

บทที่ 2

ผลงานวิจัยและงานเขียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง “มาตรการและแรงจูงใจทางผังเมือง: การรับรู้ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษางานวิจัยและงานเขียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการอ้างอิง และประยุกต์ใช้แนวคิดหรือทฤษฎีอันมีประโยชน์ต่อการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. กฎหมายและมาตรการทางผังเมือง
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเมือง
3. แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการในการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดิน
4. แนวความคิดเกี่ยวกับการรับรู้
5. แนวความคิดเกี่ยวกับการให้มีส่วนร่วมของประชาชน
6. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 กฎหมายและมาตรการทางผังเมือง

ในการใช้ประโยชน์ที่ดินจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายและมาตรการทางผังเมืองเพื่อใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ รวมถึงประชากรของเมือง ดังนั้นกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในแต่ละพื้นที่จึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งสมาคมนักวางแผนอเมริกัน (American Planning Association [APA], 2006, p.198) กล่าวว่า ในการวางแผนควรพิจารณาองค์ประกอบ 7 ประการต่อไป นี้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ คือ

- 1) โซนนิ่ง (zoning) ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สามารถควบคุมการพัฒนาทั้งหมดได้แก่ การพัฒนาพื้นที่ ความหนาแน่น ความสูง และระยะถอยร่นอาคาร
- 2) ข้อจำกัดของพื้นที่ (site constraints) มีสิ่งที่ควรพิจารณา คือ ข้อจำกัดเรื่องความสูง ความหนาแน่น การเข้าถึงหรือเส้นทางคมนาคม พื้นที่ชุ่มน้ำ และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาพื้นที่

3) ความหนาแน่น (density) มักใช้การกำหนดอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) ซึ่งในพื้นที่ที่ใช้เป็นลานจอดรถจะไม่นับรวมอยู่ใน FAR

4) การจัดระเบียบพื้นที่ (site organization) ซึ่งนักวางแผนควรแบ่งพื้นที่เป็น 3 ส่วน คือ ร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นที่จอดรถ พื้นที่ปลูกสร้างอาคาร ร้อยละ 25 และพื้นที่ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 25 เป็นการจัดภูมิสถาปัตยกรรม

5) เส้นทางการสัญจร (circulation) ควรพิจารณาถึง พื้นที่ทางเข้า/ ออกของอาคาร เส้นทางเข้าสู่ที่จอดรถ และการเข้าถึงส่วนบริการขององค์กร

6) ที่จอดรถ (parking) ควรพิจารณาสัดส่วนที่จอดรถตามโซนนิ่งและข้อกำหนดในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างก่อน เนื่องจากบางพื้นที่อาจให้แรงจูงใจในการพัฒนาเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสร้างพื้นที่จอดรถได้

7) ส่วนบริการ (service) เพื่อพิจารณาถึงการเข้าถึงและประเภทของระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ให้บริการในพื้นที่

นอกจากนี้ ไคเซอะ กอดสคอล์ค และแชปปีน (Kaiser, Godschalk, and Chapin, 1995, p. 140) กล่าวว่า ในการวางแผนพื้นที่สามารถกำหนดโดยใช้การกำหนดความสามารถในการรองรับ (holding capacity) หรือมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น land use capacity, density, saturation หรือ carrying capacity approach เพื่อช่วยให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ใช้ในการคาดการณ์การเจริญเติบโตของเมืองในอนาคตได้ จึงมีความสัมพันธ์กับการคาดการณ์ประชากรในอนาคตของพื้นที่ศึกษา แหล่งงาน และย่านการค้าด้วย ซึ่งการนำไปใช้มักประกอบด้วย พื้นที่ที่เหมาะสม (available land) ข้อกำหนดในการพัฒนา (development regulation) ประสิทธิภาพหรือปริมาณของโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ (infrastructure capacity) และความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย (holding capacity assumption)

แนวคิดของสมาคมนักวางแผนอเมริกัน และไคเซอะ กอดสคอล์ค และแชปปีน มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการควบคุมทางผังเมืองทั้งโซนนิ่ง (zoning) และการพิจารณาถึงข้อจำกัดการปลูกสร้างอาคารของพื้นที่ ได้แก่ ขนาด ความหนาแน่น ระยะถอยร่น และความสูง ซึ่งมีผลต่อการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ในอนาคต ดังนั้นในการศึกษาประเภทเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมการพัฒนา จึงแบ่งออกเป็น โซนนิ่ง ขนาด ความหนาแน่น ระยะถอยร่น และความสูง มีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 โซนนิ่ง (Zoning Ordinance)

โซนนิ่ง (Zoning Ordinance) มีชื่อเรียกแตกต่างกัน ได้แก่ zoning regulation หรือเรียกย่อ ๆ ว่า zoning ถือเป็นมาตรการทางผังเมืองที่ใช้ในการควบคุมการพัฒนา ซึ่งมีหน่วยงานและนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาและให้แนวคิดที่หลากหลาย เริ่มจากสมาคมนักวางผังอเมริกัน (APA, 2006, pp. 593-594) กล่าวถึง โซนนิง (Zoning Ordinance) ว่าความเป็นมาของโซนนิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1920 จากกฎหมาย German zoning laws ระยะเวลาที่มีการนำมาใช้เริ่มจากการแยกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการขัดแย้งกันออกจากกัน และการกำหนดค่าแสงสว่างและทิศทางกรไหลเวียนของอากาศให้มีความเหมาะสมกับความสูงและความหนาของอาคาร ต่อมาจึงนำโซนนิ่งมาใช้ควบคุมภายในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ซับซ้อนมากขึ้น เช่น ย่านที่มีลักษณะพิเศษ (special-purpose district) พื้นที่น้ำท่วมถึง พื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม และพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น และโซนนิ่งมักอยู่ในการดูแลของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะการบังคับใช้ ดังนี้

- 1) ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อนุญาตให้กระทำได้
- 2) ระดับความเข้มข้น หรือความหนาแน่นของการพัฒนา
- 3) ความสูง ความหนาของอาคาร และการกำหนดรายละเอียดโครงสร้างของอาคาร
- 4) จำนวนที่จอดรถ
- 5) การระบุดัชนีและจำนวนของกิจกรรมหรือประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

อีกทั้งโซนนิ่ง ยังเกี่ยวข้องกับ 2 องค์ประกอบหลัก คือ ตัวข้อกำหนด (the ordinance text) อาจมีการบังคับใช้เป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ และผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (the official map) หรือ zoning map ซึ่งในการจัดทำควรมีความเชื่อมโยงกับผังเมืองรวม (comprehensive plan) ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคตที่มาจากผังเมืองรวม โดยที่โซนนิ่งแตกต่างจากผังเมืองรวม คือ ผังเมืองรวมจะแสดงให้เห็นถึงทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตซึ่งเป็นพื้นที่กว้าง ๆ และเป็นการวางแผนเชิงนโยบาย แต่โซนนิ่งจะเป็นการกำหนดรายละเอียดเฉพาะในแต่ละพื้นที่ จึงเป็นการอธิบายเชิงปฏิบัติการ หรือการนำข้อกำหนดที่ระบุไว้ไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงไม่ควรนำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use plan) ที่มาจากผังเมืองรวมมาใช้บังคับเป็นแผนผังโซนนิ่ง (zoning map)

ขณะที่ นพพันธ์ ตาปนานนท์ (2543, น. 52-59) และ เลิศวิทย์ รั้งสิทธิ์ (2543, น. 46-50) ได้กล่าวว่า โชนนิ่งถือเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการบังคับควบคุมการพัฒนา โดยประกอบด้วย

1) การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (use of land) ประกอบด้วย รายการของกิจกรรมที่อนุญาต ไม่อนุญาต หรืออนุญาตภายใต้เงื่อนไขในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท โดยพิจารณาจากผลกระทบของกิจกรรมที่มีต่อย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท ซึ่งแนวทางการบังคับมักกำหนดโดยอาศัยตัวบทกฎหมาย (regulatory) และการควบคุมตามดุลพินิจ (discretionary)

2) การควบคุมความหนาแน่นของประชากร (density of population) มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อช่วยในการวางแผนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้สามารถรองรับกับการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุด ซึ่งในการบังคับใช้มักเชื่อมโยงจำนวนประชากรเข้ากับพื้นที่ใช้สอยหรือพื้นที่อาคาร เพื่อช่วยให้เกิดการควบคุมสภาพแวดล้อมของย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย

ในการควบคุมดังกล่าวต้องอาศัยเครื่องมือเรียกว่า “zoning map” ที่ทำขึ้นจาก “Land Use Plan” โดยมีเนื้อหาที่แสดงถึงรายละเอียดการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้การพัฒนา หรือการใช้ประโยชน์ของภาคเอกชน ประกอบด้วยย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน 4 ประเภท ได้แก่ ย่านเกษตรกรรม ย่านที่อยู่อาศัย ย่านพาณิชยกรรม และย่านอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ กรมการปกครอง, สำนักงานพัฒนาเมือง (2531, น. 27) ได้กล่าวว่า โชนนิ่ง (zoning regulation) สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ

- 1) กฎเกณฑ์กำหนดการใช้สอย (use regulation) หมายถึง การใช้ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง
- 2) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคาร (building bulk) ประกอบด้วย
 - (1) ระยะห่างของอาคารจากแนวที่ดิน ด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลัง
 - (2) การกำหนดความสูง เป็นการระบุความสูงที่สุดที่อาคารจะสามารถปลูกสร้างได้
 - (3) พื้นที่อาคารปกคลุมที่ดิน มีลักษณะเป็นสัดส่วนหรืออัตราร้อยละของพื้นที่ที่อาคารควรจะปกคลุมดิน

3) กฎเกณฑ์ที่กำหนดบริเวณ (area regulation) คือ จำนวนเนื้อที่ดิน (lot area) ต่อครอบครัว ซึ่งใช้ควบคุมขนาดที่ดินขั้นต่ำที่จะใช้ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวเดียว และจำนวนที่พักอาศัยสูงสุดสำหรับที่อยู่อาศัยหลายครอบครัว เช่น อาคารชุด และอพาร์ทเมนต์ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามข้อกำหนดการใช้ที่ดิน จะไม่ควบคุมหรือเกี่ยวข้องกับราคาของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือการออกแบบ ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง ทั้งนี้เพราะได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร (building code) ใช้ควบคุมอยู่แล้ว เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

2.1.2 ขนาด (Scale)

สมาคมนักวางผังอเมริกัน (APA, 2006, p. 468) กล่าวว่า การพิจารณาขนาด (scale) ในวิธีการเชิงคุณภาพจะสัมพันธ์กับความสูง ขนาดของอาคาร และที่ว่าง ในขณะที่ความหนาแน่น (density) เป็นวิธีการเชิงปริมาณที่สัมพันธ์กับเรื่องจำนวนองค์ประกอบต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น จำนวนประชากร จำนวนบ้าน และจำนวนระดับการพัฒนาต่อพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งในเรื่องขนาดควรมีความชัดเจนในการวางแผนและออกแบบ สามารถพิจารณาจากค่าความสูง และขนาดของอาคาร โดยมีความเกี่ยวข้องกับกรณีต่าง ๆ เมื่อ

- 1) เกี่ยวข้องกับการขึ้นการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการออกแบบเมือง
- 2) การพัฒนาโซนนิ่งสำหรับการพัฒนาในพื้นที่ใหม่ และในพื้นที่เมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์
- 3) ใช้ในการประเมินเรื่องเงาในการตกกระทบของอาคาร การถ่ายเทของลม และความชื้นในอากาศในปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 4) ใช้ในการทบทวนแผนโครงการให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายของชุมชน หรือการอยู่อาศัยร่วมกันของอาคารรอบข้าง และมีพื้นที่เปิดโล่งที่เหมาะสม

อีกทั้ง สมาคมนักวางผังอเมริกัน (APA, 2006, p. 594) ยังได้กล่าวถึงขนาดในมุมมองเชิงมิติ (dimension) มีสิ่งที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม (ภาพที่ 2.1) คือ

- 1) ระดับความสูงมากที่สุดของอาคารที่สามารถพัฒนาได้ (maximum building height) มักใช้หน่วยเป็นฟุต ซึ่งบางครั้งอาจจะระบุเป็นจำนวนชั้นสูงสุดที่สามารถสร้างได้
- 2) ระดับความลึกน้อยที่สุด หรือระยะถอยร่นน้อยที่สุดในการปลูกสร้าง (minimum yard depth or minimum setback) (หน่วยเป็นฟุต) ใช้กำหนดเพื่อเพิ่มพื้นที่เปิดโล่งให้แก่อาคาร หรือแบ่งแยกอาคารออกจากกัน ช่วยให้ทราบของเขตของพื้นที่ โดยทั่วไปแล้วอาจมีการกำหนดเป็นอัตราส่วนของความเข้มข้นหรือความหนาแน่นสูงสุดที่อนุญาตให้กระทำได้

3) ระยะถอยร่นด้านหน้าหรือด้านข้างสูงสุดของอาคารที่อนุญาตให้ปลูกสร้าง (maximum front or side setback) (หน่วยเป็นฟุต) ใช้กำหนดเพื่อให้เกิดส่วนเปิดของอาคารหรือทราบดีงตำแหน่งสุดท้ายของอาคารภายในพื้นที่ ซึ่งระยะถอยร่นนี้ช่วยให้เกิดการออกแบบทางเท้าที่สวยงามในหลายพื้นที่

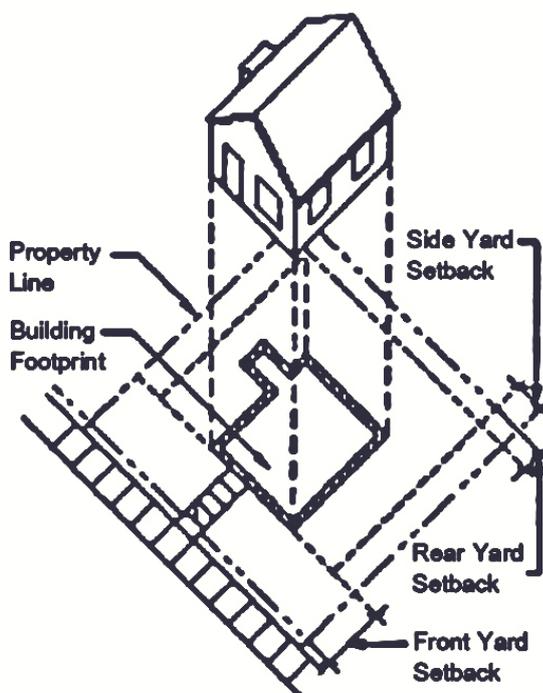
4) ขอบเขตค้ำครองสูงสุดในการประกั้นภัย (maximum building coverage) มักกำหนดเป็นร้อยละของที่ดินทั้งหมด

5) ค่าการระบายน้ำฝนสูงสุด (maximum impervious surface) ซึ่งมาตรฐานโดยทั่วไปของพื้นที่ใจกลางเมือง คือ 100% ย่านพาณิชยกรรม คือ 80% ที่อยู่อาศัยหลายครอบครัวหรือย่านอุตสาหกรรม คือ 50% และครอบครัวเดียว คือ 25%

6) ขนาดของอาคารหรือมาตรฐานของเปลือกอาคารสูงสุด (maximum building size or building envelop standard) เป็นการควบคุมขนาดของอาคารเพื่อสร้างความสวยงามทางทัศนียภาพในการอยู่อาศัย

ภาพที่ 2.1

การอธิบายการกำหนดขนาดเชิงมิติ



ที่มา: American Planning Association (APA), 2006, p. 468

2.1.3 ระดับความเข้มข้น และความหนาแน่น (Intensity and Density)

มานพ พงศทัต (2527, น. 2-11) กล่าวถึง มาตรฐานความหนาแน่น (density standard) ว่า เป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะบ่งชี้ถึงศักยภาพของเมือง ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดแนวทางการกำหนดที่แน่นอน แต่มีกลุ่มผู้ปฏิบัติการและหน่วยงานในด้านผังเมือง ได้แยกความหนาแน่นออกเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ความหนาแน่นต่ำ ประชากร 0-15 คน/ไร่
- 2) ความหนาแน่นปานกลาง ประชากร 15-40 คน/ไร่
- 3) ความหนาแน่นสูง ประชากร 40-60 คน/ไร่

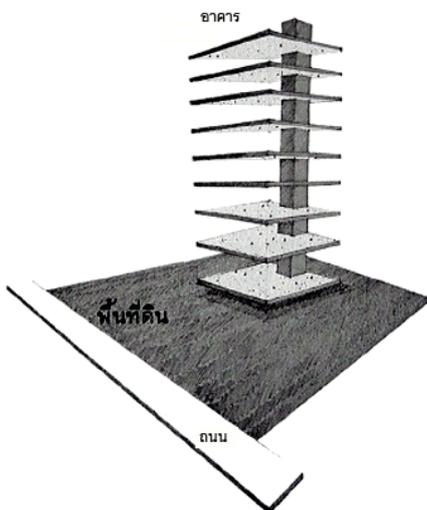
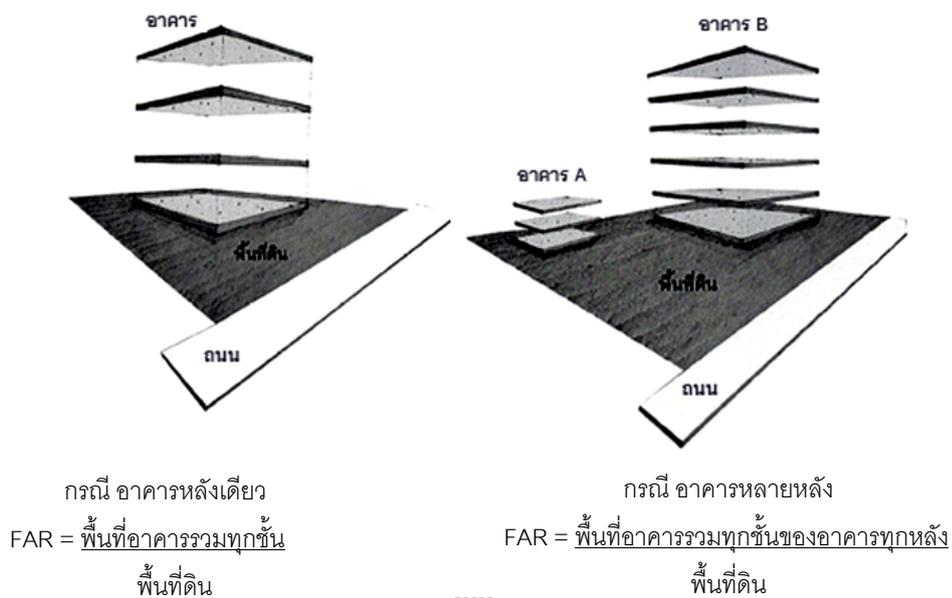
ซึ่ง มานพ พงศทัต ได้วางแนวทางไว้สำหรับการพัฒนาเมืองควรมีความหนาแน่นรวมในเมืองเฉลี่ยที่ 12 คน/ไร่ อย่างไรก็ตาม ความหนาแน่นดังกล่าวเป็นความหนาแน่นเฉลี่ยในระดับเมือง หรือระดับเขต แต่หากพิจารณาให้ลึกกลงไปถึงรายละเอียดของ “ผังเฉพาะ” แล้ว บางพื้นที่อาจเหมาะสมที่ความหนาแน่นสูงกว่า หรือต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยที่เสนอไว้ก็ได้

ขณะที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง, สำนักพัฒนามาตรฐาน (2549, น. 36-38, 90-92) กล่าวถึงหลักการและแนวคิดในการกำหนดความหนาแน่นของประชากรและระดับของกิจกรรมบนพื้นที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันปัญหาความแออัด และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ได้แก่ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน อัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม ที่ว่างโดยรอบอาคาร ความสูง และขนาดแปลงที่ดิน นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดความหนาแน่นประชากร ได้เป็น 2 วิธี คือ กำหนดจากแปลงที่ดินที่เล็กที่สุดที่สามารถพัฒนาหรือสร้างที่อยู่อาศัยได้ และการกำหนดจากอัตราส่วนการใช้ที่ดิน มีรายละเอียดดังนี้

1) อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio หรือ FAR) หมายถึง พื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (ภาพที่ 2.2)

2) อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio หรือ OSR) หมายถึง อัตราส่วนของพื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมต่อพื้นที่อาคารทุกชั้นของอาคารทุกหลังที่จะก่อสร้างในแปลงที่ดินแปลงเดียวกัน (ภาพที่ 2.2)

ภาพที่ 2.2
การควบคุมความหนาแน่น



$$\text{พื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุม} = \frac{\text{พื้นที่อาคารรวมทุกชั้น} \times \text{อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม}}{100}$$

100

ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง, สำนักพัฒนามาตรฐาน, 2549, น. 40-41

อีกทั้ง สมาคมนักวางแผนอเมริกัน (APA, 2006, p. 470) ได้กล่าวว่า การเพิ่มขึ้นของความหนาแน่น (density) เกี่ยวข้องกับมุมมองและความรู้สึกของประชาชนโดยตรง หากมีความหนาแน่นที่ไม่เหมาะสมแล้วจะก่อให้เกิดความแออัดหรือการพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์ที่เข้มข้นขึ้นได้ จึงควรพิจารณาค่าความหนาแน่นที่แตกต่างกันตามขนาดของพื้นที่ และลักษณะการใช้

ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ เช่น ในระดับภูมิภาค (regional) ควรคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม การเจริญเติบโตของการพัฒนา และพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการให้พัฒนา ระดับชุมชน (community) ควรมีการพัฒนาแบบเมืองกะชับ (compact development) โดยเน้นการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ การเดินทางเข้าถึงได้ในละแวกบ้าน (walkable neighborhoods) ซึ่งทำได้โดยจัดให้มีที่อยู่อาศัย โรงเรียน แหล่งงานตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน และส่งเสริมให้เกิดการใช้งานของระบบขนส่งสาธารณะมากขึ้น เช่น เมือง San Diego, California, Rhode Island ในประเทศสหรัฐอเมริกา และระดับละแวกบ้าน (neighborhood) ควรเน้นให้มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นทั้งการสร้างสวนสาธารณะ การปลูกต้นไม้ริมทาง การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึง และควรปลูกสร้างอาคารให้เป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อสร้างความสวยงามทางทัศนียภาพและเอื้อแก่การอยู่อาศัย

ตามที่ นพพันธ์ ตาปนานนท์ (2543, น. 52) กล่าวถึง การควบคุมความหนาแน่นของประชากร (density of population) มีวัตถุประสงค์สำคัญในการวางแผนด้านสาธาณูปโภคและสาธาณูปการให้สามารถรองรับกับการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นการบังคับใช้จึงเชื่อมโยงจำนวนประชากรเข้ากับพื้นที่อาคาร เช่น การกำหนดให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) เพื่อช่วยควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สมาคมนักวางแผนอเมริกัน ที่กล่าวว่าการกำหนดค่าความหนาแน่น ยังช่วยให้พื้นที่ที่มีความน่าสนใจเพิ่มขึ้นจากลักษณะของอาคารที่ถูกปลูกสร้าง และเสนอแนะระดับความหนาแน่นที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท เช่น ที่อยู่อาศัยประเภทครอบครัวเดี่ยว (single-family housing) ควรมีความหนาแน่นที่ 8-12 หน่วย/เอเคอร์ (หรือ 2.5 ไร่) ที่อยู่อาศัยประเภทครอบครัวเดี่ยวหลายครอบครัวที่อยู่รวมกัน และหลายครอบครัว (a mix of single-family and multifamily housing) เช่น อพาร์ทเมนต์ ควรความหนาแน่นที่ 15-25 หน่วย/เอเคอร์ และพื้นที่เมืองที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรม ควรมีความหนาแน่นที่ 30-50 หน่วย/เอเคอร์ ซึ่งพบได้จาก อพาร์ทเมนต์ชั้นดีในเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ สมาคมนักวางแผนอเมริกัน (APA, 2006, p. 594) ได้ให้มุมมองด้านระดับความเข้มข้นและความหนาแน่นไว้ว่า ค่ามาตรฐานที่เกิดขึ้นอาจเชื่อมโยงกับ the single map หรือ additional map โดยการบังคับตามโซนนิ่ง (zoning) กำหนดให้พิจารณาเรื่องต่อไปนี้เป็น

1) ความหนาแน่นสูงสุดที่สามารถสร้างได้ (maximum density) โดยกำหนดเป็นจำนวนที่อยู่อาศัยต่อ 1 เอเคอร์ (2.5 ไร่) มักใช้ทั่วไปกับที่อยู่อาศัยหลายครอบครัว (multifamily)

2) ขนาดพื้นที่ต่ำสุดที่สามารถพัฒนาได้ (minimum lot size) ซึ่งระบุหน่วยของพื้นที่เป็นตารางฟุต และมักใช้กับที่อยู่อาศัยครอบครัวเดี่ยว (single family) และที่อยู่อาศัยครอบครัวแฝด (two-family-duplex)

3) อัตราส่วนพื้นที่ใช้อาคารทุกชั้นต่อแปลงที่ดินสูงสุดที่สามารถพัฒนาได้ (maximum Floor Area Ratio) มักใช้ในพื้นที่พาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม

2.1.4 ระยะถอยร่น (Setback)

แนวคิดในการกำหนดระยะถอยร่นนี้ตามทัศนะของต่างประเทศและประเทศไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เริ่มจาก กรมโยธาธิการและผังเมือง, สำนักพัฒนามาตรฐาน (2549, น. 92) กล่าวว่า การกำหนดระยะถอยร่นหรือที่ว่างรอบอาคาร ช่วยป้องกันผลกระทบจากการรบกวนและการบดบังแสงสว่าง ตลอดจนการระบายอากาศของอาคารที่ตั้งอยู่ในพื้นที่โดยรอบ โดยกำหนดเป็นระยะต่ำสุดระหว่างอาคารกับแนวเขตด้านหน้า ด้านข้าง และด้านหลังของแปลงที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคารนั้น

ขณะที่ สมาคมนักวางผังอเมริกัน (APA, 2006, pp. 186, 445) กล่าวว่า ระยะถอยร่นของอาคาร (setback) ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งในการวางแผนพื้นที่ เนื่องจากช่วยให้อาคารต่าง ๆ มีพื้นที่เปิดโล่งเพิ่มขึ้น และมีเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าความหนาแน่นและขนาดที่ถูกระบุไว้โซนนิ่ง กล่าวคือ เมื่อค่าความหนาแน่นมากขึ้น ระยะถอยร่นจะมีขนาดลดลง ในการกำหนดระยะถอยร่นจะรวมถึง ระยะถอยร่นจากด้านหน้า ด้านหลัง และด้านข้างของอาคาร โดยมีการกำหนดค่าที่แตกต่างกันตามขนาดพื้นที่ใช้สอยอาคาร ซึ่งระยะถอยร่นด้านหน้าของอาคารที่มีขนาดไม่มากสามารถนำไปออกแบบเป็นทางเดินเท้า หรือทางเข้าของอาคาร รวมถึงการออกแบบเป็นลานกิจกรรม หรือที่จอดรถได้สำหรับอาคารขนาดใหญ่

2.1.5 ความสูงของอาคาร (Height)

ทัศนคติต่อความสูงของอาคารถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากต่อการปลูกสร้างอาคารในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากความสูงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมสำหรับประชาชนทั่วไปได้ เช่น การบดบังมุมมองทางสายตา ทิศทางลม และ เงาของอาคาร เป็นต้น ซึ่ง สมาคมนักวางผัง

อเมริกัน (APA, 2006, p. 468) กล่าวถึงมุมมองของชาวอเมริกันต่อความสูงของอาคารว่า ในเมืองชิคาโก (Chicago) และรัฐนิวยอร์ก (New York) ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวให้ความสำคัญต่อความสูงของอาคารมาก เช่นเดียวกับในรัฐซานฟรานซิสโก (San Francisco) เนื่องจากหากผู้ใดปลูกสร้างอาคารที่มีความสูงมาก ๆ จะถูกต่อต้าน แต่ในพื้นที่ริมน้ำบางเมืองอาจมีข้อกำหนดที่แตกต่างกัน เช่น ในเมืองพรอวิเดนซ์ (Providence) ซึ่งเป็นเมืองท่าที่สำคัญของเกาะ Rhode Island พื้นที่ริมน้ำจะพบตึกสูงได้โดยทั่วไป ขณะที่ในย่านใจกลางเมืองของบอสตัน (Boston) กำหนดให้เว้นระยะ 50 ไมล์จากพื้นที่ริมน้ำหากต้องมีการปลูกสร้างอาคาร ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแต่ละพื้นที่อาจมีข้อกำหนดเรื่องความสูงที่แตกต่างกัน แต่ความสูงสามารถปลูกสร้างได้นั้นต้องเป็นไปตามข้อกำหนดในการปลูกสร้างอาคารของแต่ละพื้นที่อย่างเคร่งครัด

ในขณะที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง, สำนักพัฒนามาตรฐาน (2549, น. 92) ให้แนวคิดที่คล้ายคลึงกันว่า การกำหนดความสูงของอาคารถือเป็นการป้องกันผลกระทบจากการรบกวนและการบดบังแสงสว่าง คลื่นสัญญาณ ทัศนียภาพของอาคารที่ตั้งอยู่ในพื้นที่โดยรอบ ซึ่งกำหนดเป็นระยะสูงสุดของความสูง และ/ หรือ จำนวนชั้นอาคาร

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเมือง

มานพ พงศทัต (2527, น. 2-1 – 2-4) กล่าวว่า การใช้ที่ดินในเมืองสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้อาจเป็นผลจากขนาดของประชากร หรือความหนาแน่นของประชากร การรวมตัวกันของประชากรจำนวนมากในพื้นที่ค่อนข้างจำกัด การมีกิจกรรมที่ซับซ้อน ดังนั้นการใช้พื้นที่ในเมืองจึงมีความเข้มข้น ซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงได้ง่าย โดยมีปัจจัยหลัก 4 ประการที่ทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนไปในอนาคต ประกอบด้วย

- 1) ประชากร (population)
- 2) การให้บริการด้านการคมนาคมและการเข้าถึง (transportations services & accessibility)
- 3) การควบคุมของรัฐ (state control)
- 4) ราคาที่ดิน (land cost)

2.2.1 ลักษณะและรูปแบบของการใช้ที่ดินในเมือง

เมืองประกอบด้วยกิจกรรมที่มีความหลากหลายอันเกิดขึ้นจากประชากรในเมือง ที่มีกิจกรรมเฉพาะของตน ทำให้การใช้ที่ดินในเมืองจึงประกอบด้วยลักษณะที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ สอดคล้องกับ กรมการปกครอง, สำนักงานพัฒนาเมือง (2531, น. 24) ซึ่งกล่าวว่าที่ดินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด เนื่องจากพื้นที่ในเขตเมืองมีจำกัดประชากรจึงพยายามใช้ประโยชน์จากพื้นที่อย่างเต็มที่ ทำให้ที่ดินในเมืองจึงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และยังส่งผลให้อัตราส่วนในการใช้ที่ดินและความหนาแน่น (density) ในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1) การหวังกำไร เกิดจากการเก็งกำไรของเจ้าของที่ดิน ราคาที่ดินจึงเป็นเครื่องบ่งชี้แนวโน้มการใช้งานในที่ดินผืนนั้น ๆ

2) เหตุผลทางการเมือง เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น

3) ลักษณะทางกายภาพ เช่น ท่าเลที่ตั้ง ลักษณะที่ดิน การระบายน้ำ เป็นต้น

4) ปัจจัยด้านเวลา

5) ขนาดของแปลงที่ดิน

6) ฐานะของเจ้าของที่ดิน

7) ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม

8) การควบคุมการใช้ที่ดิน ตามการแบ่งเขตการใช้ที่ดินเป็นประเภทต่าง ๆ

9) รสนิยม ความชอบ ค่านิยมของเจ้าของที่ดิน

แนวคิดข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ตลอดจนพฤติกรรมของเจ้าของที่ดินส่งผลต่อรูปแบบการใช้ที่ดินภายในเมืองได้เช่นกัน

นอกจากนี้ สามารถสรุปแนวคิดของ บาร์โธโลมิว (Bartholomew) ที่เกี่ยวกับการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ว่า ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ พื้นที่ที่พัฒนาปรับปรุงแล้ว และพื้นที่ที่ยังไม่ได้ประโยชน์หรือยังเป็นที่ว่างอยู่ (กรมการปกครอง, สำนักงานพัฒนาเมือง, 2531, น. 25-26) ซึ่งในพื้นที่กลุ่มแรกนี้ บาร์โธโลมิว ได้จำแนกเป็น พื้นที่ที่พัฒนาโดยเอกชน และพื้นที่ที่พัฒนาโดยรัฐ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) พื้นที่ที่พัฒนาโดยภาคเอกชน แบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น 6 ประเภท คือ

(1) ที่อยู่อาศัยครอบครัวเดี่ยว (บ้านเดี่ยว)

- (2) ที่อยู่อาศัยครอบครัวแฝด (บ้านแฝด)
- (3) ที่อยู่อาศัยหลายครอบครัว (บ้านแถว)
- (4) พื้นที่เพื่อการค้า
- (5) พื้นที่สำหรับอุตสาหกรรมเบา
- (6) พื้นที่สำหรับอุตสาหกรรมหนัก

2) พื้นที่ที่พัฒนาโดยรัฐ แบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น 4 ประเภท คือ ถนน ทางรถไฟ สวนสาธารณะและสนามกีฬา และสถานที่ราชการและกิ่งราชการ

การแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินของ บาริโอโลมิว ได้สอดคล้องกับ กองผังเมืองเฉพาะ สำนักผังเมือง ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็น 16 ประเภท คือ

- (1) เขตที่อยู่อาศัยเบาบางพิเศษ
- (2) เขตที่อยู่อาศัยเบาบาง
- (3) เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่น
- (4) เขตพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง
- (5) เขตพาณิชยกรรม
- (6) เขตอุตสาหกรรม
- (7) เขตสถาบันราชการ
- (8) เขตสถาบันการศึกษา
- (9) เขตสถาบันศาสนา
- (10) เขตสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- (11) เขตสวนสาธารณะและสนามกีฬา
- (12) เขตชนบท
- (13) เขตหมู่บ้านชานเมือง
- (14) เขตสงวนและรักษาเพื่อประวัติศาสตร์ชั้นใน
- (15) เขตสงวนและรักษาเพื่อประวัติศาสตร์ชั้นนอก
- (16) เขตที่เว้นว่าง

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการในการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ประเสริฐ ศักดิ์ธนากุล (2545, น. 101-105) กล่าวว่า ในการควบคุมพัฒนาเมืองสามารถใช้วิธีการควบคุมโดยใช้ incentive หรือการขึ้นภาษีให้กฎหมายและภาษีเป็นสิ่งกระตุ้นในการส่งเสริมด้านการลงทุนให้แก่ภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ Trade-off Bonus และ financial aids มีรายละเอียด คือ

1) สิ่งจูงใจ (Trade-off Bonus) เป็นการให้ bonus แก่นักลงทุนโดยให้ทางเลือก หรือการแลกเปลี่ยน ซึ่งหากยอมรับรัฐอาจมีการยกเว้นให้นักลงทุนออกแบบอาคารโดยอิสระ ได้แก่

(1) incentive zoning เป็นวิธีการควบคุมแบบแลกเปลี่ยน ซึ่งคำนึงถึงเมื่อโครงการพัฒนานั้นได้จัดทำแล้วจะสร้างประโยชน์แก่สาธารณะชนอย่างไร ตัวอย่างเช่น ในการจัดสร้างโครงการต้องจัดสร้างบริการสาธารณะด้วย ได้แก่ ที่พักกันแดดกันฝนบริเวณป้ายรถโดยสารประจำทาง แล้วเทศบาลหรือหน่วยงานท้องถิ่นจะให้ผลประโยชน์แก่เอกชนด้วยการเพิ่มพื้นที่อาคาร เป็นต้น

(2) Development Right Transfer หรือ Transfer of Development Right เป็นการโยกย้ายกรรมสิทธิ์ในการพัฒนาพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งที่อยู่ใกล้เคียงกัน

(3) Floating Zoning เป็นการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งขึ้นในข้อกำหนด แต่ไม่เขียนที่ตั้งโซนนี้ไว้ในแผนผังการใช้ที่ดินว่าอยู่ที่ใด โดยมีข้อกำหนดขนาด ความหนาแน่น จำนวนไว้ให้ชัด เมื่อมีเจ้าของโครงการแสดงเจตนาจะสร้างขึ้นตามเงื่อนไขนั้น ทางรัฐจะพิจารณาจุดที่ตั้งให้โดยใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมและทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมเป็นเกณฑ์การตัดสินใจอนุญาต

(4) Transit Impact Zoning (TIZ) เป็นการปรับเงื่อนไขและข้อกำหนดพื้นที่บริเวณรอบ ๆ สถานีรถโดยสารหรือชุมทางการคมนาคม ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องเหมาะสมกับทำเลนี้ เช่น อนุญาตให้มีอาคารชุด สำนักงาน ห้างสรรพสินค้า ฯลฯ เกิดขึ้นได้โดยมีระดับความหนาแน่นสูงกว่าบริเวณโดยรอบ

2) การช่วยเหลือด้านการเงิน (Financial aids) เป็นการจัดให้นักลงทุนได้รับผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมจากการค้าขาย ได้แก่

(1) Tax Abatement ใช้ในกรณีที่เอกชนมีการลงทุนก่อสร้างอาคารและได้สร้างบริการสาธารณะ หรือสงวนอาคารที่มีคุณค่าแก่สาธารณะ รัฐจะทำการลดหย่อนภาษีให้แก่ นักลงทุนนั้น

(2) Tax Increment Financing เป็นวิธีการเพิ่มการจัดเก็บภาษีเอกชน เพื่อนำมาปรับปรุงด้านสาธารณชนหรือเพิ่มเติมคุณค่าให้กับการพัฒนาภาคเอกชน

(3) Land Writedowns เป็นการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากนักลงทุนภาคเอกชน ในกรณีที่ที่ดินนั้นเป็นของสาธารณะ

(4) Public Infrastructure เป็นวิธีการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน เช่น เมื่อรัฐสร้างถนน ภาคเอกชนจะจัดสร้างสาธารณูปโภคอื่นไปด้วย

(5) Project Components เป็นการชี้ชวนจากภาครัฐ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาของภาคเอกชน เช่น การสร้าง parking garage ของภาครัฐบาล ซึ่งถือเป็นโครงการที่เพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปการให้แก่ภาคเอกชน และอาจกระตุ้นให้เกิดการลงทุนมากขึ้น

นอกจากนี้มาตรการในการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ถูกการกำหนดขึ้นและนำมาใช้ในหลายประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

Schaffer and Con Howe (1990, pp. 2, 110-117, 122) กล่าวว่า เมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการวางแผนเรื่องการจัดแบ่งบริเวณหรือพื้นที่ (zoning resolution) ใน ค.ศ. 1916 และมีผลการบังคับใช้ใน ค.ศ. 1961 เป็นต้นมา โดยข้อกำหนดฉบับนี้ได้กล่าวถึงวิธีการนำไปใช้ ข้อกำหนดในการควบคุมความเข้มข้นของเมือง และการจัดหาที่จอดรถให้กับพื้นที่ หลังจากมีการกำหนดโซนนิ่งแล้ว จึงได้มีการกำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้กับบริเวณพื้นที่เหล่านั้น (incentive zoning) เพื่อจูงใจให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนที่วางไว้ ในระยะแรกนี้ได้บังคับใช้กับเขตพื้นที่ทั้ง 3 แห่งของเมืองนิวยอร์ก ซึ่งมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความหนาแน่นปานกลางและหนาแน่นมาก ได้แก่ เมืองบรูคลิน (Brooklyn) เมืองควีน (Queens) และเมืองแมนฮัตตัน (Manhattan) โดยเน้นการให้โบนัสกับตึกสูงในเมือง เช่น อาคารสำนักงาน อพาร์ทเมนต์ และห้างสรรพสินค้า แลกเปลี่ยนกับการเพิ่มพื้นที่เปิดโล่งในเมือง (open space) ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวได้มีการควบคุมในหลายด้านทั้งการควบคุมด้านสภาพแวดล้อมของพื้นที่เมือง (contextual zoning) การกำหนดย่านหรือพื้นที่พิเศษ (special

district) การโอนสิทธิการพัฒนา (Air-right Transfer) รวมถึงวิธีการปฏิบัติใช้ตามแผนเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้กำหนด ผู้นำไปปฏิบัติใช้และประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้ กรมโยธาธิการและผังเมือง (2549) ได้ทำการศึกษารูปแบบของมาตรการทางผังเมืองและแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาใน 2 มลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รัฐวอชิงตันและจอร์เจีย ซึ่งพบว่าทั้ง 2 มลรัฐนี้ต่างมีการควบคุมการพัฒนาใช้โดยการกำหนดโซนนิ่งโดยมีรูปแบบของข้อกำหนดสามารถสรุปได้เป็น 4 ประการหลัก คือ การพัฒนาแบบผสมหรือรวมกันเป็นหน่วยเดียวกัน (Planned Unit Development-PUD) การโอนสิทธิในการพัฒนา (Transfer of Development Rights-TDR) การกำหนดย่านเขตพิเศษ (special district) ในลักษณะ overlay district คือ วางซ้อนทับลงเหนือย่านที่กำหนดไว้เป็นพื้นฐานหรือย่านตามปกติ และการให้ผลประโยชน์ตอบแทนหรือให้แรงจูงใจ (bonus of incentive zoning) ซึ่งลักษณะการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาแบบสหพันธรัฐ ที่เป็นแบ่ง 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับมลรัฐ โดยการให้อำนาจสิทธิในการปกครองของแต่ละรัฐแยกออกจากกันนี้เองที่เป็นผลดีต่อการกำหนดนโยบายในส่วนท้องถิ่นที่สามารถใช้อำนาจ police power เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยังมีข้อบกพร่อง เช่น การขาดกฎหมายที่จะบังคับ หรือชักจูงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำผังเมือง ให้สามารถดำเนินการตามที่กำหนดได้ จึงเห็นได้ว่าเกือบทุกพื้นที่ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายควบคุมย่าน หรือการกำหนดโซนนิ่ง (zoning) เพื่อควบคุมการพัฒนาพื้นที่และสิ่งปลูกสร้างในแต่ละย่านอย่างละเอียด เช่น ในเรื่องความหนาแน่น พื้นที่โล่ง ขนาด และระยะถอยร่นของอาคาร อีกทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่แรกเริ่มของกระบวนการ จึงมีส่วนผลักดันให้ประเทศดังกล่าวถือเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการวางและจัดทำผังเมือง

2.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

กระทรวงการก่อสร้างของประเทศญี่ปุ่น (Ministry of Construction, 1998) ได้กล่าวถึงมาตรการในการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศญี่ปุ่นว่า มีการกำหนดไว้ในระบบการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง (urban land use planning system) โดยให้ความสำคัญกับเครื่องมือควบคุมความหนาแน่น คือ FAR (Floor Area Ratio) และBCR (Building

Coverage Ratio) เนื่องจากเป็นวิธีการที่สร้างความสมดุลด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ระดับของการพัฒนา และสิ่งแวดล้อมของเมืองไปควบคู่กัน โดยจัดทำเป็นโครงการขึ้น ได้แก่

1) โครงการ The Specified Block Special คือ การพัฒนาพื้นที่โดยแบ่งพื้นที่ให้เป็นบล็อกเน้นให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยพื้นที่ที่ถูกแบ่งนี้ถูกกำหนดให้มีการเพิ่มพื้นที่เปิดโล่ง การออกแบบอาคารต่าง ๆ ให้มีความสวยงาม การกำหนด FAR สูงสุด ระดับความสูงของอาคารมากที่สุดที่สามารถสร้างได้ และระยะถอยร่นของอาคาร และยังสามารถโอนสิทธิการพัฒนาซึ่งกันและกันได้ (Air-Right Transfer)

2) โครงการ District Plan for Redevelopment คือ การพัฒนาย่านอุตสาหกรรมเก่าที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง โดยการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพสามารถกลับมาใช้งานใหม่ได้ ร่วมกับการควบคุมการพัฒนาพื้นที่โดยการกำหนด FAR ในพื้นที่เหล่านั้นเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในพื้นที่ที่พัฒนาใหม่

2.3.3 ประเทศอังกฤษ

ลักษณะของมาตรการและแรงจูงใจทางผังเมืองของประเทศอังกฤษ ตามการศึกษาของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2549) ได้กล่าวว่า ระบบผังเมือง (planning system) ของอังกฤษเป็นระบบที่เก่าแก่และเข้มแข็งเป็นอย่างมาก โดยมีกฎหมายหลายฉบับที่สนับสนุนในการปฏิบัติ ได้แก่ Town and Country Planning Act ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการปรับปรุงให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ โดยกฎหมายเหล่านี้มีสาระสำคัญ คือ ต้องการให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในกระบวนการผังเมือง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่งการนำไปปฏิบัติ โดยมาตรการที่นำมาใช้นี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ มาตรการควบคุมการพัฒนา (development control) และมาตรการพัฒนา (development planning) ซึ่งพบว่าภาครัฐให้ความสำคัญกับสร้างความเข้มแข็งของมาตรการปฏิบัติ (implementation mechanisms) มากกว่าการปรับปรุงรูปแบบของแผนผัง ซึ่งรายละเอียดของมาตรการควบคุมการพัฒนา ได้แก่ การออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดวิธีการจัดทำแผนผังเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นแผนผังปฏิบัติการ การกำหนดขั้นตอนการขออนุญาตโครงการเพื่อรับใบอนุญาตผังเมือง เป็นต้น ส่วนมาตรการพัฒนา ได้แก่ รูปแบบการออกแบบวางผังการพัฒนาพื้นที่เมือง แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ และองค์กรพัฒนาเมืองประเภทต่าง ๆ โดยมีรูปแบบของแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนา คือ

1) รูปแบบที่เน้นกลไกการเป็นหุ้นส่วนและการร่วมมือ (partnership and collaboration) เป็นวิธีการลงทุนของภาครัฐเพื่อกระตุ้นตลาดการพัฒนาที่ดินและโครงการอสังหาริมทรัพย์ และการลงทุนของภาคเอกชน ถือเป็นความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น รัฐลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการยกเว้นภาษีอากร และค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้ที่ดิน หรือการขายหรือเช่าที่ดินในราคาถูกลงสำหรับโครงการพัฒนาเมือง และการเวนคืนที่ดินเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับการพัฒนา

2) รูปแบบที่เน้นกลไกการลงทุนภาครัฐ (public-investment) ใช้กับพื้นที่ที่ถูกทอดทิ้งและมีปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมอย่างรุนแรง และเป็นพื้นที่ที่สมควรจะต้องมีการพัฒนาอย่างเบ็ดเสร็จ รัฐจึงเข้ามาลงทุนบริหารจัดการเอง ตั้งแต่การซื้อที่ดินไปจนถึงการดำเนินโครงการปรับปรุงฟื้นฟูหรือพัฒนาใหม่ กลไกนี้ใช้ในพื้นที่ที่พัฒนาหรือสร้างเป็นเมืองใหม่ (new towns)

3) รูปแบบที่เน้นกลไกการลงทุนและบริหารจัดการภาคเอกชน (private investment and management) เป็นกลไกที่เหมาะสมกับการนำไปใช้ในพื้นที่เสื่อมโทรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้มเหลวในการวางแผนพัฒนา โดยให้ภาคเอกชนเข้าไปจัดการในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากร จนถึงการควบคุมกระบวนการปรับปรุงฟื้นฟูหรือการพัฒนา ส่วนภาครัฐให้การอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการรับรู้

การดำเนินการวิจัยจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการรับรู้ ซึ่งถือเป็นส่วนประกอบสำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยให้ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ และยังนำแนวความคิดที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบเครื่องมือเพื่อทำการทดสอบกับประชาชน รวมถึงนำมาใช้ในการเปรียบเทียบอ้างอิงกับผลที่ได้เพื่อนำไปสู่การสรุปผลต่อไป โดยแบ่งเป็น การศึกษาความหมายและประเภทของการรับรู้ และปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ มีรายละเอียด ดังนี้

2.4.1 ความหมาย และประเภทของการรับรู้

การรับรู้ของมนุษย์มีผลต่อการแสดงออก การตัดสินใจ และการนำไปปฏิบัติ โดยที่การรับรู้มักมีความเชื่อมโยงกับความรู้และประสบการณ์เดิมของตนเอง ซึ่งได้มีนักวิชาการไทยและ

ต่างประเทศหลายท่าน เริ่มจาก การ์ริสัน (Garrison) ให้ความหมายไว้ว่า การรับรู้ คือ กระบวนการในการตีความหรือแปลความหมายข้อมูลที่ได้จากการสัมผัส (sensation) ของร่างกายกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นสิ่งเร้า จึงทำให้ทราบว่าสิ่งเร้าหรือสิ่งแวดล้อมที่สัมผัสนั้นเป็นอะไร มีความหมายอย่างไร หรือมีลักษณะอย่างไร (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2546, น. 12) ขณะที่แนวคิดของ เซเรโน และโบดเคน (Serenio and Boodken) สรุปได้ว่า การที่บุคคลใช้ระบบประสาทสัมผัสภายในของตนรับรู้เอาข้อมูลจากระบบภายนอกเข้ามาอย่างกระตือรือร้น (acting) ร่วมกับการสร้างสรรค์ (creative) ทำให้เกิดกระบวนการทำงาน ได้แก่ การเลือกสิ่งเร้า (selection) การจัดหมวดหมู่สิ่งเร้า (organization) และการประเมินค่าและตีความ (evaluation and interpretation) (ศิริชัย ไตรสารศรี, 2539, น. 13) และ กันยา สุวรรณแสง (2532, น. 128) กล่าวว่า การรับรู้เป็นกระบวนการที่คาบเกี่ยวระหว่างความเข้าใจ ความคิด ความรู้สึก (sensing) ความจำ (memory) และการเรียนรู้ (learning)

นอกจากนี้การรับรู้ยังสามารถจำแนกได้หลายประเภท ซึ่ง ชะวีชชัย ภาติณฐ์ (2548, น. 10-11) กล่าวว่า การรับรู้ของมนุษย์มีผลต่อการพัฒนาและการเรียนรู้ได้ทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับการนำมาประยุกต์ใช้และการพัฒนา สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การรับรู้แบบจงใจ คือ การรับรู้ที่มีสติ สามารถกำหนดควบคุมความรู้สึกของตนเองได้ และการรับรู้แบบไม่จงใจ คือ การรับรู้ที่ไม่อาจกำหนดความรู้สึกของตนเองได้ โดยเป็นความรู้สึกที่คล้อยไปกับสิ่งที่กระทบโดยไม่รู้สึกตัว

ทั้งนี้แนวคิดของ ชะวีชชัย ภาติณฐ์ มุ่งเน้นการรับรู้เชิงระบบการสั่งการของสมองเป็นหลัก ขณะที่การจำแนกประเภทการรับรู้ของ แสงสุรีย์ สำอางกุล ที่ได้จำแนกตามพฤติกรรมของมนุษย์ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การรับรู้วัตถุ และการรับรู้บุคคล (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2546, น. 17) มีรายละเอียด ดังนี้

1) การรับรู้วัตถุ (object perception) คือ การรับรู้สิ่งเร้าที่ไม่มีชีวิตเป็นส่วนใหญ่ เช่น ดิน น้ำ ลม ไฟ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

2) การรับรู้บุคคล (person perception) คือ การรับรู้องค์ประกอบส่วนบุคคลทั้งตนเองและผู้อื่น กลุ่มสังคม วัฒนธรรม และเหตุการณ์ต่าง ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่ชัดเจนหรือไม่ชัดเจนก็ได้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ด้านกายภาพ (physical dimension) เช่น รูปร่าง หน้าตา เป็นต้น และด้านพฤติกรรมอันแสดงถึงลักษณะนิสัยของผู้แสดงออก (behavioral dimension interaction) เช่น การพูดคุย การติดต่อสื่อสาร การแสดงออกที่มีต่อกัน เป็นต้น

2.4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ตามการศึกษาของ พัชนี วรกวิน สามารถจำแนกได้เป็น 4 ข้อหลัก (ศิริชัย ไตรสารศรี, 2539, น. 12) ได้แก่

1) คุณสมบัติของผู้รับรู้ ได้แก่ ความต้องการ ทักษะ บุคลิกภาพ และการปรับตัวส่วนบุคคล ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติที่มีส่วนในการรับรู้เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นปัจจัยที่บอกแนวโน้มว่ามีความเกี่ยวข้องกับสภาวะความเป็นจริงของสิ่งเร้านั้นอย่างไร

2) ความเอาใจใส่ เกิดจากความพร้อมและการตอบสนองของร่างกายต่อสิ่งเร้าที่ผ่านเข้ามา ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากสภาพของสิ่งภายนอก และภายในที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของบุคคล

3) การเตรียมพร้อมในการรับรู้ มักเกิดขึ้นก่อนจะมีสิ่งเร้าเข้ามากระตุ้น ซึ่งช่วยให้บุคคลสามารถคาดเดาเหตุการณ์ล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้น และเตรียมการให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น ๆ

4) บุคลิกภาพของบุคคล เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการรับรู้ทางสังคมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีผลต่อการความรู้สึกต่าง ๆ ของบุคคล เช่น บุคคลที่มีนิสัยชอบเข้าสังคม บุคคลที่ชอบแก้ตัว บุคคลที่มองโลกในแง่ดี เป็นต้น

ขณะที่ ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ของบุคคลอื่น ๆ ตามแนวคิดของ สเตียร์ (Steer) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัย (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2546, น. 20) ได้แก่

1) คุณลักษณะของบุคคลที่ถูกรับรู้ ได้แก่ ลักษณะทางร่างกาย การพูด การใช้ท่าทาง และการใช้เหตุผล

2) คุณลักษณะของบุคคลรับรู้ ได้แก่ แนวความคิด ความรู้ ประสบการณ์ และการตอบสนอง

3) คุณลักษณะของสถานการณ์ ได้แก่ องค์ประกอบทางสังคม บทบาทขององค์การ ตำแหน่งทางสังคม เป็นต้น

นอกจากนี้ ตามการศึกษาของ รอบบิน (Robbins) สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ด้าน (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2546, น. 22) ได้แก่

1) ตัวผู้รับรู้ (perceiver) กล่าวคือ อิทธิพลและการรับรู้ที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากลักษณะส่วนตัวของผู้รับรู้เป็นหลัก โดยสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ ได้แก่ ทักษะ ทักษะการรับรู้ ความสนใจ ประสบการณ์ในอดีต และความคาดหวัง มีรายละเอียดดังนี้

(1) ทักษะ (attitudes) คือ แนวโน้มของบุคคลที่จะเข้าใจ รู้สึก และการแสดงพฤติกรรมของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง

(2) เหตุจูงใจ (motives) คือ แรงจูงใจภายในบุคคลที่กระตุ้นความต้องการ พฤติกรรมของบุคคล ซึ่งถือว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการรับรู้

(3) ความสนใจ (interest) คือ ความสนใจของผู้รับรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(4) ประสบการณ์ในอดีต (past experiences) โดยบุคคลมักจะรับรู้สิ่งต่าง ๆ ได้จากสิ่งที่เกี่ยวข้องหรือสิ่งที่เคยพบในอดีต

(5) ความคาดหวัง (expectation) คือ ความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือพฤติกรรมซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์

2) เป้าหมาย (target) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการยอมรับและการรับรู้ ซึ่งมนุษย์สามารถสร้างเป้าหมายของตนได้ โดยที่ความสัมพันธ์ของเป้าหมายและภูมิหลังที่มีผลต่อการรับรู้มีแนวโน้มที่จะให้เกิดการจัดหมวดหมู่ของสิ่งที่ใกล้เคียงกันหรือคล้ายกันไว้ด้วยกัน

3) สถานการณ์ (situation) คือ สิ่งที่เรามองเห็น หรือเหตุการณ์รอบ ๆ สภาพแวดล้อมที่อยู่ภายนอก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรับรู้ ได้แก่ เวลา สภาพงาน สภาพสังคม เป็นต้น

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สามารถชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะในโครงการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เช่น การจัดทำผังเมืองรวม การออกข้อกำหนดหรือมาตรการต่าง ๆ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดดังกล่าว เพื่อนำหลักการที่ได้ไปใช้ในการออกแบบเครื่องมือเพื่อทดสอบประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังสามารถนำไปประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับผลการศึกษาที่ได้ต่อไป มีรายละเอียด ดังนี้

2.5.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การดำเนินการพัฒนาโครงการใด ๆ ที่ต้องการให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง หรือเข้าร่วม แสดงความคิดเห็น จำเป็นต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเข้าร่วม ดำเนินการตามแผนที่วางไว้ในขั้นตอนต่าง ๆ ให้มากที่สุด ซึ่งตามจุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมแล้ว ต้องการให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเอง (self-help) ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง รวมถึงการพัฒนาต่าง ๆ ให้มากที่สุด (สมนึก ปัญญาสิงห์, 2532, น. 278) โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม เริ่มจาก เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) สรุปได้ว่าเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาทำประโยชน์ช่วยเหลือ หรือสนับสนุนในกิจกรรมต่าง ๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหาร (วัลลภ บุญกิตติเจริญ, 2547, น. 48) หรือ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชนเอง โดยการมีส่วนร่วมถือเป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์ของหลักการพัฒนาชุมชนที่จะทำให้ประชาชนเกิดความศรัทธาในตัวเอง (self – reliance) ความเชื่อมั่นในตนเอง (self – confidence) และความรู้สึกเป็นเจ้าของ (sense of belonging) ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถ และประสิทธิภาพในการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยของประชาชน (วัลลภ บุญกิตติเจริญ, 2547, น. 47)

2.5.2 ลักษณะ และรูปแบบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกได้เป็นหลายลักษณะ เริ่มจากการศึกษาของ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, น. 182-187) ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมตามลักษณะของการดำเนินการจากกลุ่มหรือองค์กรที่เข้าร่วมการดำเนินการ ได้แก่

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (industrial organization) เช่น กลุ่มเยาวชนต่าง ๆ
- 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (representative organization) เช่น คณะกรรมการของกลุ่มหรือชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน

3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาส (open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (non – representative organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา

ส่วน อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969, pp. 216-224) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 8 ระดับ คือ ระดับการจัดการ (manipulation) ระดับการดูแลรักษา (therapy) ระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) ระดับการปรึกษาหารือ (consultation) ระดับการปลอบใจ (placation) ระดับเป็นหุ้นส่วนหรือมีส่วนร่วม (partnership) ระดับใช้อำนาจผ่านตัวแทน (delegated power) และระดับการควบคุมโดยประชาชน (citizen control) สามารถแสดงเป็นแผนภาพบันไดของลักษณะการมีส่วนร่วม (participation ladder) (ภาพที่ 2.3) โดยภาพการมีส่วนร่วมทั้ง 8 ระดับที่ อาร์นสไตน์ (Arnstein) กล่าวนี้ สามารถแบ่งลำดับขั้นตอนได้เป็น 3 ลำดับขั้น คือ

ขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ในระดับที่ 1 และ 2 เรียกว่า การมีส่วนร่วมเทียม หรือไม่มีส่วนร่วม เป็นระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นการวางแผนจากบนสู่ล่าง (Top – down) หรือมาจากผู้มีอำนาจ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ

ขั้นกลาง ได้แก่ ในระดับที่ 3–5 เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบางส่วน เรียกว่า การมีส่วนร่วมระดับการยอมรับ หรือการมีส่วนร่วมบางส่วน กล่าวคือ ในระดับนี้รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้บางส่วน เช่น การให้ข้อมูล และข้อเสนอแนะ แต่ยังไม่มียอำนาจในการตัดสินใจ

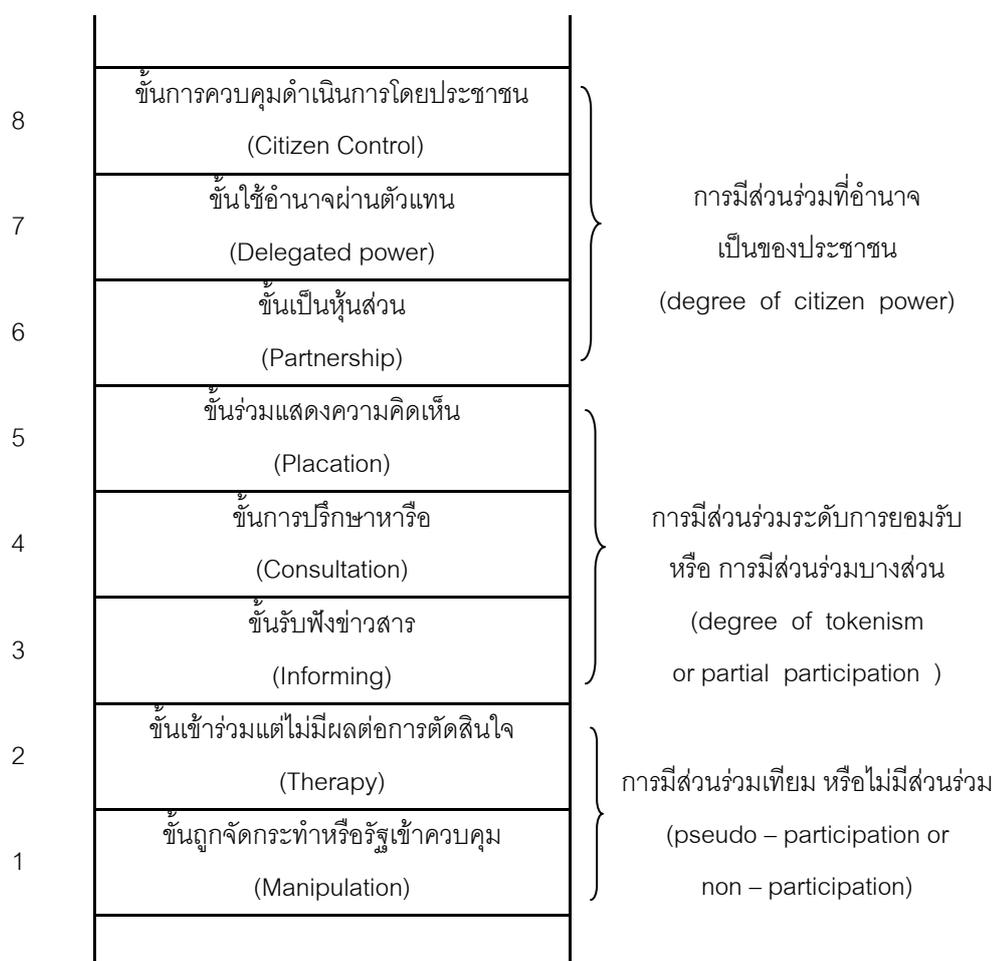
ขั้นสุดท้าย ได้แก่ ในระดับที่ 6–8 เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด และเป็นไปได้ยากที่สุด เรียกว่า การมีส่วนร่วมที่อำนาจเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถร่วมกันเจรจาต่อรอง และเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้นอำนาจในตัดสินใจจึงขึ้นอยู่กับประชาชนเป็นสำคัญ จึงถือว่าการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

นอกจากระดับการมีส่วนร่วมจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและนำไปสู่การดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ของผู้จัดทำโครงการแล้ว ยังมีปัจจัยที่ส่งเสริม หรือมีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่ ปรัชญา เวสารัชช์ กล่าวถึง ปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกเป็น 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในตัวบุคคล ปัจจัยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น และรางวัลตอบแทน (วัลลภ บุญกิตติเจริญ, 2547, น. 55) ขณะที่ อนุภาพ ธิรลภา ได้ศึกษาถึง ปัจจัยที่มีผลกระทบและ

กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในพัฒนา สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ประการ คือ ความใกล้ชิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคำนึงถึงผลประโยชน์ในการตอบแทน การยอมรับแบบอย่าง และความเชื่อถือในตัวผู้นำ (วัลลภ บุญกิตติเจริญ, 2547, น. 56)

ภาพที่ 2.3

บันไดแสดงลักษณะของการมีส่วนร่วม



ที่มา: Arnstein, 1969, pp. 217

อีกทั้งสมาคมนักวางแผนอเมริกัน (APA, 2006, p. 46) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในการวางแผน ออกแบบ การจัดการ และการตัดสินใจเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยสามารถแบ่งลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมเป็น 4 ลำดับ ดังนี้

1) ความตระหนัก (awareness) เป็นขั้นการพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เกิดจากการรวบรวมประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ประชาชนได้พบเจอ

2) การรับรู้ (perception) เกิดขึ้นหลังจากมีความตระหนักในขั้นแรก โดยที่ประชาชนมีความเข้าใจในด้านกายภาพ สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ทั้งความรู้ความเข้าใจ เป้าหมาย และความคาดหวังของการมีส่วนร่วม ซึ่งข้อมูลที่ได้สามารถนำไปสู่การวางแผนและการออกแบบต่อไป

3) การตัดสินใจ (decision making) เกิดจากการรวบรวมประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจากความตระหนัก และการรับรู้ ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การวางแผนโดยมีเป้าหมาย คือ การนำข้อมูลที่ได้มาสู่กระบวนการสังเคราะห์ และใช้ในการวางแผนขั้นสุดท้าย

4) การนำไปปฏิบัติ (implementation) เป็นการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดในกระบวนการวางแผน ได้แก่ ความตระหนัก การรับรู้ และการตัดสินใจเพื่อนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในขั้นนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหลังจากดำเนินโครงการได้ และยังแบ่งหน้าที่ของประชาชนในการรับผิดชอบโครงการร่วมกันได้ เช่น ใคร ทำอย่างไร ที่ไหน เมื่อไหร่ ซึ่งถือเป็นขั้นที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการกระบวนการและตัดสินใจร่วมกัน

นอกจากนี้ สุวัฒนา ธาดานิติ (2543, น. 95) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองของประเทศไทย ประกอบด้วยการมีส่วนร่วม 4 แนวทางซึ่งพิจารณาจากรูปแบบของการมีส่วนร่วม คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กฎหมายรับรองสิทธิ เป็นการมีส่วนร่วมที่ระบุไว้ในข้อกฎหมายให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือทำการฟ้องร้องได้ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีการจัดทำผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยที่หน่วยงานเจ้าของโครงการพัฒนาจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งวิธีนี้อาจเกิดขึ้นโดยการริเริ่มจากเจ้าของโครงการ หรือเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนให้รัฐต้องเปิดเวทีในการรับฟังความคิดเห็น และเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน เป็นต้น

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค หรือรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (technical hearing) โดยทั่วไปมักเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ และมีผลกระทบสูง เช่น โครงการรถไฟฟ้ามหานคร โครงการสนามบินหนองงูเห่า เป็นต้น

4) การมีส่วนร่วมโดยการได้รับการสัมภาษณ์หรือการตอบแบบสอบถาม การมีส่วนร่วมเช่นนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในการศึกษาข้อมูลและสถานการณ์เบื้องต้น และเสนอรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ

แม้ว่าจะมีผู้ให้ความหมายของ ระดับ รูปแบบ และปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างมากมาย แต่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญของแนวคิดเหล่านี้ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือกลุ่มคนต่าง ๆ เข้าร่วมกันเพื่อร่วมรับรู้ ร่วมเสนอปัญหา ร่วมดำเนินการ รวมถึงร่วมในการจัดทำตามกิจกรรมหรือแผนงานที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือสาธารณชน

2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้รวบรวมข่าว บทสัมภาษณ์ บทความ และงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่องที่ศึกษา เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป ประกอบด้วย

สาธุณี วงศ์หนองเตย และ ชุตินา ศรีสุกใส (2535, น. 30-46) ได้เสนอบทความเรื่อง “ผังเมืองรวม กทม. มีก็เหมือนไม่มี” ซึ่งรวบรวมข้อคิดเห็นของนักวิชาการ และนักลงทุนเกี่ยวกับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 ที่ได้บังคับใช้ในขณะนั้น พบว่า นักวิชาการ และนักพัฒนาต่างให้ทัศนะที่แตกต่างกันในการบังคับใช้ผังเมืองรวม โดยมุมมองของนักวิชาการที่กล่าวถึงหลักในการวางผังเมือง เริ่มจาก ขวัญสุวรรณ อติโพธิ์ เห็นว่าการแก้ปัญหาเมืองเกิดจากการวางแผนที่ดีและมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ต้องรู้จักประโยชน์ส่วนตนและยอมรับประโยชน์ส่วนรวม การวางผังเมืองก็เช่นกันที่เป็นกระบวนการประชาธิปไตยอันเกิดขึ้นจากประชาชนทุกคน จึงต้องมีการเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับวรรณศิลป์ พีระพัฒน์ ที่กล่าวว่า ผังเมืองเป็นเรื่องของประชาชนทุกคน ดังนั้นในการจัดทำต้องรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย และควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดทำให้แน่ชัด อีกทั้งนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงปัญหาในการจัดทำผังเมือง ได้แก่ อัน นิมมานเหมินทร์ ศาสตราจารย์ทางด้านสถาปัตยกรรมและการผังเมือง กล่าวว่า สาเหตุแห่งการล้มเหลวของการผังเมืองในประเทศไทย คือ ขาดความรู้ความเข้าใจในวิชาการผังเมืองในการนำไปปฏิบัติ และ

เฉลิม แก้วกังวาน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองในขณะนั้น กล่าวว่า การกำหนดผังเมืองรวมในอดีตขาดการนำหลักการการวางแผนพัฒนาเมืองที่ถูกต้องเป็นระบบมาปฏิบัติ จึงก่อให้เกิดปัญหาเมืองตามมาอย่างมากมาย นอกจากนี้สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผังเมืองรวมจัดทำได้ล่าช้า คือ การขาดความเข้าใจร่วมกันระหว่าง ระบบราชการ ระบบผู้บริหาร และประชาชน นอกจากนี้มุมมองของนักพัฒนา รั้งสรรค์ ต่อสุวรรณ ยังได้แสดงถึงทัศนคติของตนที่มีต่อผังเมืองรวมในแง่ที่แตกต่างกันว่า ผังเมืองรวมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะมีการจำแนกการใช้ที่ดินไม่เท่าเทียมกัน และยังเป็นช่องทางการทุจริตให้แก่เจ้าหน้าที่ในการจัดทำผังเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่ามุมมองทางผังเมืองรวมที่แตกต่างกันของนักวิชาการ และนักพัฒนานี้สะท้อนให้เห็นว่า ในการจัดทำผังเมืองควรมีการวางแผนที่ดี โดยมองถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และควรเกิดขึ้นจากประชาชนทุกคนเพื่อให้ผังเมืองรวมที่เกิดขึ้นสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โสภณ พรโชคชัย (2546, น. 30) กล่าวในบทความเรื่อง “ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร: ควรคิดแนวใหม่” สามารถสรุปได้ว่า ผังเมืองรวมเป็นการลดสิทธิของประชาชนหลายประการ เช่น การจำกัดขนาดการปลูกสร้างอาคาร การกำหนดการห้ามก่อสร้าง และการจำกัดความสูงในบริเวณต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งทางราชการควรรับผิดชอบด้วยการชดเชยให้แก่ประชาชน อาจเป็นค่าเวนคืนหรือค่าเวนคืนสิทธิ เหมือนดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้เสนอแนวความคิดในการวางผังเมืองว่า ควรมีการวางแผนในเชิงรุกเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบใหม่ เช่น การเวนคืนพื้นที่เขตทหารสนามเป้า (บริเวณ ซอย 5 พหลโยธิน) ถึงสนามกีฬากองทัพบก (วิภาวดี) เพื่อนำมาสร้างเป็นศูนย์ธุรกิจกลางเมือง (Central Business District: CBD) แห่งใหม่ หรือการเวนคืนที่ดินบริเวณเขตหนองจอก ประมาณ 5,000 ไร่ เพื่อจัดสรรที่ดินให้มีระบบสาธารณูปโภคอย่างครบครัน และขายให้แก่ผู้ประกอบการพัฒนาที่ดิน ซึ่งการวางแผนเชิงรุกดังกล่าวมีข้อดีคือ ช่วยให้ประชาชนเห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการวางผังเมืองในเชิงรูปธรรม และช่วยป้องกันการเจริญเติบโตอย่างไร้ทิศทางของเมือง

โสภณ พรโชคชัย (2549, น. 22) กล่าวในบทความเรื่อง “ทำเมืองให้ “หลวม” ดีจริงหรือ” ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า แนวความคิดสำคัญที่ช่วยให้กรุงเทพมหานครลดความแออัดลง คือ การกำหนดให้มี Floor Area Ratio (FAR) เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมของเมือง และคุณภาพชีวิตของประชากรในเมือง แนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากนักพัฒนาที่ดิน เนื่องจากเป็นการขัดผลประโยชน์ในด้านการลงทุน ทำให้ก่อนการประกาศใช้ของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2549 มีนักลงทุนจำนวนมากได้ขอใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารก่อนที่ผังเมืองฉบับใหม่จะมีการประกาศใช้ เหตุผลดังกล่าวจึงอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผังเมืองรวม อย่างไรก็ตาม โสภณ พรโชคชัย ยังให้ทัศนะของผังเมืองรวมในปัจจุบันว่าการใช้อำนาจการบังคับของกฎหมายผังเมืองนั้น ทั้งการกำหนดเรื่องการควบคุมหนาแน่นที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และการกำหนดพื้นที่ห้ามก่อสร้างอาคารถือเป็นการจำกัดสิทธิประชาชนเช่นกัน ซึ่งประชาชนควรได้รับการชดเชยจากการบังคับใช้ โดยเมืองที่เป็นตัวอย่างการพัฒนาในเรื่องดังกล่าว เช่น นิวยอร์ก และ ปารีส ที่ถือเป็นเมืองที่มีการข้อจำกัดการปลูกสร้างที่เข้มงวดเช่นกัน แต่ได้มีระบบการจัดการที่ดี จึงประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้นหากประเทศไทยนำแนวคิดใด ๆ มาใช้ควรมีการศึกษาให้รอบคอบ และมีการวางแผนจัดการที่ดีเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ

กรวิภา วิลาชัย (2544) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองรวม โดยใช้การวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน 3 พื้นที่ คือ การวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี ผังเมืองรวมเมืองสุรินทร์ และผังเมืองรวมเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองค่อนข้างน้อย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องผังเมือง และภาครัฐมีการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์ด้านผังเมืองแก่ประชาชนยังไม่ทั่วถึง รวมถึงในการประชุมส่วนใหญ่มักใช้ศัพท์ทางวิชาการซึ่งยากแก่การเข้าใจ จึงเสนอแนะให้ ควรมีนโยบายมีชัดเจนในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และควรให้ความสำคัญต่อการนำการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการวางและจัดทำผังเมืองมากขึ้น

มูลนิธิสถาบันที่ดิน (2544) ได้จัดทำโครงการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีประเด็นในการศึกษาเกี่ยวกับ การกระจุกตัวและการกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินหลังวิกฤตเศรษฐกิจ โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและผลกระทบที่เกิดจากชาวต่างชาติจากการกว้านซื้อที่ดิน โดยพบข้อสรุปทางเศรษฐศาสตร์ว่า ประเทศไทยมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน 2 ลักษณะ คือ ผู้ถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ (concentration of land size) และผู้ถือครองรายเดียวที่มีที่ดินหลายแปลง (concentration of ownership) อีกทั้งยังพบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศ ใช้ประโยชน์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50

คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย ซึ่งอาจเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารการจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดิน และผลการวิจัยด้านกฎหมายสรุปได้ว่าโครงสร้างของกฎหมายมีส่วนให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดกฎหมายที่บังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายพัฒนาที่ดิน กฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน และยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพมาแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ทำให้การใช้ที่ดินไม่เป็นไปตามแผนและสมรรถนะของที่ดิน จึงได้เสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น 4 มาตรการหลัก คือ มาตรการปฏิรูปที่ดิน ธนาकारที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการจัดเก็บภาษีที่ดิน นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้มีการจัดตั้งศูนย์การบริหารที่เรียกว่า “องค์การบริหารจัดการที่ดิน” เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการด้านที่ดินของประเทศต่อไป

ศุภชยันต์ สุภาวงศ์วันดี (2549) ได้ทำการศึกษานโยบายผังเมืองกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมุ่งเน้นศึกษาถึง นโยบายทางผังเมืองกับการเปลี่ยนแปลงของที่ดิน และปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและราคาที่ดิน โดยศึกษาในพื้นที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ซึ่งพบว่านโยบายทางผังเมืองที่บังคับใช้ในปัจจุบันเป็นนโยบายที่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนา และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่พื้นที่ได้ แต่ยังมีความล่าช้าในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีการประชาสัมพันธ์ค่อนข้างน้อย ทำให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ จึงควรมีการกำหนดกรอบนโยบายให้มีความชัดเจนและเพิ่มการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน อีกทั้งยังพบว่า นโยบายที่เกิดขึ้นยังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินของอำเภอบางกรวยค่อนข้างมาก จากพื้นที่เกษตรกรรมถูกพัฒนาเป็นพื้นที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมมากขึ้น โดยมีปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง คือ การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค และการคมนาคมขนส่ง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นผลให้ราคาที่ดินของพื้นที่ที่ถูกพัฒนาเอื้อประโยชน์ต่อการทำกิจกรรมจึงมีการปรับตัวสูงขึ้น