

## คำนำ

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และเล็งเห็นความสำคัญของพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง จึงได้มอบนโยบายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษาหาแนวทางเพิ่มพื้นที่สีเขียวรูปแบบต่างๆ ทั้งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา และการเสริมสร้างภูมิทัศน์ของชุมชนเมืองให้เป็นเมืองสีเขียว เพราะนอกจากจะสวยงามแล้วยังเป็นการเพิ่มพอดให้แก่ผู้คนในชุมชนเมืองอีกด้วย

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาเห็นว่า พื้นที่สีเขียวอันพึงประสงค์ควรเป็นพื้นที่สีเขียวที่ยั่งยืน โดยมีไม้ต้นหรือไม้ยืนต้นเป็นองค์ประกอบหลัก และชุมชนเมืองดังกล่าวในชั้นนี้ให้ยึดเอาเทศบาลต่างๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเป็นพื้นที่เป้าหมายหลัก จึงได้มอบหมายให้ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศึกษาโครงการจัดทำมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน โดยเน้นในสามมาตรการหลัก อันได้แก่ มาตรการทางผังเมือง มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ โดยมีกลุ่มงานพื้นที่สีเขียวและนันทนาการ กองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะเป็นหน่วยประสานงาน

ผลการศึกษาได้เสนอแนะให้ใช้มาตรการทางผังเมืองควบคู่กับการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นมาตรการหลัก เนื่องจากสามารถดำเนินการได้ทันที ชุมชนเมืองขนาดเล็กอันได้แก่เทศบาลตำบล ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมดของชุมชน โดยเป็นพื้นที่สีเขียวบริการอย่างน้อยร้อยละ 3 ชุมชนเมืองขนาดกลางอันได้แก่เทศบาลเมือง ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมดของชุมชน โดยเป็นพื้นที่สีเขียวบริการอย่างน้อยร้อยละ 5 ส่วนชุมชนเมืองขนาดใหญ่อันได้แก่เทศบาลนคร กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยานั้น ควรมีพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืนไม่น้อยกว่า 12 ตารางเมตรต่อคน โดยเป็นพื้นที่สีเขียวบริการอย่างน้อย 4 ตารางเมตรต่อคน ส่วนราชการในเขตชุมชนเมืองควรเป็นหน่วยงานนำร่องในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว โดยร้อยละ 30 ของพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของทางราชการควรจัดให้เป็นพื้นที่สีเขียว ทั้งนี้ ให้มีไม้ยืนต้นเป็นองค์ประกอบหลักอย่างน้อยร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียว นั้น ควรมุ่งเน้นในที่ดินของรัฐโดยดำเนินการในระดับมติคณะรัฐมนตรีก่อน เพราะการแก้ไขกฎหมายต้องมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุ้งยากซับซ้อน กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองที่ควรแก้ไขเป็นลำดับแรกคือการแก้ไขนิยาม “ที่ว่าง” ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้หมายถึงพื้นที่อันปราศจากหลังคาหรือสิ่งปลูกสร้างปกคลุมซึ่งต้องใช้เป็นพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของที่ว่างทั้งหมด และมีไม้ยืนต้นเป็น

องค์ประกอบอย่างน้อยร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียว ส่วนมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีในที่ดินของเอกชนซึ่งต้องแก้ไขกฎหมายนั้น อาจจะพิจารณาใช้เป็นมาตรการสุดท้าย เมื่อปรากฏว่าการดำเนินงานเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวดังกล่าวข้างต้นยังได้พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนไม่เต็มตามเป้าหมาย

ในการศึกษาครั้งนี้ ศูนย์วิจัยป่าไม้ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากผู้บริหารและบุคลากรของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกระดับชั้น ตั้งแต่ ดร. วณิ สัมพันธ์รักษ์ เลขาธิการฯ เป็นต้นมา จนทำให้ได้ “มาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน” ออกมาเป็นรูปเล่มดังที่เห็นอยู่ในขณะนี้ ศูนย์วิจัยป่าไม้ใคร่ขอขอบคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้อีกครั้งหนึ่ง

นายบุญวงศ์ ไทยอุตสาห

หัวหน้าคณะที่ปรึกษาและผู้จัดการโครงการ

## สารบัญ

คำนำ	(1)
สารบัญ	(3)
สารบัญตาราง	(5)
สารบัญภาพ	(7)
<b>บทที่ 1 : บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 คำนำ	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	10
<b>บทที่ 2 : พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน</b>	<b>13</b>
2.1 บทนำ	13
2.2 ขอบเขตของชุมชน	13
2.3 ความหมายและประเภทของพื้นที่สีเขียว	14
2.4 ความเป็นมาของพื้นที่สีเขียว	15
2.5 พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนในต่างประเทศ	17
2.6 ทศนคติเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง	18
2.7 การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน	23
2.8 การพิจารณาพรรณไม้เพื่อการพัฒนาพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน	24
2.9 บทสรุป	26
<b>บทที่ 3 : มาตรการด้านผังเมืองในการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน</b>	<b>27</b>
3.1 บทนำ	27
3.2 สมดุลด้านการใช้พื้นที่ในเขตชุมชน	28
3.3 การกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตชุมชน	29
3.4 สาเหตุของการสูญเสียพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน	29
3.5 ความจำเป็นในการจัดหาพื้นที่สีเขียว	31
3.6 การสร้างป่าสมบูรณในเขตเมือง : กรณีศึกษาของประเทศฝรั่งเศส	33
3.7 เกณฑ์การพิจารณาเพิ่มพื้นที่สีเขียวทางผังเมือง	38
3.8 การจำแนกพื้นที่สีเขียวตามบทบาทหน้าที่	40
3.9 การวิเคราะห์เพื่อกำหนดเกณฑ์และมาตรการทางผังเมือง	42
3.10 บทสรุป	46

## สารบัญ (ต่อ)

<b>บทที่ 4 : มาตรการด้านกฎหมายในการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน</b>	<b>49</b>
4.1 บทนำ	49
4.2 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	51
4.3 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	66
4.4 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	68
4.5 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร	70
4.6 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว : กรณีศึกษา	73
4.7 บทสรุป	82
<b>บทที่ 5 : มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน</b>	<b>85</b>
5.1 บทนำ	85
5.2 การทบทวนผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง	85
5.3 การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองของประเทศไทย	93
5.4 การวิเคราะห์แนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์	95
5.5 ข้อเสนอแนะการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์	106
5.6 บทสรุป	110
<b>บทที่ 6 : สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>113</b>
6.1 นิยาม	113
6.2 มาตรการด้านผังเมือง	114
6.3 มาตรการด้านกฎหมาย	117
6.4 มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์	119
6.5 มาตรการเสริมอื่นๆ	121
6.6 ข้อเสนอแนะแนวทางเชิงบูรณาการสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม	122
<b>บทที่ 7 : บรรณานุกรม</b>	<b>125</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>129</b>
<b>คณะทำงาน</b>	<b>183</b>

## สารบัญตาราง

### ตารางที่

2.1	ทัศนคติของผู้บริหารเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรภาคเอกชนที่มีต่อมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน	20
5.1	เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อดีข้อเสียของเครื่องมือ	86
5.2	การใช้เครื่องมือด้านอำนาจในการบริหาร (C&C) และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (EI) ในประเทศไทย	89
5.3	ราคาประเมินที่ดินต่อพื้นที่ 1 ตารางวา ในบางพื้นที่ของเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา	100
5.4	ค่าเสียโอกาสที่ดินต่อตารางวาต่อปี ในพื้นที่ต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา	100
5.5	รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา	102
5.6	เป้าหมายพื้นที่สีเขียวและมูลค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้น	103
5.7	ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ต่อพื้นที่ 1 ตารางวา ในระดับต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา	104
5.8	มูลค่าภาษีที่ดินโดยท้องถิ่นและมูลค่าเงินอุดหนุนที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเพื่อให้เพียงพอกับค่าเสียโอกาส	104
5.9	รายได้จากภาษีเงินได้ของบางเขตในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นๆ พ.ศ. 2545	106

## สารบัญตาราง (ต่อ)

### ตารางผนวกที่

1	รายชื่อเทศบาลนคร ประชากร และพื้นที่สีเขียวที่ควรมีตามเกณฑ์ขั้นต่ำ	134
2	รายชื่อเทศบาลเมือง ประชากร และพื้นที่สีเขียวที่ควรมีตามเกณฑ์ขั้นต่ำ	135
3	รายชื่อเทศบาลตำบล ประชากร และพื้นที่สีเขียวที่ควรมีตามเกณฑ์ขั้นต่ำ	138
4	ภาพรวมการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ของประเทศสมาชิก OECD (ไม่รวมภาษี)	164
5	ภาพรวมการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสมาชิก OECD	165
6	ข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็น “มาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน” คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2547	167

## สารบัญภาพ

### ภาพที่

1.1	แนวคิดในการวิจัยแบบผสานวิธีที่นำมาดัดแปลงใช้ในการศึกษา	7
3.1	ตัวอย่างการสร้างสมดุลด้านการใช้พื้นที่ในมหานครปารีส โดยการสร้างแนวป่า สมบูรณ์ไว้นอกเขตเมืองเพื่อสร้างสมดุลด้านสิ่งแวดล้อมให้กับเมือง	36
3.2	สภาพพื้นที่โรงงานผลิตรถยนต์ซีตรอง ก่อน (ภาพซ้าย) และหลัง (ภาพขวา) โครงการฟื้นฟูเขตอุตสาหกรรม	36
3.3	สภาพพื้นที่ย่านตลาดเก่า Les Halles ในปี พ.ศ. 2512 ก่อนเริ่มดำเนินโครง การฟื้นฟู	37
3.4	แผนผังตัวอย่างแสดงการกำหนดขอบเขตของเมือง โดยแบ่งออกเป็นเขตเมือง ชั้นใน (1) เขตเมืองชั้นกลาง (2) เขตเมืองชั้นนอก (3) และเขตพื้นที่ธรรม ชาติที่ควรอนุรักษ์ (A)	47