

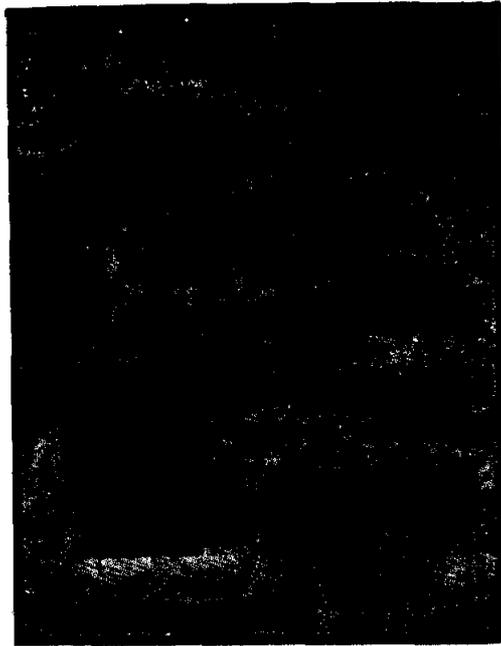
## ชุมชน

มนุษย์เริ่มแรกยังชีพอยู่ด้วยการล่าสัตว์ การหาอาหาร มีการทำฟาร์มแบบง่าย ๆ มีการโยกย้ายเปลี่ยนสถานที่ไปตามแหล่งอุดมสมบูรณ์และสภาพภูมิอากาศ จากการศึกษาของนักโบราณคดีในบริเวณตะวันออกกลาง มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่ามนุษย์เริ่มอยู่เป็นหลักแหล่งมีการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ อยู่ในระยะเวลาระหว่าง 7,000-5,000 ปี ก่อนคริสตศักราช นักโบราณคดีจึงประมาณว่า การเกษตรกรรมได้เริ่มขึ้นในโลกอย่างน้อยประมาณ 9,000-7,000 ปี ก่อนคริสตศักราช วิวัฒนาการของมนุษย์ต่อมา คือ มีการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมมากขึ้น หลักฐานล่าสุดที่เห็นได้คือ ในเอเชียตะวันตกเฉียงใต้มนุษย์ในระยะนี้มีการปลูกพืชพื้นเมืองต่าง ๆ เช่น ข้าวโพด มะเขือเทศ มันฝรั่ง และเลี้ยงสัตว์ เช่น แพะ แกะ หมู เป็ด ไก่ เป็นอาหาร กับนำสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ มาใช้แรงงาน มีการเก็บ สะสมอาหารอย่างง่าย ๆ มีการเรียนรู้ในการเพาะปลูก และเลี้ยงสัตว์ มีการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร มีการยกมาตรฐานชีวิตดีขึ้น รู้จักใช้โลหะต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ เช่น ทองแดง ดีบุก เหล็ก มีการทำวงล้อยานพาหนะ ฯลฯ มนุษย์จึงได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นอยู่แบบชุมชน ได้มีการพัฒนาเป็นชุมชนชนบท (rural community) มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม การเมือง ในที่สุดเมืองก็เจริญเติบโตขึ้นกลายเป็นชุมชนเมือง (urban community) ในลักษณะของชุมชนเมืองนี้จะเห็นได้ชัดว่า ค่าเฉลี่ยความยืนยาวของชีวิตได้เพิ่มขึ้น 25-30 ปี แต่อย่างไรก็ตามชุมชนชนบทยังมีความสำคัญที่ให้ผลผลิตต่าง ๆ ไปเลี้ยงชุมชนเมือง แต่เมืองก็ได้ช่วยเหลือชนบทในด้านการส่งสินค้าสำเร็จรูปและป้องกันชนบท เช่น ทางด้านการทหาร เป็นต้น

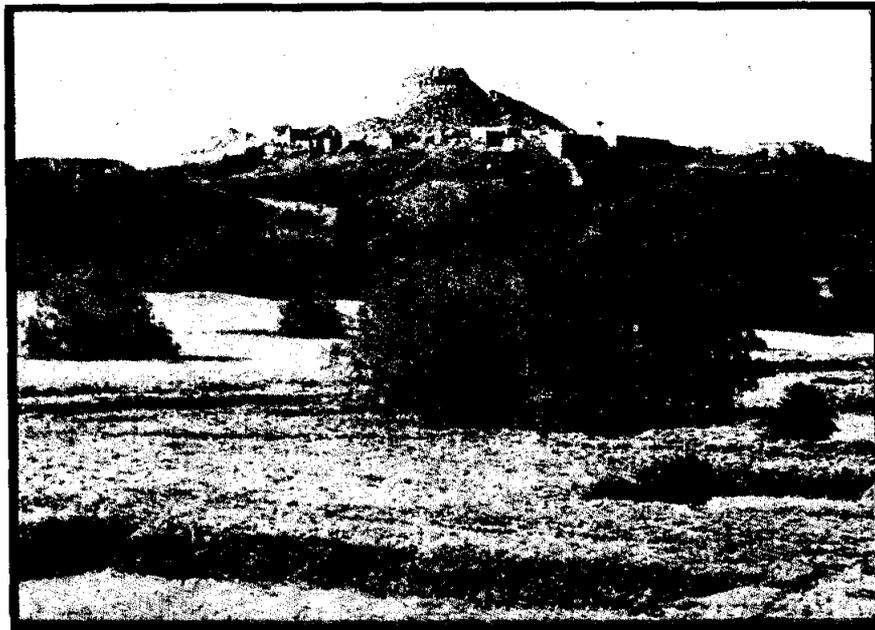
### ความหมายของชุมชนชนบท

หมายถึงคนที่อยู่นอกเมืองทำธุรกิจในห้องไรท์ห้องนา เป็นเขตแดนที่พ้นจากตัวเมืองออกไป คนอยู่กระจัดกระจาย ตรงกันข้ามกับเมืองที่ประชากรอยู่หนาแน่น อาชีพของชุมชนชนบทส่วนใหญ่ คือ การเกษตรกรรม ความเจริญทางด้านวัตถุ วิทยาการต่าง ๆ ยังเข้าไปไม่ถึง ในสังคมไทยชนบทจึงหมายถึงบริเวณที่เป็นตำบล หมู่บ้าน

ชุมชนชนบทได้แปรสภาพเป็นชุมชนเมืองเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งเริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษ แล้วแผ่ขยายไปยังส่วนอื่น ๆ ชาติต่าง ๆ หันเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม ชุมชนชนบทจึงแปรสภาพเป็นชุมชนเมืองที่ใหญ่ขึ้น ลักษณะประชากรแต่เดิมที่กระจัดกระจาย และมีพื้นฐานทางสังคมเหมือนกันกลายเป็นประชากรที่รวมกันอยู่อย่างหนาแน่นในเนื้อที่จำกัด ผสมผสานเข้าด้วยกันของคนที่มีภูมิหลังทางวัฒนธรรมต่างกัน ต่างเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ ความเชื่อ ภาษา ฯลฯ



ซากเมืองโมเฮนโจดาโร จะสังเกตเห็นแปลนเมืองวางไว้เป็นระเบียบ วัสดุการก่อสร้าง  
แข็งแรงทนทานมาก เคยเป็นศูนย์กลางอารยธรรมโบราณมาก่อน



อีกด้านหนึ่งของโมเฮนโจดาโร ในทะเลทรายซินด์ นับเป็นสถาปัตยกรรมชั้นเอกใน  
อดีต ประมาณ 3,000 ปีก่อนคริสตกาล ซึ่งในครั้งกระนั้นเป็นที่ราบอุดมสมบูรณ์ หากไม่  
อนุรักษัธรรมชาติ ก็จะทำให้กลายเป็นทะเลทราย

แต่การกำเนิดของเมืองเริ่มแรกในโลก โถเคียน ไฮเบริก ได้เขียนไว้ คือเมื่อประมาณ 5,000 ปีก่อนคริสตศักราชมีเมืองเมโสเตเมียเกิดขึ้น และบริเวณลุ่มแม่น้ำไนล์ ก่อนคริสตศักราช 4,000-3,500 ปี เมืองเกิดขึ้นในประเทศอียิปต์โบราณและเมื่อประมาณก่อนคริสตศักราช 2,500 ปี เมืองโมहनโจดาโร และเมืองฮารัมพะ เกิดขึ้นในลุ่มแม่น้ำสินธุ อยู่ในประเทศปากีสถานปัจจุบัน เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าไม่มีประเทศใดในโลกที่มีลักษณะเป็นเมืองอย่างแท้จริง เช่นเมืองในปัจจุบัน จนกระทั่งในปี ค.ศ.1900 มีประเทศอังกฤษประเทศเดียวเท่านั้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้แผ่ขยายไปยังยุโรปและอเมริกา ทำให้เกิดเมืองขนาดใหญ่ต่อมา

### ความหมายของชุมชนเมือง

ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ว่า ส่วนใหญ่จะเน้นความหนาแน่นของจำนวนประชากร ลักษณะของอาชีพ และความเจริญทางด้านวัตถุ สหประชาชาติได้กำหนดไว้ว่า เมืองจะต้องมีประชากรไม่ต่ำกว่า 2,000 คน ในสังคมไทยชุมชนเมืองก็คือเขตเทศบาลนั่นเอง สำหรับเทศบาลนครจะต้องมีประชากรมากกว่า 5,000 คน และมีความหนาแน่นของประชากร 3,000/ตารางกิโลเมตร ตาม พ.ร.บ.เทศบาล 2496 มาตรา 9,10,11 ส่วนเทศบาลตำบลแล้วแต่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด

ศาสตราจารย์ อัน นิมมานเหมินท์ ได้กล่าวถึงปัจจัยและความต้องการของมนุษย์ที่ทำให้เกิดเมือง 8 ประการด้วยกัน คือ

1. ต้องการดำรงชีวิตอยู่ด้วยจุดปัจจัย เพื่อการอยู่รอด จากการต้องการของมนุษย์ทำให้เกิดที่อยู่อาศัย ตลาด โรงพยาบาล อุตสาหกรรมประเภทเครื่องนุ่งห่ม
2. ทำงานหารรายได้เพื่อจะได้มาซึ่งจุดปัจจัย ทำให้เกิดบริเวณทำงานต่าง ๆ เช่น เขตอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม
3. มนุษย์ต้องการ การพักผ่อนหย่อนใจ ความสนุกสนานรื่นเริง ทำให้เกิดโรงพยาบาลนตรี โรงละคร และสวนสาธารณะ
4. ความต้องการที่จะมีครอบครัว ทำให้เกิดสถาบัน เช่น วัดในอดีต
5. ความต้องการทางใจ ทำให้เกิดศาสนา พิพิธภัณฑสถาน
6. ความต้องการทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ทำให้เกิดสถาบันทางการศึกษาสถาบันทางวัฒนธรรมและวิชาการต่าง ๆ
7. ความต้องการเกี่ยวกับการบริหารและการปกครอง ทำให้เกิดสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐบาล
8. ความต้องการมีสังคมติดต่อซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดบริเวณการคมนาคมต่าง ๆ เช่น สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง ถนนหนทาง

## ผลที่เกิดจากการกลายเป็นเมือง (Effects of Urbanization)

เมืองสมัยใหม่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอทำให้มีผลต่อชาวเมืองหลายด้านดังนี้

1. ความแตกต่างหรือความไม่ผสมผสานกัน (heterogeneity) ประชาชนในเมืองมีหลายเชื้อชาติ มีความแตกต่างกันเข้ามาในเมืองเพื่อทำงาน ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิขึ้น เป็นไปอย่างผิวเผินต่างคนต่างไม่ยอมเสียเวลาให้ใคร มีความสัมพันธ์ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ แต่ละคนรู้จักคนมากมาย แต่ไม่รู้จักลึกซึ้ง ทำให้เกิดความรู้สึกเปล่าเปลี่ยวในฝูงชน ดังที่ เดวิด ริสแมน เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Lonely in the Crowd

2. การเลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) การเลื่อนชั้นทางสังคมในเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นไปตามความสามารถส่วนบุคคล เมืองมีการเคลื่อนไหวอยู่เสมอ มีอาชีพใหม่เกิดขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น รั้ววัฒนธรรมจากต่างชาติได้รวดเร็ว เช่น การเกิดทาว์นเฮาส์ คอนโดมิเนียม ในกรุงเทพฯ การเลื่อนฐานะ การเลื่อนชั้นโดยความสามารถจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาในเมือง

3. ความเป็นตัวของตัวเอง (individualization) เนื่องจากในเมืองมีความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิตั้งแต่มีสมาคม มีสโมสรต่าง ๆ ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกทำให้มีโอกาสพัฒนาบุคลิกภาพ พัฒนาคิเลสเป็นลักษณะเอกเทศไม่เหมือนใคร ด้วยเหตุนี้ชาวชนบทซึ่งมีบุคลิกภาพด้อยกว่าชาวเมืองจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมและวัฒนธรรมของเมือง

4. ผลทางนิเวศวิทยา (ecological effects) กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความสำคัญเบื้องต้นของเมืองมักจะตั้งอยู่ในส่วนกลาง ที่ดินในบริเวณเหล่านี้จึงมีราคาสูง ผู้ที่อาศัยได้ต้องเป็นผู้มีอันจะกิน ในเมืองมีการแบ่งแยกเขตที่อยู่อาศัยตามชั้น ความมั่นคง เชื้อชาติ อาชีพ และจากการสังเกตพบว่าอัตราการหย่าร้าง อาชญากรรม การฆ่าตัวตาย การว่างงาน โรคจิต มักจะมีสูงในเขตเมือง ผลทางด้านนิเวศวิทยาอื่น ๆ ได้แก่ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม อากาศเสีย น้ำเสีย ดินเป็นพิษ เสียงรบกวน สิ่งเหล่านี้มีผลต่อสุขภาพของชีวิตคนในเมืองทั้งสิ้น

### นครหลวง (metropolis)

วิวัฒนาการจากการเจริญเติบโตของเมืองเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางด้านคมนาคม อุตสาหกรรม ในปัจจุบันนครหลวงต่าง ๆ มีจำนวนประชากรมากเกินกว่าจำนวนที่สำนักงานประมาณของ ส.ร.อ.กำหนดไว้คือ 5,000 คน กรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ มีประชากรถึง 4.5 ล้านคน อาณาเขตของนครหลวงส่วนใหญ่มักประกอบไปด้วยเมืองที่เป็นจุดศูนย์กลาง 1 เมือง และมีเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง ประชากรของเมืองต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตาม พ.ร.บ.ผังเมือง ปี พ.ศ.2518 ได้กำหนดอาณาเขตของนครหลวงกรุงเทพมหานครรวมทั้งจังหวัดใกล้เคียง เช่น สมุทรปราการ และนนทบุรี

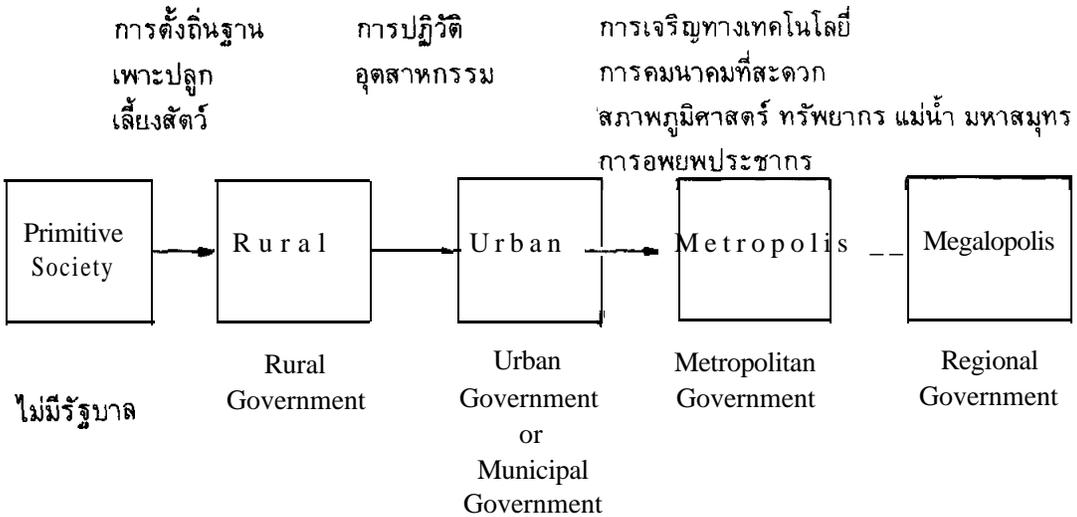
บางส่วน ภายในเนื้อที่นครหลวงเหล่านี้อาจจะประกอบไปด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยหรือหน่วยเดียวก็ได้

**มหานคร (megalopolis)**

วิวัฒนาการจากนครหลวงไปสู่มหานคร ผู้ที่ริเริ่มคิดค้นการปกครองในรูปแบบมหานคร ได้แก่ นายฮิน กอดแมน ในปี ค.ศ.1961 ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มของจำนวนประชากรและการเจริญเติบโตของเมืองที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหลายประการ เช่น อากาศเป็นพิษ น้ำเสีย และปัญหาดังกล่าวรัฐบาลท้องถิ่นไม่อาจแก้ได้ด้วยตนเอง จึงเกิดแนวความคิดในการจัดตั้งรัฐบาลภูมิภาคขึ้นโดยใช้ชื่อว่า มหานคร เพื่อช่วยแก้ปัญหาในส่วนรวมดังกล่าว แต่ในรูปการปกครองมหานครไม่ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติ เพียงแต่รวมประชากรที่อยู่หนาแน่นในอาณาเขตติดต่อกันมีคมนาคมติดต่อกัน เช่น ในทางตะวันออกของ ส.ร.อ. นครหลวงบอสตัน และนครหลวงวอชิงตัน รวมกันเรียกว่า มหานครบอสวอช (Boswash) หรือ นครหลวงชิคาโก กับนครหลวงพิตสเบิร์ก เป็นมหานคร ชิพิตส์ (Chippitts)

เมื่อตัวเมืองประกอบด้วยคนหมู่มาก กิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองยิ่งซับซ้อนมาก ปัญหาย่อมเกิดขึ้น เมืองจึงจำเป็นต้องมีการ การวางแผน เพื่อจัดบริการสาธารณะประโยชน์ด้านต่าง ๆ เช่น การใช้ที่ดิน มีการแบ่งสรรปันส่วน มีการตั้งกฎเกณฑ์ มีมาตรการการใช้สอยที่ดินให้สอดคล้องกับความต้องการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านสังคม

ในเมืองใหญ่ ๆ ปัญหาหลาย ๆ อย่าง เช่น ความแออัด, การจราจร อากาศบริสุทธิ์ ไม่มีหายใจ, น้ำประปา, ไฟฟ้า, สาธารณูปโภคขาดแคลน เหล่านี้สร้างความหายนะมาสู่ประชาชน



รัฐจะต้องออกกฎหมาย เพื่อสนับสนุนความเป็นอยู่ของประชาชนให้ได้มาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี ต้องมีการวางแผนระยะยาว แผนนี้จะต้องรวมทั้งการวางผังเมือง (City Plan) ผังสังคม (Society Plan) ผังเศรษฐกิจ (Economics Plan) รวมเข้าด้วยกัน แผนนี้เป็นแผนที่กว้างขวางที่สุดในวิชาการผังเมือง เรียกว่า Master Plan หรือ Comprehensive Planning

ผังเมืองครอบคลุมไปกว้างตั้งแต่การวางผัง หมู่บ้านเล็ก จนถึงผังนคร ผังมณฑล จนถึงการวางผังประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้มีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนให้เป็นระเบียบ มีระบบเกี่ยวเนื่องประสานสัมพันธ์กับบนพื้นที่ดิน ซึ่งมีเป้าหมายให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายและปลอดภัยจากการใช้ชีวิตประจำวัน เพราะฉะนั้นการวางผังเมืองก็เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมภายในเมือง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ผังเมืองแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. แผนผังภาค
2. ผังเมืองรวม
3. ผังเมืองเฉพาะ

แผนผังภาค จะมีอาณาเขตกว้างใหญ่ในระดับภาค อาณาบริเวณจะมีเท่าใดย่อมแล้ว แต่ผลการวิจัยปัญหา เมื่อวางแผนผังประเภทนี้เสร็จสิ้นลงแล้ว แผนผังภาคเป็นแผนผังโครงสร้างหลักสำหรับใช้พัฒนาจุดศูนย์กลางความเจริญของภาค คือเมืองเอกของภาคและพัฒนาจุดศูนย์กลางความเจริญลำดับรองลงไป การพัฒนาได้รวมเอากิจกรรมต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับเมือง เช่น ทางหลวง ทางรถไฟ วนอุทยานระดับภาค สถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของภาค การกำจัดของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งพิจารณาบริเวณพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม วัตถุประสงค์ที่สำคัญของแผนผังภาค คือ การสร้างความเจริญให้กับภาค หรือบริเวณพื้นที่ ๆ ยังด้อยความเจริญ โดยพัฒนาให้เท่าเทียมกับภาค

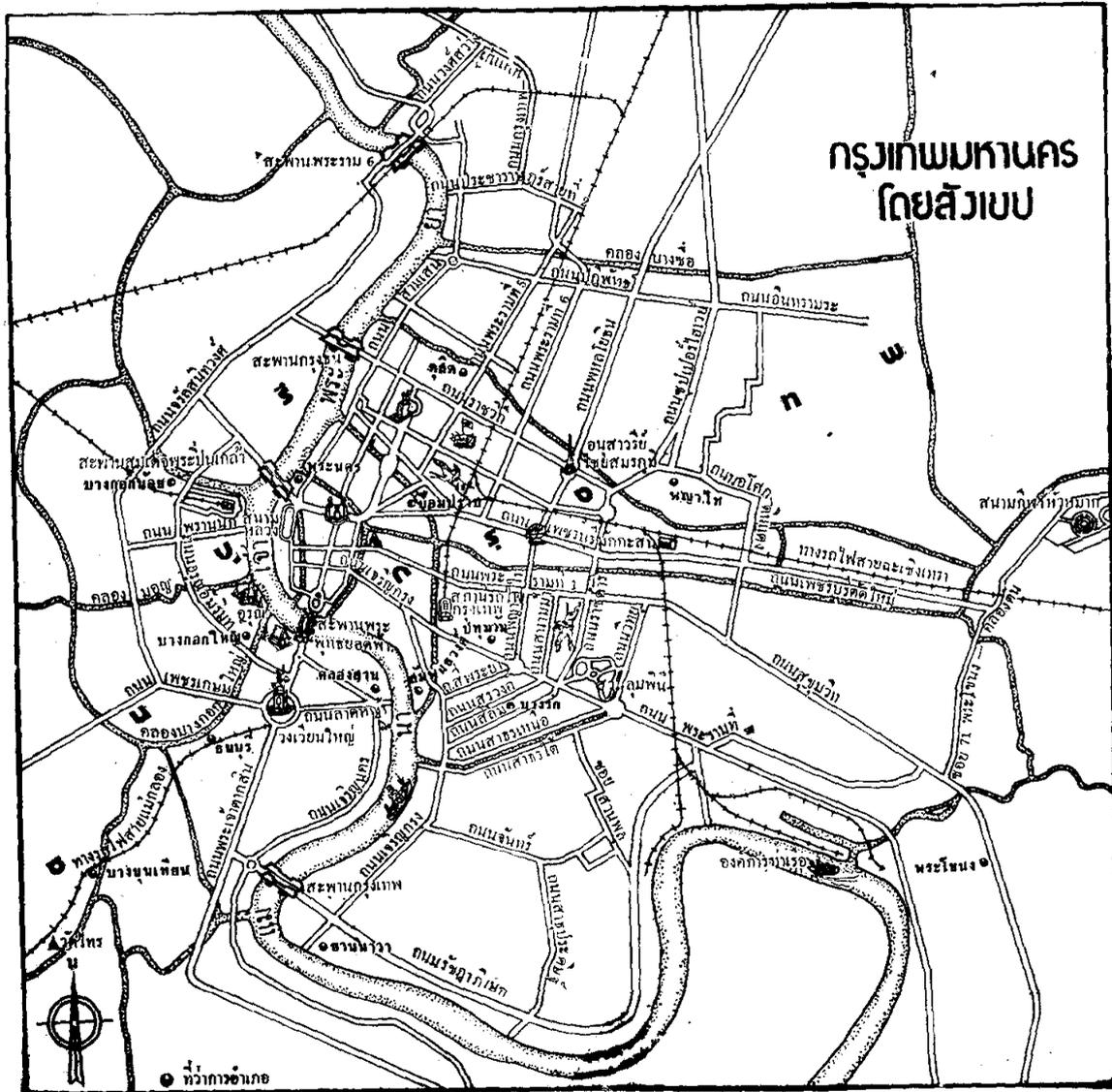
ผังเมืองรวม เป็นแผนที่รวมโครงการต่าง ๆ ในเมือง เพื่อให้ท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาล และสุขาภิบาล นำไปพัฒนาให้สอดคล้องกับโครงการต่าง ๆ มี การประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การระบายน้ำโสโครก น้ำฝน สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การคมนาคมในเมือง กิจกรรมอาคารสงเคราะห์ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม นอกจากนี้ซึ่งเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งของผังเมืองรวมแล้ว ยังมีส่วนประกอบอื่น ๆ อีก เช่น

1. จำนวนประชากรที่คาดหมายไว้ในกำหนดระยะเวลาของการวางผัง
2. การใช้ที่ดินซึ่งกำหนดออกมาในรูปของบริเวณต่าง ๆ เช่น บริเวณที่พักอาศัย บริเวณอุตสาหกรรม บริเวณพาณิชยกรรม
3. ระบบถนนและระบบการคมนาคม ซึ่งได้แก่การจัดลำดับความสำคัญของถนนสายต่าง ๆ ในเมืองให้เหมาะสม และสัมพันธ์กับการใช้ที่ดิน

4. การบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การประปา การไฟฟ้า โทรศัพท์ การระบาย  
น้ำโสโครก สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

ส่วนประกอบของผังเมืองอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามปัญหาที่ต้องการแก้ไข  
โดยให้ส่วนประกอบต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์เป็นสายโซ่

ระยะเวลาที่มักจะใช้กำหนดผังเมืองรวม โดยปรกติมักจะใช้ระยะเวลา 25 ปี  
หรือ 30 ปี แต่อย่างน้อยที่สุดระยะเวลาจะไม่ต่ำกว่าช่วง 20 ปี



**ผังเมืองเฉพาะ** เป็นผังเมืองในส่วนละเอียดของผังเมืองรวม เช่นเดียวกับผังเมืองรวม เป็นส่วนรายละเอียดของแผนผังภาค ผังเมืองเฉพาะ ได้ช่วยแก้ปัญหาในผังเมืองรวมให้ลดลงไป ซึ่งในเรื่องนี้จึงเป็นการวางผังเมืองในลักษณะปฏิรูป คือ แก้ไขสิ่งแวดลอมให้ค่อยเป็นค่อยไปตามโอกาส และกำลังเงินงบประมาณ และที่สำคัญยิ่งผังเมืองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และหลีกเลี่ยงการกระทบต่ออิทธิพลของเอกชนและสถาบันการวางผังเมืองในลักษณะปฏิวัติจะเป็นการสร้างสิ่งแวดลอมขึ้นมาโดยทันทีทันใดตามระยะเวลาที่กำหนดนั้น เป็นการวางผังเมืองเพื่อสร้างเมืองใหม่

ผังเมืองเฉพาะนี้ เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชน ที่เอกชนเป็นเจ้าของโครงการ ได้แก่ ผังบริเวณการก่อสร้างศูนย์การค้า ผังการจัดสรรที่ดิน ผังการก่อสร้างอพาร์ทเมนท์ ที่รัฐเป็นเจ้าของโครงการ ได้แก่ ผังบริเวณศูนย์ราชการ ผังการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ผังการจัดอาคารสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ ผังการจัดสวนสาธารณะ ผังการจัดบริเวณรื่นเริงทางสังคม และวัฒนธรรม แผนโครงการจัดการระบายน้ำโสโครกและน้ำฝน แผนการแก้ไขการจราจร แผนโครงการวางระบบการประปา ระบบไฟฟ้า ระบบโทรศัพท์ แผนโครงการจัดการระบบการคมนาคมในเมือง แผนโครงการตัดหรือขยายถนน การขุดลอกคูเมือง การก่อสร้างสะพาน และอุโมงค์ทางข้าม แผนงานตกแต่งความงามทางสถาปัตยกรรมของเมือง รวมทั้งการอนุรักษ์ทางศิลปกรรมหรือโครงการอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับการใช้ที่ดินในเขตการวางผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะนี้ จึงต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากเอกชนและหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นสำคัญ

สำหรับกระบวนการหรือขั้นตอนของวิธีการวางผังการใช้ที่ดินที่มีประชากรอาศัยอยู่แล้ว ควรใช้หลักการต่อไปนี้

### 1. ข้อมูลพื้นฐาน (Inventory)

1.1 ต้องรู้ถึงคุณลักษณะของที่ดิน สภาพภูมิศาสตร์ว่าเป็นที่ดินชนิดไหน อุดมสมบูรณ์แค่ไหน มีสินแร่อะไร หรือทรัพยากรธรรมชาติ ความสูงต่ำของดิน

1.2 รู้ฐานะปัจจุบันถึงการใช้ที่ดินปัจจุบันว่าได้ถูกแยกใช้เป็นส่วนสกัดกว้าง ๆ อย่างไร ความเป็นอยู่ของประชากร ความหนาแน่น การติดต่อสัญจรไปมา และการสาธารณสุขโรค

1.3 รู้ลักษณะปัจจุบันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

เมื่อรู้ถึง 3 ประเด็น ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานแล้ว ก็สามารถที่จะคาดคะเนความต้องการในอนาคตได้

2. คาดคะเนความต้องการในอนาคต โดยการสำรวจสถิติตัวเลขที่ได้เก็บมาเป็นระยะเวลาสิบ ๆ ปี

3. นำมาวิเคราะห์ โดยเหตุผลจากปัจจุบัน และกราฟสถิติที่จะประมาณการใน

อนาคตนำมาสรุปผลวางเป็นจุดมุ่งหมายในอนาคต

4. วางผังหรือแบบแผน ควบคุมการใช้ที่ดิน ให้เหมาะสมกับการวิเคราะห์ในอนาคต หรือเรียกว่า Master Plan

5. เมื่อได้ร่าง Master Plan แล้ว จำต้องออกกฎหมายคุ้มครองให้ใช้ได้ผลเต็มที่ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือกับรัฐบาล ผู้รักษากฎหมาย ประชาชน กฎหมายนี้จะปรากฏในรูป City Planning ซึ่งจะมีส่วนปลีกย่อย เช่น กฎหมายการใช้ที่ดิน กฎหมายเวนคืน กฎหมายคมนาคม

6. เมื่อมี Master Plan แล้ว รัฐบาลจะต้องตั้งหน่วยวางแผนในขนาดเล็ก แต่ละจุด ๆ ไป โดยจะสอดคล้องกับ Master Plan หน่วยของรัฐหรือเอกชนจะได้รับอนุญาตให้วางเป็น Urban Planning แต่ละจุด ๆ ไป

7. หลังจาก Urban Plan หรือ Spot Planning ได้วางไว้แล้ว จึงจะมาถึงหน้าที่ของสถาปนิกที่เข้ามาวางแผนจุดเล็กที่สุดต่อไป

ความสำคัญของผังเมืองกับประชาชน ผังเมืองที่วางไว้จะดีหรือไม่พอจะสังเกตได้ อย่างง่าย ๆ จากเสียงสะท้อนกลับของประชาชน เมื่อการคมนาคมทางลึกลับของถนนใหญ่ หนวกหรือไม่ เช่น ในการสร้างสนามบิน จะต้องมียะห่างจากสถานที่พักอาศัย ห่างจากโรงพยาบาล สถานที่ราชการ พอสสมควร เพื่อไม่ให้เกิดเสียงรบกวนขึ้น หรือการก่อสร้างถนนหนทาง อาคาร กระทบกระเทือนต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือไม่

ถึงแม้ว่าจะมีการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของเอกชนบ้าง แต่เมื่อพิจารณาเหตุผลแล้ว ประโยชน์ส่วนรวมมีมากกว่าประโยชน์ส่วนน้อย ก็จำเป็นที่เอกชนต้องเสียสละบ้างเพื่อส่วนรวม ซึ่งสิทธิที่เอกชนเสียไปนั้นต้องได้รับค่าชดเชยอย่างเป็นธรรมทุกรายไม่มีข้อยกเว้น หากโครงการที่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนนั้นดำเนินงานโดยรัฐบาล

ความคิดเห็นของเอกชน นักบริหารระดับต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง ต้องถือมาเป็นเรื่องพิจารณา โดยนำเอาหลักวิชามาพิจารณาประกอบกันด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งและเพื่อความสะดวก ปลอดภัย ต่อประชาชนมากที่สุด

ความคิดเห็นของเอกชน อาจออกมา 2 ทาง คือ

1. โดยสื่อสารมวลชน

2. โดยทางมติของสมาคมผังเมืองท้องถิ่น ชุมชนผังเมืองท้องถิ่น หรือ องค์การเอกชน และกิ่งเอกชนที่เกี่ยวข้อง

และส่วนใหญ่แล้ว มักจะมาจากข้อแรก งานผังเมืองเป็นแผนงานที่วางไว้เพื่อจัดระบบต่าง ๆ ภายในเมืองให้ประชาชนทุกคนได้รับความสะดวกสบาย ต่อการใช้ชีวิตประจำวัน ความสำเร็จผลของผังเมืองขึ้นอยู่กับว่า โครงการต่าง ๆ ที่จะกระทำภายในเมือง ทั้งของเอกชน และของรัฐที่นำไปปฏิบัตินั้นประสานสอดคล้องกับผังเมืองที่วางไว้หรือไม่ และได้รับความร่วมมือ

## มือร่วมใจจากประชาชนเพียงใด

ตัวอย่างการวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พ.ศ.2543

### 1. ความเป็นมาของผังเมืองรวม กทม.และปริมณฑล

- พ.ศ.2501 กระทรวงมหาดไทยได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลอเมริกันผ่านองค์การ USOM ที่ส่งผู้เชี่ยวชาญผังเมืองชาวอเมริกันคณะหนึ่งในนามของ Litchfield Whiting Bowne & Associates มาวางผังเมืองกรุงเทพฯ ขึ้น
- พ.ศ.2503 คณะผู้เชี่ยวชาญผังเมืองเสนอผังเมืองกรุงเทพฯ ชื่อ Greater Bangkok Plan 2533 แก่กระทรวงมหาดไทย ผังเมืองนี้เป็นผังโครงการระยะยาว 30 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2503 ถึง พ.ศ.2533 และทั่วไปเรียกผังเมืองกรุงเทพฯ ฉบับนี้ว่า “ผังลิชฟิลด์”
- พ.ศ.2505 ตั้งสำนักผังเมืองเป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
- พ.ศ.2515 ปรับปรุงแก้ไขผังลิชฟิลด์ เพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการทหาร ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยขยายเขตผังเมืองออกไปรวมทั้งจังหวัดนนทบุรีและสมุทรปราการ ด้วยมีเป้าหมายประชากร 6.5 ล้านคน ในปี พ.ศ.2533
- พ.ศ.2518 ประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
- พ.ศ.2519 ปรับปรุงแก้ไขผังนครหลวง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
- พ.ศ.2522 คณะกรรมการผังเมืองให้สำนักผังเมืองปรับปรุงนครหลวงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงพื้นที่ผังเมืองรวมเพิ่มขึ้น เรียกผังฉบับนี้ว่า “ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล”

### ขอบเขตของการวางผัง (Planning Area)

การวางผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นการวางผังเมืองระดับมหานคร (Metropolitan planning) มีลักษณะเดียวกับการวางผังภาค (Regional planning) ดังนั้นขอบเขตของการวางผังจะไม่ครอบคลุมเฉพาะตัวเมือง (Urban) หรือตัวเมืองและเมืองต่อเนื่องเท่านั้น แต่จะคลุมนำไปถึงพื้นที่ในเขตอิทธิพลซึ่งจะเป็นเมืองบริวาร (Satellite Towns) ด้วย ขอบเขตทั้งหมดนี้หมายถึง Bangkok Metropolitan Region ซึ่งจะคลุมนพื้นที่ในจังหวัด กรุงเทพฯ-

กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐม สมุทรสาคร และอาจจะต่อไป ถึงอยุธยาและฉะเชิงเทราด้วย Bangkok Metropolitan Region แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ

1. **พื้นที่ชั้นใน (Inner Area)** คือพื้นที่เมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (Conurbation) ในรัศมีประมาณ 20 กิโลเมตร ถึง 25 กิโลเมตร จากศูนย์กลางตามผังกรุงเทพฯ 2543 จะเป็นบริเวณพื้นที่ภายในถนนวงรอบนอก

2. **พื้นที่ชั้นนอก (Outer Area)** จะเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ต่อจาก Conurbation ออกไป ในรัศมีประมาณ 50 กิโลเมตร ถึง 75 กิโลเมตร จากศูนย์กลางบริเวณชั้นนอกนี้ จะเป็นที่ตั้งของ เมืองบริวาร พื้นที่เกษตรกรรม เมืองใหม่ และจะรวมพื้นที่สีเขียว (Greenbelt) อยู่ด้วย

### **วัตถุประสงค์ของการขยายตัวเมืองในอนาคตของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (Planned Metropolitan Growth Objective)**

วัตถุประสงค์กว้าง ๆ ของการกำหนดการขยายตัวของ Metropolitan planning ก็คือ

1. จะต้องมีการฟื้นฟู (Reconstruction หรือ Renewal) ภายในเมือง เพื่อให้เกิดเป็นชุมชน ที่มีศูนย์กลางอย่างสมดุลย์กัน

2. จะต้องส่งเสริมให้เกิดเมืองสมบูรณ์แบบ (Self-contained Urban Clusters) ในเขตพื้นที่ ชั้นนอก

3. จะควบคุมขนาดของพื้นที่เมืองและเมืองต่อเนื่องด้วย Green belt ดังนั้นลักษณะของการเติบโตของกรุงเทพมหานครในอนาคต จะเป็นดังนี้

#### **ก. พื้นที่ชั้นใน**

1. จะเน้นในการพัฒนาในลักษณะปรับปรุงฟื้นฟูเมือง สงวนรักษาสภาวะแวดล้อม มิให้เสื่อมโทรมมากขึ้นอีก และเน้นการพัฒนาด้านการเคหะ

2. จะเน้นการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ และบริการ สังคม

3. จะส่งเสริมต่อเนื่องให้เป็นชุมชนสมบูรณ์แบบหรือมีศูนย์กลางกิจกรรม

4. จะส่งเสริมให้มีพื้นที่สีเขียวในเขตชั้นในให้มากขึ้น

#### **ข. พื้นที่ชั้นนอก**

1. จะควบคุมมิให้พื้นที่เกษตรที่อุดมสมบูรณ์ถูกเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในลักษณะ ที่ทำลายการเกษตรกรรม หรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม

2. ส่งเสริมให้เกิดเมืองใหม่สมบูรณ์แบบ ในรัศมีประมาณ 50 กิโลเมตร เพื่อเป็น เมืองบริวารของกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลสำหรับรองรับคนล้นเมืองจากกรุงเทพฯ

3. กำหนดพื้นที่สีเขียวกว้างประมาณ 8 กิโลเมตร ล้อมเมืองกรุงเทพฯ

#### 4. เป้าหมายและขนาดของเมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1. เป็นผังเมืองรวมสำหรับ พ.ศ.2543
2. ประชากรในเขตเมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในเขตชั้นในสำหรับ พ.ศ.2543 ประมาณ 7.5 ล้านคน
3. พื้นที่เมืองชั้นใน ประมาณ 850 ตารางกิโลเมตร
4. พื้นที่ริ้วสีเขียว 2,210 ตารางกิโลเมตร  
พื้นที่ทั้งหมด 3,061 ตารางกิโลเมตร

5. รูปร่างของเมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (Metropolitan form) จะขึ้นอยู่กับเรื่องที่สำคัญ ซึ่งเป็นโครงสร้างของเมือง (Metropolitan structures) คือ

1. ระบบการคมนาคมขนส่ง
2. ระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา และการระบายน้ำ ฯลฯ เป็นต้น
3. ชุมชนเดิมและโครงสร้างการใช้ที่ดิน
4. ระบบนิเวศวิทยา ได้แก่ สภาพภูมิประเทศ บริเวณที่ไม่มีปัญหาเรื่องน้ำท่วม หรือปัญหาเรื่องแผ่นดินทรุด บริเวณที่ใช้พื้นที่สำหรับทำการเกษตรกรรมที่มีผลดี การวางผังเมืองในเรื่องย่านอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรมเป็นตัวอย่างหนึ่งของการจัดระบบสิ่งแวดล้อมภายในตัวเมือง

#### ย่านอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

ย่านอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมนั้นมีความหมายต่างกัน ย่านอุตสาหกรรมหมายถึงบริเวณที่กำหนดไว้ให้เป็นที่ตั้งกิจการอุตสาหกรรมผังเมือง โดยอาจจะกำหนดชนิดต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมลงไปในแต่ละบริเวณซึ่งรัฐไม่ต้องเป็นเจ้าของและไม่ต้องลงทุนปรับปรุงบริเวณที่กำหนดให้เป็นย่านอุตสาหกรรมแต่ประการใด แต่อาจจะอำนวยความสะดวกในเรื่องไฟฟ้า น้ำใช้ น้ำทิ้ง และระบบการคมนาคมหลัก ส่วนนิคมอุตสาหกรรมนั้น เป็นบริเวณที่ได้มีการปรับปรุงและเตรียมสถานที่เพื่อกิจการอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ โดยมีการปรับปรุงที่ดิน สร้างถนน ทางระบายน้ำ เตรียมประปา ไฟฟ้า ไว้ให้ในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมนี้ ปกติที่ดินจะเป็นของรัฐ ซึ่งอาจจะขายหรือให้เช่าได้ในราคาสมควรตามหลักผังเมืองอาจจะแบ่งแยกนิคมอุตสาหกรรมออกได้เป็น 3 ชนิด ดังนี้

**ชนิดที่ 1** จัดเป็นนิคมสำหรับกิจการอุตสาหกรรมล้วน

**ชนิดที่ 2** จัดเป็นนิคมอุตสาหกรรมพร้อมด้วยบ้านพักอาศัยของคนงาน

**ชนิดที่ 3** จัดเป็นนิคมอุตสาหกรรมที่สมบูรณ์ ประกอบด้วยกิจการอุตสาหกรรม ย่านพักอาศัย ย่านการค้า ย่านพักผ่อนหย่อนใจ นิคมอุตสาหกรรมชนิดที่ 3 นี้ มีลักษณะเป็นเมืองใหม่ แต่ทั้งนี้จะสร้างอาณานิคมอุตสาหกรรม ในบริเวณที่ว่างบริเวณใดบริเวณหนึ่งขึ้น

**พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพื้นที่ร่วมสีเขียว**

		CONURBATION	(Market Town New Town)	Green Belt Total	Air Port
GBK	KM <sup>2</sup>	497.0	117.0	659.8	—
	RAIS	310,625	73,125	412,375	—
SMP	KM <sup>2</sup>	26.5	12.5	637.2	27.0
	RAIS	16,563	45,313	398,250	16,875
NB.	KM <sup>2</sup>	62.0	23.5	358.5	—
	RAIS	38,750	14,688	224,063	—
PT	KM <sup>2</sup>		42.0	555.2	26.5
	RAIS		26,250	347,000	16,563
Tota Area	KM <sup>2</sup>	585.5	255.0	2,210.7	53.5
	RAIS	365,938	159,376	1,381,688	33,438

มานั้นเป็นเรื่องใหญ่ยิ่ง โดยเฉพาะในด้านการแสวงหาที่ดินที่มีขนาดใหญ่โตพอจะต้องเกี่ยวกับการลงทุนอย่างมหาศาลในการซื้อที่ดินและปรับปรุงที่ดินจะต้องเป็นประเทศที่มีความชำนาญในเรื่องดังกล่าว ฉะนั้นส่วนมากจึงจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในบริเวณเมืองเดิม เพราะวิธีนี้เป็นวิธีที่จะลดค่าใช้จ่ายเบื้องต้นลงมาได้

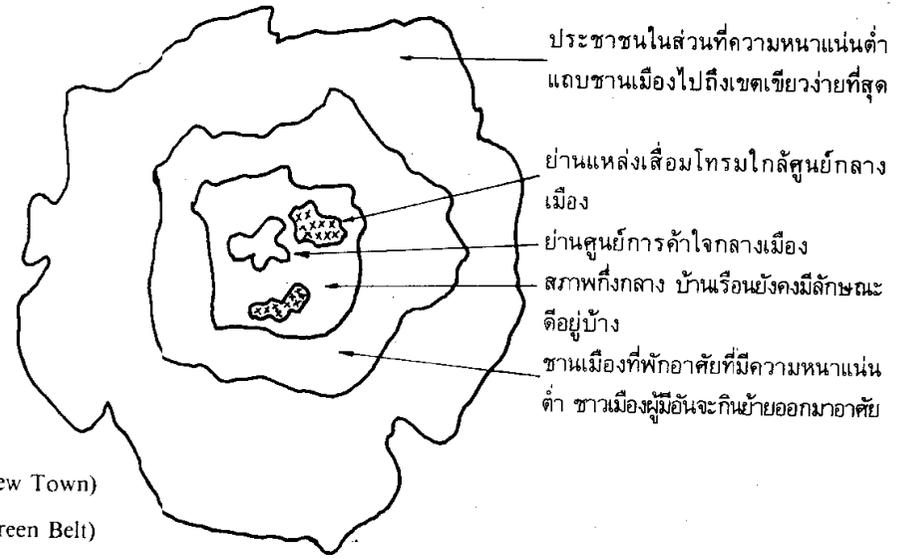
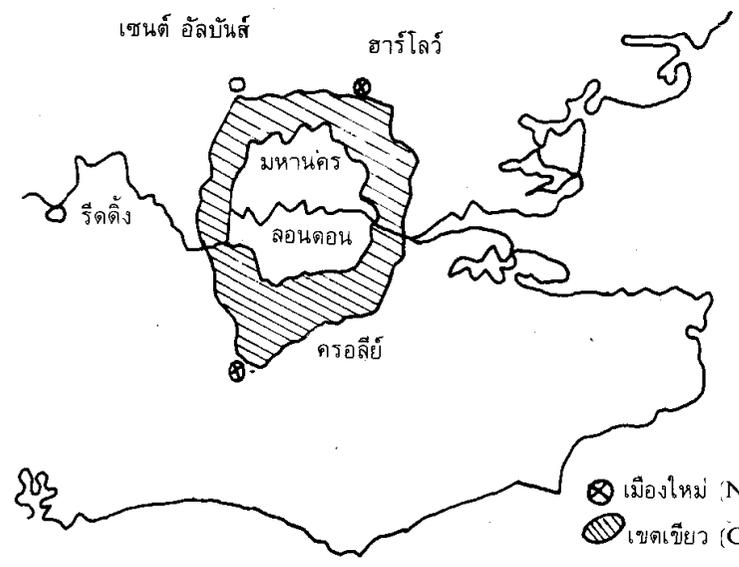
คำว่า **เมืองใหม่** นี้อาศัยแปลมาจากคำว่า New Town ของอังกฤษเริ่มมีตั้งแต่ ค.ศ. 1946 ตาม พ.ร.บ.เมืองใหม่ (New Town Act) ความจริงแล้วเมืองดังกล่าวมีจำเป็นต้องสร้างขึ้นในบริเวณใหม่ทั้งหมด เมืองใหม่ส่วนใหญ่สร้างขึ้นในบริเวณที่มีเมืองหรือชุมชนเดิมอยู่แล้ว โดยเสริมสร้างในด้านกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ สร้างระบบคมนาคมและสิ่งที่เป็นที่ที่สุดคือ สร้างนิคมอุตสาหกรรมขึ้นพร้อมทั้งวางนโยบายชักจูงให้กิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ เข้ามาตั้งในบริเวณที่กำหนดให้โดยความช่วยเหลือแก่กิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่จะเข้ามาตั้งอยู่ในด้านเงินทุน เช่น อาจให้กู้ยืมเงิน อาจลงทุนสร้างโรงงานให้ก่อน หรืออาจสร้างโรงงานให้เช่า ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือไปจากการปรับปรุงสถานที่หรือทางการอาจจะยกเว้นภาษีบางประเภทให้ เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่จะช่วยโน้มน้าวชักจูงให้กิจการอุตสาหกรรมเข้ามาตั้งในบริเวณดังกล่าวทั้งสิ้น

การเสริมสร้างเมืองใหม่ในทำนองที่ว่าเป็นวิธีที่ลงทุนน้อยเพราะส่วนใหญ่จะอาศัยเค้าโครงและกิจการของเมืองเดิมทั้งสิ้นไม่ต้องสร้างขึ้นใหม่ทั้งหมด วิธีนี้เป็นวิธีที่ประเทศอังกฤษถือปฏิบัติเมืองใหม่ชนิดนี้จะต้องสมบูรณ์ในตัวเองที่สุด คือจะมีการค้า อุตสาหกรรม การศึกษา บ้านที่พักอาศัยสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ โดยจะพึงเมืองแม่เฉพาะในกิจกรรมพิเศษเท่านั้น และไม่เป็นเพียงเมืองที่ประชาชนไปอาศัยอยู่แต่ไปทำงานเมืองแม่ ฉะนั้นระยะทางของเมืองดังกล่าวสมควรจะต้องมีระยะไกลจากเมืองแม่พอสมควรเพื่อเป็นการป้องกันการเดินทางเข้าทำงานในเมืองแม่ ดังกล่าวแล้ว และเป็นการป้องกันการมิให้ชุมชนทั้ง 2 มาเชื่อมต่อเป็นเมืองเดียวกันในอนาคต ระยะทางระหว่าง 30 ถึง 80 กิโลเมตร หรือว่าเป็นระยะที่เป็นไปได้

### **เขตเขียว หรือพื้นที่ริ้วสีเขียว**

อย่างไรก็ตามคนอาศัยในเมือง การวางแผนอย่างอื่นก็จำเป็น สิ่งหนึ่งก็คือความคิดในเรื่องเขตเขียว (Green Belt) หมายถึงเนื้อที่กว้างในเขตชนบทนอกของเมือง เป็นเนื้อที่กว้างโล่งสำหรับคนในเมืองได้รับความเพลิดเพลินจากการใช้เวลาว่าง รัฐจะต้องจำกัดการก่อสร้างอาคารในเขตเขียวนั้นแต่ก็ไม่ได้หมายถึงว่าจะเป็นแต่ป่าไม้หรือทุ่งนาอย่างเดียวเท่านั้น บางส่วนอาจเป็นสวนสาธารณะ สนามกอล์ฟ ซึ่งสามารถเล่นกีฬาได้ในที่โล่งเหล่านี้ โดยทางทฤษฎีเขตเขียวมีเพียงพอสำหรับชาวกรุงแต่ในทางปฏิบัติประชาชนบางคนไม่สามารถที่จะหาประโยชน์ ความสะดวกสบายได้เนื่องจากมีอุปสรรคในเรื่องเวลา เงิน ที่จะใช้ในการเดินทางผ่านจากย่านที่คนหนาแน่น

### ตัวอย่างเขตเขียวของมหานครลอนดอน



⊗ เมืองใหม่ (New Town)  
 ▨ เขตเขียว (Green Belt)

การใช้เวลาว่างในชนบท ชาวเมืองในเขตศูนย์กลางเมือง จะเดินทางไกลที่สุด ไปที่เขตเขียว

พลุกพล่านในเมือง เช่น คนอังกฤษส่วนใหญ่จากชานเมืองเดินทางเข้าไปยังศูนย์กลางของเมืองทุกวัน เพื่อทำงานในมหานครลอนดอน (London Conurbation) ประชาชนบางส่วนในชานเมืองใช้เวลาเป็นชั่วโมงที่จะเข้าไปทำงานในเมือง บางคนอาจเดินทางจากเมืองเล็กหรือหมู่บ้านภายนอก คือในบริเวณเขตเขียว เช่น จาก Brighton, Dartford, Gravesend หรือ Reading เวลาเดินทางแต่ละวันอาจเป็น 2-3-4 ชั่วโมง

### จากการสำรวจย่านอุตสาหกรรมเขตกรุงเทพและธนบุรี

คณะลิทซ์ฟิลด์ เคยพบว่า ในเขตอุตสาหกรรมกรุงเทพ-ธนบุรี เฉพาะกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีคนงานประมาณ 20 คนต่อไร่ ในการทำผังนครหลวง สำนักผังเมืองได้สำรวจบริเวณสำโรงใต้ และภาษีเจริญ พบว่าบริเวณสำโรงใต้ จากจำนวนโรงงานที่มีขนาดตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปได้สำรวจ 20 โรงงาน มีอัตราการรวมเฉลี่ย 5.5 คน ต่อไร่ ส่วนบริเวณภาษีเจริญจากจำนวนโรงงานที่มีคนตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป สำรวจ 13 โรงงาน พบว่ามีอัตราการรวมเฉลี่ย 2 คน ต่อไร่ ตัวเลขเฉลี่ยทั้งสองแสดงให้เห็นความแตกต่างกันซึ่งแสดงให้เห็นว่า ยังไม่มีมาตรฐานในเรื่องเกี่ยวกับขนาดของโรงงานต่อจำนวนคน และเนื้อที่ของโรงงานต่อบริเวณ อย่างไรก็ตามอัตราส่วนของคนงานต่อเนื้อที่ ย่อมขึ้นกับชนิดของอุตสาหกรรมและระบบการผลิตด้วย

ความโน้มเอียงของกิจการอุตสาหกรรมใหม่ในปัจจุบัน จะเป็นไปในลักษณะดังนี้

- (1) โรงงานมีลักษณะเป็นอาคารชั้นเดียวที่ค่อนข้างทันสมัย
- (2) พื้นที่กว้างขวางพอประมาณ มีการจัดแบ่งบริเวณ และมีที่รกร้าง
- (3) ตัวอาคารตั้งห่างจากบริเวณข้างเคียงพอสมควร เพื่อให้มีความปลอดภัยจากอัคคีภัยยิ่งขึ้น โดยมีถนนหรือสนามล้อมรอบ
- (4) มีบริเวณที่เป็นวัดกุฎีบ วัดกุฎีหรือสิ่งของที่สำเร็จแล้วรวมทั้งบริเวณที่ทิ้งเศษสิ่งของที่จำเป็น
- (5) อาคารที่เกี่ยวข้องกับกิจการบริหารแยกอยู่ต่างหาก โดยมีการจัดระบบการผลิตในบริเวณโรงงานให้แยกจากระบบการสัญจรของคนงานอย่างเป็นระเบียบ

มีการใช้เครื่องจักรทุนแรงมากขึ้น

ผังลิทซ์ฟิลด์ได้กำหนดจำนวนคนงานไว้ประมาณ 12 คนต่อไร่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบางประเทศ จะเห็นได้ดังนี้

คณะผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นเสนอประมาณ	3 คน ต่อ 1 ไร่
สิงคโปร์	16 คน ต่อ 1 ไร่
สหรัฐอเมริกา	8 คน ต่อ 1 ไร่

เมืองโคเปนเฮเกน	8 คน ต่อ 1 ไร่
เมืองใหม่ในอังกฤษ	12 คน ต่อ 1 ไร่
เมืองกัลกัตตา	14-28 คน ต่อ 1 ไร่

จะเห็นว่าอัตราส่วนคนงาน 12 คนต่อ 1 ไร่ เป็นอัตราส่วนที่อยู่ในระหว่างกลางไม่สูง หรือต่ำเกินไปและเห็นว่าเป็นไปได้ จึงได้ยึดถือไว้ใช้ในการปรับปรุงผังนครหลวง

**สำหรับชนิดของอุตสาหกรรมนั้น ได้แยกออกเป็นชนิดต่าง ๆ ดังนี้**

**อุตสาหกรรมชนิดที่ 1** เป็นอุตสาหกรรมชนิดที่ต้องแยกออกจากบริเวณย่านพักอาศัยทั่วไปโดยเด็ดขาด เป็นอุตสาหกรรมชนิดที่ก่อให้เกิดการรบกวนโดยมี ควีน กลิ่น เสียง น้ำทิ้ง อันตราย อันจะทำให้เกิดระเบิดและอันตรายอื่น ๆ และเป็นอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดการจราจรคับคั่ง อุตสาหกรรมชนิดนี้สมควรตั้งห่างไปจากตัวเมือง อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดให้

**อุตสาหกรรมชนิดที่ 2** เป็นอุตสาหกรรมที่ก่อความรบกวนเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมชนิดที่ 1 แต่น้อยกว่า เช่น อุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นเพื่อนำไปประกอบสินค้าอื่น เป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดจราจรคับคั่งและมีน้ำทิ้ง อุตสาหกรรมชนิดนี้อาจตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม หรือในย่านอุตสาหกรรมตามผังบริเวณ แต่จะต้องให้ห่างจากย่านพักอาศัยพอสมควร

**อุตสาหกรรมชนิดที่ 3** เป็นอุตสาหกรรมที่ก่อความรบกวนน้อย ไม่มีควีน กลิ่น เสียง ไม่มีน้ำทิ้ง ไม่ก่อให้เกิดการจราจรหนาแน่น เป็นอุตสาหกรรมเบา ชนิดผลิตหรือประกอบ อุตสาหกรรมชนิดนี้อาจตั้งได้ตามย่านอุตสาหกรรมที่กำหนดให้ตามผังโดยทั่วไป และอยู่ใกล้บริเวณพักอาศัย



**อุตสาหกรรมชนิดที่ 4** เป็นอุตสาหกรรมเบาชนิดที่ไม่ก่อให้เกิด กลิ่น เสียง น้ำทิ้ง โดยสิ้นเชิง เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ระบบการผลิตที่ทันสมัย อุตสาหกรรมชนิดนี้อาจตั้งไว้ในบริเวณไหนก็ได้ แต่จะต้องพิจารณาเป็นพิเศษเป็นกรณีไป เพื่อความเป็นระเบียบ และความสะอาด ในการจราจร และไม่เป็นการทำลายความสงบและความสวยงามของบริเวณโดยรอบ

#### **ชุมชนนครหลวง**

กรุงเทพฯ ตั้งอยู่บนที่ราบปากแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นส่วนที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดมีประชากร 4.5 ล้านคน (ปัจจุบันคาดว่า 4.8 ล้านคน) เนื้อที่กรุงเทพฯ ได้เพิ่มขึ้น 16 เท่า จากพื้นที่เดิม 296.6 ตารางกิโลเมตร เป็น 1,549.4 ตารางกิโลเมตร ในปี พ.ศ.2516 หลังจากที่ได้รวมเทศบาลกรุงเทพฯ ทางทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา และทางทิศตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา คือ ธนบุรี เข้าด้วยกัน เป็นมหานครกรุงเทพฯ

ตัวกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 24 อำเภอ ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยที่ตั้งของอุตสาหกรรม อาคารพาณิชย์กรรม กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนมากเป็นการค้า การบริการต่าง ๆ การอุตสาหกรรมรวมอุตสาหกรรมเคมี โรงงานประกอบส่วนต่าง ๆ ของรถยนต์ ปิโตรเลียม ไฟฟ้า ฯลฯ

กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่ได้รับการพัฒนามากที่สุดในประเทศไทย ดังที่ นิจ ทิยวิระนันท์ ได้กล่าวไว้ว่า ในลำดับแรกนั้นมนุษย์เป็นผู้สร้างเมืองแต่ในลำดับต่อมาเมืองกลับเป็นผู้สร้างมนุษย์จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันผลกระทบจากสิ่งที่มีมนุษย์ได้สร้างไว้ ไม่ว่าจะเป็นการเติบโตของประชากรการขยายอุตสาหกรรม ไม่มีระบบการกำจัดของเสียต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพ ความแออัด การจราจรที่คับคั่ง สารมลพิษไม่มีการควบคุม ล้วนแล้วแต่มีผลต่อมนุษย์โดยเฉพาะคุณภาพของชีวิตทั้งสิ้น

กรุงเทพฯ เป็นเมืองใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีการเพิ่มขึ้นของประชากรในระดับสูง ในปี พ.ศ.2512 ประชากรของกรุงเทพฯ มีประมาณ 2.8 ล้านคน คิดเป็น 56% ของประชากรชาวเมืองทั้งหมด ซึ่งถ้าย้อนกลับไปเมื่อปี พ.ศ.2503-2510 ประชากรเมืองเพิ่มขึ้น 43% และการเพิ่มขึ้นของประชากรชนบทมีเพียง 22% และเมื่อปี พ.ศ.2519 ประชากรกรุงเทพฯ มีถึง 4.35 ล้านคน การเติบโตของประชากรกรุงเทพฯ มีอัตราประมาณ 4.1% ซึ่งสูงมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ถึง 2 เท่า ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 10,581 คน/ตารางกิโลเมตร แสดงให้เห็นการเติบโตและการขยายตัวของกรุงเทพฯ อย่างรวดเร็ว ในขณะที่สัดส่วนระหว่างประชากรในชนบท เมืองเล็ก และเมืองใหญ่อื่น ๆ ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง และอาจให้ข้อคิดได้ว่าการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่อื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานครยังไม่ประสบผลสำเร็จ

ในปัจจุบันกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรม การบริการ การค้า และการ

ศึกษาการขาดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน ประชากรจำนวนมาก จึงอพยพเข้ากรุงเทพฯ เพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ.2495-2519 ประชากรเพิ่มขึ้นจาก 1,081,964 เป็น 4,351,000 คน อัตราการเพิ่มขึ้นนี้คาดว่าจะลดลงเรื่อย ๆ เพราะรัฐได้เริ่มโครงการชะลอการเกิด และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ โดยจะลดจำนวนประชากรจากอัตราเกิดที่สูง ถึง 3.2% ใน พ.ศ.2515 เป็น 2.6% ในปี พ.ศ. 2519 ตามสำนักงานสถิติแห่งชาติ แม้จะมีอัตราในลักษณะเช่นนี้ ก็คาดคะเนกันว่า ประชากรกรุงเทพฯ จะสูงขึ้นมีจำนวนถึง 6.5 ล้านคน ในปี พ.ศ.2533

การเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากร ย่อมหมายความว่า มีความต้องการเพิ่มขึ้น สำหรับการอุตสาหกรรม การขยายบ้านเมือง ผลิตผลทางเกษตรกรรม และทรัพยากรธรรมชาติ ถูกนำมาใช้ประโยชน์ เพื่อพยายามเพิ่มรายได้ต่อหัว และเพื่อมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งความรู้ทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ถ้านำเข้ามาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะไม่เกิดอันตราย และส่งผลเลวร้ายให้มนุษย์อย่างฉับพลัน

### **การอุตสาหกรรม (Industrialization)**

เป็นที่ตระหนักกันว่า การอุตสาหกรรมเป็นวิถีทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดของการเพิ่มผลทางเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม ของเสียต่าง ๆ ที่ออกจากการผลิตและโรงงานต่าง ๆ ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมลง เช่น มลภาวะของอากาศ น้ำ ดิน และเสียงจากอุตสาหกรรมบางประเภท ทำให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะ และทำลายสุขภาพจิตด้วย

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จำนวนโรงงานได้เพิ่มขึ้น โดยอุตสาหกรรมส่วนมากจะอยู่รอบ ๆ กรุงเทพฯ อุตสาหกรรม ได้แก่ โรงงานทอผ้า, เบียร์, สุรา, พอกหนัง, สบู่, ผงซักฟอก, นม, เครื่องดื่ม, กระดาษ, ยา, อาหาร, โลหะ ฯลฯ จนถึงปัจจุบันนี้มีมากกว่า 2,000 โรงงานที่จดทะเบียนกับกระทรวงอุตสาหกรรม โรงงานเหล่านี้มีทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และส่วนใหญ่ถือว่าเป็นอุตสาหกรรมครอบครัว

ปัจจุบันของเสียจากอุตสาหกรรม เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหารุนแรงของน้ำเสียใน ส่วนต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ

### **การขยายบ้านเมือง (Urbanization)**

การขยายบ้านเมืองจะสัมพันธ์กับการอุตสาหกรรม และการเพิ่มประชากร และเป็นผลทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ถ้าไม่มีการวางแผน การขยายบ้านเมืองในประเทศไทยไม่สามารถควบคุมได้และไม่ได้เกิดขึ้นตามแผนใด ๆ เนื่องจากการปล่อยปละละเลย ที่จะใช้กฎหมายบังคับในการวางแผนเมือง อุตสาหกรรม, การค้า และพื้นที่พักอาศัยอยู่ปะปนกันขาดการพิจารณา การแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ เทศบาล ก็มักจะล้มเหลวในการจัดหาความสะอาดขั้นพื้นฐานให้กับ

ชุมชน เช่น การจัดระบบระบายของโสโครก การจัดหาน้ำสำหรับบริโภค การจัดที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ยังไม่เพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของประชากร ผลก็คือความเสื่อมโทรมต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น การสุขาภิบาล ไม่มีประสิทธิภาพ เสียงดังที่รบกวนทำลายความสงบ ความแออัด ความแออัดยัดเยียด ขาดที่โล่งเพียงพอ และโอกาสในการพักผ่อน เป็นปัญหามากในกรุงเทพฯ ในปัจจุบันนี้

ในปี พ.ศ.2509 คณะกรรมการจากกรมประชาสงเคราะห์ ได้สำรวจที่พักอาศัย โดยเฉพาะแหล่งเสื่อมโทรม พบว่าในกรุงเทพฯ มีถึง 39 แห่งประกอบด้วย 17,300 หลังคาเรือน มีประชากรอาศัยอยู่ถึง 106,200 คน ถ้าให้ความหมายของแหล่งเสื่อมโทรม ว่าเป็นพื้นที่ที่ประชากรอยู่หนาแน่น และมีการสุขาภิบาลที่เลว รายได้น้อย การศึกษาน้อย ปัจจุบันกรุงเทพฯ อาจมีแหล่งเสื่อมโทรมถึง 300 แห่ง หรือประมาณ 25% ของประชากร กรุงเทพฯ ก็ว่าได้

### การเพิ่มผลผลิตทางเกษตร

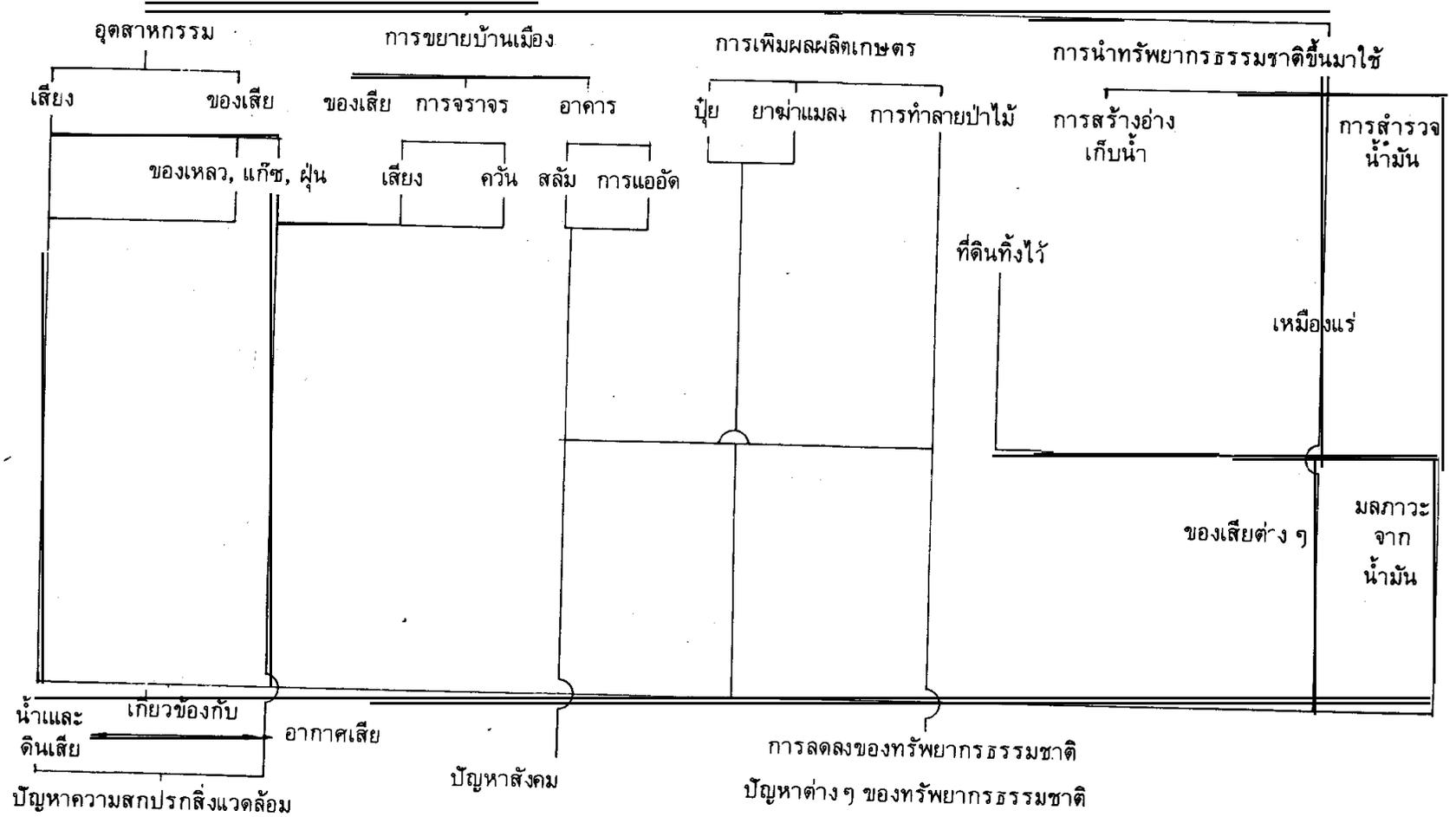
การเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้เพียงพอแก่ประชากรนั้น จำเป็นต้องอาศัยการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง สำหรับกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันการขยายบ้านเมืองจึงทำให้เนื้อที่จะใช้ในกิจกรรมนี้ลดลง อย่างไรก็ตาม การใช้ปุ๋ยและสารเคมีต่าง ๆ เพื่อเร่งผลผลิต ทำให้สารมลพิษเหล่านี้แพร่ในพื้นดิน และแหล่งน้ำธรรมชาติ มีผลทำให้เกิดน้ำเสียต่อไป

จากการเติบโตของกรุงเทพฯ ในลักษณะดังที่ได้กล่าวแล้ว ได้มีผู้เปรียบเทียบสภาพชุมชนหนาแน่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับชุมชนหนาแน่นทางตะวันตกว่ามีลักษณะแตกต่างกันดังนี้

1. อาจารย์ แมคกี (McGee) ได้เปรียบเทียบเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็นกระบวนการหนาแน่นที่ปลอม (pseudo urbanization) ทั้งนี้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราการเกิดสูงเพราะการอนามัย สาธารณสุข ช่วยเหลือสุขภาพของประชากรดีขึ้น อัตราการตายจึงลดน้อยลง อีกทั้งการวางแผนครอบครัวยังไม่ประสบผลสำเร็จ ลักษณะของชุมชนที่หนาแน่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีเศรษฐกิจดีกว่าในชนบททำให้เกิดการอพยพของชาวชนบทเข้าสู่เมือง

2. ระบบเศรษฐกิจพึ่งพาอาศัยอยู่กับระบบของประเทศตะวันตก คือ เป็นเศรษฐกิจที่ทำวัตถุประสงค์สำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศตะวันตก เมืองใหญ่มีหน้าที่เป็นเมืองทำเป็นศูนย์กลางการค้าทั้งภายในและภายนอก เงินหมุนเวียนอยู่เฉพาะเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร มีรายได้นับเป็นร้อยละ 29 ของประเทศและคิดเป็นร้อยละ 50 ของภาคกลาง เงินหมุนเวียนจึงไม่ได้กระจายออกไปสู่ชนบทหรือส่วนภูมิภาคอื่น ๆ

### การเพิ่มประชากร



และการประสานโครงการพัฒนาเมือง กับหน่วยราชการระดับชาติ ซึ่งมีบทบาทต่อการวางผังเมือง และการขยายกิจการขั้นพื้นฐานของเมือง เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณสุขภาคของเมืองด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาในเขตเมืองให้เชื่อมโยงกับบริเวณชานเมือง และระหว่างเมืองต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ในขณะเดียวกันแนวความคิดของการพัฒนาชนบทกับการพัฒนาเมืองซึ่งจะต้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และสัมพันธ์กับการพัฒนาภาคยังมีได้ริเริ่มการศึกษาและวิเคราะห์อย่างจริงจัง

ทางด้านการวางผังเมืองซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาระบบเมืองในระยะที่ผ่านมาไม่มีผลทางภาคปฏิบัติ เพราะ พ.ร.บ.การผังเมืองเพิ่งจะประกาศใช้เมื่อต้นปี 2518 นี้เอง นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขอีกหลายด้าน ดังนั้น การประสานงานการวางผังเมืองกับการวางแผนพัฒนาระบบเมืองและนครหลวงร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง จึงยังไม่สามารถดำเนินการไปได้เท่าที่ควร

### **แนวทางการพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานคร**

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานครในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จึงเน้นหนักไปในด้านการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นแหล่งสกัดการอพยพจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และเพื่อเป็นศูนย์กลางที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ชนบท ในขณะเดียวกันก็จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมแออัดอยู่แล้วในกรุงเทพมหานครให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น โดยมีนโยบายแนวทางและมาตรการดังต่อไปนี้

#### **1. แนวทางการพัฒนาเมืองหลัก**

1.1 เร่งกระจายการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ โดยปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้เป็นนครขนาดกลาง (ขนาดประชากรตั้งแต่ 100,000-300,000 คน) เพื่อช่วยยับยั้งการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้เมืองในภาคต่าง ๆ ดังต่อไปนี้อยู่ในลำดับความสำคัญที่จะเร่งรัดให้เป็นเมืองหลัก

(1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กำหนดให้ขอนแก่น อุตรดิตถ์ นครราชสีมา และอุบลราชธานี เป็นเมืองหลัก

(2) ภาคเหนือตอนบน ได้กำหนดเชียงใหม่ ส่วนภาคเหนือตอนกลางกำหนดให้พิษณุโลกเป็นเมืองหลัก

(3) ภาคใต้ ทางฝั่งตะวันออกได้กำหนดให้สงขลา-หาดใหญ่และชายฝั่งทะเลตะวันตกได้กำหนดให้ภูเก็ตเป็นเมืองหลัก

(4) ภาคตะวันออก ได้กำหนดชลบุรีเป็นเมืองหลัก เพื่อประโยชน์ในการกระจาย

3. มีการรวมที่ศูนย์กลางมากเกินไป ทุกสิ่งอยู่ในเมืองหลวงทั้งสิ้น เช่น บทบาทพิเศษของเมืองหลวงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะด้านการปกครองและเศรษฐกิจ หรือแม้แต่การศึกษา วัฒนธรรม คมนาคม ทั้งนี้เนื่องมาจากปรัชญาที่เอามาจากศาสนาคินดู คือ การมีศรัทธาในเมืองหลวงซึ่งมีองค์กษัตริย์ประทับอยู่ กับทั้งในปัจจุบันผู้นำของชาติศึกษาอยู่ในเมืองใหญ่หรือต่างประเทศจะได้รับสิทธิให้เป็นผู้มาจากผู้ที่อยู่ในเมือง ซึ่งไม่ใช่ชาวชนบท อำนาจของรัฐบาลอยู่ในเมืองใหญ่ สิทธิที่จะปกครองได้มาจากชาวกรุงเท่านั้น และจากการรวมศูนย์กลางมากเกินไปจึงเป็นปัญหาที่ใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะการพัฒนาชุมชนเหล่านี้ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนบทและเมืองหลวง เมืองเองก็ขาดรากฐานทางอุตสาหกรรมที่ดี ขาดสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน ที่จะบริการต่อชาวเมืองได้อย่างเพียงพอ ผู้อพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองปีละมากมายเนื่องจากสภาพความแร้นแค้นตามธรรมชาติทางเศรษฐกิจ เข้ามารวมในเมืองมากขึ้นและเป็นปัญหาต่อไป

4. เมืองใหญ่ในเอเชียนับว่าเป็นกาฝากเพราะดึงดูดทรัพยากรธรรมชาติเข้ามา เอาเปรียบชาวบ้านนอก เมืองต้องพึ่งพาผลผลิตทางเกษตรและแรงงาน เมืองใหญ่เอาคนที่มีร่างกายแข็งแรงไปจากชนบท เมื่อคนเหล่านั้นอ่อนแอและเป็นโรคจิตก็ส่งกลับชนบท ฉะนั้นโบราณจึงว่าชนบทคือชีวิต แต่เมืองคือกาฝาก และให้ความสัมพันธ์ต่อมนุษย์หลายประการ ตามหลักแล้วเมืองและชนบทควรจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน นั่นคือสภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองและชุมชนชนบทไม่ควรจะให้แตกต่างกันมากดังเช่นสภาพที่เห็นได้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกวันนี้

เมื่อพิจารณาปัญหาของกรุงเทพมหานคร ในหลาย ๆ ด้านแล้ว อูทิส ชาวเรียร ได้เขียนเสนอแนะไว้ใน “การพัฒนาเมืองหลัก และการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร” ไว้ดังนี้

**การพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานครขาดแนวนโยบายหลักที่ชัดเจน และขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณและการวางโครงการพัฒนาเมืองอย่างมีระบบ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาชนบทกับเมือง ในช่วงของการพัฒนาประเทศที่แล่วมา กล่าวคือ**

1. การพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานครขาดการวางแผนและกำหนดแนวนโยบาย การพัฒนาระยะยาวอย่างเป็นระบบ การพัฒนาที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า ซึ่งไม่สามารถขยายบริการได้ทันต่ออัตราการเพิ่มของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมภายในเขตเมืองและนครหลวงได้ นอกจากนี้ ฐานะการคลังและกำลังงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อจะนำมาขยายหรือบูรณะบริการสาธารณูปการของเมืองมีอยู่จำกัด ทั้งนี้รวมถึงเทศบาลทุกแห่ง และกรุงเทพมหานครด้วย เพราะฐานะภาษี และความสามารถการจัดเก็บของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำและต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางตลอดมา นอกจากนี้อำนาจในการก่อหนี้ภายในและกับต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาเมืองมีขอบเขตจำกัด

2. ทางด้านการประสานงานยังขาดสถาบันและขีดความสามารถในการวางแผนงาน

บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจออกไปจากกรุงเทพมหานคร

1.2 การพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานคร และกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคนั้นจะมีการพิจารณากำหนดแนวนโยบายและมาตรการ ดังนี้

(1) นโยบายและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง โดยจะเร่งรัดจัดทำแผนการใช้ที่ดินบริเวณสวนรอบเมือง จัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

(2) นโยบายและมาตรการการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของเมือง ทางด้าน สาธารณูปการ การศึกษา การสาธารณสุข และฝึกอบรมที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ

(3) นโยบายการมีงานทำ การที่จะพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้เป็นเมืองหลักที่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้องมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะสร้างงานให้แก่ผู้อยู่อาศัยในตัวเมือง จึงจะเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่เมืองหลัก พัฒนาทางด้านสาขาพาณิชย์และบริการเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐจะใช้นโยบายภาษีและการเงินเป็นการดึงดูดอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการไปสู่เมืองหลัก นอกจากนี้ รัฐจะลงทุนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และกำหนดเขตแปรสภาพเพื่อการส่งออก

(4) นโยบายและมาตรการสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองหลักเป็นส่วนหนึ่งของ นโยบายการพัฒนาชนบทและการพัฒนาภาค การพัฒนาเมืองหลักเพียงอย่างเดียวอาจไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ เพราะเมืองหลักต้องพึ่งพาอาศัยเมืองและชนบทในภูมิภาคนั้น ๆ ดังนั้น รัฐบาลจะเร่งการพัฒนาภาคและชนบทไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้เป็นแหล่งบ่อนักวัตถุดิบและตลาดให้แก่เมืองหลัก

## 2. แนวทางการพัฒนานครหลวง

การพัฒนานครหลวงจะต้องเร่งรัดปรับปรุงบริการสาธารณูปการต่าง ๆ ให้พอเพียงกับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันจะต้องพิจารณากำหนดมาตรการสกัดกั้นการอพยพเข้ามาในเขตนครหลวง ดังนั้น จึงกำหนดแนวนโยบายและมาตรการการพัฒนานครหลวง ดังนี้คือ.—

2.1 เร่งรัดการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเป็นแผนหลักระยะ 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาอย่างชัดเจน และจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังของแผนงานและโครงการพัฒนานครหลวงในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน โดยเฉพาะการจัดทำแผนสาธาณูปโภค การจัดทำแผนการจราจรและขนส่ง การจัดทำแผนการใช้ที่ดินและการปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อม การจัดทำแผนคลังสินค้า โดยมีแผนการที่จะสร้างสถานีขนส่งสินค้าชานเมืองหลวง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนแผนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อีกด้วย รวมทั้งการปรับ

ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรและระบบบริหารของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร ให้รัดกุมยิ่งขึ้น

## 2.2 แนวทางการชะลอการขยายตัวของนครหลวง

(1) กำหนดนโยบายและมาตรการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปจากนครหลวง โดยกำหนดประเภทและชนิดของอุตสาหกรรมที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งใหม่ รวมทั้งไม่อนุญาตให้มีการขยายในประเภทและชนิดของอุตสาหกรรมนั้น ๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค รัฐจะให้สิ่งจูงใจแก่อุตสาหกรรมที่ลงทุนในภูมิภาค

(2) วางโครงการพัฒนาชุมชนภายในชุมชนชานเมืองและรอบนอก กรุงเทพมหานครในลักษณะการพัฒนาเมืองแบบมีศูนย์ชุมชนหลายศูนย์ ทั้งนี้ให้แต่ละศูนย์กลางมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง ทั้งนี้ รวมถึงบริการขั้นพื้นฐานและสาธารณูปการที่จำเป็นอื่น ๆ ด้วย

(3) จำกัดสาธารณูปการหลักในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อบรรเทาความแออัดในระยะยาว โดยเฉพาะท้องถนนเท่านั้น ส่วนท่าเรือสากลให้เร่งย้ายไปอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ด้วย

(4) กระจายหน่วยงานและกิจกรรมของรัฐบาลออกไปจากกรุงเทพฯ ได้แก่ สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล กิจกรรมป้องกันประเทศ เป็นต้นว่า กองทัพอากาศและหน่วยราชการอื่น ๆ

(5) วางมาตรการควบคุมการอพยพคนย้ายถิ่นฐาน เน้นเขตหลวง โดยเข้มงวดการทางด้านภาษีต่อกิจกรรมด้านบริการบางประเภทที่จะต้องจำกัดการขยายตัวและการส่งเสริมกิจกรรมบริการประเภทนั้น ๆ ไปสู่ส่วนภูมิภาคพร้อมกันไป

## 3. แนวทางพัฒนาและปรับปรุงกรุงเทพมหานคร

(1) จัดวางระบบทางหลวง ระบบขนส่งภายในกรุงเทพมหานคร ที่จะเอื้ออำนวยต่อการขนส่งมวลชนและพิจารณากำหนดมาตรการจำกัดการใช้รถส่วนตัวในเขตที่มีการจราจรแออัด รวมทั้งการส่งเสริมเอกชนจัดที่จอดรถสาธารณะ

(2) ปรับปรุงกิจกรรมสาธารณูปโภคหลักและสาธารณูปการหลัก ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยให้มีการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงความสูญเสียทางเศรษฐกิจ

(3) เร่งรัดปรับปรุงสภาวะสิ่งแวดล้อมของนครหลวงทั้งในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การป้องกันอากาศเสียและเสียงรบกวน ตลอดจนการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนุรักษ์สิ่งมีคุณค่าของเมืองในเขตนครหลวงชั้นใน 13 เขต ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกใช้ในด้านกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมือง

(4) รวมถนนทุรีและสมุทรปราการบางส่วนให้เป็นเขตพัฒนานครหลวง เพื่อให้มีการวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดทำผังเมือง และการวางโครงการสาธารณูปการหลักของนครหลวงต่อไป ทั้งนี้ โดยให้มีคณะกรรมการประสานแผนเป็นผู้รับผิดชอบ

(5) วางรูปการปกครองของกรุงเทพมหานครให้มีอิสระมากขึ้นกว่าเดิมทางด้านบริการ การงบประมาณ การจัดเก็บภาษี การเวนคืนที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้างที่อยู่ในขอบข่ายกว้างขวางกว่าเดิม โดยพิจารณาระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งรูปแบบที่จะส่งเสริมให้กรุงเทพมหานคร มีอิสระมากขึ้นในทางปฏิบัติ

แนวทางการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค และการปรับปรุงนครหลวงนั้นเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนเฉพาะด้าน ซึ่งจำเป็นจะต้องประสานสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาส่วนรวมของประเทศด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการวางแผนกระจายประชากร ตลอดจนโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) นั้นมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคเหนือ และภาคใต้ รวมทั้งหมด 36 จังหวัด 209 อำเภอ 27 กิ่งอำเภอ (ดูรายละเอียดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5)