



อาคารสูง

ผลกระทบต่อสุขภาพ

และอนาคตของเมือง

เชียงใหม่

อาคารสูง

ผลกระทบต่อสุขภาพและอนาคตของเมืองเชียงใหม่

दनัย กล่าวแล้ว

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์

บรรณาธิการ

พิมพ์ครั้งที่ 1 : พฤษภาคม 2546

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

दनัย กล่าวแล้ว, ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์

อาคารสูง ผลกระทบต่อสุขภาพและอนาคตของเมืองเชียงใหม่
148 หน้า.

I ดนัย กล่าวแล้ว, ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ II ชื่อเรื่อง

711.2

ISBN 974-91292-7-X

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง

และ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

พิมพ์ที่

หอจ.เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์

195-197 ถ.พระปกเกล้า ต.ศรีภูมิ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

โทร. 0-5322-1212, 0-5321-9647 โทรสาร 0-5321-2977

email: sangsilp@yahoo.com

คำแถลงในการจัดพิมพ์

หนังสือ “อาคารสูง: ผลกระทบทางสุขภาพและอนาคตเมืองเชียงใหม่” เป็นหนังสือที่มีเนื้อหาต่อเนื่องมาจากการโครงการวิจัย เรื่อง “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงเมืองเชียงใหม่” ซึ่งทั้งโครงการวิจัยและการจัดพิมพ์หนังสือได้รับการสนับสนุนจาก สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) บทความต่าง ๆ ภายในเล่มได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่าน ทั้งในภาคันวิชาการ นักพัฒนาองค์กรเอกชน ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ และพระภิกษุที่มีความสนใจและมีความห่วงใยในประเด็นเกี่ยวกับอาคารสูงร่วมกัน

เนื้อหาของหนังสือ แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ **ส่วนที่ 1** กล่าวให้เห็นถึงพัฒนาการและสถานการณ์อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ ว่ามีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศและพัฒนาเมืองเชียงใหม่อย่างไร **ส่วนที่ 2** จะแสดงให้เห็นถึงข้อห่วงใยในมุมมองต่าง ๆ ทั้งด้านการผังเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่น ทางจิตวิญญาณ ทางเศรษฐกิจ และทางสุขภาพ เกี่ยวกับอาคารสูง และให้ข้อเสนอซึ่งเป็นทางเลือกสำหรับผู้กำหนดนโยบายในการจัดการอาคารสูง และการจัดพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ อันเอื้อต่อการพัฒนาสุขภาพของคนในเมือง **ส่วนที่ 3** เป็นส่วนที่ถอดบทเรียนให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ ซึ่งพยายามชี้ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายใด ๆ หรือการดำเนินการใด ๆ ไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลส่วนกลาง หากแต่เป็นเรื่องของประชาชนทุกคน และองค์กรทุกองค์กรในพื้นที่ที่นโยบายหรือการดำเนินการนั้น ๆ อาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน และสิ่งแวดล้อม

เนื้อหาหลาย ๆ ส่วนในหนังสือฉบับนี้ นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรในพื้นที่ในการให้ข้อคิดเห็น

เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเรื่อง “อาคารสูง” แล้ว ยังมีเนื้อหาเรียกร้องให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอาคารสูง ซึ่งยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายมากนัก ออกมาแสดงข้อคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อห่วงใย และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเรื่อง “อาคารสูง” และทิศทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ โดยคำนึงถึงจิตวิญญาณของเมืองเชียงใหม่ร่วมกัน

ทางคณะผู้จัดทำ ทั้งในส่วนของมูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือ “อาคารสูง: ผลกระทบทางสุขภาพ และ อนาคตเมืองเชียงใหม่” จะเป็นสื่ออย่างหนึ่งที่ทำให้สาธารณะได้รับรู้และตระหนักในวงกว้างถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อตนเอง ชุมชน และเมืองเชียงใหม่จากอาคารสูง ในแง่มุมต่าง ๆ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพ และให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูง ซึ่งจะนำไปสู่นโยบายสาธารณะเรื่องอาคารสูงที่คำนึงถึงสุขภาพกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณของผู้คนเมืองเชียงใหม่ต่อไป

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ
และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
และ มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง

คำนิยาม

“อาคารสูง” เป็นนวัตกรรมทางเทคนิคที่มีความก้าวหน้าทางโลกวิทยาศาสตร์ของโลกตะวันตก ปรัชญาแห่งความทันสมัยได้สร้างความหรูหราและความเป็นเอกลักษณ์ของความโดดเด่นและความยิ่งใหญ่ในการก่อสร้าง ในขณะที่กรอบความคิดปรัชญาตะวันออกเน้นการสร้างอาคารที่มั่งคั่งประกอบของความโล่ง ใช้ธรรมชาติเป็นองค์ประกอบทางจิตใจและมีจิตวิญญาณแห่งความเป็นครอบครัวที่อบอุ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวิถีชีวิตในชุมชน อาคารสูงที่ไม่มีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของชุมชนจึงดูเหมือนวัตถุที่แข็งกระด้าง ขาดคุณค่าทางจิตวิญญาณในมุมมองของคนตะวันออก

หนังสือ “อาคารสูง: ผลกระทบทางสุขภาพและอนาคตเมืองเชียงใหม่” เป็นผลผลิตต่อเนื่องจากการให้ทุนสนับสนุนการวิจัย เรื่อง “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงเมืองเชียงใหม่” ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ต่อกลุ่มนักวิชาการเมืองเชียงใหม่ ที่ใช้โครงการวิจัยเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและปลุกกระแสให้คนเมืองเชียงใหม่ได้หันกลับมาดูแลและสำรวจตัวเองกับการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของตนเอง

การรวบรวมองค์ความรู้ วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลและความรู้ออกมา มีการเสนอแนะในข้อห่วงใยต่อสุขภาพของทุกคนในสังคมเมืองเชียงใหม่ ทำให้การขับเคลื่อนของการโครงการวิจัยนี้ได้ก่อให้เกิดคุณค่าทางสังคม ซึ่งอาจจะส่งผลต่อเนื่องในการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายของท้องถิ่นต่อการสร้าง “อาคารสูง” พร้อมกันนี้ยังได้เป็นการนำเสนอข้อมูลหลักฐานที่มีอยู่และยังไม่ได้นำเสนอเผยแพร่ต่อสาธารณะชนได้รับรู้อีกด้วย

ด้วยข้อห่วงใยต่อสุขภาพ ที่มีได้แปลความเพียงสุขภาวะทางกายด้านเดียว แต่ยังรวมถึงสุขภาวะทางจิต สุขภาวะทางสังคม และสุขภาวะทางจิตวิญญาณ

เข้าด้วย ดังเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้พยายามนำเสนอให้เห็นว่า “สุขภาพของคนเมือง
เชียงใหม่ ไม่ใช่เรื่องทางกายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีความเกี่ยวข้องกับเรื่อง
ของสังคม เศรษฐกิจ และจิตวิญญาณของเมืองเชียงใหม่” ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่า
หนังสือเล่มนี้จะมีส่วนกระตุ้นให้สาธารณะได้เกิดความเข้าใจและเกิดความตระหนัก
เพิ่มมากขึ้นว่า เรื่องของนโยบายสาธารณะไม่ใช่เรื่องไกลตัว แต่เป็นเรื่องใกล้ ๆ ตัว
เรานี่เอง

นอกจากนี้ประชาคมแพนแห่งความเป็นจริงที่ทุกคนร่วมกันคิด ร่วมกัน
ทำ ร่วมกันรับผิดชอบ จะทำให้นโยบายซึ่งส่งผลกระทบทางลบต่อสุขภาพแปรเปลี่ยน
ไปสู่ผลกระทบทางบวกที่ทำให้ทุก ๆ คนมีสุขภาพที่ดีขึ้น



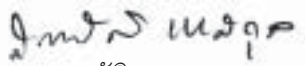
นายแพทย์วิพุธ พูลเจริญ
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

คำนิยาม

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมการให้การสนับสนุนและส่งเสริมการใช้กระบวนการวิจัยเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และนำเสนอข้อมูลหลักฐานที่มีผลต่อการกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจเพื่อสาธารณะ เป้าหมายแห่งความคาดหวังจึงมุ่งที่จะเห็นความสำคัญของสุขภาพที่ได้รับผลกระทบในทางลบที่ลดลง และเพิ่มผลกระทบทางบวกหรือคุณค่าที่ดีต่อสุขภาพ

“อาคารสูง: ผลกระทบต่อสุขภาพและอนาคตของเมืองเชียงใหม่” เป็นการนำเสนอและชี้ให้เห็นถึงข้อมูลหลักฐานและความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ข้อเสนอแนะที่ให้ความห่วงใยสุขภาพเป็นตัวตั้ง จะก่อให้เกิดการกระตุ้นความคิดที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลง อย่างน้อยก็คือ การสร้างความสมดุลระหว่างสุขภาพที่ดี การพัฒนาที่ยั่งยืน เศรษฐกิจที่พอเพียง อันส่งผลกระทบต่อคุณภาพแห่งการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม

ความคิดเห็นของคนเมืองเชียงใหม่ที่นำมาเรียงร้อยเป็นหลักฐานเพื่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ จึงถูกคาดหวังว่าจะปลุกกระแสท้องถิ่นให้ลุกขึ้นมาดูแล มาเห็นอกเห็นใจ มาช่วยกันสร้างเสริมสิ่งดี ๆ ให้ดียิ่งขึ้น ความหวังแห่งการคาดหวังที่จะเห็นจึงอยู่ไม่ไกล เอกสารฉบับนี้จึงเป็นเอกสารฉบับหนึ่งที่จะก่อให้เกิดคุณค่าต่อสังคมเมืองเชียงใหม่



สมบัติ เหล็กกุล

ผู้อำนวยการแผนงานกลาง

และเครือข่ายนโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาเมืองและการขนส่ง
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ABSTRACT

In the past two decades high rise buildings have created conflicts between those who want to preserve Chiang Mai as a living ancient city and those who want to develop the city to look alike modern western one. As more high rises were constructed, more and more people realize the fact that not only high rise buildings destroy the living historic city atmosphere and the beautiful scenery of the cityscape, but they also obstruct the city ventilation and give negative impact to general public health.

High rise building: Its impact on health and the future of Chiang Mai city is a book published as a relevant activity with a research project entitled *Health Impact Assessment (HIA) from high rise building in Chiang Mai City* conducted by an academic group from Chiang Mai University. The aforementioned research project was funded by the Health System Research Institute. The assessment was a support to the response of the Chiang Mai resident against the new 12-stories Chiang Mai municipal office building project to be constructed by the Ping River. This book is co-published by the Health System Research Institute (HSRI) and the Urban Development Institute Foundation (UDIF) and funded by the HSRI.

This book is divided into 3 parts: *First* is the development of high rise building in Chiang Mai. *Nonglak Disthawong*, a volunteer of UDIF organizes a chronology of high rise development from several documents to demonstrate the linkages between the development of high rise building and the national development policy super imposed on this city.

Second is compilation of various view points about the relationship of public health policy and the high rise building in this city. *Danai Klawleaw* of the HSRI summarizes general information on the basic understanding on public health policy and the health impact assessment. *Assistant professor, Dr. Phongtape Wiwatanadej*, Faculty of Medicine, Chiang Mai University writes about the urban heat island which he thinks is related to more construction of structures, particularly high rise buildings. The article of late *Professor An Nimmanhemint* on the problems of high rise building in Chiang Mai and the report of the Health Impact Assessment (HIA) from high rise building in Chiang Mai City, done by Chiang Mai University academics are condensed by *Danai Klawleaw*. *Dr. Pramaha Boonchuay Sirintaro*, the rector of the Maha Chulalongkorn Rajawittayalai – the monk univeristy elaborates about the Chiang Mai city spiritual. *Dr. Duongchan Apavatjirut Charoenmuang*, researcher of the Social Research Institute, Chiang Mai University states about the problems and solutions for high rise buildings in Chiang Mai.

How high rise buildings are related to the quality of local government is explained in the article of *Dr. Tanet Charoenmuang*, director of the Local Government Studies Project. Visual pollution in Chiang Mai was written by the late *Associate Professor Sang-aroon Ratkasikorn*, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University. Mr. *Rachan Weerapan*, former chairman of the Chamber of Commerce writes how inappropriate high rise buildings are to the development of Chiang Mai city. The second part also includes the cartoon of the impact of high rise building to the health of Chiang Mai residents by *Chulalak Chaichom*.

Third is focused on the lesson drawn from this case to show how public health policy process is related to the high rise building issue in Chiang Mai. Lessons from the movement of local people towards high rise buildings and how public policy can help preventing the problems are summarized in this book.

สารบัญ

คำแถลงในการจัดพิมพ์	3
คำนิยม	5-7
พัฒนาการอาคารสูงในเชียงใหม่	13
พัฒนาการและสถานการณ์อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่	
นงลักษณ์ ดิษฐวงษ์	14
สุขภาพและอาคารสูงจากมุมมองต่าง ๆ	25
ปัญหาอาคารสูงเมืองเชียงใหม่	
ศ.อ้น นิมมานเหมินท์	26
โคมความร้อนในเขตเมือง	
ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณะเดช	36
มุมมองสุขภาพต่ออาคารสูง: กรณีศึกษาเมืองเชียงใหม่	
ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณะเดช และคณะ	45
จิตวิญญาณเมืองเชียงใหม่	
พระมหา ดร.บุญช่วย สิริธโร	56
อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข	
ดร.ดวงจันทร์ อภาวัชรุตม์ เจริญเมือง	62
อาคารสูงกับการปกครองท้องถิ่น	
รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง	79

ทัศนียภาพในเมืองเชียงใหม่	
รศ.แสงอรุณ รัตกสิกร	88
แนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่	
ราชันย์ วีระพันธุ์	96
ภาพการตั้งผลกระทบอาคารสูงต่อสุขภาพคนเชียงใหม่	101

กระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่..... 107

ความเข้าใจเบื้องต้น เรื่อง นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและการประเมิน ผลกระทบทางสุขภาพ	
दनัย กล่าวแล้ว	108
ประชาคมเมืองกับการคัดค้านอาคารสูง	
อุตร วงษ์ทับทิม	125
นโยบายสาธารณะเรื่องอาคารสูง: บทเรียนทิศทางและความเคลื่อนไหว	
दनัย กล่าวแล้ว	131

ภาคผนวก..... 141

สรุปสาระจากแฟ้มข่าวเกี่ยวกับอาคารสูง (พ.ศ.2532-2545)	
ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ และคณะ	142

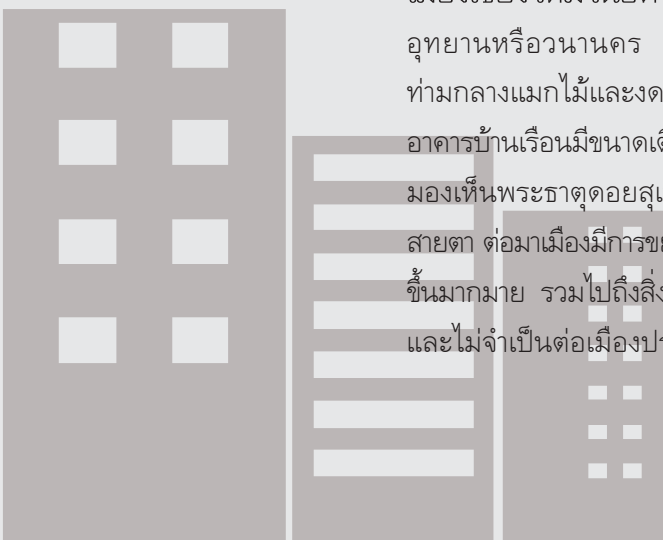
ส่วนที่ 1

พัฒนาการ และ สถานการณ์ อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่



พัฒนาการ อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่

บงลักษณ์ ธิษฐานย์



เมืองเชียงใหม่ในอดีตมีลักษณะของเมืองใน
อุทยานหรือวนานคร มีการตั้งถิ่นฐานของเมือง
ท่ามกลางแมกไม้และงดงามด้วยทิวทัศน์ของขุนเขา
อาคารบ้านเรือนมีขนาดเล็ก ทุกจุดของเมืองสามารถ
มองเห็นพระธาตุดอยสุเทพได้ ไม่มีสิ่งใดมาบดบัง
สายตา ต่อมาเมืองมีการขยายตัว เกิดอาคารขนาดใหญ่
ขึ้นมากมาย รวมไปถึงสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งที่จำเป็น
และไม่จำเป็นต่อเมืองประวัติศาสตร์แห่งนี้ จึงเกิด



ความขัดแย้งขึ้นในหลายประเด็น อาทิเช่น ทางยกระดับข้ามแยก
กระเช้าลอยฟ้าขึ้นดอยสุเทพ (แม้จะเป็นเพียงโครงการ ขณะนี้ยัง
ไม่ได้ก่อสร้าง) หรืออาคารสำนักงานเทศบาลแห่งใหม่ ฯลฯ เฉพาะ
ในประเด็นอาคารสูง มักจะมีคำถามว่าแค่นั้นถึงเรียกว่าสูง เพราะ
ว่าสภาพของพื้นที่แต่ละแห่งนั้นมีข้อจำกัดและมีลักษณะทางกายภาพ
ที่แตกต่างกัน ดังนั้นในระดับความสูงหนึ่งอาจจะไม่เป็นปัญหา
และไม่ใช่อาคารสูงสำหรับที่หนึ่ง แต่ด้วยลักษณะทางกายภาพของ
เมืองเชียงใหม่ มีภูเขาล้อมรอบทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระบาย
ถ่ายเทของอากาศ และสภาพความลาดเทของพื้นที่จากบริเวณดอย
สุเทพทางทิศตะวันตกไปยังน้ำแม่ปิงทางทิศตะวันออกของเมือง
ความสูงและขนาดของอาคารย่อมเป็นปัญหากับพื้นที่นี้ การกำหนด
ความสูงของอาคารว่าเป็นอาคารสูงด้วยข้อกำหนดเดียวกันทั่วทุก
พื้นที่ของประเทศจึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้อง

พัฒนาการอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่

จากการศึกษาของรวิ หาญเผชิญ (2536) พัฒนาการของ
อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่สามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วงด้วยกัน
โดยในยุคแรกของเมืองเชียงใหม่นับแต่อดีตเมื่อสร้างเมืองในปี
พ.ศ. 1839 ถึง ปี พ.ศ. 2500 เป็น **ยุคที่ไม่มีอาคารสูง** ในเมืองเชียงใหม่
ช่วงนี้เชียงใหม่เป็นเมืองที่เติบโตอย่างเป็นธรรมชาติ ผู้คนอยู่อาศัย
อย่างเบาบาง จากนั้นมาในช่วงเวลาหลังจากผนวกรวมอาณาจักร
ล้านนาเข้ากับรัฐสยาม เมื่อปี พ.ศ. 2442 และต่อเนื่องไปถึงช่วง
เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีการอพยพ
ของคนต่างถิ่นมากขึ้น เนื่องจากมีการขยายตัวทางการค้ามากขึ้น
เกิดอาคารพาณิชย์ริมถนนสูง 2-3 ชั้น ทั้งที่เป็นอาคารไม้และ

ปูน รวมทั้งอาคารสถานที่ราชการต่าง ๆ ที่เข้ามาบัญชาการตามคำสั่งของรัฐบาลกลาง ในช่วงนี้เชียงใหม่เริ่มมีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากอิทธิพลของเมืองหลวง

ยุคแรกของอาคารสูง ปี พ.ศ. 2500–2519 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504–2509) เชียงใหม่เป็นที่รู้จักมากขึ้นในฐานะเมืองท่องเที่ยว มีอาคารสูง 5 ชั้นหลังแรกของเมืองเชียงใหม่ คือ อาคารโรงแรมรถไฟ ถ.เจริญเมือง สร้างเมื่อปลายปี พ.ศ. 2500 แล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2504 สร้างโดยองค์การรถไฟฯ ตามด้วยอาคารวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สูง 7 ชั้น บริเวณโรงพยาบาลสวนดอก ในปีเดียวกัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคแห่งแรกของประเทศ ด้วยความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีอาคารสูงเกิดขึ้นอีก 2 อาคาร คือ อาคารเรียนของวิทยาลัยเทคนิคเชียงใหม่ บริเวณถนนห้วยแก้ว สูง 6 ชั้น และอาคารโรงแรมสุริวงค์ (โนโวเทลปัจจุบัน) ความสูง 5 ชั้น เป็นโรงแรมที่สูงเกิน 2 ชั้นหลังที่ 2 ของเชียงใหม่และเป็นอาคารสูงของเอกชนหลังแรก

หลังจากนั้นมีอาคารสูงเกิดขึ้นหลายอาคาร ทั้งอาคารสำนักงาน โรงแรม และสถานศึกษา ได้แก่ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา (สูง 7 ชั้น), ธนาคารกรุงเทพ-พาณิชย์การ (สูง 6 ชั้น) สร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2513–2514, โรงแรมพรพิงค์ (สูง 5 ชั้น), โรงแรมเพชรซิเดนท์ (สูง 7 ชั้น), โรงแรมเชียงใหม่อินทร์ (สูง 7 ชั้น), โรงแรมเพชรงาม (สูง 6 ชั้น) และโรงแรมวังเหนือ (สูง 5 ชั้น) เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2516–2518 ส่วนใหญ่แล้วอาคารสูงประเภทโรงแรม อาคารสำนักงานและอาคารพาณิชย์จะกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ใจกลางเมือง สำหรับบริเวณเชิงดอยสุเทพที่ตั้งของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ก็มีการขยายตัวของอาคารเรียนสูง 4–5 ชั้น รวมทั้งหอพักนักศึกษาสูง 4 ชั้นขึ้น ผู้คนในเมืองเชียงใหม่เริ่มหนาแน่นขึ้น การให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐดีขึ้นแต่ยังไม่ทั่วถึง ในช่วงนี้เมืองมีการขยายตัวด้านการค้าและการบริการอันสืบเนื่องมาจากธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

แต่เทคโนโลยีในการก่อสร้างอาคารสมัยใหม่ยังไม่ได้พัฒนามากนัก ทั้งระบบของการใช้คอนกรีต เสริมระบบฐานราก จึงทำให้ความสูงของอาคารอยู่ในราว 6-7 ชั้นเป็นอย่างมาก

ยุคที่สองของอาคารสูง ปี พ.ศ. 2520-2528 เชียงใหม่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักหรือเมืองศูนย์กลางของภูมิภาค ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้ทำให้เชียงใหม่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและกลายเป็นเมืองศูนย์กลางในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การปกครอง เศรษฐกิจ รวมทั้งนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้เมืองขยายตัวมากขึ้น ประกอบกับเทคโนโลยีการก่อสร้างอาคารสมัยใหม่ที่เข้ามา อาคารสูงที่เกิดขึ้นในยุคนี้จึงมีความสูงมากกว่า 7 ชั้น ได้แก่ โรงแรมปอยหลวง (สูง 15 ชั้น) สร้างแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2520, โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ (สูง 12 ชั้น), โรงแรมเชียงใหม่ (สูง 12 ชั้น), โรงแรมเชียงใหม่พลาซ่า (สูง 12 ชั้น) และโรงแรมศรีโตเกียว (สูง 11 ชั้น) อาคารสูงที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เกิดจากความต้องการที่พักของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ที่ตั้งของอาคารสูงไม่จำกัดอยู่ในย่านใจกลางเมือง แต่กระจายไปสู่แถบชานเมืองด้านตะวันตกใกล้ดอยสุเทพ เพื่อขายวิวทิวทัศน์ที่งดงาม นอกจากอาคารสูงประเภทโรงแรมแล้ว ยังเกิดอาคารสูงประเภทอื่นอีก ได้แก่ อาคารสำนักงานของรัฐ คือ อาคารสุริยวงค์ โรงพยาบาลสวนดอก (สูง 15 ชั้น) เป็นอาคารโรงพยาบาลขนาดใหญ่และทันสมัยที่สุดในช่วงนั้น และอาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ของเอกชน คือ ห้างสรรพสินค้าตันตราภัณฑ์ ท่าแพ ซึ่งมีความสูง 4 ชั้นครึ่ง แต่จัดว่าเป็นอาคารขนาดใหญ่ มีพื้นที่ใช้สอยมาก และเป็นห้างสรรพสินค้าแบบสมัยใหม่แห่งแรกของเมือง ในยุคนี้นิคมเชียงใหม่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การใช้อาคารในทางดังเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นไปอีก ภูมิทัศน์ของเมืองเปลี่ยนไป ความเป็นมหานครเริ่มหมดไป ถูกแทนที่ด้วยอาคารพาณิชย์ โรงแรม และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ

ยุคที่สามของอาคารสูง ปี พ.ศ. 2529–2536 ทรูจิจอสั่งห้ามทรัพย์สิน ขยายตัว มีการแก่งำไรที่ดินมากมาย เกิดอาคารสูงลักษณะใหม่ คือ อาคารที่พักอาศัยแบบคอนโดมิเนียมขึ้น เนื่องจากอุตสาหกรรมโรงแรมและการท่องเที่ยวเริ่มอึมครว โครงการคอนโดมิเนียมแห่งแรกของเชียงใหม่ คือ อาคารดวงตะวัน คอนโดมิเนียม (สูง 8 ชั้น) บริเวณใจกลางเมืองเชียงใหม่ ตามด้วยโครงการ 103 คอนโดมิเนียม (สูง 5 ชั้น) และศรีธนาคอนโดมิเนียม (สูง 9 ชั้น) บริเวณเชิงดอยสุเทพ ลักษณะการใช้ประโยชน์เพื่อเป็นบ้านพักตากอากาศ เป็นบ้านหลังที่สองของคนกรุงเทพฯ และเป็นอสังหาริมทรัพย์สำหรับการแก่งำไร การใช้ประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยจริงมีน้อย หลังจากนั้นได้เกิดโครงการคอนโดมิเนียมบริเวณเชิงดอยตามมาอีกเป็นจำนวนมาก เฉพาะในช่วง พ.ศ. 2531–2533 มีสถิติการสร้างอาคารสูงทั้งสิ้น 12 โครงการ ขออนุญาตปลูกสร้างเตรียมการเพื่อก่อสร้างอีกประมาณ 47 โครงการ¹ สถานที่ก่อสร้างอาคารสูงเหล่านี้อยู่ในบริเวณเชิงดอยสุเทพ ซึ่งสามารถมองเห็นทิวทัศน์ทั้งดงมาของดอยสุเทพเป็นจุดขายโครงการ ส่วนในบริเวณใจกลางเมืองย่านถนนท่าแพ ถนนช้างคลาน ถนนเจริญประเทศ บริเวณน้ำแม่ปิง ก็เกิดอาคารสูงขนาดใหญ่อีกหลายโครงการ ได้แก่ โรงแรมแม่ปิง (สูง 15 ชั้น) โรงแรมพรพิงค์ 2 (สูง 19 ชั้น)

การก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ชะลอตัวลงช่วงสั้น ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2532–2533 เนื่องจากเกิดกระแสการต่อต้านอาคารสูงขึ้นในเมืองเชียงใหม่ มีการคัดค้านโครงการริมปิงคอนโดมิเนียม ซึ่งเป็นอาคารสูงริมน้ำแม่ปิง และโครงการอาคารสูงใกล้วัดฟ้าฮ่าม การคัดค้านอาคารสูงนำไปสู่การออกกฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมการสร้างอาคารสูงในบริเวณสำคัญ ๆ ตามเทศบัญญัติของเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2531 ห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 12 เมตรในพื้นที่สี่เหลี่ยมคูเมือง ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 78 พ.ศ. 2532 ออกตามพระราชบัญญัติการ

¹ รวี ชาญเชษฐ, ผลกระทบของอาคารสูงต่อสภาพแวดล้อมเมืองเชียงใหม่, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536

ผังเมือง พ.ศ. 2518 การใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น ในบริเวณสี่เหลี่ยมคูเมือง ห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 12 เมตร และกฎกระทรวงมหาดไทยที่ 28 พ.ศ. 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ห้ามสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 12 เมตรในพื้นที่ระหว่างริมฝั่งแม่น้ำด้านตะวันตกกับเขตทางปากตะวันออกของถนนวังสิงห์คำ เจริญประเทศ และป่าแดด และพื้นที่ระหว่างริมฝั่งแม่น้ำป่าสักปากตะวันออกกับเขตทางถนนฟ้าสามสามัคคี เจริญราษฎร์และทางหลวงหมายเลข 106 และหมายเลข 1008 และห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 16 เมตรในระยะ 100 เมตรรอบบริเวณศาสนสถาน สถานศึกษาและสถานที่ราชการ จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้การก่อสร้างอาคารสูงในช่วงนั้นชะลอตัวลง ซึ่งเป็นเพียงช่วงสั้น ๆ เท่านั้น

การก่อสร้างอาคารสูงกลับมาเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในช่วงปลายปี พ.ศ. 2534 สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เศรษฐกิจขยายตัวอย่างก้าวกระโดด เกิดอาคารศูนย์การค้าขนาดใหญ่ขึ้น 2 โครงการพร้อมกันคือ อาคารศูนย์การค้ากาดสวนแก้ว ถนนห้วยแก้ว และอาคารศูนย์การค้าตันตราภัณฑ์แอร์พอร์ตพลาซ่า (ปัจจุบันคือศูนย์การค้าโรบินสันแอร์พอร์ตพลาซ่า เนื่องจากหลังจากโครงการดำเนินการแล้ว มีการเปลี่ยนแปลงผู้ร่วมทุนและชื่อของศูนย์การค้าหลายครั้งตามกลุ่มทุน) หลังจากนั้นอาคารสูงเกิดขึ้นอีกตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ยุคที่สี่ของอาคารสูง ปี พ.ศ. 2536-ปัจจุบัน จากข้อมูลการสำรวจโดย รวี หาญเผชิญ, ในวิทยานิพนธ์หัวข้อ **ผลกระทบของอาคารสูงต่อสภาพแวดล้อมเมืองเชียงใหม่** ในปี พ.ศ.2535-2536 มีอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ 129 แห่ง จากการสำรวจโดยดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง ในวิทยานิพนธ์หัวข้อ **Study on Planning of Historic Cities in Advanced Industrialized Countries and Developing Nations: Cases of Kyoto and Chiang Mai** ในปี พ.ศ. 2542 ในเขตเทศบาลและย่านเชิงดอยสุเทพ มีอาคารสูง

ในเมืองเชียงใหม่ 149 แห่ง จากการสำรวจของโครงการศึกษาผลกระทบอาคารสูงต่อสุขภาพคนเชียงใหม่ ในเขตเมือง ซึ่งรวมเทศบาลนครเชียงใหม่ อบต.สุเทพ อบต.หนองป่าครั่ง และเทศบาลตำบลสุเทพ มีอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ 199 แห่ง และจากการสำรวจในเมืองเชียงใหม่และนอกเขตเมืองเชียงใหม่ โดยเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง (เมื่อวันที่ 3-5 มิถุนายน พ.ศ. 2545) มีจำนวนอาคารสูงที่สร้างก่อนปี พ.ศ. 2533 จำนวน 39 หลัง สร้างช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึงก่อนปี พ.ศ. 2540 จำนวน 132 หลัง และสร้างหลังปี พ.ศ. 2540 จำนวน 30 หลัง รวมทั้งสิ้นมีจำนวนอาคารสูงรวม 201 หลัง ประเภทของอาคารสูงมีทั้งอาคารสำนักงาน สถานที่ราชการ สถานบริการธุรกิจโรงแรม และที่พักอาศัยประเภทคอนโดมิเนียมและหอพัก ซึ่งเป็นประเภทของอาคารสูงส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540

บทวิเคราะห์

จะเห็นได้ว่าการเกิดอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ มีแนวโน้มว่าจะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไป ตามภาวะของเศรษฐกิจและสภาพเหตุปัจจัยทางธุรกิจของโครงการนั้น โดยที่เงื่อนไขทางสังคมและบริบทอื่น ๆ ของการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจสร้างหรือไม่สร้างอาคารสูงแม้แต่น้อย แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่ออกมาเพื่อควบคุมและจัดระเบียบอาคารสูงแล้วก็ตาม มีการใช้ใบอนุญาตขอก่อสร้างเดิมก่อนประกาศกฎกระทรวงห้ามสร้างอาคารสูงมาสร้างหลังประกาศฯ มีการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้เกิดโครงการอาคารสูงขึ้นเมื่อเจ้าของโครงการพร้อม ตัวอย่างโครงการอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ที่เข้าข่ายหลีกเลี่ยงกฎหมาย คือโรงแรม Rydges Thapae Chiang Mai ตามกฎกระทรวงมหาดไทย ที่ 28 พ.ศ. 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน) จะระบุไว้ชัดว่าห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 16 เมตรในระยะ 100 เมตรรอบบริเวณศาสนสถาน สถานศึกษาและสถานที่ราชการ ขณะที่บริเวณด้านข้างอาคารและด้านหลังอาคารเป็นโรงเรียนเทศบาลวัดดอกลำดวนและวัดอุทรายคำ

ซึ่งถ้าพิจารณาตามกฎกระทรวงดังกล่าวไม่น่าที่จะสร้างอาคารสูงหลังนี้ได้เลย แต่มีการตีความให้ผ่าน สามารถสร้างได้ เนื่องจากอ้างว่าเป็นการต่อเติมอาคาร ทั้ง ๆ ที่เป็นการสร้างใหม่โดยอาศัยใบอนุญาตเดิมก่อนมีกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 28 ออกมา

อีกโครงการหนึ่งที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ขณะนี้คือ อาคารสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่หลังใหม่ ตามข่าวจากหนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ ฉบับวันที่ 6 และ 7 มีนาคม 2546 ระบุว่า เทศบาลนครเชียงใหม่จะสร้างขึ้นในพื้นที่ของสำนักงานเทศบาลปัจจุบัน หลังจากที่ย้ายพื้นที่ตั้งโครงการมาหลายแห่งแล้วไม่ได้รับการอนุญาตจากเจ้าของพื้นที่ต่าง ๆ ให้ใช้พื้นที่ จนกระทั่งจะกลับมาใช้พื้นที่เดิมเป็นที่ตั้งโครงการ ซึ่งเป็นการขัดกับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน 2535 ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่า การก่อสร้างอาคารริมแม่น้ำ ทะเลสาบ ผังทะเลสาบ และมีพื้นที่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไปต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2534) ที่ต้องการควบคุมความสูงของอาคารริมฝั่งปิงในเขตเทศบาล ระบุว่าห้ามสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 12 เมตร ในพื้นที่ระหว่างริมฝั่งแม่ปิงด้านตะวันตกกับเขตทางฟากตะวันออกของถนนวังสิงห์คำ เจริญประเทศ และป่าแดด และพื้นที่ระหว่างริมฝั่งแม่น้ำปิงฟากตะวันออกกับเขตทางถนนฟ้าฮ่ามสามัคคี เจริญราษฎร์ และทางหลวงหมายเลข 106 และหมายเลข 1008 เมื่อพิจารณาตามข้อกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วอาคารหลังนี้เข้าข่ายเป็นอาคารขนาดใหญ่ริมน้ำ แม้ว่าเทศบาลจะกล่าวว่ามี การแก้ไขแบบอาคารและมีการปรับลดความสูงของอาคารลงแล้วก็ตาม

ยุคปัจจุบันภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เชียงใหม่ยังคงความเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคอยู่และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นกว่านี้ในอนาคต เห็นได้จากการจะทำให้เชียงใหม่กลายเป็นศูนย์กลาง

การบินในภูมิภาค (Regional Aviation Hub) สำหรับอาคารสูงในยุคหลังที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแทบทั้งสิ้น เช่น การสร้างโรงแรมขนาดใหญ่เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว การสร้างอาคารที่พักอาศัยขนาดใหญ่ (หรือคอนโดมิเนียม) เพื่อรองรับคนกรุงเทพฯ หรือคนต่างถิ่นที่ต้องการบ้านหลังที่ 2 ท่ามกลางสภาพธรรมชาติที่คงเดิม และความต้องการให้เมืองเชียงใหม่มีภาพลักษณ์ของความเป็นเมืองที่ทันสมัย ส่วนข้ออ้างในเรื่องของราคาที่ดินแพงนั้นไม่เป็นเหตุผลอันสมควร เพราะที่ผ่านมาราคาที่ดินในเชียงใหม่ไม่ได้สูงขึ้นไปมากอย่างที่อ้างกัน อีกทั้งยังมีพื้นที่กว้างขวางเปล่าอีกมากมายที่สามารถขยายพื้นที่ใช้สอยออกไปในแนวนอนได้อีกโดยไม่ต้องขยายขึ้นสูง และยังมีโครงการอาคารสูงที่ถูกปล่อยทิ้งร้างหลายโครงการ

ในยุคหนึ่งที่ผ่านมาอาคารสูงเสมือนเป็นตัวแทนของความทันสมัย แต่ในยุคปัจจุบันการพัฒนาด้านเทคโนโลยีโทรคมนาคมและระบบสารสนเทศ (IT technology) ก้าวหน้ามาก อาคารสูงจึงเริ่มกลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น เพราะเราสามารถทำงานได้ทุกที่ทุกแห่งด้วยระบบการสื่อสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ต้องกระจุกตัวอยู่ ณ ที่แห่งเดียวกัน อาคารสูงจึงกลายมาเป็นความสูญเสียของเมือง ทั้งทรัพยากรและพลังงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา และเป็นสิ่งก่อสร้างที่สร้างปัญหาให้แก่เมือง เป็นความสูญเสียโอกาสของการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองและของประเทศ ที่ดินที่ควรจะไปใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ เพื่อใช้เป็นพื้นที่สีเขียว เพื่อการนันทนาการของคนในเมือง หรือควรจะเป็นของผู้ที่ต้องการจะใช้ประโยชน์จริง ๆ กลับไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพราะราคาที่ดินถูกทำให้สูงเกินความเป็นจริง จนไม่สามารถนำไปใช้สร้างผลิตภาพบนที่ดินได้อย่างคุ้มค่า อาคารสูงเป็นสิ่งที่เกิดจากความคาดหวังของเจ้าของโครงการว่า จะสามารถทำกำไรได้สูงที่สุดบนผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

โครงการขนาดใหญ่ในเมืองเชียงใหม่ เป็นผลประโยชน์ที่ตกกับคนกลุ่มเล็ก ๆ เพียงไม่กี่กลุ่ม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จากต่างถิ่น

แทบทั้งสิ้น โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนด้านอื่น ๆ ที่สังคมและเมืองเชียงใหม่ต้องแบกรับ ทั้ง ๆ ที่โครงการเหล่านั้นได้สร้างภาระและปัญหาให้กับเมืองและคนที่อยู่อาศัยในเมืองเชียงใหม่อย่างมากมาย แต่คนเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันกลับปล่อยให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ไม่มีการทักท้วงใด ๆ จากคนเมืองเชียงใหม่ส่วนใหญ่ เชียงใหม่กำลังจะสูญเสียความเป็นมหานครซึ่งเป็นจุดเด่นของเชียงใหม่ไปแล้วอย่างแท้จริง ○

หมายเหตุ: อาคารสูงในที่นี้จะหมายถึงอาคารที่มีความสูงเกิน 4 ชั้นขึ้นไป

เอกสารอ้างอิง:

1. รวี ชาญเชษฐ. ผลกระทบของอาคารสูงต่อสภาพแวดล้อมเมืองเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
2. พงศ์เทพ วิวรรณเดช และคณะ. รายงานการศึกษา การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่. (เอกสารอัดสำเนา) 2545.
3. หนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2546.
4. หนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ ฉบับวันศุกร์ที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2546.
5. Duongchan Apavatjirut Charoenmuang, **Study on Planning of Historic Cities in Advanced Industrialized Countries and Developing Nations: Cases of Kyoto and Chiang Mai.** Ph.D. Dissertation, Department of Urban Engineering, the University of Tokyo, 2001.



แผนที่อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ สำรวจเดือน มิถุนายน 2545

ที่มา: ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ และคณะ จากการสำรวจของ การศึกษาการผลกระทบทาง
สุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ เสนอโดย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.), 2545

ສ່ວນທີ່ 2

ສຸຂກາພ

ແລະ ອາຄາຣສູງ
ໃນມຸມມອງຕ່າງ ໆ

ปัญหาอาคารสูง เชียงใหม่ (บทสรุป)

เรียบเรียงจากบทความของ
ศ.อ้น นิมมานเทมินทร์

อาคารสูงเป็นปัญหาที่สถาปนิกและนักผังเมืองมองเห็นล่วงหน้ามาอย่างน้อย 20 ปีแล้ว แต่เนื่องจากประชาชนจำนวนมากยังเข้าใจว่า อาคารสูง คือ ตัวแทนของความเจริญ ปัญหาจึงยังคงสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังมีความคิดตามกระแสหลัก จึงไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือนโยบายที่สนับสนุนการพัฒนาเมืองใด ๆ

¹ ศ.อ้น นิมมานเทมินทร์ เขียนไว้ประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ปัจจุบันท่านได้เสียชีวิตแล้ว



บทความของ ศ.อ้น นิมนานเหมินทร์ นักผังเมือง ที่ได้เตือนเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้มานานแล้ว จวบจนท่านเสียชีวิตไป ปัญหาอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยเนื้อหาของบทความสรุปได้ดังนี้

ปัญหาอาคารสูงหรือตึกระฟ้าต่อชุมชนและสังคมทั่วไป

ความหมายของคำว่า “อาคารสูง” หรือ “ตึกระฟ้า” เมื่อแบ่งตามขนาดและความสูง อาจอนุโลมตามสภาพทั่วไปได้ว่ามี 3 ขนาด คือ ขนาดเตี้ย 5-12 ชั้น ขนาดกลาง 20-30 ชั้น ขนาดสูง 40-50 ชั้น งบประมาณค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และปัญหาเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นตามความสูง ดังนั้น อาคารขนาดเตี้ย 5-12 ชั้น ซึ่งประหยัดที่สุด มีปัญหาทางเทคโนโลยีและผลกระทบต่อสังคมต่ำสุด น่าจะเหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาและโลกที่สามมากที่สุด

อาคารสูงหรือตึกระฟ้ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย อาคารสูงมีภาษีที่อาคารปกคลุมพื้นที่ดินน้อยที่สุด (Coverage) ถ้าไม่ขยายแปลนชั้นดิน (Ground Floor) อาคารสูงมีความหนาแน่น (Density) สูงสุดเพราะเป็นการขยายตัวตามแนวดิ่งหรือตามตั้ง ที่เป็นต้นเหตุของความแออัดคับคั่งบางพื้นที่ (Hing Concentration) ในเมือง

ผลกระทบของอาคารสูงมีหลายประการ จะขอแนะนำมากล่าวย่อ ๆ ดังนี้

1. ผลกระทบทางทัศนวิสัย

ขนาดและความสูงของอาคารเป็นปัญหาการบัง

วิหรือทัศนวิสัย ประชาชนทั่วไปเคยชินกับภูมิทัศน์ในชุมชนที่มีอาคารเตี้ย 2-3 ชั้น
ขนานกับพื้นที่ที่มีวัดวาอาราม โบสถ์ วิหาร พระเจดีย์บังตาเป็นจุด ๆ แต่วัดส่วน
ใหญ่สร้างอย่างประณีตงดงาม มีกำแพงและปลูกต้นไม้มาก ทำให้ลดความไม่น่าดู
ได้มากกว่าอาคารสูง

ประชาชนทั่วไปในเขตร้อนเคยชินกับความเป็นอยู่ที่มีลมแดดเป็น
ปรากฏการณ์ธรรมชาติ ถ้ามีการสร้างอาคารสูงปิดบังทิศทางลมแสงสว่างและแสง
แดดและกีดขวางสายตา ทำลายความเป็นส่วนตัว (Privacy) ในบริเวณใกล้เคียง
ผลกระทบอาจลดลงได้มาก ถ้าจะจำกัดขอบเขตอาคารสูงให้อยู่เป็นกลุ่ม ๆ ปลูก
ต้นไม้โดยรอบ (Green Belt) ให้ปลูกสร้างเป็นบางพื้นที่ หรืออาจกำหนดให้ไป
สร้างในเมืองบริวาร (Satellite Towns) ห่างออกไป 5-10 กม.จากเขตเทศบาล
แทนที่จะปล่อยให้กระจุกกระจายตามยถากรรม จนดูรกไปหมด

2. ปัญหาแผ่นดินไหวและไฟไหม้

เมื่อเกิดแผ่นดินไหว คนที่อยู่ในที่สูงย่อมรู้สึกถึงความสั่นสะเทือน
มากกว่าคนที่อยู่ในอาคาร 1-2 ชั้น การสร้างอาคารสูงจึงต้องสร้างให้มีความมั่นคง
แข็งแรงทนทานรับความสั่นสะเทือนตั้งแต่ 5 ริคเตอร์ขึ้นไป อย่างในเมืองซานฟราน-
ซิสโกหรือในโตเกียว ที่มีข้อบัญญัติให้มีการเพิ่มขนาดเสา คาน ฐานราก ให้รับแรง
สั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ แต่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

สำหรับปัญหาไฟไหม้นั้น ต้องควบคุมวัสดุและวิธีการก่อสร้างให้มีระบบ
ดับเพลิง เช่น ฝนเทียมภายใน (Sprinkler) การจัดหน่วยดับเพลิงที่มีสมรรถภาพ
ระบบดับไฟอาคารไม่สูงเกินสมรรถภาพในการดับเพลิง คือ ประมาณ 6-7 ชั้น

3. ปัญหาการใช้สาธารณูปโภคบริการส่วนกลางและมลภาวะจาก อาคารสูง

อาคารสูงขนาดปานกลางและขนาดสูง เป็นอาคารประเภท High

Density และ High Centralisation ที่มีจำนวนประชากรต่อไร่สูงมาก จึงเป็นธรรมดาที่จะต้องใช้น้ำประปา แก๊ส การระบายน้ำ ที่จอตระ ในอัตราสูง สร้างปัญหาการกำจัดของเสีย เพิ่มความแออัด แบ่งแยกคนตามฐานะยิ่งขึ้น เปรียบเทียบกับบ้านเดี่ยว ตึกแถว 2 ชั้น ในพื้นที่ 1 ไร่ มีประชากรอยู่ 40-100 คน หรือบ้านเดี่ยว 8 หลัง ตึกแถว 20 คูหา ถ้าเป็นอาคารสูง 12-40 ชั้น จะตกประมาณ 900-3,000 คน หรือตึกแถว 180-600 คูหา

อาคารสูงส่วนใหญ่สร้างขึ้นในพื้นที่ค่อนข้างจำกัด ต้องจอตระภายในอาคาร สร้างปัญหามลภาวะเป็นพิษจากท่อไอเสียรถยนต์จำนวนมาก โดยปกติอาคารสูง 12 ชั้น จะเป็นที่จอตระถึง 4 ชั้น ถ้าจะตัดเอาที่จอตระออกไปไว้นอกอาคาร 12 ชั้น จะเหลือเพียง 8 ชั้น อาคาร 20 ชั้น จะเหลือเพียง 15 ชั้น ถ้าออกเทศบัญญัติแยกที่จอตระออกไปจะช่วยให้ปัญหามลภาวะภายในได้มาก และลดความสูงอาคารลงได้ เหลือเพียง 2 ใน 3 ส่วน

นอกจากนี้แล้ว อาคารสูงจะต้องมีระบบกำจัดน้ำเสีย เทศบาลจะต้องมีท่อใต้ดินเอาอุจจาระ น้ำเสียไปกำจัดนอกเมือง ด้านการจราจรก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการสร้างที่จอตระ ระบบทางด่วน ถนนซูปเปอร์ ฯ ถนนต่างระดับ ระบบขนส่งและรถไฟฟ้าใต้ดินอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง กรุงเทพมหานครปัจจุบันในบริเวณที่มีอาคารสูงหรือตึกระฟ้ามาก เช่น ถนนพระรามที่ 4 ถนนเพลินจิต ที่มีอาคารสำนักงาน ร้านสรรพสินค้าหลายสิบแห่ง ถนนราชปรารภ ฯลฯ จราจรคับคั่งมากเพราะเป็นบริเวณอาคารสูงแทบทั้งสิ้น ยากที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ นอกจากจะทำการเตรียมถนนขนาดใหญ่ไว้มาก ๆ (ตัวอย่างเช่น ในอเมริกาใช้เนื้อที่ถนน 30-40 เปอร์เซ็นต์) จำกัดความสูงของอาคารสูง และควบคุมการเกิดอาคารสูงให้มีจำนวนลดลงมาก ๆ โดยเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ

4. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ปัญหาอาคารสูงต่อสาธารณูปโภคและบริการของรัฐดังกล่าวเป็นปัญหา

ต่อการบริหารบ้านเมืองที่จำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขระบบสาธารณูปโภคภายในให้เหมาะสมกับการใช้อาคารสูงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ฝ่ายบริหารจะต้องเพิ่มงบประมาณ เพิ่มภาษีอากรให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น เช่น จะต้องขยายถนนเตรียมท่อประปา สายไฟฟ้า ที่จอดรถ การขนขยะ ระบบกำจัดอุจจาระและน้ำเสียเป็นพิเศษตามอัตราการใช้สอย หรือความหนาแน่นของประชากร อาคารสูงจะต้องก่อสร้างอย่างมั่นคง แข็งแรงตามหลักเทคโนโลยีแผนใหม่ จะต้องคำนึงถึงน้ำหนักอาคาร น้ำหนักจร ความแรงของลมพายุ การทรุดตัวของดิน ตัวอาคารยังจะต้องมีระบบประปา ลิฟต์ ไฟฟ้า แอร์ บ่อเกรอะ บ่อซึม ถังน้ำ ที่จอดรถ ฯลฯ

วัสดุเครื่องใช้ต่าง ๆ ส่วนใหญ่เรายังทำเองไม่ได้ ราคาแพงมากเพราะต้องสั่งมาจากนอก ค่าก่อสร้างอาคารสูงขนาดกลางถัวเฉลี่ยตกประมาณ 12,000 บาท/ตารางเมตร² (ราคานี้มาจากอาคารใบหยกและไทยวาทาวเวอร์ ตามหนังสือ “อาษา” ของสมาคมสถาปนิก) ราคานี้ผู้ลงทุนมักจะผลักภาระการตกแต่งให้ผู้เช่าทำเอง ดังนั้น ค่าใช้จ่ายจริงรวมแล้วคงไม่ต่ำกว่า 13,000-14,000 บาท/ตารางเมตร ถ้ามาสร้างอาคารสูงให้หนานทอไฟฟ้าใหม่และแผ่ดินไหวตามมาตรฐานสากล ค่าก่อสร้างคงจะเพิ่มขึ้นอีกมาก อาจสูงถึงตารางเมตรละ 20,000 บาทก็ได้ ในขณะเดียวกัน ถ้าจะทำอาคารสูง อย่างเดียวที่สุดเพียง 3-5 ชั้น ตามมาตรฐานอาคารสูงแบบไทย ๆ อาจก่อสร้างได้ในวงเงินประมาณ 6,000 บาท/ตารางเมตร โดยจอดรถบนดินถูกกว่า 2-3 เท่าตัวเป็นอย่งน้อย

ผลกระทบอีกด้านหนึ่งก็คือ ที่ดินมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอาคารสูง กลุ่ม CIAM (The International Congresses for Modern Architecture) ซึ่งเป็นองค์กรนานาชาติ ที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสถาปนิกชั้นนำของยุโรป ได้พบปัญหานี้ในอเมริกา จากการศึกษเมื่อปี ค.ศ.1930 อาคารเหล่านี้ปรากฏในประเทศไทย ทุกวันนี้เกิดกลุ่มธุรกิจค้าที่ดินซึ่งมีธนาคารและสถาบันการเงิน

² ราคาที่ระบุในบทความนี้ เป็นราคาที่เกิดขึ้นมากกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ปัจจุบันราคาค่าก่อสร้างและราคาที่ดินสูงกว่าในบทความนี้มาก

หนุนหลัง เพื่อให้มีกำไรมากจึงได้มีการกว้านซื้อที่ดินราคาถูกแล้วปั่นราคาให้สูงขึ้น ธนาคารชาติไม่เห็นด้วยจึงประกาศให้ธนาคารและบริษัทการเงินงดให้หนักงั่งกำไร ที่ดินกู้เงิน ทำให้ราคาที่ดินทรุดฮวบลงทันที บางแห่งราคาเหลือเพียงครึ่งเดียว ส่วนใหญ่นักค้าที่ดินจะกว้านซื้อที่ดินเพื่อเตรียมการขายให้ผู้ก่อสร้างอาคารสูง เพราะ อาคารสูงมีอำนาจซื้อสูงมาก เจ้าของอาคารสูงเท่านั้นที่จะกล้าซื้อที่ดินตารางวาเป็น แสน ๆ ถ้ารัฐบาลไม่สามารถตรึงราคาที่ดินให้อยู่ในเกณฑ์สมควร กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ของเรามีหวังจะมีราคาที่ดินพุ่งสูงเป็น 1-200,000 บาท/ตารางวา เพราะมีอาคารสูงจำนวนมากตั้งอยู่ จะพูดไปแล้วอาคารสูงทำให้ที่ดินมีราคาแพงตั้งแต่ ก่อนการก่อสร้าง หรือก่อสร้างเสร็จแล้ว การสร้างอาคารสูงเป็นปัญหาสำคัญทาง เศรษฐกิจของชาติ การที่ต้องใช้งบประมาณสูงก็เพราะอาคารสูงใช้วัสดุอุปกรณ์ต่าง ประเทศที่มีราคาแพง จึงควรพิจารณาอย่างถ่องแท้ว่าอาคารสูงขนาดปานกลางและ สูงมีความจำเป็นเพียงใด ประเทศไทยต้องเสียดุลการค้าถึง 70,000 ล้านบาท เมื่อ หลายเดือนมาแล้ว คาดว่าสิ้นปีนี้จะสูงถึง 100,000 ล้านบาทซึ่งอาคารสูงมีส่วนอยู่ไม่น้อย

แนวทางและวิธีการแก้ปัญหาอาคารสูง

1. ประเทศไทยจะต้องมีนโยบายหลักเกี่ยวกับอาคารสูง

ที่แล้วมาเรายังไม่มีนโยบายหรือแนวทางป้องกัน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของ ผู้ลงทุนไปเห็นตัวอย่างจากต่างประเทศ มาให้สถาปนิกเขียนแบบหรือบางทีก็เป็นการลอกเลียนแบบจากต่างประเทศ มหาอำนาจที่นิยมอาคารสูง ดังนั้นการใช้เวลา พิจารณาเปรียบเทียบอาคารเตี้ยกับอาคารสูงจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณา ของประเทศชาติและแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ในที่นี้ใครนำเอาประเทศในยุโรป มาเป็นตัวอย่าง ยุโรปประกอบด้วยประเทศที่มีความเจริญอย่างยิ่งหลายประเทศ มีความเจริญสูง มีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและเครื่องจักรยนต์กลไกทัดเทียม กับที่อื่น ๆ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมายุโรปได้แสดงความสามารถในการก่อสร้างใช้โครง

เหล็ก เช่น สะพานข้ามแม่น้ำ โรงงานหลายชั้น ตลาด หอคอยไอเฟลสูง 300 เมตร พร้อมทั้งลิฟต์ขึ้นสามทอด ยุโรปไม่นิยมสร้างอาคารสูง บ้านเมืองส่วนใหญ่ของยุโรปเต็มไปด้วยอาคาร 4-5 ชั้น อาคารสูงแบบตึกระฟ้าของอเมริกามีน้อยมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่ายุโรปเห็นว่าการสร้างตึกระฟ้าเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ผลที่ได้รับไม่คุ้มค่า ฉะนั้น จึงเห็นว่ายุโรปเป็นตัวอย่างที่ดีที่ควรแก่การศึกษาพิจารณา ใครขอเสนอให้เราเอาแบบอย่างของชาติเล็ก ๆ ของยุโรปเป็นแนวทาง ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก ประเทศเหล่านี้มีการกระจายความเจริญเป็นแบบอย่างของความก้าวหน้าโดยทุกทาง ตลอดจนการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีเมืองและชุมชนจำนวนมากกระจายไปทั่วประเทศ เมืองใหญ่ที่สุดของเขานอกจากโคเปนเฮเกนซึ่งมีประชากร 1.3 ล้านคน มีประชากรต่ำกว่า 1 ล้านคน อาคารสูงหรือตึกระฟ้ามีน้อยมาก อาคารส่วนใหญ่สูงไม่เกิน 4-5 ชั้น การไม่มีอาคารสูงมากทำให้การลงทุนในการก่อสร้างลดลง มหาอำนาจที่นิยมตึกระฟ้าและประชากรมีรายได้มากกว่าคนไทย 20 เท่าตัวนี้ ยังมีฐานะและรายได้ต่ำกว่าชาติเล็ก ๆ ในยุโรปที่มีอาคารสูงเพียง 4-5 ชั้นเป็นส่วนใหญ่และมีตึกระฟ้าอยู่น้อยกว่ามาก ความเจริญของประเทศเล็ก ๆ ในยุโรปเป็นที่ประจักษ์แจ้งดีตั้งแต่สมัย ร.5 ซึ่งทรงมีนโยบายเปิดสัมพันธไมตรีกับประเทศเหล่านี้ และเรายังคงมีความสนิสนมกันตราบนานเท่าทุกวันนี้

จึงขอโอกาสนี้แนะนำให้พัฒนาประเทศไทยในแนวเดียวกับประเทศเล็ก ๆ เหล่านี้ และควบคุมการก่อสร้างอาคารสูง (ขนาดกลางและสูง) ให้มีน้อยที่สุด โดยกำหนดความสูงไม่เกิน 7-8 ชั้น การจำกัดความสูงดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาความสิ้นเปลืองทางเศรษฐกิจของประเทศได้มาก ป้องกันความแออัดคับคั่งของประชากร ยานยนต์ ผ่อนคลายปัญหาหาค่าครองชีพ ตลอดจนการคับคั่งของจราจรทั้งในปัจจุบันและอนาคต และป้องกันที่ดินมีราคาสูงเกินสมควรได้มาก

2. การลดการสร้างอาคารสูงโดยวิธีผังเมือง

เป้าหมายของการแก้ปัญหาอาคารสูงประการหนึ่งก็โดยการลดจำนวนอาคาร

ประเภทนี้ให้น้อยลง วิธีที่จะทำได้อย่างหนึ่งก็โดยการใช้อนุมาตราต่าง ๆ ทางผังเมือง โดยที่โครงผังเมืองเชิงใหม่ที่ว่านี้ไว้ตั้งแต่ พ.ศ.2527 ครบวาระที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป จึงเห็นสมควรให้คำแนะนำดังต่อไปนี้

2.1 ขยายเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น เทศบาลปัจจุบันมีเนื้อที่ประมาณ 42 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 2 แสนคน เพื่อความเจริญของภูมิภาคส่วนนี้ และลดความจำเป็นในการสร้างอาคารสูงควรพิจารณาขยายพื้นที่ถึง 100-120 ตารางกิโลเมตร ย้ายสนามบินและวางแผนแบบกระจายความเจริญแบบเขต แบบแขวง ย่อมจะลดความแออัดคับคั่งได้มาก

2.2 วางผังเมืองเป็นแบบหลายศูนย์กลาง (Poly Center) จากที่โครงผังเมืองที่เคยสร้างมาเป็นแบบศูนย์กลางเดียว (Mono Center) ตามลักษณะวงแหวนเป็นชั้น ๆ แต่ศูนย์กลางชั้นในคือเมืองโบราณที่ผังเมืองต้องการอนุรักษ์ให้เป็นศูนย์ศิลปวัฒนธรรม ซึ่งปัจจุบันนี้ห้างร้านบริเวณธุรกิจจำนวนมากตั้งอยู่ เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมตามนโยบายเดิม ควรสร้างศูนย์การค้าธุรกิจ (C.B.D) อีกหลายศูนย์ เพื่อกระจายธุรกิจการค้าออกไปข้างนอก เป็นการกระจายความเจริญและแก้ปัญหาการจราจรคับคั่งอีกด้วย

3. เพิ่มพื้นที่ถนนและสะพานเพื่อความสะดวกของจราจร

เทศบาลนครเชียงใหม่มีเนื้อที่ถนนต่ำกว่าร้อยละ 10 นอกจากถนนซูเปอร์ไฮเวย์ ถนนส่วนใหญ่เป็นถนนเล็กมากเพียง 2 เลน กำลังมีปัญหাজรากรุดร้าวอย่างรุนแรง ควรเพิ่มถนนสายสำคัญ ทางด่วนขนาด 4-6 เลน ทั้งทางตั้งและทางนอนอย่างมีระบบ ห่างกันประมาณ 400-800 เมตร เพิ่มถนนซอย สะพานข้ามแม่น้ำปิงให้มีเนื้อที่ถนนรวมกันประมาณร้อยละ 20 ตามมาตรฐานเมืองปัจจุบัน ส่งเสริมให้มีระบบขนส่งมวลชน (Mass transportation)

4. เพิ่มบริเวณสำคัญที่ยังขาดแคลน

เพื่อความสมบูรณ์ของการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ควรเพิ่มสวนสาธารณะ
ย่านการค้า สนามกีฬาระดับเขตและแขวง โรงเรียนประถมและมัธยม สนามเด็ก
เล่น ฌาปนสถาน ป่าช้า บริเวณอุตสาหกรรม ฯลฯ

5. แก้ปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

จัดให้มีระบบกำจัดอุจจาระ น้ำเสีย โดยมีท่อใต้ดินส่งออกไปกำจัด
ภายนอกเมือง ขยายระบบประปาไปทั้งเมือง ย้ายแหล่งเสื่อมโทรมออกไปชานเมือง
เพราะที่ดินราคาถูกลงกว่า เพื่อให้มีพื้นที่เพิ่มขึ้น ทำสวนครัวเลี้ยงสัตว์

6. ควบคุมอาคารสูงโดย พ.ร.บ.ควบคุมการก่อสร้าง

ควรแบ่งบริเวณพื้นที่ตามโครงสร้างผังเมือง จำกัดอาคารสูงไม่เกิน 7
ชั้น³ เท่าที่ระดับเพลิงจะสามารถปฏิบัติการได้เมื่อเกิดไฟไหม้ กำหนดที่ตั้งของอาคาร
สูงเป็นกลุ่ม ๆ ปลุกต้นไม้เป็นกำแพงรอบบริเวณที่จะปลูกสร้างอาคารสูง ได้แก่
บริเวณพักอาศัยให้อยู่ได้ในชานเมือง บริเวณศูนย์การค้า ธุรกิจ บริเวณอุตสาหกรรม
บริเวณพาณิชยกรรมและศูนย์กลางเขตและแขวง ฯลฯ หรืออาจจะให้อาคารสูงอยู่
ในเมืองบริวาร ห่างออกไป 5-10 กิโลเมตร ออกเทศบัญญัติควบคุมการออกแบบ
อาคารสูง ภายในอาคารให้ได้แสงสว่างกลางวันอย่างเพียงพอ การถ่ายเทอากาศ
กำจัดอุจจาระ ขยะมูลฝอย น้ำเสีย ตามหลักสุขภาพ การจอดรถยนต์ ความ
มั่นคงแข็งแรงของโครงสร้างภายนอกอาคารจะต้องควบคุมความหนาแน่น (Density)
พื้นที่อาคารปกคลุม (Coverage) ที่ว่าง (Open-Area) และที่จอดรถ ทางเข้า
อย่างพอเพียง เพื่อมิให้ใช้ถนนเป็นที่จอดรถ กำหนดมุมแสงสว่าง (Light
Angle) ความถี่ห่างระหว่างอาคาร การจัดพื้นที่ว่างหน้าอาคารให้เป็นสวนพักผ่อน
ของประชาชน (ภูมิทัศน์)

³ จากการสำรวจของหลายโครงการ พบว่า ประชาชนเชียงใหม่เห็นว่า อาคารในเมืองเชียงใหม่ในหลายบริเวณไม่ควร
สูงเกิน 2-4 ชั้น

นอกเหนือจากเทศบัญญัติต่าง ๆ แล้ว จะต้องออกพ.ร.บ.ควบคุมการก่อสร้างและข้อบัญญัติควบคุมกำหนดที่ตั้งอาคารสูง จำกัดความสูง จำกัดบริเวณก่อสร้างอาคารสูง จำกัดบริเวณที่อาคารบางชนิดจะปลูกสร้างไม่ได้ ฯลฯ อย่างที่เทศบาลกรุงเทพ ฯ นำไปปฏิบัติ เพื่อความเป็นส่วนตัว (Privacy) การบังทิวทัศน์ ป้องกันผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อม ดังตัวอย่างการร่างกฎกระทรวง ควบคุมการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่กำลังอยู่ในกรุงเทพฯ ขณะนี้เป็นข้อบัญญัติการปฏิบัติงานของสถาปนิก วิศวกรนั้นในการออกแบบก่อสร้างอาคารสูงอันเป็นวิธีการแก้ปัญหาอาคารสูงที่ปลายเหตุ ยิ่งกว่าการควบคุมอาคารสูงดังกล่าวมาแล้ว ถึงเวลาแล้วที่ฝ่ายเทคนิค นักเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนผู้บริหาร จะต้องจัดให้มีการประชุมหารือ และกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติต่อไป ○

หมายเหตุ: ภาพประกอบคอลัมน์นี้จากหนังสือ *Thailand's Chiang Mai. The bird's eye views.*
by M.L.Chititewan Pete Devakul & Malee Devakul Na Ayudhya



โดมความร้อน ในเขตเมือง (Urban Heat Islands)

พศ. ดร. บพ. พงศ์เทพ วิวรรณเดช*

โดมความร้อนในเขตเมือง (Urban Heat Islands) คืออะไร ???

หลายท่านที่อาศัยในเมืองใหญ่ เช่น เขตอำเภอเมืองเชียงใหม่คงจะรู้สึกได้ว่า เดิมนั้นเมื่อถึงฤดูหนาวอากาศเมืองเชียงใหม่ไม่ค่อยหนาวเหมือนเมื่อก่อน บางท่านอาจจะเดาว่าเป็นผลมาจากปรากฏการณ์เรือนกระจก เนื่องจากมีก๊าซหลายชนิดซึ่งส่วนใหญ่เป็นควัน

* ภาควิชาวิทยาศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อยู่หนาแน่น ดังนั้น หากปัญหานี้ยังคงมีอยู่ต่อไป คาดว่าจำนวนประชากรโลกที่ได้ รับผลกระทบอาจมากถึงครึ่งหนึ่งของประชากรโลกภายในปลายศตวรรษนี้ จึงเป็น ปัญหาที่ไม่อาจมองข้ามได้อีกต่อไป สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างของ อุณหภูมิ (ไม่ว่าจะเป็นฤดูอะไร) เช่นนั้น พอประมวลได้คือ

1. ในเวลากลางวันที่แสงอาทิตย์ส่องลงมายังพื้นดิน ความร้อนจาก แสงอาทิตย์จะถูกดูดซับเอาไว้ แต่ในพื้นที่ดินเขตชนบท น้ำที่อยู่ผิวดินจะระเหย ขึ้นไปบนท้องฟ้าโดยง่าย ซึ่งก็จะพาเอาความร้อนไปด้วย (ดังเช่นที่เวลาอากาศร้อน ร่างกายจะขับเหงื่อซึ่งเมื่อระเหยจะนำความร้อนไปด้วย ทำให้เรารู้สึกเย็นลง) แต่ใน เขตเมืองพื้นดินถูกแทนที่ด้วยถนนหรือทางเท้าคอนกรีต ซึ่งจะเป็นฉนวนอย่างดี ที่กั้นไม่ให้ น้ำบนผิวดินระเหยออกมาได้ ความร้อนจึงถูกสะสมบนพื้นดินมากขึ้น เรื่อย ๆ

2. ผลต่อเนื่องจากข้อ 1 ที่พื้นผิวดินหรือหลังคาบ้านหรืออาคารส่วน มากมักจะมียี่สิบสี่ชั่วโมงหรือดำ ซึ่งตามคุณสมบัติทางฟิสิกส์แล้วจะทำให้วัตถุดูดซับ ความร้อนได้ดีกว่าวัตถุที่มีสีจางหรืออ่อนกว่า จึงทำให้มีการเพิ่มการสะสมของความ ร้อนในเขตเมืองขึ้นไปอีก

3. ความร้อนในบรรยากาศส่วนหนึ่งในบริเวณใกล้ผิวดินสามารถทำให้ ลดลงได้โดยการคายน้ำจากใบของพืชหรือต้นไม้ แต่ผลจากการที่พื้นที่ส่วนมาก ในเขตเมืองถูกใช้สอยเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้มีต้นไม้ที่น้อยลงกว่าเขตชนบท เป็นผลให้อากาศในเขตเมืองร้อนมากกว่าเขตชนบท

4. ความร้อนส่วนเกินจากอาคาร รถยนต์ หรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ มักพบได้มากในเขตเมืองจะเป็นตัวเพิ่มอุณหภูมิในเขตเมืองให้สูงขึ้น ความร้อนส่วน เกินเหล่านี้ อาจมากถึงหนึ่งในสามของความร้อนที่ได้รับจากดวงอาทิตย์เลยทีเดียว

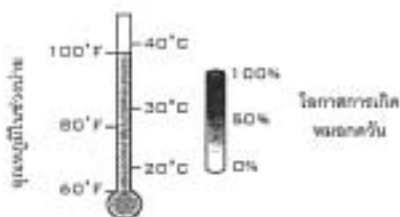
5. การที่มีตึกสูงเป็นจำนวนมากในเขตเมืองจะเป็นตัวขวางกั้นการ เคลื่อนที่ของลม นอกจากนี้ยังขวางกั้นไม่ให้รังสีความร้อนจากพื้นดินกระจายสู่ บรรยากาศด้วย เป็นผลให้การระบายความร้อนในเขตเมืองมีน้อยลง

ความร้อนที่สะสมตัวในเขตเมืองนี้ไม่ได้มีผลเฉพาะในเวลากลางวันเท่านั้น แม้ในเวลากลางคืนที่พระอาทิตย์ลับขอบฟ้าไปแล้ว ความร้อนจากพื้นผิวถนนและผนังอาคารสิ่งก่อสร้างก็ยังคงคายออกมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้อากาศในเขตเมืองร้อนระอุตลอดเวลาทั้งกลางวันและกลางคืน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าจากปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมาได้ทำให้อากาศในเขตเมืองร้อนเพิ่มขึ้นอย่างมาก นอกเหนือไปจากภาวะอื่น ๆ ที่ทำให้โลกร้อนขึ้นอยู่แล้ว เช่น ปรากฏการณ์เรือนกระจกที่ได้กล่าวมาแล้ว และนับวันอุณหภูมิในเขตเมืองจะร้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามภาวะการพัฒนาในเขตเมืองที่ขาดการบริหารจัดการที่ดีเพียงพอ

โดยความร้อนในเขตเมืองก่อให้เกิดผลกระทบอะไรได้บ้าง

เราอาจแบ่งผลกระทบจากการที่อุณหภูมิในเขตเมืองสูงขึ้นเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ผลกระทบต่อสุขภาพ



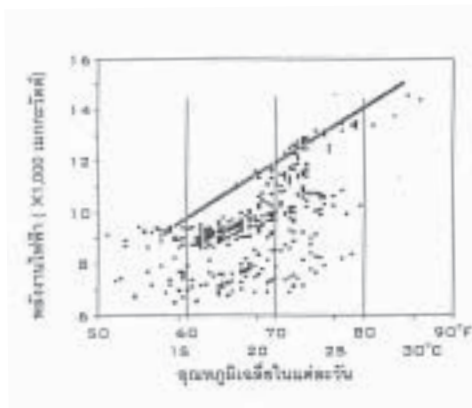
การที่อากาศร้อนมาก ๆ ย่อมเป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความเสี่ยงสูง เช่น เด็กและผู้สูงอายุ ในอดีตคลื่นความร้อนในเขตเมืองได้คร่าชีวิตคนไปแล้วเป็นจำนวนมาก ดังเช่นคลื่นความร้อนที่กระหน่ำต่อนกลางประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2538 มีผู้เสียชีวิตรวมกันกว่าพันคน เฉพาะเมืองชิคาโกแห่งเดียวมีผู้เสียชีวิตถึง 465 คน อุณหภูมิที่สูงขึ้นในหน้าร้อนจะเพิ่มอันตรายมากขึ้นหากความชื้นในอากาศมีสูง ซึ่งเป็นภาวะที่พบได้บ่อยในประเทศไทย เนื่องจากตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้น จึงเป็นที่มาของคำว่า “ร้อนอบอ้าว”

สาเหตุเรื่องนี้อธิบายได้ง่าย ๆ ว่า การที่เหงื่อออกจะช่วยระบายความร้อนส่วนเกินออกไปจากร่างกายของเรา แต่หมายความว่าอากาศจะต้องสามารถรับเอาปริมาณไอน้ำ (เหงื่อที่ระเหยออกไป) ไปได้ ยิ่งความชื้นในอากาศมีมากเท่าใดก็แปลว่าอากาศจะยิ่งรับเอาปริมาณไอน้ำได้น้อยลงเท่านั้น ความชื้นที่สูงมากจึงทำให้เหงื่อไม่สามารถระเหยและพาเอาความร้อนออกไปจากร่างกายของเราได้ จึงเป็นอันตรายอย่างมาก

นอกจากอันตรายจากความร้อนโดยตรงแล้ว ผลกระทบต่อสุขภาพทางอ้อมอันเนื่องมาจากความร้อนที่สูงขึ้นยังพบได้คือ ปฏิกริยาทางเคมีระหว่างก๊าซพิษต่าง ๆ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ จะเพิ่มมากขึ้นตามระดับของอุณหภูมิ ทำให้เกิดหมอกควันและโอโซน (ซึ่งเป็นก๊าซพิษ) มากขึ้น มีการศึกษาพบว่าทุก ๆ หนึ่งองศาฟาเรนไฮต์ที่เพิ่มขึ้นไปจาก 70 องศา จะเพิ่มอุบัติการณ์ของการเกิดหมอกควันถึง 3% (ดูภาพที่ 2) หมอกควันและเป็นโอโซนนี้เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยตรง กล่าวคือ จะทำให้เกิดอาการระคายเคืองของระบบทางเดินหายใจและเยื่อปอดได้ ในระยะยาวย่อมก่อให้เกิดโรคเรื้อรังของระบบทางเดินหายใจและระบบหายใจล้มเหลวในที่สุด

2. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การที่อุณหภูมิในเขตเมืองร้อนขึ้นทำให้ความต้องการด้านพลังงานเพิ่ม



มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้เครื่องปรับอากาศเพื่อทำให้อากาศภายในอาคารเย็นลง จากผลการศึกษาในเมืองแคลิฟอร์เนีย เอ็ดสันได้ พบว่าทุก ๆ หนึ่งองศาเซลเซียสที่เพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการด้านพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 3% (ดูภาพที่ 3) การใช้พลังงานมากขึ้นนอกจากจะหมายถึงการสูญเสียเงินตรามากขึ้นแล้ว ผลของการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ใช้พลังงานจากน้ำมันหรือถ่านหินที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ต้องมีการปล่อยสารก่อมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมมากขึ้นตามไปด้วย จึงยิ่งซ้ำเติมปัญหามลพิษในอากาศให้รุนแรงมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้อุณหภูมิที่สูงขึ้นยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา เป็นไปได้ว่าแมลงพาหะนำโรคบางชนิด เช่น ยุง อาจมีการแพร่พันธุ์มากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้โรคระบาดบางชนิดควบคุมได้ยากขึ้นอีกด้วย

ปัญหาโดมความร้อนในเขตเมืองกับเมืองเชียงใหม่

อำเภอเชียงใหม่ ก็เช่นเดียวกับเมืองใหญ่อื่น ๆ ทั่วโลกที่ไม่สามารถหนีปัญหาโดมความร้อนในเขตเมืองไปได้ พื้นที่สีเขียวแต่เดิมในเขตเมืองถูกแทนที่ด้วยถนนคอนกรีตและตึกสูง ๆ โดยเฉพาะเมื่อเมืองเชียงใหม่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นเมืองท่องเที่ยว มีการสร้างโรงแรมใหญ่ ๆ และตึก อาคารสำนักงานเชิงพาณิชย์อื่น ๆ มากมายขึ้นรองรับนักท่องเที่ยวเพื่อให้ได้รับการบริการและความสะดวกสบายที่ดีเยี่ยม แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงที่เมืองเชียงใหม่อาจจะมีความร้อนในเขตเมืองรุนแรงกว่าเมืองอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ห่างจากเส้นศูนย์สูตรออกไปก็คือ ลักษณะภูมิอากาศของบ้านเราซึ่งอยู่ในเขตร้อนชื้นทำให้อาคารเหล่านี้จำเป็นต้องติดตั้งเครื่องปรับอากาศซึ่งต้องการพลังงานไฟฟ้ามหาศาล ประกอบกับภูมิประเทศของเมืองเชียงใหม่ที่มีภูเขาล้อมรอบเหมือนแอ่งกระทะ ทำให้การระบายอากาศออกจากตัวเมืองไม่ได้นัก ยิ่งซ้ำเติมปัญหาโดมความร้อนในเขตเมืองให้เลวร้ายลงไปอีก ยังไม่มีการศึกษาว่าปัญหาโดมความร้อนในเขตเมืองเชียงใหม่มีความรุนแรงเพียงใด รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของคนเชียงใหม่ และต่อระบบนิเวศมีมากน้อย

เพียงใด แต่การที่บ้านเรามักจะมีความชื้นในอากาศที่ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะหน้าร้อน จึงน่าจะสามารถคาดการณ์ได้ว่า คงจะมีผู้เจ็บไข้ได้ป่วยอันเนื่องมาจากความร้อน โดยตรงอยู่เป็นจำนวนมาก ยังไม่นับผลกระทบทางอ้อมอื่น ๆ อันเนื่องจากระบบนิเวศที่เปลี่ยนไป รวมทั้งภาวะมลพิษในอากาศที่เพิ่มมากขึ้น และผลกระทบด้านเศรษฐกิจเนื่องมาจากการที่ต้องมีการใช้พลังงานที่มากขึ้นและผลกระทบด้านเศรษฐกิจเนื่องมาจากการที่ต้องมีการใช้พลังงานที่มากขึ้นย่อมทำให้มีการสูญเสียเงินตราออกนอกประเทศอีกเป็นจำนวนมาก สิ่งเหล่านี้คงต้องการการศึกษารายละเอียดอีกเป็นจำนวนมาก เพื่อมาสนับสนุนยืนยันขนาดความรุนแรงและแนวโน้มของปัญหา หากไม่มีข้อมูลที่จะยืนยันปัญหาดังกล่าว การสร้างความตื่นตัวและตระหนักในปัญหาแก่คนเมืองเชียงใหม่ รวมทั้งการแก้ไขและการเฝ้าติดตามปัญหาคงจะไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก

เราจะแก้ปัญหาโดยความร้อนในเขตเมืองได้อย่างไร

จะเห็นได้ว่า ปัญหาโดยความร้อนในเขตเมืองไม่ใช่ปัญหาของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นปัญหาของทุกคนโดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง มาตรการที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นมาตรการที่สามารถทำได้ไม่ยาก และได้ผลพอสมควร ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ช่วยบรรเทาปัญหาลงได้อย่างมาก

1. เปลี่ยนถนนและอาคารให้เป็นสีขาว

ความเชื่อที่ว่าความร้อนในเมืองที่เพิ่มขึ้นเกิดจากความร้อนที่ปล่อยออกมาจากรถยนต์หรือโรงงานอุตสาหกรรมนี้เป็นความเชื่อที่ไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะพบว่า สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงต้นเหตุแค่หนึ่งในสามของความร้อนที่เพิ่มมากขึ้น ความจริงแล้ว การที่เราลาดถนนด้วยยางมะตอยที่มีสีดำหรือปูหลังคาด้วยกระเบื้องสีเข้มซึ่งสามารถดูดซับความร้อนได้อย่างมากเป็นสาเหตุที่สำคัญกว่า กระเบื้องมุงหลังคาที่มีสีเข้ม

หลังจากที่ดูดซับความร้อนไว้แล้วก็จะถ่ายความร้อนที่สะสมไว้เข้าสู่ตัวอาคารอีกด้วย ทำให้อากาศภายในอาคารร้อนมากขึ้น จึงต้องมีการใช้เครื่องปรับอากาศโดยไม่จำเป็น นักวิทยาศาสตร์พบว่า อาคารที่มีการใช้กระเบื้องมุงหลังคาที่มีสีอ่อน จะช่วยลดปริมาณการใช้เครื่องปรับอากาศลงได้ถึง 40% สำหรับถนนที่มีสีดํา ความร้อนที่สะสมบนผิวถนนยังทำให้ถนนเสื่อมสภาพเร็วกว่าปกติอีกด้วย นั่นหมายความว่าเราต้องสูญเสียเงินในการซ่อมบำรุงถนนบ่อยขึ้น หากเรามาช่วยกันเปลี่ยนถนนเป็นแบบคอนกรีตหรือใช้วัสดุที่มีสีอ่อนมุงหลังคา เราจะได้ถูกร้อนที่เย็นกว่าและจะประหยัดค่าใช้จ่ายด้านพลังงานเป็นจำนวนมาก

2. ร่วมใจกันสร้างพื้นที่สีเขียวในเมือง

มาตรการการลดอุณหภูมิของโลกอันเนื่องมาจากปรากฏการณ์เรือนกระจกที่สำคัญคือ การลดการใช้พลังงานลงและปลูกต้นไม้ให้มากขึ้น หลักการเดียวกันนี้ใช้ได้ดีสำหรับการลดอุณหภูมิในเมืองด้วย และดูเหมือนจะได้ผลดียิ่งกว่าการปลูกต้นไม้ในป่าเสียอีก การปลูกต้นไม้ในป่าก่อให้เกิดกลไกการลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจกได้โดยผ่านกระบวนการสังเคราะห์แสง แล้วเปลี่ยนก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นก๊าซออกซิเจนแต่เพียงอย่างเดียว แต่การปลูกต้นไม้ในเมืองนอกจากจะลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยวิธีดังกล่าวแล้ว ยังช่วยทำให้ตัวเมืองเย็นลงโดยวิธีการคายน้ำจากใบอีกด้วย ซึ่งก็จะมีผลทำให้ปริมาณการใช้เครื่องปรับอากาศลดลง นั่นหมายความว่าโรงไฟฟ้าก็จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงไปได้ด้วย ต้นไม้ใหญ่ ๆ ต้นหนึ่งที่มีขนาดของพุ่มใบกว้าง 30 ฟุต สามารถคายน้ำได้ถึง 40 แกลลอนต่อวัน ซึ่งเพียงพอที่จะระบายความร้อนได้เท่ากับปริมาณความร้อนที่เครื่องทำความร้อนไฟฟ้าขนาดเล็กผลิตได้ใน 4 ชั่วโมงเลยทีเดียว หากเราช่วยกันปลูกต้นไม้ตั้งแต่วันนี้ภายในอีก 10 ถึง 15 ปีข้างหน้าเมื่อต้นไม้เหล่านี้โตเต็มที่ เราจะสามารถประหยัดการใช้พลังงานลงได้ถึง 10-20% การเลือกพื้นที่และทิศทางปลูกต้นไม้ก็มีความ

สำคัญ หากปลูกให้ใกล้กับอาคารพอที่จะสามารถบังแดดให้กับอาคารได้ และอยู่ในทิศทางที่จะบังกระแสลมร้อนไม่ให้เข้ามาสู่อาคาร อาจช่วยลดปริมาณการใช้เครื่องปรับอากาศได้ถึง 30%

บทสรุป

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนทุกคนบนโลกนี้และนับวันจะรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ เรามักจะคุ้นเคยกับปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำ หรือปรากฏการณ์เรือนกระจก โดยลืมนึกไปว่าปรากฏการณ์โดมความร้อนในเขตเมืองเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกชนิดหนึ่งที่อยู่ใกล้ตัวเราและเกิดขึ้นกับตัวเราทุกวัน โดยเฉพาะผู้ที่ต้องอาศัยในเขตเมืองดังที่ได้นำเสนอโดยละเอียดแล้ว ในแง่ลักษณะสาเหตุ ผลกระทบ และมาตรการการแก้ไข ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากเราไม่ตื่นตัวและร่วมมือกันแก้ไขเสียแต่บัดนี้ เมืองเชียงใหม่ในอนาคตก็อาจจะร้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ และต่อไปเราอาจจะไม่รู้จึกคำว่า หน้าหนาว ก็เป็นได้ ○

เอกสารอ้างอิง:

Ackerman S, Heat island- more, http://www.zunis.org/heat_islands_more.htm.

Ackerman S, Urban heat island, <http://cimss.ssec.wisc.edu/WXWise/heatisl.html>.

Akbari H, Heat island group home page, <http://EETD.LBL.gov/Heatland>.

Akbari H. Working to cool urban heat island, distributed document. Environmental Defense Fund, The health effects of urban heat, <http://www.myworld.org/programs/GRAP/90Plus/mortality.html>.

Palmer C, Cities tend to be warmer than rural areas, <http://www.usatoday.com/weather/wurbheat.htm>.

Rosenfeld AH, Romm JJ, Akbari H, Lloyd AC, Painting the town white and green, <http://eandae.lbl.gov/hip/pubs/painting>.

มุมมองสุขภาพ ต่ออาคารสูง: กรณีศึกษาเมืองเชียงใหม่*

เรียบเรียงโดย อดิษย์ กล่าวแล้ว**

เชียงใหม่ถูกกำหนดให้มีบทบาทหลากหลายภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ประการในเมืองเชียงใหม่ แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีเสียงเรียกร้องหรือร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่มากนัก จนกระทั่งแผนพัฒนา

* เรียบเรียงจาก รายงานการศึกษาเรื่อง "การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่"

ของ ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ และคณะ

** สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ซึ่งกำหนดให้เชียงใหม่เป็นเมืองหลักของภาคเหนือ ได้ทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองศูนย์กลางของทุกสิ่ง มีผู้ต้องการมาประกอบกิจการในเชียงใหม่มากขึ้น ส่งผลให้ราคาที่ดินในเขตเมืองเก่าซึ่งมีสาธารณูปโภคพร้อมอยู่แล้วเพิ่มสูงขึ้น เมื่อที่ดินในเขตเมืองเก่ามีราคาสูงขึ้นผู้ประกอบการจึงพยายามสร้างอาคารขยายพื้นที่ไปในแนวตั้งเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดินที่ซื้อมา เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความขัดแย้งระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่เดิม ซึ่งต้องการอนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่าไว้ให้เป็นเอกลักษณ์ของเมือง กับผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง ที่มุ่งเน้นเรื่องความเจริญทางด้านกายภาพและความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมาโดยตลอด

ความขัดแย้งของปัญหาจากอาคารสูง ระหว่างฝ่ายที่ต้องการอาคารสูงและฝ่ายที่ต้องการให้อนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่าเริ่มรุนแรงขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และต่อเนื่องมาจนถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ในช่วงปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา มีแผนงานตลอดจนงานวิจัยหลายชิ้นที่ต้องการให้มีการควบคุมอาคารสูงและได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการควบคุมอาคารสูงอยู่หลายวิธี อย่างไรก็ตามข้อเสนอต่าง ๆ ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง เพราะมีจุดอ่อนทั้งทางด้านเทคนิค การสื่อสารสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545 สืบเนื่องมาจากกรณีการวางแผนการก่อสร้างอาคารเทศบาลนครเชียงใหม่หลังใหม่สูง 12 ชั้น ณ ที่ว่าการเทศบาลปัจจุบันซึ่งอยู่ติดแม่น้ำปิง กลุ่มนักวิชาการสายต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับอาคารสูงได้ร่วมกันทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ และได้เชิญประธานสภาวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ พระครูองค์ระเอกชน นักศึกษา พ่อค้า องค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้นำชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงด้วยการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในครั้งนี้ เป็นการประเมินผลกระทบ

แบบเร่งด่วน (Rapid Appraisal) ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพส่วนใหญ่จึงได้มาจาก 1) ความรู้และการรับรู้ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ประเมิน 2) ข้อมูลหลักฐานที่มีอยู่แล้ว เช่น ข่าวกาจากหน้าหนังสือพิมพ์ การทบทวนงานวิจัยหรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับอาคารสูง แนวทางและเครื่องมือในการประเมินผลกระทบครั้งนี้ใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งการรวบรวมข้อมูลเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับอาคารสูงที่มีอยู่ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปี พ.ศ. 2545 การจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการ นักวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ การจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสียจากการก่อสร้างอาคารสูง และการทำแบบสำรวจข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงกับกลุ่มผู้อยู่อาศัยใกล้อาคารสูง และประชาชนทั่วไป

ข้อคิดเห็นและผลที่ได้จากการประเมิน สรุปได้พอสังเขปดังนี้



ผลกระทบต่อสุขภาพทางกาย

อาคารสูงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์โดมความร้อนในเขตเมือง ซึ่งเป็นภาวะที่ทำให้อุณหภูมิในเขตเมืองสูงกว่าในเขตชนบทซึ่งอยู่รอบข้างสืบเนื่องมาจากการที่มีอาคารสูงเป็นจำนวนมากขวางกั้นการเคลื่อนที่ของลม และยังขวางกั้นไม่ให้รังสีความร้อนจากพื้นดินกระจายออกไปสู่บรรยากาศ นอกจากนี้ความร้อนส่วนเกินจากอาคารต่าง ๆ ที่ติดแอร์คอนดิชันและกระจกที่ป้องกันแสงได้คายและสะท้อนความร้อนจากตัวอาคารมาสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกมากขึ้น เมื่ออากาศร้อนขึ้นจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพโดยรวม โดยเฉพาะในกลุ่มเสี่ยง คือ กลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก ซึ่งโดยปกติร่างกายจะมีระบบระบายความร้อนไม่ดีเท่าคนหนุ่มสาวหรือผู้ใหญ่ อากาศซึ่งร้อนมาก ๆ และร่างกายระบายความร้อนได้ไม่ดีอาจทำอันตรายให้ถึงแก่ชีวิตได้ ดังกรณีที่ปรากฏให้เห็นในข่าวจากพื้นที่อื่น ๆ ว่ามีผู้เสียชีวิตเนื่องจากอากาศร้อน

อุณหภูมิที่สูงขึ้นทำให้ปรากฏการณ์ของหมอกควันหรือปฏิกิริยาที่เกิดจาก

แก๊สพิษ โดยมีความร้อนเป็นตัวเร่งปฏิกิริยา หมอกพิษจะเพิ่มสูงขึ้นตามอุณหภูมิ ยิ่งอุณหภูมิสูง โอกาสที่จะเกิดหมอกควันจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อสุดดมเข้าไปจะทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ หรือเมื่อสัมผัสจะทำให้รู้สึก ระคายเคืองตา และอาจส่งผลกระทบต่อปอดและเยื่อปอด

อุณหภูมิที่สูงขึ้นยังมีผลทำให้พาหะนำโรคบางชนิด เช่น ยุงมีวงจรชีวิตที่ เร็วขึ้น โดยปกติการฟักตัวของยุงจะใช้เวลาประมาณ 5-7 วัน แต่หากอุณหภูมิสูง ขึ้นระยะในการฟักตัวอาจลดลงเหลือประมาณ 1-2 วันเท่านั้น ทำให้ในช่วง หนักร้อนเราจะพบว่า มียุงมากกว่าฤดูอื่น ๆ เมื่อมียุงมากขึ้นปัญหาในการแพร่ระบาดของ โรคบางชนิดก็จะเกิดขึ้นตามมา

ผลกระทบต่อพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ในกรณีเมืองเชียงใหม่ซึ่งอยู่ในเขตร้อนชื้น ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศ ที่มีภูเขาล้อมรอบ การระบายอากาศออกจากตัวเมืองไม่ดีนัก การมีอาคารสูงปิดกั้น การเคลื่อนไหวของลมยิ่งเป็นการเพิ่มความรุนแรงของปรากฏการณ์โดมความร้อนใน เขตเมือง นอกจากนี้อาคารสูงยังจำเป็นต้องติดตั้งเครื่องปรับอากาศเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก การคายความร้อนของเครื่องปรับอากาศ ออกมาสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ยิ่งเป็นการเพิ่มความรุนแรงของปรากฏการณ์โดม ความร้อนและปัญหาหมอกพิษเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในเชียงใหม่หรือในประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาเรื่องปรากฏ การณ์โดมความร้อน และผลกระทบจากการที่ทิศทางการเคลื่อนไหวของลมถูกปิดกั้น หรือเบี่ยงเบนทางด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ประเด็นนี้คง ต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำข้อมูลมาสนับสนุนขนาดความรุนแรง และ แนวโน้มของปัญหาที่เกิดจากอาคารสูง เพื่อการวางแผนในการจัดการต่อไป

ผลกระทบเรื่องความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและการไม่ถูกรบกวนใน ที่อยู่อาศัย

งานวิจัยของรวิ หาญเผชิญ เรื่องผลกระทบของอาคารสูงต่อสภาพแวดล้อมเมืองเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2536 และของทีมีวิจัยให้ผลสอดคล้องกันว่า อาคารสูงส่งผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของผู้อยู่อาศัยเดิม เนื่องจากผู้ที่อยู่อาคารสูงสามารถมองเห็นพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ในอาคารต่ำกว่าได้โดยง่าย นอกจากนั้นประชาชนยังถูกรบกวนจากปัญหาต่าง ๆ ขณะก่อสร้างอาคารสูง เช่น ความสั่นสะเทือนจากการตอกเสาเข็มสร้างความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือน ผลกระทบจากภาวะทางฝุ่นละอองจากรถยนต์ รวมถึงเสียงดังและความพลุกพล่านของรถเหล่านั้นและกระบวนการก่อสร้าง

นอกจากนี้ทีมีวิจัยยังชี้ให้เห็นว่า ประชาชนซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาและมีที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้กับอาคารสูงมีความวิตกกังวลเป็นอย่างมากในเรื่องความปลอดภัยของอาคารสูง โดยเฉพาะในเรื่องของอัคคีภัยและแผ่นดินไหว ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อตนเอง ครอบครัว และคนรอบข้าง ดังตัวอย่างความเห็นที่แสดงในที่ประชุม ดังนี้

“ตอนที่มี้ตึกมาก่อสร้างใกล้บ้านที่อาศัยอยู่ มีเศษวัสดุก่อสร้างตกใส่หลังคาบ้านอยู่เป็นประจำ เราก็รู้สึกว่าจะไม่ค่อยปลอดภัยเวลาจะเดินออกมานอกบ้าน ต้องใส่หมวกกันน็อค เวลาจะเดินออกมานอกบ้าน มันกลัว กลัวว่าจะมีก้อนหินกลัวเศษไม้ เศษของตกใส่หัว”

“บ้านดิฉันอยู่หลังโรงเรียนปรินทร์ เมื่อก่อนทุก ๆ ปีในเทศกาลลอยกระทง เขาก็ปล่อยโคมลอย ไม่เคยมีมาตกบ้านดิฉันเลยนะคะ หลัง ๆ เนี่ยโคมลอยชอบมาตก เนื่องจากเอื้อง ๆ กับบ้านดิฉันมีการก่อสร้างคอนโด ดิฉันก็ไปประท้วงแต่เขาก็สร้างจนเสร็จ โคมลอยมันไปละนะ แล้วมันก็ตีกลับมา เพราะว่าตึกมันบัง

มันตีกลับมาหย่อนลงบ้านดิฉัน ช้าง ๆ บ้านข้าง แล้วทุกปีพอมันตกลงมาแม่ก็จะเอาพระมาสวดทำบุญเพราะว่าเป็นความเชื่อว่ามันไม่ดีใช้ไหมคะ อีกประการหนึ่งคือเรื่องไฟ พอดีบ้านดิฉันบนดาดฟ้าเป็นซีเมนต์ วันนั้นขึ้นไปห้องพระไปเจอโคมลอยที่ดาดฟ้า ถ้าสมมติว่ามีไม้สักส่วนหนึ่ง คิดว่าคงเกิดไฟไหม้แน่นอนเลย”

“บริษัทดิฉันอยู่ตรงไนท์บาซาร์ ข้างหน้าบริษัทมีการสร้างคอนโด เขาสร้างตึก 20 กว่าชั้น ดิฉันต้องมานั่งคำนวณว่า เอ๊ะ ถ้าเกิดแผ่นดินไหวขึ้น เคยคิดเหมือนกัน คอนโดมันตั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามเนาะ ถ้าเวลามันถล่มลงมามันจะแผ่ลงมาถึงตรงไหน เพราะกลัวตายเหมือนกัน เพราะไม่รู้ว่าจะทำอย่างไร ถ้าสมมติว่ามันถล่มลงมาตอนกลางวัน ตายเหมือนเขียดแน่นอนเลย เพราะมันจะต้องขยายออกมาใช้ไหมคะ นี่คือสิ่งที่ดิฉันคัดค้านตั้งแต่ตั้งป้ายประท้วงจนมาถึงปัจจุบันนี้ ไม่รู้มันอยู่ตรงไหน กฎหมายมันศักดิ์สิทธิ์ไหม มันทำไมสร้างขึ้น โสโครกขึ้น ๆ มาตลอด คนที่อยู่ต่ำกว่าพื้นที่ต่ำกว่า คิดถึงวันข้างหน้าว่าถ้าแผ่นดินไหวขึ้นมาเนี่ย อยู่อาศัยว่ามันเป็นไปได้มันเป็นไปได้เนอะคะ แล้วจะเป็นอย่างไรถ้ามันถล่มลงมา เราไม่เห็นด้วยกับการสร้างตึกสูง แต่เราต้องรับเคราะห์ตรงนี้ด้วย มันถึงตายเนอะคะ”

ผลกระทบทางจิตวิญญาณ

เป็นเรื่องที่มีการพูดถึงกันมากที่สุดในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในครั้งนี้ ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูง ทั้งประธานสภาวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ พระครู องค์กรเอกชน นักศึกษา พ่อค้า องค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้นำชุมชน ต่างเห็นพ้องร่วมกันว่า การก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ เป็นการทำให้จิตวิญญาณของเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองแห่งศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมทั้งดงามถูกทำลายลง เนื่องจากมีอาคารสูงมาบดบัง โดยเฉพาะการสร้างอาคารสูงใกล้วัดหรือโบราณสถานอื่น เป็นการสร้างโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม

ไม่เคารพต่อสถานที่ และทำให้สถานที่ดังกล่าวถูกทำให้เสียคุณค่าไป

ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเกี่ยวกับอาคารสูงส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมานั้นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ให้ความสำคัญในเรื่องของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งซึ่งเป็นรากเหง้า เป็นที่ยึดเหนี่ยว อันนำภาคภูมิใจของประชาชน เช่น วัดและโบราณสถานต่าง ๆ ความมีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ของคนในชุมชน และการวางแผนการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ที่เป็นอยู่เป็นการวางแผนการพัฒนาโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

การที่มีผู้สูงอายุและพระภิกษุซึ่งโดยปกติเป็นกลุ่มคนที่มักจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ออกมามีส่วนร่วมในการคัดค้านอาคารสูงใกล้กับโบราณสถานหรือวัดอย่างต่อเนื่อง เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า ประเด็นเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสูงก่อให้เกิดผลกระทบทางจิตวิญญาณ และความขัดแย้งทางความคิดของผู้คนในพื้นที่เพียงใด ผลการประเมินผลกระทบทางสุขภาพของทีมวิจัยยังสะท้อนและย้ำให้เห็นว่าแนวทางในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องของการก่อสร้างอาคารสูง โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่และสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ไม่ได้เป็นสิ่งพึงปรารถนาของประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่อาศัยในเมืองเชียงใหม่เลย



ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

รายได้ส่วนหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่มาจากการท่องเที่ยว ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงมีความเห็นว่า นักท่องเที่ยว เช่น นักท่องเที่ยวจากยุโรป จากอเมริกา หรือประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชียซึ่งมาเที่ยวที่เชียงใหม่ไม่ได้ต้องการมาเห็นอาคารสูง เพราะประเทศของพวกเขามีอาคารสูงอยู่เป็นจำนวนมาก สิ่งที่นักท่องเที่ยวต้องการจะเห็นคือ ศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรม และสิ่งแวดล้อมที่สวยงามของเมืองเชียงใหม่

อาคารสูงจึงไม่เหมาะสมกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในเมืองเชียงใหม่ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในเมืองเชียงใหม่ เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นต้องมีความสอดคล้องกับเรื่องจิตวิญญาณของเมือง ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในเมืองเชียงใหม่ และนโยบายในการก่อสร้างอาคารสูงในพื้นที่ต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กัน ความขัดแย้งของนโยบายดังกล่าวไม่น่าจะก่อให้เกิดผลได้ทางเศรษฐกิจมากเท่าที่ควรจะเป็น

ในกรณีของอาคารเทศบาลนครเชียงใหม่ หากมีการก่อสร้างจริง เทศบาลจะต้องกู้เงินเป็นจำนวน 213 ล้านบาทเพื่อนำมาก่อสร้างอาคาร ซึ่งประชาชนในเขตพื้นที่ต้องรับการในการจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้รับประโยชน์มากนัก โดยเฉพาะในด้านสุขภาพ หากมีการกู้เงิน 213 ล้านบาทจริง ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่าควรจะนำเงินส่วนนี้มาเป็นเงินสวัสดิการให้กับชุมชนหรือผู้สูงอายุ เด็กและผู้ยากไร้ในการดูแลสุขภาพจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในครั้งนี้ไม่ได้แสดงให้เห็นผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เด่นชัดนัก ซึ่งจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

จากผลการศึกษา การจัดเวทีนำเสนอและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อเสนอจากที่มวิจัยและประชาชนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นดังนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรมีการกำหนดเขตการก่อสร้างอาคารสูง (zoning area)

หากหลีกเลี่ยงการก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ไม่ได้ แต่อย่างน้อยควรมีการกำหนดเขตสำหรับการก่อสร้างอาคารสูงไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งบริเวณที่อนุรักษ์ไว้อย่างเข้มงวด เช่น มีการกำหนดพื้นที่ห้ามสร้างอาคารสูง นอกเหนือไปจากพื้นที่ในเขตสี่เหลี่ยมคูเมืองและมีพื้นที่ถนนโดยรอบเพื่อให้เป็นเขตการอนุรักษ์ภูมิทัศน์

เมืองเก่าและการอนุรักษ์วิถีชีวิตที่สวยงาม เพราะนอกจากจะง่ายต่อการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ (Infrastructure) แล้วยังทำให้เมืองดูสวยงามอีกด้วย นอกจากนี้ควรมีการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยแยกจากเขตของอาคารสูงซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ลง และยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนที่ไม่ต้องวิตกกังวลว่าจะมีอาคารสูงผุดขึ้นมาในบริเวณใกล้บ้านหรือไม่

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรมีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายด้านอาคารสูงและมาตรการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวด

การกำหนดเขตการก่อสร้างอาคารสูง จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรวมทั้งเทศบัญญัติหรือข้อบังคับเสียใหม่ โดยเฉพาะช่องโหว่ทางกฎหมายต่าง ๆ ที่อาจมีการเปิดโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงการก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตห้ามสร้าง นอกจากนี้กฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างทั้งในระหว่างและหลังการก่อสร้างอาคารก็จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งเพิ่มมาตรการควบคุมอย่างเคร่งครัดในประเด็นต่าง ๆ เช่น ระบบความปลอดภัยของอาคารต่ออัคคีภัยและแผ่นดินไหว สถานที่จอดรถ เขตพื้นที่ว่างรอบอาคาร (buffer zone) ระบบการจัดขยะและน้ำเสีย รวมทั้งระบบการป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของผู้ที่อยู่ในและรอบอาคาร เป็นต้น นอกจากนี้ควรยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงที่ออกก่อนการประกาศใช้กฎกระทรวงห้ามสร้างอาคารสูง และยังไม่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาต รวมทั้งมีการควบคุมไม่ให้มีการซื้อขายเก็งกำไรที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เพื่อลดการก่อสร้างที่ไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของสังคม แต่กลับสร้างความเดือดร้อนให้แทน

3. ควรมีแผนด้านการวางผังเมืองในระยะยาว

การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ที่ผ่านมายังขาดวิสัยทัศน์และไร้ทิศทาง

โดยมักจะขึ้นกับนโยบายของผู้ปกครองแต่ละคนที่สลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันมา การวางผังเมืองในระยะยาวนอกจากจะต้องอาศัยข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในประเด็นต่าง ๆ อย่างรอบด้านแล้ว ยังจะต้องมีการผ่านการจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอน ที่สำคัญการวางผังเมืองควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานการพัฒนาเมืองที่มุ่งไปสู่สุขภาวะของผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองมากกว่าที่จะมุ่งแต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ข้อเสนอสำหรับเมืองเชียงใหม่คือ ควรมีแนวทางการพัฒนาที่เน้นบทบาทที่เด่น ๆ เพียงไม่กี่บทบาท เช่น เป็นศูนย์กลางการศึกษา ศูนย์กลางการท่องเที่ยว และศูนย์กลางการค้าปลีกค้าส่ง โดยมีการกระจายบทบาทอื่นไปยังเมืองอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง นอกจากนี้ควรมีการกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจนในลักษณะของเมืองใหม่ (Newtown) หรือเมืองใหม่ในเมืองเก่า (Newtown in Town) ข้อกำหนดการใช้ที่ดินไม่ควรเป็นระบบสัดส่วนของการใช้พื้นที่อย่างที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และต้องมีการพิจารณาการวางผังเมืองเป็นสามมิติ โดยนำเอาความสูงของอาคารมาพิจารณาควบคู่กับแนวทางการใช้ที่ดินตามความเหมาะสมทางธรณีวิทยา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อแผ่นดินไหว เพื่อเปิดโอกาสให้กิจกรรมสมัยใหม่สามารถพัฒนาอาคารในรูปแบบที่ทันสมัยและเป็นอาคารที่มีความสูงเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศของเมือง

บทสรุปมุมมองสุขภาพต่ออาคารสูง

กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายหรือกิจการใด ๆ ของภาครัฐ เอกชนที่มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลและสภาพแวดล้อม ย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม การกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบทางด้านบวกและผลกระทบทางด้านลบต่อสุขภาพของประชาชนควบคู่กันไป

การกำหนดนโยบายใด ๆ หรือการดำเนินการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อ

ปัจเจกบุคคลและสภาพแวดล้อมไม่อาจจะดำเนินไปได้ด้วยดีหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียจากการดำเนินการนั้น การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงเมืองเชียงใหม่เป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียนักวิชาการ นักวิชาชีพ ข้าราชการ นักเรียน นักศึกษา พระ ผู้เฒ่าผู้แก่ในสังคม องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชน ได้เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น แสดงความเป็นห่วงกังวลของตน ในประเด็นสุขภาพจากการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งของผู้บริหารบ้านเมือง จนได้ข้อเสนอทางนโยบายชุดหนึ่งออกมา ตัวกระบวนการประเมินผลกระทบเพื่อสุขภาพดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่ง หากแต่เป็นเรื่องของประชาชนทุกคนและองค์กรทุกองค์กรในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยเชิงลึกในบางประเด็นที่ค้นพบจากการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ การสื่อสารแนวคิดและข้อมูลเรื่องสุขภาพกับอาคารสูงเพื่อขยายการรับรู้ไปสู่สาธารณชนที่กว้างขึ้น และการติดตามการดำเนินการของผู้บริหารบ้านเมือง ภายหลังการทำการประเมินผลกระทบที่ผ่านมาสิ้นสุดลง เป็นเรื่องที่จะต้องมีการดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางนโยบายเพื่อสุขภาพต่อไป



จิตวิญญาณของ เมืองเชียงใหม่

พระบาท ดร.บุญช่วย สิริบุญโร*

เครือข่ายการประเมินผลกระทบสุขภาพภาคเหนือ (Northern HIA Network) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่” นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีในสังคมไทย เพราะนอกจากจะให้ความสนใจเฉพาะผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยทำการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) มานาน เรื่องสุขภาพควรจะเป็นเรื่องต้น ๆ ที่ต้องคำนึงถึง

*อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่



การศึกษากรณีอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ว่า มีผลกระทบ
ต่อสุขภาพของผู้คนในเมืองอย่างไร ยิ่งนับว่าน่าสนใจอย่างยิ่ง
ด้วยเมืองเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีสิ่งซึ่งควรค่าแก่การอนุรักษ์และ
สืบสานให้เป็นมรดกแก่อนุชนจำนวนมาก การมีตึกสูงในเมือง
เชียงใหม่ย่อมกระทบต่อสุขภาพของคนเชียงใหม่อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพกาย สุขภาพสังคม สุขภาพจิต
และสุขภาพจิตวิญญาณ

เมืองเชียงใหม่มีจิตวิญญาณสำคัญที่สมควรต้องคำนึง
ถึงอยู่ 3 ประการ คือ **จิตวิญญาณแห่งธรรมชาติ จิตวิญญาณ
แห่งศาสนา และจิตวิญญาณแห่งวัฒนธรรม**

จิตวิญญาณแห่งธรรมชาติของเมืองเชียงใหม่ เป็นสิ่งที่
ปรากฏในประวัติศาสตร์การสร้างเมืองเชียงใหม่ เริ่มจากความเป็น
เมืองเชียงใหม่ที่พญามังรายเป็นผู้สร้างเมืองโดยยึดเอาพื้นที่ที่มีความ
อุดมสมบูรณ์ด้วยธรรมชาติเป็นทำเลที่ตั้งเมือง กล่าวคือ ด้านหลัง
เมืองมีภูเขาสูงที่อุดมไปด้วยป่าไม้นานาพันธุ์ชื่อ **ดอยสุเทพ-ปุย**
เป็นเหมือนพนักเก้าอี้รองรับเมืองอยู่เบื้องหลัง ในขณะที่ด้านหน้าเมือง
เป็นแม่น้ำสายใหญ่ที่ไหลหล่อเลี้ยงคนทั้งเมืองโดยไม่ขาดสาย
แม่น้ำปิง เป็นแม่น้ำสายหลักที่ทรงคุณค่าในหลาย ๆ ด้านที่ชาว
เชียงใหม่ได้อาศัยเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติสำหรับการอุปโภคบริโภค
ของชาวเชียงใหม่ ตามประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่มีบึงใหญ่
ซึ่งเป็นแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์ที่ผู้คนในเมืองได้อาศัยบริโภค
นี้นับเป็นความเฉลียวฉลาดของเจ้าผู้สร้างเมืองที่ชาวเชียงใหม่
ไม่อาจจะลบหลู่ได้

จิตวิญญาณแห่งศาสนาของเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ความ
เป็นเมืองที่มีผู้คนได้รับผลจากการปฏิบัติตามแนวทางแห่งศาสนา

กล่าวคือ **ความเป็นคนที่มีเมตตา มีความเอื้ออาทร โอบอ้อมอารี สุภาพอ่อนโยน รักใคร่สามัคคีกัน มีความเสียสละแบ่งปันซึ่งกันและกัน** จนเป็นที่กล่าวขานร่ำลือไปทั่วสารทิศ เป็นเหตุให้คนต่างถิ่นต่างหลงไหลและปรารถนาได้มาสัมผัสสัมผัสครั้งในช่วงชีวิต

นอกจากนั้น เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีพุทธศาสนสถานมากมาย **นับเฉพาะในเมืองได้กว่า 100 วัด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นเมืองที่ผู้คนที่มีศรัทธามั่นคงในพระพุทธศาสนา** นอกจากนี้เชียงใหม่ยังเป็นสถานที่ทางคายนาทางพระพุทธศาสนาเป็นแห่งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2020 ในสมัยพระเจ้าติโลกราช และสิ่งที่สำคัญยิ่งเกี่ยวกับจิตวิญญาณแห่งศาสนาของเมืองเชียงใหม่ ก็คือ ความพยายามที่จะให้ชาวเชียงใหม่ได้ยึดมั่นในอริยธรรมของพระยาเกื่อนาธรรมิกราช เมื่อครั้งได้รับพระพุทธรูปปางลีลาจากสุโขทัยมาประดิษฐานที่เชียงใหม่ โดยมีพระมหาสมณเถระนำพระบรมสารีริกธาตุมาด้วย พระยาเกื่อนาได้นำพระบรมสารีริกธาตุประดิษฐานบนหลังช้างเผือกหายเพื่อนำไปประดิษฐานบนภูเขา ซึ่งรู้จักกันในนามวัดพระธาตุดอยสุเทพ **ที่สำคัญตลอดระยะทางที่ขึ้นสู่วัดพระธาตุดอยสุเทพ ทรงกำหนดหมายให้วัดพระธาตุดอยสุเทพเป็นเป้าหมายสูงสุดในพระพุทธศาสนา คือความเป็นนอร์ธ** จากนั้นโปรดให้แบ่งกองบุญให้พระบรมวงศานุวงศ์ และกษัตริย์เมืองต่าง ๆ ที่มาร่วมบุญสร้างวัดโสดา (วัดสามยอบ) วัดสภิกขาคา (วัดผาลาด) วัดอนาคามี (วัดม่อนพญาหงส์) ไว้เป็นเครื่องเตือนใจชาวเมืองให้ได้รำลึกถึง **อริยธรรมในพระพุทธศาสนา** นี่นับเป็นพระอัจฉริยภาพที่น่ายกย่องเป็นอย่างยิ่ง ครั้นเมื่อครุบาทวีรชนนำชาวเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียงสร้างทางขึ้นสู่วัดพระธาตุดอยสุเทพ ซึ่งเป็นเส้นทางที่ใช้สัญจรอยู่ในปัจจุบัน ท่านก็ยังคงแนวคิดเรื่องอริยธรรมไว้อย่างสมบูรณ์ นั่นคือท่านก็ได้การสร้างวัดโสดา (วัดศรีโสดา) วัดสภิกขาคา (ปัจจุบันคือสถานี่ป้องกันไฟป่าผาลาด ปัจจุบันเหลือเพียงฐานวิหาร ซึ่งทางสถานี่ไฟป่าได้สร้างหอประชุมทับไว้ข้างบน) วัดอนาคามี (วัดม่อนพญาหงส์) ตลอดทางขึ้นสู่วัดพระธาตุดอยสุเทพเช่นที่เคยกำหนดหมายในสมัยพระยาเกื่อนาธรรมิกราช ซึ่งแสดงให้เห็นถึง

ความเข้าใจและความลึกซึ้งในหลักอริยธรรมในพระพุทธศาสนาของบรรพบุรุษและผู้สืบทอดชาวเชียงใหม่ในอดีตได้เป็นอย่างดี ชาวเชียงใหม่ทุกหมู่เหล่าต่างพร้อมใจสืบทอดสิ่งดีงามนี้ด้วยดีตลอดมา ด้วยการจัดประเพณีเดินขึ้นดอยเพื่อไปนมัสการพระบรมธาตุดอยสุเทพ ซึ่งจัดเป็นประจำทุกปี แม้ว่าปัจจุบันอาจผิดเพี้ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิมอยู่บ้างก็เป็นการของคนเชียงใหม่ต้องช่วยกันดูแล

จิตวิญญาณแห่งวัฒนธรรมของเมืองเชียงใหม่ จะเห็นได้จากความยึดมั่นในขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมที่สั่งสมมาโดยตลอดของชาวเชียงใหม่ ดูจากอดีตที่ชาวเชียงใหม่ (ล้านนา) ได้รับเอาประเพณีสงกรานต์มาจากอินเดีย คนล้านนาก็เลือกเอาเฉพาะสิ่งที่ดีงามที่ปรากฏในประเพณีของชาวอินเดีย นั่นคือน้ำบริสุทธิ์ที่นำมารดกันให้รู้สึกสดชื่น แทนการนำสีมาสาดรดกันให้สกปรกอย่างที่ปรากฏในประเพณีของอินเดียที่สืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน นับเป็นอัจฉริยภาพของบรรพบุรุษชาวล้านนาที่มีเชียงใหม่เป็นศูนย์กลาง **คนเชียงใหม่มีวัฒนธรรมที่ดีงาม เช่น วัฒนธรรมการดูแลพระศาสนา (ระบบแก่วัด) วัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างชุมชน (ระบบหัววัด) วัฒนธรรมการเคารพนับถือผู้อาวุโส หรือปราชญ์ชุมชน วัฒนธรรมการจัดการน้ำโดยชุมชน (ระบบแก่อำเภอแก่อำเภอ) เป็นต้น** นอกจากนี้ยังมีประเพณีที่สั่งสมเป็นที่ยกย่องกันทั่วไปมากมายนอกเหนือไปจากประเพณีสงกรานต์ เช่น ประเพณีเดือนยี่เป็ง (เพ็ญเดือนสิบสอง) ประเพณีปอยหลวง (งานฉลองต่าง ๆ) ประเพณีการเดินขึ้นดอยสุเทพ ประเพณีอินทิล (การบูชาเสาหลักเมืองและสี่ขาตาเมือง) เป็นต้น

นี่เป็นจิตวิญญาณของเมืองเชียงใหม่ที่สำคัญยิ่ง ที่สามารถดึงดูดผู้คนจากต่างถิ่นให้อยากมาเที่ยวชม นั่นคือ การได้มีโอกาสสัมผัสความมีน้ำใจงามของชาวเชียงใหม่ มาได้สัมผัสสวัสดิภาพที่ร่ำรวยด้วยศิลปะแบบล้านนา ได้มาสัมผัสบรรยากาศแห่งการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในประเพณีวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่ชาวเชียงใหม่ได้ถือปฏิบัติมาอย่างยาวนาน

การท่องเที่ยวจึงนับเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของเมืองเชียงใหม่ที่สำคัญ

ที่สุด นอกจากนั้นก็เป็นรายได้จากผลิตผลทางการเกษตร เมื่อรายได้หลักของเมืองเชียงใหม่มาจากการท่องเที่ยวแล้ว คนเชียงใหม่ควรต้องคำนึงถึงสิ่งใดเป็นอันดับต้น ๆ นี่เป็นคำถามที่ท้าทายให้คนเชียงใหม่ได้ทบทวน แน่หนอนว่าคนเชียงใหม่ควรคำนึงถึงจิตวิญญาณของเมืองเชียงใหม่ก่อนสิ่งอื่นใดว่า สิ่งซึ่งนับเป็นจิตวิญญาณของเมืองจะยังคงมีชีวิตอยู่คู่กับเมืองเชียงใหม่ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีผู้คนมาท่องเที่ยวมาสัมผัสเหมือนที่บรรพบุรุษชาวเชียงใหม่ได้สืบสานมา

ขณะนี้ได้มีการถกเถียงกันถึงแนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ มีความเห็นที่แตกต่างหลากหลายของชาวเชียงใหม่ มีทั้งกลุ่มที่เห็นว่าต้องพัฒนาเมืองให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง ให้เชียงใหม่เป็นเมืองที่มีความสะดวกสบาย พรั่งพร้อมได้ด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างที่เมืองใหญ่ ๆ ทั้งหลายกำลังเป็นอยู่ มีถนนหนทางที่กว้างขวางมากมายเต็มไปด้วยสะพานลอยข้ามแยกต่าง ๆ ให้เป็นที่สะดวกแก่ผู้คนที่มาเยือน มีตึกรามสูง ๆ เพื่อเป็นที่รองรับนักท่องเที่ยวที่จะได้มาพักขณะมาท่องเที่ยว ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาเมืองในลักษณะนี้ก็ออกมาเรียกร้องให้ผู้บริหารเมืองทบทวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีตึกสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ สิ่งที่น่าสนใจคือความพยายามชี้ให้ผู้บริหารเมืองได้เห็นความสำคัญของความเป็นเมืองเชียงใหม่ที่มีความงดงาม มีจิตวิญญาณแห่งธรรมชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม แต่ดูเหมือนว่าผู้บริหารเมืองจะไม่ได้ยินเสียงเรียกร้องของคนเชียงใหม่กลุ่มนี้หรืออาจกำลังทำเป็นไม่ได้ยิน เพราะนอกจากจะไม่ทบทวนกรณีตึกสูงตามข้อเรียกร้องแล้ว ยังปล่อยให้กระบวนการประมูลโครงการดำเนินต่อไปท่ามกลางความเคลือบแคลงของคนทั้งเมือง

การศึกษาเรื่อง “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่” เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะนำไปสู่การกำหนดกรอบและตัวชี้วัดผลกระทบทางสุขภาพของคน สำหรับการพัฒนาเมืองหรือรวมถึงการพัฒนาประเทศในอนาคต ที่การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาได้ละเลยไปเป็นอย่างมาก เพื่อที่จะกำหนด

อนาคตของการพัฒนาว่าเจ้าของประเทศหรือเจ้าของเมืองคิดอย่างไร การมีตึกสูง
ก็ดี การมีสะพานลอยข้ามแยกให้ยั้วเยี้ยรক্তาก็ดี เหมาะสมกับเมืองหรือไม่
อย่างไร

กรณีของเมืองเชียงใหม่ ไม่เฉพาะเรื่องตึกสูงเท่านั้นที่เป็นที่ถกเถียงกันว่า
เหมาะสมหรือไม่ ยังมีเรื่องอื่น ๆ อีกมากมายที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ
สุขภาพของคนเชียงใหม่ ซึ่งคนเชียงใหม่จะต้องจับตาดูอย่างใกล้ชิด ดูว่าโครงการ
ลักษณะดังกล่าวผ่านกระบวนการศึกษาผลกระทบตามเงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่
หรือแม้จะผ่านแล้วก็ต้องดูว่ามีความชอบธรรมมากน้อยเพียงใด เพราะในภาวะ
แห่งยุคบริโภคนิยมเช่นนี้ปรากฏมีนักวิชาการที่พร้อมขายตัวรับใช้ทุน ศึกษา
ผลกระทบเพื่อนำไปสู่การสร้างสิ่งที่แหล่งทุนต้องการโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรี
แห่งวิชาชีพของตน อย่างที่เราเห็นกันในกรณี ทะเลปอนอกและบ้านกรูด จังหวัด
ประจวบคีรีขันธ์

เพื่อเมืองเชียงใหม่ที่ดำรงจิตวิญญาณของเมืองธรรมชาติ ศาสนา
และวัฒนธรรมเอาไว้อย่างสมบูรณ์ เพื่ออนุชนได้สืบทอด ชาวเชียงใหม่ปัจจุบัน
ต้องคิดให้ไกล สิ่งใด ๆ ที่จะนำมาซึ่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ของเมืองจะ
ต้องหยุด หยุดเพื่อทบทวนและหาแนวทางการพัฒนาเมืองที่ไม่มีผลกระทบต่อ
จิตวิญญาณของเมือง หรือหากจะเป็นก็ให้น้อยที่สุด ○

หมายเหตุ: ภาพประกอบคอลัมน์จากหนังสือ Thailand's Chiang Mai. The bird's eye views.
by M.L.Chititewan Pete Devakul & Malee Devakul Na Ayudhya

อาคารสูงใน เมืองเชียงใหม่ ปัญหาและแนวทางแก้ไข

ดวงจันทร์ อาภาวิชชุดน์ เจริญเมือง*

ความเป็นมาและสัญลักษณ์ของอาคารสูง

อาคารสูงเป็นผลผลิตของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ในยุคที่เทคโนโลยีด้านการสื่อสารยังพัฒนาได้ไม่ก้าวหน้าเหมือนในปัจจุบัน อาคารสูงเกิดจากความต้องการพื้นที่ใช้สอยจำนวนมากบนพื้นที่ดินขนาดเล็ก เนื่องจากบริษัทต่าง ๆ จำเป็นต้องมีพื้นที่ใช้สอยขนาดใหญ่ให้คนจำนวนมากในบริษัทเดียวกันได้สามารถทำงานในที่เดียวกัน เพื่อความสะดวกในการ

*นักวิจัย(ชำนาญการ) สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เลขานุการ มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง



ติดต่อประสานงาน แต่เนื่องจากที่ดินย่านธุรกิจในประเทศอุตสาหกรรมมีราคาแพง ผู้ประกอบการที่ต้องการพื้นที่ใช้สอยที่กว้างขวางต้องขยายตัวไปในทางราบ โดยการลงทุนซื้อที่ดินราคาแพงเพิ่ม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนของธุรกิจมีราคาสูง ความต้องการของนักธุรกิจจึงผลักดันให้สถาปนิกและวิศวกรออกแบบอาคารที่สามารถขยายตัวไปในแนวดิ่ง

เนื่องจากอาคารสูงเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอุตสาหกรรมที่มีความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประกอบกับมหานครในประเทศตะวันตกที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ-สังคม-วัฒนธรรม มักจะเต็มไปด้วยอาคารสูง ดังนั้น อาคารสูงจึงเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของ “การพัฒนา” ของ “ประเทศพัฒนา” ที่ “ประเทศด้อยพัฒนา” ทั้งหลายใฝ่ฝันที่จะมี

มองในแง่ความสัมพันธ์ของมนุษย์กับธรรมชาติ อาคารสูงเป็นตัวแทนของความอหังการของมนุษย์ เป็นรูปธรรมหนึ่งของการที่มนุษย์สามารถเอาชนะธรรมชาติ เพราะยิ่งอาคารสูงไปจากพื้นดินมากเท่าไร ยิ่งแสดงว่ามนุษย์สามารถผลิตวัสดุก่อสร้างที่มีความแข็งแรง และมีความสามารถในการคิดคำนวณ โครงสร้างทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่เอาชนะแรงโน้มถ่วงของโลกที่พยายามดึงดูดทุกสิ่งทุกอย่างเข้าหาศูนย์กลางของโลกเสมอ และความสามารถนี้ยิ่งตอกย้ำว่า อาคารสูงเป็นตัวแทนของ “ความเจริญ” ทางเทคโนโลยี และเป็นตัวแทนของ “ความร่ำรวย” เนื่องจากการก่อสร้างอาคารสูงต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการก่อสร้าง ในยุคต้น ๆ มีแต่ชนชั้นนำในสังคม (elite) เท่านั้นที่มีโอกาสอาศัยหรือทำงาน

ในอาคารสูง โรงแรมราคาแพงจำนวนมากในสมัยหนึ่งต้องสร้างเป็นอาคารสูงเพื่อความหรูหรา

ความนิยมอาคารสูงเป็นวิธีคิดของคนในอเมริกาและภูมิภาคอื่น ๆ ยกเว้นคนในทวีปยุโรป โดยเฉพาะคนที่อาศัยอยู่ในเมืองประวัติศาสตร์ เพราะคนยุโรปเห็นว่าอาคารสูงเป็นสิ่งแปลกปลอมสำหรับบ้านเมืองของเขา แม้พวกเขาจะมีความสามารถทางเทคโนโลยีและกำลังทรัพย์ที่จะสร้างอาคารสูงได้ แต่คนยุโรปก็ไม่นิยมสร้างอาคารสูงเท่าในอเมริกาหรือญี่ปุ่น เนื่องจากคนยุโรปส่วนใหญ่เป็นชนชาติที่ประหยัดและมีสำนึกทางด้านสิ่งแวดล้อมสูง และเห็นว่าอาคารสูงใช้พลังงานมากเกินไปเกินความจำเป็น และปล่อยของเสียมากกว่าอาคารเตี้ย อาคารสูงขนาดใหญ่เปรียบเสมือนเมือง ๆ หนึ่งที่ซ้อนกันในทางตั้ง กรณีอาคารเวิลด์เทรดเซนเตอร์ในนิวยอร์กที่ถูกถล่มเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2544 สามารถกู้ผู้คนได้มากกว่าสามหมื่นคนในเวลาเดียวกัน ประชากรในอาคารเวิลด์เทรดเซนเตอร์ซึ่งเคยสูงตระหง่านทั้งสองหลังนั้นมากกว่าจำนวนประชากรของเมืองบางเมืองเสียอีก

แม้ว่าอาคารสูงจะเป็นที่นิยมชมชอบของคนจำนวนหนึ่ง แต่ไม่ได้หมายความว่า อาคารสูงเป็นที่ชื่นชอบของคนทุกแห่ง ชาวเมืองเกียวโตซึ่งเป็นเมืองหลวงเก่าของญี่ปุ่นรังเกียจอาคารสูง เพราะเห็นว่านอกจากอาคารสูงจะทำลายบรรยากาศความเป็นเมืองเก่าแล้ว ยังบังแดดลมที่คนที่อาศัยอยู่รอบอาคารสูงพึงได้รับ จึงมีการคัดค้านอาคารสูงที่ก่อสร้างอย่างไร้กฎเกณฑ์ในชุมชนของตน และต่อสู้เพื่อผลักดันให้เทศบาลนครเกียวโตออกนโยบายสาธารณะมาเป็น “ข้อตกลงการก่อสร้าง” โดยกำหนดว่า ทุกครั้งที่มีการยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารสูงในเขตเมืองเก่าของเกียวโต ประชาชนต้องเห็นชอบทั้งหมดก่อน เทศบาลจึงจะออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่อาคารหลังนั้นให้ได้

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นชี้ให้เห็นตัวอย่างของการปฏิเสธอาคารสูงในที่ต่าง ๆ และโดยเฉพาะหลังจากที่อาคารเวิลด์เทรดเซนเตอร์ถูกถล่ม ผู้ที่อาศัยหรือใช้สอยอาคารสูงต่างมีความหวาดผวในเรื่องความปลอดภัยของการใช้สอยอาคารสูง

นิตยสารเสรีภาพฉบับที่ 1/2541 เสนอเรื่อง “ดีกระฟ้าล้ำสมัยแล้วหรือยัง?” ว่า การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้มีการสร้างดีกระฟ้าสูงเทียมเมฆ แต่ยุคข้อมูลข่าวสารกำลังทำให้ดีกระฟ้าล้ำสมัย เพราะในโลกปัจจุบันยุคข้อมูลข่าวสาร คนสองหรือหลายคนที่อยู่คนละแห่งสามารถติดต่อกันผ่านอินเทอร์เน็ตได้ในเวลาเดียวกัน สามารถส่งข้อมูลข่าวสารถึงกันในพริบตา

สังคมตะวันตกได้พบว่า อาคารสูงกลายเป็นอาคารแบบเก่า (conventional building) ที่ล้ำสมัย การที่บริษัทมีสำนักงานอยู่ในอาคารสูงเพื่อให้พนักงานได้ทำงานในที่เดียวกันเป็นเรื่องที่ล้าสมัยมาก เพราะในปัจจุบันพัฒนาการของการสื่อสารในยุคไอทีที่คนเราสามารถติดต่อกันได้ในพริบตา ไม่จำเป็นต้องให้พนักงานมารวมอยู่ในที่เดียวกัน บริษัทไมโครซอฟท์ของอเมริกาเศรษฐกิจ บิลล์ เกตส์ จึงมีสำนักงานใหญ่อยู่ในอาคารสูงสองชั้นในเขตชานเมืองเท่านั้น

ปัญหาอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่

ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารทำให้คนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยและในเมืองเชียงใหม่ ยังก้าวตามไม่ทันเทคโนโลยีในโลก จึงยังคงมองว่าอาคารสูงเป็นสัญลักษณ์ของความทันสมัยและเป็นความเจริญที่เมืองเชียงใหม่จะต้องมี เพื่อประกาศแสนยานุภาพของเมือง ๆ นั้นว่า เมืองนี้มี “ความเจริญ” เท่าเทียมกับประเทศตะวันตก

เนื่องจากสังคมเชียงใหม่เป็นสังคมที่ประกอบด้วยผู้คนที่ไม่ชอบความขัดแย้ง จึงมักพยายามที่จะ “ทน” ความไม่ถูกต้องต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากัน แต่กรณีของการก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ได้สร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคมเชียงใหม่ครั้งแล้วครั้งเล่า และเกิดการคัดค้านการก่อสร้างอาคารสูงหลายครั้ง ซึ่งแสดงว่าคนเชียงใหม่ทนไม่ได้จะเห็นการก่อสร้างอาคารสูงในบ้านเกิด เมืองนอนของเขา และบดบังวัด รวมทั้งพระธาตุดอยสุเทพที่เป็นจิตวิญญาณของพวกเขามาจนต้องลุกขึ้นมาประท้วงครั้งแล้วครั้งเล่า แม้ว่าอายุแก่เฒ่าปานใดก็ตาม

ดังเห็นตัวอย่างจากการตัดค้านโครงการก่อสร้างอาคารสูงติดวัดฟ้าฮ่าม การคัดค้านอาคารริมปิงคอนโดมิเนียมที่ผู้คัดค้านถึงกับเผาพริกเผาเกลือรวมทั้งเอากระดูกผีป่าเข้าลั่นกุญแจเหล็กมาทำพิธีสาปแช่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กรณีการต่อต้านการก่อสร้างอาคารคอนโดมิเนียมในซอยวัดประทานพร มีการยื่นเรื่องไปยังสำนักงานกฤษฎีกาเพื่อตีความในที่สุดโครงการซึ่งได้เริ่มก่อสร้างไปบ้างแล้วถูกระงับ กรณีโครงการก่อสร้างโชคชัยคอนโดมิเนียมปากซอยวัดอุโมงค์ หลังจากการคัดค้านและยื่นเรื่องไปยังกองบิน 41 ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมความสูงของอาคารเพื่อความปลอดภัยของการบิน ในที่สุดโครงการนี้ถูกลดจำนวนชั้นของการก่อสร้างจาก 12 ชั้นเป็น 6 ชั้น ฯลฯ ล่าสุดคือการคัดค้านการก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังใหม่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ริมน้ำปิง ซึ่งอาคารหลังนี้กลายเป็น “ตึกเร่ว่อน” จะย้ายไปลงบริเวณคณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสนามกีฬาเทศบาลนครเชียงใหม่ ก็ถูกคัดค้านไม่ให้ใช้พื้นที่ทั้งสองแห่ง ในที่สุด (มีนาคม พ.ศ. 2546) เทศบาลนครเชียงใหม่จะนำกลับมาสร้าง ณ ที่ทำการเทศบาลปัจจุบัน ซึ่งอยู่ติดริมน้ำปิง โดยจะลดความสูงจาก 12 ชั้นเป็น 7 ชั้น แต่ใช้งบประมาณเงินกู้เท่าเดิม

การประท้วงและต่อต้านอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่มีหลายสาเหตุ คือ

หนึ่ง ขบวนการก่อสร้างอาคารสูงสร้างความเสียหายให้แก่บ้านเรือนของตนและทำให้ชีวิตและทรัพย์สินของตนไม่ปลอดภัย เนื่องจากเชียงใหม่เป็นเมืองที่อยู่ในหุบเขา หลายบริเวณเป็นเชิงดอย สภาพดินมีหินปนอยู่ หรือมีหินดานรองรับอยู่ข้างใต้ จึงทำให้มีความสามารถในการรับน้ำหนักอาคารได้ดี การก่อสร้างอาคารอยู่อาศัย 1-2 ชั้นไม่มีความจำเป็นต้องตอกเสาเข็ม แต่อาคารสูงซึ่งโดยมากออกแบบโดยสถาปนิกและวิศวกรจากกรุงเทพฯ ที่คุ้นชินกับสภาพดินเลนที่ต้องตอกเสาเข็มเพื่อรับน้ำหนัก จึงกำหนดให้มีการตอกเสาเข็มซึ่งเป็นวิธีการที่ล้าสมัย ทำให้อาคารข้างเคียงแตกร้าวเสียหาย และกระบวนการก่อสร้างในขั้นตอนอื่น ๆ ก็สร้างความเดือด

¹ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก คมเนตร เชษฐพัฒนวนิช, **ขีด ขั้วห้ามในล้านนา**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 2544.

รื้อนร่ำคาญให้แก่เพื่อนบ้านได้เช่นเดียวกัน

สอง อาคารสูงที่สร้างติดวัด ถือว่าลบหลู่ศาสนา และกระทบจิตวิญญาณของคนท้องถิ่น เนื่องจากคนเชียงใหม่มีความเชื่อว่า พระธาตุ (เจดีย์) เป็นที่ประดิษฐานสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ควรได้รับการกราบไหว้บูชาและนำไว้บนที่สูง การอยู่ในระดับที่สูงกว่าพระเจดีย์ถือว่าละเมิดจารีตประเพณีเดิม ถือว่า “ซิด”¹ โดยเฉพาะสังคมล้านนาเป็นสังคมที่ห้ามไม่ให้เพศหญิงเข้าไปบริเวณพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์และการอยู่สูงกว่าสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้น โครงการก่อสร้างอาคารสูงใกล้วัดฟ้าฮ่ามจึงมีคริธาวัดทั้งคนวัยหนุ่มสาวรวมทั้งผู้สูงอายุมาคัดค้านและร่วมเดินขบวนจำนวนมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน² จนทำให้โครงการนี้ต้องล้มเลิกไป

สาม การขาดระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการในบริเวณนั้น เนื่องจากหลายพื้นที่ในเมืองเชียงใหม่ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เทศบาลหรือพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่ง ต่างไม่สามารถให้บริการน้ำประปา ประชาชนต้องช่วยตัวเองด้วยการใช้น้ำตื้นหรือขุดเจาะบาดาล กรณีบริเวณที่มีน้ำประปาบริการ ประชาชนก็เกรงว่าอาคารสูงจะแย่งใช้น้ำประปาซึ่งปกติก็ไหลอย่างไม่ค่อยสม่ำเสมออยู่แล้ว โดยส่วนใหญ่บริเวณที่มีการก่อสร้างอาคารสูงเป็นบริเวณที่สามารถมองเห็นทิวทัศน์ได้สวยงามแต่เป็นบริเวณที่ไม่มีระบบระบายน้ำสาธารณะ นอกจากนี้ ถนนที่ตั้งโครงการก็เป็นถนนขนาดเล็ก ความกว้างไม่เกิน 6 เมตร การก่อสร้างอาคารสูงทุกโครงการไม่สามารถจัดเตรียมที่จอดรถให้เพียงพอแก่จำนวนผู้อาศัยและแขกที่มาเยือนได้ จึงมีรถจำนวนมากจากอาคารสูงจอดติดบนพื้นผิวจราจรที่มีปริมาณการจราจรเพิ่มขึ้นทุกวัน ทำให้สภาพการจราจรที่เริ่มติดขัดเกิดความแออัดยิ่งขึ้น

สี่ ความเดือนร้อนที่ประชาชนได้รับหลังการก่อสร้างอาคารสูง ประชาชนที่อาศัยอยู่ติดกับอาคารสูงที่เป็นคอนโดมิเนียมหรืออพาร์ทเมนต์พบว่า บ้านของตนกลายเป็นแหล่งทิ้งขยะของผู้ที่อาศัยอยู่บนอาคารสูงที่ไร้วัฒนธรรม อาคารสูงบดบัง

² ยกเว้นกรณีการคัดค้านการก่อสร้างกระเช้าลอยฟ้าขึ้นดอยสุเทพ ซึ่งมีทั้งผู้สูงอายุและพระภิกษุเข้าร่วมกระบวนกรเป็นจำนวนมาก

แดดลม ทำให้อาคารใกล้เคียงไม่ได้รับแสงแดดที่จำเป็นในการปลูกต้นไม้ และปิดกันทิศทางลมทำให้อากาศไม่ถ่ายเท นอกจากนี้ การที่ไม่มีทางระบายน้ำสาธารณะและสถานที่ก่อสร้างโครงการอาคารสูงมีพื้นที่น้อย ไม่ได้สร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ทำให้มีการปล่อยน้ำเสียในอาคารสูงมาระบายที่ถนนจนไหลเจิ่งนองบนถนน นอกจากส่งกลิ่นเหม็นและเหมะเหมะแล้ว น้ำที่ขังอยู่ยังเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงซึ่งเป็นพาหะนำโรคติดต่อร้ายแรงหลายชนิด สร้างความเดือดร้อนแก่ชุมชนเดิม ผู้ที่อาศัยในอาคารสูงใกล้สถาบันการศึกษาระดับสูงมักเดือดร้อนจากเสียงดังในช่วงกลางวันจากการจัดงานเลี้ยงหรือเชียร์การแข่งขันกีฬาที่มีการถ่ายทอดในโทรทัศน์ โดยเฉพาะในช่วงบอลโลก เมื่อเคยมีเหตุการณ์ปรากฏให้เห็นที่อื่น จึงมีการคัดค้านการก่อสร้างอาคารสูงที่จะเกิดขึ้นใหม่อยู่เสมอ ๆ

ห้า โครงการก่อสร้างอาคารสูงกระทบต่อจิตวิญญาณของคนเชียงใหม่ หลังจากที่ได้พบว่า การก่อสร้างอาคารริมฝั่งดอนโตนีนิยม ริมแม่ปิง บริเวณเชิงสะพานนครพิงค์ และอาคารแอมบาสเตอร์แมนชั่น ริมแม่ปิง เชิงสะพานรัตนโกสินทร์ ได้ทำลายภูมิทัศน์เมืองอย่างย่อยยับ ทำให้เมืองเชียงใหม่สูญเสียเอกลักษณ์ของความเป็นเมืองประวัติศาสตร์ คนเชียงใหม่รับไม่ได้กับการที่เทศบาลนครเชียงใหม่จะก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังใหม่สูง 12 ชั้น ณ ที่ทำการเทศบาลนครเชียงใหม่ริมแม่น้ำปิง โครงการนี้ได้รับการต่อต้านอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากคนระดับนำของสังคมเชียงใหม่ เช่น เจ้าดวงเดือน ณ เชียงใหม่ ประธานสภาวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่ ศ. นพ. พงศ์ศิริ ปรารภนาดี ประธานชมรมผู้สูงอายุเชียงใหม่ พระมหา ดร.บุญช่วย สิริธโร อธิการบดี มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ อ. บุญญวัฒน์ มโนปัน ศาสตราจารย์คริสตศาสนิกายเพรสไบทีเรียน นายราชันย์ วีระพันธ์ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ดร.ศิริชัย นฤมิตรเวชการ ประธานกองทุนสิ่งแวดล้อมล้านนา รวมทั้งคนอื่น ๆ อีกจำนวนมากในสังคมเชียงใหม่

หก อาคารสูงส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว เพราะทำลายสภาพความ

เป็นเมืองเก่า และนักท่องเที่ยวคุณภาพที่ต้องการมาเยือนเมืองเก่าที่สวยงามอายุ 700 ปี ต่างพบกับความผิดหวัง และในที่สุดก็ไม่กลับมาเชียงใหม่อีก

ความชอบด้วยกฎหมายกับความชอบธรรม

แม้ว่าจะมีกฎหมายควบคุมความสูงของอาคารหลายบริเวณ แต่ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการ สถาปนิก วิศวกร และเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตควบคุมการก่อสร้างสามารถใช้ช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณที่ไม่ควรสร้างหลายกรณี

กรณีที่ 1 กรณีอาคารสูงแห่งหนึ่งบริเวณริมฝั่งปิง ใกล้เชิงสะพานนวรัฐ
โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร อาคารที่มีความสูงขนาดลิบกว่าชั้นไม่สามารถสร้างบริเวณนั้นได้ เนื่องจากถนนที่ผ่านหน้าโครงการมีความกว้างประมาณ 6 เมตร มี 2 ช่องทางจราจร แต่เจ้าของที่ดินได้ตัดแบ่งที่ดินด้านหน้าส่วนที่ติดถนนออกเป็นพื้นที่บาง ๆ เหมือนเส้นก๋วยเตี๋ยว ซึ่งไม่สามารถทำประโยชน์ได้เลย แล้วยกให้เป็นที่ดินซื้อผู้อื่น เพื่อเลี่ยงไม่ให้ที่ดินที่จะก่อสร้างอาคารติดกับถนน ตามกฎหมายจึงทำให้อาคารสูงหลังนี้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง และดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ อาคารหลังนี้มีความชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่มีความชอบธรรมที่จะก่อสร้าง เพราะเป็นการดำเนินการเพื่อเลี่ยงกฎหมาย และสร้างในพื้นที่ซึ่งไม่ควรก่อสร้าง เมื่อสร้างแล้วส่งผลเสียต่อสภาพเมืองโดยรวม

กรณีที่ 2 กรณีอาคารสูงแห่งหนึ่งสร้างติดกับโรงเรียน และอยู่ในรัศมีน้อยกว่าระยะ 100 เมตรจากวัด และได้รับการหักท้วงจากทางวัด ตามกฎเกณฑ์ของกระทรวงห้ามสร้างก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ถือว่าละเมิดกฎทั้ง 2 ข้อ และไม่สามารถได้รับใบอนุญาตก่อสร้างได้ นอกจากนี้ อาคารหลังนี้ยังอยู่ในระยะน้อยกว่า 100 เมตรจากคูเมืองซึ่งถือว่าเป็นโบราณสถาน เดิมสถานที่นี้เปิดเป็นโรงแรมจำนวน 43 ห้อง เมื่อสร้างใหม่กลายเป็นอาคารขนาด 120 ห้อง สูง 12 ชั้น แม้ว่ากฎกระทรวงห้ามสร้างอาคารสูงมีผลบังคับใช้มาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2534 แต่อาคาร

หลังนี้กลับได้รับอนุญาตก่อสร้างโดยการพิจารณา “เป็นกรณีพิเศษ” จากข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเจ้าของเป็นนักการเมืองระดับชาติ และต่อมากลายมาเป็นของนักการเมืองท้องถิ่น หลังจากสร้างขึ้นใหม่โดยอ้างว่ามีการต่อเติมจากอาคารหลังเดิม ถูกรื้อเรียนเรื่องแสงสะท้อนของอาคารซึ่งทาสีขาวรบกวนการเรียนการสอนของโรงเรียนที่อยู่ติดกัน แต่เนื่องจากโรงเรียนนี้เป็นโรงเรียนเทศบาลเมื่อเจ้าของเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เรื่องราวจึงเงียบหายไป ในที่สุดโรงแรมนี้ก็ได้รับอนุญาตให้เปิดบริการเป็นโรงแรมตามกฎหมายทั้งที่ไม่มี ความชอบธรรม

กรณีที่ 3 อาคารคอนโดมิเนียมตรงข้ามประตูหายยา อาคารหลังนี้อยู่ฝั่งตรงข้ามด้านนอกเขตกำแพงเมืองและคูเมืองซึ่งเป็นแหล่งโบราณสถาน เนื่องจากการควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงกำหนดเฉพาะในบริเวณพื้นที่เมืองเก่าสี่เหลี่ยมคูเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ลึ้นน้ำตาลอ่อนเพื่อการอนุรักษ์ โดยที่ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ไม่ได้กำหนดพื้นที่ฉนวนโดยรอบของพื้นที่ควบคุมความสูง เพื่อให้ความสูงของอาคารมีความลดหลั่นกันไปตามความสำคัญของพื้นที่ที่ต้องการการอนุรักษ์ จึงทำให้อาคารสูงหลังนี้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งขัดกับความรูสึกของผู้ที่พบเห็น แต่ที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีอยู่ แม้จะสร้างความเสียหายแก่เมืองเชียงใหม่โดยรวม

กรณีที่สี่ อาคารได้รับใบอนุญาตเกิน 3 ปี ในปี พ.ศ. 2535 มีอาคารสูงที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง 52 โครงการ ทั้งหมดเป็นใบอนุญาตที่มีการเร่งดำเนินการก่อนที่จะมีการออกกฎหมายห้ามสร้างอาคารสูงในปี พ.ศ. 2534 แต่ขณะนี้ได้ก่อสร้างไปแล้วประมาณ 34 โครงการ ดังนั้น จึงมีโครงการจำนวนมากที่ยังไม่ได้ก่อสร้าง แม้ว่าใบอนุญาตก่อสร้างจะได้รับมาก่อนหน้าที่จะมีการออกกฎหมายห้ามสร้าง แต่ไม่ได้มีการยกเลิกใบอนุญาตเหล่านั้น แม้เวลาล่วงเลยมานานกว่า 10 ปี ซึ่งย้ำให้เห็นว่า ใบอนุญาตก่อสร้างที่ยื่นขอไปนั้น ทำเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ที่ดินที่นำไปเสนอขาย ไม่ใช่เพื่อหวังจะสร้างจริง แต่เมื่อเวลาล่วงเลยไปแทนที่เทศบาลจะยกเลิกใบอนุญาตเหล่านั้นกลับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นรายปีมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งสี่กรณีแสดงให้เห็นช่องว่างของการออกกฎข้อบังคับและการบังคับใช้

กฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาเฉพาะตัวหนังสือที่ปรากฏ แต่ไม่ได้ดูเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือเจตนารมณ์ของผู้ที่ตั้งใจละเมิด นอกจากนั้น การ “พิจารณาเป็นกรณีพิเศษ” ก็แสดงให้เห็นถึงการได้รับสิทธิเหนือกฎหมาย ของคนบางกลุ่มเหนือประชาชนทั่วไป ซึ่งก็เป็นการอยู่เหนือกฎหมาย และนำไปสู่ปัญหา และข้อขัดแย้งต่าง ๆ ตลอดจนความสูญเสียของภาพลักษณ์เมือง เชื่อมโยงกับการ ท่องเที่ยวซึ่งเป็นเศรษฐกิจหลักของเมือง

เหตุแห่งปัญหา

รากเหง้าของปัญหาทั้งหมดเกิดจากการที่

หนึ่ง ภาครัฐไม่กำหนดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการอนุรักษ์ เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองประวัติศาสตร์อายุกว่า 700 ปี การพัฒนาเมืองเป็นไป อย่างไร้ทิศทางและไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้าง อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ แม้ว่าจะมีประชาชนชาวเชียงใหม่จำนวนหนึ่งประกาศ เจตนารมณ์ให้เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองยั่งยืนและไม่มีการก่อสร้างอาคารสูงในเมือง เชียงใหม่อีก และรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้รับมอบเจตนารมณ์นั้นไว้แล้ว

สอง การรวมศูนย์ความเจริญมาไว้ที่เมืองเชียงใหม่ ทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองโตเดี่ยว (Primate city) ของภาคเหนือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจและการบริการมากระจุกตัวอยู่ในเมืองนี้ เนื่องจากเชียงใหม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกและความสวยงามของธรรมชาติจึงกลายเป็นบ้านแห่งที่สองที่สาม ของคนกรุงเทพฯ การก่อสร้างอาคารสูงเกือบจะทั้งหมดเกิดขึ้นเพื่อขายหรือให้บริการ คนเหล่านั้น เพราะคนเชียงใหม่ดั้งเดิมไม่มีรสนิยมชอบอยู่อาคารสูง

สาม การขาดกฎระเบียบควบคุมที่เพียงพอ ทั้งในแง่กฎหมายและในแง่การบังคับใช้ แม้มีการควบคุมก็ทำเป็นเพียงบางพื้นที่และบางจุด สามารถประมวล กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการห้ามสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ได้ดังนี้

1. ในพื้นที่เขตเมืองเก่าชั้นในภายในสี่เหลี่ยมคูเมือง ถูกกำหนดให้เป็น

ไม่สามารถอนุมัติการก่อสร้างอาคารได้

แม้จะมีกฎระเบียบบางอย่างควบคุมการก่อสร้างอาคารสูง แต่กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่เพียงพอที่จะควบคุมไม่ให้เกิดอาคารสูงขึ้นในพื้นที่เมืองเก่า การควบคุมยังคงกระทำเป็นจุด ๆ ไม่มีพื้นที่ไหนวนโดยรอบของพื้นที่ควบคุมที่ต้องได้รับการเก็บรักษา จึงยังคงมีการก่อสร้างอาคารสูงในพื้นที่ที่ขัดกับความรู้สึกของผู้ที่ได้พบเห็น ทั้งที่โครงการเหล่านั้นไม่ผิดกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน แต่ไม่ถูกใจประชาชน การเลือกปฏิบัติในการควบคุมกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ ใครที่มีเส้นสายโยงใยกับบุคคลระดับสูงก็มีโอกาสสามารถเลี่ยงกฎระเบียบที่ใช้บังคับได้ “เป็นกรณีพิเศษ” ทำให้เกิดการละเมิดกฎหมายโดยการรู้เห็นเป็นใจของคนในภาครัฐ และสร้างปัญหาให้เกิดแก่งแย่ง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับ ซึ่งเป็นผลของการผลักดันของคนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ การใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารเหมือนกันทั่วประเทศ โดยไม่แยกแยะว่าเป็นเมืองประวัติศาสตร์ หรือเมืองธุรกิจ ทำให้อาคารสูงน้อยกว่า 6 ชั้น ไม่นับว่าเป็นอาคารสูง ในขณะที่คนท้องถิ่นเห็นว่าอาคารในเขตเมืองเก่าไม่ควรเกิน 2-3 ชั้น

สี่ การขาดจิตสำนึกที่ดีของผู้ที่เกี่ยวข้อง สถาปนิก และวิศวกรที่ช่วยออกแบบไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคม และสร้างความขัดแย้งให้เกิดในสังคม รวมทั้งช่วยชี้ช่องทางในการเลี่ยงกฎหมายให้แก่เจ้าของโครงการเป็นนักวิชาชีพที่ขาดจรรยาบรรณในการประกอบอาชีพ เจ้าของโครงการที่ไร้คุณธรรมและหลีกเลี่ยงกฎหมายก็เป็นการละเมิดกฎหมาย สามสี่กรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างได้รับการชี้แนะจากนักวิชาชีพที่ออกแบบ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนอนุญาตการก่อสร้างโครงการ เพราะลำพังผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมเหล่านี้จะไม่ทราบช่องโหว่ของกฎหมายที่ทำให้เจ้าของโครงการสับสนในการเลี่ยงกฎหมาย

ห้า จุดอ่อนของการผังเมือง ในแง่กฎหมาย ขोकกำหนดบังคับใช้ผังเมืองเพื่อการควบคุมการใช้ที่ดินในปัจจุบันไม่ชัดเจน มีการกำหนดร้อยละของการใช้

พื้นที่ย่านต่าง ๆ เช่น พื้นที่สีเหลืองเป็นพื้นที่อยู่อาศัยความหนาแน่นน้อย ต้องมีการสร้างบ้านร้อยละ 85 ของพื้นที่ ส่วนที่เหลือสามารถสร้างอะไรก็ได้ที่ไม่สร้างมลภาวะและความเดือดร้อนรำคาญให้แก่คนอื่น แต่ไม่มีมิติของความสูงของอาคาร และการคำนวณสัดส่วนของการใช้พื้นที่ก็กว้างใหญ่มาก ดังนั้น จึงทำให้อาคารสูงสามารถก่อสร้างในพื้นที่ซึ่งมีการก่อสร้างบ้านเรือนบางเบา ต่างจากกรณีการผังเมืองของต่างประเทศ หากเป็นย่านพักอาศัยความหนาแน่นน้อย ก็ต้องระบุว่าเป็นบ้านเดี่ยวเท่านั้น มีการกำหนดความสูงไม่เกินกี่ชั้น ส่วนอาคารประเภทที่พักอาศัยที่เป็นอาคารสูงต้องไปอยู่ในเขตพักอาศัยความหนาแน่นมากเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังขาดการกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาใหม่ให้ชัดเจน จึงทำให้ผู้ที่ต้องการลงทุนสร้างอาคารสูงไม่มีทางออก และพยายามดิ้นรนที่จะสร้างในพื้นที่เมืองเดิมที่เป็นเขตเมืองเก่า อาคารสูงเหล่านั้นจึงสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคม

ทก การขาดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพที่จะไปปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งที่มีการศึกษาผลกระทบอาคารสูงต่อสุขภาพคนเชียงใหม่ และผลการศึกษาชี้ออกมาว่าอาคารสูงกระทบต่อสุขภาพสังคม และจิตวิญญาณของคนเชียงใหม่เป็นอย่างสูง แต่ก็ไม่มีมาตรการผลักดันให้มีการออกนโยบายสาธารณะเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงอย่างเข้มข้นและมีประสิทธิภาพ และไม่มีการผลักดันให้ยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงที่ได้รับไปก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวงห้ามสร้างอาคารสูงในปี พ.ศ. 2534 และมีการต่ออายุใบอนุญาตต่อเนื่องมาหลายปี เนื่องจากโครงการทั้งหมดขอเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่การขายที่ดิน และจะสร้างความขัดแย้งต่อไปในอนาคต

เจ็ด คุณภาพของคนเชียงใหม่ ปัญหาอาคารสูงที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกเกิดจากความไม่ตื่นตัวของสังคมคนเชียงใหม่ที่จะผลักดันให้เกิดการควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง จากลักษณะนิสัยคนท้องถิ่นที่ไม่ค่อยเอาเรื่องเอาราวใคร อีกทั้งเป็นคนขลาดกลัวที่จะได้แย้งกับภาครัฐหรือนักการเมือง

ทำให้คนเชียงใหม่จำนวนมากแม้ไม่พอใจแต่ก็ไม่กล้าแสดงปฏิกิริยาหักท้วง นอกจากกรณีที่สร้างความเสียหายเด่นชัด และกระทบจิตวิญญาณของคนอย่างรุนแรง และมีผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือมาร่วมกระบวนการหักท้วงหรือคัดค้าน จึงจะมาร่วมแสดงความไม่เห็นด้วยบ้าง

การขาดสำนึกของความเป็นพลเมืองและจิตวิญญาณของชุมชนคนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเมืองเชียงใหม่ ไม่ว่าจะเป็นคนที่มีรากเหง้าอยู่ที่เชียงใหม่มาก่อน หรือคนที่เพิ่งอพยพย้ายถิ่นมาอยู่ จะไม่รู้สึกว่าตนเป็น “พลเมือง” ของเมือง มีหน้าที่ต้องดูแลบ้านเมืองที่ตนอาศัย จึงไม่สนใจเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรอบตัว หากผลที่เกิดขึ้นไม่กระทบกับความเป็นอยู่โดยตรงของตนก็จะไม่ออกมาเคลื่อนไหว เช่น กรณีการสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ หากไม่ไปสร้างติดบ้านตนก็ไม่ออกมาคัดค้าน

แปด วิธีคิดแบบ “ผู้รับเหมาทำแทน” ว่ามีกลุ่มนักวิชาการ หรือนักอนุรักษ์ หรือ เอ็นจีโอ เคลื่อนไหวในประเด็นต่าง ๆ อยู่แล้ว ตนก็ไม่ต้องทำอะไร หากการคัดค้านทำไม่สำเร็จก็อาจโทษพวกที่เคลื่อนไหวว่า ทำไม่ทำไม่สำเร็จ โดยที่ตัวเองก็ไม่ได้มีบทบาทในการทำอะไรเลย การที่คนจำนวนมากไม่มีสำนึกเพื่อส่วนรวม (Public mind) ทำให้ไม่คิดว่าในโลกนี้จะมีคนที่ออกมาพิทักษ์ผลประโยชน์ให้ส่วนรวมโดยไม่มีผลตอบแทนจะมีอยู่ในโลกนี้ การให้ร้ายของฝ่ายที่ต้องการสร้างอาคารสูง ด้วยการบอกว่าพวกที่คัดค้านรับเงินจากคนนั้นคนนี่ จึงเป็นการง่ายที่จะมีคนเชื่อตามนั้น

เก้า การก้าวไม่ทันตามโลกทำให้คนเชียงใหม่ยังหลงคิดว่าอาคารสูงเป็นตัวแทนของความทันสมัย และ “ความเจริญ” และยังคงคิดว่าบ้านเมืองที่เจริญจะต้องมีอาคารสูง โดยไม่ทราบว่สังคมที่เจริญทางเทคโนโลยีข่าวสาร และสังคมที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกในปัจจุบันต่างปฏิเสธการก่อสร้างอาคารสูง ยกเว้นสังคมที่ต้องการประกาศความมีอำนาจเหนือผู้อื่น หรือต้องการสร้างอนุสาวรีย์ให้ผู้นำ

แนวทางแก้ไข

หนึ่ง ภาครัฐต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ในฐานะเมืองประวัติศาสตร์ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่ต้องการให้มีการเก็บรักษาบรรยากาศความเป็นเมืองเก่าที่น่ายุและเพื่อสุขภาพที่ดีของผู้อยู่อาศัย โดยเฉพาะสุขภาพสังคม และจิตวิญญาณ มีการยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงทั้งหมดที่ออกก่อนการบังคับใช้ของกฎกระทรวงในปี พ.ศ. 2534 และได้ตัดอายุมาเป็นเวลายาวนาน และกำหนดแผนการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ โดยให้กำหนดอายุการใช้งานของอาคารสูงที่จะเกิดกฎหมาย และสร้างความเสียหายให้แก่เมือง เมื่อครบอายุการใช้งานก็ทุบอาคารเหล่านั้นให้หมด หรือคงไว้แค่ความสูงที่ระบุไว้ตามกฎหมาย

สอง ลดความเป็นศูนย์กลางของเมืองเชียงใหม่ให้กระจายไปยังอำเภอและจังหวัดอื่น ๆ การกระจุกตัวของความเจริญไว้ที่กรุงเทพฯ หรือเมืองโตเดียวอื่น ๆ ทั่วโลกได้พิสูจน์แล้วว่า สร้างปัญหามากกว่าผลดีให้แก่เมือง ดังนั้นเชียงใหม่ควรลดความเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่าง เพื่อความยั่งยืนของเมือง โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่อยู่บนฐานของการท่องเที่ยว

สาม ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารทั่วไปและอาคารสูง โดยกำหนดความสูงของอาคารในเมืองเชียงใหม่ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม โดยเฉพาะในเขตเมืองเก่า และบริเวณที่ต้องการเก็บรักษา ไม่ใช่ใช้บรรทัดฐานของทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และเป็นไปตามความต้องการของคนท้องถิ่น นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาคสำหรับทุกคน หากมีการฟ้องศาลปกครองสำหรับการละเมิดกฎหมาย หรือการเลี่ยงกฎหมาย ก็จะเป็นบรรทัดฐานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเคารพกฎกติกาของสังคมมากกว่านี้

สี่ สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ควรมีบทบาทในการควบคุมจรรยาบรรณของนักวิชาชีพในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ และมีบทลงโทษผู้ที่ตั้งใจละเมิดกฎหมาย สร้างปัญหาความขัดแย้งและความเสียหายแก่สังคมโดยรวม และสร้างความมัวหมอง

แกว่งการวิชาชีพนั้น ๆ

ห้า ปรับปรุงการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ มีแผนการอนุรักษ์เมืองที่ชัดเจน มีการกำหนดบริเวณห้ามสร้างอาคารสูงเพิ่มจากเดิม โดยมีพื้นที่ฉนวนโดยรอบพื้นที่ห้ามสร้างอาคารสูงเดิม และมีการกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาใหม่สำหรับอาคารขนาดใหญ่ แต่ไม่ควรส่งเสริมการก่อสร้างอาคารสูงมากในแอ่งเชียงใหม่ เนื่องจากเมืองนี้ประสบปัญหาเรื่องคุณภาพอากาศเต็มไปด้วยมลพิษ โดยเฉพาะฝุ่นละอองซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การถ่ายเทอากาศไม่สะดวกจากสภาพความเป็นแอ่งกระทะ โดยเฉพาะในฤดูหนาวที่มีความกดอากาศจากจีนแผ่ลงมา ทำให้เกิดสภาพ Inversion การก่อสร้างอาคารสูงจะยิ่งทำให้สถานการณ์คุณภาพอากาศเลวร้ายไปกว่าเดิม

มีการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ที่ดิน ให้มีรายละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะกำหนดประเภทอาคารและความสูงของอาคารให้สอดคล้องกับการกำหนดความหนาแน่น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งที่จะมีขึ้นอีกในอนาคต

หก มีการผลักดันให้มีนโยบายสาธารณะที่คุ้มครองสุขภาพของคนเชียงใหม่จากผลกระทบของอาคารสูง โดยเผยแพร่ให้เป็นที่รับทราบมากขึ้น และผลักดันให้เป็นยอมรับของสังคม ให้คนตระหนักต่อผลเสียที่เกิดขึ้นทั้งต่อตัวเองและส่วนรวม

เจ็ด ต้องมีกระบวนการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทความเป็นพลเมืองและกระตุ้นสำนึกของความเป็นพลเมือง ให้คนเชียงใหม่มีสำนึกต่อส่วนรวมมากขึ้น และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาเมือง กล้าทักท้วงในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ในสังคมประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ ประชาชนต้องมีบทบาทในการดูแลบริหารเมืองมิใช่ปล่อยให้ผู้บริหารและนักการเมืองทำอะไรก็ได้ และมีสิทธิที่จะกำหนด “ข้อตกลงการก่อสร้าง” กรณีที่จะมีการก่อสร้างอาคารสูงในเขตเมืองเก่า ดังตัวอย่างของเมืองเกียวโต

แปด คนเชียงใหม่ต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดแบบผู้รับเหมาทำแทน มาเป็นการรวมพลังเพื่อสร้างสังคม และกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง และมีความเข้าใจคนที่ทำงานเพื่อสังคมโดยรวมโดยไม่หวังผลประโยชน์

แก้ว คนเชียงใหม่ต้องก้าวทันความเคลื่อนไหวของโลกในยุคข้อมูลข่าวสาร ไม่ติดขัดกับการก่อสร้างอาคารสูง ซึ่งถูกเรียกว่าเป็นอาคารแบบเก่า (conventional building) เนื่องจากอาคารสูงใช้พลังงานเกินความจำเป็นและสร้างปัญหาให้แก่สังคมโดยรอบ

หากมีการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่เสนอมาในบทความนี้ ความขัดแย้งและปัญหาที่เกิดจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ก็จะบรรเทา กระทั่งหมดไป และทำให้เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองประวัติศาสตร์ที่ยั่งยืน คงความเป็นเอกลักษณ์ และเป็นแบบอย่างแก่เมืองอื่น ๆ ○

เอกสารอ้างอิง:

ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม์ เจริญเมือง. **เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย กรณีเมืองเชียงใหม่**.

เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่ และกลุ่มมั่งราย, 2541.

ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม์ เจริญเมือง ธเนศวร์ เจริญเมือง และ ไพสิฐ พานิชกุล. **การผังเมืองของ
เกี้ยวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่**. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ได้รับเงินทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.

นิตยสารเสรีภาพ. ฉบับที่ 1/2541 เรื่อง “ดีกระฟ้าล้ำสมัยแล้วหรือยัง?”

พงศ์เทพ วิจารณ์ะเดช และ คณะ. **รายงานการศึกษาผลกระทบอาคารสูงที่มีต่อสุขภาพ
คนเชียงใหม่**. ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานวิจัยระบบสุขภาพ, 2545.

Duongchan Apavatjrt Charoenmuang. **“Study on Planning of Historic
Cities in Advanced Industrialized Countries and Developing Nations:
Cases of Kyoto and Chiang Mai”**. Ph.D. Thesis submitted to the
Department of Urban Engineering, Engineering Graduate School of
the University of Tokyo, 2001

อาคารสูง กับการปกครองท้องถิ่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง*

ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นโดยความหมายที่แท้จริง คือ การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

*รองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

คำถามมีว่าที่ว่าจะดำเนินการพัฒนาและบริหารท้องถิ่นนั้นมีขอบเขตเพียงใด คำตอบก็คือ ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับว่า 1. ท้องถิ่นนั้น ๆ หรือท้องถิ่นในขอบเขตทั่วประเทศ มีความเข้มแข็งเพียงใด 2. รัฐบาลกลางมีท่าทีอย่างไรต่ออำนาจและบทบาทของท้องถิ่น เช่น ผู้บริหารบาลนิยมนโยบายรวมศูนย์อำนาจ (แบบที่นางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีของอังกฤษเคยทำ) หรือนโยบายของสหรัฐหลังเข้าปกครองเยอรมัน และญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลับสุด และสหรัฐมีนโยบายว่าต้องลดอำนาจ รัฐบาลกลางของเยอรมันและญี่ปุ่น เพราะกลัวประเทศทั้งสองจะก่อสงครามโลกอีก ในอนาคต สหรัฐ- อังกฤษ-ฝรั่งเศสและสหภาพโซเวียต จึงได้แบ่งเยอรมันออกเป็น 4 ส่วนเพื่อลดความแข็งแกร่งของเยอรมัน สหรัฐยังได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจ อย่างมากในเยอรมัน เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันเข้มแข็ง ในทำนอง เดียวกัน สหรัฐก็ได้ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น เพื่อให้ประชาชนท้องถิ่น มีบทบาทมากขึ้นในการดูแลและพัฒนาท้องถิ่นของตนและไม่ต้องการให้รัฐบาลกลาง ของญี่ปุ่นมีบทบาทมากเกินไป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ขอบเขตการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ของแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ขอยกอีกสองตัวอย่างเพื่อให้เราได้เห็นชัดเจนว่า ความหมายและขอบเขตของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศต่างกันอย่างไร

สหรัฐอเมริกาเคยเป็นดินแดนของชาวอินเดียนแดง ครั้นชาวยุโรป โดยเฉพาะชาวอังกฤษหลบลหนีภัยเผด็จการทางศาสนาและการเมืองไปอยู่ในสหรัฐ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 ผู้อพยพกลุ่มแรก ๆ ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยม (Liberal tradition) คัดค้านการรวมศูนย์และเผด็จอำนาจ ของรัฐ จึงได้จัดระบบการปกครองตนเองเข้มแข็ง ชุมชนใหม่ที่เกิดขึ้นในสหรัฐ จึงเป็นชุมชนแห่งเสรีภาพ ดูแลตนเองได้แทบทุกเรื่อง ประชาชนมีความใกล้ชิดกับ รัฐบาลท้องถิ่น (Local government) เพราะขณะนั้นรัฐบาลกลางยังไม่มี

นายจอห์น ฮาร์เวิร์ด (John Harvard) ปัญญาชนคนสำคัญของอังกฤษ อพยพไปแสวงหาเสรีภาพในสหรัฐ ขนหนังสือลงเรือไปถึง 60,000 เล่ม และ

ต่อมาก็ได้ก่อตั้งวิทยาลัยขึ้น เพื่อให้ลูกหลานชาวอเมริกันที่ต้องการมีความรู้เล่าเรียน
ภายหลังกลายเป็นมหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ที่สุดและมีชื่อเสียงที่สุดของสหรัฐ

เราจะพบว่าในสภาพดังกล่าว สหรัฐเริ่มตั้งประเทศด้วยการมีประชาธิปไตย
ในระดับล่าง (Local Democracy) ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดูแลและพัฒนา
ท้องถิ่นของตนเอง จัดการศึกษาของตนเอง สอนหนังสือและจ้างครูกันเอง ควบคุม
การสอนและหลักสูตรโดยท้องถิ่นเอง จนภายหลัง ชุมชนต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา
เติบโตมีหลายสิบแห่ง อังกฤษมองเห็นช่องทางหารายได้ จึงเข้าไปตั้งอาณานิคม
เก็บภาษีอากร ดึงผลประโยชน์ต่าง ๆ มาให้กับอังกฤษ

ชาวอเมริกันอดทนอยู่นาน ในที่สุดจึงรวมตัวกันเป็น 13 รัฐ จัดตั้งรัฐอิสระ
มีรัฐบาลกลางนำการต่อสู้ปลดแอกตนเองจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี ค.ศ.
1776 (พ.ศ. 2319) ไม่ยอมเสียผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่อังกฤษอีกต่อไป จะเห็น
ได้ว่าเมื่อท้องถิ่นต่าง ๆ มีการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง มีการปกครองตนเองระดับ
รัฐ (State Government) ที่เข้มแข็ง รัฐบาลกลาง (Federal Government) ของ
สหรัฐจึงดูแลประเทศในเรื่องนโยบายใหญ่ ๆ คือ การทหาร การติดต่อกับต่างประเทศ
และระบบเงินตรา-การคลัง ส่วนอื่น ๆ นั้นเป็นภารกิจของการบริหารและพัฒนา
ระดับรัฐและเมืองต่าง ๆ 200 ปีที่ผ่านมา คนอเมริกันแทบไม่รู้จักคำว่ากระจาย
อำนาจสู่ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นสหรัฐมีอำนาจในการดูแลและพัฒนาตนเองมาตลอด

ในฝรั่งเศส หลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) นโปเลียน
โบนาปาร์ต ยึดอำนาจและรวมศูนย์การปกครองประเทศ พร้อมทั้งสถาปนาตนเอง
เป็นจักรพรรดิ (Emperor) การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในสมัยนั้น
สร้างความไม่พอใจให้กับองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นพลังก้าวหน้าและก่อการปฏิวัติใน
ปี ค.ศ. 1789 เกิดการต่อต้านในหลายท้องถิ่น จนในที่สุดจักรพรรดินโปเลียนจึง
ยอมประนีประนอมโดยดำเนินนโยบาย 3 ขา คือ การรวมศูนย์อำนาจ (Centrali-
zation) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการกระจายอำนาจ (De-
centralization) การดำเนินนโยบายแบ่งอำนาจ ก็คือ แต่งตั้งคนของตน

(Urbanization) และยังสะท้อนให้เห็นความสามารถของมนุษย์ในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำงานในสภาพที่พื้นดินหรือพื้นที่ (Space) มีขนาดจำกัด ผู้คนไม่ต้องการอยู่ห่างไกลกันมากในการประกอบการลงทุนในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสมัยใหม่ (Modern capitalism) ที่มุ่งกำไรสูงสุดลดต้นทุนให้ต่ำสุด และใช้ทรัพยากรและเวลาให้มีประสิทธิภาพสูงที่สุด

อาคารสูงในประเทศทุนนิยมตะวันตกมีการพัฒนามาแล้วหลายระยะ ในอดีต ที่โดดเด่นควรบันทึกไว้เป็นบทเรียนสำหรับประเทศเราก็คือ

1. การจัดพื้นที่สำหรับอาคารสูงอย่างเหมาะสมในส่วนใดส่วนหนึ่งของเมือง นั่นคือระบบการผังเมือง (City Planning) ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ เช่น เมืองหนึ่ง ๆ แบ่งเขตต่าง ๆ และให้เกิดประโยชน์ใช้สอยต่างกัน เช่น เขตสถานที่ราชการ พื้นที่ธุรกิจ แหล่งบันเทิงเริงรมย์ (มีดนตรีเสียงดัง) แหล่งอุตสาหกรรม (ที่อาจมีทั้งเสียงดังและการสร้างมลพิษ) พื้นที่สวนสาธารณะ สวนสัตว์ อนุสาวรีย์ การศึกษา และพื้นที่อาศัย (ที่ผู้คนต้องการความเงียบสงบเพื่อพักผ่อน หลังเลิกงาน และเด็ก ๆ อาจเดินไปมาบนถนนหน้าบ้าน)

เห็นได้ชัดว่า หากนำเอาพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะของการใช้งานต่างกันมาปะปนกันแล้ว ก็ย่อมจะเกิดปัญหาหลายประการตามมา เช่น อุบัติเหตุเด็ก ๆ และสัตว์เลี้ยงออกมาวิ่งเล่นหน้าบ้านไม่ระมัดระวัง ผู้คนนอนไม่หลับ พักผ่อนไม่เพียงพอ เพราะเครื่องจักรกลหรือวงดนตรีเสียงดัง หรือสถานศึกษาอยู่ใกล้แหล่งอบายมุขทำให้เยาวชนมีโอกาสรับสิ่งที่ไม่เหมาะสม หรืออาคารรูปทรงแปลก ๆ หรืออาคารสูงบังหรือไปตั้งอยู่ในที่ไม่เหมาะสม ทำให้บรรยากาศหรือทัศนียภาพเสียหาย หรือเกิดปัญหาอื่น ๆ ฯลฯ

2. อาคารสูงย่อมต้องการอุปกรณ์พิเศษในกรณีฉุกเฉิน เช่น ดึงถล่มไฟไหม้ แผ่นดินไหว ฯลฯ การมีอาคารสูงจึงหมายถึงการที่จะต้องมียุทธวิธีช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินเพื่อรักษาชีวิตของประชาชน

อาคารสูงในเชียงใหม่

เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองเก่าแก่ มีถนนคั่นแคบ มีโบราณวัตถุโบราณสถานจำนวนมากและยังมีภูเขาสูงงดงามเป็นฉากหลังและล้อมรอบ กล่าวโดยรวมคือเป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์และธรรมชาติที่ทำให้เมืองมีลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่ง

กล่าวในแง่ความเป็นเมืองประวัติศาสตร์ (ซึ่งในอดีตไม่ว่าสังคมไหนก็ไม่เคยมีอาคารสูง) และธรรมชาติโดยรอบ (ที่ต้องการเห็นความงามในระยะทั้งใกล้และไกล) เมืองเชียงใหม่ไม่ควรจะมีอาคารสูงเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตฝั่งตะวันตกของแม่น้ำปิง เพราะบริเวณดังกล่าวเป็นเขตเมืองเก่าแก่ และมีดอยสุเทพเป็นฉากหลังที่โดดเด่นอย่างยิ่ง จนถือเป็นสัญลักษณ์ของเมือง

อุบัติเหตุการณ์ของอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ พ.ศ.2528 เป็นต้นมาซึ่งปรากฏว่า ผุดขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของเมืองโดยไม่มีการกำหนดเขตที่ชัดเจน ได้สะท้อนปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก ความไม่เคารพประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น มองไม่เห็นคุณค่าของเมืองเก่าและธรรมชาติที่มีอยู่โดยรอบ แต่กลับคิดว่า ดี มีอาคารสูง ๆ จะได้เห็นดอยสุเทพชัดเจนกว่าคนอื่น ๆ คิดว่าการมีอาคารสูงเป็นของโก้ ทันสมัยทัดเทียมกับต่างประเทศ

ประการที่สอง ความไม่เข้าใจในความงามและความเหมาะสมของแต่ละเมือง เมืองก็เหมือนกับคน ๆ หนึ่ง แต่ละเมืองย่อมมีเอกลักษณ์ของตนเอง เมืองในภาคเหนือสวยงาม เพราะแต่ละเมืองมีขนาดเล็ก ไม่สูงใหญ่บดบังภูเขา แต่ละเมืองอยู่กับต้นไม้ ป่าเขา เป็นความงามอันเกิดจากการประดิษฐ์คิดค้นและอยู่กับธรรมชาติอย่างรู้จักความเหมาะสมของสภาพ

เมืองในภาคกลาง ภาคใต้อยู่ติดทะเล ไม่มีภูเขาสูง อาจมีอาคารสูงได้ และอาจกลายเป็นจุดแข็งของเมือง ช่างกม ลิงคโบร์เป็นเกาะเล็ก ๆ ที่เคยเป็นเพียงเมืองท่า แต่ต่อมาเมื่อมีอาคารสูงขึ้นเต็มไปหมด และมีการออกแบบวางผังอย่างสวยงาม เกาะเล็ก ๆ เหล่านั้นก็กลายเป็นเมืองชั้นนำของโลกที่ใคร ๆ ก็อยาก

ไปเยือน ไปลงทุนทำธุรกิจ ฯลฯ

ประการที่สาม การมีอำนาจมากเกินไปของรัฐบาลกลางและระบบบริหารส่วนภูมิภาคและความอ่อนแอของการปกครองท้องถิ่น จึงปล่อยให้เกิดอาคารสูงผุดขึ้นทั่วไป ส่งผลให้เกิดการบดบังทัศนียภาพ มองไม่เห็นวัดดอยสุเทพ บดบังวัดต่าง ๆ ในเขตเมืองเก่า อยู่ติดแม่น้ำทำให้พื้นที่ริมน้ำที่ควรจะเป็นพื้นที่สาธารณะกลายเป็นเสมือนแห่งเหล็กหนาดยักรับปาก ทำให้ความสงบร่มรื่นของธรรมชาติที่ควรมีขาดหายไป ความเป็นเมืองเก่าก็ถูกลบเลือนไป

ประการที่สี่ แม้จะมีประชาชนในท้องถิ่นคัดค้าน แต่ก็ยังมีฝ่ายที่ต้องการจะสร้าง เพราะคิดถึงผลประโยชน์ทางธุรกิจ มากกว่าคิดถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมในระยะยาว ในที่สุด กลุ่มที่ต้องการสร้างจึงใช้กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการสร้างอาคารสูงต่อไป แม้กระทั่งโรงแรมขนาด 20 กว่าชั้นริมกำแพงเมืองเชียงใหม่ ในปี 2545 ซึ่งไม่น่าเชื่อว่าจะเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ในยุคที่ท้องถิ่นควรมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง

ประการที่ห้า ภาครัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นมีศักยภาพพอที่จะดูแลช่วยเหลือประชาชนที่ทำงานและอาศัยในอาคารสูงเหล่านั้นหรือไม่ มีบันไดขนาดยักษ์ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ช่วยเหลือในการดับไฟหรือวินาศภัยอื่น ๆ หรือไม่ คำตอบก็คือ ภาครัฐกิจ รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศ มีเงินลงทุนมหาศาล แต่รัฐทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมีงบประมาณจำกัด ไม่อาจดูแลรักษาชีวิตผู้คนได้หากมีปัญหาร้ายแรงเกิดขึ้น

ประการที่หก ทัศนคติ (Mentality) ของคนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งยังเป็นแบบเก่า ที่น่าเป็นห่วงมากขึ้นคือเป็นทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่ยังคิดว่าอาคารสูงเป็นของดี เป็นความสง่างามของบ้านเมือง จนกระทั่งคิดจะสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่สูงถึง 12 ชั้น ซึ่งได้รับเงินกู้จำนวนถึง 216 ล้านบาทจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อสร้างอาคารสำนักงานริมฝั่งแม่น้ำปิง แสดงว่าฝ่ายบริหารและส่วนใหญ่ของสภาเทศบาลเห็นด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วย และผู้ใหญ่

ในกระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยจึงเกิดการให้กู้โครงการนี้ และหมายความว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จะต้องมีหนี้สินเพิ่มอีก 200 กว่าล้านบาท เป็นการสร้างหนี้ ทั้ง ๆ ที่เมืองเชียงใหม่ไม่มีระบบขนส่งมวลชน รถติดมากขึ้น ๆ เป็นลำดับ อากาศเสียเป็นปัญหาที่นับวันจะรุนแรงเพราะเมืองเชียงใหม่อยู่ในหุบเขาอากาศถ่ายเทไม่สะดวก อากาศเสียลอยขึ้นสูงก็ไม่ได้ เพราะอากาศจากจีนตอนใต้ที่เย็นกว่าลอยมากดทับไว้ และเป็นการสร้างอาคารสูงและสร้างหนี้ในยามที่โลกอยู่ในยุคลดความใหญ่โตของระบบราชการ ใช้ระบบติดต่อสื่อสารด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่มากขึ้น ๆ และอาคารสูงอันดับหนึ่ง 2 หลังของมหานครนิวยอร์กต้องล้มครืนลงมาก่อให้เกิดคำถามมากมายถึงชีวิต ความหมายของการเกิด การอยู่ การสร้างบ้านเมือง และการสร้างสังคมเพื่ออะไร ชีวิตของคนเรามาเพื่อสิ่งใด

เมื่อประชาชนชาวเชียงใหม่คัดค้าน กลุ่มผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่แทนที่จะรับฟังกลับยืนยันความคิดเดิม และย้ายไปสร้างที่ใหม่คือบริเวณสนามกีฬาเทศบาล ซึ่งต่อไปสนามกีฬาก็คงจะกลายเป็นลานจอดรถ รถาที่นับวันเพิ่มขึ้นเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สนใจที่จะสร้างระบบขนส่งมวลชนให้กับพี่น้องประชาชน

คำสังท้าย

การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ก็เหมือนกับการดูแลและบริหารชีวิตของคนแต่ละคน หากเราบริหารชีวิตได้ดี ชีวิตของเราก็เจริญก้าวหน้าและเป็นชีวิตที่งดงาม มีสุขภาพดี และทำคุณประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น แต่หากเราดูแลจัดการชีวิตของเราอย่างไร้ประสิทธิภาพ ชีวิตก็อับเฉาเศร้าหมอง

ท้องถิ่นก็เป็นเช่นนั้น อาคารสูงเป็นเพียงส่วนหนึ่งในองคาพยพหลายด้านของเมือง องค์กรปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ปวราณาตนเองเป็นผู้ดูแลเมือง จึงควรต้องมีทัศนคติที่ดีสำหรับเมือง ไม่ใช่คิดแต่จะหาเงินหาเปอร์เซ็นต์จากโครงการต่าง ๆ เข้ากระเป๋าตนเอง และสร้างปัญหามากมายให้กับ

ชุมชน และทั้งมรดกอันเต็มไปดด้วยปัญหาให้แก่ชาวเมืองและบ้านเกิดเมืองนอน

ประชาชนจะต้องมองเห็นระบบการทำงานที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนบางกลุ่ม และเป็นผลเสียต่อส่วนรวม ด้วยการเรียกร้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนทัศนคติที่ผิดพลาด และหากการเรียกร้องไม่บรรลุผล คนบางคนมีหูไว้ แต่ไม่รู้จักฟังคนอื่น ฟังแต่ความคิดของตัวเอง การเปลี่ยนตัวผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

20 ธันวาคม 2545.

เอกสารอ้างอิง:

ชเนศวร์ เจริญเมือง. “เชียงใหม่กับการปกครองท้องถิ่น”. ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, บก.

เชียงใหม่ในกระแสความเปลี่ยนแปลง พิมพ์ครั้งที่ 2, เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2537

ชเนศวร์ เจริญเมือง. “เชียงใหม่ก้าวสู่สหัสวรรษใหม่”. ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์, บก.

เชียงใหม่ก้าวสู่ศตวรรษที่ 21, เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่, 2543

ชเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย, พ.ศ. 2440-2540**. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2545

ทัศนยะอุจาด

ในเมืองเชียงใหม*

ศศ. แสงอรุณ รังคสิริ**

มลภาวะทางสายตา ซึ่งตรงกับศัพท์อังกฤษว่า Visual Pollution เป็นคำที่บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมืองเรา ซึ่งมีสภาพทรุดโทรมในความงามของบ้านเมืองและสภาพธรรมชาติแวดล้อม คำนี้อาจจะยาวยืดเยื้อ จึงขอใช้ศัพท์ของตัวเองว่า ทัศนยะอุจาด

บทความนี้เขียนขึ้นในปี พ.ศ. 2521 เพื่อนำเสนอในการสัมมนาในหัวข้อ “การพัฒนาเชียงใหม่และปัญหาสภาวะแวดล้อม” ซึ่งสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดร่วมกับ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เดิมบทความใช้ชื่อ “เชียงใหม่ในสายตาของคนนอก” เพื่อให้เข้ากับเนื้อหาในเล่มจึงเปลี่ยนชื่อ แต่คงเนื้อหาไว้ทุกประการ

อดีตรองศาสตราจารย์ประจำคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันเสียชีวิตแล้ว เป็นผู้บัญญัติศัพท์คำว่า “ทัศนยะอุจาด”



ปัญหาเรื่องทัศนียภาพที่เกิดขึ้นแก่เชียงใหม่นี้ ตามความจริงแล้ว เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบางเมืองเราทั่วไป ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ แต่เชียงใหม่เป็นเมืองสำคัญในด้าน ภูมิประเทศและวัฒนธรรมซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะ และความงดงามอันทรงคุณค่าสูงนี้กำลังร่อยหรอลงอย่างรวดเร็ว ถ้าไม่พิจารณายับยั้งและวางเป้าหมายของบ้านเมืองนี้ให้ถูกต้อง แล้ว จะเป็นการสูญเสียที่ยิ่งใหญ่ของชาติ

ความรุนแรงในเรื่องทัศนียภาพเกิดขึ้นหลังสงคราม โลกครั้งที่สองยุติลง เพราะสายการคมนาคมมีมากสายขึ้น และสะดวกขึ้น เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจและประชากร รวมทั้งการขยายตัวของวัฒนธรรมต่างถิ่นซึ่งเกิดขึ้นอย่างมาก เพราะปราศจากการพิจารณาและควบคุมด้วยกฎหมายของรัฐ ทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดทัศนียภาพแก่เชียงใหม่

ปัญหาทัศนียภาพไม่มีในอดีต

ในอดีตประเทศเราและประเทศอื่น ๆ ในโลกไม่เกิดปัญหานี้ ในราวศตวรรษที่ 19 ยุโรปเกิดทัศนียภาพขึ้น ในเมืองอุตสาหกรรม อันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการปรับปรุงฐานะทางสังคมของชนชั้นพ่อค้า นายทุนอุตสาหกรรมซึ่งด้อยในรสนิยม แต่ก็ไม่รุนแรงนัก เพราะโครงสร้าง ของบ้านเมืองฝรั่งเศสนั้นใช้ไวยากรณ์ศิลป์ในการสร้างอาคาร และบริเวณแวดล้อมอย่างเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับ ของไทย จีน ญี่ปุ่น อินเดีย ซึ่งต่างก็สร้างไวยากรณ์ศิลป์ ของตนขึ้นและใช้กันทั่วประเทศ ผลดีของการกระทำโดยมี ไวยากรณ์ศิลป์แนวเดียวกัน ทำให้รูปพรรณของบ้านเมืองมี

ความกลมกลืน เชื่อมประสานกันไปโดยตลอด

ในภาคเหนือ เราจะเห็นหลักฐานนี้ปรากฏเหลือในอาคารศาสนา ส่วนอาคารประเภทที่พักอาศัย ปัจจุบันเกือบจะหาดูไม่ได้ เพราะได้ถูกเจ้าของเปลี่ยนแปลงสภาพหรือไม่ก็รื้อถอนเพราะหมดอายุใช้งาน และเจ้าของไม่เห็นว่ามันควรจะอยู่ในอาคารซึ่งมีรูปแบบศิลปะเดิมอีกต่อไป ความด้อยรสนิยมและอิทธิพลจากตะวันตกเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้

การอยู่กันอย่างได้สมดุลระหว่างมนุษย์และธรรมชาติทำให้เชียงใหม่ในอดีตเป็นเมืองที่สวยงาม มีเสน่ห์เลื่องลือไปทั่วพระราชอาณาจักร เสน่ห์ของเมืองที่พอจะกล่าวอย่างย่อว่าชาวเมืองสร้างบ้านแปลงเมือง ด้วยการใช้กฎเกณฑ์ศิลปกรรมอย่างเดียวกันนั่นคือ อาคารมีขนาด รูปแบบ วัสดุก่อสร้าง เช่นเดียวกัน อาคารใช้มาตราส่วนของมนุษย์ (Human Scale) เป็นหลัก ไม่ “ชิงเด่น” กัน และกัน อาคารศาสนาเท่านั้นที่บรรจุความอลังการเต็มที่ อันเป็นผลของความศรัทธาของชาวเมืองที่มีต่อสิ่งที่ตนเห็นว่าเป็นความดีสูงสุดของชีวิต ทุกบริเวณ บ้านเรือนและวัด พืชพันธุ์ไม้จะขึ้นมาสอดแซม ร่ม เขียวชุ่ม ชาวเมืองยุคนั้นเห็นความสำคัญของพืชพันธุ์ไม้ซึ่งเป็นที่ผลิตอาหาร-ให้วัสดุก่อสร้าง ซ่อมแซม เป็นเชื้อเพลิง เป็นร่มที่กรองความร้อนแรงให้บรรเทาหลง ให้ภาพที่งามตาเวลาผลิดอกออกผล เป็นที่เพราะเสนาหูกเพราะนกจะมาร้องขาน ให้ความชื่นใจเพราะกลิ่นหอมของไม้ดอก ธรรมชาติรอบนอกเมืองไม่ถูกทำลายลงเช่นปัจจุบัน ความสมบูรณ์ของป่าทำให้ต้นน้ำลำธารไม่แล้งและสะอาดตลอดปี วัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น - ชาวเมืองรักษาและปฏิบัติ เพราะเชื่อและมั่นใจในการปฏิบัติกิจกรรมนั้น กิจกรรมจึงมีพลัง มีชีวิต และมีคุณค่าสูง

รูปแบบศิลปวัฒนธรรมที่ปรากฏจากการกระทำของชาวเชียงใหม่ยุคนั้น เป็นสิ่งที่ควรถือว่า เป็นสมบัติของมนุษย์โลกนี้ มนุษย์ที่พัฒนาตนเองขึ้นมาอยู่ในขั้นสูง เพราะมีใช้ชาวเชียงใหม่หรือชาวไทยเท่านั้นที่จะมาชื่นชมปิติยินดีได้ - มนุษย์โลกทุกรูปทุกนามย่อมสามารถสัมผัสความงามนั้นได้และเกิดความปิติเช่นเดียวกัน

ทัศนอะจาดเกิดเพราะชาวเซียงใหม่ไม่เชื่อถือไวยากรณ์ศิลปกรรมเดิม ได้รับความคิดว่า ความสำเร็จทางวัตถุ เป็นความดีสูงสุดของชีวิต เป็นความจริงอย่าง ปฏิเสธไม่ได้ว่า โลกตะวันออกยอมรับความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุ - เทคโนโลยีของ ชาวตะวันตก ผลที่ชาวตะวันตกได้สร้างอาณานิคมของตนขึ้นหลายแห่งในภูมิภาค โลกตะวันออกทำให้เรายอมรับว่า ชาวตะวันตกเก่งกว่าเรา และธรรมชาติของคนนั้น ก็จะต้องทำตัวเองให้เป็นคนเก่งหรือให้คนเก่งยอมรับรองตนให้ได้

ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ ยุคที่ญี่ปุ่นต้องยอมรับความ “เก่งกว่า” ของฝรั่ง ญี่ปุ่นก็พยายามทำตนและบ้านเมืองของตนให้เหมือนฝรั่ง บ้านเมืองของ ญี่ปุ่นเกิดการสร้าง “ทัศนอะจาด” ขึ้นไม่น้อยในยุคปรับตัวครั้งนั้น แต่ต้องชมญี่ปุ่น ว่า ไวยากรณ์ศิลปของญี่ปุ่นมีฐานที่มั่นคงแข็งแรงมาก ช่วยให้ญี่ปุ่นเข้าใจปัญหา ทัศนอะจาดได้เร็ว แก้ไขทันเวลา และสร้างกฎหมายในการป้องกันเรื่องนี้ที่รัดกุม และเอาจริง (กว่าของเรา)

สำหรับไทยเรา ออกจะโชคไม่ดี - รูปแบบของไวยากรณ์ศิลปของเรา ขาดการพัฒนาสืบเนื่อง เมื่อการขยายตัวของวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาถึงประเทศ เราเร่งปรับตัวเองเพื่อให้เขายอมรับ ช่วงนั้นเราหยุดการปรับปรุงไวยากรณ์ศิลป เรียกได้ว่าอย่างสิ้นเชิงและหันไปปรับรูปธรรมใหม่อย่างค่อนข้างรีบร้อน ทำให้ขาด การพิจารณาที่รอบคอบว่าอะไรควรไม่ควร เนื่องจากไม่ได้พิจารณาอย่างถูกต้อง ในการรับรูปธรรมศิลปต่างถิ่นที่ขยายตัวเข้ามาสู่ประเทศโดยเฉพาะในช่วงสำคัญ ระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุคนี้ เราไม่เข้าใจว่า ความมีปัจเจกภาพหรือลักษณะ เฉพาะตนซึ่งเป็นปรัชญาของศิลปกรรมยุคใหม่นั้น จะต้องมีกฎเกณฑ์อะไรบ้างที่ยึด ถือประกอบ โดยเฉพาะในเรื่องสถาปัตยกรรมและบริเวณแวดล้อม

จึงทำให้การขยายบ้านแปลงเมืองของเราเป็นไปแบบตามอำเภอใจของ แต่ละคน ไม่มีกฎเกณฑ์ซึ่งครั้งหนึ่งเราได้ยึดถือเป็นมาตรฐานที่ใช้ร่วมกัน (นอกจากกฎ เทศบัญญัติในเรื่องความแข็งแรง และส่วนเปิดส่วนปิดซึ่งเขียนไว้แต่ก็ถูกละเมิดกัน เสมอโดยไม่มีผลลงโทษอะไร)

การขยายตัวของการค้าที่รุนแรงที่สุดในประวัติของประเทศ - เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการที่ทำให้เกิดผลเสียแก่รูปแบบของบ้านเมือง - การโฆษณาเร่งเร้าจิตใจ มีผลให้เกิดทัศนעותจากที่มากขึ้นทุกขณะ ป้ายโฆษณาอันใหญ่โตและพิลึกพิลั่น ใช้สีฉูดฉาดเพื่อผลการเตะตาเป็นใหญ่ อาคารร้านค้าซึ่งก็ต้องดำเนินการก่อสร้างเพื่อผลของการเด่นสะดุดตา ทำให้อาคารบ้านเรือนมีรูปแบบในลักษณะ “ชิงเด่น” กันทั่วไป แล้วในที่สุดก็เลยลามมาถึงอาคารประเภทพักอาศัย ซึ่งจะต้องแสดงความชิงเด่นให้ปรากฏ มีความไม่เหมือนใคร ความแปลกกว่าใครเหล่านี้เป็นผลมาจากผู้ออกแบบบ้านและเมืองไม่เข้าใจถ่องแท้ในปรัชญาสถาปัตยกรรมสมัยใหม่ และแน่นอนผลคือทัศนעותจากที่ที่สุดในที่สุด

ปัญหาสำคัญอีกประการ คือการไม่ได้สมดุลระหว่างมนุษย์และที่ทำกิน อันเป็นผลที่เกิดจากการที่รัฐไม่สามารถควบคุมอัตราเกิดของประชากร การกระจายรายได้ การจัดสรรที่ทำกินเหมาะสมและการควบคุมพื้นที่ธรรมชาติอันควรสงวนไว้เป็นแหล่งต้นน้ำ ลำธาร และทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ประชาชนบุกรุกทำลายธรรมชาติลงเพื่อยั้งชีพ อย่างที่เรียกได้ว่ารุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของผืนแผ่นดินนี้ นี่เป็นทัศนעותที่กระจายออกกว้างขวางทั่วประเทศและเป็นปัญหารุนแรงที่ดูจะหนักขึ้นทุกที สภาพตามธรรมชาติแวดล้อมที่เคยห้อมล้อมบ้านเมืองของเราก็ร่อยหรอลงไป ส่งผลให้จิตสัมผัสของเราเสื่อมสภาพลง

เป้าหมายของการสร้างบ้านสร้างเมืองที่ควรจะเป็นไป

เนื่องจากการปลุกเร้าดมในการสร้างฐานะทางเศรษฐกิจได้มีอย่างกว้างขวาง ทำให้เราส่วนใหญ่เห็นว่า ความดีสูงสุดของชีวิตคือความเป็นคนมีเงิน คนรวยเมืองทั้งหลายของเราดูจะมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างเพื่อเป็นแหล่งดึงดูดเงินและมรดกวิีที่นักธุรกิจการเงินส่วนใหญ่ของเราคิดว่าจะได้ผลดีได้นำมาใช้ ก็คือ มรดกวิีแบบการค้า การจับใจ การชิงเด่น ยิ่งเด่นดังเท่าไรก็เชื่อว่าจะทำให้ได้เงินมากเท่านั้น - เป้าหมายของบ้านเมืองในแบบที่กล่าวนี้ได้พิสุจน์ชัดเจนนขึ้นทุกขณะแล้วว่าเป็น

ทางที่ผิด เมืองพัทยา คงจะพอเป็นตัวอย่างได้ว่าล้มเหลว สกปรกเพียงไร และ นักทัศนาศาสตร์ที่มีรสนิยมและมีสติปัญญาหลักเลียงเมืองนี้ นอกจากพวกนักทัศนาศาสตร์ที่ “มันจุ๊กอก” (เช่น นาวิออเมริกันที่มาหมาพัทยาแทบทุกสิ่งทุกอย่าง รวมทั้งเชื้อโรค)

การสร้างฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงนั้นไม่มีวิธีอื่นใดแล้วหรือนอกจากวิธีนี้ ซึ่งอยากจะเรียกว่าวิธีของคนไร้รสนิยม ผลของการสร้างบ้านเมืองที่มีความอุดมต่าง ๆ ทั้งผลร้ายอันคำนวณค่ามิได้แก่ประชาชนของเรา และรัฐจะต้องทุ่มทุนมหาศาลในการที่จะซ่อมแซมบูรณะความแปลกแยกของกายและจิตของประชาชน – มากกว่าเงินที่ได้จากนักทัศนาศาสตร์และสำหรับสภาพธรรมชาติแวดล้อมของบ้านเมือง – มรดกวัฒนธรรมที่สูญสลายไปอาจจะไม่อาจเรียกกลับคืนมาได้ไม่ว่าจะมีเงินมากขนาดไหนก็ตาม

เป้าหมายที่ควรพิจารณาในการที่จะสร้างบ้านเมืองของเรานั้น เห็นจะไม่หนีไปจากการนำปรัชญาพุทธศาสนามาใช้ นั่นคือ ความร่มเย็น ความสะอาดมัธยัสถ์ ความสงบ

ความร่มเย็น คือการที่ให้ธรรมชาติเป็นเด่น มิใช่มนุษย์ พืชพันธุ์ไม้ น้อยใหญ่จะต้องสร้างคืนให้แก่แผ่นดิน ตามที่ธรรมชาติท้องถิ่นได้กำหนดมานับแต่โลกนี้เกิด ในภูมิภาคของโลกที่ประเทศเราตั้งอยู่นี้ ธรรมชาติกำหนดให้เป็นที่ที่พืชพันธุ์ไม้ขึ้นได้สมบูรณ์และสะพรั่ง เรามีแสงแดดกล้า ความร่มเย็นจะได้จากเงาร่มที่ต้นไม้ใหญ่น้อยกรองความร้อนลง (มิใช่จากเครื่องปรับอากาศ) ธรรมชาติให้ภูมิประเทศแถบนี้เป็นแหล่งผลิตอากาศให้คนหายใจ อันนี้เราควรจะต้องถือว่าเป็นคำสั่งสูงสุดจากธรรมชาติที่มนุษย์จะละเมิดไม่ได้ เมื่อเราทำลายป่าลงเพื่อการผลิตอาหาร เราจะต้องทำอย่างประณีตรอบคอบ และจะต้องรักษาสมดุลธรรมชาติที่กล่าวนี้ไว้ตลอดเวลา

เมืองควรจะเป็นเมืองแบบอุทยานนคร เชียงใหม่และเมืองของไทยเกือบทุกเมืองในอดีตเป็นเมืองแบบนี้ กรุงเทพฯ เพิ่งพ้นสภาพอุทยานนครไปยังไม่ถึงร้อยปีดี เชียงใหม่ยังไม่ถึงห้าสิบปีด้วยซ้ำ (คิดแล้วเศร้าใจจริง ๆ) ขอเสนอว่าภายในเขตเมืองเก่าของเชียงใหม่ซึ่งมีคูเมืองล้อมอยู่ควรที่จะให้พืชพันธุ์ไม้เป็น

เอก อาคารบ้านเรือนให้ซ่อนตัวอยู่หลังต้นไม้ จะตระหง่านเด่นได้ก็แต่เพียงยอดเจดีย์และโบสถ์วิหาร ต้นไม้ควรเป็นไม้พื้นเมืองหรือไม้ไทย เพื่อความเป็นเอกลักษณ์ง่ายแก่การทำการดูแลรักษา

ความสะอาดมรดก ข้อนี้เป็นข้อสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะเมื่อคิดถึงปัญหาการร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติและการเติบโตแบบระเบิดของประชาชนของเรา ถ้าผู้ที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองปล่อยให้ใครใคร่สร้าง-สร้าง แล้ว จะเกิดการขาดแคลนที่ดิน วัสดุก่อสร้าง การไม่สมดุลแบบนี้จะก่อให้เกิดปัญหานานัปการติดตามมาอีก

ดังได้กล่าวมาแล้ว เชียงใหม่ในอดีตเป็นเมืองที่สร้างขึ้นโดยการใช้นาตามนุษย์เป็นหลัก นี่คือการประหยัด มนุษย์ใช้เนื้อที่พอสมควรแก่การดำรงชีวิต ใช้วัสดุก่อสร้างพอดีไม่ฟุ่มเฟือย เราควรนำวิธีการดั้งเดิมนี้มาใช้ แม้ว่าเราจะมีวิธีการกินอยู่หลับนอนที่แตกต่างไปจากอดีต แต่มนุษย์ปัจจุบันก็คือมนุษย์ซึ่งมีส่วนกว้างยาวไม่แตกต่างกว่าสมัยก่อน เราจะประหยัดเนื้อที่ได้มากกว่าครั้งบรรพบุรุษของเราใช้เสียด้วยซ้ำไป เพราะอุปกรณ์สมัยใหม่ทางวิทยาศาสตร์ประยุกต์ช่วยอำนวยความสะดวก ย่นเวลา และเนื้อที่ได้ย่อมมีประสิทธิภาพ วิธีการอยู่อย่างนี้ ความสะอาดจะเป็นผลที่ติดตามมา เพราะเนื้อที่กระชับตัวลง อุปกรณ์ในการดำรงชีพดีขึ้น ไม่ต้องมีมากขึ้นมากอย่าง ดูแลรักษาได้ง่าย และที่สำคัญความสะอาดจะทำให้เรามีแผนการล่วงหน้าในการทำงาน เป็นผู้ที่พิจารณาการกระทำเสมอและความสะอาดจัดทัศนียภาพไปโดยปริยาย

ความสงบ เป็นสิ่งสำคัญแก่ชีวิตมนุษย์ ความสงบทางสายตามีความสำคัญเท่า ๆ ความสงบทางหูและทางกาย ความสงบทำให้ชีพจรของเราสม่ำเสมอ มีความปกติ รูปแบบของบ้านเมืองทั้งหมดควรวางเป้าหมายในทางไม่เร่งรีบอารมณ์

เมืองเชียงใหม่ในเขตเมืองเก่าไม่ควรให้มีป้ายโฆษณาใด ๆ เกิดขึ้น ถ้าจำเป็นจะต้องมีควรกำหนดขนาด รูปแบบ อาคารทุกชนิดควรให้ต้นไม้เป็นเด่น และไม่ควรสูงเกินยอดไม้ (นอกจากอาคารศาสนาเดิม ดังที่กล่าวไว้แล้ว)

รูปแบบอาคารควรกำหนดการใช้วัสดุที่เป็นไปในลักษณะกลมกลืนกับธรรมชาติแวดล้อม เป็นวัสดุที่ผลิตขึ้นในท้องถิ่นถ้าเป็นไปได้เพื่อผลในการสร้างเอกลักษณ์ของสถาปัตยกรรม และที่สำคัญ รูปแบบอาคารควรจะสะท้อนหรือแสดงผลการเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมเดิมของล้านนา (แต่ไม่ใช้การลอกเลียนของเก่าเอาตัว ๆ ซึ่งจะเป็นแบบเล่นละครกันไป เวลานี้ก็เห็น กาแล ค.ส.ล. กันเกลื่อนเมือง ซึ่งการออกแบบเช่นนี้ไร้คุณค่าทางสุนทรียศาสตร์)

เรื่องทั้งปวงก็คงจะพอสรุปได้ว่า เป้าหมายของการสร้างบ้านสร้างเมืองเชียงใหม่ ควรดำเนินไปในลักษณะอุทยานนคร มีบรรยากาศที่ร่มรื่น สงบ สะอาด สบาย สิ่งที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมจะต้องได้รับการรักษาดูแลและบูรณะอย่างดีเยี่ยม และที่ถูกรุกล้ำและการใด ๆ จะต้องยุติทันที (เช่น ปักเสาไฟฟ้าตามแนวกำแพงเมืองเดิม - ถมคูเมืองสร้างห้องแถว)

ทัศนะอุจาดจะแก้ไขได้ทันทีเวลานี้ก็คือ การปลูกต้นไม้ยืนต้นตามแนวถนนทุกสาย ต้นไม้จะช่วยปิดบังทัศนะอุจาดของอาคารทั้งหลายและช่วยให้ความคิดแก่ผู้ที่จะคิดสร้างอาคารประเภท “ชิงเด่น” ว่า - สร้างไปก็ไร้ประโยชน์ ต้นไม้บังหมด - ในที่สุดก็คงจะเลิกการสร้างความชิงเด่นไปเอง

ต้นไม้ที่เลือกชนิดให้ถูกต้องจะสร้างเอกลักษณ์ให้แก่เมือง เป็นที่อันร่มเย็นไม่ใช่เฉพาะมนุษย์เท่านั้น แม้แต่นกก็จะมาร่วมอาศัยและตอบแทนชาวเมืองด้วยเสียงร้องอันไพเราะ - เช่น นกปรอดหัวโขนซึ่งเป็นนกเสียงดี รูปก็งาม และยังบินกันทั่วบริเวณสวนของเชียงใหม่ - คงจะยังไม่สายเกินไปที่จะสร้างอุทยานนครขอให้ทัศนะอุจาดอย่าได้ผิดได้เกิดอีกเลยในนครแห่งนี้ หลังจากที่มีการล้มมนาคั้งนี้จบลง. ○

อาคารสูง กับแนวทาง การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ทางด้านเศรษฐกิจ*

ราชนันท์ วีระพันธุ์**

“ถ้าคนในเมืองมีสุขภาพจิต สุขภาพกายที่ดี ย่อม
ทำให้สุขภาพของเมือง รวมทั้งจิตวิญญาณของเมืองที่มีดั้งเดิม
ดีไปด้วย”

ประเด็นเศรษฐกิจนับเป็นเรื่องหนึ่งที่สำคัญต่อ
สุขภาพของผู้คน คนที่รายได้มากพอที่จะใช้จ่าย ใช้สอยในชีวิต

* สรุปและเรียบเรียงจากการนำเสนอของคุณราชนันท์ วีระพันธุ์ ในการประชุม เรื่อง “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ
จากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่” วันพุธที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2545 โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ และ เอกสารเรื่อง “เชียงใหม่-
ทิศทางการพัฒนา”

** ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่



ประจำวันอย่างไม่ขัดสนจนเกินไป ย่อมมีสุขภาพจิตที่ดีกว่าคนที่มียารได้ไม่เพียงพอต่อการจับจ่ายใช้สอยในแต่ละวัน เมื่อมีสุขภาพจิตที่ดีย่อมจะโยนไปถึงสุขภาพกายที่ดีด้วย ถ้าคนที่อยู่ในเมืองมีสุขภาพจิตสุขภาพกายที่ดี ย่อมทำให้สุขภาพของเมืองโดยรวมรวมถึงให้ทำให้จิตวิญญาณของเมืองที่มีดั้งเดิมดีไปด้วย ดังนั้น เรื่องเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องที่มาพร้อมกับเรื่องสุขภาพของคนและสุขภาพของเมืองอย่างแยกกันไม่ได้

เรื่องของเศรษฐกิจจังหวัดเชียงใหม่นั้น จะต้องไม่ลืมว่า นอกจากจังหวัดเชียงใหม่แล้ว ประเทศไทยทั้งหมดมีพื้นฐานเป็นประเทศเกษตรกรรม การที่จะกำหนดอนาคตของประเทศ กำหนดอนาคตของเมืองจะต้องไม่ลืมที่จะศึกษาอดีตอย่างละเอียด และจะต้องทบทวนปัจจุบันควบคู่กันไป เราจึงจะทำการกำหนดอนาคตที่ดีได้ ความผิดพลาดในเรื่องทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศหลายต่อหลายครั้งในอดีต เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่เราลืมอดีตของเราว่าเป็นประเทศเกษตรกรรม

เมื่อไม่นานมานี้ ประเทศไทยได้กำหนดบทบาทของตัวเองต่อประชาคมโลกในงาน World Expo ที่ประเทศเยอรมันว่า ไทยจะเป็นอยู่ขั้วผู้นำของโลก เมื่อมองย้อนกลับมายังเมืองเชียงใหม่ของเราจะเห็นว่า นอกจากเชียงใหม่จะเป็นเมืองประวัติศาสตร์ มีอายุ 700 กว่าปี ยังเป็นเมืองเกษตรกรรม มีอิทธิพลต่อการเป็นอยู่ขั้วผู้นำของพี่น้องประชาชนในหลายส่วนของประเทศมาเป็นระยะเวลาช้านาน อย่างไรก็ตามจากอิทธิพลของแนวทางในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ประการในเมืองเชียงใหม่

ในเรื่องของเศรษฐกิจนั้น ปัจจุบันนอกจากจะเป็นอู่ข้าวอู่น้ำแล้ว แหล่งรายได้ที่สำคัญของเชียงใหม่อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ เกษตรกรรม และเรื่องของการท่องเที่ยว

เชียงใหม่มีประชากร 1 ล้านหกแสนคนโดยประมาณ ในจำนวนนี้ไม่ได้รวมถึงประชากรที่ไม่ได้แจ้งย้ายเข้ามาในทะเบียน ซึ่งไม่สามารถระบุได้ว่ามีอยู่จำนวนเท่าไร (มีการประมาณการว่ามีจำนวนประมาณสี่แสนคน เมื่อรวมจำนวนประชากรทั้งหมด เชียงใหม่น่าจะมีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 2 ล้านคน) ในเขตเทศบาลมีประมาณ 250,000-300,000 คน (ในจำนวนนี้ไม่ได้รวมถึงประชากรที่ไม่ได้แจ้งย้ายเข้ามาในทะเบียน) รายได้ของจังหวัดเชียงใหม่ปีที่ผ่านมานี้มีประมาณเก้าหมื่นล้านบาท ในเก้าหมื่นล้านบาทนี้ประมาณ 35% เป็นรายได้มาจากการบริการและการท่องเที่ยว และเป็นรายได้เฉพาะการท่องเที่ยวจริงๆ 24% หลายคนอาจจะเข้าใจว่ารายได้จากการท่องเที่ยวจะไปกับกระจุกตัวอยู่กับเจ้าของโรงแรม เจ้าของบริษัททัวร์ แต่ถ้าเข้าใจวงจรเศรษฐกิจแล้วจะเข้าใจว่า ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นอย่างนั้น

เมื่อเศรษฐกิจเราพึ่งพากับนักท่องเที่ยว ถ้ามว่านักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวเชียงใหม่มาเพื่อทำอะไร นักท่องเที่ยวมาเสาะหาจิตวิญญาณของเชียงใหม่ที่มีในอดีต มาเชียงใหม่เพื่อไต่ยีนเสียง “เจ้า” ไต่ยีนคำพูดที่ไพเราะอ่อนหวาน ได้มาแต่งกายหรือมาพบเห็นผู้คนแต่งกายงดงามเหมือนเจ้าแม่ เจ้านาง ได้เข้าไปในตลาดที่แม่ค้าไม่โกงตาชั่ง ซื้อลำไย 10 กิโลกรัมก็ได้ 10 กิโลกรัม ไม่ใช่มาถึงบ้านก็เหลือเพียง 8 กิโล ได้มาสัมผัสจิตวิญญาณของเมืองเชียงใหม่ที่เขาลิ้มกระเป๋ได้ที่ไนท์บาซาร์แล้วไม่หาย และได้สัมผัสกับสภาพแวดล้อมที่งดงาม ไม่มีความจืดจาง และความเร่งรีบในการดำเนินชีวิต

ในระยะเวลา 5-6 ปีที่ผ่านมาเป็นช่วงที่คนเมืองเชียงใหม่ได้เรียกร้องให้มีการทบทวนแนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่มาโดยตลอด แม้ในปัจจุบันการเรียกร้องก็ยังคงมีจังหวะที่เข้มข้นอยู่ **ในเรื่องของอาคารสูงนั้นไม่ได้เหมาะสมกับการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ว่าด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะด้านใดทั้งสิ้น** จากประสบการณ์จากต่างประเทศ มีข้อมูลทางด้านการแพทย์หลายสถาบัน

ตรงกันว่า คนที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ เช่น มหานครนิวยอร์ก กรุงโตเกียว หรือ แม้แต่กรุงเทพมหานคร เป็นคนเครียด วิตกกังวล เห็นแก่ตัว ขาดมนุษยสัมพันธ์ เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองธุรกิจ หรือเมืองอื่น ๆ เช่น มหานครนิวยอร์กที่แออัดคับคั่ง กับ เมืองซานฟรานซิสโกซึ่งมีเอกลักษณ์หลายอย่างเป็นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอากาศที่ดี ไม่หนาวเกินไป ไม่ร้อนเกินไป ผู้คนมีอัธยาศัยไมตรี และมีอาคารขนาดใหญ่ ตึกสูง ๆ น้อยมาก เพราะเป็นบริเวณที่มีแผ่นดินไหวบ่อย หรือ มหานครโตเกียว กับ เมืองเกียวโต หรือ กรุงเทพมหานครกับเมืองเชียงใหม่ สิ่งซึ่งมองเห็นได้ชัดถึงข้อแตกต่างในเชิงกายภาพ คือ “การมี กับ การไม่มีอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดและทำให้เกิดข้อแตกต่างในการดำเนินชีวิตของคนในสองเมือง ในประเทศเดียวกัน

จากประเด็นเดียวกันในเรื่องการพัฒนาด้านกายภาพ จากอดีตถึงปัจจุบัน จากมหานครนิวยอร์กถึงเมืองซานฟรานซิสโก จากมหานครโตเกียวถึงเมืองเกียวโต และจากกรุงเทพมหานครถึงเมืองเชียงใหม่ มีบทเรียนให้ศึกษามากมาย จากอดีตและถ้าเราสนใจเฝ้ามองพัฒนาการของเมืองต่าง ๆ เหล่านี้อย่างใกล้ชิด แทบจะฟังธงได้ว่า แนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองน่าอยู่นั้น ต้องเป็นการพัฒนาเชิงอนุรักษ์ เป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนที่อยู่อาศัยในเมืองนี้ แนวทางการพัฒนาควรจะเป็นอย่างไร ระหว่าง “การปล่อยให้ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ กับการแผ่ขยายความเจริญออกไปรอบ ๆ ข้าง โดยมีอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 4 ชั้น” มีลักษณะอาคารที่มีจิตวิญญาณของความเป็นล้านนา ความเป็นเชียงใหม่แฝงตัวอยู่ “แผน 20 ปี การพัฒนาเมืองเชียงใหม่” ซึ่งผ่านกระบวนการ กรอ.จังหวัด ผ่านการระดมความคิดเห็นของคนเชียงใหม่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนพอสมควร ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการอยู่ ก็สะท้อนให้เห็นว่าทิศทางการพัฒนาทางด้านกายภาพ การพัฒนาเมืองให้มีอาคารสูง มีอาคารขนาดใหญ่ มีสะพานลอย ไม่ได้เป็นที่ชื่นชมหรือเป็นที่ต้องการของคนเชียงใหม่เลย

ด้านการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ นักท่องเที่ยวมาเที่ยวเชียงใหม่ไม่ได้ยาก

มาเห็นอาคารสูง ถ้ามาจากนิวยอร์ก มาจากยุโรป มาจากไหนก็ตาม อาคารสูงในประเทศของเขามีอยู่เป็นจำนวนมาก พวกเขามาเชียงใหม่เพื่อมาดูองค์รวมในเรื่องของภูมิภาคนี้ว่าเป็นอยู่อย่างไร และอยู่ร่วมกันอย่างไร

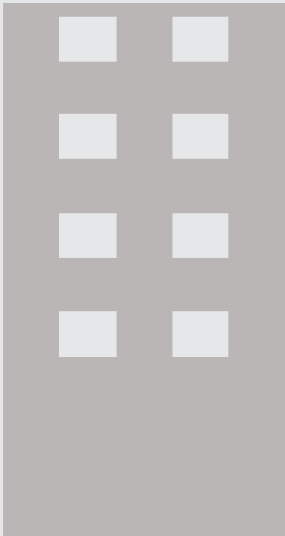
นครคุณหมิงประกาศว่า ภายใน 15 ปีจะพัฒนาตนเองให้เป็นเมืองเชียงใหม่ตะวันตก เมืองเชียงใหม่ตะวันตก ก็คือ เมืองมีตึกสูง ๆ เหมือนนิวยอร์ก ถามว่าเมื่อเชียงใหม่จะอยู่ตรงนี้จะแข่งขันกับเขาได้อย่างไร จะสร้างตึกสูงแข่งเขาหรือ จะสร้างได้หรือเปล่า มีโอกาสหรือเปล่า หรือว่ายิ่งตึกเชียงใหม่ ตึกที่คุณหมิงสูงเท่าไรใหญ่เท่าไร เชียงใหม่จะต้องสร้างตึกให้ต่ำลง และปลูกต้นไม้ให้มากขึ้น เขาปลูกตึก 10 หลัง เราต้องปลูกต้นไม้ 100 ต้น เรามีตึกสูง 10 เราจะต้องมีตึกที่มีสถาปัตยกรรมล้านนาที่ต่ำกว่า ต้นไม้มากกว่า เพื่อให้เชียงใหม่มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องการท่องเที่ยว

เป็นธรรมชาติที่เมืองจะต้องเติบโต ทุกคนคงหยุดไม่ได้ แต่เราสามารถหยุดความสูงของเมืองได้ โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เมืองเติบโตไปด้านข้าง จิตวิญญาณของเมืองจะต้องสอดคล้องไปกับทิศทางการพัฒนาเมือง การพัฒนาในเรื่องของกายภาพ และเศรษฐกิจจะต้องสอดคล้องกับจิตวิญญาณของเมือง เพราะสุขภาพของเมืองขึ้นอยู่กับสุขภาพของคน สุขภาพของคนขึ้นอยู่กับเงินที่มีอยู่ในกระเป๋า เศรษฐกิจดี จิตใจดี สุขภาพก็จะดีตามมาด้วย เพราะฉะนั้น อาคารสูงเป็นปฏิปักษ์ต่อการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ที่จะเป็นการพัฒนาไปในทิศทางที่ยั่งยืนอย่างแน่นอน





การประเมินผลกระทบ อาคารสูง ต่อ สุขภาพคนเชียงใหม่



อาคารสูงในเชียงใหม่ มีจำนวนน้อยกว่าแห่ง และได้สร้างความขัดแย้งในสังคมเมืองเชียงใหม่มาโดยตลอด แต่ยังไม่เคยมีใครทำวิจัยประเมินผลกระทบอาคารสูงที่เกิดแก่สุขภาพคนเชียงใหม่เลย “สุขภาพ” ในที่นี้มิใช่แต่สุขภาพกายอย่างเดียว แต่นับรวมถึงสุขภาพจิต สุขภาพสังคม และจิตวิญญาณตามคำนิยามใหม่ของคำว่า “สุขภาพ”

ดังนั้น เครือข่ายการศึกษผลกระทบต่อสุขภาพภาคเหนือได้จัดประชุมระดมความคิดเห็น 2 ครั้ง ครั้งแรก

เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2545 ที่ผ่านมา เพื่อระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการ และนักวิชาชีพ ส่วนครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายนที่ผ่านมา เพื่อระดมความคิดเห็นจากประชาชนทุกสาขาอาชีพ เพื่อหาแนวทางในการหาข้อสรุปการวัดผลกระทบ ต่อสุขภาพคนเชียงใหม่ที่เกิดจากอาคารสูง

การประเมินครั้งนี้เป็นการประเมินแบบเร่งด่วน (Rapid appraisal) อันเนื่องมาจากการพัฒนาเมืองเป็นครั้งแรกในประเทศไทย มี ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ เป็นหัวหน้าโครงการ ซึ่งแนวทางในการดำเนินงานครั้งนี้จะเป็นแบบอย่างแก่เมืองอื่น ๆ ทั่วประเทศ หลังจากการประชุมนี้จะมีการสอบถามความคิดเห็นผู้ที่อาศัยอยู่รอบตึกสูงทุกแห่งจำนวน 600 คน และประชาชนทั่วไปอีก 2,000 คน เพื่อนำความคิดเห็นต่าง ๆ มารวบรวมและประเมินว่าประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับอาคารสูงในด้านสุขภาพของแต่ละคน

ผลกระทบอาคารสูงที่มีต่อสุขภาพคนเชียงใหม่ ซึ่งโครงการฯ แจกให้ผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นลักษณะการคืน* เพื่อให้เข้าใจง่าย ดังต่อไปนี้

* ภาพโดย จุฬาลักษณ์ ชัยชม อาสาสมัครมูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง
ที่มา: เชียงใหม่ปริทัศน์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 27 มิถุนายน 2545 น.9-10

หลักการออกแบบอาคารสูงต่อเมืองเชียงใหม่

① ทำพื้นที่จอดรถมากขึ้น



② บดบังน้ำเสียจากข้าง



③ แบ่งพื้นที่ปลูกป่า ปลูกพืช และสวนสาธารณะ



④ ใช้แสงแดด



⑤ จัดให้มีถนนสาธารณะ + ทางเท้าตามแนวเมืองใหม่



⑥ ทำความสะอาดพื้นที่สาธารณะ



⑦ จัดทำสวนสาธารณะ และสวนน้ำชุมชนในพื้นที่สาธารณะ



⑧ สร้างความสะอาดในพื้นที่สาธารณะ

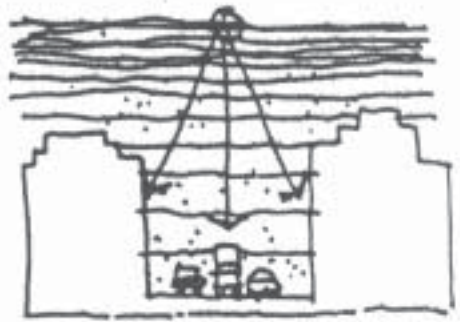




ภาพรวมภาพจากทางสูง

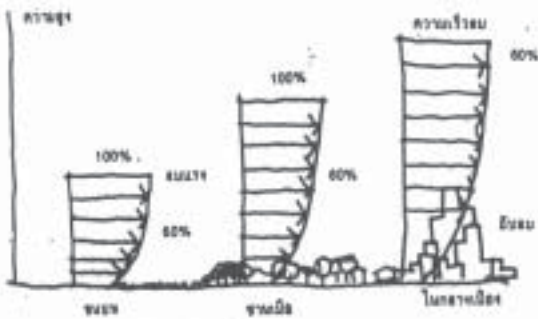


ภาพรวมต่อจันเขามหาพุทธมณฑล

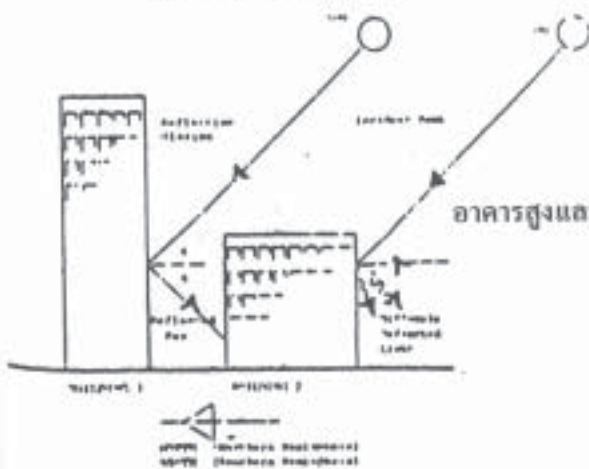


คอนกรีต

บนถนนรัชชสถาน-ห้วยแก้ว-ท่าแพ



กระแสนลมและอาคารสูง



ที่มา

รวิ หาญเผชิญ
ผลกระทบของอาคารสูง
ต่อสภาพแวดล้อมของ
เชียงใหม่, 2536.
วิทยานิพนธ์, จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 3

กระบวนการ นโยบายสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับ อาคารสูงในเมืองเชียงใหม่

ความเข้าใจเบื้องต้น

เรื่อง นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

และการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

ณัช กล่าวแล้ว*

1. นโยบายสาธารณะในฐานะกระบวนการ

โดยทั่วไปผู้คนจำนวนมากซึ่งคุ้นเคยกับการประกาศและการดำเนินนโยบายของรัฐบาล มักจะสรุปว่า นโยบายสาธารณะก็คือ นโยบายของรัฐบาลที่ประกาศต่อรัฐสภาหรือสาธารณชน แต่ในความเป็นจริง นโยบายสาธารณะอาจเกิดและดำเนินไปได้โดยฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการจากรัฐบาล เพราะ **นโยบายสาธารณะ ก็คือ “ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเห็นหรือเชื่อว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น”** ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นอาจเกิดขึ้นมาจากความริเริ่มของรัฐบาล ของภาคเอกชน หรือของภาคประชาชนก็ได้ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความหมายกว้างขวาง โดยรวมถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมายจากรัฐสภา นโยบายขององค์กรท้องถิ่น และการปฏิบัติการในระดับสาธารณะของภาคประชาชนและภาคเอกชน เช่น¹

* สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สรุปและเรียบเรียง

¹ ที่มา: สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, 2545

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากรัฐ

รัฐบาลดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ที่ก่อให้เกิดการลงทุนและโอกาสทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็ได้นำมาซึ่งมลภาวะและสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงในชีวิตของชุมชน รวมถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างรุนแรงอีกด้วย

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากท้องถิ่น

เทศบาลนครแห่งหนึ่งมีนโยบายที่จะเพิ่มสวนสาธารณะภายในเมือง และจัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชนและความสัมพันธ์อันดีในสังคมเมือง โดยได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากหน่วยงานราชการ เอกชน และองค์กรชุมชนต่าง ๆ

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากภาคเอกชน

บริษัทเอกชนรายใหญ่แห่งหนึ่งได้ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตสินค้าเกษตร โดยมีข้อตกลงล่วงหน้าหรือที่เรียกว่า “การเกษตรแบบมีพันธสัญญา” ซึ่งในภายหลังรัฐบาลเห็นว่ามีประโยชน์ เนื่องจากการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร จึงได้ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการผลิตในลักษณะดังกล่าวอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการเกษตรของประเทศ แม้ว่าในหลายกรณีเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวจะได้รับผลกระทบจากการใช้สารเคมีเกษตรอย่างมาก โดยขาดการควบคุม

ตัวอย่างนโยบายสาธารณะที่มาจากภาคประชาชน

องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมาก และประชาชนที่เห็นด้วยกว่า 50,000 คน ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ คนจำนวนมากมักจะมองนโยบายแต่ละนโยบายแบบไม่เกี่ยวข้องกัน หรือแยกขาดจากกัน การมองนโยบายเป็นเพียง “คำประกาศ” การแบ่งแยกระหว่างนโยบายและการปฏิบัติการ และการที่ไม่ได้พิจารณาถึงความเชื่อมโยง (หรือความขัดแย้ง) ของคำประกาศต่าง ๆ จึงเป็นการมองแบบแยกส่วน โดยเน้นลงไปที่จุดใดจุดหนึ่งของกระบวนการนโยบายเท่านั้น ซึ่งมุมมองแบบนี้จะมีผลให้ไม่สามารถเข้าใจถึงความซับซ้อนของกระบวนการนโยบายได้ และทำให้ไม่สามารถสนับสนุนให้เกิดนโยบายสาธารณะได้ในที่สุด

โดยปกติทิศทางและน้ำหนักของการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการด้วยกันเป็นอย่างน้อย คือ (ก) การให้คุณค่าหรือการให้ความสำคัญกับมิติต่าง ๆ ของสังคม (ข) น้ำหนักของข้อมูลหลักฐานสนับสนุน ตลอดจนการรับรู้ของสาธารณชน และ (ค) ทรัพยากรที่สังคมมีอยู่ ดังนั้นในแต่ละช่วงเวลา ทิศทางของนโยบายสาธารณะจึงมักเป็นไปในทิศทางที่สังคมให้คุณค่าในช่วงเวลานั้น (เช่น การให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ) น้ำหนักของข้อมูลหลักฐานที่ใช้ประกอบ (เช่น ผลการวิจัย หรือเหตุการณ์สะเทือนใจที่เกิดขึ้นในสังคม) และทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม (ซึ่งรวมถึงทรัพยากรทางธรรมชาติ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ความรู้ ความสามารถ และความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในสังคม)

คำประกาศที่เป็นทางการ (หรือสิ่งที่เรียกว่า นโยบาย) จึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการต่อสู้ ซึ่งอาจนำไปสู่การปฏิบัติจริงและการขยายผล จนกลายเป็นวิถีปฏิบัติทั่วไปในสังคม หรืออาจเสื่อมถอยไปได้ตามมุมมอง ตามการให้คุณค่าตามการรับรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ ผู้ที่มุ่งมั่นหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างนโยบายสาธารณะจึงควรเริ่มต้นจากมุมมองที่เห็นว่านโยบายเป็น “กระบวนการ” ไม่ใช่เพียงแค่ “คำประกาศ”

กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องยาวนาน เป็นเวทีการต่อสู้ทางความคิดที่ (แทบ) ไม่มีวันจบสิ้น มีความสลับซับซ้อนและอาจสลับกัน

กลับไปกลับมา มีผู้คนเข้าร่วมมากมาย ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ และมักจะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใหม่เข้ามาในกระบวนการเรื่อย ๆ ตามขอบเขตและทิศทางของการดำเนินนโยบาย และการอบความคิดด้านอื่น ๆ ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเข้าร่วมกระบวนการนโยบายสาธารณะ ผู้ที่เข้าร่วมแต่ละคน (หรือแต่ละกลุ่ม) ต่างพยายามหาจุดเชื่อมโยงทางความคิด และการปฏิบัติการกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ หรือกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งการสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงดังกล่าวจะเป็นทั้งการต่อรอง (เพื่อยืนยันในจุดยืนของตนเอง) และการเรียนรู้ (เพื่อปรับปรุงและปรับเปลี่ยนจุดยืนและแนวทางของตนเองให้เชื่อมต่อกับจุดยืนและแนวทางของผู้อื่นได้)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ทราบถึงคุณค่า (หรือการให้ความสำคัญ) ที่แตกต่างกันในสังคม การนำเสนอข้อมูลหลักฐานที่อาจจะยังไม่เป็นที่รับทราบกันในสังคม และอาจนำไปสู่การระดมทรัพยากรร่วมกันในสังคม

2. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

“สุขภาพ” ในปัจจุบันไม่ได้มีความหมายเฉพาะการไม่พิการ หรือการปราศจากโรคเท่านั้น หากแต่คำว่า “สุขภาพ” ยังได้รวมไปถึง “สุขภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล ทั้งมิติทางจิตวิญญาณทางสังคม ทางการกายและทางจิตใจ”

สุขภาวะทั้ง 4 ด้านล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดังเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสุขภาพกาย และสุขภาพจิต ซึ่งมักจะพบว่า ความเจ็บป่วยหรือความไม่สมบูรณ์ทางกายก็อาจนำมาซึ่งปัญหาความไม่สมบูรณ์ทางจิต ในทางกลับกัน ความเครียดในจิตใจ ไม่ว่าจะเนื่องมาจากความกดดัน ความคับข้องใจ ความขัดแย้ง หรือความวิตกกังวล ก็อาจนำมาซึ่งความไม่สมบูรณ์ทางกายหลาย ๆ รูปแบบ เช่น เป็นไข้ ปวดหัว ปวดกล้ามเนื้อ (อาการในระยะแรก) การเป็นโรคแผลในกระเพาะอาหาร เป็นต้น ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างสุขภาวะทางสังคมกับสุขภาวะทางจิต

ก็มีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ หากสุขภาวะทางจิตของสมาชิกในสังคมไม่ดี (เช่น เติบโตด้วยความวิตกกังวล หรือความคับข้องใจ) ก็ยากที่ชุมชนหรือสังคมนั้นจะมี สุขภาวะทางสังคมที่ดี ในทางกลับกัน หากสุขภาวะทางสังคมไม่ดี เช่น มีการกดขี่ ข่มเหงกัน มีการแข่งขันและการเอารัดเอาเปรียบสูง หรือใช้ความรุนแรง ก็ย่อมทำให้ สมาชิกในชุมชนหรือในสังคมเกิดความกดดัน ความคับข้องใจ ความขัดแย้ง หรือ ความวิตกกังวล และมีผลให้เกิดความเครียดในที่สุด

สุขภาวะทางจิตวิญญาณเป็นมิติสำคัญของสุขภาพที่จะบูรณาการความ เป็นองค์รวมของกาย จิตใจ และสังคมของบุคคลและชุมชนให้สอดคล้องเข้ากัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะจิตวิญญาณเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยยึดกุมสุขภาวะใน มิติอื่น ๆ ให้ปรับตัวประสานกันอย่างครอบคลุมและครบถ้วน ทั้งในระดับปัจเจกชน และสังคมสาธารณะ ถ้าขาดสุขภาวะทางจิตวิญญาณ มนุษย์จะไม่พบความสุขที่แท้จริง และขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง

“สุขภาพ” จึงมีความสัมพันธ์เชิงพลวัตกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งด้าน ปัจเจก บุคคล (เช่น กรรมพันธุ์ พฤติกรรม จิตวิญญาณ) และสภาพแวดล้อม (เช่น ปัจจัย ทางเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ และชีวภาพ) รวมทั้งระบบบริการสุขภาพ

การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลและสภาพ แวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นนโยบายของกระทรวงสาธารณสุขแต่เพียงฝ่ายเดียวจึงมีผลกระทบต่อสุขภาพ ไม่มากนัก เมื่อเทียบกับผลของนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น นโยบายด้านการกระจายรายได้ อัตราค่าจ้าง อัตราเงินเฟ้อ การจัดที่อยู่อาศัย การ คมนาคมขนส่ง การพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนั้น นโยบายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การใช้ที่ดิน การสัมปทานเหมืองแร่ และการเกษตร ก็มีผลกระทบต่อสุขภาพเป็นอย่างมากเช่นกัน

การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสุขภาพ เพื่อให้ประชาชนไทยทุกคน ได้รับสิทธิในการมีสุขภาพดี และไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด จึงไม่ได้

จำกัดเฉพาะเรื่องการรักษาพยาบาลเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงสิทธิและการพัฒนาระบบ การเสริมสร้างสุขภาพ ซึ่งหมายถึง ระบบที่เน้นการสร้างสภาพแวดล้อมและพฤติกรรม ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี ได้แก่ การควบคุมป้องกัน โรคและปัญหาที่คุกคามสุขภาพ การมีชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดี การเสริมสร้าง ชีวิตอย่างปลอดภัย การมีความเป็นธรรมในสังคม และการดำรงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วย

การพัฒนาระบบการเสริมสร้างสุขภาพเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงทางสุขภาพของประชาชนจะประสบผลสำเร็จได้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจและการดำเนินนโยบายหรือกิจการใด ๆ ของภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ที่แสดงถึงความห่วงใยและความรับผิดชอบในด้านสุขภาพ ซึ่งรวม เรียกว่า นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (หรือ *Healthy Public Policy*) โดย คำจำกัดความขององค์การอนามัยโลก นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หมายถึง **“นโยบายสาธารณะที่แสดงความห่วงใยอย่างชัดเจนเรื่องสุขภาพ และพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลกระทบทางด้านสุขภาพที่อาจจะเกิดจากนโยบายนั้น ขณะเดียวกันก็เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคมและทางกายภาพที่เอื้อต่อการมีชีวิตที่มีสุขภาพดี และมุ่งให้พลเมืองมีทางเลือกและสามารถเข้าถึงทางเลือกที่ก่อให้เกิดสุขภาพที่ดีได้”**

แนวความคิดเรื่องนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจึงเป็นการขยายพรมแดนความคิดเรื่องการสร้างเสริมและการคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ไปสู่ภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม นอกเหนือไปจากระบบบริการสุขภาพ (หรือที่เรียกว่า *Health in non-health sectors*) ทั้งนี้เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีโอกาสกำหนด แนวทางการพัฒนาซึ่งจะมีผลดีต่อสุขภาพร่วมกัน โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ความห่วงใย และการให้คุณค่าความสำคัญ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในหมู่สมาชิกของสังคมอย่างสมานฉันท์ บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและความเป็นธรรมในสังคม ปัจจุบันกระบวนการเรียนรู้เพื่อ

กำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าวเรียกว่า “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (หรือ Health Impact Assessment: HIA)

3. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment) หมายถึง “กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในสังคม โดยมีการประยุกต์ใช้แนวทางและเครื่องมือที่หลากหลายในการระบุ คาดการณ์ และพิจารณาถึงผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วกับประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากข้อเสนอหรือการดำเนินนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจอันจะเป็นประโยชน์สำหรับการส่งเสริมและการคุ้มครองสุขภาพสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม”

ผลลัพธ์ที่สำคัญของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพก็คือ ชุดของคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะที่มีข้อมูลหลักฐานยืนยัน (Evidence-based recommendations) ที่สะท้อนให้ถึงแนวทางและคุณค่าหรือความสำคัญของการมีสุขภาพที่ดีร่วมกันของสังคม เพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยคำแนะนำเหล่านั้นต้องมุ่งสนับสนุนผลกระทบทางบวกต่อสุขภาพที่เกิดขึ้นจากข้อเสนอเชิงนโยบาย (ข้อเสนอโครงการ) และมุ่งขจัดผลกระทบทางลบต่อสุขภาพหรือลดผลกระทบทางลบจากข้อเสนอดังกล่าวลงให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) เป็นหน่วยงานเริ่มต้นและหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดำเนินการศึกษาวิจัยขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และได้มีการจัดสัมมนาและเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพออกมาเป็นระยะ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 องค์การอนามัยโลกยังได้กระตุ้นและเสนอแนะแนวทางทางเทคนิคให้แก่ประเทศสมาชิก และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ให้มีความรับผิดชอบต่อการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในการดำเนิน

หรือการให้เงินทุนสนับสนุนโครงการพัฒนาที่สำคัญในประเทศสมาชิก

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดปรัชญาและแนวคิดในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนไว้ชัดเจน ในหมวดของสิทธิเสรีภาพของประชาชนและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (เช่น ในมาตรา 59) อีกทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งปวง ดังนั้น การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในประเทศไทย จึงถือเป็นการพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน จากการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเพิ่มการมีส่วนร่วมและเพิ่มความเข้มแข็งของภาคประชาชน และลดความขัดแย้งทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและอาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต

3.1 ลักษณะของผลกระทบทางสุขภาพ

โดยทั่วไป การประเมินผลกระทบทางสุขภาพมักจำแนกลักษณะของผลกระทบออกเป็นหลาย ๆ ลักษณะคือ

1) ผลกระทบทางสุขภาพใน**แง่บวก** (ทำให้สุขภาพดีขึ้นในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน และ **แง่ลบ** (ทำให้สุขภาพเสื่อมลงในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน)

2) ผลกระทบทางสุขภาพที่**แสดงออกได้** ทั้งในเรื่องของ สภาพความเป็นอยู่ที่แย่ง สภาพจิตใจที่อ่อนล้า ภาวะความแปรปรวนทางจิต ปัญหาอาชญากรรม วิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป โรคและความผิดปกติต่าง ๆ ไปจนถึงการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร หรือการเสียชีวิตด้วยเหตุอันพึงหลีกเลี่ยงได้

3) ผลกระทบทางสุขภาพ**แบบเฉียบพลัน** คือ ผลกระทบที่ทำให้สุขภาพเสื่อมลงในทันที (เช่น การได้รับพิษ) ผลกระทบ**ซ่อนเร้น** คือ ผลกระทบที่มีได้แสดงอาการในทันที แต่อาจมีการสะสมในร่างกายหรือจิตใจเป็นเวลานาน กว่าจะทราบ

ผลกระทบที่ชัดเจน (เช่น การเกิดมะเร็ง ความเครียด)

4) ผลกระทบระยะสั้น ซึ่งสามารถรักษาฟื้นฟูให้หายได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว หรือ ผลกระทบระยะยาว หรือผลกระทบเรื้อรัง ซึ่งไม่สามารถบำบัดหรือฟื้นฟูได้ในระยะเวลาอันสั้น หรือไม่อาจฟื้นฟูได้เลย

5) **ผลกระทบทางตรง (Direct Impact)** เป็นผลกระทบทางสุขภาพอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบาย แผนงานหรือโครงการโดยตรง โดยมีปัจจัยอื่น ๆ มาเกี่ยวข้องน้อยมาก เช่น ผลกระทบทางสุขภาพอันเนื่องมาจากโครงการเหมืองแร่ในเขตป่า หรือผลกระทบทางสุขภาพจิตอันเนื่องมาจากความวิตกกังวลในอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นจากนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ผลกระทบลักษณะนี้มักง่ายต่อการวิเคราะห์เชิงปริมาณและการติดตามเฝ้าระวัง เพราะมีตัวแปรที่เข้ามาเกี่ยวข้องน้อย

ผลกระทบโดยอ้อม (Indirect Impact) เป็นผลกระทบที่ไม่ได้เกิดขึ้นกับสุขภาพโดยตรง แต่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพหลายตัวร่วมกัน จนมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสุขภาพในที่สุด เช่น ผลกระทบต่อสุขภาพกายที่แย่ง เนื่องจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับการดำรงชีวิตภายหลังจากทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมลงจากการดำเนินโครงการหรือผลกระทบทางสุขภาพจิตที่ตื้อตัน อันเนื่องมาจากการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น การประเมินผลกระทบในลักษณะนี้ค่อนข้างยากในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เพราะมีปัจจัยประกอบมาก จึงจำเป็นต้องใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (เช่น การสังเกตโดยตรง กรณีศึกษา) เพื่ออธิบายให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ

ผลกระทบสะสม (Cumulative Impact) เป็นผลกระทบทั้งทางตรง และทางอ้อม ที่สะสมจากการดำเนินนโยบาย แผนงานและโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกัน หรือในกลุ่มประชากรเดียวกัน ซึ่งบางครั้งทำให้ผลกระทบทางสุขภาพรุนแรงเกินกว่าที่คาดการณ์ไว้ใน การประเมินผลกระทบทางสุขภาพในแต่ละโครงการ การประเมินผลกระทบสะสมจึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในข้อมูลพื้นฐาน (รวมถึงสภาพแวดล้อม และโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม) ของพื้นที่หรือประชากรแต่ละกลุ่ม

เป็นอย่างดี ตลอดจนต้องสามารถมองทะลุไปสู่ความเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่น่าจะเกิดขึ้น แม้ว่าความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นจะอยู่นอกเหนือขอบเขตของโครงการก็ตาม

3.2 ระดับในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

ระดับของผลกระทบทางสุขภาพที่จะทำการประเมินเป็นคำถามที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เพราะการเลือกระดับในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่แตกต่างกัน ย่อมมีผลให้ผลลัพธ์ของการประเมินแตกต่างกันไปด้วย ทั้งในแง่ของข้อมูลทางวิชาการ ข้อเสนอสำหรับการเรียนรู้ของสังคม และผลที่มีการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในเบื้องต้น ระดับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ ได้แก่

1) **ผลกระทบในระดับปัจเจกบุคคล** เช่น ผลกระทบที่มีต่อความเจ็บป่วยหรือสถานะทางสุขภาพของแต่ละบุคคล การประเมินผลกระทบในระดับนี้มักง่ายต่อการเก็บรวบรวมข้อมูล และทำให้เข้าใจถึงผลกระทบที่แตกต่างกันในหมู่สมาชิกของแต่ละครัวเรือน (เด็ก หรือผู้สูงอายุ อาจได้รับผลกระทบมากกว่าผู้อื่น) แต่การประเมินผลกระทบในระดับนี้แต่เพียงอย่างเดียว ก็มีข้อจำกัดในการเข้าใจถึงผลกระทบทางสุขภาพในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นและลึกซึ้งขึ้น เพราะขาดกรอบการมองมิติความสัมพันธ์ในระดับและโครงสร้างต่าง ๆ

2) **ผลกระทบในระดับครอบครัว** เช่น ผลกระทบที่มีต่อความสัมพันธ์ในครัวเรือน ซึ่งจะทำให้ผู้ประเมินเห็นถึงขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาในระดับครอบครัว (ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเนื่องจากการระดมทรัพยากรและการหาทางออกร่วมกันของสมาชิกในครัวเรือน) หรือในมุมนักกลับกันผู้ประเมินก็อาจจะเห็นถึงปัญหาอันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการรับมือกับปัญหาดังกล่าว จนเกิดเป็นปัญหภายในครอบครัว หรือขยายปัญหาในระดับชุมชน การประเมินผลกระทบในระดับนี้จึงเป็นการศึกษาในระดับที่เป็นจุดเชื่อมต่อลำดับกับสถาบันทางสังคมที่ใหญ่ขึ้นกว่านั้น เช่น ชุมชนหรือองค์กรของรัฐ ทั้งในระยะสั้น และในระยะยาว

3) **ผลกระทบในระดับชุมชน** เช่น ผลกระทบที่มีต่อความสามารถในการจัดการการคุ้มครองและการสร้างเสริมสุขภาพของชุมชน การประเมินในระดับนี้จะทำให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของความร่วมมือ (หรือผลกระทบที่มีต่อความร่วมมือ หรืออาจเกิดจากความเปลี่ยนแปลงในความร่วมมือ) ของชุมชนในการสร้างเสริมและคุ้มครองสุขภาพของสมาชิกในชุมชนจากการดำเนินนโยบายหรือโครงการ

4) **ผลกระทบในระดับสาธารณะ** เช่น ปัญหาที่คุกคามสุขภาพของสาธารณะในวงกว้าง ไม่สามารถจำกัดเฉพาะกลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบโดยตรง (เช่น การก่อวินาศกรรม การเกิดอุบัติเหตุจากการขนส่ง) หรือผลกระทบที่มีต่อทัศนคติของสาธารณะในแง่ของความสำคัญของสุขภาพ (หรือการให้คุณค่าต่อสุขภาพและมิติทางสุขภาพในแต่ละด้าน) เช่น การมองเห็นทางเลือกหรือโอกาสในการสร้างเสริมสุขภาพที่แตกต่างไปจากเดิม รวมถึงทัศนคติที่มีต่อความเสี่ยง (หรือที่เรียกว่า Risk perception) ของแต่ละกลุ่มประชากรและภาพรวมที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการดำเนิน (หรือผลของการดำเนิน) นโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น การประเมินผลกระทบในระดับสาธารณะแม้ว่าจะยากในการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมิน แต่ก็มีความสำคัญกับการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย และการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม

3.3 ช่วงเวลาในการดำเนินการประเมินผลกระทบ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ สามารถดำเนินการได้หลายช่วงเวลา ได้แก่

1) **ดำเนินการก่อนกิจกรรม หรือโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ จะเกิดขึ้น** เพื่อช่วยกันกลั่นกรองความเหมาะสมของข้อเสนอโครงการ หรือเพื่อศึกษาทางเลือกในการดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์ในการสร้างเสริมสุขภาพและลดปัจจัยเสี่ยงหรือภาวะคุกคามทางสุขภาพของประชาชน

2) **ดำเนินการหลังกิจกรรม หรือโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ ได้เกิดขึ้น**

ขึ้นแล้ว เพื่อช่วยกันสรุปบทเรียนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน กิจกรรมหรือโครงการ หรือแผนงานนั้น ๆ ทำให้เกิดการทบทวนทิศทางและแนวทางการดำเนินงานกิจกรรม หรือโครงการหรือแผนงานนั้น เพื่อการส่งเสริม คัดกรอง และฟื้นฟูสุขภาพของ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากการดำเนินงานนั้น ๆ

3) ดำเนินการระหว่าง การดำเนินงานกิจกรรมหรือโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการเรียนรู้ การทบทวน และการปรับทิศทางการดำเนินงานกิจกรรมนั้น ๆ ให้รวดเร็วที่สุด เมื่อพบว่าการดำเนินงานดังกล่าวนั้น เกิดผลดี หรือผลเสียอย่างไรต่อสุขภาพของประชาชน

สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ต้องทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในช่วงเวลา ที่ทับกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ โดยเฉพาะในช่วงเวลาของการตัดสินใจในแต่ละ เรื่อง แต่ละกรณี เพื่อให้ความพยายามในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพบรรลุผล ในการสนับสนุนการตัดสินใจ

3.4 ขั้นตอนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ มีขั้นตอนที่สำคัญแบ่งเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายหรือโครงการ (Screening) เป็น การดำเนินการเพื่อพิจารณาว่า นโยบาย แผนงาน หรือ โครงการใด มีความจำเป็น หรือมีความเหมาะสมที่จะทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณา ถึง โอกาส ขนาด ความรุนแรง ของผลกระทบที่เกิดขึ้น (หรืออาจเกิดขึ้น) และ โอกาส ความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนในเชิงนโยบาย หรือการตัดสินใจในการดำเนิน โครงการหรือแผนงานนั้น

2) การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public scoping) เป็นขั้นตอนการพิจารณาร่วมกันถึงขอบเขต ประเด็น

ทางเลือกในการดำเนินการพัฒนากิจกรรมและแนวทาง การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ จากกิจกรรมการพัฒนานั้น โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงให้เห็นถึง หลักฐานข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อห่วงใย และทางเลือก ในการดำเนินการอย่างเต็มที่ เพื่อให้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพในแต่ละครั้งสามารถประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง รอบด้าน ทั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชากรส่วนใหญ่ และเกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

3) การวิเคราะห์ (Analysis) และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ (Reporting) เป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์ การประมาณการ และการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น ตามขอบเขต ประเด็น และแนวทางที่ร่วมกันกำหนดไว้ในขั้นตอนที่ผ่านมา โดยการวิเคราะห์หรือการประเมินในขั้นตอนนี้ อาจดำเนินการโดยใช้วิธีการหลายวิธี และใช้คณะบุคคลเดียวหรือหลายคณะบุคคลในการวิเคราะห์หรือประเมินก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผลลัพธ์สุดท้ายหรือรายงานการประเมินผลกระทบที่ถูกต้องเชื่อถือได้ เชื่อมโยงเป็นองค์รวม และพร้อมที่จะรับการพิจารณา ร่างรายงานโดยสาธารณะ

4) การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะ (Public review) เป็นขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะที่มีต่อร่างรายงานที่จัดทำขึ้น การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีการให้ข้อมูลในรูปแบบที่เหมาะสม และเวลาที่พอเพียงต่อการทบทวนร่างรายงาน เพื่อให้รายงานและการตัดสินใจที่จะมีขึ้นเป็นไปอย่างสมบูรณ์ เป็นธรรม และชอบธรรมมากที่สุด ทั้งนี้ การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะอาจนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงขั้นตอนของการวิเคราะห์และการร่างรายงานการประเมินผลกระทบ หรือในบางกรณี อาจต้องย้อนกลับไปปรับปรุงในขั้นตอน การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะเลยก็ได้

5) การมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ (Influencing) เป็นขั้นตอน

ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นและการทบทวนร่างรายงานแล้ว โดยมุ่งหวังให้ การตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นได้คำนึงถึงผลกระทบทางสุขภาพที่คาดการณ์ไว้ มาตรการ ทางเลือกและมาตรการลดผลกระทบที่เสนอแนะ และความสามารถในการรับมือของ กลุ่มบุคคลต่าง ๆ อย่างจริงจัง ในทางปฏิบัติแล้ว การพิจารณาถึงการมีบทบาทใน กระบวนการตัดสินใจจำเป็นต้องดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการกลั่นกรองข้อเสนอ และขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ เพื่อให้รายงานผลกระทบทางสุขภาพเป็นไปได้ในขอบเขต แนวทาง และวิธีการ หรือรูปแบบที่เป็นที่ยอมรับและมีผลต่อการตัดสินใจของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ มากที่สุด

6) การติดตามเฝ้าระวัง และการประเมินผล (Monitoring and evaluation) ภายหลังจากการตัดสินใจไปแล้ว จำเป็นต้องมีการติดตามว่าผู้มีส่วน เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอจากการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่ จัดทำขึ้นหรือไม่ เพราะอะไร และจำเป็นที่จะต้องจัดระบบการเฝ้าระวัง เพื่อติดตามดู ผลกระทบทางสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งที่คาดการณ์ไว้แล้วและไม่ได้คาดการณ์ไว้ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินกิจกรรม การพัฒนาอย่างทัน่วงที่

3.5 ความมุ่งหวังของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่จะก่อ ให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

ความมุ่งหวังของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่จะก่อให้เกิดการ ปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายสาธารณะให้เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี ประกอบด้วย บทบาทหลักใน 3 ด้านด้วยกันคือ

1) การเพิ่มความสำคัญหรือการเพิ่มคุณค่าของมิติทางสุขภาพ ในกระบวนการ กำหนดนโยบาย ในระดับต่าง ๆ รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงการให้คุณค่าที่ แตกต่างกันและการเคารพในการให้คุณค่าที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ต่าง ๆ (เช่น การให้คุณค่ากับมิติสุขภาวะทางจิตวิญญาณของชุมชนท้องถิ่น) ทำให้การตัดสินใจเป็นไปโดยรอบคอบและมีความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น

2) การแสดงน้ำหนักร และข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพ และข้อห่วงใยทางด้านสุขภาพที่ชัดเจนและเป็นระบบ ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่ได้จากการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ทำให้การตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้นขึ้นอยู่กับฐานของข้อมูลที่เป็นจริง และมีความครบถ้วนรอบด้านมากขึ้น

3) การระดมทรัพยากรของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ การสร้างความตระหนัก และการสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการสร้างเสริมคุ้มครอง และฟื้นฟูสุขภาพของตนเอง และสมาชิกอื่นๆ ในสังคม จนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมกระบวนการหรือร่วมดำเนินการในนโยบายสาธารณะนั้นด้วยความเต็มใจและตั้งใจ ทำให้มีทรัพยากร และความร่วมมือกันมากขึ้นในการดำเนินการ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดนโยบายสาธารณะ ดังที่กล่าวถึงข้างต้นได้ จะต้องมีการบวนการหรือองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอ และพูดคุยแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับ คุณค่าหรือการให้ความสำคัญในการดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาวะ และการพัฒนาสุขภาวะของตนเอง ข้อมูลหลักฐานที่ตนเองมีอยู่ ทรัพยากร และช่องทางการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การเน้นย้ำถึงเป้าหมายทางสุขภาพ และเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ หรือปฏิญญาสากลด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศได้ประกาศและให้การรับรองไว้แล้ว อันเป็นการช่วยสนับสนุนให้เห็นถึงความสำคัญของคุณค่า และข้อมูลหลักฐานทางด้านสุขภาพ

3. การนำเสนอข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพ ทั้งทาง

บวกและทางลบอย่างเป็นระบบ เข้าใจง่าย และอยู่บนพื้นฐานของการใช้วิชาการอย่างมีจริยธรรม และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ข้อมูลหลักฐานดังกล่าวควรมีการยึดโยงกับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย

4. การนำเสนอทางเลือกที่ปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะประสบการณ์ในประเทศและต่างประเทศที่ได้ดำเนินการจนประสบความสำเร็จแล้ว และสามารถแสดงให้เห็นผลต่อเนื่องอันเกิดจากการปฏิบัติเช่นนั้นในวงกว้างขึ้น รวมถึงเงื่อนไขและปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นในการดำเนินการตามทางเลือกดังกล่าว

5. การสื่อสารสาธารณะอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยช่องทางและช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในวงกว้างออกไปได้รับทราบ และมีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบ รวมถึงเป็นการสร้างแรงหนุนเสริมทางการเมือง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพด้วย

6. การดำเนินการในช่วงเวลาและช่องทางนโยบายที่เหมาะสม เพราะช่วงเวลาการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมิได้เกิดขึ้นตลอดเวลา ในแต่ละสถาบัน แต่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง ในแต่ละสถาบันเท่านั้น (เช่น การพิจารณาแผนงานงบประมาณประจำปีของรัฐบาล การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา เป็นต้น) การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจึงจำเป็นต้องมั่นใจได้ว่าจะเกิดกระบวนการและได้ผลลัพธ์ในช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น ก่อนการตัดสินใจของรัฐสภา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. การสร้างองค์ความรู้ และความตระหนักรู้อย่างต่อเนื่อง เพราะถึงแม้ว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจะมีเพียงบางช่วงเวลาเท่านั้น แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจก็อาจจะมีการทบทวน ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงได้อีก เมื่อการให้คุณค่า ข้อมูลหลักฐาน และความพร้อมทางทรัพยากรเปลี่ยนไป เพราะฉะนั้น การรวบรวมประสบการณ์ ข้อมูลหลักฐาน และการสื่อสารกับสาธารณะและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน



เอกสารอ้างอิง:

- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2545). **นโยบายสาธารณะกับสุขภาพของคนไทย**. เอกสารอัดสำเนา
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด และคณะ. (2545). **คู่มือชุมชนในการคุ้มครองสิทธิและสุขภาพ(1)**. เอกสารอัดสำเนา. นนทบุรี. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด, รุ่งทิพย์ สุขกำเนิด, จตุพร เทียรมา และ สมพล โชคดีศรีสวัสดิ์. (2544). **การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก: กรณีศึกษา การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง**. นนทบุรี. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด, วิชัย เอกพลากร, ปัทพงษ์ เกษสมบูรณ์. (2545). **การประเมินผลกระทบทางสุขภาพเพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ: แนวคิด แนวทางและแนวปฏิบัติ**. นนทบุรี. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ปัทพงษ์ เกษสมบูรณ์ และ อนุพงศ์ สุจริยากุล. (2543). **นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ**. นนทบุรี. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ประชากรชาวเชียงใหม่

กับการคัดค้านอาคารสูง

อุดร วงษ์ทับทิม

เป็นที่รู้กันดีว่า อาคารสูงส่วนใหญ่แทบทั้งหมดในตัวเมืองเชียงใหม่ ล้วนไม่ได้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานรองรับแผ่นดินไหวระดับปานกลาง เว้นเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น คือ อาคารสูงในโรงพยาบาลมหาวิทยาลัยและโรงพยาบาลอื่น ๆ ที่มีกฎระเบียบบังคับให้อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าว

ผู้ดำรงชีวิตประจำวันหรือประกอบกิจการอยู่ในอาคารสูง รวมทั้งผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงอาคารสูง จึงควรตระหนักถึงอันตรายต่อง่ายแผ่นดินไหว เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งมีผลต่อจิตใจหรือผลกระทบด้านจิตวิทยา

กรณีตัวอย่างจากผลกระทบดังกล่าวนี้ เคยมีปรากฏเป็นรูปธรรมในเมืองเชียงใหม่มาแล้วเมื่อครั้งเกิดแผ่นดินไหวในปี พ.ศ. 2537 ในระดับความรุนแรงประมาณ 4.5 ริกเตอร์ ส่งผลให้อาคารสูงริมคลองชลประทานอย่างน้อยสองแห่งเกิดรอยร้าวเป็นทางยาวในชั้นบน ตัวอาคารไม่ปลอดภัยต่อการอยู่อาศัยและผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ได้ทยอยกันโยกย้ายออกไปจนเกือบหมด นับแต่นั้นเป็นต้นมา อาคารดังกล่าวมีสภาพไม่ต่างกับอาคารร้าง

เมื่อมองถึงการเกิดแผ่นดินไหวในตัวเมืองเชียงใหม่ ในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2545 ได้เกิดแผ่นดินไหวที่รับรู้ถึงแรงสั่นสะเทือนมาแล้ว 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย

โชคดีที่ความรุนแรงอยู่ในเกณฑ์ต่ำ คือ มีระดับความรุนแรงประมาณ 3 ริคเตอร์ กระนั้นก็สร้างความหวาดหวั่นให้ชาวบ้านชาวเมืองมิใช่น้อย ผู้อาศัยในอาคารสูงจำนวนมากพากันแตกตื่นหวาดกลัว ไม่เว้นแม้แต่ผู้อาศัยในอาคารแนวอนระดับความสูงเพียงสามชั้นที่ตื่นตื่นออกสิ้นขวัญและตกอยู่ในอาการหวาดผวากันไม่น้อยไม่หลับไปหลายวัน เพราะหวั่นเกรงต่อการเกิดแผ่นดินไหวต่อเนื่องหรือ After shock

เมืองเชียงใหม่ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่ากระแสสิ่งแวดล้อมแพร่หลายเป็นอย่างมาก แนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยมเป็นเรื่องที่เยาวชนรุ่นใหม่ในเมืองแห่งนี้คุ้นเคย กระบวนการเรียนรู้และกระบวนการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เอื้อให้เยาวชนรุ่นใหม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสิ่งแวดล้อมโดยตรง ส่วนหนึ่งได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้วัสดุสิ่งของที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ นำมาผลิตใหม่ เช่น กระดาษรีไซเคิล หรือหลีกเลี่ยงการใช้สินค้าที่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เรจินา นอร์เดน นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมชาวต่างประเทศผู้มาเป็นที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ประจำมูลนิธิวิวายเอ็มซีเอ. รับชมรายการโทรทัศน์ช่วงพักนอนอยู่ในเมืองเชียงใหม่ และชื่นชมรายการโทรทัศน์ของไทยเป็นอย่างมาก ทุกช่องล้วนให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อม มีรายการข่าวและสารคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งรายการโฆษณาที่ใช้ประเด็นการปลูกจิตสำนึกเรื่องสิ่งแวดล้อม ออกอากาศเผยแพร่กันตลอดทั้งวัน ในการเปลี่ยนช่องในแต่ละครั้งพบว่าอย่างน้อยช่องหนึ่งมีรายการข่าว สารคดีหรือโฆษณาเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม จนบางคนถึงกับตั้งข้อสังเกตว่าประเทศไทยมีรายการโทรทัศน์เผยแพร่เรื่องสิ่งแวดล้อมมากที่สุดในโลก

ด้วยเหตุนี้จึงไม่ใช่เรื่องแปลก ที่ชาวเมืองเชียงใหม่และเยาวชนมีความตื่นตัว และมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม อยากเห็นเมืองแห่งนี้พัฒนาถูกทิศถูกทางในกรอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้ฐานระบบภูมินิเวศอันเหมาะสมของเมือง และกรอบแนวคิดธรรมรัฐที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่การ

ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจกำหนดแนวนโยบาย การปฏิบัติแนวนโยบาย และการตรวจสอบประเมินผล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน

องค์กรภาคประชาชนในเมืองเชียงใหม่ กล่าวได้ว่า เป็นภาคีที่มีความเข้มแข็งและมีการดำเนินงานเชื่อมโยงประสานงานกันเป็นเครือข่าย ครอบคลุมพื้นที่ทั้งในเมืองและชนบท มีพัฒนาการในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม และชุมชนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลายาวนานถึงสามทศวรรษ มีบุคลากรหลากหลายสาขาเข้าร่วมกิจกรรม ทั้งพระภิกษุสงฆ์ คิษยาภิบาล นักพัฒนาเอกชน นักวิชาชีพสาขาต่าง ๆ อาทิ แพทย์ พยาบาล นักวิชาการ นักธุรกิจ นักวิจัย ครู-อาจารย์ ศิลปิน นักเขียน สื่อมวลชน ฯลฯ

กรณีการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ขนาดความสูง 12 ชั้น บริเวณพื้นที่ริมแม่น้ำปิงด้านเหนือของอาคารที่ทำการปัจจุบัน โดยมิได้เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มิได้คำนึงถึงความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นตัวอย่างหนึ่งที่องค์กรภาคประชาชนต่าง ๆ มีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่ามีความไม่เหมาะสมในหลายประการ และนำไปสู่การร่วมมือร่วมใจกันต่อต้านคัดค้าน

การคัดค้านไม่เห็นด้วยมีขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งจากตัวแทนพุทธศาสนา จากมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลัย ตัวแทนคริสต์ศาสนาจากโบสถ์คริสต์จักรที่ 1 และองค์กรวิชาชีพ อันได้แก่ กรรมการการสถาปนิกล้านนา สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาเมืองและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อมล้านนา ชมรมเพื่อเชียงใหม่ ชมรมรักษ์เชียงใหม่ สถาบันพัฒนาเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักข่าวประชาธรรม คณะกรรมการณรงค์ส่งเสริมอำนาจท้องถิ่น(ครท.) เครือข่ายเชียงใหม่เพื่อแก้ปัญหาจราจร ศูนย์ประสานงานเครือข่ายประชาชนเชียงใหม่ ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนตรวจสอบทางการเมือง (คอม.) และสภาเวียงพิงค์ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการด้านการแพทย์และสาธารณสุข วิศวกรรมศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ผังเมือง ทั้งจากสถาบันการศึกษาในเมืองเชียงใหม่ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งปัจเจกชนทั่วไปมาร่วมกันระดมความคิด เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจรับการดำเนินโครงการ

การคัดค้านดังกล่าวแสดงให้เห็นประจักษ์ถึงการร่วมมือร่วมใจกันของภาคีต่าง ๆ ในสังคม เช่นเดียวกับที่เคยร่วมมือร่วมใจกันคัดค้านโครงการก่อสร้างกระเช้าขึ้นดอยสุเทพ ที่เห็นว่าจะก่อผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรงมาแล้ว

สำหรับกรณีนี้ หลายฝ่ายมีทัศนะชัดเจนว่าเมืองเชียงใหม่ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะมีการก่อสร้างตึกสูง การเป็นเมืองโบราณที่มีรูปแบบศิลปะสถาปัตยกรรม มีวัฒนธรรมประเพณี และมีการสั่งสมอารยธรรมมายาวนาน ควรที่จะรักษาอัตลักษณ์ทางศิลปะสถาปัตยกรรมและอัตลักษณ์ของเมือง ที่มีแบบแผนอาคารสิ่งก่อสร้าง สถาปัตยกรรมแบบแนวนอนเอาไว้ ไม่ควรมีสิ่งก่อสร้างรูปทรงสถาปัตยกรรมแบบแนวตั้งเป็นแท่งสี่เหลี่ยมชูขึ้นไปบนท้องฟ้า ดูขัดตาและแปลกแยกอย่างรุนแรง ผุดขึ้นมาเป็นทัศนียภาพของเมือง เหมือนดังเป็นสิ่งประจานผู้บริหารและผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพัฒนาเมืองว่าเป็นผู้ขาดวิสัยทัศน์การพัฒนา

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ไม่สมควรก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ ก็คือ ธรณีสัณฐานของเมืองแห่งนี้ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เสี่ยงภัยจากการเกิดแผ่นดินไหว ในระดับความรุนแรงปานกลาง อัตราเสี่ยงภัยการเกิดแผ่นดินไหวดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ส่งผลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากรผู้อยู่อาศัยในเมืองแห่งนี้โดยตรง

น่าแปลกใจที่ข้อมูลความรู้ในเรื่องนี้ไม่เป็นที่รับรู้ในหมู่ประชาชนทั่วไป ทั้งที่มีความสำคัญต่อความเป็นความตายของชาวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อยู่อาศัยในอาคารสูงและใกล้อาคารสูง

ปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่มีสถานีตรวจวัดแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา กองทัพเรือ ตั้งอยู่เชิงดอยสุเทพ ทว่ายังไม่มีการแจ้งเตือนภัยการเกิดแผ่นดินไหว

แต่อย่างไรก็ตาม ผิดกับในประเทศอินโดนีเซียที่ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญในปัญหา ดังกล่าวอย่างจริงจัง มีการตั้งหน่วยงานแจ้งเตือนภัยและหน่วยงานบรรเทาทุกข์ จากการเกิดแผ่นดินไหวขึ้นมารับผิดชอบ

สาเหตุที่เมืองแห่งนี้เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยการเกิดแผ่นดินไหว ก็เนื่องจาก ลักษณะภูมิประเทศภาคเหนือตอนบนเป็นเทือกเขาสูง ด้านตะวันออกของตัวเมือง เชียงใหม่ มีดอยสันยาและดอยผีปันน้ำ (ดอยนางแก้ว) ในแนวทิศเหนือ-ใต้ ขนาน เขตแดนระหว่างอำเภอพร้าวและอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ กับอำเภอ เวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ส่วนด้านตะวันตกโอบล้อมด้วยแนวเทือกดอยสุเทพ-ปุยที่ทอดยาวลงมาจากแนวเทือกเขาหิมาลัย

แนวเทือกเขาเหล่านี้เกิดจากการบีบอัดของชั้นหินอย่างรุนแรง ทำให้เกิดการ โค้งงอและฉีกขาดเป็นชั้นเหลื่อมเป็นรอยเลื่อนของชั้นหินหรือที่เรียกว่า “Fault” การโค้งงอของเปลือกโลกดังกล่าวมีขึ้นในยุค Palaeozoic ก่อให้เกิดแอ่งขนาดใหญ่ หลายแห่ง อาทิ แอ่งเชียงดาว แอ่งเชียงใหม่ ฯลฯ กรณีของแอ่งเชียงใหม่ ตัวเมือง เป็นหุบเขาลึกแอ่งกระตขขนาดใหญ่ มีแม่น้ำปิงซึ่งมีระดับความสูงประมาณ 300 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ไหลผ่านพื้นที่ราบลุ่ม มีการทับถมของ ดินตะกอนที่สลายน้ำพัดพามา ทำให้พื้นราบในหุบเขาแห่งนี้อุดมสมบูรณ์ หรือที่เรียก ทางธรณีวิทยาว่า “Alluvian Plain” เหมาะแก่การตั้งถิ่นฐานและการทำการเกษตร

สำหรับอัตราเสี่ยงการเกิดแผ่นดินไหวในระดับปานกลางของเมืองแห่งนี้ เป็นผลโดยตรงจากการมีรอยเลื่อนของชั้นหินเปลือกโลกอยู่ใกล้ตัวเมือง คือ รอยเลื่อนแม่ทา ซึ่งเป็นรอยเลื่อนรูปครึ่งวงกลมจากตะวันตกไปตะวันออก โค้งจาก อำเภอบ้านโฮ่ง-อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ไปยังอำเภอสันกำแพง-ดอยสะเก็ด จากนั้นเปลี่ยนแนวเป็นเหนือ-ใต้ ขึ้นไปยังอำเภอพร้าวและอำเภอฝาง อีกทั้งบริเวณตะเข็บ ชายแดนไทย-พม่า ด้านอำเภอฝาง-แม่อาวกับรัฐฉาน เป็นชั้นเหลื่อมของหินเปลือก โลกที่อ่อนไหวต่อการแผ่นดินไหวเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ การก่อสร้างอาคารสูงไม่ว่าจะในตัวเมืองเชียงใหม่ หรือเมือง

อื่นใดในภาคเหนือ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการศึกษาสภาพกายภาพของพื้นที่ตั้ง และธรณีสัณฐานของเมือง รวมทั้งจุดที่จะก่อสร้างอาคารว่าอยู่ในจุดเสี่ยงภัยต่อ แผ่นดินไหวมากน้อยเพียงใด และให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยของตัวอาคาร เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานการก่อสร้างที่สามารถรองรับความสั่นสะเทือน จากแผ่นดินไหวในระดับปานกลางได้ แต่ถ้าจะให้ดียิ่งกว่านั้น คือ ไม่มีการก่อสร้าง อาคารสูงอีกต่อไป

เพื่อให้มีผลในเชิงปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยควรมีมาตรการบังคับใช้ ทางกฎหมาย ด้วยการออกพระราชกำหนดความปลอดภัยอาคารสูง บังคับใช้ทั้งใน เขตพื้นที่ตัวเมืองซึ่งอยู่ในเขต 40 ตร.กม. ของเทศบาลนครเชียงใหม่ และพื้นที่ ชนบทรอบนอก อีกทั้งระบุให้ชัดเจนถึงการควบคุมมาตรฐานของตัวอาคาร และ มาตรฐานการก่อสร้าง ในเกณฑ์ที่สามารถรองรับแรงสั่นสะเทือนในระดับปานกลางได้ นอกเหนือจากการกำหนดให้ทุกอาคารต้องมีการบำบัดน้ำเสีย

ที่สำคัญ ผู้บริหารและผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีวิสัยทัศน์ยาวไกล มองไป ยังอนาคต ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หลีกเลี่ยงการก่อผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ทั้งดิน น้ำ อากาศ วิถีชีวิตของชุมชน และพัฒนาไปพร้อมกับการพิทักษ์ รักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนระบบนิเวศที่มีอยู่เดิมให้ดำรงอยู่ต่อไปโดยไม่เสียดุลยภาพ ○

นโยบายสาธารณะและการ ประเมินผลกระทบทางสุขภาพ บทเรียน ทิศทาง และความเคลื่อนไหว

ณัช กล้าวแก้ว*

“ปัญหาเมือง ปัญหาอาคารสูง มันจะแก้อะไรไม่ได้ ถ้าคนในชุมชนเราปฏิบัติตัวเองไม่ได้ จะทำยังไงให้เขารู้ว่าการที่เขากระทำอย่างนี้หรือไม่กระทำอย่างนั้นมันกระทบยังไงกับตัวเขาและรอบบ้านเขา”

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ผ่านมา แม้จะเป็นการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่ใช้เวลาไม่นานนัก แต่ภายใต้กระบวนการประเมินผลกระทบดังกล่าวก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งกลุ่มของนักวิชาการ ประชาชน และกลุ่มผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหลายประการ บทความบทนี้เป็นบทสังเคราะห์ข้อคิดเห็นซึ่งได้มาจากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมินผลกระทบดังกล่าว โดยเฉพาะที่ทีมงานผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูง เพื่อถอดบทเรียนให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะเรื่องอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ และทิศทางที่จะก้าวต่อไป

* สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ปัญหาเรื้อรังของกระบวนการนโยบายเกี่ยวกับอาคารสูง

ความขัดแย้งของประชาชนกับผู้กำหนดนโยบายเรื่องอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่เป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดนับตั้งแต่ช่วงปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) มาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับปัจจุบัน (2545-2549) เกิดอะไรขึ้นกับกระบวนการนโยบายเรื่องอาคารสูง เพราะอะไรปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจึงยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังมาถึงทุกวันนี้ คำถามดังกล่าวคงต้องทำความเข้าใจถึงกระบวนการต่อสู้ทางนโยบายที่ผ่านมามีเป็นอย่างไร

ประการแรก กระบวนการต่อสู้ทางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่ผ่านมามีลักษณะเป็นการต่อสู้แบบแยกส่วน และมักเป็นการต่อสู้ที่มีกลุ่มขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกนนำ สำหรับนักวิชาการในพื้นที่หรือนักวิชาการที่ให้ความสนใจประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเชียงใหม่กลับมีไม่มากนัก นอกจากนี้การศึกษาที่ผ่านมามักจะเป็นการศึกษาโดยอาศัยความสนใจส่วนบุคคลเป็นหลัก แยกกระบวนการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนอย่างชัดเจน นั่นคือ กระบวนการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ที่เน้นเรื่องของเทคนิควิธี และกระบวนการศึกษาทางด้านสังคมศาสตร์ที่เน้นศึกษาปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเรื่อง ๆ ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักจะอยู่ในรูปแบบของข้อเสนอท้ายวิทยานิพนธ์ หรือเป็นข้อเสนอที่ได้มาจากการจัดกลุ่มเสวนา ในเวทีเล็ก ๆ ซึ่งยังไม่สามารถสื่อสารไปสู่สาธารณะในวงกว้างได้ องค์ความรู้และข้อเสนอที่มีอยู่จึงไม่สามารถนำไปสู่การต่อรองทางนโยบายกับผู้กำหนดนโยบายได้

ประการที่สอง เป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการศึกษาวิจัยในข้อแรก ที่ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการศึกษาวิจัยโดยนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นที่ทำการศึกษาวิจัย ทำให้ขาดมุมมองที่กว้างขวางในประเด็นเรื่องนั้น ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นที่ทำการศึกษาวิจัยไม่สามารถพัฒนากระบวนการเรียนรู้ทางด้านกระบวนการนโยบายและการ

จัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นกับตนได้ การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายซึ่งเป็นผลมาจากความเคลื่อนไหวจากฐานรากของสังคมจึงไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สาม ลักษณะเฉพาะของคนในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะแบบ “เอาเป็นว่า” หรือ “แล้วแต่เขา (ผู้กำหนดนโยบาย) เกิด” ทำให้กลุ่มที่ขับเคลื่อนทางนโยบายดึงเอาประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมได้ไม่มากนัก ชาวเมืองเชียงใหม่ส่วนใหญ่แม้จะรับรู้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเมืองของตนเอง แต่เป็นการรับรู้ปัญหาในลักษณะของการ “ทนเอา” หรือ “ทนอยู่กับปัญหา”

ดร.ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง แห่งสถาบันวิจัยสังคม และมูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง สะท้อนลักษณะของชาวเมืองเชียงใหม่ส่วนใหญ่ผ่านการแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า “ที่ผ่านมานั้นชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาหรือได้รับผลกระทบจากอาคารสูง เขายังไม่เข้มแข็งนะ ถ้าเขาเข้มแข็งมันคงสร้างไม่ได้หรอก ชาวบ้านส่วนใหญ่เขาไม่เห็นด้วย แต่ว่าเขาไม่ได้รับการปลุกฝังว่าต้องปกป้องสิทธิของตัวเอง มันต้องมาฟื้นฟูสำนึกตรงนี้ใหม่ สำนึกของพลเมือง สำนึกที่ว่า “เรารู้กับรัฐได้ถ้ารัฐทำไม่ถูก” ไม่ใช่พอเกิดปัญหาถามแล้วมาถามเราว่า “ก็มันอนุมัติไปแล้วเราจะทำยังไงกับมัน” มันหือแท้มาตั้งแต่ตอนแรก เกิดมาไม่สู้ มันก็มีปัญหาตามมา”

ประการที่สี่ กลุ่มคนที่ทำงานเรื่องการพัฒนาเมืองยังมีไม่มากนัก แต่ประเด็นผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาเมืองนั้นมียู่มากมาย ประกอบกับลักษณะเฉพาะของคนในพื้นที่ที่ให้ความสนใจในเรื่องของกระบวนการนโยบายสาธารณะมีไม่มากนัก ทำให้การขับเคลื่อนทางนโยบายไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่องและไม่มีพลังขับเคลื่อนในวงกว้าง

ประการที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจและการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนของภาครัฐ และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมามักเป็นการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินกิจกรรมที่มาจากภาครัฐ หรือ

องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียว ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือรับรู้ในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของผู้บริหาร จึงทำให้เกิดความขัดแย้งอยู่เป็นประจำเมื่อมีนโยบายหรือโครงการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบทางลบกับประชาชน ประสพการณ์ที่ผ่านมายังแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการร้องเรียนของชาวบ้านต่อการดำเนินการใด ๆ ของภาคการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการดำเนินการสอบสวนไปบ้างบางส่วนแล้ว การดำเนินการเพื่อบรรเทาผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการมักจะสะดุดหยุดลงเพราะสืบสาวจนไปพบกับโครงสร้างอำนาจที่ใหญ่กว่า ทำให้ไม่สามารถยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการนั้น ๆ ได้

ประการที่หก สื่อมวลชนในท้องถิ่นยังไม่ค่อยให้ความสำคัญมากนักกับปัญหาเมืองเชียงใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับสุขภาพทำให้การกระจายข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่จะดึงดูดคนมาเข้าร่วมในการขับเคลื่อนทางนโยบายทำได้ไม่มากนัก

ผลสืบเนื่องจากการใช้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพเป็นเครื่องมือการศึกษา

ภายหลังมีการดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงพบว่ากระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพครั้งนี้ ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่สำคัญ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้คือ

1. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูง เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้นักวิสาสายต่าง ๆ ทั้งทางสายวิทยาศาสตร์และสายสังคมศาสตร์ซึ่งมีความสนใจในประเด็นเรื่องอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ให้มีโอกาสมาทำงานมาร่วมคิด ร่วมวางแผน และแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน

2. กระบวนการในการประเมินผลทางสุขภาพจากอาคารสูงในครั้งนี้ ทำให้นักวิชาการหลายฝ่ายเริ่มมีความเข้าใจว่าการทำการศึกษาวิจัยเพื่อการขับเคลื่อน

ทางนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เป็นรูปธรรมและมีพลัง ไม่ใช่เรื่องของนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องดึงให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาหรือในกระบวนการทางนโยบายด้วย

3. ประเด็นผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงกลายเป็นประเด็นสาธารณะ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ในเมืองเชียงใหม่ให้ความสนใจ และกล้าออกมาแสดงความคิดเห็นเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นการแสดงความคิดเห็นซึ่งมีข้อมูลจากการศึกษามารองรับ

4. กระบวนการในการประเมินผลกระทบสะท้อนไปยังผู้กำหนดนโยบาย ส่วนท้องถิ่นให้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของพลังประชาชนว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผลที่เห็นเป็นรูปธรรมจากการดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในครั้งนี้ก็คือผู้กำหนดนโยบายส่วนท้องถิ่นได้ชะลอการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการการก่อสร้างอาคารเทศบาลสูง 12 ชั้นริมฝั่งแม่น้ำปิงออกไป

5. การที่มีบุคลากรทางด้านการแพทย์เข้าร่วมทำการศึกษาและแสดงความคิดเห็น ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนเริ่มตระหนักว่าประเด็นเรื่องอาคารสูงไม่ใช่เรื่องไกลตัว และเป็นเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของพวกเขาได้ ส่งผลให้ประชาชนกลุ่มหนึ่ง เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นจากอาคารสูง

6. ทีมงานผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพตระหนักว่า การดำเนินการขับเคลื่อนทางนโยบายไม่อาจจะหยุดอยู่ที่การทำการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะ หากแต่ต้องมีการสื่อสารให้กับสาธารณชนได้เข้ามาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ดังนั้น กระบวนการสื่อสารสาธารณะจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการนโยบาย การทำงานร่วมกับสื่อมวลชนทั้งในส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะเปิดประเด็นเรื่องนโยบายเกี่ยวกับอาคารสูงให้เป็นที่พูดคุยกันในวงกว้าง

7. พลังของประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการประเมินผลกระทบทาง

สุขภาพ กระตุ้นให้สื่อมวลชนต่าง ๆ ทั้งในส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางหันมาให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูง และกระบวนการนโยบายเพื่อการพัฒนาเมืองเชียงใหม่มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ทีมงานผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในครั้งนี้อาจยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูงที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนนัก สืบเนื่องมาจาก

1. การประเมินผลกระทบทางสุขภาพในครั้งนี้ เป็นการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแบบเร่งด่วน (Rapid Appraisal) เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่จะมีการก่อสร้างอาคารสูงริมฝั่งแม่น้ำปิง ทำให้ไม่ได้ศึกษารายละเอียดในเชิงวิทยาศาสตร์มากนักว่าผลกระทบบางเรื่องเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ เช่น ผลกระทบทางด้านร่างกาย ผลกระทบต่อทิศทางของกระแสลม ผลกระทบที่ทำให้อากาศในเมืองมีอุณหภูมิสูงกว่าเขตชนบท ทำให้น้ำหนักของผลกระทบและข้อเสนอทางนโยบายที่จะนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายมีไม่มากนัก

2. การใช้ระยะเวลาสั้น ๆ ในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ทำให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นบางเรื่องไม่ได้ถูกตรวจสอบว่ามีความเป็นจริงมากน้อยเพียงใด น้ำหนักความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่จะนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายอาจจะถูกโต้แย้งกลับมาได้ หากมีเวลาในการประเมินมากขึ้นข้อมูลจะได้รับการตรวจสอบโดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูล

3. การจัดเวทีสาธารณะในการประเมินผลกระทบที่ผ่านมา ยังไม่สามารถเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนให้เข้ามาเข้าร่วมได้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากมีความกังวลว่าจะตกเป็นจำเลยของการพูดคุยในเวทีสาธารณะ ทำให้ข้อคิดเห็น ข้อยกี่ยว จากการจัดเวทีสาธารณะที่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันหมดคือ ไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่

4. หลังจากกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่ผ่านมาได้ทำสำเร็จลง ยังไม่มีการร่วมติดตามและประเมินผลอย่างจริงจังว่าข้อเสนอที่ได้จากเวทีสาธารณะ ซึ่งเสนอไปยังผู้กำหนดนโยบายนั้นมีการดำเนินการหรือไม่ประการใด ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากทีมงานซึ่งทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพมีภารกิจอื่น ๆ หลายประการที่ต้องทำ

5. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในครั้งนี้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วควรจะมีบทบาทเข้ามาร่วมวางแผนในการประเมินผลกระทบ กำหนดวิธีการในการประเมิน พัฒนาตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพ วิเคราะห์ข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น แสดงข้อห่วงใย และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายเรื่องอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ แต่จากการประเมินผลกระทบในครั้งนี้อย่างมีส่วนได้ส่วนเสียจะมีบทบาทในการแสดงข้อห่วงใย และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายเรื่องอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่เป็นส่วนใหญ่

ผศ.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ หัวหน้าทีมผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากอาคารสูงในครั้งนี้อย่างได้แสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบต่ออาคารสูงว่า “ต้องพยายามดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพให้มากขึ้น การประเมินต้องมีภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบ มีส่วนร่วมนี้มีหลายความหมาย ถ้าพูดว่าเข้ามาแสดงความคิดเห็นแล้วเรียกว่ามีส่วนร่วม ในความหมายของผมนี้อย่างไม่ถึงขั้นนะ ต้องมากถึงขนาดที่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือภาคประชาชนเข้ามาเป็นผู้วิจัย เป็นผู้กำหนดประเด็น กำหนดวิธีการในการที่จะทำการประเมิน ถ้าเป็นไปได้คือ เป็นผู้เก็บข้อมูลเอง วิเคราะห์เอง ถ้าเราทำได้ถึงจุดนั้น เราเรียกได้ว่าเราบรรลุเป้าหมายของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพแล้ว”

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพครั้งนี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูง ?

ไม่มีคำตอบยืนยันที่แน่นอนจากทีมผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในครั้งนี้อีกว่า กระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในครั้งนี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูง พวกเขาต่างก็หวังว่าหากมีการดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดอยู่ที่การสรุปผลการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะกับผู้กำหนดนโยบาย ในเรื่องดังต่อไปนี้ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูงในอนาคต นั่นคือ

1. ทำการสื่อสารสาธารณะออกไปสู่ประชาชนในวงกว้างทั้งในพื้นที่เมืองเชียงใหม่ และนอกพื้นที่ เพื่อสร้างความตระหนักเรื่องผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงและกระบวนการนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูง และกระตุ้นให้ประชาชนในวงกว้างเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

2. พัฒนาระบวนการการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ให้เป็นกระบวนการที่สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง โดยจะต้องทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาคประชาชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบ (หรืออาจจะได้รับผลกระทบ) จากโครงการ ผู้กำหนดนโยบาย เข้ามามีบทบาทร่วมกันในการวางแผน เพื่อกำหนดวิธีการในการประเมินและพัฒนาตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพในเรื่องต่าง ๆ

3. ต้องมีการจัดเวทีเสวนาเฉพาะในกลุ่มของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำเสนอรายงานเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูง และข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดเวทีสาธารณะให้กับผู้กำหนดนโยบายโดยตรง

จากความคาดหวังดังกล่าว แสดงให้เห็นเค้าเงื่อนบางประการที่ชี้ให้เห็นว่า ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเรื่องอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ คงไม่หยุดลงเมื่อสิ้นสุดกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูง กระแสความตื่นตัวของนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

ภายหลัง ที่มีการจุดประเด็นเรื่อง “อาคารสูง: ผลกระทบต่อสุขภาพและอนาคตของเมืองเชียงใหม่” ขึ้น ทำให้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องนโยบายเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสูงมาพูดถึงเสมอเมื่อมีการจัดรายการวิทยุท้องถิ่น เช่น รายการเชียงใหม่คนละไม้คนละมือ รายการเสียงบ้านล้านนา หรือการจัดเสวนาเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง การวางผังเมือง และการอนุรักษ์พื้นที่ประวัติศาสตร์ใจกลางเมืองเชียงใหม่ของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ในเมืองเชียงใหม่ที่ทำการเชิญผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมาเข้าร่วมรับฟังด้วยทุกครั้ง ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่จะเป็นอย่างไร คงต้องเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไป ○

חכמות

สรุปสาระ จากแฟ้มข่าวเกี่ยวกับอาคารสูง (พ.ศ 2532-2545)*

จากการทบทวนข่าวหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับอาคารสูงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2545 สามารถสรุปปรากฏการณ์เกี่ยวกับอาคารสูงได้เป็น 3 ช่วง คือ

1. ช่วง พ.ศ. 2532-2537 ซึ่งเป็นช่วงเศรษฐกิจขยายตัวอย่างก้าวกระโดด ได้เกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอาคารสูงกับประชาชนที่อาศัยอยู่เดิมมาก เช่น การตอกเสาเข็มอาคารสูงทำให้อาคารข้างเคียงร้าว และบางโครงการสร้างติดวัดขัดต่อความเชื่อของคนล้านนา มีการประท้วงและประกอบพิธีกรรมทางไสยศาสตร์เพื่อสาปแช่งผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการและเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎหมายห้ามสร้างอาคารสูงบริเวณแหล่งใกล้เคียงโบราณสถาน ริมฝั่งแม่น้ำปิง และเชิงดอยสุเทพ ซึ่ง 2 บริเวณหลังเป็นบริเวณที่มีทัศนียภาพงาม เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงได้ทุกแห่ง และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่เดิม

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการออกกฎหมายห้ามสร้างอาคารสูงคือ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ (นายมานิตย์ วัังวิวัฒน์) และผู้ประกอบการที่ลงทุนโครงการอาคาร

* จากรายงานการศึกษาเรื่อง "การประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่" โดย ผศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิวรรณเขต และคณะ (2545)

สูง เพราะเห็นว่าการควบคุมจะทำให้การลงทุนช่วงกระทบเศรษฐกิจของเมือง
เชียงใหม่ ที่ดินราคาแพงขึ้น แต่นายไพรัตน์ เตชะรินทร์ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใน
ช่วงนั้นเห็นว่าไม่กระทบโครงการ หากทำไม่ได้ให้คืนเงินแก่ลูกค้า ช่วงหลัง พ.ศ.
2533 มีการก่อสร้างอาคารสูงจำนวนมาก

การก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองสงบและเป็นเมือง
ประวัติศาสตร์ศูนย์กลางวัฒนธรรมล้านนา ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงด้านจิตวิญญาณ
ของคนและของเมือง แม้แต่ผู้สูงอายุและพระภิกษุ ซึ่งโดยปกติมักหลีกเลี่ยงความ
ขัดแย้งกลับออกมาเป็นแกนนำในการคัดค้านอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่

2. ช่วง พ.ศ. 2538–2544 เป็นช่วงเศรษฐกิจหดตัว มีการชะลอตัว
ด้านการลงทุนมาก โดยเฉพาะมีคอนโดมิเนียมที่สร้างแล้วขายไม่ออกเป็นจำนวนมาก
และเศรษฐกิจโดยรวมหยุดชะงัก ทำให้ไม่มีการลงทุนก่อสร้างอาคารสูงมากเช่นเดียว
กับช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ในกรณีข้อขัดแย้งแต่ไม่ปรากฏเป็นข่าวหนังสือพิมพ์
เช่น กรณีการก่อสร้างอาคารโรงแรม Rydges Thapae Chiang Mai ข้างวัด
ดอกเงิน ซึ่งในช่วงแรกทำเป็นลักษณะต่อเติมโรงแรมเดิม เจ้าอาวาสวัดดอกเงิน
ไม่เห็นด้วย แต่ฝ่ายปฏิบัติอ้างว่าได้รับการอนุมัติก่อสร้างไปแล้วตั้งแต่กฎกระทรวง
ห้ามสร้างอาคารสูงยังไม่มี (แต่มีการต่อใบอนุญาตทุกปี) ประธานหอการค้าจังหวัด
เชียงใหม่ ช่วง พ.ศ. 2545 (นายราชันย์ วีระพันธุ์) ซึ่งมีธุรกิจเกี่ยวข้องกับการ
ท่องเที่ยวเห็นว่า อาคารสูงกระทบภาพลักษณ์ของเมืองและเห็นควรให้เสนองด
การต่อใบอนุญาตอาคารสูง ในกรณีที่เจ้าของไม่สร้างมาเป็นเวลานาน และกระทรวง
มหาดไทยควรขึ้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงให้มีราคาแพงเพื่อป้องกัน
การซื้อขายใบอนุญาต

3. ช่วง พ.ศ. 2545 กรณีการก่อสร้างอาคารเทศบาลนครเชียงใหม่หลัง
ใหม่สูง 12 ชั้น ณ ที่ว่าการเทศบาลปัจจุบันซึ่งติดแม่น้ำปิง เมื่อประกาศเรียกราคา

จึงทำให้ประชาชนเพิ่งได้รับทราบข้อมูลและเกิดกระแสต่อต้านจากหลายองค์กร รวมทั้งผู้หลักผู้ใหญ่ในเมือง เช่น ประธานสภาวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่ เจ้าแม่ดวงเดือน ณ เชียงใหม่ กลุ่มนักวิชาการสายแพทย์ทำการศึกษาผลกระทบ อาคารสูงต่อสุขภาพคนเชียงใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในสังคม เนื่องจากที่ผ่านมากลุ่มที่มีปฏิกิริยาคัดค้านอาคารสูง คือ กลุ่มนักวิชาการสายสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์เป็นหลัก นอกจากนั้นประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่คนปัจจุบันยังได้ร่วมเคลื่อนไหวคัดค้านการก่อสร้างอาคารหลังนี้ และยังมีกลุ่มเยาวชนที่ยื่นหนังสือถึงนายกเทศมนตรีขอให้กำกับการทำงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งแสดงว่าคนในสังคมจำนวนมากและหลากหลายไม่เห็นด้วยกับอาคารสูง

จากการทบทวนแผนและโครงการต่าง ๆ ของรัฐสามารถสรุปได้ว่า ประชาชนและรัฐบาลกลางมีความเห็นตรงกันว่าอาคารสูงจะส่งผลกระทบต่อแนวทางการอนุรักษ์เมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองประวัติศาสตร์ จึงมีความพยายามครั้งแล้วครั้งเล่า ต่างกรรมต่างวาระ ในการพิจารณาเสนอแนวทางการควบคุมการเติบโตของเมืองเชียงใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องความสูงและรูปแบบอาคารปัญหา ก็คือหน่วยงานเหล่านั้นไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานให้เป็นจริงตามแผนที่ได้ศึกษาเอาไว้ จึงทำให้เมืองเชียงใหม่ประสบปัญหาความขัดแย้งเรื่องอาคารสูงอย่างต่อเนื่อง ○

แบบนำองค์กรจัดพิมพ์

แผนงานวิจัยและพัฒนาระบบนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เป็นแผนงานหนึ่งของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ซึ่งมีพันธกิจใน “การพัฒนาและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในการพัฒนาและผลักดันนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ และความเป็นธรรมในสังคมไทย”

ภารกิจของแผนงานฯ ได้แก่

- 1) พัฒนาขีดความสามารถของเครือข่าย องค์กร และชุมชน ในการเข้าร่วมและผลักดันกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพและความเป็นธรรมในสังคม
- 2) พัฒนาการศึกษาระบบการนโยบายสาธารณะและระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ รวมถึงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- 3) สนับสนุนเครือข่าย องค์กร และชุมชนต่างๆ ในการเข้าร่วมการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และการผลักดันนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพและความเป็นธรรมในสังคม
- 4) การพัฒนาและผลักดันนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพและความเป็นธรรมในสังคม
- 5) พัฒนาและสนับสนุนช่องทางการสื่อสารสาธารณะเพื่อการพัฒนาและผลักดันนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพและความเป็นธรรมในสังคม
- 6) ประสานงานกับเครือข่ายและองค์กรต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพและการผลักดันนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพและความเป็นธรรมในสังคม

สถานที่ติดต่อ

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

อาคาร 3 ชั้น 5

ตึกกรมสุขภาพจิต ถ.ติวานนท์ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร: 0-2951-1286-93 ต่อ 145 โทรสาร: 02-295-1295



แบบนำเสนอฉบับวิจัยระบบสาธารณสุข

พันธกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ได้แก่

การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาปรับเปลี่ยนระบบสุขภาพ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนคนไทย โดยใช้กระบวนการทางวิชาการและงานวิจัยเป็นเครื่องมือและกลไกในการประสานและสร้างความร่วมมือกับเครือข่าย ภาคนักวิจัย นักวิชาการ ภาคประชาคม และภาคการเมือง เพื่อสร้างองค์ความรู้ในการจัดการระบบสุขภาพที่สามารถตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย

เป้าหมายแผนวิจัย สวรส. พ.ศ. 2545-2547

ภายในปี พ.ศ. 2547 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) จะเป็นแกนประสาน เชื่อมโยงความเคลื่อนไหวของพหุภาคีต่าง ๆ โดยอาศัยเครื่องมือและกระบวนการทางวิชาการและงานวิจัย เป็นกระบวนการพลังเพื่อให้เกิด

1. ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ ที่มุ่งเน้นในการเสนอทางเลือกสำหรับการสร้างสรรค์ระบบสุขภาพที่ตอบสนองต่อประชาชน
2. กลไกและภาระหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
3. เครือข่ายประชาคมสุขภาพที่มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เป็นพลังผลักดันการปฏิรูประบบสุขภาพอย่างมีเอกภาพ และสามารถขยายผลให้เกิดประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง
4. สถาบันภาคีและเครือข่ายที่มีศักยภาพในการจัดการงานวิจัยที่มีคุณภาพ คล่องตัวและโปร่งใสเพื่อรองรับภารกิจทางวิชาการของระบบสุขภาพต่อไปในระยะยาว

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) อาคาร 3 ชั้น 5

ตีพิมพ์สุขภาพจิต ถ.ติวานนท์ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร: 0-2951-1286-93 ต่อ 145 โทรสาร: 02-295-1295

แนะนำองค์กรจัดพิมพ์

มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง เป็นมูลนิธิเพื่อการศึกษาซึ่งรับสภาพจากศูนย์ศึกษาปัญหาเมืองเชียงใหม่ ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2533 มีวัตถุประสงค์คือ หนึ่ง ติดตาม ศึกษาและวิจัยความเปลี่ยนแปลง และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ สอง เผยแพร่ความรู้ และให้การศึกษาแก่สาธารณชนเกี่ยวกับปัญหาเมืองเชียงใหม่ สาม ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย และการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม โดยประชาชนมีส่วนร่วม สี่ ส่งเสริมงานวัฒนธรรมท้องถิ่น ห้า ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ด้วยความเป็นกลาง และไม่ให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือทรัพย์สินแก่เนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด

สถานที่ติดต่อ

ชั้น 2 อาคารพุทธสถานเชียงใหม่

เลขที่ 1 ถ.ท่าแพ ต.ช้างคลาน อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50100

โทร./โทรสาร : 0-5327-4817

<http://www.udif.or.th> e-mail: udif@udif.or.th

ผลงานของมูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง

1.	เชียงใหม่ในกระแสความเปลี่ยนแปลง ครั้งที่ 2 (2535)	70.-
2.	แม่ปิงวิกฤต (2536)	70.-
3.	ฉันรักต้นชะยอมน (2539)	40.-
4.	วีดีโอเทป 700 ปี เมืองเชียงใหม่ สิ่งแวดล้อมเมือง, ต้นไม้ในเมือง (2539)	700.-
5.	เมืองและการผังเมืองในประเทศไทย: กรณีเมืองเชียงใหม่ (2542)	150.-
6.	เชียงใหม่ก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 (2543)	90.-
7.	ประวัติเมืองเจียงใหม่ฉบับการ์ตูน (2543)	40.-
8.	คนเมือง (2544)	100.-
9.	โคลงอมรา (2544)	70.-
10.	สตรีกับการจัดการด้านชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่น (2544)	150.-
11.	การ์ตูนประวัติเมืองเจียงใหม่ฉบับตัวเมือง (2545)	40.-
12.	การ์ตูนประวัติเมืองเจียงใหม่ฉบับภาษาญี่ปุ่น (2546)	50.-
13.	การ์ตูนประวัติเมืองเจียงใหม่ฉบับภาษาอังกฤษ (2546)	50.-
14.	จรัล มโนเพ็ชร ศิลปินล้านนาแห่งยุคสมัย (2546)	145.-
15.	แนวคิดเมืองยั่งยืนกับอนาคตของเมืองเชียงใหม่ (2546)	100.-
16.	อาคารสูง: ผลกระทบต่อสุขภาพ และอนาคตของเมืองเชียงใหม่ (2546)	100.-

