

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของชุมชนใหม่ (New Community)

สถาบันนักวางแผนชาวอเมริกัน (The American Institute of Planners) ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับชุมชนใหม่ว่าเป็นการตั้งถิ่นฐานที่สร้างขึ้นบริเวณรอบพื้นที่เมืองโดยอยู่ในรูปแบบของชุมชนที่มีการขยายตัวออกไปจากเมืองหลวง หรือเป็นชุมชนแห่งใหม่ในเขตนอกเมือง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาเมืองอื่นหรือชุมชนอื่น ชุมชนใหม่เหล่านี้ควรมีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคง ความหลากหลายของการจ้างงาน ประเภทของที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกัน ระบบการขนส่งภายในชุมชนและการเข้าถึงแหล่งชุมชนและเมืองหลวงได้โดยสะดวก นอกจากนี้ยังมีบริการสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของชุมชน แหล่งความบันเทิง รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ การตั้งถิ่นฐานดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ตั้งแต่เมืองขนาดเล็กที่มีประชากร 25,000 คน ไปจนถึงระดับเมืองใหญ่ที่มีประชากรนับล้านคนขึ้นไป¹

คณะกรรมการที่ปรึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (The Advisory Commission on Intergovernmental Relations) อธิบายชุมชนใหม่ว่าเป็นการพัฒนาขนาดใหญ่ที่จัดสร้างขึ้นภายใต้การจัดการในรูปแบบเดียวกันหมดตามแผนการที่กำหนดไว้โดยชัดเจน ซึ่งประกอบด้วยที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ สิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านวัฒนธรรม การพาณิชย์ และความบันเทิงต่างๆ อย่างพอเพียงต่อประชากรในชุมชน การพัฒนาเหล่านี้อาจเป็นการจัดหาที่ดินสำหรับอุตสาหกรรมหรือการเข้าถึงแหล่งอุตสาหกรรม เปิดโอกาสให้มีการจ้างงานมากขึ้น และในที่สุดก็อาจประสบผลสำเร็จในระดับของการพึ่งพาตนเองได้²

¹ American Institute of Planners, The AIP Task Force on New Communities. New Communities: Challenge for Today, American Institute of Planners Background Paper, No.2, Muriel I. Allen (ed.). Washington, D.C.: The Institute

² U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Urban and Rural America, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1968, p.64.

ชุมชนใหม่ควรมีการวางแผนรองรับประชากร 25,000 คนขึ้นไป หรือบางชุมชนอาจมีประชากรสูงถึง 100,000 คนขึ้นไป ชุมชนใหม่นี้ไม่จำเป็นต้องจัดสร้างขึ้นบนพื้นที่ที่ยังมิได้รับการพัฒนาทั้งหมดโดยอาจเกิดขึ้นรอบศูนย์กลางของชุมชนเดิมเล็ก ๆ ก็ได้แต่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งมักจะอยู่ไกลออกไปถัดจากพื้นที่เมืองที่ใกล้ที่สุด ชุมชนใหม่ต้องวางแผนเตรียมการจัดหาความบันเทิงและบริการต่างๆ ที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน

นอกจากนี้ ชุมชนแห่งใหม่ควรจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ได้รับการวางแผนเป็นอย่างดี ตลอดจนสถานที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การสื่อสาร และการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป ชุมชนใหม่ หมายถึงการพัฒนาขนาดใหญ่แห่งใหม่ที่จัดสร้างขึ้นอย่างมีแบบแผนเพื่อเป็นการขยายตัวของเมืองศูนย์กลางเดิมหรือบนพื้นที่พัฒนาแห่งใหม่ของภาคเอกชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วนักพัฒนาที่ดินเอกชนมักจะเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการพัฒนาชุมชนเหล่านี้ด้วยตนเอง และในบางครั้งก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

ชุมชนใหม่ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ รวมทั้งการยกระดับมาตรฐานที่อยู่อาศัยให้สูงขึ้นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้น ควรได้รับการวางแผนให้มีความสมบูรณ์แบบภายใน ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง และมีความสมดุลย์ในด้านโอกาสทางเศรษฐกิจ ชุมชนที่พัฒนาแล้วเหล่านี้มักจะรวมตัวกันและตั้งอยู่ในระยะการเดินทางจากศูนย์กลางเมืองที่ใกล้เคียง สามารถเข้าถึงแหล่งงานได้โดยสะดวกแม้ว่าจะมีแหล่งงานรองรับผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นก็ตาม มีการจัดหาบริการทางด้านวัฒนธรรมและสังคมท้องถิ่นเบื้องต้น สาธารณูปโภคสาธารณูปการต่างๆ ศูนย์การค้า สิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาและความบันเทิงต่างๆ ในชีวิตประจำวัน เพื่อให้เกิดความเป็นชุมชนอิสระขึ้นในอนาคต มีการใช้ประโยชน์ที่ดินหลากหลาย รวมถึงการกำหนดพื้นที่สีเขียวและพื้นที่โล่ง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านต่างก็เห็นว่าชุมชนใหม่คือโอกาสอันดีต่อความคิดสร้างสรรค์สิ่งแปลกใหม่ในทุกด้านของการดำเนินชีวิตในเมือง

แนวความคิดชุมชนใหม่ (New Community Concept)

การพัฒนาชุมชนใหม่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดโอกาสให้มีการวางแผนที่ดีสามารถทำให้เมืองเติบโตอย่างเหมาะสมโดยผ่านการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ ดังนั้นจึงเป็นที่คาดหวังกันว่าชุมชนใหม่จะสอดคล้องกับพัฒนาการความเจริญของแหล่งงาน การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

โครงการคมนาคมขนส่งและการพาณิชย์ ส่วนสาธารณะและพื้นที่โล่ง ตลอดจนวัฒนธรรมได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการสะท้อนถึงความหนาแน่นของประชากรตามที่คาดการณ์ไว้ และความต้องการในด้านต่างๆ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงอันดีระหว่างที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวกในการซื้อของและแหล่งงาน รวมทั้งการจัดให้มีเส้นทางคมนาคมขนส่ง การแยกช่องทางเดินเท้ากับยานพาหนะออกจากกันในพื้นที่ชุมชนแห่งใหม่ ก็นับเป็นแนวทางที่ทำให้การเคลื่อนย้ายภายในชุมชนสะดวกขึ้น ลดความแออัดของการจราจรและการเดินทางให้น้อยลง นอกจากนี้ การวางแผนเตรียมการไว้ล่วงหน้าและการควบคุมอาคารด้านสถาปัตยกรรมสำหรับพื้นที่พัฒนาทั้งหมดจะสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีและงดงามยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาชุมชนใหม่เป็นวิธีการหนึ่งเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้ที่ดินและปล่อยให้เมืองเป็นไปตามสถาปัตยกรรม

การพัฒนาชุมชนแห่งใหม่ ถือว่าเป็นทางออกสำหรับปัญหาสังคมและที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการเติบโตแถบชานเมืองโดยการจัดหาที่ดินซึ่งมีราคาต่ำ รวมถึงการใช้แผนงานต่างๆ เพื่อสนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ชุมชนใหม่ถือว่าการเปิดโอกาสใหม่ที่พักอาศัยประเภทต่างๆ เกิดขึ้นตามความสามารถในการจ่ายและความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ อย่างไรก็ตามเนื่องจากชุมชนใหม่คือเมืองแห่งใหม่ จึงสามารถจัดให้อยู่ในรูปแบบเหมาะสมได้โดยการแบ่งตามลักษณะของชุมชน ประเภทของที่อยู่อาศัย และราคาที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นการช่วยลดปัญหาชนกลุ่มน้อยของเมืองลงอีกด้วย

แหล่งงานกับที่อยู่อาศัย

ความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างที่ตั้งแหล่งงานกับที่อยู่อาศัย นอกจากเป็นวิธีการหนึ่งที่มีประสิทธิผลในการควบคุมแบบแผนการเดินทางและขนาดของเมือง ยังสามารถช่วยป้องกันไม่ให้เกิดชุมชนใหม่เป็นชุมชนเพื่อการพักอาศัยเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะจะเป็นไปไม่ได้ที่จะสร้างแหล่งงานให้ตั้งอยู่ติดกับที่อยู่อาศัย แต่ก็ควรมีการวางแผนจัดการชุมชนให้อยู่ใกล้เคียงกันมากที่สุดซึ่งมีอยู่หลายวิธีการด้วยกันคือ ประการแรกควรให้มีการจำกัดผู้ที่เข้าอยู่อาศัยเฉพาะบุคคลที่ทำงานทำในชุมชนเท่านั้น¹ ซึ่งเมืองใหม่ในประเทศอังกฤษก็ประสบผลสำเร็จมาแล้วหลายแห่ง

¹ Thomas , Ray London's New Town : A Study of Self- Contained and Balanced Communities, Political and Economic Planning, London, 1969 p 387.

โดยขั้นตอนที่สำคัญสำหรับใช้ในการกำหนดที่อยู่อาศัยอันดับแรกคือการจัดจ้างงาน ดังนั้น ความเป็นไปได้ที่ผู้คนจะมีที่พักอาศัยในเมืองใหม่ของกรุงลอนดอนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีงานทำอยู่ในสถานที่แห่งนั้น ด้วยนโยบายเช่นนี้เมืองใหม่ก็สามารถหลีกเลี่ยงการเป็นเมืองพักอาศัย (Thomas, p.385) ประการที่สอง บรรษัทการพัฒนาเมือง โรงงานอุตสาหกรรม และธุรกิจต่างๆ ที่ให้การยอมรับชุมชนใหม่ควรร่วมมือกันในการจัดหาแหล่งที่พักอาศัยแก่ลูกจ้าง โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการการจ้างงาน ทั้งนี้ นโยบายโดยภาพรวมและการประสานงานร่วมกันจะต้องเป็นระเบียบแบบแผน ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการพัฒนาเพื่อบรรลุถึงมาตรฐานของความสำเร็จ

จากกฎเกณฑ์วิธีการต่างๆ ข้างต้น ถึงกระนั้นก็ตามผู้อยู่อาศัยก็อาจเปลี่ยนงานภายหลังจากที่ได้เข้ามาอาศัยในชุมชนใหม่แล้ว ดังนั้น แนวทางหนึ่งที่จะทำให้โยบาสดังกล่าวเกิดผลอย่างจริงจังก็คือการสร้างที่อยู่อาศัยที่มีใช้เพื่อทำให้เช่าอยู่เพียงอย่างเดียว หากคนงานเหล่านั้นย้ายออกไปจากชุมชนใหม่ ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ก็สามารถนำไปขายสู่ท้องตลาด ส่วนอีกทางเลือกหนึ่งคือการนำระบบภาษีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะมาใช้ในทางปฏิบัติ ผู้อยู่อาศัยที่ทำงานในชุมชนใหม่จะได้รับการยกเว้นภาษีท้องถิ่นและภาษีทรัพย์สิน ในขณะที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนซึ่งต้องเดินทางไปทำงานภายนอกต้องจ่ายภาษีสูงขึ้น นอกจากนี้ผู้คนที่อาศัยอยู่นอกชุมชนแต่เข้ามาทำงานในชุมชนใหม่ก็ควรจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นใหม่เนื่องมาจากการใช้บริการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น ทั้งหมดนี้นับว่าเป็นแรงจูงใจสำหรับการจ้างงานภายในชุมชนมากกว่าการออกไปหางานทำในพื้นที่อื่น

สภาพการณ์ที่ประชากรสามารถอยู่อาศัยและทำงานภายในชุมชนเดียวกันนั้น หลายท่านต่างให้ความเห็นว่าเป็นความมุ่งหมายของการพัฒนาชุมชนใหม่ ซึ่งข้อได้เปรียบในเบื้องต้นสำหรับการพึ่งพาเลี้ยงตนเองได้ก็คือการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การส่งเสริมเอกลักษณ์ของชุมชนรวมทั้งผู้อยู่อาศัยในชุมชนจะให้ความสนใจสถานที่ทำงานเดียวกันมากขึ้น นอกจากนี้ การดึงดูดแหล่งอุตสาหกรรมให้เข้ามาในชุมชนใหม่ก็นับว่าเป็นวิธีการที่ดีในการเพิ่มปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยและเป็นการพัฒนาตามขั้นตอน อีกทั้งยังเป็นการสร้างรากฐานด้านภาษีที่จำเป็นต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการชุมชนต่างๆ

ประเทศอังกฤษ (Great Britain) ได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการสร้างชุมชนใหม่ที่สมบูรณ์แบบในตัวเองมาแล้ว โดยเมืองใหม่ของอังกฤษได้รับการพัฒนาให้มีความสมดุลระหว่างการทำงานและผู้อยู่อาศัยที่ทำงานอยู่ในชุมชน ทั้งนี้จากการศึกษาเมืองใหม่ 8 แห่งในกรุงลอนดอน A.A. Ogilvy ได้สรุปว่าระดับของการพึ่งพาตนเองอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับ

ชุมชนใหม่ในอเมริกา สัดส่วนของผู้อยู่อาศัยซึ่งทำงานอยู่ภายในชุมชนแห่งนั้นอยู่ในเกณฑ์ระหว่างต่ำสุดที่ 39 % ในเมืองแฮทฟิลด์ (Hatfield) จนถึงระดับสูงสุด 86 % ในเมืองสตีเวนเนจ (Stevenage) อย่างไรก็ตามเมืองใหม่ 5 ใน 8 แห่งนั้น จำนวนผู้อยู่อาศัยมากกว่า 2 ใน 3 เป็นผู้อยู่อาศัยที่ทำงานอยู่ภายในชุมชนของตนเอง ¹

ในประเทศอเมริกามีชุมชนใหม่เพียง 6 แห่ง ได้แก่ Irvine, Westlake Village, Valencia, Lake Havasu City, Elk Grove Village, and Columbia ที่มีแหล่งงานตั้งอยู่ในชุมชนเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนผู้อยู่อาศัยที่ทำงานในชุมชนนั้น ในบรรดาชุมชนเหล่านี้มีอยู่ 2 แห่งคือ Irvine และ Elk Grove Village ที่มีการจ้างงาน 3-4 เท่าเมื่อเทียบกับผู้ทำงานที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้น ในขณะที่กรุงโคลัมเบีย (Columbia) มีแหล่งงานประมาณหนึ่งถึงหนึ่งเท่าครึ่งของผู้คนที่อาศัยอยู่ในสถานที่เดียวกัน ส่วนชุมชนที่เหลืออีก 3 แห่ง จำนวนการจ้างงานและผู้อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนใหม่มีความสมดุลกัน ²

ความสมบูรณ์แบบในตัวเองกับการเดินทาง

ชุมชนใหม่มีหน้าที่โดยตรงคือ การสนองตอบความต้องการตลาดที่อยู่อาศัยและการจัดหาบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบชุมชนใหม่กับเมืองใหม่ของอังกฤษซึ่งระดับของความสมบูรณ์แบบในตัวเองทั้งในด้านการวางแผนและการปฏิบัติงาน ส่วนมากชุมชนใหม่จะไม่มีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงหรือความเป็นอิสระโดยมีต้องพึ่งพาเมืองแม่ได้เลย ผลที่ตามมาปรากฏว่าชุมชนใหม่ขาดลักษณะการใช้ที่ดินหลากหลายซึ่งต่างจากการใช้ที่ดินของเมืองใหม่ มีการจัดหาแหล่งงานแต่แหล่งงานเหล่านั้นมิได้รองรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น กิจกรรมประจำวันต่างๆ มักอาศัยการเดินทางไปยังศูนย์กลางเมืองที่มีขนาดใหญ่กว่าในบริเวณที่ใกล้เคียงกัน

ชุมชนใหม่ที่ได้รับการพัฒนาเป็นเมืองสมบูรณ์แบบในตัวเองจนประสบผลสำเร็จนั้น มักจะประกอบด้วยจำนวนการจ้างงานและคนทำงานในสัดส่วนเท่าเทียมกัน ความสมดุลเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิด

¹ Ogilvy, A.A., The Self-Contained New Town: Employment and Population, The Town Planning Review, 39 (April), 1968, pp.38-54

² Raymond J. Burby and Shirley F. Weiss, New Communities USA. (London: D.C. Heath and Company, 1942), pp.333

เกิดการพึ่งพาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสองปัจจัยสัมพันธ์กัน ปัจจัยแรก ผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองเป็นบุคคลที่ทำงานในพื้นที่นั้น ส่วนปัจจัยที่สองแหล่งงานในเมืองสามารถที่จะรองรับผู้ที่อยู่อาศัยภายในชุมชน หากสองปัจจัยดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์กันการเคลื่อนย้ายไปมาของผู้คนก็จะเกิดขึ้นกล่าวคือ ผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนจะเดินทางออกไปทำงานที่อื่น ขณะที่แหล่งงานภายในชุมชนก็ทำหน้าที่รองรับบุคคลภายนอกชุมชน นอกจากนี้เป็นที่คาดหวังกันว่าจะมีผู้คนเดินทางเคลื่อนย้ายกันมากขึ้นหากเมืองตั้งอยู่ในระยะของการเดินทางถึงกันที่มีความสะดวกในการคมนาคม เนื่องจากแหล่งงานในเมืองหนึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความรู้ความชำนาญของผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้น ในทำนองเดียวกันที่อยู่อาศัยก็ไม่สามารถรองรับความต้องการของการพักอาศัยในแหล่งงาน ดังนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างการจ้างงานและที่อยู่อาศัยขึ้น โดยกำหนดให้ที่อยู่อาศัยชุมชนใหม่รองรับเฉพาะบุคคลที่ทำงานในชุมชนเท่านั้น ซึ่งนโยบายนี้จะช่วยให้การเคลื่อนย้ายเดินทางไปมาของผู้คนเกิดขึ้นน้อยที่สุด