

## บทที่ 1

### บทนำ



#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1. การผังเมืองและการวางแผนพัฒนาเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบัน ยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ เนื่องจากกระบวนการการวางผังเมืองและการตัดสินใจส่วนใหญ่มักจะมาจากหน่วยงานในส่วนกลาง หน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ทำให้ผังเมืองและการวางแผนต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ การที่หน่วยงานแต่ละหน่วย มีการวางแผนพัฒนาในลักษณะต่างคนต่างทำ เป็นปัญหาทำให้แผนพัฒนาและผังเมืองไม่ประสานสอดคล้องกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

2. กระบวนการพัฒนาเมืองควรรำหนดให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อที่จะได้มีการพัฒนาที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้แผนต่าง ๆ มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งแผนเหล่านี้ ควรสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของเมืองในท้องถิ่น

3. การเสนอให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงองค์กรบริหารท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา เป็นเรื่องของการสร้างองค์กรบริหารท้องถิ่น (Local administration) เท่านั้น ยังมีการพูดถึงการสร้างประชาสังคมท้องถิ่น (Local civil Society) น้อยมาก ทั้งๆ ที่ประชาสังคมท้องถิ่นเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จ

ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้ กับชุมชนและสังคมในการปกครองตนเอง มากกว่าการเลือกผู้แทนไปเป็นผู้ ปกครอง โดยมีความเข้าใจผิดและมีความสับสนอยู่เสมอว่า องค์กรบริหาร ห้องถิ่นเป็นสิ่งเดียวกับองค์กรชุมชนท้องถิ่น ทั้งสององค์กรมีความเกี่ยวข้อง เชื่อมต่อกันจริง แต่มีขั้วสิ่งเดียวกัน องค์กรบริหารท้องถิ่นอยู่ภายใต้โครงสร้าง อำนาจอธิปไตย (State) ส่วนองค์กรชุมชนท้องถิ่น เป็นส่วนที่อยู่นอกโครงสร้าง อำนาจอธิปไตย หากดูพัฒนาการชุมชนท้องถิ่นไทย จะพบว่ามีการพัฒนา มาช้านานมี พัฒนาการเรื่อยมา เป็นเอกเทศก่อนการเกิดประเทศไทย จึงไม่ใช่ว่าเรื่องเกี่ยวกับ อำนาจอธิปไตย ส่วนการเกิดองค์กรบริหารท้องถิ่นนั้นเป็นความพยายามของประเทศไทย ที่เอารูปแบบการปกครองของรัฐแบบตะวันตกมาสวมลงในพื้นที่หรือท้องถิ่น (แต่ ต่างจากแบบตะวันตกตรงที่ยังมีอำนาจอธิปไตยในส่วนภูมิภาค คอยควบคุมส่วนท้องถิ่น อยู่อย่างแน่นหนา) โดยให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีกลไกในการเลือกผู้แทนเข้าไป บริหารในองค์กรบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเน้นที่การสร้างรัฐเท่านั้น ทำให้คน ในภูมิภาคถูกปกครองโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคและนักการเมืองท้องถิ่น จึงมี ความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างประชาสังคมท้องถิ่น (Local civil society) ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ประชาสังคมนี้ทำหน้าที่กำกับดูแลและทำงาน ร่วมกับข้าราชการส่วนภูมิภาคและนักการเมืองท้องถิ่นได้อย่างรู้เท่าทันและ อย่างมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาทุกชนิดในท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญรุ่งเรืองในทุก ๆ ด้าน

ข้อเสนอในการกระจายอำนาจอธิปไตยไปยังองค์กรบริหารท้องถิ่น เป็น ความพยายามที่ปรารถนาดีในการสร้างรัฐท้องถิ่น โดยเน้นประเด็นการเมือง- กฎหมายเท่านั้น แต่ในกรอบแนวความคิดใหม่ ในเรื่องประชาสังคมนั้นควร เป็นการเอา "ชุมชนท้องถิ่น" เป็นตัวตั้ง เน้นการมอง "คน" เป็นศูนย์กลาง ของการพัฒนา ซึ่งเป็นความคิดหลักในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ส่งเสริมการสร้างพื้นฐานให้เกิดความรักและผูกพันในท้องถิ่นโดยการ

สร้างความเข้าใจต่อคุณค่าของ เมืองเพชรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การสร้างจิตสำนึกของประชาชนทุกระดับ ตลอดจนการมองปัญหาในลักษณะของความเชื่อมโยงกันทั้งระบบตั้งแต่ระดับภูมิภาค ระดับเมือง และระดับย่าน ซึ่งการสร้างแนวร่วมทางความรู้และความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นพลังผลักดันให้ประชาชนมารวมตัวกันทางใดทางหนึ่ง นับตั้งแต่การรวมตัวกันของกลุ่มช่าง การรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม และการก่อตั้งกลุ่ม "คนรักเมืองเพชร" ซึ่งเป็นองค์กรที่มีกลุ่มต่าง ๆ หลายกลุ่มและมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดตั้ง "ประชาคมเมือง หรือ ประชาคมจังหวัด" ซึ่งควรเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากพื้นฐานของประชาชน มิใช่การจัดตั้งมาจากฝ่ายปกครองข้างบน หรือการทำให้ระบบราชการมีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยเข้ามาปรึกษาประชาชนในพื้นที่ก่อนที่จะจัดทำโครงการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในสวนรวม และการยอมรับสิทธิของประชาชน ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของตนเอง มีสิทธิในการดูแลรักษาและเข้ารับประโยชน์จากทรัพยากรของตนเอง และมีสิทธิในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยประชาชนในท้องถิ่นเอง เป็นต้น

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาค้นคว้า เนื้อหารูปแบบและกระบวนการการวิเคราะห์สภาพต่าง ๆ ทางผังเมือง ที่มุ่งสร้างความเข้าใจพื้นฐานของการตั้งถิ่นฐานและชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นให้ชัดเจน
2. ศึกษาค้นคว้ารูปแบบและวิธีการแสดงสภาพทางผังเมืองให้เป็นระบบและเป็นที่เข้าใจง่ายแก่สาธารณชน

## ขอบเขตงานการศึกษา

ขอบเขตพื้นที่ศึกษา คือ บริเวณภายในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี และบริเวณโดยรอบที่เกี่ยวข้อง

## ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการศึกษา

### ชั้นข้อมูล

1. ศึกษาความเป็นมาของเพชรบุรีตั้งแต่ระดับภาค ระดับเมือง ระดับย่าน ในยุคตั้งแต่ยุคก่อตั้งชุมชน ยุคก่อตั้งเมืองในสมัยทวารวดี สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์
2. ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาเมืองเพชรบุรี ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 จนถึงรัชกาลปัจจุบัน
3. ศึกษาถึงการตั้งถิ่นฐาน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 จนถึงสมัยรัชกาลปัจจุบัน ในระดับภาค ระดับเมือง และระดับย่าน
4. การเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนเมืองเพชร เช่น การเข้าร่วมกิจกรรม Walking Tours ครั้งที่ 1-3 การเข้าร่วมประชุม กลุ่มคนรักเมืองเพชร และการเข้าร่วมสัมมนาเกี่ยวกับการก่อตั้งประชาคมเมือง และการสัมภาษณ์ชีวิตความเป็นอยู่และการเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมภายในเมือง ระหว่างเมือง และระหว่างย่าน

### ชั้นวิเคราะห์

- วิเคราะห์ลักษณะการตั้งถิ่นฐานโดยประมวลความเป็นมาในด้านประวัติศาสตร์และสภาพชีวิตความเป็นอยู่กับลักษณะทางกายภาพของเมือง และการวิเคราะห์การตั้งถิ่นฐานโดยใช้แผนที่เก่าตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงแผนที่

ในรัชกาลปัจจุบัน เช่น การจำแนกลักษณะทางสถาปัตยกรรมของอาคารว่ามีอายุ  
อยู่ในสมัยใด การวิเคราะห์ลักษณะของกลุ่มอาคารและลักษณะของเส้นทางว่า  
เป็นชุมชนเก่าหรือชุมชนใหม่ในยุคสมัยใด และการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงใน  
วิถีชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบัน

### ขั้นการแสดงผลการวิเคราะห์

- แสดงสภาพทางผังเมืองให้ทราบถึงลำดับความเป็นมาและสภาพ  
การตั้งถิ่นฐานของเมือง ตั้งแต่ระดับภูมิภาค ระดับเมือง ระดับย่าน ในยุคสมัย  
ต่าง ๆ จนกระทั่งสมัยปัจจุบัน ตลอดจนวิถีชีวิตความเป็นอยู่เพื่อความรู้และความ  
เข้าใจในเมืองเพชรให้เป็นฐานข้อมูลที่ตรงกันทั้งทางราชการและประชาชน  
ทั่วไปให้มีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจร่วมกันเพื่อกำหนดอนาคตของเมืองเพชร  
ด้วยคนเมืองเพชรเอง

### แหล่งข้อมูล

ข้อมูลในการศึกษาในครั้งนี้ได้มาจาก

1. ข้อมูลด้านประวัติศาสตร์ ได้จากการค้นคว้าหนังสือประวัติศาสตร์  
บันทึก จดหมายเหตุ พงศาวดาร และบทความต่าง ๆ จากห้องสมุดทั้งในส่วน  
กลางและส่วนท้องถิ่น
2. ข้อมูลด้านสถิติและสภาพทั่วไปได้จากกระทรวงมหาดไทยและ  
หน่วยราชการในจังหวัดเพชรบุรี
3. ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ ได้จากการสอบถาม การ  
สัมภาษณ์ การสังเกต การเข้าร่วมกิจกรรม การถ่ายรูป
4. ข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ ได้จากหอสมุด  
แห่งชาติ สำนักงานผังเมืองจังหวัด กรมแผนที่ทหาร กรมที่ดิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลพื้นฐานประจำท้องถิ่น ว่าด้วยการพัฒนาเมือง และการตั้งถิ่นฐานโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งยังอาจเข้าเป็นงานส่วนหนึ่งที่ช่วยให้นักเมืองเพชรบุรีตระหนักถึงคุณค่างานท้องถิ่น ซึ่งอาจเชื่อมโยงต่อเนื่อง เป็นการร่วมมือร่วมใจเพื่อการพัฒนาเมืองเพชรบุรีให้ก้าวหน้า และมีความยั่งยืนในที่สุด

2. เป็นข้อมูลสาธารณะ ว่าด้วยการพัฒนาชุมชนเมืองเพชรบุรี งานแง่มุมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดวิสัยทัศน์ร่วมกันในการพัฒนาเมืองในอนาคต ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นความรู้ร่วมกัน เสนอแก่คนเมืองเพชรบุรี อันแตกต่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นประชาชนกลุ่มต่าง ๆ องค์กร เอกชนต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

3. เป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่ม สร้างสรรค์ประชาคมเมืองและประชาคมจังหวัด ตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8