

๑. การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน
(Transit-Oriented-Development)

โดย: กองพัฒนาระบบการขนส่งและจราจร (กพข.)

บทความ

เรื่อง “การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented-Development) ”

บทนำ

รัฐบาลให้ความสำคัญเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาจราจรอย่างเป็นระบบและอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนตามแผนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่สำหรับการเชื่อมต่อระบบการเดินทางให้มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการกระจุกตัวของการเดินทางในพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครซึ่งมีการพัฒนาเป็นเมืองสูง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการวางแผนระบบขนส่งมวลชนให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ตลอดจนเพื่อให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่

ในขณะที่การวางแผนและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางของประเทศไทยที่ผ่านมา มักขาดการพิจารณาอย่างรอบด้าน โดยมักมองด้านขนส่งแต่เพียงด้านเดียว จึงส่งผลให้ปริมาณผู้โดยสารและการพัฒนาโดยรอบสถานีขนส่งไม่เป็นไปตามเป้าหมายและหลักวิชาการ การวางแผนและพัฒนาที่ยั่งยืนควรมองทั้งองค์ประกอบด้านการขนส่ง (Transportation) และการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use) ควบคู่กันไป การพัฒนาพื้นที่แบบระบบขนส่งมวลชนชั้นนำหรือการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) เป็นที่ยอมรับในระดับสากลอย่างกว้างขวาง มีหลักการในการพัฒนาพื้นที่แบบเข้มข้น โดยพัฒนาศูนย์กลางที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมบริเวณสถานีขนส่งมวลชน (transit station) หรือโดยรอบเส้นทางระบบขนส่งมวลชน (transit corridor) เน้นการออกแบบการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงการเดินทางแบบไม่ใช้เครื่องยนต์ (NMT) โดยเฉพาะการเดินเท้า (walking) และทางจักรยาน (Bicycling) ภายในรัศมี ๔๐๐-๘๐๐ เมตร จากสถานีขนส่งมวลชน และการใช้มาตรการอื่น ๆ ที่ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชน และลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว

แนวทางการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน

แนวทางการพัฒนาเมืองในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการประสานการพัฒนาด้านกายภาพกับด้านการบริหารจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นการพัฒนา ดังนี้

๑) ด้านกายภาพ

- สร้างเมืองกระชับ/เมืองกะทัดรัด (Compact City) ลดการขยายตัวทางราบของเมือง เพื่อเพิ่มความหนาแน่นและประสิทธิภาพในการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานเมือง
- กลับมาฟื้นฟูพื้นที่ในเขตชั้นในของเมือง เปลี่ยนวิธีคิดจากการขยายตัวทางราบออกไปยังย่านชานเมือง มาเป็นการปรับปรุงย่านที่เสื่อมโทรมในเขตชั้นในของเมืองให้กลับมาใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพอีกครั้ง
- ให้ความสำคัญกับสถานีขนส่งบนทางวิ่งเฉพาะ ในฐานะพื้นที่ที่มีความสามารถในการเข้าถึงดี ไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจรและโครงสร้างพื้นฐาน โดยพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางใหม่ของเมืองที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเอง

๒) ด้านการบริหารจัดการเมือง

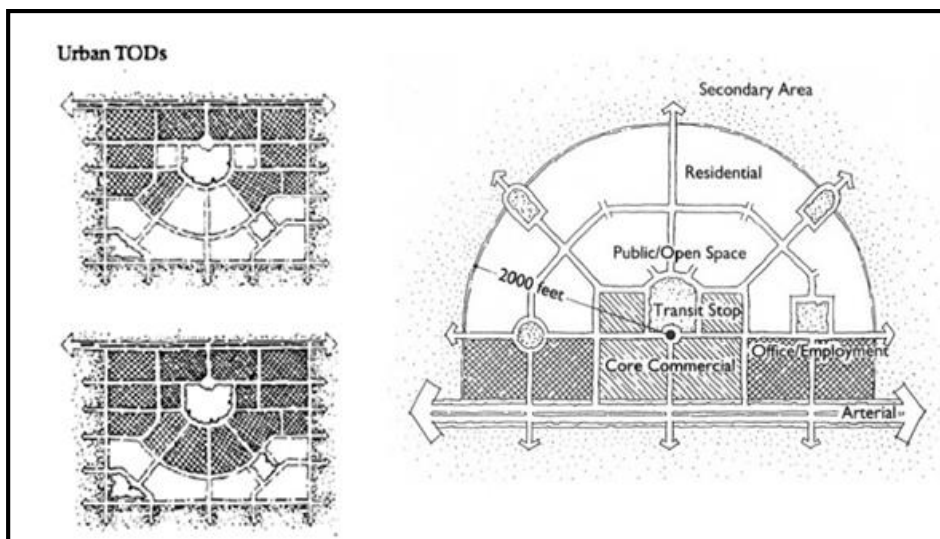
- สนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership) การพัฒนาเมือง คือ การทำงานร่วมกันของหน่วยงานรัฐและผู้พัฒนาที่ดินภาคเอกชน เป็นการประสานการพัฒนาอย่างลงตัว
- กำหนดบทบาทให้หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้จัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อขึ้นนำการพัฒนา และให้ภาคเอกชนเป็นผู้พัฒนาเมืองไปตามการขึ้นนำและข้อกำหนดต่างๆ ในการพัฒนาเมือง

- ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นกำลังหลักในการพัฒนาเมือง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากที่สุด
- เน้นความสมดุลระหว่างต้นทุนกับผลตอบแทน (Zero Sum Game) ต้องมีการจัดสรรต้นทุนและแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาเมืองอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

แนวทางการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD)

จากแนวคิดในการพัฒนาเมืองดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่หลักการ Transit Oriented Development (TOD) ที่มุ่งพัฒนาพื้นที่รอบสถานีระบบขนส่งทางรางให้เป็นศูนย์กลางแห่งใหม่ของเมือง เป็นการดึงการพัฒนาที่กระจัดกระจายทั่วเมืองมาจัดระเบียบแบบกระจับปี่ในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาและมีประสิทธิภาพด้านการคมนาคมขนส่งสูง โดยพัฒนาพื้นที่ให้มีกิจกรรมเพิ่มเติมเพื่อเป็นพื้นที่รองรับกิจกรรมที่มีความต้องการการเข้าถึงสูง เช่น พาณิชยกรรม หรือที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง ซึ่งมักจะกำหนดให้มีขอบเขตอยู่ในระยะเดินเท้า (Walking Distance) คือ ประมาณ ๔๐๐-๕๐๐ เมตร จากสถานีขนส่งสาธารณะ และยังเป็นระยะที่เหมาะสมสำหรับการรวมกลุ่มของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการประหยัดจากการอยู่ใกล้กัน (Agglomeration Economy) ด้วย

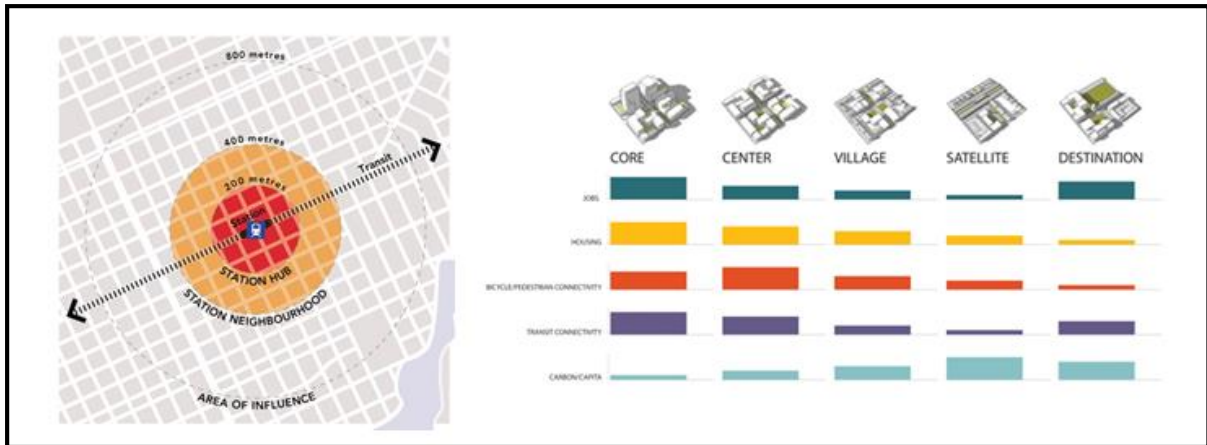
โดยในการพัฒนาดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างระบบขนส่งทางราง และหน่วยงานภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างต้นทุนที่ภาครัฐลงทุนกับผลกำไรจากการพัฒนาที่ดินตามที่ภาครัฐขึ้นไปอย่างเหมาะสม และมีความสมดุลระหว่างแหล่งงานกับที่อยู่อาศัย (Job and Housing Balance) โดยมีสถานีระบบรางเป็นศูนย์กลาง ในรัศมีชั้นในพัฒนาเป็นพื้นที่พาณิชยกรรม และพื้นที่ชั้นนอกเป็นที่อยู่อาศัยที่ปรับเปลี่ยนไปตามศักยภาพของแต่ละสถานี โดยผังแนวคิด Transit Oriented Development (TOD) ดังกล่าว ดังภาพ



ที่มา: Transit-Oriented Development Guidelines, Calthorpe Associates, ๑๙๙๓

ภาพแสดงผังแนวคิด Transit Oriented Development (TOD)

หลักการ TOD มีรูปแบบการพัฒนาที่แตกต่างกันไปตามศักยภาพและทำเลที่ตั้งของสถานี โดยพื้นที่พาณิชยกรรม การค้าบริการ และแหล่งงานจะแปรผันไปตามบทบาทหน้าที่ สำหรับศูนย์กลางพาณิชยกรรมและสถานีกลางบางซื่อ กำหนดให้เป็น **สถานีศูนย์กลาง** ที่มีกิจกรรมหลักเป็นด้านพาณิชยกรรม การค้าบริการ สำนักงาน และศูนย์การค้า ส่วนที่อยู่อาศัยจะเป็นกลุ่มที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก



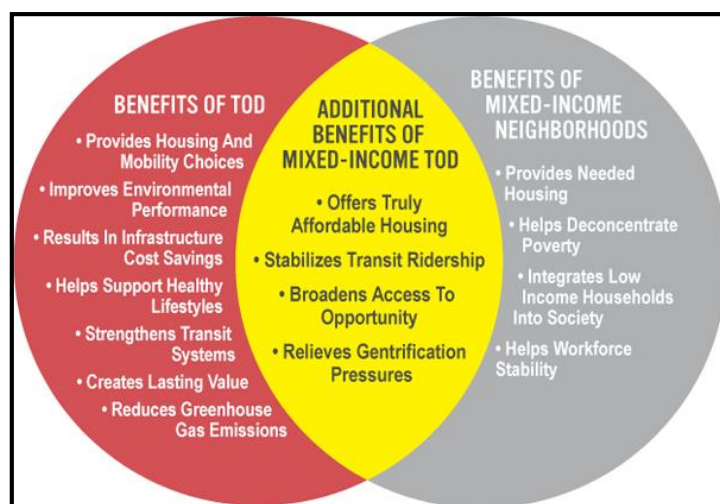
ที่มา: Transit-Oriented Communities (TOC): A Blueprint for Washington State

ภาพแสดง การสร้างความสมดุลระหว่างพื้นที่พาณิชย์กรรม แหล่งงาน กับย่านที่พักอาศัย

ผลประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

ประโยชน์ในการพัฒนาตามแนวทาง TOD เป็นการประสานประโยชน์ใน ๒ มิติ คือ ประโยชน์ด้านการขนส่ง กับ ประโยชน์ด้านการเป็นแหล่งที่ตั้งของชุมชนที่กลุ่มคนมีรายได้หลากหลาย ได้แก่

- มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยในราคาที่เหมาะสมต่อฐานะของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เนื่องจากมีแหล่งงาน และการเข้าถึง สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละสถานี
- ทำให้มีปริมาณผู้โดยสารที่แน่นอนให้กับระบบขนส่งมวลชนทางราง เนื่องจากนำต้นทุนทางและปลายทาง ของ Work Trip มาอยู่ใน TOD รอบสถานี
- เพิ่มความสามารถในการเข้าถึงให้ทั่วถึงและกว้างไกลยิ่งขึ้น
- ลดความกดดันในการเพิ่มคุณค่าให้กับพื้นที่เมืองเดิม เนื่องจากการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีระบบขนส่งทางรางในพื้นที่ที่มีศักยภาพและเกี่ยวเนื่องกับการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่ด้านในของเมือง



ที่มา: Action Guide: Mixed-Income Transit-Oriented Development (MITOD)

ภาพแสดง ผลประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

โดยสรุป Transit-Oriented development (TOD) ถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของ Transport Demand Management (TDM) ในการบรรเทาปัญหาด้านการจราจรและขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการที่ต้นเหตุ คือ พฤติกรรมของผู้เดินทาง (Travel behavior) โดยอาศัยองค์ประกอบด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือ Land use ประกอบการออกแบบพัฒนาตามหลักเกณฑ์ TOD โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการเดินทางของประชาชนด้วยระบบขนส่งมวลชนซึ่งถือเป็นระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพสูง สร้างโอกาสในการเดินทางแก่คนด้อยโอกาส ลดการใช้พลังงานเชื้อเพลิงและลดมลพิษทางอากาศจากการใช้รถยนต์ที่มากเกินไป ส่งเสริมการพัฒนาเมืองหรือชุมชนเชิงเข้มข้น และกระชับ (Compact city) อันเป็นการลดภาวะการเติบโตของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (Urban sprawl) โดยสร้างผลลัพธ์ (outcome) ที่นำไปสู่ชุมชนสีเขียว (Green community) หรือเมืองน่าอยู่ (Livable city) ได้อย่างยั่งยืนต่อไปตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยใช้ที่ดินแบบหลากหลายและผสมผสาน ตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยใช้ที่ดินแบบหลากหลายและผสมผสาน ดังภาพ



บทความโดย นางพุทมนต์ รตจิ้น
หัวหน้ากลุ่มโครงข่ายและการเชื่อมต่อการขนส่ง
กองพัฒนาระบบการขนส่งและจราจร
สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
มีนาคม ๒๕๕๙