

บทที่ 3

แนวความคิดในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ

การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเรื่องสำคัญที่ควรพิจารณา เนื่องจาก สวนสาธารณะเป็นแหล่งรวบรวมระบบนิเวศที่หลากหลาย เป็นสถานที่ที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านสังคมเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน เป็นแหล่งเรียนรู้และใช้เป็นสถานที่ในการจัดกิจกรรมทางสังคม จึงถือได้ว่า มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตเมืองใหญ่เป็นอันมาก ประกอบกับปัญหาความขาดแคลนพื้นที่สวนสาธารณะหลักที่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยมีสัดส่วนของพื้นที่สวนสาธารณะเพียง 0.70 ตารางเมตรต่อคน หรือเท่ากับ 0.434 ไร่ ต่อประชากร 1,000 คน เท่านั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 และบทที่ 2 สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้พื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มขึ้นและป้องกันปัญหาความไม่เพียงพอดังกล่าว คือ การศึกษาแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายกับหลักกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยแนวความคิดที่จะนำเสนอในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

3.1 แนวความคิดในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะ

3.1.1 ความหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตามหลักนิเวศวิทยา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ถูกกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ¹ คือ

1. เพื่อการคุ้มครองกระบวนการทางนิเวศที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีพของทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป
2. เพื่อการสงวนความหลากหลายทางพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติ

¹ พันธ์ ทศยานนท์ และคณะ, “รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1”, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น.13.

3. เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนจากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหมายถึง การใช้ประโยชน์ที่ไม่เกินศักยภาพการผลิตสูงสุดที่ออกเงยจากฐานทรัพยากรนั้นๆ

การอนุรักษ์ (conservation) จึงหมายถึง การรักษา สงวน ปรับปรุงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้ให้ประโยชน์ตอบสนองต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ตลอดไป² นอกจากนี้ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องทำความเข้าใจถึงคุณสมบัติของทรัพยากรประเภทนั้นด้วย เพื่อให้เกิดประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและสูงสุด เช่น ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ไม่หมดสิ้นจะต้องมุ่งการรักษาคุณภาพไม่ให้เกิดภาวะมลพิษต่อทรัพยากรนั้น ส่วนทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้ จะต้องใช้ในปริมาณที่พอเหมาะ เพื่อให้เกิดความสมดุลกับปริมาณที่นำไปใช้ สำหรับทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปจะต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงความจำเป็นที่ต้องนำมาใช้ในแต่ละช่วงเวลา

3.1.2 มาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะ

ตามการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไปแล้ว มีมาตรการหลักกว้างๆ 2 มาตรการ คือ มาตรการอนุรักษ์โดยตรง (direct conservation measures) และมาตรการทางสังคม (social measures)³

(ก) มาตรการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะโดยตรง (direct conservation park measures) สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

1. การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางผังเมือง

เป็นการกำหนดเกณฑ์ในทางพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์สวนสาธารณะ โดยพิจารณาจากกรณีเร่งด่วนจำเป็นตามความอ่อนไหวของพื้นที่เป็นลำดับแรก และพิจารณาถึงพื้นที่ที่จะมีผลกระทบเป็นลำดับรองลงมา ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ในการพิจารณา 3 ประการ⁴ คือ

² เกษม จันทรแก้ว, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์, 2529), น. 99.

³ เทียบเคียงจาก สาคร กือเจริญ, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, (มหาสารคาม : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2538), น. 7-9.

(1) ความหนาแน่นของประชากร (population density)

เป็นการพิจารณาจากสัดส่วนความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ประกอบกับที่ตั้งของชุมชนแออัดต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการขาดมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี เนื่องจากมีอัตราการใช้พื้นที่ต่อประชากรในระดับสูง จึงขาดพื้นที่รองรับเพื่อการพักผ่อน การบริการ และการประกอบกิจกรรมร่วมกัน โดยการพิจารณาความหนาแน่นของประชากรนี้จะยึดฐานข้อมูลประชากรของพื้นที่ที่จะวางเกณฑ์มาตรฐาน ฐานข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม และฐานข้อมูลจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศที่บ่งบอกความหนาแน่นด้านการใช้ที่ดินในแต่ละประเภท⁵

(2) ความหนาแน่นของสัญญาณเมือง (urban bulk density)

เป็นการพิจารณาจากความหนาแน่นของกลุ่มอาคารที่เกาะตัวกันอยู่ในพื้นที่ชุมชนที่หนาแน่นและพื้นที่ว่างปราศจากการใช้ประโยชน์ อันเป็นพื้นที่ที่ล่อแหลมต่อการถูกบุกรุกเพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่ถูกต้อง เพราะหากมีการอนุรักษ์พื้นที่ว่างเหล่านั้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม จะเป็นการยกระดับคุณค่าของพื้นที่ให้มีมากขึ้นกว่าเดิม และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรอบ ซึ่งการพิจารณานี้ จะยึดเพียงฐานข้อมูลจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศและข้อมูลภาคสนามเท่านั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นด้านการใช้พื้นที่ และสัดส่วนพื้นที่ว่างในแต่ละเขต เนื่องจากพื้นที่ว่างดังกล่าวอาจเป็นพื้นที่ของส่วนราชการที่มีได้ใช้ประโยชน์ใดๆ หรือเป็นพื้นที่ที่รอการพัฒนาของเอกชนก็ได้⁶

(3) ด้านภูมิศาสตร์สัญญาณ (urban topography)

เป็นการพิจารณาจากสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เพื่อวิเคราะห์ภาวะวิกฤตของเมืองและความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะ เพราะหากไม่มีการพิจารณาถึงสภาพพื้นที่ว่าสามารถอนุรักษ์และเหมาะสมแก่การพัฒนาเป็นสวนสาธารณะในภายหลังหรือไม่ อาจเป็นการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการใช้งานตามลักษณะและประเภทของสวนสาธารณะได้ และที่สำคัญ

⁴ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, “รายงานฉบับสมบูรณ์ แผนแม่บทเพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร”, รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546), น. 124.

⁵ เพิ่งอ้าง.

⁶ เพิ่งอ้าง.

ยังอาจส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ และพืชพรรณภายในสวนสาธารณะ และท้ายที่สุด จะเป็นการลดคุณค่าของสวนสาธารณะเหล่านั้นในทางพื้นที่อีกด้วย⁷

ดังนั้น การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางผังเมือง ในลักษณะของการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากร จึงเป็นการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะ เพื่อให้เกิดการพักผ่อนหย่อนใจที่ได้สัดส่วนกับการอยู่อาศัยในเขตเมือง ให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีดังเดิมต่อไป รวมถึงเพื่อให้เกิดการเข้าถึงพื้นที่สวนสาธารณะได้อย่างเพียงพอและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และฐานประชากรในพื้นที่นั้นๆ ในทางความเป็นจริงอีกด้วย

การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางผังเมืองนี้ ยังส่งผลให้เกิดการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะโดยทางอ้อม ในลักษณะของการเร่งดำเนินการพัฒนาแหล่งธรรมชาติ เพื่อจัดเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สวนสาธารณะ ในรูปแบบของการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ในการจัดเป็นแหล่งนันทนาการในสถานสาธารณะ นอกเหนือแต่เพียงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการรองรับน้ำก่อนที่จะระบายสู่ทะเลในโครงการของรัฐเพื่อการป้องกันน้ำท่วมเท่านั้น⁸ รวมถึงยังทำให้หน่วยงานของรัฐดูแลรักษาสวนสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและอำนวยความสะดวกในการเข้าใช้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างระบบการรักษาความปลอดภัย ระบบแสงสว่าง และกำหนดนโยบายด้านการดูแลพืชพรรณภายในสวนสาธารณะ เป็นต้น และที่สำคัญส่งผลให้เกิดการสร้างระบบแรงจูงใจแก่ประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะอีกด้วย

2. การฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะ

เป็นกรณีที่สวนสาธารณะขาดการบำรุงรักษาหรือดูแลไม่ตรงตามลักษณะและสภาพของพื้นดิน หรืออาจเกิดจากการบุกรุกของประชาชนในบริเวณใกล้เคียง หรือภัยธรรมชาติต่างๆ จนทำให้เกิดความเสื่อมโทรมและสูญเสียลักษณะของการเป็นสวนสาธารณะที่ดี จึงต้องมีการบำรุงรักษาในลักษณะของการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพที่ดีดังเดิม สามารถใช้ประโยชน์ได้เพิ่มมากขึ้น และเหมาะสม โดยการฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะอาจจำแนกได้ 3 วิธี คือ

(1) การคัดเลือกชนิดพรรณไม้ที่เหมาะสม

เป็นการฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะในเบื้องต้นวิธีหนึ่ง เนื่องจากในสวนสาธารณะนั้นต้องมีพรรณไม้เพื่อเป็นองค์ประกอบหลักในการคงสภาพความเป็นพื้นที่สีเขียวในสวนสาธารณะไว้ โดยส่วนใหญ่ในเขตเมืองจะคัดเลือกพรรณไม้ประเภทไม้ยืนต้น เนื่องจากไม้ยืนต้นมีอายุที่ยืนนาน

⁷ เพ็งอ้าง, น. 125.

⁸ เพ็งอ้าง, น. 291.

และเสริมคุณค่าทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าไม้พุ่มหรือไม้ล้มลุก แต่อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกพรรณไม้เพื่อการฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะที่เสื่อมโทรมนี้ มีข้อพิจารณาในการคัดเลือก อยู่หลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ของการปลูก ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และ สิ่งแวดล้อม ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการพัฒนา หลักทั่วไปในการคัดเลือกพรรณไม้ และหลักการทางนิเวศวิทยาของพรรณไม้นั้น⁹

(2) การลดความเสื่อมโทรมของพื้นดิน

ความเสื่อมโทรมของพื้นดินในสวนสาธารณะนั้น แม้ว่าจะมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการ จัดการในทางพื้นที่มากนัก แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการจัดการที่สามารถฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะได้ดี ประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่สวนสาธารณะในเขตเมืองอาจจะ ไม่เกิดขึ้นมากนัก เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่มักเคยเป็นที่ดินของเอกชนซึ่งประกอบกิจกรรมประเภท พาณิชยกรรมเป็นส่วนใหญ่ หรือเป็นที่โล่งปราศจากการใช้ประโยชน์ของรัฐ ทำให้ปัญหาความ เสื่อมโทรมของพื้นที่สวนสาธารณะมิได้เป็นผลมาจากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนที่ดิน นั้นแต่ประการใด แต่มักจะเกิดขึ้นจากความไม่อุดมสมบูรณ์ของที่ดิน อันเป็นผลมาจากพัดพา ตะกอนดินลงสู่แหล่งน้ำหรือเกิดจากที่มีน้ำกักขังเป็นเวลานานจนมีสภาพเป็นดินโคลน ไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก จึงนำบางส่วนของที่ดินมาถมเพื่อสร้างเป็นสวนสาธารณะ

ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีในลักษณะของเกษตรอินทรีย์มาใช้ เพื่อการฟื้นฟูและ ปรับสภาพที่ดินให้เหมาะสมแก่การอนุรักษ์ให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะ เพียงแต่อาจจะต้องใช้ ระยะเวลาในการฟื้นฟูที่นานกว่าการใช้สารอินทรีย์ แต่ผลที่ได้จากการฟื้นฟูโดยวิธีเกษตร อินทรีย์นี้ จะทำให้พื้นดินคงความสมบูรณ์ได้นานและลดการพังทลายของหน้าดินด้วย¹⁰

(3) การจัดสรรและปฏิรูปที่ดินใหม่

วิธีการอีกวิธีหนึ่งที่จะสามารถฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะจากความเสื่อมโทรมของพื้นที่ อันมีสาเหตุมาจากการใช้ประโยชน์หรือการดูแลรักษาอย่างไม่ถูกต้อง คือ การจัดสรรและการ

⁹ เพ็งอ้าง, น. 284-287.

¹⁰ ดู รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้เกษตรอินทรีย์ในการฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของ พื้นที่สวนสาธารณะได้ที่ <<http://www.ideabangkok.com>> และข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับเกษตร อินทรีย์ของสำนักมาตรฐานเกษตรอินทรีย์เพิ่มเติม, <http://www.actorganic-cert.or.th/index.php>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2552.

ปฏิรูปที่ดิน ในลักษณะการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นี้ นอกจากจะเป็นการจัดรูปแปลงที่ดินของเอกชนใหม่ให้สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ยังกำหนดให้บางส่วนที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์สำหรับบริการขั้นพื้นฐานในลักษณะของการจัดระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่างๆด้วย เพื่อให้ที่ดินบริเวณนั้นสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดสอดคล้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวเพื่อการบูรณะพื้นที่สวนสาธารณะที่เสื่อมโทรม¹¹

(ข) มาตรการทางสังคมเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะ (social measures for park conservation)

เป็นวิธีการที่ปฏิบัติต่อทรัพยากรธรรมชาติภายในสวนสาธารณะโดยทางอ้อม กล่าวคือ เป็นการให้ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนรับผิดชอบและร่วมมือในการอนุรักษ์ซึ่งประกอบด้วยวิธีการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยการสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังทัศนคติที่ดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในสวนสาธารณะ

(2) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน โดยการให้ทุนหรือดำเนินการในรูปแบบของสมาคม หรือชมรมส่งเสริมการอนุรักษ์สวนสาธารณะ

(3) การใช้กฎหมายควบคุม เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในสวนสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง การใช้กฎหมายเข้าควบคุมนี้ อาจทำได้โดยการออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมให้เหมาะสมและทันกับความเสี่ยงของทรัพยากรธรรมชาติภายในสวนสาธารณะ และสภาพการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะที่เป็นปัญหาในปัจจุบันได้

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกประเภทมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีพและความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล เอกชน ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เข้าใช้ประโยชน์จาก

¹¹ กล่าวถึงใน อดิสร มโนมัยอำรุงกุล, “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่,” วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, ปีที่ 14, ฉบับที่ 53, น. 32-33 (เมษายน - มิถุนายน, 2551) และศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสวนสาธารณะ, http://www.thair.org/thai/about_us_09.html, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2552.

สวนสาธารณะ ที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญ ให้ความสนใจและร่วมมือกันในการอนุรักษ์อย่างจริงจัง เพื่อมิให้เกิดความเสื่อมโทรม เกิดความเสียหาย หรือถูกทำลายได้¹² แต่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในสวนสาธารณะเพื่อสร้างความสมดุลให้แก่ระบบนิเวศของเมืองอีกด้วย

3.1.3 การปรับใช้แนวความคิดในการอนุรักษ์กับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ในเขตกรุงเทพมหานคร

สำหรับการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร จะต้องเริ่มต้นจากการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางผังเมืองเสียก่อน เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความขาดแคลนในทางพื้นที่ตามความจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการวางแผนทางอนุรักษ์ต่างๆ เพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในอนาคตให้สอดคล้องกับอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานคร รวมถึงยังทำให้สามารถคาดการณ์พื้นที่สวนสาธารณะที่จำเป็นต้องจัดหาให้เพียงพอกับเกณฑ์มาตรฐานทางผังเมืองที่กำหนดไว้ และที่สำคัญการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะรูปแบบอื่นๆ ตามมา โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ตามมาตรการทางสังคม ในลักษณะของการให้ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการดูแลและบำรุงรักษา หรือการจัดตั้งองค์กรทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะและบำรุงรักษาพืชพรรณภายในพื้นที่สวนสาธารณะ รวมถึงการออกมาตรการบังคับทางกฎหมายเพื่อควบคุมความเสื่อมโทรมของพื้นที่และป้องกันการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินโดยมิชอบ อันจะนำไปสู่การฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะที่มีมาตรการบำรุงรักษาตรงตามลักษณะและสภาพของพื้นดิน เนื่องจากการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางผังเมืองนี้ จะแสดงให้เห็นถึงความวิกฤตของสภาพพื้นที่สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครทั้งหมด ความหนาแน่นของจำนวนประชากรที่แท้จริง รายละเอียดของการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม และความเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ของทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานครโดยรวมได้

¹² สมิทธี สระอุบล, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2532), น.32.

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสาธารณะแบบยั่งยืน

3.2.1 ความหมายตามหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน

คำว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) ตามรายงานการศึกษาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก (World Commission on the Environmental and Development) เรื่อง Our Common Future ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในยุคปัจจุบันโดยไม่ทำลายหรือขัดขวางความสามารถและสิทธิในการได้รับสิ่งที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของมนุษย์ในรุ่นต่อไป”¹³

หลักการพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกที่สำคัญและเป็นประเด็นหลักที่นำมาใช้เพื่อเรียกร้องให้มนุษย์ตระหนักถึงความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้ หลักการพัฒนาแบบยั่งยืนสะท้อนแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางอย่างชัดเจน กล่าวคือ มนุษย์มีบทบาทและความสำคัญต่อการกำหนดระดับในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการสิ่งแวดล้อม มนุษย์จึงเลือกที่จะจัดการสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองและรักษาเฉพาะทรัพยากรที่จะเกิดผลกระทบต่อความต้องการใช้ของคนรุ่นต่อไป¹⁴

อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด มีการบำรุงรักษาและใช้ในอัตราที่จะก่อให้เกิดการทดแทนได้ทันอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะมีใช้ต่อไปในอนาคตนั่นเอง¹⁵

วัตถุประสงค์ของความยั่งยืนแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ¹⁶ คือ

(1) ทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชากรได้ ต้องสามารถจัดความ

¹³ David Hughes and other, Environmental Law, 4th Edition (London : LexisNexis Butterworths Tolley, 2002), p. 18.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 20-21.

¹⁵ กล่าวถึงใน ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 117.

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 111-112.

ยากจน ลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม รวมถึงผู้ประกอบการต้องรวมเอาค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในต้นทุนการผลิตด้วย

(2) ทางสังคม ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่สอดคล้อง และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของศักยภาพการผลิตทางระบบนิเวศ

(3) ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ต้องมีรูปแบบการใช้ทรัพยากรที่มีการบำรุงรักษาและมีอัตราการใช้ทรัพยากรที่อยู่ในขอบเขตของการอำนวยให้ทรัพยากรที่ใช้นั้นกลับสู่สภาพปกติได้ การใช้ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป จะต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ ชะลอการใช้ และพัฒนาเทคโนโลยีในการหาทรัพยากรอื่นมาใช้ทดแทน

3.2.2 หลักการและทฤษฎีของสวนสาธารณะแบบยั่งยืน

จากการศึกษาในบทความ “Defining the Sustainable Park : A Fifth Model for urban Parks” ของ Galen และ Boland ในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นบทความที่ศึกษากรณีสวนสาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1982-2002 จำนวน 125 แห่ง พบว่า แนวคิดและรูปแบบของสวนสาธารณะแบบยั่งยืน (Sustainable Park) เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1990 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่สังคมให้ความสนใจกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่ทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น สวนสาธารณะแบบยั่งยืนจึงให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และบทบาทของสวนสาธารณะที่พึงมีต่อสังคม กล่าวคือ ต้องมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ทางระบบนิเวศของเมืองที่เป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะนั้นๆ อันประกอบไปด้วย สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น สภาพดิน น้ำ อากาศ สิ่งมีชีวิตทางธรรมชาติ เช่น สัตว์ คนที่อาศัยอยู่ในเมือง และระบบของเมือง เช่น สิ่งก่อสร้าง ระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ระบบสาธารณูปโภค ระบบคมนาคม เป็นต้น สวนสาธารณะแบบยั่งยืนนี้ จะเน้นการดูแลรักษาที่ไม่สิ้นเปลืองและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่วนบทบาททางสังคมนั้น คือ การเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสวน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการออกแบบ ก่อสร้าง และดูแลรักษา¹⁷

¹⁷ Galen, Cran and Boland, Michael, “Defining the Sustainable Park : A Fifth Model for urban Parks”, Landscape Journal 19, pp.104-105 (2002).

หลักการของสวนสาธารณะแบบยั่งยืน ต้องประกอบด้วย

(ก) การคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและพอเพียง (resource self-sufficiency) กล่าวคือ ในการดูแลรักษาสวนสาธารณะส่วนใหญ่จะสิ้นเปลืองพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติต้องใช้แรงงานคนและสารฆ่าแมลง รวมถึงยังอาจก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียและขยะจากการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ จึงเป็นที่มาของรายจ่ายในการบำรุงรักษาสวนสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาในการหาเงินงบประมาณจากทางภาครัฐมาสนับสนุนค่าใช้จ่ายของสวนสาธารณะ และทำให้สวนสาธารณะทรุดโทรมลงในระยะต่อมา ในขณะที่สวนสาธารณะแบบยั่งยืนจะสามารถลดการใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลือง และใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างคุ้มค่า ทั้งในแง่ของการออกแบบ การก่อสร้าง และการดูแลรักษา เพื่อเป็นการรักษาสภาพของระบบนิเวศ ลดค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงความต้องการด้านการพักผ่อนหย่อนใจ¹⁸

การพัฒนาสวนสาธารณะโดยการคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรภายในสวนทั้งจากธรรมชาติและมนุษย์อย่างคุ้มค่าและพอเพียงนี้ สามารถทำได้โดย การใช้พืชพันธุ์ในท้องถิ่น การกักเก็บน้ำฝนและบำบัดโดยวิธีทางธรรมชาติ การใช้วัสดุที่ทนทานและไม่เกิดมลพิษ รวมถึงการรีไซเคิลวัสดุต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ยังรวมถึงการบริหารจัดการที่แสดงถึงการร่วมมือกันของคนในชุมชน และการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

(ข) การผสานสวนสาธารณะให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบเมือง (an integrated part of the larger urban system) เป็นการพัฒนาสวนสาธารณะอย่างยั่งยืนที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการช่วยลดปัญหาต่างๆ ของเมือง ดังนี้¹⁹

(1) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง โดยการผสานสวนหนึ่งของระบบโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น ระบบน้ำและถนน) ลงในสวนสาธารณะ เช่น ใช้พื้นที่ของสวนสาธารณะในการบำบัดน้ำเสียหรือน้ำฝน ซึ่งนอกจากจะได้ประโยชน์ในการสร้างแหล่งอาหารและถิ่นที่อยู่ให้สัตว์แล้ว ยังสามารถพัฒนาพื้นที่ในการพักผ่อนและความสวยงามทางธรรมชาติอีกด้วย เช่น ตัวอย่างของ The Proposal for New York City 's Riverside South (ค.ศ. 1991) ซึ่ง

¹⁸ Ibid., pp. 107-108.

¹⁹ Ibid., pp. 110-117.

ถูกสร้างขึ้นเป็นพื้นที่ลุ่มเพื่อการบำบัดน้ำฝน และน้ำเสียจากหน่วยพักอาศัยก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำ โดยการปลูกพืชน้ำและต้นกกในที่ลุ่มดังกล่าว เพื่อการกำจัดสารเคมีออกจากน้ำ อีกทั้งยังเป็นการสร้างทัศนและความสวยงามทางธรรมชาติภายในสวนสาธารณะอีกด้วย

(2) ปัญหาพื้นที่เมืองที่ถูกทิ้งให้รกร้างและขาดการดูแลรักษา กล่าวคือ หลังจากผ่านช่วงเวลาที่มีการพัฒนาและเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ทำให้ในหลายประเทศมีพื้นที่ที่ถูกทิ้งรกร้างมากมาย เช่น พื้นที่ฐานทัพทหาร พื้นที่โรงงาน หรือพื้นที่เส้นทางคมนาคมที่เลิกใช้แล้ว ซึ่งดินในที่ดินเหล่านี้จะประกอบด้วยสารเคมีต่างๆมากมาย การสร้างสวนสาธารณะในพื้นที่เหล่านี้จึงเป็นวิธีที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยวิธีการปลูกพืชที่สามารถสกัดสารเคมีออก หรือการสร้างหนองน้ำภายในสวน เพื่อเป็นแหล่งเจริญเติบโตของพืชท้องถิ่น เป็นต้น

(3) ปัญหาด้านสุขภาพของเมือง กล่าวคือ เป็นการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อเป็นแหล่งสำหรับการพัฒนาสุขภาพในรูปแบบของการฟื้นฟูและพัฒนาทางด้านจิตใจและร่างกายของผู้คนที่อาศัยอยู่ในแถบนั้น เช่น ในประเทศเยอรมนี มีการสร้างสวนสุขภาพเพื่อให้ผู้ป่วยจากโรงพยาบาลใกล้เคียงมาใช้ในการพักผ่อน อันเป็นการช่วยฟื้นฟูผู้ป่วยหลังจากออกจากโรงพยาบาล และยังเป็นการสนับสนุนชุมชนให้สามารถช่วยเหลือตนเองอีกด้วย อันสอดคล้องกับแนวความคิดการจัดสวนแบบ medicinal garden ในสมัยกรีก โรมันและอียิปต์

(4) ปัญหาด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความสัมพันธ์ในสังคม กล่าวคือ ในชีวิตสังคมเมืองในปัจจุบัน ผู้คนได้ตัดขาดธรรมชาติจากการดำเนินชีวิต ดังนั้น สวนสาธารณะแบบยั่งยืนจึงทำหน้าที่เชื่อมโยงความเป็นธรรมชาติและระบบนิเวศ ให้เข้ากับความรักชอบและความตระหนักถึงความสำคัญของธรรมชาติในชุมชน ในลักษณะของการใช้พืชพรรณท้องถิ่นและสร้างระบบนิเวศภายในสวนสาธารณะตามเอกลักษณ์และบริบทของพื้นที่ตั้งนั้นๆ อันเป็นการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะของการมุ่งเน้นในเรื่องการให้การศึกษาจากระบบนิเวศและธรรมชาติผ่านลักษณะภูมิทัศน์ (landscape) และองค์ประกอบทางกายภาพภายในสวน และที่สำคัญยังเป็นการเพิ่มความรู้สึกในความเป็นเจ้าของพื้นที่ และลดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

(ค) การแสดงออกทางด้านสุนทรียภาพใหม่ๆ ในแง่ของการออกแบบ (new modes of aesthetic expression) กล่าวคือ เป็นการพัฒนาศวนสาธารณะโดยวิธีการออกแบบสวนสาธารณะให้สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพและบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและการจัดการพื้นที่ภายในสวน เช่น การปลูกพืชพรรณท้องถิ่นอย่างหลากหลายและการแสดงองค์ประกอบร่วมกันของมิติในทางสิ่งแวดล้อม เพื่อแสดงถึงสุนทรียภาพทางภูมิทัศน์ในการ

เปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลาอันเป็นการพัฒนารูปแบบและสุนทรียภาพใหม่ๆ ด้านการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามบริบทที่แตกต่างกันออกไป อันเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่สวนสาธารณะในด้านการจัดการอย่างบูรณาการอีกด้วย

3.2.3 แนวทางการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการพัฒนา

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญประการสำคัญของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ คือ การจัดหาพื้นที่เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการในการให้ได้มาซึ่งที่ดินในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย เพราะหากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่นๆ หรือมีการพัฒนาเกิดขึ้นแล้ว โอกาสในการนำที่ดินมาพัฒนาเป็นสวนสาธารณะก็จะยากยิ่งขึ้น โดยสามารถวางกลยุทธ์ในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ และจำแนกหลักเกณฑ์การได้มาในเชิงพื้นที่ตามลักษณะความเป็นเจ้าของในพื้นที่ ดังนี้

(ก) ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชนนั้น เจ้าของที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์ที่จะใช้ประโยชน์ต่างๆ ในที่ดินในความครอบครองของตนได้เสมอ ตราบเท่าที่ไม่ไปล่วงละเมิดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การใช้หลักกรรมสิทธิ์นี้ แม้ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่สามารถใช้ยันกับบุคคลได้ทั่วไป แต่ก็ต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องด้วยเสมอ ดังนั้นเพื่อให้เกิดการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะจากที่ดินของเอกชน จึงได้วางวิธีการได้มาตามความเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ ดังนี้²⁰

(1) การออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินในบริเวณที่มีความอ่อนไหวง่าย เช่น พื้นที่แหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้นอกจากจะใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนและเสริมสร้างภูมิทัศน์ของเมืองแล้ว ยังช่วยรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเน้นพื้นที่รองรับน้ำ และเป็นแหล่งน้ำให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติภายในสวนสาธารณะ พื้นที่เกษตรกรรมอื่น พื้นที่โล่งของเอกชนเพื่อการพัฒนา รวมถึงพื้นที่สีเขียวโดยรวมของประเทศด้วย

(2) การซื้อที่ดิน ถือได้ว่าเป็นการลงทุนในการให้ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเฉพาะในปัจจุบันที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในภาวะชะลอตัวและราคาที่ดินลดลง จึงต้องเร่งดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพราะมีโอกาสและความเป็นไปได้สูง

²⁰ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 281-282.

(3) การขอรับบริจาคที่ดินจากเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องในวโรกาสพิเศษหรือการเฉลิมฉลองต่างๆ

(4) การให้ทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่ดิน วิธีนี้จะใช้สำหรับชุมชนที่มีการกระจุกตัวกันเป็นแนวราบ โดยวิธีการขอแลกพื้นที่ดังกล่าวโดยการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ใหม่ และนำพื้นที่มาพัฒนาเป็นสวนสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนโดยรวม

(5) การทำสัญญาเช่าที่ดินระยะยาว ในกรณีที่ยังมิได้ดำเนินการพัฒนาหรือทำประโยชน์ในรูปแบบใดๆในพื้นที่

(6) การสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ ให้แก่เจ้าของที่ดิน เพื่อให้ดำรงพื้นที่ไว้เป็นพื้นที่สีเขียวต่อไป เช่น แรงจูงใจด้านภาษี และเงินชดเชย เป็นต้น

(ข) ที่ดินของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ที่ดินของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจนี้ เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งอยู่ในความครอบครองและดูแลจากหน่วยงานหรือบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อที่ดินประเภทดังกล่าวกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจครอบครองและดูแลรักษา ไว้แล้ว จึงเป็นการยากที่จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้น เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ไม่สามารถซื้อขายหรือตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนที่ดินอันเป็นของรัฐอยู่แล้วได้ จึงกำหนดแนวทางในการได้มาซึ่งที่ดินเหล่านั้นไว้ ดังนี้²¹

(1) การขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ในการอนุญาตให้ประชาชนได้เข้ามาใช้ประโยชน์พื้นที่สวนสาธารณะในหน่วยงานเหล่านั้นหลังเวลาราชการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

(2) การขอเข้าไปใช้ที่ดิน โดยการเจรจาเพื่อขอพื้นที่ของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อการพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานนั้นๆ และชุมชนโดยรอบด้วย

(3) การขอรับบริจาคที่ดิน ในกรณีที่หน่วยงานเหล่านั้นไม่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่

(ค) ที่ดินประเภทพิเศษ

ที่ดินประเภทพิเศษนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่ดิน

²¹ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 282.

ที่เป็นศาสนสถาน ซึ่งจะมีผู้ดูแลต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าศาสนสถานนั้นเป็นของศาสนาใด กล่าวคือ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ และการบริหารจัดการของหน่วยงานที่ดูแล ซึ่งมีทั้งลักษณะของการให้เช่าหรือให้เช่าที่ดินไปใช้ทำสวนสาธารณะ แต่หากเป็นที่ดินที่เป็นศาสนสถาน จะขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ดูแลศาสนสถาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเล็งเห็นถึงความสำคัญของสวนสาธารณะเพื่อเพิ่มจำนวนต้นไม้ในชุมชนให้มากขึ้น แทนที่จะออกหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์²²

3.2.4 การปรับใช้แนวความคิดในการพัฒนาสวนสาธารณะอย่างยั่งยืนกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากประเทศไทยมีการวางผังเมืองและการควบคุมการใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นระบบ จึงจำเป็นต้องพัฒนาสวนสาธารณะในลักษณะผืนพื้นที่สวนสาธารณะให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และเชื่อมต่อพื้นที่สวนสาธารณะให้สอดคล้องกับการพัฒนาสาธารณูปโภคตามโครงการของรัฐ ระบบการคมนาคมและพื้นที่โล่งของเมืองในลักษณะของอุทยานวิถี (greenways) เพื่อประโยชน์แก่การจัดหาพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีความเหมาะสมในการพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะแบบยั่งยืน และใกล้เคียงกับวิถีชีวิตแบบเมืองของประชาชนในบริเวณที่จะจัดสร้างเป็นสวนสาธารณะด้วย และที่สำคัญควรมีการพัฒนาสวนสาธารณะในลักษณะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการดูแลและบำรุงรักษาได้โดยง่าย

สำหรับการออกแบบสวนสาธารณะนั้น ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศตามบริบทของพื้นที่สวนสาธารณะเหล่านั้น เพื่อแสดงถึงเอกลักษณ์ทางธรรมชาติ สุนทรียภาพทางภูมิทัศน์ และคุณค่าของสวนสาธารณะจากการเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชน โดยที่ดินของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือได้ว่ามีทิศทางการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการพัฒนาเป็นสวนสาธารณะแบบยั่งยืนมากที่สุด เพราะเป็นองค์ทรัพย์ของรัฐ เพียงแต่วิธีการได้มาจะเป็นการขอความร่วมมือหรือขอกันพื้นที่ส่วนหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินของเอกชนก็สามารถนำมาพัฒนาเป็นพื้นที่

²² กล่าวถึงใน ปกรณ์ นิลประพันธ์, “มาตรการทางกฎหมายปัจจุบันเกี่ยวกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน”,

<http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?>

[option=com_content&task=view&id=3&Itemid=12](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=12), สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2552, น.17.

สวนสาธารณะแบบยั่งยืนได้เช่นกัน ภายใต้พื้นฐานแห่งความยินยอมของเอกชนและการให้ความร่วมมือกับรัฐ

3.3 แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.3.1 ความหมายและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากลักษณะและสภาพของปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงกว้างขวาง เป็นเวลาที่ยาวนาน และไม่สามารถแก้ไขได้โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว ให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดกับบุคคลเป็นจำนวนมาก และอาจส่งผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไปด้วย ที่สำคัญยังส่งผลกระทบต่อการทำงานของมนุษย์โดยตรงมากขึ้นทุกขณะ ดังนั้นในการดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หากกระทำไปโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ย่อมอาจเกิดปัญหาเรื่องความถูกต้องและยุติธรรมได้ รวมถึงยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหาด้านบุคคลส่วนใหญ่ซึ่งจำเป็นต้องร่วมรับผลกระทบจากการตัดสินใจของบุคคลบางกลุ่มว่า จะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่จะให้ภาครัฐ หรือผู้ใดผู้หนึ่งรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากแต่เพียงฝ่ายเดียว²³

(ก) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เดิมเป็นหลักการที่ใช้สร้างความเสมอภาค และปกป้องสิทธิของประชาชน ซึ่งในภายหลัง หลักการดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อให้เกิดความเสมอภาค และความยุติธรรมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ มนุษย์ในรุ่นต่อไปควรมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าเทียมกับมนุษย์ที่อยู่ในยุคปัจจุบัน และมนุษย์ควรมีสิทธิ

²³ Dinah Shelton and Alexandre Kiss, Judicial Handbook on Environmental Law, (2005), p. 30.

ที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี²⁴ จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้มนุษย์ทุกคนต้องร่วมกันปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีสภาพที่ดี และคงอยู่ต่อไปยังคนรุ่นถัดไปอย่างยั่งยืน

จากปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environmental and Development) ข้อ 10 ได้วางหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “ประเด็นต่างๆด้านสิ่งแวดล้อม จะสามารถจัดการได้ดีที่สุด หากประชาชนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในทุกระดับมีส่วนร่วม โดยในระดับชาตินั้น บัณฑิตแต่ละคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานของรัฐเก็บรักษาไว้ได้ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายในชุมชนของตน โดยประชาชนของตนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย และรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดหาข้อมูลให้อย่างกว้างขวาง ตลอดจนการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางตุลาการและทางปกครอง รวมทั้งการชดเชยและเยียวยาความเสียหายด้วย”

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้ การกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และแสดงออกซึ่งรูปแบบของตนในการกำหนดชีวิตตัวเองอย่างเป็นตนเอง²⁵ อันสอดคล้องกับการเกิดขึ้นของแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ คือ²⁶

- (1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล เพียงแต่บังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
- (2) ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ จึงผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำการร่วมกัน และ

²⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 62.

²⁵ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2529), น. 29.

²⁶ เทียบเคียงจาก ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท มายด์ พับลิชชิง จำกัด, 2541), น. 183.

(3) การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือบุคคลในทิศทางที่ปรารถนา เพียงแต่การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอถึงขนาดที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่จะสามารถสนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

(ข) ความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีประโยชน์มากมายหลายประการ โดยสรุปได้ ดังนี้

(1) ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน

เนื่องจากประชาชนมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการในทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนได้ทั้งหมด ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในรัฐ และต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจและตรวจสอบมากขึ้น ต่างจากในอดีตที่ประชาชนยังมั่นใจและเชื่อใจในรัฐ ประกอบกับในปัจจุบัน มีการพัฒนารูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น²⁷

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาและความก้าวหน้าเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขและลดความขัดแย้งต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหา จะยังทำให้การตัดสินใจเกิดความเป็นธรรม ลดความขัดแย้ง และสร้างความตกลงร่วมกันได้²⁸

(2) ลดความเสียหายและชี้ประเด็นปัญหาต่างๆ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดแนวทางการจัดการเกี่ยวกับเรื่องทางสิ่งแวดล้อมนั้น จะช่วยชี้ประเด็นและปัญหาต่างๆ ได้อย่างครอบคลุม และทำให้การเตรียมการรับมือเพื่อลดหรือแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ หากความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม จะทำให้สามารถเข้าใจถึงความวิตกกังวลและความต้องการได้เป็นอย่างดี

²⁷ วันชัย วัฒนศัพท์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย”, ใน ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม, รวบรวมและจัดพิมพ์โดย ดร. คุณหญิงสุชาวลย์ เสถียรไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร, 2544), น.61.

²⁸ เฟิงอ้าง.

ก่อให้เกิดกระบวนการรับฟังปัญหาและร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด และไม่ขัดแย้งกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ที่สำคัญยังเป็นการลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นทั้งจากกิจกรรมตามแนวทางการจัดการหรือมาตรการที่จะกำหนดไว้ หรือความเสียหายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้ด้วย²⁹

(3) กระจายข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ

ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สวนสาธารณะนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากความไม่เข้าใจหรือความเข้าใจที่ผิดพลาดอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและนำมาซึ่งความตึงเครียด ข้อเรียกร้อง และการแก้ไขที่ไม่ถูกต้องตรงกับปัญหา การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมจึงถือได้ว่าเป็นการทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในภาพรวมของข้อเท็จจริง อันจะนำไปสู่การยอมรับ ร่วมมือร่วมใจกันในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพที่ถูกต้อง³⁰

(4) มีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา

ความเห็นที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นความคิดเห็นที่ต่างจากมุมมองของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะสามารถนำมาซึ่งประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการสวนสาธารณะในทางพื้นที่ได้ เพราะทำให้ได้รับข้อมูลที่รอบด้านมากขึ้น และที่สำคัญ ข้อมูลหรือความคิดเห็นที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายความว่ารวมถึงความรู้สึก สิ่งที่ไม่คาดหวัง และสิ่งที่ไม่คาดหวังของผู้มีส่วนร่วมด้วย อันจะนำไปสู่การพิจารณา ตัดสิน หรือการตกลงที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณะมาประกอบการตัดสินใจ อันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐในการนำมาพัฒนาและปรับใช้ให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากยิ่งขึ้น³¹

(5) มีการให้ข้อมูลย้อนกลับเพื่อการประเมินผลกระทบต่างๆ

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากจะเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวทางการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และให้ข้อมูลย้อนกลับในส่วนข้อมูลที่ประชาชนได้รับและ

²⁹ เทียบเคียงจาก ทวีวงศ์ ศรีบุรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.2.

³⁰ เพิ่งอ้าง, น.9.

³¹ เพิ่งอ้าง.

ข้อมูลอื่นๆ ทำให้ทุกฝ่ายมีข้อมูลที่ตรงกัน ก่อให้เกิดความเข้าใจที่มากขึ้น และทำให้การกำหนดแนวทางการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะมีความชัดเจนและแม่นยำยิ่งขึ้น

(6) ทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพ และมีความถูกต้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่ยอมรับว่า เป็นมาตรการทางปกครองที่เหมาะสมสำหรับสังคมสมัยใหม่ที่ซับซ้อน เพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้ข้อมูลที่ต้องการ ครอบคลุมไปใช้ในการตัดสินใจ ส่งผลให้การตัดสินใจมีคุณภาพและถูกต้อง (qualitative dimension of participation in development) โดยเฉพาะแนวความคิดการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะให้อื้ออำนาจต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจึงเป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็น “องค์กร” ที่รัฐต้องตระหนักถึงความสำคัญและรับรองสิทธิของเขาเหล่านั้นไว้ในกฎหมาย เพื่อเป็นการเสริมต่อศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีขีดจำกัดในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการและผลกระทบที่อาจจะมีต่อพื้นที่สวนสาธารณะ³²

(ค) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดบ้าง ในอดีตกิจกรรมหรือโครงการของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถูกแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้อย่างหยาบๆ 2 ระดับ³³ คือ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายริเริ่มและคิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมของรัฐขึ้นมา และเห็นว่าสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย จึงได้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้าดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน (top-down approach) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการโดยแท้ของประชาชน และประชาชนอาจไม่เห็นความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงไม่เกิดความประสงค์ที่จะเข้าดำเนินการใดๆ ด้วย และในบางครั้ง การเข้าไปมีส่วนร่วมอาจเกิดจากการสั่งการหรือมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจ

³² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 4.

³³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น. 56.

หลีกเลี่ยงได้และจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วม กล่าวโดยสรุป คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นเพียงการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ริเริ่ม และสามารถยกเลิกการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เสมอ หากหน่วยงานของรัฐนั้นเห็นว่าไม่จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้น

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิด ริเริ่ม ตัดสินใจ (bottom-up approach) หลักการนี้ น่าจะเป็นการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพสูง แต่ยังคงมีปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ การดำเนินการในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนและช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่อาจเป็นเช่นนั้นได้ เพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน และการดำเนินการของประชาชนในบางครั้งอาจได้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงส่งผลอย่างสำคัญให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกัน

นอกจากการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมไว้อย่างหยาบๆ นี้แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีได้ในหลายขั้นตอน และหลากหลายรูปแบบ สามารถสรุปไว้ได้ทั้งหมดเป็น 5 รูปแบบ³⁴ คือ

(1) การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (public information)

เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะของการได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของการวางมาตรการต่างๆ ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ซึ่งการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้ สมควร มีทั้งแบบ passive คือ การเข้าไปขอข้อมูล และการร่วมรับรู้แบบ active คือ การส่งข้อมูลไปให้³⁵ ซึ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มีการแลกเปลี่ยนได้ทั้งสองทางนั้น คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับข้อมูลข่าวสารแลกเปลี่ยนกัน เพื่อความครอบคลุมของข้อมูล

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจะบอกถึงแนวทางการจัดการ มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการอื่นๆ ความสำคัญและความจำเป็นในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ในบางครั้งอาจรวมไปถึงการดำเนินการต่างๆ ในระดับปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย

³⁴ เทียบเคียงจาก สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, “รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการศึกษาแนวทางประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน”, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2539), น. 2-5.

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ในปาฐกถาพิเศษ การสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม,” วันที่ 18-19 มีนาคม 2543 ณ ห้องประชุม 1-2 ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนจึงถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ยังมีบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน The Freedom of information Act : FOIA โดยมีสาระสำคัญของกฎหมาย คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำขอแล้ว ศาลมีหน้าที่เป็นผู้ตัดสินว่า การปฏิบัตินั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่³⁶ ประกอบกับประเทศเนเธอร์แลนด์ ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมรับรู้ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

(2) การร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ (public consultation)

การปรึกษาหารือเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนผู้จะได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้อง หลังจากผ่านการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ การปรึกษาหารือหรือร่วมแสดงความคิดเห็นยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไป และหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะมากยิ่งขึ้น

(3) การร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น (public meeting)

การร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้ใช้เป็นเวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ กำหนดมาตรการและแนวทางต่างๆ เพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ โดยเฉพาะการประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) ในลักษณะของการสัมมนาด้วยวิธีการส่งตัวแทนเข้าร่วมและตอบข้อซักถามต่างๆ

(4) การร่วมตัดสินใจ (collective decision-making)

การร่วมตัดสินใจมีความสำคัญมาก และเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่กฎหมายไทยยังไม่ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในระดับนี้ไว้เท่าใดนัก สอดคล้องกับในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหาได้ เนื่องจากสามารถทำได้อย่างมากเพียงในลักษณะของการเลือกตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่เข้าไปเป็นองค์ประกอบของคณะทำงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนเท่านั้น

³⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น. 59.

(5) การร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

เป็นการที่ประชาชนได้ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการต่างๆ ของรัฐว่า เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดแนวทางการจัดการที่เหมาะสมต่อไป การมีส่วนร่วมในระดับนี้ จึงเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่ก่อนที่จะเกิดผลร้ายในแง่ของการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ รวมถึงการได้มาซึ่งพื้นที่เพิ่มเติม

จึงสรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น สามารถกำหนดได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมโดยตรง ในลักษณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมโดยผ่านกลุ่ม จากการคัดเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลุ่มตัวแทน นอกเหนือจากนั้น จะเป็นเพียงมาตรการและขั้นตอนการดำเนินการตามพื้นฐานของระบบการมีส่วนร่วมที่ดีเท่านั้น

สำหรับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในต่างประเทศนั้น พบว่า ประเทศฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรกของการกำหนดขอบเขต คัดเลือกรูปแบบในการฟื้นฟู และกำหนดรูปแบบการเข้าใช้ประโยชน์ในสวนสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เดิม หรือบริเวณโดยรอบที่จะมีการฟื้นฟูหรือพัฒนาพื้นที่ส่วนหนึ่งของเมืองเป็นสวนสาธารณะ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้โครงการรัฐร่วมเอกชน (public private partnerships project) ในลักษณะของการแก้ปัญหา (ด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง) ร่วมกันของภาครัฐและเอกชน กล่าวคือ หากเป็นโครงการเพื่อเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและการรักษาสิ่งแวดล้อมจะถูกกำหนดรูปแบบของโครงการแบบนี้เสมอ เพื่อให้การเข้าใช้บริการสาธารณะสามารถตอบสนองตามความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญเพื่อแสดงถึงสภาพปัญหาและความเข้าใจร่วมกันในการจัดการพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อมได้

ตัวอย่างของสวนสาธารณะที่ดำเนินการสอดคล้องกับความต้องการทางสังคม และเป็นไปตามการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงและในระดับสูง คือ สวนสาธารณะเบอร์กซีและอังเดรซีตรอง (Le Parc de Bercy/ Parc Andre Citroen) ตามโครงการฟื้นฟูเขต

อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ซีตรอง และสวนแอตแลนติก (Jardin Atlantique) ตามโครงการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กับเมือง เป็นต้น³⁷

3.3.2 การปรับใช้แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

การมีส่วนร่วมของประชาชน นับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร เพราะการจะพัฒนาหรือนำพื้นที่ใดมาสร้างเป็นสวนสาธารณะ จะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ก่อนเสมอ และการจะทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องแสดงข้อมูลและแผนการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในทุกขั้นตอน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดสร้างสวนสาธารณะได้ใกล้เคียงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุดและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น ภายใต้การจัดการที่สามารถติดตามและตรวจสอบได้ กล่าวคือ หากสถานที่ที่กำลังจะสร้างสวนสาธารณะอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรืออาจจะกระทบต่อสถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการพิจารณาและให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจเพื่อให้การสร้างสวนสาธารณะมีลักษณะที่เกื้อกูลและเชื่อมโยงกับความเป็นมาของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ เช่น กรณีการบำรุงรักษาดันลำพูในสวนสันติชัยปราการ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมสำหรับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครนี้ ทำได้เพียงการร่วมรับรู้ข้อมูล การร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ ไปจนถึงการร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับชุมชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการสมควรนำข้อคิดเห็นที่ได้รับจากการปรึกษาหารือหรือการประชุมผ่านตัวแทน มากำหนดเป็นแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาสวนสาธารณะในทางพื้นที่ให้เหมาะสมกับความจำเป็นของสภาพพื้นที่และความมุ่งหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

³⁷ ดู “Paris Projet : Espaces Publics”, Paris Projet Numero 30 - 31. France. อ้างใน อริยา อรุณินท์, “แนวคิดในการพัฒนาโครงข่ายพื้นที่ของเมือง และพื้นที่ที่ถูกกละเลยอย่างมีประสิทธิภาพ,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, น. 183, 186-187 (2543).

3.4 แนวความคิดการใช้พื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานมาพัฒนาเป็นสวนสาธารณะ

3.4.1 ลักษณะและการกำหนดแนวทางการใช้พื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งาน

(ก) ลักษณะของพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งาน

พื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งาน มาจากคำว่า “brownfield” ในทางทฤษฎี หมายถึง พื้นที่ที่ถูกทิ้งไว้ค่า หรือพื้นที่ที่เคยใช้ประโยชน์จากอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม มีลักษณะที่ดินปะปนด้วยของเสีย หรือมลพิษจากการใช้ที่ดินที่ขาดการดูแลเอาใจใส่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและศักยภาพในการพัฒนาได้ใหม่ โดยผ่านกระบวนการบำบัดทำความสะอาดพื้นที่ดังกล่าว จึงได้แก่ พื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรม เหมือง ท่าเรือ สถานีบริการก๊าซ โรงรถไฟฟ้า พื้นที่ในโครงการ อาคารพาณิชยกรรมที่ไม่ได้ใช้งานแล้ว และพื้นที่โล่งรกร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นเวลานาน ซึ่งส่วนมากจะอยู่แถบใจกลางเมือง³⁸

การเกิดขึ้นของพื้นที่ว่างดังกล่าวนี้ ส่วนมากมาจากการพัฒนาและเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากเดิมลักษณะพื้นที่ที่เป็นการใช้งานประเภทอุตสาหกรรมที่อยู่รอบนอกเขตเมือง จึงกลายเป็นตั้งอยู่ท่ามกลางชุมชนที่พักอาศัย ส่งผลให้การใช้งานพื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมอีกต่อไป และถูกทิ้งร้างในที่สุด³⁹

ในประเทศสหรัฐอเมริกา พื้นที่ดังกล่าวนี้ในแง่ของการผังเมือง หมายความว่าที่ดินที่เคยใช้ประโยชน์ด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรมเฉพาะด้านอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อน และเป็นที่ดินที่อาจเปื้อนด้วยของเสียหรือจากมลพิษที่ไม่เข้มข้นมากนัก และที่สำคัญที่ดินเหล่านี้ มีศักยภาพที่จะนำกลับมาใช้ใหม่ภายหลังการทำความสะอาดแล้ว แต่ที่ดินที่เปื้อนของเสียหรือมลพิษที่มีความเข้มข้นสูงมาก เช่น ที่ดินที่ประกาศเป็นพื้นที่หายนะทางมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม (เรียกว่า “Superfund” ซึ่งต้องใช้งบประมาณสูงในการแก้ไข) หรือที่ดินที่มีของเสียเป็นพิษตกค้างด้วยความเข้มข้นสูงมากๆ ไม่จัดอยู่ในประเภทที่ดินนี้ แต่สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรและออสเตรเลียนั้น มีความหมายเพียงการเป็นที่ดินที่เคยถูกใช้งานมาก่อนเท่านั้น จึงทำให้หมายรวมถึงที่ดินขนาดเล็กตามบริเวณที่พักอาศัยเก่าๆ

³⁸ Helmke, Pual, “Brownfield Revitalization,” (n.d.) Retrieved from http://www.epa.gov/brownfields/policy/initiatives_sb.htm, October 5, 2009.

³⁹ *Ibid.*

เช่น คู่อร ร้านซักรีด สถานีเติมน้ำมันที่มีของเสียหรือมลพิษที่ยังตกค้างอยู่ใต้ดิน และพื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งไม่ได้ใช้ประโยชน์มานาน⁴⁰

สำหรับในประเทศไทย มีการกล่าวถึงครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2535 ในการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นในสภาผู้แทนราษฎรร่วมระหว่างรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางฝั่งตะวันตก รวมทั้งได้มีการใช้ในการประชุมกรรมการผังเมืองของ “คุยาโฮกาเคาน์ตี” ด้วย โดยเรียกชื่อที่ดินประเภทนี้ ด้วยวิธีการทับศัพท์ว่า “ที่ดินบราวน์ฟิลด์” และต่อมา สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (EPA) ซึ่งให้การสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ประเภทนี้ ก็ใช้คำนี้เช่นเดียวกัน

(ข) การกำหนดแนวทางการใช้พื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งาน

จากการศึกษา พบว่า กระแสการใช้พื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานนี้ เริ่มต้นในช่วงต้นทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 ในประเทศแถบตะวันตก เนื่องจากการพัฒนาพื้นที่ว่างในแถบชุมชนหนาแน่นนั้น มีความเป็นไปได้ลดลง ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าของการพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยในการปรับปรุงพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ โครงการที่พัฒนาจากพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งาน เช่น ย่านพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมหลักขนาดใหญ่ในเมือง Pittsburgh รัฐ Pennsylvania ได้ถูกพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัย สำนักงาน และแหล่งพาณิชยกรรมมากมาย โดยโครงการ the Atlantic Station Project เมือง Atlanta รัฐ Georgia เป็นการพัฒนาพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานส่วนหนึ่งเป็นสวนสาธารณะ⁴¹

ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นประเทศแรกที่น่าพื้นที่ว่างจากการใช้งานมาพัฒนา และฟื้นฟูเป็นสวนสาธารณะ เนื่องจากที่ดินที่จะสามารถพัฒนาและมีทำเลในเขตชุมชนหนาแน่นหาได้ยากขึ้น ประกอบกับได้รับความร่วมมือจากนักพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์ ในการทำความสะอาดที่ดินเพื่อการพัฒนาเป็นย่านที่พักอาศัยระดับสูง ศูนย์การค้าและสำนักงาน อีกทั้งพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานหลายแห่งตั้งอยู่ใกล้เส้นทางสัญจรที่สำคัญของเมือง รัฐจิงวาง

⁴⁰ กล่าวถึงใน ปรินญา จันทรสมบัติ, “ที่ดินบราวน์ฟิลด์,” <http://www.bma-cpd.go.th/files/admin/brownfield001.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2552.

⁴¹ กล่าวถึงใน จิรติพย์ เทวกุล, ม.ล., “แนวทางการออกแบบและพัฒนาสวนสาธารณะแบบยั่งยืนในกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาการออกแบบสวนสาธารณะในพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานโรงงานยาสูบ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 47- 48.

นโยบายมาตรการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นถนนและทางรถไฟเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานที่ประสงค์จะพัฒนาเป็นสวนสาธารณะในอนาคตอีกด้วย

3.4.2 การปรับใช้แนวความคิดในการใช้พื้นที่ว่างจากการใช้งานกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

สำหรับประเทศไทย การศึกษาเรื่องพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งาน โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครยังไม่แพร่หลายมากนัก ทั้งทางด้านการกำหนดพื้นที่ และโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ ประกอบกับสวนสาธารณะที่มีอยู่ก็มีได้สร้างบนพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานตามแนวคิดนี้แต่ประการใด เช่น กรณีการฟื้นฟูกองขยะและโรงงานกำจัดมูลฝอยมาสร้างเป็นสวนกีฬารามอินทรา หรือการใช้ที่ดินโรงงานสุราบางยี่ขันมาสร้างเป็นสวนหลวงพระราม 8 ริมน้ำเจ้าพระยาด้านธนบุรี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการสร้างสวนสาธารณะเพิ่มเติมจากพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานมากยิ่งขึ้น จึงควรกำหนดความหมายของพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานในลักษณะเทียบเคียงกับความหมายตามแนวคิด เพื่อให้รวมถึงพื้นที่ที่เคยใช้ประโยชน์เป็นเส้นทางคมนาคม พื้นที่กองขยะที่ไม่ได้ใช้งานแล้ว พื้นที่โล่งกว้างไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นเวลานาน และพื้นที่ในเขตชุมชนที่มีได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาทางสิ่งแวดล้อมของเมือง และการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

สำหรับที่ดินซึ่งน่าจะเข้าเกณฑ์ของการพัฒนาให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะตามแนวคิดนี้ คือ ที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทยแถบคลองเตย ซึ่งเคยเป็นคลังสินค้าน้ำมันเชลล์ หรือที่ดินที่เคยเป็นที่ตั้งของบริษัทอุตสาหกรรมต่อเนื่อง บริเวณช่องนนทรี ริมน้ำเจ้าพระยา