

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้น้อยแล้ว การเคหะแห่งชาติยังผูกพันตนเองให้ถือภาระการบริหารงานเคหะชุมชนเป็นหน้าที่อีกประการหนึ่งด้วย หน้าที่สองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน

การดูแลเคหะชุมชน เป็นงานสำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารงานดูแลเคหะชุมชน โดยเป็นเรื่องของการดำเนินงานให้เคหะชุมชนมีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัย ปราศจากสิ่งเดือดร้อนรำคาญที่จะมีผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขและสะดวกสบายแก่ผู้อยู่อาศัย และสามารถจรรโลงความเป็นเคหะชุมชนที่น่าอยู่ น่าอาศัยให้ดำรงอยู่ตลอดไป

การดูแลเคหะชุมชน เป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักงานดูแลเคหะชุมชน (สช.) ซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนแต่ละแห่งของการเคหะแห่งชาติ

โครงการเมืองใหม่บางพลี มีลักษณะเป็นเมืองใหม่สมบูรณ์แบบ เป็นโครงการขนาดใหญ่ แต่โครงการยังไม่เสร็จเรียบร้อย ก็มีปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการดูแลชุมชน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาถึงสาเหตุของปัญหา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารงานเคหะชุมชนด้านการดูแลชุมชน สำหรับโครงการเมืองใหม่บางพลีเองและโครงการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ในการศึกษาวิจัยนี้ จำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบในการศึกษาถึงการบริหารเคหะชุมชนด้านการดูแลชุมชน ดังนี้

1. ความหมายและรูปแบบของเมืองใหม่
2. แนวความคิดในการออกแบบและวางผังเมืองใหม่ทางกายภาพ
3. แนวความคิดด้านการจัดการ

## ส่วนที่ 1 ความหมายและรูปแบบของ "เมืองใหม่"

การศึกษาความหมายและรูปแบบของเมืองใหม่ จะศึกษาในด้านความหมายของเมืองใหม่ ซึ่งรวมไปถึงหลักในการสร้างเมืองใหม่ และรูปแบบต่างๆของเมืองใหม่ เพื่อจะทำให้ทราบเรื่องของเมืองใหม่อย่างกว้างๆ ก่อนจะศึกษาข้อเท็จจริงทางด้านสภาพและการจัดการ

### 1.1 ความหมายของ "เมืองใหม่"

คำว่า "เมืองใหม่" ได้แปลมาจากคำว่า "นิวทาวน์" (NEW TOWN) ของอังกฤษ คำว่านิวทาวน์นี้ แต่ละประเทศก็มีความหมายที่แตกต่างกันออกไป เมืองใหม่ ความหมายกว้างๆ คือการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในการขยายตัวเจริญเติบโตของชุมชนในเมืองหลักและในเมืองหลวง ในอดีตที่ผ่านมาการสร้างเมืองใหม่นั้น รัฐบาลจะเป็นผู้อุปถัมภ์ทั้งหมดโดยจัดหาที่ดิน เงินลงทุน ตลอดจนจัดเตรียมสาธารณูปโภค สาธารณูปการทั้งหมด

สำหรับ "เมืองใหม่" ในประเทศไทย ยังไม่มีใครให้คำจำกัดความหรือข้อกำหนดที่แน่นอนว่า เมืองใหม่นั้นต้องสร้างในช่วงระยะเวลาเท่าไร ต้องมีประชากรอย่างน้อยเท่าไร ต้องมีเนื้อที่อย่างน้อยกี่ไร่ หรือจะต้องมีส่วนประกอบและโครงสร้างของเมืองอะไรบ้าง

ส่วนเมืองใหม่ที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการอยู่ขณะนี้ เพื่อรับความดันของเมืองใหญ่หรือเมืองหลวง (OVER SPILL TOWN) ในลักษณะของเมืองบริวาร (SATTELITE TOWN) ต้องมีเนื้อที่อย่างน้อย 2,000 ไร่ขึ้นไป และสามารถรับประชากรได้ประมาณ 45,000 คนขึ้นไป ซึ่งนับว่าสูงกว่าเมืองใหม่ที่สร้างขึ้นในอังกฤษระยะแรก คือเมืองใหม่ PETERLEE มีประชากร 30,000 คน<sup>1</sup>

หลักการสร้างเมืองใหม่ที่ดี ต้องสร้างขึ้นในลักษณะที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองมากที่สุด (SELF - CONTAINED) กล่าวคือ จะมีพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา ที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และการคมนาคมที่สะดวก มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคพร้อมและพอเพียงโดยจะหึงเมืองแม่เฉพาะในกิจกรรมพิเศษเท่านั้น และจะต้อง

<sup>1</sup> กศพล จันทรวงศ์, เมืองใหม่ (กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2522),



ไม่เป็นเพียงเมืองที่ประชาชนไปอาศัยอยู่หลับนอน แต่ไปทำงาน ใช้บริการต่างๆของเมืองแม่ อันจะทำให้เมืองใหม่มีหน้าที่หลักเป็นเพียงเมืองหลับนอน (DORMITORY TOWN) เท่านั้น ซึ่งจะไม่ช่วยแก้ปัญหาอะไรในเมืองแม่ได้มากนัก แต่กลับจะเพิ่มปัญหาการจราจรติดขัดมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการสร้างเมืองใหม่ควรสร้างให้มีขนาดใหญ่ พอที่จะอยู่ได้ด้วยตนเอง คือ มีแหล่งงาน และสาธารณูปโภคต่างๆมากพอ และควรให้อยู่ไกลจากเมืองแม่มากพอที่จะทำให้ประชาชนท้อใจ ไม่เดินทางเข้ามาทำงานในเมืองแม่ สำหรับในอังกฤษ จะเลือกที่ตั้งเมืองใหม่ห่างไกลจากลอนดอนประมาณ 100-150 กิโลเมตร ส่วนในเมืองไทยระยะทางที่ตั้งเมืองใหม่ห่างจากเมืองแม่ ซึ่งทางสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กำหนดระยะ 30-80 กิโลเมตร เป็นระยะทางที่เป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองแม่ และเป็นการป้องกันไม่ให้ชุมชนทั้ง 2 มาเชื่อมต่อเป็นเมืองเดียวกันในอนาคต

### 1.2 รูปแบบของเมืองใหม่

ในการพัฒนาเมืองใหม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะลดปัญหาของเมืองใหม่นั้น เป็นวิธีการที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติหลายประเทศ โดยมีรูปแบบที่สำคัญ 6 รูปแบบ<sup>2</sup> ดังนี้

รูปแบบที่ 1 "เมืองใหม่ขนาดใหญ่ที่สมบูรณ์ในตัวเอง" เป็นเมืองใหม่ที่เลี้ยงตัวเองได้และเป็นเมืองอิสระ เป็นเมืองที่มีการใช้ที่ดิน และกิจกรรมต่างๆ ภายในเมืองครบสมบูรณ์ ตามปกติ เมืองใหม่ประเภทนี้จะมีขนาดใหญ่ ตั้งอยู่ไกลจากเมืองที่มีอยู่แล้ว ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารระดับประเทศหรือระดับภาค รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านต่างๆ และชนบทที่อยู่โดยรอบ เมืองใหม่รูปแบบนี้ควรมีพื้นที่ประมาณ 5,000 ไร่ขึ้นไป สามารถรับประชากรตั้งแต่ 150,000 คนขึ้นไปจนถึง 5,000,000 คน หรือมากกว่าก็ได้ ขึ้นกับประเภทของกิจกรรมที่กำหนด ระยะเวลาในการพัฒนา 10-15 ปี

รูปแบบที่ 2 "เมืองใหม่ขนาดกลางที่สมบูรณ์ในตัวเอง" หรือเมืองบริวาร (SATELLITE TOWN) เป็นเมืองที่สมบูรณ์ในตัวเอง คือจะต้องมีแหล่งงาน และควรมีประเภทของกิจกรรมที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ในเมืองใหม่ควรมีอุตสาหกรรมไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

<sup>2</sup> ฝ่ายโครงการเมืองใหม่, แนวทางการจัดทำเมืองใหม่และเมืองขึ้น การพัฒนาของการเคหะแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2534), หน้า 50-57.

หรืออาจกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เช่น เป็นเมืองเพื่อการท่องเที่ยว เมืองศูนย์กลางธุรกิจ การค้า เป็นต้น เมืองใหม่ในรูปแบบนี้คือ เมืองบริวารที่อยู่รอบเมืองหลวงหรือเมืองศูนย์กลาง เดิม เมืองใหม่รูปแบบนี้ควรมีพื้นที่ขนาดใหญ่ประมาณ 5,000 ไร่ สามารถรับประชากรได้ ประมาณ 50,000-100,000 คน ใช้เวลาในการพัฒนาประมาณ 8-10 ปี มีระยะห่างจาก เมืองแม่ประมาณ 25 กิโลเมตร เมืองใหม่นี้จะช่วยแก้ปัญหาด้านต่างๆของนครหลวงให้ เบบางลงอย่างได้ผลดียิ่ง

รูปแบบที่ 3 "เมืองใหม่ขนาดกลางกึ่งสมบูรณ์ในตัวเอง" ซึ่งถือว่าเป็น เมืองบริวาร (SATELITED TOWN) ที่เกือบจะสมบูรณ์ในตัวเอง มีขนาดเล็กกว่าเมืองใหม่ รูปแบบที่ 2 เมืองใหม่รูปแบบนี้อาจมีหน้าที่เฉพาะอย่าง และจะมีแหล่งงานเพียงบางประเภท ประชากรบางส่วนในเมืองยังต้องเดินทางไปทำงานและใช้บริการจากเมืองแม่ ดังนั้น การคมนาคมระหว่างเมืองใหม่กับเมืองแม่ต้องสะดวกรวดเร็วมาก เมืองใหม่ประเภทนี้ มี ขนาดที่ดินประมาณ 2,500 ไร่ มีประชากร 50,000 คน ระยะเวลาในการพัฒนา 5-8 ปี ระยะห่างจากเมืองแม่ประมาณ 15-20 กิโลเมตร

รูปแบบที่ 4 "เมืองใหม่ขนาดเล็กที่ไม่สมบูรณ์ในตัวเอง" เป็นเมืองที่รองรับ การขยายตัวจากเมืองแม่ เป็นเพียงเมืองอยู่อาศัยหรือเมืองหลั๊ก (DORMITORY TOWN) เพื่อ รองรับกิจกรรมของเมืองใหม่ เช่น เมืองมหาวิทยาลัย เป็นต้น เมืองใหม่รูปแบบนี้ได้มีการ พัฒนาโดยภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก ในรูปของหมู่บ้านจัดสรรที่ขาดการวางผังวางแผนที่ดี คือขาดองค์ประกอบของกิจกรรมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับชุมชนขนาดใหญ่ หรือเมืองใหม่ขนาด เล็กซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายด้าน เพราะต้องไปพึ่งพาส่วนบริการชุมชนจากภายนอก โครรงการ จึงจำเป็นต้องมีข้อกำหนดหรือกฎหมายเมืองใหม่ออกมา เพื่อรองรับการพัฒนา การบริหาร การดูแลชุมชนโดยเร่งด่วน เมืองใหม่รูปแบบนี้ควรมีระยะห่างจากเมืองแม่ ไม่มากนัก คือประมาณ 10-15 กิโลเมตร ขนาดที่ดินประมาณ 500-1,500 ไร่ มีประชากร 30,000-50,000 คน ระยะเวลาในการพัฒนา 5 ปี

✓ รูปแบบที่ 5 "เมืองใหม่ในเมืองเดิม" เป็นการปรับปรุงพื้นที่ในบริเวณเมือง เดิม ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ว่างโล่งหรือพื้นที่ซึ่งพัฒนามานานแล้วแต่สภาพทรุดโทรมมาก มีทั้งที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า โรงแรม สถานที่ทำงาน และส่วนบริการชุมชน เนื้อที่ประมาณ 50-500 ไร่ สามารถรับประชากรได้ 15,000-30,000 คน ระยะเวลาการพัฒนา 3-5 ปี การพัฒนา ในรูปแบบนี้จะต้องมีกฎหมายมารองรับ ได้แก่ กฎหมายฟื้นฟูเมือง (URBAN RENEWAL ACTS)

ซึ่งมีความสำคัญมากในการพัฒนาเมืองเดิม กฎหมายนี้จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายผังเมือง  
เทศบัญญัติ ตลอดจนกฎหมายที่จะออกมาใหม่

รูปแบบที่ 6 "เมืองใหม่ในลักษณะเมืองชั้นนำการพัฒนาในภูมิภาค" เป็นเมือง  
ใหม่ที่จะพัฒนาในภูมิภาค เป็นเมืองขนาดเล็กถึงสมบูรณ์ในตัวเองหรือไม่สมบูรณ์ในตัวเอง  
มุ่งพัฒนาให้เป็นชุมชนตัวอย่าง เป็นชุมชนต้นแบบในการพัฒนา ตั้งอยู่ในบริเวณที่อยู่ในทิศทางที่  
เมืองภูมิภาคจะพัฒนาออกไป เมืองใหม่ลักษณะนี้จะมีขนาดพื้นที่ 500-1,500 ไร่ สามารถรับ  
ประชากรได้ 30,000-50,000 คน ใช้ระยะเวลาในการพัฒนา 3-5 ปี ควรพัฒนาในบริเวณ  
เมืองหลักที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพื่อรองรับความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น และเป็น  
การสร้างแหล่งงานใหม่ เมืองใหม่ในรูปแบบนี้เมื่อพัฒนาจนสมบูรณ์แล้ว อาจขยายเป็นเมือง  
บริวารที่สมบูรณ์ในตัวเองก็ได้

## ส่วนที่ 2 แนวความคิดในการออกแบบและวางผังเมืองใหม่ทางกายภาพ

การศึกษาแนวความคิดในการออกแบบและวางผังเมืองใหม่ทางกายภาพ จะศึกษา  
2 เรื่อง คือ 1. การจัดเขตและจำแนกกลุ่มประชากร และ 2. การวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่ง  
มีหลักและแนวความคิดที่แตกต่างกันในเรื่องการใช้ที่ดินแต่ละประเภท โดยจะนำข้อมูล  
องค์ประกอบทางกายภาพของโครงการเมืองใหม่บางพลี มาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ศึกษาเหล่านี้  
เพื่อดูความเหมือนกันและความแตกต่างกัน หาสาเหตุของความแตกต่าง และนำแนวความคิด  
ไปปรับปรุงการวางผังทางกายภาพในโครงการเมืองใหม่บางพลี เพื่อให้เกิดความเหมาะสม

### 2.1 การจัดเขต และการจำแนกกลุ่มประชากร

ในขั้นแรกของการสร้างเมืองใหม่ ประเทศที่จะปรับปรุงในการวางผังเมือง  
และจัดตั้งนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการจำแนกกลุ่มประชากร จะต้องเตรียมพร้อมที่จะวางแผน  
เกี่ยวกับระบบการตั้งถิ่นฐานภูมิลำเนาของประชากรด้วย

ในการวางแผนนี้ จุดมุ่งหมายก็คือการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสร้างเมือง  
ใหม่ที่มีประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อหยุดยั้งความเจริญเติบโตอันไร้ขอบเขตของ  
เมืองและเพื่อเป็นการเร่งเข้าในการปรับปรุงทางด้านการจัดที่อยู่อาศัยของประชากรตามชนบท

ในการวางผังต้องอาศัยหลัก 3 ประการ ดังนี้

ก) การวางผังที่สลับซับซ้อนในเนื้อที่กว้างขวาง ต้องแก้ปัญหาทางด้าน  
เศรษฐกิจ การจำกัดเขต การจำแนกกลุ่มประชากร เจ้าหน้าที่ และเครื่องมือสำหรับ

การคมนาคม วิศวกรรมและ การจัดหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ

ข) การวางผังเมืองขนาดเล็ก ควรพิจารณาถึงย่านชุมชน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งสำคัญอย่างยิ่งในการวางผังเมืองใหม่

ค) การวาง MASTER PLAN ของเมืองใหม่ จะต้องคำนึงถึงเขตที่มี ประชากรหนาแน่นที่สุดของเมือง<sup>3</sup>

## 2.2 การวางแผนการใช้ที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ต้องพิจารณาองค์ประกอบของ สภาพแวดล้อมที่มีอยู่ก่อนการสร้างเมืองใหม่ การวางแผนการใช้ที่ดินควรจะสัมพันธ์ในทูล องค์ประกอบที่รวมกันเป็นชุมชน การวางแผนการใช้ที่ดินต้องปรับเปลี่ยนได้ง่าย เพื่อให้เกิด ความเหมาะสมตามสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไป

การวางแผนการใช้ที่ดินแบ่งประเภทการใช้ที่ดินดังนี้ ที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม การค้า การขนส่ง เกษตรกรรม สถาบันต่างๆ ที่เปิดโล่ง ที่พักผ่อน ที่สงวนเพื่อการพัฒนา โดย ทั่วไปที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยมีมากที่สุด ประมาณ 50% ยกเว้นในเมืองใหม่ซึ่งมีการใช้ที่อยู่อาศัย หนาแน่นสูง ที่เปิดโล่งใช้ 20% การค้าและอุตสาหกรรมใช้ร้อยละ 10 % ที่เหลือใช้เพื่อ การคมนาคมขนส่งและการค้า ต่อไปนี้จะกล่าวถึงการใช้ที่ดินส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่

2.2.1 การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยต้องมีขนาด ใหญ่ในบริเวณที่ชุมชนใช้เป็นที่พักนอนจะใช้ที่ดินถึง 85-95% สำหรับเมืองใหม่จะใช้ที่ดินสำหรับ ที่อยู่อาศัยประมาณ 30-50% ของที่ดินทั้งหมด และอาจใช้สูงถึง 65 % ในบริเวณซึ่งที่ดินที่ใช้ ในการพัฒนาหาซาก

การวางผังที่อยู่อาศัยที่นิยมมี 3 ประเภท ได้แก่ การวางผังระบบ เส้นตรง (rectilinear) หรือระบบตาราง (grid layout) ซึ่งทำให้การจราจรคล่องตัว สนิบสนุนรูปแบบ neighborhood และทำให้เกิดการรวมตัวทางด้านการใช้ที่ดินลักษณะอื่นๆ แต่จะใช้ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมากกว่าแบบอื่น การวางผังระบบเส้นโค้ง (curvilinear) ช่วยเพิ่มพื้นที่สีเขียว และลดความยาวของถนนลง แต่ใช้ทุนในการก่อสร้าง

<sup>3</sup> Golany, Gideon, New Town planning: Principles and practice, (New York : A Wiley Interscience, 1976), pp. 218-225.

ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการสูง และ การวางผังแบบกลุ่ม (cluster) ทำให้เกิดพื้นที่เปิดโล่ง และลดต้นทุนแต่ละหน่วย<sup>4</sup> ทำให้เกิดการผสมผสานรูปแบบการใช้ที่ดินแบบต่างๆ ราคาค่าก่อสร้างและค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่ำกว่าแบบอื่นๆ ช่วยลดความยาวของถนนและพื้นที่ของทางเท้า<sup>5</sup>

ความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน ความมีการใช้ที่ดินในลักษณะที่แตกต่างกัน การวางผังที่อยู่อาศัยภายใน neighborhood ควรสะดวกในการเดินทางไปยังสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และควรมีการผสมความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย การวางผังที่อยู่อาศัยให้มีความหนาแน่นสูง จะประหยัดในด้านค่าก่อสร้างมากกว่าการวางผังที่อยู่อาศัยให้มีความหนาแน่นต่ำ

2.2.2 การใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ในการวางแผน นักวางแผนควรพิจารณาระยะทางของผู้อยู่อาศัยในการเดินทางไปยังย่านอุตสาหกรรม ดังนี้<sup>6</sup>

- ก) ประชาชนจะเลือกอาศัยใกล้ที่ทำงาน
- ข) ลูกจ้างส่วนใหญ่ชอบเดินในระยะทางที่น้อยกว่า 1/2 ไมล์ (800 เมตร)
- ค) ในระยะทาง 1/2 - 1 ไมล์ (800-1,600 เมตร) ลูกจ้างเกือบทั้งหมดจะใช้บริการขนส่งมวลชนถ้ามี หรืออาจใช้รถจักรยานและมอเตอร์ไซด์แทนที่จะใช้รถยนต์ส่วนตัว

การวางผังให้บริเวณอุตสาหกรรมเป็นเส้นตรง ที่ขนานไปกับบริเวณที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ใกล้กัน ทำให้เกิดการเดินทางมากกว่าการวางผังบริเวณให้อยู่รวมกัน

<sup>4</sup> Urban Land Institute, The Pros and Cons of Cluster Housing (Washington, D.C. : Urban Land Institute, 1969), p.13.

<sup>5</sup> Whyte, William H., Cluster development (New York : American Conservation Association, 1971) pp. 16-22.

<sup>6</sup> Golany, New Town planning : Principles and practice, pp. 167-168.

2.2.3 การใช้ที่ดินเพื่อการค้า<sup>7</sup> ที่ดินสำหรับการค้าควรอยู่ในรูปแบบวางผังมากกว่าแน่นอน และควรมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการพร้อม ที่ดินเพื่อการค้าอาจรวมกับบริเวณการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ เช่น ที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน หรืออาจแยกอยู่ในบริเวณที่จัดสำหรับการค้า

2.2.4 การใช้ที่ดินเพื่อที่เปิดโล่งและสถานที่พักผ่อน<sup>8</sup> การวางแผนการใช้ที่ดิน ควรให้เข้าถึงง่ายและมีคุณค่าต่อชุมชนที่อยู่อาศัย ควรอยู่ภายในระยะการเดินไปยังที่อยู่อาศัยและบริเวณโดยรอบ บริเวณส่วนใหญ่ต้องออกแบบเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัย และเป็นทรัพย์สินสมบัติของชุมชน ดังนั้นที่เปิดโล่งต้องวางแผนให้มีการใช้หลายๆประเภท

2.2.5 การใช้ที่ดินเพื่อบริการทางสังคม<sup>9</sup> การบริการทางสังคมได้แก่ การให้บริการทางด้านสุขภาพ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือและเงินอุดหนุนในด้านบริการ สังคม และสุขภาพ จนกระทั่งเมืองใหม่สามารถเก็บภาษีได้ การบริการทางสังคมที่เหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ และสัมพันธ์กับขนาด neighborhood คือบริการที่อยู่ร่วมกันและประยุกต์ใช้มากกว่า 1 กิจกรรม

2.2.6 การใช้ที่ดินเพื่อการศึกษา<sup>10</sup> การวางผังสถานศึกษา ควรกำหนดตามอายุของเด็กนักเรียนและความใกล้เคียงบ้าน โรงเรียนอนุบาลและโรงเรียนประถมควรตั้งใน neighborhood เพื่อบริการเด็กที่อยู่ในชุมชน นักวางแผนต้องกำหนดขนาดต่ำสุดสำหรับโรงเรียนเพื่อให้สัมพันธ์กับ neighborhood ซึ่งต้องรู้ความหนาแน่นของประชาชนเพื่อสร้างสถานศึกษาให้เพียงพอ

2.2.7 การใช้ที่ดินเพื่อการคมนาคมขนส่ง<sup>11</sup> ระบบการคมนาคมภายในเมืองใหม่ จะต้องออกแบบให้เหมาะสมโดยสามารถเชื่อมกับเส้นทางสายหลักภายนอก เช่น

<sup>7</sup> Golany, New Town planning : Principles and practice, pp. 234-236.

<sup>8</sup> Ibid, pp. 240-242.

<sup>9</sup> Ibid, pp. 113-114.

<sup>10</sup> Ibid, p. 118.

<sup>11</sup> Ibid, p. 232.



ทางด่วน มีทางติดต่อไปยังทางรถไฟ สนามบินและท่าเรือ ทั้งยังจะต้องกว้างพอสำหรับการจราจรรวมทั้งที่จอดรถ ระบบการคมนาคมอาจจะแตกต่างกันตามความเหมาะสม โดยพิจารณาชนิดของรถ ความเร็วของรถ และน้ำหนักของรถ

ถนนแบ่งเป็น ถนนสำหรับรถที่มีความเร็วสูง มีทางเข้าออกที่สะดวก และสามารถเชื่อมกับถนนสายหลักอื่นๆได้, ถนนที่จำกัดความเร็วของยานพาหนะ, ถนนผ่านเมือง และถนนย่อยในเขตชุมชน

ถนนหลวงที่เชื่อมระหว่างเมือง มักจะเป็นถนนที่วิ่งด้วยความเร็วสูง การออกแบบทางออกและทางแยกที่ทันสมัย มักจะจัดไว้นอกตัวเมืองออกไปโดยห่างจากบริเวณย่านพักอาศัยพอสมควร ถนนที่จำกัดความเร็วของรถนั้นมักจะเป็นเส้นทางที่กินอาณาเขตของย่านพักอาศัย ส่วนเส้นทางสำหรับรถบรรทุก จะต้องออกแบบโดยหลีกเลี่ยงบริเวณย่านพักอาศัยโดยเด็ดขาด ในบางครั้งควรมีทางรถยนต์ส่วนบุคคลที่จะเดินทางไปยังอีกเมืองหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องผ่านเข้ามาในใจกลางเมือง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดโดยไม่จำเป็นและระบบการคมนาคมสำหรับรถโดยสารสาธารณะ จะต้องจัดที่จอดรถที่เหมาะสมและระยะทางการเดินเท้าไปยังจุดใดจุดหนึ่งได้โดยสะดวก ไม่ไกลจนเกินไป นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงระบบทางเดินเท้าด้วย

การคมนาคมในเมืองใหม่จะต้องเป็นระบบอิสระ จะต้องขจัดปัญหาความไม่เหมาะสม หรือความไม่พอเพียงต่างๆ อาทิเช่น ถนนที่แคบและมีทางแยกมากเกินไป ไม่จำแนกถนนตามประเภทของยานพาหนะ ชนที่จอดรถชั่วคราว ย่านพักอาศัยตั้งอยู่ในจุดที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น การศึกษาทางด้านเทคนิคต่างๆ จะช่วยแก้ไขระบบขนส่งให้ดีขึ้น เพื่อลดปัญหาการแออัดของการจราจร

2.2.8 การใช้ที่ดินเพื่อสาธารณูปโภคในเมืองใหม่ ในการจัดระบบสาธารณูปโภคแต่ละประเภท ควรคำนึงถึงจำนวนผู้ใช้สูงสุดเป็นหลัก โดยยึดเอาแต่ละเขตหรือย่าน การออกแบบถนน ส่วนหย่อม ทางเท้าควรสัมพันธ์กัน และในระหว่างการก่อสร้างควรประสานงานกัน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้

การออกแบบก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ควรให้เกิดความยืดหยุ่นได้ง่าย เพื่อปรับให้เหมาะสมกับการเจริญเติบโตของเมือง และความต้องการของประชากร นอกจากนี้ต้องพิจารณาถึงความสวยงาม นำมาควบคู่ไปกับการก่อสร้างด้วย

### 2.3 แนวความคิดในการวางแผน

การวางแผนเมืองใหม่มีแนวความคิดสำคัญ 2 รูปแบบ คือเตรียมรูปแบบทางเท้าแยกจากทางสัญจรของรถยนต์และการอยู่ร่วมกันในรูปแบบของ neighborhood unit

2.3.1 การเตรียมรูปแบบทางเท้าแยกจากทางสัญจรของรถยนต์ ควรแยกทางเดินเท้าและทางรถยนต์ออกจากกัน ทางเดินเท้าจะต้องเชื่อมย่านพักอาศัยกับบริเวณชุมชนที่จอดรถประจำทาง ที่ทำงาน สถานศึกษา และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเข้าด้วยกัน ปกติจะกว้างพอให้คนเดินส่วนกันและออกแบบให้สะดวกสำหรับทุกกลุ่มอายุ

การวางแผนทางเดินเท้าและทางรถยนต์แยกจากกัน จะต้องเตรียมการดังนี้

ก) ควรแยกทางเดินเท้าและยานพาหนะให้ได้มากที่สุด  
ข) การเดินทางที่ปลอดภัยสำหรับเด็กและผู้ปกครองจากที่อยู่อาศัยไปยังสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ โรงเรียนประถม โรงเรียนอนุบาล ศูนย์กลางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของ neighborhood

ค) การเดินทางไปยังศูนย์กลางด้วยระยะทางสั้นที่สุด<sup>12</sup>  
ในการแยกทางเท้าและทางรถยนต์ ต้องเป็นบริเวณที่มีความหนาแน่นสูงหรือในศูนย์กลางเมืองใหม่ที่มีการจราจรมาก ทางเดินเท้าจะนำไปยังที่อยู่อาศัยโดยตรงหรือผ่านด้านข้างที่อยู่อาศัย

ตัวอย่างของแนวความคิดของการวางผังรูปแบบนี้ ได้แก่ เมืองใหม่ฮุก(Hook) ในประเทศอเมริกา ซึ่งวางผังแยกทางเดินเท้าและถนนออกจากกันโดยออกแบบในรูปสะพานลอย หรืออุโมงค์ใต้ดินโดยอยู่ไกลจากถนนใหญ่<sup>13</sup> เมืองใหม่ TUEN MUN ในประเทศฮ่องกง ซึ่งวางผังทางเดินเท้าและทางจักรยานแยกออกจากทางรถยนต์ คนเดินเท้าและ

<sup>12</sup> Golany, New Town planning : Principles and practice, p.157.

<sup>13</sup> Plummer, Desmond, T.D., J.P., The Planning of a New Town (London : Waterlow & Sons, 1969), p. 78.

ขั้วจักรยานออกนอกเมืองได้โดยไม่ต้องข้ามทางรถยนต์<sup>14</sup> และเมืองใหม่เรสตันในประเทศอเมริกาซึ่งออกแบบทางเดินเท้าเชื่อมต่อกันทั่วเมือง และแยกทางเท้าออกจากทางรถยนต์<sup>15</sup>

2.3.2 การอยู่ร่วมกันในรูปแบบของ neighborhood unit การพิจารณาสิ่งแรกของ neighborhood concept คือการรักษาความใกล้ชิด ความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสาธารณูปโภคที่จำเป็น ต้องจำกัดขนาดทางกายภาพและความหนาแน่นของประชาชนใน neighborhood เพื่อหน่วยพักอาศัยจะได้ไม่สูญเสียปฏิริยาทางสังคมและความเป็นเอกภาพภายในเมือง ขนาดเป็นสิ่งสำคัญในการวางแผน ซึ่งมีผลในเรื่องความหนาแน่น รูปแบบการใช้ที่ดิน ระดับของสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวก การช่วยเหลือตัวเองและรูปแบบการปกครอง neighborhood ควรมีขนาดใหญ่พอที่จะสนับสนุนให้มีสาธารณูปโภคเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียน และมีขนาดเล็กพอที่จะมีผลต่อความใกล้ชิดและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ขนาดที่ดีที่สุดในการติดต่อ คือระยะทางการเดิน ระยะที่เหมาะสมที่สุดระหว่างที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่ในเขต neighborhood และศูนย์กลางซึ่งสาธารณูปโภคตั้งอยู่ คือระยะ 1/2-3/4 ไมล์ (800-1,200 เมตร) ขนาดที่ดีที่สุดขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชาชน โดยระยะทาง 1 ไมล์ (1,600 เมตร) เหมาะกับประชาชนที่มีความหนาแน่นต่ำ ขณะที่ระยะ 3/4 ไมล์ (1,200 เมตร) เหมาะกับประชาชนจำนวนเท่ากันในความหนาแน่นสูง<sup>16</sup> ดังนั้นประชาชนจำนวนเท่ากัน อาจใช้ระยะทางสั้นกับความหนาแน่นสูง หรือระยะทางยาวกับความหนาแน่นต่ำ นักวางแผนเชื่อว่า ประชาชนใน neighborhood ที่จะสนับสนุนให้มี

<sup>14</sup> Housing Authority Public Relation Section, Hong Kong Housing Authority report 1982/83 (Hong Kong : Sing Cheong , 1982), pp. 40-45.

<sup>15</sup> Bailey, James, New Towns in America : The design and development process (New York : The America Institute of Architects, 1973), p. 8.

<sup>16</sup> Golany, New Town planning : Principles and practice, p. 193.

สิ่งอำนวยความสะดวกประมาณ 5,000-10,000 คน<sup>17</sup>

neighborhood unit ต้องใหญ่พอที่จะสร้างโรงเรียนประถมได้ และต้องการอยู่ใกล้กับการใช้ที่ดินหลายๆประเภทภายในระยะการเดิน 1/2 ไมล์ (800 เมตร) (Perry : 1972, Dairhair : 1947 and Louis Sert : 1950 ) บริเวณสวนและสนามเด็กเล่น จะกำหนดเนื้อที่ประมาณ 10 % ของเนื้อที่ neighborhood นั้นๆ อาคารร้านค้าต่างๆ ควรรวมอยู่ที่แห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งจากทุกอาคารที่พักอาศัยสามารถไปซื้อของได้สะดวก โดยควรอยู่ตามหัวมุมต่างๆ และการจัดถนนภายในบริเวณที่พักอาศัย ควรหลีกเลี่ยงระบบตาราง โดยถนนใหญ่ที่มีการจราจรคับคั่ง ก็จัดให้วิ่งรอบนอกของบริเวณ neighborhood ส่วนถนนภายในก็จัดเป็นทางเข้าออกของผู้อยู่อาศัยในบริเวณ neighborhood unit ศูนย์กลางของ neighborhood เป็นที่ตั้งของอาคารต่างๆเช่น อาคารที่ทำการของรัฐบาล อาคารธนาคาร โดยตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกันกับโรงเรียนและสวนสาธารณะ เหล่านี้เป็นความคิดที่คล้ายคลึงกันของ Perry และ Dairhair

ตัวอย่างแนวความคิดการวางผังรูปแบบนี้ได้แก่ เมืองใหม่เตาปาโฮ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งวางผังโดยมี neighborhood unit 5 แห่ง และ town center 1 แห่ง เมืองใหม่เซ็มโบคุ ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมี neighborhood unit เป็นหน่วยเล็กที่สุดของชุมชน ภายใน neighborhood unit ประกอบด้วย โรงเรียนประถม ศูนย์กลางชุมชน โรงเรียนอนุบาล และเมืองใหม่ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบแนวความคิด neighborhood unit

### ส่วนที่ 3 แนวความคิดทางด้านการจัดการ

การศึกษาแนวความคิดทางด้านการจัดการ จะศึกษา 2 เรื่องคือระบบการปกครองดูแลในเมืองใหม่ และการดูแลชุมชนภายในเคหะชุมชน เพื่อนำข้อมูลองค์ประกอบทางด้านการจัดการของโครงการเมืองใหม่บางผลึมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ศึกษาเหล่านี้ และนำแนวความคิดที่เป็นประโยชน์มาปรับปรุงด้านการจัดการของโครงการเมืองใหม่บางผลึ ให้เกิดความเหมาะสมและตรงกับความต้องการของประชาชน

<sup>17</sup> Herbert, Gilbert, "The neighborhood unit principle and organic theory" Sociological Review 11 (July 1963) : 174-175.

### 3.1 ระบบการปกครองดูแลในเมืองใหม่

นักวางแผนควรคำนึงถึงโครงสร้างในการปกครอง ซึ่งเตรียมไว้ในการดูแลผู้อยู่อาศัย ดูแลรักษาสิ่งอำนวยความสะดวก พื้นที่สาธารณะ บริการสังคมต่างๆ หลักการควรส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในดินแดน เมืองใหม่ควรเน้นแนวความคิดด้านการปกครองโดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ซึ่งทำให้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

#### 3.1.1 ทางเลือกรูปแบบการปกครอง การปกครองที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างรัฐบาลและประชาชน นักวางแผนส่วนใหญ่เริ่มตระหนักถึงการเจริญเติบโตของเมืองใหม่ ซึ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนทำให้ดูแลไม่ทั่วถึง ทำให้นักวางแผนเมืองใหม่หันมาปฏิรูปการปกครองที่จำเป็น หาทางเลือกที่ดีและเหมาะสมกับการสร้างเมืองใหม่ รูปแบบการปกครองมีทั้งหมด 6 ประเภท<sup>18</sup> ได้แก่

##### 3.1.1.1 องค์การอิสระ (Independent Incorporation)

รูปแบบขององค์การอิสระ คือการรวมกลุ่มของบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายจากรัฐให้จัดการปกครองให้เป็นไปตามรูปแบบของเทศบาลภายใต้ข้อกำหนดและพื้นที่ที่กำหนด รูปแบบการปกครองวิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้ในการปกครองเมืองใหม่และมีประสิทธิภาพด้วย เนื่องจากได้ก่อตั้งเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีกฎหมายมารองรับ องค์การอื่นนี้อาจจะใช้ในการเลือกตั้งและการปฏิรูปการกระจายอำนาจลงไปสู่ชุมชน ซึ่งใช้วิธีประชาธิปไตย ซึ่งระบบนี้เองที่ทำให้พลเมืองมีส่วนร่วมในขบวนการประชาธิปไตย

แต่เนื่องจากการปกครองรูปแบบนี้ จะต้องมียกขาดประชากรที่แน่นอนเพื่อความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ เมืองใหม่บางครั้งอาจไม่สามารถก่อตั้งองค์การลักษณะนี้ได้ในตอนแรกของการพัฒนาเพราะไม่มีกฎหมายมารองรับ

ในประเทศที่มีกฎหมายเมืองใหม่เป็นที่ยอมรับ เช่น ประเทศอังกฤษ มีขั้นตอนการดำเนินงานสำหรับเมืองใหม่ เพื่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นองค์การอิสระ เมื่อประชาชนมีขนาดที่พอเหมาะและมีบริการที่เพียงพอ



<sup>18</sup> Golany, New Town planning : Principles and practice ,

3.1.1.2 การรวมกับเทศบาลเดิม (Annexation to an Existing Municipality) เมื่อที่ตั้งของเมืองใหม่นั้นอยู่ในเขตเทศบาล จะเป็นการดีที่จะเข้าไปรวมในเขตเทศบาล เมืองใหม่ต้องประนีประนอมจุดมุ่งหมายของเมืองใหม่กับจุดมุ่งหมายของชุมชนเดิม การรวมนั้นจะต้องวางแผนอย่างระมัดระวัง เพราะว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างกันได้ ไม่เฉพาะเกิดปัญหากับเทศบาลเท่านั้น อาจเกิดปัญหากับการปกครองที่ใหญ่กว่าเทศบาลก็ได้ เช่น จังหวัด เพราะว่าเมืองใหม่อาจจะจะเป็นเมืองในอนาคต ซึ่งเสนอการบริการทางสังคม การศึกษาที่มีความเท่าเทียมกันหรือดีกว่าที่จังหวัดเคยมีอยู่ การเจริญเติบโตของเมืองใหม่จะก่อให้เกิดการจ้างงานใหม่ๆ สำหรับคนในเมืองเก่าและนอกเมืองเก่า ดังนั้นในทางเทคนิคแล้ว เมืองใหม่จะมีการปกครองที่เข้มแข็งพอที่จะแยกออกจากระบบการปกครองที่มีอยู่เป็นอิสระ

3.1.1.3 คณะกรรมการเมืองใหม่ (Interim Trustees) เป็นวิธีการทางเลือกใหม่ของระบบการปกครองที่เกิดขึ้นในอิสราเอล ซึ่งการก่อสร้างเมืองใหม่นี้จะรับผิดชอบโดยรัฐบาล โดยมีรัฐบาลแต่งตั้งกลุ่มบุคคลเพื่อที่จะเข้ามาดูแลเมืองใหม่ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับเทศบาลจนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลา ระยะเวลาที่สิ้นสุดนั้น เมื่อเมืองใหม่มีประชากรมากพอที่จะตัดสินใจ มีการปกครองของตนเอง มีผู้นำท้องถิ่น มีระบบการจัดเก็บภาษีของตนเอง<sup>10</sup>

นโยบายภาษีของเมืองใหม่นั้นจะช่วยให้เสียภาษีน้อยลง เพราะพลเมืองที่มาอยู่นั้นเป็นพวกมีรายได้น้อย โดยก่อนหน้านั้นจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐเป็นส่วนใหญ่ โดยผ่านทางกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการคอยบริการงานเทศบาลในเมืองใหม่ การเลือกตั้งของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นหลังจากคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนั้นหมดวาระไป และองค์การต่างๆสามารถปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนได้โดยประสานงานตามนโยบายของรัฐ

3.1.1.4 สมาคมที่อยู่อาศัย (Homes Association) เป็นองค์การที่แสวงหาผลกำไร ดำเนินงานตามข้อตกลงของเจ้าของที่ดินที่จะดูแลทรัพย์สินส่วนบุคคลและ

<sup>10</sup> Spiegel, Erika, New Town in Israel (New York : Frederick A. Praeger, 1967), pp.75-76.

ส่วนรวม มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในเรื่องทรัพย์สินส่วนกลาง พื้นที่ว่าง หรือระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยมีข้อจำกัดคือสมาคมที่อยู่อาศัยเองนั้นเป็นองค์กรพิเศษ ซึ่งไม่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะสนองนโยบายแผนงานและการตัดสินใจของรัฐ นอกจากนี้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เองนั้นมีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์กรด้วย

ในเมืองโคลัมเบีย รัฐแมริแลนด์ ประเทศอเมริกา สมาคมที่อยู่อาศัยคือ สมาคมสถานที่พักผ่อนและส่วนสาธารณะโคลัมเบีย(The Columbia Park and Recreation Association) เป็นองค์กรที่ดูแลบริการสาธารณะต่างๆ เมื่อไม่สามารถให้บริการชุมชนพิเศษ (Special district)<sup>20</sup> และในเมืองใหม่เรสตัน ประเทศอเมริกา สมาคมที่อยู่อาศัย คือ สมาคมเจ้าของบ้านเรสตัน(Reston Home Association)เป็นองค์กรที่ดูแลส่วนสาธารณะต่างๆ ที่จอดรถ ที่เปิดโล่ง ทางเท้า และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ<sup>21</sup>

3.1.1.5 การบริการชุมชนพิเศษ (Special Service Districts) เป็นองค์กรที่ไม่ได้แสวงหาผลกำไรและได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่จะให้บริการพิเศษที่พลเมืองในท้องถิ่นต้องการ วิสัยทัศน์เป็นวิสัยที่ธรรมดาโดยสามารถนำมาใช้ได้ ไม่ว่าจะ มีเทศบาลหรือไม่ก็ตาม ในกรณีที่มีเทศบาลอยู่องค์กรนี้ อาจจะถูกก่อตั้งเพื่อที่จะให้บริการที่ประชาชนต้องการมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้โดยไม่คำนึงถึงเขตเทศบาล โดยให้บริการทางด้านน้ำประปาและระบบการกำจัดขยะ แต่อาจไม่สามารถทำได้เป็นเวลานาน เพราะต้องใช้เงินในการให้บริการที่สูง<sup>22</sup>

3.1.1.6 การบริหารส่วนจังหวัด (County Government) การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่ก่อนที่จะสร้างเมืองใหม่ เมืองใหม่ที่สร้างในจังหวัดที่มั่นคง มีทรัพยากรทางการเงิน การบริหารที่ดี อาจรวมกับจังหวัด ถ้าสร้างในจังหวัดที่อ่อนแอ ไม่มีทรัพยากรทางการเงินและการบริหารไม่ดี เมืองใหม่จะแยกการบริหารเป็นเอกเทศ เมื่อมี

<sup>20</sup> Hanson, Royce, New Towns : Laboratories for democracy (New York : The Twentieth Century Fund, 1971), pp. 42-47.

<sup>21</sup> Campbell, Carlos C., New Towns : Another way to live (Virginia : Reston Publishing , 1976), pp. 71-72.

<sup>22</sup> Hanson, New Towns : Laboratories for democracy, pp.51-52.

ขนาดประชากรที่พอเหมาะและการบริหารที่ดี

เมืองใหม่เรสตัน ประเทศอเมริกาไม่มีรัฐบาลเป็นของตนเองอยู่ในการดูแลของเมืองแฟร์แฟก (Fairfax) เวอร์จิเนีย<sup>23</sup>

3.1.2 ทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปใหม่ การพัฒนาเมืองใหม่มีโอกาสที่ดีในการปฏิรูปการปกครอง แต่เมืองที่สร้างไว้แล้วเป็นการยาก เนื่องจากมีกฎหมายรองรับและมีการเมืองแทรกแซง เมืองใหม่ระยะแรกจะมีคนหนุ่มสาวเข้ามาอยู่ ซึ่งเต็มใจยอมรับการเปลี่ยนแปลงในเมืองใหม่ทำให้การปฏิรูปการปกครองประสบความสำเร็จ ทางเลือกในการปฏิรูปมี 4 ทางเลือก ได้แก่ การกระจายอำนาจ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, การดูแลที่อยู่อาศัย และ การปฏิรูปภาษี<sup>24</sup>

3.1.2.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการปฏิรูปการปกครอง พยายามส่งเสริมให้พลเมืองเข้าร่วมในการปกครอง มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจ แนวความคิดนี้แบ่งเป็นหมู่บ้านเล็กๆ หมู่บ้านละ 750 คน และ neighborhood unit มี 10 หมู่บ้าน หรือ 7,500 คน แต่ละหมู่บ้านจะมีสภาหมู่บ้าน (village council) และสภา neighborhood (neighborhood council) และสร้างรูปแบบระดับสภา (council) ชุมชนเมืองใหม่ประกอบด้วย 10 neighborhood มีประชาชนทั้งหมด 75,000 คน ในโครงสร้างนี้ชุมชนเมืองใหม่ขยายโดยเพิ่ม neighborhood มากขึ้น โดยไม่ต้องเปลี่ยน ความหนาแน่น ขนาด และการใช้ที่ดิน ตามรูปแบบการปกครองนี้ทุก neighborhood มีสิทธิเตรียมสาธารณูปโภคที่ต้องการ ประชาชนหมู่บ้านจะเลือกตัวแทนเป็นสภาหมู่บ้าน สภาหมู่บ้าน จะเลือกสภา neighborhood สภา neighborhood จะเลือกสภาเมือง

3.2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen participation) คือการพยายามให้ผู้อยู่อาศัยเป็นพลเมือง โดยมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการตัดสินใจเพื่อที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ในชุมชน และสภาพแวดล้อมของชุมชนให้ดีขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวแสดงออกมาในรูปของพฤติกรรมร่วม

<sup>23</sup> Campbell, New Towns : Another way to live, pp. 68-69.

<sup>24</sup> Golany, New Town planning : Principles and practice, pp. 256-263.



การมีส่วนร่วมของประชาชนในเมืองใหม่ ขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ก) ทักษะคิด, พื้นฐานทางการศึกษา และสังคมของประชาชน ข) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชุมชน และ ค) โครงสร้างการปกครองของเมืองและ neighborhood<sup>25</sup> การปกครองที่มีส่วนร่วมของประชาชนอาจเตรียมการรวมกลุ่มชุมชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

นี้วางแผนควรออกแบบให้ที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้กัน เพิ่ม ความหนาแน่น และให้ที่อยู่ใกล้กับที่ว่างที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งเลือกใช้ประโยชน์ได้ตามความเหมาะสม นอกจากนั้นควรพิจารณาเรื่องวัฒนธรรม พฤติกรรม และการยอมรับชุมชนในแต่ละกลุ่มอายุ และควรกำหนดหน่วยทางสังคมที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยขนาดของหน่วยทางสังคม จะแตกต่างกันตามวัฒนธรรม แต่จะอยู่ระหว่าง 10-40 ครอบครัว<sup>26</sup>

3.2.2.3 การดูแลที่อยู่อาศัย (Governance Residential Unit: GRU) แนวความคิดนี้คือการปกครองโดยผู้อยู่อาศัยในหน่วยนั้นๆ จำนวนประชากรต้อง ใหญ่พอที่จะตั้งรัฐบาลตนเองได้แต่เล็กพอที่จะไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสังคมและเขตการปกครอง ขนาดที่เหมาะสมคือ 3,500-5,000 หน่วย ซึ่งสามารถตั้งโรงเรียนประถมได้ GRU ต้องมี บริการพื้นฐานที่สามารถสนับสนุนการปกครองตนเอง ผู้อยู่อาศัยใน GRU เข้าไปร่วมในการ เลือกตั้งสภาและส่งตัวแทนเข้าไปยังสภาเมืองใหม่

3.2.2.4 การปฏิรูปภาษี (Tax Reform) ทำให้เกิดความร่วมมือ ในการเสียภาษี ลดการเก็บภาษีซ้ำซ้อน ทำให้ระบบการให้บริการระหว่าง neighborhood มีความเท่าเทียมกัน เป็นการแบ่งปันรายได้ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลประจำรัฐ

### 3.2 การดูแลชุมชนภายในเคหะชุมชน

การดูแลเคหะชุมชน เป็นเรื่องของการจัดระเบียบชีวิตการอยู่อาศัยร่วมกันใน เคหะชุมชนให้เกิดความปกติสุขตามอัตตภาพ และการรักษาประโยชน์ของเคหะชุมชน โดยมี ความหมาย 2 ลักษณะคือ ความหมายในลักษณะของผลมุ่งหวังสุดท้ายและลักษณะวิธีการ

ความหมายในลักษณะผลมุ่งหวังสุดท้าย หมายถึงการจัดการให้สภาพ การอยู่อาศัยในเคหะชุมชนมีสภาพแวดล้อมของชีวิตน่าอยู่อาศัยปราศจากสิ่งเดือดร้อนรำคาญอันมี

<sup>25</sup> Golany, New Town planning: Principles and practice, p.111.

<sup>26</sup> Ibid, p. 203.

ผลกระทบต่อการอยู่อาศัย โดยต้องให้เป็นไปตามขีดความสามารถของคณะชุมชนด้วยความมีประสิทธิภาพ

ส่วนความหมายในลักษณะของวิธีการ หมายถึงการจัดให้มีและควบคุมบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคณะชุมชน บำรุงรักษาทรัพย์สินของคณะชุมชนให้มีอายุการใช้งานยืนนาน จัดให้มีการดูแลรักษาผลประโยชน์ของคณะชุมชน จัดให้มีและส่งเสริมการจัดระเบียบทางสังคมภายในคณะชุมชน

ความหมายของการดูแลคณะชุมชนไม่ว่าลักษณะใด ได้ชี้ให้เห็นถึงแนว นโยบายของการดูแลคณะชุมชน เกี่ยวกับการจัดการสภาพการอยู่อาศัย 2 ประการคือ

ก) การจัดสภาพการอยู่อาศัยของคณะชุมชน ให้เป็นไปตามขีดความสามารถของคณะชุมชนหรือตามที่ทรัพยากรของคณะชุมชนจะมีหรือจัดหาได้ การสนองความต้องการผู้อยู่อาศัยเกินขีดความสามารถ จะก่อให้เกิดภาระแก่คณะชุมชนหรือหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยหรือเจ้าของคณะชุมชนในกรณีเป็นเอกชน

ข) การจัดการสภาพการอยู่อาศัยของคณะชุมชนด้วยความมีประสิทธิภาพ หรืออย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ทั้งนี้ทรัพยากรที่จะนำไปใช้ในการดูแลคณะชุมชนมิได้มีอยู่อย่างเหลือเฟือ ดังนั้นการดูแลคณะชุมชนให้มีประสิทธิภาพและประหยัดนั้น จะต้องอาศัยการวางแผนเพื่อประสานทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่หรือจัดหาได้ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนสูงสุด

3.2.1 ภาระหน้าที่การดูแลคณะชุมชน จากความหมายของการดูแลคณะชุมชนในลักษณะของผลมุ่งหวังสุดท้าย ทำให้ทราบถึงเป้าหมายหรือความต้องการที่จะได้รับจากการดูแลคณะชุมชน ส่วนความหมายในลักษณะของวิธีการจะทำให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานดูแลคณะชุมชน อันจะต้องดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีสัดส่วนและสอดคล้องกับขีดความสามารถของคณะชุมชน อันถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ของการดูแลคณะชุมชน ซึ่งแบ่งเป็น 4 หัวข้อใหญ่ๆดังนี้

3.2.1.1 การรักษาและจัดประโยชน์ในคณะชุมชน เป็นการดำเนินงาน เพื่อพิทักษ์รักษาการลงทุนและติดตามการชำระคืนทุนจากผู้อยู่อาศัยหรือคณะชุมชน ตลอดจนแสวงหาประโยชน์เพิ่มเติมจากคณะชุมชน

3.2.1.2 การบำรุงรักษาทรัพย์สินของคณะชุมชนเป็นการกระทำด้วยการมุ่งหวังให้อายุการใช้งานของทรัพย์สิน ได้แก่ อาคาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งใช้ประโยชน์ร่วมกันอื่นๆ มีอายุการใช้งานยาวนานขึ้น อันจะเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่าย

ในการลงทุนทรัพย์สินทั้งหมดอายุ รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนซ่อมแซม

3.2.1.3 การจัดทำบริการสำหรับเคหะชุมชน เป็นการดำเนินงานจัดบริการ เพื่อสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยในเคหะชุมชนให้ได้รับความสะดวกสบาย และมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุขตามอัธยาศัย

3.2.1.4 การจัดระเบียบในเคหะชุมชน เป็นการดำเนินงานเพื่อให้สภาพแวดล้อมของชีวิตการอยู่อาศัยเป็นไปด้วยความปกติสุข ราบรื่น สามารถรักษาสิ่งต่างๆ ที่มีอยู่แล้วไม่ว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพหรือสาธารณสมบัติไว้ได้ และสามารถสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ อันมีประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่เคหะชุมชน รวมทั้งยังสามารถรักษาสิ่งที่มีอยู่แล้ว และสิ่งที่สร้างสรรค์ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยรุ่นต่อไปได้ประโยชน์ด้วย

3.2.2 รูปแบบการจัดการดูแลเคหะชุมชน แนวทางในการจัดการดูแลเคหะชุมชนมี 4 รูปแบบ ได้แก่

3.2.2.1 การจัดการโดยหน่วยงานดำเนินการที่ผู้อยู่อาศัยจัดการแบบนี้ หน่วยงานดำเนินการที่ผู้อยู่อาศัยรับผิดชอบดูแลเคหะชุมชนทั้งหมด โดยอาจจัดให้มีสำนักงานตัวแทนปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเคหะชุมชนนั้น ซึ่งไม่ให้ผู้อยู่อาศัยเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเคหะชุมชน ทำให้ไม่ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน อันจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาของเคหะชุมชน ซึ่งอาจไม่ตรงหรือทันต่อความต้องการของผู้อยู่อาศัย

การจัดการโดยวิธีนี้สามารถแบ่งการทำงานเป็น 2 วิธี

คือ

วิธีแรก หน่วยงานดำเนินการที่ผู้อยู่อาศัยจัดการด้านการดูแลชุมชนด้วยตนเองทั้งหมด ด้วยการจัดพนักงานเข้าไปปฏิบัติงานในเคหะชุมชนซึ่งเป็นวิธีดั้งเดิม

วิธีที่สอง หน่วยงานดำเนินการที่ผู้อยู่อาศัยจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการ โดยหน่วยงานดำเนินการที่ผู้อยู่อาศัยยังคงต้องรับผิดชอบต่อผลของการดูแลเคหะชุมชน ซึ่งการจ้างเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนนั้น อาจกระทำดังนี้

ก) จ้างเอกชนดำเนินการบางส่วน ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับงานด้านบริการ เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การเก็บขยะ การดูแล บำรุงรักษา ซ่อมแซม เป็นต้น ข้อดีของวิธีการนี้ คือ ลดค่าใช้จ่ายในการดูแลเคหะชุมชนในระยะยาว และแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้ปฏิบัติงาน

ข) จ้างเอกชนดำเนินการทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการบริการ การจัดระเบียบ การรักษาและจัดประโยชน์ในเคหะชุมชน โดยหน่วยงานดำเนินการที่อยู่อาศัยต้องมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปด้วยดี แต่จะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ เพื่อป้องกันการหาประโยชน์ใส่ตนเองหรือสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัย ข้อเสียของวิธีการนี้คือ ค่าใช้จ่ายสูง

การจัดการรูปแบบนี้จะเห็นได้จากประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง โดยสิงคโปร์จะมีสำนักงานดูแลเคหะชุมชน (Area Office) เป็นสำนักงานสาขาของการเคหะแห่งชาติสิงคโปร์ (Housing & Development Board) บริหารงานดูแลเคหะชุมชน ส่วนประเทศฮ่องกงจะมีการดำเนินงานบริหารเคหะชุมชนหลายขั้นตอน<sup>27</sup> คือจะแบ่งพื้นที่เป็น 3 พื้นที่ แต่ละพื้นที่จะมีหัวหน้าผู้จัดการเคหะชุมชน (Chief Housing Manager) 1 คน ภายในพื้นที่จะมีผู้จัดการเคหะชุมชนระดับสูง (District Senior Housing Manager) 4-6 คน โดยแต่ละคนจะรับผิดชอบ 6-7 โครงการ โดยแต่ละโครงการจะมีผู้จัดการเคหะชุมชน (Housing Manager) บริหารงานด้านดูแลชุมชน

3.2.2.2 การจัดการดูแลเคหะชุมชนร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานดำเนินการที่อยู่อาศัยกับผู้อยู่อาศัยในเคหะชุมชน การจัดการรูปแบบนี้เป็น การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานดำเนินการที่อยู่อาศัยกับผู้อยู่อาศัย โดยหน่วยงานดำเนินการที่อยู่อาศัยชักชวนผู้อยู่อาศัยรวมกลุ่มกันเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเคหะชุมชน โดยผ่านการเลือกตั้งองค์กรของผู้อยู่อาศัยในรูปของคณะกรรมการเคหะชุมชนเข้ามาเป็นตัวแทนของผู้อยู่อาศัยในการประสานงานด้านการดูแลเคหะชุมชนกับหน่วยงานดำเนินการที่อยู่อาศัย

หน่วยงานดำเนินการที่อยู่อาศัย จะต้องเลือกหรือร่วมกันกับผู้อยู่อาศัยเกี่ยวกับกิจกรรมดูแลเคหะชุมชน รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำในการบริหารงานและจัดการทางการเงิน เพื่อพัฒนาคณะกรรมการเคหะชุมชนให้มีประสิทธิภาพ จนสามารถดูแลเคหะชุมชนได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้หน่วยงานดำเนินการที่อยู่อาศัยควรให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่คณะกรรมการเคหะชุมชนด้วย

<sup>27</sup> Housing Authority Public Relation Section, Hong Kong Housing Authority report 1982/83, pp. 57-75.

การจัดการรูปแบบนี้เห็นได้จากประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมี

สำนักงานประจำโครงการ (Office of the Project) เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ บริหารงานด้านการดูแลชุมชนโดยให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านการจัดองค์การชุมชน ที่จะสนับสนุนให้ผู้อยู่อาศัยได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาชุมชนด้วยตนเองอย่างเป็นระบบและมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุนทางด้านการให้การศึกษา และการจัดกิจกรรมชุมชน จากการทำงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน

3.2.2.3 การจัดการดูแลเคหะชุมชนโดยผู้อยู่อาศัย การจัดการรูปแบบนี้เป็นการมอบความรับผิดชอบให้ผู้อยู่อาศัยเข้ามาจัดการ เรื่องการดูแลเคหะชุมชนด้วยตนเองทั้งหมด ซึ่งเปรียบได้กับการปกครองตนเองของผู้อยู่อาศัย ซึ่งควรมีกฎหมายรองรับสิทธิ์ และให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของคนส่วนมาก อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ควรต้องผ่านขั้นตอนการจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อาศัยกับผู้อยู่อาศัย เสียก่อน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3.2.2.4 การจัดการดูแลเคหะชุมชนโดยหน่วยงานบริหารท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดการโดยวิธีนี้ เป็นการมอบภาระหน้าที่ให้หน่วยงานบริหารท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ เข้ามาดำเนินการดูแลเคหะชุมชน ตามหลักการแล้ว การดูแลเคหะชุมชนควรต้องเป็นเรื่องของหน่วยงานบริหารท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริการนั้นๆโดยตรง ซึ่งจะมีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงาน แต่เนื่องจากหน่วยงานบริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขีดความสามารถจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ที่ใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อาศัยดำเนินการดูแลเคหะชุมชน โดยไม่วางแผนประสานงานกับหน่วยงานบริหารท้องถิ่น ก็จะไม่มีการมอบหมายภาระการดูแลเคหะชุมชน และยินยอมรับมอบการดูแลเคหะชุมชนซึ่งกันและกัน ระหว่างหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อาศัย และหน่วยงานบริหารท้องถิ่น