างที่เลือกใหม่จะสอดคล้องกับรูปแบบของอาคาร
- Renovation คือ การเปลี่ยนรูปลักษณะภายในหรือภายนอกของอาคาร เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างอาคารเดิมและสภาพแวดล้อม
- Restoration คือ การสร้างสิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ หรือวัฒนธรรม ขึ้นใหม่ โดยอาศัยข้อมูลที่มีมาจากอดีต เช่น รูป ภาพ บันทึก แผนที่ ให้มีความใกล้เคียงกับสภาพในอดีตมากที่สุด
- Land Readjustment คือ การพัฒนาที่ดินโดยอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเจ้าของที่ดินในการจัดแปลงที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นขนาด รูปทรง ตำแหน่ง ซึ่งควบคู่ไปกับการจัดบริการพื้นฐาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน

2.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินริมแม่น้ำ

Roy Mann (1973) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Rivers in The City เกี่ยวกับการใช้ที่ดินริมแม่น้ำภายในเขตชุมชนเมือง ควรให้ความสำคัญทางด้านคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงนิเวศวิทยา สุนทรียภาพ และพัฒนาการของการใช้ที่ดิน ซึ่งได้ยกตัวอย่าง ประเทศในแถบตะวันตก ว่ามีความพยายามอนุรักษ์สภาพธรรมชาติบริเวณริมแม่น้ำในเขตศูนย์กลางเมือง หรือบริเวณโดยรอบเมืองในเขตเมืองใหญ่ เช่น San Antonio และ Hamburg ว่ามีการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่บริเวณริมแม่น้ำไปพร้อมกัน โดยการออกแบบและควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณริมน้ำ เป็นกรณีพิเศษ และยังกล่าวถึงมลภาวะทางน้ำในเขตชุมชนเมืองว่าจะมีผลกระทบต่อสุขภาพและสภาพความเป็นอยู่ของประชากร รวมทั้งผลกระทบต่อระบบการไหลของน้ำในพื้นที่ริมน้ำและบริเวณลุ่มแม่น้ำทั้งหมด อันเกี่ยวพันไปถึงน้ำใต้ดิน ทะเล และสิ่งมีชีวิตในน้ำ โดยสาเหตุของการเกิดมลภาวะมาจากคนที่อยู่อาศัยริมน้ำ

2.3.4 แนวคิดและความหมายของย่าน (District)

ย่าน หมายถึง กลุ่มพื้นที่ที่มีลักษณะทางกายภาพ หรือกิจกรรม คล้ายคลึงกันโดยมีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน ซึ่งสำหรับความหมายของย่านประวัติศาสตร์ หมายถึง พื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของเมือง หรือพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี อันประกอบไปด้วยอาคารและองค์ประกอบทางประวัติศาสตร์ หรือแหล่งโบราณคดีหลายแหล่งรวมกัน ซึ่งมักจะปรากฏอยู่ในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลง และ จะเหลือพื้นที่ส่วนนั้นเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ของเมือง เช่น พื้นที่ศูนย์กลางเมือง ย่านธุรกิจ เป็นต้น หากจำแนกประเภทของย่านประวัติศาสตร์ ตามลักษณะการใช้งานสามารถแยกได้ ดังนี้

- ย่านประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม (Historic /Architectural District) เป็นบริเวณที่ประกอบด้วยอาคารทางประวัติศาสตร์ ที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมและพัฒนาการของเมือง เช่น เกาะรัตนโกสินทร์ ย่านใจกลางเมืองสงขลา
- ย่านประวัติศาสตร์พาณิชยกรรม (Commercial District) เป็นบริเวณพื้นที่ที่ประกอบด้วยอาคารทางประวัติศาสตร์เชิงพาณิชยกรรมเป็นหลักสำคัญ เช่น ย่านประวัติศาสตร์พาณิชยกรรมภูเก็ต ย่านบ้านหม้อ ย่านพาหุรัด เป็นต้น
- ย่านประวัติศาสตร์อุตสาหกรรม เป็นบริเวณพื้นที่ที่ประกอบด้วยกลุ่มอาคาร หรือสิ่งก่อสร้างทางอุตสาหกรรม ที่แสดงถึงประวัติศาสตร์พัฒนาการของความเจริญทางอุตสาหกรรมต่อเศรษฐกิจประเทศ ซึ่งจะปรากฏออกมาในรูปของหมู่บ้านอุตสาหกรรม ย่านอุตสาหกรรมของเมืองนั้นๆ หรือ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น
- ย่านประวัติศาสตร์ชนบท เป็นพื้นที่ชนบทที่ยังคงรักษาไว้ ซึ่งรูปแบบทางประวัติศาสตร์ของการดำเนินชีวิตในชนบท อันประกอบไปด้วย อาหาร บ้านเรือนในท้องถิ่น รูปแบบของพื้นที่ในการประกอบเกษตรกรรม หรือกิจกรรม เช่น หมู่บ้านชาวเขา หมู่บ้านชาวประมง เป็นต้น
- เขตพื้นที่ทางโบราณคดี เกิดจากการที่มีแหล่งโบราณคดีหลายๆ แหล่งมารวมกัน หรืออยู่ใกล้เคียงกัน จนสามารถกำหนดพื้นที่ได้ หรือ มีขนาดใหญ่ตามความเหมาะสมครอบคลุมได้พื้นที่หนึ่ง เพื่อแสดงความสัมพันธ์ และความสำคัญของแหล่งโบราณคดีเหล่านั้น ที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน

2.4 องค์ประกอบและวิธีการในการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง

อุทิศ บุญลือ (2541: 179) ได้กำหนดองค์ประกอบต่อการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง ในหนังสือทฤษฎีและความรู้ทางผังเมือง ว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการได้แก่

1. องค์การควบคุมและดำเนินการคัดเลือกพื้นที่จัดทำโครงการ โดยการกำหนดขอบเขตของการฟื้นฟู และบริเวณพื้นที่ข้างเคียงที่จะมีผลต่อโครงการ รวมถึงคำนึงถึงผลกระทบจากการดำเนินการโครงการที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่โดยรอบ โดยได้แบ่งพื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่จะทำการฟื้นฟูออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ พื้นที่ที่มีปัญหาและพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยเสนอปัจจัยในการพิจารณา ได้แก่ มาตรฐานทางสาธารณสุขปลอดภัย สาธารณูปการ อายุและสภาพอาคาร ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม ความคุ้มค่าทางด้านวัฒนธรรม และ กิจกรรมในปัจจุบันของพื้นที่ว่าเหมาะสมหรือไม่
2. การกำหนดบทบาทของรัฐ โดยเป็นผู้ชี้แนะในการพัฒนาเมืองและจำเป็นต้องจัดทำเครื่องมือมาสนับสนุน โดยเฉพาะในเรื่องของกฎหมาย และ ควรมีการจัดตั้งองค์การขึ้นมารับผิดชอบ
3. การจัดตั้งองค์กรและกฎหมาย ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีหน้าที่ประสานงาน ซึ่งมีงบประมาณขององค์กรเอง และอยู่ในบริษัทที่เกิดจากความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน ซึ่งไม่ได้มุ่งหวังผลประโยชน์ในเชิงการค้าหรือธุรกิจเพียงอย่างเดียว ซึ่งทำหน้าที่ทั้งดำเนินการและควบคุม และสำหรับกฎหมายนั้น น่าจะมีการตรากฎหมายการฟื้นฟูเมืองเกิดขึ้นในอนาคต แต่ในการดำเนินการโครงการปัจจุบันที่ไม่จำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สามารถใช้แค่ พรฎ. กฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติ มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ
4. การบริหารด้านการเงินและการตลาด เนื่องจากโครงการฟื้นฟูเมืองเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณในวงเงินที่สูงมาก ดังนั้นการระดมทุนจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งอาจจะมาจากการระดมเงินทุนโดยตลาดหลักทรัพย์ หรือ การระดมเงินทุนแบบ Secure Bond หรือ Mortgage Back Bond โดยการออกหุ้นกู้เป็นโครงการๆ และมีระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ
5. การบริหารโครงการและการดูแลบำรุงรักษา เป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้รับการฟื้นฟู โดยแบ่งได้ 2 ส่วน ได้แก่ สาธารณูปโภคหลัก (ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนนและการจัดเก็บขยะ) ซึ่งควรมอบให้ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยตรง และสาธารณูปโภครอง คือ สิ่งก่อสร้างที่อยู่ติดกับอาคารควรให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และเรียกเก็บเงินจากผู้อยู่อาศัยหรือใช้อาคาร

ซึ่ง William H. Claire (1973: 315-335) ได้เสนอองค์ประกอบต่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ได้แก่

1. แผนและกฎข้อบังคับของท้องถิ่น
2. องค์การควบคุมและดำเนินการ
3. หน่วยงานที่ให้คำแนะนำ
4. ความร่วมมือจากภาคเอกชน
5. ความร่วมมือของประชาชน
6. แหล่งเงินทุน
7. แผนในการพัฒนา
8. แผนกลยุทธ์ในการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง
9. แนวทางในการบังคับใช้และการนำแผนสู่การปฏิบัติ

เห็นได้ว่า มีความคล้ายคลึงในด้านหลักการโดยรวม คือ การกำหนดบทบาทและแผนของเมือง การบริหารโครงการและจัดหาเงินทุน การตั้งองค์กรหน่วยงานและกฎหมาย กลยุทธ์ต่างๆที่จะผลักดันให้การฟื้นฟูเมืองประสบความสำเร็จ

เมื่อนำมาพิจารณา กับ แนวทางของ Wilfred Burns(1963)พบว่าวิธีการที่เสนอในการฟื้นฟูเมือง ได้แก่

1. เก็บรักษารูปแบบ อาคารและแนวคิดแบบเดิมไว้
2. แบ่งแยกระบบการจราจรของรถออกจากการเดินทาง
3. ให้ส่วนการบริการอยู่ด้านหลังของร้าน
4. สร้างเอกลักษณ์ของย่านให้เกิดขึ้นจากพื้นฐานเดิม
5. พยายามให้รัฐซื้อหรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในแปลงขนาดใหญ่ (หรือเอกชนก็ได้)
6. อนุรักษ์จุดที่เป็นต้นกำเนิดของย่านไว้
7. พัฒนาโดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนหรือกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับ
8. สร้างให้เกิดการค้าขายอย่างกว้างขวาง และให้ความสำคัญกับการเดินทางให้มาก เนื่องจากจะเป็นตัวชักนำให้เกิดการค้าขายมากกว่า
9. จัดหาพื้นที่เปิดโล่งให้มาก

และ Hugert Gutman (อ้างถึงใน กษิติ ลิมานนทปริญา, 2542: 99) เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร (Building Adaptation) เรียกว่า Equipotentiality และ Equifinality ไว้ในบทความเรื่อง Structure & Function ว่า

- Equipotentiality หมายถึง รูปทรงอย่างหนึ่งอาจรองรับการใช้สอยแตกต่างกันหรือหลายอย่างก็ได้
- Equifinality หมายถึงความต้องการใช้สอยอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจสนองด้วยรูปทรงที่ไม่เหมือนกันหรือรูปทรงหลายๆรูปแบบก็ได้ ความสัมพันธ์ระหว่างรูปทรงและการใช้สอยนั้นไม่ได้จำเพาะเจาะจงแน่ชัด หรือไม่มีทางเลือกเสมอไป

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรูปทรงกับประโยชน์ใช้สอยนั้นมีความสัมพันธ์ที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และ ศึกษาถึงข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร (กษิติ ลิมานนทปริญา, 2542: 99)ซึ่งมีดังนี้

1. ข้อจำกัดจากระบบโครงสร้างของอาคารเดิม ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้อาคารที่เปลี่ยนแปลงไป
2. ความยุ่งยากในการดำเนินโครงการ
3. อายุการใช้งานของอาคารที่เปลี่ยนแปลงการใช้อาจสั้นกว่าอาคารที่สร้างใหม่ เนื่องจากอาคารมีความเสื่อมจากอายุการใช้งานอยู่ก่อนการปรับปรุงแล้ว
4. การยอมรับจากสังคม

เห็นได้ว่าวิธีการหนึ่งที่สำคัญต่อการฟื้นฟู คือ วิธีการอนุรักษ์ ซึ่งจะช่วยดำรงรักษารูปแบบสถาปัตยกรรม โดยในการคัดเลือกอาคารนั้นมาจากการประเมินคุณค่าของสถาปัตยกรรม โดยแบ่งสถาปัตยกรรมออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทศาสนสถาน โบราณสถาน และสถานที่ราชการ อีกประเภทหนึ่งคือ อาคารประเภทอื่นๆ ได้แก่ ตึกแถวและบ้านพักอาศัย ซึ่งมีปัจจัยที่พิจารณาคูณค่า ดังนี้

- ด้านสถาปัตยกรรม : ลักษณะการตกแต่งและรูปแบบของความสวยงาม
- ด้านประวัติศาสตร์ : อายุหรือความเก่าแก่ และความสำคัญทางประวัติศาสตร์
- ด้านภูมิทัศน์ชุมชน : คุณค่าต่อย่านและความสำคัญของที่ตั้ง

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการฟื้นฟูเมืองต่างๆ ออกมา เพื่อเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมที่สุด โดยพื้นที่ศึกษาอยู่ในย่านพาณิชย์กรรมตามผังเมืองรวม ดังนั้นกิจกรรมที่เหมาะสมควรจะก่อให้เกิดรายได้ทั้งชุมชนและรายได้โดยรวมในระดับประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการลงทุนในพื้นที่ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม และปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินการปฏิบัตินั้นก็คือ เศรษฐกิจและสังคม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

สุวิทย์ เปียผ่อง (อ้างถึงใน นาวิณ ตันวัฑฒะประทีป, 2541: 6) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรม 5 ประการ คือ

1. พฤติกรรมของผู้ซื้อสินค้า
2. ทางเดินเท้าของผู้ซื้อสินค้า จากกฎของ "Rule of Thumb" กล่าวว่า ยังมีทางสัญจรทางเท้ามากเท่าใดก็ยิ่งจะมีธุรกิจการค้ามากขึ้นเท่านั้น (Delbert J. Duncan, Chales F. Philliph, Stanley C. Hollander, 1972) โดยมีรายละเอียดดังนี้
 - 2.1 จำนวนของผู้สัญจร
 - 2.2 เพศและช่วงอายุของผู้สัญจร
 - 2.3 ช่วงเวลาที่มีการสัญจร
3. ทำเลของพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับพาณิชย์กรรมในรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้พื้นที่ย่านพาณิชย์กรรมนั้นเกิดการประหยัดจากการกระจุกตัว
4. ความสามารถในการเข้าถึงได้สะดวก โดยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง ได้แก่ ถนน ทางเท้า แม่น้ำ ฯลฯ
5. ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของสภาพแวดล้อมที่ดีจะนำไปสู่ความน่าสนใจ และดึงดูดในการเดินจับจ่ายซื้อสินค้า

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของมิชชี ออสุววรรณ (อ้างถึงใน นาวิณ ตันวัฑฒะประทีป, 2541: 6) เสนอว่า ปัจจัยที่มีผลต่อพื้นที่ประเภทพาณิชย์กรรมได้แก่

1. ความสะดวกในการเข้าถึง ได้แก่ ลักษณะความหนาแน่นของการสัญจร ลักษณะการอำนวยความสะดวกในด้านการจราจร หรือปริมาณคนเดินที่ผ่าน เป็นต้น
 - ระบบการคมนาคม มีความสำคัญในการเชื่อมต่อระหว่างการใช้ที่ดินและกิจกรรมต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการคมนาคมจะส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ที่ดินด้วย
 - ความสะดวกในการเข้าถึง
2. สภาพทางสังคม ได้แก่ ประชากร การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชากรว่ามีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และมีความต้องการอย่างไร รวมทั้งความหนาแน่นของประชากร
3. ลักษณะของการใช้ที่ดินบริเวณข้างเคียง ซึ่งการใช้ที่ดินแต่ละประเภทนั้นจะมีทั้งที่เป็นอุปสรรคและส่งเสริมการขยายตัวซึ่งกันและกัน แต่โดยทั่วไปแล้วผู้ประกอบการจะเลือกตั้งร้านค้าอยู่ในบริเวณที่มีการใช้ที่ดินที่จะส่งเสริมหรือเอื้อโอกาสทางการค้าซึ่งกันและกัน

4. ลักษณะทางสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป โดยที่หากมีสภาพแวดล้อมที่ดี ก็จะทำมาสู่ความน่าสนใจและดึงดูดในการเดินจับจ่ายซื้อสินค้า ได้แก่ ทัศนวิสัย เสียง อากาศ เป็นต้น
5. ข้อกำหนดทางด้านกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายผังเมืองและกฎหมายท้องถิ่น
6. สภาพทางด้านเศรษฐกิจต่างๆ ได้แก่ ราคาที่ดิน ค่าเช่า เงินลงทุน
 - ราคาที่ดิน การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินจะชี้ให้เห็นถึงสภาพการพัฒนาและแนวโน้มการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ บริเวณที่สะดวกแก่การเข้าถึงสูง จะมีราคาของที่ดินในระดับที่สูงเช่นกัน
 - ค่าเช่า ร้านค้าโดยทั่วไปต้องการที่จะจ่ายค่าเช่าที่ถูกลงๆ ซึ่งค่าเช่าของร้านค้าจะแตกต่างกันกับทำเลที่ตั้งนั้นๆ เช่น ร้านค้าที่อยู่บริเวณหัวมุมถนนที่มีผู้คนสัญจรผ่านไปมามากมายจะมีราคาเช่าค่อนข้างสูง หรือ ร้านค้าที่อยู่ริมถนนสายสำคัญ เป็นต้น
 - เงินลงทุน ผู้ประกอบการที่มีเงินลงทุนมากย่อมมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินสูง เช่น การลงทุนกว้านซื้อที่ดินในทำเลที่เหมาะสมและดำเนินการจัดสรรที่ดินโครงการบ้านจัดสรร ศูนย์การค้า และอื่นๆ
 - ผลตอบแทนและผลประโยชน์ที่ได้รับ ผู้ประกอบการจะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และขณะเดียวกันจะต้องได้รับผลตอบแทนสูงสุด โดยค่าตอบแทนจะมีส่วนในการตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้งในการประกอบกิจการค้าของผู้ประกอบการ
 - ความเกี่ยวข้องกันเชิงแข่งขันหรือส่งเสริมกัน ร้านค้าต่างๆ จะอยู่ร่วมกันเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยจะมีการแบ่งเขตตลาดกันตามเขตพื้นที่ที่เป็นเจ้าของ ทำให้ลูกค้ามีโอกาสเปรียบเทียบสินค้าได้ หรืออาจจะเกี่ยวข้องกันเชิงส่งเสริมในลักษณะที่ช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของการให้บริการกับลูกค้าที่มีความต้องการสินค้า และบริการประเภทเดียวกัน
7. สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ได้แก่ ระบบประปา ไฟฟ้า การระบายน้ำ ขยะ ระบบสาธารณูปโภค และระบบสาธารณูปการที่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นถนน ไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสารและโทรคมนาคม การขนส่ง ฯลฯ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้ลูกค้าเข้าไปซื้อสินค้าและบริการ

2. ปัจจัยทางด้านสังคม คือ ประชาชนในพื้นที่ ซึ่ง Wilson (1966: 405-413) ได้กล่าวไว้ว่าการฟื้นฟูเมือง ควรให้ความสำคัญของการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เช่น การให้ประชาชนเสนอแนวทางหรือแสดงความคิดเห็นในการฟื้นฟู แต่ประชาชนไม่สามารถกำหนดมาตรการที่จะใช้ได้ ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดเป้าหมายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และ เกิดการยอมรับแนวทางที่เป็นไปได้ โดยที่การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องมีการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งจะต้องมีการกำหนดหรือระบุ ผู้มีส่วนได้-เสีย ซึ่งมักจะประกอบด้วยประชาชน 2 กลุ่ม ได้แก่

- ชุมชน ถือเป็นผู้มีส่วนได้-เสีย ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรง ในระดับที่สูงกว่ากลุ่มอื่น
- สาธารณชน ที่มีได้อยู่ในชุมชน ถือเป็นผู้มีส่วนได้-เสีย ในลักษณะที่อาจเหมือน หรือแตกต่างไปจากชุมชน และได้รับผลกระทบที่มักจะไม่เท่ากับชุมชน และอาจเห็นแตกต่างไปจากชุมชน โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นกลุ่มคนเดียวกัน

ชุมชนผู้มีส่วนได้-เสียในการฟื้นฟูประกอบไปด้วย เจ้าของที่ดินและอาคาร และผู้อยู่อาศัยที่ใช้ประโยชน์จากที่ดิน คือ ผู้เช่าที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพหรืออยู่อาศัยก็ตาม โดยอาจเลือกผู้ที่เป็นตัวแทนภายในชุมชน หรือ อาคาร ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจ เช่น หัวหน้าครอบครัว บิดามารดา เป็นต้น

2.5 กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเมือง

2.5.1 ผังเมืองรวม

ผังเมืองรวม เป็นผังที่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยการออกเป็นกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งจะเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินและผังโครงข่ายการคมนาคมขนส่งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และดำรงรักษาพื้นที่เมือง โดยจัดทำด้วยความเห็นควรของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญ ๆ มี 3 ข้อ คือ การประกาศนโยบายพื้นฐาน ข้อเสนอแนะ และ แผนการปรับปรุงด้านกายภาพ ผังเมืองรวมมีผลบังคับใช้เป็นเวลา 5 ปี และสามารถขยายระยะเวลาบังคับใช้ได้สองครั้ง ๆ ละไม่เกินหนึ่งปี

2.5.2 ผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะ เป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาบริเวณเฉพาะแห่งในเขตเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้อง โดยใน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 มีนัยที่บ่งบอกถึงกระบวนการที่ต่อเนื่องระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ รวมถึงระบุให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำผัง โดยสามารถแบ่งการวางแผนผังเมืองเฉพาะออกได้ 2 ลักษณะตามสภาพพื้นที่ ได้แก่

- ผังเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (Urban Development) จะวางในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบท หรือพื้นที่เกษตรกรรม หรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นแทนในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือภัยทางธรรมชาติอื่น ๆ ด้วยการวางแผนทางของการพัฒนาและการจัดสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เหมาะสม
- ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมืองให้ดียิ่งขึ้น (Urban Renewal) ประกอบด้วยวิธีการ 3 ประการ ซึ่งจำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีการเฉพาะกรณี คือ
 1. การอนุรักษ์ (Conservation) เป็นการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า หรือเพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ และป้องกันส่วนของเมืองที่มีคุณค่าทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรม
 2. การแก้ไขปรับปรุง (Rehabilitation) เป็นการดำเนินการในส่วนของเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต่อการแก้ไขปรับปรุงด้วยการย้ายหรือตัดแปลงอาคาร และการแก้ไขปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการให้เหมาะสม เพื่อให้ได้มาตรฐานและการดำเนินงานเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม
 3. การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) เป็นการรื้อถอนอาคารและสร้างขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม และสภาพแวดล้อมอย่างมากเกินกว่าการแก้ไขปรับปรุง

ซึ่งเป้าหมายของการทำผังเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาของเมืองในปัจจุบัน หลีกเลี่ยงหรือป้องกันปัญหาของเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ นำไปสู่แนวทางหรือสิ่งที่ต้องการจะเกิดขึ้น โดยแต่ละพื้นที่ก็จะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปขึ้นกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่และนโยบายของผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะมีกำหนดอายุการใช้งานไม่เกินห้าปี ซึ่งผังเมืองเฉพาะจะเกี่ยวกับพื้นที่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของประชาชน จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วม ซึ่งในการออกกฎหมายผังเมืองเฉพาะจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร อันมีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนและยาวนาน

2.5.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มีเนื้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงทางด้านโครงสร้างตามหลักวิศวกรรม ความปลอดภัย สุขลักษณะ และความสะอาดในการใช้สอยทางด้านสถาปัตยกรรม แต่ในกฎหมายควบคุมอาคารฉบับปัจจุบันกลับผนวกเอาวัตถุประสงค์ของการผังเมืองร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากการควบคุมอาคารออกเป็นกฎระเบียบที่บังคับใช้ทั่วประเทศ ขณะที่การควบคุมทางผังเมืองต้องผ่านการจัดทำและมีระยะเวลาบังคับใช้ที่จำกัด ซึ่งมีข้อจำกัด คือ กฎหมายมิได้จำแนกลักษณะที่เฉพาะ แต่จะครอบคลุมอาคารทุกประเภท ทำให้ไม่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลง หรือการเจริญเติบโตของเมือง ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวข้องกับผังเมือง ได้แก่

1. ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่และที่ตั้งของอาคาร
2. ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
3. ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร กับเขตที่ดินของผู้อื่น หรือที่สาธารณะ
4. พื้นที่จอดรถ และทางเข้าออกสำหรับรถยนต์ ในด้านรูปแบบและขนาด
5. กำหนดบริเวณที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือ เปลี่ยนรูปแบบการใช้อาคาร

2.5.4 มาตรการทางด้านผังเมืองต่าง ๆ

นอกจากรัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาเมือง โดยการฟื้นฟูบูรณะเมืองเองแล้ว ยังมีโครงการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนมาเข้าร่วมการพัฒนาด้วย ดังนี้

1. มาตรการทางภาษี เมื่อผู้ประกอบการยอมทำตามเงื่อนไขในผังเมืองหลัก (Master Plan) ก็จะได้รับกการลดหย่อนทางภาษี เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และภาษีป้าย เป็นต้น หรือได้รับสิทธิพิเศษในกรณีอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้
2. มาตรการการให้โบนัส เมื่อผู้ประกอบการรายใดยอมเสียสละเพื่อสาธารณะ ก็จะได้โบนัสหรือสิทธิพิเศษมากกว่าผู้ประกอบการรายอื่นๆ เช่น อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสูงในจำนวนชั้นที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด ถ้าผู้ประกอบการยินยอมเสียสละพื้นที่ส่วนหนึ่งมาเป็นพื้นที่เปิดโล่ง (Open space) ให้กับชุมชน เป็นต้น ซึ่งมาตรการนี้เป็นมาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการและ ทำให้เมืองได้ประโยชน์ในแง่ของการลงทุนที่เพิ่มขึ้นด้วย

2.6 อุปสรรคต่อการฟื้นฟูเมือง

ในการฟื้นฟูเมืองที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม วิธีการหนึ่งที่มีจะนำมาใช้ก็คือ การอนุรักษ์ ซึ่งGraeme Shankland (1975: 22-42) ได้กล่าวถึงอุปสรรคที่ประสบในการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ว่า

1. แนวโน้มเมืองที่พัฒนาในอนาคตนั้นไม่สามารถคาดการณ์ได้และอาจเกิดแรงกดดันในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้านๆ เช่น จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง การเก็งกำไรของนักพัฒนา หรือ การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคม และการเจริญ เป็นต้น
2. การขาดแคลนเงินทุนทางสังคมที่ใช้ในงานอนุรักษ์ซึ่งผูกขาดอยู่กับกลุ่มคนใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ได้มีการศึกษาหรือสำรวจกิจกรรมสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ ที่เป็นไปได้อย่างแท้จริง

การฟื้นฟูเมืองเกี่ยวข้องกับการการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์อาคาร ซึ่งมีข้อจำกัดและสิ่งที่ต้องพิจารณา ได้แก่

1. ข้อจำกัดจากระบบโครงสร้างของอาคารเดิม ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้อาคารที่เปลี่ยนแปลงไป หรือระบบโครงสร้างของอาคารอาจยากในการปรับปรุงให้เป็นไปตามที่ต้องการ
2. ความยุ่งยากในการดำเนินโครงการ เนื่องจากผู้ดำเนินโครงการต้องคำนึงถึงข้อจำกัดต่างๆ ของอาคารเดิมประกอบด้วยเสมอ ในบางครั้งการดำเนินโครงการอาจเกิดปัญหาที่มีได้คาดไว้ และอาจกระทบต่อการดำเนินโครงการโดยรวม
3. อายุการใช้งานของอาคารที่เปลี่ยนแปลงการใช้อาจสั้นกว่าอาคารที่สร้างใหม่ เนื่องจากอาคารมีความเสื่อมจากอายุการใช้งานอยู่ก่อนการปรับปรุงแล้ว
4. การยอมรับจากสังคม ในหลายกรณีอาคารบางประเภทไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคม เช่น การปรับปรุงอาคารที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อทางประเพณี เป็นต้น

นอกจากนี้ยังประสบปัญหาความร่วมมือจากชุมชน โดยหากชุมชนไม่มีจิตสำนึกต่อส่วนร่วมก็จะทำให้โครงการเกิดความล่าช้า หรือไม่สามารรถดำเนินการได้ ซึ่งสิ่งหนึ่งที่จำเป็น คือ ขั้นตอนในการฟื้นฟูนั้นบางครั้งอาจทำให้ภาวะทางเศรษฐกิจหยุดชะงัก ซึ่งกระทบต่อชุมชน แต่ปัญหาเหล่านี้จะหมดไปหลังจากโครงการได้กระทำเสร็จแล้ว ดังนั้นจำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจกับชุมชนก่อน เพื่อให้ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

2.7 ตัวอย่างและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง

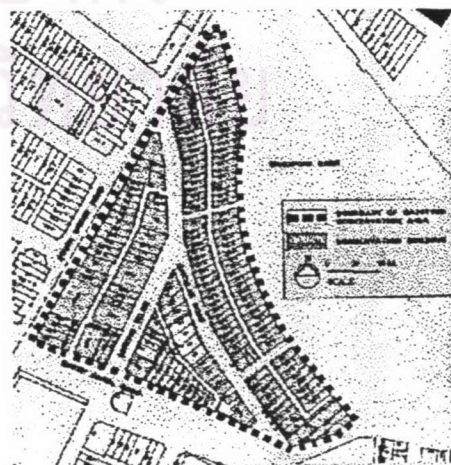
2.7.1 ประเทศสิงคโปร์



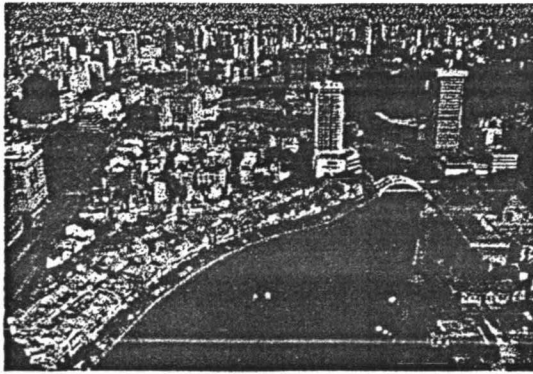
ภาพที่ 2.1 แผนที่สิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) มากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยในประมาณปี พ.ศ. 2503-2513 รัฐบาลท้องถิ่นได้ทุ่มเทเวลา และ งบประมาณในการรื้อทำลายตึกเก่าๆ กลางเมือง และปรับสร้างเป็นอาคารสำนักงาน ที่อยู่อาศัย และย่านการค้าต่างๆ ซึ่งทำให้ตึกเก่า ที่มีคุณค่าถูกทดแทนด้วยอาคารสูงและทันสมัย ประกอบกับสภาพเมืองแออัดโดยเฉพาะย่านชุมชนชาวจีน ซึ่งทำให้ เริ่มตระหนักถึงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของอาคาร วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชนทำให้รัฐบาลก่อตั้งฝ่ายฟื้นฟูเมือง ในสำนักงานการเคหะและพัฒนา เมื่อปี พ.ศ.2509

(Housing & Development Board หรือ HDB) ต่อมาจึงได้แยกออกมาเป็นสำนักงานฟื้นฟูเมือง (The Urban Redevelopment Authority หรือ URA) ใน ปีพ.ศ.2517 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ปี พ.ศ.2539 รัฐบาลสิงคโปร์ วางนโยบายให้สิงคโปร์เป็นเมืองท่องเที่ยว (A Regional Tourism Capital) โดยมีงบประมาณ 600 ล้านดอลลาร์ ซึ่งใช้วิธีการฟื้นฟูและอนุรักษ์พื้นที่และอาคาร (Revitalization and Conservation) โดยใช้กลยุทธ์การแสดงเรื่องราวของแต่ละพื้นที่ (Theme Zone) มีทั้งหมด 11 พื้นที่ โดยพื้นที่ที่เลือกศึกษา คือ พื้นที่ริมแม่น้ำสิงคโปร์ ประกอบด้วย Boat Quay, Clarke Quay และ Robertson Quay และ ย่านชุมชนชาวจีน (China Town)



ภาพที่ 2.2 : พื้นที่สำหรับอนุรักษ์ใน Boat Quay



ภาพที่ 2.3 : ทศนิยมภาพบริเวณ Boat Quay

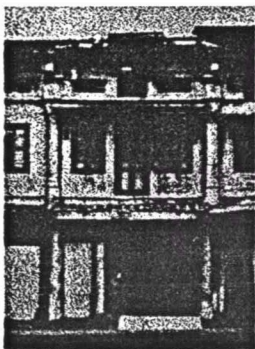
Boat Quay, Clarke Quay และ Robertson Quay เป็นพื้นที่ริมแม่น้ำสิงคโปร์ โดยอยู่บริเวณถนน South Bridge, Circular, Lorong Telok and North Canal มีบทบาททางเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนการค้าทางน้ำในอดีต ซึ่งกิจกรรมการค้าทำให้สภาพแวดล้อมพื้นที่ที่ริมน้ำเสื่อม และแม่น้ำเน่าเสีย ประกอบกับพื้นที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ อาคารส่วนใหญ่เป็นตึกแถวสูง 2-3 ชั้นและมีรูปแบบสถาปัตยกรรมมีลักษณะแบบอาร์ตเดคโค (Art Deco) ทำให้เกิดแผนพัฒนาพื้นที่ ในปี พ.ศ.2529 โดยกำหนดให้เป็น ย่านพาณิชย์กรรมที่ประกอบไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวและที่พักอาศัย

ซึ่งในปีพ.ศ. 2540 ได้พัฒนาพื้นที่มาเป็นย่านบันเทิง (Entertainment Zone) ต่อเนื่องไปยัง Clarke Quay ซึ่งแตกต่างกันที่แนวทางการพัฒนา คือ เป็นหมู่บ้านวัฒนธรรม (Festival Village) โดยมีนักพัฒนารายเดียว แทนที่จะเป็นการรวมกลุ่มของเจ้าของธุรกิจ โดยซื้อผ่านโครงการ ในขณะที่ Robertson Quay พัฒนาพื้นที่โดยนักพัฒนาหลายคนซึ่งจะดำเนินกิจกรรม หรือสินค้าในที่ดินด้วยตนเอง โดยกำหนดแนวทางเป็นสวนริมน้ำ (River Garden Theme) เพื่อเป็นที่พักอาศัย ซึ่งมีสวนหย่อมระหว่างอาคาร ซึ่งจะให้ร่มเงาตามทางเดินริมน้ำ

China Town จัดให้เป็นย่านวัฒนธรรมและมีกิจกรรมการค้าที่มีความหลากหลาย (An Ethic Thematic Zone and a Celebration of Diveristy) โดยการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ตึกแถวเดิม เป็นร้านอาหารสถานบันเทิง เช่น Tanjong Pagar, Kampong Glam และ KretaAyer นอกจากนั้นการปรับปรุงฟื้นฟูอาคารก็เป็นปัจจัยสำคัญ โดยการปรับปรุงด้านหน้าของตึกแถว (Facade) แต่ใช้โครงสร้างเดิม ซึ่งในการฟื้นฟูทำให้โครงสร้างมั่นคงมากขึ้นอีกด้วย และ สีสันและรูปลักษณะอาคารก็ทำให้พื้นที่มีชีวิต



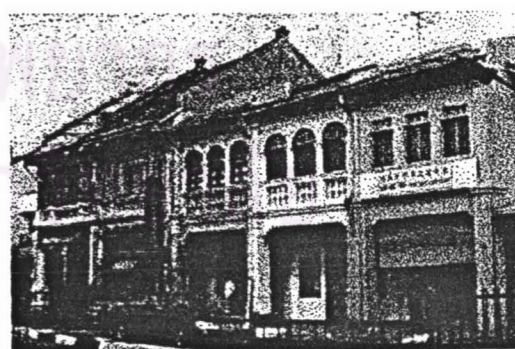
ภาพที่ 2.4 : ทศนิยมภาพบริเวณ China Town



ภาพที่ 2.5 : ตึกแถวก่อนได้รับการอนุรักษ์



ภาพที่ 2.6: ตึกแถวหลังได้รับการอนุรักษ์



ภาพที่ 2.7 : China Town รูปแบบอาคารและสีสันซึ่งมีความหลากหลาย เป็นเอกลักษณ์หนึ่งของสิงคโปร์

ปัญหาที่สำคัญก็คือข้อโต้แย้งและการต่อต้านจากชุมชน โดยในการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชน URA แก่ปัญหาโดย ให้ความรู้เกี่ยวกับการฟื้นฟู มีการนำเสนอแผนงานกับชุมชนเพื่อให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ และให้เจ้าของที่ดินและอาคารเป็นผู้ตัดสินใจในการลงทุน ซึ่งเมื่อแผนงานเริ่มนั้นทำให้พื้นที่มีชีวิตที่ดีขึ้น และมีการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองทำให้มีสีสัน ทำให้ลดการโต้แย้งไปในที่สุด

2.7.2 โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ : บริเวณชุมชนท่าพระจันทร์ ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน (มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2543)

ชุมชนท่าพระจันทร์ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน ประวัติศาสตร์โบราณคดี ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมของชาติ ซึ่งมีศักยภาพมากในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันชุมชนมีสภาพเสื่อมโทรม ไม่เรียบร้อย และปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมซึ่งสะท้อนถึงความเสื่อมถอยลดบทบาทของย่าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเชิงอนุรักษ์ชุมชนเมืองในเกาะรัตนโกสินทร์ชั้นใน โดยมุ่งที่จะปรับปรุงให้สามารถใช้ประโยชน์ไปพร้อมกับการรักษาคุณค่า ซึ่งโครงการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการปรับปรุง โดยการพยายามให้ประชาชนเข้ามาแสดงทัศนคติ หรือรับฟังแนวทาง ในทุกๆ ชั้น ดังแผนภูมิที่ 2.2 (มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2543: 16) ซึ่งเห็นได้ว่า โครงการจะให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็น และรับรู้แผนงาน ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (Public Advertisement) การสัมภาษณ์พร้อมการปรึกษาหารือ (Review and Consultant) ทั้งในระดับเบื้องต้นและเป็นทางการ จนกระทั่งเมื่อกำหนดแผนงานแล้วนำมาจัดแสดงทำการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน



แผนภูมิที่ 2.2 การดำเนินการมีส่วนร่วมในการออกแบบปรับปรุง

แนวทางการฟื้นฟูคือ เน้นบทบาททางด้านการท่องเที่ยวโดยการฟื้นฟูและอนุรักษ์สภาพกายภาพของ ดึกแถวเก่า และปรับปรุงสภาพกายภาพภายในพื้นที่ ได้แก่ ทางเท้าเรียบแม่น้ำ ทางเท้าบริเวณถนน และ ทำ เรือทั้งของรัฐและเอกชน พร้อมทั้งจัดทำศูนย์บริการท่องเที่ยว

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารพัฒนาที่เป็นไปได้ คือ ให้อำเภอเจ้าของที่ดินเป็นผู้ลงทุนเอง โดย กรุงเทพมหานครผู้ประสานในเรื่องมวลชนก่อน แต่ในกรณีที่เจ้าของไม่พร้อมในเรื่องเงินทุน อาจจะทำแนวทาง ของการร่วมลงทุน ซึ่งเป็นการร่วมกันพัฒนาระหว่างเจ้าของที่ดินกับนักลงทุน (Joint Development) ซึ่ง กรุงเทพมหานครเป็นผู้ที่ประสานจัดการให้เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้แผนงานและโครงการมีการดำเนินการเกิดขึ้นเป็น กระบวนการบริหารการจัดการอย่างต่อเนื่อง และเป็นขั้นตอนสำคัญต่อการพัฒนาเพื่อบรรลุไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

2.7.3 โครงการวางผังเฉพาะแห่งในพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ : บริเวณแพรงนรา แพร่ง ภูธรและแพร่งสรรพศาสตร์ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2542)

พื้นที่บริเวณแพรงนรา แพร่งภูธรและแพร่งสรรพศาสตร์ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และเป็นชุมชนเก่า ที่มีสภาพอาคารเสื่อมโทรมเช่นเดียวกัน ซึ่งแนวทางการพัฒนาเพื่อฟื้นฟูและดำรงความเป็นชุมชน มีองค์ประกอบ ดังนี้

- องค์ประกอบของผู้อยู่อาศัยหลักภายในพื้นที่ ได้แก่ ผู้อยู่อาศัยในกลุ่มชุมชนซึ่งหลากหลาย มากในพื้นที่แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ ซึ่งก็ดำรงชีพภายใต้สภาพการอยู่อาศัยที่แตกต่างกันออกไป
- องค์ประกอบของกิจกรรมภายในพื้นที่ ได้แก่ กิจกรรมหลักที่ทำให้พื้นที่นี้ดำเนินต่อไปได้ โดย เฉพาะกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่มีความหลากหลายเช่นเดียวกับกลุ่มผู้อยู่อาศัย
- องค์ประกอบของภาพลักษณ์ภายในพื้นที่ ได้แก่ สิ่งที่แสดงตัวตนของพื้นที่นั้นๆ ได้อย่างมาก ที่สุด คือ ความทรงจำของพื้นที่เชิงประวัติศาสตร์ ทั้งความเกี่ยวเนื่องส่วนอื่นๆ ของเกาะรัตน โกสินทร์และความเกี่ยวเนื่องของส่วนต่างๆ ในบริเวณ

และเมื่อนำมาวิเคราะห์ โครงสร้างเดิมด้วยองค์ ประกอบหลักดังกล่าว สามารถอธิบายได้ถึงระบบความ เกี่ยวเนื่องขององค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นความ สัมพันธ์กันระหว่างผู้อยู่อาศัย กิจกรรมเชิงพาณิชย์ และ ความทรงจำของพื้นที่เชิงประวัติศาสตร์ ดังภาพที่ 2.8



ภาพที่ 2.8: ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ

ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในพื้นที่ เป็นตัวแปรหลักที่ทำให้โครงสร้างของ กลุ่มชุมชนเสื่อมลงจึงจำเป็นที่จะต้องหาทางประคองและฟื้นฟูโครงสร้างชุมชนดังกล่าวขึ้นมา ด้วยแนวทางการ ประสานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักนั้นๆ ด้วยการต่อยอด ได้แก่

- จิตสำนึก
- ศักยภาพของพื้นที่เชิงประวัติศาสตร์
- แรงจูงใจ

ซึ่งโครงการได้กำหนดผู้ที่ส่วนได้-เสียเกี่ยวกับพื้นที่ทั้งคนภายในที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือคนภายนอกที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมต่อส่วนได้ส่วนเสียของพื้นที่ ได้แก่

- ผู้อยู่อาศัยภายในพื้นที่แขวงศาลเจ้าพ่อเสือทุกกลุ่มเหล่า
- ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ทั้ง หน่วยรัฐและเอกชน
- ผู้มีกิจการ หรือกลุ่มผู้ลงทุนภายในพื้นที่
- กลุ่มผู้อยู่อาศัยภายในเกาะรัตนโกสินทร์และพื้นที่ข้างเคียงโดยรวม
- กลุ่มผู้บริการสาธารณะหรือหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งท้องถิ่นและภูมิภาค
- กลุ่มผู้ศึกษาวิจัยภายในพื้นที่

แนวทางการพัฒนาและปรับปรุง ของโครงการ ได้แก่

1. เน้นย้ำความเป็นศูนย์กลางและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทั้งเกาะรัตนโกสินทร์
 - เชื่อมโยงจุดซึ่งมีศักยภาพเชิงประวัติศาสตร์
 - เชื่อมโยงกลุ่มชุมชนซึ่งมีศักยภาพเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ
2. การปรับปรุงสภาพอาคาร ประกอบด้วย
 - การออกแบบสถาปัตยกรรมของอาคารใหม่ในลักษณะจำลองแบบอาคารเดิม หรือทำให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับอาคารอนุรักษ์
 - การออกแบบสถาปัตยกรรมอาคารให้มีลักษณะเรียบง่ายไม่โดดเด่น

เมื่อพื้นที่ได้รับการปรับปรุง เช่นการทาสี ซ่อมแซมส่วนที่เสื่อมโทรม แม้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจจะยังคงเหมือนเดิม และเป็นที่พักอาศัย แต่ก็ทำให้สามารถเป็นจุดท่องเที่ยวด้านหนึ่งทางด้านสถาปัตยกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับเกาะรัตนโกสินทร์ และ ยังทำให้สภาพแวดล้อมชุมชนน่าอยู่ขึ้น

2.7.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.7.4.1 วิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวทางการฟื้นฟูพื้นที่แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (อัจฉรา ปุญญฤทธิ์, 2532): มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเมืองชั้นใน ซึ่งได้ทำการสำรวจสภาพพื้นที่ และสัมภาษณ์ประชากรจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 350 ตัวอย่าง ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มผู้ใช้ที่ดินและอาคาร กลุ่มผู้มาใช้บริการในพื้นที่ และกลุ่มผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยพบว่ามีปัญหาดังนี้

- ปัญหาด้านการจราจร มีสาเหตุมาจากความแคบของถนนและซอย พฤติกรรมการจอดรถขนถ่ายสินค้าบนพื้นผิวการจราจร
- ปัญหาการใช้ที่ดินและอาคารเนื่องจากขาดการวางแผนการใช้ที่ดินตั้งแต่ต้น ทำให้ไม่มีพื้นที่ว่างที่เหมาะสมต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของผู้อยู่อาศัย
- สภาพอาคารทรุดโทรม
- ปัญหาสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพของประชากร

โดยมีปัจจัยในการวิเคราะห์โครงสร้างของปัญหา ได้แก่

1. ปัจจัยทางกายภาพ ประกอบด้วย สภาพอาคาร ความสูงอาคาร วัสดุก่อสร้างอาคารและที่ว่าง
2. ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย ถนน ซอยและทางเท้า การระบายน้ำ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า บริการขนส่งสาธารณะ สภาพการจราจร ที่จอดรถและสาธารณูปการต่างๆ

3. ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อม ประกอบด้วย การกำจัดขยะมูลฝอย การระบายน้ำ ความปลอดภัย ฝุ่นละออง คิวไอเสีย และเสียงรบกวน

และศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพของพื้นที่ ที่ส่งเสริมต่อการฟื้นฟู โดยมีประเด็นดังนี้

- การใช้ที่ดินและพัฒนาการการใช้ที่ดิน
- ความหนาแน่นและการเปลี่ยนแปลงประชากร
- แผนพัฒนาและโครงการพัฒนาต่างๆของรัฐและเอกชน
- สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมได้แก่ การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ รายได้ และแรงงาน
- การใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ ได้แก่ ขนาดแปลงที่ดิน และความหนาแน่นของอาคาร
- ราคาที่ดินและอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและสัดส่วนของพื้นที่อาคารปกคลุมที่ดิน

ซึ่งในการเสนอแนวทางได้จัดแบ่งพื้นที่ในแขวงจักรวรรดิออกเป็น 18 พื้นที่ย่อย ซึ่งแต่พื้นที่ย่อยนั้นจะมีรูปแบบตลอดจนลักษณะการใช้สอยอาคารที่แตกต่างกัน ตามหลักเกณฑ์การแบ่งของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร มีรายละเอียด ดังนี้

1. วางแนวทางการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ มีการพัฒนาสร้างอาคารสูงที่ประกอบด้วยการใช้สอยหลายประเภท เพื่อการเพิ่มพื้นที่ใช้สอย
2. ทำการจัดระบบจราจรให้เหมาะสมมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยการเพิ่มพื้นผิวจราจร ขยายขนาดถนนและซอย
3. ทำการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมในพื้นที่ให้ดีขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับการพักอาศัยและประกอบธุรกิจการค้า จัดบริการสาธารณะต่างๆ
4. ส่งเสริมให้มีการบูรณะปรับปรุงและอนุรักษ์อาคารในบางสถานที่ เช่น ศาลากลาง หรืออาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

และมีข้อเสนอแนะจากการศึกษา ดังนี้

- ควรเน้นการลงทุนจากภาคเอกชน โดยมีการเตรียมพร้อมด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการจากภาครัฐไว้รองรับ
- ในอนาคตเมื่อมีการจัดตั้งสถานีขนส่งสินค้าขานเมืองแล้ว บริเวณริมน้ำอาจจัดให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนได้
- กำหนดให้มีพื้นที่สำหรับจับจ่ายซื้อสินค้าโดยที่คงลักษณะการค้าแบบเดิมไว้ แต่ปรับปรุงให้มีความสะดวก สะอาด และปลอดภัยต่อการสัญจรโดยห้ามมิให้มีการใช้ยานพาหนะในบริเวณดังกล่าว และส่งเสริมให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยว
- ส่งเสริมการใช้ประโยชน์อาคารให้คุ้มค่า โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mix Used) และสร้างที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียงเพื่อลดการเดินทางระหว่างแหล่งงานกับที่พักอาศัย
- ส่งเสริมให้มีการใช้การสัญจรทางน้ำ หรือการสัญจรในรูปแบบอื่นๆ
- ศึกษาผลต่อเนื่องที่เกิดจากการปรับปรุงฟื้นฟู

2.7.4.2 การศึกษาเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยากรุงรัตนโกสินทร์ บริเวณย่านธุรกิจย่านปากคลองตลาดและย่านท่าช้างวังหลัง (อรศิริ ปาณินนท์, 2528)

ในการพัฒนาย่านธุรกิจปากคลองตลาด เน้นในด้านการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาและแวดล้อมด้วยสถานที่สำคัญและโบราณสถานถึง 12 ประเภท ได้สรุปข้อเสนอแนะ ดังนี้

- ควรมิบริเวณเปิดโล่งริมแม่น้ำ เพื่อเปิดทัศนวิสัยไปยังโบราณสถานของฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรีและโบราณสถานข้างเคียง
- คงกิจกรรมการค้าธุรกิจเฉพาะที่มีการขนส่งโดยการขนส่งทางน้ำเพื่อตัดปัญหาการจราจรขนส่งทางบก ซึ่งเป็นผลเสียต่ออาคารและโบราณสถานข้างเคียง
- สร้างเสริมบริเวณเปิดโล่งซึ่งสัมพันธ์กับพื้นที่และโบราณสถานของกรุงรัตนโกสินทร์ เช่น คลองคูเมือง พระที่นั่งภูวดลทัศนัย และหอกกลาง

ย่านท่าช้างวังหลังและท่าพระจันทร์ เป็นบริเวณจุดเปลี่ยนของการคมนาคมทางน้ำและทางบกซึ่งรองรับปริมาณคนจำนวนมากในช่วงเวลาเร่งด่วน และรองรับกิจกรรมการค้าเนื่องจากทำเลที่อยู่ใกล้กับสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม เช่น พระบรมมหาราชวัง วัดพระเชตุพน โดยเสนอแนะการปรับปรุง ดังนี้

- ขยายพื้นที่ริมน้ำเพื่อการกระจายและรวมคน ซึ่งเปลี่ยนลักษณะการคมนาคม
- ส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว เนื่องจากบริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเที่ยวชมเป็นจำนวนมาก และเป็นบริเวณที่เป็นจุดเริ่มต้นของการท่องเที่ยวทางแม่น้ำลำคลอง
- คงกิจกรรมการค้าไว้เฉพาะที่เอื้ออำนวยต่อกิจกรรมท่องเที่ยว
- ไม่ควรให้มีที่พักอาศัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ

จากการพิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าว การพัฒนาซึ่งเอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสภาพแวดล้อมทั้งสองบริเวณจะพบว่าสถาปัตยกรรมและสภาพแวดล้อมริมแม่น้ำ มีการวางแนวทางดังนี้

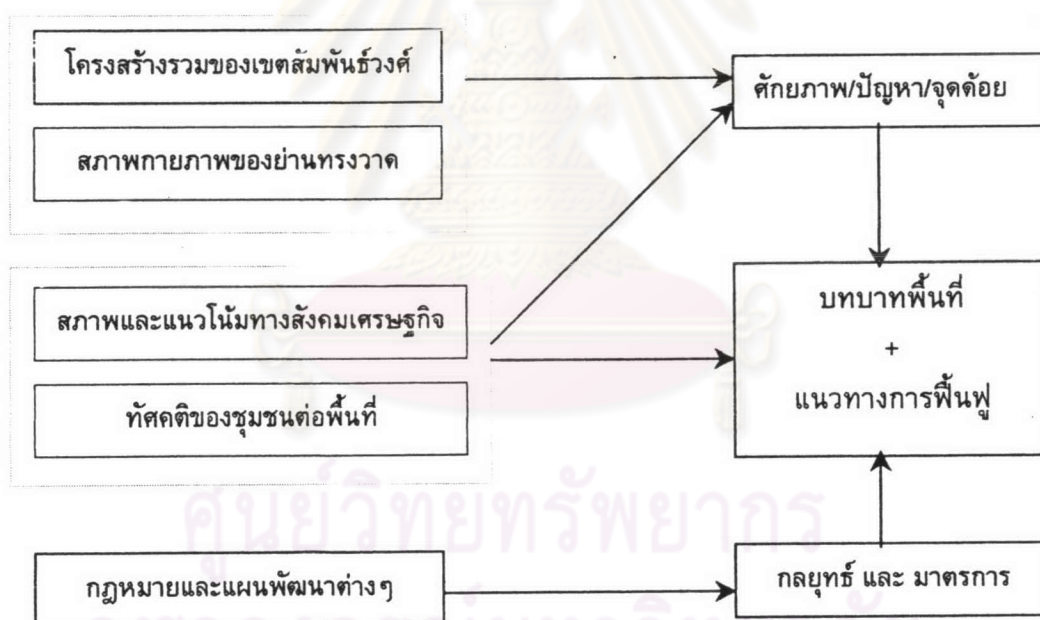
1. การจัดที่ว่างริมแม่น้ำเพื่อส่งเสริมโบราณสถานข้างเคียง
2. การจัดที่ว่างริมแม่น้ำเพื่อการขนส่งสินค้า
3. การจัดที่ว่างริมแม่น้ำเพื่อการพักผ่อนของผู้พักอาศัย ตามกิจกรรมที่คงเหลือ
4. การจัดที่ว่างริมแม่น้ำเพื่อเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว
5. การจัดบริเวณที่รวมและกระจายคนที่เปลี่ยนระบบการคมนาคม
6. การจัดกิจกรรมการค้าขายซึ่งเอื้ออำนวยต่อกิจกรรมโดยรอบ
7. การออกแบบสถาปัตยกรรมซึ่งเอื้ออำนวยกับการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสภาพแวดล้อม

2.8 สรุปกรอบแนวคิด

จากการศึกษาแนวคิดและหลักการในการฟื้นฟูเมือง เห็นได้ว่าเมืองที่สามารถดำรงและดำเนินกิจกรรมต่อไปได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายๆ ด้านประกอบกัน ได้แก่ปัจจัยด้านสภาพกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม รวมทั้งปัจจัยภายนอกต่างๆ เช่น นโยบายของประเทศ กฎหมาย หรือ กิจกรรมในพื้นที่ต่อเนื่อง เป็นต้น โดยเฉพาะการฟื้นฟูเมืองแก่นอกจากจะเป็นปรับปรุงสภาพกายภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาบทบาทของกิจกรรมที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ซึ่งอาจเป็นการส่งเสริมกิจกรรมเดิมให้กลับมามีชีวิตอีกครั้งหรือทดแทนด้วยกิจกรรมใหม่ที่คุ้มค่างับมูลค่าที่ดินและคาดว่ามีแนวโน้มไปได้ทางเศรษฐกิจในอนาคตต่อนอกจากนั้นรูปแบบสถาปัตยกรรมอาคารที่มีคุณค่าก็นับจำเป็นต้องมีวิธีการที่เหมาะสม

จากตัวอย่างในประเทศสิงคโปร์ของการฟื้นฟูเมือง พบว่าช่วงแรกของการพัฒนาเมืองเน้นในการรื้อทำลายอาคารเก่าและสร้างขึ้นใหม่เหมือนเดิมซึ่งเป็นการทำลายวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า จึงได้นำวิธีการของการอนุรักษ์อาคารและการบูรณะอาคารมาทดแทน(Conservation and Reconstruction) เพราะเป็นหนึ่งในมาตรการการรักษาอาคารที่มีคุณค่าให้ดำรงไว้อย่างเดิม แต่จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์ซึ่งงบประมาณสูงในการฟื้นฟูและจัดทำเรื่องราว (Theme) ของพื้นที่ให้เกิดเป็นสถานที่ท่องเที่ยวในระดับประเทศ ในขณะที่ตัวอย่างโครงการฟื้นฟูพื้นที่ในประเทศไทย มุ่งเน้นในการฟื้นฟูสภาพอาคารภายนอกและสภาพภายนอกโดยรวมของพื้นที่ เช่น อาคารบริเวณ3 แพร่ง อาคารบริเวณท่าพระจันทร์ โดยการทาสีใหม่ ซ่อมแซมด้านหน้าอาคาร จัดทำทางเท้าด้านหน้าอาคาร และ ปลูกต้นไม้ เป็นต้น ซึ่งมีได้มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเมืองให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุดอย่างแท้จริง อาจเป็นเพราะปัจจัยทางด้านสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มชุมชนและกิจกรรมการค้าที่มีมานานทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงยาก ซึ่งจากตัวอย่างการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่สำคัญในการฟื้นฟู คือ ปัจจัยด้านกายภาพทั้งในเชิงพื้นที่และอาคาร ปัจจัยด้านเศรษฐกิจในด้านความคุ้มค่าของกิจกรรมต่อพื้นที่ และ ปัจจัยด้านสังคมในด้านทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงปัจจัยอื่นๆไม่ว่าจะเป็นนโยบายต่างๆ กฎหมาย งบประมาณการลงทุน สรุปแล้วนั้นได้กรอบประเด็นในการศึกษา ดังแผนภูมิที่ 2.3

แผนภูมิที่ 2.3 : กรอบในการกำหนดปัจจัย



การศึกษาปัจจัยในประเด็นดังกล่าว จะทำให้เพื่อทราบถึงศักยภาพทั้งจุดเด่นและจุดด้อยของพื้นที่ต่อการกำหนดบทบาทของพื้นที่ศึกษาควบคู่ไปกับนำการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยจัดทำแบบสอบถามผู้ที่ส่วนได้เสียกับพื้นที่ คือเจ้าของอาคาร ผู้อยู่อาศัย และ ผู้เช่าที่ดิน เกี่ยวกับโครงสร้างของชุมชนกับทัศนคติต่อพื้นที่ และการฟื้นฟูซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชน ข้อจำกัดและแนวทางที่สามารถเป็นไปได้ ตลอดจนศึกษา นโยบาย แผนพัฒนาและกฎหมายต่างๆ แสดงให้เห็นถึงโอกาสความเป็นไปได้ของปัจจัยในด้านการลงทุน อาทิ เช่น แผนพัฒนาเขตสัมพันธวงศ์ แผนการอนุรักษ์พื้นที่ต่อเนื่องเกาะรัตนโกสินทร์ เป็นต้น เพื่อนำไปสู่บทบาทและแนวทางการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อพื้นที่บริเวณถนนทรงวาด