

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว

2.3 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผังเมือง

2.5 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมเป็นคำกล่าวที่แพร่หลายมากในงานพัฒนา แต่ความหมายของการมีส่วนร่วมมักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการที่เจ้าหน้าที่กำหนดมากกว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายที่แท้จริง

2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ชัยรัตน์ วงศ์ฟู (2545) ได้กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมคือการที่บุคคลหรือองค์กร ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ร่วมแก้ไขปัญหาร่วมดำเนินงานในกิจกรรมชุมชน โดยร่วมกันวางแผน ร่วมประชุม ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงาน ในลักษณะของการเสียสละ แรงงาน บริจาควัสดุสิ่งของ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์และร่วมติดตามผลงาน โดยเกิดจากความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อกระทำการให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ทะนงศักดิ์ คุ่มไชนะ (2534) มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในลักษณะการรวมความคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการที่

กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาส และใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดแก้ไขปัญหาความต้องการของตนโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

Turton Andrew (1987) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการรวมความสนใจของแต่ละคน ซึ่งมีความเกี่ยวพันกันมากด้านความรู้สึกในกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะของความร่วมมือร่วมใจร่วมกำลังจนกระทั่งเกิดการรวมกันเป็นกลุ่มขึ้น

Wine, T.A. (1982) และ Erwin, W. (1976) (อ้างในสุคนธ์ทิพย์ เพยกลิน, 2545) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าประกอบด้วยมิติต่างๆ 3 มิติคือ (1) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรและจะทำอย่างไร (2) สามารถมีส่วนร่วมได้ในลักษณะใด และ (3) จะแบ่งปันผลประโยชน์อย่างไรจากการดำเนินการ การมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหา โดยเน้นการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ใช้ความชำนาญในการคิดสร้างสรรค์ และใช้วิทยาการที่เหมาะสม รวมไปถึงการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย

2.1.2 รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

มนัส สุวรรณ (2549) ระบุว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดสามารถทำได้ใน 5 รูปแบบดังนี้

- 1) การรับรู้ข่าวสาร (Public information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนในพื้นที่โครงการและผู้ได้รับผลกระทบ จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การรับรู้ข่าวสารดังกล่าวต้องได้รับก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ
- 2) การปรึกษาหารือ (Public consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในลักษณะของการปรึกษาหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่มีส่วนได้-ส่วนเสีย โดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้ทราบ และรับข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจ

- 3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public meeting) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่มีส่วนได้-ส่วนเสีย จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันด้วยเหตุผลซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้สามารถทำได้ 2 ลักษณะคือ
 - (1) การประชุมระดับชุมชน (Community meeting) ซึ่งจัดประชุมในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยผู้ดำเนินการจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม
 - (2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ (Public hearing) การประชุมลักษณะนี้จำเป็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีเรื่องของเทคนิค และวิชาการที่เกี่ยวข้อง การประชุมลักษณะนี้ต้องเปิดกว้างสำหรับสาธารณะ
- 4) การร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติจริง การดำเนินโครงการซึ่งมักดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนของประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย
- 5) การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้แม้จะไม่ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิของประชาชนเมื่อเห็นว่าเกิดความไม่โปร่งใสหรือไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ

ไพรัตน์ เจริญทรัพย์ ปรัชญา เวสารัตน์ และประธาน สุวรรณมงคล (2527) (อ้างในทวีทอง หงส์วิวัฒน์, 2527) อकिन ระพีพัฒน์ (2527) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2537) เสนอว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมใดๆควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ ซึ่งประชาชนควรมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

- 1) การร่วมคิด และแสวงหาปัญหา
- 2) ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ รวมตลอดจนจัดเรียงลำดับความสำคัญ
- 3) ร่วมในขั้นตอนปฏิบัติหรือดำเนินการ
- 4) ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการ

ซึ่งสอดคล้องกับโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2545) ที่กล่าวว่าประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ตั้งแต่การสำรวจปัญหา การค้นหาแนวทางแก้ไข การคิดค้นและการกำหนดกิจกรรมต่างๆ และการดำเนินการแก้ไข ทั้งนี้ชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการดำเนินงานตลอดกระบวนการ ขั้นตอนมีดังนี้

- 1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และพิจารณาแนวทางแก้ไข
- 2) การตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไข และวางแผนหรือโครงการแก้ไขปัญหา
- 3) การปฏิบัติการแก้ไขปัญหตามแผนและโครงการที่วางไว้
- 4) การรับประโยชน์จากโครงการ
- 5) การประเมินผลโครงการ

มนัส สุวรรณ (2549) กล่าวว่าในโครงการพัฒนาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้อำนาจรับผิดชอบโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมถือว่าเป็นหลักการ และกุศโลบายสำคัญที่ทำให้โครงการนั้นประสบความสำเร็จง่ายขึ้น รวมถึงเป็นการลดกระแสการต่อต้านหรือการคัดค้านการดำเนินโครงการนั้นๆ ผลที่ตามมา คือ การร่วมแรงร่วมใจ ร่วมความคิด และอาจรวมไปถึงการร่วมทุนทรัพย์สำหรับโครงการพัฒนานั้นด้วย และที่สำคัญการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทยังเป็นการให้เกียรติกันในฐานะที่เขาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) หรือในฐานะที่เขาเป็นเจ้าของทรัพยากร

จากแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้ถึงสภาพปัญหา การร่วมคิด ร่วมวางแผน เสนอแนวทางการแก้ปัญหา ร่วมปฏิบัติการแก้ปัญหของชุมชน ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผล ซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับแรงจูงใจและองค์ประกอบทางสังคมอื่นๆ ส่วนประโยชน์ของการมีส่วนร่วมเป็นการเสริมสร้างความผูกพัน ความสามัคคี ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของโครงการและให้ความร่วมมือมากขึ้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว

2.2.1 ความหมายและประเภทพื้นที่สีเขียว

ภาควิชาภูมิทัศน์และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยแม่โจ้ (2549) ให้คำจำกัดความว่าพื้นที่สีเขียว หมายถึง พื้นที่กลางแจ้ง และกิ่งกลางแจ้งที่มีขอบเขตที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนปกคลุมด้วยพืชพรรณที่ปลูกบนดินที่ชุ่มน้ำได้ โดยที่ดินนั้นอาจมีสิ่งปลูกสร้างหรือพื้นผิวแข็งที่ไม่ชุ่มน้ำรวมอยู่หรือไม่ก็ได้ หมายรวมถึงพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและนอกเมืองอาจเป็นพื้นที่สาธารณะหรือเอกชนที่สาธารณชนสามารถใช้ประโยชน์ ประกอบด้วยพื้นที่สีเขียวเพื่อกันชนและการและความงามตามภูมิทัศน์ พื้นที่อรรถประโยชน์ เช่นพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่สาธารณูปการ พื้นที่แนวกันชน

พื้นที่สีเขียวในสถาบันต่างๆ พื้นที่ธรรมชาติและกึ่งธรรมชาติอันเป็นถิ่นที่อยู่ของสิ่งมีชีวิต ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงพื้นที่ชายหาด พื้นที่ริมน้ำ พื้นที่ที่เป็นริ้วยาวตามแนวเส้นทางคมนาคมทางบก ทางน้ำ และแนวสาธารณูปการต่างๆ หรือพื้นที่อื่นๆ เช่นพื้นที่สีเขียวที่ปล่อยกร้าง พื้นที่สีเขียวที่ถูกรบกวนสภาพธรรมชาติ และพื้นที่สีเขียวที่มีการใช้ประโยชน์ผสมผสานกัน

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2547) ได้อธิบายว่าพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน หมายถึงพื้นที่โล่งในเขตเทศบาล ซึ่งมีพืชพรรณเป็นองค์ประกอบหลัก ได้รับการจัดการตามหลักวิชาวนวัฒนวิทยาและภูมิสถาปัตย์ เพื่อเสริมสร้างภูมิทัศน์ให้เอื้ออำนวยต่อการพักผ่อนหย่อนใจ และทำหน้าที่เป็นปอดของเมืองอย่างยั่งยืน อันจะทำให้ชุมชนเมืองเป็นเมืองสีเขียวที่น่าอยู่ตลอดไป จะเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินเอกชน หรือที่ดินประเภทพิเศษ ซึ่งได้แก่ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่ดินศาสนสถานก็ได้ จุดสำคัญไม่ได้อยู่ที่ความเป็นเจ้าของ แต่อยู่ที่หน้าที่หลักของที่ดินนั้นๆ ขอบเขตของพื้นที่ที่จัดว่าเป็นพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนได้แก่

- 1) พื้นที่ธรรมชาติ หมายถึง พื้นที่แหล่งน้ำ ลำธาร คูคลอง ทะเลสาบ พรุ บึง ชายหาดเนินเขา ภูเขา และป่าไม้ ซึ่งจำเป็นจะต้องอนุรักษ์ไว้
- 2) พื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ ได้แก่ สวนสาธารณะ สนามกีฬากลางแจ้ง สนามเด็กเล่น ลานเมือง สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ สวนสัตว์ ฯลฯ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปใช้บริการได้
- 3) พื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พื้นที่สวนไม้ผลยืนต้น สวนป่า พื้นที่สีเขียวในหน่วยงานราชการ และในที่ดินของเอกชน แม้ประชาชนจะไม่สามารถเข้าไปใช้บริการได้โดยตรงแต่มีคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนโดยรวม ซึ่งเป็นเสมือนหนึ่งปอดของชุมชนเมือง
- 4) พื้นที่สีเขียวริมเส้นทางสัญจร ได้แก่ พื้นที่แนวถนน เกาะกลางถนน ทางเดิน แนวลอยร่น ริมแม่น้ำ และริมทางรถไฟ

ในเขตชุมชนเมืองมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการที่จะพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียว ตามคำจำกัดความข้างต้น ซึ่งสามารถจำแนกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

- 1) พื้นที่ว่างเว้นตามกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พื้นที่ทางเท้า เกาะกลางถนน พื้นที่เขตลอยร่นและพื้นที่ว่างที่กำหนดตามกฎหมาย

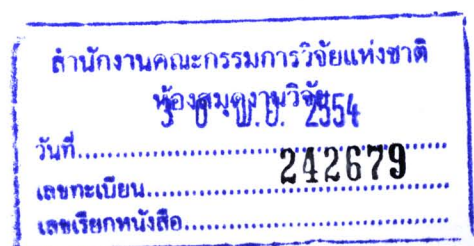


- 2) พื้นที่สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ พื้นที่เขตทางหลวง เขตทางรถไฟ เขตท่าเรือ เขตท่าอากาศยาน แนวสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ฯลฯ
- 3) พื้นที่ส่วนราชการ ได้แก่ พื้นที่ในเขตทหาร สถานที่ราชการ ฯลฯ
- 4) พื้นที่ในสถาบันการศึกษา ได้แก่ โรงเรียน มหาวิทยาลัย ฯลฯ
- 5) พื้นที่ศาสนสถาน ประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ พื้นที่ในเขตวัด โบสถ์ สุเหร่า กำแพงเมือง ประสาท อุทยานประวัติศาสตร์ คูเมือง ฯลฯ
- 6) พื้นที่สาธารณะของแผ่นดิน ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ชายหาด ภูเขา ฯลฯ
- 7) พื้นที่รกร้าง ได้แก่ พื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์

สำหรับพื้นที่เกษตรกรรมต่างๆ เช่น สวนผัก แปลงพืชไร่ หรือนาข้าว นั้น ถือว่าเป็นพื้นที่สีเขียวที่จำเป็นต้องอนุรักษ์เพื่อเป็นแหล่งอาหารสำหรับชุมชน แต่จะไม่นับรวมเป็นพื้นที่สีเขียวที่ยั่งยืน เนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรมมักมีการประกอบกิจกรรมระยะสั้น ความเป็นสีเขียวจึงไม่ได้คงอยู่อย่างยั่งยืน

2.2.2 ประโยชน์ของพื้นที่สีเขียว (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547)

- 1) ช่วยบรรเทาปัญหาภาวะโลกร้อน
- 2) เพื่อเป็นแหล่งนันทนาการ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของคนในชุมชนทุกเพศทุกวัย
- 3) พืชพรรณในพื้นที่สีเขียวช่วยลดอุณหภูมิของเมืองที่เกิดจากการพัฒนาสิ่งก่อสร้างในเมือง
- 4) เป็นดินที่อยู่อาศัยของ นก ปลา แมลง และสัตว์อื่นๆ เป็นทางสีเขียวเชื่อมโยงแหล่งที่อยู่อาศัยเข้าด้วยกัน และ ช่วยป้องกันการกัดเซาะพังทลายของดิน ช่วยปรับปรุงระบบการระบายน้ำ
- 5) ช่วยลดเสียงรบกวนลงได้ โดยอาศัยพุ่มใบที่หนาทึบของไม้ยืนต้น และไม้พุ่มช่วยดูดซับมลภาวะทางเสียง
- 6) เป็นสิ่งเชื่อมโยงผู้คนให้ได้สัมผัสกับธรรมชาติอย่างใกล้ชิด ทำให้เป็นเมือง หรือชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน



2.2.3 สัดส่วนขั้นต่ำของพื้นที่สีเขียวที่ควรมีในเขตชุมชนเมืองในประเทศไทย

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2547) การกำหนดพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอาจใช้สัดส่วนของพื้นที่ หรือใช้สัดส่วนต่อจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละสภาพพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ในเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรหนาแน่น มีข้อจำกัดทางด้านกายภาพของพื้นที่เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่มีสิ่งปลูกสร้างถาวร เป็นพื้นที่ที่ประกอบธุรกิจและมีราคาแพงในกรณีเช่นนี้ การกำหนดพื้นที่สีเขียวควรใช้จำนวนของประชากรเป็นเกณฑ์จะมีความเหมาะสมมากกว่า สำหรับชุมชนขนาดเล็กส่วนใหญ่ยังมีพื้นที่ธรรมชาติมาก มีจำนวนประชากรเบาบาง พื้นที่สีเขียว มักจะไม่เป็นปัญหาหลักของชุมชนเหล่านี้ แต่ชุมชนเหล่านี้มักจะขาดพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ เช่น พื้นที่สวนสาธารณะ และลานกีฬาากลางแจ้ง การกำหนดพื้นที่สีเขียวโดยใช้สัดส่วนของพื้นที่จึงมีความเหมาะสมกับชุมชนขนาดเล็กเหล่านี้จากหลักการพิจารณาดังกล่าว สามารถจำแนกสัดส่วนขั้นต่ำของพื้นที่สีเขียวที่ควรมีในเขตชุมชนเมืองในประเทศไทย ตามขนาดของเทศบาลได้ดังนี้

เทศบาลตำบล ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อยร้อยละ 10 และมีพื้นที่สีเขียวเพื่อการบริการ อย่างน้อยร้อยละ 3 ของพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาล

เทศบาลเมือง ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อยร้อยละ 10 และมีพื้นที่สีเขียวเพื่อการบริการ อย่างน้อยร้อยละ 5 ของพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาล

เทศบาลนคร กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างน้อย 12 ตารางเมตรต่อคน หรือ 7.5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน และมีพื้นที่สีเขียวเพื่อการบริการ อย่างน้อย 4 ตารางเมตรต่อคน หรือ 2.5 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน

2.2.4 ความเป็นมาของพื้นที่สีเขียวในประเทศไทย

ในประเทศไทยสมัยกรุงสุโขทัยจากหลักฐานศิลาจารึกได้บ่งชี้ว่า คนในสมัยกรุงสุโขทัยมีวิถีผูกพันอยู่กับศาสนาและธรรมชาติ พื้นที่สีเขียวของเมืองรวมอยู่กับการบ้านเรือนอย่างใกล้ชิด พื้นที่สีเขียวส่วนใหญ่เป็นเรือกสวน ทั้งนี้เนื่องจากคนในสมัยกรุงสุโขทัยส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร วิถีจึงผูกพันอยู่กับไร่นาและเกษตรกรรมในสมัยกรุงศรีอยุธยา การสร้างกรุงในระยะแรกให้ความสำคัญกับบริเวณหนองโสน (บึงพระรามในปัจจุบัน) ซึ่งบึงพระรามนี้ถือว่าเป็นพื้นที่ว่าง

สาธารณะที่ใหญ่ที่สุดในเมืองที่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่พักผ่อน แต่ถ้าหากต้องการพื้นที่ว่างอื่นๆ เพื่อการพักผ่อน หรือเล่นต้องพากันออกไปท่องเที่ยวนอกกำแพงเมือง ที่มีพื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในช่วงรัชกาลที่ 1 เป็นช่วงการสร้างบ้านแปงเมือง บูรณะปฏิสังขรณ์มรดกทางวัฒนธรรมในทุกๆ ด้าน พื้นที่สีเขียวของเมืองออกมาในรูปของสวนในพระราชวัง ที่ว่างสาธารณะส่วนใหญ่จะใช้ลานวัดในการพบปะสังสรรค์ ทำกิจกรรมร่วมกัน และใช้เป็นสนามเด็กเล่นไปในตัว นอกจากนั้นยังมี ลำคลอง และแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นที่โล่งรักษาสภาพแวดล้อมเมือง พื้นที่สีเขียวอีกแห่งหนึ่งที่สำคัญมากคือ ท้องสนามหลวงที่ใช้สำหรับการประชุมประชาชนจำนวนมาก และใช้ในงานพระเมรุพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใหญ่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงรักต้นไม้เป็นอย่างยิ่ง ทรงตั้งกรมพระราชอุทยานขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานรักษาด้านไม้โดยเฉพาะ จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาเพื่อดูแลทรัพยากรป่าไม้ และได้ทรงนำพรรณไม้จากต่างประเทศหลายชนิดเข้ามาปลูกในประเทศไทย เป็นช่วงที่มีการปลูกพรรณไม้ริมถนนจำนวนมากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ทรงพระราชทานที่ดินส่วนพระองค์บริเวณทุ่งสาละแก้วให้จัดสร้างเป็นพื้นที่สาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสถานที่จัดงานแสดงสินค้า และเมื่อเสร็จจากงานแล้วจะให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนโดยทั่วไป พร้อมทั้งพระราชทานนามสวนนี้ว่า “สวนลุมพินี” ซึ่งนับเป็นสวนสาธารณะแห่งแรกของประเทศไทยในปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างพื้นที่สีเขียวในเมือง ดังจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนจัดระบบสิ่งจูงใจในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยรัฐบาลพร้อมที่จะให้การสนับสนุนให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม สำหรับกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว ได้แก่ สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม และสำนักงานเขตต่างๆ ส่วนเมืองอื่นๆ นั้น จะมีหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ เป็นผู้ดูแลต้นไม้และสวนสาธารณะในชุมชน จะเห็นว่าพื้นที่สีเขียวที่มีในชุมชนไทยสมัยที่ยังเป็นชุมชนเกษตรนั้นมีพื้นที่เกษตรอยู่รอบๆ เมือง ประชาชนมีความใกล้ชิดกับธรรมชาติ โดยไม่ต้องไปแสวงหาพื้นที่สีเขียวนอกเมือง เมื่อเวลาผ่านพ้นมาจนถึงปัจจุบัน พื้นที่ส่วนนี้กลับมีความสำคัญกับเมืองมาก ในด้านการเป็นพื้นที่เปิดโล่ง ที่ใช้เพื่อการพักผ่อน และประโยชน์สาธารณะอื่นๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นปอดให้กับเมืองอีกทางหนึ่งด้วย

จากแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวดังกล่าวสรุปได้ว่า พื้นที่กลางแจ้ง และกิ่งกลางแจ้งที่มีขอบเขตที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนปกคลุมด้วยพืชพรรณที่ปลูกบนดินที่ชุ่มน้ำได้ โดยที่ดินนั้นอาจมีสิ่งปลูกสร้างหรือพื้นผิวแข็งที่ไม่ชุ่มน้ำรวมอยู่หรือไม่ก็ได้ จะเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินเอกชน หรือที่ดินประเภทพิเศษ ซึ่งได้แก่ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่ดินศาสนสถานก็ได้ จุดสำคัญไม่ได้อยู่ที่ความเป็นเจ้าของ แต่อยู่ที่หน้าที่หลักของที่ดินนั้นๆ เช่น ทำหน้าที่เป็นปอดของเมืองอย่างยั่งยืน ประโยชน์ของพื้นที่สีเขียวคือ (1) ช่วยบรรเทาปัญหาภาวะโลกร้อน (2) เพื่อเป็นแหล่งนันทนาการ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของคนในชุมชนทุกเพศทุกวัย (3) พืชพรรณในพื้นที่สีเขียวช่วยลดอุณหภูมิของเมืองที่เกิดจากการพัฒนาสิ่งก่อสร้างในเมือง (4) เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของ นก ปลา แมลง และสัตว์อื่นๆ เป็นทางสีเขียวเชื่อมโยงแหล่งที่อยู่อาศัยเข้าด้วยกัน และ ช่วยป้องกันการกัดเซาะพังทลายของดิน ช่วยปรับปรุงระบบการระบายน้ำ (5) ช่วยลดเสียงรบกวนลงได้ โดยอาศัยพุ่มใบที่หนาที่บดบังไม้ยืนต้น และไม้พุ่มช่วยลดซับมลภาวะทางเสียง และ(6) เป็นสิ่งเชื่อมโยงผู้คนให้ได้สัมผัสกับธรรมชาติอย่างใกล้ชิด ทำให้เป็นเมืองและชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

2.3 แนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

การจัดการเมือง เพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่ ตามโครงการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน: เมืองน่าอยู่ และชุมชนน่าอยู่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้รายละเอียดของโครงการเมืองน่าอยู่ดังนี้

2.3.1 เมืองน่าอยู่ (Healthy Cities)

เมืองน่าอยู่ (healthy cities) หมายถึง เมืองที่มีการสร้างสรรค์และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทั้งด้านกายภาพและสังคมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการขยายแหล่งทรัพยากรของชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเกี่ยวกับการดำเนินวิถีทางของชีวิต เพื่อให้ได้ศักยภาพหรือคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด (ไชยยันตร์ กัมปนาทแสนยากร, 2538)

หรืออีกนัยหนึ่ง เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ หมายถึง ชุมชนที่อยู่อาศัยทั้งในเขตเมืองและชนบทที่มีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี มีสังคมที่เอื้ออาทร มีชุมชนเข้มแข็ง มีความสะดวกสบายปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง มีวัฒนธรรมและจิตวิญญาณที่เป็นเอกลักษณ์ของเมืองและชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542)

จากความหมายดังกล่าว ความเป็นเมืองน่าอยู่จึงแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นฐานและความต้องการของคนในชุมชนนั้นๆ ทั้งนี้ก็ด้วยความร่วมมือร่วมใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของเมืองทุกระดับ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงสุดของชุมชน บุคคลทั่วไปมักเข้าใจว่าเมืองน่าอยู่ หมายถึงเมืองที่มีความสวยงาม ร่มรื่นเต็มไปด้วยต้นไม้สีเขียว ถนนหนทางสะอาด บ้านเรือนเป็นระเบียบ โดยจะเน้นไปทางกายภาพของเมืองเป็นหลัก ซึ่งเมืองน่าอยู่นั้นนอกจากจะหมายถึง เมืองที่มีสิ่งแวดล้อมที่ดี เมืองที่มีการจราจรดี เมืองที่มีภาวะมลพิษน้อยที่สุดแล้ว ยังรวมถึงเมืองที่ประชาชนมีสุขภาพร่างกายและจิตใจมั่นคงแข็งแรง การมีงานทำและรายได้ที่เพียงพอต่อการครองชีพ สภาพสังคมที่สงบสุข รวมทั้งการมีระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มั่นคง โดยมีประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมและสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ๆ โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตามความสำเร็จ ภายใต้การสนับสนุนร่วมมือ ร่วมใจอย่างจริงจังและต่อเนื่องจากส่วนราชการและองค์กรต่างๆ เพื่อรักษาความเป็นเมืองน่าอยู่ให้มีความยั่งยืนคงอยู่ตลอดไป

2.3.2 ลักษณะเมืองน่าอยู่ องค์การอนามัยโลกได้กำหนดลักษณะของเมืองน่าอยู่ 11 ประการ ได้แก่

- 1) เป็นเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและที่อยู่อาศัยที่สะอาดปลอดภัย
- 2) มีระบบนิเวศอยู่ในภาวะสมดุลภาพและยั่งยืน
- 3) มีชุมชนเข้มแข็งช่วยเหลือเกื้อกูลไม่เอารัดเอาเปรียบ
- 4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด ควบคุม ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ
- 5) ประชาชนได้รับการตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต
- 6) ประชาชนมีสิทธิ มีโอกาสรับรู้ข่าวสาร มีการติดต่อประสานงาน และระดมความคิด
ประสบการณ์ เพื่อทำงานร่วมกันในชุมชน
- 7) มีระบบเศรษฐกิจที่หลากหลาย มีชีวิตชีวา มีนวัตกรรมอยู่เสมอ
- 8) มีการเชื่อมโยงมรดกทางวัฒนธรรม วิถีการดำรงชีวิต รวมทั้งเอกลักษณ์ของกลุ่มชนแต่ละชุมชน

- 9) มีการพัฒนาอย่างกลมกลืนและส่งเสริมคุณลักษณะที่ดีที่มีมาในอดีต
- 10) มีระบบบริการทางสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลที่ทั่วถึง
- 11) ประชาชนมีสุขภาพดี มีอัตราการเจ็บป่วยในระดับต่ำ

2.3.3 ดัชนีชี้วัดเมืองน่าอยู่

หลายองค์กร ได้มีการจัดทำดัชนีชี้วัดเมืองน่าอยู่ไว้หลายแห่ง เช่น กรุงเทพมหานคร เอเชีย วิค องค์การอนามัยโลก โดยเน้นหนักไปในส่วนของคุณภาพอนามัยดี สามารถนำมากำหนด ดัชนีชี้วัด โดยการจัดกลุ่มของดัชนีจำแนกได้ 4 ด้าน ดังนี้

ดัชนีทางด้านสังคม เพื่อใช้วัดหรือสะท้อนให้ทราบถึงสถานะของการที่ชุมชนมีความเข้มแข็ง ช่วยเหลือเกื้อกูลไม่เอารัดเอาเปรียบ คุณภาพอนามัยที่ดี ได้รับการบริการทั้งทางด้านสาธารณสุข การศึกษา และบริการทางสังคมอื่นๆ รวมทั้งมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความเชื่อมโยงทางด้านมรดกและวัฒนธรรม โดยมุ่งเน้นวัดไปที่คนเป็นหลัก กลุ่มดัชนีนี้ประกอบด้วย

- 1) อัตราการตายของทารก ได้แก่ อัตราการตายของทารกอายุต่ำกว่า 1 ปีต่อเด็กเกิดมีชีวิต 1,000 คน
- 2) อัตราการเจ็บป่วย ได้แก่ อัตราการเจ็บป่วยต่อประชากร 1,000 คน
- 3) การให้บริการด้านสุขภาพ ได้แก่ จำนวนแพทย์ต่อประชากร 1,000 คน
- 4) ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้แก่ จำนวนอาชญากรรม ต่อประชากร 1,000 คน
- 5) สุขภาพจิต ได้แก่ อัตราการเกิดอัตวินิบาตกรรมต่อประชากร 100,000 คน

6) การสืบสานวัฒนธรรมหมายถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของกลุ่มคนต่างๆ ซึ่งประกอบ ด้วยการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี การพัฒนาค่านิยมลักษณะนิสัยวิถีชีวิตและสังคมตลอดจนการพัฒนาองค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกิจกรรมวัฒนธรรมซึ่งใช้วัดด้วยอัตราส่วนของงบประมาณที่ท้องถิ่นสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าวต่อ งบประมาณรวมของท้องถิ่นนั้นๆ

7) การให้บริการทางสังคม ซึ่งวัดถึงอัตราความพึงพอใจของประชากรต่อการได้รับบริการของรัฐ โดยอาจจะต้องทำการสำรวจจากประชาชนในพื้นที่เมืองและชุมชน

8) การมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ อัตราการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

9) การศึกษา ได้แก่ อัตรารู้หนังสือของประชากรที่มีอายุ 10 ปีขึ้นไป

10) การให้บริการการศึกษา ได้แก่ สัดส่วนของงบประมาณที่ใช้ในการสนับสนุนการศึกษา ต่องบประมาณรวมท้องถิ่น

ดัชนีทางด้านสิ่งแวดล้อมและกายภาพ เพื่อใช้วัดหรือสะท้อนให้ทราบถึงสถานะของเมืองที่มีการรักษาความสะอาดด้านกายภาพ และมีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีคุณภาพ รวมทั้งมีที่อยู่อาศัยที่สะอาดปลอดภัย มีระบบนิเวศที่สมดุลและยั่งยืน กลุ่มดัชนีนี้ประกอบด้วย

1) คุณภาพอากาศ ได้แก่ อัตราส่วนปริมาณรวมของ SO₂ ฝุ่นละออง และสารตะกั่วในอากาศเมื่อเทียบกับมาตรฐานของ WHO

2) คุณภาพเสียง ได้แก่ อัตราร้อยละของประชาชนที่ต้องรับเสียงสูงกว่า 70 dB (A)

3) คุณภาพแหล่งน้ำสาธารณะ ได้แก่ ค่าของ BOD

4) การขนส่งจราจร ได้แก่ ปริมาณรถยนต์บนท้องถนนต่อ 1 กิโลเมตรและอัตราการเกิดอุบัติเหตุต่อประชากร 1,000 คน

5) การมีน้ำสะอาดใช้ ได้แก่ อัตราร้อยละของประชากรที่มีน้ำสะอาดใช้ (จากระบบประปา)

6) การใช้พลังงาน ได้แก่ อัตราการใช้พลังงานในครัวเรือน

7) การสุขาภิบาล ได้แก่ อัตราร้อยละของประชากรที่มีส้วมใช้ถูกสุขลักษณะ ซึ่งอาจทำการสำรวจจากครัวเรือนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นๆ

8) การบำบัดน้ำเสียของเสียและสิ่งปฏิกูล ได้แก่ อัตราร้อยละของการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งอาจพิจารณาจากจำนวนหลังคาเรือนที่ได้รับการบำบัดน้ำเสียต่อจำนวนหลังคาเรือนทั้งหมดในท้องถิ่น อัตราร้อยละของการเก็บขนขยะและอัตราร้อยละของการขนถ่ายสิ่งปฏิกูล

9) สวนสาธารณะและที่โล่งแจ้ง ได้แก่ จำนวนพื้นที่สวนสาธารณะและที่โล่งแจ้งเพื่อการนันทนาการต่อประชากร 1,000 คน

ดัชนีทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อใช้วัดหรือสะท้อนให้ทราบถึงสถานะการประกอบอาชีพและความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของประชาชน กลุ่มดัชนีนี้ประกอบด้วย

1) การมีงานทำ ได้แก่ อัตราส่วนการว่างงานของประชากรวัยทำงาน (13-60 ปี)

2) สถานภาพการทำงาน ได้แก่ อัตราส่วนของประชากรที่ต้องทำงานมากกว่า 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

3) การใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ อัตราการใช้แรงงานเด็กอยู่ต่ำกว่า 12 ปี

4) การกระจายรายได้ ได้แก่ อัตราเปรียบเทียบรายได้ของกลุ่มประชากรกลุ่มต่างๆ และรายได้ต่อหัวประชากร

5) ที่อยู่อาศัย ได้แก่ อัตราส่วนของประชากรที่ไร้ที่อยู่อาศัย และราคาค่าเช่าบ้านต่อตารางเมตร

ดัชนีทางด้านการบริหาร เพื่อใช้วัดหรือสะท้อนให้ทราบถึงการที่ท้องถิ่นหรือชุมชนมีรูปแบบการดำเนินงานที่สามารถขับเคลื่อนโครงการให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงการที่ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข่าวสารเพื่อทำงานร่วมกันในชุมชนและประชากรมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดควบคุมและตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนของตนเอง กลุ่มดัชนีนี้ประกอบด้วย

1) ประชาคมเมืองและชุมชนมีการประชุมร่วมกันมากน้อยเพียงใด

2) การมีส่วนร่วมในการพัฒนา ได้แก่ จำนวนขององค์กรและชุมชนที่เข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา

3) การประชาสัมพันธ์และการรับรู้ข่าวสาร ได้แก่ จำนวนคนในชุมชนที่ได้รับรู้ข่าวสารทั้งด้านหนังสือพิมพ์และสื่อต่างๆ

โอกาสการพัฒนาเมืองน่าอยู่ยิ่งขึ้น สอดคล้องตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ กระแสการมีส่วนร่วมของประชาคมโลกและแนวโน้มการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่มุ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดี ขณะที่กระแสการเปลี่ยนแปลงในประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และแผนนโยบายการพัฒนาตามร่างแผนฯ 9 ได้เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน และมุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ตลอดจนให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้กระจายตัวในระดับพื้นที่ มีการบริหารจัดการพื้นที่ที่เป็นเอกภาพและครบวงจร นอกจากนั้นในอีก 10 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศที่มีประชากรเกินกว่าครึ่งอาศัยอยู่ในเขตเมือง ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการเพื่อ ให้ความเป็นเมืองเป็น โอกาสในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน บรรเทาปัญหาความยากจน ช่วยสนับสนุนภาคชนบท และรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อมไว้ได้หากขาดมาตรการ “บริหารจัดการ” ที่เหมาะสมโอกาสดังกล่าวก็จะเป็นอุปสรรค ส่งผลกระทบต่อชุมชนและ

ประชาชนจุดอ่อนของการพัฒนาเมืองและระบบชุมชนที่เป็นอุปสรรคและจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงแก้ไข คือ ปัญหาการประสานการดำเนินงานที่ขาดเอกภาพ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน และที่สำคัญยิ่งคือ อุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาเมือง เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายสิ่งแวดล้อม ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพในระดับท้องถิ่นดังนั้นรัฐบาลควรมีนโยบายต่อไปนี้นำไปสู่เมืองที่น่าอยู่และยั่งยืน (อย่างบูรณาการ)

- 1) ทำเมืองใหญ่ให้เล็กลง โดยการพัฒนาชนบทและพัฒนาเมืองระดับรอง
- 2) สร้างธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง
- 3) ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 4) นโยบายสาธารณะจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นอันดับแรกเสมอให้ความสำคัญกับ “การป้องกัน” และ “คุณภาพ

ซึ่งสอดคล้องกับพันธูศา สองทิส (2549) ที่ได้เสนอว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองมีแนวทางการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอดีตการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมและการจัดการให้บริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โดยทั่วไปจะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ ซึ่งจะรับภาระในการจัดเก็บ และการจัดการโดยไม่สนใจกับความต้องการหรือความพึงพอใจของประชาชน ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีเพิ่มขึ้น ทำให้มีการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมทางการเกษตร ซึ่งมีผลกระทบตามมาคือทรัพยากร ธรรมชาติถูกทำลาย สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ในเขตเมืองมีปัญหาทางด้านมลพิษ ประชาชนมีความตื่นตัวในด้านการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นของตนเองเพิ่มขึ้น และมีบทบาทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคนย่อมได้รับความ

คุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดให้ความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

จะเห็นว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองจึงเป็นหน้าที่ของประชาชน โดยภาครัฐ ท้องถิ่น ต้องเพิ่มบทบาทให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมกันวิเคราะห์ วางแผนงานโครงการ ในการจัดการร่วมกับภาครัฐ เพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการนำไปปฏิบัติต่อไป

2) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านวิชาการแก่ท้องถิ่น พร้อมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการบังคับใช้ ตลอดจนการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน

3) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ให้มีการจัดเก็บข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปของข้อมูล และระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เนื่องจากระบบฐานข้อมูลที่ต้อง สมบูรณ์ทั้งในอดีต และปัจจุบันจะเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานเพื่อรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

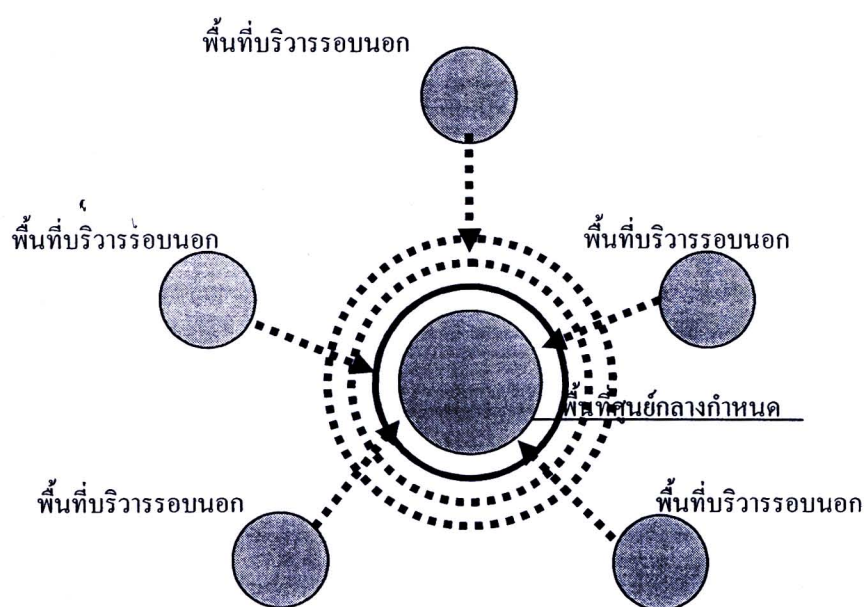
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผังเมือง

เมืองไทยในอดีตการตั้งถิ่นฐานจะยึดติดกับสายน้ำ เพราะสายน้ำเปรียบเสมือนเส้นเลือด และวิถีชีวิตของชุมชนรวมไปถึงเส้นทางการเคลื่อนย้ายของวัฒนธรรมและอารยธรรมต่างๆ เป็นการตั้งถิ่นฐานริมสายน้ำเชิงเส้น (Linear Settlement) โดยยึดแนวเส้นทางทางธรรมชาติเป็นที่เชื่อมโยงชุมชนต่างๆ เข้าด้วยกัน ต่อมาสังคมไทยได้เปิดตัวท่าเทียบอารยะประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบของเมืองในยุโรปอารยธรรมตะวันตกได้เข้ามาสร้างการเปลี่ยนแปลงทางผังเมือง ส่งผลให้วิถีชีวิตชนบทเริ่มเปลี่ยนมาเป็นวิถีชีวิตชุมชนเมือง เปลี่ยนหน้าบ้านจากเส้นทางสายน้ำสู่แผ่นดิน การตั้งถิ่นฐานในยุคต่อมาเปลี่ยนบทบาทจากน้ำสู่แผ่นดิน (In Land Settlement) จากวิถีชีวิตที่เรียบง่ายโดย ผู้วิถีชีวิตแบบชุมชนเมือง เริ่มต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกมากขึ้น การเดินทางเริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นทางบก ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง สภาพพื้นที่ว่างรอบเมืองแปรสภาพเป็นพื้นที่พัฒนาเมือง (Built up area) และจากปรากฏการณ์การขยายเมืองแบบดาวประกายทำให้นาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่รอบนอกถูกใช้อย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่ผลิตอาหาร (Food feeder land) เริ่มลดลงอย่างน่าวิตกและต้นทุนในการผลิตอาหารสู่เมืองสูงขึ้น

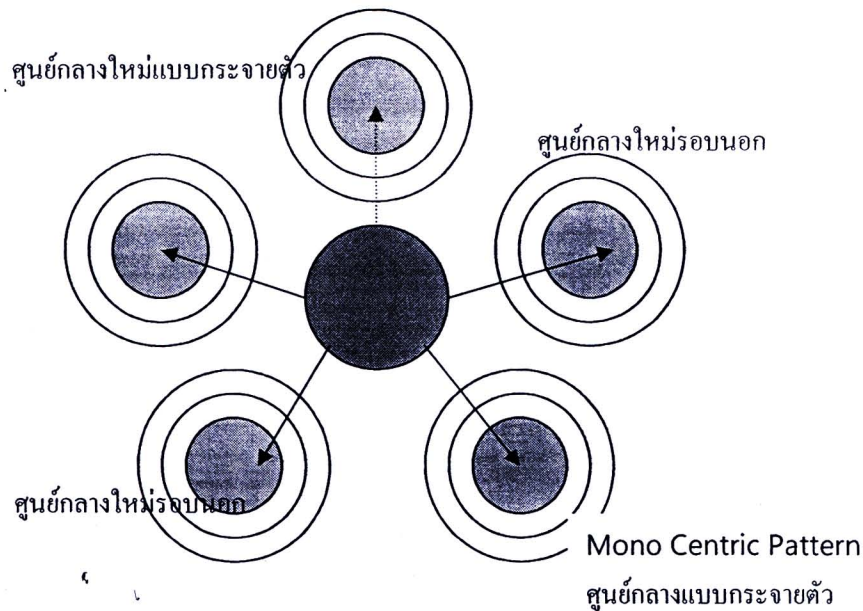
2.4.1 จากเมืองรวมศูนย์สู่เมืองกระจายตัว

การรวมศูนย์เป็นการเน้นความสำคัญที่ศูนย์กลางบริหารและกระจายลำดับความสำคัญออกสู่พื้นที่ภายนอกซึ่ง พื้นที่ต่างๆ ยังคงได้รับอิทธิพลจากพื้นที่ชั้นในอยู่เช่นเดิม หรือพื้นที่ชั้นในเป็นพื้นที่กำหนดและส่งอิทธิพลต่อพื้นที่โดยรอบ ซึ่งรูปแบบผังเมืองรวมศูนย์มีจุดเด่นในระดับของการเป็นเมืองหลวงระดับสำคัญ ที่ต้องปกครองดูแลพื้นที่ที่บริวาร โดยรอบ แต่มีข้อจำกัดคือเป็นพื้นที่ที่มีจุดบอดในการรวมความคับคั่งเข้าด้วยกันจนเป็นปัญหาและอุปสรรคด้านการใช้พื้นที่ พื้นที่ศูนย์กลางที่ยังคงมีอิทธิพลต่อพื้นที่โดยรอบ เป็นรูปแบบของการรวมศูนย์ (Poly Centric) ซึ่งเห็นได้

จากกิจกรรมต่างๆ จะรวมตัวอยู่ที่พื้นที่ชั้นในซึ่งเป็นพื้นที่เหนียวหนา พื้นที่โดยรอบยังคงต้องหมุนกลับคืนสู่พื้นที่ชั้นในอยู่ตลอดเวลา จนในที่สุดพื้นที่ชั้นในจะประสบกับปัญหาด้านความหนาแน่นคับคั่งเกินศักยภาพการรองรับได้ อันเป็นจุดบอดของระบบรวมศูนย์ที่เห็นได้ชัดเจน และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา



จากข้อจำกัดของการรวมศูนย์เป็นหนึ่งเดียวที่กำหนดบทบาทและ พฤติกรรมของพื้นที่บริวารโดยรอบ ทำให้เกิดภาวะความหนาแน่นภายในพื้นที่ชั้นใน หรือลักษณะเพิ่มระดับความสำคัญให้แก่ศูนย์กลางเพียงพื้นที่เดียว ความคับคั่งและข้อจำกัดในการให้บริการทำให้เกิดกระแสความต้องการที่จะให้เกิดศูนย์รอบนอกแบบกระจายตัว เพื่อเพิ่มศักยภาพการให้บริการได้อย่างทั่วถึง หรือการเพิ่มระดับความสำคัญให้แก่พื้นที่รอบนอก เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันและการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัวและทั่วถึงกว่าที่เป็นระบบศูนย์กลางเดียว



รูปแบบการกระจายศูนย์เป็นรูปแบบที่น่าจะเหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ประหยัด และสามารถเป็นต้นแบบของการพัฒนาพื้นที่อย่างพอเพียง เปิดโอกาสให้มีการเพิ่มศักยภาพให้แก่พื้นที่รอบนอกให้เท่าเทียมพื้นที่ชั้นใน โดยเป็นการ กระจายโอกาสออกสู่พื้นที่รอบนอกเพื่อให้บริการ และเพื่อสัักมิให้ประชาชนเข้าไปในพื้นที่ชั้นในโดยไม่จำเป็น โดยศูนย์กลางรอบนอกสามารถมีลักษณะเฉพาะของตัวเองได้ ขึ้นอยู่กับสภาพโครงสร้างหลักของพื้นที่ ที่ต้องพิจารณาถึงมิติทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมโดยรอบพื้นที่ ทั้งนี้เป็นการเปิดการกระจายโอกาสอย่างทั่วถึงโดยแท้จริงการพัฒนาเมืองจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน หรือจำเป็นต้องควบคุมขนาดของเมืองอย่างเข้มงวด ไม่ใช่ปล่อยให้เมืองเติบโตเกินกว่ากำลังด้านการบริการจะรองรับได้ เมืองต้องมีสมดุลด้านการใช้พื้นที่ ในรูปแบบของการแบ่งสัดส่วนพื้นที่ประเภทต่างๆ ให้เกิดความพอดีแก่ความต้องการ และเหมาะสมกับทรัพยากรต้นทุนของเมืองที่มีอยู่ ดังนั้นการกำหนดขอบเขตพื้นที่จึงมีความสำคัญเพื่อพิทักษ์พื้นที่แหล่งธรรมชาติให้มีคุณค่าพร้อมที่จะเป็นพื้นที่ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้แก่เมืองได้อย่างยั่งยืนต่อไป การอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวกันชนในกรอบพื้นที่ขอบเมือง เป็นแนวเส้นรอบเมืองสีเขียวกันชน (Green Belt) ที่จะช่วยป้องกันการขยายตัวเกินขอบเขตของเมืองออกไปมิให้กระทบพื้นที่ธรรมชาตินอกพื้นที่เมืองที่ต้องการการดูแลรักษาไว้เป็นต้นทุนทางธรรมชาติของเมืองต่อไป

2.4.2 ผลจากการพัฒนาเมือง Consequence of Urban Development

การเปลี่ยนแปลงของเมืองที่ปรากฏเด่นชัดที่สุดคือการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ รูปทรง สันฐานของเมืองจะถูกเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยเร็วที่สุด ด้วยความต้องการด้านการใช้พื้นที่ การขยายตัวของพื้นที่บริการที่เกิดจากปริมาณความต้องการในการรับบริการ หรือการบริโภคที่เพิ่มปริมาณ มากขึ้นเป็นจุดกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวด้านการใช้พื้นที่ออกสู่ภายนอกเป็นวงกว้างขึ้น จนเกินขอบเขตสมรรถนะการให้บริการ (Over carrying capacity) กระทั่งก่อตัวสะสมรวมเป็น ปัญหาของเมืองที่เกิดจากความขัดแย้งของการให้บริการกับการรับบริการ และการขาดสมดุลด้านการใช้พื้นที่ ขาดความเหมาะสมลงตัว สะสมเป็นปัญหาและจุดอ่อนของเมืองที่ต้องเร่งพิจารณาแก้ไข ซึ่งหากปล่อยให้เป็นปัญหาเรื้อรังจะขยายวงกว้างจนส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยรวม การขยายตัวของเมืองอันเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากร ส่งผลโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความต้องการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดการรุกล้ำพื้นที่ว่าง ตลอดจนพื้นที่สีเขียวในพื้นที่บริเวณรอบเมือง ซึ่งโดยหลักทางผังเมืองที่ยั่งยืนแล้ว พื้นที่ดังกล่าวควรอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นพื้นที่กันชน และเก็บรักษาเพื่อเป็นพื้นที่สีเขียวในรูปแบบต่างๆ นับตั้งแต่พื้นที่สีเขียวธรรมชาติเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมพื้นที่สีเขียวเพื่อเป็นแหล่งผลิตอาหารพื้นที่สีเขียวเพื่อเป็นพื้นที่ระบบนิเวศเขตเมืองที่สร้างสมดุลให้กับพื้นที่ธรรมชาติและพื้นที่ก่อสร้าง เพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเมืองที่บริสุทธิ์และมีคุณภาพ ดังนั้นการขยายตัวของเมืองจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อพื้นที่ธรรมชาติโดยรอบของเมือง หรือการเพิ่มและขยายตัวของประชากรกระตุ้นการขยายตัวของพื้นที่ก่อสร้างเมืองส่งผลโดยตรงต่อการลดลงของพื้นที่ธรรมชาติหรือพื้นที่สีเขียว อันมีผลต่อวิถีชีวิตและคุณภาพความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง

2.4.3 ความจำเป็นในการรักษาสมดุลของพื้นที่สีเขียวกับพื้นที่ก่อสร้างเมือง

ปฏิบัติการการรุกล้ำพื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่สีเขียว ก่อให้เกิดผลกระทบด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมโดยตรงในระยะต้น แนวทางการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงดังกล่าวจำเป็นต้องเร่งสร้างสมดุลระหว่าง พื้นที่ก่อสร้างและพื้นที่สีเขียวธรรมชาติที่ต้องอนุรักษ์ให้คงไว้ ให้อยู่ในระดับที่เกิดสมดุลอย่างเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากเมืองใหญ่ๆ ที่มีสัดส่วนการขยายตัวของเมืองอยู่ในระดับที่สูงเกินพอดี ย่อมส่งผลกระทบในด้านอื่นๆ

ตามมานับตั้งแต่คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาสุขอนามัยชุมชน และปัญหาทางสังคมในที่สุด ที่ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ร่วมกันเป็นทรัพยากรต้นทุนหลักของชุมชนเมือง โดยที่เมื่อทรัพยากรกลุ่มดังกล่าวเกิดความเสียหาย เมืองย่อมเกิดปัญหาในด้านต่างๆ ตามมาเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการดูแลทรัพยากรต้นทุนทั้งสองส่วน และในส่วนของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2547) ชุมชนเมืองจำเป็นต้องมีแผนผังรวมแสดงขอบเขตการใช้พื้นที่ที่ชัดเจน เพื่อจะได้ทราบถึงขอบเขตของการพัฒนาที่ชัดเจน ตลอดจนมีการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ เพื่อรองรับในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยชุมชนต่างๆ จะต้องมีการมีแผนแม่บทของชุมชน ที่มีการจัดทำขึ้นโดยมีการพิจารณาจากปัจจัยพื้นฐานในหลายด้าน นับตั้งแต่ศักยภาพเฉพาะของพื้นที่ คุณสมบัติเด่นของทรัพยากรต้นทุน แผนพัฒนาของประเทศ ศักยภาพความพร้อมของเมือง และความสัมพันธ์กับพื้นที่ข้างเคียง สำหรับมาตรการทางผังเมืองในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนนั้นควรจะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้ เพื่อให้บรรลุตามแผนการพัฒนาพื้นที่สีเขียว

1) การกำหนดขอบเขตของชุมชนจะต้องมีการสำรวจและจัดทำแผนที่ พร้อมทั้งกำหนดขอบเขตของเมืองตามหลักวิชาการผังเมืองในส่วนที่จะเป็นเขตเมืองชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก ตลอดจนส่วนที่เป็นพื้นที่ธรรมชาติที่ต้องพิทักษ์รักษาอย่างชัดเจน อันได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่แหล่งน้ำ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ประวัติศาสตร์ เป็นต้น ตรวจสอบจำนวนประชากร พื้นที่บริการ โครงสร้างพื้นฐาน และพื้นที่ส่วนพัฒนาตามแผนแม่บทการพัฒนาเมือง

2) การกำหนดสัดส่วนการใช้พื้นที่ต้องมีการกำหนดสัดส่วนการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ โดยมีการแบ่งเขต (zoning) ที่ชัดเจน กำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อการบริหาร และพื้นที่สีเขียวยั่งยืนของชุมชน ในสัดส่วนอย่างต่ำซึ่งพัฒนาเมืองในอนาคตจะต้องไม่กระทบถึงสมดุลของพื้นที่สีเขียว ต้องมีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สีเขียว ชุมชนทุกแห่งควรจัดหาพื้นที่เพื่อจัดทำสวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ เพราะนอกจากจะให้ประโยชน์ในแง่ของการเป็นพื้นที่สีเขียวที่ยั่งยืนแล้ว ยังเป็นแหล่งความรู้ของชุมชนด้วย

3) การกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพ (host organization) เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมในกรอบภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการและดูแล เช่น การควบคุมดูแลให้พื้นที่พักอาศัย อาคาร



พาณิชย์ หน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด มาตรการในการตรวจสอบเพื่อให้พื้นที่สีเขียวอยู่ได้อย่างยั่งยืน เพิ่มพื้นที่สีเขียวในส่วน of พื้นที่ว่างจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ พื้นที่ในแนวระยะถอยร่น พื้นที่ริมถนน และพื้นที่ริมทางสาธารณะ เป็นต้น ดำเนินการจัดหาพื้นที่เขียวเพิ่มเติมเพื่อให้ได้สัดส่วนในทุกบริเวณตามแผนแม่บทที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจได้มาโดยการใช้มาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ หรือ มาตรการบังคับทางกฎหมาย ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการโดยแบ่งออกเป็นแผน 3 ระยะ ดังนี้

แผนระยะสั้น (แผนประจำปี) เร่งด่วนเพื่อแก้ไขและเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่จุด ปัญหาเร่งด่วน

แผนระยะกลาง (แผน 5 ปี) เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตชุมชนโดยเฉพาะการให้ ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในฐานะผู้รับประโยชน์จากพื้นที่สีเขียว

แผนระยะยาว (แผน 25 ปี) เป็นแผนต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและ สิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่วมรับผิดชอบการ กำหนด และการดูแลรักษา เพื่อให้บรรลุสู่การเพิ่มพื้นที่สีเขียวของชุมชนที่สมบูรณ์ทั้งนี้รัฐบาล จะต้องให้การสนับสนุนงบประมาณแก่ชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเพื่อเพิ่ม และ จัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการ อย่างเต็มที่ในทุกระดับ

4) การบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวทั้งหมดให้ยั่งยืน พื้นที่สีเขียวที่ปราศจากการดูแล จะมีสภาพ เป็นที่รกร้าง ไม่สวยงาม เกิดทัศนอุจาด และเป็นจุดอันตราย เมื่อมีการพัฒนาพื้นที่สีเขียวแล้ว ชุมชน จะต้องจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลเพื่อดูแลพื้นที่สีเขียวนั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีและยั่งยืน ตลอดไป ซึ่งการดำเนินงานจะต้องประกอบด้วย การกำหนดการดูแลรักษา เพื่อดูแลและเฝ้าระวัง การสนับสนุนผู้สร้างเสริม เพื่อยกย่องผู้สร้างเสริมที่เป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม และการควบคุม ผู้ใช้เพื่อการจัดระเบียบและคุมพฤติกรรมผู้ใช้ที่ไม่เหมาะสมให้อยู่ภายใต้กติกาอันดีงามของสังคม และเพื่อการใช้อย่างรู้คุณค่าและยั่งยืน

จากแนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองดังกล่าวสรุปได้ว่า จากการรื้อกล้าพื้นที่ธรรมชาติหรือพื้นที่สีเขียว ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังจะเห็นได้จากเมืองใหญ่ๆ ที่มีสัดส่วนการขยายตัวของเมืองอยู่ในระดับที่สูง ย่อมส่งผลกระทบในด้านอื่นๆ ตามมา นับตั้งแต่คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาสุขอนามัยชุมชน และปัญหาทางสังคม ซึ่งแนวทางการบรรเทาผลกระทบดังกล่าว จำเป็นต้องเร่งสร้างความสมดุลระหว่างพื้นที่ก่อสร้างและพื้นที่สีเขียวธรรมชาติที่ต้องอนุรักษ์ไว้ ให้อยู่ในระดับที่เกิดความสมดุลอย่างเหมาะสม ควรมีการกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่ต่างๆ อย่างสมดุล การใช้บริการ โครงสร้างพื้นฐานที่ตอบรับกับความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสมและพอเพียงแต่ความต้องการที่สมเหตุสมผลไม่เกินเลย หรือเป็นเมืองที่มีการบริการที่เหมาะสม ประหยัดและพอเพียง ซึ่งกระบวนการที่ทำให้เกิดเมืองที่น่าอยู่มาจากปัจจัยชี้้นำที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

2.5 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นิภา จักรสมศักดิ์ (2545) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นและความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการเมืองน่าอยู่ ในเขตเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย พบว่า ชุมชนขาดความพร้อมทางด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และทางสังคมในลักษณะเมืองน่าอยู่ เช่น ปัญหาขยะ น้ำเสีย ควัน ยาเสพติด รายได้ต่ำ ผู้นำชุมชนไม่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ วิเคราะห์สถานการณ์เมือง ระดมวิสัยทัศน์ประชาชน หรือจัดทำแผนพัฒนาเมืองน่าอยู่ ส่วนความต้องการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่ประชาชนมีความต้องการที่จะเข้าร่วมในกระบวนการทุกขั้นตอนของเมืองน่าอยู่ คือ กระบวนการในการค้นหาปัญหา แสดงความคิดเห็นการคิดและสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนา นโยบาย และการวางแผนงาน การตัดสินใจให้ทรัพยากรรวมถึงการติดตามประเมินผล แต่การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับเมืองน่าอยู่และการเรียนรู้เมืองน่าอยู่ยังมีน้อย ซึ่งเป็นข้อมูลในการที่จะให้องค์กรที่เกี่ยวข้องได้นำมาพิจารณาในการวางแผนงาน และวางกลยุทธ์เพื่อพัฒนาเมืองน่าอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียงที่เหมาะสมต่อไป

บัลลังก์ วิเศษศรี (2543) ได้ศึกษาเรื่อง ศักยภาพการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยประชาชนมีส่วนร่วมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าพื้นที่สวนสาธารณะในความดูแลของเทศบาลนครเชียงใหม่ มี 140 ไร่ ต่อจำนวนประชากร 170,960 คน คิดอัตราส่วนได้ 1.3 ตารางเมตร/คน เมื่อเทียบกับมาตรฐานการมีสวนสาธารณะ 15 ตารางเมตร/คน ซึ่งน้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยพื้นที่การศึกษาคือ เขตแขวงกาวิละเนื่องจากมีพื้นที่สวนสาธารณะน้อยที่สุด จากการศึกษาความเหมาะสมในการสร้างสวนสาธารณะได้กำหนดพื้นที่บริเวณข้างที่ทำการไฟฟ้าบ้านเด่นซึ่งเป็นพื้นที่ในความดูแลของเทศบาลมีจำนวนพื้นที่ 12 ไร่ การศึกษาด้านการมีส่วนร่วมพบว่าประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง และประชาชนต้องการสวนสาธารณะที่ร่มรื่นมีต้นไม้ยืนต้น มีลานกีฬา ต้องการกิจกรรมลักษณะออกกำลังกายและต้องการห้องน้ำสาธารณะ ที่จอดรถยนต์ และจักรยานยนต์

ลือชัย ครุทน้อย (2541) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียว ให้มีสิ่งปลูกสร้างประเภททาว์นเฮาส์และอาคารพาณิชย์ กรณีศึกษา ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียวที่ให้มีสิ่งปลูกสร้างประเภททาว์นเฮาส์และอาคารพาณิชย์ในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ในการศึกษาผลกระทบดังกล่าวได้ใช้แนวทางการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านที่อยู่อาศัยของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาที่อยู่อาศัยประเภทต่างๆ คือ บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว อาคารพาณิชย์ หอพัก และอาคารชุด ซึ่งจากการใช้ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2535 ที่ห้ามมิให้มีสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยประเภทห้องแถวหรือตึกแถวในพื้นที่สีเขียว ในขณะที่พัฒนาที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรกรรมมาเป็นที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบริเวณแถบชานเมืองทั้งทางฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก ทำให้การปรับปรุงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1) ในปี พ.ศ. 2541 มีการอนุญาตให้ก่อสร้างบ้านแถวและอาคารพาณิชย์ได้ ผลการศึกษาพบว่า บ้านแถว อาคารพาณิชย์และหอพัก ได้รับผลกระทบมากที่สุด และผลกระทบด้านการระบายน้ำมีปัญหามากที่สุด เนื่องจากพื้นที่สีเขียวในเขตผังเมืองรวมเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และเป็นพื้นที่รับน้ำระบายน้ำลงสู่อ่าวไทย เมื่อมีการก่อสร้างโดยเฉพาะหมู่บ้านจัดสรร ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านการระบายน้ำ ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำคำสัมประสิทธิ์การไหลบนผิวดิน

(Coefficient: C) มาพิจารณาในการเปลี่ยนแปลงของการระบายน้ำด้วย การวิจัยครั้งนี้ได้เสนอแนวทางในการเปลี่ยนแปลงอัตราการระบายน้ำ โดยเพิ่มเติมในหมวดที่ 10 ของข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 คือ กำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรมีพื้นที่ชะลอน้ำประมาณร้อยละ 3 ของพื้นที่จำหน่ายหรือพื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่ได้จากการคำนวณปริมาณน้ำฝนในพื้นที่เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่สีเขียวคล้ายกับโครงการแก้มลิงซึ่งเป็นโครงการพระราชดำริ และมาตรการที่จะอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมไว้ คือ รัฐควรงดเว้นภาษีที่ดิน และลดเชยมูลค่าที่ดินที่มีความแตกต่างที่เกิดจากการที่รัฐใช้มาตรการด้านกฎหมายบังคับใช้

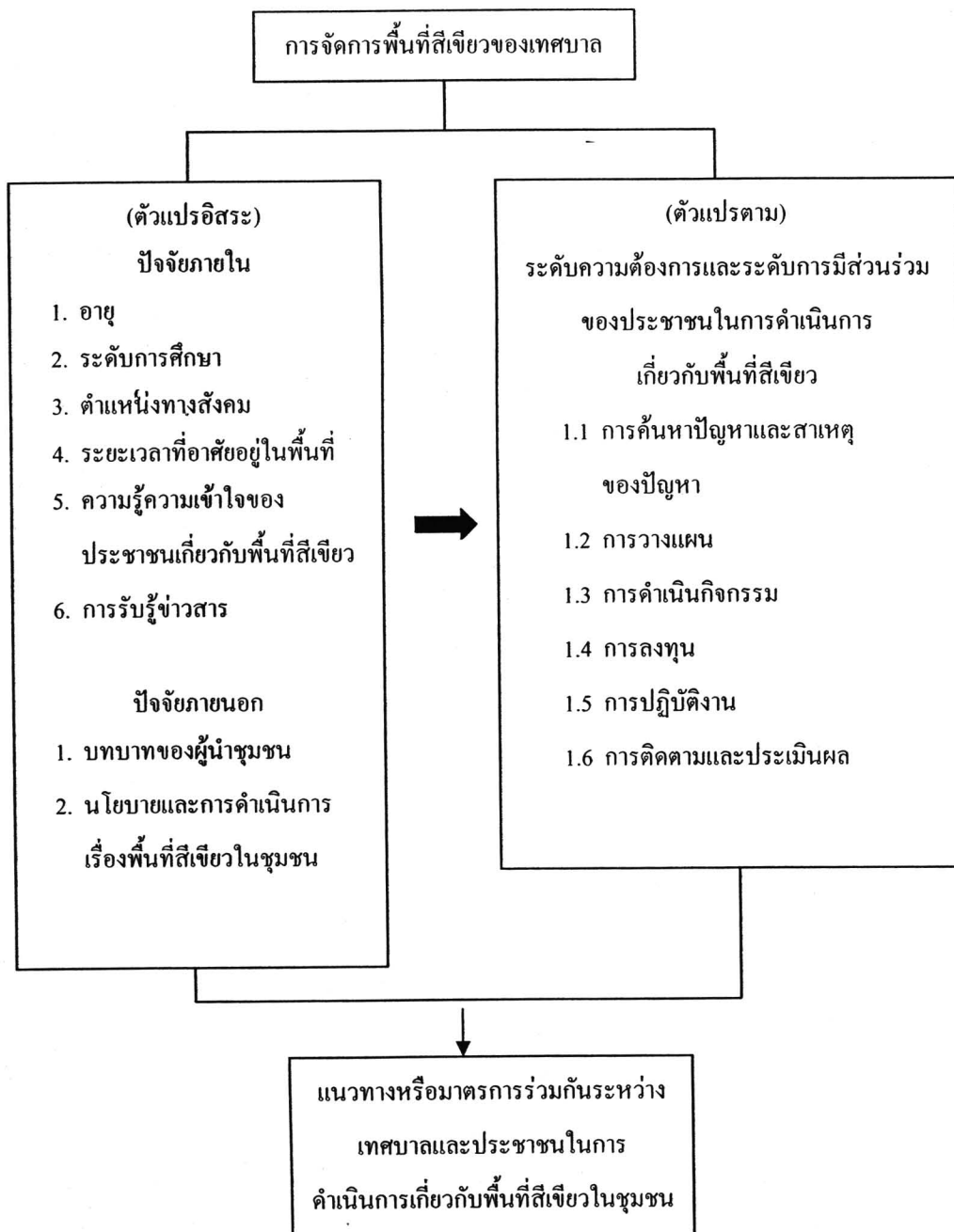
วิราณี สุขกาย (2547) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการพื้นที่สีเขียวเพื่อความยั่งยืนในเขตชุมชนเทศบาลนครเชียงราย พบว่าชุมชนมีพื้นที่สีเขียวเท่ากับ 1.56 % ของพื้นที่ทั้งหมด และมีประชากรจำนวน 70,290 คน เทศบาลนครเชียงราย (2547) เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนแล้วจะได้เท่ากับ 1 ไร่ ต่อ 118.73 คน (1 ไร่ ต่อ 40 คน) หรือเปรียบเทียบกับมาตรฐาน 1 คน ต่อ 40 ตารางเมตร จะเท่ากับ 1 คน ต่อ 13.56 ตารางเมตร ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม จึงชี้ให้เห็นว่ามีพื้นที่สีเขียวไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรในเขตพื้นที่ดังกล่าว ประชาชนต้องการพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่ม และต้องการปรับปรุงสวนสาธารณะเดิมให้มีบรรยากาศเป็นป่าธรรมชาติ มีลานออกกำลังกายที่ได้มาตรฐาน และเพิ่มความสะดวกของห้องน้ำ และการรักษาความปลอดภัยให้มากยิ่งขึ้น ส่วนการมีส่วนร่วมประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจในการปรับปรุงหรือออกแบบพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการทำกิจกรรมต่างๆ ให้เต็มศักยภาพมากที่สุด โดยที่ผ่านมาประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการทำงานกับภาครัฐเกี่ยวกับพื้นที่สวนสาธารณะจึงเห็นว่าตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมเมืองให้เกิดความยั่งยืน

จากเอกสารงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องผู้ศึกษาได้รวบรวมเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สีเขียวและที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้ถึงสภาพปัญหาของชุมชน ร่วมคิด ร่วมวางแผน เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา ร่วมปฏิบัติการแก้ปัญหาของชุมชน ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สีเขียวในชุมชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวขับเคลื่อนให้การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่ความยั่งยืน เพราะเป็นการสร้างความผูกพัน และความ

ตามคติให้แก่ประชาชนในชุมชนทำให้รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ ก่อให้เกิดความร่วมมือมากยิ่งขึ้น
ดังนั้นผู้ศึกษาจึงนำเอกสารงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการศึกษา
ครั้งนี้

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดเพื่อนำไปสู่การจัดการพื้นที่สีเขียวในชุมชนดังนี้



แผนภูมิ 1 กรอบแนวคิดสำหรับการศึกษา