

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาของปัญหา

กรุงเทพมหานครในอดีต สมัยเมื่อเริ่มตั้งเป็นเมืองหลวงของประเทศ ได้มีการแบ่งประโยชน์จากการใช้ที่ดินภายในขอบเขตพระนครอย่างเป็นสัดส่วน มีการขุดคูเมือง สร้างกำแพง สดที่ว่าง การเปลี่ยนแปลงด้านพื้นที่และประชากรเกิดขึ้นน้อยมาก ความเป็นอยู่ในสังคมไม่ล้นซับซ้อน มีชีวิตอย่างเรียบง่าย จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศทางตะวันตก จึงได้รับแบบอย่างการนำเอาธรรมชาติมาปรับปรุงตกแต่งตัวเมือง¹ (City Beautiful) มีการปลูกต้นไม้ร่มรื่นสองข้างทางแบบกรุงปารีส เบอร์ลิน เวียนนา ส่วนสาธารณะและที่ว่างหลายแห่ง รวมทั้งวัดที่เป็นระเบียบสวยงาม ถูกสร้างขึ้นทั่วไปในตัวเมือง เคหสถานชั้นดีมีอาณาเขตกว้างขวาง ตกแต่งอย่างสวยงามเกิดขึ้นหลายบริเวณ เช่น ถนนสำราญ สีสม สุริวงศ์ วิทยุ ชิดลม ฯลฯ กรุงเทพฯได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่สะอาด สวยงาม และน่าอยู่ที่สุดแห่งหนึ่ง เพราะส่วนสาธารณะที่ว่างและถนนมีอย่างเพียงพอ สิ่งปลูกสร้างยังไม่หนาแน่น ขนาดของเมืองไม่ใหญ่โตจนเกินไป จึงไม่ประสบปัญหาการจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาขาดแคลนส่วนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ

¹ อ้น นิมมานเหมินทร์, "การวางผังระบบขยายความเจริญของนครหลวง" ในรายงาน
สัมมนาเรื่อง ปัญหานครหลวง, อีสระ สุวรรณกุล และคนอื่น ๆ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์วัฒนาคมสังคมนาคำ สตรีแห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 251.

จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา กรุงเทพฯ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านประชากรและพื้นที่ การเพิ่มขึ้นของประชากรอยู่ในอัตราที่สูง ทั้งนี้เป็นการเพิ่มของประชากรโดยธรรมชาติและการย้ายถิ่นจากชนบท จากสถิติของ กองปกครองและทะเบียนสำนักงานปลัดกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2523 พบว่า ประชากรในกรุงเทพมหานคร¹ มีจำนวน 5,153,902 คน ในพื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร ในปัจจุบันกรุงเทพมหานคร กลายเป็นแหล่งรวมกิจกรรมสำคัญทุกประเภท กล่าวคือ เป็นเมืองหลวงเมืองท่า เมืองอุตสาหกรรม เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ศูนย์กลางการค้าและธุรกิจ ศูนย์กลางการท่องเที่ยว เป็นที่ตั้งที่ทำการรัฐบาล มหาวิทยาลัย โรงเรียน กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้กรุงเทพมหานครต้องขยายตัวด้านอาคารและพื้นที่อย่างรวดเร็ว แต่อยู่ในลักษณะเติบโตอย่างยถากรรม (Haphazard Growth) เพราะขาดการวางแผนการใช้ที่ดินตามหลักวิชาการผังเมือง ไม่มีมาตรการควบคุมการใช้ที่ดิน ดังนั้นลักษณะ built-up area จึงดูตกรันพื้นที่ว่างในเมืองมากขึ้น ๆ ทุกขณะ เพิ่มความแออัดให้เกิดขึ้นกับเมือง จากสภาพการตั้งต้นจึงนำไปสู่ปัญหานานับประการ รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนส่วนสาธารณะสำหรับประชาชน ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่วนสาธารณะที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพราะมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองขนาดมหานคร และมีประชากรมากกว่า 5 ล้านคน เช่นนี้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มี การวางแผนจัดหาส่วนสาธารณะให้เพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสภาพความเป็นเมือง (Urbanization) ที่เพิ่มขึ้น การขาดแคลนส่วนสาธารณะในกรุงเทพมหานคร จึงเป็นสภาพการณ์ที่สนับสนุนคำกล่าวที่ว่า "ในสภาพความเป็นอยู่แบบเมือง ในโลกปัจจุบันนี้ การพักผ่อนหย่อนใจเพื่อลดความเคร่งเครียด มีความสำคัญต่อคนเรามากที่สุด แต่เป็นสิ่งที่ถูกละเลยมองข้ามไปมากที่สุด"

1

กองปกครองและทะเบียน กรุงเทพมหานคร, "จำนวนประชากรและเนื้อที่ ปี พ.ศ. 2523" (กรุงเทพมหานคร: กองปกครองและทะเบียน, 2524), หน้า 1.

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครที่เคยสวยงาม ร่มรื่นน่าอยู่ กลายเป็นเมืองที่ขาดระเบียบ ลรกปรก แออัด แห้งแล้ง เต็มไปด้วยสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งความเป็นอยู่ของผู้นคนเต็มไปด้วยความสับสน ไร้ร้อน เกร่งเกรียด ห่างไกลจากธรรมชาติ ส่วนล้าธารณะไม่พอเพียงที่จะให้บริการ เป็นเหตุให้ประชาชนในวัยต่าง ๆ หาทงออกเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพและสิ้นเปลืองทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ติดตามมา

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิงที่จะต้องศึกษาเพื่อกาแนวทางให้ได้มาซึ่งส่วนล้าธารณะตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ที่ได้กำหนดให้มีการพัฒนาด้านกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชน¹ และเพื่อกาป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเมืองในอนาคต รวมทั้งกระตุ้นให้ผู้นมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ทำให้ประชาชนได้มองเห็นความล้าคัญของปัญหาที่ และได้ร่วมกันพัฒนากรุงเทพมหานครให้มีความสวยงามเป็นระเบียบ ร่มรื่น มีสภาพแวดล้อมที่ดี ทำนุบำรุงรักษาทรัพยากรที่มีคุณค่าในทางธรรมชาติมิให้สูญเสียชีวิต

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 ศึกษาจำนวน ขนาด ที่ตั้ง การกระจายตัว และรูปแบบของส่วนล้าธารณะในปัจจุบัน
- 1.2.2 ศึกษาความต้องการส่วนล้าธารณะในกรุงเทพมหานคร

¹สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523), หน้า 379.

- 1.2.3 ศึกษาสภาพการขาดแคลน และศึกษาสาเหตุการขาดแคลนล้นสาธารณะ ใน กรุงเทพมหานคร
- 1.2.4 ศึกษาลักษณะการใช้ล้นสาธารณะของประชาชน
- 1.2.5 ศึกษาพื้นที่ว่างในเมือง ที่จะนำมาพัฒนาเป็นล้นสาธารณะในระดับต่าง ๆ รวมทั้ง เสนอแนวทางและมาตรการในทางปฏิบัติ เพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ล้นสาธารณะและ ประเมินที่ตั้งอย่างสังเขปตามหลักวิชาการผังเมือง

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาการจัดหาล้นสาธารณะ ที่เป็นบริการสาธารณะ ไม่เสียค่าตอบแทนจากการใช้ บริการ ศึกษาเฉพาะในกรุงเทพฯ (แผนที่ 1.1) เนื่องจากเป็นมหานครและมีความขาดแคลนล้น สาธารณะมากกว่าเมืองอื่น ๆ ในประเทศไทย พื้นที่ที่ศึกษาประกอบด้วย 24 เขต (แผนที่ 1.2) ซึ่งประกอบด้วย เขตชั้นใน 11 เขต เขตชั้นกลาง 7 เขต และเขตชั้นนอก 6 เขต รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 1,568.737 ตารางกิโลเมตร การศึกษาครั้งนี้ ไม่เน้นการออกแบบ เนื่องจากมี วัตถุประสงค์จะแสดงความเป็นไปได้ทางด้านผังเมือง ในการจัดบริการล้นสาธารณะสำหรับ ประชาชน

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

- 1.4.1 ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับล้นสาธารณะ จากเอกสารทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ
- 1.4.2 รวบรวมข้อมูลจากเอกสารในห้องสมุด และเอกสารจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง ของรัฐบาลและเอกชน
- 1.4.3 สังเกตการณ์ (Observation) และบันทึกข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยการ สัมภาษณ์ภาคสนาม (Field Survey) และการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire)

- 1.4.4 วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยหลักวิชาการทางสถิติและผังเมือง
- 1.4.5 เส้นนอผลของการวิจัย ในรูปของการบรรยายประกอบตาราง แผนที่ แผนภูมิ และรูปภาพ

1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล ✓

1.5.1 ข้อมูล สถิติ เอกสาร จากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น

- กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร
- กองส่วนสำราญณะ กรุงเทพมหานคร
- กองทะเบียนและปกครอง กรุงเทพมหานคร
- กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร
- สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร
- สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
- การรถไฟแห่งประเทศไทย
- การเคหะแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ฯลฯ

1.5.2 แผนที่ จากกองผังเมือง กรุงเทพมหานคร และสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

1.5.3 ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ บันทึกภาพ การสำรวจภาคสนาม และการออกแบบสอบถาม โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง จำนวน 390 ชุด ในเดือนเมษายน 2523

1.6 ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดอยู่บางประการที่ทำให้ผลการวิจัยอาจจะคลาดเคลื่อนไปบ้าง ดังนี้

ด้านข้อมูลปฐมภูมิ

- 1.6.1 พื้นที่ทำการศึกษามี 1,568.737 ตารางกิโลเมตร ทำให้การสำรวจภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลด้านขนาด จำนวน ที่ตั้ง ของพื้นที่ว่างไม่สามารรถกระทำได้อย่างทั่วถึง และละเอียดเต็มที่ได้
- 1.6.2 การใช้แบบสอบถาม เพื่อหาลักษณะการใช้ส่วนสาธารณะ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ แล้วมาประเมินที่ตั้งนั้น มีข้อจำกัดด้านเวลา บุคลากร และงบประมาณ จึงต้อง ใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง เพื่อเป็นตัวแทนของทั้งหมด

ด้านข้อมูลทุติยภูมิ

- 1.6.3 ข้อมูลด้านส่วนสาธารณะ มีการเก็บรวบรวมสถิติไว้น้อยมาก ขาดความเป็นระเบียบ และไม่ละเอียดเท่าที่ควร จึงต้องเก็บรวบรวมข้อมูลบางส่วนโดยอาศัยแผนที่ 1:1000 เท่าที่มีอยู่ และภาพถ่ายทางอากาศ 1:5000 ปี พ.ศ. 2517 โดยการวัดขนาดพื้นที่โดยประมาณ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1.7.1 ทำให้ทราบถึงความจำเป็นของส่วนสาธารณะที่มีต่อประชาชนกรุงเทพมหานคร
- 1.7.2 ผลการวิจัยจะทำให้ทราบปัจจัยสำคัญ ที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนส่วนสาธารณะ และกระตุ้นให้ผู้เกี่ยวข้องกับปัญหา ได้เห็นความสำคัญ ตระหนักรู้ เพื่อหาทางป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว

- 1.7.3 ผลการวิจัยทำให้ทราบแนวทางในการจัดหา และพัฒนาพื้นที่เพื่อส่วนสาธารณะ สำหรับประชาชนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือกันระหว่าง หน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชน รวมถึงประชาชน ในการสร้างสรรชุมชน ให้นำอยู่อาศัยมากขึ้น
- 1.7.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเมือง สามารถนำผลการวิจัยไป ประกอบการวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อส่วนสาธารณะ ให้ถูกต้องตามหลัก วิชาการผังเมือง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
- 1.7.5 ผลการวิจัยสามารถประยุกต์เป็นแนวทางสำหรับงานวิจัยประเภทเดียวกัน หรืองานวิจัยที่ต่อเนื่องต่อไปในภายหน้า

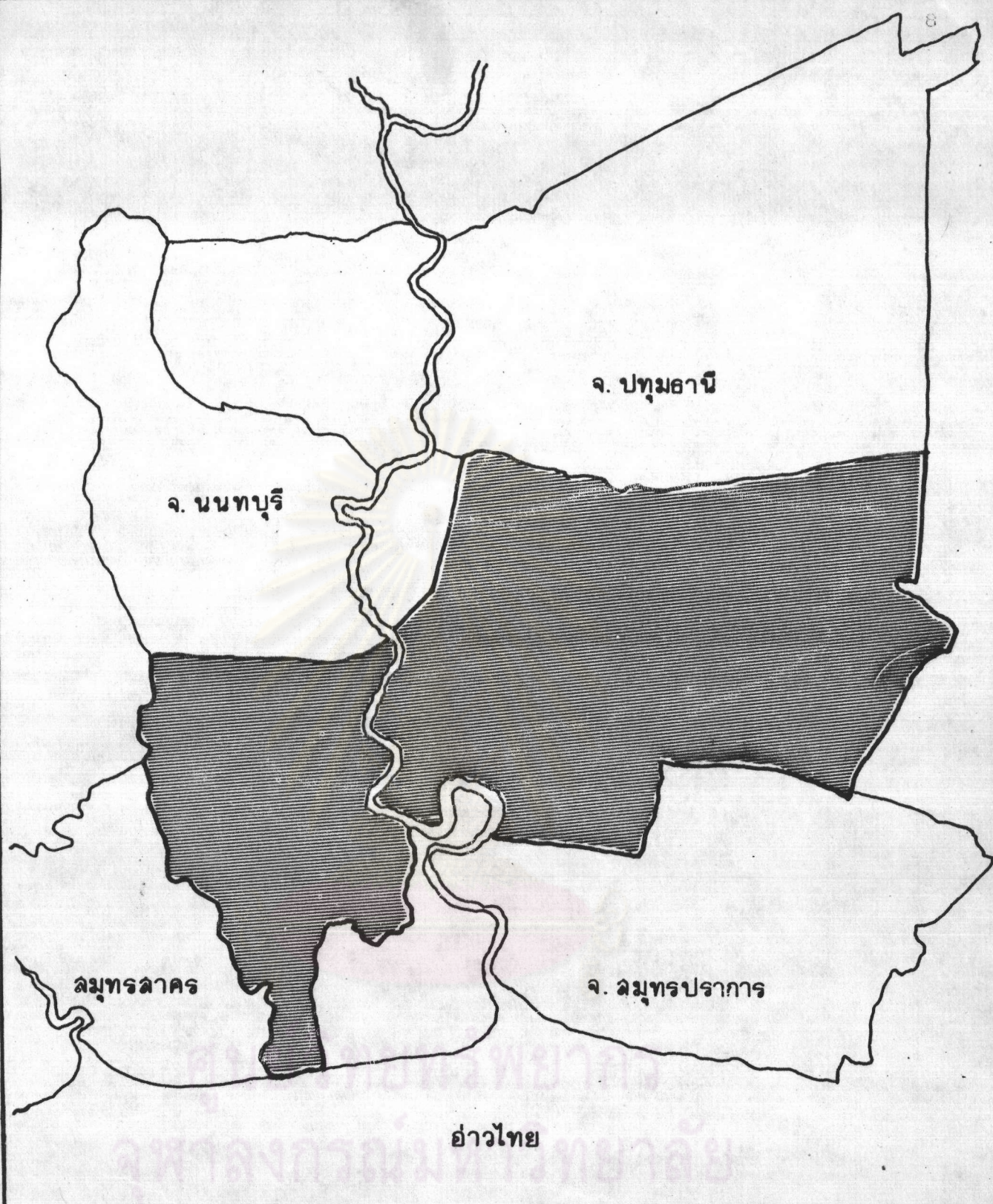
1.8 คำจำกัดความในการวิจัยครั้งนี้

ส่วนสาธารณะ (public park) หมายถึง พื้นที่โล่ง ที่มีการจัดภูมิทัศน์ (Landscape) ให้เกิดความสวยงามเท่าที่จะทำได้ เช่น มีสนามหญ้า สระน้ำ ที่นั่งพักผ่อน ต้นไม้มากมายหลายชนิด ฯลฯ และตั้งใจให้เป็นที่พักผ่อนคลายความเมื่อยล้า เป็นที่เพิ่มความ สดชื่น ใช้เป็นที่ตรึงตรอง สร้างสรรความคิด และเป็นที่ยอกำส่างกาย เล่นกีฬา การเดินเที่ยว เล่น สำหรับประชาชนทุกเพศทุกวัย โดยไม่คิดค่าตอบแทน ส่วนสาธารณะในที่นี้ไม่รวมสนามที่มี การแข่งขัน เช่น สนามกีฬาแห่งชาติ สนามกีฬาหัวหมาก สนามกีฬาอื่น ๆ ฯลฯ

ที่เว้นว่าง (Open space) หมายถึงที่ดินและพื้นน้ำ ที่อยู่ในเมือง และอยู่รอบเมือง ซึ่งมิได้ปกคลุมด้วยสิ่งก่อสร้างใด ๆ แต่ในการวิจัยครั้งนี้ สัดที่ว่างได้สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา และที่ว่างใต้ทางด่วนพิเศษ ให้เป็นที่ว่างตามคำจำกัดความนี้ด้วย

สิ่งอำนวยความสะดวก (facilities) หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ในส่วนสาธารณะ เช่น เก้าอี้ที่นั่งพักผ่อน สนามเด็กเล่น บึง สระน้ำ น้ำพุ สนามหญ้า ต้นไม้ ห้องสุขา ยามรักษา- การณ์ ฯลฯ

การพักผ่อนหย่อนใจ (Recreation) หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ ในการทำมาหากินเลี้ยงชีพ เมื่อปฏิบัติไปแล้ว มีส่วนช่วยระบายอารมณ์ เคร่งเครียด ผ่อนคลายความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้า ก่อให้เกิดความพึงพอใจ และรู้สึกสดชื่น ภายหลัง



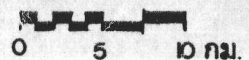
การศึกษาแนวทางการจัดหาฉนวนลาธารณในแง่ของการผังเมืองในกรุงเทพมหานคร

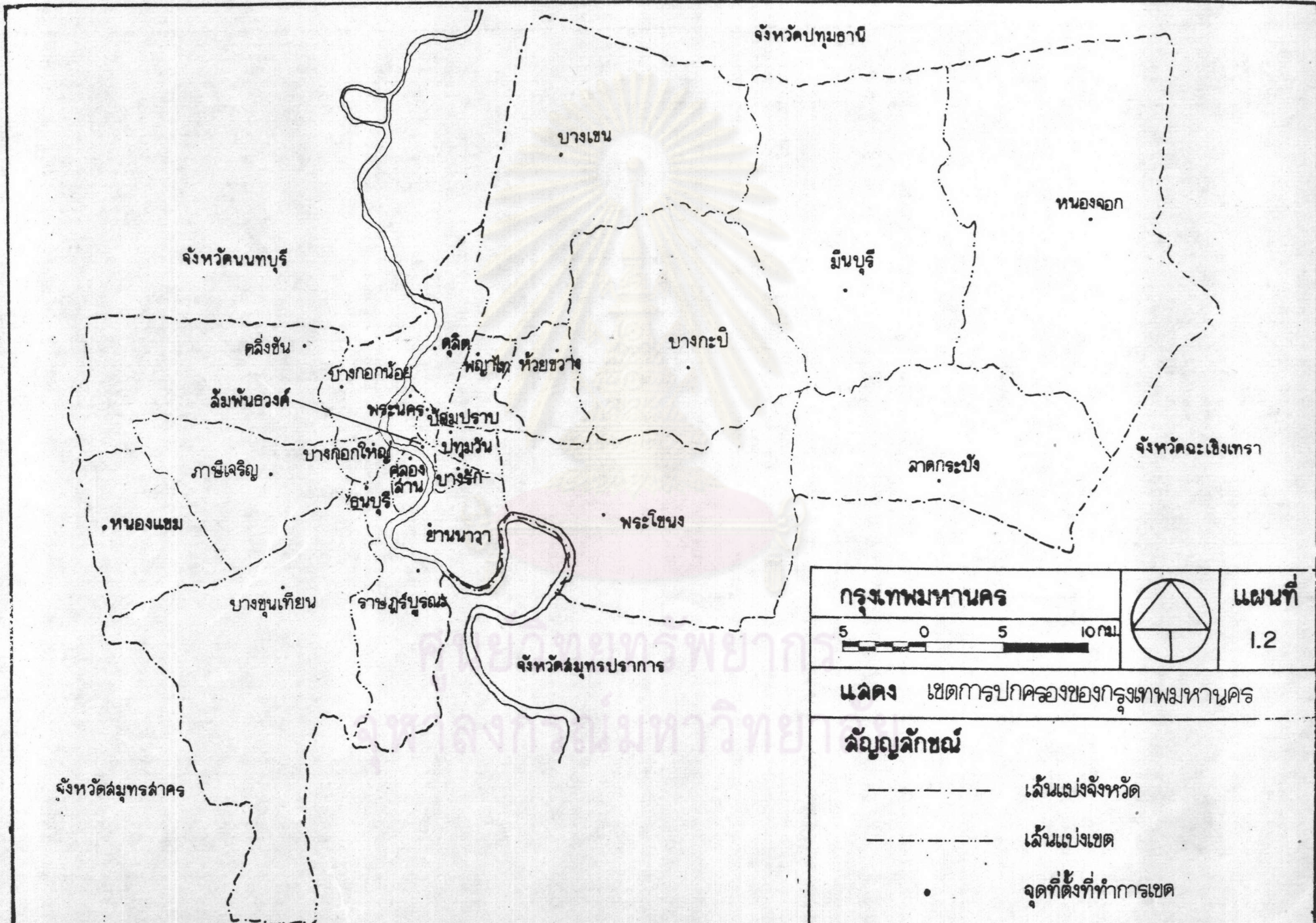
แผนที่ 1.1

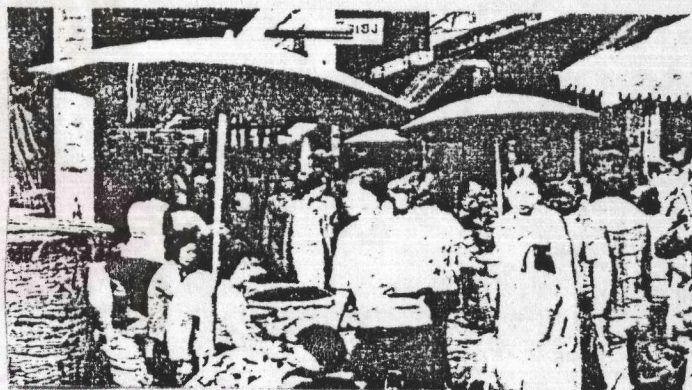


พื้นที่ที่ทำการศึกษา

มาตราส่วน







สภาพปัจจุบันของกรุงเทพมหานคร

รูปภาพที่ 1.1



สภาพของปัญหาความขาดแคลน
สวนสาธารณะ
รูปภาพที่ 1.2