

## บทที่ 2

### แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ ความต้องการสวนสาธารณะต่อชีวิตมนุษย์ในเมือง อันได้แก่ ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการของมนุษย์ เกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะ และแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนสาธารณะในเมือง

#### ความจำเป็นในการจัดหาสวนสาธารณะ

ความจำเป็นในการจัดหาสวนสาธารณะในที่นี้ เป็นความจำเป็นในแง่ความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดคือ

1. ความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งเป็นความต้องการตามพัฒนาการธรรมชาติของมนุษย์ 5 ลำดับ ตามแนวคิดของมาสโลว์ ( Abraham Maslow 1908-1970) ดังนี้คือ

1.1 ความต้องการด้านสรีระ ซึ่งถือว่าเป็นความต้องการลำดับแรกที่มีมนุษย์จะต้องได้รับการตอบสนอง เช่น การรับประทานอาหาร การขับถ่าย การพักผ่อน เป็นต้น

1.2 ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการประเภทนี้ได้แก่ การที่มนุษย์หาทางป้องกันตัวเองให้พ้นจากอันตรายที่จะบังเกิดขึ้น และความต้องการในหลักประกันว่า การตอบสนองทางสรีระจะคงอยู่ตลอดไป

1.3 ความต้องการด้านความรักและการยอมรับ ความต้องการด้านนี้แสดงออกในลักษณะของการคบหาสมาคม การแสวงหาความรัก และความอบอุ่นจากบรรดาผู้ที่เรารวมกลุ่มอยู่ด้วย

1.4 ความต้องการด้านเกียรติยศชื่อเสียง เป็นความต้องการที่จะให้ตัวเองและผู้อื่นมองเห็นคุณค่า และยอมรับในเกียรติยศตลอดจนสถานภาพของตน

1.5 ความต้องการที่จะตระหนักถึงศักยภาพของตนเอง ความต้องการลำดับนี้เป็นความต้องการในระดับสูงสุดที่มนุษย์จะหาทางพัฒนาศักยภาพที่ตนมีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์ตามต้องการ หรือเป็นความต้องการที่จะพัฒนาตัวเอง

ลักษณะประการสำคัญอันหนึ่งเกี่ยวกับทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์คือ มาสโลว์เชื่อว่า ลำดับช่วงชั้นความต้องการทั้ง 5 ชั้นตอนนี้มีลักษณะเป็นสากลและเป็นสัญชาตญาณ (Universal and

instinctoid) กล่าวคือ เป็นสิ่งที่เกิดมาพร้อมกับมนุษย์ นอกจากนั้นบุคคลที่มีสภาพปกติทุกคนย่อมมีความต้องการที่สามารถจัดลำดับช่วงชั้นดังกล่าวได้ ความต้องการเหล่านี้มีพร้อมแล้วอยู่ในตัวมนุษย์ และพร้อมที่จะปรากฏออกมาเมื่อสภาวะการณ์เอื้ออำนวย

แม้ความต้องการมนุษย์ตามความคิดของมาสโลว์จะแบ่งออกเป็น 5 ลำดับ แต่หากพิจารณาโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า ความต้องการทั้ง 5 ลำดับดังกล่าวแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ ความต้องการลำดับที่ 1 และ 2 ตามแนวคิดของมาสโลว์ถือเป็นความต้องการด้านร่างกาย(Biological maintenance need) ส่วนความต้องการ ลำดับชั้นที่ 3 และ 4 ถือเป็นความต้องการที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ (Psychological maintenance need) และความต้องการตามแนวคิดของมาสโลว์ลำดับที่ 5 ถือเป็นความต้องการในระดับสติปัญญา ดังนั้นความต้องการพักผ่อนจึงถือเป็นความต้องการลำดับแรกของมนุษย์ ซึ่งการพักผ่อนนั้นนอกจากการนอนหลับแล้ว การพักผ่อนในพื้นที่กลางแจ้ง ก็มีความสำคัญต่อมนุษย์เช่นเดียวกัน การพัฒนาที่โล่งสาธารณะให้เป็นสถานที่พักผ่อน เช่น สวนสาธารณะ จึงมีความจำเป็นยิ่งสำหรับชีวิตมนุษย์ในเมือง

2. การศึกษาด้านสังคม - ชีววิทยา ของ ดร. เอ็ดเวิร์ด โอ. วิลสัน นักสังคม - ชีววิทยา ของ ฮาร์วาร์ด กล่าวว่า มนุษย์เรามีความจำเป็นในแง่ชีววิทยา ที่จะต้องติดต่อสัมพันธ์กับกลางแจ้ง ซึ่งเรียกความจำเป็นอันนี้ว่า "ไบโอฟิลเลีย" (Biophilia) และเชื่อว่าธรรมชาติคือ กุญแจที่จะไขไปสู่ความพอใจในด้านสุนทรียศาสตร์ ภูมิปัญญา ความรับรู้รวมทั้งความอึดใจในแง่ของจิตวิญญาณ วิลสันกล่าวว่า การที่คนเราในวัยเด็กรักสัตว์ และเรื่องราวลึกลับเกี่ยวกับธรรมชาติและนิทานต่างๆ เป็นหลักฐานที่บ่งชี้ถึงความยึดติดอยู่กับธรรมชาติโดยพื้นฐาน รวมทั้งชี้ถึงคุณสมบัติของธรรมชาติในการเป็นครูสอนเรา และในการเยียวยารักษาโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากนี้ ดร.ไมเคิล เจ. โคนัน ดุษฎีบัณฑิตด้านการศึกษา ผู้ซึ่งตั้งศาสตร์สาขาที่เรียกว่า "นิเวศน์รวม" (Intergrated ecology) โดยนิเวศน์รวมเป็นการสังเคราะห์ของนิเวศน์วิทยากับจิตวิทยา ซึ่งมีแนวคิดว่าการทำลายสิ่งแวดล้อมของโลกและความรู้สึกโดดเดี่ยวอย่างลึกซึ้งของคน รวมทั้งความผิดปกติทั้งหลายมีกำเนิดจากการปฏิเสธความเกี่ยวข้องที่เรามีอยู่กับธรรมชาติอย่างถึงพื้นฐาน

โคนัน เชื่อว่าอารยธรรมตามแบบโลกตะวันตก ซึ่งเน้นเฉพาะแต่สิ่งที่มองเห็น เหตุผลและภาษา ซึ่งเป็นการบีบบังคับให้คนเก็บกดความสามารถในการรับรู้ตามธรรมชาติเอาไว้ ความสามารถในการรับรู้ตามธรรมชาตินี้ มีอยู่ทั้งสิ้น 53 อย่าง ทั้งความทิว ความกระหาย ความเห็นใจ สี เพศ และความสงบ ฯลฯ แต่เมื่อคนเราต้องใช้ชีวิตอยู่แต่ในอาคาร ท่ามกลางผู้คนมากมาย สภาพเช่นนี้เองที่ก่อให้เกิดสิ่งเลวร้าย อาทิ ความโลภ และความรุนแรง เป็นต้น 1 (วิกเอนด์ 18- 19 มิ.ย. 37)

### ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการสวนสาธารณะ

ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการสวนสาธารณะโดยรวมตามแนวของ Clawson & Ketchum<sup>3</sup> จะพิจารณาทั้งด้านผู้ใช้ ด้านสถานที่พักผ่อน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ และสถานที่พักผ่อน ดังนี้

1. ด้านศักยภาพผู้ใช้ ประกอบด้วย จำนวนผู้ใช้ที่อยู่โดยรอบ สภาพการกระจายตัวทางภูมิศาสตร์ สภาพทางเศรษฐกิจสังคม รายได้ เวลาว่าง การศึกษา ประสบการณ์ / ความรู้เกี่ยวกับการพักผ่อนนอกสถานที่ รสนิยม ทศนคติ
2. ด้านสถานที่พักผ่อน ประกอบด้วย ความน่าสนใจของสถานที่ ลักษณะการจัดการของสถานที่พักผ่อน ความสามารถในการรองรับจำนวนผู้ใช้ บรรยากาศของสถานที่แห่งนั้น
3. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้และสวนสาธารณะ ประกอบด้วย เวลาเดินทางไปและกลับ ความสะดวก ในการเดินทาง การประชาสัมพันธ์ให้เกิดความสนใจ ค่าใช้จ่ายในการพักผ่อน

### เกณฑ์และมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อขนาดของประชากร

ในการกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร หรือพื้นที่โล่งสาธารณะต่อพื้นที่เมือง จะมีเกณฑ์การกำหนดแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้คือ

1. เกณฑ์ทางกายภาพ คือ การกำหนดจากสัดส่วนของพื้นที่เมืองทั้งหมด เช่น ร้อยละ 5 หรือ ร้อยละ 10 ของพื้นที่เมือง หรือการกำหนดจากความหนาแน่นประชากร หรือขนาดของประชากรแต่ละเมือง ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะจะแตกต่างกันไปตามลักษณะเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม ความเชื่อค่านิยม การเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น มาตรฐานสวนสาธารณะในเมืองขนาดใหญ่ เช่น เกรทเทอร์ลอนดอน พายเมาส์ แมนเชสเตอร์ และลิเวอร์พูล ในอังกฤษ สัดส่วนสวนสาธารณะเท่ากับ 7 เอเคอร์/1000 คน โดยจะมีการแบ่งสัดส่วนใน 7 เอเคอร์เป็น 2 ส่วน คือพื้นที่ที่มีการพัฒนาเต็มที่ จะมีสัดส่วน 4 เอเคอร์/1000 คน และ 3 เอเคอร์/1000 คนในพื้นที่รอบนอก และใน 7เอเคอร์ของเมืองแมนเชสเตอร์ ยังแบ่งความต้องการใช้สอยไว้ต่างกัน คือ 4 1/2 เอเคอร์ สำหรับการจัดการเกมส์กีฬา 2 เอเคอร์ สำหรับการพักผ่อนแบบ Passive และ 1/2 เอเคอร์ สำหรับสนามเด็กเล่น ในอเมริกาโดยสมาคมสันตนาการแห่งชาติ กำหนดให้มาตรฐานพื้นที่สวนชุมชนเท่ากับ 4 เอเคอร์/1000 คน หรืออย่างน้อยที่สุด 2 เอเคอร์ /1000 คน หรือ 10% ของพื้นที่ชุมชน

2. เกณฑ์ทางสังคม จะเป็นการกำหนดจากมาตรการ นโยบาย และกฎหมายเพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดีของเมือง โดยไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นสวนสาธารณะตามรูปแบบ แต่เปิดไว้เป็นที่โล่งว่างของเมือง

#### ลำดับชั้นของสวนสาธารณะ (Function hierarchy of park)

สวนสาธารณะในชุมชนเมือง ซึ่งนำพื้นที่ส่วนหนึ่งของเมืองมาใช้ประโยชน์ในด้านการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนนั้น จะมีความแตกต่างออกไปในด้านต่างๆ ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้จะเป็นสิ่งบอกลึกลับลำดับชั้นของสวนสาธารณะ ได้แก่ ขนาด (Size) รูปแบบการพัฒนา (Form of development) สิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities provided) ที่ตั้ง (Location within the city) ขอบเขตการให้บริการ (Extend of the service area)

จากปัจจัยดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดให้เห็นลำดับชั้น หรือแบบของสวนสาธารณะ (Order of type park) ซึ่งมีอยู่ 6 อันดับ ต่อไปนี้

#### 1. ที่เด็กเล่น (Tot lots)

สวนระดับล่างสุดสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนถึง 6 ขวบเหมาะสำหรับย่านชุมชนที่หนาแน่น เช่น ทาวน์เฮาส์ อพาร์ทเมนต์ ที่เด็กเล่นจะประกอบด้วย 3 บริเวณคือ พื้นที่สำหรับติดตั้งอุปกรณ์การเล่น เช่น น้ำพุทราย ที่ป็นปาย ต่อมาคือ สนามหญ้าและที่วิ่งเล่น ส่วนสุดท้ายคือ พื้นที่ได้ร่มไม้สำหรับนั่งเล่นเงียบๆ

#### 2. สวนละแวกบ้าน (Neighborhood Parks)

สวนระดับนี้มีขนาด 10-25 ไร่ มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่แบ่งตามวัตถุประสงค์ของผู้มาใช้ในกลุ่มอายุต่างๆกัน เช่น ที่เล่นเกมส์ ที่วิ่งเล่นสำหรับเด็กเล็ก ทางรถจักรยานสำหรับเด็กโต งานออกกำลังกายสำหรับผู้สูงอายุ เป็นสวนสำหรับประชาชนที่อาศัยในละแวกนั้น ขนาดมาตรฐาน 20,000 ตร.ม. (ประมาณ 12 ไร่) อยู่ในระยะเดินเท้าคือ 500 เมตรจากบ้าน และทุกๆ 4 หมู่บ้าน ควรมีสวนสาธารณะสำหรับชุมชน 1 แห่ง

#### 3. สวนระดับชุมชน (Community Parks)

สวนระดับนี้มีขนาดประมาณ 40 ไร่ มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มมากขึ้นกว่าระดับที่ 1 และระดับที่ 2 มีบริเวณเล่นกีฬา เช่น ตะกร้อ วอลเลย์บอล มีพื้นที่สำหรับการพักผ่อนแบบเปลัดเปล็น เช่น สวนไม้ดอก ไม้ประดับ สวนระดับนี้บริการแก่ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย มีขอบเขตการให้บริการมากกว่าระยะเดินเท้า

#### 4. สวนระดับเขตหรือย่าน (District Parks)

สวนระดับนี้จะมีขนาดสัมพันธ์กับสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสวน ปกติจะมีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่มีในสวนระดับต้น เช่น บริเวณปิกนิก ลานอเนกประสงค์ ที่จอดรถ บริเวณที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น สวนดอกไม้ขนาดใหญ่ สระเล่นเรือ บึงตกปลา ลำธาร ทางจักรยาน สวนระดับนี้ให้บริการประชาชนจำนวนมาก รัศมีบริการกว้างมากขึ้น ผู้ที่อยู่ใกล้มาสวนโดยการเดิน ผู้ที่อยู่ไกลจะเดินทางด้วยรถยนต์ หรือระบบขนส่งมวลชน

#### 5. สวนระดับเมืองหรือมหานคร (City Parks)

สวนระดับนี้มีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 - 1500 ไร่ กิจกรรมในสวนเน้นหนักไปทาง Active Recreation นอกเหนือจากกิจกรรมต่างๆ ที่มีสวนอยู่ในระดับล่าง เป็นกิจกรรมที่สนุกสนาน ตื่นเต้น ดึงดูดใจ เช่น ที่เล่นเรือ บริเวณแคมป์ปิ้ง ที่ตกปลา มีลานกว้างสำหรับจัดงานเทศกาลประเพณี ผู้มาใช้บริการจะเดินทางมาจากทั่วกรุงเทพมหานคร และใช้เวลาพักผ่อนนานกว่าครึ่งวัน

#### 6. สวนระดับภาค (Regional Parks)

สวนระดับนี้เป็นระดับสูงสุดของสวนสาธารณะ มีขนาดเนื้อที่กว้างขวางหลายพันไร่จะมีลักษณะเฉพาะ เช่น บึงน้ำ แอ่งน้ำ แม่น้ำ ต้นไม้ ป่าเขารธรรมชาติ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ธรรมชาติ สวนระดับนี้ให้บริการประชาชนในเขตเมืองทั้งหมด และพื้นที่ใกล้เคียงอิทธิพลของเมือง

#### การศึกษาเกณฑ์มาตรฐานสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

สำหรับการศึกษามาตรฐานสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยการศึกษาของบริษัท ลิชท์ฟิลด์ ไวท์ทิงบาวน์แอนด์แอสโซซิเอท (Litchfield Whiting Bowne and Associates) ซึ่งปรากฏในผังนครหลวง 2533 หรือที่เรียกว่า ผังลิชท์ฟิลด์ ได้กำหนดสัดส่วนสวนสาธารณะไว้ 10 ไร่/ประชากร 1,000 คน ซึ่งบริษัทลิชท์ฟิลด์ ให้เหตุผลการกำหนดตัวเลขดังกล่าว จากการเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ ที่ใช้มาตรฐาน 6.8 ไร่/1000 คน และเปอร์โตริโกใช้มาตรฐาน 13 ไร่/1000 คน โดยการคาดประมาณว่าในปี 2533 กรุงเทพฯ จะมีประชากร 4,500,000 คน จึงต้องการพื้นที่สวนสาธารณะทั้งหมด 45,000 ไร่ โดยแบ่งเป็น 5 ประเภทคือ 1) สนามเด็กเล่นและสนามกีฬาโรงเรียน 22,000 ไร่ 2) สวนในชุมชนพักอาศัย 5,800 ไร่ 3) สวนบริเวณนอกย่านพักอาศัย 200 ไร่ 4) สวนและที่พักผ่อนหย่อนใจระดับเขต 12,000 ไร่ 5) สวนสาธารณะประจำมหานคร 5,000 ไร่ ต่อมาผังนครหลวงปรับปรุงครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2533) ได้กำหนดพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจไว้ 65,000 ไร่ เพื่อรองรับประชากร 6.5 ล้านคน ในปี 2533

ในผังเมืองรวมกรุงเทพฯ 2544 ได้กำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะเท่ากับ 5 ไร่/ประชากร 1,000 คน ซึ่งต้องการพื้นที่สวนสาธารณะจำนวน 38,000 ไร่ เพื่อรองรับประชากร 7.6 ล้านคน ประกอบด้วย สวนสาธารณะขนาดเล็กและ สนามเด็กเล่น 13,700 ไร่ สนามกีฬาและที่เล่นกีฬาประเภท

ต่างๆ 9,300 ไร่ สวนสาธารณะขนาดใหญ่ 8,000 ไร่ และที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจประมาณ 7,000 ไร่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สวนสาธารณะขนาดเล็กและสนามเด็กเล่น ใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจประจำวันของประชาชนในชุมชนโดยรอบ จึงควรมีกระจายทั่วไปในทุกพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่สามารถเข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัยได้โดยทางเท้า ขนาดต่ำสุดประมาณ 1 - 2.5 ไร่ การให้บริการของสวนสาธารณะขนาดเล็กและสนามเด็กเล่นนี้มีมาตรฐานเท่ากับ 1.8 ไร่ ต่อ 1,000 คน
2. สนามกีฬาและที่เล่นกีฬาประเภทต่างๆ ควรมีกระจายทั่วไปในทุกพื้นที่โดยมีมาตรฐานการให้บริการ 1.8 ไร่ต่อ 1,000 คน
3. สวนสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งให้บริการประชาชนทั่วไป จึงควรตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความสะดวกในการคมนาคมเข้าถึง ควรมีขนาดต่ำสุดประมาณ 50 ไร่ขึ้นไป มาตรฐานการให้บริการของสวนระดับนี้เท่ากับ 1.5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน ซึ่งใกล้เคียงกับสวนระดับเดียวกันในผังลิตซ์ฟีลด์ และผังเมือง กัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย
4. ที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์พิเศษหรือเฉพาะอย่าง เช่น สนามกอล์ฟ สวนสนุก วินด์เซิร์ฟ ปัจจุบันที่โล่งดังกล่าวมีอยู่เกือบ 5,000 ไร่ ในอนาคตที่พักผ่อนประเภทนี้ควรกำหนดให้อยู่ในบริเวณพื้นที่ชั้นนอกของเมือง เนื่องจากต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่และสภาพทางธรรมชาติที่เป็นที่โล่งสวยงาม โดยมีมาตรฐานการบริการ 0.9 ไร่ต่อ 1,000 คน

#### แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือของภาคเอกชนในการพัฒนาเมือง

การพัฒนาที่วางขนาดเล็กในเมือง เพื่อพัฒนาเป็นสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการจัดหา จัดการเพื่อให้ได้ที่ดินมา ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหลักของการพัฒนาสวนสาธารณะในเมืองอยู่ในขณะนี้ โดยแนวทางการพัฒนาเมืองโดยมีส่วนร่วมของเอกชน มีรายงานการวิจัยเรื่อง "การประสานนโยบายแผนงาน และการบริหารงานในการพัฒนากรุงเทพฯ และปริมณฑล ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 แนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือของภาคเอกชนในการพัฒนาเมือง และนครหลวงนี้ สามารถใช้เป็นแนวทาง และกรอบการพัฒนาความร่วมมือในการพัฒนาสวนสาธารณะได้ โดยการศึกษานี้ได้เสนอรูปแบบการพัฒนาความร่วมมือกับภาคเอกชนดังนี้

- 1) การจัดตั้งองค์กรประสานงานกลาง โดยมีหน้าที่หลัก 2 ประการคือ การประสานนโยบาย และแผน การประสานการดำเนินงาน และการติดตามแผน ทั้งทางด้านเทคนิค การเงิน งบประมาณ กฎหมายและการบริหารงาน

2) การปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย เช่น กฎหมายสนับสนุนการวางแผนพัฒนานครหลวง กฎหมายจัดตั้งองค์กรประสานงาน และวิธีการประสานงาน กฎหมายการจัดเก็บภาษี เพื่อส่งเสริมการพัฒนานครหลวง กฎหมายควบคุมการพัฒนาให้มีระเบียบ และส่งเสริมการพัฒนาอย่างมีมาตรฐาน กฎหมายส่งเสริมการร่วมพัฒนานครหลวงระหว่างภาครัฐและเอกชน

3) การส่งเสริมบทบาทภาคเอกชน โดยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง บูรณะฟื้นฟูเมือง การจัดตั้งองค์กรประสานงานการพัฒนาเมือง และนครหลวงระหว่างภาครัฐและเอกชน การพัฒนามาตรการจูงใจ การพัฒนาเทคนิควิธีดำเนินการโครงการพัฒนาเมืองให้เอกชนสามารถร่วมดำเนินการได้

สำหรับความร่วมมือของภาคเอกชนในการดำเนินการพัฒนาเมือง ที่ช่วยให้รัฐสามารถพัฒนาเมืองได้กว้างขวาง และสนองประโยชน์ใช้สอยต่อท้องถิ่นได้มากขึ้น ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ภายภาพ และสภาพแวดล้อมไปพร้อมกัน ซึ่งใช้ได้ผลดีในต่างประเทศ มีวิธีการ 2 ลักษณะ ดังนี้คือ

□ ก. การตรวจกฎหมายจัดตั้งบริษัทหรือองค์การพัฒนาเมืองและบูรณะฟื้นฟูเมือง

เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพัฒนา หรือบูรณะฟื้นฟูเมืองในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยบริษัทหรือองค์การพัฒนา มีอำนาจในการจัดซื้อหรือจัดหาที่ดินที่สมควรทำการปรับปรุงมาดำเนินการวางแผนปรับปรุงใหม่ รวมทั้งจัดระบบถนนและระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ที่ปรับปรุง แล้วจัดขายหรือให้เอกชนเช่าระยะยาวดำเนินการก่อสร้างอาคารตามแผนผัง และรูปแบบที่บริษัทหรือองค์การพัฒนาฯ กำหนดโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเมืองและนครหลวงโดยส่วนรวม และบริษัทหรือองค์การพัฒนาฯ จะมีหน้าที่ในการควบคุมให้การก่อสร้างและการบูรณะเป็นไปอย่างได้มาตรฐานโดยตลอด

วิธีการนี้ทำให้มีการพัฒนาเมืองและนครหลวงอย่างกว้างขวางรวดเร็วและสอดคล้องกับแผนหลัก แต่รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นชอบจากประชาชนเป็นส่วนรวมในความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาและบูรณะฟื้นฟูเมืองขึ้น ซึ่งจะให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะโดยส่วนร่วมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และภาวะสิ่งแวดล้อมเมื่อสามารถมีกฎหมายฉบับนี้ จึงสามารถรวมที่ดินแปลงย่อยหลายเจ้าของเข้ามาเป็นผืนใหญ่แล้วดำเนินการวางแผน และพัฒนาให้เกิดประโยชน์ได้

ข. การพัฒนาที่ดินและอาคารโดยวิธีบริหารการจัดการและการเงิน

วิธีการนี้โดยหลักการรวบรวมแปลงที่ดินจากหลายเจ้าของโดยวิธีตกลงและสมัครใจของเจ้าของที่ดินทุกรายแล้วนำมาจัดผังและดำเนินการปรับปรุงที่ดินเพื่อใช้เป็นบริเวณย่านพักอาศัย ย่านการค้าและอาคารชนิดต่างๆ โดยบริเวณที่ปรับปรุงใหม่มีระบบถนน ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วนและสอดคล้องกับผังเมืองรวมทำให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้น แล้วจัดแบ่งคืนให้เจ้าของที่ดิน

ตามสัดส่วนที่สมควรได้รับ วิธีการนี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาย่างมีระเบียบและโดยประหยัด และเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการพัฒนาแถบชานเมืองช่วยให้การพัฒนาเมืองและนครหลวงบรรลุเป้าหมาย

โดยสรุปภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลอยู่หลายด้าน ทั้งการจัดสร้างและจัดหาสาธารณูปการ และบริการสาธารณะโดยมอบทรัพย์สินหรือที่ดินให้ดำเนินการ แต่ความร่วมมือในการพัฒนาดังกล่าวขึ้นอยู่กับวินิจฉัยของเอกชนเองเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะรัฐยังขาดมาตรการในการประสานงานการดำเนินการของประชาชนอย่างมีระบบ และขาดนโยบายส่วนร่วมที่แน่ชัดในการพัฒนาเมืองและนครหลวงสำหรับใช้เป็นแนวทางการพัฒนา การพัฒนาโครงการใหญ่ๆ เช่น การจัดสรรที่ดิน การก่อสร้างเคหะชุมชน ศูนย์การค้า นิคมอุตสาหกรรมในเขตชั้นนอก ตลอดจนการบูรณะปรับปรุงเมืองในเขตชั้นใน ซึ่งดำเนินการโดยเอกชนจึงสืบเนื่องมาจากการพิจารณาด้านเศรษฐกิจของเอกชนเป็นหลัก<sup>1</sup>

#### งานวิจัยและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1. แนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะในแ่งฝั่งเมือง ของอมรรัตน์ กฤตยานชวี มีประเด็นการศึกษา สรุปได้ว่า ประชากรหลายเขตขาดสวนสาธารณะสำหรับการพักผ่อน สวนสาธารณะที่มีอยู่ไม่สามารถให้บริการแก่ประชากรทุกกลุ่มวัยได้ มีความจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนสวนสาธารณะให้กระจายตัวมากขึ้น เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจสังคมที่ทำให้สภาพความเป็นเมืองสูงขึ้น อาชีพประชากรส่วนใหญ่เป็นนอกภาคเกษตร และส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย โดยในเขตชั้นในเป็นเขตที่ประสบปัญหาความขาดแคลนมากที่สุด ซึ่งมีโอกาสพัฒนาสวนได้จากที่ว่างขนาดเล็ก และอยู่ในลักษณะการใช้สอยประโยชน์ร่วมกันกับการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ (Multiple use) ซึ่งมาตรฐานของสวนสาธารณะจะแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขด้านที่ว่างราคาที่ดิน ประเภทของสวน และความสามารถในการบริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยเงื่อนไขดังกล่าว การศึกษานี้จึงกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับเขตชั้นในคือ 2.5 ไร่/1000 คน ชั้นกลาง 5 ไร่/1000 คน ชั้นนอก 10 ไร่/1000 คน ดังนั้นการจัดหา สวนสาธารณะให้ได้ตามขนาดมาตรฐานและความต้องการ จึงต้องพิจารณาจากที่ว่างที่มีอยู่ทุกประเภท เช่น ที่ว่างเกษตรกรรม ที่ว่างในวัด ที่ว่างในโรงเรียน ฯลฯ โดยแนวทางการจัดหาสวนนั้นควรเป็นไปตามระบบ หรือลำดับชั้นของสวนสาธารณะ (hierarchy of park) ซึ่งแนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะในเขตชั้นในควรเป็นสวนระดับท้องถิ่น ชั้นกลางควรเป็นสวนระดับย่าน เขตชั้นนอกควรเป็นสวนระดับเมือง

<sup>1</sup> รายงานการวิจัยการประสานนโยบายแผนงาน และการบริหารงานในการพัฒนากรุงเทพและปริมณฑล ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5, "แนวคิดความร่วมมือของภาคเอกชนในการพัฒนาเมือง", หน้า 2 - 3



2. การวิจัยมาตรฐานที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมในกทม. สำหรับการเคหะแห่งชาติ โดย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอแนะมาตรฐานที่โล่งว่างสาธารณะในชุมชนที่อยู่อาศัยของการเคหะ ดังนี้คือ ปริมาณพื้นที่ที่เหมาะสม คือ 11 - 16 ตารางเมตรต่อหน่วยพักอาศัย การกระจายตัวที่เหมาะสมสำหรับสวนระดับต่างๆ คือ สวนหย่อม ควรเข้าถึงได้ในระยะ 400 เมตรและสวนขนาดใหญ่ ควรเข้าถึงได้ในระยะ 800 เมตร และจากการศึกษาสภาพการใช้ หรือไม่ใช้สวนสาธารณะพบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 3 ประการคือ 1) การเข้าถึง ถ้าการเข้าถึงมีโดยรอบจะมีผู้ใช้มาก เช่น สวนสาธารณะทางยาวของประชาชนเวสต์ 3 เรือนแถวโครงการหัวหมาก สวนโครงการทุ่งสองห้อง 2) การบำรุงรักษาที่ดี มีการตัดหญ้าเรียบ หลุมบ่อน้อย ต้นไม้มีการตัดกิ่งมิให้บริเวณดูรุ่มทึบ 3) ขนาดและรูปร่างของสวน สวนที่มีสัดส่วนแคบยาว หรือโล่งกว้างเกินไปจะมีใช้น้อย โดยความแคบหรือสัดส่วนของพื้นที่ทำให้ไม่สามารถหาตำแหน่งปลอดภัยได้ ขณะที่พื้นที่โล่งกว้างเกินไปก็เหมาะกับกิจกรรมบางประเภท เช่น การเตะบอล โดยกิจกรรมอื่นๆ จะถูกละเลยในสิ่งอำนวยความสะดวก

นอกจากนี้ยังพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไปใช้สวนสาธารณะโดยการเดิน โดยระยะเวลาที่พอใจโดยเฉลี่ย 6 นาที ประมาณ เป็นระยะทางได้ประมาณ 400 - 500 เมตร โดยถนนหรือทางเท้าถูกใช้เพื่อกิจกรรมนันทนาการพอกัน หรือมากกว่าที่โล่งสาธารณะ เช่น การเดินเล่น การวิ่งออกกำลังกาย การถีบจักรยาน การเตะตระกร้อ โดยจะเกิดขึ้นในถนนซอย หรือถนนปลายตัน

3. การสำรวจทัศนคติของชาวกรุงเทพฯต่อความต้องการสวนสาธารณะของ ศิริพรรณ ทวีสุข พบว่า ประชาชนร้อยละ 80 มีความต้องการสวนสาธารณะด้วยเหตุผลต่างๆ เช่นต้องการแหล่งอากาศบริสุทธิ์ 74% ต้องการพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ 31.7% ต้องการพื้นที่สีเขียวเพื่อลดการแออัดของสภาพ Built up area 31.1% ต้องการพื้นที่ในการออกกำลังกายและเป็นแหล่งพักผ่อนที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย 3.6% นอกจากนี้คนกรุงเทพฯมีความคิดเห็นว่าควรมีการสร้างสวนสาธารณะเพิ่มขึ้น 79.3%

4. รายงานการศึกษาสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรกรุงเทพฯ ของ เทียนฉาย กิระนันท์ และคณะ พบว่า นอกจากเวลาการทำงานและนอนหลับแล้วคนกรุงเทพฯจะมีเวลาเพื่อการพักผ่อนโดยเฉลี่ย 2 ชั่วโมงเศษต่อวัน ดังนั้นสวนสาธารณะสำหรับการพักผ่อนที่ไม่ไกลจากที่พักอาศัยโดยใช้เวลาเดินทางรวมกับการพักผ่อนได้ใน 2 ชั่วโมง จะเป็นระดับของสวนที่มีความต้องการมาก

5. รายงานการศึกษากลยุทธ์การวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ของ MIT เสนอให้กรุงเทพฯเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้ได้อย่างน้อย 1 ตารางเมตรต่อคน จากโครงการพัฒนาสวนในรูปแบบ

ต่างๆ โดยจะมีสวน 2 ลักษณะคือ 1) สวนระดับภาค 2) สวนระดับเขตและสวนขนาดเล็ก โดยสวนสาธารณะส่วนใหญ่ควรมีที่ตั้งใกล้กับชุมชนพักอาศัย เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีแก่การอยู่อาศัย ด้วยมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

5.1 กระตุ้นให้มีสวนขนาดเล็ก (Pocket Park) โดยใช้ระบบ FAR Bonus กับพื้นที่ที่เป็นพาณิชยกรรมในเขตเมือง

5.2 กระตุ้นให้เกิดสวนริมน้ำ สวนริมคลอง ใช้ระบบ FAR Bonus โดยเอกชนที่สนับสนุนให้มีการเปิดที่โล่งริมน้ำ จะได้รับโบนัสเป็น 3 เท่า ของพื้นที่ที่เปิดโล่งเพื่อสาธารณะ ซึ่งสวนลักษณะนี้สามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของแก่ชุมชนในละแวกนั้นได้

5.3 สนับสนุนให้เกิดพื้นที่สีเขียว และพื้นที่นันทนาการบนท้องถนนของเมือง โดยใช้นโยบายสวนป่าในเมือง โดยจัดตั้งเป็นชุมชน ซึ่งคนในชุมชนสามารถปลูกต้นไม้ในท้องถนนบริเวณนั้นๆ

ในส่วนเขตเมืองชั้นใน เช่น บริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ และเขตธนบุรี ซึ่งมีที่ว่างเหลือน้อยมาก MIT ได้เสนอยุทธศาสตร์ระยะยาว โดยการจัดการและพัฒนาพื้นที่ขนาดเล็กขึ้นใหม่ เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนและสันทนาการของประชาชน รวมทั้งกำหนดข้อบังคับให้พื้นที่ส่วนหนึ่งของการพัฒนาขึ้นใหม่ทุกโครงการต้องมีที่โล่ง ตามลักษณะของอาคารแต่ละประเภท

1. สวนสาธารณะริมน้ำ เป็นพื้นที่ที่เป็นไปได้มากที่สุดในการจัดการ โดยการพัฒนาพื้นที่ริมน้ำขึ้นใหม่ เพื่อพัฒนาเป็นสวนสาธารณะ และทางเดินริมน้ำ โดยการพัฒนาจะเชื่อมโยงกับระบบสวนสาธารณะและคลองอื่นๆ ซึ่งใช้ประวัติศาสตร์ของแต่ละพื้นที่เป็นจุดดึงดูด ตามแนวคิด “ย้อนรอยสยาม”

2. สวนสาธารณะขนาดเล็ก ควรดำเนินการพัฒนาสวนสาธารณะขนาดเล็ก ในบริเวณใดก็ได้ที่สามารถจัดหาพื้นที่ได้ เป็นสวนในเมืองที่หาได้จากที่ว่าง ซึ่งควรเป็นบริเวณที่มีการเข้าถึงสะดวกจากถนนใหญ่ พื้นที่เหล่านี้อาจได้มาโดยการเวนคืนที่ดิน การจัดซื้อที่ดินเอกชน และการพัฒนาพื้นที่ที่ไ้แล้วขึ้นใหม่ รวมทั้งพื้นที่ถูกไฟไหม้

3. สวนสาธารณะชั่วคราว โดยการปิดถนนบางสาย ในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ในบางช่วงเวลาของวัน เช่น ช่วงพักเที่ยง ช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ เป็นการช่วยสร้างที่โล่งให้เพิ่มมากขึ้น บริเวณทางเดินเท้าต้องได้รับการปรับปรุงให้กว้างขึ้น และมีความเขียวขจีขึ้น เพื่อให้มีความรู้สึกเป็นสวนสาธารณะ และ

<sup>2</sup> สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร คณะที่ปรึกษา MIT และคณะที่ปรึกษา อี ซี, ผังเมืองกรุงเทพมหานคร 2538 - 2548 ฉบับร่างเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (มกราคม 2539), หน้า 138

เมื่อมีระบบขนส่งมวลชนเปิดบริการ อาจมีการปิดถนนไม่ให้อัศจรรย์อย่างถาวร เพื่อพัฒนาเป็นบริเวณถนนร้านค้าเฉพาะผู้สัญจรทางเท้าเท่านั้น

#### 6. ข้อบังคับพื้นที่โล่งสำหรับการพัฒนาของภาคเอกชน

ข้อบังคับพื้นที่โล่งสำหรับการพัฒนาของภาคเอกชน เป็นมาตรการเสริมเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมความสะดวกแก่สาธารณะในรูปของสวนสาธารณะ หรือที่โล่งเพื่อสาธารณกิจภายในพื้นที่โครงการมาตรฐานการพัฒนาตามข้อเสนอของผังเมืองกรุงเทพฯ บังคับให้โครงการพัฒนาสำรองพื้นที่ 10 -20 % เพื่อใช้เป็นที่โล่งสำหรับสาธารณะ โดยมีความกว้างมากกว่า 5 เมตร และมีถนนเข้าถึง และเพื่อกระตุ้นการเพิ่มปริมาณและประเภทของพื้นที่โล่งในเมือง ให้เป็นส่วนประกอบหนึ่งรวมอยู่ในการพัฒนาของภาคเอกชน เช่น โครงการรางวัลค่า FAR ซึ่งจะเพิ่มค่า FAR ให้อีก 3 เท่าของพื้นที่ที่การพัฒนาเอกชนสำรองไว้ รางวัลจูงใจนี้ เปิดโอกาสให้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพิ่มค่า FAR สำหรับความหนาแน่นของการพัฒนาของตนได้ ถึง 1.5 ถ้าครึ่งหนึ่งของพื้นที่โครงการให้เป็นพื้นที่โล่งสาธารณะ<sup>3</sup>

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145