

# การจัดนิคมของกรมประชาสงเคราะห์ที่บ่างปะกง<sup>1</sup>

## 1. ความนำ

การจัดนิคมสร้างตนเองเป็นโครงการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ดำเนินงานรับผิดชอบโดยกรมประชาสงเคราะห์ มีจุดมุ่งส่งเสริมการปกครองตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล เช่นเดียวกับโครงการอื่น ๆ ที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ริเริ่มขึ้น เช่น แผนการพัฒนาชนบทชั้นปัจจุบัน เป็นการพัฒนาชุมชนรับผิดชอบดำเนินงานหรือการพัฒนาชาวเชา<sup>2</sup> ในที่นี้จะยกตัวอย่างการจัดนิคมสร้างตนเองและวิธีดำเนินการตามหลักการของทางราชการ เพื่อเป็นตัวอย่างให้เข้าใจถึงโครงการและเป้าหมายของรัฐบาลในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองตนเอง ของประชาชน

## 2. ประวัติการจัดนิคมสร้างตนเองบ่างปะกง

นิคมสร้างตนเองบ่างปะกงซึ่งหวัดฉะเชิงเทรา เป็นรูปนิคมกสิกร กรมประชาสงเคราะห์ จัดขึ้นตาม พรบ. จัดที่ดินเพื่อการครองซึพ พ.ศ. 2485 และ พรบ. จัดที่ดินเพื่อการครองซึพ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2504 กิจการนิคมสร้างตนเองมีประวัติดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ โดยเริ่มมาแต่ พ.ศ. 2483 ในปัจจุบันกิจการนิคมดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อมุ่งสร้างชุมชนขึ้นใหม่ โดยให้ชุมชนนั้น ๆ มีความอยู่ดีกินดี และมีการปกครองตนเองได้ในที่สุด การจัดนิคมกสิกรที่บ่างปะกงนับว่าประสบผลสำเร็จพอสมควร และได้มีการแจกโอนดีที่ดินแก่ผู้เข้าทำประโภชน์ไปแล้วใน พ.ศ. 2511

## 3. วิธีดำเนินการจัดนิคม

หลักการจัดนิคมของกรมประชาสงเคราะห์ คือ มุ่งดำเนินงานในที่ดินกร้างว่างเปล่า และเป็นที่สาธารณะสมบูรณ์ รวมทั้งพิจารณาถึงความสะดวกในการคมนาคมและการประกอบอาชีพด้วย

นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคนเข้าอยู่ในนิคมโดยมีคณะกรรมการของกรมประชาสงเคราะห์และจังหวัดที่จัดสรรที่ดินนิคมกสิกร ช่วยกันพิจารณา

สิ่งต่อไปนี้ที่มีอยู่แล้วและทางการจัดบริการให้ตามความจำเป็นเบื้องต้นในนิคม ได้แก่

2.1 ที่ดินที่จะจัดสรรให้ผู้ที่ขอเข้าทำประโภชน์ที่ได้รับอนุญาต

2.2 ทางคมนาคม เช่น ถนน, สะพาน ฯลฯ

2.3 แหล่งน้ำ เพื่อการเกษตร

<sup>1</sup> และ 2 ปีก่อน อังศุสิงห์ กรณ์พันธุ์ชัยนบที่ในประเทศไทย วิทยานิพนธ์นักศึกษา วปอ. รุ่น 2 พ.ศ. 2501 และ ศูนย์การเรียนรู้นิคมมาจาก เอกสารเผยแพร่องค์กรประชาสงเคราะห์ จากการคุยงานที่นิคมบ่างปะกงของนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ชั้นปีที่ 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2510 รายงานโดย อุทาหรณ์ บางปะกง (ไม่จัดพิมพ์)

2.4 จัดเจ้าหน้าที่วิชาการต่าง ๆ เช่นของกรมประชาสงเคราะห์เงะและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น ด้านเกษตร, อนามัย ฯลฯ

2.5 บริการช่วยเหลือสมาชิกนิคม เช่น เงินกู้เพื่อย้ายครอบครัวเข้าสู่นิคม และกู้เพื่อนำมาลงทุนประกอบอาชีพ

## การปักครองนิคม

เฉพาะนิคมกสิกรนางปะกง มีการจัดสรรที่ดินให้ผู้เข้าทำประโภชน์ เรียบร้อยกันไปตามแนวโน้มเป็นแบบหมู่บ้าน (village system) โดยมีผู้ปกครองนิคมเป็นผู้ดูแลการจัดการปักครองเน้นในรูปการปักครองตนเอง ของประชาชนโดยจัดให้มีคณะกรรมการบริหารหมู่บ้านขึ้น ประกอบด้วยหัวหน้าครอบครัวของสมาชิกนิคม ทั้งนี้เพื่อดำเนินการต่าง ๆ เป็นการพัฒนาตนเองไปสู่ความเจริญ และมีการปักครองในรูปเทศบาล หรือสุขาภิบาล กิ่งอำเภอ เทศบาลตำบล สภาพตำบล หรือเป็นอ่าเภอในที่สุด

## การนิกรณสิทธิ์ในที่ดิน

เมื่อผู้เข้าทำประโภชน์ในที่ดินของนิคม ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของนิคมแล้ว ก็มีสิทธิขอรับหนังสือสำคัญการทำประโภชน์ในที่ดินจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อนำไปเป็นหลักฐานขอรับโฉนดที่ดินจากเจ้าพนักงานที่ดินได้ตามกฎหมายต่อไป

## การประกอบอาชีพของสมาชิกนิคมกสิกรนางปะกง

ส่วนใหญ่ ทำสวน และทำไร่ (ทำในรูปฟาร์ม มีการปลูกพืชหมุนเวียน และยืนดัน เช่น ทำสวนมะพร้าว นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่การเกษตรยังแนะนำให้สมาชิกประกอบอาชีพอย่างอื่นเพิ่มเติม เช่น เลี้ยงปลาในบ่อและเลี้ยงสัตว์ สมาชิกนิคมมีรายได้ทางครอบครัวคือประมาณ 800 บาทต่อเดือน โดยเฉลี่ยแต่ละครอบครัว หรือ 8,000 บาทต่อปี

## ผลสำเร็จของการจัดนิคมกสิกรนางปะกง

1. ช่วยเหลือให้ประชาชนผู้มีความขยันขันแข็งแต่ไม่มีที่ดินของตนเอง ได้มีโอกาส มีที่ทำกิน และประกอบอาชีพสร้างความอุ่นดีกินดี แก่ตนเองและชุมชน อันเป็นผลถึงการพัฒนาประเทศด้วย

2. เป็นตัวอย่างอันดีแก่นิคมกสิกรอื่น ๆ เพราะเป็นการพัฒนาอาชีพและคนอย่างได้ผล  
3. ช่วยเป็นเครื่องซักจุ่งให้ส่วนราชการ และประชาชนทั่วไปหันมาสนใจในกิจการพัฒนาชุมชน ในรูปของนิคมมากขึ้น

4. การจัดนิคมจะช่วยให้การพัฒนาบ้านเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบ ตรงตามเป้าหมาย หมายสมกับสภาพท้องที่ และความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม เช่นมีการจัดผังหมู่บ้าน มีบริการสาธารณูปการต่าง ๆ ครบถ้วน และมีการส่งเสริมอาชีพตามความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศ และตามความหมายของพื้นที่ ๆ นิคม เป็นต้น

5. การจัดนิคม เป็นงานสังคมสงเคราะห์ที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง และเป็นการแก้ปัญหาของประเทศด้วยพัฒนาอย่างตรงจุดที่สุด คือปัญหาขาดแคลนที่ทำกิน ความไม่รู้ความยากจนและโรคภัยไข้เจ็บของประชาชน และมีการวางแผนรากฐานการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

### การพัฒนานิคมหันต่อไปและบริการด้านอื่น ๆ

เมื่อผู้เข้าทำประชyiชนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วและมีผู้สนับสนุนให้เป็นสมาชิกของนิคมมากขึ้น ชุมชนในนิคมจะเจริญขึ้น บังเกิดบริการด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณสุข มีสถานีอนามัย การประปา การไฟฟ้า ถนนทาง โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ ในขั้นสุดท้าย เมื่อนิคมเจริญถึงที่สุดทางการมีการประชาสang เคราะห์จะได้ก้อนสภาพนิคม และทางรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยก็จะได้ยกฐานะให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล หรือสุขาภิบาล และตั้งชุมชนนั้น ๆ ขึ้นเป็นตำบล กิ่งอำเภอหรืออำเภอแล้วแต่กรณีต่อไป ข้อเสนอแนะบางประการในการจัดนิคม

1. การป้องกันการบ่อนทำลาย ของคอมมิวนิสต์ ในท้องถิ่น การมีมาตรการที่รักกุม พอ มิให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้าใจมีต์และหาเสียงกับประชาชนได้ เช่นกรณีนิคมสร้างตนเอง สำนักอุน อ.วาริชภูมิ จังหวัดสกลนคร มีคอมมิวนิสต์เข้าใจมีต์และเจ้าหน้าที่และตำรวจสาย (คู นสพ.สยามรัฐรายวัน ฉบับวันที่ 18 ก.พ. 16 หน้า 1)

#### 2. การจัดรูปนิคม

นิคมมีหลายแบบในอิสราเอล นิคมกีบปูช<sup>3</sup> มีผลในการพัฒนาตัวบุคคลและประเทศมาก การจัดรูปนิคมของประเทศไทยควรจะได้ส่งเสริมให้เป็นไปตามแบบนี้บ้าง นอกจากนั้น การจัดรูปนิคมให้มีการปกครองตนเองก็ควรจะได้ส่งเสริมให้เป็นรูปคณะกรรมการบริหารหมู่บ้าน ของมวลสมาชิกให้รู้จักนาช่วยกันคิดช่วยกันทำ และริเริ่มทำงาน โดยประสานงาน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่คอยให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็น เช่น เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ และนักวิชาการเป็นต้น วิธีนี้ย่อมจะช่วยปูพื้นฐานและฝึกอบรมสมาชิกนิคมโดยทางปฏิบัติ ให้เข้าใจถึงหลักการปกครองตนเอง ตามแบบประชาธิปไตย

3. การส่งเสริมอาชีพ ความมุ่งส่งเสริมอาชีพหลักที่เหมาะสมกับสภาพท้องที่และ ความต้องการของเศรษฐกิจ การส่งเสริมอาชีพที่ได้ผลจริงจังนั้นควรดำเนินการเป็นกิ่ม เช่นในรูปสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพราะเป็นวิธีสร้างความเจริญและพัฒนาระบอบ ประชาธิปไตยได้ดีกวิธีหนึ่ง สมดังพระราชดำรัสลั่นเกล้าชักดาปปัจจุบันที่ว่าการสหกรณ์ เป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย<sup>4</sup> และส่งเสริมการสหกรณ์ในรูปต่าง ๆ อุปถัมภ์อย่างแท้จริง

3. กีบปูช ในอิสราเอล คือการเผยแพร่ว่องสถานทุตอิสราเอล พ.ศ.2518

4. คู นสพ.สยามรัฐ รายวัน 1 ม.ค.15 การอภิปรายหน้าพระที่นั่ง ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ประเทศไทยจะให้ระบบสังคมนิยมมาใช้ให้หรือไม่ พ.ศ.2515 หน้า 4, 5

## สรุป

การจัดนิคมในประเทศไทยนั้นยังมีได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร จึงยังมีได้ปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจ สมดังเป้าหมายการปักครองตนของประชาชนในนิคมที่ได้ตั้งไว้ ปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือการประสานงานของส่วนราชการต่าง ๆ การจัดนิคม อาจมีปัญหาซับซ้อนอีกหลายประการที่เกิดขึ้นแท้จริงในท้องที่ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะนักวิชาการต่าง ๆ จะต้องวางแผนร่วมกันแต่เริ่มแรกเพื่อดำเนินการร่วมกับประชาชน ให้บังเกิดผลสมตามนโยบายของรัฐบาล ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมที่ดิน กรมการปักครอง กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งทั้งหมดนี้ สังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้น กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรฯ ฯลฯ ย่อมมีบทบาทสำคัญยิ่ง เพื่อบรรลุเป้าหมายของการจัดนิคม ข้อพึงสังเกต ในประเทศไทยก็คือ ยังไม่มีนิคมแห่งใดได้รับยกฐานะขึ้นเป็น ตำบล อำเภอ หรือกิ่งอำเภอเลย และยังมีได้มีการยกฐานะนิคมขึ้นเป็นหน่วยปักครองตนเองในท้องถิ่น เช่น สภาพัฒน์ สุขาภิบาล หรือเทศบาล ข้อสังเกตนี้ ซึ่งให้เห็นว่าการจัดนิคมมีหลักการ และปรัชญาที่ดีในการพัฒนาคน และการปักครองประชาธิปไตยแท้ยังหาได้บรรลุสู่เป้าหมายไม่ ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ น่าจะได้วางแผนร่วมกันและช่วยกันประสานงานให้ได้ดีกว่านี้ ไม่เช่นนั้น ก็จะมีแต่นิคมที่ถูกเผาทิ้งโดยผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เช่นนิคมสำนักอูน อ้ำเงาพัฒนานิคม จ.สกลนคร นั่นเอง

# การวางแผนและนโยบายเกี่ยวกับการใช้ดินและน้ำ

## 1. ความนำ

การกำหนดใช้ที่ดินและการกระจายทรัพยากร คือที่ดินและน้ำซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ควรเป็นนโยบายพื้นฐาน และเป็นประเด็นที่รัฐบาลและหน่วยปกครองท้องถิ่นให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งอย่างน้อย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ของไทย ได้ระบุไว้ชัดเจน และหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลของไทย ปัจจุบันกำลังให้ความสนใจอย่างยิ่ง ดังปรากฏในรายงานการประชุมสัันนิบาตเทศบาลฯ ครั้งที่ 17 และ 18 (ดูเอกสารการประชุมใหญ่ประจำปี ของสัันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 18 พ.ศ. 2520 ณ จังหวัดลำปาง 15 - 19 มีนาคม พ.ศ. 2520) ซึ่งพูดถึงการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการวางแผนผังของเทศบาล ฯลฯ

## 2. ความจำเป็นในการใช้ที่ดินและการควบคุม

การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เป็นปัญหาเกี่ยวกับความต้องการของพื้นที่ในเมืองและพื้นที่ทางเกษตรกรรม ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถาบันหรือองค์กรทางสังคมในชนบท ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ดินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะความเรียบง่ายของเทคโนโลยีและการวางแผนงาน ทำให้เกิดปัญหาสังคม ทั้งในชนบท และในเมือง โดยเฉพาะความวุ่นวายในเมืองที่เกิดขึ้นเพราะคนมีที่ดินครองน้อย ห้ามเข้ามาในเมืองเพื่อเปลี่ยนวิถีชีวิตในการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินให้เท่าเทียมกันเป็นความจำเป็น และจะต้องมีการวางแผนโดยรอบครอบ เนื่องจากในเมืองและสังคมในเมืองซึ่งเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่รวมไปถึงการเปลี่ยนนโยบายการเกษตร การใช้ที่ดิน การใช้น้ำ การพัฒนาถนนทาง ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ ทำให้ต้องมีการพัฒนาเทคนิคของการวางแผนทางกายภาพ (Physical Planning Techniques) และการควบคุมที่จะใช้ในการตัดสินใจวางแผน

## 3. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรทุกฝ่าย ทุกวิถีทางที่เกี่ยวกับคน วัสดุอุปกรณ์ และใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน (Thomas H. Reed, Municipal Management, McGraw-Hill Book co; New York, 1941, p. 304) ในสหราชอาณาจักร การวางแผนอย่างเป็นระบบ อาจนับได้ว่าเริ่มแต่สมัยวิลเลียมเพน (ค.ศ. 1682) ซึ่งเป็นผู้ออกแบบวางผังเมืองฟิลادেลเฟีย และต่อจากนั้นมาเมืองต่าง ๆ ในอเมริกาที่เจริญอย่างน่าตกใจ แต่ในชนบทการวางแผนเมือง ประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย จนถึงยุคเมอร์ตันและโกรศัพท์ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาตาม

แนวริมทางหลวงและถนนที่เพื่อยุ่งกัยให้การควบคุมการใช้ที่ดิน (Adrain, State and local government, McGraw-Hill Book co; New York, 1967, P. 527)

ตามความนิยมของชาวอเมริกัน การตัดสินใจในการใช้ที่ดินมักเป็นเรื่องขององค์กรธุรกิจเอกชน, นักพัฒนาที่ดิน, ผู้ขาย, ผู้เช่าที่ดิน โดยเฉพาะนักการธนาคารในระยะตัวรุ่งที่ 19 ชาวอเมริกันมิได้คิดว่าประโยชน์ของชุมชนยืนอยู่เหนือประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว มากนี้ ตั้งนั้นนักวางแผนในระยะหลังจึงพบอุปสรรคเกี่ยวกับผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านี้ อยู่มาก ในปี ค.ศ. 1907 ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการวางแผนการในองค์กรเทศบาล ที่ ชาร์ทฟอร์ค คอนเนตติคัท และในปี ค.ศ. 1960 91% ของเมืองในอเมริกาที่มีประชากรหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีการวางแผนเมืองอย่างเป็นทางการ โดยคณะกรรมการวางแผนของเมือง (Adrain Ibid, p. 527)

ในประเทศไทยของเรา การวางแผนเมืองเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของชุมชนในเมือง และท้องถิ่น เพื่อได้รับความสนใจและดำเนินการมาไม่นานนี้เอง โดยรัฐบาลจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ใน พ.ศ. 2516 ได้มีการเสนอกฎหมายผังเมืองและประกาศใช้พระราชบัญญัติผังเมืองในปี พ.ศ. 2518 บัญหาความเจริญและการขยายตัวของเมือง การเพิ่มขึ้นจำนวนประชากรและที่อยู่อาศัย เกี่ยวพันกับการใช้ที่ดิน และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง จะต้องวางแผนเมือง เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล

#### 4. การวางแผนในปัจจุบัน

การวางแผนมีสองอย่างคือ วางแผนการระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเราจะต้องมีความเข้าใจเป็นอย่างดีในผลของการวางแผนต่อความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองต่าง ๆ เพราะบางที่การวางแผนอาจต้องตกอยู่ในบังคับหรือจำยอมให้แก่จำนวนกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลอยู่เหนือกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระบบตัวแทนของกลุ่มหลาย ๆ กลุ่มในสังคม อีกดีดี เป็นพิล๊ด ก้าวไว้ร่วม ตามสามัญสำนึกนั้น การตัดสินใจส่วนบุคคล โดยธรรมชาติย่อมตัดสินใจโดยบุคคลหรือกลุ่มพหุติกรรมที่กระทำมิได้ตั้งใจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กระบวนการการเลือกตัดสินใจของสังคมซึ่งโดยธรรมชาติเป็นผลพลอยได้โดยอุบัติเหตุ มิได้ตั้งใจของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กระบวนการการเลือกของสังคมเป็นอย่างหนึ่งในหลาย ๆ อย่างของกระบวนการกระทำการของเอกชน, กลุ่มต่าง ๆ หรือสถาบันต่าง ๆ ที่แสวงหาความสำเร็จตามเป้าหมายของตน โดยใช้ผู้กระทำการอื่น ๆ ไม่มากไปกว่าสถานการณ์ทางการเมือง การเข้าถึงการตัดสินใจในนโยบาย เช่นว่านี่ก่อให้เกิดผลเพียงสิ่งที่ปรากฏออกมานะ และมิใช่ข้อสรุปที่เพียงพอทั้ง ๆ ข้อเท็จจริงที่ให้เห็นว่าระบบมีได้ก่อให้เกิดสามัญสำนึก แต่เป็นผลให้เกิดการยอมรับ โดยประชาชนส่วนมากทุกชนะ (ดู Edward C. Banfield, Political Influence. The Free Press of Glencoe, New York, 1961, pp. 326-327).

การวางแผนเมืองในเมือง (Urban planning) เป็นการวางแผนที่สำคัญรูปหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับภารกิจวิชาชีพ และแสดงให้เห็นกระบวนการพิเศษในการตัดสินใจ ยิ่งกว่าในการใช้อำนุญาต ความรู้ต่องานโดยเฉพาะอย่างของรัฐบาล นักวางแผนบางคณะกลยุทธ์เป็นผู้ชัดแจ้งเก็บนักวิชาชีพอื่น ๆ และหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติบางแห่งได้กำหนดผลการให้เรียงในขอบเขตของอำนาจ เช่น การตัดสินใจของนักวางแผนเมืองกับผู้บริหาร (city planner and city Managers) และนักวางแผนมักกล่าวว่าตนสามารถกว่าผู้บริหารในด้านการพัฒนาเมืองและชุมชน ซึ่งผู้บริหารและสาธารณะต้องดูแลผู้บริหารที่ได้รับเลือกจากประชาชนควรนำข้อเสนอแนะของตนไปปฏิบัติมากกว่า (ดู Joseph M. Heikaff "Planning is the Responsibility of the Executive" Public Management 47 : 156-161, July, 1965)

ในประเทศไทยรัฐบาลกลางมีอิทธิพลมากต่อการวางแผนเมืองในท้องถิ่นแต่ผลของการปฏิบัติและการเพรียร์ของการวางแผนเมืองไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในท้องถิ่นบังหนึ่งมาก

### 5. คณะกรรมการวางแผน

หน่วยวางแผนส่วนภูมิภาคของไทย ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย คือสำนักนโยบายและวางแผน ส่วนภูมิภาค โดยปกติคณะกรรมการวางแผน ควรเป็นตัวแทนหน่วยงานกลางในการวางแผนที่นำโดยคณะกรรมการประจำงานและแผนงานของเทศบาลและส่วนราชการในท้องถิ่นต่าง ๆ และรับผิดชอบดำเนินการในการวางแผนของชุมชนอย่างกว้างขวาง จำนวนคณะกรรมการอาจขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของชุมชนในท้องถิ่น และอาจเป็นข้าราชการที่พ้นตำแหน่งโดยเกษียรอายุแล้ว ร่วมกับข้าราชการของรัฐในส่วนที่ทำงานเกี่ยวกับการออกแบบหรือตั้งขึ้นจากประชาชนที่รับอาสาทำงานโดยไม่รับเงินเดือนหรือเป็นคณะกรรมการของข้าราชการและประชาชนทั้ง 2 อย่าง ข้างต้น

อุปสรรคของคณะกรรมการวางแผนมีมาหลายเช่นจากพวกพัฒนาที่ดิน ขายและให้เช่าที่ดินซึ่งมีอิทธิพลมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการธุรกิจบางอย่างเป็นพิเศษมากกว่าจะปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม คณะกรรมการอาจถูกเร่งเร้าให้กำหนดเขตอุตสาหกรรมเพื่อให้ภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นและมักจะนำไปสู่การต่อสู้การต่อสู้การต่อสู้การให้เขตอุตสาหกรรมอยู่ห่างไกลบ้าน ปกติคณะกรรมการวางแผนมักเป็นผู้คนธรรมชาติความรู้ทางเทคนิคของการวางแผนหรือบางเวลาขาดแม้ความรู้ เช่น ไม่รู้ว่าจะวางแผนไปทำไม ดังนั้นคณะผู้เชี่ยวชาญจึงต้องจ้างด้วยราคางบประมาณและไม่สามารถจัดหาได้ เพราะงบประมาณอันจำกัดของคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการมักมีสภาพบ้านที่ไม่แน่นอนในการจัดทำงานบประมาณต่อรองในการของบประมาณ โดยเฉพาะความรู้สึกของคณะกรรมการเป็นประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งขาดพลังสนับสนุนด้านสาธารณะ การเมืองและการบริหาร

การวางแผนในชุมชนมิได้เกี่ยวพันเพียงด้านหนทาง การใช้ประโยชน์ต่าง ๆ และกฎหมายต่าง ๆ ของทรัพย์สินส่วนตัว แต่เป็นการวางแผนที่เกี่ยวกับส่วนสาธารณะ การพัฒนาอย่างอ่อนโยน บ้านเรือน การขัดแย้งสืบต่อกัน สถาณกรรม ศาสนา ภาระ ที่จอดรถ การสาธารณสุข และอื่น ๆ ลักษณะเป็นจุดเด่น ความซับซ้อนของการวางแผนเป็นเนื้ือหาในรายละเอียดของกระบวนการอย่างหนึ่งของการเข้าใจความต้องการของมนุษย์ต่าง ๆ และของอธิบดีและภารกิจหน้าที่ อนาคตของนโยบายสาธารณะที่จะรับใช้ เพื่อบริการตามความต้องการต่าง ๆ นั้นให้มีประสิทธิภาพที่สุด (ดู D.H. Webster, *Urban Planning and Municipal Public Policy*, Harpert Row, Publishers, Incorporated, New York, 1958, p. 4)

การวางแผนนี้ต้องใช้ค่านิยมทางวัฒนธรรมต่างๆ และการวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำเสนอแก่ทีมหรือก้าหนดจุดต่อสุขของผลที่กระทำผิดพลาดและหลักเลี้ยงความผิดพลาดของการพัฒนาในอนาคต

คณะผู้ทำงานวางแผนจะต้องรวมรวมข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและสถานะทางเศรษฐกิจและให้ผู้ตัดสินใจของชุมชนเสนอแนะเกี่ยวกับการเลือกต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติ และคิดเหตุรีымเรื่องที่เกี่ยวกับความสนใจของชุมชนสำหรับการอุดสาหกรรม, ธุรกิจและที่อยู่อาศัยและคณะผู้ทำงานจะตรวจสอบการแบ่งเขตและแบ่งหน่วยอย่ความคุ้มการตัดสินใจ (ดู Charles E. Patterson, The Politics of Planning in Small Cities, Newsletter, Bureau of Community Planning, University of Illinois, III, November, 1963). ในการวางแผนควรทำงานให้เป็นการติดต่อกัน แต่จำต้องมีแผนหลักไว้ การทำงานอย่างติดต่อกันไปจะต้องมีข้อมูลใหม่ และการศึกษาความของข้อมูลใหม่ และถ้าจะทำโดยคณะกรรมการในวิธีทางของ การพัฒนาชุมชนที่ประชาชนมีได้มีส่วนเข้าร่วมด้วยจะทำให้แผนหลักต้องยุ่งยากด้วย

## ๘. การควบคุมใช้ที่ดิน

แผนหลักซึ่งร่างโดยคณะกรรมการ โดยปกติไม่ถูกบัญญัติเป็นกฎหมายแต่ยังคงเป็นเครื่องนำพื้นฐานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการฝ่ายบริหาร ส่วนข้าราชการอาจรับเอารูปแบบที่แน่นไว้และกลยุทธ์เป็นนโยบายของทางการที่แคลงองอกมา นโยบายต่าง ๆ ที่ก่อตัวในแผนที่หรือในแคลงองการณ์ของหลักการต่าง ๆ บางคราวร่วมด้วยแผนการใช้วิธีควบคุมใช้ที่ดิน 3 วิธีคือ

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

### 6.1 การแบ่งที่ดิน (Subdividing)

การควบคุมการแบ่งที่ดินส่วนของที่ดินแบ่งออกเป็นส่วนย่อย เป็นพื้นฐานของ การบรรลุสูญเสียของการแบ่งที่ดินจะทำได้โดยผู้พัฒนาที่ดินต้องเสนอแผนผัง (a plat) ก่อนที่จะมีแผนที่แสดงถึงต่าง ๆ ดังนี้ ขนาดของที่ดินที่แบ่ง, รูปร่าง, การใช้ประโยชน์, ภูมิประเทศ ชนิดของดิน, ขนาดของถนนและรูปแบบและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนผังนี้จะต้องหนึ่งกับบันทึกที่กำหนดไว้และอาจต้องพิจารณาให้มีโดยคณะกรรมการวางแผน ซึ่งเดียวกับการ พิจารณาโดยฝ่ายสาธารณสุข, ทางหลวงและองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวกับห้องโถงที่จะรับรอง จะไม่มีการก่อสร้างใด ๆ ในที่ดินจนกว่าแผนผังจะได้รับการรับรอง ดังนั้นแผนผังอาจไม่ จำเป็นในการค้า, อุตสาหกรรมหรือบริเวณชนบทที่มิใช่ในเมือง ซึ่งการควบคุมนี้นักวางแผน สามารถหลีกเลี่ยงการพัฒนาที่ดินโดยปราศจากกฎหมาย สำหรับบริการที่จำเป็น เมื่อกฎหมาย เกี่ยวกับการแบ่งที่ดินยังไม่มี นักพัฒนาที่ดินมักจะทำการแบ่งที่ดินเกินกว่าความต้องการ ของชุมชนและใช้อธิผลต่องค์กรรัฐบาลให้บริการต่าง ๆ แม้จะเป็นที่ว่างเปล่าซึ่งเป็น ผลให้ผู้เสียภาษีต้องรับภาระภาษีในการซื้อขายที่ดินเพิ่มขึ้น (ดู Harold W. Lautner, Sub-division Regulations, Public Administration Service, Chicago, 1941)

### 6.2 การกำหนดเขต (Zoning)

การควบคุมส่วนสูงและบริเวณและการใช้สิ่งปลูกสร้าง หรือขนาดของที่ดิน อาจ สำเร็จได้ โดยการกำหนดเขตหรือการแบ่งอย่างเข้มงวด การกำหนดเขตเป็นนโยบายสาธารณะ บังคับโดยกฎหมาย และการแบ่งเขตอย่าง (Subdivision) กำหนดโดยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ที่ทำสัญญาต่อกันบังคับโดยกฎหมายเพื่อต่อศาล การใช้วิธีแบ่งเขตอย่างเข้มงวดเป็น การป้องกันค่าของทรัพย์สินที่มีการกำหนดแบ่งเขตไม่พอเพียงหรือไม่มีกำหนดไว้ แม้จะ ยังไม่เข้าลักษณะจะแบ่งเขตได้แต่เพื่อบังคับใช้ ผู้อาศัยจะต้องนำเรื่องเข้าสู่ศาลฟ้องร้อง ผู้ละเมิด ซึ่งเป็นเรื่องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย, เวลา, และยังอาจเป็นการน่าลำอายและไม่มีค่า ต่อคุณค่า

การแบ่งเขตปัจจุบันกลยุทธ์การมาตรฐานของการประกันประสิทธิภาพของ การใช้ที่ดินและการบังคับใช้ตามข้อบังคับต่าง ๆ ของแผนการใหญ่ ชุมชนถูกแบ่งออกตาม ปกติเป็นพื้นที่อยู่อาศัย, ย่านการค้า, และเขตอุตสาหกรรมและบางที่อาจมีการแบ่งย่อยลง ไปอีก ในอนาคตต่าง ๆ จะไม่นำมาโดยเด็ดขาด ไม่ได้เดียงกันอย่างไรก็กลับกลายเป็นเรื่องขัดที่รัศรี หรือบริเวณของชุมชน เขตหนึ่งเขตใดอาจจะเล็กมาก เช่น อาจเป็นเขตแคบ ๆ ตามถนน หรือทางรถไฟ หรือเป็นพื้นที่ใหญ่เดียว ๆ ก็ได้ ซึ่งเราเรียกว่า การแบ่งเขตตามจุด (Spot Zoning) และอาจมีผลประโยชน์ต่อเจ้าของที่จะสามารถพื้นที่จุดนั้น ๆ ในบริเวณเขต เพื่อเป็นบ้านอยู่อาศัยหลังเลี้ยว หรือเป็นสถานีติดน้ำมันหรือเป็นร้านขายของชำ แต่หมายความถึง การสูญเสียค่าธรรมเนียมทั้งหมดของชุมชน เพราะว่าสิ่งนี้เป็นการสูญเสียทางสังคมระหว่างบุคคล

ทลายคนผู้ซึ่งโดยทางส่วนตัวมีเครื่องกระดุนน้อยที่จะแสดงอิทธิพลได้มากกว่าบุคคลอื่น ในทางปฏิบัติการทำเช่นนี้เป็นการลดความหมายของการแบ่งเขตลงไป

การตัดสินใจแบ่งเขตบางที่เกี่ยวข้องกับเงินก้อนใหญ่ เช่น ในเมรีแลนด์ การแบ่งเขตใหญ่ของเนื้อที่ 4.100 เอเคอร์ ในระยะเวลา 2 ปีเพิ่มค่าให้ที่ดินราว 100 ล้านдолลาร์ ที่ดินของโรงเรียนในชานเมืองโนโตร แคลลิฟอร์เนียที่ 3 เอเคอร์ ราคา 35,000 долลาร์ ใน ค.ศ. 1959 ขายได้ 3 ล้านдолลาร์ ในปี 1965 ภัยหลังที่ได้ปรับปรุงใหม่เป็นเขตย่านการค้า ทั้งนี้เป็นเครื่องยืนยันว่าโดยทั่วไปจะมีผลประโยชน์หลักเกิดขึ้นเมื่อหลักการใช้ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป (ดู Look Magazine, oc. 1965).

### 6.3 กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร (Building Construction Codes)

ในชุมชนหนึ่งที่มีการควบคุมการใช้ที่ดิน จะต้องมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง หนึ่งหรือหลาย ๆ ฉบับ ซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่แล้วในด้านประเทศ เช่น การป้องกันการประปา, การไฟฟ้า, ความร้อน, และกฎหมายที่ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขาภิบาลในบ้านเรือน กฎหมายเหล่านี้มุ่งบังคับใช้ต่อการแบ่งส่วนที่ดินและการแบ่งส่วนเขตตามระเบียบ และ มาตรฐานของบ้านเรือน ตามที่ต้องการในชุมชน โดยบังคับให้ขออนุญาตในการก่อสร้าง หรือซ่อมแซม, มีการตรวจสอบเพื่อความปลอดภัยและให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกฎหมาย

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

ฉะนั้นหากมีกฎหมายไม่เพียงพอและการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ไม่ดีพอ ก็ไม่มีผลดีอย่างไรในการควบคุมการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะกฎหมายบางอย่าง เช่นในสหรัฐป้องกัน ซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้ซื้อบ้านมากกว่าองค์การปกครองท้องถิ่น (ดู Charles R. Adrian, Gevering Urban America, 2d, ed., McGraw-Hill Book Co, New York, 1961. Chap. 20)

## 7. การวางแผนในชุมชนรอบเมือง

ชุมชนในเมืองส่วนใหญ่ได้ปรับปรุงวิธีการวางแผนและการแบ่งเขตไปใช้ หลักเกณฑ์ เช่นว่า นี้ได้ปรับมาใช้ในประเทศไทย เช่นกฎหมายผังเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ซึ่งมี ความจำเป็นจะต้องใช้วิธีการควบคุมการใช้ที่ดินและแบ่งเขตบริเวณครุหลวงเพื่อแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ การวางแผนเมือง การแบ่งเขตท้องที่และแบ่งเขตอำนาจของเทศบาลจึงเป็น ความจำเป็น

ในชุมชนรอบเมืองก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในการพัฒนาที่ดินระยะแรก ๆ ซึ่งมี องค์ประกอบหลาย ๆ อายุที่นำไปสู่ปัญหาชุมชนรอบเมืองเฉพาะในตัวเมือง การแบ่งเขต ต่าง ๆ ได้รับการแนะนำอย่างมากในเขตชุมชนรอบเมืองที่มีการร่วมมือกันบางบริเวณ

ก็จะไม่มีการเข้มงวดการใช้ที่ดินแต่อย่างใด และไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดิน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์รอบ ๆ บ้านเมืองและการเคลื่อนย้ายของประชาชนในชุมชนรอบเมือง ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นในการวางแผนสำหรับชุมชน ฯ และมีผลในการควบคุมการใช้ที่ดินมีความสำคัญ ต่อการลงทุนต่าง ๆ แต่ปัญหาสำคัญที่ยังคงอยู่ เช่น ความวุ่นวาย ในการใช้ที่ดิน จนบริเวณนั้นกลายเป็นที่ดินที่มีประชากรหนาแน่นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลให้ประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ที่ดินได้ слายไป

ทั้งหมดนี้อยู่ที่ความพยายามรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและองค์กรท้องถิ่นที่จะต้องพยายามดำเนินการวางแผนนโยบายในครบทั้งให้ดีและแพร่ขยายไปสู่เทศบาลและชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ (ดู Subcommittee on Intergovernment Relations, Committee on Government Operations, United Senate, Metropolitan Planning, 1963, p. 27.)

## 8. สรุป

การวางแผนนั้น ควรจะมีคณะกรรมการวางแผนส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ประสานงานกันตามกฎหมาย และเสนอแนะให้มีการวางแผนด้านต่าง ๆ ที่สำคัญของชุมชนโดยทั่วถึง เช่น การวางแผนรักษาและสงวนที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสันทานการ สร้างสาธารณูปโภคที่พักผ่อนหย่อนใจ การวางแผนการเกษตรและผลประโยชน์ของชุมชนบท นโยบายเกี่ยวกับไฟฟ้า นโยบายการใช้น้ำ กิจกรรมของท้องถิ่นทางหลวง การกำจัดสิ่งปลูกสร้าง น้ำเสีย อากาศเสีย ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งในครบทั้งและชุมชนบท (ดู Kenneth G. Buecke and Morris J. Scheu, 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)

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

## หนังสืออ้างอิงประกอบ

1. Altshuler, Alan : *The City Planning Process : A Political Analysis*, Cornell University Press, Ithacas, N.Y, 1965.
2. Chapin F. Stuart, Jr : *Urban Land Use Planning*, 2d, ed., University of Illinoise Press, Urbana, III, 1964.
3. Altshuler, Alan, A land-Use Plan for St. Paul, The Bovvs-Merrill Company, Inc., Indianapolis, ICP. No. 90, 1965. (Study of values, interests, and processes of preparing a plan).
- 4 Webster, Donald H : *Urban Planning and Municipal Public Policy*, Havper & Row, Publishers, Incorporated, New York, 1958.
5. Miller, Howard : *Mr. Planning Commissioner*, Public Administration Service, Chicago, 1954.
6. Reps, John W : *The Making of Urban America : A History of City Planning in the United States*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1964.

# การวางแผนเมือง

## ความหมายของแผนผังโครงการ

## 1. ความสำเร็จ

ประเทศไทยกำลังประสบปัญหานองเดียวกับชาติอื่น ๆ ในโลกที่กำลังมุ่งพัฒนาประเทศอยู่ขณะนี้ คือ นครใหญ่ ๆ ของประเทศไทยกำลังเจริญขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว ในอดีตการประชาชนเพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นชาวนา แต่ปัจจุบันนี้ประชาชนพากันอพยพเข้ามาอยู่ในเมือง และนครใหญ่ ๆ เพื่อหารงานทำและแสวงหาวิถีทางดำเนินชีวิตที่ดี ที่สุดเพื่อตนเองและลูกหลานต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนหลังใกล้เข้าอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ มากขึ้น เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหานองกรุงซึ่งเรียกว่า “ปัญหาราชายชุมชนอย่างรุนแรงนับพลัน”

ปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ของนครใหญ่ ๆ เหล่านี้ เนื่องมาจากแรงดันของการขยายตัว  
จำนวนประชากร เมื่อพัฒนาเมืองเพิ่มขึ้นก็จำเป็นอยู่เสมอที่จะต้องมีอาคารที่พักอาศัย ร้านค้า,  
และสถานที่ทำงานให้มากขึ้นตามกันเดียว โรงพยาบาล ที่ทำการไปรษณีย์ตลอดจนสาธารณูปโภค  
และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ชนิดจะต้องเตรียมพร้อมไว้สำหรับผู้ที่จะมาอยู่อาศัยใหม่  
ทั้งหลาย การวางแผนผังโครงการอย่างละเอียดรอบคอบจะช่วยจัดสรรที่ดินบริการและ  
สถานที่ต่าง ๆ ทั้งของเอกชนและรัฐเพื่อให้รับกับความเจริญเติบโตของเมืองที่ขยายออก  
ได้อย่างเหมาะสมที่สุด

นอกจากนั้นแล้วยังมีปัญหาต่าง ๆ อันเกิดแต่ความเปลี่ยนแปลงที่ละเลิกสันนิอยของวิถีชีวิต เมื่อประเทศเร่งการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้กับสमัยนั้นประชาชนก็ยิ่งขวนขวยให้มีการศึกษาสูงกว่าเดิม ประชาชนย่อมจะใช้ยานยนต์มากขึ้นและปราบคนที่จะมีความเป็นอยู่อย่างปลดภัยและสุขสมบูรณ์ยิ่งกว่าในอดีตกาล เหล่านี้เป็นผลให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้น มีถนนหนทางกว้างขวางและมีที่จอดรถเพิ่มขึ้น ตลอดจนมีน้ำสะอาดและการส่งอำนาจความสะดวกต่าง ๆ ในการสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้แล้วการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงต่าง ๆ ในนครใหญ่ ๆ ยังจำเป็นต้องมีระบบการป้องกันขัคคีภัยที่ดีกว่าเดิม มีสิ่งที่ให้ความสะดวกและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่ดีกว่าทั้งเมียดyan สาธารณ และที่สะดวกสบายปลดภัยและรวดเร็วอีกด้วย ประชาชนคนไทยมีความประสงค์ที่ต้องการความสะดวกสบายอย่างทันสมัย และมีประโยชน์ เช่นเดียวกับประชาชนของชาติอื่น การวางแผนเมืองอย่างรอบคอบที่ถ้วนจะสามารถจัดระบบการเปลี่ยนแปลงและความเจริญต่าง ๆ เหล่านี้ได้มาสอดคล้องสัมพันธ์กันในนครที่กำลังขยายตัวเข่นี้ได้อย่างดีเยี่ยม

“ด้วยมติของคณะกรรมการแก่น จากหนังสือผู้มีอำนาจอนุญาต 2525 สำนักผู้มีอำนาจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2505 พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทคณะช่าง สำนัก พ.ศ. 2505”

ความประสงค์ที่จะทำให้บ้านเมืองสวยงามและเป็นที่สุดตามยิ่งขึ้นต่อหัวผู้ที่อยู่อาศัยและอาศันตุกะที่มาเยี่ยมเยือน ยังเป็นความต้องการพิเศษ nokหนือไปจากการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงของนครใหญ่ ๆ อันเนื่องมาจากเพิ่มจำนวนประชากรอีกด้วย ถนนที่กว้าง, น้ำพุ, ต้นไม้, สวนสาธารณะ, สถานที่ราชการที่สวยงาม, วัดวาอาราม, อาคารพาณิชย์และถนนหลวงเครื่องไม้สำหรับสาธารณูปโภค และพิธีกรรมหกกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยให้ประชากรในนครนั้น ๆ เกิดความภาคภูมิในปีตุภูมิของตน แผนผังโครงการผังเมืองจะแสดงถึงวิธีที่จะทำให้นครนั้น ๆ เป็นที่สุดตามสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย

ในการตรرعเครื่องนครเพื่อที่จะขยาย เปลี่ยนแปลง และปรับปรุงตามความต้องการที่ก่อแล้วข้างต้นนั้น จำเป็นที่จะต้องมีโครงการก่อสร้างหลาย ๆ โครงการรวมกันปฏิบัติตามมาตรการอันถูกต้อง แต่การที่จะให้บังเกิดผลสมกับความต้องการนั้น โครงการก่อสร้างแต่ละโครงการดังกล่าวจะต้องอาศัยแผนผังโครงการเป็นหลัก แผนผังโครงการนี้เป็นเอกสารของทางราชการซึ่งประกอบด้วยแผนที่ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ข้อมูล, นโยบาย, โครงการและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศของทั้งรัฐบาลและของเอกชนให้ประสานกันสำหรับในอนาคตระหว่าง 20 ถึง 30 ปี โดยให้ได้ผลสมความมุ่งหมายและสิ่นเปลี่ยนค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด สำคัญจากการประสานงานกันดังกล่าวผลที่ได้ก็จะเป็นในทำนองที่ว่า ผลประโยชน์ที่จะได้จากโครงการหนึ่งต้องถูกกลับ桑้งไป เพราะโดยอิทธิพลจากการหนึ่งโดยความไม่รับชอบ เช่น ในกรณีที่เราจะสร้างโรงเรียนเพื่อให้รับกับจำนวนบ้านและครอบครัวในย่านหนึ่ง แต่กลับมีโรงงานหรือโกตังเก็บของขึ้นในบริเวณนั้นแทน หรือกำหนดจะให้เป็นสวนสาธารณะแต่กลับมีถนนใหม่ตัดผ่าน หรือกำหนดบริเวณหนึ่งจะให้เป็นสนามบินกลับมีโครงการสร้างหมู่บ้านแทนในบริเวณที่กำหนดไว้ แผนผังโครงการจะช่วยแก้ปัญหาการขัดแย้งเหล่านี้ได้โดยอ่อนนวยผลประโยชน์ส่วนรวมได้มากที่สุด

สำหรับประเทศไทยซึ่งกำลังพัฒนามาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้นตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนผังโครงการเป็นวิธีหนึ่งซึ่งทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นโดยทำให้การใช้จ่ายจากงบประมาณอันจำกัดของรัฐบาลและของเอกชนได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย นักธุรกิจ, อุตสาหกรและผู้พัฒนาที่สามารถที่จะกำหนดโครงการของตนให้ได้ผลดีและเชิงลงทุนได้ผลดียิ่งขึ้น สำคัญแผนผังโครงการส่วนราชการต่าง ๆ ก็สามารถหาวิธีที่ถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจที่สุดเพื่อในการจัดสรรบริการ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยยึดหลักตามแผนผังโครงการ สำนักงบประมาณและสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็สามารถกำหนดการใช้จ่ายในเรื่องการโยธาและการก่อสร้าง และกำหนดความสำคัญตามสำคัญก่อนหลังตามแผนผังโครงการและโครงการทุนพัฒนาที่ได้จัดวางไว้แล้วได้

## 2. วัตถุประสงค์ของแผนผังโครงการ

“วัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ของการวางแผนเมืองก็คือการจัดสวัสดิการของประชาชน

ให้ดีขึ้น โดยการจัดให้ชุมชนหรือเมืองนั้นมีสุขลักษณะอนามัยได้รับความสะดวกง่ายต่อการเดินทางและให้ท่องเที่ยวนั้นมีสภาพน่าอยู่สวยงามยิ่งขึ้น” การวางแผนเมืองจึงประกอบด้วยวิธีการที่จะประสานงานร่วมกันเพื่อให้การก่อสร้างทั้งของรัฐบาลและเอกชนต่าง ๆ ทั้งหลายเกิดขึ้น เฉพาะในบริเวณที่กำหนดไว้ให้เป็นระบบสอดคล้องกัน การวางแผนเมืองเป็นกรรมวิธีของการเลี้งเห็นการณ์ใกล้ประกอบกับการประสานงานในการปฏิบัติงานในสถานที่และเวลาที่กำหนดไว้ภายในขอบเขตและกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาการก่อสร้างของทางราชการ และเอกชนเพื่อป้องกันความชัดช่องการเสียหายหรือให้เสื่อมเสียอย่างสุด เพื่อให้แนใจได้ว่า การพัฒนาการก่อสร้างใหม่แต่ละสิ่งช่วยให้บังเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพของชุมชนนั้นให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น

“การวางแผนโครงการอาจจำกัดความได้ดี เป็นวิธีการวางแผนพัฒนาชุมชนโดยคำนึงถึงแนวโน้มของความเป็นอยู่สิ่งแวดล้อมการสังคมและเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ในอนาคตเป็นส่วนประกอบพิจารณาวางแผนให้สัมพันธ์กันและในการวางแผนพัฒนา นี้ก็มีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อสภาพความเป็นอยู่ ความสะดวกสบาย เศรษฐกิจ และสังคมตามที่ได้กำหนดนั้นอย่างไร”

### 3. เป้าหมายการจัดวางผังโครงการ

เท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ เหตุผลสำคัญในการวางแผนโครงการ ข้อความต่อไปนี้ คือ เป้าหมายทางประการซึ่งกำหนดในการจัดวางผังโครงการตามหลักสากล

#### 1. บริการสาธารณูปโภคชุมชน

- ก. ระบบการคมนาคมสาธารณะ ทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศที่สะดวกและประยุกต์
- ข. ระบบทางหลวงและถนนหนทางต่าง ๆ ที่ให้การจราจรรวดเร็วสะดวกปลอดภัย และมีที่จอดรถนอกถนนอย่างเพียงพอ
- ค. ระบบการระบายน้ำกำจัดสิ่งสกปรก และระบบการประปาที่เพียงพอ และใช้ได้ผลตลอดทั้งการป้องกันอุทกภัย
- จ. สาธารณูปโภค เช่น อาราม หอพัก สถานที่ราชการ ถนน และร่มไม้ที่สะอาด เป็นระเบียบสวยงาม
- ฉ. สถานที่ราชการพลเรือนและทหารที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เหมาะสม
- ช. สาธารณูปโภค เช่น ที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่การศึกษาและสนับสนุน กีฬา สวนสนุกและวัฒนธรรมสถานที่สวยงามและถูกสุขาลักษณะ
- ช. ระบบการอนุรักษ์ธรรมชาติที่สำคัญ สวยงาม ที่ว่างบริเวณ ที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมและสถานที่น่าสนใจ

## 2. การใช้ที่ดิน

- ก. กำหนดย่านหรือบริเวณที่สร้างบ้านเรือน ที่เหมาะสมน่าอยู่อาศัย, ปลอดภัย,  
สะดวกและได้สุขลักษณะ
- ข. กำหนดย่านหรือบริเวณอุดตสาหกรรมทุกประเภทให้ได้รับความสะดวก  
และทำสีเหมาสม
- ค. กำหนดย่านหรือบริเวณร้านค้าพาณิชย์และตลาดให้มีทำเลที่เหมาะสมตาม  
หลักเศรษฐกิจ
- ง. กำหนดย่านหรือบริเวณคลังสินค้า ท่าขนถ่ายและลำเลียงสินค้าให้เหมาะสม
- จ. กำหนดและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่ปลอดภัย ไม่ถูกสุขาลักษณะ รกรุบัง  
หรือบริเวณที่ถูกเพลิงไหม้

## 4. สิ่งประดับและลักษณะที่สำคัญของแผนผังโครงการ

โดยธรรมชาติของการแก้ปัญหาเรื่องด่วนในการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงของชุมชนแล้ว  
ย่อมจะมีการวางแผนและโครงการก่อสร้างหลายสาขาด้วยกัน ในการแยกย้ายกันระหว่างผังและ  
ทำการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ทั้งหลายเหล่านี้ เมื่อเอามารวมกันแล้วหากใช้เป็นการวางแผน  
โครงการไม่ กลับจะเป็นการก่อให้เกิดการสับสนขึ้นด้วยข้อไป วิธีการวางแผนโครงการที่  
ถูกต้องนั้นจะมีสิ่งประดับและลักษณะดังต่อไปนี้ สำหรับการก่อสร้างพัฒนา  
ต่าง ๆ ตามที่เข้าด้วยกันเท่านั้น ลักษณะที่สำคัญเหล่านี้ คือ :

1. การวางแผนโครงการจะต้องครอบคลุมบริเวณเมืองทั้งหมด ทุกตำบลของเมือง  
จากศูนย์กลางเมืองออกไปจนถึงชานเมืองและขยายไปถึงบริเวณที่จะเป็นส่วนขยายเมืองใน  
10 หรือ 20 ปีข้างหน้า ทั้งหมดนี้จะต้องรวมแสดงอยู่ในแผนผังโครงการ

2. การวางแผนโครงการจะต้องรวมถึงสิ่งก่อสร้างที่สำคัญโดยละเอียด เช่น การโยธา,  
การสาธารณูปโภค การจัดสรรที่ดินและสถานบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดทั้ง  
การพัฒนาที่ดินและการสร้างอาคารของเอกชนต่าง ๆ ด้วย แผนผังนี้มุ่งที่จะประสานงาน  
และให้มีการสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาสิ่งก่อสร้างที่สำคัญดังกล่าวของตัวร่วมกันเป็น  
ปึกแผ่น เช่นเดียวกับแบบแปลนของสถาปนิกที่ประสานงานในการออกแบบทุกส่วนสัด  
ของบ้านเกี่ยวกับการก่อสร้างทั้งหมด มิใช่แต่เพียงออกแบบส่วนเดียวหรือสองส่วน เช่น  
เฉพาะแบบการวางแผนท่อน้ำ หรือแบบหลังคาบ้านเท่านั้น

3. การวางแผนโครงการนั้นจะต้องกระทำเป็นโครงการระยะยาวย เพื่อที่จะวางแผน  
ให้ครอบคลุมได้ละเอียดกว้างขวาง การวางแผนจึงจำเป็นที่จะต้องวางแผนในระยะเวลาที่  
ยาวที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพื่อที่จะพิจารณาดูสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อันจะประกอบกันขึ้นเป็น  
นครใหญ่ดังประสงค์ในอนาคต การวางแผนเฉพาะแห่งที่จะทำการก่อสร้างจากงบประมาณ  
ในระยะ 4 หรือ 5 ปี ข้างหน้านั้น ไม่ใช่แผนผังโครงการ เพราะว่าไม่ได้พิจารณาถึงเงินโน้ม

ในระยะเวลาที่นานเพียงพอ โดยเหตุที่การก่อสร้างและการปรับปรุงกิจการต่าง ๆ นั้น ต้องจ่ายเป็นเงินจำนวนมากและกว่าจะเสร็จสิ้นไปก็เกินเวลาหนาน ดังนั้น แผนผังโครงการจะระบุไว้ว่าในแต่ละช่วงเวลา ที่ต้องดำเนินการ ให้แน่ใจได้ว่าโครงการเหล่านั้นจะรับความต้องการในอนาคตได้อย่างเพียงพอ

4. การวางแผนนี้เป็นไปอย่างกว้าง ๆ และไม่เฉพาะเจาะจง แผนผังโครงการดังกล่าวได้วางมาตรฐานโครงการซึ่งรายละเอียดทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมจะยังคงเป็นหลักดำเนินการภายหลัง แต่ไม่ได้พิจารณาที่จะให้คำตอบที่เฉพาะเจาะจงหรือแน่นอนสำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นข้างหน้า

5. การวางแผนนี้ต้องการทำติดต่อกันเรื่อยไปไม่ได้ยุติลงด้วยการที่ทางราชการได้อุบัติรับເຫັນແຜນผังโครงการอອກมาใช้เท่านั้นในการนี้ที่เกิดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่คาดฝันเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน สิ่งแวดล้อมของชุมชน ตลอดจนปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น จะต้องมีการตรวจสอบทบทวนและแก้ไขແຜນผังที่วางไว้ใหม่เพื่อให้ทันสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะการใหม่ ๆ ในด้านต่าง ๆ ในอนาคต

6. แผนผังโครงการนี้เปลี่ยนแปลงได้ແຜນผังโครงการที่ได้อุบัติให้นำออกมายังที่เป็นเสมือนแนวความคิดที่ดี และทันสมัยที่สุดของทางรัฐบาลในการที่จะกำหนดการพัฒนาบ้านเมือง อย่างไรก็ต้องมีเหตุการณ์แวดล้อมบางกรณีเกิดขึ้นก็อาจทำให้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาทบทวน หรือแก้ไขวัตถุประสงค์ เป้าหมาย บรรทัดฐาน หรือแม้แต่ข้อแนะนำบางประการเสียใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิมไปอีก ในกรณีเช่นนี้ แผนผังโครงการก็จะต้องได้รับการแก้ไขและปรับปรุงเป็นทางการ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าແຜນผังนี้จะถูกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงกันตามใจชอบได้โดยที่มีคนเพียงบางคนคิดว่าได้พบวิธีการอื่นที่ต้องการให้ແຜນผังเป็นไปในแบบนั้น ๆ

7. แผนผังโครงการเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องแนะนำทาง แผนผังนี้เป็นประหนึ่งการແຄลงนโยบายของทางราชการ เพื่อที่จะให้ด้วยเห็นสาขางานต่าง ๆ ปฏิบัติตาม เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ชุมชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมที่สุด อย่างไรก็ต้องจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้ແຜນผังนี้สัมฤทธิผล พระราชบัญญัติกำหนดเขตและพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน และการจัดสรรที่ดินจำเป็นต้องประกาศใช้ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแนวทางและเขตถนน กับพระราชบัญญัติกำหนดแนวทางอาคารที่ควรจะนำมาใช้สำหรับการเวนคืนและกันเขตถนนและเพื่อย้ายถนนในอนาคต ส่วนโครงการเงินทุนที่ใช้จ่ายสำหรับการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็ต้องส่งมายังสำนักผังเมืองเพื่อให้ตรวจสอบโครงการและให้โครงการก่อสร้างนั้น ๆ ได้ตรงกันกับแผนผังที่วางไว้บริเวณที่เหมาะสมสมสำหรับดำเนินโครงการพิเศษบางอย่างของรัฐ เช่น อาคารทรงเคราะห์ หรือนิคมอุตสาหกรรมที่ควรจะต้องวิเคราะห์อย่างละเอียดให้ถูกต้อง

ก่อนที่จะเริ่มการก่อสร้างตามโครงการนั้น ๆ แผนผังโครงการนี้จึงเป็นเครื่องแนบแนและชี้นำของทางราชการอันจำเป็นอย่างยิ่งขาด

## 5. วิธีการจัดทำแผนผังโครงการ

การที่จะจัดทำแผนผังโครงการเพื่อที่จะสนองความต้องการต่าง ๆ ตามลักษณะดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้วเป็นงานด้านวิชาการที่ยุ่งยากมาก ทั้งต้องการเวลาและความชำนาญอย่างยิ่งเพื่อที่จะปฏิบัติงานให้ได้ผลเต็มที่ การปรึกษาหารือในวิธีการด้านวิชาการของการจัดทำแผนผังโครงการอาจช่วยให้เกิดความเข้าใจแผนผังโครงการอย่างถ่องแท้อย่างขึ้น การดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ที่จะต้องจัดทำมีดังนี้ คือ :-

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

เพื่อมให้ต้องเขียนคำอธิบายอย่างละเอียดของขั้นดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ทุก ๆ ขั้นที่ก่อสร้างแล้วอย่างเย็นเย้อ จึงได้จัดทำแผนภูมิ 1. ขั้นแสดงให้เห็นหน่วยงานสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกันทั้งหมด งานทางด้านวิชาการประกอบด้วยงานสำรวจ, การเขียนและการพิมพ์, การวิเคราะห์งานด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม, การวิจัยทางด้านเศรษฐกิจ, การคาดประมาณจำนวนประชากรในอนาคต, การศึกษาด้านการจราจรและคมนาคม การวิจัยการใช้ที่ดินตลอดจนการจัดระบบการบริหาร

วิธีการดังกล่าว เป็นวิธีการที่รับรองตามหลักวิทยาศาสตร์แล้วว่าใช้ดำเนินการในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งในการนี้ได้แก่การที่จะพัฒนาชุมชนโดยการลงทุน้อยที่สุด เนื่องจากว่าแผนผังโครงการที่สมบูรณ์แล้วนั้นจะมีวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีผลก็ขึ้นอยู่ ต่อการปรับปรุงพัฒนาทุกชนิดในอนาคต ดังนั้นสำนักผังเมืองจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ ทุกแห่ง และต้องการเวลาอย่างเพียงพอในการที่จะประสานโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ และเกี่ยวข้องด้วยกันเพื่อที่จะได้ดำเนินงานให้ได้ผลดีขึ้น วิธีการจัดเตรียมแผนผังโครงการนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้ทั้งผู้ที่มีความชำนาญงานอย่างสูง และหน่วยราชการที่มีความสามารถร่วมกัน

## ๘. สรุป

ในการที่จะดำเนินการวางแผนโครงการหรือวางแผนเมือง จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานพิเศษซึ่งมีผู้ที่ชำนาญทางด้านวิชาการหลายสาขารวมกัน ได้มีการจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นก่อนเป็นการชั่วคราว โดยให้รวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทย เมื่อตุลาคม พ.ศ. 2505 และได้ตั้งหน่วยงานที่จะดำเนินการจัดทำแผนผังโครงการขึ้น โดยให้มีระบบบริหารงานตามแบบอย่างอารยประเทศต่าง ๆ

พระราชบัญญัติผังเมืองได้ประโภชณ์แล้วแต่ พ.ศ. 2518 พระราชนบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง ความสัมพันธ์นี้ได้กำหนดถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง ความสัมพันธ์และความร่วมมือกันกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในกิจการทั้งหลายและในการดำเนินงานตามแผนผังโครงการนั้นให้สัมฤทธิ์ผล แผนผังโครงการที่จัดทำต่าง ๆ เป็นเสนอแนะเครื่องมือแนะนำทางของความเจริญของเมืองโดยให้เกิดประโยชน์ อันใหญ่ยิ่งที่สุดมาสู่ประชาชนส่วนรวม

ขึ้นสุดท้ายของการดำเนินงานให้ผังโครงการสัมฤทธิ์ผลรวมถึงการจัดทำกฎหมายที่มีมาตรการที่จะควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน โดยออกพระราชบัญญัติกำหนดเขตและพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน กำหนดมาตรฐานด้านสาธารณูปการ ตลอดจนเงินทุนที่จะปรับปรุง โดยให้หน่วยราชการที่จัดทำโครงการเหล่านั้นเสนอโครงการของตนมาให้สำนักผังเมืองเพื่อตรวจสอบ กำหนดโครงการบูรณะเมืองและบประมาณแบ่งจ่ายเงินทุนที่มีอยู่เพื่อให้ได้ผลดีที่สุด และการจัดทำโครงการเฉพาะแห่งต่าง ๆ

ถึงแม้ว่าการใหญ่ต่าง ๆ จะพากันแอล้อด สับสน ค่าครองชีพสูง และสุขภาพอนามัยของประชาชนจะเสื่อมโกรลงอันเนื่องมาแต่การขยายเมืองก็ตาม กล่าวว่าและจะเป็นปฏิบัติการที่ได้ก่อล้ำไว้ในที่นี้จะเป็นมาตรการอันเหมาะสมที่ประเทศไทยจะได้ใช้ดำเนินการเพื่อที่จะทำให้กรุงเทพฯ และเมืองต่าง ๆ ได้รับการปรับปรุงและพัฒนา และน่าวิธีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมมาสู่ประชาชนทั้งปวง