



# แนวความคิดด้านองค์กรฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย

## สฤษดี ดิยะวงศ์สุวรรณ

นิสิตหลักสูตรดุริยางค์บัณฑิตการวางแผนภาค และเมือง  
ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้เป็นการวิพากษ์เชิงทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรฟื้นฟูเมือง ซึ่งนับเป็นหัวใจสำคัญของกลไกการขับเคลื่อนกระบวนการวางแผนและการบริหารจัดการไปสู่การดำเนินการ โดยมุ่งเน้นสำหรับการตอบคำถามว่าองค์กรฟื้นฟูเมืองควรมีลักษณะเป็นอย่างไร การอธิบายตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์ (strategic planning) กับแนวคิดที่เกี่ยวข้อง เช่น การมีส่วนร่วมของชาวเมือง (citizen participation) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder analysis) องค์กรชุมชน (community organization) และการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน (partnership) นอกจากนี้ มีการยกตัวอย่างเชิงประจักษ์สถานการณ์ปัญหาการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย ข้อสรุปของบทความนี้เป็นการเสนอแนะกรอบแนวคิดด้านองค์กรฟื้นฟูเมืองที่จะนำไปประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ต่างๆ ในการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย

**คำสำคัญ:** การฟื้นฟูเมือง / การวางแผนที่เน้นกระบวนการ / การมีส่วนร่วม / ผู้มีส่วนได้เสีย / การมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน



## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

### 1.1 กำเนิดแนวคิดการฟื้นฟูเมือง

เมืองเป็นพื้นที่สำหรับการรวมกลุ่มในการอยู่อาศัยร่วมกันของมนุษย์ ซึ่งมีการแบ่งหน้าที่การทำงานร่วมกันทางสังคม (division of labour) และเป็นพื้นที่มีบทบาทรองรับระบบการปกครอง ตลอดจนสิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลต่างๆในสังคม นอกจากนี้เมืองยังเป็นพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตจนพัฒนามาเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางด้านธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมในที่สุด อย่างไรก็ตามเมื่อเมืองเติบโตได้ระดับหนึ่งส่วนใหญ่มักจะเกิดปัญหาความหนาแน่นของประชากรที่มาจากปัจจัยด้านการย้ายถิ่นเข้าสู่เมือง ตลอดจนปัญหาทางด้านมลภาวะสิ่งแวดล้อมของการอยู่อาศัยภายในเมืองมากขึ้น ผวนกับความต้องการเชิงพื้นที่สำหรับการประกอบกิจกรรมประเภทต่างๆ เช่น พื้นที่สำหรับการอยู่อาศัย พื้นที่สำหรับกิจกรรมธุรกิจการค้าและพื้นที่สำหรับรองรับกิจกรรมอุตสาหกรรม ทุกสิ่งทุกอย่างมาแล้วแล้วแต่กลายเป็นแรงกดดันที่ท้าทายต่อกระบวนการคิดสำหรับการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นภายในเมือง

แนวคิดด้านการฟื้นฟูเมืองได้เริ่มต้นมาจากปัญหาทางด้านสุขภาพของชาวเมืองที่มีมากขึ้น ในช่วงอุตสาหกรรมของประเทศอังกฤษจนภาครัฐจำเป็นต้องค้นหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทั่งมีงานวิจัยของ McKeown (1979 cited in Kenzer, 1999: 202-203) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสาธารณสุขในพื้นที่ภายในเมืองพบว่าปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงระบบสาธารณสุขภายในเมืองไม่ใช่การที่มีระบบการดูแลสุขภาพหรือระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยแต่เป็นประเด็นทางการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ภายในเมือง สิ่งแวดล้อม ระบบสังคม และเศรษฐกิจต่างหากที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบสาธารณสุขภายในเมือง ปรากฏการณ์ดังกล่าวนับเป็นจุดกำเนิดของแนวคิดการฟื้นฟูเมืองให้เกิดความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลกในที่สุด

ต่อมา Faludi (1984: 1-18) ได้ทำการศึกษาและอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดด้านทฤษฎีการวางแผน (planning theory) สามารถแบ่งประเภทได้เป็นสองลักษณะที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ได้แก่ 1) ทฤษฎีการวางแผนที่เน้นเนื้อหาสาระ (substantive planning theory) ซึ่งเป็นมุมมองเกี่ยวกับปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นภายในเมือง เช่น ระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land-use system) และการตั้งถิ่นฐานของเมือง (urban settlement) ฯลฯ ทำการศึกษาสร้างความเข้าใจนำมาเป็นสาระสำหรับการวางแผน และ 2) ทฤษฎีการวางแผนที่เน้นกระบวนการ (procedural planning theory) เป็นมุมมองเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน (planning process) ที่จะนำมาซึ่งวิธีการตัดสินใจและบทบาทของการวางแผน ทั้งนี้ Faludi ได้ให้ข้อโต้แย้งทางทฤษฎีว่าการพิจารณาประเภทของทฤษฎีการวางแผน (type of planning theory) ควรมีการพิจารณาสาระในการวางแผน (the state of substantive theory) ควบคู่กันไป โดยให้เหตุผลว่าสาระของการวางแผนเปรียบเสมือนผลรวมของคุณลักษณะองค์ความรู้ในมุมมองต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะอธิบายเกี่ยวกับรายละเอียดของสาระในการวางแผนและสาระดังกล่าวจะสะท้อนให้เกิดรูปแบบหรือประเภทของกระบวนการวางแผนเกิดขึ้นด้วยเช่นกัน ดังนั้นการวางแผนนับประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการระบบการคิดและสังเคราะห์ ไม่ใช่แค่เพียงการวิเคราะห์ทำความเข้าใจปรากฏการณ์เพียงอย่างเดียว

(Minett, 1972 cited in Faludi, ibid: 14) ดังนั้น Faludi จึงได้สรุปเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนไว้ว่าเป็นการเกิดขึ้นขององค์กรหรือสถาบันใหม่ที่จะต้องมีการจัดเรียงหน้าที่ บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับต่อการดำเนินการของสาระในการวางแผนฟื้นฟูเมืองอย่างเหมาะสม เพื่อที่จะมีการบริหารจัดการต่อการทำความเข้าใจของปัญหาและสร้างทัศนคติใหม่ให้เกิดขึ้นต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งความเข้าใจร่วมกันที่เกิดขึ้นนี้เองจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนไม่เพียงแต่สาระในการวางแผนเท่านั้นแต่ยังเปลี่ยนแปลงไปถึงลักษณะเชิงองค์กรอีกด้วย กล่าวโดยสรุปของประเด็นกระบวนการวางแผนจะเป็นไปเพื่อค้นหาว่า “สถานการณ์ใดควรจะใช้ประเภทการวางแผนแบบใดและจะใช้กระบวนการเช่นไรที่จะสามารถรองรับต่อเป้าหมายของการวางแผนได้ดีที่สุด”

## 1.2 ปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์กระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง

ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมการแบ่งประเภทการวางแผน (Carmon, 1999; Roberts and Sykes, 2000; ยงธนิต, 2550) สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าปรากฏการณ์สากลของการฟื้นฟูเมืองทั่วโลกส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการวางแผนจากด้านบนลงด้านล่าง (top-down planning) โดยจะมีภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการหลัก ส่วนสาระของการวางแผนมีมุมมองแบบองค์รวม (comprehensive planning) ลักษณะการดำเนินการจะเป็นแบบรื้อถอนเป็นส่วนใหญ่ (urban reconstruction) อย่างไรก็ตามกระบวนการทัศน์ดังกล่าวได้ถูกศึกษาวิจัยตลอดจนได้รับการวิพากษ์ถึงความไม่เหมาะสมต่อการฟื้นฟูเมือง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการทำลายความเป็นชุมชนของเมือง การรุกรานสิทธิส่วนบุคคลและการตั้งถิ่นฐานของชุมชน รวมถึงความเป็นธรรมทางสังคม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ของการวางแผนเป็นแบบด้านล่างขึ้นด้านบน (bottom-up planning) โดยมีองค์กรชุมชนเป็นหลักสำหรับการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการนี้ไม่สามารถผลักดันสาระการฟื้นฟูเมืองได้อย่างมีนัยสำคัญ ผลของการดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของสวัสดิการสังคมและการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากเกิดข้อจำกัดพื้นฐานทางด้านทรัพยากรและด้านสังคมในการฟื้นฟูเมืองขององค์กรชุมชนเหล่านั้น ดังนั้นแนวคิดกระบวนการวางแผนจึงมาสู่การวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์ (strategic planning) ที่พยายามสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟูเมือง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ได้จากการเจรจาและต่อรอง ตลอดจนถึงการระดมทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินการทางด้านต่างๆของการฟื้นฟูเมืองจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะสามารถขับเคลื่อนการฟื้นฟูเมือง ณ พื้นที่หนึ่งๆได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีนัยสำคัญเพียงพอต่อพื้นที่เมืองแห่งนั้น โดยครอบคลุมไปจนถึงประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจ สังคมและกลุ่มผู้อยู่อาศัยบนพื้นที่แห่งนั้นผ่านการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ซึ่งมาจากกระบวนการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์

แม้ว่าในปัจจุบันแนวคิดการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์จะเป็นที่แพร่หลายและมีการใช้แนวคิดอื่นเข้ามาร่วมในการให้รายละเอียดของกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางด้านการมีส่วนร่วมของชาวเมือง (citizen participation) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder analysis) องค์กรชุมชน (community organization) และการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน (partnership) อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะ

มีแบบจำลองต่อสถานการณ์ต่างๆเกิดขึ้นอย่างมากมายที่ได้จากผลของงานวิจัยในพื้นที่ต่างๆ (Hughes and Carmichael, 1998; Nelson, 2001; Tsenkova, 2002; Ball, Le Ny and Maginn, 2003; Fletcher, 2007) แต่ยังเป็นเพียงการยกตัวอย่างลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ณ บริบทแห่งนั้นและยังไม่มี การสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์และศึกษาแบบองค์รวมของกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง สำหรับบทความชิ้นนี้ผู้เขียนได้เสนอแนะกรอบแนวคิดทางด้านองค์กรฟื้นฟูเมืองที่เป็นผู้ แกนหลักของกลไกกระบวนการวางแผนที่มีพื้นฐานมาจากกรอบแนวคิดการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์ ในการเป็นหน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis)

### 1.3 องค์กรฟื้นฟูเมืององค์ประกอบสำคัญของกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง

ปรากฏการณ์สากลเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ในเมืองมักจะเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน กลุ่มผู้ อยู่อาศัยบนพื้นที่แห่งนั้นไม่ว่าจะลักษณะใดตาม และนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่แห่งนั้นที่สัมพันธ์ กับระบบเศรษฐกิจของเมืองหรือประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดสถานการณ์ที่คล้ายกัน คือ ความ ต้องการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่แห่งหนึ่งเพื่อความเหมาะสมต่อระบบเศรษฐกิจของเมืองกับความขัดแย้งต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ของกลุ่มผู้อยู่อาศัยบนพื้นที่แห่งนั้น และบ่อยครั้งที่มีการรื้อถอนสิทธิ มนุษยชนและสิทธิการอยู่อาศัยในพื้นที่แห่งนั้นโดยการไล่ออกกลุ่มผู้อยู่อาศัย เหตุการณ์ที่กล่าวมาส่งผล ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางสังคมขึ้นเพื่อการสร้างอำนาจสำหรับการเจรจาต่อรองกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ ที่ดินและนโยบายภาครัฐ โดยการพยายามหารูปแบบกระบวนการวางแผนการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่ เหมาะสมและลงตัวสำหรับกลุ่มชาวเมืองผู้อยู่อาศัยบนพื้นที่ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและนโยบายภาครัฐ

สิ่งที่กล่าวมาคือการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์กระบวนการวางแผนไปสู่รูปแบบเน้นกลยุทธ์ แต่อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยแล้วตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 ได้มีการสัมมนาเกี่ยวกับการฟื้นฟูชุมชน เมือง (urban renewal) ได้เสนอแนะเกี่ยวกับแนวคิดทางด้านสถาบันฟื้นฟูเมืองขึ้น (กองผังเมืองและ โครงการ, 2535) สิ่งนี้ได้ขับเคลื่อนไปสู่การเกิดขึ้นของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่ตั้งอยู่บนความเชื่อ ของแนวคิดทางด้านองค์กรชุมชนที่เป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองโดยเฉพาะด้าน ที่อยู่อาศัย ส่วนหนึ่งในการผลักดันของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน คือ การแทรกแซงกระบวนการ วางแผนจากการสนับสนุนการรวมกลุ่มของชุมชนที่อยู่อาศัยบนพื้นที่ประเภทต่างๆภายในเมืองเพื่อ การแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงและคุณภาพของการอยู่อาศัยกับการตั้งถิ่นฐานจากแรงกดดันด้าน ความต้องการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่มาจากนโยบายภาครัฐและเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน นอกจากนี้ นันทน์ (2550: 15) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์กรฟื้นฟูเมืองที่ได้รับอำนาจและหน้าที่จากข้อกำหนด ทางกฎหมายไว้ว่าควรจะเป็นองค์กรที่อิงกับการเคหะแห่งชาติ แต่สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันผู้ เขียนให้ข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎีว่ากลไกที่กล่าวมาข้างต้นอาจจะไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากกลไกของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้มุ่งเน้นเกี่ยวกับความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยของชาว เมืองผู้มีรายได้น้อยหรือชุมชนแออัดเป็นหลัก มิได้ครอบคลุมถึงชาวเมืองระดับอื่นๆ ซึ่งมีปัญหาโล่ รื้อเกิดขึ้นภายในประเทศไทย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครได้ยกระดับขึ้นมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือ ชุมชนแออัดแล้ว ทั้งนี้จะกล่าวในรายละเอียดของบทความต่อไปในหัวข้อที่ 3 ส่วนขอบเขตนิยาม



เกี่ยวกับองค์กรฟื้นฟูเมืองในเชิงกฎหมายที่เป็นองค์กรท้องถิ่นกับการเคหะแห่งชาติอาจจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกรอบแนวคิดให้ครอบคลุมต่อผู้มีส่วนได้เสีย ลำดับขั้นการมีส่วนร่วมของชาวเมือง และการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนในการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่เป็นหลักด้วย ซึ่งจะขอเสนอแนะเป็นใจความสำคัญหลักขององค์กรฟื้นฟูเมืองในบทความชิ้นนี้

## 2. ทฤษฎีการวางแผนที่เน้นกระบวนการ

จากการอธิบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์กระบวนการวางแผนในหัวข้อ 1.2 ที่ผ่านมา ได้สรุปวิวัฒนาการกรอบแนวคิดทฤษฎีการวางแผนที่เน้นกระบวนการไว้ในระดับหนึ่ง<sup>1</sup> ทั้งนี้สำหรับบทความนี้ได้มุ่งเน้นในรายละเอียดเกี่ยวกับการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์กับแนวคิดที่เกี่ยวข้องแจกแจงรายละเอียดได้ดังนี้

### 2.1 การวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์

กระบวนการวางแผนที่เน้นการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเพื่อค้นหาผู้ดำเนินการที่มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนเชิงกระบวนการทั้งการวางแผนและดำเนินการฟื้นฟูเมืองให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ สำหรับการวางแผนประเภทนี้จะมีแนวคิดประกอบกระบวนการวางแผนที่หลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วมของชาวเมือง การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรชุมชน และการร่วมมือแบบหุ้นส่วน

### 2.2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์

แนวคิดที่ยกตัวอย่างดังต่อไปนี้ไม่ใช่ทั้งหมดของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์ แต่เป็นกลุ่มแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ของกระบวนการวางแผนที่นำมาเป็นองค์ประกอบใช้ในการวางแผน

#### 2.2.1 การมีส่วนร่วมของชาวเมือง

เนื่องจากปัญหาและข้อวิพากษ์ต่อกระบวนการวางแผนแบบด้านบนลงด้านล่างทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนของชาวเมืองในพื้นที่ฟื้นฟู การทบทวนวรรณกรรมได้สร้างกรอบแนวคิดจากแนวคิดของ Arnstein, S.N. (1969) ซึ่งมีการศึกษาและแบ่งลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมของชาวเมือง (a ladder of citizen participation) ในกระบวนการวางแผน สามารถแบ่งได้เป็น 8 ระดับ ได้แก่ ลำดับขั้นที่ 1 การจัดการโดยภาครัฐ (manipulation) ลำดับขั้นที่ 2 การเยียวยาเพื่อลดแรงกดดัน (therapy) ลำดับขั้นที่ 3 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (informing) ลำดับขั้นที่ 4 การให้ข้อมูลบริบทของพื้นที่ (consultation) ลำดับขั้นที่ 5 การร่วมแสดงความคิดเห็น (placation) ลำดับขั้นที่ 6 การเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnership) ลำดับขั้นที่ 7 การร่วมตัดสินใจ (delegated power) และลำดับขั้นที่ 8 การได้อำนาจตัดสินใจ (citizen control)



ทั้งนี้ในความคิดเห็นของ Arnstein ได้อภิปรายเกี่ยวกับลำดับชั้นการมีส่วนร่วมของชาวเมืองไว้ว่า ถ้าการมีส่วนร่วมของชาวเมืองในการฟื้นฟูเมืองเป็นเรื่องของการมีอำนาจในการตัดสินใจแล้ว ดังนั้นลำดับชั้นที่ 1-2 ไม่นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมของชาวเมือง (nonparticipation) ส่วนลำดับชั้นที่ 3-5 จัดเป็นการแสวงหาทำให้การมีส่วนร่วมพอเป็นพิธี แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ (tokenism) และลำดับชั้นที่ 6-8 เท่านั้น จึงจะนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมของชาวเมืองอย่างแท้จริง (citizen power)

### 2.2.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย

การแบ่งประเภทของผู้มีส่วนได้เสียมีหลากหลายวิธีโดยทั่วไปผู้มีส่วนได้เสียจะแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ความเร่งด่วนของการฟื้นฟู (urgency) 2) ความเกี่ยวข้องด้วยกฎหมาย (legitimacy) และ 3) ความเกี่ยวข้องเชิงอำนาจ (power) ซึ่งบ่อยครั้งในการดำเนินการจะไปมุ่งเน้นกลุ่มผู้มีส่วนร่วมที่มีความเกี่ยวข้องเชิงอำนาจในการฟื้นฟูเมืองเพียงอย่างเดียว (Prell, Hubacek and Reed, 2009: 502-503) อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ได้มีการพัฒนาการแบ่งประเภทกลุ่มผู้มีส่วนร่วมโดยมองผ่านเชิงพื้นที่ที่ฟื้นฟูเมืองเป็นหลักแล้วค่อยแบ่งในรายละเอียดของภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องได้แก่ 1) ผู้มีส่วนได้เสียภายในพื้นที่ และ 2) ผู้มีส่วนได้เสียภายนอกพื้นที่ (Hall, P. cited in Roberts and Sykes, 2000 ; Hamdi and Goethert, 1997: 67) และวิเคราะห์ระดับความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย 2 ประเภทนี้ในขั้นตอนของกระบวนการวางแผนและการดำเนินการฟื้นฟูเมืองต่อไป

### 2.2.3 องค์กรชุมชน

แนวคิดการรวมกลุ่มประชาชนท้องถิ่นหรือกลุ่มผู้อยู่อาศัยบนพื้นที่ฟื้นฟูเมืองมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆภายในพื้นที่ของตนเองโดยไม่มุ่งเน้นผลกำไรเกินกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน องค์กรชุมชนกลุ่มนี้จะเป็นกลไกพื้นฐานสำคัญของการเป็นกลุ่มย่อยที่เป็นตัวแทนของกลุ่มทั้งหมดของท้องถิ่น ปัจจัยของการรวมกลุ่มองค์กรมีหลากหลายปัจจัยทั้งความสมัครใจ การใช้ทุนส่วนตัวและการแทรกแซงจากภาครัฐในแต่ละกลุ่มจะมีความหลากหลายทั้งขนาดและโครงสร้างขององค์กรทั้งรูปแบบการก่อตั้งอย่างเป็นทางการและการรวมกลุ่มขนาดเล็กอย่างไม่เป็นทางการก็ได้ แนวคิดนี้ได้ นำบูรณาการกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของชาวเมือง โดยองค์กรชุมชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ระดับการสร้างนโยบายของภาครัฐ การวางแผนที่เน้นเนื้อหาสาระ จนไปสู่ระดับการดำเนินการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามเงื่อนไขเชิงบริบทในแต่ละพื้นที่ของเมืองที่ไม่เหมือนกันย่อมส่งผลต่อลำดับชั้นการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนได้ด้วยเช่นกัน

### 2.2.4 การมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน

การมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน หมายถึง การร่วมมือมากกว่าหนึ่งภาคส่วนในกระบวนการวางแผนและดำเนินการในลักษณะของรูปแบบองค์กร จะมีการจัดเรียงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละภาคส่วน ตลอดจนมีการแบ่งปันทรัพยากร ทักษะและต้นทุนทางสังคมท่ามกลางผู้มีส่วนร่วมกับกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายในกระบวนการวางแผนและดำเนินการ (Hughes and Carmichael, 1998; Lichfield, 2000; Mc Quaid, 2000)

### 2.2.5 โครงข่ายทางสังคม



แนวคิดนี้มุ่งเน้นการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรท่ามกลางกระบวนการวางแผนในสาระใดสาระหนึ่ง ระดับของการปฏิสัมพันธ์ในแต่ละหน่วยจะขึ้นอยู่กับจำนวนและความถี่ของการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันภายในโครงข่ายทางสังคม นอกจากนี้ระดับปฏิสัมพันธ์จะถูกพิจารณาเป็นกระบวนการทางสังคมที่ก่อให้เกิดช่องทางของการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ข้อมูลและข่าวสารที่จะนำไปสู่การเจรจาสร้างฉันทามติ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ตลอดจนการระดมทรัพยากรและทุนทางสังคมที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมของกลุ่มทางสังคมที่เกิดขึ้น ดังนั้น “เป้าหมายหลักของการวิเคราะห์โครงข่ายทางสังคม คือ การค้นหาและการตีความรูปแบบของความเชื่อมโยงทางสังคมท่ามกลางกลุ่มผู้ดำเนินการ” (Nooy, W.C., Mrvar, A. and Batagelj, V. 2005)<sup>2</sup>

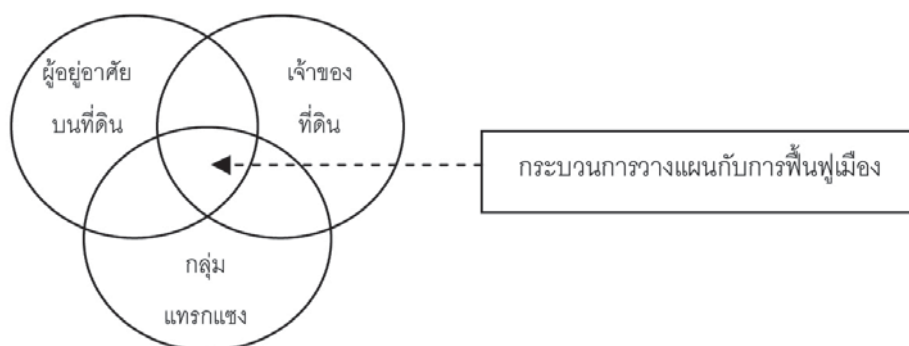
### 2.3 สรุปกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

จากการทบทวนวรรณกรรมดังที่กล่าวมาข้างต้นได้ทำการสรุปกรอบแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรฟื้นฟูเมืองไว้ 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับเมือง 2) ระดับการวางแผน และ 3) ระดับองค์กรฟื้นฟูเมือง (ประเด็นองค์กรฟื้นฟูเมืองจะกล่าวในรายละเอียดของประเด็นนี้ในหัวข้อ 4.1 หลังจากการอธิบายหัวข้อ 3 สถานการณ์การจัดการเชิงพื้นที่ในการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย) อธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

#### 2.3.1 ระดับเมือง

สำหรับการวิเคราะห์กระบวนการวางแผนมีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งประเภทของกระบวนการวางแผนด้วยกลุ่มตัวแปรต้นที่มีอิทธิพลต่อระดับการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ ทั้งนี้กรอบแนวคิดสำหรับการแบ่งประเภทกระบวนการฟื้นฟูเมืองได้สังเคราะห์ผ่านแนวคิดของ Faludi (1984) Carmon (1999) อคิน (2541) และจิตร (2550) ในมุมมองเชิงพื้นที่ที่เป็นพื้นฐาน (area-based approach) ด้วย 3 ตัวแปร ได้แก่ 1) กลุ่มผู้อยู่อาศัยบนพื้นที่ฟื้นฟูเมือง 2) เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินของพื้นที่ฟื้นฟูเมือง และ 3) กลุ่มแทรกแซงกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง (ดูภาพที่ 1)

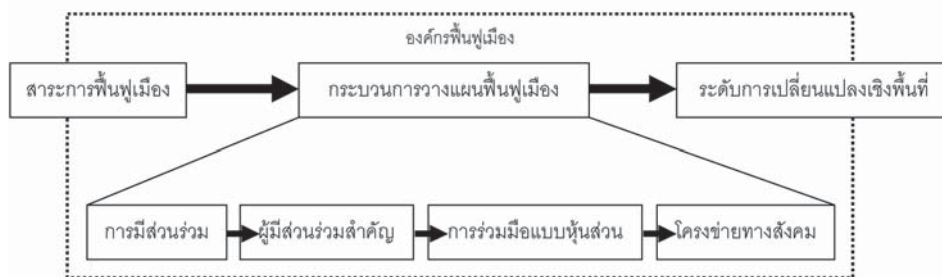
#### 2.3.2 ระดับการวางแผน



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดระดับเมืองสำหรับการแบ่งประเภทกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง ที่มีผลต่อลักษณะขององค์กรฟื้นฟูเมือง กระบวนการวางแผน และระดับการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่



สำหรับการทบทวนวรรณกรรมของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์ ผู้เขียนสังเคราะห์ได้ว่ากระบวนการวางแผนนั้นควรจะมาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในและภายนอกพื้นที่ฟื้นฟูซึ่งต้องการการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนที่มีลักษณะของความเสยงร่วมกันหรือได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วนจะต้องมีลักษณะโครงสร้างเชิงองค์กรเกิดขึ้น (McQuiad, 2000) สำหรับการแบ่งบทบาทหน้าที่ของการดำเนินกระบวนการวางแผน และนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูเมืองร่วมกัน ดังนั้นมุมมองของหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นองค์กรฟื้นฟูเมืองอาจไม่ใช่แค่องค์กรชุมชนหรือหน่วยงานรับผิดชอบตามหน้าที่ทางกฎหมายเพียงเท่านั้น แต่องค์กรฟื้นฟูเมืองจะมาจากความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมด



ภาพที่ 2: กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีขององค์กรฟื้นฟูเมืองระดับการวางแผน

### 3. สถานการณ์การจัดการเชิงพื้นที่ในการฟื้นฟูเมืองของประเทศไทย

สำหรับหัวข้อนี้ผู้เขียนได้แสดงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่เชื่อมโยงแรงกดดันในการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่เพื่อความเหมาะสมต่อระบบเศรษฐกิจของเมืองซึ่งมาจากภาครัฐและกลุ่มเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ส่งผลกระทบทางด้านสังคมโดยเฉพาะผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เหล่านั้น ถ้าพื้นที่ฟื้นฟูเมืองมีขนาดใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่มากเท่าใดหรือพื้นที่เหล่านั้นมีบทบาทต่อเมืองเท่าใด ยิ่งจะทำให้การฟื้นฟูเมืองส่งผลกระทบต่อบริบทของเมืองมากขึ้นตามกัน ทั้งนี้สฤชดี (2554) ได้ทบทวนประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการวางแผนฟื้นฟูเมืองกรณีด้านที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดที่ได้รับผลกระทบมาจากนโยบายภาครัฐที่ต้องการที่ดินสำหรับการพัฒนาเมืองเพื่อรองรับต่อระบบอุตสาหกรรมของประเทศ จนทำให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวชุมชนแออัดจากการช่วยเหลือของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (non-government organization: NGO) จนถักทอกันอย่างเป็นโครงข่ายในแต่ละพื้นที่เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนโยบายการฟื้นฟูเมือง จนภาครัฐได้ยอมรับและผลักดันการแก้ปัญหา

ผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน แต่อย่างไรก็ตามสำหรับสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย ปัญหาแรงกดดันความต้องการที่ดินไม่ได้อยู่เพียงระดับการไล่รื้อแค่ชุมชนแออัดอีกแล้ว สำหรับหัวข้อต่อไป ผู้เขียนแจกแจงตัวอย่างสถานการณ์ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงแบ่งได้เป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ 3.1) การจัดการเชิงพื้นที่เมืองของการตั้งถิ่นฐานชุมชนแออัด และ 3.2) ภาวะวิกฤตของการยกระดับความเข้มข้นแรงกดดันในการจัดการพื้นที่เมือง

### 3.1 การจัดการเชิงพื้นที่เมืองของการตั้งถิ่นฐานชุมชนแออัด

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ.2520 นโยบายภาครัฐได้มุ่งเน้นการฟื้นฟูเมืองเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อรองรับการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมของประเทศ ขณะนั้นนโยบายการฟื้นฟูเมืองของภาครัฐเป็นลักษณะของการรื้อถอนเน้นการพัฒนาทางกายภาพเป็นหลัก ชุมชนแออัดหรือสลัมถูกนิยามเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและสร้างปัญหาทางสังคมให้กับเมือง ทั้งนี้เพื่อสื่อถึงความชอบธรรมของภาครัฐต่อการไล่รื้อชุมชนแออัดเหล่านี้ ดังนั้นปรากฏการณ์ไล่รื้อชุมชนแออัดจึงเกิดขึ้นทั่วประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครเพื่อนำที่ดินในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออดนำมาใช้สำหรับการพัฒนาประเทศ

แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์ไล่รื้อชุมชนแออัดโดยแท้จริงแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่กลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่มาตั้งถิ่นฐานอย่างไม่เป็นทางการบนที่ดินบุคคลอื่นแล้วนั้น ยังมีกลุ่มชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะครอบครัวแบบขยายตามวัฒนธรรมไทยที่มีการปลูกสร้างอาคารเพิ่มขึ้นในบริเวณที่ดินเดียวกันจนทำให้เข้าสู่นิยามชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติตั้งไว้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นของช่วงการเปลี่ยนแปลงด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินจากอดีตที่นับว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ไปสู่สิทธิการถือครองที่ดินของประชาชนทั่วไปและสิทธิ์ถือครองที่ดินสามารถใช้เป็นมรดกสืบทอดต่อทายาทได้ ซึ่งมีกลุ่มประชาชนบางกลุ่มที่ไม่เข้าใจและไม่ตระหนักต่อการออกโฉนดที่ดินที่อาจจะด้วยปัจจัยของความด้อยโอกาส ขาดความรู้หรือความจนเนื่องจากกลัวที่จะต้องเสียภาษีที่ดินที่ถือครองทำให้นิ่งเฉยต่อการออกกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือสภาพการเป็นชุมชนแออัดหรือชุมชนบุกรุกที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์<sup>4</sup> แม้ว่าชุมชนนั้นจะเป็นชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานมาอย่างยาวนานและมีรากฐานทางวัฒนธรรมที่ผูกพันกับพื้นที่แห่งนั้นก็ตาม

สถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นได้เกิดการรวมกลุ่มของชาวชุมชนแออัดกันอย่างเป็นโครงข่ายในการสร้างพลังอำนาจในการเจรจาต่อรองทางด้านนโยบายของภาครัฐและเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในการมีส่วนร่วมกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง เพื่อร่วมจัดการการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ สิ่งทีกล่าวมาได้ส่งผลต่อระดับนโยบายการแก้ปัญหาความมั่นคงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดพื้นที่ต่างๆภายในเมืองของประเทศไทย (ดูภาพที่ 3)



ภาพที่ 3: การรวมกลุ่มของชาวชุมชนแออัดเพื่อการเจรจาต่อรองในระดับการจัดการพื้นที่ในเมืองและระดับนโยบายต่อการแก้ปัญหาด้านสิทธิการอยู่อาศัยของชุมชนแออัดกับภาครัฐและเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน  
ที่มา: กองเลขาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2551: ออนไลน์

### 3.2 ภาวะวิกฤตของการยกระดับความเข้มข้นแรงกดดันในการจัดการพื้นที่เมือง

แม้ว่าสถานการณ์เลวร้ายของชุมชนแออัดจะเริ่มคลี่คลายจากการปฏิรูปกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองจากแบบด้านบนลงด้านล่างไปสู่การวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์ ซึ่งได้มาจากการเจรจาต่อรองของการรวมกลุ่มและโครงข่ายชุมชนแออัด จนภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่ความมั่นคงในการตั้งถิ่นฐานแล้วนั้น สถานการณ์ปัจจุบันที่คล้ายกันแต่ไม่ใช่กับชุมชนแออัดได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากภาวะแรงกดดันความต้องการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่เพื่อการพัฒนาจากนโยบายภาครัฐและเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินกับพื้นที่อื่นๆภายในเมือง

สำหรับบทความนี้ผู้เขียนได้ยกสถานการณ์ตัวอย่าง 2 กรณี ได้แก่ พื้นที่ชุมชนแฟลตดินแดงกับพื้นที่ชุมชนเวียงนาครเขมมของกรุงเทพมหานคร

ชุมชนแฟลตดินแดงเริ่มต้นจากกระบวนการวางแผนระหว่างภาครัฐกับนายทุน (public-investor partnership) ซึ่งพื้นที่แห่งนี้เป็นที่ของการเคหะแห่งชาติต้องการฟื้นฟูเป็นย่านที่อยู่อาศัยใหม่ผนวกเข้ากับพื้นที่เชิงพาณิชย์ เช่น สำนักงาน โรงแรม ฯลฯ ผ่านการให้เหตุผลของการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่แห่งนี้มาจากความเสื่อมโทรมของกลุ่มอาคารชุดที่มีความไม่ปลอดภัยต่อการอยู่อาศัยแล้ว ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน (อรรถพร อ่างใน สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2551: ออนไลน์) อย่างไรก็ตามสำหรับการวางแผนโครงการนี้ปราศจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนของกลุ่มผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งมีแต่การกำหนดค่าชดเชย ค่าขนย้ายและสิทธิค่าเช่าอยู่อาศัยในราคาพิเศษเพียงเท่านั้น (การเคหะแห่งชาติ, ม.ป.ป.) จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งและต่อต้านโครงการฟื้นฟูเมืองจากกลุ่มชุมชนดินแดงจนนำไปสู่การมีส่วนร่วมของชุมชนดินแดงในกระบวนการวางแผนกับการเคหะแห่งชาติ ในการกำหนดแผนฟื้นฟูเมืองในพื้นที่นี้ใหม่อีกครั้ง (สยามธุรกิจ, 2550) ซึ่งนับเป็นกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองแบบภาครัฐกับปัจเจกบุคคลที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่แห่งนี้ (public-individual partnership)

ชุมชนเวียงนาครเขมมมีแนวโน้มของการฟื้นฟูเมืองที่คล้ายกับชุมชนแพลตตินแดง แต่ต่างกันตรงเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานบริพัตรกำลังจะสิ้นสุดสัญญาเช่าที่ดินในเดือนกันยายน ปีพ.ศ.2555 ทั้งนี้ชุมชนเวียงนาครเขมมเป็นย่านการค้าเก่าแก่แห่งหนึ่งของเกาะรัตนโกสินทร์ตั้งถิ่นฐานอยู่บนการเช่าที่ดินเนื้อที่ 14 ไร่ 1 งาน 91 ตารางวา ทั้งนี้ทางเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีแนวโน้มไม่ต่อสัญญาเช่า และมีโครงการฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าวโดยร่วมลงทุนกับภาครัฐกิจเอกชน (private-investor partnership) จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลทำให้ชาวชุมชนเวียงนาครเขมมได้รวมกลุ่มออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน นอกจากนี้ยังรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นบริษัทนิติบุคคลรวมเงินของชาวชุมชนเพื่อเจรจาขอซื้อที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน แม้ว่าบริษัทนิติบุคคลของชุมชนเวียงนาครเขมมจะเสนอราคาซื้อที่ดินที่ให้ราคาสูงกว่าราคากลางที่ประเมินไว้แล้วก็ตาม แต่การเจรจานี้ได้ถูกปฏิเสธในเวลาต่อมา (มติชน, 2554: ออนไลน์)



ภาพที่ 4 ความขัดแย้งในดำเนินการฟื้นฟูเมืองกรณีพื้นที่ย่านแพลตตินแดง ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ของกระบวนการวางแผน ที่มา: หนังสือพิมพ์สวัสดีกรุงเทพฯ (2550: ออนไลน์)

ในวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2554 ชุมชนเวียงนาครเขมมได้จัดกิจกรรม “ไหว้จันทรา รักษาเวียงฯ” ซึ่งแสดงถึงคุณค่าทางวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชนมีการแสดงนิทรรศการประวัติความเป็นมาของการตั้งถิ่นฐานชุมชนจนกลายเป็นย่านเก่าแก่สำคัญที่มีบทบาทต่อการเติบโตของกรุงรัตนโกสินทร์ นอกจากนี้ได้เปิดวงสนทนาผ่านรายการเวทีสาธารณะออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสในประเด็นเรื่อง “เวียงนาครเขมม มรดกแห่งรัตนโกสินทร์” มีการสนทนาร่วมกันทั้งชาวชุมชนและกลุ่มนักวิชาการจากภาคส่วนต่างๆ อาทิ มูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์ กรรมการสิทธิมนุษยชน สมาคมอีโคโมสไทย นักผังเมือง และนักประวัติศาสตร์ท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปได้ว่าชุมชนเวียงนาครเขมมนับเป็นชุมชนที่เก่าแก่มีบทบาทมาตั้งแต่การสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ทางสถาปัตยกรรมตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4-5 ที่ยังคงอยู่อย่างสมบูรณ์ควรค่าแก่การอนุรักษ์เพื่อเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ทั้งบทบาทในปัจจุบันยังเป็นย่านธุรกิจการค้าของชาวกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามข้อคิดในวงสนทนาได้ระบุว่าแนวทางการพัฒนาของนายทุนมุ่งเน้นผลประโยชน์ทางธุรกิจเพียงอย่างเดียวมากกว่าการถ่วงดุลให้ค่าความสำคัญทางด้านอนุรักษ์หรือฟื้นฟูเมืองให้สอดคล้องระหว่างคุณค่าทางวัฒนธรรมความเป็นมรดกของเกาะรัตนโกสินทร์และสิทธิการตั้งถิ่นฐานของชุมชน ดังนั้นรูปแบบการฟื้นฟูเมืองจึงมีลักษณะของการไล่รื้อสร้างใหม่จนเป็นปกติวิสัย

สำหรับกรณีชุมชนเวียงนาครเขมรยังไม่สามารถมีข้อสรุปของกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองว่าชุมชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมต่อกระบวนการวางแผนของภาคเอกชนได้หรือไม่ แม้ว่าชุมชนแห่งนี้จะได้รับการอธิบายไว้ว่ามีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมเพียงใดหรือจะถูกตรึงสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิการตั้งถิ่นฐานของชุมชนก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแรงกดดันสำหรับความต้องการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ภายในเมืองได้ส่งผลกระทบต่อทำลายคุณค่าในมิติต่างๆอย่างมากมาย ทั้งนี้โดยบทบาทของภาครัฐในการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนยังมีความจำเป็นต้องมีการแสดงจุดยืนเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาดังกล่าวสำหรับการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาล่าช้า

จากการยกตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ไร้รัฐชุมชนที่เกิดขึ้นภายในกรุงเทพมหานครได้ยกระดับไปสู่ชุมชนประเภทอื่นที่ไม่ใช่แต่เพียงชุมชนแออัดอย่างเดียวแล้ว ถ้ามองในมุมของสิทธิชุมชนและสิทธิมนุษยชนต่อการตั้งถิ่นฐานและการดำรงชีวิต ปรากฏการณ์ไร้รัฐที่เกิดขึ้นถือเป็นการตรึงสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน การทำลายความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ ตลอดจนทำลายเส้นทางวัฒนธรรมของเมืองอีกด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เราต้องย้อนกลับไปตั้งคำถามไว้ว่านอกจากการพัฒนาฟื้นฟูเมืองเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้วนั้น เราต้องการนัยสำคัญในการพัฒนาฟื้นฟูเมืองทางด้านใดบ้าง หรือไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญประเด็นทางด้านใดบ้าง ทั้งนี้เป็นสิ่งที่ทำลายต่อการแสดงจุดยืนและบทบาทของภาครัฐในการกำหนดนโยบายและข้อกำหนดเพื่อสร้างเครื่องมือรองรับต่อการแก้ไขปัญหานี้ในสถานการณ์เช่นนี้ และในทางกลับกัน จะไม่เป็นการไปตรึงสิทธิอันชอบธรรมของเจ้าของที่ดินตามกฎหมายอีกด้วย แต่มีเป้าหมายในบทบาทของภาครัฐต่อการเจรจาประนีประนอมทั้งสองฝ่ายตลอดจนสิทธิของชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมของกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองของพื้นที่แห่งนั้น

ในขณะที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (2554: ออนไลน์) ได้รายงานว่ามีชุมชนแออัดมากกว่า 3,700 ชุมชนทั่วประเทศที่อยู่ในสถานการณ์วิกฤตไม่ได้รับการสนับสนุนต่อความมั่นคงของการตั้งถิ่นฐานการอยู่อาศัย มีสถานภาพพร้อมที่จะถูกไล่รื้อจากภาครัฐกิจนายทุนและภาครัฐอยู่ทุกขณะ นอกจากนี้อภิญาและณัฐวิทย์ (2554: ออนไลน์) ได้คาดการณ์จากปรากฏการณ์พัฒนาเมืองของกรณีชุมชนเวียงนาครเขมรว่าอาจจะมีพื้นที่ชุมชนอื่นๆอีกที่จะได้รับผลกระทบต่อชุมชนในลักษณะเดียวกันนี้ เนื่องจากชุมชนตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการเช่าที่ดินอยู่อย่างนี้เช่นกัน นอกจากนี้ผู้เขียนสนับสนุนต่อแนวคิดดังกล่าวผ่านปรากฏการณ์ไร้รัฐของชุมชนแออัดที่เคยได้รับผลกระทบจากความต้องการที่ดินในการพัฒนาเมืองของภาครัฐกับนายทุนในลักษณะเช่นนี้มาก่อน ส่งผลให้เกิดความท้าทายต่อการสร้างกรอบแนวคิดกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองที่ควรจะมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนได้เสนอกรอบแนวคิดทฤษฎีการวางแผนที่เน้นกระบวนการเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าวผ่านมุมมองขององค์กรฟื้นฟูฟื้นฟูไว้ให้หัวข้อต่อไป



ภาพที่ 5: การตื่นตัวของชุมชนเวียงนครเขมมในการพยายามมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองในที่ดินเช่าอยู่อาศัยมากกว่า 3 ชั่วโมงคน

ที่มา: อภิญญาและณัฐวิทย์, 2554: ออนไลน์ (ภาพซ้าย); มดิชนออนไลน์, 2554: ออนไลน์ (ภาพขวา)

## 4. องค์กรฟื้นฟูเมือง: การปฏิรูปเชิงสถาบันสำหรับการวางแผนฟื้นฟูเมือง

### 4.1 กรอบแนวคิดองค์กรฟื้นฟูเมือง

นิยามองค์กรฟื้นฟูเมืองสำหรับบทความนี้ หมายถึง การร่วมมือแบบหุ้นส่วนจากภาคชุมชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ฟื้นฟูเมืองในรูปแบบขององค์กรชุมชนซึ่งนับเป็นผู้มีส่วนได้เสียภายใน กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายนอก ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ ภาควิชาการ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน องค์กรเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการฟื้นฟูเมือง เช่น องค์กรส่วนท้องถิ่น การเคหะแห่งชาติ องค์กรพัฒนาชุมชน ตลอดจนองค์กรสิทธิมนุษยชนและการตั้งถิ่นฐานชุมชน ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการวางแผนในลักษณะของรูปแบบองค์กรเพื่อดำเนินการสร้างเป้าหมาย วางแผน ดำเนินการ และติดตามผลร่วมกัน

อย่างไรก็ตามลักษณะขององค์กรฟื้นฟูเมืองในแต่ละพื้นที่อาจจะมีส่วน โครงสร้างหรือองค์ประกอบองค์กรที่แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเชิงพื้นที่ 3 ประเด็นเป็นสำคัญอันได้แก่ 1) กลุ่มผู้อยู่อาศัยบนพื้นที่ฟื้นฟูเมือง 2) เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินของพื้นที่ฟื้นฟูเมือง และ 3) กลุ่มแทรกแซงกระบวนการวางแผน แต่ทั้งนี้องค์ประกอบหลักขององค์กรฟื้นฟูเมืองจะมีลักษณะดังภาพ 6

### 4.2 สถานการณ์รื้อความท้าทายในการปฏิรูปเชิงสถาบันทุกกรณีการฟื้นฟูเมืองสำหรับประเทศไทย

การฟื้นฟูเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ให้มีสภาพโดยรวมดีขึ้น ทั้งนี้จะเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคลที่หลากหลาย การมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจเป้าหมายกับกระบวนการวางแผนของผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่างๆ นโยบายภาครัฐ และการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนต่อกระบวนการวางแผนขององค์กรฟื้นฟูเมือง โดยส่วนใหญ่แล้วสถานการณ์ฟื้นฟูเมืองมักจะยากต่อการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การรื้อถอนสิทธิ ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางสังคม อย่างไรก็ตามสำหรับมุมมองทางด้านกระบวนการวางแผนแล้วนั้นสามารถผลักดันการมีส่วนร่วมจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการเกิดขึ้นขององค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ บทบาทและความรับผิดชอบเกี่ยวกับสาระ

การวางแผนฟื้นฟูเมืองร่วมกันได้อย่างเหมาะสม แต่จะมีลักษณะในรายละเอียดเป็นอย่างไร ยังต้องรอการท้าทายแนวคิดของเหล่านักวิจัยมาร่วมกันนำเสนอรูปแบบองค์กรฟื้นฟูเมืองที่เหมาะสมแต่ละลักษณะเฉพาะของพื้นที่ เพื่อการอธิบายรูปแบบลักษณะขององค์กรฟื้นฟูเมืองที่เหมาะสมในบริบทต่างๆ ของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตเหตุการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น



ภาพที่ 6: กรอบแนวคิดระดับองค์กรฟื้นฟูเมืองในกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง  
ที่มา: ปรับปรุงจาก Hamdi, and Goethert, 1997: pp. 67-68

## 5. การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### 5.1 การอภิปรายผล

การฟื้นฟูเมืองพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งนั้น ส่วนมากมักจะมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงมักจะส่งผลกระทบต่อบริบทของเมืองตั้งแต่ลักษณะทางด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม บ่อยครั้งการวางนโยบายในกระบวนการวางแผนแบบใดแบบหนึ่งนั้น มักจะมีความขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้นเสมอ เช่น การวางแผนแบบด้านบนลงด้านล่าง จะมีลักษณะการกำหนดนโยบายและแผนงานโดยภาครัฐและนักวางแผนมักจะไม่ครอบคลุมต่อปัญหาของกลุ่มชาวเมืองในพื้นที่อย่างเพียงพอ หรือการวางแผนแบบด้านล่างขึ้นด้านบน จะมีลักษณะการกำหนดนโยบายและแผนงานโดยกลุ่มชาวเมืองภายในพื้นที่ที่ฟื้นฟูกับนักพัฒนาองค์กรเอกชนมักจะไม่ครอบคลุมองค์กรรวมด้านเศรษฐกิจของเมืองหรือมีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มศักยภาพของพื้นที่เมืองเหล่านั้น ส่งผลให้เกิดพัฒนาการแนวคิดด้านทฤษฎีการวางแผนเชิงกระบวนการให้มีลักษณะของการเน้นกลยุทธ์ที่สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละขั้นตอนของการวางแผนขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์ความรู้ในเชิงทฤษฎีจะมีการศึกษาอย่างมากมาย แต่สำหรับประเทศไทยแล้วนั้นยังคงค่อนข้างจะมีน้อยมากและมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ซึ่งจำเป็นต้องมีการรวบรวมข้อมูลประเด็นสาระที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนในการสร้างกรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายของการค้นหาแนวทางกระบวนการวางแผนเพื่อการฟื้นฟูเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรมและปราศจากความขัดแย้งทางสังคมหรือความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

สำหรับกระบวนการวางแผนแบบเน้นกลยุทธ์ มีใช้แนวคิดด้านผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ซึ่งนับเป็นลักษณะของการทำงานร่วมกันเชิงองค์กร หรือการนำไปสู่การเกิดขึ้นในเชิงสถาบันท่ามกลางผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจำเป็นต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน หรือมีการสร้างบรรทัดฐานให้เกิดขึ้นในประเด็นสาระของการฟื้นฟูเมือง

นับว่าไม่ใช่เรื่องง่ายในการสร้างบรรทัดฐานดังกล่าวที่จะนำไปสู่การสร้างฉันทมติร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียภายนอกกับผู้มีส่วนได้เสียภายในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง เมื่อมองผ่านกรณีตัวอย่างชุมชนแฟลตดินแดงและชุมชนเวียงนาครเขมม ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียภายนอกมักจะไม่ได้ให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายในหรือชาวเมืองในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง ถึงแม้ว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินจะไม่ใช่ของชาวเมืองและเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจะมีสิทธิอันชอบธรรมอย่างเต็มที่ในทางกฎหมายก็ตาม อย่างไรก็ตามเมื่อมองย้อนอดีตเกี่ยวกับปัญหาชุมชนแออัดหรือสลัมในการถูกรื้อไล่ที่จากภาครัฐหรือภาคเอกชนที่สามารถพัฒนาไปสู่นโยบายในการช่วยเหลือทางสังคมของกลไกภาครัฐที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมของ “โครงการบ้านมั่นคง” ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่มุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งเมื่อศึกษาในรายละเอียดมีหลายกรณีที่ชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่บนที่ดินของเอกชนและมีรูปแบบการฟื้นฟูในลักษณะของการเจรจาเพื่อการอยู่อาศัยบนที่ดินเดิมกับเจ้าของที่ดินได้ แต่เมื่อมองมาที่กรณีชุมชนเวียงนาครเขมม ชาวเมืองไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนได้ ซึ่งแน่นอนเมื่อมองทางกฎหมายได้คำตอบว่า ชุมชนไม่มีสิทธิ์บนที่ดิน เมื่อหมดสัญญาเช่าที่ดินและเจ้าของไม่ต่อสัญญาเช่า ชุมชนต้องมีการย้ายออกจากพื้นที่แห่งนั้น แต่เมื่อมองผ่านทางด้านสังคมกับความสัมพันธ์ของบริบทเมือง เหตุการณ์นี้จะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงบริบทเมืองในพื้นที่กว่า 14 ไร่ บริเวณศูนย์กลางของกรุงเทพมหานคร ไม่ใช่แค่เพียงการย้ายชุมชนและสร้างขึ้นมาใหม่ทดแทน แต่เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อหลายมิติของหวังโซที่เชื่อมโยงอยู่กับชุมชนเวียงนาครเขมมที่มีความสัมพันธ์กับบริบทของเมือง เช่น ระบบการค้า รากเหง้าวัฒนธรรมของเมือง เป็นต้น กรณีที่กล่าวมานับเป็นภาวะอิหลักอิเหลือในการอธิบายการฟื้นฟูเมือง ที่ยังต้องการความชัดเจนและกรอบแนวคิดในขับเคลื่อนการฟื้นฟูเมือง และสำหรับประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นตามมาอีกจำนวนมาก

แนวคิดองค์กรฟื้นฟูเมืองที่เสนอในบทความนี้ เป็นแนวทางหนึ่งของกลไกกระบวนการวางแผนเพื่อที่จะลดปัญหาที่กล่าวมาด้วยกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายนอกและภายในพื้นที่ฟื้นฟูเมืองผ่านรูปแบบเชิงองค์กร กลไกดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดเข้ามาร่วมเจรจาต่อรองในบริบทเงื่อนไขและข้อจำกัดของแต่ละฝ่ายซึ่งกัน ทั้งนี้เพื่อการสร้างทางเลือกและการเลือกแนวทางที่ได้ประโยชน์ซึ่งกันทุกฝ่ายร่วมกัน สิ่งกล่าวมาย่อมนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนงานของการฟื้นฟูเมืองได้อย่างราบรื่น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าบทความฉบับนี้จะเสนอแนะนำรูปแบบเชิงองค์กรฟื้นฟูเมืองในกระบวนการวางแผนแล้วนั้น แต่ปรากฏการณ์ฟื้นฟูเมืองนั้นยังมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับประเด็นอื่นอีกมากมาย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการศึกษาต่อเนื่อง ดังนี้

### 5.2.1 การศึกษาเกี่ยวกับการระบุและการจำแนกปรากฏการณ์การฟื้นฟูเมือง

ดังกล่าวไว้ในหัวข้อ 1.1 เกี่ยวกับแนวคิดด้านทฤษฎีการวางแผนแบ่งเป็น 2 ลักษณะที่มีความใกล้เคียงกันอย่างมาก และจะต้องมีการพิจารณาควบคู่กันไปเสมอระหว่างการวางแผนที่เน้นเนื้อหาสาระกับการวางแผนที่เน้นกระบวนการ เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามว่า “สถานการณ์ใดควรจะใช้ประเภทการวางแผนแบบใด และจะใช้กระบวนการเช่นไรที่จะสามารถรองรับต่อเป้าหมายของการวางแผนได้ดีที่สุด” โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง จากการนิยามของคำว่า “การฟื้นฟูเมือง หมายถึง การปรับปรุงพื้นที่บางส่วนของเมืองที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น โดยมีการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอต่อพื้นที่แห่งนั้น ในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองให้ดีขึ้นทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชาวเมืองผู้อยู่อาศัยของพื้นที่บริเวณแห่งนั้นมากที่สุด” (กองผังเมืองและโครงการ, 2535 หน้า 21-24) สำหรับประเทศไทย ยังนับว่าเป็นนิยามที่กว้างมาก จำเป็นที่จะต้องมีการใช้เกณฑ์สำหรับการอธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่เมืองลักษณะใดนับเป็นการฟื้นฟูเมือง หรือไม่ใช้การฟื้นฟูเมือง เนื่องจากการฟื้นฟูเมืองมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสิทธิการตั้งถิ่นฐานชุมชนที่มีความขัดแย้งในการให้คุณค่าทางสังคมซึ่งกันอยู่ ทั้งนี้เพื่อนำเข้าไปสู่การสร้างกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายนอกและภายในพื้นที่ฟื้นฟูเมือง

ตัวอย่างของการกำหนดลักษณะปรากฏการณ์การฟื้นฟูเมือง เช่น โครงการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่มีขนาดที่ไ้รขึ้นไป หรือโครงการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อตารางและคุณภาพชีวิตของชาวเมืองตั้งแต่ที่คนขึ้นไป หรือส่งผลกระทบต่อสังคมของเมืองอย่างไร เป็นต้น ที่จำเป็นต้องมีกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเกิดขึ้น

นอกจากนี้ควรมีการศึกษาทฤษฎีการวางแผนที่เน้นเนื้อหาสาระ ซึ่งจะนำไปสู่การจำแนกประเภทและการจัดหมวดหมู่ของการฟื้นฟูเมือง เพื่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาสาระกับลักษณะกระบวนการวางแผนการฟื้นฟูเมือง เพื่อการสร้างองค์ความรู้ที่จะนำไปสู่การดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

### 5.2.2 การศึกษาและการออกกฎหมายการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการฟื้นฟูเมือง

ต่อเนื่องจากประเด็น 5.2.1 ข้างต้น การเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่เมืองในอดีตที่มีเจ้าของเป็นภาครัฐและภาคเอกชนส่วนใหญ่มักจะมีการไล่อี้ออกจากพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ ภาคชาวเมืองที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่แห่งนั้นมักจะไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนได้ แม้ว่าปัจจุบันจะมีเหตุการณ์ดังกล่าวลดน้อยลง แต่เชื่อว่าจะไม่มียเลย ดังนั้นเมื่อสามารถระบุและกำหนด



ลักษณะของการฟื้นฟูเมืองได้แล้วนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการฟื้นฟูเมืองของเนื้อหาสาระต่างๆ และการออกกฎหมายเพื่อให้สิทธิการมีส่วนร่วมของชาวเมือง สำหรับประเด็นนี้เป็นไปเพื่อการสร้างกลไกที่เป็นช่องทางการเจรจาต่อรอง การทำความเข้าใจในบริบทเงื่อนไขและข้อจำกัดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างประณีตประนอม

อย่างไรก็ตาม ลักษณะลำดับขั้นการมีส่วนร่วมของชาวเมือง ดังกล่าวไว้ในหัวข้อ 2.2.1 โดยแนวคิดของ Arnstein มีความละเอียดอ่อนอยู่พอสมควรในการจำแนกลำดับขั้น ดังนั้นในการนำมาใช้สำหรับประเทศไทยควรมีการให้รายละเอียดการจำแนกที่ชัดเจนมากขึ้นว่าอย่างไรนับเป็นการมีส่วนร่วมของชาวเมือง และอย่างไรนับว่าเป็นการไม่มีส่วนร่วมของชาวเมือง

### 5.2.3 การศึกษาหลักการสนับสนุนกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองของภาครัฐ

การฟื้นฟูเมืองมีความซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก แม้ว่าจะสามารถผลักดันไปสู่กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมที่จะสามารถสร้างฉันทมติของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดได้แล้วนั้น บ่อยครั้งที่การฟื้นฟูเมืองไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่การดำเนินการได้อย่างเต็มที่ อันเนื่องมาจากการขาดแคลนองค์ความรู้ เทคนิคและเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของการฟื้นฟูเมือง และการขาดแคลนงบประมาณที่จะสนับสนุนในกลไกการขับเคลื่อน

ดังนั้นเมื่อสามารถระบุจำแนกประเภทเนื้อหาสาระการฟื้นฟูเมืองและการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการฟื้นฟูเมืองได้แล้ว ควรมีการกำหนดว่าเงื่อนไขใดภาครัฐจะสนับสนุนอย่างไรภาครัฐไม่สนับสนุน และจะมีการสนับสนุนอย่างไรบ้าง

ข้อเสนอแนะทั้งหมดเป็นการพยายามมองประเด็นความเกี่ยวข้องทั้งหมดของเนื้อหาสาระการฟื้นฟูเมือง กระบวนการวางแผน และการดำเนินการให้ได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี ซึ่งนับเป็นแนวคิดเบื้องต้นในการจุดประเด็นที่ทำทนาย โดยรอนันท์วิจิตรในการเสนอข้อคิดเห็นที่เป็นทางออกเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวร่วมกัน และเป็นแนวทางสำหรับการทำงานของผู้เขียนต่อไป



## กิตติกรรมประกาศ

บทความชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก “ทุน 90 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”

### เชิงอรรถ

<sup>1</sup> ผู้เขียนได้การศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองทั้งต่างประเทศและประเทศไทยไว้ สามารถอ่านรายละเอียดได้ที่ สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ. “การปฏิรูปสู่ความเป็นธรรมด้านการฟื้นฟูเมืองเชิงกระบวนการในต่างประเทศและประเทศไทย”. เอกสารการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2554 หัวข้อ “เมืองเป็นธรรม”. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554. สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ. “วิวัฒนาการขององค์กรชุมชนฟื้นฟูเมืองในประเทศไทย” ใน วารสารหน้าจั่ว: ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย, หน้า 163-177 ฉบับที่ 8. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2554.

<sup>2</sup> สามารถอ่านรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดด้านโครงข่ายทางสังคมกับกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมืองเพิ่มเติมได้ที่ สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ. “กรอบแนวคิด วิธีการและเครื่องมือในการวิเคราะห์โครงข่ายทางสังคมของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการวางแผนฟื้นฟูเมือง”. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ Built Environment Research Associates Conference, BERAC 3, 2012. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และการผังเมือง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันที่ 25 พฤษภาคม 2555. 2555.

<sup>3</sup> การเคหะแห่งชาติ (2525 อ่างใน อคิน, เรื่องเดียวกัน) ได้ให้ความหมายของชุมชนแออัด หมายถึง สภากายันเคหะสถานหรือบริเวณที่พักอาศัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำท่วมขังอัปชัน สกปรก มีปริมาณผู้อยู่อาศัยแออัด หรือมีความหนาแน่นของอาคารตั้งแต่ระดับ 30 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ขึ้นไป ไม่ว่าที่ดินแห่งนั้นผู้อยู่อาศัยจะเป็นเจ้าของหรือไม่ก็ตาม ซึ่งนิยามนี้ชุมชนแออัดจะสามารถตีความว่าสามารถเกิดขึ้นได้หลายสาเหตุ ทั้งการบุกรุกตั้งถิ่นฐานบนที่ดินผู้อื่นหรือชุมชนดั้งเดิมที่ตั้งอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของบริษัทเมืองอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะของสลัมหรือชุมชนแออัดได้ที่ โสภณ พรโชคชัย. 1020. โรงพิมพ์ ฟิสิกส์เซ็นเตอร์ การพิมพ์, 2528.

<sup>4</sup> เนื่องจากมีการตีความทางกฎหมายไว้ว่าที่ดินใดที่ไม่มีการมาแจ้งความจำนงต่อกรมสิทธิในการตั้งถิ่นฐานที่ตนอาศัยอยู่ พื้นที่แห่งนั้นจะถูกนับเป็นที่ดินส่วนพระกษัตริย์ เพื่อใช้ในการสาธารณประโยชน์ต่อส่วนรวมของสังคมต่อไป



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

การเคหะแห่งชาติ. โครงการฟื้นฟูเมือง: ชุมชนดินแดง [ออนไลน์]. วันที่ 31 ธันวาคม 2554, ที่มา: [http://dindang.nha.co.th/main.php?filename=kwan\\_pen\\_ma\\_dindang](http://dindang.nha.co.th/main.php?filename=kwan_pen_ma_dindang)  
กองเลขาคือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์พิเศษ: การต่อสู้ของคนไร้ที่ดิน [ออนไลน์]. OK Nation Blog. วันที่ 18 ธันวาคม 2554, ที่มา: <http://www.oknation.net/blog/landreformnetwork/2008/09/05/entry-1>  
กองผังเมืองและโครงการ. การสัมมนาวิชาการ: การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ, 2535.  
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง: กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมด้วยการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการที่ดินทั้งระบบ [ออนไลน์]. OK Nation Blog. 21 ธันวาคม 2554, ที่มา: <http://www.oknation.net/blog/landreformnetwork/2011/07/04/entry-1>  
จิตร ภูมิศักดิ์. โฉมหน้าศักดินาไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ศรีปัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 10. 2550.  
นพนันท์ ตาปนานนท์. “บทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง” ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2550 เรื่องการฟื้นฟูเมือง. ปีที่ 1, 2550.  
มติชนออนไลน์. เปิดความในใจ “ผู้เช่าที่เวียงนครเขมม” ลั่นกัดฟันสู้เพื่อ “ตำนานบรรพบุรุษ” แม้รู้อาจพ่าย “นายทุน”. วันที่ 15 ธันวาคม 2554, ที่มา: [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1312550898&gripid=01&catid=&subcatid=](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1312550898&gripid=01&catid=&subcatid=)

ยงธนิศร์ พิมพ์เสถียร. “แนวคิดของการวางผังที่ให้ผลในทางปฏิบัติ” ใน เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง. ปีที่ 1, 2543.  
สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์. การเคหะแห่งชาติปิดผู้ฟื้นฟูที่ดินแดง 3.6 หมื่นล้าน ชงมาสเตอร์แพลน-แผนร่วมทุนเสนอคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์]. วันที่ 31 ธันวาคม 2554, ที่มา: [http://www.tca.or.th/html/news\\_detail.asp?id=3430&category\\_id=1](http://www.tca.or.th/html/news_detail.asp?id=3430&category_id=1)  
สยามธุรกิจ. การเคหะแห่งชาติเร่งเครื่อง ‘ดินแดง’ เข้าแข่งอุ้มชาวแฟลต [ออนไลน์]. วันที่ 31 ธันวาคม 2554, ที่มา: [http://dindang.nha.co.th/main.php?filename=kwan\\_pen\\_ma\\_dindang](http://dindang.nha.co.th/main.php?filename=kwan_pen_ma_dindang)  
สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ. “การปฏิรูปสู่ความเป็นธรรมด้านการฟื้นฟูเมืองเชิงกระบวนการในต่างประเทศและประเทศไทย” ใน เอกสารการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมือง ประจำปี 2554 หัวข้อ “เมืองเป็นธรรม”. ปีที่ 5, 2554.  
สฤณี ดิยะวงศ์สุวรรณ. “วิวัฒนาการขององค์การชุมชนฟื้นฟูเมืองในประเทศไทย” ใน วารสารหน้าจั่ว: ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย. กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2554. หน้า 163-177  
โสภณ พรโชคชัย. 1020. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์การพิมพ์, 2528.  
หนังสือพิมพ์สวัสดีกรุงเทพ. ประชุมแฟลตดินแดงไม่คืบ แกนนาคัดค้านเมินหารือการเคหะแห่งชาตินอกรอบ [ออนไลน์]. วันที่ 14 ธันวาคม 2554, ที่มา: <http://www.bkknews.net/newbkk1/Bkktidtang/detail.php?idnew=7>



อดิน รพีพัฒน์. รายงานการศึกษาโครงการวิจัยและปฏิบัติวิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. 2541.

อภิญา นนันทาท และ ณัฐวิทย์ พิมพ์ทอง. รายงานบรรยายสาธารณะ: เว็มนาครเขมม มรดกแห่งรัตนโกสินทร์ ในกระแสรทุนนิยม [ออนไลน์]. มูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์. วันที่ 15 ธันวาคม 2554, ที่มา: <http://www.lek-prapai.org/watch.php?id=237>

#### ภาษาอังกฤษ

Arnstein, S.R. "A Ladder of Citizen Participation" in *Journal of the American Institute of Planners*. 35: 4, 1969. 216-224.

Ball, M., Le Ny, L. and Maginn, P.J. "Synergy in Urban Regeneration Partnership: Property Agent's Perspectives" *Urban Studies*. 40: 11, 2003. 2239-2253.

Carmon, N. "Three Generations of Urban Renewal Policies: analysis and policy implications". *Geoforum*. 30, 1999. 145-158.

Faludi, A. *Planning Theory*. 4<sup>th</sup> Edition. Urban and Regional Planning Series Volume 7. Oxford: Pergamon Press. 1984.

Fletcher, S. "Representing Stakeholder Interests in Partnership Approaches to Coastal Management: experiences from the United Kingdom" in *Ocean and Coastal Management*. 50, 2007. 606-622.

Hamdi, N. and Goethert, R. *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*. Chichester, England: John Wiley & Sons. 1997.

Hughes, J. and Carmichael, P. "Building Partnerships in Urban Regeneration: a case study from Belfast" in *Community Development Journal*. 33: 3, 1998. 205-225.

Kenzer, M. "Healthy Cities: A Guide to the Literature" in *Environment and Urbanization*. 11: 1, 1999. 201-220.

Lichfield, D. "Organization and Management" in P. Roberts and H. Sykes (eds.), *Urban Regeneration: A Handbook*. London: SAGE Publications. 2000. 228-253.

McQuaid, R.W. "Theory of Partnership: Why have Partnership?" in S.P. Osborne (ed.). *Managing Public-private Partnership for Public Service: An International Perspective*. London: Routledge. 2000. 9-35.

Nelson, S. 2001. "The Nature of Partnership in Urban Renewal in Paris and London". *European Planning Studies*. 9: 4, 483-502.

Prell, C., Hubacek, K. and Reed, M. "Stakeholder Analysis and Social Network Analysis in Natural Resource Management" in *Society & Natural Resource*. 22:6, 2001. 501-518.

Roberts, Peter and Sykes, Hugh. *Urban Regeneration: a handbook*. London: SAGE Publication. 2000.

Tsenkova, S. "Partnerships in Urban Regeneration: From 'Top Down' to 'Bottom Up' Approach" in Tsenkova, S. (ed.) *Urban Regeneration: Learning from the British Experience*. Calgary: University of Calgary. Faculty of Environmental Design. 2002. 73-84.



## **The Concept of Urban Rehabilitation Organization for Thailand**

**Sarit Tiyawongsuwan**

Ph.D. Candidate,  
Department of Urban and Regional Planning,

**Assistant Professor Apiwat Rattanawaraha**

Department of Urban and Regional Planning,  
Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

### **Abstract**

This article criticizes theoretical concepts about organization of stakeholder in urban rehabilitation processes as main mechanism for a planning to governance and implementation. Aim of article is to answer the question that how does a characteristic of organization among stakeholder is. Conceptual framework is based on a strategic planning theory and involved theories such as citizen participation, stakeholder analysis, community organization, and partnership. In addition to that show empirical evidences of urban situation in Thailand. Conclusion of article suggests a conceptual framework of organization of stakeholder for application on urban rehabilitation in Thailand.

**Keyword:** urban rehabilitation, procedural planning, participation, stakeholder, partnership



