

9-1-2542

การพึ่งเมืองและพึ่งชนบท : วิสัยทัศน์ของกระบวนการวางผัง

ชลิตภากร วีรพลิน

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/jdm>



Part of the [Demography, Population, and Ecology Commons](#)

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Demography by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

การผังเมืองและผังชนบท : วิสัยทัศน์ของกระบวนการวางผัง

ชลิตภากร วีรพลิน*

บทนำ

ผังเมืองและผังชนบทเป็นเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นในการพัฒนาประเทศในทุกระดับพื้นที่ การวางผังเมืองและการวางผังชนบทเป็นการแปลงนโยบายแผนงานและโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ไปเป็นนโยบายแผนงานโครงการและกิจกรรมในการพัฒนาพื้นที่ (SPATIAL DEVELOPMENT) หรือพัฒนาที่ดิน (LAND DEVELOPMENT) ดังปรากฏอยู่ในบทต่างๆ ไปของกฎหมายผังเมืองและผังชนบท (TOWN AND COUNTRY PLANNING ACT, TOWN PLANNING ACT หรือ RURAL PLANNING ACT) ของแต่ละประเทศ

ผังเมืองและผังชนบทเป็นการบริหารจัดการพื้นที่หรือที่ดินให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นในเขตเมืองและเขตชนบท การวางผังเมืองและผังชนบทจึงเป็นกระบวนการและเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540)

กฎหมายผังเมืองและผังชนบทฉบับแรกของโลก เริ่มตราขึ้นใช้เมื่อปี ค.ศ.1865 (พ.ศ.2408) เป็นของประเทศอิตาลี ส่วนกฎหมายผังเมืองและผังชนบทซึ่งเป็นต้นแบบกฎหมายของประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศไทย ประเทศในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ ทวีปออสเตรเลีย และประเทศต่างๆ ในเครือจักรภพอังกฤษ นั้นคือ กฎหมายการผังเมืองและผังชนบทของสหราชอาณาจักรอังกฤษ ปี ค.ศ.1909 (TOWN & COUNTRY PLANNING ACT 1909)

ประเทศไทยมีกฎหมายการผังเมืองและผังชนบทในรูปพระราชบัญญัติ 4 ฉบับคือ

- พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2525
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

บทความเรื่องการผังเมืองและผังชนบทนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะกล่าวครอบคลุมใน 2 หัวข้อคือ

* หัวหน้าหลักสูตรชั้นปริญญาโท สาขาวิชาออกแบบชุมชนเมืองและชนบท มหาวิทยาลัยรังสิต

1. การแนะนำลักษณะผังเมืองและผังชนบทที่ดี ซึ่งจะต้องเป็นผังที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับความต้องการของประชากรในเมืองและชนบท โดยฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศในทุกระดับพื้นที่ กล่าวคือ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค ประเทศ และภูมิภาคของนานาชาติ เช่น การวางผังชุมชนชายแดนของกลุ่มประเทศอาเซียน เป็นต้น

2. วิสัยทัศน์ในทุกกระบวนการ (PROCESS) ของการผังเมืองและผังชนบทคือ

- กระบวนการผังเมือง (PLANNING PROCESS)

- กระบวนการวางผังรายละเอียดและการออกแบบรายละเอียดของพื้นที่ตัวอาคาร ตลอดจนระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (DESIGN PROCESS)

- กระบวนการบริหารผังเมืองและผังชนบท (PROCESS OF IMPLEMENTATION)

คือการนำผังเมืองไปปฏิบัติ โดยผังเมืองรวม (STRUCTURE PLAN) ตามมาตรา 26 ของ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.2518 และผังเมืองเฉพาะตามมาตรา 41 ของกฎหมายดังกล่าว

เนื่องจากหัวข้อของบทความนี้เป็นเรื่องกว้างมาก เพื่อให้เหมาะสมกับความจำกัดของเนื้อหา หน้ากระดาษจึงขอเสนอบทความตอนที่ 1 นี้ กล่าวเฉพาะในหัวข้อของลักษณะของผังเมืองและผังชนบทที่ดี วิสัยทัศน์ในกระบวนการวางผัง เพื่อให้เหมาะสมกับช่วงเวลาในประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) บัญญัติให้ “หน้าที่บริหารจัดการทรัพยากร ภารกิจ ประเพณี ในท้องถิ่นเป็นของท้องถิ่น” ซึ่งประเทศไทยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ 6 รูปแบบคือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

ลักษณะของผังเมืองและผังชนบท

ผังเมืองและผังชนบทที่ดี (SOUND PLAN) จะต้องเป็นผังที่มีลักษณะ 2 ประการคือ

1. เป็นผังที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับความต้องการของประชากร (REALITY) ในพื้นที่ 2 ส่วนใหญ่คือ

1.1 ประชากรในเขตผังเมืองและผังชนบท (PLANNING AREA) เช่น เขตกรุงเทพมหานคร

1.2 ประชากรในพื้นที่รอบผังเมืองและผังชนบท ในปริมาตรที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารผังเมืองและผังชนบท หรือการนำผังดังกล่าวไปปฏิบัติ เช่น ประชากรในเขตปริมาตรของกรุงเทพมหานครคือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม หรือจังหวัดอื่นในภาคกลางซึ่งได้รับผลกระทบ

2. เป็นผังที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง (IMPLEMENTABLE) กล่าวคือ ผังเมืองและผังชนบทที่ดีจะต้องเป็นผังที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมือง (ในกรณีผังเมือง) และแผนพัฒนาชนบท (ในกรณีผังชนบท) ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ว่าด้วยการพัฒนาเมืองและการ

พัฒนาชนบท รวมทั้งแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาทรัพยากร แผนพัฒนาพลังงาน โดยเฉพาะพลังงานที่เกิดขึ้นโดยอาศัยพื้นที่หรือทรัพยากรที่ดินซึ่งรวมถึงที่ดินทั่วไป ภูเขา ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บาง (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน) พลังแสงอาทิตย์ พลังน้ำ พลังลม พลังความร้อน เป็นต้น แผนพัฒนาโครงข่ายพื้นฐานสาธารณูปโภค แผนพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่ง แผนพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย แผนพัฒนาระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม และแผนพัฒนาระบบกำจัดขยะและสารพิษและขยะติดเชื้อ เป็นต้น

3. เป็นผังที่มีฐานข้อมูลเมืองและชนบทที่สมบูรณ์

ข้อมูลสำคัญประกอบการวางผังเมืองและผังชนบท ได้แก่

3.1 ประชากร : - จำนวน

- อัตราการเพิ่ม (%) ต่อปี และตลอดเวลา 20-30-40 ปี หรือยาวกว่านั้น
- การอพยพย้ายถิ่น
- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตามช่วงเวลาของผัง
- ประชากรกลางวัน (DAY TIME POPULATION) ผู้ใช้บริการ
- ประชากร (จำนวนและร้อยละ) จำแนกตามกลุ่มหรือระดับรายได้
- ประชากรจำแนกตามสาขาเกษตร และสาขานอกเกษตร

3.2 แรงงาน : - จำนวนผู้มีงานทำ จำแนกตามภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร

- จำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงาน

3.3 การใช้ที่ดิน จำแนกเป็นประเภทหลักและประเภทย่อย

- ย่านหรือโซนเกษตรกรรม ย่านอยู่อาศัย (จำนวน ประเภท ชนิดต่างๆ)
- ย่านพาณิชยกรรม แยกและผสม (MIXED USE) ย่านอุตสาหกรรม (นิคม และเขต จำนวน ประเภท ชนิด และขนาด)
- บริเวณศูนย์ราชการ สถาบันวัฒนธรรม ศูนย์กลางชุมชน สวนสาธารณะ และที่พักผ่อนหย่อนใจ สถาบันการศึกษา สถาบันเอกชน ที่ดินเพื่อโครงข่ายคมนาคมขนส่ง ที่ดินเพื่อโครงข่ายถนน ที่ดินเพื่อระบบป้องกันน้ำท่วม ระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะ และสิ่งปฏิกูล
- พื้นที่ทรัพยากรแหล่งน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรธรณี
- พื้นที่และบริเวณที่จะสงวนไว้ใช้ในอนาคตเพื่อรองรับนโยบายเร่งด่วนของรัฐและรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองและชุมชนเมืองในเขตชนบท

- 3.4 ความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- ดัชนีคุณภาพชีวิต
 - ดัชนีความจำเป็นพื้นฐาน (ผังชนบท)
- 3.5 เศรษฐกิจ
- ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GNP)
 - ผลิตภัณฑ์ภาค (GRP)
 - ผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP)
 - รายได้ประชาชาติ (NATIONAL INCOME)
 - รายได้ต่อหัว (INCOME PER HEAD)
 - ภาษีรัฐบาล
 - ภาษีท้องถิ่น
 - งบประมาณแผ่นดิน
 - เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - กองทุนในพื้นที่วางผัง
 - แหล่งทุนจากภายในและภายนอก (ทุกระดับ)
 - การลงทุนในพื้นที่ (รายปี) จำแนกเป็นภูมิภาค และท้องถิ่น
- 3.6 สังคม
- สถาบันการศึกษาในพื้นที่วางผังทุกระดับพื้นที่ พร้อมบุคลากรทางการศึกษา
 - สถาบันทางสาธารณสุขทุกระดับพื้นที่
 - สถาบันทางวัฒนธรรม จารีตประเพณีทุกระดับพื้นที่
 - สถาบันทางการเมือง
 - องค์กรชุมชน (ประชาคมจังหวัด อำเภอ และตำบล)
 - สถาบันเอกชน (สภาหรือหอการค้าทุกระดับ สภาอุตสาหกรรมและสภาเกษตร)
- 3.7 ระบบนิเวศน์วิทยาท้องถิ่น (ECOSYSTEM)
- 3.8 เทคโนโลยีชุมชน (APPROPRIATE TECHNOLOGY)
- 3.9 ความเปลี่ยนแปลงทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์กายภาพ และระบบนิเวศน์ในช่วงเวลาการนำผังเมืองและผังชนบทไปใช้ปฏิบัติ

วิสัยทัศน์ในกระบวนการวางแผน (PLANNING PROCESS)

ผังเมืองและผังชนบทที่ที่จะต้องมีการขอบเขต เนื้อหาสาระ วัตถุประสงค์ รายการ และข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติ หรือไม่ให้ปฏิบัติ หรือข้อกำหนดที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง ขยาย ดัดแปลง ต่อเติม เปลี่ยนแปลงการใช้ รือถนน อนุรักษ์ และดำรงรักษาไว้ซึ่ง

- ทรัพยากรธรรมชาติ (NATURAL RESOURCES)

- ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น (MAN-MADE RESOURCES) ที่มีคุณค่าทางศิลป สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี หรือ “ศิลปวัตถุ” ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายโบราณสถานฯ

การวางแผนการใช้ที่ดินทั้งผังเมือง ผังชนบท (LAND USE) จะแบ่งการใช้ที่ดินออกเป็น

2 ส่วน คือ

1. พื้นที่ที่รัฐจะส่งเสริมให้มีการพัฒนา PROMOTION AREA
 - URBAN
 - RURAL
2. พื้นที่ที่รัฐจะมีการควบคุมการพัฒนา CONTROLLED AREA
 - URBAN
 - RURAL

ฉะนั้นวิสัยทัศน์ในกระบวนการวางแผนจะต้องประกอบด้วย

1. วิสัยทัศน์ในด้านเนื้อหา ลักษณะที่ดีของผังเมืองรวม ตามมาตรา 18 และผังเมืองเฉพาะ ตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

2. วิสัยทัศน์ในการแปลงแผนพัฒนาเมือง และแผนพัฒนาชนบทไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบ “ผังเมืองและผังชนบท” พร้อมด้วยแผนงานโครงการและกิจกรรม ภายใต้ผังดังกล่าว

สำหรับการแปลงแผนพัฒนาเมือง และแผนพัฒนาชนบท ไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของผังเมืองและผังชนบท เช่น

2.1 การพัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร และเขตเชื่อมต่อ

พิจารณา : - สถานการณ์แวดล้อมในพื้นที่โดยการจัดอันดับความสำคัญของแผนงาน และโครงการที่จะต้องพัฒนาภายใต้กรอบของผังเมืองและผังชนบท

- ความต้องการของประชากรในพื้นที่

2.2 แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ชายฝั่งทะเลภาคใต้

พิจารณา : - การใช้ที่ดินของจังหวัดในพื้นที่โครงการ

- วิเคราะห์นโยบายแผนพัฒนา

- วิเคราะห์ความต้องการของประชากร

- กำหนดพื้นที่ จัดอันดับพื้นที่
 - กำหนดองค์ประกอบครองท้องถิ่นในพื้นที่
- 2.3 การวางแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ เช่น พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นนิคมและเขตอุตสาหกรรม
- พิจารณา : - ความเหมาะสมของที่ตั้ง
- ขนาดและเนื้อที่ของแปลงที่ดิน
 - จำนวนประเภทชนิดของอาคารที่จะประกอบการ ซึ่งจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง
 - มาตรการส่งเสริม (INCENTIVE ZONING)
 - มาตรการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการประกอบกิจการ
- 2.4 แผนพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานสู่ภูมิภาค
- พิจารณา : - ศักยภาพของเมืองในภาคต่างๆ ที่จะรองรับการกระจายอุตสาหกรรม การค้า การบริการ และการท่องเที่ยว ตามนโยบายการกระจายความเจริญ ออกไปสู่ภูมิภาคและชนบท
- 2.5 แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับเมืองให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อม
- พิจารณา : - การขยายตัวของเมือง
- ปัญหาสิ่งแวดล้อม
- 2.6 แผนแปลงนโยบายการใช้ที่ดิน
- พิจารณา : - การจัดตั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท
- การกระจายตัวของประชากรในระดับพื้นที่ต่างๆ
 - การกำหนดที่ตั้ง การประกอบกิจการด้านการศึกษา
 - การสาธารณสุข (โรงพยาบาล สถานพยาบาล ฯลฯ)
 - การใช้และอนุรักษ์แหล่งน้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ พลังงาน ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร และขนาดของชุมชน และการประกอบอาชีพของประชากรทุกระดับ

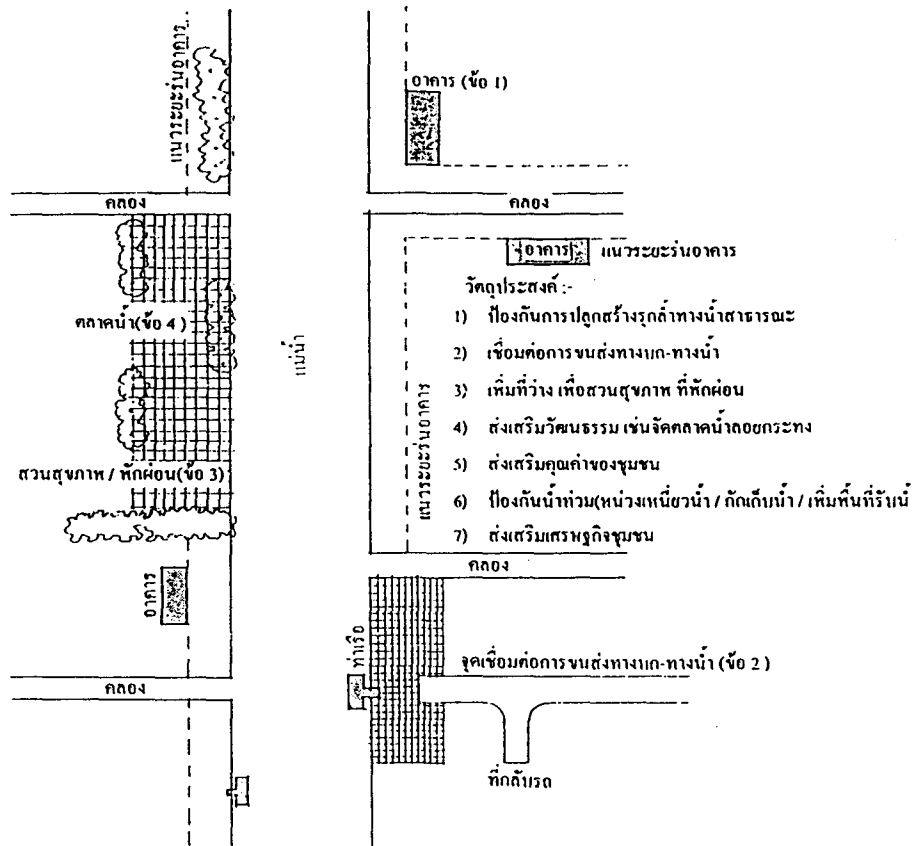
3. วิสัยทัศน์ในการวิเคราะห์นโยบาย

กระบวนการวางแผนผังจะต้องประกอบไปด้วยการมีวิสัยทัศน์ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของรัฐในด้านที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่หรือการพัฒนาที่ดิน เพื่อจัดอันดับความสำคัญของแผนพัฒนาเมือง

และแผนพัฒนาชนบท เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการภายใต้ผังเมืองและผังชนบท เนื่องจากข้อจำกัดในปัจจัยต่างๆ คือ

- 3.1 เรื่องของงบประมาณ (การคลังท้องถิ่นและการคลังรัฐบาลในด้านของเงินอุดหนุน)
- 3.2 เรื่องของทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ (นักวางผังเมือง ผังชนบท นักวิชาการ ผู้บริหารและประชาชนในเขตวางผัง)
- 3.3 ความไม่สมบูรณ์ของมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บริหารผังเมืองและผังชนบท
4. วิทยาศาสตร์ด้านการวิจัยและพัฒนา ประกอบการคัดเลือกพื้นที่ เพื่อการวางผังเมืองและผังชนบท ซึ่งประกอบด้วยฐานข้อมูลในด้านต่างๆ ดังนี้ :
 - 4.1 ด้านเศรษฐกิจเมืองและภาค ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จังหวัด อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายได้ต่อหัว จำนวนแรงงาน การลงทุน การคลังท้องถิ่น และการคลังรัฐบาล แหล่งทุน และการลงทุน
 - 4.2 ด้านสังคม ได้แก่ จำนวนประชากรกลางวัน (DAY TIME POPULATION) การกระจายตัวประชากร ความหนาแน่นของประชากร สถานประกอบการรักษาพยาบาล สถาบันการศึกษา สถาบันการเมือง องค์กรชุมชนต่างๆ
 - 4.3 ด้านกายภาพ พื้นที่ ได้แก่ ระบบการใช้ที่ดิน จำแนกเป็น ย่านและบริเวณประกอบกิจกรรม ระบบและโครงข่ายคมนาคม-ขนส่ง ระบบและโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สวนสาธารณะ และที่พักผ่อนหย่อนใจบริเวณทรัพยากรธรรมชาติ และสถานที่ที่จะอนุรักษ์และดำรงรักษาไว้ ระบบนิเวศน์ วิทยาสิ่งแวดล้อม
 - 4.4 วิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ของจังหวัดและภาค ตามที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ถึงฉบับปัจจุบัน เพื่อจัดอันดับความสำคัญในการวางผังเมืองและผังชนบท ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ความต้องการ และข้อจำกัดต่างๆ ตามตารางที่ 1

รูปที่ 1 ภาพรวมของวิสัยทัศน์ด้านการจัดหา “พื้นที่เอนกประสงค์ริมแม่น้ำ คลอง และแหล่งน้ำสาธารณะ” ตามผังเมืองและผังชนบท



การบริหารผังเมืองและผังชนบท : โดย

1. มาตรฐานการบริหาร (Administrative Measure) ระบบโครงการของหน่วยงานราชการเพื่อการประสานแผนโครงการในการพัฒนาพื้นที่โดยผังเมืองและผังชนบท

ในรูป

- 1.1 มติ ครม.
- 1.2 มติผู้บริหารท้องถิ่น เช่น มติคณะเทศมนตรี
- 1.3 ประสานแผนปฏิบัติ (แผนงาน, โครงการ) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. มาตรการทางการคลัง

ตัวงบประมาณท้องถิ่น/ภาษีท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาล/งบประมาณแผ่นดิน เพื่อจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน
3. มาตรการทางกฎหมายผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1 กำหนดเขตห้ามปลูกสร้างอาคาร
 - 3.2 กำหนดระยะร่นของแนวอาคารจากแนวที่ดินสาธารณะ (แม่น้ำ, ลำคลอง, ถนน)
 - 3.3 กำหนดร้อยละของที่ว่างจากการปลูกสร้างอาคาร
 - 3.4 ให้ได้มาซึ่งที่ว่างตามกฎหมายเวนคืนฯ พ.ศ.2530

ตารางที่ 1 แสดงชุมชนเมือง เป้าหมายที่จะได้รับการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)

ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้
1. อัญประเทศ/สระแก้ว	1. แม่สาย/เชียงราย	1. หนองคาย	1. สะเดา/สงขลา
2. สระบุรี	2. เชียงใหม่	2. นครพนม	2. ภูเก็ต
3. ฉะเชิงเทรา	3. ลำพูน	3. มุกดาหาร	3. กระบี่
4. ชลบุรี		4. นครราชสีมา	4. พังงา
5. ระยอง		5. ขอนแก่น	5. สุราษฎร์ธานี
6. พิษณุโลก		6. กาฬสินธุ์	6. สงขลา
7. แม่สอด/ตาก		7. ศรีสะเกษ	7. นครศรีธรรมราช
8. เพชรบูรณ์			
9. ราชบุรี			
10. นครปฐม			
11. ปทุมธานี			
12. นครนายก			
13. ปราจีนบุรี			
14. บางปะอิน-บางไทร พระนครศรีอยุธยา			
15. สุพรรณบุรี			
16. จันทบุรี			
17. ตราด			

กระบวนการวางผังเมือง (URBAN PLANNING OR TOWN PLANNING)

วัตถุประสงค์ : เพื่อแปลงแผนพัฒนาเมืองไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาพื้นที่เขตเมือง

การกำหนดเขตพื้นที่ที่จะวางผังเมือง

1. การจัดตั้งชุมชนเมืองในที่ว่าง เช่น กรณีการจัดตั้งเมืองใหม่ (NEW TOWN)
2. การจัดตั้งชุมชนในเขตเมืองเดิม (NEW TOWN IN TOWN)
3. การขยายชุมชนเมืองเพื่อรองรับประชากรที่เพิ่มขึ้น

ระบบข้อมูลที่จะใช้ประกอบการวางผังเมือง

1. ประชากร พิจารณาในด้าน
 - จำนวนอัตราการเพิ่ม-ลด การอพยพย้ายถิ่นควรจะเป็นประชากรกลางวัน (DAY-TIME POPULATION) ผู้เข้ามาใช้บริการในเขตพื้นที่ผังเมือง กิจกรรมทางสังคมของประชากร การประกอบอาชีพ และการพักผ่อนหย่อนใจ (LIVE and WORK)
 - โครงสร้างของประชากร กลุ่มอายุ เพศ
 - การมีงานทำของประชากร (EMPLOYED POPULATION)
2. การใช้ที่ดิน (LAND-USE)
 - 2.1 ที่อยู่อาศัย บ้านเดี่ยว บ้านแฝด อาคารชุด ตึกแถว เรือนแถว หรือการจำแนกบ้าน โดยควบคุมความหนาแน่นน้อย ปานกลาง มาก
 - 2.2 ย่านพาณิชยกรรม (การพาณิชย์ระดับต่างๆ)
 - ศูนย์การค้า
 - การค้าย่อย
 - พาณิชย์พักอาศัย
 - ธุรกิจแบบผสม (complex)
 - ศูนย์ธุรกิจการค้าแห่งชาติและนานาชาติ (ศูนย์แสดงสินค้า ฯลฯ)
 - ย่านพาณิชย์พิเศษตามนโยบายของรัฐบาล
 - อื่นๆ

2.3 ย่านอุตสาหกรรม

- อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสูง (High technology & Capital intensive)
- อุตสาหกรรมประเภทใช้แรงงานเป็นหลัก (Labor-intensive)
- พื้นที่อุตสาหกรรมพิเศษเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล
 - นิคมอุตสาหกรรม
 - เขตอุตสาหกรรม

2.4 ย่านย่อยประเภทต่างๆ

- ศูนย์ราชการ
- สถาบันราชการ รวมสถาบันศาสนา
- สถาบันเอกชน
- สถาบันการศึกษา
- สถาบันด้านการสาธารณสุข
- บริเวณสวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจทุกระดับเขตการปกครอง
- สถานที่หน่วยบริการสาธารณสุขโลก
- สถานที่บริการสาธารณะ (ห้องสมุด ศูนย์เยาวชน ศูนย์ประชาคม ศูนย์วัฒนธรรม พิพิธภัณฑ์ ฯลฯ)
- บริเวณที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัตถุ
- พื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อการขยายตัวของเมือง
- อื่นๆ

3. กองทุน ความเป็นไปได้ในเรื่องกองทุนผังเมือง (รวมทั้งผังชนบท) ตามสภาพความเป็นจริง รายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในกระบวนการวางผัง กรุงเทพมหานครและเทศบาลต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 15-20 ของงบประมาณท้องถิ่นซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะใช้สำหรับกระบวนการผังเมืองในพื้นที่เขตเมืองซึ่งจะต้องพิจารณาตามช่วงระยะเวลาต่างๆ

ตารางที่ 2 สวนสาธารณะในกรุงเทพมหานคร

สวน	เนื้อที่/ไร่	เขต
1. สวนลุมพินี	360.00	ปทุมวัน
2. สนามหลวง	69.00	พระนคร
3. สวนสราญรมย์	23.00	พระนคร
4. สวนธนบุรีรมย์	63.50	ราษฎร์บูรณะ
5. สวนขนาดย่อมริมถนน 17 แห่ง	157.42	หลายเขต
6. สวนพฤกษชาติ คลองจั่น	46.00	บางกะปิ
7. สวนในโครงการธนบุรี 1	37.67	บางขุนเทียน
8. โครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง	56.02	ลาดกระบัง
9. สวนสาธารณะในหมู่บ้านจัดสรร 42 แห่ง	375.24	หลายเขต
10. ที่โล่งในหมู่บ้านจัดสรร 16 แห่ง	11,133.44	หลายเขต

ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ : ที่โล่ง ที่ว่าง ได้จาก

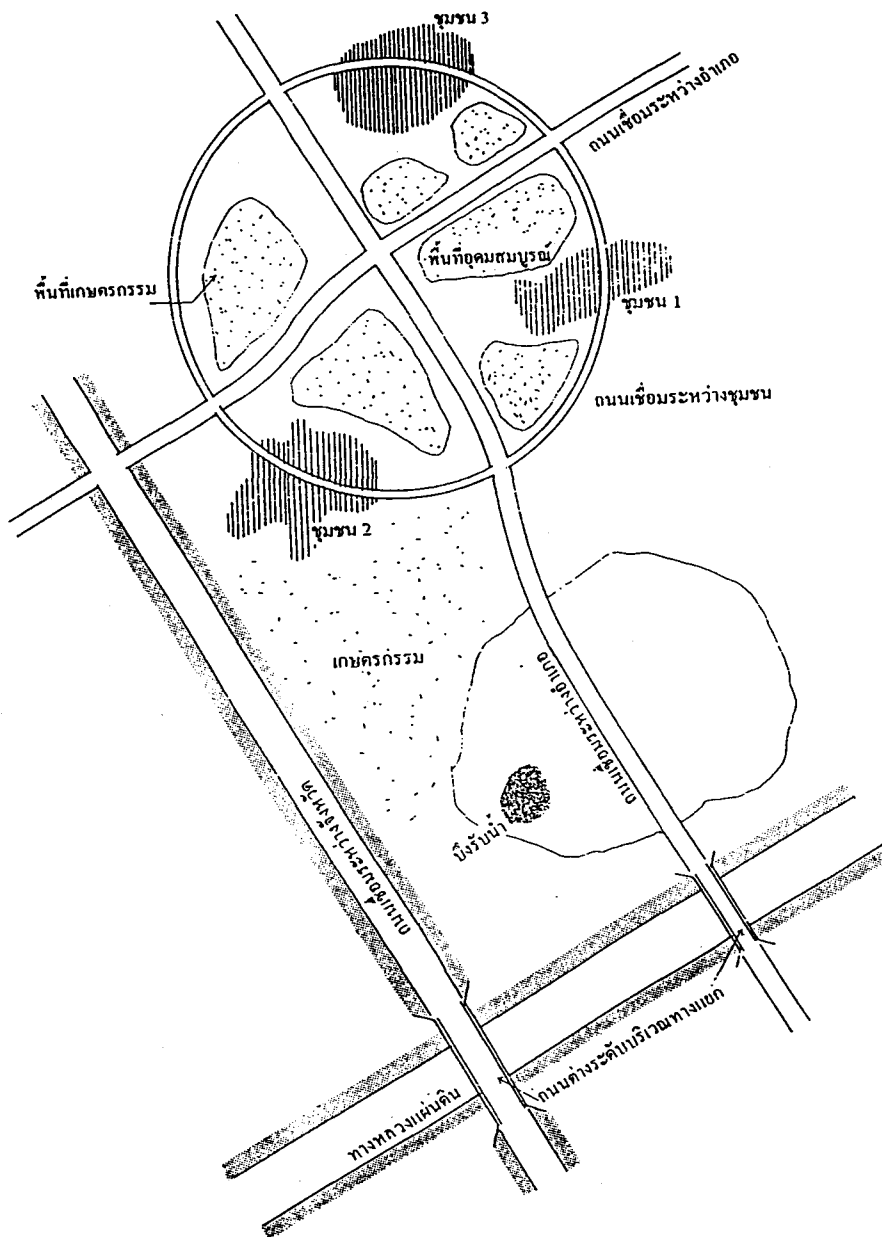
- ข้อกำหนดในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 284 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน คือ สนามเด็กเล่น อย่างน้อย 1 ไร่ ต่อแปลงที่ดินย่อย 150 แปลง (9,600 ตารางวา ถึง 15,000 ตารางวา) และสวนสาธารณะเนื้อที่ 1 ใน 10 ของที่ดินอยู่อาศัย 850 แปลง นอกเหนือจากสนามเด็กเล่น 1 แห่ง (อย่างน้อย 1 ไร่) ถ้าเนื้อที่จัดสรรเกิน 850 แปลง ถึง 318.75 ไร่ จะต้องเพิ่มสวนสาธารณะขึ้นอีก

- กฎหมายควบคุมอาคารร้อยละ 30 ของเนื้อที่ดินอยู่อาศัยจะต้องเป็นที่ว่าง แต่ในทางปฏิบัติจะมีการต่อเติมจนไม่เหลือที่ว่าง

วิสัยทัศน์ของกระบวนการวางผังเมือง

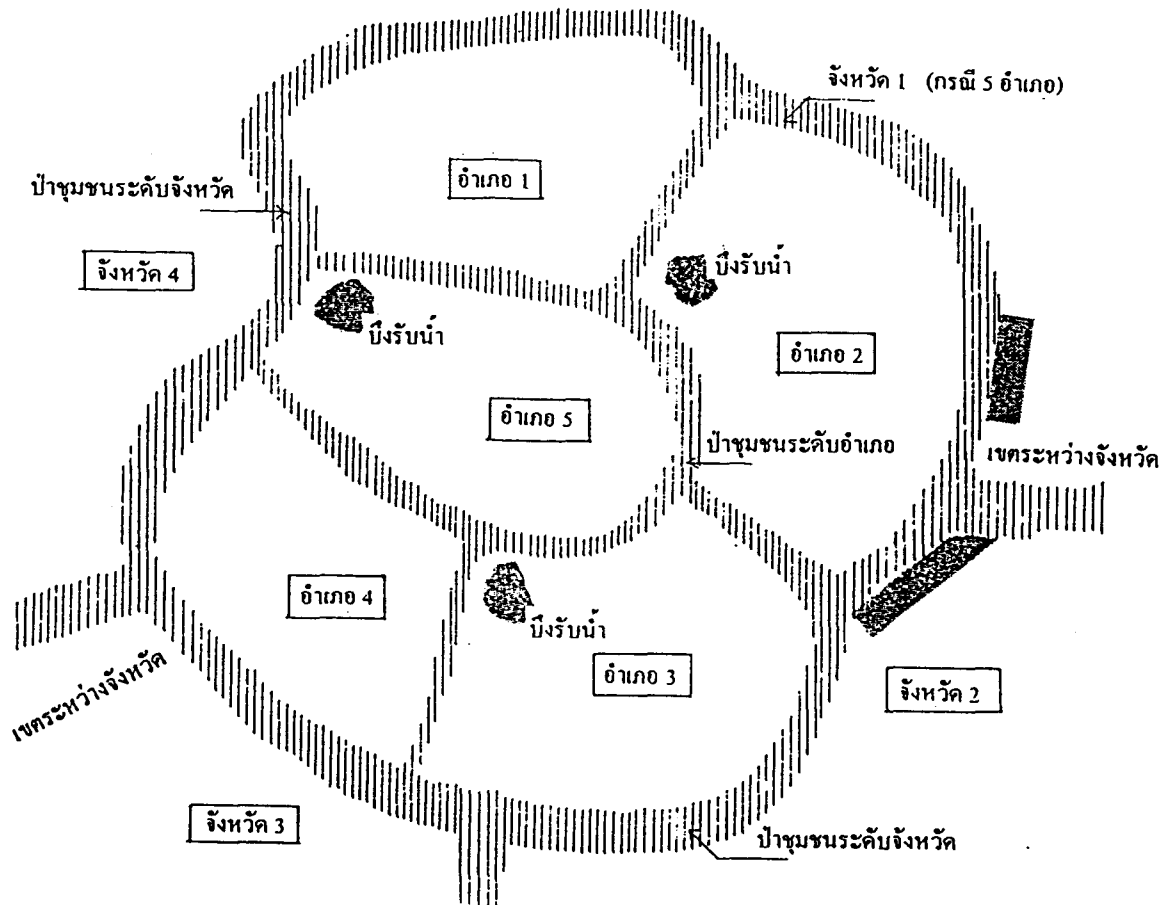
1. กำหนดทางเลือกของประเภทกิจกรรมทางผังเมืองให้เหมาะสมกับพื้นที่ในเขตเมือง (PLANNING ALTERNATIVES) ตามประเภทของกิจกรรมคือ
 - 1.1 การอนุรักษ์ (CONSERVATION)
 - 1.2 การพัฒนาพื้นที่แบบชุมชนที่สมบูรณ์ (PLANNED UNIT DEVELOPMENT)
 - 1.3 การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (URBAN RENEWAL)
 - อนุรักษ์บริเวณที่ยังอยู่ในสภาพที่ดี (CONSERVATION AREA, HISTORIC PRESERVATION)
 - ปรับปรุง ตกแต่งบริเวณที่เสื่อมโทรมให้กลับมาอยู่ในสภาพที่ดี (REHABILITATION AREA)
 - บริเวณที่จะทำการรื้อร้าง (CLEARANCE/URBAN REDEVELOPMENT)
 - 1.4 การจัดตั้งเมืองใหม่ (NEW TOWN)
 - สร้างเมืองใหม่ในเขตเมืองนั้น (NEW TOWN IN TOWN) หรือในพื้นที่ที่ยังไม่ได้พัฒนา หรือที่สงวนไว้เพื่อการขยายเมืองในอนาคต
2. วิสัยทัศน์ ด้านระบบและโครงข่าย การขนส่งสาธารณะ (ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ) และในระดับพื้นดินเหนือดินและใต้ดิน ระบบถนน-ระหว่างเมือง (INTERCITY) ภายในเมือง (INTRACITY)
3. วิสัยทัศน์ด้านระบบและโครงข่ายสาธารณูปโภค
 - ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ก๊าซ
 - ระบบระบายน้ำ (น้ำฝนและน้ำทิ้ง)
 - ระบบป้องกันน้ำท่วม
 - ระบบบำบัดน้ำเสีย
 - ระบบกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล
4. วิสัยทัศน์ด้านการจัดระบบ นันทนาการ
5. วิสัยทัศน์ด้านนิเวศน์วิทยาเมือง (URBAN ECOLOGY)
6. วิสัยทัศน์ด้านการสร้างความสมดุลย์ ระหว่างชุมชนเมือง 6 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนในเมือง (URBAN POVERTY)

รูปที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดิน (Land Use) กับระบบการขนส่ง (Transport)



- 1) ไม่ตั้งชุมชนในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม
- 2) ระบบถนนประเภทต่างๆ ที่สะดวกและปลอดภัย

รูปที่ 3 แสดงการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนเอนกประสงค์ระดับจังหวัด



ประโยชน์

- 1) ในฐานะเป็นกันชน (Buffer Area) เพื่อป้องกันการขยายตัวของชุมชนเมือง (Urban Communities) แผ่เข้าหา/ติดกัน อย่างกรณี กรุงเทพมหานคร นนทบุรี
- 2) เพื่อใช้เป็นสวนสาธารณะที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3) เพื่อใช้เป็นพื้นที่ "ซับน้ำ" หนองน้ำ บึงรับน้ำประจำจังหวัด อำเภอ ตำบล
- 4) เพื่อป้องกันน้ำท่วม
- 5) เพื่อการอุปโภค บริโภค (กรณีคลองใหญ่/คูคลองเชื่อมแม่น้ำ)

กระบวนการวางแผนชนบท
(RURAL PLANNING OR COUNTRY PLANNING)

วัตถุประสงค์ : เพื่อแปลงแผนพัฒนาชนบทไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้ผังชนบทเป็นเครื่องมือในการพัฒนาพื้นที่ชนบทของประเทศ

การกำหนดเขตท้องที่ที่จะวางแผนชนบท

ในการเลือกพื้นที่ที่จะทำการวางแผน ศักยภาพของพื้นที่ ปัจจัยหลักที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วย

1. ประชากร : (การตั้งถิ่นฐาน การกระจายตัว และการอพยพย้ายถิ่น) จากรายงานคุณภาพชีวิตของคนไทยปี พ.ศ.2533 ของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย โดยดูจากเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ พบว่ามีปัญหาในเรื่องคุณภาพชีวิตที่เกี่ยวข้องอยู่หลายปัญหาเป็นต้นว่า

ภาคกลางจาก 25 จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

ปัญหารุนแรงที่พบ :

- กรรมการหมู่บ้านไม่มีความสามารถในการวางแผนคือ จังหวัดปทุมธานี นครนายก ฉะเชิงเทรา สมุทรสงคราม และสิงห์บุรี
- ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนา ที่พบในจังหวัดสระบุรี ปทุมธานี กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา และราชบุรี

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด

ปัญหารุนแรงที่พบ :

- กรรมการหมู่บ้านไม่มีความสามารถในการวางแผนคือ จังหวัดสุรินทร์ บุรีรัมย์ นครพนม และศรีสะเกษ
- ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคือ จังหวัดหนองคาย ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ และชัยภูมิ
- การขาดแคลนน้ำบริโภคคือ จังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ สกลนคร และนครพนม

ภาคเหนือ 17 จังหวัด

ปัญหารุนแรงที่พบ :

- กรรมการหมู่บ้านไม่มีความสามารถในการวางแผนคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน พิจิตร สุโขทัย และนครสวรรค์
- ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคือ จังหวัดพิจิตร สุโขทัย และนครสวรรค์
- การขาดแคลนน้ำบริโภคคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน สุโขทัย และน่าน
- การติดต่อสื่อสาร ขาดการได้รับข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน สุโขทัย เพชรบูรณ์ และพิษณุโลก
- การไม่ร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก พิษณุโลก เชียงใหม่ ลำปาง พะเยา และเชียงราย

ภาคใต้ 14 จังหวัด

- ปัญหารุนแรงที่พบ :
- กรรมการหมู่บ้านไม่มีความสามารถในการวางแผนคือ จังหวัดสตูล นราธิวาส กระบี่ ภูเก็ต และปัตตานี
 - ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคือ จังหวัดกระบี่ สตูล ปัตตานี และ นครศรีธรรมราช
 - การขาดแคลนน้ำบริโภคคือ จังหวัดพัทลุง กระบี่ สตูล และสุราษฎร์ธานี
 - การติดต่อสื่อสาร ขาดการได้รับข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์คือ จังหวัดปัตตานี กระบี่ นครศรีธรรมราช และตรัง
2. การลงทุนในพื้นที่อันมีผลต่อการจ้างงานในชนบท
3. คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์
- ระดับการศึกษา
 - สัดส่วน ครู (อาจารย์) ต่อนักเรียน

ภาคกลาง :

ปทุมธานี	1 : 20	นครนายก	1 : 18
ฉะเชิงเทรา	1 : 22	สมุทรสงคราม	1 : 17
สิงห์บุรี	1 : 16	สระบุรี	1 : 23
กาญจนบุรี	1 : 21	ราชบุรี	1 : 21

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ :

สุรินทร์	1 : 22	บุรีรัมย์	1 : 21
นครพนม	1 : 22	ศรีสะเกษ	1 : 22
หนองคาย	1 : 20	ชัยภูมิ	1 : 23
สกลนคร	1 : 22		

ภาคเหนือ :

แม่ฮ่องสอน	1 : 20	พิจิตร	1 : 18
สุโขทัย	1 : 19	นครสวรรค์	1 : 20
น่าน	1 : 21	เพชรบูรณ์	1 : 21
พิษณุโลก	1 : 20	ตาก	1 : 21
เชียงใหม่	1 : 20	ลำปาง	1 : 20
พะเยา	1 : 20	เชียงราย	1 : 22

ภาคใต้ :

สตูล	1 : 22	นราธิวาส	1 : 22
กระบี่	1 : 22	ภูเก็ต	1 : 22
ปัตตานี	1 : 21	นครศรีธรรมราช	-
สุราษฎร์ธานี	1 : 21	ตรัง	1 : 23

4. โครงข่ายสาธารณูปโภคพื้นฐาน

5. ทรัพยากรธรรมชาติ (ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ แร่ธาตุ พลังงาน) และทรัพยากรที่มนุษย์ทำขึ้น ซึ่งมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม โบราณคดี ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม หรือเรียกว่าศิลปวัตถุตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ) ในท้องถิ่นชนบททุกระดับของจังหวัดและภาคนั้น

6. เศรษฐกิจ โดยแยกเป็นผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรและผลิตภัณฑ์นอกภาคเกษตร (เช่น อุตสาหกรรมการค้าปลีก-ส่ง การบริการ)

6.1 เศรษฐกิจของภาค (REGIONAL ECONOMY)

6.2 เศรษฐกิจของจังหวัด (PROVINCIAL ECONOMY)

6.3 เศรษฐกิจของชุมชน (URBAN ECONOMY/RURAL ECONOMY)

ภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดในภาคต่างๆ ในเรื่องของผลิตภัณฑ์จังหวัดและรายได้เฉลี่ยต่อหัว แสดงไว้ในตารางที่ 4 ซึ่งจะเห็นถึง

1. ความเหลื่อมล้ำระหว่างภาค/ภาค
 2. ความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัด/จังหวัด ในภาคเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ภาคกลาง ผลิตภัณฑ์จังหวัดอันดับที่ 1 และอันดับสุดท้ายมีความแตกต่างกันถึง 23.9 เท่า และรายได้ต่อหัวมีความแตกต่างกันถึง 7.6 เท่า

7. แรงงาน (EMPLOYMENT)

7.1 จำนวนผู้อยู่ในแรงงาน (LABOR FORCE)

7.2 จำนวนผู้มีงานทำ

7.3 สถานที่ประกอบการ

8. แหล่งท่องเที่ยว ธรรมชาติ สถานที่และศิลปวัตถุ วัฒนธรรม และจารีตประเพณี

9. การใช้ที่ดิน (LAND USE)

9.1 ระดับประเทศ (ชนบทและเมือง)

9.2 ระดับภาค (ชนบทและเมือง)

9.3 ระดับจังหวัด (ชนบทและเมือง) ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

ตัวอย่างของฐานข้อมูล

ตารางที่ 3 จังหวัดที่มีประชากรเกิน 1 ล้านคนในปี 2538

ภาค	จังหวัด	ประชากร (ล้านคน)		เมืองหลัก (X) 2528-2530
			(X)	กิจกรรม
กลาง	กรุงเทพฯ	5.58	-	-
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	1.54	(X)	การค้า การบริการ การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม (ใบยาสูบ ใบชา)
	เชียงราย	1.25		
	นครสวรรค์	1.11		
	เพชรบูรณ์	1.04		
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	2.46	(X)	คมนาคมขนส่งสินค้า การค้า บริการ คมนาคม บริหารราชการ การศึกษา
	ขอนแก่น	1.67	(X)	
	อุบลราชธานี	1.67		
	บุรีรัมย์	1.44		
	อุดรธานี	1.44		
	ศรีสะเกษ	1.38		
	สุรินทร์	1.33		
	ร้อยเอ็ด	1.33		
	ชัยภูมิ	1.28		
	สกลนคร	1.08		
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	1.49		เมืองท่า อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว
	สงขลา	1.14	(X)	

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2538

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบผลิตภัณฑ์จังหวัดและรายได้ต่อหัวระหว่างจังหวัดในแต่ละภาค ปี 2538

ผลิตภัณฑ์จังหวัด (พันบาท)		รายได้เฉลี่ยต่อหัว/ปี (บาท)	
ภาคกลาง (ยกเว้น กทม.) 25 จังหวัด อันดับ 1 ชลบุรี อันดับ 25 สมุทรสงคราม แตกต่างกัน	193,790.104 8,084.849 23.9 เท่า	ภาคกลาง (ยกเว้น กทม.) 25 จังหวัด อันดับ 1 ปทุมธานี อันดับ 25 สระแก้ว แตกต่างกัน	236,078 31,173 7.6 เท่า
ภาคเหนือ (17 จังหวัด) อันดับ 1 เชียงใหม่ อันดับ 17 แม่ฮ่องสอน แตกต่างกัน	71,394.737 4,763.198 14.9 เท่า	ภาคเหนือ (17 จังหวัด) อันดับ 1 ลำพูน อันดับ 17 แพร่ แตกต่างกัน	54,916 24,007 2.3 เท่า
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (19 จังหวัด) อันดับ 1 นครราชสีมา อันดับ 19 มุกดาหาร แตกต่างกัน	95,110.342 7,056.344 13.5 เท่า	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (19 จังหวัด) อันดับ 1 นครราชสีมา อันดับ 19 ศรีสะเกษ แตกต่างกัน	37,623 18,199 2.1 เท่า
ภาคใต้ (14 จังหวัด) อันดับ 1 สงขลา อันดับ 14 ระนอง แตกต่างกัน	72,123.208 11,204.421 6.4 เท่า	ภาคใต้ (14 จังหวัด) อันดับ 1 ภูเก็ต อันดับ 14 พัทลุง แตกต่างกัน	143,949 29,740 4.8 เท่า

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ.2538

วิสัยทัศน์ของกระบวนการวางผังชนบท

1. วิสัยทัศน์ด้านการใช้ที่ดินในอนาคต (LAND-USE)
 - 1.1 ชุมชนเมืองในชนบท (URBAN COMMUNITY IN RURAL AREA)
 - เมืองใหม่ (NEW TOWN)
 - ศูนย์กลางชุมชน (GROWTH CENTER)
 - การพัฒนาศูนย์ชุมชนแบบพึ่งตนเอง (PLANNED UNIT DEVELOPMENT/ SELFCONTAINED DEVELOPMENT COMMUNITY)
 - 1.2 พื้นที่ประกอบการเกษตร ได้แก่
 - เขตพัฒนาเกษตรกรรม
 - เขตพื้นที่ทำนา
 - เขตพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ และพืชสวน
 - เขตพื้นที่ป่าไม้ (ป่าสงวนและป่าชุมชน ป่าเศรษฐกิจ)
 - เขตพัฒนาด้านปศุสัตว์
 - เขตพัฒนาแหล่งน้ำ
 - เขตพัฒนาการประมง
 - 1.3 นิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรม
 - 1.4 เขตอุตสาหกรรมการเกษตร (AGRI-INDUSTRY)
 - 1.5 พื้นที่พิเศษเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล (SPECIAL DISTRICT) เช่น
 - ศูนย์โทรคมนาคมขนส่งนานาชาติ
 - ศูนย์เทคโนโลยีนานาชาติ
 - ศูนย์การค้า - ส่งออกระหว่างประเทศ
 - พื้นที่รองรับโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ
2. วิสัยทัศน์ด้านการตั้งชุมชนชนบท (RURAL SETTLEMENT)
3. วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนาทรัพยากรและพลังงาน
 - ทรัพยากรธรณี แหล่งน้ำ พลังลม แสงอาทิตย์
4. วิสัยทัศน์ด้านระบบและโครงข่ายสาธารณูปโภค ประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์
 - ก๊าซ ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบกำจัดขยะและของเสีย
5. วิสัยทัศน์ด้านที่ตั้งศูนย์แรงงาน (EMPLOYMENT CENTER)
6. วิสัยทัศน์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรประจําถิ่น (CONSERVATION & PRESERVATION)

ตารางที่ 5 แสดงดัชนีประกอบการกำหนดวิสัยทัศน์ในการวางแผนชนบท ด้านการใช้ที่ดินในอนาคตเกี่ยวกับพื้นที่ถือครองการเกษตร พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่เพาะปลูกของประเทศ นับแต่มีการใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2504-2531)

ปี	พื้นที่ป่า (ล้านไร่)	% เนื้อที่ ป่าลดลง	พื้นที่ เพาะปลูก	พื้นที่ เกษตร ทิ้งร้าง	พื้นที่ เกษตร อื่นๆ	พื้นที่ ถือครอง การเกษตร	พื้นที่ อื่นๆ
2504	175.2	-	48.6	17.3	0.0	65.9	79.6
2505	172.3	2.9	53.7	15.2	0.0	68.9	79.5
2506	169.6	2.7	55.2	14.2	0.0	69.4	81.7
2507	166.7	2.9	56.6	19.5	0.0	76.1	77.9
2508	163.9	2.8	58.4	21.4	0.0	79.7	77.0
2509	160.2	3.7	66.6	15.4	0.0	82.6	78.6
2510	156.5	3.8	63.2	21.2	0.0	84.4	79.8
2511	152.8	3.7	66.4	20.8	0.0	87.2	80.7
2512	149.1	3.7	70.4	20.0	0.0	90.4	81.2
2513	145.4	3.7	71.7	22.3	0.0	94.4	81.3
2514	141.9	3.5	72.4	26.8	0.0	99.2	79.6
2515	138.3	3.6	73.5	29.9	0.0	103.4	79.0
2516	134.7	3.6	80.1	29.0	0.0	109.2	76.8
2517	134.6	0.2	81.5	28.7	0.0	110.3	75.9
2518	130.8	3.8	86.5	25.2	0.2	112.2	77.7
2519	124.0	6.8	84.4	28.2	0.5	113.1	83.6
2520	116.6	7.4	91.1	22.4	0.4	113.6	90.3
2521	109.5	7.1	98.9	17.0	0.5	116.4	94.7
2522	106.4	3.1	95.6	21.3	0.7	117.6	96.7
2523	103.4	3.0	98.1	20.2	0.7	119.0	98.3
2524	100.6	2.8	100.8	19.6	0.9	121.3	98.8
2525	97.9	2.7	100.7	21.9	1.0	123.6	99.2
2526	96.3	1.6	104.1	19.2	1.0	124.2	100.2
2527	94.7	1.6	105.2	19.2	1.0	125.3	100.7
2528	93.2	1.5	109.2	18.3	1.1	128.6	98.9
2529	91.7	1.5	105.0	23.7	1.2	129.9	99.2
2530	90.8	0.9	101.4	34.3	3.1	138.8	91.1
2531	89.9	0.9	109.0	35.7	5.1	147.8	83.0

ที่มา: ตัวเลขของกองเศรษฐกิจการเกษตร ปรับจากตารางที่ 11 การใช้ที่ดินในประเทศไทย 1961-1990 ของหนังสือ
สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2538 หน้า 250

7. วิสัยทัศน์ด้านการคมนาคมขนส่ง
 - ทางหลวงระหว่างประเทศ
 - ทางหลวงระหว่างภาค
 - ทางหลวงระหว่างจังหวัด
 - ทางหลวงระหว่างอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
8. วิสัยทัศน์ด้านการสร้างความสมดุลระหว่างภาค ระหว่างชุมชนเมืองในชนบทกับภาค และระหว่างชุมชนเมืองในชนบท
 - เช่น ระหว่าง กรุงเทพมหานครกับภาคกลาง
 - ระหว่าง จังหวัดนครราชสีมากับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
 - ระหว่าง จังหวัดสงขลากับภาคใต้
 - ระหว่าง จังหวัดเชียงใหม่กับภาคเหนือ

ทั้งนี้เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบท (RURAL POVERTY & REGIONAL IMBALANCE)

สรุป

เครื่องชี้วัดทางผังเมืองและผังชนบทของประเทศไทยที่จะแสดงให้เห็นความสำเร็จ (SUCCESS) และความล้มเหลว (FAILURE) ของผังเมืองและผังชนบท ใน 4 ด้านหลักของวิสัยทัศน์คือ

1. วิสัยทัศน์ด้านการอนุรักษ์ (CONSERVATION) และการสงวนหรือการดำรงรักษาไว้ (RESERVATION) ว่าอยู่ในระดับใด (สูง-กลาง-ต่ำ) ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

1.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (NATURAL CONSERVATION) พบว่าเมืองใหญ่ของประเทศยังไม่ประสบความสำเร็จ ดังปรากฏในตัวชี้วัดคือ

1.1.1 การอนุรักษ์น้ำและแหล่งน้ำ (WATER SOURCES) ประเทศไทยมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ จากรายงานของการสัมมนาของรัฐ (หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีไม่น้อยกว่า 34 หน่วย ของกระทรวงต่างๆ) พบว่าสามารถนำน้ำมาใช้ได้เพียงร้อยละ 21 อีกประมาณร้อยละ 79 ไหลลงทะเล ทั้งๆ ที่มีลุ่มน้ำหลัก (แม่น้ำและแหล่งน้ำสาขา) ถึง 25 ลุ่มน้ำ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา (ปิง วัง ยม น่าน) โขง ชี มูล ป่าสัก แม่งลอง นครนายก แม่น้ำโกลก ฯลฯ กรุงเทพมหานคร ถมคลองเสีย 1,000 กว่าคลอง คงเหลือแต่ชื่อว่า คลองถมแห่งวันอิสระตะวันออก

1.1.2 การอนุรักษ์ป่าไม้และแหล่งต้นน้ำลำธาร เช่น ภูเขา นับได้ว่าล้มเหลว เช่น ป่าไม้ลดลง ในช่วงการใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 6 ฉบับ (2504-2533) พื้นที่ป่าไม้ลดลงจากร้อยละ 0.9 ในปี 2531 ถึงร้อยละ 7.4 ในปี 2520 ซึ่งมีพื้นที่ป่า 116.6 ล้านไร่ สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ระหว่าง พ.ศ.2521-2534

ระดับพื้นที่	อัตราการสูญเสีย (%) ระหว่าง 2521-2534
ทั้งประเทศ	21.99
ภาคกลาง	33.56
ภาคตะวันออก	30.32
ภาคตะวันตก	18.32
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	30.18
ภาคเหนือ	18.75
ภาคใต้	23.60

ที่มา : สถานการณ์สิ่งแวดล้อมโลก 2538

ถ้ารวมพื้นที่ภาคเหนือกับภาคตะวันตก อัตราการสูญเสียจะสูงถึงร้อยละ 37.07 ซึ่งปรากฏออกมาชัดเจนในกรณีป่าสาละวิน ฯลฯ พื้นที่ลุ่มน้ำต่างๆ ของประเทศไทยที่สำคัญ เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำประเภท 1 เอ (1A) ซึ่งยังมีพื้นที่ป่าไม้ปรากฏอยู่ ได้ระบุอยู่ในแผนที่ป่าไม้ พ.ศ.2535 ดังนี้

ลุ่มน้ำประเภท 1 เอ	ล้านไร่
ปิง - วัง	10.1
ยม - น่าน	7.1
มูล - ชี	3.9
ภาคใต้	6.3
ภาคตะวันออก	1.4

เป็นที่น่าเสียดายว่า ประเทศไทยยังไม่มี ผังภาค ซึ่งประกอบด้วยผังชนบท และผังเมืองของภาคใช้บังคับ (ประเทศมาเลเซียมีการใช้ผังภาคบังคับมานานแล้วถึง 9 ผังภาคของ 9 รัฐในจำนวน 13 รัฐ) จึงมีผลให้ป่าไม้ถูกทำลายและมีการสร้างที่พักอาศัยประเภท RESORT ในบริเวณแหล่งต้นน้ำลำธาร-ป่าไม้

1.2 การสงวนหรือดำรงไว้ซึ่งศิลปวัตถุ (ตามกฎหมายโบราณสถาน) หรือสิ่งก่อสร้าง/อาคาร ที่มีคุณค่าทางด้านศิลป สถาปัตยกรรม โบราณคดี ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม ปรากฏว่าผังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำลายอุทยานประวัติศาสตร์ของประเทศอย่างสิ้นเชิง เช่น ในจังหวัดกำแพงเพชร มีการสร้างโรงแรมชิดกับเจดีย์ที่มีคุณค่า อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย มีการตัดถนนผ่านบริเวณอุทยานไปสู่พื้นที่โครงการจัดสรรที่ดินของเอกชน เป็นต้น

2. วิสัยทัศน์ด้านการจัดตั้งชุมชนอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีโครงสร้างสาธารณูปโภคที่สมบูรณ์ รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับจำนวนประชากร (PLANNED UNIT DEVELOPMENT) และยังทรงคุณค่าทางภาพลักษณ์ของชุมชนที่ดี (COMMUNITY APPEARANCE) ซึ่งมีผลต่อมูลค่าเพิ่มของที่ดินอีกด้วย ประเทศไทยขาดวิสัยทัศน์ด้านดังกล่าว จึงไม่มี “นโยบายจัดตั้งชุมชนทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท” (URBAN AND RURAL SETTLEMENT) จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาการบุกรุกป่า ดันน้ำลำธาร และพื้นที่อันอุดมสมบูรณ์ได้ รวมทั้งไม่อาจหยุดยั้งการจัดสรรที่ดินโดยเก็งกำไร และบุกรุกพื้นที่เกษตรที่อุดมสมบูรณ์ได้

3. วิสัยทัศน์ด้านการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (URBAN RENEWAL) ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทของพื้นที่ คือ

3.1 พื้นที่ในเขตชุมชนเมืองทั่วไป

3.2 พื้นที่ในเขตชุมชนเมืองในชนบท (URBAN COMMUNITY IN RURAL AREA) ซึ่งจะพบได้ในทุกจังหวัด (76 จังหวัด) ของประเทศไทย ว่าจะมีพื้นที่ที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 เขต ของคุณภาพทางผังเมืองและผังชนบทคือ

3.2.1 บริเวณที่มีสภาพแวดล้อมดีมาก ซึ่งต้องอนุรักษ์และดำรงรักษาไว้ (CONSERVATION AND PRESERVATION)

3.2.2 บริเวณที่มีสภาพแวดล้อมดี ปานกลาง ซึ่งสามารถปรับปรุงให้คืนสู่สภาพที่ดีดั้งเดิม (REHABILITATION)

3.2.3 บริเวณที่มีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม DETERIORATED/BLIGHTED ซึ่งต้องรื้อร้าง (CLEARANCE) ซึ่งมีดัชนีชี้วัดได้คือ จำนวนแหล่งสลัม (SLUM AREAS) เช่น กรณีจำนวนสลัม 1,020 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร วิสัยทัศน์ทางผังเมืองสากลไม่ใช่กิจกรรมดังที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาชุมชน แต่ต้องเป็นวิสัยทัศน์ที่กว้างและยาวไกล (LONG-TERM VISION) ที่จะพัฒนาโดยวิธีใด จำนวนสลัมจึงจะไม่เพิ่มขึ้นและลดน้อยลงจนหมดไม่ใช่กรณีกรุงเทพมหานครคือ เมื่อมีการวางผังเมืองครั้งแรกในปี 2501 จำนวนสลัมมีไม่ถึง 50 แห่ง แต่กลับเพิ่มขึ้นมาถึง 1,020 แห่งในปี 2538 ทั้งนี้เพราะไม่มีการใช้บังคับ ผังเมืองและผังชนบททั่วประเทศจึงไม่สามารถบรรเทาปัญหาการอพยพย้ายถิ่นและปัญหาความยากจนในเมือง (URBAN POVERTY) ความยากจนในชนบท (RURAL POVERTY)

4. วิสัยทัศน์ด้านเมืองใหม่ (NEW TOWN) ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

4.1 เมืองใหม่ (NEW TOWN) ในพื้นที่ว่างนอกเขตเมือง (OPEN LAND)

4.2 เมืองใหม่ ในเขตเมืองเดิม (NEW TOWN IN TOWN) ซึ่งยังไม่มีการใช้พื้นที่หรือพื้นที่ซึ่งท้องถิ่นจัดซื้อไว้ล่วงหน้า เพื่อการขยายตัวของชุมชนเมือง (URBAN EXPANSION) ในอนาคต

กรณีของประเทศไทย สรุปได้ว่า เคยมีวิสัยทัศน์ตามข้อ (4.1) คือ การจัดสร้างเมืองใหม่ ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ของ ฯพล ฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นถือว่ายังอยู่ในระยะคิดและพูด ซึ่งหลักวิชาการผังเมืองและผังชนบท จัดไว้ว่ายังสามารถอยู่ในกลุ่มทางเลือกของ “DO NOTHING” หรือ “ปล่อยให้ขยายตัวหรือเติบโตแบบตามยถากรรม” หรือ (UNCONTROLLED GROWTH)

จึงอาจสรุปได้ว่า ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องมีการบังคับใช้ผังชนบทและผังเมืองให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ เพราะผังเมืองและผังชนบทที่ดีจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ ในด้านการพัฒนาพื้นที่ (SPATIAL DEVELOPMENT) หรือการพัฒนาที่ดิน (LAND DEVELOPMENT) ในลักษณะผัง (แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ภายใต้ผังเมืองและผังชนบท) ซึ่งนำการพัฒนาโดยแบ่งพื้นที่ชนบทและเมืองของภาค จังหวัด อำเภอ และตำบลออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. พื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา (URBAN PROMOTION AREA) เพื่อเป็นเขตส่งเสริมการประกอบการ เช่น นิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรม เขตส่งเสริมการท่องเที่ยว ภาคเกษตร และภาคนอกเกษตร
2. พื้นที่ควบคุมการพัฒนา (URBAN CONTROLLED AREA) อันได้แก่
 - 2.1 พื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่กิจการภาคเกษตร (ยกเว้นที่อยู่อาศัยของเกษตร) ซึ่งต้องป้องกันการบุกรุกจากกิจกรรมเมือง
 - 2.2 พื้นที่ทั้งบริเวณและตัวอาคารประเภทศิลปวัตถุ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ซึ่งผังเมืองและผังชนบทจะกำหนดพื้นที่ “กันชน” (BUFFER AREA) คือ ป่าหรือสวนสาธารณะหรือพื้นที่เกษตร หากผังเมืองและผังชนบทนั้นวาง และจัดทำโดยการมีส่วนร่วมระหว่างนักผังเมือง ประชาชน ผู้บริหาร ฝ่ายตัดสินใจ ฝ่ายการเมือง นักวิชาการ และองค์กรเอกชน (NGO)

จากบทบัญญัติตามกฎหมายผังเมืองและผังชนบทของนานาประเทศ หากประเทศนั้นๆ ใช้ผังเมืองและผังชนบท เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ และครบทุกกระบวนการหรือครบ 3 กระบวนการคือ กระบวนการวางแผน (PLANNING PROCESS) กระบวนการวางแผนปฏิบัติ หรือผังรายละเอียด และการออกแบบ (DESIGN PROCESS) และกระบวนการบริหารผัง (PROCESS OF IMPLEMENTATION) หรือการนำผังไปปฏิบัติแล้ว ประชากรของประเทศจะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี จากการวัดคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ ปรากฏว่าดัชนีคุณภาพชีวิต (HUMAN DEVELOPMENT INDEX) ของประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 54 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศต่อหัวของประชากร (GROSS NATIONAL PRODUCT) อยู่ในลำดับที่ 82 ตามตารางที่ 7 ซึ่งตัวชี้วัดทั้งสองของดัชนี การพัฒนามนุษย์ของประเทศกำลังพัฒนาของไทย อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าประเทศเม็กซิโก สิงคโปร์ ชิลี เกาหลี และฮ่องกง แต่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า จีน ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย พม่า ลาว กัมพูชา และเอธิโอเปีย

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบตัวชี้วัดของดัชนีการพัฒนามนุษย์ของประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศ	ดัชนีคุณภาพชีวิต ลำดับที่	ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศลำดับที่
ฮ่องกง	24	22
เกาหลี	32	36
ชิลี	38	66
สิงคโปร์	43	21
เม็กซิโก	52	57
ไทย	54	82
จีน	94	143
ฟิลิปปินส์	99	113
อินโดนีเซีย	105	121
พม่า	130	149
ลาว	133	157
กัมพูชา	147	164
เอธิโอเปีย	161	171

ที่มา : สถานการณ์สิ่งแวดล้อมโลก 2538

เอกสารอ้างอิง

- ชลิตภากร วีรพลิน. 2524. แนวทางพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529). กรุงเทพฯ : กองผังเมือง กทม.
- บรรเจิด พลาญกูร. 2533. ทรัพยากรที่ดิน. กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กองประสานการพัฒนาเมือง. 2539. แผนพัฒนาเมืองและระบบชุมชนในช่วงพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. [ม.ป.ป.]. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) : การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2538. แผนที่แสดงเขต อำเภอ ตำบล เทศบาล และข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด. กรุงเทพฯ.
- BRANCH, MELVILLE C. [s.n] **PLANNING : ASPECTS AND APPLICATIONS.** [s.l.]
- KALK. E. **REGIONAL PLANNING AND REGIONAL GOVERNMENT IN EUROPE.** INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES.
- K.C. SIVARAMA KRISHNAN AND GREEN LESLIE. **METROPOLITAN MANAGEMENT. THE ASIAN EXPERIENCE,** OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- KITAMURA TEITARO and KOBAYASHI, SHINTARO, [s.n.] **RURAL LAND USE IN THE ASIAN REGIONAL LAND USE CHARACTERISTICS AND PERSPECTIVE.**
- LAND AND WATER RESOURCE MANAGEMENT.** EDI POLICY SEMINAR REPORT SERIES, REPORT NO.6, WASHINGTON, D.C : 1987.
- “LAND RESOURCES.” 1988. **THAILAND NATURAL RESOURCES PROFILE,** In ARBHABHIRAM, ANAT, [et al]. Singapore : OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- MATHER, A.S. 1989. **LAND USE.** LONGMAN HOUSE, [s.l.]
- RENNE, R.R. ROWE 1992, “MANAGING THE WORLD’S FORESTS,” **FINANCE AND DEVELOPMENT.** [JUNE].