

บทที่ 5 การบริหารชุมชนเมือง (Urban Administration)

เนื้องจากบทที่ 5 นี้คือการบริหารชุมชนเมืองเป็นหัวใจสำคัญของหนังสือเล่นนี้และเป็นบทที่มีเนื้อหาสาระที่มากและหลากหลายประมาณกว่า 100 หน้า จึงได้รับขอเสนอโครงการสร้างการนำเสนอตามตารางดังต่อไปนี้

ลำดับ	เรื่อง	เนื้อหา
1	การบรรลุภารกิจและความรับผิดชอบในการบริหารชุมชนเมือง	เป้าหมายด้านต่างๆ ของการบริหารจัดการชุมชนเมือง
2	จุดเริ่มต้นของการบริหารชุมชนเมือง	การออกแบบเมือง, แผนเมือง, การผังเมือง, การวางแผนด้านอื่นๆ
3	การผังเมือง	ประสบการณ์, วัตถุประสงค์, กลไกของการผังเมือง, ปัจจัยในการพัฒนาและวางผังเมือง, ระดับของการวางแผนของเมืองและหน่วยการปกครอง, การผังเมืองและการจัดการในพื้นที่ของเมืองในสังคมประชาธิปไตย
4	การผังเมืองในประเทศไทย	ผังภาค, ผังโครงสร้างชั้นหัวใจ, ผังเมืองรวม, ผังเมืองเฉพาะ, ผังพัฒนาชุมชน, ผังพัฒนาชุมชนระดับตำบล, ผังเฉพาะกิจ, วิธีการกำหนดผังเมือง, ขั้นตอนการวางแผน, ข้อสังเกตและปัญหาการผังเมืองของไทย
5	การเมืองกับการบริหารชุมชนเมือง	การบริหารชุมชนเมืองอย่างอิสระ, การบริหารชุมชนเมืองในแต่ละกรุงให้ความช่วยเหลือ
6	องค์กรและการให้อำนาจในการบริหารชุมชนเมือง	ระบบรัฐสภา, ระบบประธานาธิบดี, ระบบกิตติรัฐสภา

ลำดับ	เรื่อง	เนื้อหา
7	รูปแบบการเมืองในการบริหารชุมชนเมืองในปัจจุบัน	แบบที่ประชุมเมือง, แบบสภา-นายกเทศมนตรี, แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ, แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง, แบบคณะกรรมการ, แบบผู้จัดการ
8	การวางแผนเพื่อเป้าหมายในระยะยาวของการบริหารชุมชนเมือง	ด้านสุขภาพอนามัย, ความปลอดภัยสาธารณะ, การให้ความของกรณีทาง, การจัดหาและควบคุมการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก, การคลังสาธารณะ, เศรษฐกิจ, การปักป้องสิ่งแวดล้อม, การกระจายโอกาสฯ
9	การกิจกรรมในการบริหารชุมชนเมืองในแต่ละโครงสร้าง แผนงานในระบบงบประมาณ	การรักษาความปลอดภัยส่วนบุคคล, สาธารณสุข, พัฒนารัฐพยากรณ์นุյย์, การสร้างที่อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี, การสร้างเศรษฐกิจที่ดีและโอกาสในการทำงานให้กับปัจจุบัน, การบริหารกิจกรรมทางสังคมและนันทนาการ, การขนส่งการติดต่อสื่อสารและทำเลที่ตั้ง, การบริหารทั่วไป
10	โครงสร้างองค์กรในการบริหารชุมชนเมือง	โครงสร้างของเทศบาลนครเชียงใหม่, เมืองโภ呗 ประเทศไทยปัจจุบัน
11	การกิจกรรมในการบริหารชุมชนเมืองตามกฎหมาย	กฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2496
12	ปัญหาของชุมชนเมือง: ปัญหาของสังคมโลก	ความยากจนขั้นแย้นท่ามกลางความอุดมสมบูรณ์ ความทรุดโทรมของสิ่งแวดล้อม, ปัญหาการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์, ปัญหาการเสื่อมครุฑ化ในสถาบันค่างๆ, ปัญหาทางเศรษฐกิจการเงินและการธุรกิจต่างๆ
13	ระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อมและชุมชนที่มนุษย์อาศัย	ระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัย
14	การจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง	การจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง
15	ช่องทางการประชาสัมพันธ์ของเมืองในยุคโลกาภิวัตน์	ช่องทางการประชาสัมพันธ์ของเมืองในยุคโลกาภิวัตน์
16	การบริหารชุมชนเมืองในเชิงการให้บริการ	การบริหารชุมชนเมืองในเชิงการให้บริการ

ลำดับ	เรื่อง	เนื้อหา
17	การบริหารงานคลัง	ปัญหาและแนวทางในการบริหารงานคลังของเมือง
18	เทคโนโลยีการก่อสร้างโครงสร้างทางกายภาพสำหรับเมือง	เทคโนโลยีการก่อสร้างโครงสร้างทางกายภาพสำหรับเมือง
19	ปัญหาโดยทั่วไปในการบริหารชุมชนเมือง	ปัญหานิเชิงการบริหาร,เชิงกายภาพ, การขาดการวางแผน,ความเสื่อมของตึ่งแวดล้อม ใจกลางเมืองหรือย่านใจกลางธุรกิจ, ความแออัด, สิ่งแวดล้อม, ตึ่งที่ถูกปฏิเสธ, โอกาสในทางการเมืองสังคมและเศรษฐกิจ, ลักษณะปัญหาที่ปรากฏ
20	การจัดการชุมชนฟอร์มในชุมชนเมือง	ระบบในอนาคตของการจัดการชุมชน, ภาพของชุมชนโดยทั่วไป, คุณลักษณะของชุมชนในชุมชนเมือง, ขยะกับปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยาและสภาวะแวดล้อม อื่น, ปัญหางานของชุมชนในปัจจุบัน, การแก้ไขปัญหา
21	ระบบข้อมูลเทศบาลทางภูมิศาสตร์	นิยาม, การประยุกต์ใช้ GIS กับการบริหารชุมชนเมือง
22	แนวความคิดในเรื่องการสร้างเมืองที่น่าอยู่อาศัย ในอุตสาหกรรม	แนวความคิดในเรื่องการสร้างเมืองที่น่าอยู่อาศัยในอุตสาหกรรม
23	สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวในเมือง	สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวในเมือง
24	ทิศทางในการจัดการเมืองของไทย	ทิศทางในการจัดการเมืองของไทย
25	ระบบการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกทางช่องเมือง	ระบบการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกทางช่องเมือง
26	ตัวชี้วัดในการพัฒนา : เป้าหมายสำคัญของการบริหารชุมชนเมือง	ตัวชี้วัดในการพัฒนา : เป้าหมายสำคัญของการบริหารชุมชนเมือง
27	การสร้างบ้านแปลงเมืองและการขยายขอบเขตของชุมชนเมืองอย่างไรทิศทาง (Urban Sprawl)	การสร้างบ้านแปลงเมืองและการขยายขอบเขตของชุมชนเมืองอย่างไรทิศทาง

ลำดับ	เรื่อง	เนื้อหา
28	การผนรรค์ปัญหางานนี้เป็นหัวใจสำคัญของหนังสือเล่มนี้ ที่จะเสนอ แนวคิดและวิธีการปฏิบัติในการบริหารชุมชนเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการ บริหารเพื่อตอบสนองต่อผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องศึกษาในแง่ของโครงสร้าง และพฤติกรรมของการเมืองและการบริหารในชุมชนเมือง การศึกษาหรือความสนใจในเรื่องของ ประเด็นปัญหาและบริบทของปัญหาทั้งในระดับภูมิภาค ระดับชาติและระดับสากล หรือตลอดจน แนวทางในการพัฒนาชุมชนเมือง เป็นศั้น ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาในเชิงระบบทั้งใน ด้านปัญหาและข้อเรียกร้องของชุมชนเมืองในฐานะปัจจัยนำเข้า (Input) ตลอดจนความจำเป็นและ แนวทางของกิจกรรมในฐานะปัจจัยนำออก (Output) และศึกษาผลกระบวนการบริหารชุมชน เมือง โดยศึกษาทั้งตัวองค์กรหรือสถาบันหลักที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในการบริหารชุมชนเมือง หรือศึกษาแยกย่อยไปที่ประเด็นรายละเอียดหรือเนื้อหาสาระในชุมชนเมือง (สุรพงษ์ โสธรนະเสถียร 2528) การบริหารชุมชนเมืองจึงมีจุดเริ่มต้นแต่การกำหนดเป้าหมายการวางแผนบริหารงานและลง มือปฏิบัติจนบังเกิดผลซึ่งมีหลักการดังต่อไปนี้	การผนรรค์ปัญหางานนี้เป็นหัวใจสำคัญของหนังสือเล่มนี้ ที่จะเสนอ แนวคิดและวิธีการปฏิบัติในการบริหารชุมชนเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการ บริหารเพื่อตอบสนองต่อผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องศึกษาในแง่ของโครงสร้าง และพฤติกรรมของการเมืองและการบริหารในชุมชนเมือง การศึกษาหรือความสนใจในเรื่องของ ประเด็นปัญหาและบริบทของปัญหาทั้งในระดับภูมิภาค ระดับชาติและระดับสากล หรือตลอดจน แนวทางในการพัฒนาชุมชนเมือง เป็นศั้น ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาในเชิงระบบทั้งใน ด้านปัญหาและข้อเรียกร้องของชุมชนเมืองในฐานะปัจจัยนำเข้า (Input) ตลอดจนความจำเป็นและ แนวทางของกิจกรรมในฐานะปัจจัยนำออก (Output) และศึกษาผลกระบวนการบริหารชุมชน เมือง โดยศึกษาทั้งตัวองค์กรหรือสถาบันหลักที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในการบริหารชุมชนเมือง หรือศึกษาแยกย่อยไปที่ประเด็นรายละเอียดหรือเนื้อหาสาระในชุมชนเมือง (สุรพงษ์ โสธรนະเสถียร 2528) การบริหารชุมชนเมืองจึงมีจุดเริ่มต้นแต่การกำหนดเป้าหมายการวางแผนบริหารงานและลง มือปฏิบัติจนบังเกิดผลซึ่งมีหลักการดังต่อไปนี้

1. การบรรลุภารกิจและความรับผิดชอบในการบริหารชุมชนเมือง

การบริหารชุมชนเมืองสมัยใหม่คงจะไม่ใช่เป็นภาระของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทั้งนี้เนื่องจาก
ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการตระหนักในความรับผิดชอบในการบริหาร
ชุมชนเมือง โดยชาวชุมชนเองเท่านั้นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารชุมชนเมืองดังรูปธรรมที่
ปรากฏคือเมืองที่ประชาชนมีความสนใจและให้ความร่วมมือในกิจกรรมของส่วนรวมตลอดจน
กระทั้งการตรวจสอบติดตามการทำงานของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในลักษณะการบริหาร
ขั้นการที่ดี (Good Governance) ดังนั้นการบริหารชุมชนเมืองที่องค์กรการบริหารเป็นอิสระ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนสำคัญในการกำหนด
แนวทางและวิธีการประกอบกับอาจได้รับการสนับสนุนจากภายนอกจึงเป็นแนวทางที่เหมาะสม
 เพราะได้สร้างให้เกิดความรับผิดชอบในการบริหารชุมชนเมืองของชาวชุมชนเมืองโดยแท้ โดยเฉพาะ
 ได้นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่สำคัญหลายประการเช่น (Fried and Rabinovitz 1980, 22)

1.1 การบรรลุเป้าหมายการด้านเกียรติภูมิและสิทธิของประชาชน (Right and Dignity)

คือการให้สาธารณะชนได้ตัดสินใจบริหารงานอย่างเปิดเผย ซึ่งสัมฤทธิ์ปราศจากอคติและความลำเอียง ตลอดจนบริหารงานโดยยึดหลักกฎหมาย และต้องพิจารณาตัดสินใจอย่างรอบคอบ ผ่านกระบวนการกลไกการปกครอง เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยรวม โดยสามารถตรวจสอบการบริหารนั้นได้ซึ่งเป็นการให้สิทธิและคำนึงถึงสังคมศรีและเกียรติภูมิของชาวเมือง เช่นเมืองนั้นจะต้องไม่มีอำนาจใดมาอยู่เหนืออำนาจของชาวชุมชนที่จะอยู่บ้านท่องโลกในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองจนทำให้เกิดการได้เบร์ยนเสียเบร์ยนหรือไม่มีความเป็นธรรมในเมืองนั้น

1.2 การบรรลุเป้าหมายในด้านความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)

คือการบริหารงานนั้นต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน ทั้งการอาศัยประชาชนมีส่วนร่วม หรือบริหารงานบนพื้นฐานความต้องการของประชาชน โดยเริ่มต้นจากการค้นหาความต้องการของประชาชนโดยผู้บริหารเอง การบริหารงานนั้นต้องเป็นไปโดยเปิดเผย และประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ ในขณะที่ทุกฝ่ายต่างก็มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ (Public Accountability) และเป็นเรื่องง่ายที่ประชาชนจะจดจ่อผู้ที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามนี้

1.3 การบรรลุเป้าหมายด้านความมีประสิทธิผล (Effectiveness)

คือการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย บังเกิดผลหรือสามารถบรรเทาและ/หรือแก้ไขปัญหาลดลงสนองตอบความต้องการของคนในชุมชนเมืองนั้นๆ ได้ ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ผู้ที่รับผิดชอบจะต้องหาทางออกให้กับประชาชนได้ เช่นกัน การบริหารงานดังกล่าวต้องมีความคุ้มค่าคือการที่ใช้ทุนน้อยแต่สามารถบรรลุมาตรฐานด้านต่างๆ ตามที่ประชาชนชาวเมืองต้องการ เช่น การสาธารณสุข ความปลอดภัย ด้านสวัสดิการสังคมฯลฯ ได้ (ภาพการณ์ในเรื่องสิ่งแวดล้อมของชาวเมืองเชิงดัน ประเทศไทยรัฐอเมริกา แสดงออกถึงเกียรติภูมิ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในเมือง)



(www.sierraclub.org/dc/sprawl/cngvictory.htm)

ดังนั้นในเมืองการบริหารชุมชนเมืองจึงมุ่งสร้างให้มีองค์ประกอบสนับสนุนความเป็นอยู่ของชาวเมืองและเป็นเมืองที่น่าอยู่อาศัยโดยการมุ่งสร้างหรือยกระดับมาตรฐานชีวิตของประชาชน หรือการตอบสนับสนุนความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในด้านต่างๆ ได้อย่างครบถ้วนและเพียงพอ เช่น ความต้องการอาหารที่เพียงพอ อากาศที่บริสุทธิ์ น้ำสะอาดเพื่อการบริโภค ที่อยู่อาศัยและเครื่องนุ่งห่มที่น่าพอใจ ความต้องการมีสุขภาพอนามัยที่ดี การดูแลทางการแพทย์เมื่อเกิดเจ็บป่วยที่เหมาะสม ความต้องการตามธรรมชาติด้านสังคม ความรัก ชีวิตครอบครัว โอกาสในการมีงานทำ การทำตัวให้มีคุณค่าแก่สังคม การได้รับประสบการณ์ในด้านความสวยงาม การมีเสรีภพในขอบเขตของสังคม และการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในทางกฎหมาย เป็นต้น (Leowenberg and Dolgoff 1972, 24)

2. จุดเริ่มต้นในการบริหารชุมชนเมือง

การบริหารชุมชนเมืองเริ่มต้นที่การวางแผน และการมีแผนเพื่อให้เป้าหมายที่มนุษย์ต้องการอยู่ในสังคมชุมชนเมือง ได้รับการตอบสนอง และ โดยภาพรวมอาจวางแผนใน 4 ลักษณะ กว้างๆ ดังนี้ (Levy 1994, 96-100) คือ การวางแผนพื้นฐานของระบบแนวคิด ทิศทางของการวางแผน เมือง, การจัดระบบความสัมพันธ์ของการเมือง การปกครองระหว่างรัฐบาลในแต่ละระดับ, การวางแผนทางด้านสังคมเศรษฐกิจ, การวางแผนการใช้พื้นที่ และการกำหนดผังการใช้พื้นที่ของเมือง (Zoning Map)

อย่างไรก็ตามในวงการบริหารชุมชนเมืองนิยมเรียกโดยรวมว่า แผนพัฒนาเมือง ซึ่งหมายความรวมถึงหรือสืบทอดกันโดยเรียกว่า ได้ชื่อที่มากหลาย เช่น แผนพัฒนา (Development

Plan), แผนเมือง (Urban Plan), แผนแม่บท (Master Plan), แผนทั่วไป (General Plan), แผนจัดการการเจริญเติบโต (Growth Management Plan), แผนโควิดรวม(Comprehensive Plan), แผนนโยบาย (Policy Plan) เป็นต้น แต่การบริหารชุมชนเมืองมักจะเน้นหนักแผนกายภาพที่เรียกว่าผังเมือง (City Plan) และ แผนจัดการการเจริญเติบโต (Growth Management Plan) (สิทธิพร กิริมยื่น 2543) ฯลฯ จากแผนดังกล่าวการบริหารชุมชนเมืองที่ดีจะมีแผนภารกิจ (Action Plan) หรือแนวทางที่ชัดเจนเพื่อการรองรับกิจกรรมการบริหารชุมชนเมืองให้ได้ผล เช่น

1) การออกแบบเมือง (Urban Design)

การออกแบบเมืองเป็นการสร้างวิสัยทัคค์ของเมืองหรือสร้างสรรค์ให้เกิดสภาพเมืองที่พึงปรารถนา เช่นเป็นเมืองที่สวยงามน่าชื่นชมและแสดงถึงเอกลักษณ์ที่โดดเด่นที่เหมาะสมของเมืองนั้นๆ กิจกรรมการออกแบบเมืองจึงต้องมีการพิจารณา และพสมกлемกลืนสิ่งต่างๆ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวก (Facilities) ผู้ที่อยู่อาศัย และความต้องการหรือการมีส่วนร่วมจากกลุ่มที่หลากหลายของเมือง ในขั้นการวางแผนเพื่อออกแบบเมืองโดยรวม ด้วยเหตุดังกล่าวการออกแบบเมืองจึงครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดโดยรวมของเมืองทั้งของเอกชนและของสาธารณะ ดังนั้นประเด็นสำคัญของกิจกรรมการออกแบบเมืองจะถูกกำหนดจากพลเมืองด้วยความกระตือรือร้นจากที่ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์และมุ่งที่จะสร้างให้เกิดคุณค่าที่ดีในการใช้พื้นที่ของสาธารณะ การออกแบบเมืองไม่เฉพาะแต่เป็นการสร้างหลักการ เป้าหมายและนิยามที่ชัดเจนของเมืองที่ง่ายในการประสานโครงการต่างๆ เท่านั้น แต่การออกแบบเมืองเป็นทั้งการตอบคำถามและแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบกับพื้นที่ที่จะปรากฏให้เห็นเป็นการเฉพาะอีกด้วย สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของการออกแบบเมืองคือ ในเชิงการบริหารการออกแบบเมือง (Urban Design Administration) นั้น คือการประสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดคร่าวมกันให้สอดคล้องกับสิ่งที่จะเกิดขึ้น เป้าหมายของการออกแบบเมืองอาจแตกต่างกันออกไปในแต่ละเมือง แต่โดยรวมนั้นอาจได้แก่การมุ่งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและหน้าที่ที่กำหนดในแผนของเมืองให้เข้ากันสนิมย์และสุนทรียภาพต่างๆ ที่รวมตลอดทั้งความสวยงาม ความรู้สึกปลื้มปิติ และความส่ง่ำงาม

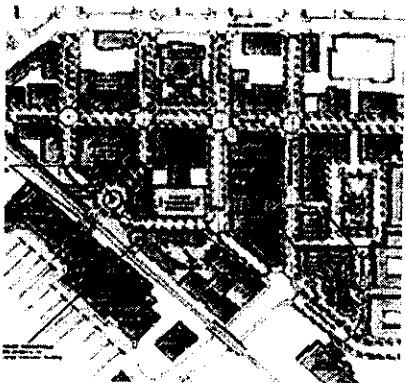
ภาพตัวอย่างของการออกแบบเมือง (Urban Design) ในจุดต่างๆ ที่เป็นย่านสาขาวรรณ



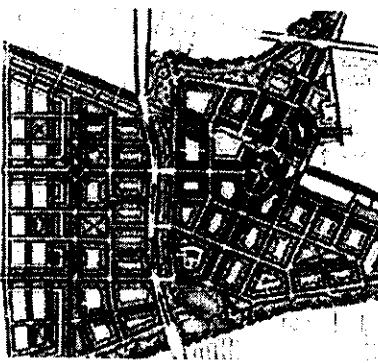
2003 Downtown Revitalization



2002 Downtown Revitalization



2002 Downtown Revitalization



2001 Berryessa BART Station
Development Plan (California)

ที่มา : Hiro Sasaki (www.geocities.co.jp)

ตัวอย่างเบื้องหลังของการออกแบบเมือง โดยโยโกฮาม่าในปี 1993 ไคแก' (The City Of Yokohama 1993)

- เพื่อคุ้มครองป้องกันผู้เดินเท้า โดยการประกันความปลอดภัยให้สภาพพื้นที่ที่เหมาะสมและสวยงาม
- เพื่อสร้างคุณค่าที่โดดเด่นของสถาปัตยกรรมชั้นนำ เช่น ภูมิประเทศและพื้นที่สีเขียว
- เพื่อสร้างคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ให้กับพื้นที่

- เพื่อพยาบาลในการสร้างพื้นที่สีเขียวอย่างมีคุณภาพและพื้นที่โล่ง
- เพื่อสร้างคุณค่าของพื้นที่สาธารณะเลิศแบบน้ำและชายฝั่ง
- เพื่อเพิ่มจำนวนสถานที่ท่องเที่ยวและสถานที่ท่องเที่ยวที่เชื่อมต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน
- เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสวยงามทั้งรูปแบบและเนื้อหา

การทำให้ปรากฏเป็นภาพที่สวยงามจะต้องมีการวางแผนหรือกำหนดครูปลักษณ์ของภูมิทัศน์ของเมือง (Cityscape) ที่เมืองได้รับเอาแนวคิดต่างๆ เช่น ในเชิงประวัติศาสตร์และพัฒนาการของเมือง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมมากำหนดเป็นทิศทางและลักษณะของเมืองนั้นๆ โดยจะปรากฏออกมานี้เป็นแนวทางในการก่อสร้างแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ ที่สาธารณะ ถนนหนทาง ที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวกและสถาปัตยกรรมที่มีเอกลักษณ์ หรือออกแบบเมืองให้คงความเป็นเมืองที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ (Rich Historical Assets) สำหรับเมืองที่มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน การออกแบบเมืองให้เป็นเมืองการค้า เมืองท่า หรือเมืองแห่งการศึกษา เช่น เมืองบางเมืองพัฒนามาจากการเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ เป็นมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2) แผนเมือง (City Plan)

แผนเมืองจะชี้ให้เห็นแนวคิดพื้นฐานตลอดจนวัดถูกประสานกับพื้นที่ของเมืองนั้นๆ ไปสู่ทิศทางที่ต้องการ โดยส่วนรวมก็จะมีแนวคิดพื้นฐานเพื่อสร้างให้เมืองนั้นมีความสะดวกสบายผ่านทางที่สำคัญ หรือสร้างให้ผู้คนมีความหวังและสามารถอยู่ในอนาคตได้ แผนเมืองอาจเป็นแผนแม่บท หรือ แผนหลัก (Master Plan) ที่จะเป็นกรอบหรือแนวทางไปสู่การวางแผนปฏิบัติ หรือนโยบายในการวางแผนเมือง (City Planning Policies) ต่อไป *

* เช่นเมือง Osaka (เป็น 1 ใน 5 เมืองที่แข่งขันรอบสุดท้ายในการขอเป็นเจ้าภาพ Olympic Games 2004) มีแผนของเมืองโดยใช้ชื่อว่า "Osaka Plan 21" มีหลักในการพัฒนา 2 ประการคือ "ให้เมืองเป็นที่รักของผู้ที่อยู่อาศัย" และ "เป็นเมืองที่สามารถแบ่งปันแก่โลก" โดยมีวัดถูกประสานกับแผนนี้คือ "เพื่อให้บรรลุความกลมกลืนและสมดุลในที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน และที่พักผ่อนหย่อนใจ" เป็นต้น

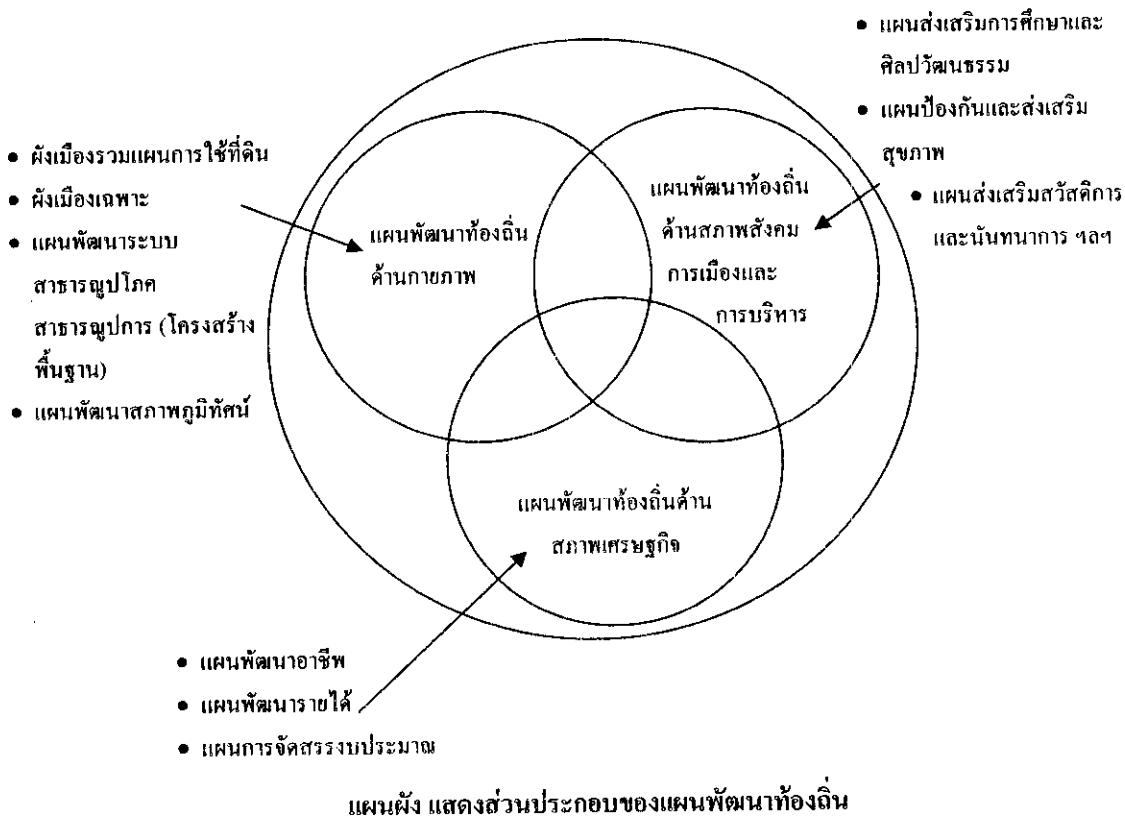
2.1) แผนโดยภาพรวม (Wide-Area Planning)

อาจต้องอาศัยทิศทางและความสอดคล้องในระดับกว้าง ลักษณะของแผนภาพรวมได้แก่ แผนที่สอดคล้องกับแผนภูมิภาค (Regional Plan) หรือแผนระดับประเทศที่อาจต้องอาศัยความเกี่ยวพันและการตัดสินใจและความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นไม่เฉพาะเมืองนั้นเมืองเดียว

2.2) การผังเมือง (City Planning) และการวางแผนการใช้พื้นที่ (Land Use Planning)

การวางแผนการใช้พื้นที่ของเมืองหรือการผังเมืองคำนึงการโดยอาศัยกฎหมายการผังเมือง และการบริหารงานในเชิงนโยบาย จนถูกนำไปใช้ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย เช่น แผนทั่วไป (Comprehensive Plan) หรือผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan) ซึ่งก็คือการวางแผนแนวคิดหรือกำหนดภาพรวมการใช้ประโยชน์ของที่ดินอย่าง มีเหตุผล โดยการอุตสาหกรรมและมาตรการต่างๆเพื่อเป็นประกันในความเป็นอยู่และใช้ชีวิตที่ดี และมีประสิทธิภาพของคนในเมือง โดยอาจมีแผนย่อยๆมารองรับ

ในทางปฏิบัติตัวอย่างของไทยแผนเมืองในปัจจุบันเทศบาลและองค์กรบริหารส่วน ท้องถิ่นทุกแห่ง จะต้องทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งแผนราย 5 ปี และแผนรายปี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น ตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด ซึ่งการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น ให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์อย่างมีประสิทธิภาพ แผนพัฒนาท้องถิ่นควรเป็นแผนเชิงบูรณาการ คือ เป็นแผนพัฒนาที่บูรณาการการพัฒนาทั้ง 3 ด้าน เข้าด้วยกัน คือ ด้านกากภาพ ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ม.ป.ป.) (แผนผัง)



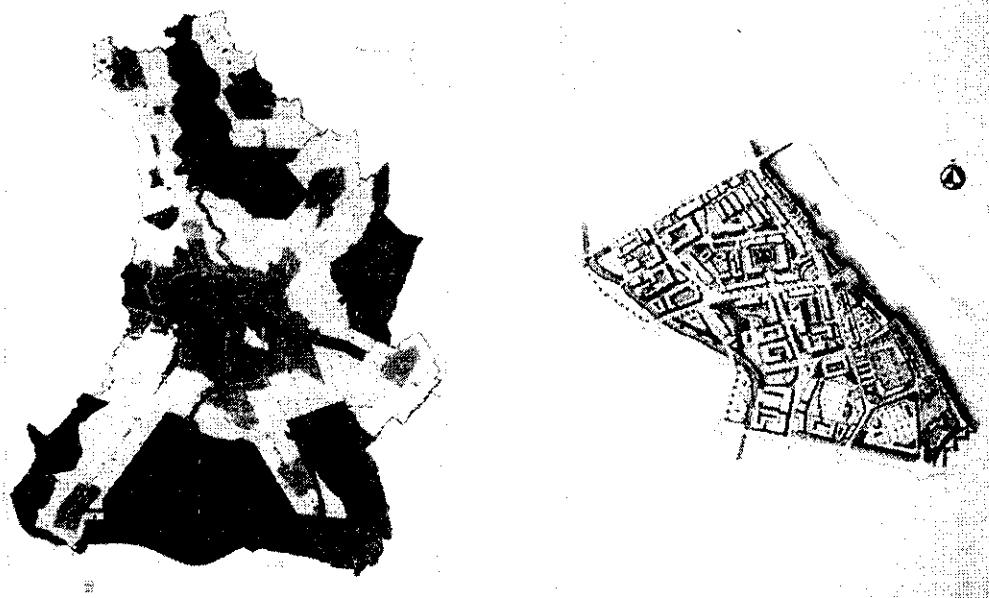
จากแผนผังจะเห็นได้ว่า ผังเมือง เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาด้านกายภาพ โดยผังเมืองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จำแนกเป็น 2 ระดับ คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ (จะได้กล่าวในรายละเอียดในเรื่องการผังเมืองในประเทศไทยต่อไป)

- **ผังเมืองรวม** ในความหมายที่เข้าใจง่าย ๆ ก็คือ แผนที่แสดงการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นบนพื้นที่ส่วนต่างของท้องถิ่นในอนาคต (รูปที่ 1) ผังเมืองรวม นอกจากจะเป็นแผนที่แสดงการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ (ซึ่งแสดงการใช้ที่ดินแต่ละประเภทด้วยสีต่อละสี) ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต แล้ว ยังจะต้องประกอบด้วย ข้อกำหนด ซึ่งเป็นคำอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมหรือกิจกรรมที่อนุญาตและ/หรือไม่อนุญาตให้ทำบนพื้นที่การใช้ที่ดินแต่ละประเภทที่แสดงไว้ในผังเมือง

รวม ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความชัดเจนในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองรวมที่วางไว้

- ผังเมืองเฉพาะ เป็นผังที่จัดทำขึ้นหลังจากมีผังเมืองรวม เป็นผังที่มีความละเอียดมากกว่าผังเมืองรวม ผังเฉพาะจะจัดทำในพื้นที่บางส่วนของผังเมืองรวม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญสูงหรือมีความจำเป็นสูงที่จะต้องสงวนรักษา เช่น พื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ พื้นที่ที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมดั้งเดิม หรือพื้นที่ธุรกิจการค้า เป็นต้น ผังเมืองเฉพาะ (รูปที่ 2) จะมีรายละเอียดมากกว่าผังเมืองรวม โดยจะทำการออกแบบวางผังในรายละเอียดคร่อนคลุมลงไปถึง รูปร่างและลักษณะอาคาร สิ่งก่อสร้าง วัสดุก่อสร้าง และสีภายนอกอาคาร รวมไปถึงพืชพรรณ ไม้ที่ควรปลูกบนพื้นที่

จากการวางแผนในลักษณะของกายภาพที่จำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว แผนกายภาพในลักษณะผังเมืองที่ออกแบบจะต้องสะท้อนความต้องการและประโยชน์ของสาธารณะที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ผังกายภาพดังกล่าวอาจสื่อถึงโครงการในการพัฒนาในขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดอันเป็นวิธีการในการพัฒนาเมืองให้บรรลุเป้าหมายในด้านต่างๆ อีกด้วยเช่น



รูปที่ 1 แสดงตัวอย่างผังเมืองรวม

รูปที่ 2 แสดงตัวอย่างผังเมืองเฉพาะ

1) แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Utilization Plans)

การมีแผนนี้จะเป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อหมายในการพัฒนาในด้านต่างๆเพื่อประกันการดำเนินกิจกรรมของเมืองอย่างมีประสิทธิภาพในขณะที่มีการดำเนินธุรกิจและลักษณะที่ดิน

2) การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชนเมือง (Urban Facilities)

เข่นการก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ โครงการจราจรและการขนส่ง ระบบการจัดการสิ่งปฏิกูล เตาเผาฯ การมีตลาด ฯลฯ เพื่อประกันการมีสิ่งจำเป็นขึ้นพื้นฐาน การพัฒนาที่ดีและเป็นระเบียบเรียบร้อย

3) โครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Project)

โครงการพัฒนาเมืองมีขั้นที่ในแต่การป้องกันและแก้ไขปัญหาของเมือง และโดยส่วนใหญ่จะมุ่งการแก้ไขอันเนื่องมาจากการขาดความวางแผน การขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือการก่อตัวของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะปัญหาในเชิงความไม่ระเบียบ ปัญหาการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่เพียงพอและเหมาะสม และปัญหาการขาดความร่วมมือจากผู้ที่อยู่อาศัย ปัญหาเหล่านี้จำเป็นที่เมืองต่างๆจะต้องมีแผนในเชิงปฏิบัติการ ทั้งในช่วงระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว หรือเป็นไปตามระดับของแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ หรือมีโครงการรองรับตามแผนนั้นๆ เป็นพื้นที่ๆไป ทั้งนี้หากไม่ดำเนินการตั้งแต่เด็กไว้ในที่สุดประชาชนชาวเมืองจะไม่ได้รับความสะดวกสบาย และชุมชนเมืองก็จะเป็นชุมชนที่แออัดและไม่น่าอยู่ ในทางปฏิบัติจะกำหนดพื้นที่สำหรับพัฒนาดังแผนภาพต่อไปนี้



1997 City Revitalization Project



1997 Urban



1998 Urban Development Project

ที่มา: Hiro Sasaki, Urban Design (www.geocities.go.jp)

โครงการพัฒนาเมืองอาจมีแนวทางการพัฒนาที่แยกข้อย่อยรองรับให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการดังเช่น



3.1) การซ่อมแซมปรับปรุงเมือง (Urban Renewal and Gentrification)

เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองปรับปรุงระบบ และขั้นการสภาพแวดล้อมของเมืองที่ ชำรุดทรุดโทรม เช่น สภาพอาคารบ้านเรือนที่ทรุดโทรม พุพังหรือไม่สามารถใช้สภาพดีเหมือนเดิม ตลอดจนการปรับปรุงสาธารณูปโภคและบ้านกิจกรรมต่างๆ วิธีการดังกล่าวอาจจำเป็นต้องอาศัย ความร่วมมือ การอาสาชิกฤหามายเข้าบังคับ เช่น จำเป็นต้องรื้อถอนโถกข้าย้ายเพื่อสร้างถนนหนทาง หรือสาธารณูปโภคต่างๆ และบางกรณีอาจต้องมีการขาดเชิงแบ่งเขตชาน เนื่องจากต้องมีการเคลียร์พื้นที่ สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกใหม่ เช่น ท่อระบายน้ำเสีย ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ กรณีเช่นนี้

หากเป็นโครงการปรับปรุงเมืองขนาดใหญ่ อาจจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบในเรื่องต่างๆ อย่างรอบด้าน ทั้งด้านความคุ้มค่าในการลงทุน ผลกระทบด้านสังคมที่อาจต้องอพยพ โภกขยะกันจำนวนมาก อย่างไรก็ตามปัจจัยสำคัญที่สุดคือ ด้านการเงินซึ่งโดยส่วนใหญ่จะอาศัยนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (Real estate developer) เข้าช่วยเหลือ โดยจะต้องได้รับผลประโยชน์จากการนี้ด้วย

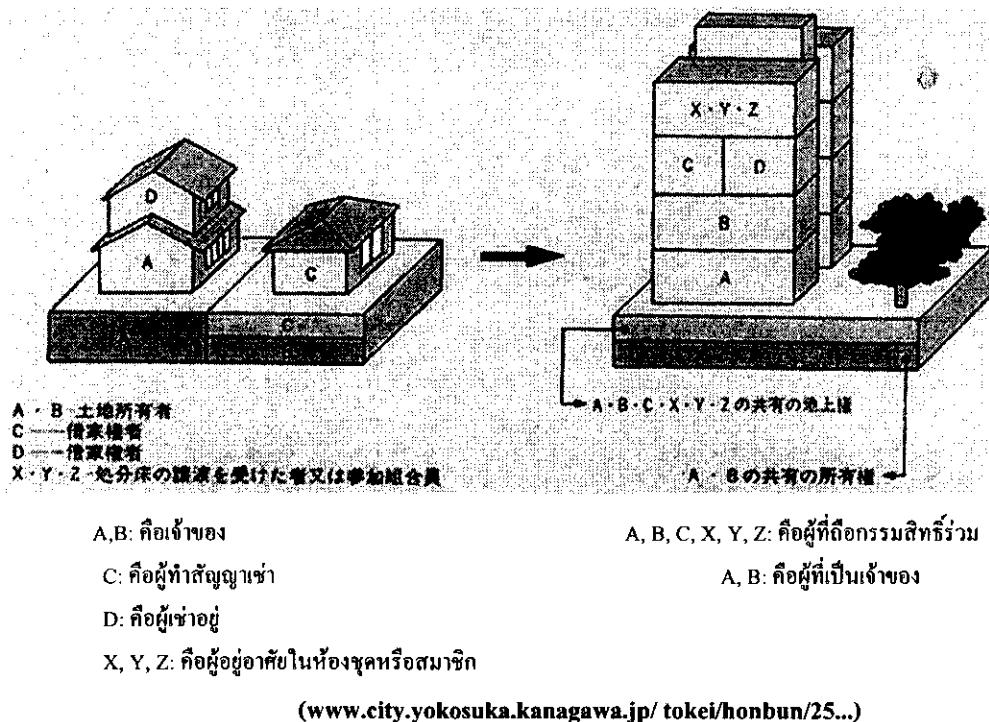


3.2) การมีโครงการพัฒนาเมือง (*Urban Development Project*)

โครงการพัฒนามืองอาจต้องพิจารณาในภาพกว้างว่าจะพัฒนาบริเวณพื้นที่นั้นอย่างไร เช่นอาจจำเป็นต้องดำเนินถึงโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง ความจำเป็นและความพอเพียงของระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ที่อยู่อาศัยที่ได้มารฐาน ฯลฯ

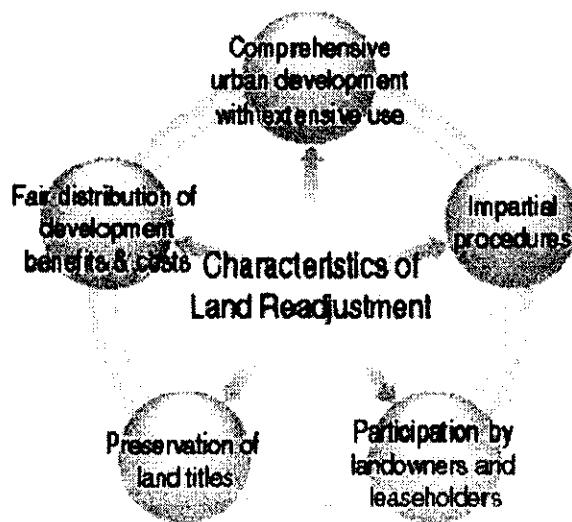
3.3) โครงการปรับปรุงและพัฒนาเมือง (*Urban Redevelopment Project*)

ในบางขณะ หรือเมื่อถึงจุดๆหนึ่งเมืองนั้นๆอาจเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่น ความแออัด การจราจร ความหนาแน่นของผู้คนและกิจกรรมในบางพื้นที่ ซึ่งจะทำลายสภาพแวดล้อมที่ดี และความน่าอยู่อาศัยของพื้นที่ และความปลดปล่อยสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอุบัติภัยต่างๆ เช่น อัคคีภัย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาระบบทองรอยู่อาศัยร่วมกันเสียใหม่ โดยมี กฎหมายการปรับปรุงเช่นในภาพ เป็นการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ในเมืองตาม กฎหมายการพัฒนาปรับปรุงเมือง (Urban Redevelopment Act) ของญี่ปุ่น

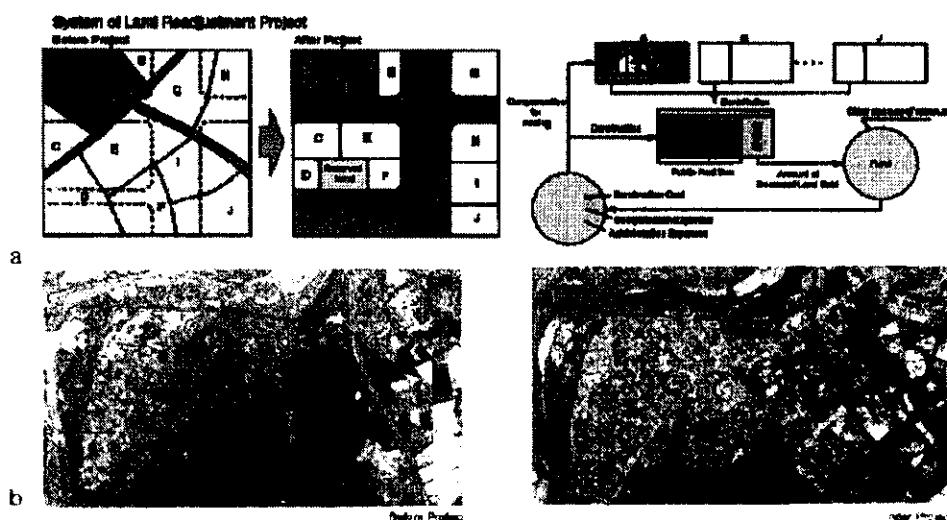


3.4) โครงการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Project)

โครงการจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมยิ่งขึ้น โครงการนี้ต้องการการเติบโตจากเจ้าของที่ดินมอบที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์บางส่วนเพื่อมอบเป็นประโยชน์สาธารณะ เช่นเพื่อสร้างสวนสาธารณะหรือสร้างถนน เป็นต้น (ดังแนวคิดในแผนภาพ)



กระบวนการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) ก่อนและหลัง



ความเป็นเมืองเป็นผลมาจากการพัฒนามนุษย์ซึ่งเป็นผลจากความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทางกายภาพและทางสังคมของมนุษย์ เช่น จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งมนุษย์มีความสามารถพัฒนาสู่ความเป็นเมืองแล้วจะสามารถได้รับโอกาสที่ดีกว่า และมีชีวิตที่ดีกว่าได้ ซึ่งเข้ามายังชีวิตอยู่ในเมืองจนทำให้จำนวนประชากรในเขตเมืองมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งผลที่ตามมาคือโครงสร้างพื้นฐาน และบริการต่างๆ เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่เมืองจะรับได้ เนื่องจากต้องมีสิ่งต่างๆ ที่ต้องพัฒนาไปควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นก็คือการสร้างอาคารบ้านเรือนต่างๆ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของคนในเขตเมือง สุดท้ายก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Joshi 2004)

การจัดรูปที่ดิน เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาเมืองและชุมชน โดยมีการจัดรูปที่ดินจะทำเป็นโครงการ มีประกาศเขตจัดรูปที่แน่นอนว่าครอบคลุมบริเวณใดบ้าง โดยจะเป็นพื้นที่ที่มี “รูป” แปลงที่ดินเป็นปัญหา ซอยกันเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งยานที่มีรูปที่ดินเป็นปัญหาหากแก้การพัฒนาพื้นที่โดยรวมก็จำเป็นต้องทำการแก้ไขได้โดยมาตรการจัดรูปที่ดิน

โดยการวางแผนก่อนว่าหลังจากจัดรูปที่ดิน ที่ดินของเจ้าของที่ดินทุกคนจะต้องมีถนนเข้าถึง จะมีที่ส่วนกลางกันไว้เป็นสวนสาธารณะส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งขยายให้เอกสารทำเป็นตลาดและอาเงินค่าที่ดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนไปก็เป็นการออกแบบชุมชนถนนหนทาง และรูปแปลงที่ดินใหม่ว่าจะเป็นอย่างไร ข้ออกน้ำแล้วจะพนว่าที่ดินแปลงใหม่ที่คืนให้สมาชิก จะมีเนื้อที่น้อยลงกว่าเดิม เพราะต้องถูกแบ่งไปเป็นของส่วนกลาง ผลประโยชน์จะถูกข่ายที่ดัง และรือบ้านซึ่งไปอยู่ที่ใหม่ แต่ ทุกรายจะต้องได้รับ การขาดใช้จากส่วนกลาง และราคาที่ดินแปลงใหม่ที่ได้มานะต้องไม่น้อยกว่าเดิม เมื่อจัดรูปที่ดินได้ เรียบร้อยย่านนั้นทั้งย่านก็จะเปลี่ยนโฉมหน้าไป เป็นชุมชนที่เป็นระเบียบปลดล็อกส่วนบุคคล ราคาก่อสร้างที่ดินก็สูงขึ้น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ใช้การจัดรูปที่ดินมาพัฒนาชุมชนของตน ได้อย่างชัดเจนประสบผลสำเร็จมาก กรมผังเมืองของประเทศไทยร่วมกับผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่น ได้ผลักดันโครงการนำร่องไว้ สองแห่งคือ ที่เทศบาลยะลา กับเทศบาลลำปาง แต่ละ โครงการคุยกับชาวบ้านสร้างรูปแปลงที่ดิน ใหม่ไว้เสร็จแล้ว ซึ่งชาวบ้านเห็นพ้องด้วยกัน จากข้อมูลของกรมผังเมือง กทม. และเทศบาลทุกแห่ง มีย่านบ้านซึ่งส่วนที่ยังเป็นปัญหาและอาจพัฒนาได้ด้วยการจัดรูปที่ดินอยู่ทุกเขตปักษ์ของ ซึ่ง จะต้องค่อยๆ ทำเป็นโครงการ ขึ้นอยู่กับความพร้อมใจในแต่ละพื้นที่ว่าเข้าของที่จะรักษา บริการหรือ และเห็นพ้องกันด้วยเสียงถึงสองในสามตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ถ้าไม่ถึงกับดังนี้ เป็นโครงการจัดรูปที่ดินไม่ได้ ต้องถอยเป็นมุ่งอันของเมืองไปปลดล็อก

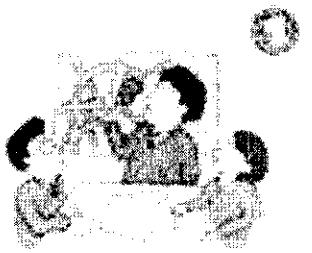
กระบวนการในการจัดรูปที่ดิน (*Procedure for Land Readjustment*)

กระบวนการขอจดทะเบียนที่ดิน

การดำเนินการสร้างให้เกิดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ดีกว่าหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นที่เกี่ยวข้อง ระหว่างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะกับบริเวณที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปที่ดิน การปรับปรุงเมือง หรือการดำเนินการตามโครงการพัฒนาเมือง โดยรวมจำเป็นต้องมีการโยกย้าย หรือ แลกเปลี่ยน หรือปรับรูปแบบที่ดินในบริเวณต่างๆ เพื่อความสะดวกสบายสาธารณะ โดยส่วนใหญ่ ปรากฏให้เห็นในการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่บริเวณที่จะปรับปรุงอนุส่วนสาธารณะ ย่านการค้า แม่น้ำ ซึ่งบางกรณีจำเป็นต้องเข้าไปเจรจา กับชาวบ้านหรือผู้ครอบครองที่ดิน ณ แห่งนั้น กระบวนการที่เหมาะสมต้องใช้วิธีการสร้างความเข้าใจและตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีกว่าดังนี้

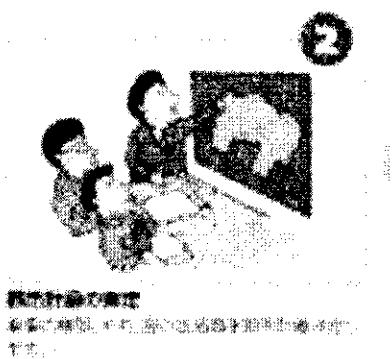
โดยภาพรวมเป็นการแสดงให้ความร่วมมือจากประชาชนโดยหน่วยงานสร้างความเข้าใจ เป็นหลัก กระบวนการต่อไปนี้เป็นตัวอย่างแนวคิดการจัดรูปที่ดินของประเทศไทยญี่ปุ่นซึ่งประกอบไปด้วย 12 ขั้นตอน ได้แก่ (แผนภาพ)

- การก่อตัวของแนวความคิดของแผน



● จัดทำแนวความคิดในกระบวนการวางแผนโดยเจ้าหน้าที่ชี้แจงวัตถุประสงค์ของแผนดังกล่าว

- การกำหนดพื้นที่โครงการเยือนนาย



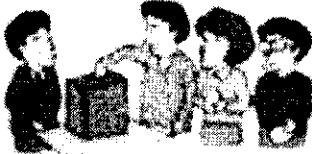
เจ้าหน้าที่จะชี้ให้เห็นพื้นที่โดยรวมของโครงการ

- การจัดทำและวางแผนโครงการและการนำไปสู่การปฏิบัติ



เป็นการเริ่มสำรวจเพื่อวางแผนต่อไป

- การจัดตั้งองค์กรสภาพการจัดรูปที่ดิน



โดยมีตัวแทนจากการเลือกตั้ง จากรัฐสภาในสิทธิ์ในที่ดินและจากที่ ปรึกษานา依法ในการจัดรูปที่ดิน

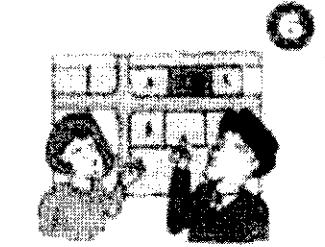
- การเตรียมร่างของแปลงที่ดินที่ได้ออกแบบใหม่



โดยมีตัวแทนจากการเลือกตั้ง จากรัฐสภาในสิทธิ์ในที่ดินและจากที่ ปรึกษานา依法ในการจัดรูปที่ดิน

เพื่อให้เห็นรูปลักษณะของสิ่งอันวายความสะดวกและสภาพที่ดินในแต่ละแปลง โดยภาพรวมที่ ออกแบบใหม่แล้วเตรียมนำเสนอต่อสาธารณะ

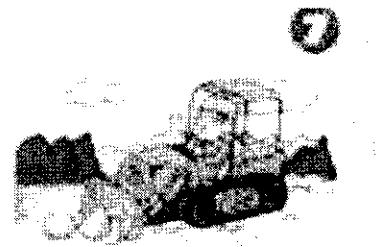
- การกำหนดขนาดแปลงที่ดินแต่ละแปลง



โดยมีตัวแทนจากการเลือกตั้ง จากรัฐสภาในสิทธิ์ในที่ดินและจากที่ ปรึกษานา依法ในการจัดรูปที่ดิน

เพื่อให้เห็นที่ดินที่ต้องและขนาดของที่ดินในแต่ละแปลงที่ได้ออกแบบใหม่

- การก่อสร้าง

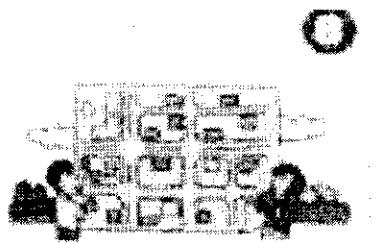


ก่อสร้าง

ก่อสร้างเป็นการสร้างบ้าน ห้องน้ำ ทางเดิน หรือสิ่งที่ต้องการในบ้าน สำหรับคนที่ต้องการสร้างบ้านเอง หรือซื้อที่ดินแล้วต้องการให้มีบ้านอยู่ในที่ดินนั้น

การก่อสร้าง เกลื่อนข้ายตามแปลงที่ดินใหม่ การก่อสร้าง ถนน ที่ติดกับที่ดินหรือสิ่งต่างๆ

- การระบุหมายเลขและชื่อของสถานที่ตั้ง

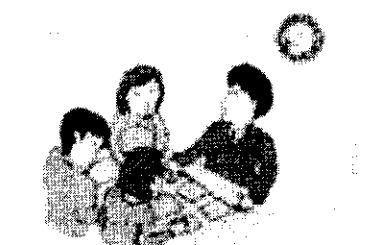


ระบุ ตั้ง ที่ดิน

ระบุ ตั้ง ที่ดิน เป็นการระบุหมายเลขและชื่อของสถานที่ตั้ง ของบ้าน สำหรับคนที่ต้องการสร้างบ้าน

ขอบเขตและชื่อเรียกในการบริหาร หมายเลขอื่นๆ (บ้านเลขที่) จะกำหนดใหม่อีกเป็นระบบ

- การตรวจสอบโดยทั่วไป



ตรวจสอบ

ตรวจสอบเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของบ้าน สำหรับคนที่ต้องการซื้อบ้าน หรือเช่าบ้าน

เพื่อให้เกิดความพึงพอใจจะเชิญเจ้าของที่ดินที่เดินได้เข้ามาดูโครงสร้างตามที่ได้จัดขึ้นใหม่

- การบังคับใช้



ผังที่ดินแปลงใหม่จะถูกส่งคืนให้กับเจ้าของที่ดินตามแผนที่ได้วางไว้โดยบังคับใช้ตามนั้น

- การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคาร



เป็นการจดทะเบียนให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ทั้งที่ดินและอาคารสถานที่

- การจัดเก็บและจ่ายค่าสินทรัพย์ต่างๆ



ในบางกรณีจำเป็นต้องมีการจ่ายค่าชดเชยต่างๆ ให้กับเจ้าของที่ดิน

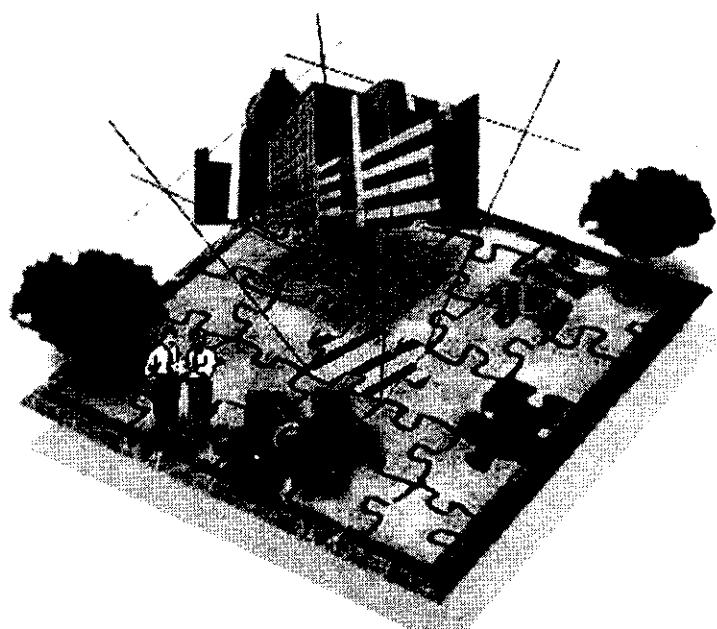
(<http://www.city.shizuoka.shizuoka.jp/deps/toshi/koshin/kukakuseiri/a4.html>)

4) การวางแผนด้านอื่นๆ

เป็นการวางแผนที่อาจผสมผสานการวางแผนในเชิงกิจกรรมและในเชิงการบริหาร เช่น

- การวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Plan)
- การวางแผนทิศทางการเจริญเติบโตของเมือง (Urban Visionning Plan)
- การวางแผนด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม (Energy & Environment Plan)
- การวางแผนในฐานะเป็นศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค (City-Regional Plan)
- การวางแผนแก้ไขปัญหา และเหตุฉุกเฉิน (Critical Management Plan)
- การวางแผนแก้ไขปัญหาสังคมของเมือง (Social Plan)

3. การผังเมือง (Urban, City Planning)



การผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นระเบียบ โดยการกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคตลอดจนการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาที่ถูกต้องสอดคล้องกัน

3.1 ประวัติศาสตร์การผังเมือง (The history of city and town planning)

การวางแผน (Planning) เป็นคำที่มีความหมายโดยทั่วไปที่เป็นสำนึกในความพยายามกำหนดสิ่งที่เป็นระบบในการแก้ไขปัญหา หรือเป็นลักษณะของการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจต่อปัญหา ในแห่งนี้จึงมีผู้มองว่าความจำเป็นของการวางแผนอยู่ที่ความสัมพันธ์เชื่อมต่อระหว่างกัน (Interconnectedness) และความ сложันซับซ้อน (Complexity) ของสังคมนั้นเอง เพราะหากไม่จำเป็นต้องการติดต่อหรือมีผู้คนเพียงไม่กี่คนในสังคมอาจไม่จำเป็นต้องมีการวางแผนเกิดขึ้น (Levy, John M 1994, 1)

ประวัติศาสตร์การผังเมือง (City Planning) เริ่มนีการบันทึกโดยนัยยะไว้โดยคร่าวๆ ตั้งแต่ในสมัยอาณาจักร โรมันในลักษณะแทรกไว้ในการปกครอง ได้แก่ การจัดความสำคัญและลำดับของการจัดถนนหนทางและพื้นที่สาธารณะ ในระยะต่อมาส่วนใหญ่จะศึกษาการวางแผนผังเมืองจากตัวแบบเมืองของประเทศในทวีปยุโรป เช่น ในอังกฤษ สวีเดน ฝรั่งเศส โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้นแลรักษาคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของเมืองที่มีมาอย่างยาวนานเป็นต้น ตั้งแต่ปี ก.ศ. 1990 เป็นต้นมาการวางแผนเมืองโดยรวมนั้นเป็นไปเพื่อการควบคุมจากการต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land use) ของเอกชนเติบโตเป็นส่วนใหญ่

3.2 วัตถุประสงค์ของการผังเมือง

การวางแผนภายในเมือง/การวางแผนเมือง (Urban, City Planning) คือการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีเหตุผล โดยการวางแผนภูมิที่เหมาะสมเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับในชุมชนเมือง มีชีวิตที่ดี มีคุณค่าในการอยู่อาศัยและใช้ชีวิตในชุมชนเมืองนั้น และเพื่อให้มีองค์การดำเนินกิจกรรมของเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

พื้นฐานแนวคิดของการผังเมืองจะเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดินอย่างมีเหตุผล โดยการออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นประกันในความเป็นอยู่และใช้ชีวิตที่ดีและมีประสิทธิภาพของคนในเมือง

ในแห่งนี้ การวางแผนภายในเมืองหรือการผังเมืองจึงเป็นส่วนหนึ่ง หรือลักษณะอย่างหนึ่งของการวางแผนการใช้ที่ดินบนพื้นที่เมืองโดยทั่วไปการวางแผนเมืองมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

- เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมืองให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง มีระเบียบ
- เพื่อสร้างให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเมือง
- เพื่อเตรียมสร้างในเกิดประโยชน์สาธารณะโดยรวมในชุมชนเมือง

3.3 กลไกของการผังเมือง

จะใช้กลไกการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Control) การกำหนดย่านกิจกรรม (Zoning) การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง (Urban Facility Improvement) และการมีโครงการในเชิงปฏิบัติต่างๆ (Urban Development Project) เป็นกลไกหลักเพื่อให้การผังเมืองนั้นบังเกิดผล

ในแขวงของสภาพบังคับหรือการให้การวางแผนเมืองบังเกิดผลจำเป็นจะต้องมีข้อกำหนด (Ordinance) ซึ่งเมืองอาจจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการวางแผนดังกล่าว เช่นกฎหมายผังเมืองรวม (City Planning Law) กฎหมายการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง (Urban Building Law) กฎหมายการปรับปรุงย่านที่อยู่อาศัย (Housing Area Improvement Law) ฯลฯ ซึ่งโดยหลักการพื้นฐานแล้วลักษณะการวางแผนจากกฎหมายดังกล่าวก็จะมีการแบ่งหรือจัดลำดับการใช้ที่ดินในเรื่องต่างๆ เช่น (Tokyo Metropolitan Government 1999, 3)

- พื้นที่การส่งเสริมความเป็นเมืองและพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (Urbanization Promotion Areas and Urbanization Control Area)
- มีระบบการแบ่งเขตหรือพื้นที่ในการทำกิจกรรมของเมือง (Zoning System)
- มีพื้นที่ส่งเสริมดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้าน (Promotion Areas)
- การส่งเสริมพัฒนาการใช้พื้นที่รกร้างว่างเปล่า (Unused Land Use Promotion)
- การส่งเสริมพื้นที่การใช้พื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติความเสียหายต่างๆ (Urban Disaster Recovery Promotion Areas)
- การมีสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคที่สำคัญของเมือง (Urban Facilities)
- การมีโครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Projects)
- การกำหนดแผนและขั้นตอนสำหรับดำเนินการในพื้นที่โครงการพัฒนา (Scheduled Areas for Urban Development Projects)
- การวางแผนโดยริเริ่มจากคนในท้องที่ (District Planning)

โดยสรุปแผนของเมือง (City Plan) จะเป็นแนวความคิดที่กว้างซึ่งบางเมืองอาจกำหนดเป็นแผนแม่บท (Master Planning) ที่ได้มีการกำหนดอย่างรอบครอบ โดยแผนนี้จะครอบคลุมในแง่มุมต่างๆ เช่น

- การใช้ที่ดิน (Land use) (รวมไปใช้ในคำว่าการกำหนดพื้นที่-Zoning)
- รูปแบบของถนน (Street pattern)
- วิธีการเดินทางหรือส่งผ่าน (คน สัตว์ สิ่งของ) (Transit)
- การขนส่งระบบราง (Rail transportation) (รวมทั้งการขนส่งทางน้ำหรือวิธีอื่นๆ)
- สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (Public recreation)
- บริเวณสำหรับแสดงศิลปะของอารยธรรม (Civic art) เช่น หอศิลป์*

สรุปได้ว่าแผนเมืองต้องมีการผังเมืองการกำหนดย่านกิจกรรม (Zoning) และข้อกำหนดในการใช้พื้นที่ (Ordinance) นารองรับเป็นลำดับ

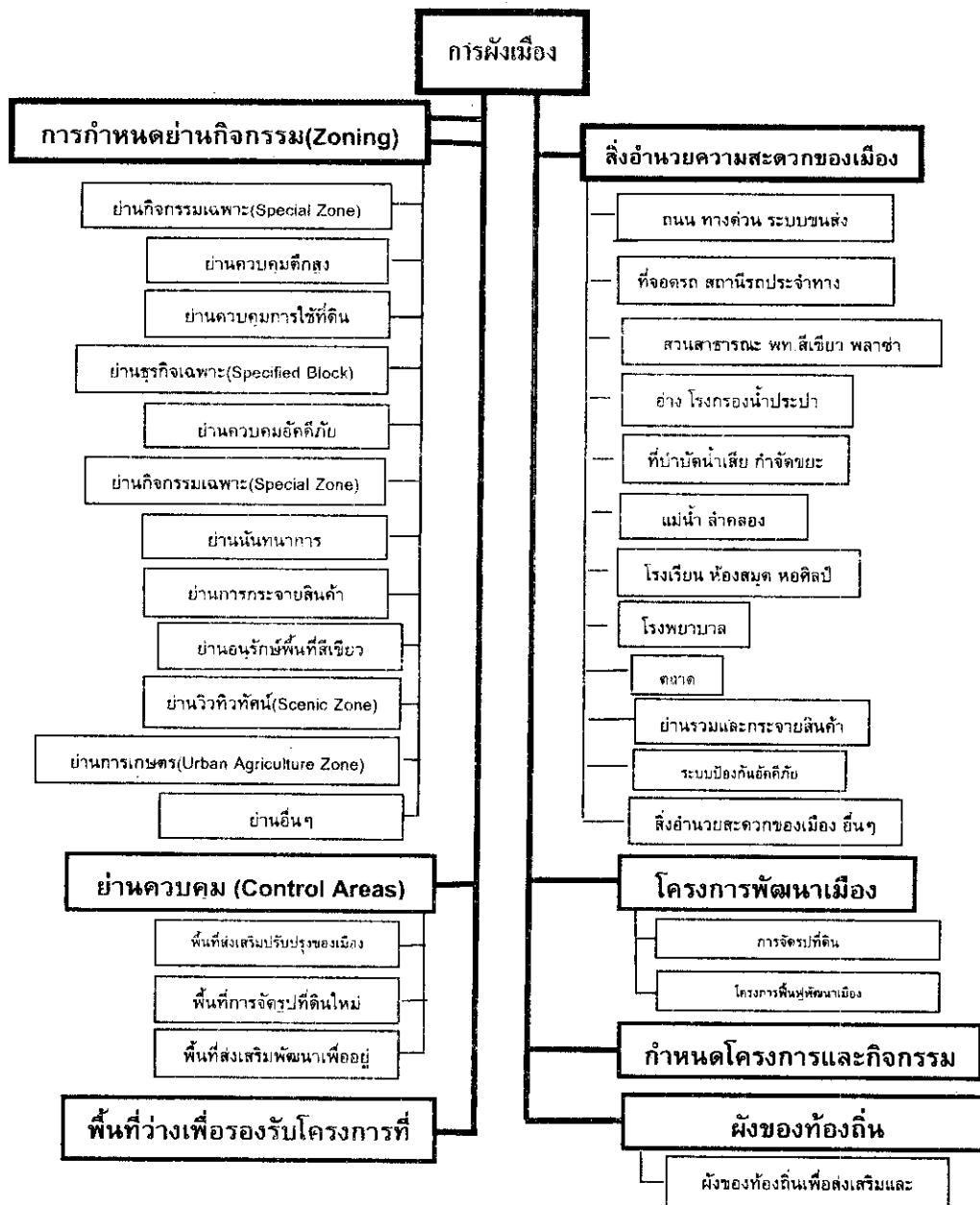
การกำหนดย่านกิจกรรม (Zoning)

การผังเมือง (City Planning) จะอาศัยกลไกอย่างหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนดย่านกิจกรรม บนพื้นที่ (Zoning) ซึ่งก็คือการนำไปสู่การปฏิบัติของแผนของเมืองเพื่อประกันให้เกิดสภาพแวดล้อมของเมืองและการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมมีสุขภาพดี (Healthy Development) มีระเบียบเรียบร้อยในการปรับปรุงพัฒนาเมือง (Orderly Improvement of the City) ภายใต้กฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ตามที่ปรากฏในผังเมือง (Zoning Map) (Osaka City Government 1992, 8) ดังนั้นการอาศัยกลไกนี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์หลายประการ ได้แก่

- เป็นเทคนิคในการกำหนดรูปร่างหรือลักษณะของเมืองในอนาคต
- เป็นเครื่องมือที่ช่วยป้องกันความไม่ระเบียบของเมือง และการคุกคามความสงบ
- เป็นการสร้างคุณค่าให้กับทรัพย์สิน
- ใช้ประโยชน์ในแต่ละบริหาร เช่น การจัดเก็บภาษี เป็นต้น
- การกำหนด Zoning นี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการนำไปสู่การปฏิบัติของแผนแม่บทของเมือง
- เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดความน่าอยู่อาศัยของเมือง อันเกิดจากความแออัด ความเสื่อมโทรม การให้บริการ ฯลฯ

* การมีหอศิลป์ของแต่ละเมืองเป็นสิ่งสะท้อนความเป็นอารยธรรม เพราะศิลปะทำให้คนเป็นมนุษย์หรือเป็นสิ่งที่หล่อหลอมในด้านจิตใจและจิตวิญญาณ ศิลปะกับมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดจากกัน ได้ดังเช่นพระราชพินิจของล้านเกล้าฯ รัชกาลที่ 6 ที่ว่า “ชนใดไม่มีศิลป์รากในสันดานเป็นคนชอบกลนัก” ดังนั้นการที่เมืองมีหอศิลป์แสดงถึงความเป็นอารยธรรมและเป็นพรرمแคนแบ่งเขตความเป็นมนุษย์กับสัตว์

ตัวอย่าง : การวางแผนเมืองและการผังเมืองของเมือง Osaka



ตัวอย่าง : แผนแม่บทในการบริหารชุมชนเมืองของเมือง ฟูกูโอะกะ เมืองที่น่าอยู่อาศัยที่สุดในเอเชียปี 2542-2543(FUKUOKA, Over all rank : 1, Asia's Best Cities 1999,2000 : ASIAWEEK)

แผนแม่บทในการพัฒนาเมืองฉบับที่ 7 : เมืองฟูกูโอกะ (Fukuoka City 1999, 6)

เมืองฟูกูโอกะได้วางพื้นฐานความคิดในการวางแผนเมือง (City Basic Concept) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976 ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นเป้าหมายของเมือง (Goals) และได้นำไปสู่การวางแผนพื้นฐานของ การพัฒนาเมือง (Fundamental Concept for City Planning) โดยการวางแผนพื้นฐานแนวความคิดครั้งล่าสุด เมื่อ ค.ศ. 1987 เพื่อเตรียมการเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ได้กำหนดว่าเมืองฟูกูโอกะจะมีภาพลักษณ์ที่พึง 期盼นาในอนาคต (Desirable Future Images) ดังนี้

- เป็นเมืองของผู้คนที่สามารถ adapting เป็นกับความมีสุริภาวะและความห่วงใย
- เป็นเมืองของผู้คนที่สามารถใช้ชีวิตที่น่าพึงพอใจและสมก.SwingConstantsกับธรรมชาติ
- เป็นเมืองทางวัฒนธรรมที่อยู่กับทະเดและประวัติศาสตร์
- เป็นจุดหมายสำคัญในการแลกเปลี่ยนกับทวีปเอเชีย

ลำดับขึ้นต่อมามีองฟูกูโอกะได้วางแผนแม่บทในการพัฒนาเมืองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 เรื่อยมาถึง 6 ฉบับจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1996 ได้วางแผนแม่บทฉบับที่ 7 ซึ่งมีระยะเวลาถึงปี ค.ศ. 2010 ซึ่งคาดว่าเมื่อถึงเวลาันนี้เมืองฟูกูโอกะจะมีประชากร 1.467 ล้านคน แผนนี้มุ่งปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐานของเมือง การส่งเสริมความมีชีวิตชีวาของชาวเมือง การเริ่มสร้างสรรค์ภาวะ แวดล้อมของวัฒนธรรม และการส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ในระดับปฏิบัติเมืองฟูกูโอกะยังมีแผนปฏิบัติ (Implementation Plan) ในระยะ กลางคือ 5 ปี นารองรับแนวความคิดในการวางแผนอย่างเป็นระบบชัดเจนซึ่งแผนปฏิบัติการ ฉบับแรก (ค.ศ.1996-2000) ได้ร่างในเดือน เมษายนปี 1997 มีรายละเอียดดังนี้

แผนแม่บทการพัฒนาเมืองฉบับที่ 7 (7th Master Plan) ของเมืองฟูกูโอะกะนีดงนี*

แนวคิดพื้นฐาน Basic Concept	แง่คิดของการวางแผน Viewpoints in Planning	ทิศทางของนโยบายที่สำคัญ Major Policy Directions
<p>"มุ่งมั่นในการ เป็นเมืองของ ผู้คนที่สามารถ แลกเปลี่ยนโดย การพึ่งพาอาศัย และการเรียน สร้างสรรค์" Aiming to be a "Capital of people and exchange via symbiosis and creation"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ให้ความสำคัญกับ ชุมชนและวิถีชีวิตที่ดี • สร้างความร่วมมือ ทั่วกลางความ แตกต่างที่หลากหลาย • การพึ่งพาอาศัย สิ่งแวดล้อม 	<ul style="list-style-type: none"> • การพัฒนาท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนเทศบาล • การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมโดยการอนุรักษ์แล้วจัดทำให้ดี • สร้างสรรค์เมืองที่ผู้คนมีสุขภาพอนามัยดี มีชีวิตที่อิสระ • สำคัญยิ่งที่จะสร้างชุมชนเมืองในเชิงรุก โดยสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างผู้อยู่อาศัย • สร้างสรรค์วัฒธรรมที่น่าสนใจ นำเสนอสิ่งที่เป็นบุคลิกลักษณะ ของเมืองฟูกูโอะกะ • สร้างสรรค์เมืองให้ท่าหน้าที่ในระดับที่สูง และเป็นเมือง อุดมการณ์ • ส่งเสริมการเชื่อมโยงระหว่างฟูกูโอะกะกับทวีปเอเชีย • ปรับปรุงร่องรอยความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศที่ ยั่งยืน • พัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนชีวิตที่ดีของผู้คน และกิจกรรมของเมือง • การพัฒนาพื้นที่โดยพึ่งพาอาศัยและคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม

3.4 ปัจจัยในการพัฒนาการวางแผนเมือง

มีปัจจัยหลายประการในการกำหนดแผนและการวางแผนผังเมือง เช่น อาจ ได้แก่ ปัจจัยทาง
อุดมการณ์, ในเรื่องของ เศรษฐกิจ, ปัจจัยทางสังคม, ปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชน, ปัจจัย
ทางด้านเทคนิควิชาการ, ปัจจัยด้านการเงิน, หรือแม้กระทั่งปัจจัยทางด้านการตัดสินของศาลเป็นต้น
โดยเฉพาะปัจจัยนี้การวางแผนเมืองในระบบใหม่จะอาศัยการประชุมประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ ทั้งนี้เนื่องจากผังเมืองจะเป็นเรื่องที่รัฐเข้าไปมีบทบาทเพื่อหาข้อสรุป
ร่วมกันระหว่างความต้องการสาธารณะกับสิทธิของเอกชน (public needs and private rights)
สำหรับนักวางแผนจะอาศัยหลักการทางวิชาการ และเข้าใจถึงพลังต่อรองทางสังคม โดยจะคำนึงถึง
ประโยชน์ของสาธารณะสูงสุด และที่สำคัญคือแผนนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้หากไม่เหมาะสม
นอกจากนี้การวางแผนของแต่ละเมืองควรจะเสาะแสวงหาแนวทางของแผนที่เหมาะสมกับเมืองของ
ตนเอง

ดังนั้นลักษณะของแพนหรือผังเมืองที่ได้จึงปรากฏในลักษณะดังนี้

- มีหลักหลาຍมิติและคิดคำนึงในหลาຍແໜ່ງນຸ້ນທັງການເນື້ອງ ເສດຖະກິຈ ສັງຄົມ ທີ່ມີຄວາມ ກຽບຄຸນ
 - ເປັນແພນທີ່ມີທີ່ສາທາງທີ່ຄູກຕ້ອງຫຼືສາມາດຮອງຮັບກັບປັບປຸງຫາໃນອາຄາດໄດ້
 - ເປັນແພນທີ່ປົງປັດໄດ້ແລະເປັນທີ່ຍອນຮັບຈາກປະຊາຊາດເພົ່າສັກການນີ້ສ່ວນຮ່ວມຈາກ ປະຊາຊາດໃນກາງວາງແພນຕັ້ງແຕ່ແຮກ

3.5 ระดับของการวางแผนของเมืองและหน่วยการปกครอง

การวางแผนผังเมืองอาจดำเนินการได้ในหลายระดับได้แก่ ชนบท (countries) , เมืองเล็ก (Towns), เมือง (Cities), รูปแบบการปกครองต่างๆ (Other Local Governments), มหานคร (Metropolitan), ภูมิภาคมหานคร (Metropolitan Regions), รัฐ (The States), ชาติ (National Planning) ขึ้นกับกระบวนการนิติบัญญัติและนโยบายแห่งชาติ อย่างไรก็ตามการวางแผนผังเมืองโดยปกติจะดำเนินการโดยท้องถิ่น เช่น ในระดับเทศบาล แต่หากมีอะไรที่เกินขอบเขตของเทศบาลก็จะอาศัยจังหวัดเข้าช่วยเหลือ

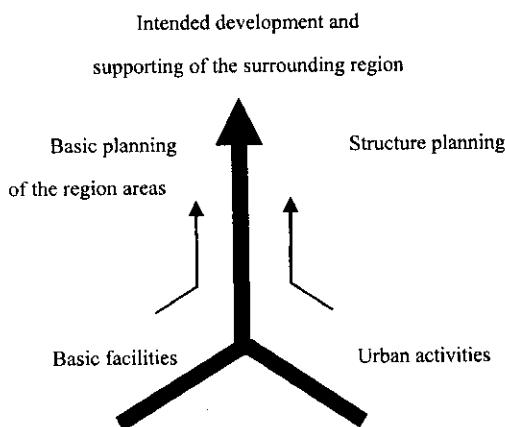
3.6 การผังเมืองและการจัดการในพื้นที่กรุงเมืองในสังคมประชาธิรัฐ

ยิ่งในสังคมประชาธิปไตยเป็นการไม่ง่ายเลยที่นักวางแผนเมืองหรือผู้บริหารจัดการชุมชนเมืองจะวางแผนใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ลงตัวอย่างง่ายดาย เนื่องจากจำเป็นต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจหรือสร้างการยอมรับในความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นกระบวนการการประชุมชี้แจงและตกลงกันอย่างเป็นขั้นเป็นตอนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น(ดังแผนภาพ ต่อไปนี้)

อย่างไรก็ตามระบบของการผังเมืองและการใช้ที่ดินมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารเมืองและชุมชนเมือง ในเบื้องต้นจะต้องมีนโยบายที่มีความกลมกลืนและสอดคล้องกับกระบวนการเมืองต่างๆ ที่จะต้องเป็นนโยบายเชิงพัฒนาและรักษาความเรียบง่าย โดยเป้าหมายของนโยบายในด้านต่างๆ ดังกล่าวจำเป็นต้องเชื่อมโยงและสร้างความเข้มแข็งระหว่างลักษณะทางการเกษตรที่มีอยู่ เช่น วิถีชีวิตผู้คนในเมือง ประวัติศาสตร์ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิด ตลอดจนสิ่งที่อึดอ่อนนวยที่มีอยู่เดิม เช่น ธรรมชาติของการชนส่างแบบต่างๆ ความสอดคล้องกับพื้นที่ที่การจราจรและการขนส่งนั้นๆ ที่จะไปถึง นอกจากนี้ในเบื้องต้นยังมีความเป็นสังคมและชุมชน การวางแผนเมือง และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นใหม่ ควรคำนึงถึงการบูรณาการ (Integration) อย่างค้ำประกันศิลปะเป้าหมาย

ของชาติ วัสดุทัศน์ในอนาคต วัฒนธรรม วิชีวิตตลอดจนลักษณะทางสุนทรียศาสตร์ (Aesthetics) และความรู้สึกนึกคิดของชนชั้น (Spiritual) เข้าไว้ด้วย (ดูแผนภาพ)

Functional Planning Theory



จากแผนภาพ (Haruna 1990) การจะสร้างสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก การวางแผนเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคใดๆ จะคำนึงถึงสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Basic Facility) ที่มีอยู่เดิม เช่น ระบบผังเมืองและระบบสาธารณูปโภคที่สามารถจะเอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีกว่า นอกจากนี้การวางแผนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงวิชีวิตของคนในเมือง เช่น ต้องไม่ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณี หรือกระบวนการต่อการใช้ชีวิตและความเคยชินของคนในเมืองจนเกินไป ซึ่งระบบสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนานี้ จะนำมาสู่วิธีการวางแผนขั้นพื้นฐาน (Basic Planning) เช่นหากพื้นที่ได้มีระบบโครงข่ายสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่ดีมีอยู่เดิมแล้ว ก็ง่ายต่อการพัฒนาไปสู่สูญย์กลางธุรกิจหรืออุดสาหกรรมตลอดจนพาณิชยกรรม ดังนั้นการวางแผนเมืองขึ้นมาใหม่ก็จะมีหลักการตามแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้กิจกรรมตามแนวทางที่เป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงต้องคำนึงถึงความคงทนกัน แต่ก็ต้องคำนึงถึงภูมิภาคที่ใกล้เคียงด้วยเช่น คำนึงถึงภูมิภาคที่เน้นอุดสาหกรรมการท่องเที่ยวศิลปวัฒนธรรมหรือคำนึงถึงภูมิภาคที่เน้นอุดสาหกรรมธุรกิจ เป็นต้น



การอนุรักษ์และคงไว้ซึ่งสิ่งปลูกสร้างที่เป็นมรดกในเชิงประวัติศาสตร์ที่สำคัญของเมือง
(Rich Historical Asset)

4. การผังเมืองในประเทศไทย

การผังเมืองของไทยไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ หากแต่มีมาตั้งแต่สมัยก่อน เช่น ปราสาทหินสุรศาน ทางประวัติศาสตร์ของกลุ่มโบราณสถานสมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าอื่นๆ เช่น เชียงใหม่ เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน การวางแผนเมืองได้ดำเนินการเป็นไปและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงความสอดคล้องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดำเนินการไปกับทิศทางการพัฒนาภูมิภาคและพัฒนาเมือง โดยอาศัยกลุ่มมาย

การผังเมืองและองค์กรคือกรมการผังเมือง (Department of Town and Country Planning-DTCP)* เป็นเครื่องมือและกลไกการปฏิบัติงานของรัฐ โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนด สาระที่สำคัญไว้ เช่น

มาตรฐาน 4 "การผังเมือง" หมายความว่า การวางแผน จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรืออนุรักษ์สถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่คงทน หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ

ปัจจุบันการผังเมืองรับผิดชอบการวางแผนผังประเภทต่างๆ 7 ประเภท ได้แก่ (ราชศรีที่ปรัช 2535, 51-62)

1) ผังภาค (*Regional Plan*)

คือผังที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยนำนโยบายและแนวทางการพัฒนาแปลงลงสู่พื้นที่ในรูปของผังกายภาพ อันจะเป็นผังแม่นที่ให้แก่ผังอนุภาค ผังโครงสร้างจังหวัดและผังเมืองรวม โดยเสนอแนะนโยบายแนวทางการพัฒนาร่วมทั้งผังการใช้ที่ดินและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาชุมชนเมืองที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกันเป็นแบบแผนการพัฒนาและเสริมสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอันจะเป็นการปรับปรุงและดึงดูดให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมาย

2) ผังโครงสร้างจังหวัด (*Provincial Structure Plan*)

คือผังที่จัดทำขึ้นโดยมีผังภาคและผังอนุภาคเป็นกรอบ โดยจะเป็นผังแม่นท์ของผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังพัฒนาชุมชนสุขาภิบาล ผังพัฒนาชุมชนระดับตำบล และยังเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ โดยกำหนด

* ปัจจุบันคือกรมโยธาธิการและผังเมือง (Department of Public Work and Town & Country Planning)

นโยบาย เป้าหมายและวิธีการพัฒนาการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาระบบชุมชนเมืองและชนบท การเสริมสร้างพื้นฐานทางสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เพื่อรองรับแผนและนโยบายการพัฒนาในระดับภาค

3) ผังเมืองรวม (*General or Comprehensive Plan*)

คือ ผังแม่บทเพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินระบบคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ฯลฯ โดยดำเนินการตาม พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และ ออกเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้

4) ผังเมืองเฉพาะ (*Specific Plan*)

คือการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะแห่งและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนอาทิ เพื่อเป็นการอนุรักษ์หรือเพื่อเป็นชุมชนศูนย์กลางธุรกิจ โดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินระบบคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นต้น ตามกฎหมายการผังเมือง พ.ศ. 2518 ระบุไว้ว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ให้เข้าพนักงานท้องถิ่นนั้นจัดให้มีการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ และ ผังเมืองเฉพาะจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

5) ผังพัฒนาชุมชน (*Community Development Plan*)

คือการวางแผนและแนวพัฒนาสำหรับชุมชนสุขภิบาล เพื่อแก้ไขปัญหาของเมืองโดยยังไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่ใช้เป็นเครื่องมือของส่วนราชการ เช่น การแก้ไขปัญหารการจราจรติดขัด การจัดสวนสาธารณะ และการอนุรักษ์โบราณสถานเป็นต้น และวางแผนการพื้นฐานการพัฒนาเมืองระยะยาว เช่น โครงการถนน โครงการศูนย์ราชการ โครงการระบบระบายน้ำฝนและน้ำเสียเป็นต้น

6) ผังพัฒนาชนบท (*Rural Development Plan*)

คือการวางแผนและแผนพัฒนาสำหรับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมดีขึ้น โดยจัดให้มีศูนย์ตำบลและหมู่บ้าน และจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างเหมาะสมและทั่วถึงทุกตำบล

7) ผังเฉพาะกิจ (Project Plan)

คือ การวางแผนเพื่อส่งเสริมพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่เฉพาะแห่ง เช่น ผังสวนสาธารณะ ผังศูนย์ราชการ ผังระบบระบายน้ำ และผังอนุรักษ์บริเวณทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น

วิธีการกำหนดผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะในทางปฏิบัติ

ในปัจจุบันกฎหมายบังคับใช้เฉพาะผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ดังนั้นผังเมืองทั้งสองประเภทนี้จึงมีความสำคัญต่อการวางแผนบริหารชุมชนเมืองของไทยเป็นอย่างมาก สาระสำคัญของผังทั้งสองประเภทได้แก่

ผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมหมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำเนินรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือ ชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินการคมนาคมขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการ สาธารณูปโภค และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเมือง ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน หารถยาน ทางน้ำ ทางอากาศ และการขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการทางด้านสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อม
- 2) เพื่อพัฒนาเมืองให้ดีขึ้นทางด้านสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงามและความปลดปล่อยของประชาชน
- 3) เพื่อดำเนินรักษาอนุรักษ์สถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี
- 4) เพื่อบรรกรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่ดี หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ
- 5) เพื่อส่งเสริมในด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองให้ดีขึ้น

ขั้นตอนการวางแผน

กำหนดไว้ใน มาตรา 18 ว่า เมื่อเห็นสมควรวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด สำนักผัง เมืองจะวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้น ก็

ได้(ในกรณีที่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองเดียวกัน) ขั้นตอนการวางแผน
มี 2 ส่วนที่สำคัญคือ

1) การสำรวจข้อมูลด้านกายภาพได้แก่

- การสำรวจและการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน ประกอบด้วยรายละเอียดของอาคารบ้านเรือน ถนน คลอง ฯลฯ โดยแสดงค่าระดับของพื้นที่
- สำรวจและจัดทำรายละเอียดของระบบคมนาคมขนส่งซึ่งแสดงแนวถนน รวมทั้งศึกษาระบบน่น บริ曼การจราจร ข้อมูลด้านยานพาหนะ ฯลฯ
- สำรวจข้อมูลบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการได้แก่บริการ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ โรงเรียน สวนสาธารณะ ตลาด ฯลฯ

- 2) สำรวจวิเคราะห์ข้อมูลด้านประชากร เศรษฐกิจและสังคมของชุมชน รวมทั้งโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนของทั้งทางราชการและเอกชน
- 3) แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และคณะกรรมการที่ปรึกษาจำนวน 15 คน ซึ่ง ผวจ.แต่งตั้ง ประกอบด้วยบุคคลในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีผู้แทนกรรมการผังเมือง 1 คน
- 4) ประสานงานและรับนโยบายความคิดเห็น และความประสงค์จากผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และนโยบายจากราชการในส่วนกลางอย่างใกล้ชิด
- 5) นำผังร่างเสนอต่อกomiteที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด อย่างน้อย 2 ครั้ง
- 6) ประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ในเขตพื้นที่อย่างน้อย 2 ครั้ง
- 7) นำผังเสนอต่อกomiteอนุกรรมการประสานการวางแผนเมืองรวม ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความขัดแย้ง และให้เป็นการสอดคล้องกับนโยบาย โครงการและแผนงานของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ
- 8) นำผังเมืองรวมพร้อมข้อกำหนดเสนอ กomiteกรรมการผังเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบ
- 9) เมื่อกomiteกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบผังเมืองและข้อกำหนดแล้ว ต้องนำผังไปปิดประกาศ 90 วันเพื่อให้ประชาชนและส่วนราชการที่มีส่วนได้เสียได้กัดค้านหากไม่เห็นด้วยกับผัง ซึ่งกรรมการผังเมืองจะต้องประมวลผลคำร้องพิจารณาเสนอความเห็นให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาซึ่งคาดต่อไป

10) ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อออกเป็นกฎหมายระหว่างใช้บังคับ โดยนำเสนอ
กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการตุยฎีการพิจารณา ก่อนที่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามเพื่อประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบนกษา
ต่อไป (ขั้นตอน 1-10 จะต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี)

สาระสำคัญของผังเมืองรวม

- 1) กฎหมายระหว่างของผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี และต้องมีการปรับปรุงใหม่
ภายในระยะเวลาที่กำหนด
- 2) กิจกรรมที่ได้ดำเนินการก่อนการบังคับใช้ เมื่อจะดัดหรือเปลี่ยนข้อกำหนด สามารถ
ดำเนินการต่อไปได้
- 3) ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในการประชุม หรือโดยลายลักษณ์อักษรได้
- 4) ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องคัดค้านผังได้ ในขณะปิดประกาศเพื่อรับคำร้องเป็นเวลา 90
วัน
- 5) คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้วินิจฉัยข้อดัดคำร้องทุกราย
- 6) การปฏิบัติตามกฎหมายระหว่าง ผังเมืองรวมมีผลบังคับใช้กับหน่วยราชการที่รับผิดชอบ
และเอกชน ฯลฯ
- 7) ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 27 หรือ มาตรา 48 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุก
ไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ได้ให้ตามเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีรายละเอียดในการ
พัฒนาพื้นที่มากขึ้นกว่าผังเมืองรวม โดยสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังกານนากมขนส่ง
แผนผังแสดงที่ตั้งของสถานที่หรือสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า กำหนดระดับพื้นดิน ขนาดและแปลง
ที่ดินเป็นต้น ทั้งนี้ผังเมืองเฉพาะจะต้องไม่ขัดหรือเปลี่ยนกับผังเมืองรวม

มาตรา 29 เมื่อได้กฎหมายระหว่างให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ให้เข้าพนักงานท้องถิ่น
ของท้องที่นั้นจัดให้มีการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมการผังเมืองเป็นผู้วางแผน

แล้วจัดทำผังเมืองเฉพาะกีดี ผังเมืองเฉพาะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม กรณีที่ห้องที่ได้ยังไม่มี กฎหมายรองให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งการให้กรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงาน ห้องด้านวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะกีดี

ข้อสังเกตกระบวนการผังเมืองของไทย

ตามหลักการและการผังเมือง (City Planning) นั้นควรจะมีความสอดคล้องกับทิศทางและ ความต้องการของท้องถิ่นหรือผู้คนในเมืองนั้นๆ นั้นคือกระบวนการวางแผนผังเมืองหรือผังกายภาพ ควรจะเริ่มต้นโดยความต้องการของชุมชนเมือง หรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งกรณี ของไทยดำเนินดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่อยู่ในส่วนกลางเป็นหลัก แล้วให้หน่วยงาน ในท้องถิ่นรับเอาไว้และแผนเหล่านี้นำไปปฏิบัติ โดยมีสำนักงานของส่วนกลางที่อยู่ในภูมิภาค คือสำนักงานผังเมืองจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลให้คำแนะนำ

ปัญหาและแนวทางการผังเมืองของไทย

โดยหลักการแล้วหลักการงานผังเมืองเป็นพื้นฐานชี้นำที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในการใช้ ประโยชน์บนที่ดินแต่การผังเมืองของไทยประสบปัญหาต่างๆ เช่น

- 1) ในขณะที่สัดส่วนของคนในเมืองในสังคมไทยมีประมาณร้อยละ 40-50 ของประชากรทั้ง ประเทศ แต่การผังเมืองทำได้แค่ร้อยละ 2.7 ของทั้งหมดเท่านั้น (ปี 2544) ในจำนวนนี้ก็ยัง มีรายละเอียดไม่ครบตามหลักการผังเมือง
- 2) ในบางประเทศใช้บังคับการผังเมืองได้ทั้งหมด (100 %) เช่นทุกประเทศในยุโรปตะวันตก , สหรัฐอเมริกา, ญี่ปุ่น, มาเลเซีย
- 3) ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการ ไร้ระเบียบของการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง และสาธารณูปโภค และ การประกอบการ, ปัญหาน้ำท่วม บะบี ตั่งแวดล้อม อันตรายจากความแออัด (หมู่บ้าน จัลธรรม ถนน การประปานของบ้านต่างๆ นำมาสู่คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เลวร้ายลง), การ พัฒนาของส่วนราชการ ไม่ได้อาศัยการผังเมืองชี้นำ เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรม, ท่องเที่ยว, ฯลฯ ส่วนราชการยังคงดำเนินธุรกิจหลักการผังเมืองน้อย
- 4) แนวทางการแก้ไข หรือสิ่งที่ควรทำคือการจัดทำผัง โซนนิ่ง เพื่อจัดระเบียบของการ เมือง และก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างสาธารณูปโภค และการประกอบการ, การวางแผนฐานข้อมูล

สารสนเทศทางกายภาพโดยใช้เทคโนโลยีเช่น GPS-GIS ช่วย, การมีกฎหมายการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Law) เพื่อแก้ไขปัญหานอกจากนี้ในเชิงการเมืองการบริหารควรแก้ไขกฎหมายให้มีการส่งเสริมนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามายัดทำผังเมือง เช่น นานาอารยประเทศ อีกทั้งการส่งเสริมระบบบรรษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ตลอดจนการผลักดันในเชิงนโยบายจากฝ่ายการเมืองในเรื่องนี้ (Politics & Policy Encouraging)

5. การเมืองกับการบริหารชุมชนเมือง

การบริหารชุมชนเมืองมีความเกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ เช่นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทั้งในแง่ที่ใหญ่กว่าและเล็กกว่าชุมชนเมืองนั้นๆ ในแง่การเมืองต่อการกิจกรรมการบริหารชุมชนเมืองอาจพิจารณาได้ในสองลักษณะคือ

1) การบริหารชุมชนเมืองอย่างอิสระ

เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization) จากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลชาติ โดยการมอบอำนาจ (Devolution) การบริหารชุมชนเมืองให้แก่องค์กรการบริหารเมือง หรือส่วนท้องถิ่น บริหารงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อมีปัจจัยความพร้อมของประชาชนในเมือง เป็นหลัก ในแง่นี้ เช่นการจัดการบริหารโดยองค์กรของท้องถิ่น (Local-self Government) เองจะค่อนข้างมีอิสระทั้งในแง่การระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเอง การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นนั้น เป็นต้น

2) การบริหารชุมชนเมืองในแง่การให้ความช่วยเหลือ

เป็นผลมาจากการที่กฎหมาย หรือนโยบายรัฐบาลชาติของประเทศต่างๆ ได้กำหนดให้การบริหารการปกครองประชาชนในส่วนต่างๆ มีอิสระได้ในขอบเขตที่จำกัดหรืออาจมีเหตุผลในด้านความพร้อมของปัจจัยที่จะไปสู่ความเป็นอิสระในการปกครอง หรือบริหารชุมชนหรือท้องถิ่นของนั้นๆ จึงกระทำได้ในลักษณะการแบ่งอำนาจ (De-concentration) ของรัฐบาลกลางไปให้ชั้นราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมาย เช่นการ

บริหารราชการในหลายๆ ประเทศที่รัฐบาลกลางมีกลไกของผู้นำ แขวง หรือจังหวัดดำเนินการ แทนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นต้น หลักการของการแบ่งอำนาจอาจมีดังนี้ (ประธาน กองทุนฯ ศึกษาคร 2535, 5-10)

- 1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนกลางไปปฏิบัติงาน
 - 2) เป็นการบริหารโดยใช้บประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้กำหนดครอบของแผนงาน การอนุมัติ และควบคุม
 - 3) เป็นการบริหารภายใต้การกำหนดนโยบายหรือคำสั่งจากส่วนกลาง โดยมีเพียงบางส่วนที่สามารถที่จะริเริ่มนโยบายได้ แต่ต้องเป็นไปตามดุลยพินิจ (Discretionary Power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น
 - 4) อำนาจหน้าที่ของบุคคลที่ถูกแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบของผู้บริหารราชการในลักษณะนี้จะรับผิดชอบต่ออำนาจในส่วนกลางมากกว่าประชาชนในสังคมชุมชนภูมิภาค หรือท้องถิ่นนั้นๆ เป็นหลัก ซึ่งอาจวิเคราะห์ไปถึงพฤติกรรมการปฏิบัติงานในรายละเอียด ตลอดจนแนวโน้มในการบริหาร การพัฒนาสังคมชุมชนในอนาคตว่าจะมีแนวทางเป็นอย่างไร หากวิธีการบริหารเป็นไปในลักษณะเดิมคงกล่าว

6. องค์กรและการใช้อ่านาจในการบริหารชุมชนเมือง

ในเมืองขององค์กรและการใช้อำนาจในการบริหารชุมชนเมืองอาจจำลองมาจากแนวคิดหรือวิธีการในการบริหาร การปกครองในระดับชาติตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดอย่างไรก็ตามอาจจำแนกระบบการเมือง (Political Regime) ได้เป็น 3 ระบบ ได้แก่

I) ລະບນບໍລິສາ (Parliamentary System)

หมายถึงระบบการปกครอง หรือรัฐบาลรูปหนึ่งซึ่งมีการปกครองที่รายฎรใช้อำนาจเชิงปัจจัยทางผู้แทน หรือทางกึ่งผู้แทน และมีการแบ่งแยกอำนาจ หรือการกิจหน้าที่อย่างไม่เด็ดขาด เพื่อให้มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่าง “ฝ่ายบริหาร” กับ “ฝ่ายรัฐสภา” และทั้งสองฝ่ายได้มีการติดต่อกันอยู่เป็นประจำ โดยมีองค์กรหนึ่งคือ คณะรัฐมนตรีเป็นสื่อกลาง ผู้แบ่งภาระร่วมกับประมุขของประเทศในการอำนวยการปกครอง แต่การอำนวยการปกครองนี้จะดำเนินไปได้ก็โดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาตลอดไป คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองต่อ

รัฐสภา ซึ่งโดยปกติจะแสดงออกด้วยการเป็นผู้ลงนามกำกับรับผิดชอบในราชการแผ่นดินที่ได้กระทำไปโดยประมุขของประเทศ (ในประเทศไทยมีพระมหาภัตตริย์เป็นประมุข เช่น ไทยเรา เรียกว่า กรรมการรัฐสภา) และประมุขของประเทศมีอำนาจบัญชาสภากลไกอ่อนน้อมถ่อมตน ไม่ใช่ตัวเอง แต่เป็นผู้มีอำนาจมีอำนาจความคุณและให้ความไว้วางใจแก่ คณะกรรมการ (ตามที่ได้มีการตราไว้ในพระราชบัญญัติ จัดตั้งคณะกรรมการฯ ตามที่ได้มีการประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๕๖๐)

2) ระบบประธานาธิบดี (*Presidential System*)

โครงสร้างทางการเมืองแบบประธานาธิบดีคือค่อนข้างเป็นที่นิยมในกลุ่มประเทศที่เกิดใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรุนแรงโดยมีการโค่นล้มเจ้าผู้ครอง และผู้ปกครองในโครงสร้างอำนาจแบบเก่า มาสู่โครงสร้างอำนาจแบบใหม่ ดังนี้ระบบของประธานาธิบดีซึ่งเน้นการให้ความสนใจอำนาจของประชาชนโดยตรงในการตั้งประมุขของประเทศ โครงสร้างระบบนี้พัฒนามาจากการเมืองการปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้นำเอาแนวความคิดมาจากการปรัชญาเมธิการเมืองเช่น ล็อก และรุสโซ นาใช้เป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ ความแปลกใหม่ของระบบดังกล่าวคือการอ้างอิงอำนาจทางการเมืองด้วยหลักปริมาณ (ประชาชน) แทนหลักคุณภาพ (ราชาธิปไตย) และการเน้นอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของ โดยและเพื่อปวงชน อย่างไรก็ตาม ไม่มีการวางแผนกลไกป้องกันการใช้อำนาจโดยพลัน โดยการแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองออกเป็น สามส่วน คืออำนาจบริหาร ผู้ใช้อำนาจคือประธานาธิบดีซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยยื่นจากประชาชน แต่ประธานาธิบดียังอยู่ในอิทธิพลหนึ่งคือประมุขแห่งรัฐ ในขณะที่ประชาชนก็เป็นผู้เลือกตั้งองค์กรรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ในงานนิติบัญญัติ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และยังมีอำนาจตัดสินใจที่จะมีประธานศาลสูงเป็นผู้นำของกระบวนการยุติธรรมซึ่งในสหภาพเมริกาได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีโดยมีวุฒิสมาชิกเป็นฝ่ายให้การรับรอง (สุรพงษ์ โสธนเสถียร 2541, 63-65)

3) ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา

เป็นโครงสร้างทางการเมืองที่ผสมผสานโครงสร้างในระบบอบรัฐสภา และระบบประธานาธิบดีเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง หรือให้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศมากขึ้น ระบบในประชาชนสามารถเลือกประธานาธิบดีเพื่อเป็นประมุขแห่งรัฐได้โดยตรง โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา(ที่เลือกโดย

ประชาชนเช่นกัน) โดยนัยยะดังกล่าวหากรัฐสถาไม่ให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหารแล้ว ประชาชนจะต้องสามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ ทำให้ระบบการบริหารมีความต่อเนื่องซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลที่มีมาก่อนหน้านี้ได้ ระบบนี้ใช้ในหลายประเทศ เช่น อินเดีย สิงคโปร์ เป็นต้น

7. รูปแบบการเมืองในการบริหารชุมชนเมืองในปัจจุบัน

จากลักษณะของที่มาของอำนาจอันเป็นการกำหนดรูปแบบการปกครองของเมืองอาจจำแนกเป็นรูปแบบในการบริหารชุมชนเมืองตามลักษณะการประยุกต์ใช้หลักๆ รูปแบบได้แก่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2542, 52-61)

7.1) แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting)

เป็นรูปแบบการบริหารเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในสหราชอาณาจักรที่เป็นการปกครองโดยที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือมาประชุมเมืองโดยตรง จึงถือเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) โดยการประชุมของเมืองเล็กๆ รวมถึงเขตชนบทซึ่งโดยปกติจะมีประชาชนไม่ต่ำกว่า 20,000 คนจะมีขึ้นปีละครั้งซึ่งจะมีการร่วมกันออกกฎหมาย ข้อบังคับ ต่างๆ ของเมือง เช่น การจัดเก็บภาษี และการออกกฎหมายการใช้จ่ายหรือจัดสรรงเงิน อย่างไรก็ตามต้องประชุมอาจถูกยกเลิกในภายหลัง ได้หากมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงมติเก่า โดยอาจริเริ่มจากประชาชน (Citizen Initiative) หรืออาจมีการขอกำกับดูแล (Referendum) นอกจากนี้ในการประชุมในแต่ละปีจะมีการเลือกคณะกรรมการผู้ที่ทำหน้าที่บริหารเมืองขึ้นมาเรียกว่า Board of Selectmen ซึ่งมีประมาณ 3-5 คน เอาไว้ทำหน้าที่บริหารงานของเมืองโดยจะมีเจ้าหน้าที่ที่ทำงานซึ่งอาจถูกแต่งตั้งในคราวมีการประชุมเมืองหรือ คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งให้ทำการกิจต่างๆ เช่นฝ่ายงานทะเบียน งานการคลัง งานตำรวจนครីพ ศาสนาและศุลกากร เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารอาจเรียกประชุมเมืองในวาระพิเศษอีกด้วยทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็น

7.2) แบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form)

เป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบรัฐสถาซึ่งประเทศไทยอ้างถูกโดยเป็นแม่แบบ มาใช้ในการบริหารชุมชนเมือง ระบบนี้จะมีการเลือกตัวแทนประชาชนไปเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็มาจากการฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นเมืองจึงประกอบด้วยฝ่ายสภา (Council) ซึ่งมีหน้าที่ออก

กฎหมายของเมือง เช่นเทศบาลัญญติต่างๆและฝ่ายบริหาร (Executive) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่กุมเสียงส่วนใหญ่ในสภากะเป็นคณะกรรมการ

7.3) แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอด (The Weak Mayor Form)

เป็นการจำลองระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งหมายถึงต่างฝ่ายทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญติต่างกันจากการเลือกตั้ง จึงเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันตามประชญาการแบ่งอำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu : 1689-1755) ซึ่งหลักการแบ่งอำนาจมีเป้าหมายเพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางนิชชอน ในขณะที่แนวคิดนี้ถูกนำมาใช้ในสหรัฐสมัย ประธานาธิบดีแจ็คสัน จึงเป็นที่แพร่หลายแต่คุณธรรมริคันยังห่วงวิตกว่าอำนาจดังกล่าวจะต้องไม่มีมากเกินไป ดังนั้นระบบนี้จึงถูกออกแบบให้ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งต่างกับบริหารงานกับผู้บริหารอื่นเช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน หัวหน้ากองตรวจสอบ ฯลฯ ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนด้วยเช่นกัน นอกจากรัฐบาลนี้จะไม่มีอำนาจมาก ไม่ได้ครอบครองทรัพย์สินของรัฐบาล ไม่ได้ออกกฎหมาย ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของนายกเทศมนตรีอีกด้วย ปัจจุบันระบบนี้มีใช้ใน很多ประเทศ

7.4) แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

เป็นระบบการบริหารชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นมาภายหลังจากที่การปกครองห้องถูนในสหรัฐอเมริกาเบ่งบานตั้งแต่ ค.ศ. 1880 ระบบนี้เป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาจุดอ่อนที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งอย่างมากจากแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอด จุดมุ่งหมายของระบบนำ กือเพิ่มความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร โดยให้ตำแหน่งบริหารอื่นๆไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี โดยที่นายกเทศมนตรีสามารถใช้อำนาจดัดแปลงได้เช่นกัน ส่วนสภามีอำนาจที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น กันนั้นก็มีขนาดเล็กเช่นประมาณ 7-9 คน ระบบนี้ นายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Administrative Officer-CAO) ขึ้นมาทำหน้าที่รับนโยบายและบริหารงานในลักษณะประจำจากนายกเทศมนตรี ประมาณการกันว่าการบริหารชุมชนเมืองในประเทศไทยต้องแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ร้อยละ 58 ให้ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งและอ่อนแอด แต่มีแนวโน้มว่ามีการใช้แบบเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น

7.5) แบบคณะกรรมการ (The Commission Form)

รูปแบบนี้มีแนวคิดว่าการบริหารงานและการออกกฎหมายไม่จำเป็นจะต้องแยกออกจากกันแต่จะใช้ชุดเดียวกันนี้ซึ่งเลือกตั้งโดยประชาชน แต่จุดเริ่มของระบบนี้เกิดขึ้นโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 5 คน โดยสภานิติบัญญัติรัฐเท็กซัสให้ไปแก้ไขปัญหา และพื้นที่เมืองกาลว์ สตัน (Galveston) ที่ประสบภัยพิบัติจากพายุเชอร์เกน ต่อมาเมื่อการพัฒนาระบบนี้โดยให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการจำนวน 3-7 คน โดยประชาชนให้ไปบริหารเมืองโดยเรียกกรรมการชุดนี้ว่า คณะกรรมการใหญ่ (Board of Commissioners) มีหน้าที่สองอย่างคือการออกและกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ นโยบาย ในขณะที่งานในทางปฏิบัติก็จะแบ่งแยกกันไปทำในแต่ละด้าน โดยให้กรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานด้านพิธีการ (Ceremonial Mayor) จุดเด่นของระบบนี้คือ การไม่แบ่งฝักแบ่งฝ่าย ในขณะที่มีจุดเดียวก็คือการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการอาจเป็นการทำต่างตอบแทนหรือการประนีประนอมซึ่งกันและกัน เข้าทำนอง "คุณยกมือให้ผม โครงการนี้ ผมจะยกมือให้คุณ โครงการโน้น" ดังนั้นรูปแบบนี้จึงลดความนิยมลงอย่างมากภายหลังส่วนรวมโลกครั้งที่สอง

7.6) แบบผู้จัดการ (The Manager Form)

เป็นรูปแบบการบริหารชุมชนเมืองที่มุ่งใช้หลักการทำงานในเชิงธุรกิจ คือมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยแท้ ก่อตัวคือการที่สภามีมองเป็นผู้นำอนหมายให้ผู้บริหารที่มีความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) เข้ามาริหาร จึงอาจเรียกได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นแบบสภา-ผู้จัดการ (Council-Manager Form) โดยสภาได้มอบหมายบทบาทในด้านการบริหารให้แก่ผู้จัดการ โดยการจ้างนักบริหารมืออาชีพให้เข้ามาดูแลรับผิดชอบการบริหารเมืองในฐานะผู้จัดการเมืองอย่างสมบูรณ์ โดยลักษณะคังกล่าวผู้จัดการเมืองจึงสามารถแต่งตั้งอดีต/on หัวหน้าแผนกงานต่างๆ ในองค์กรเมืองได้ สำหรับสภาเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนก็จะมีประมาณ 5-9 คน ซึ่งจะเลือกนายกเทศมนตรี 1 คน มาทำหน้าที่ด้านพิธีการ ในหลายเมืองในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบนี้ยังได้เลือกข้อกำหนดห้ามสมาชิกสภาเมืองติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกต่างๆ หากมีข้อเรียกร้องอันใด ก็ให้แจ้งผู้จัดการเมือง ดังนั้นสภาจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายและพิจารณาข้อเสนอในการบริหารชุมชนเมืองจากผู้จัดการ และรับผิดชอบต่อประชาชน ในปัจจุบันเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีจำนวนประชากร 25,000-250,000 คน เกินกว่าครึ่งได้ใช้ระบบผู้จัดการเมือง แต่น่าสังเกตว่าไม่มีเมืองที่มีประชากรเกินกว่า 1 ล้านคนใช้ระบบนี้

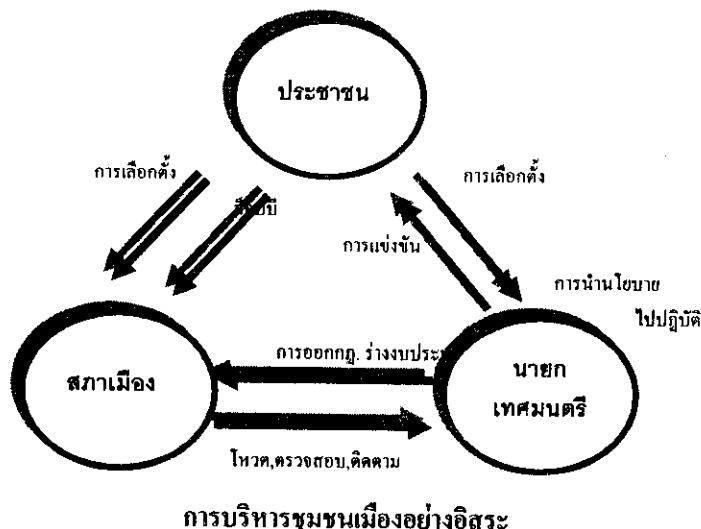
จะเห็นได้ว่าการเมืองที่เกี่ยวของกับการบริหารชุมชนเมืองนั้นอาจนำรูปแบบการเมือง การปกครองในระดับชาติตามปรับใช้เป็นการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่การบริหารชุมชนเมืองในฐานะที่น้ำ做人โดยขาดจากฝ่ายการเมืองมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรมนั้นอาจ มีได้หลายรูปแบบ หรืออาจเป็นได้ในลักษณะการผสมผสานหรือจำลองรูปแบบการเมืองระดับชาติตามไว้ในการเมืองท้องถิ่น เช่นกรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้จำลองหรือนำอารยะนประทานเชิงเดียว(Presidential System) มาใช้โดยพัฒนาไปเป็นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งมาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ก่อตัวคือหัวฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการ กทม.และฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาพกทม.จากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ในขณะที่ระดับเขต กลับใช้ระบบการเมืองแบบที่สาม คือการผสมผสานที่มีผู้อำนวยการเขตเป็นข้าราชการประจำ (มาจากแต่ตั้ง) แต่ถูกตรวจสอบแนะนำและให้ความไว้วางใจบริหารงานโดยสภาพที่มจากการเลือกตั้งโดยตรงลักษณะดังกล่าวเขตบางจึงเป็นต้องรับผิดชอบนโยบายการบริหารชุมชนเมืองของตนเองเป็นอย่างมากจาก กทม. ในฐานะองค์กรตัดสินใจสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะการแบ่งอำนาจ

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นและมีการบริหารเมืองในลักษณะที่ค่อนข้างเป็นอิสระโดยประมาณร้อยละ 41 ใช้แบบนายกเทศมนตรี-สภามีองค์ ร้อยละ 50 ใช้แบบผู้จัดการเมือง ร้อยละ 6 ใช้ระบบที่ประชุมเมือง และ ประมาณร้อยละ 3 ใช้แบบคณะกรรมการ

ที่รัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรได้กำหนดระบบความสัมพันธ์ และการกิจหน้าที่ไว้ชัดเจนเช่น การกิจของรัฐบาลกลางได้แก่ การอำนาจผูกขาดในเรื่องการออกบัตร เงินตรา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ โดยจะมีคณะกรรมการในสภาคองเกรสคณะหนึ่งที่ประกอบด้วยตัวแทนที่หลากหลาย คอยคุณแลในเรื่องระบบความสัมพันธ์ ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหา และการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน (Grant) แก่หน่วยการปกครองระดับรองลงมา เรียกว่าคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (Inter Governmental Relations-IGR) โดยจะมีสำนักงานของ IGR อยู่ตามเมือง หรือมลรัฐต่างๆ (Wright 1982, 25-70) ในส่วนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่ และการกิจในเรื่องของกฎหมาย อาญา นักโทษ การศึกษา การบริหารงานตำราช การศึกษา การสาธารณสุข และ

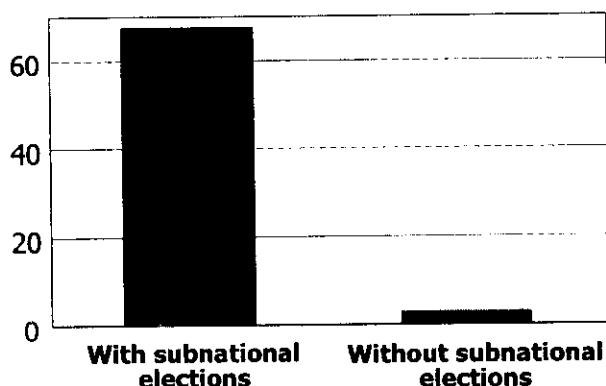
การสวัสดิการการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น โดยใช้ทรัพยากรและการวางแผนระบบการบริหารที่เป็นอิสระ เช่นมีการจัดเก็บภาษีที่ค่อนข้างจะพอเพียงสำหรับหน่วยการบริหาร

ในขณะที่ของประเทศไทย กำหนดกระบวนการสัมพันธ์ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระบบที่ปรับปรุงการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตลอดจนกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอิทธิพลฉบับที่รองรับการบริหารชุมชนเมืองในอนาคตที่มีแนวโน้มจะเป็นอิสระกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้วการบริหารชุมชนเมืองจะมีแนวโน้มนำไปสู่การบริหารงานในเชิงอิสระให้ประชาชนสามารถตัดสินใจและกำหนดชะตากรรมของตัวเองได้โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งดังแผนภาพด้านล่าง



เช่นเดียวกันกับแนวโน้มของการบริหารการปกครองตนเองในเมืองของประเทศไทยต่างๆ ในโลกจากรายงานของธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2000 พบว่าในบรรดาประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น เกือบร้อยละ 70 ของประเทศคังกล่าวจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

Number of democracies



ความหมายของโครงสร้างในการบริหารงาน

ความหมายของโครงสร้างในการบริหารงานชุมชนเมือง คือย่อหนึ่งกับความสำเร็จในเป้าประสงค์ของการบริหารชุมชนเมืองนั้นๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใดดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนแรกของบทนี้ ซึ่งไม่เฉพาะแต่โครงสร้างที่เหมาะสมแต่เพียงลำพังเท่านั้น โครงสร้างที่เหมาะสมเป็นเพียงองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งที่อธิบายถึงกระบวนการบริหารงานทำงานบรรลุผล แต่ปัจจัยสำคัญคือคนในชุมชนเมืองจะหันพุทธิกรรมที่สนใจในการเข้ามาร่วมกันบริหารชุมชนเมืองนั้นๆ หรือไม่ แต่คำถามคือลักษณะรูปแบบหรือโครงสร้างใดที่อธิบายให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการบริหารเมือง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในบางประเทศ เช่น ในประเทศไทย มีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และมีรูปแบบที่แตกต่างกันในรายละเอียดกว่า 6 ลักษณะดังที่ได้กล่าวมาแล้วสามารถประเมินได้ว่า ความสามารถในการบริหารชุมชนเมือง ในเรื่องนี้ ประเมินสำคัญอยู่ที่การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารชุมชนเมือง เช่น ประชาชนในชุมชนเมืองต้องแสวงหาแนวทางของตนเองในการวางแผนโครงสร้างในการบริหาร เช่น กรณีชุมชนเมืองหาดใหญ่ได้บรรลุผล

ในการแสวงหาแนวทางดังกล่าวจากการประชุมผู้นำชุมชนในเมืองหาดใหญ่ ซึ่งมีข้อสรุปว่า รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารเมืองหาดใหญ่คือมีลักษณะเฉพาะและมีความแตกต่างจากเมืองพัทยาพระมีสภาพไม่เหมือนกัน (สุรพงษ์ โสดนะเดชิร 2541)

8. การวางแผนเพื่อเป้าหมายในระยะยาวของการบริหารงานชุมชนเมือง

คงเป็นเรื่องยากที่จะระบุภารกิจเฉพาะที่สามารถนำไปกำหนดได้เป็นข้อปฏิบัติสำหรับการบริหารชุมชนเมืองทุกๆ เมือง เพราะเมืองแต่ละเมืองย่อมมีความจำเป็นในเชิงการบริหารงานที่ต่างกัน ดังนั้นการกำหนดความต้องการ หรือเป้าหมาย (Goals) ที่คนในสังคม ชุมชน ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะให้มีหรือให้เกิดขึ้นสำหรับเมืองต่างๆ จึงมีความเป็นไปได้มากกว่า ซึ่งทุกๆ แห่งของการบริหารมักจะเริ่มต้นด้วยการวางแผน ในการบริหารชุมชนเมือง กี เช่นกันจะกำหนดแผนโดยรวม (Comprehensive Plan) แผนทั่วไป (General Plan) หรือในลักษณะ แผนแม่บท (Master Plan) ที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมือง ซึ่งจะกำหนดลักษณะทางกายภาพ ของชุมชนที่ต้องการรวมทั้งความต้องการของเมืองในอนาคต โดยทั่วไปจะกำหนดได้เป็น แผนระยะยาวเช่นระยะ 10 ปี 20 ปี แผนดังกล่าวมุ่งให้เกิดความพำสุกแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในเมือง และให้ บรรลุผลในด้านต่างๆ เช่น (Levy 1994, 96-100)

1) ด้านสุขภาพอนามัย

การวางแผนการใช้ที่ดินของเมืองอย่างถูกต้องควรเป็นข้อคิดคำนึงการวางแผนลำดับแรกที่สำคัญ ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายด้านสุขภาพอนามัยของผู้คนในเมืองลักษณะดังกล่าวอธิบายได้ในเบื้องต้นของการวางแผนเพื่อกำหนดอัตราความหนาแน่นของคนต่อพื้นที่ การพัฒนากิจกรรมรายสาขา การใช้น้ำ การกำจัดของเสีย นอกจากนี้ในทางปฏิบัติอาจกำหนดในร่องของย่านกิจกรรม (Zoning) โดยเฉพาะย่านอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชนควรจะแยกออกไปอย่างเด็ดขาด จากย่านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

จากข้อมูลปัจจุบันในประเทศไทยกำลังพัฒนาทางประเทศเช่นในบังคลาเทศพบว่าถึงแม้ว่าเมืองเปรียบเทียบโดยรวมอัตราการเสียชีวิตของเด็กในเมืองจะน้อยกว่าในชนบทก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างอัตราการตายของเด็กในสัมภั้นเด็กในเมือง แล้วพบว่าเด็กในสัมภั้นในชุมชน เมืองกลับมีอัตราการตายของเด็กสูงกว่าในชนบทมาก (World Bank 1999-2000, 142) (คุตราง)

อัตราการตายของเด็กอ่อนในบังคคลาเทศ ต่อ 1,000 คน (ข้อมูลในปี 1990)

	ทั่งประเทศ	ในชนบท	ในเมือง	ในสัมภินเมือง (1991)
รวม	94	97	71	134
ชาย	98	101	73	123
หญิง	91	93	68	146

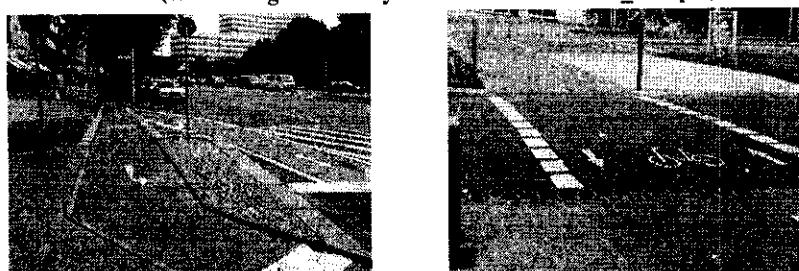
2) ด้านความปลอดภัยสาธารณะ

การบริหารชุมชนเมืองที่มีผู้คนอาศัยอยู่จำนวนมาก อาจกำหนดจำนวนที่พักอาศัยในแต่ละพื้นที่ ขนาดความกว้างของถนนที่เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินแล้ว รถพยาบาล หรือรถดับเพลิงสามารถจะเข้าถึงได้โดยสะดวกหรือกรณีเกิดภัยธรรมชาติ ที่จะสามารถอพยพผู้คนได้ทันท่วงที หรือการมีที่สาธารณะสำหรับกันไว้เป็นที่พักของผู้อพยพจากภัยพิบัติต่างๆ (Evacuate Site) นอกจากนี้การออกแบบของทางเดิน ทางจักรยานสำหรับเด็ก นักเรียนก็เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนสร้างความปลอดภัยของผู้คนในเมืองในการสัญจรไปมาได้อีกด้วย (ภาพ)



The combined pathway beside the railway line from Fendalton Road to Northcote Road

(www.ccc.govt.nz/CityScene/ 2001/June/FW_Unique)



ภาพแสดงทางจักรยานเพื่อสร้างความปลอดภัยของผู้คนในเมือง

(www.tongji.edu.cn/.../ Europe/Traffic/toc.htm)

3) ด้านการให้ความของกิจกรรมทาง

กิจกรรมของเมืองจะดำเนินไปได้ดีมีประสิทธิภาพด้วยปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือการเดินทางที่สะดวกรวดเร็ว มีกำลังล่าวน้ำที่น่าสนใจอยู่ว่า "ด้านเมืองให้หากต้องเดินทางไปทำงานในแต่ละวันเกินกว่า 30 นาทีก็ไม่น่าอยู่แล้ว" ดังนั้นจึงจำเป็นที่เป้าหมายอันนี้ที่ควรดำเนินถึงในแผนรวมชุมชนเมือง เพื่อให้การเดินทางเป็นไปอย่างสะดวกและคล่องตัว กรณีนี้อาจพิจารณาไปถึงการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ในการเดลิเวอรี่ ไม่ว่าจะเดลิเวอร์คน หรือเดลิเวอร์รถ เช่นการออกแบบการขนส่งด้วยราง การออกแบบถนน และระบบเชื่อมต่อการขนส่งแบบต่างๆ (Inter-transportation Linkage) การเดินทางโดยรวม ระบบที่จอดรถ การออกแบบทางเดินเท้าฯลฯ

4) ด้านการจัดทำและควบคุมการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก

เป็นการวางแผนให้มีและจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้คนในชุมชนเมือง เช่น กำหนดที่สำหรับสร้างสวนสาธารณะ โรงเรียน บริการสังคม โรงพยาบาล หรือสถานที่ราชการที่สำคัญ เช่นสถานีตำรวจนครบาล สถานีดับเพลิง สถานบันบัดน้ำเสีย สถานที่ทึ่งยะ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ควรที่จะได้มีการวางแผนเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในเมือง ได้อย่างเหมาะสม

5) ด้านการบรรลุเป้าหมายในด้านการคลังสาธารณะ

การวางแผนชุมชนเมืองแบบเบ็ดเสร็จต้องคำนึงถึงหรืออาศัยปัจจัยทางด้านการคลังในการบริหารชุมชนเมือง โดยเฉพาะหากเป็นเป้าหมายขั้นสูงสุดคือการบริหารการคลังอย่างอิสระที่จะสามารถบริหารจัดการทรัพยากรของเมืองได้ด้วยตัวเอง การบริหารงานคลังเป็นเรื่องของการจัดทำและใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะในด้านการจัดเก็บภาษีอากรจากผู้คนในเมืองที่หากเป็นการบริหารงานคลังแบบอิสระแล้วอาจใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุถึงเป้าหมายของงานด้านอื่นๆในการบริหารชุมชนเมืองได้แก่ กเนื้อจากความเพียงพอในการมีและใช้ทรัพยากรการคลัง เช่น การใช้ระบบการคลังแบบพื้นที่ (Fiscal Zoning) ที่อาจใช้ GIS เข้ามาช่วยเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างจำกัด หรือการส่งเสริมกระตุ้นการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในเมือง ได้

6) ด้านเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ

คือส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเป้าหมายด้านการคลังสาธารณะแต่อาจมี รายละเอียดปลีกย่อย เช่น การใช้ระบบจูงใจโดยอาศัยระบบชุมชนเข้ามาช่วย การวางแผน การใช้พื้นที่ต่างๆ เช่นย่านการค้า ระบบสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อที่จะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของเมือง ได้ตามที่ชุมชนต้องการ ดังนั้นถึงแม้ว่าการที่คุณมาอยู่ในเมืองจะมีคุณภาพและเป้าหมายที่คล้ายๆ กัน

เป็นส่วนใหญ่ก็ตาม การใช้วิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางเศรษฐกิจก็ควรคำนึงถึงย่าน หรือ พื้นที่ของเมือง (Urban Area) เช่น ใจกลางเมือง (Central City) ในฐานะที่เป็นจุดหลักของความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ชานเมือง (Suburban) ในฐานะที่เป็นพื้นที่รองรับ หรือได้รับผลโดยตรงโดยทันทีจากการขยายตัวของเมือง หรือพื้นที่นอกเมือง (Exurban) ในฐานะที่จะได้รับผลกระทบจากเมืองในอนาคตต่อไป

7) เป้าหมายในด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม

เป็นกิจกรรมที่อาจเป็นข้อกำหนด หรือความเข้มงวดในด้านการก่อสร้างตึก อาคาร หรือ การอนุญาตให้ทำกิจกรรมต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อระบบภูมิศาสตร์ของเมือง

8) เป้าหมายในด้านการกระจายโอกาส

ในแห่งนี้แผนแม่บทของเมืองควรที่จะเป็นแผนที่เปิดโอกาสให้ผู้คนอย่างเท่าเทียมกันทั่วในด้านเศรษฐกิจ การมีส่วนรวมทางการเมือง หรือสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีหรือเกียรติภูมิ เพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดช่องว่าง หรือเปิดโอกาสให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในชุมชนเมืองได้รับประโยชน์

9. ภารกิจในการบริหารชุมชนเมืองในแง่โครงสร้างแผนงานในระบบงบประมาณ

อย่างไรก็ตามถึงแม่ภารกิจในการบริหารชุมชนเมืองจะมีมากน้อยเพียงใดก็ตาม ในแห่งความเป็นจริงแล้วอาจจำคลุ่มงานออกมามีลักษณะแผนงานตามที่ปรากฏในการจัดทำงบประมาณแบบโครงสร้างแผนงาน (Program Budget) ที่เป็นระบบหรือตอบคำถามได้ครอบคลุมว่าการบริหารงานชุมชนเมืองแบบเดิมที่ผู้บริหารพิจารณาเพียงปัจจัยด้านรายได้ที่มุ่งเป้าหรือยอดจำนวนเงินในการจัดเก็บจากคนในเมือง และรายจ่ายที่คิดคำนึงเพียงการกิจไม่กี่ด้าน เช่น ด้านเงินเดือนค่าจ้าง, การจัดหาวัสดุ, การจัดซื้ออุปกรณ์, ค่าใช้สอย, ค่าเช่าอุณหภูมิ ชื่อเสียง ฯลฯ แต่ในแง่การบริหารชุมชนเมืองที่มีองค์กรการบริหารที่เรียกว่าต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล(Municipal) ที่มีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้บริหารหรือ เมือง (City) ที่มีผู้บริหารเมืองในลักษณะผู้จัดการเมือง (City Manager) บริหารจะมีแผนการบริหารที่อาศัยทรัพยากร(เงินงบประมาณ) ทั้งที่เป็นเงินที่จัดเก็บได้เอง หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือเงินได้อื่นๆ นำมาจัดเป็นโครงสร้างงบประมาณแบบแผนงานซึ่งอาจจัดเป็นหมวดหมู่ตามภารกิจในการบริหารงานดังนี้ (Hatty and Cotton 1967, 17-18)

1) แผนงานการรักษาความปลอดภัยส่วนบุคคล

- การบังคับใช้กฎหมาย
- ความปลอดภัยในการจราจร
- การป้องกัน ควบคุมอัคคีภัย
- ความปลอดภัยจากสัตว์ร้าย
- การป้องกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ และที่มนุษย์กระทำ
- การป้องกันอุบัติภัยอื่นๆ

2) แผนงานการสาธารณสุข

- เพื่อคุ้มครองสุขภาพกาย
- คุ้มครองสุขภาพจิต
- การปฏิบัติการด้านสุราและยาเสพติด การบำบัดและป้องกัน

3) แผนงานการพัฒนาทักษะการบุคคล ทรัพยากรมนุษย์

- ก่อนวัยเรียน
- วัยประถม
- มัธยม
- อุดมศึกษา
- การศึกษาผู้ใหญ่
- การศึกษาตามอัธยาศัย

4) แผนงานการสร้างที่อยู่อาศัยภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

- แผนรวมระบบชุมชน
- บ้านและสถานที่สาธารณะ
- บ้านและสถานที่เฉพาะแยกจากสองส่วนดังกล่าว
- น้ำสะอาดเพื่อบริโภค
- การทึบและกำจัดตึ่งปฏิกูล
- การควบคุมมลพิษทางอากาศ
- การกำจัดปลวกรวมทั้งแมลงต่างๆ
- การสร้างและตกแต่งสถานที่ให้สวยงาม

- การควบคุมระดับเสียงในเมือง
- การวางแผนความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน
- การให้ความช่วยเหลือ และข้อมูลในการสร้างที่อยู่อาศัย

5) แผนงานการสร้างเศรษฐกิจที่ดีและโอกาสในการทำงานให้กับบุคคล

- การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ที่มีความจำเป็น
- การสร้างโอกาสในการทำงานแก่ผู้ที่ต้องการ
- การคุ้มครองคนงาน
- การให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจต่างๆ
- การคุ้มครองผู้บริโภค
- การสร้างระบบที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค

6) แผนงานการบริการกิจกรรมทางสังคมและนันทนาการ

- ในบ้าน
- นอกบ้าน
- นันทนาการแก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้
- กิจกรรมทางค้านวัฒนธรรม

7) แผนงานการขนส่ง การติดต่อสื่อสาร และทำเลที่ตั้ง

- การเดินทางด้วยยานยนต์
- การใช้การขนส่งมวลชน
- การสร้างระบบทางเดินเท้า
- การเดินทางทางน้ำ
- การเดินทางทางอากาศ
- การกำหนดสถานที่
- ระบบการติดต่อสื่อสารแทนการเดินทาง

8) แผนงานการบริหารทั่วไป

- งานกิจการและการกิจของรัฐโดยทั่วไป
- งานการคลัง
- งานจัดซื้อ พัสดุ และการจัดการทรัพย์สิน

- การบริหารงานบุคคล
- งานพัฒนาเศรษฐกิจ
- งานด้านการยุติธรรม
- งานด้านนิติบัญญัติ (การออกเทคโนโลยี หรือข้อบัญญัติ)
- งานการจัดการเลือกตั้ง

10. โครงสร้างองค์การในการบริหารชุมชนเมือง

การบริหารชุมชนเมืองอาจจัดโครงสร้างองค์การตามความจำเป็นของการกิจหน้าที่ วิสัยทัศน์และเป้าหมาย และภาวะแวดล้อมอื่นๆ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการจัดโครงสร้างของการบริหารเมืองบางแห่งพอเป็นสังเขป เช่น เชียงใหม่กับ เมืองโภเก ประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

10.1 เชียงใหม่ (เทศบาลนครเชียงใหม่ 2543)

- สถาบันเทศบาล
- คณะกรรมการต้วน
- ปลัดเทศบาล
- รองปลัดเทศบาล
 - สำนักปลัดเทศบาล
 - สำนักการช่าง
 - กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
 - กองการแพทย์
 - สำนักการศึกษา
 - กองวิชาการและแผนงาน
 - กองสวัสดิการสังคม
 - กองคลัง

10.2 เมืองโกเบ (City Of Kobe : 5-1,6-chome,Kano-cho,Chuo-ku Kobe 650 JAPAN)

(<http://www.city.kobe.jp>)

- สำนักงานทรัพย์สิน
- สำนักงานใหญ่เพื่อการบูรณะเมืองจากแผ่นดินไหว
- สำนักบริหารทั่วไป
- สำนักการคลัง
- สำนักบริการของพลเมือง
- สำนักสาธารณสุขและสวัสดิการ
- สำนักงานใหญ่รับการสนับสนุนจากพลเมืองเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว
- สำนักสิ่งแวดล้อม
- สำนักส่งเสริมอุตสาหกรรมและการเกษตร
- สำนักโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภค
- สำนักการผังเมือง
- สำนักการเคหะ
- สำนักการท่าเรือและโครงการเมือง
- สำนักงานเขต(หลายๆเขต)
- มหาวิทยาลัยนานาชาติของเมืองโกเบ
- สำนักศิบะเพลิง
- สำนักงานน้ำ
- สำนักการขนส่ง
- สำนักเลขาธุการคณะกรรมการการศึกษา
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- สำนักเลขาธุการคณะกรรมการบริหารงานบุคคล
- สำนักเลขาธุการตรวจสอบ
- สำนักเลขาธุการคณะกรรมการการเกษตร

11. การกิจในการบริหารชุมชนเมืองตามกฎหมาย

การกิจการบริหารชุมชนเมือง : เทศบาลของไทยในแต่ละระดับซึ่งจะนำเอาหน้าที่ของเทศบาลของไทยซึ่งมีหน้าที่ 6 ระดับนานาเสนอได้แก่ (ธีระพล อรุณະกสิกร 2543)

1. หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ(ม.50,53,56)

หน้าที่บังคับ	หน้าที่ไม่บังคับ	หน้าที่ควรดำเนินการ
1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่ช่วยเหลือกันกันเทศบาลดำเนินการเพิ่มเติมดังนี้	มีหน้าที่ช่วยเหลือกัน
2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	กับเทศบาลเมืองและ
3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน	2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์	มีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูล	3) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคน	1) ให้มีและบำรุง
ผลอยและสิ่งปฏิกูล	เจ็บไข้	การระบุเคราะห์
4) ป้องกันและระวังโภคติดต่อ	4) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	มาตรฐานเด็ก
5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5) ให้มีและบำรุงส้วนสาธารณะ	2) กิจการอย่างอื่น
6) ให้รายฎูรให้รับการศึกษาอบรม	6) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	ซึ่งจำเป็นเพื่อ
7) หน้าที่อื่นๆซึ่งมีค่าสั่งกระตรวจมาให้ไทย	7) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับเข้ามาหรือสถาน	ก า ร ะ
หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่	สถานที่ห้องดื่ม	ส า ช าร ย น ู น

2. หน้าที่บังคับที่บังคับให้ต้องปฏิบัติ(ม. 51, 54, 57)

หน้าที่บังคับ	หน้าที่ไม่บังคับ	หน้าที่ควรดำเนินการ
1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1) ให้มีตลาด ทำที่ยืนเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่ช่วยเหลือกัน
2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	เทศบาลเมืองตามข้อ 1-
3) ให้มีตลาด ท่านที่ยืนเรือและท่าข้าม	3) บำรุงและซ่อมการท่าน้ำหากินของรายฎูร	12
4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4) ให้มีและบำรุงการลงเทราห์มารดาและเด็ก	
5) บำรุงและส่งเสริมการทำนาหากินของรายฎูร	5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6) ให้มีและบำรุงที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6) ให้มีการสาธารณูปโภค	
7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณะ	
8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
9) เทศบาลพิชช์	9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและผลศึกษา	
	10) ให้มีและบำรุงส้วนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11) ปรับແທส่งเสื่อมไกรนและรักษาความสะอาด	
	เรียบร้อยของห้องดื่ม	
	12) เทศบาลพิชช์	

3. อำนาจหน้าที่ตามกฏหมายเฉพาะอื่นกำหนด

- นอกจากอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แล้วยังมีหน้าที่ตามกฏหมายอื่นเช่น
- 1) พ.ร.บ.ป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นน้ำ พ.ศ. 2464
 - 2) พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
 - 3) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2484
 - 4) พ.ร.บ. ควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ. 2490
 - 5) พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
 - 6) พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
 - 7) พ.ร.บ. ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
 - 8) พ.ร.บ. การทะเบียนรายถาวร พ.ศ. 2499
 - 9) พ.ร.บ. ควบคุมการผ่าและจ้ำหน่านยเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
 - 10) พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503
 - 11) พ.ร.บ. จัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
 - 12) พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
 - 13) พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510
 - 14) พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518
 - 15) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
 - 16) พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
 - 17) พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523
 - 18) พ.ร.บ. ประณมศึกษา พ.ศ. 2523
 - 19) พ.ร.บ. รักษากล่องประปา พ.ศ. 2526
 - 20) พ.ร.บ. สุขาและอาบป่นสถาน พ.ศ. 2528
 - 21) ประกาศคณะกรรมการปฎิริพัตติ ฉบับที่ 44
 - 22) ประกาศคณะกรรมการปฎิริพัตติ ฉบับที่ 68 (กฏหมายว่าด้วยการควบคุมการขอเครื่องในแม่น้ำลำคลอง)
 - 23) ประกาศคณะกรรมการปฎิริพัตติ ฉบับที่ 295 (กฏหมายว่าด้วยทางหลวง)
- ประธานกฏหมายที่ดิน(ซึ่งได้รับมอบหมายให้คุ้มครองที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่รกร้างว่างเปล่า)

4. หน้าที่ทักษะที่สำคัญที่สุด

มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่

- เมื่อการนั่งจำเป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่ดำเนินตามอานาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้เขตของตน
 - เมื่อได้รับความยินยอมจากสภากเทศบาล สภารังหัวด หรือสภารำบานลแห่งที่ที่เกี่ยวข้อง และ
 - เมื่อได้รับอนุมัติกรรชุมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

5. หน้าที่ที่จัดทำร่วมกับนักศึกษา

อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. เทศบาล(ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2511 ที่ให้อำนาจแก่เทศบาลต่างๆ ที่จะจัดทำกิจการได้ร่วมกับบุคคลอื่น โดยการก่อตั้งบริษัท จำกัด หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด ได้มีมือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

- บริษัท จำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการค้าขายอันเป็นสากลยูปโภค
 - เทศบาลต้องดึงหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในการผู้ที่มี
หลักทรัพยากรองฯ อนต. ถือหุ้นอยู่ในบริษัทด้วยกัน ให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกันและ
 - เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไทย

6. การจัดการความเสี่ยง

- ตามมาตรา 58 เป็นการร่วมมือระหว่างเทคโนโลยีด้วยกันที่จะร่วมกันทำประโยชน์ภายใน
อำนาจหน้าที่ของเทคโนโลยี
 - การจัดตั้งสหการต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ
 - สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา 66 (5) จากพันธบัตร
หรือเงินกู้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคล
ต่างๆ

12. ปัจจัยทางของชุมชนเมือง : ปัจจัยทางของสังคมโลก

มนุษย์ทุกคนมีความประณานาที่ต้องการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี มีอากาศบริสุทธิ์ อาหารและน้ำสะอาด มีบ้านอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่สะอาด และทำงานในสถานที่ที่ปลอดภัย การควบคุมป้องกันมลพิษตลอดจนพิษภัยอันตรายจากโรคต่างๆ มีการคุ้มครองและการสั่งแวดล้อม ชุมชน แต่เนื่องจากความต้องการในการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนเมืองมีมากประกอบกับ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี อุตสาหกรรม การค้า การท่องเที่ยวส่งผลให้สภาพแวดล้อมเกิดการ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจนเกิดปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมในเมือง

การวิเคราะห์ปัญหาของสังคมโลกในปัจจุบัน นอกจากจะพิจารณาปัจจัยรอบด้านในเชิงระบบแล้ว อาจพิจารณาปัญหาโดยจำแนกแยกแยะ แยกส่วนวิเคราะห์ หรือการขีดวงศ์จำกัดในการพิจารณาและแก้ไขปัญหา ก็เป็นความจำเป็นทั้งนี้เพื่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ชุมชนเมืองเป็นระบบของสังคมหนึ่งที่มีความเกี่ยวพันธ์กับปัจจัยต่างๆ ทั้งในแวงรับ และในแวงผลต่อปัจจัยในส่วนย่อย และส่วนใหญ่ที่เป็นสิ่งแวดล้อมของระบบเมือง เช่น ภูมิภาค ประเทศ โลก ในขณะที่ภายในระบบของเมืองเองก็มีปฏิสัมพันธ์ที่ส่งผลและรับผลซึ่งกันและกันด้วย

เมื่อพิจารณาถึงเมืองในฐานะที่เป็นผลผลิตของมนุษยชาติที่พยายามแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2) นั้น จึงเป็นเรื่องของความต้องการของแต่ละคนต่อปัจจัยภายนอก ดังนั้นจึงควรหันมาพิจารณาเริ่มต้นจากปัจจัยนั้นๆ ไปสู่สิ่งที่อยู่ภายนอกตัวเรา นั่นคือการพิจารณาในเรื่องมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมด้วย

ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2539, 8-10) คือทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิต และไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องและมองเห็นได้) และนามธรรม (วัฒนธรรม แบบแผน ประเพณี ความเชื่อ) มีอิทธิพลเกี่ยวโยงถึงกัน เป็นปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งแวดล้อมเป็นวงจรและวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันไปทั้งระบบ

สิ่งแวดล้อมอาจจำแนกเป็นสองส่วนคือ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ภูเขา ป่า น้ำ ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากรทุกประเภท กับสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สิ่งก่อสร้าง โบราณสถาน ศิลปกรรม ขนบประเพณี วัฒนธรรม และชุมชนเมือง เป็นต้น

การพัฒนาของมวลมนุษย์ดังนี้ในอดีตที่ผ่านมา และโดยเฉพาะในทศวรรษแห่งการพัฒนาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันเกิดปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในหลายๆ ประเทศในสามลักษณะคือ

- ปัญหาดังกล่าวมีเกิดขึ้นปริมาณที่ต่างๆ กันในทุกสังคม
- มีองค์ประกอบของเทคโนโลยีด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองรวมอยู่ด้วย
- มีปฏิกริยาระหว่างกัน

ซึ่งเรียกว่าปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหาของโลก” มี 5 ข้อ (อนร รักษาสัตย์ 2512)

1) ความยากจนค่นแคนท่ามกลางความอุดมสมบูรณ์

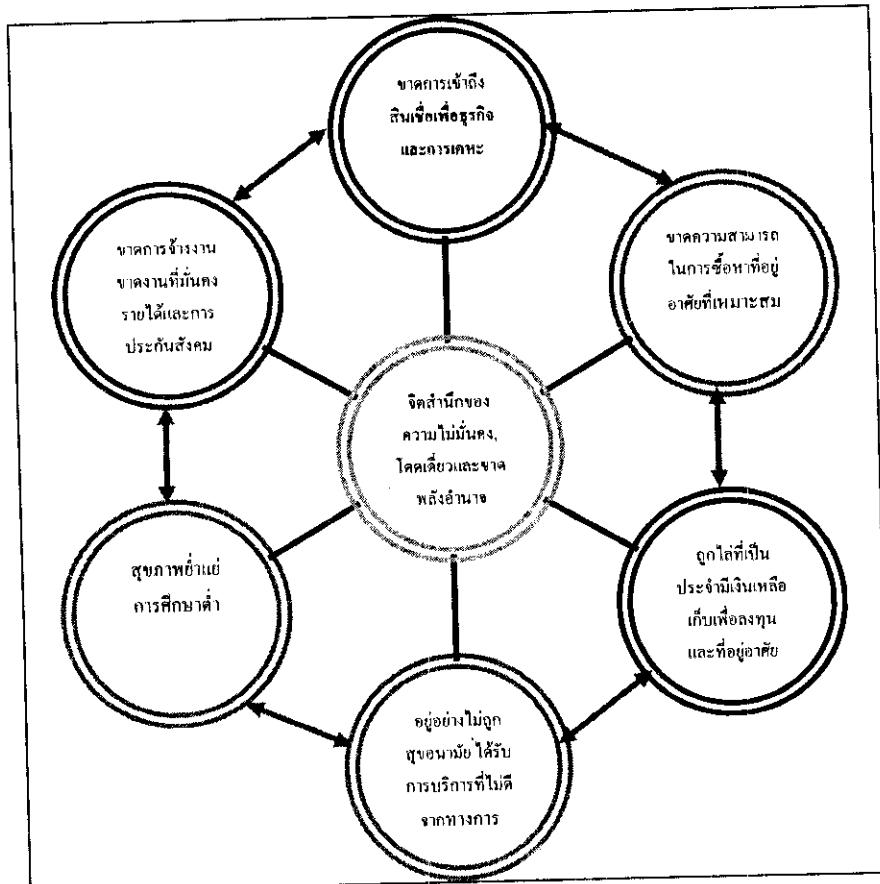
ในบทที่หนึ่งได้ชี้ให้เห็นช่องว่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสังคม, ชุมชน, ประเทศมาเลือว ในส่วนนี้จะกล่าวถึงความจนเป็นหลัก ปัญหาคืออะไรที่เรียกว่าเป็นความยากจน (Poverty) จน (Poor) เป็นอย่างไร หรือใครบ้างที่เป็นคนจน (Who are the Poor ?) การที่หาได้ 100 จ่าย 200, หรือการที่หาได้ 50 จ่าย 50 อย่างไหนเรียกว่าเป็นความจน ในเรื่องนี้ Macawber ได้ให้ทัศนะไว้ในลักษณะการกำหนดระดับ/ขนาดหรือเกณฑ์มาตรฐาน (Benchmark) แบ่งความ “ไม่จน” จาก “จน” ว่า ความจนอาจมีปัจจัยที่สำคัญเป็นเครื่องบ่งชี้ได้แก่ มิติในด้านเศรษฐกิจ เช่นความไม่มีอำนาจและต้องพึ่งพาผู้อื่น(ในด้านการเงิน-โดยเฉพาะในสังคมเมืองวัดกันง่ายๆที่ฐานะและสิ่งที่ปรากฏภายนอก) ขั้ดสนหรือจนในแง่ของสุขภาพอนามัย หรือการได้รับการศึกษาอย่างไม่พอเพียง การไม่มีความสะอาดของที่อยู่อาศัย, ความเป็นส่วนตัว หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี อย่างไรก็ตามจากปัจจัยความยุ่งยากในการวัดความจนของประชากรจึงทำให้ทางราชการมักจะวัดหรือกำหนดความจนได้จากระดับรายได้หรือมิติในเรื่องเงินเป็นหลัก

ความจนเป็นโนทัศน์ในเชิงเปรียบเทียบที่บ่งบอกถึงความขาดแคลนปัจจัยที่ขาดหายไปอันได้แก่เงิน ทุน และทรัพย์สินหรือสิ่งที่เป็นที่ยอมรับกันในสังคมที่นำไปเกี่ยวข้องกับปัจจัยในทางเศรษฐกิจ การคลัง เช่นที่ดิน เงินทอง แต่หากเป็นความจนในความหมายที่กว้างคือนอกจจะขาดแคลนทรัพย์สินแล้วข้างขาดวิธีการที่จะปกป้องทรัพย์สินนั้นจะกระทั้งเหลือน้อยหรือหมดสิ้นไปด้วยสาเหตุของความจนนั้นเกี่ยวข้องกับหลายแนวคิด เช่นฝ่ายความมองว่าความจนเกิดจากความเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางสังคมและการขาดโอกาสในการศึกษา (<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/poverty>)

ความจน (Poverty) ในความหมายที่ซับซ้อนนั้นคือในเมืองอาจมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากในชนบท เมือง หรือชนบท เช่นในเรื่องของจำนวนหรือขนาดของปัญหาอาชญากรรมของเมืองที่อยู่ในสภาพคนจนเมือง แน่นอนว่าจะมีมากกว่าชนบท เมืองหรือชนบท หรือในเมืองที่ใหญ่ก็จะมีมากกว่าเมืองเล็ก ในเมืองใหญ่ก็จะมีความจนในแง่การขาดอำนาจในการปกครองตนเองหรือขาดอำนาจในการดูแลคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้วอาจศึกษาได้จากตัวอย่างเช่นในเมืองใหญ่ในประเทศไทยหรือเมริกา ซึ่งพบว่าเหยื่อที่ส่วนมากจะเป็นชายผู้ชาย อายุ 16-19 มาจากฐานะครอบครัวระดับล่าง หากเป็นเหยื่อที่มีระดับรายได้สูงก็จะถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์มากกว่า

ชีวิตหรือถูกใช้กำลัง เป็นด้าน และโดยรวมแล้วผู้สูงอายุจะตกลงเป็นเหยื่อมาหากว่ากลุ่มอื่น (Neenan 1981, 203-205)

ปัญหารှรังของคนจนในเมือง



คนระดับล่าง, คนจนในเมือง (Urban Underclass, Urban poor)

คือกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนเมืองตามย่านต่างๆ ที่ตกอยู่ในภาวะความยากจน มาก่อนนาน โดดเดี่ยวจากสังคมและอาจเป็นวิถีของปัทสตานและค่านิยมอันดึงดึงของสังคม (Anomie) และเป็นผู้ที่สิ้นหวัง ในแง่นี้อาจแบ่งผู้ที่ตกอยู่ในความยากจนซึ่งมีอยู่ 6 ประการ ได้แก่

- จนเศรษฐกิจ กือขาดโอกาสในทางเศรษฐกิจอันกระทบถึงความเป็นอยู่และปากท้อง
- จนศักดิ์ศรี ได้แก่การขาดการยอมรับนับถือ ได้รับเกียรติในสังคม

- จนการเมือง ได้แก่การถูกตัดสิทธิ เอาร์ดอาเปรียบหรือขาดอำนาจต่อรองในสังคม
- จนอยู่ในวังวนแห่งความจน (Poverty Trap) คือจนทึ่งขึ้นทึ่งล่องเช่นคนจนที่บางครั้งได้รับโอกาสหนึ่งแต่ก็จะถูกตัดโอกาสอีกทางหนึ่งหรือหลายๆ ทาง เช่นหากมีรายได้เพิ่มขึ้นก็จะถูกตัดสวัสดิการบางอย่างเป็นต้น
- จนในเชิงสัมพันธ์ (Relatively poor) เช่น บุคคลที่ถึงแม้จะมีระดับรายได้พื้นเส้นความยากจนตามเกณฑ์ของทางการมาแล้วแต่เมื่อเทียบกับสังคมโดยเฉลี่ยยังต่ำกว่าหรือยังต่ำกว่ามาตรฐาน เป็นต้น
- จนทางสังคม ได้แก่การขาดความปลดปล่อยในชีวิตและทรัพย์สิน ขาดการเหลือเชื่อและเอ้าใจ สักการะทางการ ชุมชนและสังคม เป็นต้น

2) ความทຽุคโภรมของสิ่งแวดล้อม

ปัญหานามพิษที่เกี่ยวกับทางน้ำ อากาศ คืนและสารเคมีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมสภาพ และหมุดลิ้น ไปอย่างรวดเร็ว เช่น น้ำมัน แร่ธาตุ ป่าไม้ พืช สัตว์ ทั้งที่เป็นอาหารและเพื่อเป็นพลังงานหรือควรที่จะอนุรักษ์ไว้เพื่อใช้ในระยะยาวและเพื่อการศึกษาวิจัย

3) ปัญหาที่เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ (Human Settlements)*

เป็นปัญหาในเชิงระบบที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ในสังคม ชุมชน บางครั้งจำเป็นต้องพิจารณาปัญหานี้ทั้งระบบในการพร้อมทั้งประเทศหรือโลก แต่ปัญหาที่ปราฏและประสบอยู่เสนอในชุมชน เช่น ปัญหาการขาดการวางแผนเมือง หรือการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้อง ปัญหาความแออัด แหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาของเสีย และของทึ่งเหลือใช้ต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่อาจจัดการได้โดยกฎหมายและในเชิงการบริหาร หากได้รับการเอาใจใส่อย่างเพียงพอ

4) ปัญหาการเสื่อมครั้งชาในสถาบันต่างๆ

เป็นปัญหาเชิงระบบของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงและการขยายตัวโดยขาดทิศทาง เช่น ปัญหาการปฏิเสธค่านิยมแบบดั้งเดิม การแยกตัวของคนรุ่นใหม่ที่ไม่ร่วมมือ การใช้ชีวิตที่เปลี่ยนไป หรือมีวิถีชีวิตแบบต่างคนต่างอยู่

* ความหมายของ Human Settlements ในทัศนะที่กว้าง ได้กล่าวในบทที่ 2 แล้ว

5) ปัญหาทางเศรษฐกิจ การเงิน และการซั่งงานต่างๆ

โดยข้อเท็จจริงแล้วปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการคิดคำนึงอย่างหนักในปัจจุบัน เกิดจากมนุษย์เป็นผู้สร้างซึ่งอาจจำแนกสาเหตุหลักได้ 2 ประการคือ

- 1) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร (Population Growth)

ซึ่งจะเกิดปัญหาความต้องในการบริโภค การขาดแคลนทรัพยากร และสิ่งจำเป็นพื้นฐานตามมา เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย พลังงาน

- 2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (economic growth & technological progress)

ความเจริญทางเศรษฐกิจทำให้เกิดความต้องการที่จะยกระดับมาตรฐานชีวิตให้สูงขึ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นความต้องการที่เกินกว่าความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชีวิตซึ่งก็คือการใช้ทรัพยากรน้ำเงิน และเทคโนโลยีมีส่วนในการให้ได้มาซึ่งความต้องการของมนุษย์มากกว่าการแก้ไขเยียวยาป้องกันหรือส่งเสริมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม * อันที่จริงในเรื่องนี้เกิดจากกิเลสของมนุษย์นั่นเอง จากสาเหตุของปัญหาดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมในเมือง ทรัพยากรธรรมชาติค่อยๆ หมดไป และเกิดปัญหามลภาวะในด้านต่างๆ

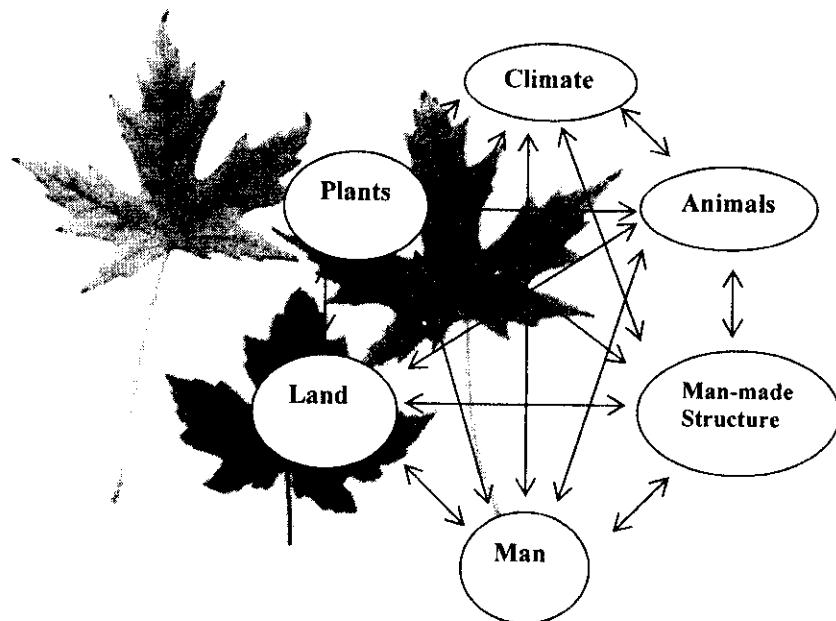
และถ้าหากพิจารณาปัญหาของโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมจากสังคมเมืองและภาคอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษฯ ก็สามารถทำลายชั้นโอโซน (Ozone Layer) ในบรรยากาศจนเกิดภาวะเรือนกระจกยิ่งทำให้เป็นที่น่าห่วงใยสำหรับประชากรโลก

13. ระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อม และชุมชนที่มนุษย์อยู่อาศัย

ในหัวข้อที่ผ่านมาซึ่งให้เห็นถึงกระบวนการของการเกิดเมือง เกิดขึ้นได้อย่างไร และเรื่องสิ่งแวดล้อมทำให้ทราบความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไรแล้ว หากจะพิจารณาชุมชนมนุษย์ในเมือง ของระบบย่อย และในชุมชนดังกล่าวมีมนุษย์ในฐานะเป็นผู้ที่จะเอาชนะธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

* โดยเฉพาะในปัจจุบันที่โลกเข้าสู่สังคมสารสนเทศและยุคโลกาภิวัฒน์ วิถีชีวิตและสังคมการทำงานมีความเปลี่ยนแปลงไปมากจากยุคเก่าอย่างรุนแรงแบบตั้งเติม ยุคอุตสาหกรรม อาจศึกษาเพิ่มเติมจาก Alvin and Heidi Toffler , *Creating A New Civilization : The Politics of Third Wave* (Atlanta, Georgia : Turner Publishing, 1995)

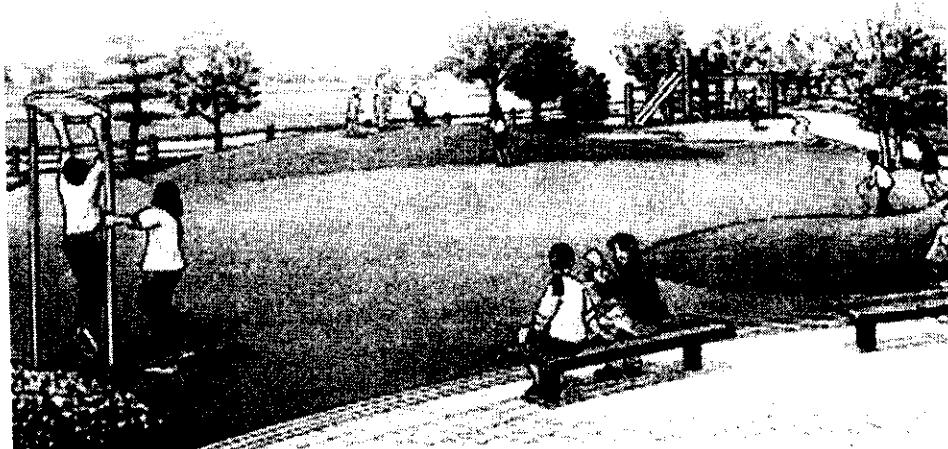
หรือปรับสภาพธรรมชาติให้กล้ายเป็นชุมชน สังคม หรือเมือง เพื่อให้เป็นไปตามที่ตนเองต้องการ หรือเพื่อความอยู่รอดเดือดร้อน ได้พิจารณาระบบความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตต่างๆกับนิเวศ แวดล้อมที่สิ่งมีชีวิตเหล่านี้ดำรงอยู่ด้วย ที่เรียกว่าระบบนิเวศ(Ecosystem) ซึ่งระบบนิเวศนี้เป็นแนวคิด (Concept) ที่นักนิเวศวิทยาได้นำมาใช้ในการมองโลกและส่วนบุญของโลกเพื่อที่จะได้เข้าใจความเป็นไปบนโลกนี้ได้ดีขึ้นนั่นเอง ในระบบนิเวศของเมืองถือว่าทุกหน่วยของสิ่งมีชีวิต และไม่มีชีวิตมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และมีผลซึ่งกัน ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมดังแผนภาพต่อไปนี้



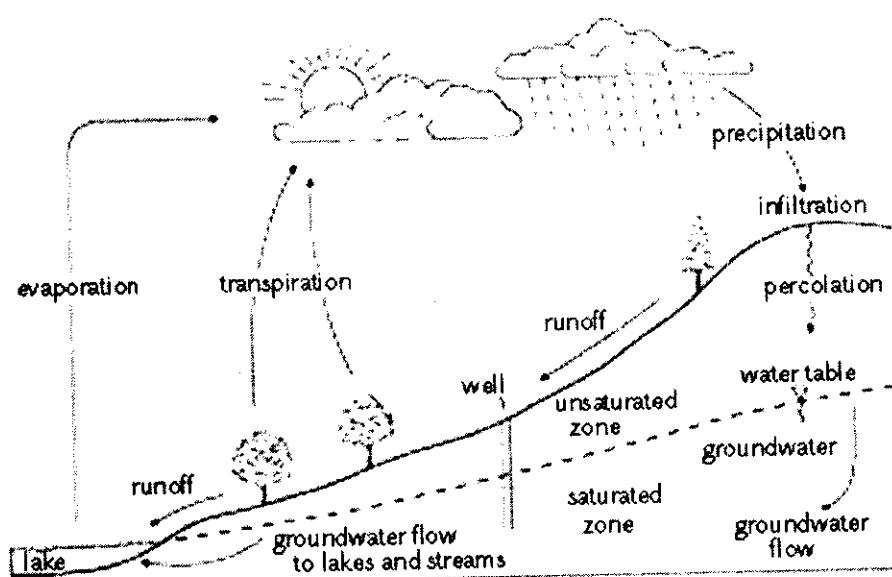
The ecosystem concept including man-made structure characteristic of urban environment.

จากแผนภาพอาจกล่าวได้ว่าทุกๆส่วน (Components) ในระบบนิเวศมีความสัมพันธ์ กัน และอาจนำเอาแผนภาพนี้ไปอธิบายระบบนิเวศทั้งในระดับใหญ่คือระดับผืนพิภพ (Earth Ecosystem) หรือระดับย่อยได้ อย่างไรก็ตามหากมองในแต่ละส่วนของระบบนิเวศแต่ละระบบ เช่นระบบนิเวศของชนบทกับของเมือง ก็อาจมีความแตกต่างในส่วนย่อยได้ เช่นสัตว์ หรือพืชชนิดหนึ่งในชนบท อาจมีพฤติกรรมหรือการปรับตัวต่างจากสัตว์หรือพืชในระบบนิเวศเมือง เป็นต้น โดยเฉพาะในปัจจุบันเทคโนโลยีจะมีส่วนอย่างมากในการปรับระบบนิเวศที่เป็นอยู่เดิมให้

เปลี่ยนไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาให้แก่ระบบของไดคัทันน์การเรียนรู้ในเชิงนิเวศวิทยาจึงเป็นความพยายามที่จะเข้าใจภาวะที่เหมาะสมหรือที่เรียกว่า ภาวะสมดุล (Equilibrium) ของระบบนิเวศน์ฯ เพื่อให้ทุกหน่วยดำเนินอยู่ในฐานะส่วนประกอบของระบบนิเวศที่เหมาะสม (ภาพของการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี)

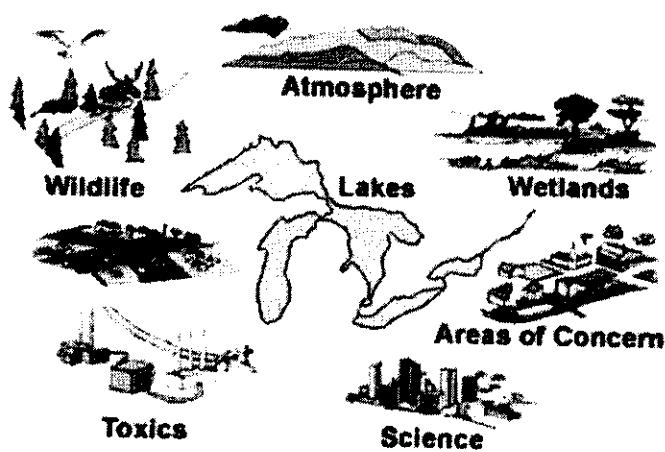


(http://www.kukakuseiri.com/index/images/mainframe_11.gif)



แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของระบบนิเวศน์และภูมิอากาศของโลก

14. การจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง (Urban Environmental Management)



แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในระบบนิเวศน์

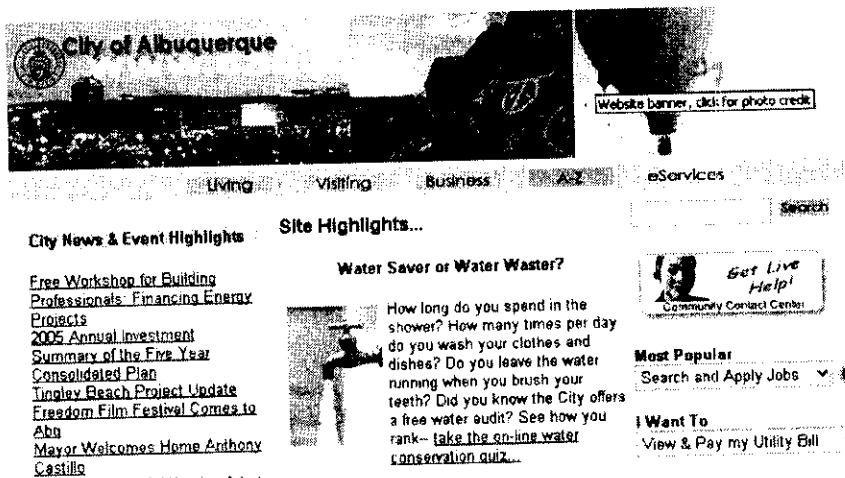
การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญและกำลังเป็นปัญหาโดยเฉพาะสำหรับชุมชนเมืองที่ขยายใหญ่โตอย่างรวดเร็วซึ่งในประเทศไทยกำลังพัฒนาในเชิงและแบบพิเศษ ใน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องหรือจัดการให้มีการเปลี่ยนแปลงในทาง กายภาพและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งโดยหลักการจะต้องอาศัยสาขาวิชาการเพื่อให้เกิดการ ประสิทธิผลอย่างยั่งยืน เช่น การที่จะต้องพิจารณาสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ธรรมภูมิศาสตร์ ร่องทางกฎหมายและปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมของคนในชุมชนเมือง เพื่อให้ได้แนวทางการแก้ไข ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมืองอย่างยั่งยืนและเกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดการ สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนเมือง (City Planning) ปัญหาสิ่งแวดล้อม ในชุมชนเมือง การจัดทำน้ำและการสุขาภิบาล การบำบัดน้ำเสียและลิ้งปฏิกูล ปัญหาน้ำพิษทาง อากาศ ปัญหายาเส้นและขยะมีพิษ การลดปริมาณของตلوฉบับน้ำทิ้ง ห้องน้ำที่ต้องการระบุ ชีวิต และการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA)จากการกระทำ ของมนุษย์ในชุมชนเมือง ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ควรดำเนินการร่วมกันอย่างจริงจัง ซึ่งมีข้อคิด คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่ง

- เศรษฐกิจในชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัย
- แนวทางของการสร้างความเจริญเติบโตและการพัฒนามีองที่ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- การคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของชุมชนเมือง

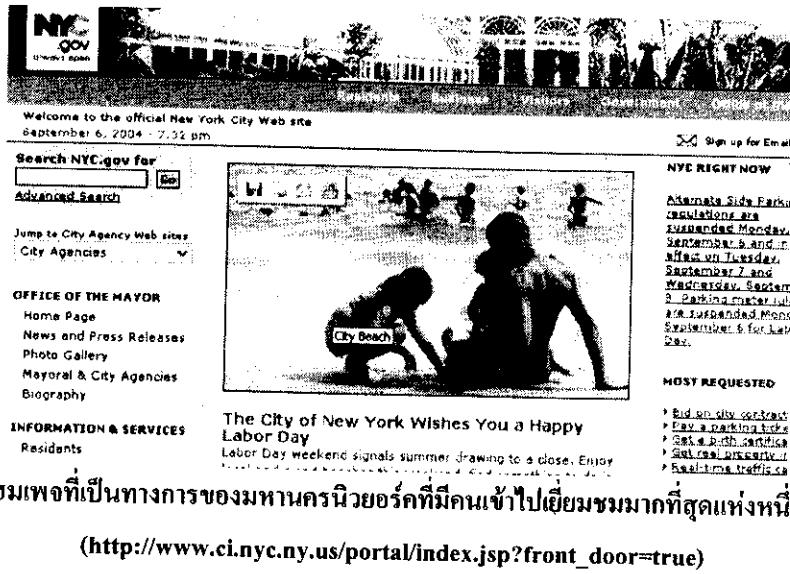
- การป้องกันและการทำลายสภาวะแวดล้อม
- การประเมินผลกระทบและการบรรเทาปัจจัยของความเป็นเมือง (Urbanization)
- การจัดการการขนส่งในเมือง
- สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของคนในชุมชนเมือง
- ของเสียจากชุมชนเมือง
- การตรวจสอบติดตามความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในเมือง
- การประเมินถึงพิษภัยและความเดี่ยงของคนในชุมชนเมือง

15. ช่องทางการประชาสัมพันธ์ของเมืองในยุคโลกาภิวัตน์

ในยุคปัจจุบันเป็นยุคแห่งการเชื่อมโยง ติดต่อและการเข้าถึง (The Age of Access) การบริหารจัดการเมือง การมีช่องที่เหมาะสมในการเชื่อมโยงติดต่อและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารชุมชนเมือง กับชาวเมือง ระหว่างชาวเมืองหรือตลอดจนชุมชนเมืองกับโลกภายนอก รวมทั้งอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางที่ง่าย และสะดวกที่สุด มีประสิทธิผลที่สุดในยุคปัจจุบัน



ภาพหน้าแรกของホームページของเมือง Albuquerque ในสหรัฐอเมริกา ที่โดยเด่นในเรื่องการการซ่อมบำรุงแหล่งงาน
(Most Popular Search and Apply Jobs)(<http://www.cabq.gov/>)



โฆษณาที่เป็นทางการของมหานครนิวยอร์กที่มีคนเข้าไปเยี่ยมชมมากที่สุดแห่งหนึ่ง

(http://www.ci.nyc.ny.us/portal/index.jsp?front_door=true)

16. การบริหารชุมชนเมืองในแง่การบริการประชาชนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ในระยะยาว

การให้บริการของเมืองอาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ การให้บริการในพื้นที่ เช่น การบรรเทาสาธารณภัย การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม น้ำเสีย ฯลฯ การดับเพลิง ฯลฯ, การให้บริการในสำนักงาน เช่น ศาลากลาง สำนักงานเทศบาล หรือที่ทำการของเมือง เช่น การขออนุญาต การขออนุญาตหรือดำเนินการทางทะเบียนหรือภาษี เป็นต้น, การให้บริการในเชิงผสมผสาน เช่น การที่ประชาชนมาขอรับบริการจากสำนักงานบริหารชุมชนเมือง ในเรื่องต่างๆ และสำนักงานจำเป็นต้องออกไปตรวจสอบในหน้างาน เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง หรือต่อเติมบ้าน อาคารสถานประกอบการ ฯลฯ การให้บริการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันและความสงบสุขของชาวเมืองที่จำเป็นจะต้องได้รับจากการบริหารชุมชนเมือง

ดังนั้นนอกจากแนวคิดเชิงทฤษฎีในการบริหารแล้ว ในแง่การบริการประชาชนในเชิงรุก นายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารชุมชนเมืองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบข้อมูลข้อเท็จจริงจากผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนเมือง (City's Inhabitant) ในเรื่องที่สำคัญสองประการคือ การรับรู้รับทราบการให้บริการจากเมือง (Perception of City's Delivery of Services) และระดับความพึงพอใจในการให้บริการ (Level of Satisfaction) ดังกล่าว ทั้งนี้ไม่เฉพาะจะเป็นกระแสหรือแนวโน้มของจุดเน้นในการบริหารจัดการและการให้บริการที่เปลี่ยนไปที่หน่วยงานมีต่อผู้รับบริการ ท่านกลางการแข่งขัน เช่นเดียวกับธุรกิจที่เน้นความสำคัญของลูกค้า เท่านั้น หากแต่ยังเป็นการแสวงหาความ

ร่วมมือ การยอมรับ และการสนับสนุนจากชาวชุมชนเมืองในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนในด้านต่างๆอีกด้วย (Smith and Huntsman 1997)

การวัดระดับการรับรู้ และระดับความพึงพอใจในการบริการของเมืองไม่เน้นเฉพาะภาพโดยรวมเท่านั้น แต่จะเน้นไปยังแต่ละแผนก หรือส่วนงานที่ประชาชนมาต่อต่อขอรับบริการ

ในปัจจุบันแนวคิดในการบริหารโดยสร้างความสัมพันธ์ต่อผู้รับบริการ (Customer Relation Management-CRM) ได้รับการยอมรับในการบริหารภาครัฐในหลายประเทศ และโดยที่งานภาครัฐมีความซับซ้อน และจำเป็นต้องสนองตอบต่อประชาชนอย่างรวดเร็วและทั่วถึง ในเชิงปัจจุบันมากขึ้น โดยมีเป้าหมายสูงสุดที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในระยะยาว ในขณะที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรวมทั้งอินเตอร์เน็ตกำลังหน้าไปมาก หน่วยงานจึงสามารถใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเป็นเครื่องมือสร้างความสัมพันธ์ต่อประชาชนในฐานะลูกค้าหรือผู้รับบริการ ได้ง่ายและสะดวก หรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น เช่นการมี Call Center เป็นส่วนสนับสนุนและให้บริการไปพร้อมๆกับช่องทางการให้บริการอย่างอื่น หรือการใช้ช่องทางการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนเมืองท้องผู้มาติดต่ออย่างหลากหลายรูปแบบดังต่อไปนี้ โทรศัพท์ สูญญ์บริการย่อยๆในชุมชน (retail outlet), การใช้กันติดต่อ, สื่อ, จดหมาย, โทรสาร, จดหมายทั้ง อีเมล เป็นต้น (Bergeron 2002)

17. การบริหารงานคลัง

การบริหารงานคลังในการบริหารชุมชนเมืองมีความสำคัญอย่างมากทั้งนี้ไม่เฉพาะการกิจกรรมการบริหารชุมชนเมืองเป็นการกิจบังคับที่ต้องรับผิดชอบในทุกถิ่นฐานของมนุษย์ (Settlements) ที่มีความหนาแน่นซึ่งจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการคลังก่อนเข้าสู่มากด้วยเหตุผลหลายประการ เช่นเมืองจำเป็นต้องตอบสนองตั้งแต่ปัจจัยพื้นฐานของผู้อยู่อาศัยไปจนถึงศักยภาพในการแข่งขันของเมือง, องค์ประกอบของชุมชนเมืองส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างที่จำเป็นต้องสร้างขึ้น (Man-made structure) และยิ่งชุมชนเมืองที่มีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายมากเท่าใด โครงสร้างดังกล่าวก็จำเป็นต้องมีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความจำเป็นของชุมชนเมืองนั้นๆ ทั้งในแง่ของการบ่มรงกันแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาเมือง, โครงสร้างเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยวิทยาการและเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการจัดการซึ่งจำเป็นต้องมีการลงทุนอย่างมาก

ถึงแม้ว่าการสร้างความเป็นเมืองจะมีสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือขนาด และความประหนัยโดยการรวมตัวเป็นกรุงๆ (Agglomeration) ตลอดจนแรงผลักดันในด้านเศรษฐกิจให้มีการพัฒนาการค้าการลงทุนจากนานาและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ (Economy of Scale) ก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณูปโภค (Infrastructur and Public Utilities) เช่นถนน, ไฟฟ้า, โทรศัพท์, ระบบการระบายน้ำเสีย, การจัดการขยะ, ระบบการขนส่งและการสื่อสารโทรคมนาคมฯลฯ เป็นโครงสร้างที่จำเป็นและต้องใช้เงินลงทุนสูงการบริหารงานคลังที่ดีและมีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นด้วยเหตุผลดังกล่าว สาธารณูปโภคเหล่านี้สนับสนุนการบูรณาการในภาคประชาชน และจำเป็นต้องการการสนับสนุนจากประชาชนในทางกลับกัน เช่น ภาษี, ค่าธรรมเนียม ฯลฯ การ

บริหารงานคลังในการบริหารชุมชนเมืองจึงจำเป็นต้องสร้างความสมดุลย์ในนโยบายการคลังภาครัฐอันได้แก่รายได้เขียนภาษีอากร เงินอุดหนุน ตลอดจนการก่อหนี้สาธารณะ กับภาครายจ่ายอันได้แก่งบประมาณรายจ่ายของเมือง นอกเหนือจึงจำเป็นต้องพิจารณาในนโยบายการเงิน และนโยบายเศรษฐกิจอันเกี่ยวข้องและสนับสนุนให้มีองค์กรขยายตัวของเศรษฐกิจการค้า การลงทุนและการซึ่งงานอย่างมีเสถียรภาพและต่อเนื่อง

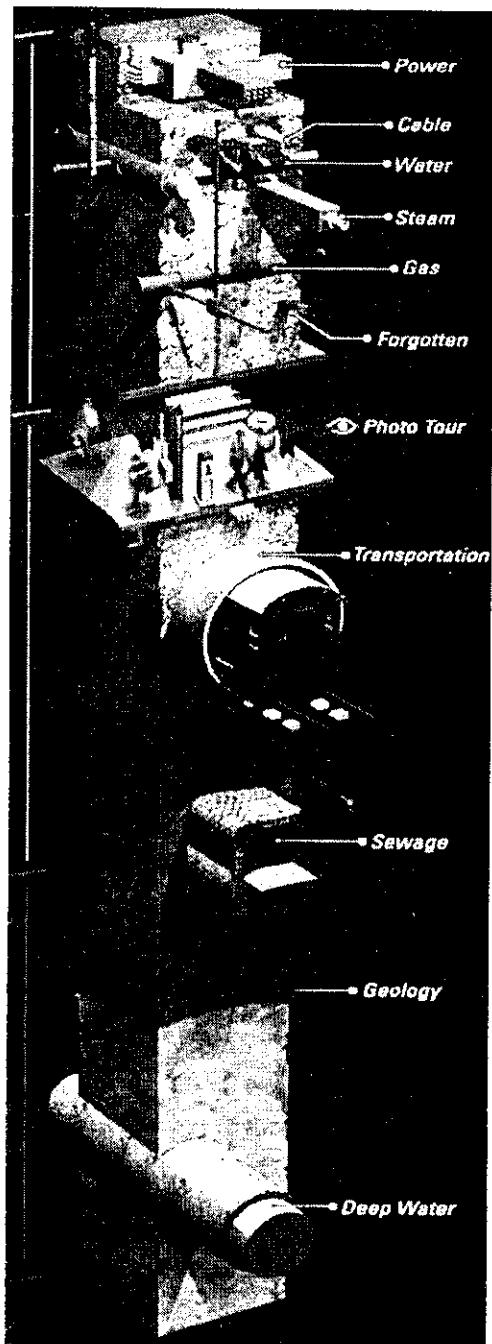
เป็นเรื่องจำเป็นที่การคลังในการบริหารชุมชนเมืองจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือตลอดจนเงินบริจาคเพื่อใช้ในการสาธารณูปะของเมือง แต่การบริหารชุมชนเมืองที่อิสระที่จะหันมาพึ่งของสังคมประชาธิปไตยคือความร่วมมือร่วมใจกันของผู้อยู่อาศัยจำเป็นต้องมีการบริหารงานคลังที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระด้วยเห็นกัน และในขณะเดียวกันการบริหารงานคลังของชุมชนเมืองต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนผู้อยู่อาศัยโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

ขอจำกัดทางค้านการคลังในการบริหารชุมชนเมืองอาจมาจากหลายสาเหตุ แต่ข้อเท็จจริงนางประการของการบริหารงานคลังของเมืองขนาดใหญ่ซึ่งให้เห็นศักยภาพของการบริหารชุมชนเมืองในระดับสากลดังนี้ ในปี 2535 กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนรายได้ของตนอยู่ต่อเงินอุดหนุน หรือเงินจากส่วนราชการอื่น เป็นสัดส่วนร้อยละ 31.68 ต่อ 68.32 (พัชรี สิโรรส และ อรทัย กึกผล 2543, 207) ในขณะที่มหานครโตเกียวจะกลับกัน คือ ในปี 2543 มีสัดส่วนโดยรวม 65.3 ต่อ 34.7 ส่วนหนึ่งมาจากการออกพันธบัตรของมหานครโตเกียวเอง (TMG Bond) (Tokyo Metropolitan Goverment 2000) ในขณะที่ปี 1993 มหานครโอซากามีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองร้อยละ 41.1 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 14.2 พันธบัตรของเมือง 10.0 เงินโอนและเงินบริจาค 3.7 และอื่นๆอีก 31.0 (Osaka City 1993)

18. เทคโนโลยีในการก่อสร้างโครงสร้างทางกายภาพสำหรับเมือง

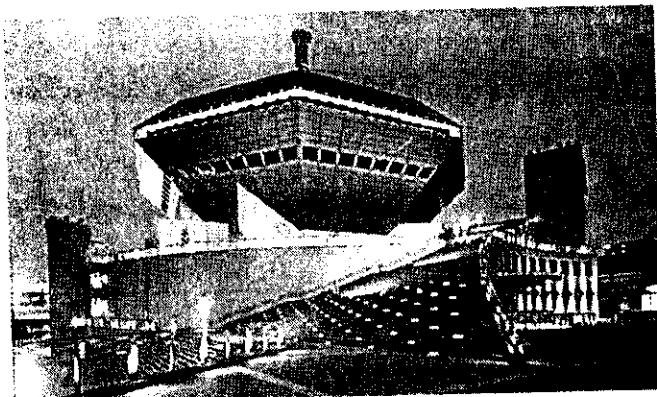
ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าลักษณะทางกายภาพของชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะเป็นโครงสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made structure) มากกว่าโครงสร้างทางธรรมชาติ (National Structure) เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับวิถีชีวิตในชุมชนเมืองและปัญหาของเมืองที่สำคัญๆ ด้านแล้วแต่เกิดขึ้น และมีผลมาจากการโครงสร้างทางกายภาพที่ไม่เหมาะสมทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามเมืองจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างสองสิ่งนี้ เช่นกัน ดังนั้นการใช้เทคโนโลยีสำหรับเมืองจึงจำเป็นจะต้องเป็นมิตร กับผู้อยู่อาศัยและผู้ใช้ สร้างสุนทรียภาพ ทันทัน จ่ายต่อการซ้อมบำรุงและมีความยั่งยืน เป็นต้น

ดังนั้นการใช้เทคโนโลยีในการบรรลุผลลัพธ์ที่ดีต้องมีการจัดการตั้งแต่ขั้นตอนการบริหารเทคโนโลยี การออกแบบให้เหมาะสมกับการใช้งานในชุมชนเมืองแต่ละแห่ง การปรับใช้เทคโนโลยีโดยการคำนึงถึงผลกระทบให้น้อยที่สุด ตลอดจนการคำนึงถึงการใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมเป็นต้น สิ่งเหล่านี้อาศัยเทคโนโลยีทางการก่อสร้าง วิศวกรรมโยธา เทคโนโลยีการออกแบบตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นๆ



ระบบท่อร่วมสาระภูมิภาคที่อยู่ใต้ดิน (underground common duct) ในมหานครนิวยอร์ก

(www.pbs.org/.../nythirdwater1_tunnel.html)



Minatomachi River Place



Oume Tunnel

ตัวอย่างเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการก่อสร้างโครงสร้างทางกายภาพในเมือง (www.kajima.co.jp)

19. ปัญหาโดยทั่วไปในการบริหารชุมชนเมือง

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะของการบริหารชุมชนเมืองตามขอบเขตการกิจกรรมบริหารงานชุมชนเมืองดังกล่าวอาจจำแนกได้เป็น 8 ลักษณะคือ

1) ปัญหาในเชิงการบริหารงาน

เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง อำนาจในการบริหารงาน ระบบและวิธีการบริหารงาน ตลอดจนโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจในการบริหารงาน จากส่วนกลาง การตัดสินใจในแต่ละระดับซึ่งเกี่ยวโยงมาถึงการปฏิบัติงานในรายละเอียด เช่นการงบนประมาณ การคลังซึ่งได้แก่

- ปัญหาการขาดอำนาจการบริหารงานโดยอิสระ
- ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์โดยขาดจิตสำนึกที่เป็นสาธารณะ

2) ปัญหาในเชิงกายภาพ

การก่อในการบริหารชุมชนเมืองมีมากน้อยหลายประการที่จะตอบสนองต่อสังคม และผู้ที่อยู่อาศัยให้มีชีวิตภายในส่วนของเด็กผู้เรียนในสังคมเมืองที่คาดว่าจะเหมาะสมกว่าชุมชนอื่นๆ เช่นชุมชนชนบทหรือกึ่งเมืองการแก้ไขปัญหานี้เป็นต้องอาศัยการลงทุนก่อสร้าง และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกตามมาตรฐานของเมือง ซึ่งโดยรวมคือความทันสมัยโดยเน้นโครงสร้างทางกายภาพ

3) ปัญหามีอยู่ที่ขาดการวางแผน

การวางแผนการใช้ที่ดิน และการวางแผนเมืองเป็นเรื่องของการจัดการด้านการใช้ที่ดิน การวางแผนระบบกิจกรรมของเมือง เช่น การกำหนดสถานที่หรือย่านที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการ สังคม สาธารณสุข สถานีตำรวจน้ำ พัฒนาอย่างยั่งยืน เกษตรกรรมฯลฯ หรือการจัดระบบที่ทำให้เมืองเกิดพลวัตน์หรือผู้คนในเมืองดำเนินกิจกรรมเยี่ยงคนเมืองได้อย่างสะดวก เช่น การวางแผนระบบสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกขึ้นพื้นฐานด้านการขนส่ง และด้านอื่นๆ ปัญหาการขาดการวางแผนหรือความคุณนี้เป็นพื้นฐานของปัญหามีอยู่ในด้านอื่นๆ อย่างสำคัญ

4) ปัญหาความเสื่อมของใจกลางเมือง หรือย่านใจกลางธุรกิจ (*Central Business District-CBD*)

ที่เกิดจากการขยายตัวของกิจกรรมต่างๆ อย่างไม่จำกัด การมีที่อยู่อาศัยอย่างไม่ถูกตุขลักษณะ เช่น ก่อตลาดในเมือง ตลอดจนการขาดการคู截แก้ไขปรับปรุงสภาพแวดล้อม ให้สมบูรณ์ ซึ่งโดยรวมแล้วขึ้นกับสาเหตุที่สำคัญคือการที่ประชาชนขาดความร่วมมือคู截แก้ไขซึ่งจำเป็นต้องมีโครงการพัฒนาเมือง (City Development Project) ที่หลากหลายเข้ามายังแก้ไข

5) ปัญหาความแออัด (*Congestion*)

เป็นลักษณะร่วมของปัญหาในชุมชนเมืองที่มีบทบาทนำ โดยเฉพาะหากเป็นเมืองที่มีบทบาทนำในด้านต่างๆ ยิ่งต้องมีกิจกรรมต่างๆ ของเมืองที่มากและหลากหลายตามมา จึงเกิดความแออัดและทำให้เกิดความไม่สะดวกในการดำเนินกิจกรรมของคนในเมือง การได้รับการสนับสนุนตอบอย่างไม่เพียงพอและเหมาะสม เช่น การจราจรที่แออัด บ้านเรือนที่อยู่อาศัยที่แออัด การสร้างอาคารต่อสัดส่วนที่ดิน (Floor Area Ratio-FAR) ไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน

6) ปัญหาสิ่งแวดล้อม (*Environmental problem*)

โดยทั่วไปจะเป็นผลลัพธ์เนื่องมาจากการที่เมืองขาดการวางแผนอย่างเหมาะสมและมีผลจากความเสื่อมของเมืองซึ่งเกิดจากจำนวนคนและกิจกรรมกับพื้นที่ไม่มีความสมดุลกันทำให้เกิดความแออัด ความเสื่อมโกร泾 การขาดการคู截แก้ไขในที่สุดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏได้แก่ น้ำพิษทางดิน น้ำ อากาศ เสียง และสายตา (Visual Intrusion) ฯลฯ และลูกค้ามเป็นปัญหาด้านสังคม สุขภาพกาย และจิตของผู้คนที่อยู่อาศัยอยู่ในทำลายความน่าอยู่ของเมือง

7) ปัญหาสิ่งที่ถูกปฏิเสธ (Refuse Problem)

ปัญหาสิ่งที่ถูกทิ้ง ถูกปฏิเสธในเมืองนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้น เช่น ขยะนับเป็นปันหยาใหญ่ โดยเฉพาะในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่เกิดความไม่สมดุลในระบบนิเวศ ระหว่างผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้นำเข้าและกระบวนการจัดการที่ดี ปัญหาจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและเศรษฐกิจ แม้กระทั่งการจัดการของเมืองมีหลากหลายปัจจัย ทั้งคนในเมืองและห้องถังโดยรอบ สภาพสังคม เศรษฐกิจ ภูมิภาค สถานที่ เป็นต้น

8) ปัญหาโอกาสในการการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

คือความจนในมิติต่างๆ นั่นเองซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันและอาจเป็นปัจจัยรายหัวงอก กัน เช่นเมืองที่ขาดความสมดุลในการผลิต และการกระจายการใช้ทรัพยากรก่อให้เกิด ปัญหาซึ่งว่าง และความแตกต่างของคนจน คนชั้นกลาง และคนรวย เกิดปัญหาปากท้อง ที่อยู่อาศัย ความเอิบ湃รับในสังคมฯ หรืออาจเกิดปัญหาที่จะตามมาจากการไม่สมดุลต่างๆ มีดังนี้

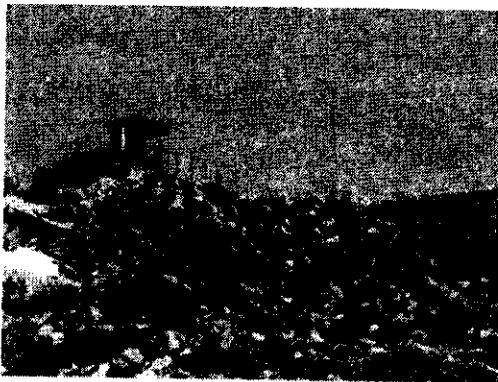
ลักษณะปัญหาที่ปรากฏ

ปัญหาของชุมชนเมืองที่ประชาชนพบเห็นอยู่ในทุกวันนี้จะปรากฏเป็นปัญหาในเชิง การภาพและสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไปในเมือง โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ เช่น

- การกำจัดขยะไม่ดีพอ
- การระบาดหนัก
- ถนนและทางเท้าชำรุด
- มีผู้ติดยาเสพติดเป็นจำนวนมาก
- การบริการด้านสาธารณสุขในชุมชนแออัดไม่ดีพอ
- ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้
- ปัญหาการจราจรติดขัด
- ปัญหาน้ำท่วม
- ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรม
- ปัญหาการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม

- ปัญหาการความเพียงพอในการให้บริการการศึกษา
- ปัญหาสุขภาพกาย และภาระจิต

20. การจัดการขยะมูลฝอย ขยะแข็งในชุมชนเมือง (Urban Solid Waste Management)



ภาพในอนาคตของการจัดการขยะ

การจัดการของเสียทั้งของแข็ง ของเหลว และอากาศในชุมชนเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นปัญหานำเข้านานทั้งในเรื่องของเทคนิคหรือการ จิตสำนึกรับผิดชอบ และทรัพยากรในการจัดการ ในเรื่องนี้ ปัญหานี้องจากการใช้หรือการบริโภคของมนุษย์ที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลจะนำไปสู่ความจำเป็นในการจัดการของเสียที่จำเป็นต้องได้ผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นทั้งสาเหตุและการส่งผลต่อสภาวะแวดล้อม ในภาวะที่สังคมโลกตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น การจัดการของเสียจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างถูกต้อง มิเช่นนั้นประเด็นนี้จะขยายวงกว้างเป็นปัญหาที่กระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะในเวทีโลกมีองค์กรหลายๆองค์กรที่สนใจในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นองค์กรกรีนพีซ (Green Peace) ที่พยายามเข้ามามีบทบาทในการรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นกระแสของโลกให้คนตระหนักในเรื่องนี้ในโลกของการแข่งขัน หากองค์กรใดที่มีผลผลิตที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอาจสร้างปัญหาในเรื่องนี้ตามมา องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเหล่านี้ก็จะตีแผ่出去จากผลกระทบที่มีส่วนในการเพิ่มปริมาณขยะและปัญหาสิ่งแวดล้อมก็จะมาเป็นที่จะต้องเป็นผู้ที่ร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น เช่นอาจจำเป็นต้องจ่ายเงินเพิ่มเมื่อซื้อสินค้าที่นำมายังมูลพิยหรือสร้างภาระขยะให้เกิดกับสังคม เป็นต้น หลักการนี้จะเป็นที่ยอมรับกัน ณ ปัจจุบัน โดยทั่วไปว่า “ผู้ก่อมลพิยจะต้องเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pay Principle)

แต่ในอนาคตผู้ผลิตจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับองค์กรสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้นในการพัฒนากลยุทธ์ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยในเรื่องนี้จำเป็นที่ผู้ผลิตจะต้องพัฒนาให้เกิดความโปร่งในการจัดการของขยะหรือถังสิ่งแวดล้อมที่ตนเองกำกับดูแล ดังนั้นในเรื่องของผลกระทบรวมในสังคมโลกดังนี้ (Glen 1996, 126-127)

- 1) คนที่อาศัยอยู่ในเมืองจะต้องจ่ายเพื่อการเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงขึ้นจำเป็นต้องลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหานี้อย่างไร้ผล เช่นที่ทิ้งขยะ (Disposal Site) มีน้อยลงฯ จำเป็นต้องขนส่งขยะไปทิ้งในที่ๆ ไกลขึ้น หรือที่ดินสำหรับเป็นที่จัดการของขยะยากและแพงขึ้น
- 2) เกิดกระแสการต้านตัวและดูแลการจัดการต่อผลิตภัณฑ์ และต่อขยะเพิ่มมากขึ้นทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน
- 3) ราคางานค้าจะต่างกันระหว่างสินค้าที่ก่อนผลิตมากกับก่อนผลิตน้อย
- 4) ปริมาณของขยะเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากชุมชนเมืองขยายตัวและสินค้าบรรจุหีบห่อเพิ่มมากขึ้น ณ ปัจจุบัน คนอเมริกันสร้างของเหลวประมาณปีละ 1,500 ปอนด์ต่อคนต่อปี เมื่อเทียบกับคนในยุโรปสร้างของเหลว 700 ปอนด์ต่อคนต่อปี ซึ่งแนวโน้มต่อไปจะต้องเพิ่มมากกว่าที่เป็นอยู่อย่างแน่นอน
- 5) การขยะมีบทบาทที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ (Recyclable Waste) จะมีเพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบันจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินคดีในเรื่องนี้ และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากวัสดุในการผลิตจำาก็มากขึ้นราคาจึงสูงขึ้น และเทคโนโลยีในการนำขยะกลับมาใช้ใหม่แพร่หลายมากขึ้น

ภาพของ “ขยะ” โดยทั่วไป

ของเสีย (Waste) ของเหลือใช้ที่ถูกทิ้งที่จำเป็นต้องมีการกำจัด (Disposal) หรือไม่เป็นที่ต้องการของใครคนใดคนหนึ่ง (Refuse) หรืออาจเป็นของอาหาร (Garbage) หรือขยะมูลฝอยโดยรวมทั่วๆ ไป (Rubbish) เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการจัดการอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะปัจจุบันที่ทุกคนในชุมชนจำเป็นต้องคิดคำนึงในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและปัญหามลพิษ โดยรวมที่อาจส่งผลกระทบจากการเสียดังกล่าวต่อชีวิตความเป็นอยู่ สังคม และชุมชน

อาจจำแนกโดยลักษณะสถานะของของเสียเหล่านี้ได้เป็น 3 สถานะคือของแข็ง (Solid Waste) ของเหลว (Waste Water) และก๊าซ (Air Pollution) ซึ่งโดยของที่จาริงแล้วสถานะของของเสียเหล่านี้มีการพิสูจน์กันอยู่ แต่ในทางปฏิบัติสามารถแยกการจัดการได้โดยมุ่งเน้นไปที่องค์ประกอบหลักที่เป็นอยู่อย่างไรคือในชั้นนี้จะมุ่งพิจารณาของเสียในสถานะของแข็งที่มีอยู่ในชุมชนเมือง (Municipal Solid Waste) และมีวิธีการจัดการที่แพร่หลาย

ตัวต่อตัวในกระบวนการทั้งปัจจุบันจะหรือของเสียได้มีการจัดการทั้งด้วยวิธีการที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องเช่น การกองขยะทิ้งกับพื้น (Dumping on Land) การเททิ้งลงไบในแม่น้ำลำคลองหรือแหล่งน้ำต่างๆ (Dumping in Water) การไถกลบด้วยดิน (Plowing into the Soil) การเอาไปเลี้ยงสัตว์ (Feeding to Hogs) (โดยเฉพาะสุกร) การบดอัดให้เล็กลงเพื่อวัตถุประสงค์อื่น (Reduction) และการเผาทำลายให้เป็นเถ้าถ่าน (Incineration)

คุณลักษณะของขยะมูลฝอยในชุมชนเมือง (Municipal Solid Waste)

อาจจำแนกขยะแข็งในเมืองได้ตามที่ต้องการจะศึกษาเช่น จำแนกตามแหล่งที่มา ตามปริมาณความมากน้อย ตามลักษณะองค์ประกอบของหรือคุณสมบัติ เช่น ทางกายภาพแบ่งตามการเผาไหม้/ไม่ไหม้ ทางเคมี ทางชีวะ หรือจัดแบ่งตามความอันตราย/ไม่อันตราย หรือแม้กระทั่งการจัดแบ่งเพื่อให้ง่ายต่อการจัดการของผู้รับผิดชอบคือเทศบาล ซึ่งอาจจำแนกเป็นรายละเอียดเช่น

1) การจำแนกตามแหล่งที่มา ได้แก่

- จากที่อยู่อาศัย บ้านธุรกิจ
- จากสถานบัน
- จากแหล่งการก่อสร้าง
- จากการเหลือเก็บของเทศบาล
- จากแหล่งบำบัดที่失控ลักษณะมา
- จากโรงงานอุตสาหกรรม
- จากแหล่งเกษตรกรรม ตลาดสด

2) แบ่งตามลักษณะทางกายภาพ

เช่นแบ่งตามสภาพที่เผาไหม้ได้กับไม่เผาไหม้ เช่นเผาไหม้ได้แก่ กระดาษ ใบสังเคราะห์ ขยะเปียก ไม้และหญ้า พลาสติก ยางและหนังฯลฯ ส่วนที่ไม่ไหม้ได้แก่ โลหะ อโลหะ เช่น คินพิน ทรัพย์ปูนจากแหล่งก่อสร้างหรือบ้าน แก้ว กระถุง

3) จำแนกตามคุณสมบัติการเก็บ

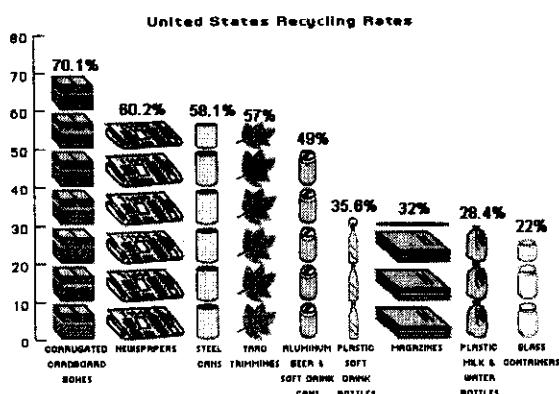
ได้แก่ ความเป็นกรด ด่าง ความชื้น ปริมาณเดา ปริมาณโลหะหนัก สารเคมีที่เผาไหม้ได้ ความร้อนจำเพาะ ซึ่งจะไปถึงวิธีการจัดการ

4) จำแนกตามคุณสมบัติการชี้ภูมิ

ได้แก่ ขยะที่สามารถย่อยสลายหรือไม่สามารถย่อยสลาย โดยธรรมชาติ ชนิดของขุลินทรีย์ที่ประกอบอยู่หรือที่จะย่อยสลาย หรือประเภทที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการย่อยสลาย ที่จะเก็บพับถัง วิธีการในการจัดเก็บ

5) จำแนกตามความอันตรายหรือไม่อันตราย

ทั้งที่ประชาชนทราบหรือไม่ทราบที่จำเป็นดังให้ความรู้หรืออาจใช้มาตรการเชิงกฎหมาย



ตัวอย่างอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ขยะกับปัจจัยทาง สังคม เศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยาและสภาวะแวดล้อมอื่น

ปริมาณและคุณลักษณะของขยะสามารถบ่งบอกถึงสภาพแวดล้อมอื่น ของชุมชนนั้นๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์หากได้วิเคราะห์ถึงขยะเหล่านี้แล้วนำมาประกอบการวางแผนจัดการขยะมูลฝอยต่อไป เช่น

- แหล่งที่ทิ้ง แหล่งที่ทิ้งต่างกันลักษณะของขยะก็จะแตกต่างกัน
- ลักษณะนิสัย เช่น การใช้สิ่งปลีกปัน/ไม่สิ่งปลีกปัน ทิ้งเรียบ ráดไม่เป็นที่ๆ
- ทัศนคติ การนำกลับมาใช้ใหม่ หรือการนิยมใช้/บริโภคสินค้าที่บรรจุหีบห่อ

- กฎหมาย ซึ่งได้แก่กฎหมายการทิ้ง/ใช้วัสดุ ระบบภาษีสินค้าก่อปัญหาเบ็ดเตล็ด
- สภาพทางภูมิศาสตร์ ทำเลที่ตั้ง รวมทั้งภูมิอากาศบ่งบอกถึงปัจจัยและภัยแล้ว
- ภูมิภาค เป็นปัจจัยสำคัญต่อลักษณะและปริมาณของ โดยเฉพาะในสังคมที่กำลังพัฒนา
- วัสดุที่ใช้ทำครัว
- อัตราการจัดเก็บของเทศบาลที่ส่งผลถึงปริมาณของต่อกัน
- ลักษณะวิธีการจัดเก็บ

ปัญหา ของขยะบ่อจุบัน



ปัจจุบันประมาณการกันว่าอัตราปริมาณของขยะในชุมชนเมืองของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดย ในปี พ.ศ. 2540 ปริมาณของขยะที่มาจากแหล่งต่างๆ ในชุมชนทั่วไปทั่วประเทศมีประมาณ 13.5 ล้านตันหรือประมาณวันละ 37,000 ตันและมีอัตราเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปีในขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บมีเพียงประมาณร้อยละ 70-80 ของขยะที่หักดิบซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการที่บ้านเรือนจำนวนมากที่ไม่สามารถจัดการขยะได้ด้วยตนเองและมีประสิทธิภาพ จึงน่าเป็นห่วงว่า ผลกระทบต่อสังคมและชุมชนจากขยะที่ตกค้างและวิธีการจัดการจะอย่างไรไม่ถูกต้องจะทำให้ชุมชนเมืองมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม แต่โดยทั่วไปปริมาณของขยะในชุมชนเมืองคิดเป็นประมาณ 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

การแก้ไขปัญหาขยะตันเมือง

1) อาจต้องกำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา เช่น

- การควบคุมปริมาณขยะ เช่น ในหนึ่งวัน กิโลกรัม : คน : วัน
- การกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์จากขยะ ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์จากขยะ เช่น ร้อยละ 15 และ 30 ในปี 2544 และ 2549 เป็นต้น
- ควบคุมให้มีปริมาณขยะต่อกิโลกรัม ในเทคโนโลยี เช่น ในปี 2544 และ 2549 เป็นต้น
- ให้ทุกเมืองมีแผนจัดการขยะมูลฝอยในลักษณะศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยของเมืองที่สามารถใช้ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น กำหนดให้แล้วเสร็จในหนึ่งวัน กิโลกรัม ร้อยละ 50 (38 จังหวัด) ในปี 2549 เป็นต้น

2) แนวทางการจัดการขยะมูลฝอย

- การลดปริมาณขยะมูลฝอย โดยการรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น ลดการทิ้งบรรจุภัณฑ์โดยหันมาใช้สินค้าชนิดเติมใหม่ (Refill) เช่น ผงซักฟอก น้ำยาล้างจานแบบเติมถ่าน ไฟฉายชนิดชาร์ตใหม่ เพื่อลดปริมาณขยะ เป็นต้น
- เลือกสินค้า ได้แก่ การเลือกใช้สินค้าที่มีคุณภาพมีห้องบรรจุภัณฑ์น้อย อายุการใช้งานยาวนานและตัวสินค้าไม่เป็นมลพิษ
- ลดการใช้วัสดุกำจัดยาก เช่น โฟมบรรจุอาหารและถุงพลาสติก

3) การจัดระบบการนำเข้าใช้ประโยชน์ใหม่

- การรณรงค์ ได้แก่ การรณรงค์ให้ให้ประชาชนแยกของเสียเพื่อให้ง่ายต่อการนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น อินทรีย์สาร (Organic Substances) ประเภทกระดาษสามารถนำไปใช้ซ้ำ (Reuse) หรือวัสดุอนินทรีย์สาร (Inorganic Substances) เช่น พลาสติกและโลหะนำไปแปรรูปเพื่อใช้ใหม่ (Recycle) เช่น พลาสติก หรือนำไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น ได้แก่นำเศษอาหารมาทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น การจัดระบบที่เอื้อต่อการทำเบร์ไซเคิล เช่น การจัดถัง/ถุงรองรับขยะตามประเภทเบซิค 4 ประเภท (กาก) นอกจากนี้ยังกำหนดเวลาบริการจัดเก็บ หรือจัดกลุ่มประชาชนที่รับซื้อบะรีไซเคิล การประสานกับผู้รับซื้อบะรีไซเคิล การจัดระบบตามแหล่งกำเนิดขยะ เป็นต้น

• ประเกทกระดาษ

ชั่งปัจจุบันปัญหาใหญ่ของขยะประเกทหนึ่งคือ ผลิตภัณฑ์ในรูปกระดาษที่ผลิต ออกมานั้นจำนวนมากและในจำนวนที่ผลิตออกมาก่อตัวมากสาหัสก็มีเพียงไม่ถึง 30 เปอร์เซ็นต์ที่ได้มีการนำกระดาษที่ใช้แล้วไปทำผลิตภัณฑ์ใหม่อีกรัง จำนวนที่เหลือจึงกลายเป็นขยะอยู่ในแหล่งทิ้งขยะ (web.ku.ac.th/.../snet6/cnvi4/recycle/food.htm)



ภาพแสดงขยะประเกทกระดาษ

ในปีหนึ่ง ๆ ปรากฏว่าด้วยจำนวนนับล้าน ๆ ของใบปลิวโฆษณาทางไปรษณีย์ คูปอง ใบอนุรักษ์ แคดด้าล็อกต่าง ๆ และหน้าโน้มณาในหน้าหนังสือพิมพ์ จะมีเพียงประมาณนับพันแผ่นเท่านั้นที่ได้ผ่านการอ่านและที่เหลืออนอกจากนั้นได้กลายเป็นขยะในถังขยะโดยไม่ผ่านการอ่านเลย จึงเป็นการใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลืองที่สุด

กระดาษทุกชนิดที่เราใช้ทุกวันนี้ส่วนใหญ่ผลิตจากเนื้อเยื่อของต้นไม้และมีกระดาษหลายชนิดที่เมื่อใช้แล้วสามารถนำมาผลิตใช้ได้อีก เช่น กระดาษหนังสือพิมพ์ กระดาษบันทึก กระดาษสำเนา กระดาษพิมพ์คิด กระดาษคอมพิวเตอร์ บัตรรายการ และซองจดหมายสีขาว สำหรับกระดาษที่ไม่สามารถกลับมาผลิตใหม่ เช่น กระดาษที่ติดความร้อนมัน เนื่องจากความร้อนจะทำให้สารเคลือบกระดาษละลายแล้วไปอุดตันเครื่องจักรทำให้เกิดความเสียหายได้

• ประเภทพลาสติก

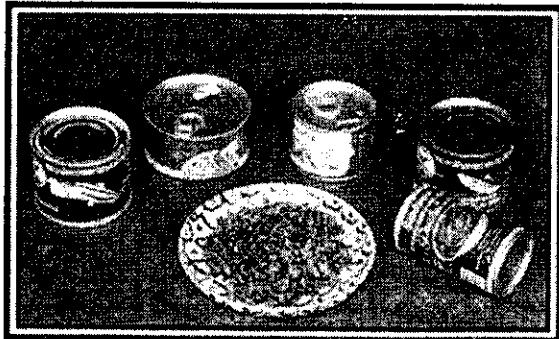


ภาพแสดงขยะพลาสติก

พลาสติก ผลิตขึ้นจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และอาจผลิตเพื่อให้มีสีต่าง ๆ ใสแข็งหรืออ่อนก็ได้ และยังสามารถหลอมละลายเป็นรูปร่างต่าง ๆ ได้โดยใช้แรงคันและความร้อนและคุณสมบัติของพลาสติกคือ ไม่ถลายตัว

ประโยชน์ของพลาสติก คือ น้ำหนักเบา ทำให้สะดวกต่อการถือหิ้ว และการขนส่ง ตลอดจนมีความทนทานอยู่ได้เป็นเวลานาน และเนื่องจากสามารถใช้ประโยชน์ได้มากพลาสติกจึงเข้ามาแทนที่ อย่างไรก็ตามถึงแม้พลาสติกจะมีประโยชน์ แต่ก็มีข้อเสียคือพลาสติกผลิตมาจากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น น้ำมัน ถ่านหิน นกเขาคนนี้ ก็ยากต่อการนำมาใช้คิด และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง และที่สำคัญเนื่องจากพลาสติกมีหลายชนิด การนำมาผลิตใช้ใหม่ จะต้องแยกพลาสติกแต่ละชนิดออกจากกัน ปัจจุบันจึงมีเพียงถุงพลาสติกเท่านั้นที่สามารถนำมาผลิตใช้ใหม่ได้ แต่มีการนำถุงพลาสติกที่ใช้แล้วเพียงร้อยละ 3 ของจำนวนถุงพลาสติกที่ผลิตออกมาเท่านั้นที่นำกลับเข้าสู่โรงงานเพื่อการรีไซเคิล ดังนั้น พลาสติกที่ถูกทิ้งขยะในปัจจุบันจึงคงอยู่ในสภาพแวดล้อมไปอีกนานนับหลายร้อยปี

• อะลูมิเนียม



ภาพแสดงภาชนะที่ทำจากอลูมิเนียม

อะลูมิเนียมเป็นโลหะที่มีสีขาวคล้ายเงินน้ำหนักเบา และมีคุณสมบัติที่อ่อนตัวซึ่งสามารถทำเป็นรูปร่างต่าง ๆ ได้ ในการผลิต อะลูมิเนียมจึงมักผสมทองแดงและสังกะสีเพื่อเพิ่มความแกร่งให้กับเนื้ออะลูมิเนียม เนื่องจากอะลูมิเนียมเป็นภาชนะที่สามารถซึมน้ำหนักได้อย่างรวดเร็ว ทำให้อะลูมิเนียมเป็นที่นิยมในการนำมาผลิตกระป๋องบรรจุเครื่องดื่ม และวัสดุอิฐหลายชนิด เช่น น้ำอัดลม เบียร์ โซดา กระดาษ ตะกั่ว ถ้าใส่อาหาร ภาชนะในครัว ๆ ก็

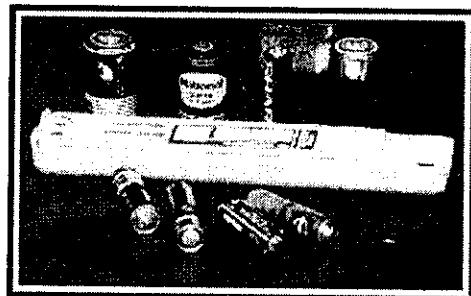
ปัจจุบัน อะลูมิเนียมถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากที่สุดและมีข้อดีคือ สามารถนำไปรีไซเคิลได้กระป๋องอะลูมิเนียมทุกใบสามารถส่งคืนกลับโรงงานเพื่อนำไปผลิตเป็นกระป๋องใหม่ได้ โดยไม่มีขีดจำกัดจำนวนครั้งของการผลิต เมื่อกระป๋องอะลูมิเนียมถูกส่งเข้าโรงงานแล้วจะถูกบดให้เป็นชิ้นเล็ก ๆ และวัลโลงให้เป็นแท่งแข็งจากนั้นอะลูมิเนียมแท่งจะถูกนำไปรีดให้เป็นแผ่นแบบบางเพื่อส่งต่อไปยังโรงงานผลิตกระป๋องเพื่อผลิตเป็นกระป๋องอะลูมิเนียมใหม่

การรีไซเคิลกระป๋องอะลูมิเนียม จะทำให้ประหยัดพลังงานความร้อน ได้ถึง 20 เท่าและช่วยลดมลพิษทางอากาศได้ถึงร้อยละ 95 ของการผลิตกระป๋องใหม่โดยใช้อะลูมิเนียมจากธรรมชาติ

สำหรับกระป๋องที่ผลิตขึ้นจากเหล็กกล้าที่มีส่วนผสมของดินบุกอยู่เล็กน้อย เพื่อป้องกันการเกิดสนิมนั้นใช้สำหรับบรรจุอาหารกระป๋องสำเร็จรูป ผลไม้กระป๋อง ผักกระป๋อง น้ำผลไม้ ๆ ฯ เมื่อใช้แล้วก็สามารถนำมารีไซเคิลกระป๋องนั้นได้ โดยเริ่มต้นจากการกำจัดดินบุกที่เคลือบกระป๋องออกก่อนและเหลือไว้เฉพาะส่วนที่เป็นกล้าและจึงนำไปหลอมเพื่อผลิตเป็นกระป๋องขึ้นใหม่ การรี

ใช้เคลิกระป้องดีบุกจะช่วยลดพลังงานในการผลิตกระป้องใหม่ได้โดยใช้โลหะจากธรรมชาติ ได้ถึงร้อยละ 75

- แบบเตอร์และถ่านไฟฉาย



ภาพแสดงแบบเตอร์และถ่านไฟฉายถ้าที่ไม่มีชั้วแล้ว

ขยะประเภทนี้เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เพราะมีโลหะหนักที่เป็นอันตรายเป็นองค์ประกอบ เช่น แคดเมียม ตะกั่ว ลิเทียม แมงกานีส ไอโคอกไซด์ protothnik กтелиเงินและสังกะสีถ้าทิ้งลงที่ฝัง竹子 โลหะหนักเหล่านี้ก็อาจรั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำได้ในแต่ถ้านำไปเผาก็จะปล่อยก๊าซออกมารอิกทั้งปีถ้าจากการเผาจะกีบยังคงมีพิษต่อสิ่งมีชีวิตอยู่ ในต่างประเทศได้มีการแยกขยะประเภทนี้ไว้เพื่อการรีไซเคิลโดยเฉพาะเพื่อกำจัดโลหะหนักที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนการกำจัดกากของเสียและกำจัดภัยก็มีอยู่บ้าง แต่ในประเทศไทยอาจเท่าที่ทราบยังไม่พบว่ามีการรีไซเคิลของประเภทนี้แต่อย่างใด

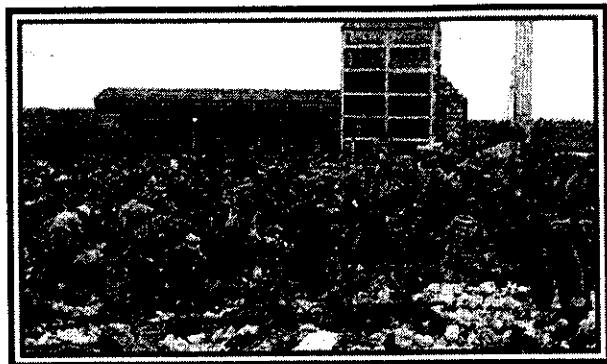
- น้ำมัน



จำนวนครุยนต์ที่เพิ่มขึ้นมลภาวะจากการถ่ายน้ำ เช่น น้ำมันย้อมเพิ่มขึ้น

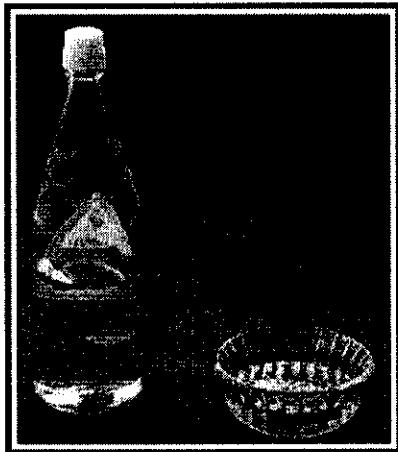
น้ำมันเก่ามีอยู่ 2 ประเภท คือ น้ำมันพืชซึ่งเป็นน้ำมันเก่าจากการปรุงอาหาร และน้ำมันเครื่องยนต์ที่ไม่ใช้แล้ว ในส่วนแรกนี้ ปัจจุบันมีการรีไซเคิลนำมารีไซเคิลเป็นผงซักฟอกได้ ซึ่ง "โครงการโรงงานผงซักฟอกและสนับเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม" ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ร่วมกับกลุ่มชุมชนแออัดที่คลองเตย ได้ผลิตผงซักฟอกจากน้ำมันที่เหลือจากการปรุงอาหารอุดม稼หน่าย ได้เป็นสำเร็จแล้ว ส่วนน้ำมันเครื่องของรถยนต์นั้น ในต่างประเทศก็มีการรีไซเคิลนำมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ได้หลายอย่าง เช่น เป็นเชื้อเพลิง หรือน้ำมันหล่อลื่น ส่วนในประเทศไทยยังไม่มีการรีไซเคิลน้ำมันประเภทนี้เลย

- เศษอาหารและอินทรีย์วัตถุ



จะประเภทนี้สามารถนำไปแปรรูปเป็นอาหารสัตว์ หรือนำมาใช้เป็นปุ๋ยหมักได้ โดยผ่านการย่อยสลายของชลินทรีย์ซึ่งปุ๋ยหมักนี้ จะเป็นปุ๋ยที่มีธาตุอาหารเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชทุกชนิด การหมักปุ๋ยนี้สามารถทำลายเชื้อโรคได้หลายชนิดที่อุณหภูมิ 50-70 องศาเซลเซียส ขั้นตอนในการหมักทำปุ๋ยจะต้องมีการคัดแยกมูลฝอย ที่ย่อยสลายไม่ได้ออกก่อนจากนั้นทำการบดให้ขนาดชิ้นของมูลฝอยเด็กลง แล้วจึงลำเลียงสู่กระบวนการหมัก ระยะเวลาที่ใช้หมักประมาณ 3 เดือนหรือ 1 ปี ขึ้นอยู่กับรูปแบบวิธีการหมักที่ใช้ มูลฝอยที่หมักได้จะมีปริมาณลดลงประมาณร้อยละ 50 ปัจจุบันมีโรงงานทำปุ๋ยหมักของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ดำเนินการผลิตปุ๋ยหมักออกใช้ประโยชน์ ไม่น้อยกว่า 300 ตันต่อวัน

• วัสดุประเภทแก้ว



แก้วเป็นวัสดุที่มีผิวนานเรียบแข็งและใส แต่เปราะบางและแตกร้าวได้ง่าย มนุษย์ผลิตแก้วขึ้นจากการหลอมละลายของวัสดุธรรมชาติ คือ ทราย เถ้าโซดา หินปูน และแร่เฟลสปาร์โดยสามารถหลอมให้เป็นรูปร่าง และสีสันแปลก ๆ แตกต่างกัน ได้และไม่ร้าวยังคงนิยมนำ แก้วมาทำเป็นภาชนะใส่ของต่าง ๆ เช่น อาหาร เครื่องดื่ม และเครื่องสำอาง ฯลฯ เพราะแก้วไม่ทำปฏิกิริยากับสารใด ๆ ที่จะให้สารที่ใส่ภาชนะแก้วนั้น ๆ ต้องเปลี่ยนคุณสมบัติ แก้วจึงเป็นภาชนะที่ใช้ประโยชน์ได้มาก ที่สุด

ในแต่ละปีจะมีชุดแก้วที่ผ่าน การใช้แล้วไม่ต่ำกว่า 28 พันล้าน ใบที่ถูกทิ้งให้เป็นขยะออกสู่สิ่งแวดล้อมแก้วบางชนิดใช้แล้วสามารถนำมาล้างทำความสะอาดมีชีวีโรคแล้วหมุนเวียนนำมาบรรจุใหม่ได้ซ้ำอีกได้อายุน้อยถึง 30 ครั้ง โดยผู้ผลิตสินค้าประเภทเดิม เช่น ขวดเครื่องดื่ม แก้ว บางชนิด ผลิตขึ้นเป็นเนื้อแก้วบางเบาเพื่อความสะดวกในการพกพา แต่ไม่สามารถนำมาล้างเพื่อใช้ใหม่ได้ แต่สามารถรวมรวมส่งคืนโรงงานเพื่อส่งเข้าสู่ระบบการผลิตขึ้นใหม่ที่เรียกว่า กระบวนการรีไซเคิล

วัสดุประเภทแก้ว ที่เข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลจะถูกทุบและบดให้แตกคละเอียดก่อนจะนำไปหลอมในเตาหลอม รวมกับวัตถุดินที่ใช้ในการผลิตเพื่อเป็นส่วนในการผลิตแก้วใหม่

การรีไซเคิลแก้ว สามารถช่วยลดพลังงานความร้อนที่ใช้ในการผลิต ได้มากกว่าการผลิตแก้วจากวัตถุดินจาก ธรรมชาติ พลังงานที่ประหยัดได้จากแก้วรีไซเคิล 1 ในจะเท่ากับปริมาณไฟฟ้าที่ใช้กับหลอดไฟขนาด 400 วัตต์ นานถึง 4 ชั่วโมง

- การจัดตั้งอาสาสมัคร ได้แก่ การจัดกลุ่มอาสาสมัครหรือชุมชนหรือนักเรียนให้มีกิจกรรม หรือโครงการนำขยะมาใช้ใหม่
- การจัดตั้งศูนย์รีไซเคิล เช่น หากมีปริมาณขยะมากอาจลงทุนตั้งศูนย์คัดแยกขยะมูลฝอย รองรับจากชุมชน

การใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยในชุมชน

ขยะมูลฝอยชุมชนที่ถูกทิ้งแล้วสามารถดำเนินไปใช้ประโยชน์ได้ถึง 5 วิธีคือ

- การนำวัสดุไปใช้ประโยชน์อีก (Material Recovery) ไม่ว่าจะเป็นการแปรรูปแล้วนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ (Recycle) หรือการนำกลับไปใช้ซ้ำ (Reuse)
- การแปรรูปเพื่อเปลี่ยนเป็นพลังงาน (Energy Recovery) เช่นการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงาน ขยะ
- การนำขยะมูลฝอยประเภทอาหารนำไปเลี้ยงสัตว์ (Feed the Hog)
- การนำขยะมูลฝอยประเภทเศษไม้ไปทำ堆肥หรือทำปุ๋ยหมัก (Composting)
- การนำขยะมูลฝอยมาฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเพื่อจะได้พื้นที่ใหม่ (Sanitary Landfill)
- อย่างไรก็ตามสำหรับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนให้ถูกต้องตามหลักวิชาการจะเป็นไป ตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม *

* เป็นแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธีที่ระบุถึง เกณฑ์มาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่ค่อนข้างชัดเจนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีของชุมชน อย่างไรก็ตาม ปัจจัยความสำเร็จอยู่ที่จิตสำนึกของประชาชนจากการรณรงค์ให้มี การกระหนင์ในเรื่องของ Re- ทั้งหลาย เช่น การ Reuse, Recycle, Repair, Refill, Rehabilitation, Relearn, Re-think, Recovery, ect.

4) การขับส่งขยะ

มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับทรัพยากรและปัจจัยต่างๆ เช่น



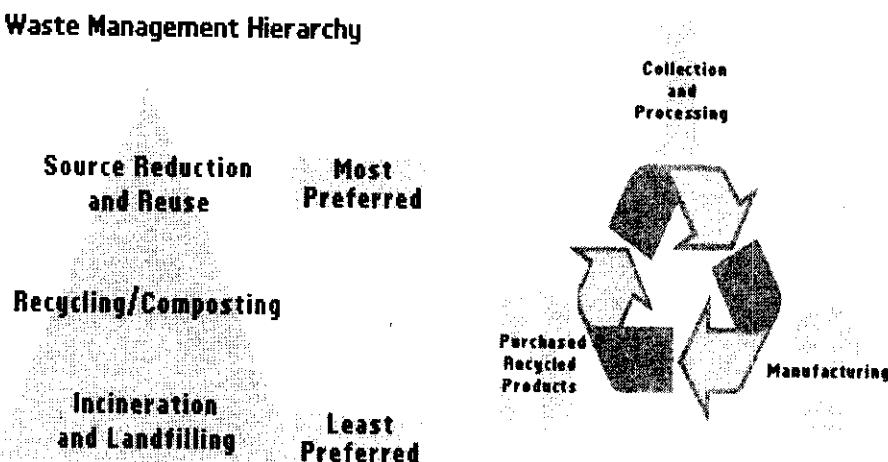
- กรณีที่กำจัดไม่ห่างไกลจากชุมชนมากให้ใช้รถขนส่งแบบโดยตรง
- ในกรณีที่กำจัดระยะห่างไกลและปริมาณของมีมากอาจต้องสร้างสถานีขันถ่ายเพื่อถ่ายเทจากรถเก็บขยะ

ขยะมูลฝอยจากชุมชนลงสู่รถบรรทุกขนาดใหญ่ที่จะขนส่งทางไกลในแต่ละเที่ยวได้จำนวนมาก

5) ระบบกำจัดขยะ

จากข้อจำกัดทางด้านพื้นที่การกำจัดจะและขนาดของส่วนสามารถใช้ประโยชน์ได้จริงดำเนินการเป็นสองส่วนคือการคัดแยกย่อย และกำจัดจะซึ่งอาจกำจัดหลายกระบวนการในพื้นที่เดียวกัน เช่น หมักทำปุ๋ย ฝังกลบ และวิธีอื่นๆ เป็นต้น ดังแผนภาพต่อไปนี้

Solid Waste Management Hierarchy



21. ระบบข้อมูลทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System-GIS)

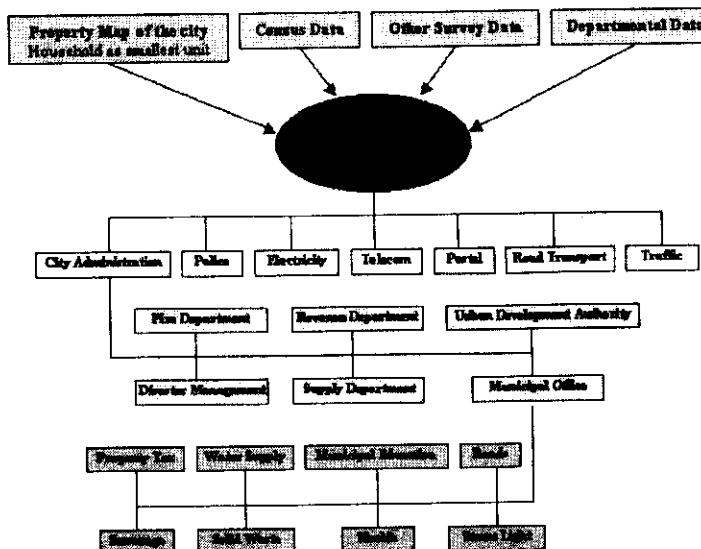
มีนักวิชาการหลายคนได้ให้คำนิยามของ GIS เช่น (<http://www.census.gov>)

- GIS คือระบบสารสนเทศที่ออกแบบมาเพื่อการทำงานกับข้อมูลที่อ้างอิงโดยสถานที่หรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับภูมิศาสตร์ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า GIS คือเป็นทั้งระบบฐานข้อมูลที่ใช้ประโยชน์เฉพาะสำหรับ

การอ้างอิงบนสถานที่ หรือเป็นชุดของระบบการทำงานที่เป็นการวิเคราะห์ถึงระบบข้อมูลต่างๆ (Star and Estes, 1990)

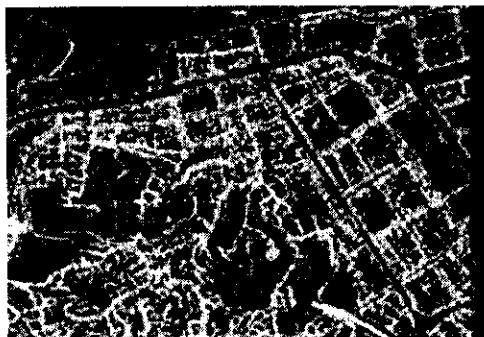
- GIS คือระบบที่รวบรวม จัดเก็บ ตรวจสอบ บูรณาการ จัดการ การวิเคราะห์ และแสดงข้อมูลที่อ้างอิงถึงสถานที่ต่างๆบนพื้นโลก (Chorley, 1987)
- GIS คือระบบอัตโนมัติสำหรับรวบรวม จัดเก็บ การกรองคุณภาพ การวิเคราะห์ และการแสดงผลของข้อมูลของพื้นที่
- GIS คือระบบของ hardware และ software และกระบวนการที่ออกแบบเพื่อสนับสนุนการรวบรวม จัดการ การควบคุม การวิเคราะห์ การจำลองแบบ และการนำเสนอข้อมูลที่อ้างอิงถึงสถานที่เพื่อการแก้ไขปัญหาการวางแผนและการจัดการที่มีความซับซ้อน (NCGIA lecture by David Cowen, 1989)
- GIS คือชุดของการบูรณาการของปัจจัยนำเข้า (input) การจัดเก็บ การวิเคราะห์ และปัจจัยนำออก(output) ของข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสถานที่ ที่เน้นหนักในเชิงการวิเคราะห์ (Gaile and Willmott, 1989)
- GIS คือกล้องส่องทางไกล กล้องจุลทรรศน์ คอมพิวเตอร์ และเครื่องถ่ายเอกสารในการวิเคราะห์ภูมิภาค และการสังเคราะห์ข้อมูลของสถานที่ (Abler, 1988)

การประยุกต์ใช้ GIS กับการบริหารชุมชนเมือง

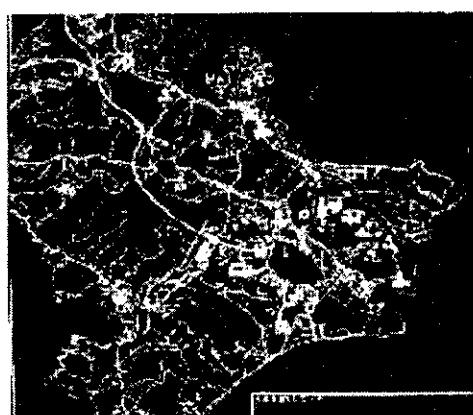


ภาพแสดงการทำงานของระบบ GIS เพื่อปรับใช้ในการบริหารจัดการเมือง (www.cadcentreju.org)

มีหลากหลายวิธีในการบูรณาการและจัดการข้อมูลสารสนเทศ เพื่อปรับปรุงคุณภาพในการวางแผนการบริหารชุมชนเมือง แต่เมื่อวิธีหนึ่งที่มีประสิทธิผลมากคือ ระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ซึ่งพัฒนาเป็นที่แพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้ อย่างไรก็ตามในระยะที่เริ่มนีการพัฒนาการวางแผนโดยบูรณาการเข้ากับระบบนี้ ข้อความสารรถที่มีอยู่อย่างจำกัดจะถูกพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยในการบริหารชุมชนเมือง (www.vtt.fi/rte/projects/yki4/cost/costc4mo.htm)



ภาพแสดง GIS สำหรับระบบท่อส่งน้ำของเมือง Yokosuka ประเทศญี่ปุ่น



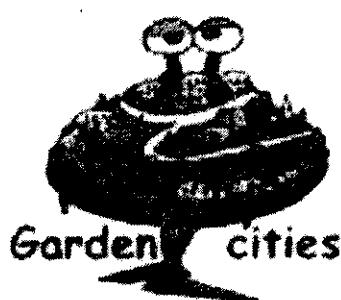
ตัวอย่างของ GIS ซึ่งได้นำมาใช้ประโยชน์สำหรับระบบการดับเพลิง โดยสามารถทำการเชื่อมต่อกับระบบ GIS ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับท่อส่งน้ำของเมือง เพื่อจะได้รับทราบข้อมูลของท่อส่งน้ำที่ใกล้สถานที่เกิดเหตุที่สุดเมื่อเกิดเพลิงไหม้



ตัวอย่าง GIS ในการให้ข้อมูลต่างๆ เพื่อช่วยในการจัดเก็บภาษีได้อย่างถูกต้องแม่นยำ
Task-Specific GIS , (www.city.yokosuka.kanagawa.jp/.../gis/gis1.html)

ปัจจุบันได้มีการนำเอา GIS มาใช้ในการบริหารงานต่างๆ โดยเฉพาะในการทำงานในพื้นที่ หรืองานที่ต้องเกี่ยวพันกับสถานที่อย่างแพร่หลาย ในการบริหารชุมชนเมืองก็ได้นำเอา GIS มาใช้ อย่างมากโดยเฉพาะในขั้นการวางแผนและขั้นการปฏิบัติในงานต่างๆ เช่น การวางแผนและการทำงานรักษาความสะอาด ที่จะต้องอ้างอิงข้อมูลของการทำงานกับสถานที่จริงซึ่งอาจได้แก่จุดวางถังขยะ จุดรวมขยะ จุดทิ้งขยะเป็นต้น หรืออย่างเช่นการจัดเก็บภาษีของเมืองก็อาจใช้ GIS มาจัดทำ ในลักษณะแผนที่ภาษี แผนที่ร้านค้าที่สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษี หรืออาจใช้ GIS มาใช้วางแผนในการปลูกต้นไม้ตามแนวถนนสายต่างๆ ในเมือง เป็นต้น

22. แนวความคิดในเรื่องการสร้างเมืองที่น่าอยู่อาศัยในอุดมคติ : อุทยานนคร



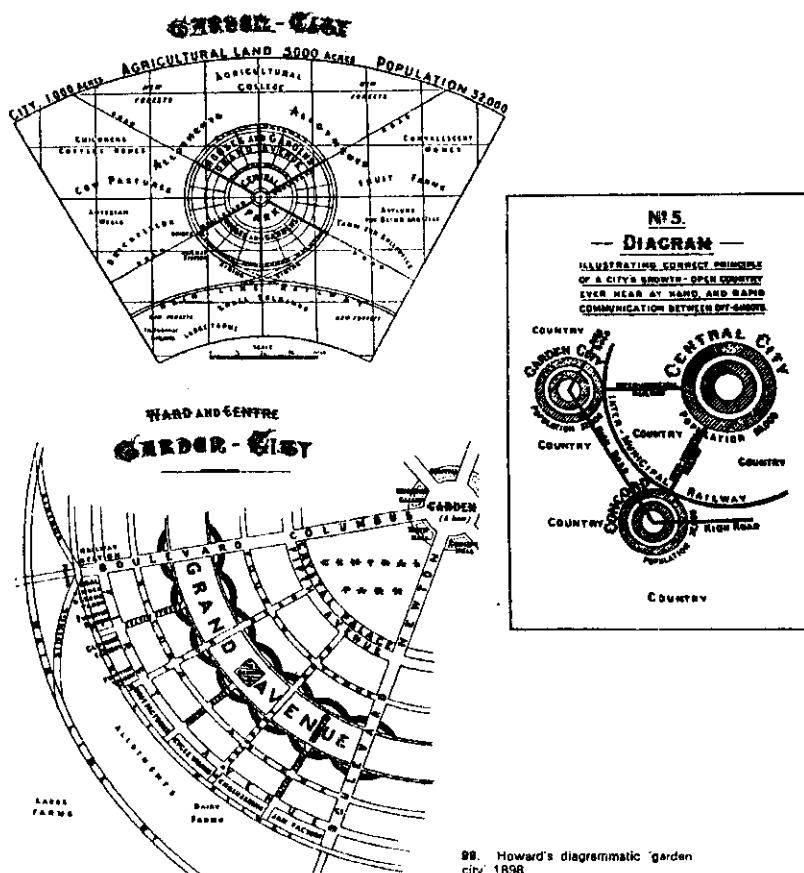
แนวความคิดนี้ถูกเสนอโดย Ebenezer Howard ในหนังสือชื่อ Garden Cities of Tomorrow ในปี 1898 ในประเทศอังกฤษ โดยมี เป้าหมายเพื่อให้เมืองบรรลุเป้าหมายหรือความสำเร็จในเรื่องของการเป็นสถานที่อยู่อาศัยและเป็นศูนย์กลางที่มีประสิทธิภาพของอุดมสាលากรรมสมัยใหม่การดึงดูดการลงทุน ตลอดจนการผ่อน

คลายความแอกอ้อดจากการเจริญเติบโตของเมืองที่เกินขนาดและขาดการวางแผนที่ดี ด้วยวิธีการวางแผนแนวใหม่และการกระจายประชากรให้แพร่กระจายออกนอกเด่นพื้นที่สีเขียวที่อนุรักษ์ไว้สำหรับเมืองตามการ



วางแผนใหม่และเริ่มนburansai ใจกลางเมืองที่แอล็อกให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่มากขึ้น (สุนาลี วัฒนศิริพง 2535)

โดยแท้จริงแล้ว ไฮเวิร์คเสนอผลงานตีพิมพ์มา ก่อนหน้านี้ ในชื่อ To-Morrow a Peaceful Path to Real Reform ในปี 1898 และปรับปรุงในปี 1902 โดยใช้ชื่อ Garden Cities of Tomorrow และในช่วงดังกล่าวแนวคิดของ ไฮเวิร์ค ยังไม่ได้รับการตอบสนองในวงวิชาการเท่าใดนัก ต่อเมื่อ ในปี 1946 รัฐบาลอังกฤษกีดออกกฎหมายเมืองฉบับใหม่ และการก่อตั้งเมืองใหม่ 20 แห่งในประเทศ อังกฤษ โดยขึ้นหลักสำคัญๆ ของอุทิยานนครตามแนวทางของ ไฮเวิร์ค ซึ่งแนวความคิดนี้ได้มี อิทธิพลต่อการวางแผนเมืองเช่น ได้แพร่หลายและมีผลนำไปเป็นแนวทางของการสร้างเมืองใหม่ โดย ใช้วิชาการวางแผนนี้ไปทั่วโลก



แผนภาพแสดงอุทัยานครตามความคิดตั้งเดิมของโซเวอร์คในปี 1898

ปัจจัยที่มีส่วนทำให้แนวความคิดอุทชานนกร่างกายเป็นรูปธรรมอาจประกอบไปด้วยการขอมรับในแง่แนวคิด วิธีการและการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งหลังจากปี 1899 มีการรวมกลุ่มผู้สนใจที่มีอาชีพหลากหลายสาขาต่อแนวคิดดังกล่าว และได้ร่วมกันก่อตั้งเป็นสมาคมอุทชานนกร (Garden City Association) ในประเทศอังกฤษซึ่งในระยะแรกนั้นมีจุดรวมของความสนใจในปัญหาของเมืองที่ความแออัด ตลอดจนปัจจัยอื่นและมีแรงหนุนนำจากนักอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลกับบุคคลเด่นในสังคม และจากความนุ่มนวลของสมาคมนี้ จึงเป็นที่มาของการตั้งบริษัทໄพโโนเนียร์ชั้นในปี 1903 และบริษัทนี้ได้การหาซื้อที่ดิน จำนวน 3,818 เอเคอร์* ในชาร์ดฟอร์ดเชิชร์ ห่างจากใจกลางของกรุงลอนדון 35 ไมล์ ในนามของเอกชน โดยใช้ชื่อว่าเมืองเล็ตเชิร์ช (Letchworth) ซึ่งเป็นจุดแรกของการมีอุทชานนกรตามความหมายนี้

ลักษณะของอุทชานนกร (Garden City)



อุทชานนกร หรือการสร้างเมืองให้น่าอยู่อาศัยมีองค์ประกอบต่างๆ เช่น การวางระบบผังเมืองบนพื้นที่ว่างเปล่าเพื่อก่อตั้งชุมชนที่คำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชน มีระบบระเบียบในการใช้พื้นที่ และเป็นสัดเป็นส่วนระหว่างพื้นที่ที่ทำกิจกรรมต่างๆ เช่นพื้นที่ธุรกิจ พานิชกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และในแง่การจัดการทรัพยากรการบริหารชุมชนเมือง ในขณะที่ก็ได้คำนึงถึงการขยายตัวของกิจกรรมต่างๆ กายได้ระบบเสวี่ ละภายนได้ขอบเขตที่

* 1 เอเคอร์ (Acre) เท่ากับ 0.004047 ตารางกิโลเมตร หรือ 4047 ตารางเมตร , 1 เยกตาร์เท่ากับ 2.5 เอเคอร์

เหมาะสมที่ได้วางแผนไว้ ซึ่งถือเป็นเทคนิคการวางแผนเมืองที่มีชีวิต (Organic) กล่าวคือตามปกติแล้ว เมืองย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องเติบโตขึ้นเรื่อยๆ แต่มีหลักการว่า เมืองจะต้องเติบโตตามหลักการที่ถูกต้อง โดยไม่ให้การเติบโตนี้ไปทำลายความสวยงามของเมืองหรือลดความสะดวกสบายของคนในสังคมลง ตามอุดมคติแล้ว โยเวิร์ดเสนอว่า อุทยานนั้นจะมีจำนวนประชากร ไม่เกิน 32,000 คน คำานวณคือจะขยายตัวออกไปอย่างไรหากเมืองมีความสูง涌 และจำเป็นต้องขยายตัวออกไป ทางเลือกคือเมืองอาจขยายโดยการ ออกไปตั้งเมืองอีกแห่งหนึ่งเป็นเมืองใหม่ซึ่งอยู่ภายนอกเขตชนบทที่ห้อมล้อมเมือง (อุทยานนคร) เดินน้ำ้ ไว้ให้ความเป็นเมือง อุทยานนนครอีกเมืองหนึ่งดังนั้นในบริเวณดังกล่าวจะอาจประกอบด้วยกลุ่มอุทยานนครและเชื่อมโยงกันด้วยระบบการขนส่งที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตามชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นใหม่นี้อาจไม่มีรูปทรงเรขาคณิตที่ตายตัวก็ได้ หากแต่อาจปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่แท้จริงความจำเป็น

ในด้านการคมนาคมขนส่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการขั้นตอน แต่แก้ไขปัญหาของเมือง ที่แยกดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นในแง่การดำเนินกิจกรรมของเมือง ซึ่งเดิมเคยอาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกันนั่นเอง ในทางปฏิบัติ จะมีระบบการขนส่งที่ใช้ความเร็วสูง (Rapid Transit) เพื่อเชื่อมโยงเมืองในกลุ่มนั้นๆ ให้ผู้คนสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามที่ควรจะเป็น

โดยแท้จริงแล้ว อุทยานนนกร คือการผสมผสาน หรือสร้างความสมดุลระหว่าง เมือง และชนบทนั่นเอง และไม่ผุ่งไปทางใดทางหนึ่งอย่างสุด ตรง หรือหลบไปในแนวเหล็กดึงดูดให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่เป็นเมืองหรือเป็นชนบทแต่เพียงถ่ายเดียวหากแต่มีการผสมผสานกันอย่างเหมาะสม

จากความสำเร็จในการก่อตั้งเมืองเล็ตเชอร์คในปี 1903 ที่สร้างชื่อในด้านการปฏิรูปการวางแผนเมือง และการก่อตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ทำให้มีผู้สนใจมาเยือน และนำเอามาเป็นตัวแบบในการวางแผนเมืองอย่างกว้างขวาง ในทางปฏิบัติ แนวความคิดดังกล่าวถูกนำไปสู่การออกแบบภายนอกเมือง ที่เมืองในประเทศอังกฤษในปี ก.ศ. 1942 และต่อมาในปี 1944 รัฐบาลอังกฤษได้ยอมรับว่าจำเป็นที่จะต้องลดความหนาแน่นของเมืองให้ก้าวตามที่ขยายตัวออกไปเรื่อยๆ โดยการวางแผนในลักษณะอุทยานนนกรนี้ อีกหลายเมืองซึ่งโดยแท้จริงแล้วการใช้ระบบการวางแผนนี้ถือเป็น การพัฒนาเมือง วิธีการหนึ่งที่ดีกว่าการปล่อยให้เมืองใหญ่ เติบโตโดยไร้ทิศทาง (Urban Sprawl)

กล่าวโดยสรุป คำว่าอุ�ทานนค์ (Garden Cities) คือเมืองที่ออกแบบเพื่อจุดประสงค์ให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในแง่ความเป็นอยู่ การค้าอุตสาหกรรม ตลอดจนสุขภาพอนามัยที่อาศัยปัจจัยความสอดคล้องกับมาตรฐานของชีวิตของคนในเมืองอย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าอุ�ทานนค์อาจถูกจำกัดด้วยสัดส่วน หรือขนาดของพื้นที่ และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรม หรือชนบทจะอยู่โดยรอบของเมือง เพื่อให้เกิดความสวยงาม

ข้อที่น่าสังเกตคือ การที่เมืองดังกล่าวล้อมรอบด้วยพื้นที่ชนบทอย่างชัดเจน โดยที่เมืองนี้ได้มีการขยายตัวหรือมีการตอบรับหรือการยับยั้งของพื้นที่ชนบทออกไปเป็นวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ เช่นการขยายตัวของเมืองโดยทั่วๆ ไปนั้น ลักษณะดังกล่าวมิใช่อุ�ทานนค์ตามความหมายนี้

เมืองบริวาร (Satellite Town) คือเมืองที่สร้างขึ้นเฉพาะสำหรับกิจกรรมโควิดกิจกรรมหนึ่ง เช่นเมืองที่มีการวางแผนอย่างดีสำหรับพื้นที่อุตสาหกรรม ที่ต้องเป็นเช่นนี้เนื่องจาก โดยปกติแนวโน้มการขยายตัวของเมืองจะเป็นไปในลักษณะการขยายออกไปจากศูนย์กลางทุกๆ ด้าน ดังนั้นพื้นที่ชนบทเดิมที่อยู่รอบๆ เมืองก็จะกลายเป็นชานเมือง (Suburb) ในขณะที่เมืองที่น่าอยู่อาศัย (อุ�ทานนค์) ที่ขึ้นกัน หรือถูกจำกัด โดยพื้นที่ชนบทโดยรอบต้องเขยิบร่นออกไปไกลจากศูนย์กลางเรื่อยๆ เพราะแรงผลักดันการขยายตัวของเมืองที่ไม่ได้มีจุดจำกัดแต่เพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาพดังกล่าว และการคงรักษาเมืองเดิมให้เป็นเมืองที่น่าอยู่อาศัยเอาไว้ ประกอบกับความจำเป็นของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของเมืองที่ต้องเดินทางออกไปยังเมืองอื่น จึงจำเป็นต้องสร้างเมืองบริวารเพื่อกิจกรรมเฉพาะ โดยเมืองบริวารจะมีระบบห่างจากเมืองใหญ่ (เดิม) พอกลางคราวและมีเส้นแบ่งระหว่างเมืองทั้งสองด้วยพื้นที่ชนบททั้งสอง

23. สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวในเมือง (Parks and Green Areas)

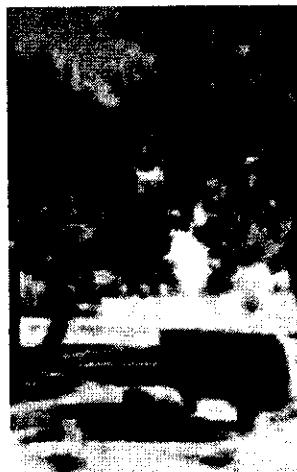
สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกเมืองซึ่งอาจแทรกความเป็นสวน หรือพื้นที่สีเขียวไว้ในสถานที่ต่างๆ ของเมือง ได้อย่างหลากหลาย การเพิ่มพื้นที่สีเขียวและสวนสาธารณะประเภทต่างๆ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความน่าอยู่และสมดุลของระบบนิเวศน์ของเมือง โดยการมีพื้นที่สำหรับพักผ่อนหย่อนใจในขณะเดียวกันก็ยังเป็นที่ป้องกันสาธารณภัยต่างๆ ตลอดจนการมีวิวทิวทัศน์ที่สวยงามด้วยเช่นกัน ในขณะเดียวกันก็ยังเป็นที่สำหรับกิจกรรมทางกายภาพ เช่นเดียวกับในหลายๆ รูปแบบเช่นช่วงเวลา ลองสภาพจิตใจของคนในชุมชนเมืองได้ นานกรลอนดอนมีสวนสาธารณะกว่า 1,500 แห่งซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นเมืองหลวงที่มีสวนสาธารณะที่มากที่สุดในโลก (ภาพสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวประเภทต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับชุมชนเมือง)



พื้นที่สีเขียวและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเมือง



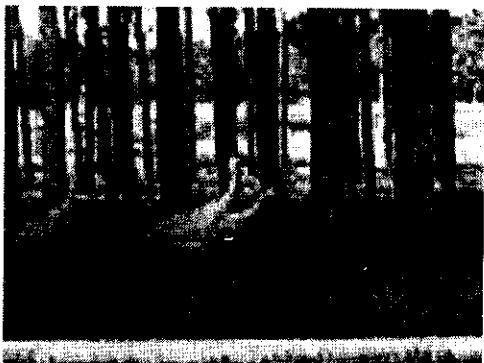
สวนสาธารณะที่มีสนามเด็กเล่น



สวนส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุและครอบครัวในการพักผ่อนวันหยุดสุดสัปดาห์



สวนสาธารณะกีฬา (Sport Park)



สวนสาธารณะในเมืองที่มีสัตว์หรือสิ่งสวยงามรื่นรมย์



สวนสาธารณะละแวกบ้าน (Neighborhood Park)



สวนริมทางในเมือง (Roadside Park)



ตัวอย่างสวนสาธารณะในเมืองกรีนวิชประเทศอังกฤษ (Greenwich Park)

24. ทิศทางในการจัดการเมืองของไทย

ในสังคมไทยมีการคิดคำนึงในเรื่องนี้อยู่บ้าง เช่นกัน ได้แก่

1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 มีการทำร่างของแผนโดยการระดมสมองพบข้อสรุปที่เป็นทิศทางของแผนฯ ซึ่งมีสาระกว้างๆ ของการพัฒนาชุมชนเมืองอยู่ด้วย ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

1) การเน้นพัฒนาคน คุณภาพชีวิต และคุณค่าวัฒนธรรมไทย โดยการ

- พัฒนาพลังปัญญา ศีลธรรมและวัฒนธรรม
- สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม
- แก้ไขปัญหาความยากจน
- การพัฒนาชุมชนเมืองและชุมชนน่าอยู่

2) การเสริมสร้างเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง

- 3) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 5) การปรับปรุงการบริหารจัดการประเทศ

2) การพัฒนามีองและชุมชนน่าอยู่'

มีสาระสำคัญคือ

1) เน้นการมีส่วนร่วมจาก 3 องค์กรคือ รัฐ เอกชน และประชาชน

2) สาระสำคัญได้แก่

- การพัฒนาเสริมสร้างรากฐานทางสังคมให้เข้มแข็ง
- การทำให้สภาพแวดล้อมของเมืองและชุมชนน่าอยู่อาศัย
- ทำให้ศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของเมืองและชุมชนบนพื้นฐาน การ พัฒนาอย่างยั่งยืน
- เสริมสร้างการบริหารจัดการเมืองให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส
- พัฒนาเครื่องชี้วัดความเป็นเมืองน่าอยู่อาศัยและติดตามประเมินผล

3) คณะกรรมการพัฒนามีอง

เป็นคณะกรรมการที่อนุมัติโดยมติคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อ 28 ก.พ. 2543 โดยมีสาระสำคัญที่ สถาบันฯ นำไปในทิศทางของกระแสโลก ความต้องการของประชาชน และ แผนพัฒนาฯดังนี้

1) คณะกรรมการจะสร้างกรอบนโยบาย "การพัฒนามีองอย่างยั่งยืน น่าอยู่และ ชุมชนน่าอยู่อาศัย" ขึ้น โดยมียุทธศาสตร์ และขั้นตอนการพัฒนาที่อาศัย แผนพัฒนาฯ เป็นแนวทางดังนี้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ๕ ประการ ได้แก่

- ด้านการสร้างสังคมให้เข้มแข็ง
- การสร้างเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ
- ด้านกายภาพและสภาพแวดล้อมที่ดี
- ด้านการบริหารจัดการ
- ด้านการติดตามประเมินผล

ขั้นตอนในการพัฒนาเมืองที่ซึ่งยืน ได้แก่

- การเตรียมคนและชุมชนให้พร้อม
- สร้างและหากลุ่มแนวร่วม
- การวางแผนปฏิบัติการร่วมกัน
- การดำเนินกิจกรรมโครงการ และการกิจ
- การติดตามประเมินผล

2) เกณฑ์เมืองน่าอยู่

1) เมืองน่าอยู่มีคุณลักษณะ ๔ ประการ ได้แก่

- ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุข
- มีความสะอาดสวยงาม
- มีสุขภาพกาย สุขภาพจิตดี
- มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2) อาศัยกรอบแนวคิดหลักที่เป็นสำคัญ ได้แก่

- ความน่าอยู่
- ธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)
- ความพร้อมในการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลง

25. ระบบการบริหารจัดการและสิ่งอันนวยความสะดวกของเมือง

ความเป็นเมืองที่มีนัยยะของความทันสมัย (Modernization) ความมีอารยธรรม (Civilization) และความสะดวกต่างๆ ย่อมต้องอาศัยความรู้และกระบวนการการก่อกำเนิดโดยอาศัยช่วงเวลา ในเมืองพิจารณาปัจจัยที่สร้างให้เกิดเมืองได้สองประเพณีคือ

1) โครงสร้างส่วนบน (Superstructure)

อันได้แก่ วิัฒนาการ ความคิด ความมุ่งมั่น ความร่วมมือและวิสัยทัศน์ของคนชุมชน นักจากนี้เมืองยังต้องพึงพาอาศัยความรู้ประสบการณ์และความคิดในอันที่จะกำหนดสิ่งที่เป็นรูปธรรมในลำดับต่อมา ในลักษณะการวางแผนโครงสร้างหรือระบบความสัมพันธ์ในเชิงการใช้อำนาจ และระบบวิธีการในการบริหารจัดการ ต่อมาที่เป็นการวางแผน และกำหนดโครงการต่างๆ ในการพัฒนาเมือง หรืออาจกล่าวได้ว่าเริ่มจากความรู้และแนวความคิดไปสู่รูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น เช่น

- 1) การกำหนดแนวทางของเมืองให้สอดคล้องกับแผนในระดับชาติตลอดจน กฎหมายแม่นที่ต่างๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ, กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการวางแผนการใช้ที่ดินใน
- 2) วิสัยทัศน์และแนวความคิด (Vision, Viewpoint, Idea)
- 3) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของเมือง (Objectives)
- 4) แผนแม่บทในการพัฒนาเมือง (Master Plan)
- 5) แผนปฏิบัติ หรือแผนปฏิบัติการ (Action Plan, Implementation Plan)

2) โครงสร้างส่วนล่าง (Infrastructure)

ได้แก่รูปธรรมของการปฏิบัติตามแผนหรือการจัดระบบโครงสร้างส่วนบนที่วางไว้ซึ่งอาจ เป็นในเชิงการบริหารจัดการ ลักษณะทางกายภาพหรือกิจกรรมการดำเนินงานที่ปรากฏ และเอื้อให้ กิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจของเมืองดำเนินไปได้สมดานความประสงค์ของโครงสร้างส่วนบน และตามที่ผู้คนที่ได้เลือกเข้ามาอยู่อาศัยและดำเนินกิจกรรมในชุมชนเมืองซึ่งได้แก่

- 1) การมีผังเมืองที่ถูกต้องเหมาะสมและปฏิบัติได้
ในผังเมืองจะมีการแบ่งการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ (Land Utilization) เช่น
 - ย่านที่อยู่อาศัย (Residential Zone)
 - ย่านกึ่งที่อยู่อาศัย (Semi-Residential Zone)
 - ย่านกึ่งการค้า (Neighborhood Commercial Zone)

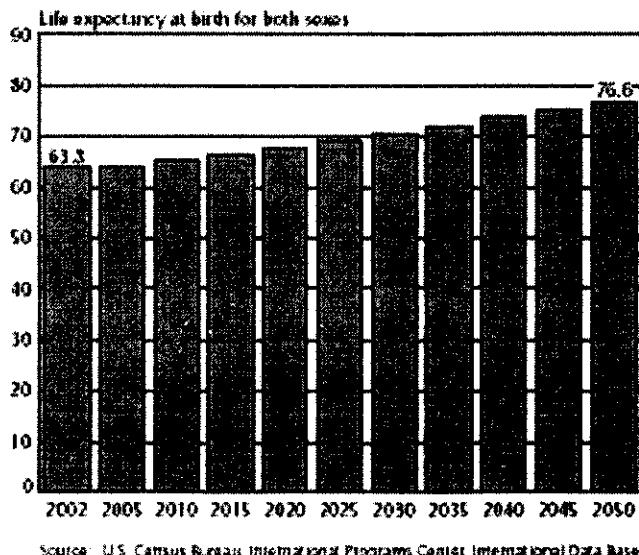
- ย่านการค้า (Commercial Zone)
 - ย่านกึ่งอุตสาหกรรม (Semi-Industrial Zone)
 - ย่านโรงงานอุตสาหกรรม (Exclusive Industrial Zone)
 - ย่านอื่นๆ
- 2) การมีแหล่งบังคับใช้กฎหมายต่างๆเพื่อสร้างสรรค์เมือง เพื่อความเป็นระเบียบ ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างเคร่งครัด
 - 3) ระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอและเหมาะสมเช่นน้ำสะอาดเพื่ออุปโภค บริโภค ไฟฟ้าและแสงสว่าง โทรศัพท์
 - 4) ระบบการเดินทางที่เหมาะสม และระบบสุขาภิบาลต่างๆ เช่นการขัดกรองเสียงอย่างลูกหลัก
 - 5) การมีระบบการพัฒนาทรัพยากรบุคคลทุกระดับอย่างต่อเนื่อง
 - 6) ระบบสวัสดิการสังคมการคุ้มครองเด็ก สตรี คนชรา และผู้ไร้ความสามารถ
 - 7) ระบบสาธารณูปโภคที่ในเชิงป้องกันและแก้ไข ให้โอกาสปรับปรุงตัว
 - 8) ระบบการป้องกันและแก้ไขอาชญากรรม การรักษาความปลอดภัยส่วนบุคคล และสาธารณภัย
 - 9) ระบบสื่อสารวิทยุความสัมภាពในการเดินทางและการขนส่งและเชื่อมต่อธุรกิจภายนอก เช่นสถานี(Station, Terminal)
 - 10) ระบบสื่อสารวิทยุความสัมภាពในการดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายในช่วงเวลาที่ จำกัด เช่น Station Plaza, Telecommunication
 - 11) การจัดระบบเพื่อการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ การสันนิษากและการรื่นรมย์ สวยงามต่างๆ
 - 12) การจัดระบบ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชุมชนที่หลากหลายและมี ช่องทางของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างเกียรติภูมิของชาวเมือง
 - 13) การสร้างความมั่นคงในแต่ละชุมชน ในทางสังคม เศรษฐกิจ การจ้างงานของเมือง และในแง่การให้บริการจากเมือง
 - 14) การมีระบบเตือนภัยในทางสังคม เศรษฐกิจและในด้านต่างๆ

- 15) การสร้างระบบการบริหารจัดการที่สร้างสรรค์ ส่งเสริมธุรกิจเอกชน มีความเป็นธรรมและคุ้มครองความถูกต้อง
- 16) การสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ในทุกระดับ

26. ตัวชี้วัดในการพัฒนา : เป้าหมายสำคัญของการบริหารชุมชนเมือง

การบรรลุผลสำเร็จของการบริหารชุมชนเมืองโดยรวมคือการมุ่งตอบสนองประชาชนหรือทรัพยากรบุคคลในเมืองนั้นให้มีความพำสุก ดังนั้นจึงอาจพิจารณาจากผลที่ได้รับคือคน ว่าคนในชุมชนนั้นๆ มีเกณฑ์เฉลี่ยในด้านต่างๆ อย่างไร เป็นทรัพยากรที่พัฒนาแล้ว หรือยังต้องพัฒนาอีก ทั้งนี้การที่จะได้ผลเท่านั้นอยู่ที่การบริหารจัดการของคนในชุมชนซึ่งอาจวัดผลหรือตัวชี้วัดที่ ทรัพยากรคน ในเรื่องนี้โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้กำหนดเครื่องชี้วัดระดับแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Indicators) ในที่ต่างๆ ซึ่งมีตัวชี้วัด (Index) หลักอยู่ 3 ด้าน อันได้แก่ ตัวชี้วัดด้านสุขภาพอนามัย (Healthy Life)

Figure 13.
World Life Expectancy at Birth: 2002-2050
Global life expectancy at birth is projected to increase gradually through 2050.



แผนภาพแสดงอัตราอายุคาด (Life expectancy) ของประชากรโลก (<http://www.census.gov>)

* ซึ่งอาจพิจารณาจากอัตราอายุคาดของประชาชน (Life Expectancy at birth)* อัตราการตายของเด็กแรกคลอด (Infant Mortality Rate) ซึ่งเห็นได้ชัดว่าในประเทศไทยกำลังพัฒนาจะมีอัตราการตายของเด็กแรกคลอดในเมืองสูงกว่าในชนบท หรืออัตราการอยู่รอดจนกระทั้งเป็นเด็กโต หรืออัตราการตายจากการตั้งครรภ์ (Maternal Mortality Rate) เป็นต้น นอกจากนี้จะพิจารณาจากความรู้ (Knowledge) ซึ่งวัดได้จากตัวชี้วัดด้านการศึกษา (Education Index) เช่นอัตราการอ่านออกเขียนได้ (Literacy Rate) ของผู้ใหญ่ หรือของเด็ก หรือสัดส่วนของการเรียนในระดับประถม มัธยม หรืออุดมศึกษา และตัวชี้วัดอันที่ 3 ได้แก่มาตรฐานการครองชีพที่รับได้ (Decent standard of living) ซึ่งอาจวัดได้จากรายได้ หรือมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) หรือความเท่าเทียมในอำนาจซื้อ (Purchasing Power Parity-PPP) ของประชาชน อย่างไรก็ตามเครื่องชี้วัดดังกล่าวจะมีตัวชี้ที่เป็นรูปธรรมมารองรับ ดังนั้นในแต่ละชุมชนเมืองอาจมีเครื่องชี้วัด หรือมาตรฐานของแต่ละเมืองแตกต่างกันไป

ในปี 2546 UNDP ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอรายงานการพัฒนามุขย์โดยปรับเกณฑ์ชี้วัดสถากดามาให้สอดคล้องกับสังคมไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วย 8 ตัวชี้วัดที่บ่งชี้การพัฒนาหรือค่านิยมความก้าวหน้าของคน (Human

* ในปี 1999 องค์กรอนามัยโลกได้ปรับใช้ดัชนีชี้วัดใหม่สำหรับการคำนวณอายุคาดของประชากรโลกโดยให้คิดคำนวณเฉพาะชีวิตที่มีคุณภาพ (full health) ไม่นับชีวิตที่เสื่อมป่วย (ill-health) กลายเป็น Disability Adjusted Life Expectancy -DALE ปรากฏว่าเมื่อใช้วิธีการดังกล่าวทำให้อายุคาดของประชากรในประเทศไทยกำลังพัฒนาลดลงประมาณร้อยละ 9-14

สำหรับอันดับอายุคาดของ 10 ประเทศที่สูงสุดได้แก่ ญี่ปุ่น (74.5 ปี), ออสเตรเลีย (73.2 ปี), ฝรั่งเศส (73.1 ปี), สวีเดน (73 ปี), สเปน (72.8 ปี), อิตาลี (72.7 ปี), กรีซ (72.5 ปี), สวิตเซอร์แลนด์ (72.5 ปี), ไมนาโก (72.4 ปี), และแอนดอร์รา (72.3 ปี) และอันดับอายุขัยของ 10 ประเทศที่ต่ำแก่ เชียร์ลีโอน (25.9 ปี), ไนเจอร์ (29.1 ปี), มา拉เว (29.4 ปี), แทนเบีย (33.0 ปี), บอตสวานา (32.3 ปี), MOZAMBIQUE (32.7 ปี), รวันดา (32.8 ปี), ชิมบับเว (32.9 ปี), มาลี (33.1 ปี), และเอธิโอเปีย (33.5 ปี) (<http://www.who.org>)

Achievement Index-HAI) อันได้แก่องค์ประกอบคือ สุขภาพ, การศึกษา, การทำงาน, รายได้, ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม, ชีวิตครอบครัวและชุมชน, การคุณภาพและการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น, และการมีส่วนร่วม (ศศช., รายงานการพัฒนาคน 2546)

ผลจากการสำรวจของสภาพัฒนาฯ ร่วมกับ UNDP ที่ปรากฏในปี 2546 พบข้อมูลลำดับความก้าวหน้าของแต่ละจังหวัดดังนี้ (คัดมาเฉพาะ 3 อันดับแรก และ อันดับสุดท้าย)

- 1) ด้านสุขภาพได้แก่ ฉะเชิงเทรา, สมุทรสาคร, กทม. และสุดท้ายคือนครพนม
- 2) การศึกษาได้แก่ ชลบุรี, ลำพูน, ภูเก็ต และสุดท้ายคือร้อยเอ็ด
- 3) การทำงานได้แก่ สมุทรสาคร, ปทุมธานี, สมุทรปราการ และสุดท้ายคืออุดรธานี
- 4) รายได้ได้แก่ กทม., ภูเก็ต, พังงา และ สุดท้ายหน่องบัวลำภู
- 5) ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมได้แก่ นนทบุรี, นครปฐม, สงขลา และสุดท้ายคือ อำนาจเจริญ
- 6) ชีวิตครอบครัวและชุมชนได้แก่ สุรินทร์, ของแก่น, ขอนแก่น และสุดท้ายคือ พระนครศรีอยุธยา
- 7) การคุณภาพและการสื่อสารได้แก่ กทม., ภูเก็ต, ชลบุรี และสุดท้ายคือแม่ฮ่องสอน
- 8) การมีส่วนร่วมได้แก่ น่าน, ลำพูน, พะเยา และสุดท้ายคือ กทม.
- 9) ชีวิตดัชนีรวมได้แก่ ภูเก็ต, นนทบุรี, ชลบุรี และสุดท้ายคือนครพนม

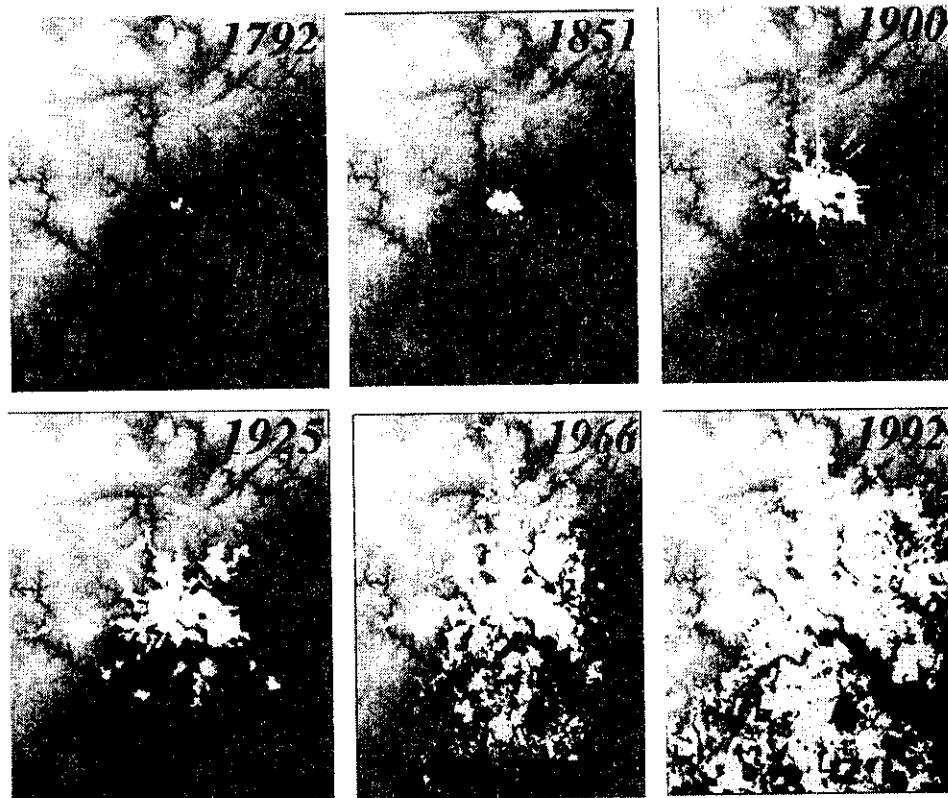
สิ่งที่ปรากฏเป็นผลของการพัฒนาคนคือ คุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Well-being) คือทั้ง คน และสภาวะแวดล้อม เช่น ที่อยู่อาศัยตลอดจนการมีชีวิตในสังคมการมีส่วนร่วมคือความน่าอยู่อาศัยของเมืองและชุมชนและสังคม

27. การสร้างบ้านแปงเมืองและการขยายขอบเขตของชุมชนเมืองอย่างไรก็ตาม

(Urban Sprawl)

ในปัจจุบันปัญหาสำคัญประการหนึ่งของเมืองในแต่ละประเทศคือ Urban sprawl เช่น ในช่วง 200 ปีมานี้เมือง Baltimore นครรัฐ Maryland ประเทศสหรัฐอเมริกามีการขยายตัวของ ชุมชนเมืองในลักษณะ Urban Sprawl จนเกิดผลกระทบอย่างใหญ่หลวงซึ่งจากสถิติการตั้งถิ่นฐาน และจากภาพถ่ายดาวเทียม Landsat ขององค์กรบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติของ

สหรัฐอเมริกา (NASA) พบว่าพื้นที่ชุมชนเมืองได้แพร่กระจายจากปากอ่าวเข้าไปทั่วในพื้นที่ภาคพื้นทวีปและเกาะแก่งต่างๆ ในมหาสมุทรจนเกิดผลกระทบต่อ สัตว์พืช น้ำ (คุกภาพประกอบ)



ความหมายของ Urban Sprawl

โดยสรุป Urban Sprawl มีความหมายโดยรวมคือ

- 1) การเจริญเติบโตและการขยายตัวของเมืองตามขาตกรรม (Haphazard Growth) ซึ่งเกิดขึ้นโดยเป็นผลมาจากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บริเวณชานเมือง ให้ความหมายโดย พจนานุกรมนารกของอเมริกัน (American Heritage Dictionary)
- 2) การพัฒนาชุมชนที่มีความหนาแน่นต่ำและอาศัยยานยนต์เป็นหลักหรือเป็นบริเวณที่อยู่นอกขอบเขตการบริการและการจ้างงานให้ความหมายโดยเชียร์รากลับแห่งชาติ (Sierra Club National)
- 3) การพัฒนาชุมชนเมืองที่มีความหนาแน่นต่ำ การปล่อยไปตาม ขาตกรรม การพัฒนาระบบที่ส่วนตัวในบริเวณชายขอนเมือง

ดังนั้น โดยภาพรวมแล้ว Urban Sprawl คือการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นน้อย โดยการตั้งที่ต่างๆ กันออกไปในพื้นที่กว้าง ไกล มีการพัฒนาบ้านที่อยู่อาศัยและบ้านการค้าโดยไม่ครบวงจรและสะเปะสะปะ มีการพัฒนาบ้านพาริชกรรมอย่างโดดๆ ตามถนนสายหลัก เป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างกบกระโดด คือ พัฒนาในที่ว่างระหว่างพื้นที่ที่มีการพัฒนาแล้วให้ความหมายโดยสถาบันวิจัยนโยบายสาธารณะของอเมริกัน (Research on Public Policy Institute-RPPI 2001)

- ส่งเสริมการพัฒนาปรับปรุงภายใต้เป็นอยู่ให้ดีขึ้นมากกว่ามุ่งไปสร้างหรือพัฒนาภายนอก
 - การอนุรักษ์พื้นที่เปิด พื้นที่คันสีเขียว (Green belts) , สวนสาธารณะประเภทต่างๆ, พื้นที่ทางธรรมชาติ, ไร่นา
 - การกำหนดความเรียบเดินทาง
 - แต่ละเมืองกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่แน่นหัดของตน
 - เมื่อพื้นระบะของแผน (ปกติกำหนดไว้ 20 ปีเป็นแพนระยะยาว) จึงค่อยมาคิดปรับปรุงภายใต้ขอบเขตเมืองที่กำหนดไว้ศิษย์ใหม่
 - ห้ามทำกิจกรรมใหม่ที่ไม่ใช่การเกษตรกรรมในพื้นที่ชนบท

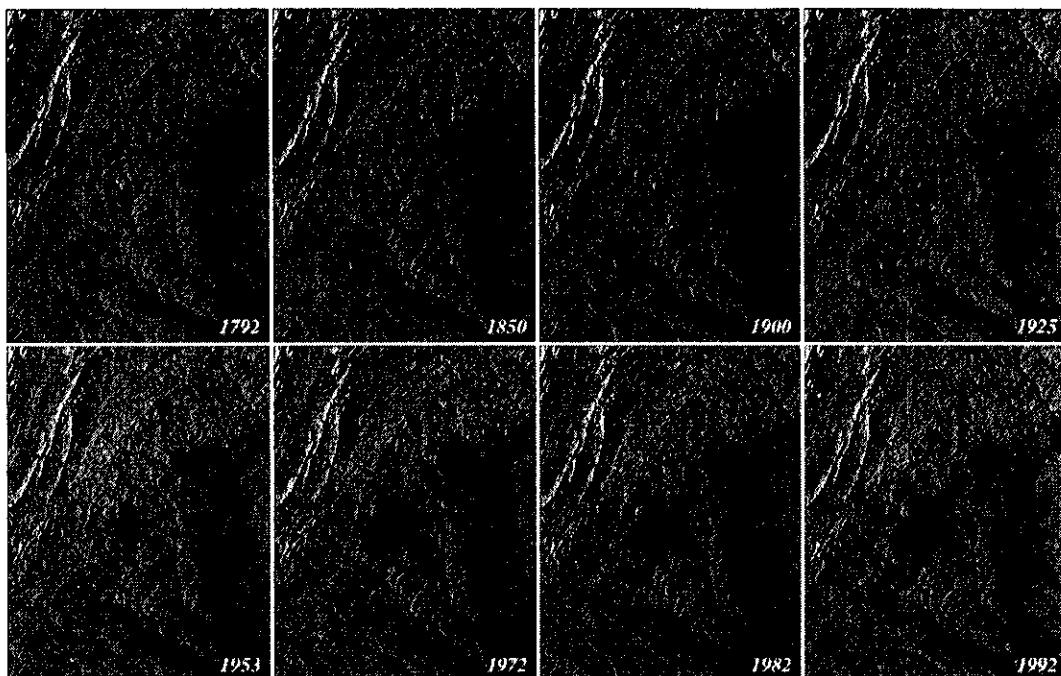
4) นโยบายการตรวจสอบและการขนส่ง

- ลดการพึ่งพาการใช้รถชนิดส่วนตัวและการเพิ่มทางเลือกในการเดินทางมากกว่าการใช้แต่รถชนิดส่วนตัว
 - การวางแผนระบบสำหรับบริการในการเดินทางเน้นการเคลื่อนคนมากกว่าเคลื่อนรถ
 - หุบเด่นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาการจราจร โดยการสร้างถนนเพิ่ม โดยหันไปใช้จราจรประ喃ษในการบริหารจัดการในด้านสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองเพื่อลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมจากปัญหาการจราจรและการพัฒนาระบบการขนส่งที่สมดุลจะดีกว่า
 - นำเงินที่จะใช้ในการสร้างถนนซึ่งเปอร์ไซเวอร์ไปใช้ในการลงทุนระบบขนส่งมวลชนจะเหมาะสมกว่า

5) เลิกน้อยบ้ายในเชิงการชดเชยเด็กหันมาเน้นการเรียนรู้ตัวเองที่เหมาะสม

- ได้แก่การใช้ระบบภายนอกจัดต่อการลงทุนพัฒนาที่สะเปะสะปะ
 - เม้นภายนอกการใช้รถยนต์ส่วนตัวที่สูง
 - ใช้มาตรการจำกัดและสร้างเงื่อนไขในการใช้รถยนต์ส่วนตัว
 - บุกใจให้นักธุรกิจลงทุนตามแนวทางที่เป็นการสร้างความขึ้นยืนกับชุมชนมากกว่า การลงทุนและใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองทั้งด้วยมาตรการภายนอกและระเบียบอื่นๆ

ภาพถ่ายจากดาวเทียมแสดงให้เห็นการเจริญเติบโตของภูมิภาคมหานครวอชิงตัน ดี.ซี. (Washington D.C. metropolitan region) ในรอบ 220 ปีในเชิง Sprawl ตั้งแต่ปี 1792- 1992 ดังนี้
(<http://landsat.gsfc.nasa.gov>)



จากปัญหาการขยายขอบเมืองในลักษณะ Sprawl ที่กระหนกการอยู่อาศัยในชุมชนเมือง และเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคมความเป็นอยู่ รายได้ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการบุกรุกที่คินทำ การเกษตรในประเทศไทยและอเมริกา จึงมีการประชุมปรึกษาหารือในหมู่นักสถาปนิก นักวางแผน ประชาชน นักวิชาการ ตลอดจนนักการเมือง เพื่อหาทางออกของปัญหาดังกล่าวในการสร้างชุมชน เมืองนิยมใหม่ (New Urbanism) จึงกระตุ้นนำไปสู่การมีปฏิญญาชุมชนเมืองนิยมใหม่ (Charter of The New Urbanism) โดยสภาพองค์กรสได้กำหนดรายละเอียด หลักการเพื่อเป็นแนวทางในการ กำหนดนโยบายสาธารณะ การพัฒนาการ ปฏิบัติการผังเมือง และการออกแบบเมือง โดยได้ให้ สัตยบาลันในปี 1996 ในปฏิญญาดังกล่าว (คุราลละเอียดใน)

(http://www.cnu.org/cnu_reports/Charter.pdf.)

28. การรณรงค์ปลูกฝังคุณค่าและลักษณะนิสัยที่ดีงามในการอยู่อาศัยในชุมชนเมือง *

โดยความเชื่อที่ว่าพระเจ้าสร้างประเทศและข้อเท็จจริงที่ว่าแต่ก่อนนี้ ด้วยวิสัยทัศน์ที่ว่าการแข่งขันเพื่อ ความสะอาด ความเป็นระเบียบ และความเขียวส申นำมาซึ่งผลลัพธ์ซึ่งเป็นประโยชน์กับทุกคน (Lee Kuan Yew, 2000) ด้ึงนั้นสิงคโปร์โดยวิสัยทัศน์และการนำของนายลีกวนยูในช่วงตั้งแต่สิงคโปร์ได้รับเอกสารจากประเทศคือชั้นนำของโลกที่อยู่ในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา (First World Standard in a Third World Region) ซึ่งนิวิสัยทัศน์ที่สำคัญในการสร้างเมืองคือให้สิงคโปร์เป็น “อุทยานนครในเขตร้อน” (Tropical Garden City) โดยมุ่งเน้นความสะอาดและเขียวชีว (Clean and Green) ด้วยเหตุผลดังกล่าว และโดยการรวมการปลูกฝังลักษณะนิสัยที่ดีงามของชาวชุมชนเมืองที่ควรจะเป็นถึงแม้ว่างเรื่องจะเป็นเรื่องเล็กๆน้อยๆ แต่ก็บ่งบอกถึงความเป็นสังคมอารยะ สิ่งต่างๆเหล่านี้ได้แก่

- 1) การไม่บุนเดิมถุบ ขาดเสลอด หรือน้ำลายลงบนที่สาธารณะ
- 2) ให้ความอื้อเพื่อแก่เด็ก ศตรี และผู้พิการ
- 3) การให้สิทธิในการจราจรแก่ระบบขนส่งสาธารณะ ให้ลุ่ไปทางเล็ก ได้แก่ รถไฟ รถบัส รถเมล์เล็ก รถตู้ รถแท็กซี่ รถตุ๊กๆ เป็นต้น
- 4) การมีจิตสำนึกในการสร้างวัฒนธรรมการเข้าคิว (Queue) หรือการได้รับบริการตามลำดับ และไม่มีอภิธิชิน
- 5) การไม่เอารัดเอาเปรียบหรือทำสกปรกรกรุงรังตลอดจนการกีดขวางบนทางสาธารณะ เช่นทำอาหาร ขายของ หานนร แผงลอย ซ้อมรถ ฯลฯ
- 6) การไม่ทำตัวเป็นอุปสรรคต่อการจราจร ทั้งสำหรับบานยนต์และการเดินเท้า เช่นการขับขี่ก่อสร้าง ฯลฯ
- 7) การมีจิตสำนึกในการดูแล บำรุงรักษา หรือเพิ่มพูนพื้นที่สีเขียว

* ข้อเฉินเกิดจากการสังเคราะห์และแรงบันดาลใจที่ได้จากการของนายลีกวนยู รัฐบุรุษ (State Man) ของประเทศไทยในหนังสือ From Third World to First The Singapore Story: 1965-2000 Memories of Lee Kuan Yew โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารชุมชนเมืองคือบทที่ 13 "Greening Singapore"

- 8) การมีจิตสำนึกในการคุ้มครองรักษา สาธารณูปโภคสถานที่ให้คงไว้ในสภาพที่ดีอยู่เสมอ เช่นการคุ้มครองทางเท้าหน้าบ้านของตัวเอง การไม่ปล่อยบ้าน ขยะออกนอกบ้าน ทำหนองปัծ สวะให้พื้นดินฯลฯ
- 9) การมีจิตสำนึกในการลด ละ การปล่อยขยะหรือของเสียออกจากที่พักอาศัย หรือ กิจกรรมของตนให้น้อยที่สุดหรือหมดไป
- 10) การมีจิตสำนึกในความไม่มักง่าย เช่น เดินตัดสินใจ ทำให้หงุดหงิดหรือตื้นไม่ที่ปลูก เสียหาย และทำให้ไม่เป็นระเบียบ
- 11) การมีจิตสำนึกในเหตุผล หรือการคิด การยืนยันในสิ่งที่ถูกต้องตลอดจนนิยมยกย่อง และพึงประกาศเกียดชื่อผู้ที่ทำดีให้เป็นประโยชน์แก่สังคม
- 12) การมีจิตสำนึกรักษาความเกรงใจ ไม่ทำอะไรเดือดร้อนรำคาญ รบกวนผู้อื่น โดยเฉพาะ การอยู่อาศัยร่วมกันในพื้นที่ชุมชนเมืองที่แออัด
- 13) การมีจิตสำนึกรักษาความเป็นสาธารณะและการแบ่งปัน ร่วมนือ ร่วมรับผิดและรับชอบ ต่อชุมชน สังคม และเมือง ฯลฯ
- 14) การมีจิตสำนักในความเป็นเอกลักษณ์เอกภาพของชุมชน ท้องถิ่น
- 15) การมีจิตสำนึกและเคารพต่อผู้อ้วกว่าไสและเกตตัญญูต่อผู้มีพระคุณ
- 16) การมีจิตสำนึกในความปลดปล่อยภัยสาธารณะ และเป็นทูเป็นตา ระวังระวังภัยทั้ง อุบัติภัยและการก่อวินาศกรรมในเมือง
- 17) การมีจิตสำนึกในความซื่อสัตย์ (Sense of Honor)
- 18) การสร้างและคงรักษาทุนทางสังคม (Social Capital)

สรุปท้ายบท

บทที่ 5 ที่ใช้ชื่อว่าการบริหารชุมชนเมืองเป็นบทที่มีเนื้อหาค่อนข้างจะมากประมาณ 25 เรื่องที่สำคัญๆ กว่า 100 หน้า ทั้งนี้เนื่องจากเป็นบทที่ว่าด้วยเนื้อหาหลักของกระบวนการวิชาชีพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงพยายามบูรณาการทั้งแนวคิดเชิงทฤษฎี หลักการ นโยบาย กฎหมาย และวิธีการปฏิบัติในการบริหารชุมชนเมืองเข้ากับที่ชี้แจงครอบคลุมด้วยความตั้งแต่ประชญา เป้าหมายของการบริหารชุมชนเมือง สาขาวิชกรรมของการบริหารชุมชนเมืองที่ครอบคลุมทั้งการเมืองเศรษฐกิจ สังคม และจิตวิทยาของคนในชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชนเมือง โดยเชื่อมโยงวิสัยทัศน์ไปสู่สังคมโลก ตลอดจนปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหานางแบบแห่งนี้ยังเพิ่มเติมเนื้อหาในเชิงคุณค่าที่ควรปลูกฝังสำหรับผู้อ่านในชุมชนเมืองซึ่งแน่นอนว่า เป็นภาระที่สำคัญของผู้บริหารชุมชนเมืองจะคิดหาแนวทางในเชิงปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าดังกล่าวบังเกิดผลเป็นรูปธรรม เพราะสิ่งนี้ถือเป็นการบัตรน髯ของคนชาวเมืองโดยแท้ และได้พิสูจน์ว่าเมืองที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการและเป็นที่ยอมรับในสากลนี้คุณค่าเหล่านั้นเกิดขึ้น

คิดและวิเคราะห์ท้ายบท

- ข้อคิดคำนึงในเรื่องลำดับขั้น หรือการคิดคำนึงโดยรวมในการบริหารชุมชนเมืองในทางปฏิบัติ
- การนำเอาแนวคิดระบบนิเวศน์และการคิดคำนึงในเรื่องสิ่งแวดล้อมต่อการบริหารชุมชนเมือง
- การวางแผนเชิงคุณค่าดังกล่าวบังเกิดผลเป็นรูปธรรม
- ระบบการเมืองและการบริหารในการบริหารชุมชนเมือง
- ผังเมือง และการผังเมืองมีสาระ และมีความสำคัญยิ่ง ไร้ต่อการบริหารชุมชนเมือง
- การผังเมืองในประเทศไทยมีวิธีการปฏิบัติและข้อสังเกตอย่างไร โอดคเด่น

- แนวคิดพื้นฐานและวิสัยทัศน์ของเมือง (Basic Viewpoint and Vision) การกำหนดรูปลักษณ์ของเมือง (Urbanscape) แผนเมือง (City Plan) การผังเมือง (City Planning) การวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Planning) การกำหนดย่างกิจกรรม (Zoning) และผังเมือง (Zoning Map) มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร
- การคำนึงถึงศักยภาพดังเดิม การกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมือง นำมาเป็นข้อพิจารณาในการวางแผนเมืองอย่างไร
- กิจกรรมตามกฎหมายของเมืองและกิจกรรมที่เมืองควรแสดงบทบาทเพื่อขับเคลื่อนเมือง
- เทคนิค วิทยาการ ความรู้ที่นำเสนอเป็นประยุกต์ใช้ในการบริหารชุมชนเมือง
- ปัญหาสำคัญๆ ที่มนุษย์โลกกำลังเผชิญอยู่ร่วมกัน
- ขอบและการจัดการจะมีความสำคัญอย่างไรและมีวิธีการจัดการเช่นไร
- ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการบริหารชุมชนเมือง
- แนวทางแก้ไขและวิธีการจัดการจะมุ่งฟอยของชุมชนเมืองที่ถูกต้อง
- ทิศทางในการจัดการเมืองของไทย
- การขยายขอบเขตเมืองออกไปอย่างสะเปะสะปะ (Sprawl) กับปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข
- คุณค่าและค่านิยมที่ดีของการอยู่ร่วมกันในชุมชนเมืองที่พัฒนา

