

### การพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

บทนี้เป็นการศึกษาความเป็นมา และการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลต่อความต้องการสวนสาธารณะ โดยจะศึกษาถึงความเป็นมาของสวนในอดีตถึงปัจจุบัน เกณฑ์มาตรฐานในการจัดสวนสาธารณะ แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาและข้อจำกัด ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

#### ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร

แต่เดิมกรุงเทพฯ เป็นหมู่บ้านประมงเล็กๆ อยู่ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยาประมาณ 25กม. จากปากแม่น้ำ ในสมัยพระนารายณ์มหาราช ได้มีนักภูมิศาสตร์จากราชสำนักฝรั่งเศส ได้ทำแผนที่เส้นทางอยุธยา และได้กล่าวถึงเมืองบางกอกใน ค.ศ. 1686 (พ.ศ. 2229)ว่า “ป้อมปราการบนฝั่งแม่น้ำคอนปากอ่าว มี 2 แห่ง คือ ป้อมทะเลแก้วและป้อมบางกอก เป็นเสมือนหน้าด่านของราชอาณาจักร เมื่อถึงบางกอกแม่น้ำนี้แยกออกเป็นสองสาขา สาขาทางตะวันตกไหลเชี่ยว ส่วนสาขาทางฝั่งตะวันตกมีสันดอนขวางทางเรือไว้ และใช้เป็นที่พักจอดเรือได้อย่างเหมาะสม<sup>1</sup> นอกจากนี้กรุงเทพฯยังเต็มไปด้วยแม่น้ำลำคลองคูน้ำมากมาย จนได้ชื่อว่าเป็น “เวนิสตะวันออก”

ในสมัยกรุงธนบุรี เมืองหลวงของประเทศอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นที่ตั้งของพระราชวังและหน่วยราชการ ฝั่งตะวันออกเป็นที่อยู่ของชุมชนชาวจีน ชาวมอญ การขยายตัวของชุมชนถูกกำหนดอยู่ภายในกำแพงเมืองฝั่งตะวันตกยังไม่มีการสร้างเมืองให้เจริญเติบโตอย่างถาวร เนื่องจากเป็นช่วงที่กบฏสุภาพมาไม่นาน ชุมชนกรุงเทพมหานครระยะนี้ยังเกาะอยู่ริมแม่น้ำลำคลอง บริเวณเขตบางกอกใหญ่ บางกอกน้อย ธนบุรี และพระนครในปัจจุบัน โดยทางฝั่งตะวันตกมีการตั้งถิ่นฐานกว้างขวางกว่าฝั่งตะวันออก

ในสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ทรงย้ายเมืองหลวงมาตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ระยะนี้มีการขยายตัวอย่างมาก ซึ่งสามารถแบ่งการขยายตัวของเมืองได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

---

<sup>1</sup> บุปผนาภ สุวรรณมาศ, “การสร้างบ้านแปลงเมืองรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ: โครงสร้างเมืองทางด้านประโยชน์ใช้สอย 2325 - 2525”, วารสารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มีนาคม 2525) : 120

สมัยรัชกาลที่ 1-4 (พ.ศ. 2325-2411) ระยะเวลาการขยายตัวของเมืองถูกกำหนดโดยคลองที่ขุดขึ้น 3 สายคือ คลองคูเมืองเดิม คลองรอบกรุง และคลองผดุงกรุงเกษม ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้โปรดให้สร้างถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง เพ็ญนคร มีการสร้างตึกแถวสองฟากถนน เมืองเริ่มเติบโตเป็นเมืองการค้าซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากสนธิสัญญาบาวริงที่ทำกับอังกฤษ ระยะเวลาประชาชนเริ่มมาที่อยู่อาศัยจากริมคลองมาอยู่ริมถนนมากขึ้น

สมัยรัชกาลที่ 5 - 8 (พ.ศ. 2411- 2489) ในรัชกาลที่ 5 มีการจัดระเบียบการใช้ที่ดินและการคมนาคมทางบกของวัง มีถนนหลายสายที่สำคัญเกิดขึ้น คือ ถนนราชดำเนินใน ถนนราชดำเนินกลาง และราชดำเนินนอก ชุมชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในเขตคลองผดุงกรุงเกษม เมืองเริ่มขยายพื้นที่ออกไปมากขึ้นทุกทิศทุกทาง ระยะเวลาฝั่งตะวันตกมีการขยายตัวน้อยกว่าฝั่งตะวันออกถึง 3 เท่า และยังไม่มีการสร้างถนนใดๆ การเติบโตและขยายตัวของชุมชนฝั่งตะวันตกยังเป็นไปในแนวธรรมชาติ และวิถีชีวิตยังเป็นแบบดั้งเดิม เมืองขยายตัวออกเต็มพื้นที่ ภายในคลองผดุงกรุงเกษม ชุมชนกระจายตัวออกไปโดยรอบทิศเหนือในเขตดุสิต พญาไท ทิศตะวันออกในเขตปทุมวันและพระนคร ทิศใต้ในเขตยานนาวา มีการเปิดพื้นที่ทางฝั่งตะวันตกเพื่อขยายชุมชนที่สำคัญ คือ การสร้างสะพานพุทธเชื่อมกับบริเวณกลางการค้าในเขตชั้นในฝั่งตะวันตก มีการวางผังถนนทางฝั่งตะวันตก 10 สาย เป็นถนนสายหลัก 4 สาย ถนนสายรอง 6 สาย มีผลทำให้พื้นที่ทางฝั่งตะวันตก ซึ่งสภาพของเมืองไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กลับมีความเจริญนับแต่นั้นมาชุมชนเริ่มขยายตัวไปตามถนนและริมแม่น้ำในเขตธนบุรี คลองสาน ราชบุรีบูรณะ บางกอกใหญ่ และบางกอกน้อย แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นเรือกสวนไร่นาและมีวิถีชีวิตแบบเดิม หลังพ.ศ. 2475 มีการสร้างถนนหลายสาย เมืองเริ่มขยายตัวตามแนวถนน โดยทิศเหนือมีถนนพหลโยธิน ทิศตะวันออกมีถนนสุขุมวิท ทิศใต้มีถนนสาทรประดิษฐ์ ถนนจันทน์ ฝั่งตะวันตกมีถนนสมเด็จพระเจ้าตากสิน ถนนอินทพรทิวภรณ์ ถนนประชาธิปไตย และถนนจรัลสนิทวงศ์

#### การขยายตัวของกรุงเทพมหานครหลัง พ.ศ. 2500

หลัง พ.ศ. 2500 กรุงเทพมหานครมีการเจริญเติบโตในทุกๆด้าน มีการสร้างถนนเพิ่มอีกหลายสาย พื้นที่ชุมชนขยายออกไปทั้งสองฝั่งแต่ส่วนใหญ่จะขยายพื้นที่ออกไปทางฝั่งตะวันออกมากกว่าฝั่งตะวันตก หลังการใช้แผนพัฒนาประเทศ มีการปรับปรุงถนนสายหลักกรอบนอก และการพัฒนาด้านธุรกิจ พาณิชยกรรม ด้านศิลปวัฒนธรรมในพื้นที่เขตชั้นใน มีการสร้างทางหลวงสายหลัก การขยายเส้นทางรถประจำทางไกลออกไปจากศูนย์กลางมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ฝั่งตะวันออกเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ฝั่งตะวันตกเป็นไปอย่างช้าๆ กระทั่งมีการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาหลายแห่ง เช่น สะพานพระรามหก สะพานพระพุทธยอดฟ้าฯ สะพานกรุงธนบุรี สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า สะพานกรุงเทพ สะพานปกเกล้า สะพานสาทร ทำให้การติดต่อกับแหล่งงานทางฝั่งตะวันออกสะดวกขึ้น ส่งผลให้การขยายตัวของฝั่งตะวันตกมีมากขึ้น ส่วนถนนที่รองรับสะพานและเป็นแนวขยายตัวทางฝั่งตะวันตก ได้แก่ ถนนจรัลสนิทวงศ์ ถนน

บางกอกน้อย- นครชัยศรี ถนนเพชรเกษม ถนนประชาธิปไตย ถนนสมเด็จพระเจ้าตากสิน ถนนรัชดาภิเษก ถนนธนบุรี- ปากท่อ เป็นต้น ถนนเหล่านี้เป็นแนวสำคัญในการขยายตัวของชุมชนออกไปได้อีกโดยรอบ ทำให้การขยายตัวของกรุงเทพมหานครได้แผ่ลามออกไปตามเส้นทางที่เกิดขึ้นใหม่ มีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ประชากรอพยพเข้ามาสู่กรุงเทพฯ อันเป็นแหล่งงานสำคัญ จนเกิดปัญหาจากความแออัดของประชากร การใช้ที่ดินปะปนกันในหลายๆกิจกรรมทั้งแหล่งงาน ที่พักอาศัย พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม<sup>2</sup>

นอกจากการขยายตัวของเส้นทางคมนาคมแล้ว การขยายตัวของพื้นที่เมือง และการขยายตัวของประชากร ก็ชี้ให้เห็นถึงความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯอย่างมาก ดังกล่าวต่อไปนี้

1. การขยายตัวของเมือง เมื่อเริ่มสร้างกรุงเทพฯ นั้น กรุงเทพฯ มีพื้นที่เพียง 6 ตร.กม.และค่อยๆขยายตัวจนถึงปี พ.ศ. 2501 เมื่อเริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก พื้นที่กรุงเทพมหานครขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็น 96.4 ตารางกิโลเมตร และภายใน 1 ทศวรรษ คือในปี พ.ศ. 2511 กรุงเทพฯ ขยายตัวเป็น 290 ตร.กม. และขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างไม่มีการขยับเขยื้อน (แผนที่ 3.1)

การขยายตัวของกรุงเทพฯ ได้จากการขยายตัวของอาคารสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นสถิติข้อมูลการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารของสำนักการโยธา ตั้งแต่ พ.ศ.2530-2537 พบว่ามีการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารรวมทั้งสิ้น 297,658 หน่วย โดยในปี 2530 มีจำนวน 49,041 หน่วย และเพิ่มเป็น 64,790 หน่วย ในปี 2532 แม้ในปี 2534 จะมีจำนวนการขออนุญาตลดลงบ้างเป็น 54,052 หน่วย หากพิจารณาถึงพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นจากการขออนุญาตในช่วงปี 2530 - 2537 พบว่ามีเพิ่มถึง 138,668,822 ตร.ม. ถือเป็นจำนวนและปริมาณพื้นที่อาคารที่มีการขออนุญาตสูงสุด แสดงให้เห็นการขยายตัวของเมืองที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต (ตาราง3.1)

2. การเพิ่มจำนวนประชากร กรุงเทพมหานคร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) จากการคาดการณ์โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่ากรุงเทพฯจะมีประชากรเมืองประมาณ 6.4 ล้านคนหรือ 1 ใน 3 ของประชากรเมืองทั้งประเทศเมื่อรวมประชากรเมืองในเขตปริมณฑลก็จะมีประชากรรวมทั้งสิ้นประมาณ 8 ล้านคนหรือ 42 %ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2539 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผน 7 ทั้งกรุงเทพฯและปริมณฑลจะมีประชากรเมืองเพิ่มขึ้น โดยประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรที่เพิ่มขึ้นจะอยู่ในเขตกรุงเทพฯและอีกครึ่งหนึ่งจะอยู่ในเขตปริมณฑล จำนวนประชากรเมืองที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่เมืองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเชิงเศรษฐกิจ เช่น การใช้ที่

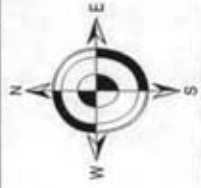
<sup>2</sup> ลัดดา พุทธลักษณะ . “ การศึกษาเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาเขตธนบุรี ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า

แนวทางการวางแผนเพื่อการพัฒนา  
 ส่วนราชการชุมชน  
 ในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร

สัญลักษณ์

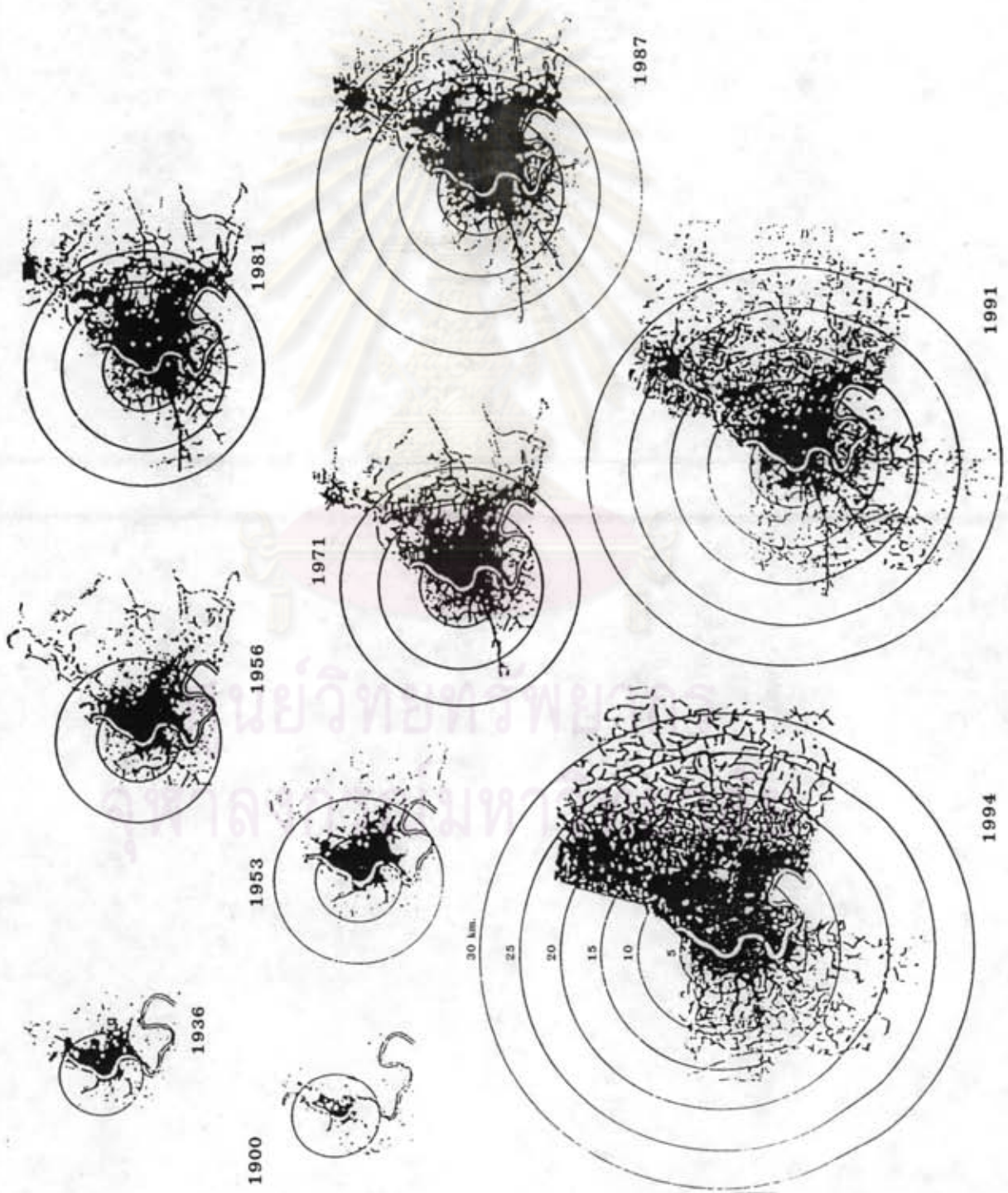
ที่มา : กองผังเมือง  
 สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

แสดง : การขยายตัวของกรุงเทพฯ  
 พ.ศ. 2443 - 2537



แผนที่  
 3.1

มาตราส่วน



หอสมุดกลาง สถาบันวิจัยดาราศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 จำนวนและพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2530 - 2537

เขต	2530		2532		2534		2536*		2537*		รวมสะสมปี 2530-2537	
	หน่วย	พื้นที่ได้รับ อนุญาต (ตร.ม.)	หน่วย	พื้นที่ได้รับ อนุญาต (ตร.ม.)	หน่วย	พื้นที่ได้รับ อนุญาต (ตร.ม.)	หน่วย	พื้นที่ได้รับ อนุญาต (ตร.ม.)	หน่วย	พื้นที่ได้รับ อนุญาต (ตร.ม.)	หน่วย	พื้นที่ได้รับ อนุญาต (ตร.ม.)
กรุงเทพมหานคร	49,041	8,309,700	64,790	18,756,081	54,052	27,107,380	1,925	17,485,007	###	14,578,011	297,658	138,668,822
1.พระนคร	80	50,081	68	33,733	67	60,598	7	19,711	4	11,435	361	457,612
2.ป้อมปราบศัตรูพ่าย	58	20,098	42	20,579	78	93,313	5	4,280	6	12,253	298	300,669
3.สัมพันธวงศ์	30	9,228	66	17,527	30	24,841	9	6,024	9	16,054	257	252,880
4.ปทุมวัน	62	88,439	50	318,113	85	945,828	40	864,642	36	1,210,216	485	4,243,532
5.บางรัก	80	99,556	73	618,203	104	712,456	27	328,860	27	216,829	566	3,596,402
6.สุโขทัย	269	69,645	285	86,014	191	71,793	4	9,037	9	24,825	1,157	383,389
7.บางซื่อ	1,381	201,040	898	163,010	833	299,166	23	196,729	22	109,630	5,812	1,657,566
8.พญาไท	283	103,654	290	237,231	303	461,057	49	248,624	46	273,418	1,608	2,176,130
9.ราชเทวี	129	119,380	251	208,589	227	695,955	22	394,674	32	531,474	987	2,924,734
10.ห้วยขวาง	2,188	483,515	1,166	846,768	1,008	1,696,618	162	1,367,629	127	525,922	7,628	9,120,606
11.ธนบุรี	603	106,361	508	145,360	211	174,386	14	72,248	24	65,522	3,126	1,263,106
12.คลองสาน	379	91,422	646	339,180	359	319,781	17	218,727	19	187,456	2,290	1,975,641
13.บางกอกใหญ่	452	83,040	405	89,617	472	164,426	12	46,883	8	47,192	2,710	706,538
14.สาทร	842	211,095	568	220,592	387	479,602	39	794,635	39	686,839	2,878	4,124,197
15.จตุจักร	2,085	421,480	1,355	757,543	1,193	1,648,466	78	1,700,337	113	487,508	8,284	7,767,703
16.บางคอแหลม	568	154,440	619	269,678	425	436,439	15	132,201	25	347,005	2,792	1,969,349
17.สาทร	431	109,276	252	371,021	346	337,564	20	242,395	17	30,593	1,604	2,398,635
18.คลองเตย	624	348,092	804	3,001,535	784	3,623,681	145	1,976,710	186	1,157,319	4,501	15,728,344
19.บางกอกน้อย	1,116	136,075	699	149,322	589	102,650	14	54,359	47	273,289	4,029	1,268,991
20.บางพลัด	1,157	267,869	1,509	488,318	1,085	665,077	36	206,344	46	625,310	6,307	3,698,625
21.พระโขนง	2,146	379,814	3,978	837,850	1,975	1,781,695	108	846,260	88	503,158	14,194	6,723,624
22.ประเวศ	2,581	398,336	2,707	689,078	2,728	2,162,161	145	1,339,598	154	706,913	13,957	7,946,931
23.บางเขน	1,951	274,447	4,189	606,811	5,143	1,049,279	57	306,897	49	501,351	19,644	4,105,339
24.คลองเคิง	2,301	267,448	2,562	496,906	3,322	744,047	87	1,908,491	101	2,021,282	15,294	6,880,138
25.บางกะปิ	4,904	653,388	3,202	959,884	3,210	1,502,951	224	1,669,143	202	953,061	18,162	8,897,272
26.ลาดพร้าว	1,465	166,954	2,726	447,284	2,064	652,246	129	435,257	66	225,597	12,054	3,044,834
27.มีนบุรี	4,880	510,518	5,054	627,284	1,797	565,969	68	487,608	80	452,131	26,988	5,309,421
28.หนองจอก	295	75,936	461	120,133	768	90,045	6	12,402	14	58,465	2,570	933,265
29.มีนบุรี	925	92,572	4,274	608,299	3,220	444,552	33	119,845	41	163,466	12,173	2,076,539
30.ลาดกระบัง	850	150,784	1,120	214,603	1,792	328,882	12	51,729	54	296,345	5,901	1,417,274
31.ภาษีเจริญ	3,756	538,713	5,435	877,284	5,817	1,256,640	85	414,695	93	666,125	25,928	5,710,303
32.บางขุนเทียน	2,006	417,322	5,755	1,377,847	4,061	1,262,797	117	307,583	64	175,219	21,549	6,229,310
33.จอมทอง	1,900	282,441	2,124	484,272	1,097	285,311	23	92,951	29	192,238	9,063	2,243,901
34.คลองสาม	1,862	263,071	3,847	618,331	2,784	563,822	23	60,277	41	174,203	15,235	2,917,506
35.ราษฎร์บูรณะ	1,252	255,515	1,664	413,595	1,801	512,379	37	416,981	39	513,457	8,754	4,214,691
36.หนองแขม	3,130	408,655	5,138	994,687	3,696	888,908	33	130,144	49	134,915	18,514	4,003,622
รวม	49,041	8,309,700	64,790	18,756,081	54,052	27,107,380	1,925	17,485,007	2,006	14,578,011	297,658	138,668,822

ที่มา : สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ : \* ปี 2535-2537 เฉพาะอาคารขนาดใหญ่ที่อนุญาตจากสำนักงานโยธา

ดินเพื่อการค้า สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปริมาณรถยนต์และความคับคั่งของเมือง

สภาพการพัฒนาของกรุงเทพฯ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ได้ดึงดูดประชากรจำนวนมากให้เข้ามาหาเลี้ยงชีพ เป็นเหตุให้ที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมของกรุงเทพฯ พัฒนาเป็นพื้นที่พักอาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม อย่างหนาแน่นเป็นผลให้ “ที่ดิน” ในเมืองมีราคาสูงมาก โดยเฉพาะเขตเมืองชั้นใน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญอันหนึ่งในการพัฒนาสวนสาธารณะ ในขณะที่ความต้องการสวนสาธารณะมีมากขึ้นจากสภาพความแออัดและเสื่อมโทรมของเมือง

### สภาพการพัฒนาของเขตเมืองชั้นใน

เขตเมืองชั้นในของกรุงเทพฯ จัดเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของเมือง เป็นที่ตั้งขององค์กรธุรกิจ สถาบันการเงิน สถานข้าราชการ และสถาบันสำคัญต่างๆ มากมาย เขตชั้นในปัจจุบัน แบ่งเป็น 14 เขต<sup>3</sup> ประกอบด้วย เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตปทุมวัน เขตดุสิต เขตบางซื่อ เขตพญาไท เขตวราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตคลองสาน เขตธนบุรี และเขตบางกอกใหญ่ คิดเป็นพื้นที่ทั้งหมด 105.96 ตร.กม. หรือ 66,226.87 ไร่<sup>4</sup> โดยมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,767,986 คน คิดเป็นร้อยละ 32 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่ชั้นในมีเพียงร้อยละ 6.75 ของพื้นที่กรุงเทพฯ ดังนั้นเขตชั้นใน จึงเป็นเขตที่มีความหนาแน่นประชากรเฉลี่ยสูงสุด โดยในปี พ.ศ. 2537 เขตชั้นในมีความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 16,694 คน/ตร.กม. ในฝั่งกรุงเทพฯ เขตป้อมปราบ มีความหนาแน่นประชากรสูงสุดคือ 42,280 คนต่อตร.กม. ในฝั่งธนบุรี เขตธนบุรี มีความหนาแน่นประชากรสูงสุดคือ 25,015 คนต่อตร.กม. (ตารางที่ 3.2)

การขยายตัวของอาคารสิ่งปลูกสร้าง จะเป็นการขยายตัวของอาคารเชิงพาณิชยกรรมสูงขึ้น ในปี พ.ศ. 2530 - 2537 มีสถิติการขออนุญาตปลูกสร้างทั้งหมดจำนวน 29,058,805 ตารางเมตร จากสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ ทำให้มีการพัฒนาอาคารในแนวตั้งมากขึ้น ทั้งในฝั่งกรุงเทพฯ และฝั่งธนบุรี สังเกตได้ว่าในฝั่งธนบุรี จะมีการขยายตัวของอาคารที่น้อยกว่าฝั่งกรุงเทพฯ เนื่องจากเป็นเขตเมืองเก่า ที่มีการพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นมาก่อน แต่ก็ยังมีพื้นที่ว่างบางส่วนรอการพัฒนา โดยมากการพัฒนาของเขตชั้นในจะเป็นย่านธุรกิจการค้า ผสมพักอาศัยหนาแน่นมากในเขต เขตปทุมวัน สาธ

<sup>3</sup> กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร “หลักเกณฑ์ในการแบ่งโซนเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร” หน้า 3 พ.ศ. 2537 (อัครา)

<sup>4</sup> กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3.2 แสดงการเปลี่ยนแปลงประชากรและความหนาแน่นประชากรรายเขตของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2532 และ 2536

สำนักงานเขต	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน)			ความหนาแน่นประชากร (คน/ตร.กม.)		
		พ.ศ.2532	พ.ศ.2536	% การ เปลี่ยนแปลง	พ.ศ.2532	พ.ศ.2536	% การ เปลี่ยนแปลง
ป้อมปราบฯ	1.931	76940	83680	8.76	39,845	43,335	8.76
สัมพันธวงศ์	1.416	47480	43220	(8.97)	33,531	30,523	(8.97)
ธนบุรี	8.626	264471	220892	(16.48)	30,660	25,608	(16.48)
คลองสาน	6.051	147407	131101	(11.06)	24,361	21,666	(11.06)
ดินแดง	8.354	*	170934	*	*	20,461	*
พญาไท	9.595	228409	192005	(15.94)	23,805	20,011	(15.94)
บางกอกใหญ่	6.180	109036	100408	(7.91)	17,643	16,247	(7.91)
ดุสิต	10.665	257654	172890	(32.90)	24,159	16,211	(32.90)
พระนคร	5.536	98487	89076	(9.56)	17,790	16,090	(9.56)
ราชเทวี	7.126	107401	111037	3.39	15,072	15,582	3.39
บางซื่อ	11.545	304103	175305	(42.35)	26,341	15,184	(42.35)
ปทุมวัน	8.369	137710	119887	(12.94)	16,455	14,325	(12.94)
บางรัก	5.536	81518	70838	(13.10)	14,725	12,796	(13.10)
ห้วยขวาง	15.033	272071	87253	(67.93)	18,098	5,804	(67.93)
รวมชั้นใน	105.963	2,132,687	1,768,526	(17.08)	20,127	16,690	(17.08)
สาทร	9.326	146503	127377	(13.06)	15,709	13,658	8.67
บางกอกน้อย	11.944	163228	177387	8.67	13,666	14,852	(10.56)
บางคอแหลม	10.921	149769	133956	(10.56)	13,714	12,266	(17.48)
บางพลัด	11.360	163554	134970	(17.48)	14,397	11,881	(10.67)
คลองเตย	25.559	271748	242766	(10.67)	10,632	9,498	(11.42)
พระโขนง	32.775	196165	201541	2.74	5,985	6,149	2.74
ยานนาวา	16.662	117468	100405	(14.53)	7,050	6,026	(14.53)
จตุจักร	32.908	201185	179972	(10.54)	6,114	5,469	(10.54)
ภาษีเจริญ	53.947	257120	268020	4.24	4,766	4,968	4.24
บางกะปิ	48.904	225443	233392	3.53	4,610	4,772	3.53
สวนหลวง	23.678	*	106203	*	*	4,485	*
ลาดพร้าว	30.476	121327	131888	8.70	3,981	4,328	8.70
บึงกุ่ม	69.903	162037	214479	32.36	2,318	3,068	32.36
ราชบุรีบูรณะ	42.874	164724	168973	2.58	3,842	3,941	2.58
ดอนเมือง	59.789	215825	227802	5.55	3,610	3,810	5.55
บางเขน	76.613	209429	241611	15.37	2,734	3,154	15.37
ประเวศ	61.547	203312	114886	(43.49)	3,303	1,867	(43.49)
รวมชั้นกลาง	619.186	2,968,837	3,005,628	1.24	4,795	4,854	1.24
หนองแขม	48.283	77618	103521	33.37	1,608	2,144	33.37
จอมทอง	25.724	189383	167762	(11.42)	7,362	6,522	2.74
คลัง	79.698	113131	130425	15.29	1,419	1,636	15.29
บางขุนเทียน	155.432	129490	133500	3.10	833	859	3.10
มีนบุรี	174.331	92741	116250	25.35	532	667	25.35
ลาดกระบัง	123.859	66684	81432	22.12	538	657	22.12
หนองจอก	236.261	62272	65668	5.45	264	278	5.45
รวมชั้นนอก	843.588	731,319	798,558	9.19	867	947	9.19

แหล่งข้อมูล : สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : \* ยังไม่มีการแบ่งสำนักงานเขตเป็น 38 เขต

ราชเทวี พญาไท ห้วยขวาง คลองสาน ซึ่งเป็นเขตต่อเนื่องกับ CBD เดิม<sup>5</sup> โดยทำเลที่ตั้งที่เป็นย่านศูนย์กลางด้านการค้าและบริการ จึงมีการขยายตัวของธุรกิจการค้าในบริเวณนี้มาก ผลกระทบที่ตามมาคือ บริเวณพักอาศัยในแถบนี้ต้องรื้อถอนลงและกลายเป็นอาคารธุรกิจขนาดใหญ่ตาม “กฎการเข้าแทนที่” ของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน กล่าวคือ เมื่อการพัฒนาเมืองเข้มข้นมากเพียงใด พื้นที่ดินที่ใช้เพื่อการพักอาศัยจะลดน้อยลง มีผลให้เกิดความแออัดในพื้นที่พักอาศัยเพิ่มขึ้น เนื่องจากประชากรผู้มีรายได้น้อยจะพักอาศัยใกล้แหล่งงาน เป็นเหตุให้เกิดชุมชนแออัดและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเมืองที่เสื่อมลง ขณะที่ประชากรบางส่วนอพยพย้ายออกเพื่อแสวงหาที่อยู่อาศัยใหม่บริเวณชานเมือง<sup>6</sup> ที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า แสดงให้เห็นสภาพวิกฤตของเขตเมืองชั้นใน ที่จำเป็นต้องมีพื้นที่โล่งสำหรับการพักผ่อน เพื่อบรรเทาความแออัดของเมือง และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีแก่ผู้อยู่อาศัย

### การพัฒนาสวนสาธารณะในอดีต

ในอดีตวิถีชีวิตของคนกรุงเทพฯ ผูกพันกับอาชีพเกษตรกรรม และมีบ้านเรือนตั้งอยู่ริมแม่น้ำลำคลอง การพักผ่อนและการละเล่นต่างๆ จะแทรกอยู่ในกิจวัตรประจำวัน เมื่อกรุงเทพฯ มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น จากการรับเอารูปแบบการพัฒนาตามอย่างตะวันตก วิธีการผลิตแบบอุตสาหกรรม ได้ดึงดูดประชากรจำนวนมากเข้ามาทำงาน พื้นที่เมืองมีความแออัดมากขึ้นจากจำนวนประชากรและอาคารสิ่งปลูกสร้าง พื้นที่โล่งว่างของเมืองลดน้อยลง สวนสาธารณะจึงเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ สำหรับวิถีชีวิตที่มีรูปแบบการทำงานและเวลาที่แน่นอน นอกจากยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญหนึ่งของเมืองแบบอุตสาหกรรม

การพัฒนาสวนสาธารณะในอดีตของกรุงเทพฯ จากการศึกษาของไชแสง สุชะวัฒน์พบว่า<sup>7</sup> จุดเริ่มต้นของสวนที่มีรูปแบบเพื่อใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจนั้น มีปรากฏในชนชั้นกษัตริย์หรือขุนนางเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการเสริมสร้างพระบารมี เช่น การสร้างสวนขวาในรัชกาลที่ 2 อันเป็นสวนในเขตพระราชฐานที่เลือกลือด้านความงดงามปราณีต ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อเป็นที่สำราญพระราชอิริยาบถ และเป็นที่พักผ่อนของฝ่ายในด้วยเจ้านายสตรีและสาวชาววังจะไม่ค่อยมีโอกาสมาพบชีวิตและธรรมชาตินอกวัง

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, “การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (2535 - 2539)

<sup>6</sup> ภาพรวมกรุงเทพมหานคร “ การศึกษาเพื่อวางผังพัฒนาเขตคลองเตย ประเวศ ราษฎร์บูรณะ” 2536

<sup>7</sup> ไชแสง สุชะวัฒน์, “สวนไทย” บ.อีเอสพี พรินส์ จำกัด 2538



“ความชอบนี้ปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจน ในการขยายพระราชอุทยานที่เรียกว่า “สวนขวา” ในสมัยรัชกาลที่ 2 ซึ่งสวนนี้สร้างคู่มา กับ “สวนซ้าย” ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 แต่เนื่องจากบ้านเมืองเพิ่งจะสงบจากสงคราม การก่อสร้างพระราชอุทยานยังไม่เสร็จสมบูรณ์ดี ครั้นถึงรัชกาลที่ 2 มีการขยายเขตพระบรมมหาราชวัง พระองค์จึงมีพระราชดำริให้ขยาย “สวนขวา” นอกจากจะใช้เป็นที่สำราญพระอริยาบถแล้ว ยังมีพระราชประสงค์ที่จะทอดพระเนตรฝีมือช่างไทยและทำนุบำรุงให้เฟื่องฟูขึ้นเพราะการช่างไทยได้ทรุดโทรมลงไปมากครั้งเสียกรุง และเป็น การเสริมสร้างพระเกียรติยศขององค์พระมหากษัตริย์ ด้วยสมัยนั้นเศรษฐีเมืองจีนก็นิยมทำสวนประกวดประชันกัน มีทั้งการขุดสระ ทำภูเขา เลี้ยงนกปลาต่างๆ ปลูกไม้ดอกไม้ผลทุกฤดูบ้างก็เอาเงิน ทองเพชรพลอยของมีค่ามาทำเป็นดอกไม้ผลไม้ประดับประดาตามต้นไม้”

เมื่อถึงแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดศิลปะแบบจีน ดังนั้นการตกแต่งสวนก็นิยมแต่งสวนตามแบบอย่างกระบวนจีน กล่าวคือ มีการเล่นพันธุ์ไม้ที่มาจากเมืองจีนและไม้แคระที่มีหุ่นหรือรูปทรงตามแบบจีน มีการใช้กระถางและอ่างกระเบื้องเคลือบที่ทำจากเมืองจีนปลูกต้นไม้และปลูกบัวเลี้ยงปลา และมีการเล่นกระถางเขามอหรือสวนถาดตามแบบจีนกันตามเคหสถาน และยังมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่านอกจากการสร้างสวนในเขตพระราชฐานแล้วยังนิยมสร้างอยู่นอกกำแพงพระราชวังหรือนอกกำแพงพระนคร เช่น สวนหลวงสบสวรรค์ในสมัยอยุธยาซึ่งอยู่นอกกำแพงพระราชวังออกไปทางทิศตะวันตกหรือสวนหลวงริมคลองบางกอกน้อย หรือพระราชอุทยานสราญรมย์ในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งอยู่นอกกำแพงพระบรมมหาราชวังด้านทิศตะวันออก

สมัยรัชกาลที่ 5 กรุงเทพฯ เริ่มมีการพัฒนาบ้านเมืองให้ทันสมัยปรากฏให้เห็นชัด เมื่อทรงเสด็จประพาสยุโรป พ.ศ.2440 ได้ทรงเอาแบบอย่างทางด้านการผังเมือง ทรงกำหนดแบบแผนในการสร้างถนน สะพาน เช่น กำหนดความกว้างของผิวจราจร ทางเดินเท้าตลอดจนการปลูกต้นไม้ริมถนน การสร้างสวนสาธารณะ ปลูกต้นไม้ร่มรื่นสองข้างทางแบบอเวนู บูเลอวาร์ดในปารีส การก่อสร้างอาคารที่สวยงามเช่น สถาน ที่ราชการ ปราสาทราชวัง วัดวาอาราม สร้างความเป็นสง่าให้แก่เมือง เรียกได้ว่า กรุงเทพมหานครในยุคนี้มีโครงการผังเมืองแบบส่งเสริมความสง่างามแก่ราชธานี หรือ City Beautiful Movement และในรัชกาลนี้ได้มีการปรับปรุงท้องสนามหลวง ซึ่งเดิมสมัยร.3-ร.4 เป็นทุ่งนาใช้ในพระราชพิธีถวายพระเพลิงศพของเจ้านายให้เป็นสวนสาธารณะที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชดำริให้สร้างสวนพฤกษชาติ สำหรับเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน หลังจากจัด “งานแสดงสยามรัฐพิพิธภัณฑ์” เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในเวลานั้น โดยพระราชทานที่ดินส่วนพระองค์ที่เรียกว่า “ทุ่งศาลาแดง” ซึ่งใช้เป็นสถานที่พระราชพิธีจรดพระนังคัลประจำปีเป็นสถานที่จัดงาน ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง การคมนาคมสะดวก เนื่องจากติดกับถนนวิฑูรย์ซึ่งเป็นชุมทางของถนนหลายสาย ตลอดจนถึงติดกับทางรถไฟสายปากน้ำกับรถรางซึ่งเดินในทางนั้น และมีพระประสงค์จะมอบสถานที่แห่งนี้ให้ประชาชนใช้เป็นสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจเมื่อจัดงานเสร็จ โดยพระองค์

ทรงตั้งชื่อสวนสาธารณะแห่งนี้ว่า "สวนลุมพินี" ทว่าทรงเสด็จสวรรคตเสียก่อน "งานแสดงสยามรัฐพิพิธภัณฑ์" จึงระงับไปพร้อมกับการก่อสร้างสวนลุมพินีก็หยุดชะงัก ภายหลังกรมนคราทร กระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพจึงเข้ามาดำเนินการปรับปรุงให้เป็นสวนสาธารณะสำหรับประชาชนตามพระประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

โดยรวมลักษณะและความเป็นมาของสวนในยุคเริ่มต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้น จะมีลักษณะเป็นของเจ้าขุนมูลนาย แต่เมื่ออารยธรรมตะวันตกเข้ามาครอบคลุมนวิถีการดำเนินชีวิตแบบไทยๆ บ้านเรือนที่เคยอยู่ริมน้ำต้องอพยพขึ้นบก การสัญจรทางน้ำก็เปลี่ยนมาเป็นการใช้ถนน ประชากรอาศัยอยู่อย่างแออัดขึ้น มีการใช้รถยนต์และเชื้อเพลิงมากขึ้น รวมทั้งการผลิตเพื่ออุตสาหกรรมที่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมลง การกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียว หรือพื้นที่โล่งว่าง จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของเมือง และกลายเป็นความจำเป็นสำหรับประชาชนในเมือง

### สภาพการพัฒนาสวนสาธารณะในปัจจุบัน

ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร มีสวนสาธารณะที่จัดสร้างขึ้นเพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนรวม 14 แห่ง มีพื้นที่รวมพื้นที่ 1,861.85 ไร่ สวนสาธารณะ แห่งแรกคือ สวนลุมพินี จัดสร้างขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2468 และเพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 14 แห่ง ในปี พ.ศ. 2539 โดยเป็นสวนสาธารณะที่สร้างขึ้นในช่วงปี 2518-2530 จำนวน 7 แห่ง คือ สวนสราญรมย์ สวนจตุจักร สวนพระนคร สวนธนบุรีรมย์ สวนหลวง ร. 9 สวนน้ำบึงกุ่ม สวนหนองจอก และในปี พ.ศ. 2535 - 2539 มีสวนสาธารณะเพิ่มขึ้น 6 แห่งคือ สวนรมณีนาถ สวนเบญจสิริ สวนสิริกิติ์ สวนรางน้ำ - ราชวิถี สวนภูเขารามอินทรา สวนพระสุเมรุ โดยเปิดดำเนินการแล้ว 11 แห่งมีพื้นที่รวมทั้งหมด 1780.23 ไร่ ส่วนอีก 3 แห่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ มีพื้นที่ทั้งสิ้น 81.62 ไร่ กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ 11 เขตของกรุงเทพมหานคร มีขนาดตั้งแต่ 2-500 ไร่ เป็นพื้นที่สวนสาธารณะในเขตชั้นใน 435 ไร่ ชั้นกลาง 1,341 ไร่ และชั้นนอก 85 ไร่ โดยมีการกระจายตัวในเขตต่างๆ ดังนี้ (ตาราง 3.3)

สำหรับสวนหย่อมและสวนเกาะกลางถนนในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร มีทั้งสิ้น 85 แห่ง มีพื้นที่รวมทั้งหมด 485,920.70 ตารางเมตร หรือ 303.07 ไร่ กระจายอยู่ในเขตต่างๆ รวม 14 เขต คือ พระนคร 32 แห่ง คลุสิต 15 แห่ง พญาไท 1 แห่ง ป้อมปราบ 4 แห่ง สัมพันธวงศ์ 2 แห่ง ยานนาวา 2 แห่ง บางรัก 2 แห่ง ปทุมวัน 4 แห่ง บางเขน 3 แห่ง คลองสาน 6 แห่ง ธนบุรี 2 แห่ง บางกอกน้อย 2 แห่ง ห้วยขวาง 2 แห่ง พระโขนง 1 แห่ง สวนหย่อมเหล่านี้ มีเพียงบางสถานที่เท่านั้นที่ประชาชนสามารถเข้าไปนั่งพักผ่อนได้ เช่น สวนหย่อมวงเวียน 22 สวนหย่อมสิบสามห้าง แต่หลายแห่งเป็นเพียงสวนประดับที่ตกแต่งเพื่อความสวยงามเท่านั้น ไม่เหมาะสำหรับการใช้เป็นสถานที่พักผ่อน

ตารางที่ 3.3 แสดงสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2486 - 2536

เขต	ปี พ.ศ.	สวนสาธารณะ	ขนาด (ไร่)
เขตชั้นใน	2468	สวนลุมพินี	360
	2519	สวนสราญรมย์	23
	2536	สวนป้อมพระสุเมรุ	2.62
	2535	สวนรมณีนาค	29.93
	2536	สวนสาธารณะรางน้ำ-ราชวิถี	20
รวม			435.55
เขตชั้นกลาง	2511	สวนธนบุรีรมย์	63.3
	2523	สวนจตุจักร	190
	2529	สวนเบิ่งกุ่ม	360
	2530	สวนหลวง ร.9	500
	2535	สวนเบญจสิริ	29
	2535	สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์	140
	2536	สวนภูเขารามอินทรา	59
รวม			1341.3
เขตชั้นนอก	2530	สวนพระนคร	50
	2530	สวนหนองจอก	35
รวม			85
รวมทั้งหมด			1861.85

ที่มา : กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

จากสภาพการพัฒนาสวนสาธารณะดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นการเน้นการจัดสร้างสวนสาธารณะขนาดใหญ่ มีพื้นที่ตั้งแต่ 20 -500 ไร่ รวมทั้งสิ้น 1859.23 ไร่ ในขณะที่สวนขนาดเล็ก ซึ่งส่วนมากเป็นสวนหย่อมที่มีเพื่อการประดับและความสวยงามมีทั้งสิ้น 303.07 ไร่ โดยมีสวนบางแห่งเท่านั้นที่ใช้เพื่อการพักผ่อนได้ ซึ่งการศึกษาที่ผ่านมาพบ<sup>๑</sup> สวนสาธารณะที่มีอยู่ไม่เป็นไปตามลำดับขั้นของสวนสาธารณะ กล่าวคือ ขนาดและองค์ประกอบภายในสวน ไม่ได้สัมพันธ์กับหน้าที่และประโยชน์ใช้สอย ทำให้ผู้ใช้สูญเสียโอกาสในการใช้สวนสาธารณะอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยสวนสาธารณะขนาดเล็กพบว่า สวนขนาดเล็กหลายแห่งที่พัฒนาจากที่ว่างที่เหลือจากการพัฒนาเมือง ต้องทำหน้าที่รองรับผู้มาใช้บริการเกินความสามารถของสวน ทั้งที่มีขนาดและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่ได้มาตรฐาน และกระจายตัวของสวนสาธารณะมีไม่ทั่วถึง ทำให้ไม่สามารถบริการแก่ประชากรทุกกลุ่มวัยได้ การขาดแคลนสวนสาธารณะ เป็นการขาดแคลนทั้งด้านจำนวน ปริมาณพื้นที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก

#### การจำแนกประเภทของสวนสาธารณะ

การจำแนกประเภทของสวนสาธารณะและพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจในที่นี้ จะได้แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ตามลักษณะการให้บริการ ลักษณะหน่วยงานที่รับผิดชอบ และระดมทุนให้บริการ ดังนี้คือ

#### 1. การจำแนกตามลักษณะการให้บริการ

##### 1.1 สวนสาธารณะ (Public Park)

สวนสาธารณะ กรุงเทพมหานครมีสวนสาธารณะ ที่จัดทำให้กับประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ได้ใช้บริการโดยไม่คิดมูลค่าตอบแทนใดๆ ประชาชนสามารถเข้าใช้ได้ตลอดเวลาที่ทำการ สวนสาธารณะขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานครโดยมากจะมีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ 20 ไร่ ขึ้นไป มีการจัดแต่งสวนอย่างสวยงามภายในประกอบด้วยกิจกรรมหลายประเภททั้งทางด้านการพักผ่อน และการออกกำลังกาย สำหรับสวนสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น สวนลุมพินี และสวนสราญรมย์ จะมีผู้ใช้บริการถึง 7,000 คน ในวันหยุดราชการ และ 3,000 คน ในวันธรรมดา แสดงให้เห็นถึงความต้องการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของคนเมือง โดยเฉพาะในเขตที่มีความเร่งรีบ เช่น ย่านธุรกิจการค้าและบริการในเขตชั้นในของเมือง สำหรับเขตชั้นกลางมี

---

<sup>๑</sup>อมรรัตน์ กฤตยานชวีช, “ การศึกษาเพื่อวางแนวทางจัดหาสวนสาธารณะในกรุงเทพมหานครในแง่ของการผังเมือง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า

สวนขนาดใหญ่ที่ให้บริการอยู่ 3 แห่งคือ สวนจตุจักร สวนน้ำบึงกุ่ม และสวนหลวงร.9 โดยสวนที่มีผู้มาใช้บริการมากที่สุดคือ สวนจตุจักร ซึ่งจะมีผู้มาใช้บริการมากถึง 20,000 คนในวันหยุดราชการ และ 5,000 คนในวันธรรมดา ในขณะที่เดียวกันก็มีสวนสาธารณะบางแห่ง<sup>9</sup> เช่น สวนธนบุรีรมย์ มีจำนวนผู้ใช้บริการน้อยมากทั้งในวันธรรมดาและวันหยุด คือมีจำนวนผู้ใช้ 154 และ 214 คนตามลำดับ คิดเป็นความหนาแน่นเฉลี่ย 4-5 คนต่อไร่ แสดงให้เห็นว่าสวนสาธารณะ ที่มีอยู่บางแห่งมีการใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากที่ตั้ง ขนาดและองค์ประกอบของสวนไม่ตอบสนองความต้องการผู้ใช้ (แผนที่ 3.2)

### 1.2 สวนหย่อม (Pocket Park)

สวนหย่อม กรุงเทพมหานครมีสวนในลักษณะสวนหย่อม ซึ่งเป็นสวนขนาดเล็ก ที่ใช้พื้นที่ว่างที่เหลือจากการพัฒนามาจัดตกแต่งเป็นสวน จำนวน 85 แห่ง มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 303.07 ไร่ สวนประเภทนี้ไม่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพักผ่อน หรือจะมีบ้างเล็กน้อยในบางแห่ง แต่สวนหย่อมจะให้ประโยชน์ในแง่การตกแต่งเพื่อความสวยงามรื่นรมย์มากกว่า ทั้งนี้เพราะขนาดของพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดกิจกรรมใดๆได้ การเข้าถึงและสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสำหรับการพักผ่อน เช่น หัวมุมถนน สีแยก วงเวียน เป็นต้น สวนหย่อม แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สวนขนาดเล็กเพื่อการประดับ ใช้ที่ว่างริมถนน หรือริมคลองปลูกต้นไม้ให้ร่มเงา เช่น สวนหย่อมริมถนนสวรรคโลก นอกจากนี้ยังมีสวนบริเวณพื้นที่เกาะกลางถนนทั้งหมด 14 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 0.10 ตร.กม. ซึ่งกรุงเทพมหานครพยายามให้มีในถนนทุกสาย เป็นพื้นที่ที่มีการปลูกต้นไม้ยืนต้นและสนามหญ้าเพื่อความร่มรื่น ลดมลภาวะ และสวนขนาดเล็กที่พักผ่อนได้ มีองค์ประกอบภายในสวนเพียง 2 ประเภท ได้แก่ ต้นไม้ใหญ่ แก้อินั่ง สวนประเภทนี้จะกระจายทั่วไปในเขตต่างๆ เช่น สวนหน้าวัดตรีทศเทพ สวนลานอเนกประสงค์หน้าศาลาว่าการ กทม สวนวงเวียน 22 กรกฎาคม ซึ่งสวนแห่งนี้มีจำนวนผู้ใช้บริการมากทั้งวันธรรมดาและวันหยุด คือ 185 และ 202 คนตามลำดับ คิดเป็นความหนาแน่นเฉลี่ย 148 -162 คนต่อไร่ โดยที่ตั้งสวนวงเวียน 22 ล้อมรอบด้วยชุมชนหนาแน่น เนื่องจากอยู่ในระยะเดินเท้า ที่ชุมชนโดยรอบสามารถมาใช้บริการได้อย่างสะดวก แม้จะมีองค์ประกอบในสวนน้อย แต่ก็ยังเป็นสวนที่ร่มรื่น ซึ่งตอบสนองความต้องการพักผ่อนของคนในชุมชนได้

<sup>9</sup> อ่างแก้ว, อมรรัตน์ น.172

แนวทางวางแผนที่เพื่อการพัฒนา  
 สาธารณะชุมชน  
 ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร

สัญลักษณ์

- ① สวนป้อมพระสุเมรุ
- ② สวนรมณีนาถ
- ③ สวนสราญรมย์
- ④ สวนหน้า - ราชวิถี
- ⑤ สวนลุมพินี
- ⑥ สวนเบญจสิริ
- ⑦ สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์
- ⑧ สวนจตุจักร
- ⑨ สวนหลวง 1.9
- ⑩ สวนกุหลาบอินทรา
- ⑪ สวนหน้ามิ่งกุ่ม
- ⑫ สวนพระนคร
- ⑬ สวนหนองออก
- ⑭ สวนธนบุรีรมย์

ที่มา : กองผังเมืองสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

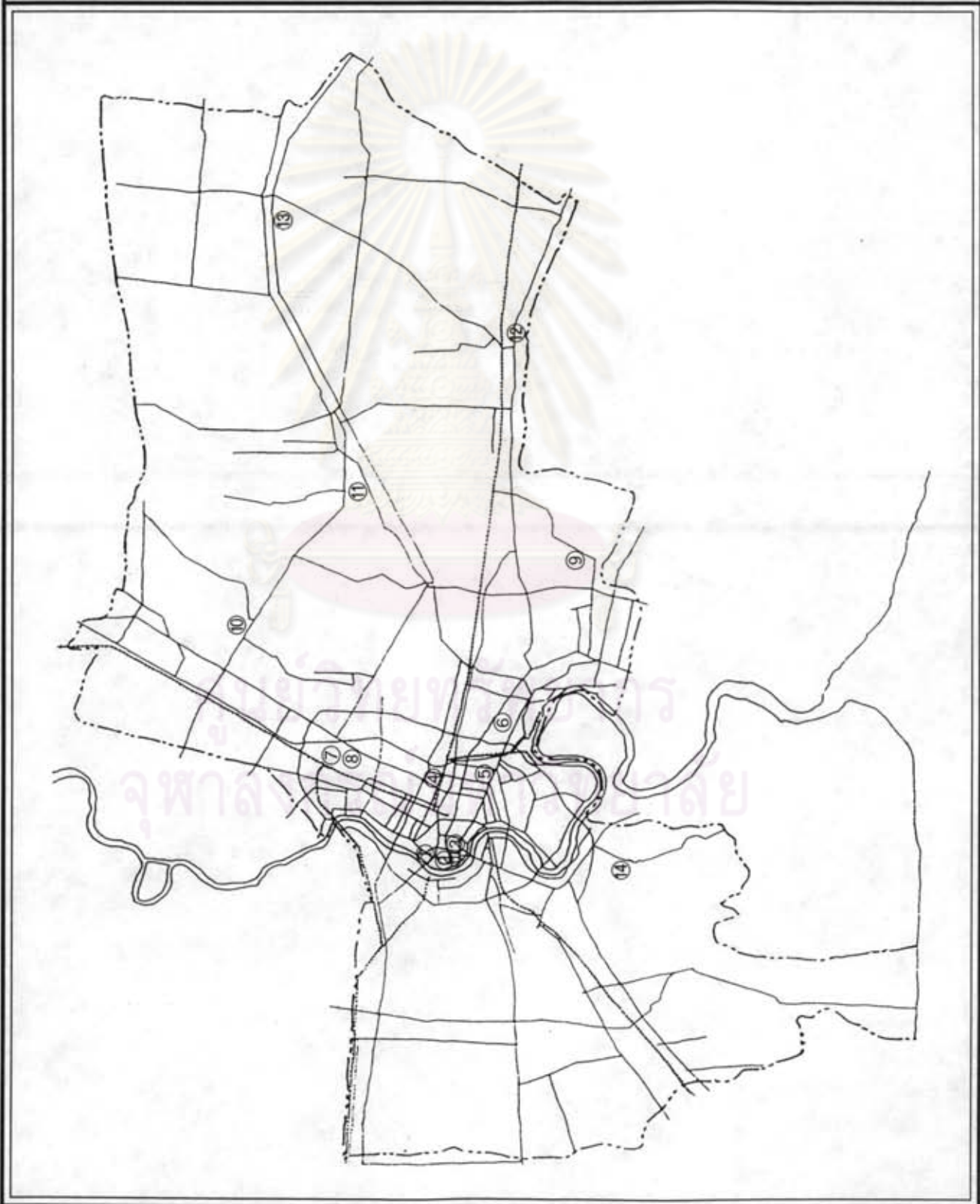
แสดง : ที่ตั้งสวนสาธารณะ

ของกรุงเทพมหานคร



แผนที่  
 3.2

มาตราส่วน



### 1.3 สวนกึ่งสาธารณะ (Semi- Public Park)

สวนกึ่งสาธารณะ ถือเป็นสถานที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจรูปแบบหนึ่ง เช่น สวนสัตว์ ซึ่งนอกจากจะมีความร่มรื่นของต้นไม้ ยังเป็นส่วนช่วยในการศึกษาและอนุรักษ์สัตว์ ประชาชนส่วนมากมาใช้บริการในรูปสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อน ส่วนด้านการศึกษาและอนุรักษ์สัตว์ยังมีน้อยมาก

### 1.4 สวนเอกชน ( Private Park )

สวนเอกชนเป็นสวนสนุกที่เอกชนเป็นผู้จัดสร้างขึ้น ซึ่งถือเป็นแหล่งนันทนาการของกรุงเทพมหานครรูปแบบหนึ่ง เช่น สวนสยาม ซึ่งมีกิจกรรมพักผ่อนหลายรูปแบบ เช่น สวนน้ำ หรือซาฟารีเวิลด์ ซึ่งเป็นสวนสัตว์และที่พักผ่อนอีกรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าไปใช้บริการ (แผนที่ 3.3)

### 1.5 สนามกีฬา สนามกอล์ฟ และสนามม้า ( Sports Stadium, Golf course, Race course)

สนามกีฬา สนามกอล์ฟ และสนามม้า ถือเป็นที่โล่งของเมืองที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ผู้ใช้ต้องเสียค่าบริการ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นพื้นที่เปิดโล่งรูปแบบหนึ่งที่มีประโยชน์ต่อสภาพแวดล้อมของเมือง โดยกรุงเทพมหานครมีสนามกีฬา 6 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 0.92 ตร.กม. (547 ไร่) ประกอบด้วย ศูนย์เยาวชนไทย - ญี่ปุ่น ศูนย์เยาวชนประชาชนิเวณี สนามกีฬาแห่งชาติ สนามกีฬากองทัพบก และสนามกีฬาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับสนามกอล์ฟมี 6 แห่ง คือ สนามกอล์ฟกองทัพบก สนามกอล์ฟทหารอากาศ สนามกอล์ฟการรถไฟ สนามกอล์ฟพวนธานี สนามกอล์ฟยูนิโก้ สนามกอล์ฟสโมสรกรุงเทพกรีฑา คิดเป็นพื้นที่ 3.7 ตร.กม. ( 2,281 ) นอกจากนี้ยังมีสนามม้า 2 แห่ง คือ สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม และสนามม้ากรีฑาสมาคม คิดเป็นพื้นที่ 0.66 ตร กม. ( 411 ไร่ ) จากการสำรวจของกองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 3.4, แผนที่ 3.4)

ตารางที่ 3.4 แสดงประเภทของสวนสาธารณะ และที่พักผ่อนตามลักษณะการให้บริการ

ประเภท	ลักษณะที่ดิน	การให้บริการ
สวนสาธารณะ	ที่ดินราชการ	สวัสดิการของรัฐ
สวนหย่อม	ที่ว่างที่เหลือจากการพัฒนาเมือง	การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมือง
สวนกึ่งสาธารณะ	ที่รัฐวิสาหกิจ	เสียค่าธรรมนิยม
สวนเอกชน	ที่เอกชน	เสียค่าธรรมนิยม
สนามกีฬา สนามกอล์ฟ สนามม้า	ที่เอกชน	เสียค่าธรรมนิยม

แนวทางการวางแผนเพื่อการพัฒนา  
 ส่วนสาธารณะชุมชน  
 ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร

สัญลักษณ์

- ① สวนสัตว์ซาฟารีเวิลด์
- ② สวนสยาม

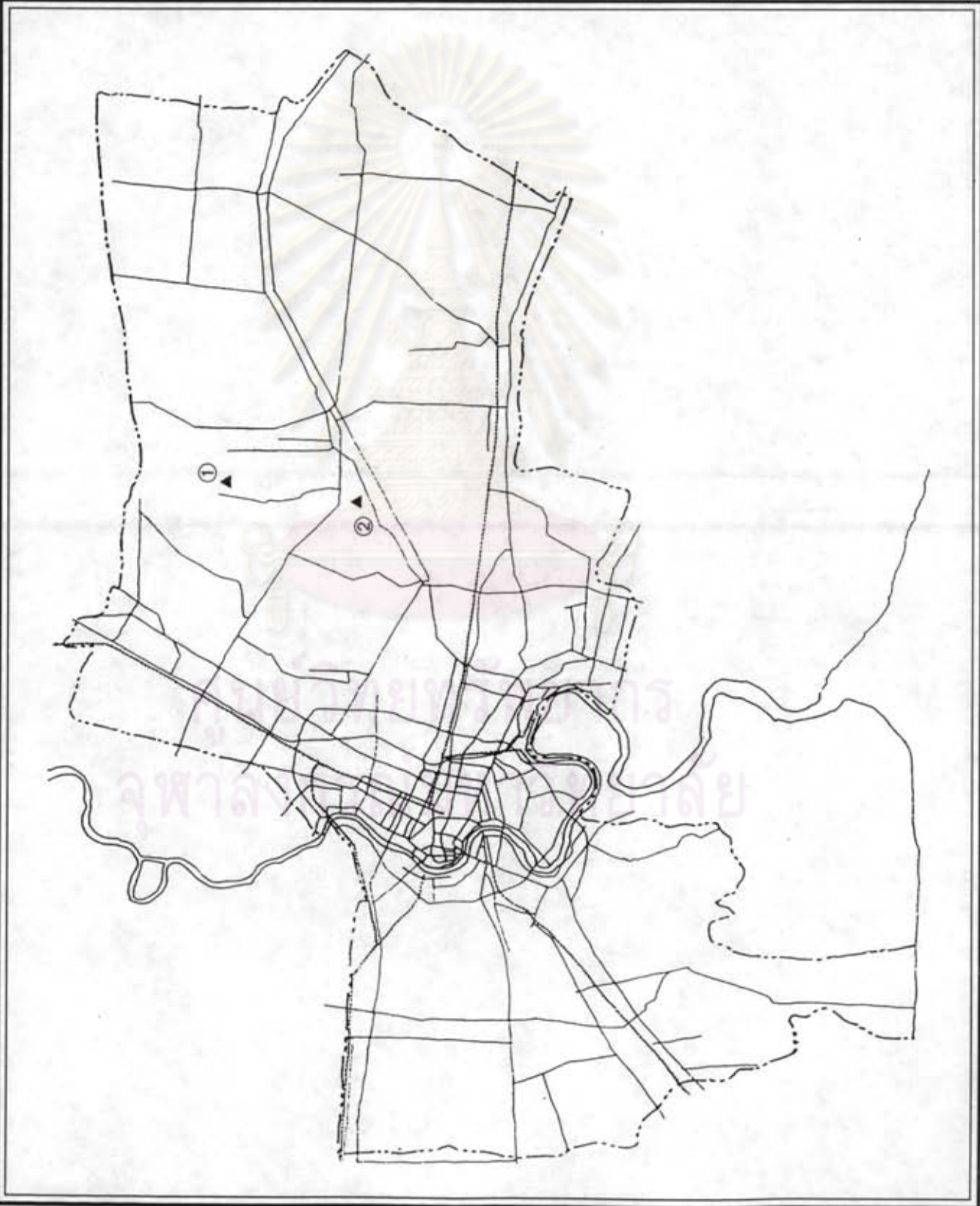
ที่มา : จากการศึกษา

แสดง : ที่ตั้งแหล่งพักผ่อน  
 ของเอกชน



แผนที่  
 3.3

มาตราส่วน





แนวทางการวางแผนเพื่อการพัฒนา  
สวนสาธารณะชุมชน  
ในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร

สัญลักษณ์

- ① ราชกรีฑาสโมสร
- ② ราชตฤณัมสมาคม
- ③ สนามกอล์ฟ ทร.
- ④ สนามกอล์ฟยูนิโก้
- ⑤ สนามกอล์ฟกรุงเทพกรีฑา
- ⑥ สนามกอล์ฟหน้าธานี
- ⑦ สนามกอล์ฟ ทบ.
- ⑧ สนามกอล์ฟ ทอ.
- ⑨ สนามกีฬาอู่ปดมีย์

ที่มา : จากการศึกษา

แสดง : สนามกีฬา สนามกอล์ฟ  
สนามม้า



แผนที่  
3.4

มาตราส่วน



## 2. การจำแนกประเภทของสวนตามการจัดหา

2.1 สวนสาธารณะที่จัดหาโดยกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 มาตรา 66 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ระบุให้กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ในการจัดหาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ประชาชน ดังนั้นสวนสาธารณะขนาดใหญ่ สวนหย่อม สวนไม้ดอกไม้ประดับ ไม้แปลง สวนขนาดเล็กตามพื้นที่ว่างริมคลองริมน้ำ ริมถนน รวมทั้งสวนเกาะกลางถนน ส่วนใหญ่เกิดจากการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร โดยกองสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม ได้แก่ สวนลุมพินี สวนรมณีนาถ สำหรับสวนหย่อม ได้แก่ สวนวงเวียน 22 กรกฎาคม สวนหย่อมวงเวียนใหญ่ ฯลฯ

2.2 สวนสาธารณะที่จัดหาโดยการเคหะแห่งชาติ[การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน โดยจัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ เช่น อาคารสำเร็จรูป (Convention Housing) มีทั้งอาคารเดี่ยวและอาคารแฟลต อาคารก่อสร้างบางส่วน(Site and Service)รวมทั้งปรับปรุงสภาพชุมชนแออัดให้มีสภาพดีขึ้น (Slum Upgrading) ในพื้นที่โครงการนอกจากจะสร้างที่อยู่อาศัยแล้ว ยังมีพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้พัฒนาเป็นสวนสาธารณะ เมื่อโครงการแล้วเสร็จก็จะเป็นเคหะชุมชนที่สมบูรณ์แบบตามมาตรฐาน เช่น สวนเคหะคลองจั่น

2.3 สวนสาธารณะที่จัดหาโดยโครงการหมู่บ้านจัดสรรเอกชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประเมินความต้องการที่อยู่อาศัยในเขต กรุงเทพและปริมณฑลว่าจะมีเพิ่มถึง 64,212 หน่วยในปี 2543 โดยในปี 2537 มีความต้องการที่อยู่อาศัย 60,713 หน่วย มีจำนวนครัวเรือนเพิ่มขึ้น 74,421 หลัง ในขณะที่ปี 2543ครัวเรือนจะเพิ่มเป็น 78,239 หลัง เป็นการเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าตัว จากแนวโน้มการประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยของคนกรุงเทพที่เพิ่มขึ้นมากในแต่ละปี ทำให้โครงการหมู่บ้านจัดสรรเอกชนเข้ามา มีบทบาทในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อคนในเมืองมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐจึงต้องมีกฎหมายในการควบคุมหมู่บ้านจัดสรรเอกชนให้สร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็น และพอเพียงแก่ผู้อาศัยในโครงการ กฎหมายจัดสรรที่ดิน (ปว.286) จึงเกิดขึ้นเพื่อประกันสาธารณูปโภคสาธารณูปการพื้นฐานที่ผู้ประกอบการธุรกิจจัดสรรเอกชน จะต้องจัดหาให้แก่ผู้ซื้อ โดยกฎหมายฉบับนี้จะระบุถึงขนาด พื้นที่ของสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็นเพื่อให้มีมาตรฐานการปฏิบัติ และมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของผู้อาศัย

หมู่บ้านจัดสรรเอกชนจึงเป็นอีกสถานที่แห่งหนึ่งที่สร้างสวนสาธารณะให้กับกรุงเทพมหานคร ตามข้อบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ปัจจุบันการใช้ที่ดินส่วนหนึ่งของหมู่บ้านจัดสรรเอกชนจะมีสวนสาธารณะรวมอยู่ด้วยทั้งจากข้อกำหนดของกฎหมาย และความต้องการพื้นที่สีเขียวของคนในเมืองที่มีมากขึ้น ผู้จัดสรรหลายรายจึงเริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในโครงการด้วยการเว้นพื้นที่โล่งให้มากขึ้น ซึ่งผู้จัดสรรเองก็สามารถใช้เป็นจุดขายและสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับโครงการ

2.4 สวนสาธารณะที่จัดหาโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองที่จัดหาโดยกรมโยธาธิการ มีทั้งหมด 3 แห่ง เป็นลักษณะของสวนหย่อมที่จัดขึ้นในบริเวณว่างของสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่ทั้งหมด 0.05 ตร.กม.(53,440 ตร.ม.) เช่นสวนหย่อมเชิงสะพานพระรามที่ 7

2.5 สวนสาธารณะที่จัดหาโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย □ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานสาธารณูปโภคที่มีโครงการขนาดใหญ่คือ ทางด่วนพิเศษ เช่น ทางด่วนสายดินแดง-ท่าเรือ ความยาว 8.9 กม.ทางด่วนสายบางนา-ท่าเรือ 7.9 กม.และดาวคะนอง-ท่าเรือ ความยาว 10.3 กม.พื้นที่บริเวณใต้ทางด่วนเหล่านี้สามารถจัดทำเป็นสวนหย่อมเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี และเป็นโล่งที่ให้ประโยชน์ใช้สอยแก่ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงได้ ปัจจุบันการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีสวนหย่อมในความดูแล 0.06 ตร.กม.(56,000 ตร.ม.)และได้มอบพื้นที่รวม 17 ไร่ ให้กรุงเทพมหานครสร้างสวนหย่อมรวม 4 บริเวณคือ

- 1) สวนหย่อมใต้ทางด่วน บริเวณถนนเลียบบแม่น้ำ ตรงข้ามโรงเรียนนทรวิद्या พื้นที่ 2 ไร่
- 2) สวนหย่อมใต้ทางด่วนดินแดง-บางนา บริเวณทางเข้ามูลนิธิหิมะทองคำ สุขุมวิทซอย 50 พื้นที่ 5.75 ไร่
- 3) สวนหย่อมใต้ทางด่วนถนนสุขสวัสดิ์ หลังด่านเก็บค่าธรรมเนียมสุขสวัสดิ์ พื้นที่ 8 ไร่
- 4) สวนหย่อมใต้ทางด่วนบริเวณด่านเก็บค่าธรรมเนียมสาธุประดิษฐ์ 2 พื้นที่ 1.10 ไร่

ตารางที่ 3.5 แสดงประเภทของหน่วยงานที่รับผิดชอบสวนสาธารณะ

สวนสาธารณะ	ประเภทหน่วยงาน	ตามลักษณะกฎหมาย
สวนลุมพินี	กรุงเทพมหานคร	พรบ.ระเบียบบริหารกรุงเทพฯ
สวนเคหะชุมชน	การเคหะแห่งชาติ	มาตรฐานเคหะ
สวนหมู่บ้าน	จัดสรรเอกชน	ปว.286
สวนหย่อมเชิงสะพาน	กรมโยธาธิการ	พัฒนาที่ว่างให้เป็นประโยชน์
สวนหย่อมใต้ทางด่วน	การทางพิเศษแห่ง	พัฒนาที่ว่างให้เป็นประโยชน์

ในที่นี้ จะเน้นการจัดหาของกรุงเทพมหานคร อันเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดหาสถานที่พักผ่อนแก่ประชาชน ซึ่งหน่วยงานในการจัดสร้างสวนสาธารณะคือ กองสวนสาธารณะ ซึ่งที่ผ่านมาจะเน้นการจัดสร้างสวนสาธารณะขนาดใหญ่ โดยการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่แล้วพบว่า สวนสาธารณะในปัจจุบันไม่มีระบบและลำดับขั้นของสวนสาธารณะที่ควรเป็น โดยเริ่มจากสวนขนาดเล็ก ที่มีการใช้ประจำวัน ไปสู่สวนขนาดใหญ่ ที่เป็นการใช้ในวันหยุดสุดสัปดาห์ และปรากฏว่าสวนสาธารณะหลายแห่งบกพร่องในตำแหน่งที่ตั้ง การเข้าถึง และสิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้สวนสาธารณะแห่งนั้น มีการใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพ เช่น สวนธนบุรีรมย์ สวนบึงกุ่ม สวนพระนคร

สวนสาธารณะส่วนใหญ่ จึงเป็นสวนสาธารณะที่จัดสร้างตามวาระและโอกาสพิเศษต่างๆ เช่น สวนเบญจสิริ สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ สวนหลวงร.9 ซึ่งให้เห็นว่าแผนและนโยบายสวนสาธารณะที่มีอยู่ มีผลต่อการพัฒนาสวนสาธารณะน้อยมาก เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวไม่ได้ใช้แผนสวนสาธารณะที่มี เป็นตัวชี้้นำการพัฒนาสวนสาธารณะที่ควรจะเป็น อันเนื่องจากความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้ไม่สามารถแปรแผนสวนสาธารณะที่มีอยู่ออกสู่การปฏิบัติได้ สวนสาธารณะที่มีจึงไม่ได้เป็นผลจากการวางแผน แม้จะมีความพยายามอยู่บ้างในส่วนของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร แต่ก็เพียงแผนการจัดหาพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มขึ้น โดยไม่ได้คำนึงถึงการวางแผนที่เป็นระบบและหลักวิชาการ

หากพิจารณาในแง่งบประมาณของหน่วยงานแห่งนี้จะพบว่า งบประมาณสำหรับการพัฒนาสวนสาธารณะในแต่ละปีมีน้อยมาก เนื่องจากผู้บริหารให้ความสำคัญน้อยกว่าการพัฒนาสาธารณูปโภคตัวอื่นๆ ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาสวนสาธารณะ งบประมาณแต่ละปีจึงขึ้นลงตามโครงการที่จะพัฒนาขึ้น โดยงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำเป็นอันดับแรก รองลงมาจึงเป็นค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง (ตาราง 3.6) ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้มีนโยบายที่จะจัดซื้อ หรือจัดเช่าที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นสวนสาธารณะมากขึ้น เช่น โครงการสวนรวงน้ำ - ราชวิถี ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (2535 - 2539) ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นการเช่าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่งปัจจุบัน กทม. ก็ยังไม่สามารถจัดสร้างได้ เนื่องจากติดปัญหาฟ้องขับไล่ผู้เช่ารายเดิม ทำให้กทม.ต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการเช่าที่แห่งนี้ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้<sup>10</sup>

### 3. การจำแนกตามรัศมีบริการของสวนสาธารณะ

รัศมีบริการของสวนสาธารณะ ในการศึกษานี้หมายถึง รัศมีบริการของสวนสาธารณะที่อยู่ในความดูแลของ กรุงเทพมหานคร โดยรัศมีบริการของสวนแต่ละระดับ จะแปรไปตามขนาดพื้นที่ ที่ตั้งของ

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม,

ตารางที่ 3.6 แสดงรายการงบประมาณประจำปี 2536 - 2539

ปี	เงินเดือน/ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทน ใช้สอยวัสดุ	ค่าสาธารณูปโภค	ค่าอุปกรณ์/ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	รายจ่ายอื่น	รวม
2536	83,551,000	25,000,000	46,243,700	8,713,000	38,418,800	-	201,926,500
2537	85,635,000	22,500,000	53,905,400	10,221,000	67,424,590	77,891,400	317,577,390
2538	90,131,500	25,000,000	58,881,000	10,676,000	59,069,650	300,000	244,058,150
2539	107,638,000	45,100,000	67,424,000	11,847,000	75,490,750	2,782,000	310,281,750

ที่มา : กองสารสนเทศ สำนักสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร

สวน องค์ประกอบต่างๆ ประโยชน์ใช้สอย การเข้าถึง และจำนวนผู้ใช้บริการ ซึ่งหากจะแบ่งรักษามีบริการดังกล่าวกับสวนสาธารณะที่มีอยู่ จะแบ่งได้เป็น 3 ระดับคือ จากการศึกษาของกองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

### 3.1 สวนสาธารณะระดับย่าน (District Park) มีรัศมีบริการโดยรอบ 4.8 กม. ได้แก่

1) สวนจตุจักร เป็นสวนระดับย่านที่ครอบคลุมพื้นที่บริการประมาณ 72.41 ตร.กม. ส่วนใหญ่จะให้บริการประชาชนที่อยู่ตอนเหนือของกรุงเทพมหานคร ครอบคลุมพื้นที่ 5 เขต คือเขตจตุจักร เกือบทั้งเขต บางส่วนของเขตบางซื่อ ดุสิต พญาไท และห้วยขวาง

2) สวนลุมพินี เป็นสวนระดับย่านที่ครอบคลุมพื้นที่เขตชั้นในเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ พื้นที่ทั้งหมดของเขตปทุมวัน สัมพันธวงศ์ ป้อมปราบ ราชเทวี สาทร บางรัก และบางส่วนของเขตพญาไท ห้วยขวาง คลองเตย ยานนาวา รวมทั้งพื้นที่บางส่วนของฝั่งธนบุรี ได้แก่ บางส่วนของเขตคลองสาน

3) สวนหลวงร.9 เป็นสวนระดับย่านที่มีความสำคัญทางตะวันออกของกรุงเทพมหานคร มีรัศมีบริการอยู่ในพื้นที่เขตประเวศ และพระโขนง รวมทั้งบางส่วนของจังหวัดสมุทรปราการ

4) สวนน้ำบึงกุ่ม มีรัศมีบริการอยู่ในพื้นที่เขตบึงกุ่มทั้งหมด และบางบริเวณของเขตบางกะปิ

3.2 สวนระดับชุมชน (Community Park) มีรัศมีบริการโดยรอบ 3.2 กม.ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 32.18 ตร.กม.ให้บริการประชาชนพื้นที่ภายในเขต ได้แก่ สวนหนองจอก สวนลาดกระบัง สวนธนบุรีรมย์ สวนภูเขารามอินทรา ซึ่งเป็นสวนที่ให้บริการประชาชนในเขตชั้นกลางและชานเมือง นอกจากนี้ยังมีอีก 3 สวนที่มีพื้นที่บริการครอบคลุมเขตอื่นๆด้วย เช่น

1) สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ มีรัศมีบริการในพื้นที่เขตจตุจักรเป็นส่วนใหญ่ และบางส่วนของเขตบางซื่อ ดุสิต พญาไท ห้วยขวาง สำหรับพื้นที่บริการของสวนแห่งนี้จะอยู่ภายใต้เขตอิทธิพลของสวนจตุจักร

2) สวนรมณีนาถ(สวนเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร) มีรัศมีบริการครอบคลุมเขตเมืองเก่าชั้นในเกือบทั้งหมด เช่น พระนคร ป้อมปราบ สัมพันธวงศ์ บางส่วนของเขตดุสิต ราชเทวี ปทุมวัน และพื้นที่ย่านฝั่งธนบุรี เช่น เขตบางพลัด บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ธนบุรี และคลองสาน

3) สวนเบญจสิริ มีรัศมีบริการในพื้นที่เขตคลองเตยเป็นส่วนใหญ่ และบางส่วนของเขตปทุมวัน ห้วยขวาง สาทร ยานนาวา เป็นสวนที่ให้บริการเสริมในพื้นที่ที่สวนลุมพินีให้บริการไม่ทั่ว

3.3 สวนระดับละแวกบ้าน (Neighborhood Park) มีรัศมีบริการ 800 เมตร เป็นสวนที่ให้บริการเฉพาะจุด ครอบคลุมพื้นที่บริการ 2.01 ตร.กม.ประชาชนที่มาใช้สวนประเภทนี้จะมีย่านในละแวกใกล้ๆ มักนิยมเดินหรือขี่จักรยานมาที่สวน สวนระดับนี้มี 4 แห่งคือ สวนป้อมพระสุเมรุ สวนสราญรมย์

ในเขตพระนคร สวนเฉลิมพระเกียรติ เขตมีนบุรี และสวนรางน้ำ-ราชวิถี ในเขตพญาไท รัศมีบริการของสวนประเภทนี้จะอยู่ภายในขอบเขตให้บริการสวนสาธารณะที่มีระดับสูงกว่า (ตารางที่ 3.7, แผนที่ 3.5 )

ตารางที่ 3.7 แสดงลำดับชั้นของสวนสาธารณะจำแนกตามรัศมีบริการ

ลำดับชั้นสวนสาธารณะ	รัศมีบริการ	สวนสาธารณะ
สวนละแวกบ้าน	800 เมตร	สวนเป็อมพระสุเมรุ
สวนชุมชน	3.2 กม.	สวนรมณีนาถ, สวนธนบุรีรมย์
สวนระดับย่าน	4.8 กม.	สวนลุมพินี สวนหลวง ร.9

#### เกณฑ์การกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะ

เกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะในต่างประเทศ จะมีการกำหนดเป็น 3 ลักษณะคือ<sup>11</sup>

- 1) สัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร
- 2) ร้อยละของที่โล่งว่างต่อพื้นที่เมือง
- 3) การคาดประมาณความต้องการสวนสาธารณะ จากการกระจายตัวของประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม/รายได้ เวลาว่าง รสนิยม

สำหรับเกณฑ์การกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรของกรุงเทพฯ เป็นการกำหนดจากสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร ซึ่งกำหนดให้มีพื้นที่สวนสาธารณะ 10 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน โดยคาดการณ์ว่าในปี 2533 กรุงเทพฯจะมีประชากร 4,500,000 คน ดังนั้นจึงควรมีพื้นที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ 45,000 ไร่ โดยมีที่โล่งเพื่อการพักผ่อน แบ่งออกเป็น 5 ประเภทคือ

สนามเด็กเล่นรวมสนามกีฬาโรงเรียน	22,000 ไร่
สวนสาธารณะในชุมชนพักอาศัย	5,800 ไร่
สวนสาธารณะบริเวณนอกเขตพักอาศัย	200 ไร่
สวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจระดับเขต	12,000 ไร่
สวนสาธารณะประจำมหานคร	5,000 ไร่

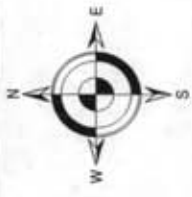
<sup>11</sup> Seymour Gold, P.181

**แนวทางวางแผนที่เพื่อการพัฒนา  
สวนสาธารณะชุมชน  
ในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร**

**สัญลักษณ์**

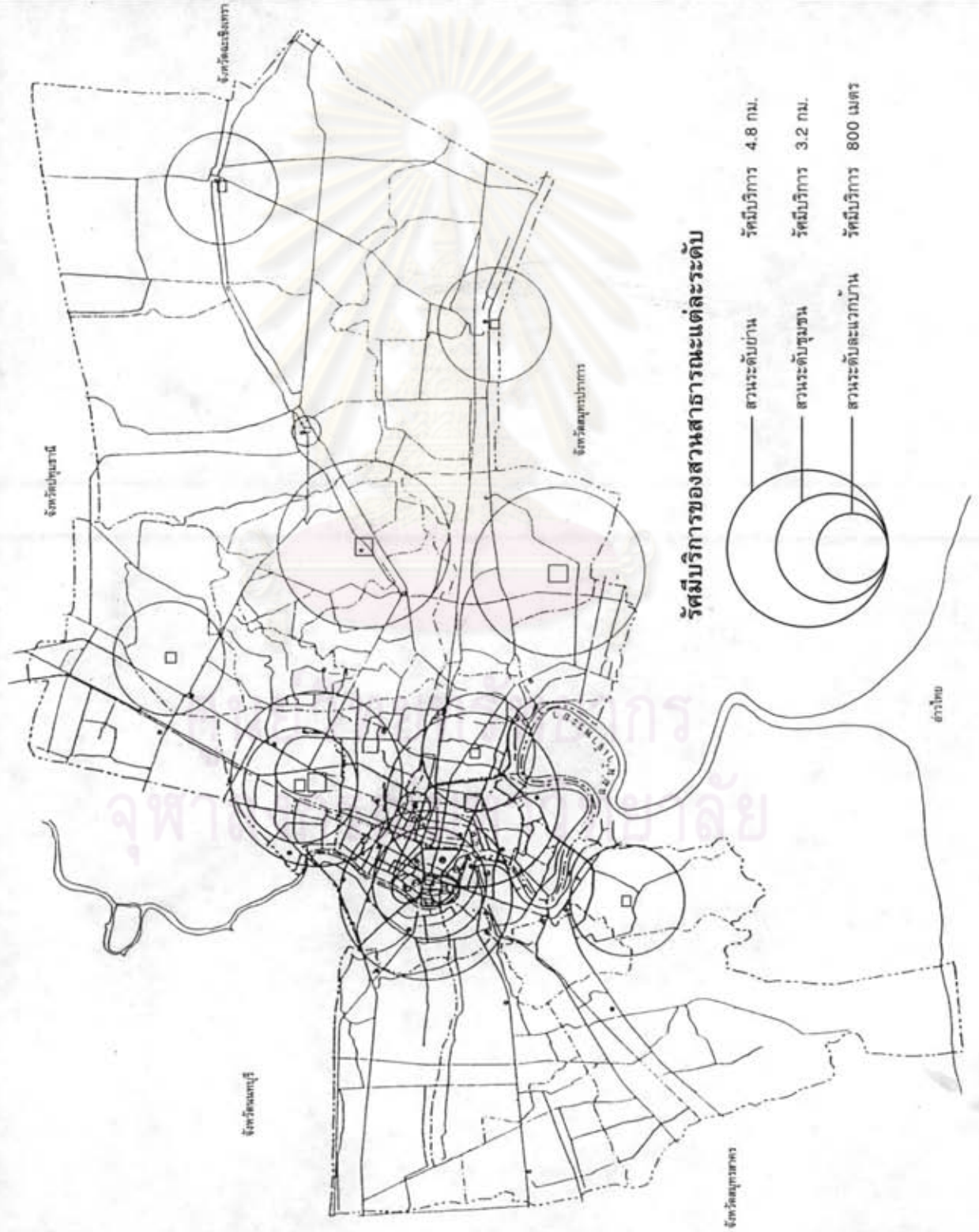
ที่มา : กองผังเมือง  
สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

**แสดง : รัศมีบริการสวนสาธารณะ  
ของกรุงเทพมหานคร**



**แผนที่  
3.5**

มาตราส่วน



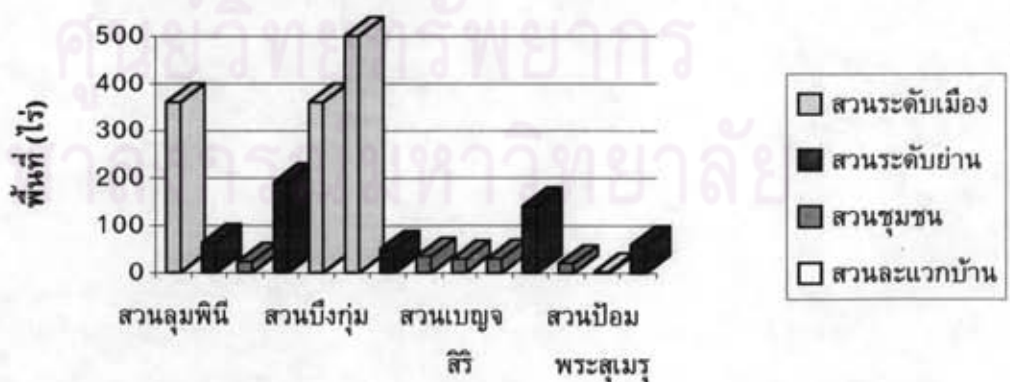


ตารางแสดงขนาดของสวนสาธารณะแยกตามประเภท

(หน่วย: ไร่)

สวนสาธารณะ	สวนและแกวบ้าน	สวนชุมชน	สวนระดับย่าน	สวนระดับเมือง
สวนลุมพินี				360
สวนธนบุรีรมย์			63.3	
สวนสราญรมย์		23		
สวนจตุจักร			190	
สวนเบิ่งกุ่ม				360
สวนหลวง ร.9				500
สวนพระนคร			50	
สวนหนองจอก		35		
สวนเบญจสิริ		29		
สวนรมณีนาถ		29.93		
สวนพระนางเจ้าสิริกิติ์			140	
สวนรางน้ำ-ราชวิถี		20		
สวนป้อมพระสุเมรุ	2.62			
สวนกุเขารวมอินทรา			59	

แผนภูมิที่ 3.1 แสดงลำดับชั้นสวนสาธารณะแยกตามประเภท



ซึ่งการกำหนดดังกล่าวปรากฏครั้งแรกใน พ.ศ. 2503 เมื่อรัฐบาลไทยโดยความร่วมมือจากองค์การยูซอม (United States Operation Mission) ได้จัดวางผังเมืองกรุงเทพฯ ฉบับแรกเป็นผังโครงการ 30 ปี เรียกว่า โครงผังเมืองกรุงเทพฯ-ธนบุรี (Greater Bangkok Plan 2533) หรือ “ผังลิซท์ฟิลด์”

ในช่วงเวลาดังกล่าว กรุงเทพฯยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองรวม แผนดังกล่าวจึงไม่ได้นำมาปฏิบัติ ต่อมารัฐบาลในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในปีพ.ศ. 2519 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จึงมีการปรับปรุงร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้คาดประมาณความต้องการสวนสาธารณะในปี 2544 ไว้ 38,000 ไร่ เพื่อรองรับประชากร 7.6 ล้านคน

ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีพื้นที่สวนสาธารณะ 5 ไร่ ต่อประชากร 1,000 คน ดังนั้นจะต้องการพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจในอนาคตประมาณ 38,000 ไร่ ในการให้บริการประชาชนในกรุงเทพมหานคร 7.6 ล้านคน ประกอบด้วย สวนสาธารณะขนาดเล็ก และสนามเด็กเล่น 13,700 ไร่ สนามกีฬาและที่เล่นกีฬาประเภทต่างๆ 9,300 ไร่ สวนสาธารณะขนาดใหญ่ 8,000 ไร่ และที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจประมาณ 7,000 ไร่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สวนสาธารณะขนาดเล็กและสนามเด็กเล่น ใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจประจำวันของประชาชนในชุมชนโดยรอบ จึงควรมีกระจายทั่วไปในทุกพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่สามารถเข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัยได้โดยทางเท้า ขนาดต่ำสุดประมาณ 1-2.5 ไร่ การให้บริการของสวนสาธารณะขนาดเล็กและสนามเด็กเล่นมีมาตรฐานเท่ากับ 1.8 ไร่ ต่อ 1,000 คน

2. สนามกีฬาและที่เล่นกีฬาประเภทต่างๆ ควรมีกระจายทั่วไปในทุกพื้นที่โดยมีมาตรฐานการให้บริการ 1.8 ไร่ต่อ 1000 คน

3. สวนสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งให้บริการประชาชนทั่วไป ควรตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความสะดวกในการคมนาคมเข้าถึง ควรมีขนาดต่ำสุดประมาณ 50 ไร่ขึ้นไป มาตรฐานการให้บริการของสวนระดับนี้เท่ากับ 1.5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน ซึ่งใกล้เคียงกับสวนระดับเดียวกันในผังลิซท์ฟิลด์ และผังเมืองกัวลาแลมเปอร์ มาเลเซีย

4. ที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์พิเศษหรือเฉพาะอย่าง เช่น สนามกอล์ฟ สวนสนุก วินด์เซิร์ฟ 1.8 ไร่ต่อ 1,000 คน ปัจจุบันที่โล่งดังกล่าวมีอยู่เกือบ 5,000 ไร่ ในอนาคตที่พักผ่อนประเภทนี้ควรกำหนดให้อยู่ในบริเวณพื้นที่ชั้นนอกของเมือง เนื่องจากต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่และสภาพทางธรรมชาติที่เป็นที่โล่งสวยงาม โดยมีมาตรฐานการบริการ 0.9 ไร่ต่อ 1,000 คน ประกอบด้วยสวนสาธารณะ

ขนาดเล็กและสนามเด็กเล่น 13,800 ไร่ สนามกีฬาและที่เล่นกีฬาประเภทต่างๆ 9,400 ไร่ สวนสาธารณะขนาดใหญ่ 8,100 ไร่ และที่โล่งเพื่อการพักผ่อนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ 7,000 ไร่<sup>12</sup> (ตาราง 3.8)

ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร 2544 ได้เสนอแนะที่ตั้งสวนสาธารณะระดับเมือง 7 บริเวณ โดยคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้ความเห็นว่า การพัฒนาสวนสาธารณะขนาดใหญ่ต้องใช้งบจำนวนมากในการจัดซื้อที่ดิน ดังนั้นโอกาสที่เป็นไปได้มี 3 บริเวณ ซึ่งเป็นที่ดินของราชการ และมีโครงการอยู่แล้ว

1. ที่ลุ่มตอนกลางเขตบางกะปิ เป็นบริเวณที่สำนักการระบายน้ำเสนอเป็นพื้นที่รับน้ำในเขตบางกะปิ
2. ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ในเขตหนองแขม
3. บริเวณชายทะเลบางขุนเทียน ที่ดินกรมป่าไม้ ปัจจุบันได้ยกให้กรุงเทพมหานครดูแล

ตารางที่ 3.8 แสดงการกำหนดขนาดพื้นที่สวนสาธารณะตามผังเมืองฉบับต่างๆ

ประเภทของสวน	ผังสิทธิ์ฟิลด์	ผังนครหลวงปรับปรุงครั้งที่ 1	ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร
สนามเด็กเล่น	22,000 ไร่	13,700 ไร่	13,700 ไร่
สวนละอวกบ้าน หรือสวนขนาดเล็ก	5,800 ไร่	9,300 ไร่	9,300 ไร่
สนามกีฬา หรือที่เล่นกีฬา	-	-	-
สวนระดับชุมชน	200 ไร่	-	8,000 ไร่
สวนระดับย่าน/เมือง	12,000 ไร่	8,000 ไร่	7,000 ไร่
ที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ	5,000 ไร่	7,000 ไร่	-

<sup>12</sup> ร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร สำนักผังเมือง ปี พ.ศ. 2519

เกณฑ์การกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรในผังolithicฟิลด์ เป็นการกำหนดในมาตรฐานที่ค่อนข้างสูงตามอย่างประเทศตะวันตก ผังเมืองรวมฉบับต่อมา จึงมีการปรับเกณฑ์ดังกล่าวให้ต่ำลง แต่ก็ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากแผนและเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางการพัฒนา ที่ไม่มีรายละเอียดแผนงาน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องหาแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาปัจจุบัน

### แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง จะเป็นการศึกษาในแผนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครโดยตรง อันประกอบด้วยแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (2535 - 2539) การวางแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานคร

1. แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 (2535-2539) ตามแผนพัฒนา กรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนสาธารณะโดยตรงคือ แผนงานพัฒนาสภาวะแวดล้อม และแผนงานสวัสดิการสังคม ส่วนอีกแผนงานหนึ่ง จะเป็นการสนับสนุนให้การพัฒนาสวนสาธารณะเกิดขึ้นได้ คือ แผนงานการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 แผนงานสวัสดิการสังคมตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพประชาชน เด็ก และเยาวชน ซึ่งส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายและการพักผ่อนหย่อนใจ โดยการเพิ่มจำนวนแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ โดยตามแผนพัฒนาฉบับนี้มีเป้าหมายเพิ่มสวนสาธารณะร้อยละ 37 เพิ่มจำนวนผู้รับบริการ 108,000 คนต่อปี

1.2 แผนงานพัฒนาสภาวะแวดล้อม มีเป้าหมายก่อสร้างสวนสาธารณะเพิ่มเติม 4 แห่ง เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้แก่เมือง ซึ่งตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่ 4 ได้กำหนดเป้าหมายการสร้างสวนสาธารณะใน 4 บริเวณคือ

โครงการก่อสร้างสวนสาธารณะรางน้ำ - ราชวิถี

โครงการก่อสร้างสวนสาธารณะสวนกุหลาบอินทรา

โครงการสวนสาธารณะป้อมพระสุเมรุ□

โครงการสวนสาธารณะเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร (สวนรมณีนาถ)

1.3 โครงการจัดหาและพัฒนาสวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น และภูมิทัศน์ของเมือง โดยกองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ในปี 2536 ได้คาดประมาณความต้องการพื้นที่สวนสาธารณะตามเกณฑ์ของสำนักผังเมืองที่กำหนดไว้ 5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน โดยใช้ตัวเลขการคาดการณ์ประชากรในปี 2543 และ 2553 ของ TDRI ปรากฏว่า ในปี 2543 ควรมีพื้นที่สวนสาธารณะ 33,655.98ไร่ เพื่อรองรับ

ประชากร 7,149,295 และในปี 2553 คาดว่าประชากรกรุงเทพฯจะเพิ่มเป็น 7,977,499 คน ความต้องการพื้นที่สวนสาธารณะจะเพิ่มเป็น 37,796.98 ไร่

1.4 แผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแผนหนึ่งของงานบริหารการปกครองซึ่งเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแนวคิดเบื้องต้นคือ การสร้างความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติอันดีของประชาชนต่อกรุงเทพมหานคร โดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกรุงเทพมหานคร ในรูปของกลุ่มองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยภาครัฐบาลและเอกชน พัฒนาองค์กรประชาชนให้มีศักยภาพในการให้ความร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร โดยตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการจัดตั้งองค์กรประชาชนของกรุงเทพมหานคร ในเรื่องรูปแบบ องค์กร ภารกิจการพัฒนาองค์กร ความเป็นไปได้ทางกฎหมาย และดำเนินการให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ สำนักสวัสดิการสังคม กองปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

## 2. การวางแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานคร

ในปีพ.ศ. 2538 คณะที่ปรึกษาสถาบันเทคโนโลยีแห่งแมสซาชูเซตส์ (MIT) ได้เสนอการวางแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยส่วนหนึ่งของแผนเสนอให้มีการพัฒนาสวนขนาดเล็กใกล้เขตพักอาศัยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเขตชั้นในเน้นการจัดหาพื้นที่ขนาดเล็ก ที่ต้องมีการพัฒนาใหม่ (Redevelopment) ได้เสนอแนะที่ตั้งสวนสาธารณะแห่งใหม่ 14 แห่ง จากการพัฒนาสวนสาธารณะดังกล่าว จะทำให้พื้นที่ว่างผืน 14 แห่ง มีพื้นที่สวนสาธารณะอย่างน้อย 1 ตร.ม.ต่อคน<sup>13</sup> เป็นสวนสาธารณะในพื้นที่ฝั่งธนบุรี 6 แห่ง กระจายตัวในเขตต่างๆ คือ บางกอกน้อย ธนบุรี หนองแขม ดลิ่งชัน บางขุนเทียน ราษฎร์บูรณะ สำหรับเขตธนบุรีมีการเสนอแนะพื้นที่สวนตามแนวแม่น้ำ บริเวณคลองสำเหร่ และถนนเจริญนคร มีพื้นที่ 100,000 ตร.ม. หรือ 62.5 ไร่ (ตารางที่ 3.6 แผนที่ 3.7)

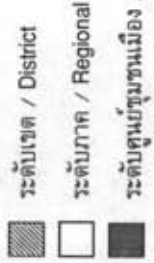

นอกจากนี้ MIT ได้เสนอรูปแบบของสวนสาธารณะในเขตชั้นใน ที่ควรพัฒนาขึ้นใหม่ 3 ประเภท คือ<sup>14</sup>

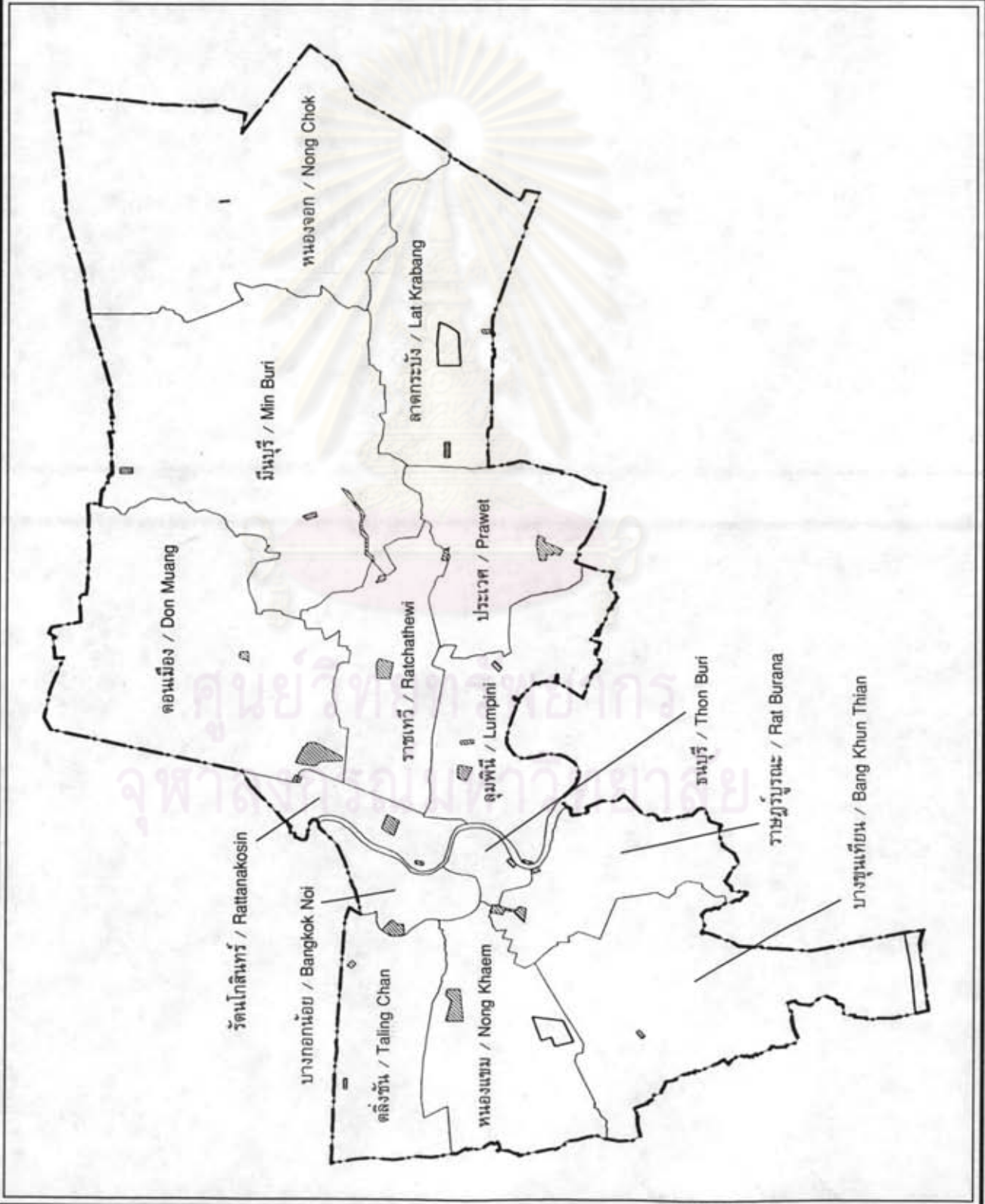
1. สวนตามแนวแม่น้ำ ซึ่งเป็นสวนที่มีความเป็นไปได้ในการจัดหา และพัฒนาขึ้นใหม่
2. สวนขนาดเล็ก เป็นพื้นที่สวนในเมืองขนาดเล็กที่มีการเข้าถึงง่าย โดยอาจจะเป็นที่ดินของรัฐ หรือเอกชน หรือที่ที่ต้องมีการพัฒนาใหม่อันเนื่องมาจากเพลิงไหม้

<sup>13</sup> โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักผังเมือง กทม. คณะที่ปรึกษาเอ็ม ไอ ที และคณะที่ปรึกษา อีซี .

"Strategic for Metropolitan Bangkok" p29 -32

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

<b>แนวทางการวางแผนเพื่อการพัฒนา</b> <b>สวนสาธารณะชุมชน</b> <b>ในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร</b>	
<b>สัญลักษณ์</b> ประเภทสวนสาธารณะ / PARK TYPE 	<b>ที่มา : กองผังเมือง</b> <b>สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร</b>
<b>แสดง : ที่ตั้งสวนสาธารณะ</b> <b>เสนอแนะของ MIT</b>	<b>แผนที่</b> <b>3.6</b>
<b>มาตราส่วน</b> 	



3. สวนชั่วคราว เป็นลักษณะของสวนที่ใช้บริเวณทางเท้าเป็นหลัก โดยมีการปิดถนนในช่วงเวลาที่กำหนด เช่น ชั่วโมงพักเที่ยง หรือวันหยุดสุดสัปดาห์ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพักผ่อนอย่างเต็มที่

### มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้ เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้มีพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มมากขึ้นในเมือง ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำลำคลอง เช่น การกำหนดระยะถอยร่นของอาคารจากแนวเขตที่ดินริมแม่น้ำ การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ในบริเวณที่เสื่อมโทรมของเมือง การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคาร หรือข้อกำหนดการจัดสรรที่ดิน ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

#### 1. การพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำ ลำคลอง

พรบ. คันคลอง คูน้ำ เป็นกฎหมายตัวหนึ่งที่จะพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำและริมคลองให้มีพื้นที่เปิดโล่งมากขึ้น เพื่อช่วยสภาพแวดล้อมของเมือง และเป็นที่พักผ่อนของผู้คนในบริเวณนั้น โดยการกำหนดระยะถอยร่นของอาคารจากแนวเขตที่ดินริมแม่น้ำ การกำหนดความสูงของอาคารและขนาดของอาคาร การจัดสร้างเขื่อนนอกประสงคที่มีระบบระบายน้ำทั้ง ท่อระบายน้ำโสโครกรวมไว้ใต้พื้นที่ที่ใช้เป็นทางเดินเท้า และทางจักรยาน

#### 2. การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ( Urban Renewal )

การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เป็นวิธีการทางผังเมืองที่นำมาใช้ในการพัฒนาส่วนของเมืองที่เสื่อมโทรม ให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชนด้วย เช่น พื้นที่ศูนย์กลางเมือง เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาเป็นอาคารสูง โดยให้มีพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่ำ ( Building Coverage ratio ) จะทำให้มีที่โล่งรอบอาคารมากขึ้น

#### 3. การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคาร

อาคารที่ก่อสร้างในเมือง ควรมีส่วนช่วยสร้างสรรคเมืองให้เกิดความเป็นระเบียบ มีการออกแบบทางสถาปัตยกรรมที่สวยงามและช่วยเพิ่มที่ว่างในเมือง ซึ่งพรบ.ควบคุมอาคารขนาดใหญ่ ได้กำหนดให้มีที่ว่างด้านหน้าอาคารไม่น้อยกว่า 12 เมตร และต้องมีถนนรอบอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 6 เมตร โดยที่ว่างหรือถนนรอบอาคารนั้น ต้องมีไม่น้อยกว่า 30 % ถ้าเป็นอาคารพักอาศัย ถ้าเป็นอาคารที่ไม่ใช่ที่พักอาศัย กำหนดให้มีที่ว่างดังกล่าว 10 % ของที่ดิน นอกจากนี้หากข้อกำหนดดังกล่าวสามารถกำหนดเงื่อนไขที่จูงใจเจ้าของอาคารให้เว้นพื้นที่ไว้สำหรับสาธารณะได้ เช่น การกำหนดระยะถอยร่นของอาคารจากเขตทางให้มีระยะเท่ากันตลอดถนนทั้งสาย เจ้าของอาคารซึ่งเปิดที่ว่างในที่ดินให้กับสาธารณะ การปลูกสร้างอาคารจะได้รับผลตอบแทนโดย สามารถก่อสร้างอาคารที่มีพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินได้สูงขึ้น ( Floor Area Ratio )

#### 4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 (ปว.286) หมวด 10 ว่าด้วยสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็น กล่าวคือ ผู้จัดสรรที่ดิน ต้องกันพื้นที่และจัดทำสนามกีฬา หรือสวนสาธารณะ สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ 1 แห่ง โดยคำนวณจากร้อยละ 5 ของพื้นที่จัดจำหน่าย การกันพื้นที่และจัดทำสนามกีฬา หรือสวนสาธารณะตามข้อดังกล่าว จะต้องอยู่ในบริเวณพื้นที่อันเป็นจุดศูนย์กลางของที่ดินจัดสรร ทั้งจะต้องมีขนาดและรูปร่างที่เหมาะสม สะดวกแก่การใช้สอย และไม่อนุญาตให้แบ่งเป็นแปลงย่อย เว้นแต่เป็นการกันพื้นที่แต่ละแห่งไว้ไม่เกิน 3 ไร่

5. การกำหนดให้มีที่โล่งว่างประเภทนันทนาการ และการพักผ่อน ตามพรบ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นการสงวนที่โล่งว่างหรือพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้แก่เมือง

6. บริเวณประวัติศาสตร์ ที่สมควรมีการอนุรักษ์ไว้ เช่น ป้อมพระสุเมรุ ก็จะเป็นลักษณะของพื้นที่ที่จัดทำเป็นที่โล่งเพื่อการพักผ่อนได้

ตารางที่ 3.9 แสดงมาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมาย/มาตรการ	เป้าหมาย	พื้นที่
พรบ. คันคลองคูน้ำ	เพิ่มที่โล่งว่างสาธารณะริมแม่น้ำ ลำคลอง	พื้นที่ริมแม่น้ำ ลำคลองสายต่างๆ
พรบ.ควบคุมอาคาร	เพิ่มที่โล่งสาธารณะหน้าอาคาร และเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ ดีในการอยู่อาศัย	อาคารจากการพัฒนาของ ภาคเอกชน
พรบ.การผังเมือง	เพิ่มที่โล่งสาธารณะเพื่อ นันทนาการและการพักผ่อน	พื้นที่ที่กำหนดในผังเมืองรวม
ข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน (ปว.286)	ประกันสาธารณูปโภคในโครงการ พักอาศัย	หมู่บ้านจัดสรร
การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง	เพิ่มที่โล่งสาธารณะในพื้นที่ที่มีการ พัฒนาใหม่	พื้นที่เสื่อมโทรมที่ต้องพัฒนาขึ้น ใหม่
บริเวณอนุรักษ์ประวัติศาสตร์	เพิ่มที่โล่งสาธารณะเพื่อการพัก ผ่อน และอนุรักษ์	พื้นที่อนุรักษ์



จากการพัฒนาสวนสาธารณะที่ผ่านมา และมาตรการกับกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถพัฒนาพื้นที่ต่อไปนี้เป็นสวนสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

- 1) ที่ดินของหน่วยราชการเดิมที่ย้ายออกไป ตามมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระบรมราชินีนาถ ทรงมีพระชนมพรรษาครบ 5 รอบ เช่น สวนเบญจสิริ สวนรมณีนาถ สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์
- 2) บริเวณอนุรักษประวัติศาสตร์รอบเกาะรัตนโกสินทร์ เช่น สวนป้อมพระสุเมรุ
- 3) บริเวณแหล่งเสื่อมโทรมของเมือง ที่มีสภาพอาคารและพื้นที่โดยรอบทรุดโทรม เช่น สวนสาธารณะรางน้ำ- ราชวิถี
- 4) พื้นที่รับน้ำ ตามโครงการพระราชดำริ เพื่อป้องกันน้ำท่วมฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร เช่น สวนน้ำบึงกุ่ม
- 5) บริเวณกองขยะ และโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยเดิม เช่น สวนกุหลาบอินทรา
- 6) ที่ดินส่วนที่เหลือของการพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เช่น สวนหย่อมใต้ทางด่วน สวนหย่อมเชิงสะพาน

ตารางที่ 3.10 แสดงการได้มาของที่ดินของสวนสาธารณะประเภทต่างๆ

สวนสาธารณะ	ขนาด (ไร่)	ที่ดิน
สวนเบญจสิริ	29.0	หน่วยงานราชการที่ย้ายออก
สวนป้อมพระสุเมรุ	2.62	บริเวณอนุรักษประวัติศาสตร์
สวนรางน้ำ - ราชวิถี	20.0	บริเวณที่ต้องมีการพัฒนาใหม่
สวนกุหลาบอินทรา	59.0	บริเวณที่ต้องได้รับการฟื้นฟูบูรณะ
สวนหย่อมเชิงสะพานพุทธฯ	3.62	บริเวณที่เหลือจากการพัฒนาเมือง

### รูปแบบการพัฒนาสวนสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน

การพัฒนาสวนสาธารณะที่ผ่านมา ภาคเอกชนได้ให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการร่วมพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1) การขอความร่วมมือจากธุรกิจห้างร้านในบริเวณถนนสายต่างๆ ในการให้การสนับสนุนการจัดทำสวนหย่อมเกาะกลางถนนให้มีความสวยงาม โดยกรุงเทพมหานครจะทำป้ายชื่อบริษัทห้างร้านที่สนับสนุนโครงการในสวนหย่อมแห่งนั้นด้วย

2) การจัดตั้งมูลนิธิเพื่อหารายได้ในการจัดสร้างสวน เช่น สวนหลวง ร. 9 สวนป่าเฉลิมพระเกียรติ 9 แห่ง ได้แก่ 1. สวนป่าสนามไชย พื้นที่ 7 ไร่ 2. สวนป่าเชิงสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสิน พื้นที่ 37 ไร่ 3. สวนป่าเชิงสะพานพระพุทธรยอดฟ้า พื้นที่ 15 ไร่ 4. สวนป่ารัชดา - วิภาวดี พื้นที่ 10 ไร่ 5. สวนน้ำบึงกุ่ม พื้นที่ 350 ไร่ 6. สวนป่าทุ่งสิกัน พื้นที่ 21 ไร่ 7. สวนป่าภูเขารามอินทรา พื้นที่ 32 ไร่ 8. สวนป่าภูเขาอ่อนนุช พื้นที่ 130 ไร่ 9. สวนป่าภูเขาหนองแขม พื้นที่ 66 ไร่ เนื่องจากเป็นสวนที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้งบประมาณในการจัดสร้างจำนวนมาก จึงเป็นการขอความร่วมมือจากภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในการร่วมบริจาคเพื่อจัดสร้าง

3) การสนับสนุนงบประมาณจัดสร้างบางส่วนขององค์กรธุรกิจเอกชน เช่น สวนเบญจสิริ ซึ่งมีพื้นที่ต่อเนื่องกับ โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ปาร์ค จึงมีการสนับสนุนงบการจัดสร้างบางส่วนเป็นเงินจำนวน 6 ล้านบาท เนื่องจากโรงแรมมองเห็นประโยชน์ที่ได้รับจากมุมมองที่เปิดโล่งของสวนสาธารณะ ซึ่งเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีกับโครงการ นอกจากนี้โรงแรมยังได้สิทธิในการเปิดทางเข้าออกด้านหนึ่งของโรงแรมกับสวนเบญจสิริ เพื่อสร้างการเข้าถึงที่สะดวกแก่แขกที่มาใช้บริการของโรงแรม ซึ่งถือเป็นจุดขายที่ดีประการหนึ่ง และยังเป็นการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ที่ดีของโรงแรม<sup>15</sup>

### ความสัมพันธ์ของพื้นที่สวนสาธารณะกับการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร

ปรกติเมืองๆหนึ่ง ควรมีพื้นที่สวนสาธารณะร้อยละ 5 ของพื้นที่เมืองทั้งหมด (Urban Geography) แต่ปัจจุบันกรุงเทพฯ มีสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวทุกประเภทรวม 2,155.42 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.21 ของพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพฯ<sup>16</sup> โดยมีประชากรจำนวน 5,572,712 คน มีความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 3,552 คน/ตร.กม คิดเป็นสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรเท่ากับ 0.38 ไร่ 1000/คน

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ เดชา บุญค้ำ และเจ้าหน้าที่โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ปาร์ค

<sup>16</sup> กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, "โครงการจัดหาสนามเด็กเล่นและภูมิทัศน์ของเมือง," หน้า

ขณะที่ข้อกำหนดผังเมืองรวมกรุงเทพฯ กำหนดให้มีพื้นที่สวนสาธารณะ 5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน แสดงให้เห็นภาวะความขาดแคลนสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี

ในปี พ.ศ. 2490 กรุงเทพฯมีสัดส่วนพื้นที่สวนต่อประชากรเท่ากับ 1.2 ไร่/1,000 คน หรือ 1.87 ตร.ม.ต่อคน ในปีพ.ศ. 2536 พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรลดลงเหลือเพียง 0.38 ไร่/ประชากร 1,000 คน หรือ 0.6 ตร.ม.ต่อคน โดยสภาพที่สวนสาธารณะในกรุงเทพฯ เป็นสาธารณูปการที่ไม่มีการวางแผนล่วงหน้าเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ทำให้สัดส่วนพื้นที่สวนต่อประชากรต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมาก ประกอบกับไม่ได้มีการพัฒนาสวนสาธารณะอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับความต้องการ โดยที่ผ่านมักเน้นการจัดสร้างสวนสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งหลายแห่งขาดองค์ประกอบที่ตอบสนองความต้องการผู้ใช้ ทำให้มีการใช้สวนสาธารณะไม่เต็มประสิทธิภาพ (ดูตาราง 3.11 )

ตาราง 3.11 สัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากร ปี พ.ศ. 2480 - 2536

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากร	พื้นที่กรุงเทพฯ (ไร่)	พื้นที่สวน (ไร่)	ไร่/1000 คน	ตร.ม./คน	เปอร์เซ็นต์ ต่อพื้นที่
2480	533,778	2500	-	-	-	-
2490	604,530	50,250	706	1.2	1.87	1.2
2500	1,204,894	60,250	706	0.6	1.01	1.2
2505	1,983,398	108,420.6	724	0.4	0.58	0.7
2510	2,614,356	181,250	755	0.3	0.45	0.4
2512	2,850,556	181,250	840	0.3	0.47	0.5
2519	5,349,494	980,460.02	940.9	0.2	0.28	0.1
2523	5,153,902	980,460.02	1259.32	0.2	0.39	0.1
2536	5,572,712	980,460.02	2155.42	0.38	0.6	0.21

หากเปรียบเทียบพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร จะพบว่าเขตชั้นในมีสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรเพียง 0.24 ไร่/ประชากร 1,000 คน ในขณะที่มีความหนาแน่นประชากรสูงสุด เมื่อเทียบกับเขตชั้นกลาง และชั้นนอก (ตาราง 3.12 )

ตารางที่ 3.12 พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร

เขต	พื้นที่เขต (ไร่)	ร้อยละ	พื้นที่สวน สาธารณะ (ไร่)	ร้อยละ	ประชากร พ.ศ.2536	พื้นที่สวน/ ประชากร 1,000 คน
ชั้นใน	66,226.87	6.75	435	23.37	1,768,526	0.24
ชั้นกลาง	386,991.25	39.47	1,341	72.05	3,005,628	0.44
ชั้นนอก	527,242.5	53.78	85	4.56	798,558	0.10
กรุงเทพมหานคร	980,460.62	100	1,861	100	5,572,712	0.33

ตามเกณฑ์ที่ผังเมืองกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะคือ 5 ไร่/ประชากร 1,000 คน ดังนั้นเขตชั้นในยังขาดพื้นที่สวนสาธารณะอยู่ 8,405 ไร่ ปัจจุบันพื้นที่สวนสาธารณะในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครที่จัดขึ้นเพื่อการพักผ่อนมี 5 แห่ง อันประกอบด้วย สวนลุมพินี สวนรมณีนาถ สวนเบญจสิริ สวนรางน้ำ - ราชวิถี และสวนป้อมพระสุเมรุ รวม 435 ไร่ โดยพื้นที่สวนสาธารณะทั้งหมดมีที่ตั้งอยู่ในฝั่งกรุงเทพฯ ทั้งสิ้น แสดงให้เห็นถึงการกระจายตัวของสวนสาธารณะที่มีไม่ทั่วถึง การศึกษาครั้งนี้ จึงเลือกพื้นที่เขตธนบุรี ซึ่งเป็นชั้นในฝั่งธนบุรีเป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากเป็นเขตที่มีความหนาแน่นประชากรต่อพื้นที่สูงถึง 25,608 คนต่อตร.กม. ทั้งยังเป็นเขตพักอาศัยหนาแน่น แต่มีสัดส่วนพื้นที่สวนต่อประชากรในเขตเท่ากับ 0.03 ไร่/ประชากร 1,000 คน กล่าวได้ว่าไม่มีพื้นที่สวนสาธารณะที่สร้างขึ้นเพื่อการพักผ่อนระดับใดๆเลย สวนสาธารณะที่มีในเขต จะเป็นลักษณะของสวนหย่อมวงเวียน สวนหย่อมเกาะกลางถนน เขตธนบุรี จึงจัดเป็นพื้นที่ที่ขาดแคลนสวนสาธารณะระดับรุนแรง

สภาพการพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพฯ แสดงให้เห็นปัญหาสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และสวนสาธารณะที่มีก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการผู้ใช้ได้ เนื่องจากสาเหตุ 4 ประการหลักคือ

1. ที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาสวนสาธารณะ ได้กลายเป็นปัจจัยหายาก และมีราคาแพง อันเนื่องจากสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่ส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของประชากร และอาคารสิ่งปลูกสร้างจำนวนมาก ได้ทำให้ที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมพัฒนาเป็นพื้นที่พักอาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม "ที่ดิน" ในเมือง จึงมีราคาสูง และเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาสวนสาธารณะ

2. **แผนและนโยบาย** แผนและนโยบายการพัฒนาสวนสาธารณะปัจจุบันมีกล่าวถึงใน แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 , ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร รวมทั้งแผนกลยุทธ์การพัฒนากรุงเทพมหานคร ของคณะที่ปรึกษา MIT ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดไว้เป็นแนวทางอย่างกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดของแผนงานและการดำเนินการ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งของแผน ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง

3. **มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** ปัจจุบันมาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนสาธารณะ เป็นเพียงมาตรการทางอ้อมที่แฝงอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาสวนสาธารณะค่อนข้างน้อย เช่น พรบ. การผังเมือง พรบ.ควบคุมอาคาร ซึ่งกฎหมายสองฉบับนี้จะกำหนดในลักษณะการให้มีที่โล่งว่างในเมือง และที่โล่งว่างระหว่างอาคาร พรบ. รักษาคนคลอง คูน้ำ เป็นกฎหมายที่ป้องกันการบุกรุกริมน้ำ ซึ่งอาจพัฒนาเป็นที่โล่งว่างริมน้ำได้ และมาตรการของ MIT ที่เป็นข้อเสนอสำหรับโครงการพัฒนาของภาคเอกชน เช่น ระบบโบนัสการจัดให้มีพื้นที่โล่ง ก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นและมีผลในทางปฏิบัติ

4. **ความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ** สภาพการพัฒนาของสวนสาธารณะในปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงศักยภาพ ความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งไม่สามารถนำแผนงานที่มีอยู่เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน การไม่สามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ การติดต่อประสานงานเพื่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ มีน้อยมาก

### **ปัญหาและลักษณะของสวนสาธารณะในเขตชั้นใน**

ลักษณะสำคัญของเขตเมืองชั้นใน คือ เป็นเขตที่มีการใช้ที่ดินเชิงพาณิชย์กรรมสูง มีการขยายตัวของพื้นที่อาคารในแนวดิ่ง ประชากรอาศัยรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น มีพื้นที่เสื่อมโทรมที่ต้องได้รับการฟื้นฟูบูรณะ และมีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในการพักอาศัย รวมทั้งสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจทำให้ "ที่ดิน" เป็นข้อจำกัดสำคัญในการพัฒนาสวนสาธารณะในเขตชั้นใน

จากการศึกษาสภาพการพัฒนาสวนสาธารณะในเขตชั้นในพบว่า เขตชั้นในมีปัญหาการขาดแคลนสวนสาธารณะในระดับรุนแรง กล่าวคือ เขตชั้นในมีสวนสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อการพักผ่อน 5 แห่ง คือ สวนลุมพินี สวนรมณีนาถ สวนเบญจสิริ สวนรางน้ำ-ราชวิถี และสวนป้อมพระเมรุ รวม 435 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนพื้นที่สวนต่อประชากรเท่ากับ 0.24 ไร่/ประชากร 1,000 คน ในขณะที่เกณฑ์ที่ผังเมืองกำหนดให้สัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะ 5 ไร่/ประชากร 1,000 คน ประกอบกับสวนสาธารณะในเขตชั้นในมีลักษณะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในฝั่งกรุงเทพฯ โดยพื้นที่ของสวนสาธารณะในเขตชั้นในทั้ง 435 ไร่ กระจุกตัวอยู่ในฝั่ง

กรุงเทพฯ ทั้งหมด ในขณะที่ฝั่งตะวันตก หรือฝั่งธนบุรี อันได้แก่ เขตธนบุรี คลองสาน บางกอกใหญ่ เป็นเขตที่ไม่มีการจัดสร้างสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนเลย นอกจากสวนหย่อมวงเวียน สวนหย่อมเชิงสะพาน

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะของสวนสาธารณะในเขตชั้นใน ควรเป็นสวนระดับท้องถิ่น ที่ใช้พื้นที่ขนาดเล็ก โดยเป็นลักษณะของสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อน ที่มีการใช้งานประจำวันและบรรเทาความแออัดของเมือง และควรมีกระจายทั่วไปในเขต ซึ่งลักษณะของที่ดินที่มีความเป็นไปได้ในการพัฒนาสวนสาธารณะในเขตชั้นใน คือ

1. ที่ดินของหน่วยราชการที่ย้ายออก
2. ที่ดินบริเวณอนุรักษณ์ประวัติศาสตร์
3. ที่ดินบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมของเมือง
4. ที่ดินบริเวณที่ต้องได้รับการฟื้นฟูบูรณะ
5. ที่ดินบริเวณที่เหลือจากการพัฒนาเมือง
6. ที่ว่างจากมาตรการจูงใจภาคเอกชนในการเปิดที่โล่งสาธารณะ

และโดยลักษณะการพัฒนาของเขตชั้นใน ประกอบปัญหาข้อจำกัดของการพัฒนาสวนสาธารณะดังกล่าว แนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะในการศึกษานี้ จึงใช้วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามาร่วมพัฒนาสวนสาธารณะ บนสมมติฐานที่ว่า หากสวนสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการพักผ่อนของคนในชุมชนได้จริง ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความต้องการมีส่วนร่วมในการดูแล และจัดการในสวนสาธารณะก็จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ และก่อให้เกิดการใช้สวนสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

## สรุป

ในสมัยแรกสร้างกรุงเทพฯ สวนที่มีรูปแบบเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ จะเป็นความนิยมของเจ้าขุนมูลนาย หรือเศรษฐีผู้มีทรัพย์สินเงินทองเท่านั้น ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ มีการขยายเส้นทางคมนาคมจำนวนมาก ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางของธุรกิจการค้า การบริการ และกิจกรรมต่างๆ ที่ดึงดูดประชากรจำนวนมากให้เข้ามาทำงาน และพักอาศัย เป็นผลให้มีการพัฒนาอาคารสิ่งปลูกสร้างจำนวนมาก การขยายตัวของกรุงเทพฯ จากจำนวนประชากร และอาคารปลูกสร้างที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ทำให้เกิดสภาพความแออัดและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง "สวนสาธารณะ" จึงกลายเป็นความจำเป็นสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในเมือง

การพัฒนาสวนสาธารณะในปัจจุบัน มีหลายหน่วยงานและหลายองค์กรที่จัดทำจัดสร้าง เช่น หน่วยงานสาธารณสุขโรคต่างๆ อันได้แก่ กรมโยธาธิการ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ ผู้ประกอบการบ้านจัดสรร แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดหาสวนสาธารณะและที่พักผ่อนให้แก่ประชาชนในกรุงเทพฯ คือ กองสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม โดยสวนสาธารณะและที่พักผ่อนในปัจจุบันมีอยู่ 5 ประเภท ประกอบด้วย 1) สวนสาธารณะ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพักผ่อน ถือเป็นสวัสดิการของรัฐ 2) สวนหย่อม ที่มีเพื่อประดับตกแต่งเพิ่มความสวยงาม 3) สวนกิ่งสาธารณะ 4) สวนเอกชน 5) สนามกอล์ฟ เป็นที่พักผ่อนที่ผู้ใช้บริการต้องเสียค่าธรรมเนียม

สำหรับสวนสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพักผ่อน โดยการจัดหาของกองสวนสาธารณะส่วนมาก จะเป็นสวนขนาดใหญ่ คือสวนระดับย่านและชุมชน ที่มีรัศมีบริการครอบคลุมพื้นที่หลายเขต ในขณะที่สวนขนาดเล็ก หรือสวนละแวกบ้านที่มีรัศมีบริการภายในเขต มีจำนวนน้อยมาก ทั้งที่ควรเป็นระดับของสวนสาธารณะที่มีจำนวนและพื้นที่มากที่สุดตามเกณฑ์การพัฒนาสวนสาธารณะ ซึ่งเกณฑ์การพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพฯ ในผังเมืองรวมฉบับต่างๆ เป็นการกำหนดแนวทางอย่างกว้างๆ เช่น การกำหนดขนาดพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากร รูปแบบของที่พักผ่อนประเภทต่างๆ ที่ควรมีในเมือง อาทิ สนามเด็กเล่น สวนในชุมชนพักอาศัย สวนนอกย่านพักอาศัย ฯลฯ

ในส่วนของแผนและนโยบายการพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพฯ พบว่าในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 มีเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะร้อยละ 37 โดยกำหนดการสร้างสวนสาธารณะ 4 แห่ง คือ สวนสาธารณะรางน้ำ - ราชวิถี สวนสาธารณะภูเขารามอินทรา สวนสาธารณะป้อมพระ สวนสาธารณะเวียนจำพิเศษ (สวนรมณีนาถ) ซึ่งปัจจุบันสวนสาธารณะที่ดำเนินการแล้วเสร็จมีเพียงแห่งเดียว คือ สวนรมณีนาถ สำหรับแผนสวนสาธารณะล่าสุด จากคณะที่ปรึกษา MIT เสนอให้กรุงเทพฯ เพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้ได้อย่างน้อย 1 ตารางเมตร/คน โดยกระตุ้นให้มีสวนขนาดเล็ก สวนริมแม่น้ำลำคลอง โดยใช้ระบบ FAR Bonus โดยรูปแบบของสวนสาธารณะในเขตชั้นในมี 3 ประเภทคือ สวนตามแนวแม่น้ำ สวนขนาดเล็กในเมืองที่มีการเข้าถึงง่าย สวนชั่วคราว โดยการปิดถนนในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับมาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นวิธีที่จะเพิ่มพื้นที่เปิดโล่งในเมืองทางอ้อม โดยการกำหนดระยะถอยร่นอาคาร จากแนวเขตที่ดินริมแม่น้ำเจ้าพระยา การปรับปรุงพื้นที่ในเมืองในบริเวณที่เสื่อมโทรมของเมือง การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคาร โดยให้มีที่ว่างไม่น้อยกว่า 10 - 30 % และข้อกำหนดจัดสรรที่ดินด้วยสาธารณสุขโรคและบริการที่จำเป็นแก่ผู้ชื้อบ้าน

จากสภาพการพัฒนาของสวนสาธารณะในปัจจุบัน ซึ่งกรุงเทพฯ มีสัดส่วนพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมาก แสดงให้เห็นว่าแผนนโยบาย มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีผลในทางปฏิบัติในการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นทั้งปัญหาของแผนที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และปัญหาของหน่วยงานปฏิบัติที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจที่จะแปรแผนออกสู่การปฏิบัติจริง ประกอบกับสภาพ

การพัฒนาเมือง ที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต ทำให้การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการจัดทำสวนสาธารณะเป็นเรื่องที่ถูกชะงัก โดยเฉพาะเขตชั้นในที่มีปัญหาการขาดแคลนสวนสาธารณะในระดับรุนแรง เนื่องจากสภาพการพัฒนาพื้นที่ ทำให้มีที่ว่างเหลืออยู่น้อยมาก ดังนั้นการพัฒนาสวนสาธารณะ จึงควรเป็นสวนสาธารณะขนาดเล็ก หรือสวนสวนระดับท้องถิ่น โดยเป็นลักษณะของสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อน ที่มีการใช้งานประจำวัน โดยเฉพาะพื้นที่ชั้นในฝั่งธนบุรี ซึ่งเป็นเขตพักอาศัยหนาแน่นมาก แต่ไม่มีพื้นที่สวนสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อการพักผ่อนเลย

โดยแนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะในการศึกษานี้ จึงกำหนดให้เขตธนบุรี เป็นตัวแทนการพัฒนาสวนสาธารณะชุมชนในเขตชั้นใน โดยวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งในกลุ่มประชาชนทั่วไป และองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อลดปัญหาและข้อจำกัดการพัฒนาสวนสาธารณะ ในฐานะผู้ใช้บริการ ผู้ได้รับประโยชน์ ที่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา ซึ่งจะแก้ไขปัญหาความขาดแคลนสวนสาธารณะเบาบางลง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย