

## 1.1 คำนำ

ปัญหาความไม่สมดุลของสภาพแวดล้อมในเขตเมือง อันเนื่องมาจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของเขตชุมชนเมืองต่างๆ ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร มีผลทำให้ชุมชนเมืองขาดคุณภาพชีวิตที่ดี ก่อให้เกิดปัญหาด้านสภาพแวดล้อม และนำมาซึ่งผลเสียทางด้านสังคม ปัญหาเหล่านี้เริ่มปรากฏให้เห็นในเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาของสังคมโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เมื่อองค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (human environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งได้มีการเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดความสามารถของทรัพยากรโลก และได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ได้รับความสำคัญมากขึ้น เมื่อองค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development, UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทของโลก ที่ให้ความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองเพื่อช่วยลดมลพิษทางอากาศ สร้างสมดุลของสภาพแวดล้อม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนเมือง ดังจะเห็นได้ว่า ได้มีการบรรจุแผนการพัฒนาพื้นที่สีเขียวไว้ในแผนพัฒนาระดับประเทศและในระดับท้องถิ่นหลายครั้งด้วยกัน อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540-2559) และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นต้น องค์การภาครัฐและเอกชนก็ได้เริ่มตระหนักและเห็นความสำคัญของการสร้างความสมดุลของสภาพแวดล้อมในเขตชุมชน โดยเฉพาะชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ดังจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันได้มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนจัดระบบสิ่งจูงใจในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยรัฐบาลพร้อมที่จะให้การสนับสนุนให้สามารถนำไป

ปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังที่ ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายแก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2546 “ให้หาทางสนับสนุนส่งเสริมการสร้างพื้นที่สีเขียว เช่น สวนพฤกษศาสตร์ ทั้งในระดับชุมชน ตามบ้านเรือน หรือในพื้นที่ประกอบกิจการต่างๆ โดยรัฐให้ความสนับสนุนและจัดระบบให้มีสิ่งจูงใจเพื่อให้โครงการได้เกิดขึ้น ซึ่งพื้นที่สีเขียวเหล่านี้นอกจากจะสวยงามแล้ว ยังเป็นปอดสำหรับผู้คนที่อยู่ใกล้เคียง”

ปัจจุบันเทศบาลทุกแห่งได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่สีเขียว เพราะเป็นภารกิจหนึ่งของเทศบาลที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นอกจากนั้น การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในชุมชนยังถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สามารถบ่งบอกถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นลักษณะข้อหนึ่งของเมืองน่าอยู่ (health cities) ตามข้อกำหนดขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization) แม้ว่าความพยายามในอันที่จะเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน ซึ่งได้ริเริ่มมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการหามาตรการที่เหมาะสม และสามารถที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ จึงได้กำหนดให้มีการศึกษาเพื่อจัดทำมาตรการในการเพิ่ม และการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน และได้มอบหมายให้คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยศูนย์วิจัยป่าไม้ ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำมาตรการในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน ตลอดจนการจัดการพื้นที่สีเขียวให้ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีระยะเวลาในการศึกษาทั้งสิ้น 210 วัน นับตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม 2546 เป็นต้นไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อให้ได้รูปแบบของมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน ทั้งองค์กรภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน และผู้ประกอบการ โดยเน้นมาตรการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) เพื่อให้ได้แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจเพื่อสนับสนุนให้เกิดพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น
- 3) เพื่อให้ได้แนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนสามารถปฏิบัติได้
- 4) เพื่อให้ได้เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการจัดให้มีพื้นที่สีเขียว สำหรับรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในเขตชุมชน

5) เพื่อให้ได้คู่มือแสดงลำดับขั้นตอนการนำมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติ

### 1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนในการศึกษานี้ เป็นพื้นที่โล่งในเขตเทศบาลที่มีพืชพรรณเป็นองค์ประกอบหลัก ได้รับการจัดการตามหลักวิชาวนวัฒนวิทยาและภูมิสถาปัตย์ เพื่อเสริมสร้างภูมิทัศน์ให้สวยงาม ปราศจากทัศนอุจาด และคงสภาพความเป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อทำหน้าที่เป็นปอดของชุมชนเมือง และ/หรือ เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจได้อย่างยั่งยืน โดยในการศึกษาเพื่อจัดทำมาตรการในการเพิ่ม และการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืนในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดเพื่อพัฒนาไปสู่การจัดทำมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืนไว้ 3 กลุ่ม คือ

#### 1.3.1 แนวคิดทางด้านผังเมือง

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รูปแบบในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้แก่ชุมชน โดยการจัดระเบียบพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมตามหลักการทางผังเมือง โดยการจำแนกขอบเขตพื้นที่ และสร้างสมดุลด้านการใช้ประโยชน์ให้เกิดความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่ โดยยึดหลักการพัฒนายั่งยืน ซึ่งมีมิติในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

1) มิติด้านพื้นที่ (Area Base) จะพิจารณาถึงศักยภาพของพื้นที่ซึ่งในแต่ละชุมชนแต่ละพื้นที่ ย่อมมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันออกไป จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้านแบบที่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมที่จะสามารถปรับเข้าได้กับสภาพพื้นที่ ทั้งนี้การเพิ่มพื้นที่สีเขียวจะต้องส่งผลให้เกิดการเสริมคุณค่าของทรัพยากรในพื้นที่ให้เพิ่มขึ้นด้วย

การดำเนินการจะต้องเริ่มด้วยการจัดทำทะเบียนพื้นที่ว่าง (open space inventory) เพื่อให้ทราบถึงขนาด ลักษณะ และคุณสมบัติเฉพาะของพื้นที่แต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป โดยการจัดทำรายละเอียดทะเบียนแม่บท จำแนกประเภทของแต่ละพื้นที่ต้นแบบการจัดระเบียบการกำหนดเขตพื้นที่ (zoning ordering) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ในแต่ละพื้นที่ ควรมีการกำหนดกลุ่มของประเภทกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อลดความขัดแย้งและสับสนด้านกิจกรรม อันมีผลต่อการจัดระเบียบพื้นที่ และการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างประหยัดและเหมาะสม การกำหนดเงื่อนไขเฉพาะพื้นที่ (area ordinance) เพื่อระบุประเภทและรายละเอียดการใช้งานในพื้นที่อย่างเหมาะสม ตรงตามสภาพความต้องการและศักยภาพของพื้นที่ อันจะช่วยให้ชุมชนมีกติกาและระเบียบในการใช้พื้นที่ร่วมกัน ทั้งนี้จะต้องประสานกับหลักการด้านเศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2) **มิติด้านกิจกรรม (Functional Base)** จะพิจารณาถึงประเภทและลักษณะของกิจกรรมซึ่งจะแตกต่างกันตามแต่ละสภาพพื้นที่ โดยจะต้องพิจารณาให้เกิดความเหมาะสม ทั้งด้านขนาดและกิจกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ศักยภาพของพื้นที่ และอุปสงค์ของชุมชนในแต่ละพื้นที่

การดำเนินงานจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพ (host organization) เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรม ในกรอบภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการ และดูแล โดยการเสริมด้วยมาตรการการกระจายอำนาจสู่ระดับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การกำหนดกรอบและขอบเขตการดำเนินงาน (scoping framework) เพื่อกำหนดขอบเขตภาระงานในการบริหารและจัดการพื้นที่อย่างเป็นระบบและชัดเจนตลอดจนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุสู่เป้าหมายหลัก

3) **มิติด้านวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตชุมชน (Cultural Base)** ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การเพิ่มและพัฒนาพื้นที่สีเขียว ซึ่งไม่อาจมองข้ามวิถีชีวิตของชุมชนแวดล้อม ที่มีความแตกต่างกันออกไป และจำเป็นจะต้องสร้างความเหมาะสมและพอควรที่สามารถปรับใช้เข้ากับวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของชุมชน

การดำเนินงานจะประกอบด้วย **การมีส่วนร่วมของประชาชน** (public participation) ในทุกระดับและในทุกกระบวนการ นับตั้งแต่การสร้างแนวคิดในการจัดทำพื้นที่ (concept) ที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดลักษณะและรูปแบบของพื้นที่สีเขียวที่ประสงค์ การคัดเลือกพื้นที่ (site selection) เพื่อให้เกิดการยอมรับและใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง โดยประชาชนเป็นผู้กำหนด ผู้เลือก และผู้มีส่วนร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง การคัดเลือก (screening) การสร้างแบบจำลองในหลากหลายรูปแบบและการคัดเลือกเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมกับวัฒนธรรมของชุมชน โดยประชาชนเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจ การสร้างสำนักสาธารณะต่อพื้นที่สาธารณะ (accountability) เพื่อการมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์แบบโดยการสร้างจิตสำนึกหรือสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และพื้นที่สาธารณะ

4) **มิติด้านสิ่งแวดล้อมโดยรวม (Environmental Base)** หมายถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นจะต้องได้รับการดูแลรักษาอย่างเป็นระบบ รวมถึงการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์อย่างรู้คุณค่า ตลอดจนกลไกของระบบนิเวศทั้งทางบกและทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง

การดำเนินงานจะประกอบด้วย **การกำหนดการดูแลรักษา** (environmental surveillance) การดูแลและเฝ้าระวังทรัพยากรธรรมชาติ และการสร้างเพิ่มเติมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาตรการการสนับสนุนผู้สร้างเสริม (encouragement composer) เพื่อยกย่องผู้สร้างเสริมและเฝ้าระวังทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นตัวอย่างที่น่ายกย่องเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่สังคม และมาตรการควบคุมผู้ใช้ (user control) เพื่อการจัดระเบียบและคุม

พฤติกรรมผู้ใช้ที่ไม่เหมาะสมให้อยู่ภายใต้กติกาดังกล่าวของสังคม เพื่อสิทธิโดยเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และเพื่อการใช้อย่างรู้คุณค่าและยั่งยืน

### 1.3.2 แนวคิดทางด้านกฎหมาย

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนระดับเทศบาล อันเกิดจากกฎหมาย เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอยู่หลายฉบับ แต่ที่ผ่านมายังมิได้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม แนวคิดด้านกฎหมายจะดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนดังนี้

1) การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน อันได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวในชุมชน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเทศบาล การก่อสร้างอาคาร และการดูแลพื้นที่สีเขียวที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

- ประมวลกฎหมายที่ดิน
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496
- พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
- พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2497
- พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

- 2) การวิเคราะห์กฎหมาย ดำเนินการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายที่ทำให้การเพิ่มพื้นที่สีเขียวไม่สัมฤทธิ์ผล
- 3) การศึกษามาตรการและกลไกของกฎหมายต่างประเทศ ที่ใช้ในการดูแลรักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวจากมุมมองของกฎหมายไทย (perspective of Thai legal system) และศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำมาตรการดังกล่าวมาปรับใช้ภายใต้ระบบกฎหมายไทย
- 4) การเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มาตรการต่างๆ สามารถใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

### 1.3.3 แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์

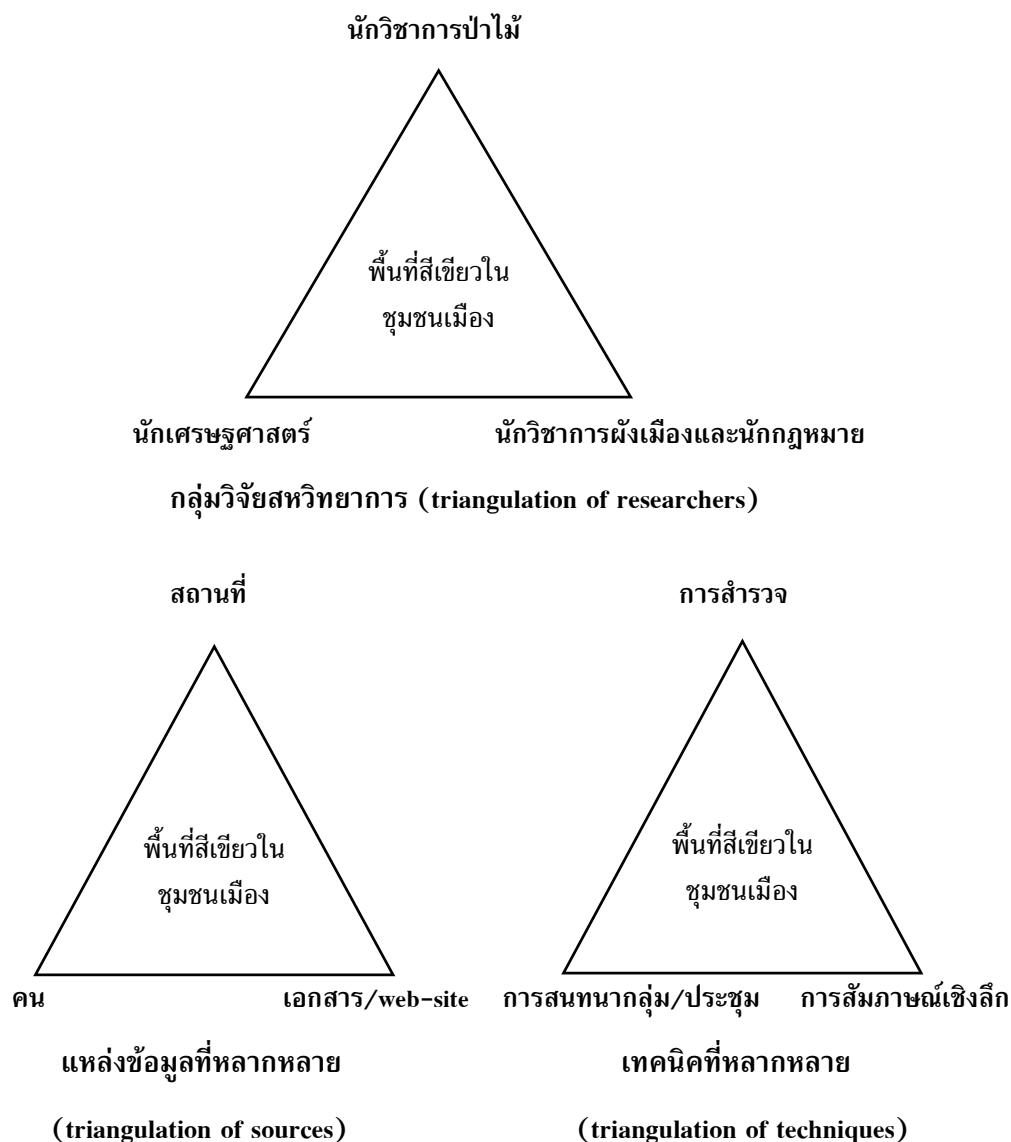
เศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้มีการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน ซึ่งแนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

#### 1) แนวคิดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง “มาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน” นี้เป็นลักษณะของการศึกษาเชิงสหวิทยาการที่ผสมผสานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์เข้ากับความรู้ด้านสังคมศาสตร์ ดังนั้นแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้จึงเป็นไปในแนวทางของการวิจัยผสมผสานวิธี (ผ่องพรรณ และสุภาพ, 2545)

การวิจัยผสมผสานวิธีจะเน้นการศึกษาโดยการเก็บข้อมูลด้วยเทคนิคสามเส้า (triangulation) เพื่อเสริมความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือของการวิจัย โดยการวิจัยผสมผสานวิธีแบบมีส่วนร่วมนั้นใช้นักวิจัยจากหลายสาขาวิชาประกอบกันขึ้นเป็นกลุ่มนักวิจัยสหวิทยาการ เพื่อให้สามารถนำความรู้จากต่างสาขามาใช้อย่างครอบคลุมทุกแง่มุมและลึกซึ้งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา มีการใช้แหล่งข้อมูลที่หลากหลายโดยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพมากกว่าข้อมูลเชิงปริมาณ อีกทั้งมีการใช้เทคนิคการเก็บข้อมูลหลากหลายวิธีผสมผสานกัน ทั้งนี้แนวคิดในการศึกษาครั้งนี้สามารถแสดงให้เห็นได้ดังภาพที่ 1.1

เทคนิคสามเส้านี้ แต่เดิมมุ่งเสริมความเที่ยงตรงของงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยลดความคลาดเคลื่อนและอคติที่เกิดจากข้อมูลแหล่งเดียวหรือแง่มุมเดียว เทคนิคนี้ได้รับความนิยมมากขึ้นในเวลาต่อมาโดยนักวิจัยเชิงปริมาณหันมาใช้มากขึ้น และได้มีการขยายขอบเขตกว้างกว่าความหมายเดิมในแง่ของการใช้วิธีข้ามกระบวนทัศน์ คือใช้วิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพร่วมกัน (ผ่องพรรณ และสุภาพ, 2545)



ภาพที่ 1.1 แนวคิดในการวิจัยแบบผสานวิธีที่นำมาดัดแปลงใช้ในการศึกษา

## 2) แนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

แนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรได้แก่การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม หรือคือการนำทรัพยากรไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่แนวคิดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้แก่การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อให้มนุษย์ได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี และจุดยืนในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมมักเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่มุ่งให้คนในสังคมปรับเปลี่ยนวิถีคิด วิถีการดำรงชีวิตและวิถีการผลิต เพื่อยับยั้งการทำลายสิ่งแวดล้อมหรือทำลายน้อยที่สุด อันจะทำให้กระบวนการผลิตและการบริโภคยังคงอยู่ได้และเอื้อประโยชน์ให้ทั้งประชาชนในรุ่นปัจจุบันและประชาชนรุ่นอนาคตด้วย (สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, 2541)

พื้นที่สีเขียวเป็นพื้นที่ที่มีพืชพรรณไม้ยืนต้นปกคลุมอย่างยั่งยืน และมีการจัดการที่เหมาะสม พื้นที่สีเขียวเป็นลักษณะของการใช้ที่ดินแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินนั้น การขาดแคลนพื้นที่สีเขียวเป็นปัญหาใหญ่ของชุมชนเมือง โดยเฉพาะชุมชนเมืองที่มีการใช้ที่ดินอย่างเข้มข้น ที่ดินมีราคาสูงมากและวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินจะถูกกดดันให้เน้นความสำคัญในการแสวงหาผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดแก่เจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินมองว่าการปล่อยให้มีที่ว่างเป็นพื้นที่สีเขียวนั้นทำให้เสียโอกาสในการใช้ที่ดินเพื่อแสวงหารายได้ที่เป็นตัวเงิน

ในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้น ผลประโยชน์เอกชนหรือส่วนบุคคลต่างจากผลประโยชน์ของสังคม การจัดสรรทรัพยากรที่ให้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลสูงสุดอาจไม่ได้นำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม หากทรัพยากรหรือสินค้าที่ระบบตลาดสามารถสะท้อนคุณค่าของทรัพยากรหรือสินค้าเหล่านั้นได้หมดและระบบตลาดมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์แล้ว ระบบตลาดสามารถจัดสรรทรัพยากรหรือสินค้าเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเอกชนและสังคมจะได้ประโยชน์สูงสุด แต่ถ้าหากระบบตลาดไม่สามารถสะท้อนคุณค่าของทรัพยากรหรือสินค้าได้อย่างครบถ้วนแล้ว ราคาที่เกิดจากกลไกตลาดก็ไม่สามารถสะท้อนคุณค่าของทรัพยากรหรือสินค้าได้อย่างเหมาะสม เอกชนอาจได้ประโยชน์ส่วนบุคคลสูงสุด แต่สังคมไม่ได้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งเรียกว่า ระบบตลาดล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม โดยในทางหลักเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรนั้นถือว่าสังคมมีการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

พื้นที่สีเขียวให้คุณค่าทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ครอบครองที่ดินทั้งในรูปของตัวเงินและความพอใจด้านอื่น นอกจากนี้ พื้นที่สีเขียวยังก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางเศรษฐศาสตร์ต่อสังคมโดยรวมอีกด้วย เช่น ความร่มเย็น การปกป้องสิ่งแวดล้อมและการทำหน้าที่เป็นปอดให้กับชุมชนเมือง การตัดสินใจใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนขึ้นอยู่กับผลประโยชน์เปรียบเทียบกับกิจกรรมที่แข่งขันการใช้ที่ดินนั้น โดยทั่วไปแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินคำนึงถึงเฉพาะผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมต่อตนเองเท่านั้น ไม่รวมถึงผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้น ดังนั้น การตัดสินใจใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินจึงไม่สะท้อนคุณค่าที่เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวม การพัฒนาพื้นที่สีเขียวจึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของความล้มเหลวของระบบตลาดในการจัดการทรัพยากรเพื่อสังคมโดยรวม และจำเป็นต้องมีการใช้มาตรการเข้ามาดำเนินการเพื่อให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์สูงสุด

พื้นที่สีเขียวเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเมือง โดยหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้มีการพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instruments) และนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศต่างๆ ทั่วโลกนั้น มีแนวคิดแบ่งเป็น 2 หลักการใหญ่ๆ คือ หลักการที่ว่าผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter-pays-principle) และหลักการที่ว่าผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (beneficiary-pays-principle) หลักการนี้ เป็นหลักการด้านการกระจายภาระ (distributional rule) ส่วนหลักการที่สองก็คือ หลักการการตั้งราคาทรัพยากรอย่างสมบูรณ์ (full-cost resource



pricing) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่จะรับประกันว่าจะมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency rule) หลักการแรกเป็นหลักการที่กำหนดว่า ใครเป็นผู้จ่าย หลักการที่สองเป็นหลักการที่กำหนดว่า จะต้องจ่ายเท่าไร

โดยอาศัยหลักการสองประการของเครื่องมือหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้สามารถแบ่งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ออกเป็นสองกลุ่มหลัก คือ (1) มาตรการที่ลดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (economic disincentives) ส่วนมากเป็นระบบซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย เช่น ระบบการกำหนดภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental tax) การเก็บค่าธรรมเนียมมลพิษ (environmental/pollution tax) การใช้นโยบายการกำหนดราคา (pricing policy) ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยมลพิษ (transferable policy rights หรือ marketable or tradable permits/quotas) และการเก็บค่าทิ้งกากของเสียและปล่อยน้ำทิ้ง (effluent/ discharge fees) เป็นต้น และ (2) มาตรการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (economic incentives) ได้แก่ มาตรการการลดหย่อนทางภาษี (tax reduction) มาตรการยกเว้นด้านภาษี (tax exemptions) การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน/การลงทุน ด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม (financial subsidies) การให้สิทธิพิเศษด้านการลงทุนซึ่งใช้กระบวนการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการวางเงินค้ำประกันซึ่งสามารถเรียกคืนได้ (deposit-refund schemes) เป็นต้น

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เป็นวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ที่รัฐเข้ามาแทรกแซงตลาด เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ยังสามารถจัดแบ่งออกได้หกประเภท ด้วยกันคือ (1) เครื่องมือทางภาษี (2) เครื่องมือทางการเงิน (3) ค่าธรรมเนียม (4) สิทธิและระบบกรรมสิทธิ์ (5) การขายสิทธิ และ (6) ระบบค้ำประกันและค้ำมัดจำ (มิ่งสรรพ, 2538)

การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ ซึ่งเครื่องมือบางประเภทสามารถจะสร้างแรงจูงใจให้มีการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตามเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ทุกชนิด จะเป็นเครื่องมือที่สามารถใช้รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมได้ ตัวอย่างเช่น เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน (investment credit) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ลดต้นทุนการผลิตของทั้งโครงการ ถึงแม้จะมีข้อแม้ให้โรงงานใช้เทคโนโลยีที่สะอาดขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่า ปริมาณการผลิตมลพิษ โดยรวมจะลดลง เพราะเมื่อต้นทุนโดยรวมต่ำลง อาจจะจูงใจให้การลงทุนมากขึ้น การผลิตจึงสูงขึ้น ถึงแม้มลพิษต่อหน่วยผลผลิตจะลดลง แต่ปริมาณมลพิษรวมกลับสูงขึ้น ที่ควรสังเกตก็คือ สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนที่ดี การหักลดหย่อนภาษีที่ดี ไม่ใช่เครื่องมือภายใต้หลัก Polluter Pays Principle เพราะผู้สร้างมลพิษไม่ได้รับภาระ แต่กลับได้รับจางจากผู้เสียภาษีบำบัดมลพิษ

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นี้ถึงแม้จะมีคุณอนันต์ และเครื่องมือหลายประเภทโดยเฉพาะประเภทที่มีการกำหนดสิทธิ การรับรองสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจสร้างปัญหาทางการเมืองและคอร์รัปชันได้ หากระบบคัดเลือกตรวจสอบและควบคุมรัฐสภาและฝ่ายบริหารล่าช้า การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการควบคุมให้เครื่องมือทาง

เศรษฐศาสตร์ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญก็คือ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ตลอดจนอัตราการใช้ทรัพยากรได้

กล่าวโดยสรุปในขณะที่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีสัญญาณว่ากติกาและระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ใช้วิธีการบังคับและควบคุมแต่อย่างเดียวยังไม่อาจแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอนาคตมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วยกระตุ้นให้ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมระดับท้องถิ่น เมือง ประเทศ หรือโลก โดยรับภาระเป็นผู้ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมซึ่งเสื่อมโทรมเพราะการบริโภคหรือการผลิตของตน หัวใจสำคัญที่จะชักจูงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมีเหตุผล มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน ได้แก่ องค์ความรู้ที่เป็นระบบ ตรวจสอบได้ และไม่เอนเอียง เป็นพื้นฐานเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งช่วยให้มีการสะท้อนต้นทุนสิ่งแวดล้อมอย่างสมบูรณ์ในราคาทรัพยากร ที่สำคัญก็คือการพัฒนาทางสังคมและการเมือง ชุมชนที่เข้มแข็งสามารถช่วยติดตามและรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

#### 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาเพื่อจัดทำมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน ได้ดำเนินการโดยวิธีการบูรณาการแนวคิดต่างๆ ทั้งสามแนวคิด อันได้แก่ แนวคิดที่ใช้หลักเกณฑ์ในทางผังเมืองและภูมิสถาปัตย์ แนวคิดของการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อประกอบการกำหนดรูปแบบของมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน โดยมีขั้นตอนในการศึกษาดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็นด้านเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ ด้านองค์กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียว ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่างๆ ทางด้านผังเมือง ซึ่งข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวจะได้จากเอกสารวิชาการต่างๆ รวมถึงประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ และผลที่ได้จากการจัดเวทีระดมความคิดเห็นต่าง ๆ

- 2) ศึกษาทบทวนสถานภาพและผลการดำเนินการด้านการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน ทั้งของหน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนของประเทศไทยที่ผ่านมา ซึ่งข้อมูลต่างๆ ดังกล่าว จะได้จากเอกสารรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

- 3) วิเคราะห์กลไกของภาคธุรกิจ ผู้ประกอบการ องค์กรเอกชน และภาคประชาชน ในอันที่จะผลักดันให้มีส่วนช่วยในการเพิ่ม และบริหารจัดการพื้นที่สีเขียว

- 4) จัดทำแบบสอบถามเพื่อระดมความคิดเห็นทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และผู้ประกอบการ ในการเพิ่มและบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน

5) จากผลการศึกษาทางด้านเอกสาร และความคิดเห็น สรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคของการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวทางด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมายและระเบียบและด้านผังเมือง

6) ศึกษา สังเคราะห์ข้อมูล เพื่อกำหนดนิยามของพื้นที่สีเขียว และเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวตามที่กำหนด สำหรับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในเขตชุมชนเมือง

7) เสนอแนวทางในการใช้มาตรการทางผังเมือง ทั้งด้านการส่งเสริมหรือจำกัด เพื่อให้ชุมชนเมืองบรรลุเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวสำหรับรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

8) กำหนดรูปแบบและกรอบการคัดเลือกมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยเน้นมาตรการสร้างแรงจูงใจต่างๆ ในอันที่จะเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้แก่ชุมชนเมือง ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

9) เสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวให้บรรลุผล และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

10) ศึกษาแนวคิดและแนวทางในการนำมาตรการต่างๆ ที่สรุปได้ข้างต้น ไปใช้ในการวางแผนทางไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรอบการคัดเลือกที่สำคัญคือ ข้อจำกัดของเครื่องมือที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การกำหนดขนาดของแรงจูงใจ ขอบเขตของพื้นที่สีเขียวที่ต้องการเร่งรัด ความรุนแรงของปัญหาด้านพื้นที่สีเขียว และข้อดีข้อเสียของเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านการเพิ่มพื้นที่สีเขียว

11) กำหนดรูปแบบของมาตรการต่างๆ ทั้งภาครัฐในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน โดยคำนึงถึงบทบาท หน้าที่ และความเหมาะสมของมาตรการที่จะนำไปใช้ในแต่ละกรณี

12) จัดเวทีระดมความคิดเห็นต่อผลการศึกษา

13) จัดทำคู่มือแสดงลำดับขั้นตอนการนำมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองอย่างยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติ