

## ข้อเสนอเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการสร้างยุทธศาสตร์ด้านผังเมืองของประเทศไทย

โดย ฐาปนา บุญประวิตร์ (Thapana Bunyapavitra/Smart Growth Thailand Institute)

Email: thapana.asia@gmail.com

<http://www.asiamuseum.co.th>/<http://www.smartgrowthasia.com>/<http://www.smartgrowththailand.com>



ภาพการประชุมพิจารณาแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างหอการค้าจังหวัดพิษณุโลก สภาอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกกับคณะที่ปรึกษาวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด (ในภาพจากซ้าย อาจารย์ศิวพงศ์ ทองเจือ ผศ.ดร.สฤษฎ์ ลบแยม คุณนุชจรินทร์ ศรีทองพนาบุลย์ ประธานหอการค้าจังหวัดพิษณุโลก คุณสุรจิต วงศ์กั้งแห กรรมการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลก ผศ.ดร.ธนภณ พันธเสน อาจารย์ฐาปนา บุญประวิตร์ และคุณสุชาติ อติเรกธนทรัพย์ ที่ปรึกษาการวางผังและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดพิษณุโลก

### บทนำ

U.S. Environmental Protection Agency ([www.epa.gov](http://www.epa.gov)) หรือสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (ผู้ก่อตั้งและผู้สนับสนุนงบประมาณการวิจัยและพัฒนา และการประยุกต์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (smart growth) สำหรับการวางผังเมืองของสหรัฐฯ ได้ร่วมกับเครือข่ายความร่วมมือการสร้างชุมชนที่ยั่งยืน (The Partnership for Sustainable Communities) ประกอบด้วย U.S. Department of Housing and Urban Development และ U.S. Department of Transportation เพื่อนำเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดสู่การ

ปฏิบัติสำหรับทุกมลรัฐ เมือง และเทศบาล) ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดในการพัฒนาเมือง 4 ระดับ ประกอบด้วย การวางแผนยุทธศาสตร์ระดับภาคและเมือง การจัดทำนโยบายการวางผังและการออกแบบ ปรับปรุงฟื้นฟูเมือง การสร้างแผนงานโครงการที่จะนำไปปฏิบัติพร้อมวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนและ ดำเนินการ และการออกแบบปรับปรุงกฎหมายและข้อกำหนดเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองให้ประสบผลสำเร็จ

ทั้งนี้ เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) จำนวน 10 ข้อ ที่กำหนดให้ใช้ในทุกระดับขั้นตอนการพัฒนาภาคและเมือง ประกอบด้วย

1. การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน
2. การส่งเสริมการลงทุนและเพิ่มโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทุกระดับรายได้
3. การสร้างชุมชนให้กระชับและการออกแบบปรับปรุงอาคารหรือกลุ่มอาคารให้เกิดความกระชับ
4. การสร้างชุมชนแห่งการเดิน การปรับปรุงโครงข่ายทางเดิน และการออกแบบปรับปรุงถนนและทางเดิน ด้วยถนนแบบสมบูรณ์ (Complete Streets)
5. การสร้างสถานที่พิเศษที่ดึงดูดใจและมีความงดงามเพื่อกระตุ้นให้เกิดความรักหวงแหน ประชาชนมีความรักและความผูกพันต่อสถานที่
6. การสร้างทางเลือกการเดินทางที่มีความหลากหลายโดยใช้ระบบขนส่งมวลชนเป็นกลยุทธ์หลักในการปรับเปลี่ยนกายภาพเมืองและพฤติกรรมการเดินทางของประชาชน
7. การวางแผนลงทุนปรับปรุงฟื้นฟูภาคและเมืองโดยคัดเลือกพื้นที่ที่รัฐหรือเอกชนได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไว้แล้ว
8. การสร้างกระบวนการตัดสินใจลงทุนด้วยความเห็นร่วมกันของผู้บริหารภาครัฐและภาคประชาชนโดยยึดถือความคุ้มค่าทางการเงินและความเหมาะสมในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาคและเมือง
9. การสงวนรักษาพื้นที่การเกษตร พื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่งดงามตามธรรมชาติ พื้นที่ประวัติศาสตร์ และพื้นที่เสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม
10. สร้างแผนการพัฒนาภาคและเมืองโดยเริ่มต้นจากท้องถิ่นและให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการวางผัง

โดยหน่วยงานพัฒนาเมืองจะต้องบูรณาการเกณฑ์ทั้ง 10 ข้อเข้ากับบริบทของแต่ละพื้นที่ และนำเกณฑ์ถ่ายทอดให้ประชาชน ผู้ประกอบการ นักลงทุน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจที่สอดคล้องกัน รวมทั้ง

ให้แก่ละพื้นที่พัฒนาระบบการประเมิน การชี้วัดกระบวนการ และผลลัพธ์จากการดำเนินการโดยใช้เกณฑ์ของ Smart Growth America เป็นตัวชี้วัดกลางในการประเมิน

## หน้าที่และผลประโยชน์ของการเติบโตอย่างชาญฉลาด

ในภาวะที่โลกและเมืองต้องประสบปัญหาความเปลี่ยนแปลงด้านภูมิอากาศ การขยายตัวของประชากรในพื้นที่เขตเมือง การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชากร ความคาดหวังด้านคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และความไม่แน่นอนด้านความยั่งยืนจากการพัฒนา U.S. EPA จึงได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางในพัฒนาการใช้ทรัพยากร โดยใช้เป็นกลยุทธ์ในการวางแผนการสงวนรักษา การพัฒนา การปรับปรุงฟื้นฟู การปกป้อง และการบริหารจัดการในระดับภาคและเมือง สรุปหน้าที่และผลประโยชน์ของการเติบโตอย่างชาญฉลาดได้ ดังนี้

- 1. การสร้างชุมชนให้มีความยืดหยุ่นและสร้างวิธีการบริหารจัดการภัยพิบัติ** เป็นการนำเกณฑ์ประยุกต์ใช้สำหรับการวางแผนผังเพื่อให้ชุมชนเตรียมการวางแผนผังเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและวางแผนในการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่หลังการเกิดภัยพิบัติ
- 2. การสร้างแผนและนโยบายการพัฒนาที่ชาญฉลาดก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันของทุกภาคส่วน** เป็นการสร้างแผนการพัฒนาที่สร้างโอกาสในการมีคุณภาพชีวิตดี มีความเป็นธรรม และมีความเท่าเทียมกันสำหรับการใช้ทรัพยากรของทุกภาคส่วน
- 3. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศโลก** เป็นการนำเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดสำหรับการวางแผนทางกายภาพในการลดการใช้ทรัพยากร สร้างความคุ้มค่าในการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการสร้างความหนาแน่นในพื้นที่พัฒนา เพิ่มมาตรการสงวนรักษาพื้นที่ธรรมชาติ และลดพฤติกรรมของประชาชนที่เป็นมูลเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศโลก
- 4. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการคมนาคมและขนส่ง** เป็นการวางแผนผังเพื่อเชื่อมต่อระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินกับการคมนาคมขนส่ง การควบคุมมลภาวะและการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคการคมนาคมและขนส่ง รวมทั้งความพยายามในการส่งเสริมการลงทุนสร้างทางเลือกในการเดินทางโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งสาธารณะและการขนส่งทางรางที่เชื่อมต่อการใช้ที่ดินในระดับภาคและระดับย่าน
- 5. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับเมืองขนาดเล็กและชุมชนชนบท** เป็นการนำเกณฑ์เพื่อช่วยให้เกิดความสำเร็จในการพัฒนาโดยที่ยังสามารถคงคุณลักษณะเฉพาะที่โดดเด่น แต่มีศักยภาพในการส่งเสริมเศรษฐกิจและความมีคุณภาพชีวิตที่ดีของเมืองขนาดเล็กกับชุมชนชนบทให้เทียบเท่ากับสังคมในเมืองขนาดกลางและเมืองขนาดใหญ่

**6. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับความสามารถในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทุกระดับรายได้** เป็นการสร้างแผนเพื่อจัดสรรทรัพยากรในการสร้างความสามารถของประชาชนทุกอาชีพ ทุกระดับได้มีโอกาสในการมีที่อยู่อาศัย การส่งเสริมให้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมดี และผู้อยู่อาศัยมีต้นทุนต่ำในการเดินทางไปยังแหล่งงาน

**7. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับสงวนรักษาอาคารและย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์** ได้แก่ การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรในการสงวนรักษาและใช้ประโยชน์อาคารสำคัญทางประวัติศาสตร์ อาคารทรงคุณค่าทางสถาปัตยกรรมหรืออาคารที่มีประวัติความเป็นมาที่ผูกพันกับความรู้สึกของชุมชน เพื่อคงลักษณะที่โดดเด่นดังกล่าวไว้ และใช้โอกาสนั้นในการเสริมสร้างเศรษฐกิจแก่เจ้าของอาคารและสร้างเอกลักษณ์แก่ชุมชน

**8. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการจัดการตำแหน่งที่ตั้งอาคาร** ได้แก่ การวางผังและออกแบบที่ตั้งกลุ่มอาคารและอาคารให้เกิดการเชื่อมต่อที่ชาญฉลาด ที่ตั้งอาคารอยู่ใกล้หน่วยบริการสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งย่านการค้าและสถานีขนส่งมวลชน กำหนดให้เมืองมีที่ตั้งอาคารเขียวที่สอดคล้องกับการจัดการประสิทธิภาพการใช้พลังงานทั้งในระดับอาคารและระดับการเชื่อมต่อการสัญจร

**9. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการวางผังที่โล่งและสถานที่สาธารณะ** เป็นการวางผังเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างที่โล่งทางธรรมชาติ พื้นที่การเกษตร สวนสาธารณะ และสถานที่สาธารณะ ในด้านประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน การจัดการสภาพแวดล้อม การสร้างความสัมพันธ์ของประชาชน และการสร้างแหล่งอาหารคุณภาพสำหรับชุมชน

**10. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการจัดการพื้นที่เสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ การวางผังเพื่อปรับปรุงพื้นที่พื้นที่ที่ทิ้งร้างหรือพื้นที่ที่อาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับชุมชน การปรับปรุงพื้นที่พื้นที่ดังกล่าวเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ นันทนาการ และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

**11. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย** เป็นการสร้างแผนเพื่อใช้ทรัพยากรของสถาบันการศึกษาในการศึกษาวิจัยและนำผลงานดังกล่าวลงสู่ชุมชนเพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มและคุณค่าของทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น

**12. การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับโรงเรียน** ได้แก่ การมอบหมายให้โรงเรียนเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างการเรียนรู้และความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมืองที่มีความสมดุล การสร้างชุมชนที่เติบโตไปพร้อมกันของเศรษฐกิจ สังคม และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีในการพัฒนาที่ได้รับการปลูกฝังจากเด็กและเยาวชน

**เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการสร้างยุทธศาสตร์ด้านผังเมืองของประเทศไทย**

หน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองสามารถนำเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดประยุกต์ใช้  
สำหรับการวางแผนและวางผังเมือง สรุประเบิดนสำคัญได้ ดังนี้

## ความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อน

แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้บางหน่วยงานมีหน้าที่โดยตรงในการวางแผนการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร หรือการจัดการสภาพแวดล้อมแล้ว แต่เนื่องจากการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจซึ่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา ประกอบกับ ภาคประชาชนและภาคการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองจนมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรมากขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการสงวนรักษาและการจัดสรรทรัพยากรที่เท่าเทียม เป็นธรรม และตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ จึงควรให้กระบวนการวางผังเมืองได้เริ่มต้นจากท้องถิ่น โดยมอบหมายให้องค์กรภาคเอกชน เช่น หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สถาปนิก และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดทิศทาง บทบาท และยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และให้องค์กรภาคเอกชนและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ร่างผังเป็นผู้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับที่เหมาะสมกับความสามารถด้านงบประมาณและระดับความสามารถในการบริหารจัดการ ทั้งการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การออกแบบปรับปรุงฟื้นฟูเมือง การวางแผนการจัดการสภาพแวดล้อม

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดขับเคลื่อนผังโดยภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมอบหมายให้ภาคเอกชนเจ้าของแปลงที่ดินหรือนักลงทุนในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ซึ่งมีมูลค่าสูงเป็นผู้รับผิดชอบการลงทุนเพื่อสร้างและกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กระตุ้นการสร้างงานและการจ้างงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความมูลค่าในการใช้ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีภารกิจในการอำนวยความสะดวกและบูรณาการแผน ให้การสนับสนุนทรัพยากรและงบประมาณตามความเหมาะสม ปรับปรุงกฎหมายและข้อกำหนดเพื่อให้การขับเคลื่อนของภาคเอกชนเป็นไปอย่างราบรื่น มีแบบแผน และบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการวางผัง

## การปรับเปลี่ยนนโยบายการวางผังเมือง

รูปแบบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประการของไทยมีความแตกต่างไปจากเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของการเติบโตอย่างชาญฉลาด และสวนทางกับแนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากร ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า ก่อให้เกิดปัญหาด้านสภาพสิ่งแวดล้อม และขัดแย้งกับความต้องการของประชาชนและภาคการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรปรับปรุงแก้ไขนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดความสอดคล้องกับแนวทางการวางผังตามเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดและการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืน รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

1. การปรับปรุงนโยบายลดการแผ่ขยายพื้นที่หนาแน่นน้อยเพื่อลดปัญหาการกระจุกกระจายของเมือง (Urban Sprawl) การอนุญาตให้เมืองเติบโตและแผ่ขยายในทางราบซึ่งมีความหนาแน่นน้อยนับเป็นการใช้ที่ดินที่ไม่มีมูลค่า ไม่เกิดความประหยัด ประชาชนอยู่อาศัยห่างไกลจากหน่วยบริการที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีพ รัฐต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่บริการ ชุมชนและย่านไม่มีใจกลางที่ชัดเจน ที่สำคัญคือ พื้นที่หนาแน่นน้อยถูกจัดให้เป็นพื้นที่บังคับทางกายภาพให้ประชาชนมีความจำเป็นในการเดินทาง และต้องซื้อหารถยนต์ส่วนบุคคลในการเดินทางเชื่อมต่อไปยังสถานที่ทำงานและหน่วยบริการพื้นฐาน ดังนั้น เพื่อสร้างความคุ้มค่าและสร้างประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลดความจำเป็นในการเดินทาง ลดความจำเป็นในการครอบครองรถยนต์ส่วนบุคคล และลดงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่กระจุกกระจายหนาแน่นน้อย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรปรับเปลี่ยนแนวทางการวางผังด้วยการลดขนาดพื้นที่หนาแน่นน้อยในผังเมืองรวมและผังเมืองทุกประเภท พร้อมดำเนินนโยบายปรับปรุงพื้นที่หนาแน่นน้อยที่เคยอนุญาตไว้ด้วยกลยุทธ์ sprawl retrofit โดยการสร้างศูนย์พาณิชย์กรรมผสมผสานที่อยู่อาศัยเพื่อเพิ่มความหนาแน่นในบริเวณขอบเขตของศูนย์ ใช้กลยุทธ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดประเภทการจูงใจ (incentive) และการบังคับเชิงกลยุทธ์ (strategy and ordinances) เพื่อกระตุ้นและบังคับให้ประชาชนหันมาอยู่อาศัยและประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในขอบเขตศูนย์พาณิชย์กรรมที่ผังให้การส่งเสริม (ขอให้ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากร่างผังเมืองรวมเมืองเกาะสมุยที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้ระบุนโยบายละเอียดตามกลยุทธ์นี้ไว้แล้ว) นอกจากนี้ ควรกำหนดนโยบายในการลดพื้นที่อนุญาตจัดสรรบ้านเดี่ยว ทั้งการลดขนาดโครงการ การลดขนาดพื้นที่อาคารต่อหน่วย หรือการสร้างอุปสรรคในการพัฒนาโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยแนวราบที่หนาแน่นน้อย ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดการกระตุ้นการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานควรทำความเข้าใจกับภาคอสังหาริมทรัพย์และนักลงทุนให้หันมาพัฒนาที่ดินสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยแนวตั้งในพื้นที่ขอบเขตศูนย์พาณิชย์กรรม ทั้งนี้ ควรใช้รางวัลและการจูงใจด้วยผลประโยชน์ด้านต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการจูงใจและสนับสนุนแก่ภาคเอกชนผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ

2. การกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน (Mix Land Use) ให้มีความเด่นชัด เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มิได้บัญญัติค่าและความหมายการใช้ที่ดินแบบผสมผสานไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถสร้างแนวทางการใช้ที่ดินที่ผสมผสานกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารอย่างหลากหลายได้ เช่น ไม่อาจจะบูรณาการผสมผสานกิจกรรมการใช้ประโยชน์อาคารหนึ่งหลังหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินหนึ่งแปลงลงในกฎกระทรวงผังเมืองรวมและบัญชีแนบท้ายประเภทต่างๆ ได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด สามารถสร้างความคุ้มค่าสร้างประสิทธิภาพ และสร้างเสริมเศรษฐกิจในระดับของแปลงที่ดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรกำหนดเป็น

นโยบายที่เด่นชัดในการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานทั้งในส่วนของแผนงานโครงการ แผนผัง กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎกระทรวง และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

3. การกำหนดนโยบายรูปทรงเมืองให้มีความกระชับ มีความหนาแน่น และมีขอบเขตที่ชัดเจน ด้วยการอนุญาตให้สามารถประกอบการในที่ดินบริเวณศูนย์พาณิชย์กรรมหรือย่านพาณิชย์กรรมอย่างเต็มที่ (อนุญาตในแปลงที่ดินที่ไม่อยู่ในระยะประชิดกับพื้นที่อนุรักษ์สถาปัตยกรรมและพื้นที่ภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุญาตให้ประกอบการในอาคารขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษในศูนย์พาณิชย์กรรมใจกลางเมือง การเพิ่ม FAR ในสัดส่วนที่เหมาะสมกับมูลค่าของที่ดิน ทรัพย์สิน และแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต สำหรับพื้นที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ โดยกำหนดกรอบข้อกำหนดการใช้ที่ดินและอาคารตามแนวทางกฎหมายผังเมือง Form-Based Codes ที่จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาคารและสภาพแวดล้อมเมือง ตาม The Transect ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความหนาแน่นในพื้นที่ขอบเขตเมืองที่อนุญาตให้มีการพัฒนา

4. การกำหนดนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทุกระดับรายได้ลงในผังเมืองรวมทุกประเภท เนื่องจากเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดได้ระบุให้มีการผสมผสานกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับการอยู่อาศัยในอาคารและที่ดินในแปลงเดียวกัน และส่งเสริมระบบการเข้าถึงด้วยทางเดินและระบบขนส่งมวลชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถสร้างแผนงานโครงการ และออกข้อกำหนดส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน รวมทั้ง การวางผังเพื่อจัดการสภาพแวดล้อมของเมืองได้อย่างเหมาะสม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรกำหนดเป็นนโยบาย และระบุรายละเอียดการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทุกระดับรายได้ลงในผังเมืองรวมทุกประเภทด้วย

5. การกำหนดนโยบายการวางผังเมืองรวมเพื่อส่งเสริมการเดินและกิจกรรมทางกาย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้ระบุวัตถุประสงค์การวางผังเพื่อการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนไว้แล้ว ประกอบกับ แผนวิสัยทัศน์การวางผังพัฒนาเมืองจากทั่วโลกในขณะนี้ได้กำหนดเป้าหมายการวางผังปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเพื่อส่งเสริมสุขภาพ (Healthy City) ด้วยการวางผังให้เป็นเมืองแห่งการเดิน (Walkable City) ซึ่งส่งเสริมให้ประชาชนใช้กิจกรรมทางกาย (Physical Activity) ที่เป็นกิจวัตร จากการกำหนดด้วยโครงสร้างทางกายภาพของเมือง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเด่นชัดในการวางผังและออกแบบระบบคมนาคม โครงข่ายการสัญจร และสภาพแวดล้อมเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรกำหนดเป็นนโยบายให้ทุกผังเมืองรวมมีเป้าหมายการวางผังเพื่อสร้างเมืองสุขภาพและเมืองแห่งการเดิน

6. การใช้นโยบายการขนส่งมวลชนเป็นหัวหอกในการพัฒนาเมือง การเติบโตอย่างชาญฉลาดได้สรุปประสบการณ์การพัฒนาเมืองจากทั่วโลก พบว่า ระบบขนส่งมวลชนมีศักยภาพระดับสูงในการปรับเปลี่ยนรูปทรงเมือง สร้างสรรค์เศรษฐกิจ สร้างความปลอดภัย ลดภาวะค่าใช้จ่ายภาคครัวเรือนด้านการเดินทาง ลดโลกร้อนจากลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของรถยนต์ส่วนบุคคล สามารถส่งเสริมสุขภาพให้ประชาชนด้วยกิจกรรมทางกายและเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดเมืองแห่งการเดิน ดังนั้น จึงควรกำหนดเป็นนโยบายให้ทุกเทศบาลนคร

และเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ที่มีโอกาสการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดำเนินการศึกษาเบื้องต้นเพื่อลงทุนหรือปรับปรุงฟื้นฟูระบบขนส่งมวลชนให้เชื่อมต่อระหว่างย่านพาณิชย์กรรมภายในเขตเมืองหรือระหว่างเมือง และกำหนดให้ผังเมืองรวมทุกประเภทระบุรายละเอียดโครงการขนส่งมวลชนลงในแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง หรือออกระเบียบเพื่อเพิ่มแผนผังโครงการขนส่งมวลชนเป็นอีกแผนผังหนึ่งในผังเมืองรวม ที่แยกออกจากแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง ซึ่งจะเป็นมาตรฐานเดียวกันกับหลายๆ ประเทศ

7. การกำหนดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่การเกษตรที่เข้มงวด พื้นที่การเกษตรที่เป็นแหล่งผลิตอาหารรอบเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ต้องดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนาให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร อีกทั้งยังมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อสุขภาพของประชาชนที่เกิดจากการได้รับสารอาหารที่มีประโยชน์ นอกจากนี้ พื้นที่การเกษตรยังมีความสัมพันธ์กับระบบการตลาดอาหารสด การขนส่ง ระบบโลจิสติกส์ และการจัดการอาหารท้องถิ่น (Local food) ดังนั้น จึงควรกำหนดเป็นนโยบายที่เข้มงวดในการปกป้องการรุกรานพื้นที่เกษตรกรรม การห้ามการแผ่ขยายเนื้อเมืองและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในพื้นที่การเกษตร หรือแม้แต่แผ่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่การเกษตรที่ผลิตอาหารไปเป็นพื้นที่การเกษตรประเภทอื่นๆ

### การประกาศนโยบายการวางผังเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสิงคโปร์ได้ใช้นโยบายและยุทธศาสตร์การผังเมืองควบคู่กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยใช้เงื่อนไขและองค์ประกอบการใช้ทรัพยากรเป็นปัจจัยสนับสนุนการยกระดับทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน การสร้างงาน และการกระจายรายได้เพื่อให้เกิดการเพิ่มพูนมูลค่า การสร้างคุณค่า และการสร้างความเท่าเทียมในการรับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สำหรับนโยบายและแผนงานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลสหรัฐฯ ใช้ผ่านทาง U.S.EPA, U.S. Department of Housing and Urban Development และ U.S. Department of Transportation ซึ่งมีความเหมาะสมที่ประเทศไทยควรนำมาประยุกต์ใช้ประกอบด้วย

1. นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ ด้วยการยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันด้านการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ การพัฒนาและยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ และการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรที่มีเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในแต่ละห่วงโซ่ การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยรวม และยกระดับฐานภาษีแก่รัฐ ทั้งนี้ แนวนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายการเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Policy) ควรดำเนินการตามปัจจัย ดังนี้ **ปัจจัยที่ 1** ฐานทรัพยากร (วัตถุดิบและความเชี่ยวชาญในการผลิตพร้อมการสนับสนุนของฐานการวิจัยและพัฒนา) ที่มีอยู่ในพื้นที่ **ปัจจัยที่ 2** เป็นการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีระดับกลางถึงสูงหรือเทคโนโลยีก้าวหน้า **ปัจจัยที่ 3** สร้างผลิตภัณฑ์ให้กับตลาดที่มีการเติบโตด้านการบริโภคอย่างต่อเนื่อง และกำลังการผลิตระดับต่ำสุดมีความสอดคล้องกับการบริโภคในพื้นที่ และ **ปัจจัยที่ 4** เป็นความต้องการของภาคการผลิต



และภาคประชาชนซึ่งสะท้อนถึงผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่กระจายอย่างเป็นธรรมให้กับประชาชนในพื้นที่ ตัวอย่างของเขตการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความสอดคล้องกับปัจจัยทั้ง 4 ข้อ ได้แก่ เขตการพัฒนาเศรษฐกิจในการผลิตอาหาร อาหารเพื่อเพื่อสุขภาพ ยาและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและความงาม อัญมณีและเครื่องประดับ ฯลฯ โดยเขตหรือพื้นที่พัฒนาไม่ควรตั้งอยู่ห่างหรือแยกไปจากชุมชน ควรตั้งอยู่ในพื้นที่ศูนย์พาณิชย์กรรมผสมผสานอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์

**2. นโยบายการพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ตามกลยุทธ์ของการเติบโตอย่างชาญฉลาดที่เรียกว่า Transit-Oriented Development หรือ TOD** การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งจัดเป็นนโยบายที่ชาญฉลาดในการสร้างแบบอย่างการใช้ประโยชน์ที่ดินที่คุ้มค่าและมีคุณค่า โดยการใช้ที่ดินมีการบูรณาการกับการขนส่งมวลชนและการใช้อาคารเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบผสมผสาน การสร้างและปรับปรุงพื้นที่สาธารณะรูปแบบและรูปทรงเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบเมืองแห่งการเดิน (walkable city) ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายในพื้นที่พัฒนารอบสถานีขนส่ง โดยพื้นที่นี้จะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สร้างรายได้แก่ประชาชน และสร้างรายได้ด้านภาษีให้กับเมือง **ดังนั้น จึงควรจัดสร้างนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นนโยบายพิเศษและเร่งด่วนสำหรับบริเวณที่ตั้งของสถานีรถไฟที่มีอยู่แล้ว หรือที่ตั้งของสถานีรถไฟที่จะเกิดขึ้นในอนาคต** โดยการวางแผนสร้างร่วมมือกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตเศรษฐกิจและพื้นที่พัฒนาพิเศษ ซึ่งอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานระดับต่างๆ ทั้งหน่วยงานด้านการผังเมืองจากส่วนกลาง หน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร และเทศบาล หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการขนส่งทางราง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือแม้แต่บริษัทผู้ประกอบการรถไฟฟ้ของภาคเอกชน ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เจ้าของแปลงที่ดินทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ เช่น การเคหะแห่งชาติ กรมธนารักษ์ หรือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รวมทั้งชุมชนเจ้าของพื้นที่ เป็นต้น

## สรุป

U.S.EPA พัฒนาเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาดขึ้นเพื่อเป็นยุทธศาสตร์นำในการปรับปรุงฟื้นฟูสภาพเมืองที่กระจุกกระจาย ซึ่งเกิดจากความผิดพลาดจากการวางผังพัฒนาพื้นที่ในช่วงก่อนปี ค.ศ.1960 โดยวางผังเมืองของสหรัฐฯ ได้เรียกช่วงเวลานั้นว่า ช่วงแห่งการฝันร้ายสูงสุดของชาวอเมริกัน เนื่องจากระบบการวางผังเมืองที่กระจุกกระจายได้เป็นตัวการทำลายทรัพยากรและทำให้สหรัฐฯ ต้องสูญเสียพื้นที่การเกษตรไปเป็นจำนวนมาก สำหรับการจัดสรรบ้านเดี่ยวและการขยายตัวของที่อยู่อาศัยในแนวราบ ขณะปัจจุบัน พื้นที่กระจุกกระจายดังกล่าวส่วนหนึ่งได้เริ่มแปรสภาพเป็นพื้นที่เสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Brownfield) หรือเป็นพื้นที่บ้านเดี่ยวและชุมชนทิ้งร้างหรือศูนย์การค้าริมทาง (Strip Malls) ที่เสื่อมโทรมหรือทิ้งร้าง ซึ่ง U.S.EPA และ U.S. Department of Housing and Urban Development ต้องจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากในการปรับปรุงฟื้นฟู

สำหรับประเทศไทย แม้วិชาการผังเมืองจะยังไม่ตระหนักต่อปัญหาดังกล่าว และสภาพการทิ้งร้างของโครงการจัดสรรบ้านเดี่ยวหรือศูนย์การค้าจะยังเกิดขึ้นน้อย แต่ก็น่าจะถึงเวลาแล้วที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ทบทวนกระบวนการวางผังเมือง นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน และระบบการบริหารจัดการผังเมือง โดยใช้ประสบการณ์การวางผังจากประเทศสหรัฐฯ เป็นเครื่องเทียบเคียง ทั้งนี้เพื่อป้องกันและหยุดยั้งสภาวะการณ์ที่อาจเป็นผลเสียต่อการพัฒนาเมืองในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

U.S. Environmental protection Agency, 2014, **Smart Growth**: Available from  
<http://www.epa.gov/smartgrowth/>

Smart Growth America, 2014, **Measuring Sprawl 2014**: Available from;  
<http://www.smartgrowthamerica.org/measuring-sprawl>