

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมในบริเวณชานเมือง จำเป็นต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเพื่ออธิบายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม ผลกระทบของรูปร่างเมืองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ลักษณะการขยายตัวของชานเมือง และประเด็นอื่นที่หลากหลาย พื้นที่บริเวณชานเมืองซึ่งในอดีตเคยเป็นพื้นที่สำหรับทำเกษตรกรรมอย่างแพร่หลาย ได้กลายเป็นพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนอย่างสำคัญ จากกระแสของโลกเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและความสำคัญของมิติทางสังคมในการพัฒนาเมือง และปรากฏการณ์ของพื้นที่บริเวณชานเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษารูปแบบการพัฒนาที่เกิดขึ้นในบริเวณชานเมืองในมุมมองที่สัมพันธ์กับความยั่งยืนทางสังคม ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการวางแผนและการผังเมือง

ในการกำหนดกรอบแนวคิดสำหรับงานวิจัยนี้ ได้มีการตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์การขยายชานเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ประเภทของชุมชน การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม ตัวบ่งชี้ของการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมในระดับชุมชน ความสัมพันธ์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมและรูปร่างของเมือง และนโยบายภาครัฐที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม ทั้งนี้ เพื่อสรุปเป็นกรอบแนวคิดของโครงการวิจัยและการกำหนดข้อมูลที่ใช้ในการตอบวัตถุประสงค์ในการวิจัย เนื้อหาของเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถรวบรวมและสรุป ได้ดังนี้

2.1 ปรากฏการณ์การขยายชานเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

การขยายตัวบริเวณชานเมืองเป็นปรากฏการณ์ในเชิงพื้นที่ ที่ได้รับความสนใจอย่างมากจากนักวิชาการและนักวิจัยทางด้านผังเมือง สำหรับในประเทศที่พัฒนาแล้ว การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง เกิดขึ้นในกระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) ในทศวรรษ 1950 จากนั้นจึงเกิดการขยายชานเมือง (Suburbanization) อย่างชัดเจนในทศวรรษ 1960 ตามมาด้วยปรากฏการณ์การเพิ่มจำนวนประชากรในเขตวงแหวนรอบนอกมากกว่าในเขตศูนย์กลางเมือง (Counterurbanization) ในทศวรรษ 1970 ส่งผลให้ขอบเขตระหว่างเมืองและชานเมืองหรือขอบรอบนอกของพื้นที่มหานครไม่ปรากฏชัดเจน มีการทำนายถึงการพัฒนาในระยะที่พื้นที่ศูนย์กลางเมืองกลับมาเติบโตอีกครั้ง (Reurbanization) เรียกว่าเป็น “วัฏจักรของการกลายเป็นเมือง (Cycle of urbanization)” หรือ “ระยะการพัฒนาเมือง (Stages of urban development)” ที่เกิดต่อเนื่องกันเป็นลำดับ เริ่มจาก 1) ระยะการกลายเป็นเมือง (Urbanization) 2) ระยะ

การเจริญเติบโตของชานเมือง (Suburbanization/ exurbanization) 3) ระยะของการเสื่อมถอยของ ศูนย์กลางเมือง (Counterurbanization/ disurbanization) และ 4) ระยะที่พื้นที่ศูนย์กลางเมืองกลับมาเติบโต อีกครั้ง (Reurbanization) (Champion, 2001; Pacione 2005 อ้างอิงใน พันธุ์ทิพย์ จง โกรย, 2551)

พจนานุกรมศัพท์ประชากรศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของ “เขตชานเมือง (Suburban area)” ว่าเป็นพื้นที่บริเวณรอบนอกของเมืองหรือนคร ซึ่งประชากรยังอยู่อาศัยกันไม่หนาแน่น เหมือนในเขตเมือง แต่ก็หนาแน่นกว่าเขตชนบทที่อยู่ไกลออกไป อาจเป็นที่อยู่อาศัยของคนที่ทำงานในเมืองและเดินทางเข้าเมืองแบบไปเช้าเย็นกลับ (จินดารัตน์ โพธิ์นอก 2553) เมื่อในเขตเมืองมีความหนาแน่นมากขึ้น จึงเกิดการโยกย้ายของประชากรในเขตเมืองหรือจากเขตชนบท เข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ใหม่ๆ ที่อยู่บริเวณรอบๆ เมืองหรือชานเมือง (Suburbs) ทั้งนี้ “การขยายชานเมือง (Suburbanization)” หมายถึง การที่ประชากรเคลื่อนย้ายจากในตัวเมืองหรือจากหมู่บ้านชนบทเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ปริมณฑลหรือเขตชานเมือง เพื่อแสวงหาแหล่งที่อยู่อาศัยที่มีอาณาบริเวณและมีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า ประกอบกับนโยบายของภาครัฐในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ก่อสร้างถนนหนทางและบริการขนส่งมวลชนส่งผลให้เดินทางได้อย่างสะดวกรวดเร็ว กระบวนการนี้ทำให้บริเวณชานเมืองมีการเติบโตอย่างเห็นได้ชัด

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว การขยายตัวของชานเมืองส่วนใหญ่เกิดจากผู้คนที่เคยอยู่อาศัยในเขตเมืองย้ายออกมาอยู่เขตชานเมือง แต่ในประเทศกำลังพัฒนา เขตชานเมืองเป็นพื้นที่รองรับผู้คนที่ย้ายที่อยู่อาศัยจากทั้งในตัวเมืองและจากเขตชนบท (จินดารัตน์ โพธิ์นอก 2553; กรมโยธาธิการและผังเมือง 2554)

การขยายชานเมืองกลายเป็นลักษณะสำคัญของเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากการพัฒนาระบบการขนส่งทำให้การเชื่อมโยงพื้นที่เขตเมืองชั้นในและเขตชานเมืองดีขึ้น การเดินทางระหว่างที่พักอาศัยและแหล่งงานมีความสะดวกมากขึ้น (Champion 2001) เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การขยายตัวของชานเมืองตั้งแต่แรกเริ่มเป็นการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นต่ำที่เน้นบ้านเดี่ยวเป็นหลัก (Rusk 1993) ต่อมาการขยายชานเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก และได้มีอิทธิพลเหนือการพัฒนาแบบอื่นๆ ในช่วงหลังของศตวรรษที่ 20 ขณะที่การขยายชานเมืองในสหราชอาณาจักรเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เป็นการสร้างพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ๆ บริเวณรอบเมือง โดยในระยะแรก (ค.ศ. 1920-1930) เป็นการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยรอบใจกลางเมืองในรูปแบบของบ้านแฝดที่มีต้นไม้ปลูกเป็นแถวตามแนวถนน เรียกว่า “ชานเมืองชั้นใน (Inner suburbs)” ต่อมาในช่วง ค.ศ. 1960-1980 ชานเมืองชั้นในถูกล้อมรอบซ้อนเป็นวงแหวนโดยพื้นที่อยู่อาศัยสร้างขึ้นบริเวณขอบ (Edge) ของเมืองเรียกว่า “ชานเมืองชั้นนอก (Outer suburbs)” ในรูปแบบของบ้านเดี่ยวและหมู่บ้านจัดสรรสมัยใหม่ ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของชานเมืองได้แก่ 1) ระบบขนส่งมวลชนที่สะดวกขึ้นและการเป็นเจ้าของรถยนต์ส่วนตัวจำนวนมากขึ้น 2)

การปล่อยดินเชื้อที่อยู่อาศัยทำให้สามารถซื้อบ้านได้ง่ายขึ้น
สภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่ดีขึ้น (Geobytes 2007)

3) ชีวิตที่ดีขึ้นทำให้ผู้คนมองหา

กระบวนการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เกิดขึ้นในบริเวณ “พื้นที่ชานเมืองมหานคร หรือเขตรอบนอกของมหานคร (Metropolitan Fringe)” ซึ่งมีการเจริญเติบโตของประชากรอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกากลางและอเมริกาใต้ (Latin America) ทวีปแอฟริกา และทวีปเอเชีย (Browder et al. 1995: 311) Browder et al. นำเสนอคำนิยามเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดขอบเขตในการศึกษา “Metropolitan Fringe” บนพื้นฐานของอายุอาคารและที่ตั้ง โดยกำหนดขอบนอกสุดของเขตรอบนอกมหานครให้เป็นชายขอบของพื้นที่ปลูกสร้างออกจากศูนย์กลางมหานคร ดังนั้น เขตพื้นที่ชานเมืองมหานครจึงนับจากขอบนอกสุดนี้เข้ามา ให้รวมพื้นที่ปลูกสร้างทั้งหมดที่ต่อเนื่องกันที่มีอาคารอายุไม่เกิน 15 ปี

มีผู้วิจัยศึกษาเกี่ยวกับความหนาแน่นของประชากรในอภิมหานครของประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเชีย พบว่า จำนวนประชากรในบริเวณชานเมืองมีทิศทางที่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น Murakami et al. (2005) ศึกษาเปรียบเทียบความหนาแน่นของประชากรบริเวณเมืองชั้นใน ชั้นกลาง และชานเมือง (กำหนดให้อยู่ในระยะ 15-25 กิโลเมตรจากใจกลางเมือง) ในจาการ์ตา กรุงเทพมหานคร และมนิลา พบว่า กรุงเทพมหานครมีการลดความหนาแน่นประชากรลงในบริเวณใจกลางเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ซึ่งคล้ายคลึงกับในจาการ์ตาในช่วงเวลาเดียวกัน ขณะที่มนิลาที่มีทิศทางที่แตกต่างกันโดยมีความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้นในบริเวณใจกลางเมืองจนกระทั่งปี ค.ศ. 1980 และลดลงในปี ค.ศ. 1990 แต่กลับเพิ่มขึ้นอีกในปี ค.ศ. 1995 ในทางกลับกัน ทั้ง 3 เมืองมีทิศทางการเพิ่มจำนวนประชากรในบริเวณชานเมือง เมื่ออธิบายจากทฤษฎีความหนาแน่นประชากรโดย Clark (1951) และ Newling (1966) จึงกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครกำลังก้าวเข้าสู่ระยะการเจริญเติบโตของชานเมือง ตามหลังจาการ์ตาซึ่งเข้าสู่ระยะการเจริญเติบโตของชานเมืองไปก่อนแล้ว

มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะทางเศรษฐกิจ-สังคมของประชากรในบริเวณพื้นที่ชานเมืองของมหานคร (Metropolitan Fringe) ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น Browder et al. (1995) พบว่า ในบริเวณพื้นที่ชานเมือง ของกรุงเทพมหานคร จาการ์ตา และชานติเอโกในปี ค.ศ. 1990 ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้ปานกลาง และรายได้ปานกลาง-ต่ำ โยกย้ายมาจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในศูนย์กลางมหานครที่อาศัยมาเป็นเวลานาน หรืออพยพย้ายที่อยู่อาศัยมาจากพื้นที่ชานเมืองอื่น ส่วนใหญ่มีอาชีพและรายได้ที่แน่นอน อย่างไรก็ตามมีส่วนน้อยที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจแบบนอกระบบ ในส่วนนี้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างจาก แนวคิดของพื้นที่ชานเมืองของมหานครที่ผ่านๆ มา ที่เชื่อว่า บริเวณพื้นที่ชานเมืองส่วนใหญ่แล้วเป็นที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้น้อย อพยพโยกย้ายมาจากเขตชนบทหรือต่างจังหวัด มีลักษณะทางเศรษฐกิจ-สังคมที่คล้ายกัน โดยเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบนอกระบบและเชื่อมโยงกับการ

เกษตรกรรม จึงสรุปได้ว่า บริเวณพื้นที่ชานเมืองของมหานครมีความหลากหลายทั้งในเรื่องของรูปแบบ
หน้าที่ รูปร่าง และโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ปัจจัยที่สนับสนุนการขยายตัวของบริเวณชาน
เมืองมหานครได้แก่ ที่ดินราคาถูก โอกาสที่เกิดขึ้นใหม่สำหรับการรวบรวมที่ดิน การเก็งกำไร และการทำ
ธุรกิจแบบนอกระบบ (Informal enterprise)

ในกระบวนการขยายตัวของเมืองมี 3 กลุ่มสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินคือ
นักพัฒนาที่ดิน เจ้าหน้าที่ส่วนกลางและท้องถิ่น รวมทั้งกลุ่มชุมชนที่เข้ามาเคลื่อนไหว ทั้งสามกลุ่มมี
บทบาทในการเปลี่ยนแปลง จัดการ หรือทำให้สภาพแวดล้อมคงที่ได้ (Berke et al, 2006) การพัฒนาที่
เกิดขึ้นบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีการวางแผนเมืองที่นำไปสู่การปฏิบัติ ทำให้การพัฒนา
เมืองเป็นไปตามแรงผลักดันทางตลาดเป็นหลัก (Browder et al, 1995) กล่าวคือ นักพัฒนาที่ดินและ
อสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชน ได้เข้ามามีบทบาทกำหนดการควบคุมทางด้านผังเมืองและการได้มาซึ่งที่ดิน
สาธารณะในการบริหารรัฐกิจ ทำให้เกิดการกระจายกระจายในเชิงพื้นที่ของโครงการหมู่บ้านจัดสรรไป
อย่างไม่มีประสานกับการจัดบริการต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยภาครัฐ ส่งผลให้เกิดรูปแบบ
การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบหลากหลาย (Tonmanee and Kunepong, 2004) และความสับสนของการใช้
ที่ดินแบบเมืองและชนบท ส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรง รวมทั้งการขาดแคลน
การให้บริการสาธารณูปโภคของเมืองอย่างทั่วถึง (McGee, 1991) นักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นว่า
การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบหลากหลายที่เกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ชานเมือง เป็นลักษณะสำคัญของการ
กลายเป็นเมืองในทวีปเอเชีย (Murakami et al. 2005)

โดยสรุป กระบวนการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในบริเวณ “พื้นที่ชาน
เมืองมหานคร หรือเขตรอบนอกของมหานคร (Metropolitan Fringe)” ซึ่งมีทิศทางการเพิ่มจำนวน
ประชากรมากกว่าบริเวณศูนย์กลางเมือง ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ปานกลาง และปานกลาง-ต่ำ ทั้งนี้ คำว่า
“ชานเมือง (Metropolitan fringe)” มีความหมายที่ครอบคลุมถึงเขตชั้นนอกของเมืองหรือบริเวณชานเมือง
ของมหานคร ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างชนบทและเมือง ความหนาแน่นของประชากรน้อย
กว่าในเขตเมือง แต่ก็หนาแน่นกว่าเขตชนบทที่อยู่ไกลออกไป อาจเป็นที่อยู่อาศัยของคนทำงานในเมือง
และเดินทางเข้าเมืองแบบไปเช้าเย็นกลับ จึงอาจรวมถึงจังหวัดที่กำหนดเป็นเขตปริมณฑลของ
กรุงเทพมหานครได้ด้วย เนื่องจากลักษณะทางพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีความเป็น
เมืองที่ต่อเนื่องติดต่อกัน

สำหรับงานวิจัยนี้ กำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาให้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่เขตชั้นนอกของ
กรุงเทพมหานคร ตามการจัดแบ่งของสำนักผังเมือง (2547) ซึ่งแบ่งตามลักษณะการใช้ที่ดินและที่ตั้งใน
ระยะห่างจากศูนย์กลางเมืองเกินกว่า 20 กิโลเมตร สอดคล้องกับแนวคิดทางด้านลักษณะของชานเมืองใน
ประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ขอบเขตพื้นที่ศึกษาในเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยชาน

เมืองฝั่งตะวันออก ได้แก่ เขตมีนบุรี คลองสามวา หนองจอก ลาดกระบัง และชานเมืองฝั่งตะวันตก ได้แก่ เขตบางบอน และเขตบางขุนเทียน เท่านั้น

2.2 ประเภทของชุมชน

คาร์ณี (2549: 25) อธิบายว่า “ชุมชน หมายถึง สถานที่ซึ่งคนใช้เป็นที่ตั้งบ้านเรือน ทำมาหากิน เลี้ยงดูบุตรหลานและกระทำกิจกรรมต่างๆ ส่วนใหญ่ในชีวิต” ในมุมมองด้านสังคมวิทยานั้น Hillery (1955 อ้างอิงใน คาร์ณี, 2549) กล่าวว่า ชุมชนประกอบด้วยบุคคลที่มีการปะทะสัมพันธ์กันทางสังคมในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และมีความผูกพันร่วมกันในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือหลายสิ่ง นั่นหมายถึง ชุมชนต้องมีลักษณะสำคัญ 3 อย่างคือ พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Geographical areas) การปะทะสัมพันธ์กันทางสังคม (Social interaction) และความผูกพันร่วมกัน (Common ties) ในขณะที่ Poplin (1972 อ้างอิงใน คาร์ณี, 2549) ให้ความหมายว่า ชุมชนมี 3 สถานะ คือ 1) สถานะของหน่วยถิ่นที่อยู่ หมายถึงชุมชนมักเกิดขึ้นในที่ มีทรัพยากรธรรมชาติ และเส้นทางคมนาคม ซึ่งผู้ที่อาศัยในชุมชนจะปรับและคัดแปลงสภาพทางกายภาพของชุมชนตามความต้องการ กฎหมาย ค่านิยม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชน 2) สถานะของหน่วยการจัดระเบียบสังคม ทำหน้าที่ต่างๆ เช่น การเรียนรู้ระเบียบของสังคม การมีส่วนร่วมในชุมชน (Participation) การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Mutual support) การควบคุมทางสังคม (Social control) การปะทะสังสรรค์กันทางสังคม (Interaction) 3) สถานะของหน่วยทางจิตใจและวัฒนธรรม หมายถึงสมาชิกในชุมชนมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความผูกพันกับคนในชุมชน (Community sentiment)

ในการแบ่งประเภทของชุมชนทางด้านนิเวศวิทยา พิจารณาจากลักษณะของบริเวณโดยรอบ และความสัมพันธ์ของประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณ โดยรอบกับในชุมชน ความสัมพันธ์อาจอยู่ใน 3 ลักษณะ (Poplin, 1972 อ้างอิงใน คาร์ณี, 2549: 27) คือ

1. มีการแลกเปลี่ยนระหว่างชุมชนกับพื้นที่โดยรอบ ซึ่งอาจแสดงด้วยการเดินทางเข้ามาซื้อของ เป็นครั้งคราว เยี่ยมเยือนเพื่อนฝูงที่อาศัยอยู่ในชุมชน และการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชนศูนย์กลางโดยประชากรที่มาจากพื้นที่โดยรอบ
2. มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการพึ่งพาทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับพื้นที่โดยรอบที่ทำการค้าอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมอยู่แล้ว
3. เกี่ยวข้องกับอิทธิพล (Influence) เนื่องจากการเกิดขึ้นของสื่อสารมวลชน ชุมชนเมืองจึงมักมีอิทธิพลแผ่ไกลเป็นบริเวณกว้าง ในเรื่องเกี่ยวกับค่านิยม ทักษะคิดและความรู้

สำนักพัฒนาสังคม (2549: 6) ได้แบ่งประเภทของชุมชนตามประกาศของกรุงเทพมหานคร เป็น 5 ประเภทหลักๆ ดังนี้



1. **ชุมชนแออัด** หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่
2. **ชุมชนชานเมือง** หมายถึง ชุมชนที่กรุงเทพมหานครได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน โดยมีพื้นที่ดำเนินการด้านเกษตรกรรมในเขตกรุงเทพมหานครรอบนอกเป็นส่วนใหญ่ มีบ้านเรือนไม่แออัด แต่ขาดการวางแผนทางด้านผังชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ทางเดินเท้า เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาน้ำท่วมขัง การสัญจรไปมาของประชาชนในชุมชน
3. **ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร** หมายถึง ชุมชนที่มีบ้านจัดสรรที่เป็นที่อยู่อาศัย และดำเนินการโดยภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีลักษณะบ้านเป็นบ้านเดี่ยวที่มีบริเวณ ทาวน์เฮาส์ ตึกแถว หรือบ้านแฝด สภาพทั่วไปควรจะต้องมีการพัฒนา เช่น ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนและความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปดำเนินการพัฒนา ซึ่งจะจัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน
4. **เคหะชุมชน** หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งดำเนินการและดูแลโครงการ โดยการเคหะแห่งชาติ มีสภาพเป็นแฟลต และกรุงเทพมหานครเข้าไปดำเนินการในด้านทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่น ๆ
5. **ชุมชนเมือง** หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้านน้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือ น้อยกว่า 15 หลังคาเรือนต่อ 1 ไร่ แต่มีความหนาแน่นของจำนวนบ้านมากกว่าชุมชนชานเมือง และกรุงเทพมหานครได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน โดยที่ชุมชนดังกล่าวไม่เป็นชุมชนตามที่กล่าวมาในข้ออื่นๆ

สำหรับงานวิจัยนี้ จะคัดเลือกชุมชนพื้นที่ศึกษาบริเวณชานเมืองโดยอาศัยการจัดแบ่งประเภทของสำนักพัฒนาสังคม (2549) ประกอบด้วย “ชุมชนชานเมือง” “ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร” และ “เคหะชุมชน” ซึ่งเป็นลักษณะของชุมชนที่เกิดขึ้นในบริเวณชานเมือง เป็นชุมชนที่ทำการศึกษา ไม่ได้ครอบคลุมถึงชุมชนหมู่บ้านจัดสรรอื่นๆ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการใช้ข้อมูลสถิติจำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน จำนวนบ้านและจำนวนชุมชนตามที่สำนักพัฒนาสังคมจัดเก็บ สำหรับเป็นข้อมูลพื้นฐานในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างต่อไปในบทหน้า

2.3 การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม

เนื่องจากการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์ได้สร้างความเจริญก้าวหน้า โดยไม่คำนึงถึงผลเสียต่อสภาพแวดล้อม จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ขึ้น ซึ่งสมัชชาสิ่งแวดล้อมของโลก (World Commission on Environment, 1983) ให้คำจำกัดความว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อคนรุ่นต่อไป ต่อมาการพัฒนาที่ยั่งยืนเริ่มมีบทบาทสำคัญมากขึ้นจากการที่นานาประเทศร่วมกันลงนามรับรองในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (วิรัช 2549) ทั้งนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนคำนึงถึงหลายมิติทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม หากแต่งงานศึกษาวิจัยที่ผ่านๆ มามุ่งเน้นความสนใจในเชิงสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ จนกระทั่งปลายทศวรรษ 1990 ที่มีทิศทางสังคมเริ่มเข้ามาเป็นประเด็นถกกันในเวทีของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Colantonio 2007) จึงทำให้ยังมีช่องว่างที่จะต้องทำความเข้าใจในเชิงสังคมของการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน

ในช่วงที่ผ่านมา มีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนและรูปร่างของเมือง ริเริ่มโดยสมัชชาชุมชนชาวยุโรป (Commission of the European Communities - CEC, 1990) ซึ่งสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนในแนวคิดของเมืองแบบกะทัดรัด (Compact city) ก็คือ การพัฒนาแบบหนาแน่นสูงและการเพิ่มการใช้ที่ดินแบบผสมผสานในเมือง โดยให้โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ๆ ในเมือง จัดพื้นที่การค้า การบริการและการพักผ่อนหย่อนใจในบริเวณใกล้เคียง รวมทั้งการไม่สนับสนุนการพัฒนานอกเขตเมือง (Bagaeen and Uduku 2010) ในมุมมองทางด้านสังคม มีการถกกันในหลายๆ ประเด็นทางสังคม เช่น การปะทะสัมพันธ์กันทางสังคม (Social interaction) และความเสมอภาคทางสังคม (Social justice) ของชุมชนในเมืองแบบกะทัดรัด (Elkin et al 1991; Burton 2001) จากกระแสของการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม และในบริบทของเมืองแบบขยายของกรุงเทพมหานครที่ขยายแผ่ไปในบริเวณชานเมืองแบบกระจัดกระจายนี้ ยังขาดหลักฐานเชิงประจักษ์และข้อเท็จจริงมาโต้แย้งหรือสนับสนุนรูปแบบการพัฒนา ซึ่งทำให้งานวิจัยนี้มุ่งไปเพื่อศึกษาประเด็นดังกล่าว

2.3.1 ความหมายของ “การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม”

คำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติทางสังคม” มีการให้คำนิยามไว้แตกต่างกัน ทั้งในมุมมองอย่างกว้างๆ และการเน้นให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมเมืองและชุมชน จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในความหมายและนิยามเชิงปฏิบัติการ (Working definition) เพื่อการบ่งชี้ตัวแปรและตัวชี้วัดในมิติทางสังคมของการพัฒนาที่ยั่งยืน ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมสามารถรวบรวมและสรุปได้ดังนี้

Colantonio (2007: 7) อธิบายว่า “Social Sustainability” หมายถึง ผลประโยชน์ของสังคมและบุคคล กฎเกณฑ์ และกระบวนการที่ให้อำนาจบุคคลและชุมชนเข้ามีส่วนร่วม ในระยะยาวและอย่างเสมอ

ภาค เพื่อบรรลุถึงมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่มีความประหยัดและพอเพียง โดยขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความปรารถนาที่บุคคลนั้นแสดงออกมา ทั้งภายในขอบเขตของถิ่นที่ทางกายภาพและของโลกโดยรวม

Polese and Stren (2000: 15-16) เน้นให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมเมือง โดยให้คำจำกัดความว่า การพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนทางสังคม (Social sustainability of cities) หมายถึง การพัฒนาและหรือการเจริญเติบโต ซึ่งสอดคล้องด้วยกันกับวิวัฒนาการของสังคมเมือง และสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนที่หลากหลายทั้งทางสังคมและวัฒนธรรม ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม (Social integration) รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรทุกกลุ่ม

ODPM (2005) โดยการร่วมกันลงนามรับรองแผนปฏิบัติการแห่งชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainable community agenda) จากนานาประเทศในทวีปยุโรป ได้ให้คำจำกัดความ “ชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainable community)” ว่าหมายถึง สถานที่ที่ผู้คนต้องการอยู่อาศัยและทำงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือเป็นสถานที่ที่ทำให้ความต้องการที่หลากหลายของชาวเมืองบรรลุผลทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีความไวต่อสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นที่ที่มีความปลอดภัยและครอบคลุมทุกกลุ่มในสังคม มีการวางแผนการสร้างและจัดการสภาพแวดล้อมที่ดี รวมทั้งให้ความเสมอภาคทางด้านโอกาสและบริการที่ดีแก่ประชากรทั่วถ้วนหน้า (ODPM, 2005: 6) ทั้งนี้ แต่ละชุมชนที่ยั่งยืนจะมีความหลากหลายสะท้อนได้จากสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น

Bramley et al (2006) เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมกับรูปร่างของเมือง จึงให้คำนิยามเชิงปฏิบัติการว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญก็คือ “ความเสมอภาคทางสังคม (Social equity/ social justice)” และ “ชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainability of community)” โดยแนวคิดความเสมอภาคทางสังคม เน้นถึงนโยบายและการเมืองที่จะผลักดันให้เกิดความเสมอภาคในการแบ่งสรรทรัพยากรในสังคม ด้านการเข้าถึงแหล่งงาน ที่อยู่อาศัย และส่วนบริการต่างๆ ของท้องถิ่นอย่างยุติธรรม ขณะที่แนวคิดความยั่งยืนของชุมชน คำนึงถึงสังคมที่สามารถดำรงอยู่เจริญเติบโต มีสุขภาพที่ดี และทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องโดยตัวเอง ในฐานะของชุมชนที่ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม (Collective entity/community)

โดยสรุป คำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม” ในเชิงปฏิบัติการจะหมายถึงการพัฒนาเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงการลดระดับของความไม่เสมอภาคและการแบ่งแยกทางสังคม ทางด้านการเข้าถึงโอกาสและบริการสาธารณะต่างๆ ให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันของประชากรหลากหลายกลุ่มได้อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกคนในสังคม เพื่อนำการพัฒนาเมืองไปสู่ระดับของการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.3.2 แนวคิดและวิธีการศึกษาด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม

ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีแนวคิดและวิธีการศึกษาต่างๆ เพื่อคัดเลือกตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ (Indicators) การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่วัดค่าได้ในเชิงปริมาณ หลายๆ ประเทศได้พัฒนาชุดของตัวบ่งชี้ที่สามารถสะท้อนระดับของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งในมิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาและปฏิบัติ รวมทั้งการประเมินผลของการพัฒนา ตัวบ่งชี้เหล่านี้เป็นการสรุปภาพรวมในระดับเมืองและประเทศ เรียกว่า “แนวคิดแบบองค์รวม (Holistic approach)” ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นให้ความสำคัญกับทุกส่วนที่มารวมกัน ไม่ใช่เพียงส่วนหนึ่งส่วนใด กล่าวคือ ให้ความสำคัญต่อภาพรวมในการประเมินและการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นการวัดการพัฒนาในทุกมิติ โดยใช้ค่าจากข้อมูลสถิติในระดับชาติเป็นหลัก เพื่อให้เห็นการพัฒนาของเมืองในภาพรวม เช่น งานวิจัยของ Lee and Huang (2007); Cirella and Tao (2009); Shen et al (2011)

ในทางกลับกัน อีกแนวทางหนึ่งเรียกว่า “แนวคิดแบบลดทอน (Reductionist approach)” เป็นแนวทางที่เน้นการลดทอนความสำคัญลงมาสู่ระดับที่ต้องการตรวจสอบ กล่าวคือ เป็นการประเมินและการวัดมิติต่างๆ ของการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบแยกออกไป จากการสืบค้นเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า แนวทางนี้เน้นการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น เช่น งานวิจัยของ Bramley et al (2006) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืนทางสังคมกับรูปร่างของเมือง เป็นการสร้างชุดของตัวบ่งชี้รวม โดยการรวมตัวแปรเชิงคุณภาพและองค์ประกอบด้านการรับรู้ไว้ด้วยกัน เพื่อการตรวจสอบหาหลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งทำให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายได้ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสองแนวทางนี้ สามารถรวบรวมและสรุปได้ดังนี้

แนวคิดแบบองค์รวม

หลายๆ ประเทศในโลกให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และได้พัฒนาชุดของตัวบ่งชี้เพื่อการวัดระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนของเมืองหรือประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย มาเลเซีย ไทย เป็นต้น รวมทั้งมีผู้วิจัยที่ได้ศึกษาประเด็นนี้โดยใช้ชุดตัวบ่งชี้ต่างๆ กันเพื่อการศึกษาหาหลักฐานเชิงประจักษ์ในการทบทวนวรรณกรรมนี้จะนำเสนอรายละเอียดเฉพาะตัวบ่งชี้มิติทางสังคม ดังนี้

ชาติรี ภิรมย์ (2548) กล่าวว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการพัฒนาดัชนีและตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยชุดที่ 2 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 39 ตัวชี้วัด แบ่งเป็นตัวชี้วัดมิติเศรษฐกิจ 12 ตัวชี้วัด มิติสังคม 13 ตัวชี้วัด และมิติสิ่งแวดล้อม 14 ตัวชี้วัด สำหรับตัวชี้วัดมิติทางสังคม 13 ตัวชี้วัดประกอบด้วย (ไชยยศ บุญญาภิกิจ 2550)

1. จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน

2. ผลคะแนนการสอบ 4 วิชาหลัก
3. การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP
4. อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด
5. ร้อยละของประชากรที่ไม่เจ็บป่วยต่อประชากรทั้งหมด
6. การเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดของประชากร
7. ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติและอุบัติเหตุ
8. สัดส่วนคดีอาชญากรรมและยาเสพติด
9. จำนวนกิจกรรมการส่งเสริม อนุรักษ์ พัฒนา สืบทอด และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม
10. การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาครัฐ
11. สัดส่วนของหญิงและชายที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น
12. ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน
13. จำนวนแผนชุมชน

Lee and Huang (2007) พัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนายั่งยืน (Sustainability index) ของกรุงเทพฯ จำนวน 51 ตัวชี้วัด โดยรวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการถกกันในวงนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตัวชี้วัดเหล่านี้สามารถจำแนกออกเป็น 4 มิติได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสถาบัน ดัชนีชี้วัดในมิติต่างๆ สามารถหาอ่านเพิ่มเติมได้จาก Lee and Huang (2007) สำหรับตัวชี้วัด มิติทางสังคมประกอบด้วย 23 ตัวชี้วัด ได้แก่

1. ความหนาแน่นของประชากรเมือง
2. ช่วงอายุของชีวิต ทั้งชายและหญิง
3. จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty line)
4. ช่องว่างทางด้านความมั่งคั่ง (Wealth gap)
5. อัตราการเกิดอาชญากรรม
6. จำนวนคนตายหรือได้รับบาดเจ็บจากภัยพิบัติทางธรรมชาติต่อปี
7. จำนวนอุบัติเหตุจากการขนส่ง (Transportation accidents) ต่อปี
8. การเข้าร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและศิลปะเฉลี่ยต่อหัว
9. จำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อห้องเรียน
10. อัตราส่วนของประชากรที่สำเร็จการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย
11. อัตราการขยายตัวของการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง (หมายถึง การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และสาธารณูปการ)
12. พื้นที่ (Floor area) ของบ้านพักอาศัยส่วนบุคคลเฉลี่ยต่อหัว
13. อัตราส่วนของพื้นที่สาธารณูปการ (Public facilities) ต่อขนาดพื้นที่ดินในเมือง

14. สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวเฉลี่ยต่อหัว
15. สวนสาธารณะริมแม่น้ำและพื้นที่สีเขียวเฉลี่ยต่อคน
16. ประสิทธิภาพในการเก็บขยะและการระบายน้ำเสีย
17. อัตราส่วนของการระบายน้ำเสียจากแหล่งชุมชนและอุตสาหกรรมต่อระบบระบายน้ำเสียทั้งหมด
18. อัตราการเป็นเจ้าของรถยนต์
19. อัตราการเป็นเจ้าของรถมอเตอร์ไซด์
20. พื้นที่ที่มีการให้บริการของระบบขนส่งสาธารณะ
21. ดัชนีของทางเดินสำหรับคนเดินเท้าเฉลี่ยต่อหัว
22. ดัชนีของทางจักรยานเฉลี่ยต่อหัว
23. จำนวนขาตั้งสำหรับจอดจักรยาน (Bicycle kickstands)



Cirella and Tao (2009) นำเสนอดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Index of sustainable functionality) โดยใช้กลุ่มเมืองทางตอนใต้ของกรุงบริสเบนเรียกว่า “Southern Regional Organization of Councils” ในรัฐควีนส์แลนด์ตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศออสเตรเลีย เป็นพื้นที่ศึกษา เพื่อค้นหาความสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างยั่งยืนของเมือง วิธีการศึกษาแบบเมทริกซ์ (Matrix-based approach) ทำโดยการจำแนกตัวชี้วัดออกเป็น 4 ระบบใหญ่ๆ ได้แก่ ระบบของสภาพแวดล้อมธรรมชาติ สังคม บุคคล และเศรษฐกิจ และในแต่ละระบบประกอบด้วยมิติต่างๆ 3 มิติ ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ระบบของสังคม-ตัวชี้วัดมิติทางสังคม ตัวชี้วัดประกอบด้วย

1. การจัดให้บุคคลทุกคนในสังคมมีโอกาสและทางออกที่เสมอภาคกันโดยการจัดหาบริการขั้นพื้นฐาน (สาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ)
 - รายได้ต่อสัปดาห์จำแนกตามเพศ
 - จำนวนคนตายต่อปีสาเหตุจากโรคหัวใจ
 - เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดินต่อปีที่จัดสรรให้กับสาธารณสุข
 - จำนวนของอาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินและอุกฉกรรจ์ต่อประชากร 1,000 คน
 - เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดินต่อปี ที่จัดสรรไว้กับการรักษากฎหมาย คำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ และความปลอดภัยสาธารณะ
2. การส่งเสริมและสนับสนุนสังคมที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
 - การเสมอภาคกันในการเข้าเป็นตัวแทนทางการเมือง

- สัดส่วนของผู้อยู่อาศัยชาวพื้นเมือง ผู้อยู่อาศัยที่เกิดนอกประเทศ และเกิดในรัฐอื่นๆ ของประเทศเปรียบเทียบกับผู้อยู่อาศัยทั่วประเทศ
- เปอร์เซ็นต์ของผู้อยู่อาศัยที่เรียนจบระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
- เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดินต่อปีที่จัดสรรให้กับการศึกษาและสวัสดิการ
- เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดินต่อปีที่จัดสรรให้กับการพักผ่อนหย่อนใจและทางวัฒนธรรม

Shen et al (2011) เห็นว่า หลายๆ ประเทศในโลกนำแผนการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนมาใช้ในทางปฏิบัติ จึงศึกษาเปรียบเทียบแผนการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนใน 9 เมือง จากประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยการรวบรวมข้อมูลตัวชี้วัดจากแหล่งต่างๆ ทั้งองค์กรระดับโลกและภูมิภาค (United Nations 2007; UN Habitat 2004, World Bank 2008; European Foundation 1998; European Commission on Science, Research and Development 2000) และสรุปเป็นชุดดัชนีชี้วัดความยั่งยืนของเมือง (Urban sustainability indicators) ประกอบด้วย 115 ตัวชี้วัด แบ่งได้เป็น 37 หัวเรื่องหลักซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 มิติได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการปกครอง (Governance) สำหรับตัวชี้วัดมิติทางสังคมประกอบด้วยตัวชี้วัด 18 หัวเรื่องหลัก ได้แก่ ทางด้านการเข้าใช้บริการพลังงาน (Energy access) การเข้าใช้บริการน้ำกินน้ำใช้ การศึกษา สาธารณสุข ความปลอดภัย การตอบโต้ภาวะฉุกเฉินและเพลิงไหม้ ความยากจน การคมนาคมขนส่ง ภัยธรรมชาติ ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ที่หลบภัย ความมั่นคงในอาชีพการงาน การเข้าถึงสินเชื่อ (Credit) การเข้าถึงที่ดิน (Access to land) การสนับสนุนต่อกลุ่มที่ด้อยโอกาสและการผสมผสานทางสังคม (Social integration) วัฒนธรรม การพักผ่อนหย่อนใจ พื้นที่สีเขียว สาธารณะและบริการของท้องถิ่น

จะเห็นว่าการประเมินและการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืนในแนวคิดนี้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในทุกมิติ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสถาบันหรือการปกครอง ในลักษณะเป็นองค์รวมที่ให้ความสำคัญต่อภาพรวม ไม่ใช่ในมิติใดมิติหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาเมืองในระดับที่ยั่งยืนไม่ได้เน้นเป็นพิเศษหรือในรายละเอียดของมิติทางสังคม ซึ่งจากการทบทวนเอกสารพบว่า ตัวชี้วัดมิติทางสังคม เป็นการวัดค่าจากข้อมูลสถิติในระดับชาติเป็นหลักใน 4 ส่วนหลักๆ ก็คือ สังคม (Social) สังคมเศรษฐกิจ (Socio-economic) สังคมเชิงสถาบัน (Socio-institutional) และสังคมเชิงสภาพแวดล้อม (Socio-environmental) กล่าวคือ จะเน้นการวัดค่าจากข้อมูลสถิติในระดับเมืองในประเด็นต่างๆ ไปทางด้านสังคม สังคมเศรษฐกิจ สังคมเชิงสถาบัน สังคมเชิงสภาพแวดล้อม ได้แก่ ประชากร การศึกษา สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ความปลอดภัย ความเสมอภาค การเข้าถึงบริการสาธารณะ ความเสื่อมโทรมของเมือง เป็นต้น เพื่อการสรุปภาพรวมของการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับเมือง Colantonio (2007) เห็นว่า แม้แนวทางนี้จะน่าดึงดูดใจในทางทฤษฎี แต่นำไปปฏิบัติสำหรับการกำหนดนโยบายได้ยากและอาจเป็นแนวทางที่ไม่มีประสิทธิภาพ

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมในระดับชุมชน

สืบเนื่องจากแผนปฏิบัติการแห่งชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainable community agenda) จึงได้มีการพัฒนาชุดของตัวบ่งชี้เพื่อการวัดการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น แนวคิดและงานวิจัยที่ได้ศึกษาในประเด็นนี้ มีดังนี้

แนวคิด “ชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainability of community)” ซึ่งได้กลายมาเป็นหัวใจของนโยบายเมืองในทวีปยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 โดยการลงนามรับรองใน “Bristol Accord” จากประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปเพื่อการสร้างชุมชนที่ยั่งยืน (ODPM, 2005) การดำเนินการตามลักษณะสำคัญ 8 ประการของชุมชนที่ยั่งยืนคือ

1. เป็นชุมชนที่มีความกระตือรือร้น ครอบคลุมทุกกลุ่มในสังคม และมีความปลอดภัย
2. เป็นชุมชนที่ขับเคลื่อนไปได้อย่างดีโดยการมีส่วนร่วมของคนทุกกลุ่ม และอย่างมีประสิทธิภาพโดยการมีตัวแทนและผู้นำ
3. เป็นชุมชนที่มีการเชื่อมโยงของบริการด้านคมนาคมขนส่งและการติดต่อสื่อสารที่ดี
4. เป็นชุมชนที่มีการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชากรและเข้าถึงได้โดยง่าย
5. เป็นชุมชนที่คำนึงถึงความเปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม
6. เป็นชุมชนที่คำนึงถึงการเจริญเติบโต ความหลากหลาย และนวัตกรรมของเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น
7. เป็นชุมชนที่มีการออกแบบและสร้างสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ ทั้งทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น
8. เป็นชุมชนที่ให้ความเสมอภาคแก่คนในชุมชนและนอกชุมชน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

Bramley et al (2006) พัฒนาตัวบ่งชี้เพื่อวัดการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมในระดับชุมชน (Neighborhood level) ครอบคลุม 2 มิติหลัก ก็คือ “ความเสมอภาคทางสังคม (Social equity/ social justice)” และ “ชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainability of community)” สำหรับมิติแรก เป็นความเสมอภาคในลักษณะของการให้โอกาสเข้าใช้หรือเข้าถึงบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของท้องถิ่น (Access to local services and facilities) ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการตีความแนวคิด “ความเสมอภาคทางสังคม” แบบนี้อยู่ในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนและเกี่ยวข้องกับรูปร่างของเมือง และสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน (Schaffer and Lamb, 1981; Scruton, 1982; Burton, 2001)

Bramley et al กล่าวว่า สำหรับมิติที่สองหรือมิติด้าน “ชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainability of community)” มีรากฐานอยู่บนแนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม (Social capital) ความสามัคคีทางสังคม

(Social cohesion) และการกีดกันทางสังคม (Social exclusion) โดยที่ “ทุนทางสังคม” อธิบายถึง รูปแบบขององค์กรทางสังคมอย่างเช่น เครือข่าย บรรทัดฐาน (Norms) และความไว้วางใจในสังคม ซึ่งช่วยให้การประสานกันและร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ซึ่งกันและกันทำได้โดยสะดวก (Putnam, 1993) “ความสามัคคีทางสังคม” เน้นถึงความจำเป็นในการสำนึกร่วมกันทางศีลธรรมและความมุ่งหมายสาธารณะ รวมไปถึงประเด็นด้านการควบคุมทางสังคม (Social control) และความสงบเรียบร้อยในสังคม (Social order) การผูกคามต่อความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Social solidarity) ในเชิงความไม่เสมอภาคทางความมั่งคั่งและรายได้ระหว่างประชากร กลุ่มต่างๆ และพื้นที่ต่างๆ และการสำนึกความเป็นเจ้าของในถิ่นที่ (Forrest and Kearns, 2001 อ้างอิงใน Bramley et al, 2006: 4) และ “การกีดกันทางสังคม” ก็คือ กระบวนการซึ่งกีดกันบุคคลและครอบครัว กลุ่มต่างๆ และชุมชน จากทรัพยากรที่จำเป็นต่อการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมโดยรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กระบวนการนี้ส่วนใหญ่เป็นผลจากความยากจนและรายได้ที่น้อย รวมทั้งการเลือกปฏิบัติต่อคนบางกลุ่มในทางที่ให้สิทธิน้อยกว่าคนอื่น ๆ การศึกษาที่น้อย และสภาพแวดล้อมการดำรงชีวิตที่ไม่ได้มาตรฐาน ดังนั้น ช่วงเวลาสำคัญๆ ในชีวิตของผู้คนเหล่านี้จึงถูกตัดขาดจากสถาบันและบริการต่างๆ เครือข่ายทางสังคม และโอกาสในการพัฒนาซึ่งประชากรส่วนใหญ่ในสังคมได้รับสิทธิ (Pierson, 2002 อ้างอิงใน Bramley et al, 2006: 4)

Bramley et al ได้สรุปแนวคิดดังกล่าวข้างต้น และบ่งชี้ถึงตัวแปรเชิงปฏิบัติการสำคัญๆ ที่มีแนวโน้มจะช่วยทำให้เกิด “ชุมชนที่ยั่งยืน” โดยยึดแนวคิดทางด้านทุนทางสังคม (Social capital) เป็นหลัก และตัวแปรต่างๆ เหล่านี้เป็นประเด็นโต้แย้งที่น่าสนใจในการกำหนดนโยบายเมืองอีกด้วย ได้แก่

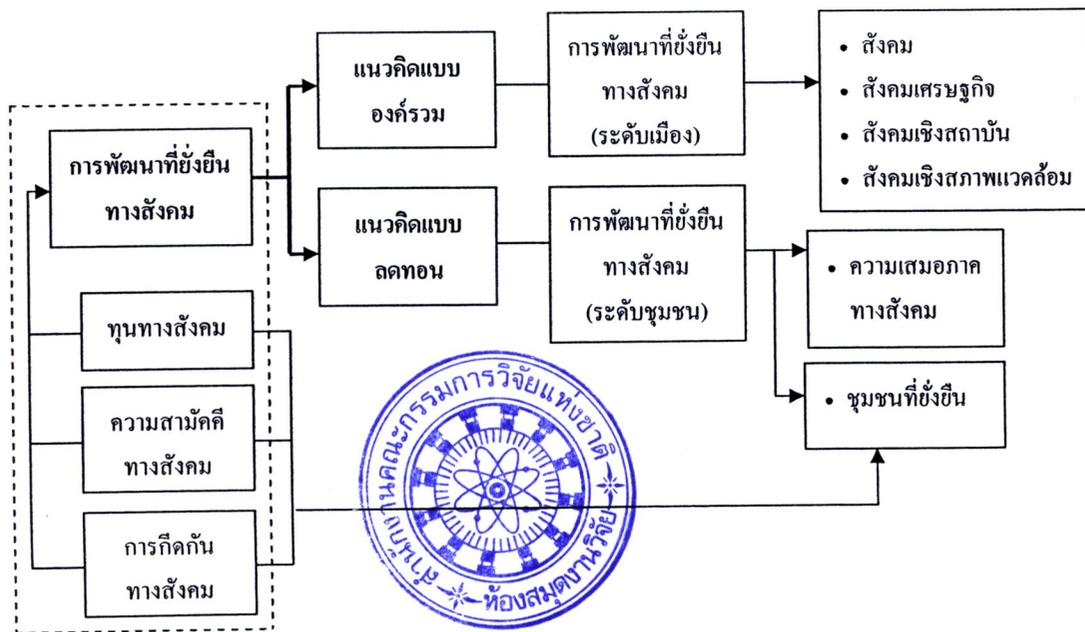
- 1) การปะทะสัมพันธ์กันในกลุ่มชุมชน หรือเครือข่ายทางสังคม (Interaction in the community/ social networks) เป็นตัวแปรสำคัญที่ใช้เพื่อตรวจสอบว่าแท้จริงแล้วบุคคลมีการปะทะสัมพันธ์กันภายในชุมชนหรือไม่ ซึ่งวัดจากลักษณะและขนาดของเครือข่ายทางสังคมของประชากร
- 2) การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community participation) เพื่อตรวจสอบการเข้าร่วมกิจกรรม การเข้าใช้และทัศนคติต่อสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ภายในชุมชน โดยการเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชนแสดงถึงความผูกพันอย่างแข็งแกร่งต่อชุมชน
- 3) ความภาคภูมิใจ หรือการสำนึกในถิ่นที่ (Pride/ sense of place) จะทำให้ประชากรต้องการอยู่อาศัยในถิ่นที่ และช่วยเหลือในการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวัดจากความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน
- 4) เสถียรภาพของชุมชน (Community stability) เป็นการชี้วัดการพลิกผันของพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่ที่มีการพลิกผันมากทำให้เกิดการรับรู้ว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่มั่นคงและไม่น่าพึงพอใจ ยกเว้น

ที่ตั้งบางแห่งที่เหมาะสมกับบางช่วงของชีวิตที่ต้องการย้ายที่อยู่อาศัยบ่อย เช่น ช่วงที่ศึกษาในระดับอุดมศึกษา หรือช่วงเริ่มบ้านหลังแรกของการแต่งงาน

5) ความปลอดภัยจากอาชญากรรม (Security --- crime) ในประเด็นนี้ Poyner (2006) พบว่า ผู้อยู่อาศัยมีความกลัวหรือกังวลใจทางด้านความปลอดภัย ในระบบของเส้นทางเดินเท้าที่แยกออกไปจากบ้านและถนนทางเข้าสายหลักที่ไม่มีบ้านพักอาศัย มากเป็นอันดับแรก ไม่ใช่พื้นที่บริเวณรอบบ้าน

Colantonio (2007) กล่าวเสนอแนะว่า แม้แนวทางนี้จะไม่ได้ครอบคลุมธรรมชาติที่ซับซ้อนของการพัฒนาที่ยั่งยืน และขั้นตอนการหาข้อมูลและเก็บข้อมูลในระดับท้องถิ่นอาจมีราคาค่อนข้างสูง แต่แนวทางนี้น่าจะนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้ดีกว่าแนวคิดแบบองค์รวม และจะช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้

สำหรับงานวิจัยนี้ จะใช้แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมในระดับชุมชน” ในการศึกษาเกี่ยวกับความยั่งยืนทางสังคมของชุมชนบริเวณชานเมือง ไม่ได้เน้นศึกษาในลักษณะเป็นองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับทุกมิติ เพราะมีผู้วิจัยอื่นๆ ที่ได้ศึกษาและนำเสนอชุดตัวบ่งชี้ต่างๆ กันในการหาหลักฐานเชิงประจักษ์ และเนื่องจากงานวิจัยนี้สนใจการวัดมิติทางสังคมของการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามแนวคิดแบบลดทอนความสำคัญลงในระดับของชุมชนหรือท้องถิ่นบริเวณชานเมือง ดังนั้น การศึกษาในที่นี้จึงพัฒนาจากแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับชุมชน โดยนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย



ภาพที่ 2.1 สรุปแนวคิดและวิธีการศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมระดับเมืองและชุมชน

2.4 ตัวบ่งชี้/ดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมในระดับชุมชน

จากการสืบค้นเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีทางด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม รวมทั้งวรรณกรรมเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดของ Bramley et al (2006) มาพัฒนาใช้เพื่อการศึกษา การพัฒนาในมิติทางสังคมในชุมชนต่างๆ บริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร ชุดของตัวบ่งชี้รวม (Composite indicators) เป็นการวัดค่าคะแนนของตัวแปรเชิงคุณภาพร่วมกับองค์ประกอบด้านการรับรู้ สำหรับการประเมินและชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมในระดับชุมชน โดยครอบคลุมมิติสำคัญๆ ของ การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม คือ “ความเสมอภาคทางสังคม” และ “ชุมชนที่ยั่งยืน” ตัวบ่งชี้รวมหลักๆ ซึ่ง เกิดจากตัวแปรเชิงปฏิบัติการในทั้งสองมิติ มีดังนี้

- 1) *ความเป็นมิตรและการปะทะสัมพันธ์กันทางสังคม* ชี้นำจากการพบเพื่อนบ้านและญาติใน ชุมชนอย่างสม่ำเสมอ การเป็นมิตรหรือเพื่อนบ้านเป็นหูเป็นตาให้กัน การพูดคุยกับเพื่อน บ้าน การขอหยิบยืมสิ่งของจากเพื่อนบ้าน การรู้จักชื่อเพื่อนบ้าน
- 2) *ความภาคภูมิใจและพึงพอใจในชุมชน* ชี้นำจากความพอใจในชุมชนโดยรวม การให้ค่า คะแนนในความสวยงามน่าอยู่ของชุมชน และความรู้สึกภาคภูมิใจและผูกพันเป็นส่วนหนึ่ง ของชุมชน
- 3) *ความปลอดภัย* ชี้นำจากการรับรู้ถึงความปลอดภัยในการเดินคนเดียวหลังพลบค่ำ และปัญหา สำคัญทางด้านอาชญากรรมในชุมชน การรบกวนโดยเด็กวัยรุ่น การจราจร ความรู้สึกไม่ ปลอดภัยในการจอดรถประจำทาง
- 4) *คุณภาพของสภาพแวดล้อม* ชี้นำจากการให้คะแนนในการส่องสว่างของโคมไฟสาธารณะ สภาพของสวนสาธารณะ ปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่สำคัญๆ ทางด้านเสียง รบกวนจากเพื่อนบ้าน ขยะมูลฝอยเคลื่อนกลาดถนน พื้นที่จอดรถไม่เพียงพอ หรือปริมาณ จราจร
- 5) *การย้ายที่อยู่อาศัย* ชี้นำจากความพึงพอใจในที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน ระยะเวลาการอยู่อาศัยที่น้อยกว่า 3 ปี หรือมีแผนจะย้ายที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ภายใน 1-3 ปี เพราะสาเหตุทางด้านสภาพแวดล้อมหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน
- 6) *กิจกรรมเป็นกลุ่ม* ชี้นำจากการเข้าร่วมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อเดือนในแต่ละกิจกรรมของชุมชน หรือเมือง รวม 6 ด้าน เช่น กีฬา/การออกกำลังกาย การศึกษานอกเวลา งาน การประชุม สมาชิกชุมชน/หมู่บ้าน กลุ่มช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้อื่น กลุ่มทางศาสนา หรืออื่นๆ

7) การเข้าถึง/เข้าใช้สิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน (ที่ให้บริการภายในชุมชนและระหว่างชุมชน) ซึ่งวัดจากการเข้าใช้อย่างน้อย 1 ครั้งต่อเดือนในแต่ละประเภท รวมถึงความลำบากในการเข้าถึง จำแนกเป็น 2 ประเภทหลักๆ คือ

- บริการด้านอรรถประโยชน์หรือประโยชน์ใช้สอย (Utility services) ได้แก่ ร้านขายยาทั่วไป (Chemist/pharmacy) ร้านโชห่วย/มินิมาร์ท (Corner/convenience shop) ตลาดสด/ซูเปอร์มาร์เก็ต (Supermarket) ที่ทำการไปรษณีย์ และธนาคาร
- บริการด้านนันทนาการหรือในเวลาว่างเพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลิน (Leisure services) ได้แก่ ร้านอาหาร/ร้านกาแฟ ผับ ห้องสมุด สนามกีฬาสาธารณะ ศูนย์ชุมชน (Community center/ recreation center) และบริการ/สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเด็กหรือวัยรุ่น (Facilities for children/ young people/ child care facility)

ทั้งนี้ จากการสืบค้นเอกสารต่างๆ พบว่า รูปแบบการให้บริการด้านธุรกิจค้าปลีกที่เรียกว่า “Corner shop/convenience shop” ในประเทศอังกฤษ หมายถึง ร้านโชห่วย ร้านขายของชำ ซึ่งมักมีสถานที่ตั้งบริเวณหัวมุมถนน *เส้นทางเศรษฐกิจ* (2545) ให้ความหมายว่า “ร้านโชห่วย หรือร้านค้าปลีกดั้งเดิม” จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นส่วนใหญ่ มีลักษณะการจัดวางสินค้าไม่เป็นหมวดหมู่ และไม่ทันสมัย ในปัจจุบันพัฒนาเป็น “ร้านสะดวกซื้อหรือมินิมาร์ท” ซึ่งจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน มีลักษณะการจัดวางสินค้าเป็นหมวดหมู่ เพื่อความสะดวกและเป็นระเบียบ บริการทันสมัย มีสถานที่ตั้งอยู่ใกล้กับผู้บริโภค และเปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง เป็นรูปแบบของร้านค้าปลีกดั้งเดิมผสมผสานกับซูเปอร์มาร์เก็ต

ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “Supermarket” หมายถึง ร้านค้าปลีกเน้นจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค เป็นสินค้าสดใหม่ โดยเฉพาะอาหารสด เช่น เนื้อสัตว์ ผักสดและผลไม้ อาหารสำเร็จรูปต่างๆ ตลอดจนสินค้าอุปโภคบริโภคจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน แต่มีความหลากหลายของประเภทสินค้าและมีขนาดพื้นที่ใหญ่กว่ามินิมาร์ท (*เส้นทางเศรษฐกิจ*, 2545)

สำหรับงานวิจัยนี้ จะใช้คำว่า “ร้านโชห่วย/ มินิมาร์ท” ซึ่งหมายความถึง ร้านขายของชำหรือร้านค้าปลีกที่จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในละแวกชุมชน สะดวกต่อการจับจ่ายสินค้า และคำว่า “ตลาดสด/ ซูเปอร์มาร์เก็ต” ซึ่งหมายความถึง ตลาดย่อยที่ขายสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน อาหารสด หรือเป็นร้านค้าปลีกที่มีขนาดใหญ่กว่ารูปแบบแรกข้างต้น สินค้ามีความหลากหลายและมีจำนวนมากกว่า ส่วนคำว่า “ตลาดนัด” เมื่อหมายความถึง สถานที่ที่เป็นที่ชุมนุมซื้อขายสินค้ากันเป็นครั้งคราว อาจเปิดขายในบางวันหรือบางเวลา ไม่ได้วางขายอย่างถาวร สินค้าที่จำหน่ายเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน รวมทั้งอาหารและเครื่องดื่มประเภทอาหาร

งานด่วน มีสถานที่ตั้งในแหล่งชุมชน ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ความสะดวกแก่ผู้บริโภคในการซื้อสินค้า และเป็นที่ยอมรับในประเทศไทยในปัจจุบัน

2.5 การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมและรูปร่างของเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมและรูปร่างของเมือง เป็นประเด็นที่มีผู้สนใจถกกันมากถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของรูปร่างของเมืองที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ความหนาแน่น (Density) ในการพัฒนา ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อรูปร่างของเมืองที่ยั่งยืน ก็ได้รับความสนใจในการศึกษาอย่างมาก (Bramley et al, 2006) โดยผู้วิจัยส่วนใหญ่มุ่งเปรียบเทียบกันระหว่างรูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจาย (Compact city) กับแบบกระจุกกระจาย (Urban sprawl) (Colantonio, 2007) สำหรับในมิติทางสังคม มีผู้วิจัยอื่นๆ ศึกษาในประเด็นด้านผลกระทบของรูปร่างของเมืองที่มีต่อความผูกพันทางสังคมและการสำนึกในชุมชน (Freeman, 2001; Nasar and Julian, 1995) ความหนาแน่นในการพัฒนากับการปะทะสัมพันธ์กันทางสังคม (Talen, 1999) ความสัมพันธ์ของรูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจายและความเสมอภาคทางสังคม (Burton, 2000; 2001)

ในการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคมและการขยายตัวบริเวณชานเมือง จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจถึงผลกระทบของรูปร่างของเมืองที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ปัจจัยที่กำหนดรูปร่างของเมือง รวมทั้งผลกระทบของความหนาแน่น (Density) ในมิติทางสังคม ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

2.5.1 ผลกระทบของรูปร่างเมืองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การเจริญเติบโตของชานเมืองที่เกิดจากการขยายประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่เขตรอบนอกของมหานคร เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากในทางทฤษฎีเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสมของเมือง Robinson (1995) พบว่ารูปร่างของเมืองที่ปรากฏในภาคมหานครในประเทศกำลังพัฒนามี 2 ลักษณะคือ

1. รูปร่างเหยียดยาว (Linear/ribbon) หรือกระจุกกระจาย (Sprawl) ของการพัฒนาพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย และ/หรือการใช้งานประเภทอื่น แบบหนาแน่นน้อยทั่วทั้งบริเวณชานเมืองและตามเส้นทางคมนาคมสายสำคัญ
2. รูปร่างแบบหลายศูนย์กลาง (Polycentric) หรือหลายศูนย์กลางย่อย (Sub-center) ที่มีการเกาะกลุ่มของประชากร และ/หรืออุตสาหกรรม แบบหนาแน่นปานกลางถึงหนาแน่นมาก ซึ่งรวมทั้งเมืองบริวารและเมืองใหม่

Hayden (2004) ให้คำจำกัดความว่า “รูปร่างแบบกระจัดกระจาย (Urban sprawl)” เป็นลักษณะการกระจัดกระจายของสิ่งปลูกสร้างไปทั่วทั้งพื้นที่ สำหรับในสหรัฐอเมริกา รูปแบบโดยทั่วไปเป็นการพัฒนาโครงการหมู่บ้านจัดสรรและพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ที่เน้นการใช้รถยนต์เป็นหลัก ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาแบบหนาแน่นต่ำ กระจัดกระจาย ไม่มีความต่อเนื่องของสิ่งปลูกก่อสร้างทำให้ต้องใช้รถยนต์เป็นหลักในการเดินทาง เกิดขึ้นทั่วไปในบริเวณรอบนอกของเขตเมืองและชานเมืองเก่า

Rahman et al. (2008) อธิบายว่า การเจริญเติบโตบริเวณพื้นที่รอบนอกมหานคร ผ่านกระบวนการพัฒนาแบบกระจัดกระจาย มีลักษณะของการใช้ที่ดินหลายประเภทที่มีที่ตั้งแยกออกจากกัน ในบริเวณพื้นที่เชื่อมต่อเมือง ในเวลาต่อๆ มาจึงมีการพัฒนาการใช้ที่ดินที่คล้ายๆ กันลงบนพื้นที่ที่เว้นว่างที่ละเล็กละน้อย

Bruegmann (2005) เห็นว่า รูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจายเป็นกระบวนการของเมืองโดยธรรมชาติ ซึ่งสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตเต็มที่ทางเศรษฐกิจของเมือง ทั้งนี้ Catalan et al. (2008) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองแบบกระจายการตั้งถิ่นฐาน (Dispersed settlements) เป็นลักษณะหนึ่งของเมืองตั้งแต่สมัยแรกๆ ดังนั้นเมืองในประเทศพัฒนาแล้วในโลกตะวันตก ก็เคยประสบกับการโยกย้ายของประชากรออกจากใจกลางเมืองที่อัดแน่นไปอยู่อาศัยแบบกระจายในบริเวณรอบนอกเมือง เช่น ในสหรัฐอเมริกาเผชิญกับยุคการขยายชานเมืองอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 1950 และ 1960 (Jackson, 1985) แม้กระทั่งประเทศยุโรปหรือแคนาดาซึ่งถือว่าเป็นแบบอย่างที่ดีของการวางแผนเมืองก็มีตัวอย่างของรูปแบบนี้อยู่ด้วย (Burchell et al., 1998; Bruegmann, 2005) ต่อมา การขยายตัวของเมืองแบบกระจาย (Urban dispersion) ก็กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก

ข้อโต้แย้งทางวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบของรูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจาย เริ่มต้นประมาณกลางทศวรรษ 1990 เมื่อการขยายชานเมืองทางด้านขนาดอย่างมหาศาลกลายเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสังคม สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของท้องถิ่น เช่น การคุกคามของพื้นที่สิ่งปลูกสร้างต่อที่ดินสำหรับการเกษตรกรรม ส่งผลให้แรงงานภาคการเกษตรตกงานหรือย้ายออกไปหาอาชีพใหม่ และการทำลายคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งดินและน้ำ (Pradhan and Perera, 1998; Bruegmann, 2005; Rahman et al, 2008) ในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสมของเมือง กล่าวได้ว่า รูปร่างลักษณะนี้ทำให้เมืองมีขนาดที่ไม่เหมาะสม และมีข้อเสียหลายอย่าง เช่น ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคม สิ้นเปลืองพลังงานในการเดินทาง ไม่สนับสนุนระบบขนส่งมวลชนและเพิ่มค่าใช้จ่ายให้ผู้มีรายได้น้อยในการซื้อรถยนต์มือสอง ขาดความรู้สึกร่วมกันของความเป็นชุมชน และสร้างขอบเขตระหว่างชนบทกับเมืองที่ไม่ชัดเจน (Richardson 1989a, 1989b; Robinson 1995)

ในทางกลับกัน แนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มความหนาแน่นของเมืองในทฤษฎีรูปร่างเมืองแบบกระทัดรัด (Compact city) ได้เกิดขึ้น Jenks (2006) กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับเมืองแบบกระทัดรัดและรูปร่างของเมืองที่ยั่งยืนในบริบทของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) และบางประเทศในยุโรป ถูกนำไปปฏิบัติในการวางแผนเมืองภายใต้ชื่อเรียกต่างๆ (Urban village, urban renaissance and regeneration, urban intensification) โดยเน้นให้ความสำคัญกับการสร้างความหลากหลาย การเพิ่มความหนาแน่นของเมือง การผสมผสานการใช้ที่ดิน ความสมดุลของแหล่งงานและที่อยู่อาศัย การขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ เช่น Gwilliam et al (1999) ค้นหาแนวทางในการฟื้นฟูบริเวณชานเมือง โดยประยุกต์จากแนวความคิดเกี่ยวกับรูปร่างของชุมชนเมืองที่ยั่งยืนประกอบด้วย กลุ่มลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism) โครงการชุมชนใหม่ลักษณะ Urban Village เมืองอัดแน่น (Compact City) เมืองและชานเมืองเชิงนิเวศ (Eco Towns and Suburbs) เป็นต้น และนำเสนอองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ที่ควรพิจารณาในการปรับเปลี่ยนหรือฟื้นฟูบริเวณชานเมืองในปัจจุบันเพื่อให้บรรลุผลของการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบด้วย การเพิ่มการใช้งานแบบผสมผสาน ออกแบบศูนย์กลางย่อยของชุมชนใหม่ พัฒนาพื้นที่โล่งว่างใหม่ เพิ่มความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย จัดระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน (โครงการเดินเท้าและจักรยาน) วางแผนระดับภูมิภาคที่เชื่อมโยงชานเมืองเข้ากับระบบของเมืองแบบหลายๆ ศูนย์กลาง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน เพิ่มแนวทางการออกแบบเมืองที่สร้างสรรค์มากขึ้น ปรับปรุงพื้นที่สีเขียวและสภาพแวดล้อม เพิ่มการบำรุงรักษาและปรับปรุงที่พักอาศัย รวมทั้งจัดบริการสาธารณะที่เข้าถึงได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ก็มีคำวิจารณ์เกี่ยวกับผลกระทบต่างๆ ของรูปร่างเมืองแบบกระชับ โดยเฉพาะความแออัดคับคั่ง (Congestion, densification) (Catalan et al., 2008)

รูปร่างแบบหลายศูนย์กลาง (Polycentric) หรือหลายศูนย์กลางย่อย (Sub-center) มีลักษณะของศูนย์กลางหลัก และศูนย์กลางรองหรือชุมชนชานเมืองหลายๆ แห่ง ทำหน้าที่กระจายการบริการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมออกไปจากศูนย์กลางหลัก Robinson (1995) เห็นว่ารูปร่างแบบนี้มีข้อดีหลายอย่าง เช่น การกระจายแหล่งงานออกจากศูนย์กลาง บรรเทาความแออัดบริเวณศูนย์กลางหลัก ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางเนื่องจากการกระจุกตัวของรูปแบบกิจกรรม ประหยัดการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นเพื่อการขยายตัวในอนาคต

Catalan et al. (2008) เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับรูปร่างเมืองแบบกระจุกกระจายและแบบกระทัดรัดแล้ว การพัฒนาในรูปแบบหลายศูนย์กลางหรือหลายศูนย์กลางย่อย จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน เนื่องจากเป็นรูปร่างของเมืองแบบกลางๆ พอที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้ง่ายกว่ารูปร่างเมืองแบบสุดโต่งทั้งสอง

2.5.2 ปัจจัยในการกำหนดรูปร่างของเมือง

แม้จะมีการถกกันมากทางด้านขอบเขตของผลกระทบจากรูปร่างของเมืองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่จนถึงปัจจุบันกลับมีหลักฐานเชิงประจักษ์มาสนับสนุนน้อยมาก (Bramley et al, 2006) การทำความเข้าใจในประเด็นนี้จำเป็นต้องเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อรูปร่างเมือง ทั้งนี้ Bramley et al (2006: 6-7) กล่าวถึงปัจจัยที่อาจจะกำหนดรูปร่างของเมือง มีดังนี้

1. ปัจจัยในระดับมหภาค หรือเมือง

- ขนาดของเมือง ภูมิภาค หรือการตั้งถิ่นฐาน โดยทั่วไปวัดจากจำนวนประชากร
- รูปแบบโครงสร้างของเมืองภายในภูมิภาค ตัวอย่างเช่น รูปแบบศูนย์กลางเดี่ยว หลายศูนย์กลาง หรือเส้นตรง

2. ปัจจัยในระดับจุลภาค หรือละแวกบ้าน

- การกระจายความหนาแน่นของพื้นที่อยู่อาศัยและแหล่งงานภายในรูปแบบโครงสร้างนี้ ทางด้านปริมาณการกระจุกตัว เปรียบเทียบกับปริมาณการกระจายทั่วไปอย่างเท่ากัน
- ความหนาแน่นของการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัย (Gross densities, Net densities) ซึ่งวัดได้หลายวิธี เช่น จำนวนบ้าน จำนวนห้อง พื้นที่ใช้สอย หรือประชากรต่อหน่วย โดย “Gross densities” ต่างจาก “Net densities” คือมีการใช้ที่ดินที่ไม่ใช่เพื่อการอยู่อาศัยเข้ามารวมในตัวหารด้วย
- รูปแบบของเครือข่ายถนนในท้องถิ่น
- ผังบริเวณที่พักอาศัยและบล็อก (Blocks)
- ประเภทส่วนใหญ่ของที่พักอาศัย หรืออาคารอื่นๆ เช่น ที่พักอาศัยแบบบ้านเดี่ยว หรือหลายครอบครัว (คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนต์) และความสูงทั่วไปของอาคาร
- การผสมผสานของการใช้ที่ดิน วัดจากขอบเขตซึ่งกิจกรรมทางพาณิชย์กรรมถูกแยกออกหรือผสมกับที่อยู่อาศัย รวมถึงขนาดและการกระจายของพื้นที่เปิดโล่งสาธารณะ ทั้งที่เป็นพื้นที่เปิดโล่งสีเขียวและพื้นที่เปิดโล่งปูผิววัสดุ

Bramley et al กล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดรูปร่างของเมืองซึ่งสามารถวัดค่าได้โดยใช้ฐานข้อมูลสำมะโนประชากร ได้แก่

- ความหนาแน่น (Gross residential density) วัดได้จากประชากร คร่าวเรือน จำนวนบ้าน (พื้นที่ใช้สอย) หรือห้องพัก ทั้งนี้อาจวัดเป็น Net residential density ถ้ามีข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินแบบแยกประเภทการใช้เพื่อการอยู่อาศัย
- การผสมกันของประเภทที่อยู่อาศัย เช่น สัดส่วนของอพาร์ทเมนต์ (Flat) บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮาส์ (Terraced houses)
- การอาศัยอยู่ในที่พักแบบอาคารสูง วัดโดยใช้ จำนวนครัวเรือนซึ่งพื้นที่ห้องของที่พักอาศัยชั้นล่างสุดอยู่เหนือระดับชั้นอื่นๆ เป็นตัวแทน
- ความหนาแน่นของจำนวนรถยนต์ เทียบกับประชากร จำนวนบ้าน หรือพื้นที่ใช้สอย ซึ่งแท้จริงแล้วเป็น “ผลลัพธ์” (หรือ “ตัวแปรแทรก”) มากกว่าปัจจัยกำหนดรูปร่างของเมือง นอกจากนี้ ตัวแปรนี้ยังมีผลกระทบทางกายภาพค่อนข้างมากต่อชุมชนและต่อประสบการณ์ของผู้อยู่อาศัย
- ตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่สามารถวัดค่าได้จากข้อมูลสำมะโนประชากร ได้แก่ คุณภาพของการออกแบบ ประเภทของอาคารและผังถนน พื้นที่เปิดโล่ง และการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน

ทั้งนี้ เขาบ่งชี้ถึงความสำคัญของ “ความหนาแน่น (Density)” เนื่องจากเป็นตัวแปรที่สามารถแสดงสาระสำคัญต่างๆ ไปที่สามารถวัดได้ และได้รับความสนใจในการศึกษาอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นซึ่งความหนาแน่นมีผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของพื้นที่ และการกำหนดนโยบายทางกายภาพของการพัฒนาเมืองเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแบบความหนาแน่นสูงหรือต่ำ ซึ่งความสนใจในการศึกษาประเด็นเหล่านี้ สะท้อนได้จากการโต้แย้งเปรียบเทียบกันทางวิชาการระหว่างรูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจายกับกระจุกกระจาย

2.5.3 ผลกระทบของความหนาแน่นในมิติทางสังคม

การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของความหนาแน่นที่มีต่อประเด็นต่างๆ ในมิติทางสังคมในส่วนนี้ เป็นการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวของชานเมืองแบบความหนาแน่นต่ำ ในลักษณะกระจัดกระจายของการพัฒนา (Urban sprawl) ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติทางสังคม โดยจะถกครอบคลุมถึงผลกระทบต่อมิติหลักๆ ทางด้าน “ความเสมอภาคทางสังคม (Social equity/ social justice)” และ “ชุมชนที่ยั่งยืน (Sustainability of community)” โดยสามารถรวบรวมและสรุป ดังนี้

วรรณกรรมทางด้านผังเมืองจำนวนมากในช่วงที่ผ่านมา โจมตีการพัฒนาชานเมืองแบบกระจุกกระจายในรูปแบบความหนาแน่นต่ำ ถึงผลกระทบด้านลบต่อชุมชนในเชิงสังคม เช่น งานวิจัยของ Nasar and Julian (1995) พบว่า ชุมชนที่มีการปะทะสัมพันธ์กัน (Interaction) ทางสังคมแบบซึ่งหน้าได้อย่าง

สะดวก หรือไม่ได้ใช้รถยนต์เป็นรูปแบบหลักในการเดินทาง มีผลให้เกิดความสำนึกในชุมชน (Sense of community) ที่สูงกว่าในชุมชนรูปแบบกระจาย Talen (1999) กล่าวว่า ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแบบหนาแน่นสูงมีแนวโน้มจะได้พบหน้ากันบนท้องถนนมากกว่าในชุมชนแบบหนาแน่นต่ำกว่า McCarthy and Saegert (1978) ซึ่งเปรียบเทียบระหว่างผู้อยู่อาศัยในการเคหะของภาครัฐแบบอาคารสูงกับแบบอาคารเดี่ยว พบว่า ผู้อยู่อาศัยในการเคหะของภาครัฐแบบอาคารเดี่ยว มีความยุ่งยากมากกว่าในการสร้างความสัมพันธ์แบบพึ่งพากับเพื่อนบ้าน (Supportive neighbor relations) ที่ไม่ได้อยู่ชั้นเดียวกัน

Bramley et al (2006) พบว่าโดยทั่วไปแล้ว ความหนาแน่นในการพัฒนามีแนวโน้มกระทบต่อทุกมิติทางสังคมของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งทางด้าน “ความเสมอภาคทางสังคม” และ “ชุมชนที่ยั่งยืน” เช่น การพัฒนาแบบความหนาแน่นสูงทำให้การเข้าถึงบริการต่างๆ (Access to services) สะดวกและคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์มากกว่าการพัฒนาแบบความหนาแน่นต่ำ เขาศึกษาโดยใช้ข้อมูลสถิติภูมิของ Survey of English Housing ที่จัดเก็บโดยการสัมภาษณ์ 20,000 ครัวเรือนทั่วทั้งประเทศอังกฤษทุกๆ ปี ประกอบกับการสำรวจครัวเรือนใน 15 ชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณเมืองชั้นใน ชั้นกลาง และชานเมือง ของเมืองเอเดนเบิร์ก กลาสโกว์ ออกซ์ฟอร์ด เซฟฟิลด์ และลิเชสเตอร์ และพบว่ามีกรยอมแลกกัน (Tradeoff) ระหว่างรูปร่างเมืองแบบกระทัดรัดซึ่งมีการเข้าถึงบริการได้โดยง่าย กับชานเมืองที่มองดูว่ามีความสามัคคีและเสถียรภาพทางสังคมมากกว่า อย่างไรก็ตาม ลักษณะทางเศรษฐกิจ-สังคมระหว่างความร่ำรวยกับความยากจน เป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดผลแตกต่างกันไปโดยเฉพาะในชานเมือง กล่าวคือ ชุมชนที่เต็มไปด้วยความยากจนและที่อยู่อาศัยแบบเช่าจากภาครัฐ (Social rental housing) โดยเนื้อแท้แล้วนั้น มีความสัมพันธ์อย่างแข็งแกร่งกับผลลัพธ์ทางสังคมในด้านลบ มากกว่าสัมพันธ์กับรูปร่างของเมือง

Burton (2000; 2001) ศึกษาผลกระทบของรูปร่างเมืองต่อความเสมอภาคทางสังคม (Social equity) ด้วยความสนใจว่า รูปร่างเมืองแบบหนาแน่นสูงส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมหรือไม่ ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เมืองแบบกระทัดรัดที่มีความหนาแน่นสูงอาจจะส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคในบางประเด็นแต่ไม่ใช่ทั้งหมด ดังนั้น การที่เมืองในหลายๆ ประเทศนำนโยบายของเมืองกระทัดรัดไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ จึงควรคำนึงถึงข้อดีต่างๆ ของเมืองกระทัดรัดให้มากที่สุด และการปรับปรุงปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กัน

อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจัยที่ทำการทดสอบพบหลักฐานโต้แย้งว่า ความหนาแน่นไม่เกี่ยวข้องกับความผูกพันทางสังคม (Social ties) เช่น งานวิจัยของ Freeman (2001) ทำการทดสอบผู้อยู่อาศัยใน 3 เมืองของสหรัฐอเมริกาเพื่อพิสูจน์หาหลักฐานว่าเมืองแบบกระจายทำให้ความผูกพันทางสังคม (Social ties) ในชุมชนลดน้อยลง ผลการวิจัยกลับพบว่า ความหนาแน่นของการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัย ไม่เกี่ยวข้องกับการสร้างความผูกพันทางสังคมในชุมชน แต่ความผูกพันทางสังคมในชุมชนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับระดับของการพึ่งพาอาศัยส่วนตัวของผู้อยู่อาศัย ทั้งนี้ ผลการค้นพบของเขาสนับสนุนข้อโต้แย้งของ

Churchman (1999 อ้างอิงใน Freeman, 2001) ที่ว่าความหนาแน่นสามารถกระทบต่อความผูกพันทางสังคมในชุมชน อย่างไรก็ตาม Freeman กล่าวว่า การพัฒนาแบบความหนาแน่นต่ำมากๆ อาจจะมีผลทำลายความผูกพันทางสังคมที่ละน้อยได้ รวมถึงการพัฒนาแบบความหนาแน่นสูงที่เกินระดับไปมาก อาจมีผลกระทบในเชิงเดียวกัน

จึงเป็นไปได้ว่า การออกแบบที่สนับสนุนการเดินเท้าภายในชุมชน สามารถส่งเสริมการพัฒนาทุนทางสังคม (Social capital) ไม่เกี่ยวกับความหนาแน่นในการพัฒนา Leyden (2003) พบว่า ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแบบผสมผสาน (Mix-use) ซึ่งมีการออกแบบที่สนับสนุนการเดินเท้าภายในชุมชน มีแนวโน้มที่จะรู้จักกับเพื่อนบ้าน เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ใ้วางใจผู้อื่น และมีความสัมพันธ์ทางสังคมมากกว่าชุมชนที่พึ่งพารถยนต์เป็นรูปแบบหลักในการเดินทาง

ความหนาแน่นในการพัฒนาอาจมีผลกระทบต่อความพึงพอใจในความน่าอยู่ของชุมชน มีผู้วิจัยที่เห็นว่าการพัฒนาแบบหนาแน่นต่ำมากไม่น่าพึงพอใจ และผู้วิจัยที่เห็นว่าการพัฒนาแบบหนาแน่นต่ำน่าดึงดูดใจ เช่น Gordon and Richardson (1997) โต้แย้งว่า ถ้าเลือกได้จะพบว่าผู้คนชอบการอยู่อาศัยในชานเมืองแบบความหนาแน่นต่ำมากกว่าในเมืองแบบความหนาแน่นสูง และอ้างถึงผลการสำรวจความพึงพอใจผู้บริโภคที่ชี้ให้เห็นถึงความพึงพอใจอย่างแข็งแกร่งต่อการอยู่อาศัยในชานเมือง Steil and Mehaffy (2007) เห็นว่า ที่อยู่อาศัยบริเวณชานเมืองมีรูปแบบที่มีเสน่ห์ดึงดูดใจ เช่น สภาพแวดล้อมที่มีพื้นที่สีเขียว ขนาดบ้านและที่ดินใหญ่ขึ้น การใช้ที่ดินแบบหนาแน่นน้อยที่มีเสียงรบกวนน้อยและมีความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

ในการตรวจเอกสารเกี่ยวกับแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม และการขยายตัวบริเวณชานเมือง จะนำมาใช้ในการกำหนดตัวแปรทางด้านรูปร่างของชานเมือง และการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของรูปร่างในบริเวณชานเมืองที่มีต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม ซึ่งจะทำให้สามารถนำเสนอนโยบายในการพัฒนาเมืองที่นำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืนในอนาคต

2.6 นโยบายภาครัฐที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสังคม

Polese and Stren (2000) อธิบายถึงนโยบายสำคัญๆ 6 ด้าน ครอบคลุมหน้าที่หลักสำหรับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐ (Local governments) ในการจัดการกับความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมของเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางสังคมของเมือง ดังนี้

1. การปกครอง (Governance) ในที่นี้ให้ความสำคัญกับ “การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local governance)” ในความหมายถึง การดำเนินการของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับสังคม รวมถึงการบริหารจัดการชุมชนเมือง

(Urban management) ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่น ภายใต้นโยบายเกี่ยวกับ “Good governance”

2. นโยบายทางด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and cultural policies) มุ่งให้ความสนใจกับลักษณะขององค์กรทางสังคม ที่ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและหน่วยงานรัฐ หรือในแนวคิดเกี่ยวกับ “ทุนทางสังคม” ของ Putnam (1993: 167) ซึ่งได้กล่าวไปในตอนต้น บทนี้แล้วว่า หมายถึงรูปแบบขององค์กรทางสังคม เช่น เครือข่าย บรรทัดฐาน (Norms) และความไว้วางใจในสังคม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ต้องมีมาก่อน จึงจะช่วยให้การประสานกันและร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ซึ่งกันและกันทำได้โดยสะดวก ยกตัวอย่างกรณีศึกษาในประเทศอิตาลี เกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นซึ่งสามารถจัดการได้อย่างดีเยี่ยม เนื่องจากเป็นที่ซึ่งมีประเพณีอันยาวนานในการให้ความไว้วางใจทางสังคมและองค์กร นั่นก็คือ ความผูกพันทางสังคมอย่างใกล้ชิดมีพลังสำคัญทางการเมือง ดังนั้น นอกเหนือจากการกระจายบริการสาธารณะต่างๆ ที่มีคุณภาพแล้ว ความยั่งยืนของเมืองและคุณภาพชีวิตของประชาชนจะได้รับอิทธิพลจากนโยบายที่รวมความสำคัญของกิจกรรมทางสังคมเข้าไว้ด้วย ทั้งนี้ สถาบันทางวัฒนธรรมเป็นตัวสนับสนุนกิจกรรมทางสังคมทั้งในระดับบุคคลและชุมชนโดยรวม เช่น ศูนย์วัฒนธรรมของชุมชน
3. การจัดโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (ได้แก่ สถานรับเลี้ยงเด็กในเวลากลางวัน โรงเรียน โรงพยาบาล คลินิก และศูนย์ชุมชน) และบริการสาธารณะ (ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า ขนส่งสาธารณะ และเทคโนโลยีทางการสื่อสาร) ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างดีมีความสำคัญมากต่อชุมชนเมือง โครงสร้างพื้นฐานที่เสื่อมโทรมและบริการสาธารณะที่ไม่ดีพอจะทำให้ธุรกิจต่างๆ ของเอกชนต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการเข้าถึงได้โดยกลุ่มต่างๆ ที่แตกต่างกันทางสังคม และเศรษฐกิจ รวมถึงประเด็นความเสมอภาคหญิงชาย
4. ลักษณะของที่อยู่อาศัยและที่ดินในเมือง (Urban land and housing) เป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อครัวเรือนในการเลือกที่อยู่อาศัยและสร้างหลักประกันเพื่ออนาคต การควบคุมลักษณะของที่อยู่อาศัยและที่ดินในเมือง จึงเป็นหัวใจของการบริหารจัดการชุมชนเมืองเกือบทุกแห่งในโลก ดังนั้น นโยบายในส่วนนี้ควรคำนึงถึงการสร้างกลยุทธ์ต่อสู้กับการกีดกันด้านที่อยู่อาศัย (Housing segregation) และความยากจน สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ความไม่มั่นคงในการครอบครองที่ดิน (Land tenure) และเทศบัญญัติโซนนิ่ง (Zoning ordinance) เป็นปัจจัยสำคัญส่งผลให้เกิดการกีดกันด้านที่อยู่อาศัย

5. การขนส่งของเมืองและการเข้าถึง (*Urban transport and accessibility*) ในส่วนนี้ให้ความสำคัญกับการจัดสร้างและบริหารระบบคมนาคมขนส่งของเมือง (ซึ่งในปัจจุบันเป็นการสัมปทานโดยภาคเอกชนผสมกับบริการสาธารณะของภาครัฐ) ที่จะ มีผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการเข้าถึงแหล่งงานโดยประชากรทุกภาคส่วน และการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัยด้วย นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลกระทบต่ออย่างลึกซึ้งต่อระดับของการกีดกันทางสังคม เช่น นโยบายที่ให้ความสำคัญกับการใช้รถยนต์เป็นอันดับแรก แทนที่จะเป็นการใช้ระบบขนส่งมวลชน กับผลกระทบในเรื่องของการกีดกันทางสังคม
6. การจ้างงาน การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการสร้างพื้นที่สาธารณะ โดยไม่กีดกันทางสังคม (*Employment, economic revitalization, and the building of inclusive public spaces*) ในส่วนนี้เน้นถึงนโยบายในระดับท้องถิ่นที่มีผลต่อการจ้างงาน นอกเหนือจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ กล่าวคือ การจัดการพื้นที่ภายในเมืองหรือการวางผังจะมีผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการเข้าถึงแหล่งงานของคนเมืองโดยรวม ทั้งนี้ นโยบายภาครัฐควรคำนึงถึงการดึงดูดอุตสาหกรรม สนับสนุนบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมทั้งทำให้ตลาดงานถูกต้องตามกฎหมาย โดยใช้แผนท้องถิ่นหรือร่วมมือกับรัฐบาลกลาง ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการจ้างงาน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองโดยรวม อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปความต้องการจ้างงานในระดับท้องถิ่นมักต่ำกว่าจำนวนแรงงาน จึงอาจทำให้เมืองต้องประสบปัญหาอย่างหนักเกี่ยวกับอาชญากรรม ภาษีและค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการที่สูงขึ้น

นโยบายเกี่ยวกับเมือง (*Urban policies*) ที่จะนำมาซึ่งความยั่งยืนทางสังคม จะต้องให้ความสำคัญกับการที่กลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยผ่านทางนโยบาย องค์กร รวมทั้งกระบวนการทางสังคมและการผังเมือง โดยเฉพาะนโยบายที่สนับสนุนความเสมอภาคทางการเงินคลังของรัฐในการดึงดูดชุมชนภายในเมืองให้เป็นหนึ่งเดียวกัน และรับรองความเสมอภาคของระบบการคมนาคมขนส่งในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ และการจ้างงาน โดยทั้งหมดนี้ให้อยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่เปิดกว้างต่อความคิดเห็น

(Polese and Stren, 2000)