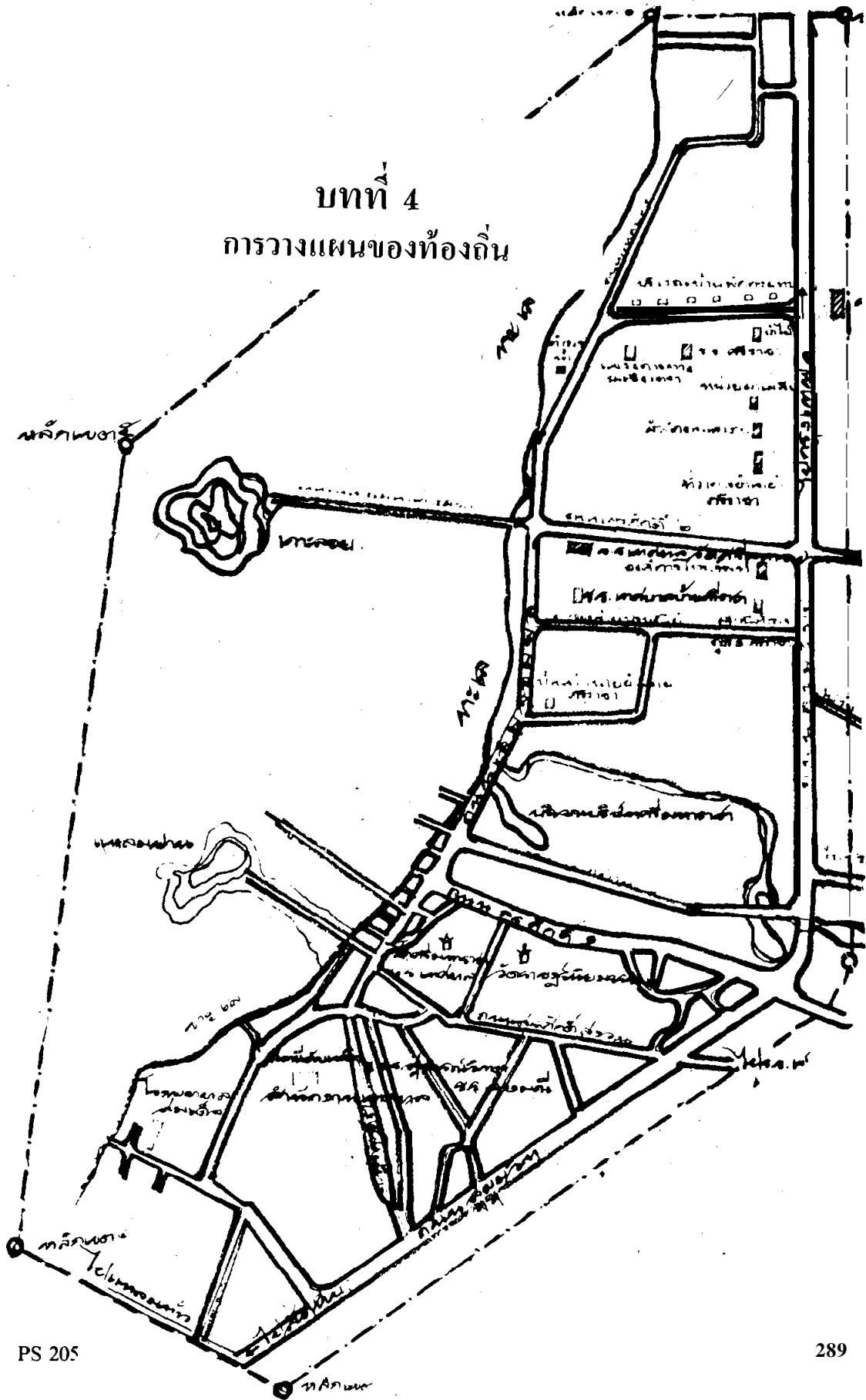


บทที่ 4  
การวางแผนของท้องถิ่น



## บทที่ 4

### การวางแผนของท้องถิ่น

#### วัตถุประสงค์ประจำบท

1. เพื่อให้เห็นความสำคัญของการวางแผนในการใช้ดินและน้ำ และแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงหลักวิชาในการวางแผน และขั้นตอนต่าง ๆ ในการวางแผน
3. เพื่อให้เห็นความสำคัญและมีความเข้าใจในหลักวิชาการการวางผังเมือง

## บทที่ 4 การวางแผนของท้องถิ่น

### ก. การวางแผนและนโยบายเกี่ยวกับการใช้ดินและน้ำ

#### 1. ความนำ

การกำหนดให้ใช้ที่ดินและการกระจายทรัพยากร คือ ที่ดินและน้ำซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ควรเป็นนโยบายพื้นฐานและเป็นประเด็นที่รัฐบาลและหน่วยปกครองท้องถิ่นให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งอย่างน้อยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ของไทยได้ระบุไว้ชัดเจน และหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลของไทยปัจจุบันกำลังให้ความสนใจอย่างยิ่ง ดังปรากฏในรายงานการประชุมสัณนิบาตเทศบาลฯ ครั้งที่ 17, และ 18 (ดูเอกสารการประชุมใหญ่ประจำปีของสัณนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 18 พ.ศ. 2520 ณ จังหวัดลำปาง 15-19 มีนาคม พ.ศ. 2520) ซึ่งพูดถึงการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการวางผังของเทศบาล ฯลฯ

#### 2. ความจำเป็นในการใช้ที่ดินและการควบคุม

การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เป็นปัญหาเกี่ยวพันกับความต้องการของพื้นที่ในเมือง และพื้นที่ทางเกษตรกรรมซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถาบันหรือองค์การทางสังคมในชนบท ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ดินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะความเจริญของเทคโนโลยีและการว่างงาน ทำให้เกิดปัญหาสังคมทั้งในชนบทและในเมือง โดยเฉพาะความวุ่นวายในเมืองที่เกิดขึ้นเพราะคนที่มีที่ดินถือครองน้อยหันเข้ามาในเมืองเพื่อเปลี่ยนวิถีชีวิตในการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

### 3. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรทุกฝ่าย ทุกวิถีทางที่เกี่ยวกับคน วัสดุ อุปกรณ์ และใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน (Thomas H. Reed, Municipal Management, Mc Graw-Hill Book co., New York, 1941, p.304) ในสหรัฐอเมริกา การวางแผนอย่างเป็นระบบอาจนับได้ว่าเริ่มแต่สมัยวิลเลียมเพนน์ (ค.ศ. 1682) ซึ่งเป็นผู้ออกแบบวางผังเมืองฟิลาเดลเฟีย และต่อจากนั้นมาเมืองต่าง ๆ ในอเมริกาก็เจริญอย่างน่าตกใจ แต่ในชนบทการวางผังเมืองประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย จนถึงยุคมีรถยนต์และโทรศัพท์ ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาตามแนวริมทางหลวงและสลัมที่เพิ่งอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้ที่ดิน (Adrain, State and Local Government, Mc Graw-Hill Book c., New York, 1967. P.527)

ตามความนิยมของชาวอเมริกัน การตัดสินใจในการใช้ที่ดินมักเป็นเรื่องขององค์การธุรกิจเอกชน, นักพัฒนาที่ดิน, ผู้ขาย, ผู้เช่าที่ดิน โดยเฉพาะนักการธนาคารในระยะศตวรรษที่ 19 ชาวอเมริกันมิได้คิดว่าประโยชน์ของชุมชนขึ้นอยู่กับประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวมานี้ ดังนั้นนักวางแผนในระยะหลังจึงพบอุปสรรคเกี่ยวกับผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านี้อยู่มาก ในปี ค.ศ. 1907 ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการวางแผนถาวรในองค์การเทศบาล ที่ฮาร์ทฟอร์ด คอนเนตติคัต และในปี ค.ศ. 1960 91% ของเมืองในอเมริกาที่มีประชากรหนึ่งหมื่นคนขึ้นไปมีการวางผังเมืองอย่างเป็นทางการ โดยคณะกรรมการวางแผนของเมือง (Adrain Ibid, p.527)

ในประเทศไทยของเรา การวางผังเมืองเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของชุมชนในเมือง และท้องถิ่นเพิ่งได้รับความสนใจและดำเนินการมาไม่นานนี้เอง โดยรัฐบาลจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นในกระทรวงมหาดไทยในพ.ศ. 2510 ได้มีการเสนอกฎหมายผังเมืองและประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมืองในปี พ.ศ. 2518 ปัญหาความเจริญและการขยายตัวของเมือง การเพิ่มของจำนวนประชากรและที่อยู่อาศัยเกี่ยวพันกับการใช้ที่ดิน และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง จะต้องวางผังเมืองเพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล

### 4. การวางแผนในปัจจุบัน

การวางแผนมีสองอย่างคือ วางแผนการระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเราจะต้องมีความเข้าใจเป็นอย่างดีในผลของการวางแผนต่อความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองต่าง ๆ เพราะบางทีการวางแผนอาจต้องตกอยู่ในบังคับหรือจำยอมให้แก่จำนวนกลุ่มผลประโยชน์ที่

มีอิทธิพลอยู่เหนือกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบตัวแทนของกลุ่มหลาย ๆ กลุ่มในสังคม เอ็ดเวิร์ดซี เบ็นฟิลด์ กล่าวไว้ว่าตามสามัญสำนึกนั้น การตัดสินใจส่วนบุคคลโดยธรรมชาติย่อมตัดสินใจโดยบุคคลหรือกลุ่ม พฤติกรรมที่กระทำย่อมดีกว่าการเลือกตัดสินใจของสังคม โดยธรรมชาติซึ่งเป็นผลพลอยได้โดยอุบัติเหตุมิได้ตั้งใจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กระบวนการเลือกของสังคมเป็นอย่างหนึ่งในหลาย ๆ อย่างของกระบวนการกระทำของเอกชน, กลุ่มต่าง ๆ หรือสถาบันต่าง ๆ ที่แสวงหาความสำเร็จตามเป้าหมายของตน โดยใช้ผู้กระทำการอื่น ๆ และมองได้ว่าเป็นสถานการณ์ทางการเมือง การเข้าถึงการตัดสินใจในนโยบายเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเพียงสิ่งที่ปรากฏออกมา และมีใช้ข้อสรุปที่เพียงพอทั้ง ๆ ข้อเท็จจริงชี้ให้เห็นว่าระบบนี้มีได้ก่อให้เกิดสามัญสำนึก แต่เป็นผลให้เกิดการยอมรับ โดยประชาชนส่วนมากทุกขณะ (ดู Edward C. Banfield Political Influence. The Free Press of Glencoe, New York, 1961, pp.326-327)

การวางผังเมืองในเมือง (Urban planning) เป็นการวางผังที่สำคัญรูปหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับนักวิชาชีพ และแสดงให้เห็นกระบวนการพิเศษในการตัดสินใจ ยิ่งกว่าในการใช้อองค์กร ความรู้ต่องานโดยเฉพาะอย่างของรัฐบาล นักวางแผนงานบางคณะกลายเป็นผู้ขัดแย้งกับนักวิชาชีพอื่น ๆ และหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติบางคณะได้กำหนดผลการโต้เถียงในขอบเขตของอำนาจ เช่น การขัดแย้งกันของนักวางผังเมืองกับผู้บริหาร (city planner and city managers) และนักวางแผนมักกล่าวว่าตนมีความสามารถมากกว่าผู้บริหารในด้านการพัฒนาเมืองและชุมชน ซึ่งผู้บริหารและสาธารณชน ตลอดจนผู้บริหารที่ได้รับเลือกจากประชาชนควรนำข้อเสนอแนะของตนไปปฏิบัติมากกว่า (ดู Joseph M. Heilaff "Planning is the Responsibility of the Executive" Public Management 47 : 156-161, July, 1965)

ในประเทศไทยรัฐบาลกลางมีอิทธิพลมากต่อการวางผังเมืองในท้องถิ่น แต่ผลของการปฏิบัติและการแพร่ของการวางผังเมืองไปยังหน่วยงานหรือองค์การในท้องถิ่นยังมีน้อยมาก

#### คณะกรรมการวางแผน

หน่วยวางแผนส่วนกลางของไทยขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย คือ สำนักนโยบายและแผน สำนักผังเมือง โดยปกติคณะกรรมการวางแผนควรเป็นตัวแทนหน่วยงานกลางในการวางแผนที่นำโดยคณะกรรมการประสานงานและแผนงานของเทศบาลและส่วนราชการในท้องถิ่นต่าง ๆ และรับผิดชอบดำเนินการในการวางแผนของชุมชนอย่างกว้างขวาง จำนวนคณะกรรมการอาจขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของชุมชนในท้องถิ่น และอาจเป็นข้าราชการที่

พันตำแหน่งโดยเกษียณอายุแล้ว ร่วมกับข้าราชการของรัฐในสถานที่ทำงานเกี่ยวกับการ ออกแบบ หรือตั้งขึ้นจากประชาชนที่รับอาสาทำงานโดยไม่รับเงินเดือนหรือเป็นคณะกรรมการ ของข้าราชการและประชาชนทั้ง 2 อย่างข้างต้น

อุปสรรคของคณะกรรมการวางแผนมีมากมายเช่นจากพวกพัฒนาที่ดิน ขยายและ ให้เช่าที่ดินซึ่งมีอิทธิพลมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกิจการธุรกิจบางอย่างเป็นพิเศษมากกว่า จะปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม คณะกรรมการอาจถูกเร่งรัดให้กำหนดเขต อุตสาหกรรมเพื่อให้ภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นและมักจะนำไปสู่การโต้เถียงกัน เพราะประชาชน ต้องการให้เขตอุตสาหกรรมอยู่ห่างไกลบ้าน ปกติคณะกรรมการวางแผนมักเป็นผู้คน ธรรมดาขาดความรู้เทคนิคของการวางแผนหรือบางเวลาขาดแม้ความรู้ เช่น ไม่รู้ว่าจะ วางแผนไปทำไม ดังนั้นคณะผู้เชี่ยวชาญจึงต้องจ้างด้วยราคาแพงและไม่สามารถจัดหาได้ เพราะงบประมาณอันจำกัดของคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการมักมีสถาบันที่ไม่แน่ชัด ในการจัดทำงบประมาณต่อรองในการของงบประมาณ โดยเฉพาะความรู้ลึกของคณะ กรรมการเป็นประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นซึ่งขาดพลังสนับสนุนด้านสาธารณะ การเมืองและ การบริหาร การวางแผนในชุมชนมิได้เกี่ยวพันเพียงถนนหนทาง การใช้ประโยชน์ต่าง ๆ และกฎต่าง ๆ ของทรัพย์สินส่วนตัว แต่เป็นการวางแผนที่เกี่ยวกับสวนสาธารณะ, การ พักผ่อนหย่อนใจบ้านเรือน, การขจัดแหล่งเสื่อมโทรม, สนามบิน, การจราจร, ที่จอดรถ, การสาธารณสุข, และอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก, ความจริงการวางแผนเป็นเนื้อหาใน รายละเอียดของกระบวนการอย่างหนึ่งของการเข้าใจความต้องการของมนุษย์ต่าง ๆ และ ของอิทธิพล และการกำหนดรูปร่างอนาคตของนโยบายสาธารณะที่จะรับใช้เพื่อบริการ ตามความต้องการต่าง ๆ นั้น ให้มีประสิทธิภาพที่สุด (ดู D.H. Webster, Urban Planning and Municipal Public Policy, Harpert and Row, Publishers, Incorporated, New York, 1958, p.4.)

การวางแผนนี้ต้องใช้ค่านิยมทางวัฒนธรรมต่าง ๆ และการวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อมุ่งแก้ไขหรือกำหนดจุดต่ำสุดของผลที่กระทำผิดพลาดและหลีกเลี่ยงความผิดพลาดของ การพัฒนาในอนาคต

คณะผู้ทำงานวางแผนจะต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและสถานการณ์ทาง เศรษฐกิจและให้ผู้ที่สนใจของชุมชนเสนอแนะเกี่ยวกับการเลือกต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติและคิด เตรียมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสนใจของชุมชนสำหรับการอุตสาหกรรม, ธุรกิจและที่อยู่อาศัย และคณะผู้ทำงานจะเตรียมการแบ่งเขต และแบ่งหน่วยย่อยควบคุมการตัดสินใจ (ดู Charles E. patterson, The Policies of Planning in Small Cities, NBewsletter, Bureau

of Community Planning, University of Illinois, III, November, 1963.) ในการวางแผน  
ควรทำงานให้เป็นการติดต่อกันแต่จำต้องมีแผนหลักไว้ การทำงานอย่างติดต่อกันไปจะต้อง  
มีข้อมูลใหม่และการตีความของข้อมูลใหม่ และถ้ากระทำโดยคณะกรรมการในวิถีทางของ  
การพัฒนาชุมชนที่ประชาชนมิได้มีส่วนเข้าร่วมด้วยจะทำให้แผนหลักต้องยุ่งยากด้วย

### การควบคุมใช้ที่ดิน

แผนหลักซึ่งร่างโดยคณะกรรมการ โดยปกติไม่ถูกบัญญัติเป็นกฎหมายแต่ยังคงเป็น  
เครื่องนำพื้นฐานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการฝ่ายบริหาร, ส่วนราชการอาจรับเอา  
แผนที่แทนไว้และกลายเป็นนโยบายของทางการที่แถลงออกมา นโยบายต่าง ๆ ที่กล่าวใน  
แผนที่หรือในแถลงการณ์ของหลักการต่าง ๆ บางคราวร่วมด้วยแผนการใช้วิธีควบคุมใช้  
ที่ดิน 3 วิธีคือ

- (1) กฎระเบียบเกี่ยวกับการแบ่งที่ดิน (ระเบียบการแบ่งที่ดิน = Subdivision regulations)
- (2) การกำหนดเขต (Zoning)
- (3) ออกกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้าง (Building Construction Codes)

### การแบ่งที่ดิน (Subdividing)

การควบคุมการแบ่งที่ดินส่วนของที่ดินแบ่งออกเป็นส่วนย่อย เป็นพื้นฐานของการ  
บรรลूसู่แผนการแบ่งที่ดินจะทำได้โดยผู้พัฒนาที่ดินต้องเสนอแผนผัง (aplat) กล่าวคือมีแผนที่  
แสดงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้ ขนาดของที่ดินที่แบ่ง, รูปร่าง, การใช้ประโยชน์, ภูมิประเทศ,  
ชนิดของดิน, ขนาดของถนนและรูปแบบและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนผังนี้จะต้อง  
เหมือนกับนโยบายที่กำหนดไว้และอาจต้องพิจารณาใหม่ โดยคณะกรรมการวางแผนเช่น  
เดียวกับการพิจารณาโดยฝ่ายสาธารณสุข ทางหลวงและองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง  
ก่อนที่จะรับรอง จะไม่มีการก่อสร้างใด ๆ ในที่ดินจนกว่าแผนผังจะได้รับการรับรอง  
ดังนั้นแผนผังอาจไม่จำเป็นในการค้า อุตสาหกรรมหรือบริเวณชนบทที่มีไร่ไร่นา ซึ่งการ  
ควบคุมนี้ นักวางแผนสามารถหลีกเลี่ยงการพัฒนาที่ดินโดยปราศจากกฎหมาย สำหรับ  
บริการที่จำเป็น เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งที่ดินยังไม่มี นักพัฒนาที่ดินมักจะทำการ  
แบ่งที่ดินเกินกว่าความต้องการของชุมชน และใช้อิทธิพลต่อองค์การรัฐบาลให้บริการต่าง ๆ  
แม้จะเป็นที่ว่างเปล่าซึ่งเป็นผลให้ผู้เสียภาษีต้องรับภาระภาษีในการซื้อขายที่ดินเพิ่มขึ้น  
(ดู Harold W. Lautner, Subdivision Regulations, Public Administration Service,  
Chicago, 1941)

## การกำหนดเขต (Zoning)

การควบคุมส่วนสูงและบริเวณและการใช้สิ่งปลูกสร้าง หรือขนาดของที่ดินอาจสำเร็จได้โดยการกำหนดเขตหรือการแบ่งอย่างเข้มงวด การกำหนดเขตเป็นนโยบายสาธารณะบังคับโดยกฎหมาย แต่การแบ่งเขตย่อย (Subdivision) กำหนดโดยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ทำสัญญาต่อกันบังคับโดยกฎหมายแบ่งต่อศาล การใช้วิธีแบ่งเขตย่อยอย่างเข้มงวดเป็นการป้องกันค่าของทรัพย์สินที่มีการกำหนดแบ่งเขตไม่พอเพียงหรือไม่มีกำหนดไว้ แม้จะยังไม่เข้าลักษณะจะแบ่งเขตได้แต่เพื่อบังคับใช้ ผู้อาศัยจะต้องนำเรื่องเข้าสู่ศาลฟ้องร้องผู้ละเมิด ซึ่งเป็นเรื่องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เวลา และยังคงอาจเป็นการน่าละอายและไม่มีค่าต่อคู่คดี

การแบ่งเขตปัจจุบันกลายเป็นวิธีการมาตรฐานของการประกันประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินและการบังคับใช้ตามข้อบังคับต่าง ๆ ของแผนการใหญ่ ชุมชนถูกแบ่งออกตามปกติเป็นถิ่นที่อยู่อาศัย ย่านการค้า และเขตอุตสาหกรรม และบางที่อาจมีการแบ่งย่อยลงไปอีกในอนาคตเขตต่าง ๆ จะไม่นำมาโต้เถียงกัน อย่างไรก็ตามก็ตีกลับกลายเป็นเข้มงวดที่รัดรีงหรือบริเวณของชุมชน เขตหนึ่งเขตใดอาจจะเล็กลง เช่น อาจเป็นเขตแคบ ๆ ตามถนนหรือทางรถไฟ หรือเป็นพื้นที่ใหญ่เดี่ยว ๆ ก็ได้ ซึ่งเราเรียกกันว่า การแบ่งเขตตามจุด (Spot Zoning) และอาจมีผลประโยชน์ต่อเจ้าของที่จะสามารถขายพื้นที่จุดนั้น ๆ ในบริเวณเขตเพื่อเป็นบ้านอยู่อาศัยหลังเดียว หรือเป็นสถานีเติมน้ำมัน หรือเป็นร้านขายของชำ แต่หมายความว่าถึงการสูญเสียค่านิยมทั้งหมดของชุมชน เพราะว่าสิ่งนี้เป็นการสูญเสียทางสังคมระหว่างบุคคลหลายคนผู้ซึ่งโดยทางส่วนตัวมีเครื่องกระตุ้นน้อยที่จะแสดงอิทธิพลได้มากกว่าบุคคลอื่น ในทางปฏิบัติการทำเช่นนี้เป็นการลดความหมายของการแบ่งเขตลงไป

การตัดสินใจแบ่งเขตบางที่เกี่ยวข้องกับเงินก้อนใหญ่ เช่น ในแมรีแลนด์ การแบ่งเขตใหญ่ของเนื้อที่ 4,100 เอเคอร์ ในระยะเวลา 2 ปี เพิ่มค่าให้ที่ดินราว 100 ล้านดอลลาร์ ที่ดินของโรงเรียนในซานเฟอานาโด แคลิฟอร์เนีย เนื้อที่ 3 เอเคอร์ ราคา 35,000 ดอลลาร์ ใน ค.ศ. 1959 ขายได้ 3 ล้านดอลลาร์ ในปี 1965 ภายหลังจากที่ได้ปรับปรุงใหม่เป็นเขตย่านการค้า ทั้งนี้เป็นเรื่องยืนยันว่าโดยทั่วไปจะมีผลประโยชน์หลักเกิดขึ้น เมื่อหลักการใช้ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป (ดู Look Magazing, oc, 1965)

## กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร

ในชุมชนหนึ่งที่มีการควบคุมการใช้ที่ดิน จะต้องมียกกฎหมายควบคุมการก่อสร้างหนึ่งหรือหลาย ๆ ฉบับ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วในต่างประเทศ เช่น การปลูกสร้าง การประปา การไฟฟ้า



ความร้อน และกฎหมายที่ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพในบ้านเรือน กฎหมายเหล่านี้มุ่งบังคับใช้ต่อการแบ่งส่วนที่ดินและการแบ่งส่วนเขตตามระเบียบ และมาตรฐานของบ้านเรือนตามที่ต้องการในชุมชน โดยบังคับให้ขออนุญาตในการก่อสร้างหรือซ่อมแซม มีการตรวจสอบเพื่อความปลอดภัยและให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกฤษฎีกา

ผู้ตรวจการก่อสร้างหรือฝ่ายบริการในการแบ่งเขต สามารถทำลายผลของกฎหมายการแบ่งเขตหรือการก่อสร้างได้โดยไม่นำพาต่อผู้ละเมิดกฎหมาย (ดู D.H. Webster, Urban Planning and Municipal Public Policy Harper & Row ; Publishers, Incorporated, New York, 1958, p.4)

ฉะนั้น หากมีกฎหมายไม่เพียงพอและการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ไม่ดีพอ ก็ไม่มีผลดีอย่างไรในการควบคุมการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะกฎหมายบางอย่าง เช่น ในสหรัฐอเมริกาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้ซื้อบ้านมากกว่าองค์การปกครองท้องถิ่น (ดู Charles R. Adrian, Governing Urban America, 2d, ed., Mc Graw-Hill Book Co, New York, 1961. Chap.20)

### การวางแผนในชุมชนรอบเมือง

ชุมชนในเมืองส่วนใหญ่ได้ปรับปรุงวิธีการวางแผนและการแบ่งเขตไปใช้หลักเกณฑ์เช่นว่านี้ได้ปรับมาใช้ในประเทศไทย เช่น กฎหมายผังเมืองโดยเฉพาะในนครหลวง ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องใช้วิธีการควบคุมการใช้ที่ดินและแบ่งเขตบริเวณนครหลวงเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ การวางแผนเมืองการแบ่งเขตท้องที่และแบ่งเขตอำนาจของเทศบาลจึงเป็นความจำเป็น

ในชุมชนรอบเมืองก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในการพัฒนาที่ดินระยะแรก ๆ ซึ่งมีองค์ประกอบหลาย ๆ อย่างที่นำไปสู่ปัญหาชุมชนรอบเมืองเฉพาะในตัวเมือง การแบ่งเขตต่าง ๆ ได้รับการแนะนำด้อยมากในเขตชุมชนรอบเมืองที่มีได้มีการร่วมมือกันบางบริเวณ ก็จะไม่มีการเข้มงวดการใช้ที่ดินแต่อย่างใด และไม่มี การวางแผนการใช้ที่ดิน อย่งไรก็ตามสถานการณ์รอบ ๆ บ้านเมืองและการเคลื่อนย้ายของประชาชนในชุมชนรอบเมืองก่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการวางแผนสำคัญ ๆ และมีผลในการควบคุมการใช้ที่ดิน มีความสำคัญต่อการลงทุนต่าง ๆ แต่ปัญหาสำคัญก็ยังคงอยู่ เช่น ความวุ่นวายในการใช้ที่ดิน จนบริเวณนั้นกลายเป็นดินที่มีประชากรหนาแน่นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลให้ประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ที่ดินได้สลายไป

ทั้งหมดนี้อยู่ที่ความพยายามรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและองค์การท้องถิ่นที่จะต้องพยายามดำเนินกรวางนโยบายในนครหลวงให้ดีและแพร่ขยายไปสู่เทศบาลและชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ (ดู Sub-committee on Intergovernment Relations, Committee on Government Operations, United Senate, Metropolitan Planning, 1963, p.27)

## สรุป

การวางแผนนั้นควรมีคณะกรรมการวางแผนส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นประสานงานกันตามกฎหมาย และเสนอแนะให้มีการวางแผนด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ของชุมชนโดยทั่วถึง เช่น การวางแผนรักษาและสงวนที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมการสันตนาการ สวนสาธารณะที่พักผ่อนหย่อนใจ การวางแผนการเกษตร และผลประโยชน์ของชาวชนบท นโยบายเกี่ยวกับไร่นา นโยบายการใช้น้ำ กิจกรรมของท้องถิ่น ทางหลวง การกำจัดสิ่งโสโครก น้ำเสีย อากาศเสีย ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งใน นครหลวงและชนบท (ดู Denneth G. Buecke and Morris J. Schew, Air Pollution Control, Bureau of Governmental Research and Service, University of Colorado, Boulder, Colo., 1963, p.28)

การวางแผนสร้างถนนในเมือง (ดู Alexander Klein (ed.), The Empire City, Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York, 1955)

การวางแผนที่ใช้ดินและน้ำในชุมชนเกี่ยวพันถึงปัญหาการเมืองและการตัดสินใจ ของชุมชนและองค์การท้องถิ่นด้วย (ดู James Q. Wilson Planning and Politics: *Citizen Participation in Urban Renewal*, Journal of the American Institute of Planners, 29: 210-236, November, 1963).

## ข. การวางผังเมือง

### ความหมายของแผนผังโครงการ\*

#### 1. ความนำ

ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทำนองเดียวกับชาติอื่น ๆ ในโลกที่กำลังมุ่งพัฒนาประเทศอยู่ขณะนี้ คือ นครใหญ่ ๆ ของประเทศกำลังเจริญขยายตัวออกอย่างรวดเร็วในอดีตกาลประชาชนพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศเป็นชาวนา แต่ปัจจุบันนี้ประชาชนพากันอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองและนครใหญ่ ๆ เพื่อหางานทำและแสวงหาวิถีทางดำเนินชีวิตที่ดีที่สุดเพื่อตนเองและลูกหลานต่อไป อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนหลั่งไหลเข้ามาในเมืองใหญ่ ๆ มากขึ้นเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาถกจรขึ้น เรียกว่า “ปัญหาการขยายชุมชนอย่างรุนแรงฉับพลัน”

ปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ของนครใหญ่ ๆ เหล่านี้ เนื่องมาจากแรงดันของการขยายตัวจำนวนประชากร เมื่อพลเมืองเพิ่มขึ้นก็จำเป็นต้องมีอาคารที่พักอาศัย ร้านค้า และสถานที่ทำงานให้มากขึ้นตามกันด้วย โรงพยาบาล ที่ทำการไปรษณีย์ ตลอดจนสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกทุก ๆ ชนิดจะต้องเตรียมพร้อมไว้สำหรับผู้ที่มาอยู่อาศัยใหม่ทั้งหลาย การวางแผนผังโครงการอย่างละเอียดรอบคอบจะช่วยจัดสรรที่ตั้งบริการและสถานที่ต่าง ๆ ทั้งของเอกชนและรัฐเพื่อให้รับกับความเจริญเติบโตของเมืองที่ขยายออกได้อย่างเหมาะสมที่สุด

นอกจากนั้นแล้วยังมีปัญหาต่าง ๆ อันเกิดแต่ความเปลี่ยนแปลงที่ละเอียดละน้อยของวิถีชีวิตเมื่อประเทศเร่งการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้น ประชาชนก็ยิ่งชวนชวยให้มีการศึกษาสูงกว่าเดิม ประชาชนย่อมจะใช้จ่ายนยนต์มากขึ้น และปรารถนาที่จะมีความเป็นอยู่อย่างปลอดภัยและสุขสมบูรณ์ยิ่งกว่าในอดีตกาล เหล่านี้เป็นผลให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้น มีถนนหนทางกว้างขวางและมีที่จอดรถเพิ่มขึ้น ตลอดจนมีน้ำสะอาดและการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้แล้วการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงต่าง ๆ ในนครใหญ่ ยังจำเป็นต้องมีระบบการป้องกันอัคคีภัยที่ดีกว่าเดิม มีสิ่งให้ความสะดวกและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่ดีกว่า ทั้งมีสวน

---

\*“ตัวอย่างของการวางแผนผังเมืองขอนแก่น จากหนังสือผังเมืองจังหวัดขอนแก่น 2525 สำนักผังเมือง, กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2505, พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทคณะช่าง จำกัด, พ.ศ. 2505”

สาธารณะที่สะดวกสบายปลอดภัยและรวดเร็วอีกด้วย ประชาชนคนไทยมีความประสงค์ที่ ต้องการความสะดวกสบายอย่างทันสมัย และมีประโยชน์เช่นเดียวกับประชาชนของชาติอื่น การวางผังเมืองอย่างรอบคอบถี่ถ้วนจนสามารถจัดระบบการเปลี่ยนแปลงและความเจริญต่าง ๆ เหล่านี้ได้มาสอดคล้องสัมพันธ์กันในนครที่กำลังขยายตัวเช่นนี้ได้อย่างยิ่ง

ความประสงค์ที่จะทำให้บ้านเมืองสวยงามและเป็นทีละจุดตาที่ยิ่งขึ้นต่อทั้งผู้ที่อยู่อาศัย และอาคันตุกะที่มาเยี่ยมเยียน ยังเป็นความต้องการพิเศษนอกเหนือไปจากการขยายตัว และเปลี่ยนแปลงของนครใหญ่ ๆ อันเนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนประชากรอีกด้วย ถนนที่ กว้าง น้ำพุ ต้นไม้ สวนสาธารณะ สถานที่ราชการที่สวยงาม วัดวาอาราม อาคาร พาณิชยกรรม และสนามหลวงเตรียมไว้สำหรับสาธารณกิจ และพิธีกรรมกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ช่วยให้ประชากรในนครนั้น ๆ เกิดความภาคภูมิใจในปิตุภูมิของตนแผนผังโครงการผังเมืองจะ แสดงถึงวิธีที่จะทำให้นครนั้น ๆ เป็นทีละจุดตาและสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย

ในการเตรียมนครเพื่อที่จะขยาย เปลี่ยนแปลง และปรับปรุง ตามความต้องการ ที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น จำเป็นที่จะต้องมีโครงการก่อสร้างหลาย ๆ โครงการมารวม กันปฏิบัติตามมาตรการอันถูกต้อง แต่การที่จะให้บังเกิดผลสมกับความต้องการนั้น โครงการก่อสร้างแต่ละโครงการดังกล่าวจะต้องอาศัยแผนผังโครงการเป็นหลัก แผนผังโครงการ นี้เป็นเอกสารของทางราชการซึ่งประกอบด้วยแผนที่ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ข้อมูล นโยบาย โครงการและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลและของเอกชนให้ประสาน กันสำหรับในอนาคตระหว่าง 20 ปี 30 ปี โดยให้ได้ผลสมความมุ่งหมายและสิ้นเปลือง ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ถ้าปราศจากการประสานงานกันดังกล่าว ผลที่ได้ก็จะเป็นในทำนอง ที่ว่า ผลประโยชน์ที่จะได้จากโครงการหนึ่งต้องถูกลบลงไปเพราะโดยอีกโครงการหนึ่ง โดยความไม่รอบคอบ เช่นในกรณีที่เราจะสร้างโรงเรียนเพื่อไว้รับกับจำนวนบ้านและ ครอบครัวในย่านหนึ่ง แต่กลับมีโรงงานหรือโกดังเก็บของขึ้นในบริเวณนั้นแทน หรือกำหนด จะให้เป็นสวนสาธารณะ แต่กลับมีถนนใหม่ตัดผ่าน หรือกำหนดบริเวณหนึ่งจะให้ เป็นสนามบินกับมีโครงการสร้างหมู่บ้านแทนในบริเวณที่กำหนดไว้ แผนผังโครงการจะช่วย แก้ปัญหาการขัดแย้งเหล่านี้ได้โดยอำนวยความสะดวกประโยชน์ส่วนรวมได้มากที่สุด

สำหรับประเทศไทยซึ่งกำลังพัฒนามาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้นตามแผนการพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติ แผนผังโครงการเป็นวิธีหนึ่งซึ่งทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นโดยทำให้การใช้จ่าย จากงบประมาณอันจำกัดของรัฐบาลและของเอกชนได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย นักธุรกิจ อุตสาหกรรม และผู้พัฒนา ก็สามารถที่จะกำหนดโครงการของตนให้ได้ผลดีเลิศและใช้เงินลงทุน

ได้ผลดียิ่งขึ้น ถ้ามีแผนผังโครงการส่วนราชการต่าง ๆ ก็สามารถหาวิธีที่ถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจที่สุด เพื่อใช้ในการจัดสรรบริการ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยยึดหลักตามแผนผังโครงการ สำนักงานประมาณและสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็สามารถกำหนดการใช้จ่ายในเรื่องการโยธาและการก่อสร้าง และกำหนดความสำคัญตามลำดับก่อนหลังตามแผนผังโครงการและโครงการพัฒนาที่ได้จัดวางไว้แล้วได้

## 2. วัตถุประสงค์ของแผนผังโครงการ

“วัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ของการวางผังเมืองก็คือการจัดสวัสดิการของประชาชนให้ดีขึ้น โดยการจัดให้ชุมชนหรือเมืองนั้นมีสุขลักษณะอนามัย ได้รับความสะดวกนานาประการ และให้ท้องถิ่นนั้นมีสภาพน่าอยู่สวยงามยิ่งขึ้น การวางผังเมืองจึงประกอบด้วยวิธีการที่จะประสานงานร่วมกันเพื่อให้การก่อสร้างทั้งของรัฐบาลและเอกชนต่าง ๆ ทั้งหลายเกิดขึ้นเฉพาะในบริเวณที่กำหนดไว้ให้เป็นระเบียบสอดคล้องกัน การวางผังเมืองเป็นกรรมวิธีของการสังเกตเห็นไกล ประกอบกับการประสานงานในการปฏิบัติงานในสถานที่และเวลาที่กำหนดไว้ภายในขอบเขตและกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาก่อสร้างของทางราชการและเอกชนเพื่อป้องกันความขัดข้องการเสียหายหรือให้เสื่อมเสียน้อยที่สุด เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการพัฒนาก่อสร้างใหม่แต่ละสิ่งช่วยให้บังเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพของชุมชนนั้นให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น”

“การวางผังโครงการอาจจำกัดความได้ว่า เป็นวิธีการวางผังพัฒนาชุมชนโดยคำนึงถึงแนวโน้มของความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อมการสังคมและเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นส่วนประกอบพิจารณาผังพัฒนาให้สัมพันธ์กันและในการวางผังพัฒนานี้ก็มีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อสภาพความเป็นอยู่ ความสะดวกสบาย เศรษฐกิจ และสังคมตามที่ได้กำหนดนโยบายไว้”

## 3. เป้าหมายการจัดวางผังโครงการ

เท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ เหตุผลสำคัญในการวางผังโครงการข้อความต่อไปนี้เป็นเป้าหมายบางประการซึ่งกำหนดในการจัดวางผังโครงการตามหลักสากล

### 1. บริการสาธารณะของชุมชน

ก. ระบบการคมนาคมสาธารณะทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศที่สะดวกและประหยัด

ข. ระบบทางหลวงและถนนหนทางต่าง ๆ ที่ให้การจราจรรวดเร็วสะดวกปลอดภัย และมีที่จอดรถนอกถนนอย่างเพียงพอ

ค. ระบบการระบายน้ำกำจัดสิ่งโสโครก, และระบบการประปาที่เพียงพอ และ  
ใช้ได้ผล ตลอดทั้งการป้องกันอุทกภัย

ง. สาธารณสถาน เช่น อาราม สวนสาธารณะ ถนน และร่มไม้ที่สะอาด  
เป็นระเบียบสวยงาม

จ. สถานที่ราชการพลเรือนและทหารที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เหมาะสม

ฉ. สาธารณสถาน เช่น ที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานกายบริหารและสนามกีฬา  
สวนสนุกและวัฒนธรรมสถานที่สวยงามและถูกสุขลักษณะ

ช. ระบบการอนุรักษ์ธรรมชาติที่สำคัญ สวยงาม ที่ว่างบริเวณที่มีคุณค่าทาง  
สถาปัตยกรรมและสถานที่น่าสนใจ

## 2. การใช้ที่ดิน

ก. กำหนดย่านหรือบริเวณที่สร้างบ้านเรือนที่เหมาะสมน่าอยู่อาศัย ปลอดภัย  
สะดวกและได้สุขลักษณะ

ข. กำหนดย่านหรือบริเวณอุตสาหกรรมทุกประเภทให้ได้รับความสะดวกและทำเล  
เหมาะสม

ค. กำหนดย่านหรือบริเวณร้านค้าพาณิชย์ และตลาดให้มีทำเลที่เหมาะสมตาม  
หลักเศรษฐกิจ

ง. กำหนดย่านหรือบริเวณคลังสินค้า ทำขนถ่ายและลำเลียงสินค้าให้เหมาะสม

จ. กำจัดและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่ปลอดภัย ไม่ถูกสุขลักษณะ รกรงรัง  
หรือบริเวณที่ถูกเพลิงไหม้

## 4. สิ่งประกอบและลักษณะที่สำคัญของแผนผังโครงการ

โดยธรรมชาติของการแก้ปัญหาเร่งด่วนในการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงของชุมชนแล้ว  
ย่อมจะมีการวางผังและโครงการก่อสร้างหลายสาขาด้วยกัน ในการแยกย้ายกันวางผังและ  
ทำการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ทั้งหลายเหล่านี้เมื่อเอามารวมกันแล้วหาใช่เป็นการวางผัง  
โครงการไม่ กลับจะเป็นการก่อให้เกิดการสับสนขึ้นด้วยซ้ำไป วิธีการวางผังโครงการที่  
ถูกต้องนั้นจะมีสิ่งประกอบและลักษณะชัดเจนแตกต่างกว่าการนำโครงการก่อสร้างพัฒนา  
ต่าง ๆ มารวมเข้าด้วยกันเท่านั้น ลักษณะที่สำคัญเหล่านี้คือ.

1. การวางผังโครงการจะต้องครอบคลุมบริเวณเมืองทั้งหมด ทุกตำบลของเมือง  
จากศูนย์กลางเมืองออกไปจนถึงชานเมืองและเลยไปถึงบริเวณที่จะเป็นส่วนขยายเมืองใน  
10 หรือ 20 ปีข้างหน้าทั้งหมดนี้จะต้องรวมแสดงอยู่ในแผนผังโครงการ

2. การวางแผนโครงการจะต้องรวมถึงสิ่งก่อสร้างที่สำคัญโดยละเอียด เช่น การโยธา การสาธารณสุข ปลูกอาคารจัดสรรที่ดิน และสถานที่บริการสาธารณสุขประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดทั้ง การพัฒนาที่ดินและการสร้างอาคารของเอกชนต่าง ๆ ด้วย แผนผังนี้มุ่งที่จะประสานงาน และให้มีการสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนา สิ่งก่อสร้างที่สำคัญของบ้านเกี่ยวกับการก่อสร้าง ทั้งหมด มิใช่แต่เพียงออกแบบส่วนเดียวหรือสองส่วน เช่น เฉพาะแบบการวางท่อน้ำหรือ แบบหลังคาบ้านเท่านั้น

3. การวางแผนโครงการนั้น จะต้องกระทำเป็นโครงการระยะยาวเพื่อที่จะวางแผนให้ครอบคลุมได้ละเอียดกว้างขวาง การวางแผนจึงจำเป็นที่จะต้องวางแผนในระยะเวลาที่ยาวที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพื่อที่จะพิจารณาจุดสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อันจะประกอบกันขึ้นเป็นนครใหญ่ ดังประสงค์ในอนาคต การวางแผนเฉพาะแห่งที่จะทำการก่อสร้างจากงบประมาณในระยะ 4 หรือ 5 ปีข้างหน้า นั้น ไม่ใช่แผนผังโครงการ เพราะว่าไม่ได้พิจารณาถึงแนวโน้มใน ระยะเวลาที่นานเพียงพอ โดยเหตุที่การก่อสร้างและการปรับปรุงกิจการต่าง ๆ นั้นต้องจ่าย เป็นเงินจำนวนมาก และกว่าจะเสร็จสิ้นไปก็กินเวลานาน ดังนั้นแผนผังโครงการระยะยาว ที่วางไว้ นั้นจะต้องกำหนดให้แน่ใจได้ว่าโครงการเหล่านั้นจะรับความต้องการในอนาคตได้ อย่างเพียงพอ

4. การวางแผนนั้นเป็นไปอย่างกว้าง ๆ และไม่เฉพาะเจาะจง แผนผังโครงการ ดังกล่าวได้วางมาตรฐานโครงการซึ่งรายละเอียดทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม จะยึดถือเป็นหลักดำเนินงานภายหลัง แต่ไม่ได้พยายามที่จะให้คำตอบที่เฉพาะเจาะจงหรือ แน่นอน สำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นข้างหน้า

5. การวางแผนผังนั้นต้องกระทำติดต่อกันเรื่อยไปไม่ได้ยุติลงด้วยการที่ทางราชการ ได้อนุมัติรับเอาแผนผังโครงการออกมาใช้เท่านั้น ในกรณีที่เกิดมีการเปลี่ยนแปลงอย่าง ไม่คาดฝันเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน สิ่งแวดล้อมของชุมชน ตลอดจนปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น จะต้องมีการตรวจสอบทบทวนและแก้ไขแผนผังที่วางไว้ใหม่เพื่อให้ทันสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ ๆ ในด้านต่าง ๆ ในอนาคต

6. แผนผังโครงการนี้เปลี่ยนแปลงได้แผนผังโครงการที่ได้อนุมัติให้นำออกมาใช้ก็เป็น เสมือนแนวความคิดที่ดี และทันสมัยที่สุดของทางรัฐบาลในการที่จะกำหนดการพัฒนาบ้านเมือง อย่างไรก็ดีเมื่อมีเหตุการณ์แวดล้อมบางกรณีเกิดขึ้นก็อาจทำให้จำเป็นต้องพิจารณาทบทวน หรือแก้ไขวัตถุประสงค์ เป้าหมาย บรรทัดฐาน หรือแม้แต่ข้อเสนอแนะบางประการเสียใหม่ ให้ดีขึ้นกว่าเดิมไปอีก ในกรณีเช่นนี้แผนผังโครงการก็จะต้องได้รับการแก้ไขและปรับปรุง

เป็นทางการ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าแผนผังนี้จะถูกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงกันตามใจชอบได้โดยที่มีคนเพียงบางคนคิดว่าได้พบวิธีการอื่นที่ต้องการให้แผนผังเป็นไปในแบบนั้น ๆ

7. แผนผังโครงการเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องแนบแนวทาง แผนผังนั้นเป็นประหนึ่งการแถลงนโยบายของทางราชการ เพื่อที่จะให้ตัวแทนสาขาต่าง ๆ ปฏิบัติตาม เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ชุมชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมที่สุด อย่างไรก็ตาม ก็ดีก็จำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้แผนผังนั้นสัมฤทธิ์ผล พระราชบัญญัติกำหนดเขตและพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน และการจัดสรรที่ดินจำเป็นต้องประกาศใช้ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแนวดถนนและเขตถนน กับพระราชบัญญัติกำหนดแนวหลบอาคาร ก็ควรจะนำมาใช้สำหรับการเวนคืนและกันเขตถนนและเพื่อการขยายถนนในอนาคต ส่วนโครงการเงินทุนที่ใช้จ่ายสำหรับการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็ต้องส่งมายังสำนักผังเมืองเพื่อให้ตรวจสอบโครงการและให้โครงการก่อสร้างนั้น ๆ ได้ตรงกันกับแผนผังที่วางไว้บริเวณที่เหมาะสมสำหรับดำเนินโครงการพิเศษบางอย่างของรัฐ เช่น อาคารสงเคราะห์ หรือนิคมอุตสาหกรรมก็ควรจะต้องวิเคราะห์อย่างละเอียดให้ถูกต้องก่อนที่จะเริ่มการก่อสร้างตามโครงการนั้น ๆ แผนผังโครงการนี้จึงเป็นเครื่องแนบและชั้นนโยบายของทางราชการอันจำเป็นอย่างยิ่ง

## 5. วิธีการจัดทำแผนผังโครงการ

การที่จะจัดทำแผนผังโครงการเพื่อที่จะสนองความต้องการต่าง ๆ ตามลักษณะดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว เป็นงานด้านวิชาการที่ยุ่ยากมาก ทั้งต้องการเวลาและความชำนาญอย่างยิ่งเพื่อที่จะปฏิบัติงานให้ได้ผลเต็มที่ การปรึกษาหารือในวิธีการด้านวิชาการของการจัดทำแผนผังโครงการอาจช่วยให้เกิดความเข้าใจในแผนผังโครงการอย่างถ่องแท้ยิ่งขึ้น ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ที่จะต้องจัดทำมีดังนี้ คือ.-

1. จัดระบบการดำเนินการสำหรับโครงการ
2. จัดหาข้อมูลสถิติและจัดทำแผนที่เบื้องต้น
3. วางโครงการสำหรับอนาคต
4. วิเคราะห์ปัจจัยประเภทต่าง ๆ
5. จัดทำแผนผังเบื้องต้น
6. ทบทวนและตรวจสอบ
7. จัดทำแผนผังโครงการ
8. การดำเนินงานเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามแผนผัง



เพื่อให้ต้องมีให้ต้องเขียนคำอธิบายอย่างละเอียดของขั้นตอนดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ทุก ๆ ขั้นที่กล่าวมาแล้วอย่างย่อเป็นย่อจึงได้จัดทำแผนภูมิ 1 ขึ้นแสดงให้เห็นหน่วยงานสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกันทั้งหมด งานทางด้านวิชาการประกอบด้วยงานสำรวจ การเขียนและการพิมพ์ การวิเคราะห์ทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม การวิจัยทางด้านเศรษฐกิจ การคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคต การศึกษางานด้านการจราจรและคมนาคม การวิจัยการใช้ที่ดิน ตลอดจนการจัดระบบการบริหาร (ดูแผนภูมิประกอบ)

วิธีการดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการที่รับรองตามหลักวิทยาศาสตร์แล้วว่าใช้ดำเนินการในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ การที่จะพัฒนาชุมชนโดยการลงทุนน้อยที่สุด เนื่องจากว่าแผนผังโครงการที่สมบูรณ์แล้วนั้นจะมีวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีผลเกี่ยวข้องต่อการปรับปรุงพัฒนาทุกชนิดในอนาคต ดังนั้นสำหรับผังเมืองจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ ทุกแห่ง และต้องการเวลาอย่างเพียงพอในการที่จะประสานโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ และเกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เพื่อที่จะได้ดำเนินงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น วิธีการจัดเตรียมแผนผังโครงการนั้นจำเป็นที่จะต้องให้ทั้งผู้ที่มีความชำนาญงานอย่างสูงและหน่วยราชการที่มีความสามารถร่วมกัน

## 6. สรุป

ในการที่จะดำเนินการวางผังโครงการหรือวางผังเมือง จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานพิเศษ ซึ่งมีผู้ชำนาญทางด้านวิชาการหลายสาขาร่วมกัน ได้มีการจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นก่อนเป็นการชั่วคราว โดยให้รวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเมื่อตุลาคม พ.ศ. 2505 และได้ตั้งหน่วยงานที่จะดำเนินการจัดทำแผนผังโครงการขึ้น โดยให้มีระบบบริหารงานตามแบบอย่างอารยะประเทศต่าง ๆ

พระราชบัญญัติผังเมืองได้ประกาศใช้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง ความสัมพันธ์นี้ได้กำหนดถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง ความสัมพันธ์และความร่วมมือกันกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในกิจการทั้งหลาย และในการดำเนินงานตามแผนผังโครงการนั้นให้สัมฤทธิ์ผลแผนผังโครงการที่จัดทำต่าง ๆ เป็นเสมือนเครื่องมือแนะแนวทางของความเจริญของเมือง โดยให้เกิดประโยชน์อันใหญ่ยิ่งที่สุดมาสู่ประชาชนส่วนรวม

ขั้นสุดท้ายของการดำเนินงานให้ผังโครงการสัมฤทธิ์ผล รวมถึงการจัดทำกฎหมายที่มีมาตรการที่จะควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน โดยออกพระราชบัญญัติกำหนดเขตและพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน กำหนดมาตรการที่จะประสานงานด้านสาธารณูปการ

ตลอดจนเงินทุนที่จะปรับปรุง โดยให้หน่วยราชการที่จัดทำโครงการเหล่านั้นเสนอโครงการของตนมาให้สำนักผังเมืองเพื่อตรวจสอบกำหนดโครงการบูรณะเมืองและงบประมาณแบ่งจ่ายเงินทุนที่มีอยู่เพื่อให้ได้ผลดีที่สุด และการจัดทำโครงการเฉพาะแห่งต่าง ๆ

ถึงแม้ว่านครใหญ่ ๆ จะพากันแออัด สับสน ค่าครองชีพสูง และสุขภาพอนามัยของประชาชนจะเสื่อมโทรมลงอันเนื่องมาแต่การขยายเมืองก็ตามกลวิธีและระเบียบปฏิบัติการที่ได้กล่าวไว้ในที่นี้จะเป็มาตรการอันเหมาะสมที่ประเทศไทยจะได้ใช้ดำเนินการ เพื่อที่จะทำให้กรุงเทพฯ และเมืองต่าง ๆ ได้รับการปรับปรุงและพัฒนา และนำวิถีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเก่ามาสู่ประชาชนทั้งปวง

# ก. การวางแผนการศึกษาของท้องถิ่น

## การบริหารศึกษาท้องถิ่น<sup>1</sup>

### 1. ความนำ

ในวงการศึกษานี้มีศัพท์ที่กล่าวอ้างกันเสมอ ๆ คำหนึ่งคือ “เอกภาพทางด้านการศึกษา” ซึ่งแต่ละคนก็ตีความโดยมีเหตุผลแตกต่างกันออกไป บางฝ่ายเห็นว่าเอกภาพทางด้านการศึกษา หมายถึงการศึกษาในทุกระดับต้องสังกัดในหน่วยงานเดียวกันเท่านั้น ถ้าต่างไปจากนี้ก็ถือว่าการศึกษาขาดเอกภาพและประโคนใหม่ว่าการศึกษามาตรฐาน ขาดประสิทธิภาพ เด็กอ่านหนังสือไม่ออก หรือไม่มีสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนต่าง ๆ นานา บางฝ่ายตีความว่าเอกภาพทางด้านการศึกษาหมายถึงการจัดการศึกษาในระดับเดียวกันดำเนินตามแนวนโยบายหรือแผนการศึกษาเดียวกัน ส่วนรายละเอียดเป็นเรื่องของแต่ละหน่วยที่รับผิดชอบจะดำเนินการตามสภาพของท้องถิ่นและไม่จำเป็นต้องสังกัดหน่วยงานเดียวกัน แนวความคิดเหล่านี้ยังเป็นที่ถกเถียงอยู่ตลอดเวลา

ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาเทศบาลใหม่ โดยโอนการศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปขึ้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และในขณะนี้ได้มีการเคลื่อนไหวในลักษณะที่จะโอนการศึกษาไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการอีก ด้วยเหตุผลข้อดีหลายประการ ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการศึกษาในระดับนี้ จึงขอนำเรื่องการจัดการศึกษาท้องถิ่นของเรามาเสนอให้ทราบโดยทั่วกัน

### ประวัติการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

การศึกษาของไทยได้จัดกันมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี (พ.ศ. 1781-1921) แต่เป็นการศึกษาแผนโบราณโดยรัฐและวัดเป็นศูนย์กลางแห่งประชาคม กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและวัดย่อมเป็นการสอนประชาชนไปในตัว สำนักเรียนในสมัยนั้นมี 2 แห่ง คือ “วัด” สำหรับบรรดาบุตรหลานขุนนางและราษฎรทั่วไป และ “สำนักราชบัณฑิต” สำหรับสอนเจ้านายและบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้น”

---

<sup>1</sup>ทรงพล จำปาพันธุ์ “การบริหารการศึกษาท้องถิ่น” ในเอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการ การประชุม สทท. ครั้งที่ 22 พ.ศ. 2524 พ.ศ. 226-247.

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) การศึกษาได้เปลี่ยนรูปต่าง ๆ ไปจากการศึกษาสมัยสุโขทัยไปบ้าง กล่าวคือ ลักษณะการศึกษาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นไปในทางติดต่อกับประชาคมเท่านั้น เพราะการศึกษาทั่วไปอยู่ที่วัด ราษฎรนิยมพาลูกหลานไปฝากพระเพื่อเล่าเรียนหนังสือ ศิษย์ได้รับการอบรมในทางศาสนาได้เล่าเรียนอ่านเขียนภาษาไทยและบาลีตามสมควรเพื่อเป็นการเตรียมสำหรับเวลาข้างหน้าเมื่อเติบโตขึ้นจะได้สะดวกในการอุปสมบท การให้ผู้ชายได้มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ อุปสมบทเป็นพระภิกษุนั้นเป็นประเพณีที่มีมานานแล้ว เข้าใจว่าจะสืบเนื่องมาจากแผ่นดินพระเจ้าบรมโกศ เพราะปรากฏว่าพระองค์ทรงกวัดขั้นการศึกษาทางพระศาสนามาก บุตรหลานข้าราชการคนใดที่จะถวายตัวทำราชการถ้ายังไม่ได้อุปสมบทก็ไม่ทรงแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ ประเพณียังมีผลให้วัดทุกแห่งเป็นโรงเรียน แต่คำว่า “โรงเรียน” แตกต่างกับ “โรงเรียน” ในเวลานี้ กล่าวคือ ไม่มีอาคารปลูกขึ้นสำหรับใช้เป็นที่ยืนโดยเฉพาะ แต่ศิษย์ใครก็สอนอยู่ที่กุฏิของตนตามความสามารถและความพอใจ

ครั้นถึงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การศึกษาของไทยก็ยังคงลอกเลียนแบบมาจากกรุงศรีอยุธยา คือ มีวัดเป็นสถานที่ให้ความรู้แก่พลเมืองเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าการศึกษาในสมัยก่อน ๆ นั้นจะต้องจัดขึ้นเองโดยพระและราษฎรร่วมมือกัน แต่พระเจ้าแผ่นดินก็ได้ทรงทำนุบำรุงการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อมทุกสมัย ตกถึงรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นตามวัดหลายแห่ง เพื่อให้การศึกษาแก่บุตรหลานเจ้านายตลอดจนราษฎรทั่วไป ทั้งนี้ยังคงเป็นการเรียนด้วยใจสมัคร ไม่มีการบังคับแต่อย่างใด ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงครั้งใหญ่ โดยตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดมีโรงเรียนฝึกหัดครูสำหรับผลิตครูส่งออกไปสอนตามหัวเมือง

ประวัติการศึกษาประชาบาลในระบอบที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงครั้งสำคัญ มีดังนี้

1. พ.ศ. 2451 กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้จัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร หรือการศึกษาประชาบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ

2. พ.ศ. 2454 กระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นได้ทำความตกลงให้เป็นที่เข้าใจกันว่า

2.1 การศึกษาขั้นต้น คือ ประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวกบ้านให้มีพอแก่จำนวนเด็กชาย-หญิง ที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร

2.2 การศึกษาขั้นสูงขึ้นไป คือตั้งแต่มัธยมศึกษาให้มีโรงเรียนตั้งขึ้นในที่ชุมนุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้งที่ว่าการมณฑล จังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชาชนหนาแน่น

2.3 โรงเรียนแยกออกโดยประเภทเงินสำหรับใช้สอย มีอยู่ 3 ประเภท คือ

2.3.1 โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเปิดสอนทั้งชั้นประถมและมัธยม ใช้เงินเบิกตรงต่อพระคลังมหาสมบัติในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

2.3.2 โรงเรียนประชาบาลบำรุงด้วยเงินพิทักษ์นักเรียน อากร เงินส่วนหรือเงินอื่น สุดแล้วแต่จะหาได้

2.3.3 โรงเรียนบุคคล (โรงเรียนราษฎรปัจจุบัน) คือ โรงเรียนที่บุคคลหรือคณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัวและจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของพวกมิชชันนารี

โรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนบุคคลนี้ กระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทย แบ่งหน้าที่ช่วยกันรับผิดชอบ คือ

ก. กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กเข้าเรียน หาครูสอน หาเงินบำรุงโรงเรียน รับผิดชอบและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน จัดให้มีที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนที่มีอายุเข้าเกณฑ์เรียน

ข. กระทรวงธรรมการ เป็นผู้วางระเบียบการ หลักสูตร ตรวจตราการฝึกสอนด้านวิชาการ และเฉลี่ยแบ่งเงินการบำรุงการศึกษาไว้บ้างตามสมควร

จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาประชาบาลดังกล่าวมีลักษณะเช่นปัจจุบัน กล่าวคือฝ่ายมหาดไทยมีหน้าที่บริหารและฝ่ายธรรมการหรือศึกษาธิการมีหน้าที่ด้านวิชาการ

3. พ.ศ. 2464 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก มีสาระสำคัญคือ

3.1 เด็กในเกณฑ์บังคับอายุระหว่าง 7-14 ปี อาจสูงถึง 8-9-10 ปี ถ้ามีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น เช่น ครูไม่พอ

3.2 เป็นการศึกษาจัดให้เปล่า

3.3 ให้มีसारวัตรศึกษาทำหน้าที่ตรวจตราเด็ก

3.4 มีบทลงโทษบิดามารดาที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

3.5 จัดให้มีเงิน “ศึกษาพลี” โดยเก็บจากชายฉกรรจ์วัย 18-60 ปี คนละ 1-3 บาทต่อปี แล้วแต่สภาพท้องถิ่นเพื่ออุดหนุนโรงเรียนประชาบาล

3.6 ประกาศใช้เฉพาะตำบลในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติเสนาบดickerกระทรวง  
ศึกษาธิการอาจประกาศเพิ่มได้

4. พ.ศ. 2473 เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก พระบาทสมเด็จพระ-  
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และให้กระทรวงพระคลัง  
มหาสมบัติจ่ายเงินปีละ 3,000,000 บาท แทนเงินศึกษาพลี

5. พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 มีสาระ  
สำคัญ คือ

5.1 เกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่ออายุเด็กย่างเข้าปีที่ 8 (นับปีเกิดเป็น 1 ปี  
เต็ม) พันเกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 15

5.2 โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้เทศบาลดำเนินการ

5.3 ให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบลให้เพียงพอแก่ความเป็น  
อยู่ของตำบลนั้น ๆ

5.4 เลิกเก็บเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระ

6. พ.ศ. 2491 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2483 โดยพระ-  
ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2491 เพื่อยกฐานะครูประชาบาล  
และสารวัตรศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ ทำให้งานการศึกษาประชาบาลโอน  
ขึ้นไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการโดยปริยายทั้ง ๆ ที่กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาบัญญัติให้  
เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเช่นนานาอารยประเทศ

7. พ.ศ. 2504 โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีให้  
กลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล โรงเรียนเทศบาล

8. พ.ศ. 2506 โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลที่เหลือทุกแห่งให้กลับไป  
อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ

9. พ.ศ. 2509 โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล  
และองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ (โรงเรียนประถมศึกษานอกเขตเทศบาลทั่วประเทศ)  
ให้กลับไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้การสนับสนุนส่งเสริม  
ของหน่วยงานส่วนกลางรวม 3 หน่วย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบสนับสนุน  
ส่งเสริมทางด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการ ด้านวิชาการ และคุรุสภา ด้านการบริหารงาน  
บุคคล

10. 1 ตุลาคม 2523 โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

โรงเรียนระดับประถมศึกษาในปัจจุบันแยกตามสังกัดดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
3. กรุงเทพมหานคร
4. เทศบาลและเมืองพัทยา
5. โรงเรียนสาธิต

### มูลเหตุที่โอนการศึกษาให้ท้องถิ่นดำเนินการ

1. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมมาดำเนินการโดยส่วนกลาง ให้ไปอยู่กับท้องถิ่นตามคัลลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. ต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ปัจจุบันบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าไปมาก ธุรกิจการงานมากขึ้น ประชาชนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็มากขึ้น เจ้าหน้าที่ทางส่วนกลางย่อมไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวให้เป็นไปด้วยดีและตรงตามความประสงค์อันแท้จริงของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้

3. งบประมาณของรัฐที่นำมาจ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่เด็กในระดับประถมศึกษา หากให้ท้องถิ่นและประชาชนมีความรู้สึกว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของเขาเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันอยู่ในนานาอารยประเทศ ท้องถิ่นและประชาชนก็นำทรัพยากรของท้องถิ่นและของประชาชนมาใช้ในการจัดการศึกษาเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลด้วยทางหนึ่ง

### หลักและวิธีการจัดการศึกษาท้องถิ่น

**หลักการจัดการศึกษาท้องถิ่น** การจัดการศึกษาท้องถิ่นในปัจจุบันได้ยึดหลักการเดียวกับที่รัฐบาลได้ใช้ในการโอนการศึกษาในระดับประถมศึกษาให้ท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งแต่เดิมได้รวมอำนาจไว้ในราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น

2. หลักการมอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิม และเช่นที่นานาอารยประเทศจัดทำอยู่

3. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาล รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการอย่างกว้าง ๆ ซึ่งได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นสืบมา

### วิธีการจัดการศึกษาท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปโดยเหมาะสม ทางราชการจึงได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นโดยกำหนดให้ส่วนกลางมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของหน่วยท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาโดยตรง หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาท้องถิ่นมีดังนี้

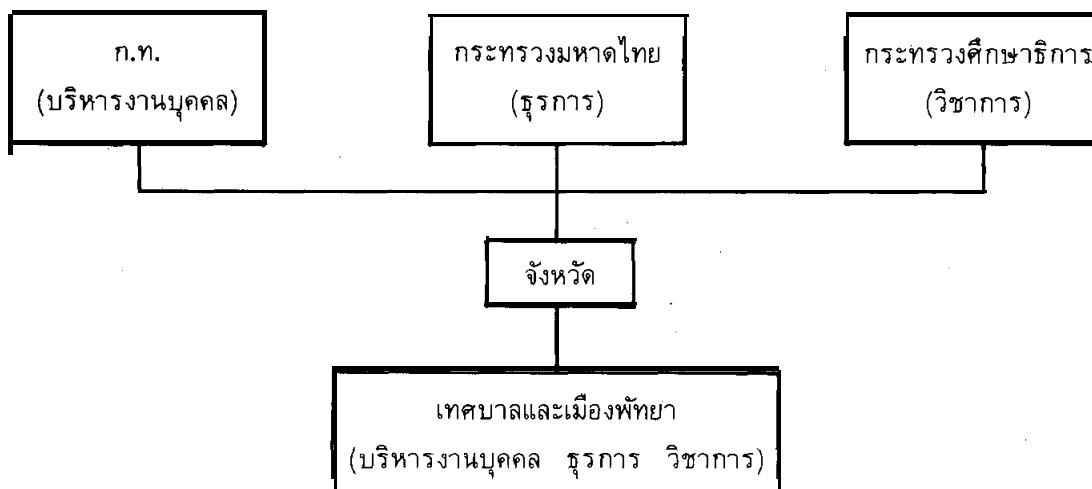
1. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมและส่งเสริมงานในด้านธุรการเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องให้คำแนะนำส่งเสริม และช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการแก้ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

2. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมและส่งเสริมงานด้านวิชาการและมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับคุณวุฒิครู คุณภาพการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแบบเรียนแนวการสอน ตลอดจนงานการวัดผล ช่วยเหลือด้านการนิเทศก์การศึกษา เป็นต้น

3. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีหน้าที่ส่งเสริมและวางนโยบายด้านการบริหารงานบุคคล เช่นการบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง และวินัยของพนักงานครูท้องถิ่น



## ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น



### นโยบายส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นของ มท.

โดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ รวมทั้งเป็นผู้ส่งเสริมและประสานงานให้กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่นด้วย จึงได้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารการศึกษาของตนให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น แนวนโยบายสำคัญในการส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยสรุปได้ 5 ประการคือ

1. จัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วกัน
2. ขยายการศึกษาภาคบังคับให้เป็นไปทั่วถึงทุกท้องถิ่น
3. ส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยเฉพาะเรื่องการแนะแนวอาชีพให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ตลาดแรงงาน และความต้องการในการประกอบอาชีพ
4. ส่งเสริมให้เยาวชนรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ยกกระดับจิตใจคุณธรรม ตลอดจนการฝึกฝนการทำงานและการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ
5. ให้ความร่วมมือ ประสานงานและชักจูงเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น

### การดำเนินงานเพื่อพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น

สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการส่ง

เสริมการปกครองท้องถิ่นในด้านการจัดการประถมศึกษา ได้วางแผนพัฒนาการศึกษา  
ท้องถิ่น โดยได้กำหนดเป้าหมายและนโยบายในการจัดการศึกษาและยึดแผนพัฒนาการ  
ศึกษาแห่งชาติ หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการและนโยบายกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก

**เป้าหมายหลัก** ของการจัดการศึกษาท้องถิ่น คือ การฝึกอบรมสั่งสอนให้นักเรียน

1. มีความประพฤติดี (วินัยดี)
2. มีความรู้ดี (มีวิชา)
3. มีสุขภาพพลานามัยดี (กีฬาเด่น)

**นโยบาย** ในการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักดังกล่าว นอกจากการ  
สนับสนุนท้องถิ่นทางด้านงบประมาณและวิชาการแล้ว นโยบายสำคัญประการหนึ่งคือส่งเสริม  
ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้มากขึ้น

เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าใจตรงกันและถือปฏิบัติในแนวเดียวกันจึง  
กำหนดเป็นคำขวัญในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นว่า “วินัยดี มีวิชา กีฬาเด่น เป็น  
โรงเรียนชุมชน”

**วินัยดี** หมายถึงการสร้างเสริมลักษณะนิสัยอันพึงประสงค์ให้แก่นักเรียน เช่น ให้  
รู้จักประพฤติตนตามหน้าที่ ระเบียบแบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม  
ตลอดจนมีศีลธรรมอันดีงาม

รายละเอียดเกี่ยวกับการสร้างลักษณะนิสัยนี้ ส่วนใหญ่ปรากฏในหลักสูตรประถม  
ศึกษาพุทธศักราช 2521 ว่าด้วยกลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญ  
ง่าย ๆ คือ การฝึกอบรมนักเรียนให้ประพฤติดีทั้งกาย วาจา ใจ เช่นการแต่งกายสะอาด  
เรียบร้อย มีสัมมาคารวะ รู้จักทำความเคารพ รักษาระเบียบวินัย พุดจาไพเราะ ไม่พูด  
หยาบคาย ไม่ทิ้งขยะตามถนน มีความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความซื่อสัตย์  
อดทน ขยันหมั่นเพียร รู้จักประหยัด รู้จักเหตุรู้จักผล เป็นต้น

**มีวิชา** หมายถึงการเรียนการสอนที่ช่วยให้นักเรียนมีความรู้ดี นักเรียนที่จะเรียน  
ต่อในระดับสูงขึ้น ก็จะมีพื้นฐานดีที่จะเรียนต่อหรือสามารถสอบแข่งขันผู้อื่นได้ ส่วน  
นักเรียนที่ไม่เรียนต่อก็มีความรู้พอที่จะออกมาดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุข เพราะ  
ฉะนั้นเป้าหมายในการจัดการศึกษาท้องถิ่นในด้าน **มีวิชา** จึงมุ่งเน้นทั้งในด้านวิชาความรู้  
สามัญ การอ่านออกเขียนได้ ทำเลขเก่ง ซึ่งนักเรียนสามารถจะเรียนต่อในระดับสูงขึ้นได้  
และมุ่งเน้นในด้านการเรียนการสอนตามแนวหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 โดย  
เฉพาะอย่างยิ่งการเรียนการสอน กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตและกลุ่มการทำงานพื้นฐาน

อาชีพ ซึ่งจะช่วยให้นักเรียนที่จบการศึกษามีความพร้อมที่จะออกไปประกอบอาชีพได้หากไม่เรียนต่อ เพราะหลักสูตรพุทธศักราช 2521 เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งพิจารณาเพิ่มเติมหลักสูตรที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และเนื่องจากเด็กนักเรียนในเขตเทศบาลมีชีวิตอยู่ในชุมชนในเมือง มีสภาพปัญหาและสิ่งเอื้ออำนวยในการดำรงชีวิตแตกต่างจากเด็กนักเรียนในชนบท การเรียนการสอนด้านกลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตและกลุ่มการงานพื้นฐานอาชีพ จึงแตกต่างจากการเรียนการสอนในชนบท เช่น ส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องกฎจราจรการเรียนรู้เรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ไฟฟ้า นอกจากนี้นักเรียนที่อยู่ในเขตเมืองยังมีโอกาสที่จะทำอาหาร ขนม หรือประดิษฐ์สิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ จำหน่ายเป็นค่าอาหารกลางวันหรือช่วยเหลือผู้ปกครองได้ด้วย

**กีฬาเด่น** หมายถึงการพัฒนาทางด้านสุขภาพพลานามัยของนักเรียนให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ได้แก่การส่งเสริมสุขนิสัยส่วนตัวของนักเรียน รวมทั้งหลักโภชนาการ สุขาภิบาลโรงเรียน การบริการอนามัยโรงเรียน การป้องกันโรคติดต่อการออกกำลังกายและพักผ่อน การส่งเสริมกีฬา และการมีน้ำใจนักกีฬา เป็นต้น

**เป็นโรงเรียนของชุมชน** หมายถึงการทำให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการให้บริการแก่ชุมชน เช่น จัดนักเรียนช่วยในการจราจร หรือร่วมงานประเพณี หรือการใช้สถานที่ของโรงเรียนเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่โรงเรียนจะใช้ทรัพยากรจากชุมชนมาช่วยพัฒนาการศึกษา เช่น ส่งเสริมให้ประชาชน หน่วยงานของรัฐ องค์กรกุศล หรือเอกชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาเช่นการแสดงความความคิดเห็น การเสนอแนะ การอุทิศทรัพย์สินแรงงาน การเข้ามาช่วยสอนวิชาพิเศษ เป็นต้น

เพื่อให้การพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายและนโยบายที่วางไว้ กรมการปกครองได้จัดให้มีการสัมมนาผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นขึ้นทั้ง 4 ภาค ผู้เข้าสัมมนาในแต่ละภาคได้แก่เทศมนตรีผู้ทำหน้าที่บริหารการศึกษาปลัดเทศบาลหรือเมืองพัทยา หัวหน้ากองการศึกษาเทศบาลและเมืองพัทยา ครูใหญ่โรงเรียนเทศบาลและพัทยาทุกโรง ผลการสัมมนาเพื่อระดมสมองดังกล่าวนี้ได้นำมาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นและแจกให้ทุกโรงเรียนถือปฏิบัติ ในปีงบประมาณ 2524 นี้ได้ประชุมสัมมนาแล้วในระหว่างวันที่ 15 มกราคม-20 กุมภาพันธ์ โดยจัดสัมมนาเป็นภาค ๆ และจะได้ติดตามผลการปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้กำลังปรับปรุงงานบริหารงานบุคคลของพนักงานครูท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

โครงการส่งเสริมการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยาปีงบประมาณ 2524

ลำดับที่	ชื่อโครงการ	งบประมาณ	จำนวน	หมายเหตุ
1.	ปรับปรุงโรงเรียนเทศบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน	184,000	23 โรงเรียน	
2.	อบรมเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนชุมชน	109,000	46 คน	
3.	จัดซื้อหนังสือห้องสมุดโรงเรียนชุมชน	46,000	23 โรงเรียน	
4.	อบรมครูวิชาชีพ	500,000	71 คน	
5.	อาหารกลางวันในโรงเรียน	1,295,560	100 โรงเรียน	
6.	อบรมครูอนามัย	276,000	155 คน	
7.	อบรมผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา	191,800	117 คน	
a.	อบรมครูผู้สอนตามหลักสูตรใหม่	635,660	476 คน	
9.	สุขศึกษาสายการศึกษา	540,000	71 โรงเรียน	
10.	อบรมพนักงานครูที่ไม่มีวุฒิ	1,169,480	200 คน	
11.	อบรมครูวิทยุโรงเรียน	42,000	118 คน	
12.	สอนศาสนาอิสลามในโรงเรียน	—	—	
13.	ส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่นที่ใช้ภาษาอื่นมากกว่าภาษาไทย		—	
	รวมเป็นเงิน	5,000,000	—	

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 2524

ลำดับที่	เทศบาล รายการ	งบประมาณ	ลำดับที่	เมืองพัทยา รายการ	งบประมาณ
1.	งบบริหารการศึกษา	3,792,200	1.	เงินเดือน	5,869,700
2.	เงินเดือนครูและภารโรง	367,295,000	2.	ค่าจ้างประจำ	226,300
3.	เงินบำเหน็จบำนาญ และเงินทดแทน	1 0,000,000	3.	ค่าตอบแทน	70,000
4.	ค่าครุภัณฑ์การศึกษา	6,000,000	4.	ค่าครุภัณฑ์	413,800
5.	ค่าซ่อมแซมอาคาร เรียน	5,000,000	5.	ค่าวัสดุ	93,300
6.	ค่าก่อสร้างอาคารเรียน	80,000,000	6.	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1,760,000
7.	ค่าหนังสือแจกนักเรียน ยากจนยืมเรียนและ อุปกรณ์การเรียนแจก นักเรียนยากจน	5,147,800	7.	ค่าใช้สอย	200,000
8.	ค่าเสื้อผ้าแจกนักเรียน ยากจน	1,507,000	8.	ค่าสาธารณูปโภค	63,000
9.	โครงการฝึกอบรม	5,000,000	9.	รายจ่ายอื่น	975,000
	รวม	193,752,000		รวม	9,671,200

รวมทั้งสิ้น 503,423,200 บาท

## สถิติเกี่ยวกับการประถมศึกษา

ในที่นี้จะนำสถิติเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนระดับประถมศึกษาในแต่ละสังกัดมาแสดง เนื่องจากข้อจำกัดของหน้ากระดาษจึงจะนำเฉพาะสถิติที่น่าสนใจมาเปรียบเทียบให้เห็นเท่านั้น และเนื่องจากเพิ่งมีการเปลี่ยนระบบการศึกษาระดับประถมใหม่โดยโอนโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โอน 1 ตุลาคม 2523) ดังนั้นจึงจะขอนำสถิติในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงมาเสนอในลักษณะเปรียบเทียบ

### ตารางที่ 1

จำนวนครู นักเรียน โรงเรียน จำแนกตามประเภทโรงเรียน  
ปีการศึกษา 2521

ประเภทโรงเรียน	จำนวนโรงเรียน	จำนวนครู	จำนวนนักเรียน
ร.ร.สังกัดกรมสามัญ	228	8,497	189,585
ร.ร.ราษฎร์	2,488	47,084	797,386
ร.ร.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	29,486	246,416	5,867,069
ร.ร.เทศบาล	420	9,824	212,939
ร.ร.กทม.	400	10,949	215,849
ร.ร.สาธิตและตำรวจตระเวน ชายแดน	190	ไม่มีข้อมูล	19,666
รวม	33,212	322,770	7,302,494

ที่มา: ฝ่ายสำรวจและประเมินผล กองสถิติและวิเคราะห์ภาวะการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถิติการศึกษาระดับประถมศึกษา ปีการศึกษา 2521

ตารางที่ 2

ขนาดของโรงเรียน จำแนกตามประเภทโรงเรียน

ประเภทโรงเรียน	เฉลี่ยจำนวนนักเรียนต่อโรง
ร.ร.กรมสามัญศึกษา	854
ร.ร.ราษฎร์	320
ร.ร.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	199
ร.ร.เทศบาล	507
ร.ร.กทม.	540
รวม	220

ที่มา: แหล่งเดียวกับตารางที่ 1

ตารางที่ 3

จำนวนนักเรียนต่อครู จำแนกตามประเภทโรงเรียน

ประเภทโรงเรียน	อัตรานักเรียนต่อครู
กรมสามัญศึกษา	22 : 1
ราษฎร์	17 : 1
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	24 : 1
เทศบาล	22 : 1
กทม.	20 : 1
รวม	23 : 1

ที่มา: แหล่งเดียวกับตารางที่ 1

ตารางที่ 4  
จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน

ประเภทโรงเรียน	จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน
กรมสามัญศึกษา	34 : 1
ราษฎร์	33 : 1
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	26 : 1
เทศบาล	30 : 1
กทม.	31 : 1
รวม	27 : 1

ตารางที่ 5  
ร้อยละของครู จำแนกตามวุฒิ ปีการศึกษา 2521

ประเภทโรงเรียน	ปริญญาตรี และสูงกว่า	อนุปริญญา หรือเทียบเท่า	ป.กศ. หรือ เทียบเท่า และต่ำกว่า	รวม
กรมสามัญ	21.82	58.23	19.95	100
องค์การ	5.34	52.86	41.78	99.98
เทศบาล	5.40	55.13	39.47	100.00
กทม.	21.00	48.06	30.94	100.00

ที่มา : กองแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ



**ตารางที่ 6**  
ร้อยละของนักเรียนเข้าชั้นชั้นประถมศึกษาปีที่ 2520

ประเภทโรงเรียน	นักเรียนชั้น ป.1
กรมสามัญศึกษา	5.52
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	16.51
เทศบาล	11.99
กรุงเทพมหานคร	15.83

**ตารางที่ 7**  
สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3

ประเภทโรงเรียน	ภาษาไทย	เลขคณิต	รวม
กรมสามัญศึกษา	61.4	65.6	62.8
ราษฎร์	61.4	61.3	61.3
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	35.9	38.4	36.7
เทศบาล	51.9	55.6	52.8

**ที่มา :** สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา

ตารางที่ ๘

ร้อยละของรายได้ของเทศบาลด้านการศึกษาปี 2521-2522

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุน ของรัฐบาล	รายได้ของ เทศบาล	รวม
2521	69.65	30.35	100
2522	64.74	35.26	100

ที่มา: สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น

## ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแจ้งว่า คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาเห็นว่าปัจจุบันระบบการบริหารทางการศึกษาโดยส่วนรวมของประเทศ มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหาร ในลักษณะที่สับสนจนไม่อยู่ในสภาพที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้ก้าวรุดหน้าไปได้ดีเท่าที่ควร จำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาเป็นส่วนรวมทั้งระบบ เพื่อให้มีความสอดคล้องและสนองความต้องการที่แท้จริงของการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ศึกษาและเสนอแนะโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ และนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเพื่อพิจารณาต่อไป

ประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตั้งอนุกรรมการขึ้นจัดทำโครงสร้าง และระบบบริหารการศึกษาเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณา

### คณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

- |   |            |
|---|------------|
| 1. รองประธานกรรมการการศึกษาแห่งชาติ<br>(นายก้อ สวัสดิพานิชย์) | ประธาน     |
| 2. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ<br>และสังคมแห่งชาติ    | รองประธาน  |
| 3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี                                      | อนุกรรมการ |
| 4. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ                                      | ”          |
| 5. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย  | ”          |
| 6. รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (นายวิจิตร ศรีสอ้าน)                | ”          |
| 7. รองเลขาธิการ ก.พ. (นายสำราญ ถาวรบุคคัม)                    | ”          |
| 8. รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (นายพดี จุณณานนท์)             | ”          |
| 9. รองอธิบดีกรมการปกครอง                                      | ”          |
| 10. รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง                                     | ”          |
| 11. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (นายสมชัย วุฒิปรีชา)         | ”          |
| 12. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>(นายประเสริฐ นำสกุล)   | ”          |

13. นายกระมล ทองธรรมชาติ	”
14. นายเกรียง กীরติกร	”
15. พลเอกบุญเรือน บัวจรรุญ	”
16. นายอมร รักษาสัตย์	”
17. รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (นายพจน์ สะเพียรชัย)	อนุกรรมการและเลขานุการ
18. นายประยูร ศรีประสาธน์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
19. นายภาณุรัตน์ รัตยาภาส	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

### ความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อเพื่อนำงานหน้าที่ของท้องถิ่นทั้งเทศบาลและเมืองพัทยาในด้านการจัดการศึกษา กล่าวคือ อาจจะมีการโอนการศึกษาที่เทศบาลรับผิดชอบอยู่ไปขึ้นกับราชการส่วนกลางเช่นเดียวกับที่เคยโอนการศึกษาประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปแล้ว

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันนี้การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลและเมืองพัทยามีหน้าที่จัดการประถมศึกษาอยู่ด้วย กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าควรให้การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาภายในเขตการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุผลดังนี้

1. เหตุผลทางด้านแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 63 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมตลอดทั้งการปกครองท้องถิ่น รัฐพึงส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนั้น กฎหมายปกครองท้องถิ่นก็กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษา คือ มาตรา 50(6) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล

การให้เทศบาลและเมืองพัทยามีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา จึงเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถูกต้องแล้ว

2. เหตุผลทางการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจะรับผิดชอบการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมด รัฐบาลกลางจะรับผิดชอบเฉพาะการต่างประเทศและการทหารเท่า

นั้น การจะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยให้เป็นที่สนใจของประชาชน จะต้องเพิ่มหน้าที่และบทบาทของการปกครองท้องถิ่นขึ้นตามลำดับ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการแก่ประชาชนในทุกด้าน การจัดการศึกษาเทศบาลเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การที่มีผู้กล่าวว่า “กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ควรให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการจัดการศึกษาทั้งหมด” นั้น เป็นการแสดงทัศนคติที่แคบ ไม่พิจารณาถึงระบอบการปกครองประเทศและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินถ้าถือว่าทัศนคตินี้เป็นทัศนคติที่ถูกต้อง การปกครองท้องถิ่นก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ เพราะหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นงานที่มีราชการส่วนกลางรับผิดชอบอยู่ด้วยแล้วทั้งสิ้น เช่น การสาธารณสุข ก็มีกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ การสร้างบำรุงถนนหนทางก็มีกรมทางหลวงแผ่นดินรับผิดชอบอยู่แล้วเป็นต้น ถ้าโอนงานที่มีราชการส่วนกลางรับผิดชอบมาไว้ในส่วนกลางทั้งหมดส่วนท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องมี เพราะไม่มีงานจะทำ

3. เหตุผลทางด้านประสิทธิภาพทางการศึกษา ปัจจุบันนี้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นดำเนินการตามหลักสูตรและขบวนการเรียนการสอนตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดประสิทธิภาพการเรียนดีกว่าโรงเรียนประชาบาลในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

อนึ่ง ระบบการบริหารการประถมศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นรูปคณะกรรมการระดับต่าง ๆ นั้น ยังไม่มีการประเมินผลว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด จากการสัดับรับฟังหลายจังหวัดมีปัญหาความแตกแยกระหว่างครู ซึ่งเป็นผลจากการหาเสียงเลือกตั้งกรรมการระดับต่าง ๆ ระบบนี้อาจล้มเหลวก็ได้ จึงไม่ควรมีการโอนการศึกษาของเทศบาลไปรวมในขณะนี้เพราะการศึกษาของเทศบาลมีประสิทธิภาพดีอยู่แล้ว

4. เหตุผลเกี่ยวกับพนักงานครูเทศบาล จากการสอบถามพนักงานครูเทศบาล ซึ่งปัจจุบันมีอยู่จำนวน 10,089 คน จะมีพนักงานครูเทศบาลไม่ถึง 5% ที่มีความประสงค์จะโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในเมื่อพนักงานครูเทศบาลกว่า 95% พอใจที่จะเป็นพนักงานครูเทศบาล หากมีการโอนการศึกษาเทศบาลไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ครูเทศบาลจำนวนดังกล่าวอาจจะมีปฏิกิริยาต่อต้าน เป็นผลเสียต่อความสงบเรียบร้อยภายในได้

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าไม่ควรโอนการศึกษาที่การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบอยู่ไปรวมกับกระทรวงศึกษาธิการ เพราะเป็นการไม่สนองนโยบายแห่งรัฐเรื่องการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ดีอยู่แล้ว

ส่วนการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งจัดเป็นรูปคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ยังไม่มีการประเมินผลทั้งในด้านการบริหารและด้านประสิทธิภาพการศึกษา นอกจากนี้ การโอนการศึกษาจากท้องถิ่นไปสังกัดส่วนกลางอาจมีการต่อต้านจากพนักงานครูเทศบาล และผู้บริหารระดับท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ยังเห็นว่า ปัจจุบันมีโรงเรียนบางโรงเรียนในเขตเทศบาล ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เป็นโรงเรียนทดลองเมื่อสมัยโอนการศึกษาไปราชการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด บัดนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้รับโอนโรงเรียนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดคืนหมดแล้ว จึงสมควรโอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดให้กับท้องถิ่นรับไปดำเนินการต่อไป

เกือบ 20 ปีที่ท้องถิ่นจัดการศึกษา การศึกษาท้องถิ่นได้พัฒนาเจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ ผู้บริหารทั้งนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำได้ร่วมกันปรับปรุงแก้ไข ปัญหาข้อบกพร่องด้วยดีตลอดมา ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาของบุตรหลานของตนอย่างใกล้ชิดทั้งโดยผ่านผู้แทนของตนในลักษณะเทศบาลหรือโดยการบริจาคทรัพย์สินเพื่อการศึกษา ดังนั้นหากให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาจึงเป็นที่เชื่อได้ว่าการศึกษาในระดับนี้จะเจริญก้าวหน้าสืบไป

## ตัวอย่างคำถามบทที่ 4

1. หน่วยของการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลของไทยได้ให้ความสนใจการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการวางผังเมืองของเทศบาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนของท้องถิ่นในการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
  - (1) ครั้งที่ 18 พ.ศ. 2520 ณ จว.ลำปาง
  - (2) ครั้งที่ 19 พ.ศ. 2521 ณ จว.ราชบุรี
  - (3) ครั้งที่ 20 พ.ศ. 2522 ณ จว.ภูเก็ต
  - (4) ครั้งที่ 21 พ.ศ. 2523 ณ จว.ราชบุรี
  - (5) ครั้งที่ 22 พ.ศ. 2524 ณ จว.ชลบุรี
2. การวางแผนตามแนวบรรยายก๊อย่าง
  - (1) 3 อย่าง คือ ระยะสั้น ระยะยาว ระยะปานกลาง
  - (2) 2 อย่าง คือ ระยะสั้น ระยะยาว
  - (3) 4 อย่าง คือ ระยะสั้น ระยะยาว ในเมือง นอกเมือง
  - (4) 1 อย่าง คือ การวางผังในเมืองระยะสั้น
  - (5) ผิดทั้งหมด
3. การควบคุมการใช้ที่ดินโดยการวางแผนมีกี่วิธี
  - (1) 5 วิธี
  - (2) 4 วิธี
  - (3) 3 วิธี
  - (4) 2 วิธี
  - (5) ผิดทั้งหมด

เฉลย ข้อ 1. 1. ข้อ 2. 2. ข้อ 3. 3.

## บรรณานุกรมบทที่ 4

### ภาษาไทย

1. สำนักผังเมือง, *ผังเมืองจังหวัดขอนแก่น 2505*, พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทคณะช่าง จำกัด 2505.
2. สำนักผังเมือง, *เอกสารเผยแพร่ประจำปี 2520*, สำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทย, 2520.
3. สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, *เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการในการประชุม สทท. ครั้งที่ 18 และ 22 พ.ศ. 2520, 2524*, พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2520, 2524.

### ภาษาอังกฤษ

1. Altshuler Alan, *The City Planning Process: A Political Analysis*, Ithacas N.Y.: Comel University press, 1965.
2. Chapin F. Stuart Jr., *Urban Land Use Planning*, 2nd. ed., Urbana III: University of Illinois press, 1964.
3. Miller Howard, *Mr Planning Commissioner*, Public Administration Service Chicago, 1954.
4. Deps Hohn W., *The Making of Urban America: A History of City Planning in the United States*, Princeton N.J.: Princeton University press, 1964.
5. D.H. Webster, *Urban Planning and Municipal Public Policy*, New York: Harper and Row, 1958.
6. Charles R. Adrian, *Governing Urban America*, 2nd. ed., New York: McGraw-Hill book co.. 1961.