

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

เมืองเป็นพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ องค์ประกอบที่สำคัญของเมืองคือ สภาพทางกายภาพ สังคม ประชากร กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระดับเทคโนโลยี และการบริหารจัดการ จากองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อเวลาผ่านไปเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เมืองขยายตัวและกลายเป็นระบบที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เมืองที่มีการขยายตัวเกิดจากหลายปัจจัยที่เป็นตัวส่งเสริม เมื่อเมืองขยายสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือ ปัญหาเมือง อาทิ ปัญหาการเพิ่มและกระจายตัวของประชากร ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาแผ่นดินทรุดและน้ำท่วมขัง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หรือปัญหาสังคมอื่น ๆ เป็นต้น การพัฒนาเมืองที่ดีและเป็นระบบจะช่วยแก้ไขปัญหาของเมืองที่เกิดขึ้นนี้ได้ และแผนการพัฒนาเมืองซึ่งมีการใช้ควบคุมการพัฒนาของเมืองในปัจจุบันคือ วิธีการทางผังเมือง การจัดการและการวางแผนหรือวางผังเมืองที่ดีจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม มิใช่เพียงแต่พิจารณาเฉพาะเรื่องสิ่งก่อสร้างเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ของเมืองด้วย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อประชาชนเพื่อส่งเสริมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีความเท่าเทียมกันในเรื่องของการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะจากภาครัฐ

การศึกษาค้างนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกกรณีศึกษาผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางการปกครองระดับประเทศ ในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารราชการรูปแบบพิเศษที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และเป็นเมืองหลวงที่มีความเป็นเมืองสูงและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง การจัดทำผังเมืองจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่เข้ามาช่วยแก้ปัญหาการเติบโตของเมืองนี้ โดยการจัดทำผังเมืองกรุงเทพมหานครเริ่มต้นครั้งแรกหลัง ปี พ.ศ. 2500 ในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 ได้มีการจัดจ้างบริษัท Litchfield Whiting Bowne & Associates จากประเทศสหรัฐอเมริกาให้เป็นผู้วางผังเมือง พร้อมทั้งก่อตั้งหน่วยงานวางผังเมืองแห่งแรกคือ สำนักผัง 2 เมือง เมื่อ พ.ศ. 2505 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมการผังเมือง และสุดท้ายได้กลายมาเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองในปัจจุบัน ผังเมืองรวมฉบับแรกของกรุงเทพมหานคร โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยเป็นผังเมืองรวมที่วางและจัดทำโดย

กรมการผังเมือง ปัจจุบัน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่าการวางผังเมืองกรุงเทพมหานครนั้นมามีรากฐานและวิวัฒนาการอันยาวนาน โดยผังเมืองในอดีตมุ่งเน้นแก้ปัญหาเมืองแบบเฉพาะเรื่อง และจัดทำโดยส่วนกลาง แต่ในปัจจุบันผังเมืองรวมที่เกิดขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครแบบบูรณาการให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีบริการพื้นฐานทางสังคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อย่างเพียงพอและได้มาตรฐาน มีระบบคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ วิทยาการ การบริหารและการปกครองของประเทศ (กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549) ที่สำคัญดำเนินการโดยท้องถิ่น

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 แต่การปฏิบัติให้เป็นไปตามผังนั้นยังคงเป็นปัญหาที่มิได้มีการแก้ไขอย่างจริงจัง เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และความเข้าใจทางผังเมืองที่ถูกต้องและชัดเจน อีกทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารประชาชนจากหน่วยงานภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้และความเข้าใจทางผังเมือง และขาดรากฐานการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมือง ถึงแม้ว่าจะมีการเสนอพิจารณาร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่ได้มีการพัฒนาทางด้านการสื่อสารการโฆษณาต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านโทรทัศน์และวิทยุที่สามารถรับฟังและรับการแพร่ภาพได้ในท้องถิ่น (มติคณะรัฐมนตรี, 2547)

นอกจากนี้ หากพิจารณางบประมาณประจำปี พ.ศ. 2549 ของกรมโยธาธิการและผังเมือง ในส่วนของการจัดทำสื่อเพื่อการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ทางผังเมืองจะพบว่ามีการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้น้อยที่สุด เพียง 3.5 ล้านบาท จากงบประมาณทั้งหมด 612.5 ล้านบาท (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549) อีกทั้งยังมีการแก้ไข ปรับปรุงมาตรา 19 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมจากไม่น้อยกว่าสองครั้ง เป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง และกำหนดให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้แทนของประชาชนเท่านั้น เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ใส่ใจต่อความสำคัญ

ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผังเมืองเท่าที่ควร และการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการประชุมประชาชนยังอยู่ในวงแคบเกินไปซึ่งเป็นการปิดโอกาสประชาชนผู้ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วม กลายเป็นการตอกย้ำให้ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งมีความเข้าใจในหลักการทางผังเมืองและความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมทางผังเมืองน้อยและคลาดเคลื่อนอยู่แล้วให้น้อยลงไปอีก

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนบนรากฐานของการมีความรู้ความเข้าใจทางผังเมืองที่ถูกต้อง และเพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการเข้าร่วมจัดทำผังเมือง โดยรัฐเป็นผู้ส่งเสริม ทั้งการให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

- 1) ศึกษาบทบาทและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์สิทธิที่ประชาชนพึงมีตามกฎหมาย
- 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งจากข้อกำหนดผังเมือง การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรับรู้ทางผังเมืองและทัศนคติต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองของประชาชน
- 3) เสนอแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง โดยให้ความสำคัญในเรื่องสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารทางผังเมืองแก่ประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนเกิดการรับรู้ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองมากขึ้น นำไปสู่การยกระดับความรู้ทางผังเมืองและสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการวางและจัดทำผังเมืองต่อไป

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของเนื้อหา

- 1) ศึกษานโยบาย ความสำคัญ และวิวัฒนาการของการผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) ศึกษาขั้นตอนการวางผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

3) ศึกษาสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายกำหนด และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549

4) ศึกษาลักษณะของสื่อและการสื่อสารที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารทางผังเมืองแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งสื่อที่กฎหมายผังเมืองกำหนด และสื่อที่ทางกรุงเทพมหานครใช้ปฏิบัติจริง

ขอบเขตของพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษาในการเก็บข้อมูลจะครอบคลุมบริเวณเขตผังเมืองรวมเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย 50 เขตของกรุงเทพมหานคร รวมพื้นที่ 1,568.787 ตารางกิโลเมตร โดยมีขอบเขตดังนี้ (สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2549, น.13)

ทิศเหนือ จรดแนวเขตจังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี

ทิศตะวันออก จรดแนวเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา

ทิศใต้ จรดแนวเขตจังหวัดสมุทรปราการ และอ่าวไทย

ทิศตะวันตก จรดแนวเขตจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครปฐม

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) เป็นหลัก ซึ่งเป็นการทดสอบความรู้และความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และสื่อที่รัฐใช้ในการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนจากการทำแบบสอบถาม เพื่อนำไปสู่การนำเสนอรูปแบบของสื่อประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม เพื่อให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารทางผังเมืองที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อยกระดับความรู้ทางผังเมืองและสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยมีกระบวนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1) ศึกษาประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

2) ค้นหาค้นหาเกี่ยวกับการรับรู้ในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ประชาชนพึงมีตามกฎหมายในปัจจุบัน โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางผังเมืองจากสื่อประชาสัมพันธ์ที่กฎหมายกำหนด และสื่อที่ทางราชการนำมาใช้จริง

3) ทบทวนทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

4) ออกแบบการวิจัย ทั้งหลักเกณฑ์การสุ่มหรือเลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ผลข้อมูล

5) วิธีการเก็บข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลของงานวิจัยนี้มี 3 ลักษณะ ประกอบด้วย การใช้วิธีทำแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ ซึ่งจัดเป็นข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการลงสำรวจพื้นที่และทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างโดยตรง และวิธีการค้นคว้าและทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ

6) การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล จะได้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งข้อมูลเอกสาร รายงานแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยนำมาทำการวิเคราะห์และสรุปผล เพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับข้อจำกัด และความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และสื่อที่รัฐใช้ในการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชน

ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อสรุปซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเรื่องการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารทางผังเมืองที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อยกระดับความรู้ทางผังเมืองและสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นในการวางและจัดทำผังเมืองรวมต่อไป

1.5 แผนการดำเนินการวิจัย

ตารางที่ 1.1

แผนการดำเนินงานวิจัย

เดือน แผนงาน	เดือน						
	ตุลาคม	พฤศจิกายน	ธันวาคม	มกราคม	กุมภาพันธ์	มีนาคม	
หัวข้อการวิจัย		→					
รายงานนำเสนองานวิจัย			→				
ทบทวนผลงานวิจัยและงานเขียนที่เกี่ยวข้อง				→			
เก็บรวบรวมข้อมูล					→		
การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล						→	
สรุปผลการวิจัยและเตรียมรายงานผลการวิจัย							→
การนำเสนอผลการวิจัย							→

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1) ช่วยให้ทราบว่าสื่อประชาสัมพันธ์แบบใดที่เหมาะสมในการให้ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารทางผังเมืองของกรุงเทพมหานครและบทบาทการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่ประชาชนพึงมีตามกฎหมาย
- 2) เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบวางและจัดทำผังเมืองรวม ในการที่จะนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งทำให้ประชาชนไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- 3) สามารถใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการดำเนินงานปฏิบัติตามผังเมืองรวมให้แก่พื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งการเพิ่มเติมเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

1.7 นิยามศัพท์

- 1) การผังเมือง (urban planning) หมายถึง การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) หมายถึง การสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ โดยองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ต้องมีการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนอย่างตรงไปตรงมาและเปิดเผย และเปิดโอกาสให้สาธารณชนหรือประชาชนแสดงความคิดเห็นตอบกลับมาเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาและตัดสินใจ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย มีกิจกรรมเป้าหมายและมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการหรือขั้นตอน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมาย หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

3) สื่อประชาสัมพันธ์ (media) หมายถึง สื่อที่มุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ และให้ข้อมูล ข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชนอย่างแท้จริงโดยปราศจากการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อโน้มน้าวใจให้ ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด หากแต่เป็นการ สร้างสรรค์สื่อประชาสัมพันธ์ที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ที่มีต่อองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีความยินดีและสมัครใจเข้าร่วมแสดงความ คิดเห็นในการดำเนินงานกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

4) การรับรู้ (perception) หมายถึง การรับสัมผัสจากอวัยวะทั้งห้า หมายถึง หู ตา จมูก ลิ้น และผิวหนัง จากสิ่งเร้า จากนั้นจะเข้าสู่ระบบประสาทส่วนกลางเพื่อเก็บข้อมูลต่าง ๆ ไว้ ผสมผสานกับสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ที่ผ่านมา แล้วประมวลผลข้อมูลเพื่อ เชื่อมโยงไปยังศูนย์กลางการควบคุมระบบประสาทต่าง ๆ ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนองเป็น กระบวนการทางความคิดที่แสดงออกถึงความรู้ความเข้าใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง