

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิด และทฤษฎี เพื่อใช้ประกอบการศึกษาในครั้งนี้ กำหนดแนวความคิดหลักที่สำคัญไว้ 2 แนวความคิดหลัก คือ แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกระบวนการวางแผนพัฒนา และแนวความคิดเกี่ยวกับเมือง โดยมีเหตุผลที่ว่า การศึกษาเมืองจะบอกถึงลักษณะศักยภาพของเมือง ส่วนการศึกษากระบวนการวางแผนพัฒนาเมืองจะเป็นการนำศักยภาพของเมืองที่ศึกษามาได้ มาใช้ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพตามหลักการของแผนพัฒนาต่อไป

1. กระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชน

1.1 ความหมาย

1.1.1 การวางแผนพัฒนา

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹ ให้ความหมายของการวางแผนพัฒนาไว้ว่าเป็นความพยายามอย่างจริงจังของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทาง และควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

ทวี ทิมขำ² ให้ความหมายของการวางแผน หมายถึง กระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน และกำหนดวิถีทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

¹ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาชนบทภาคงานในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (2524-2529), หน้า

² ทวี ทิมขำ. การพัฒนารัฐบาล, คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2518. หน้า 126.

ประสงค์นั้น ๆ ถือเป็น การเตรียมการล่วงหน้าสำหรับปฏิบัติ ซึ่งการวางแผนต้องมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอนาคต
- 2) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง
- 3) มีความเกี่ยวข้องกับการจัดองค์การ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้น

Raymond ³ กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาเป็นการวางแผนแนวทางปฏิบัติ ในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่องเพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

1.1.2 ชุมชน

สวิตซ์ ยิงวอร์นส์ ⁴ กล่าวว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มชนซึ่งรวมตัวอยู่ โดยมีความรู้สึกผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะโดยอาศัยหลักผูกพันในทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนาเดียวกันก็ตามที่ทำให้แต่ละบุคคลมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น ๆ

พัฒนา บัญญัติพันธ์ ⁵ กล่าวว่า ชุมชน มีปัจจัยอันเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น 3 ประการ คือ บริเวณชุมชน ประชาชน และระบบสัมพันธ์ของประชาชน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ⁶ แบ่งประเภทชุมชนในประเทศไทยเป็น 2

³ Burby , Raymond. Planning and Policies: Toward a Model of Planning-Related Policy outputs in America Local Government : Chapel Hill : University of North Caroling : Press

⁴ สวิตซ์ ยิงวอร์นส์. การพัฒนาชนบทไทย, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์อักษรสารส์ , 2521), หน้า 51.

⁵ พัฒนา บัญญัติพันธ์. การสร้างพลังชุมชนโดยขบวนการพัฒนาชุมชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 91

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. หลักการพัฒนาชุมชน, ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษย-ศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น, 2532. หน้า 47

ประเภทใหญ่ ๆ คือ ชุมชนชนบทและชุมชนเมืองโดยใช้หลักพิจารณาจากเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลเป็นหลัก กล่าวคือ ชุมชนที่อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือว่าเป็นชุมชนเมือง ส่วนชุมชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือเป็นชุมชนชนบท

1.1.3 การวางแผนพัฒนาชุมชน

ทวี ทิมขำ⁷ กล่าวว่า การวางแผนตามหลักการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการ เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบริหาร และกำหนดวิถีทางสำหรับปฏิบัติงานของชุมชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ มีการเรียงลำดับความคิดในการดำเนินงานที่จะต้องปฏิบัติร่วมกันว่าควรทำอะไร เมื่อไร ใครเป็น ผู้ทำ และทำที่ไหน ตลอดจนฝึกอบรมให้ประชาชนได้เข้าใจวิธีการจัดสรรมอบหมายการงานให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบบทบาทและหน้าที่ของแต่ละคนแต่ละกลุ่มว่าจะต้องรับผิดชอบทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร และการวางแผนเป็นการคาดการณ์ในอนาคตด้วยการจะดำเนินงานนั้นได้กำลังคนมาจากไหนหรือมีใครร่วมมือ จะใช้วิธีการอย่างไร เงินที่จะนำมาใช้ราษฎรจะสมทบเท่าไรแรงงานเท่าใด เงินเท่าไร ต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานใด ผลงานจะสำเร็จเมื่อใด เกิดผลดีแก่ประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติอย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ

1.2 ขั้นตอนการวางแผนพัฒนา

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์⁸ รวบรวมขั้นตอนของกระบวนการวางแผนพัฒนาไว้ดังนี้

1) ขั้นตอนเตรียมการ

- 1.1) การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการวางแผนพัฒนา
- 1.2) การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนที่ชัดเจนและรัดกุม
- 1.3) การตระเตรียมรายละเอียดต่าง ๆ ของข้อเสนอในการจัดทำแผน

⁷ ทวี ทิมขำ. อ่างแล้ว, หน้า 126-128

⁸ ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. การศึกษาวิเคราะห์เชิงรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับกระบวนการวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการแก้ปัญหาต่าง ๆ. สำนักพิมพ์บริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ, 2517. หน้า 19-28.

- 1.4) การอนุมัติข้อเสนอในการจัดทำแผน
- 1.5) การจัดหน่วยงานรับผิดชอบในการวางแผน
- 2) ขั้ลงมือดำเนินการจัดทำแผน
 - 2.1) การศึกษาสำรวจข้อมูล เพื่อทราบถึงสภาพการณ์ของปัญหาต่าง ๆ
 - 2.2) การกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนา
 - 2.3) การจัดทำโครงการพัฒนา การประเมินค่าและการรวมโครงการพัฒนาต่างๆ

3) ขั้อนุมัติ

เมื่อจัดทำแผนได้แล้ว ก่อนการนำแผนออกปฏิบัติ ต้องเสนอขออนุมัติจากผู้มีอำนาจ เนื่องจาก เพื่อให้ปฏิบัติการต่าง ๆ (ที่กำหนดไว้ในแผน) ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีผลในทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นการกลั่นกรองแผนครั้งสุดท้าย

1.3 องค์ประกอบของแผนพัฒนา

องค์ประกอบของแผนพัฒนานั้น นักวิชาการแต่ละท่านได้กำหนดไว้แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงรวบรวมองค์ประกอบของแผนพัฒนาที่มีนักวิชาการกล่าวไว้ ดังนี้

1.3.1 วัตถุประสงค์ (Objective) ⁹ หมายถึง ข้อความซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลงานหรือจุดสุดท้ายที่ต้องการจากการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดขึ้น และจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย และมาตรการสำหรับการดำเนินงานอย่างถูกต้อง

1.3.2 นโยบาย (Policy) ¹⁰ หมายถึง หลักการที่กำหนดขึ้นโดยองค์กรสำหรับเป็นแนวทาง หรือกรอบควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นโยบายจึงเป็นตัวกำหนดมาตรการในการดำเนินงาน

1.3.3 มาตรการหรือแนวปฏิบัติ (Procedure) ¹¹ เป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นมา

⁹ เทียนฉาย กิระนันท์. แผน โครงการ และงบประมาณ อีกแนวทางหนึ่งสำหรับการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 13

¹⁰ เทียนฉาย กิระนันท์. อ่างแล้ว หน้า 13-14

¹¹ เทียนฉาย กิระนันท์. อ่างแล้ว หน้า 14

สำหรับเป็นหลักยึดถือในการทำงานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ขององค์กร มาตรการที่ดีจะช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีระบบ ไม่สับสน ไม่ล่าช้า และมีประสิทธิภาพสูง มาตรการสามารถตอบคำถามว่า อะไร ทำไม ใคร อย่างไร ที่ไหนและเมื่อใด มาตรการจะระบุถึงสิ่งที่จะกระทำ(อะไร) เหตุผลที่กระทำ (ทำไม) ผู้รับผิดชอบหรือผู้กระทำ (ใคร) วิธีทำ (อย่างไร) สถานที่ที่กระทำ (ที่ไหน) และระยะเวลาที่จะกระทำ (เมื่อใด)

1.3.4 เป้าหมาย (Target) ¹²

เป็นส่วนที่เล็กที่สุดและแคบลงมาอีก จนสามารถจับตัวเลขออกมาวิเคราะห์ถึงผลได้ผลเสียมักจะใช้กำหนดเป็นจำนวนปริมาณหรือตัวเลขอย่างชัดเจน

1.3.5 วิธีทำ (Method) ¹³

บอกให้ทราบถึงแนวทางการทำงานที่ละเอียดและสมบูรณ์มากกว่า ผลดีของการกำหนดวิธีทำ คือ เกิดการประหยัดเพราะได้เลือกและกำหนดวิธีทำไว้เป็นมาตรฐานแล้ว วิธีทำที่ดีที่สุดนั้นจะเป็นเครื่องช่วยในการทำงานนั้น ๆ ในครั้งต่อไปสามารถทำได้รวดเร็วและไม่ติดขัด

1.3.6 มาตรฐาน (Standard) ¹⁴

คุณค่าอย่างหนึ่งอย่างใดที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นบรรทัดฐาน หรืออ้างอิงถึง มาตรฐานนี้ อาจหมายถึงสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานพยายามกระทำให้ได้ตามรูปแบบดังกล่าว มาตรฐานจะช่วยให้สามารถสังเกตเห็นถึงการเปรียบเทียบผลการทำงานต่าง ๆ ว่างานที่ได้กระทำไปแล้วสูงกว่า ต่ำกว่าหรือเสมอกับที่ได้ตั้งมาตรฐาน หรือกำหนดเป็นคุณค่าไว้ มาตรฐานเกี่ยวกับผลงาน แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ คุณภาพของงาน , ปริมาณของงาน , เวลาที่ใช้ , ต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย

1.3.7 งบประมาณ (Budget) ¹⁵

การทำงานงบประมาณนับได้ว่าเป็นการวางแผนที่สำคัญ เนื่องจาก เป็นมือจำเป็นสำหรับการควบคุมการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ

¹² อนันต์ เกตุวงศ์. หลักและเทคนิคการวางแผน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) หน้า 27

¹³ อนันต์ เกตุวงศ์. อ้างแล้ว หน้า 28

¹⁴ อนันต์ เกตุวงศ์. อ้างแล้ว หน้า 28

¹⁵ อนันต์ เกตุวงศ์. อ้างแล้ว หน้า 29

1.3.8 แผนงาน (Programme) ¹⁶

แผนงานเป็นที่รวมของโครงการต่าง ๆ ในแผนงานมีหน้าที่ หรืองานที่จะต้องปฏิบัติจัดทำอยู่หลายชนิด งานดังกล่าว เรียกว่า โครงการหรือแผนงานย่อย

1.3.9 กลยุทธ์ (Strategy) ¹⁷

ช่วยแสดงให้เห็นถึงชนิดของการวางแผนในทัศนะที่กว้างขวาง รวมทั้งชี้ให้บุคคลภายนอกเป็นการกำหนดทิศทางการทำงานขององค์กรโดยส่วนรวม กลยุทธ์เป็นเครื่องมืออธิบายให้ทราบในลักษณะที่เป็นภาพพจน์โดยผ่านเป้าหมาย และนโยบายต่าง ๆ ว่าองค์การกำลังดำเนินกิจการชนิดไหน และมียุทธ์ในการดำเนินการอย่างไร

1.4 การวางแผนพัฒนาประเทศไทย

การวางแผนพัฒนาในประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 2 กระบวนการ คือ ¹⁸

1.4.1 การวางแผนจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างหรือการวางแผนจากส่วนกลาง ได้แก่ การวางแผนชาติ แผนระดับภาค แผนกระทรวง ซึ่งเป็นกระบวนการที่มองโดยส่วนรวม ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย

1.4.2 การวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนหรือการวางแผนจากท้องถิ่น ได้แก่ แผนจังหวัดและแผนของท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่สะท้อนความต้องการและปัญหาของจังหวัดหรือท้องถิ่นเป็นหลักแต่จะประสานสอดคล้องกับแผนของส่วนกลางทั้งในด้านวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย

1.5 การวางแผนพัฒนาเทศบาล

การวางแผนพัฒนาเทศบาล ถือเป็นการวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนเพื่อการพัฒนาชุมชนเมือง ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระดับต่ำที่สุดกล่าวคือ แผนพัฒนาจะสะท้อนความต้องการ และปัญหาของเทศบาลที่ประสานสอดคล้อง ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย กับ

¹⁶ อนันต์ เกตุวงศ์. อ่างแล้ว หน้า 29

¹⁷ อนันต์ เกตุวงศ์. อ่างแล้ว หน้า 29

¹⁸ ประสาน สุขรังสรรค์ และ บุญเติบโต ต้นตระกูล. นโยบายและการวางแผนพัฒนาจังหวัด, (กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย), หน้า 2

แผนที่อยู่ระดับเหนือกว่าขึ้นไปตามลำดับ

แผนพัฒนาเทศบาล เริ่มมีเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ให้เทศบาลทุกเทศบาลจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลขึ้นตามหนังสือเลขที่ มท.0311/ว271 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2520 หลังจากที่มีการปกครองและสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ร่วมดำเนินการในเรื่องนี้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519

1.5.1 ลักษณะของแผนพัฒนาเทศบาล ¹⁹

1.5.1.1 แผนพัฒนาเทศบาลต้องมีลักษณะเป็นแผนงานและโครงการที่รวมงานทุกสาขาของเทศบาลทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนนโยบายและแผนพัฒนาของหน่วยเหนือที่ได้กำหนดไว้และเน้นการแก้ไขปัญหา ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล

1.5.1.2 แผนพัฒนาเทศบาล ต้องรวมการพัฒนาทุกสาขาทั้งด้านสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง ฯลฯ

1.5.1.3 แผนพัฒนาเทศบาล ต้องเน้นหนักโครงการปฏิบัติจริง (Project Oriented) ที่สามารถทำได้ภายในวงเงินงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่ หรือคาดว่าจะหามาได้

1.5.1.4 โครงการตามแผนงานต้องเป็นโครงการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

1.5.1.5 เป็นโครงการที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลรับผิดชอบ

1.5.1.6 ถ้าเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องอยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลได้ดำเนินการตามระเบียบแบบแผนหรือกฎหมายกำหนด

1.5.1.7 เป็นการรวมทรัพยากรในเขตเทศบาลทั้งด้านบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ ความรู้ความสามารถ เงิน ฯลฯ มาใช้ให้บังเกิดประโยชน์มากที่สุด

1.5.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

1.5.2.1 แสวงหาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เช่น ประชากร รายได้ ข้อมูลด้านสาธารณูปโภค แหล่งที่มาของข้อมูลได้แก่ นโยบายระดับต่าง ๆ

¹⁹ กองวิชาการและวางแผน และ กองราชการส่วนท้องถิ่น. คำแนะนำและแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล, กรุงเทพ. หน้า 1-3

สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล และ ตัวเลขสถิติต่าง ๆ

1.5.2.2 พิจารณาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข

1.5.2.3 กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ในการพัฒนาให้สอดคล้องกับ

หน่วยเหนือ

1.5.2.4 จัดทำแผนงานและโครงการต่างๆให้สอดคล้องกับนโยบาย

1.5.2.5 นำแผนและโครงการขออนุมัติต่อสภาเทศบาล

1.5.2.6 ส่งแผนให้จังหวัดและหน่วยเหนือที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณา

จัดสรรเงินอุดหนุน หรือประสานแผนกับหน่วยงานอื่น

1.5.2.7 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบดำเนินการตามแผน

1.5.2.8 ติดตามประเมินผลปรับปรุงแผนและแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง

1.6 ความสัมพันธ์ของแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ

จากวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ คือ เพื่อสนองความต้องการ และแก้ปัญหาในของพื้นที่ที่แผนพัฒนาครอบคลุมอยู่ แผนพัฒนาในทุกระดับของประเทศไทยมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนหลัก หรือแผนชาติ อันเป็นแผนแม่บทสำหรับแผนพัฒนาในระดับล่างลงมา อันได้แก่ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาเทศบาล นอกจากนี้ยังมีแผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้มีแนวทางการพัฒนาเฉพาะ เรื่องของแต่ละกระทรวง เช่น แผนพัฒนาของกระทรวงมหาดไทย แผนพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ซึ่งแผนพัฒนาดังกล่าวข้างต้นมีความสัมพันธ์ในดังแผนภูมิที่ 2.1

2. แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

2.1 แนวความคิดบทบาทและหน้าที่ของเมือง

บทบาทและหน้าที่ของเมืองโดยทั่วไป จะเป็นศูนย์รวมของชุมชนชนบทโดยรอบ ๆ ในทุกด้าน เช่น การค้า การบริการ การปกครอง การศึกษา การสาธารณสุข และอื่น ๆ ทั้งนี้บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวของแต่ละเมืองจะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ บางชุมชนมีบทบาท หน้าที่

ความสำคัญของเมืองสูงก็จะมิเชตอิทธิพลที่กว้าง (Urban Hierarchy) หน้าที่ของเมืองก็ซับซ้อน ในขณะที่เดียวกันชุมชนที่มีบทบาทและหน้าที่ที่น้อยกว่า เขตอิทธิพลของเมืองก็จะแคบกว่าและหน้าที่ของเมืองก็จะไม่ซับซ้อน ซึ่งชุมชนเมืองในประเทศไทย สามารถกล่าวได้ว่า ชุมชนกรุงเทพฯ เป็นชุมชนระดับประเทศ และมีชุมชนของเมืองหลักเป็นชุมชนระดับภาค และชุมชนเมืองของจังหวัดต่าง ๆ เป็นชุมชนระดับจังหวัด แต่ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนระดับต่าง ๆ มีบทบาทและหน้าที่ที่มากน้อยซับซ้อนต่างกันดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นชุมชนเมืองพะเยาซึ่งอยู่ในฐานะชุมชนเมืองระดับจังหวัด ย่อมมีเขตอิทธิพลและมีบทบาทหน้าที่ที่เฉพาะของชุมชนที่ควรต้องศึกษาและหยิบมาเป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนดการพัฒนาของชุมชน

การศึกษาบทบาทและหน้าที่ของเมืองสามารถศึกษาได้ 2 วิธีคืออาศัยทฤษฎีแห่งกลางและฐานทางเศรษฐกิจของเมืองโดยทฤษฎีแรกมีแนวคิดที่ว่าเมืองส่วนมากอาจมีหน้าที่เป็นแห่งกลางสำหรับบริการสินค้าให้กับบริเวณรอบนอก ส่วนทฤษฎีที่สองพิจารณาจากโครงสร้างทางด้านอาชีพต่าง ๆ ของชาวเมือง ดังมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีแห่งกลาง (Central Place Theory)

Walter Christaller เป็นผู้ริเริ่มทฤษฎีนี้ขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1966 จากการเสนอวิทยานิพนธ์สำหรับปริญญาเอก ในหัวข้อ "แห่งกลางทางตอนใต้ของเยอรมัน" และต่อมาแนวความคิดของเขาได้ถูกพัฒนามาเป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายระบบของเมืองและบทบาทหน้าที่ของเมือง โดยเขาได้ให้ความหมายของ "แห่งกลาง" ว่าหมายถึง เมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในด้านบริการสินค้าต่าง ๆ บริเวณรอบนอกโดยมีหลักเกณฑ์ที่ใช้อธิบายลำดับความสำคัญของการตั้งถิ่นฐานในแง่ทำเลที่ตั้งเปรียบเทียบกัน คือ จำนวน ขนาด บทบาท หน้าที่ และช่วงระยะห่างของแต่ละแห่งเป็นหลัก ดัชนีที่สำคัญที่ใช้อธิบายความเป็นแห่งกลางมี 2 ประการ คือ

ระดับทรงตัว (Threshold) คือ ขนาดของตลาดที่เล็กที่สุดที่จะมีสินค้าบริการที่จำเป็นที่สุดสำหรับผู้คนในบริเวณรอบนอก ถ้าสินค้าน้อยกว่านั้นหรือลูกค้าน้อยกว่านั้นจะดำรงความเป็นแห่งกลางอยู่ไม่ได้

รัศมีสินค้า (Range of Center Goods) คือ รัศมีที่ไกลที่สุดของแห่งกลางที่สินค้าจะไปถึง (ฉัตรชัย : 2529, 40-44)

2.1.2 ฐานเศรษฐกิจของเมือง

Yeates และ Garner ให้ความหมายของคำว่า ฐานของเมือง คือ เศรษฐกิจจำนวนประชากร คือแรงงานผู้ประกอบการต่าง ๆ ดังนั้น ถ้าจำนวนประชากร เปลี่ยนงานก็อาจเปลี่ยนไปด้วย และย่อมมีผลกระทบต่อฐานของเมืองฐานเศรษฐกิจของเมืองจึงเป็นปัจจัยทั่วไปที่จะทำให้เมืองเจริญ เสื่อมหรือเปลี่ยนไป

เศรษฐกิจรวมภายในเมืองหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย ภาคฐาน (Basic) และ ภาคบริการ (Non-Basic) ภาคฐานคือ สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นภายในเมืองและส่งออก จำหน่ายนอกเมืองซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่ทำให้เมืองเจริญ ส่วนภาคบริการคือ สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นและบริโภคภายในเมืองซึ่งถือว่าเป็นบริการที่ค้ำจุนเมือง สองส่วนอาจแสดงเป็นอัตราส่วน เรียกว่า อัตราส่วนฐาน ต่อ อัตราส่วนบริการ (Basic-Non basic Ratio (B:NB)) ²

เทคนิคที่ใช้ในการคำนวณหาอัตราส่วนฐานทางเศรษฐกิจของเมืองเพื่อ ระบุว่าอะไรเป็นฐาน อะไรเป็นบริการ เช่น Location Quotient หรือ Approximation Technique, Proximation Technique หรือ ดัชนีส่วนเกิน , การสำรวจเศรษฐกิจของเมือง, ความต้องการขั้นต่ำ , ทฤษฎีแรงงาน , ตัววัดคุณฐานทางเศรษฐกิจ , ทฤษฎีการพัฒนาเมือง (ฉัตรชัย : 2529, 54-62)

2.1.3 ทฤษฎีการวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่

การวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ การวิเคราะห์โดยวิธี Sieve Analysis ซึ่งเป็นวิธีการเลือกสรรพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนา โดยแยกพื้นที่ที่มีศักยภาพออกจากพื้นที่ที่เป็นอุปสรรตต่อการพัฒนาภายใต้สมมติฐานเบื้องต้นว่า "พื้นที่ทุกพื้นที่มีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนา จากนั้นจึงพิจารณาแยกพื้นที่ตามข้อจำกัดและศักยภาพในการพัฒนา " แนวความคิดนี้ เป็นแนวความคิดจากประเทศทางตะวันตกที่ว่า เมื่อต้องการพัฒนาที่แห่งใดแห่งหนึ่ง จึงต้องทำการวิเคราะห์เพื่อหาความเหมาะสม โดยกำหนดปัจจัย (Factor) เมื่อนิยามแล้วเห็นว่าเป็นอุปสรรคต่าง ๆ ในการพัฒนางลงในแผนที่กายภาพแล้วนำ เทคนิคภาพเชิงซ้อน (Overlay Technique) เพื่อสร้างภาพรวมของพื้นที่ที่ผลออกมาจะได้พื้นที่

ที่ไม่มีข้อจำกัด หรือมีข้อจำกัดน้อยไปหามากตามลำดับ ซึ่งเป็นตัวพิจารณาความเป็นไปได้ในการพัฒนาต่าง ๆ

การวิเคราะห์ทางด้าน Sieve Analysis นี้ Keeble²⁰ ได้ให้ความเห็นว่า การลดปัญหาและความซับซ้อนของปัจจัย เพื่อที่จะรวมกันและสรุปให้เข้าใจในพื้นที่ซึ่งอาจเป็นปัจจัยออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 Physical Factor ประกอบด้วย ภูมิประเทศ ธรณีวิทยา ภูมิทัศน์ และลักษณะทางกายภาพ

กลุ่มที่ 2 Physical-Economic Factor ประกอบด้วยพื้นที่ที่มีคุณค่าทางเกษตรกรรม แหล่งน้ำ แหล่งแร่ พื้นที่ที่มีการบริการสาธารณะ การจราจร

กลุ่มที่ 3 Socio-Economic Factor ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงประชากร ศักยภาพด้านการบริหาร (ลำดับความสำคัญของการบริการของเมือง) การจ้างงาน

Keeble มิได้มีการกำหนดค่าคะแนนของปัจจัยต่าง ๆ ไว้แต่ Keeble ใช้สรีระบายแทนการกำหนดค่าคะแนน แล้วนำมาซ้อนกัน (Overlay) ลงบนแผนที่ ต่อมา Harg²¹ ได้ปรับปรุง โดยแบ่งปัจจัย ซึ่ง Keeble กำหนดไว้ให้ละเอียดยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นข้อมูลทางกายภาพทั้งหมดโดย Harg ได้ใช้สีเข้มกับปัจจัยที่สำคัญ และใช้การ Ranking Criteria โดยแบ่งไว้ 5 ลำดับแสดงลงในแผนที่ นอกจากนี้ปัจจัยแต่ละตัวยังถูกกำหนดว่าใช้สำหรับการใช้ที่ดินประเภทใด

การวิเคราะห์โดยวิธี Sieve Analysis นี้ โดยปกติทำลงในแผนที่ทางกายภาพ แต่เกิดปัญหาของความคลาดเคลื่อน เมื่อนำปัจจัยต่าง ๆ มาซ้อนกัน ในส่วนของภาพรวม เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงใช้ตารางกริด (Grid) แล้วให้ค่าคะแนนของ

²⁰ Lewis Keeble, Principle and Practice for Town and Country Planning. (London : Estates Gazette, 1959)

²¹ Ian L. Mc Harg, Design with Nature, (New York: Doubleday/Natural History).

อุปสรรคต่าง ๆ แต่ละปัจจัยลงในกริด ดังนั้นกริดใดที่มีอุปสรรคมากกว่าค่าคะแนนจะมากกว่ากริดอื่น ๆ

ปัจจัยที่นำมาพิจารณาเป็นปัจจัยทางกายภาพทั้งสิ้น เนื่องจากต้องการเฉพาะ
 คักยภาพทางด้านกายภาพเท่านั้น โดยมีปัจจัยดังนี้

- 1) พื้นที่ใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างปัจจุบัน
- 2) พื้นที่มหาวิทยาลัย
- 3) พื้นที่อนุรักษ์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
- 4) พื้นที่อนุรักษ์แหล่งน้ำเพื่อการประปา
- 5) พื้นที่ขาดบริการด้านน้ำประปา
- 6) พื้นที่ที่ไม่สะดวกในการเข้าถึง โดยทางรถยนต์
- 7) พื้นที่เกษตรผสมผสาน
- 8) พื้นที่ภายในระยะ 1 กิโลเมตรจากเขตปฏิรูปที่ดิน
- 9) พื้นที่ภายในระยะ 1 กิโลเมตรจากเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำเพื่อการประปา
- 10) พื้นที่ขาดบริการด้านโทรศัพท์
- 11) พื้นที่ที่ไม่สะดวกในการเข้าถึงทางรถไฟ
- 12) พื้นที่โครงการบริการด้านโทรศัพท์
- 13) พื้นที่ที่ไม่สะดวกในการเข้าถึงโดยทางน้ำ
- 14) พื้นที่ภายในระยะ 1-2 กิโลเมตร ของแนวถนนโครงการ

สำหรับปัจจัยทางกายภาพบางปัจจัย ซึ่งไม่มีความแตกต่างกันในพื้นที่ได้
 ตัดออกจากการพิจารณา เนื่องจากไม่ให้ผลที่แตกต่างกันแต่ประการใดการที่จะพิจารณาเลือกปัจจัย
 ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัจจัยลักษณะทางกายภาพที่มีความแตกต่างกันในพื้นที่อย่างเห็นได้ชัด

ค่าคะแนนของปัจจัยแต่ละปัจจัย สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย²³ ได้กำหนดค่าคะแนนของปัจจัยต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัย ผลกระทบของปัจจัยที่มีต่อการพัฒนา ถ้าปัจจัยของพื้นที่ที่มีผลกระทบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามากค่าคะแนนจะสูง แต่ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาน้อยค่าคะแนนจะต่ำ บางปัจจัยยกเว้นโดยเด็ดขาดต่อการพัฒนา โดยมีรายละเอียดของปัจจัยและค่าคะแนนของปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

การให้ค่าคะแนนของปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนา

ปัจจัย	ค่าคะแนน
1) พื้นที่ใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างปัจจุบัน (Built-up Area)	ยกเว้น
2) พื้นที่เฉพาะ (Specific Site) ที่ตั้งกองทหาร พื้นที่มหาวิทยาลัย พื้นที่ที่มีความสำคัญทางศาสนา	ยกเว้น
3) พื้นที่อนุรักษ์สภาพแวดล้อม (Land Preservation for Agriculture Ecology) พื้นที่อนุรักษ์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน พื้นที่อนุรักษ์แหล่งน้ำเพื่อการประปา	ยกเว้น
4) พื้นที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงใช้ หรือ เปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท	ยกเว้น
5) พื้นที่ที่ขาดบริการน้ำประปา	9
6) พื้นที่ที่ไม่สะดวกในการเข้าถึงทางรถยนต์	8
7) พื้นที่เกษตรกรรมสมบูรณ์	8
8) พื้นที่ภายในระยะ 1 กิโลเมตรจากเขตปฏิรูปที่ดิน	8
9) พื้นที่ภายในระยะ 1 กิโลเมตรจากเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำเพื่อการประปา	8
10) พื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการทรุดตัวของแผ่นดิน ระหว่าง 9-10 เซนติเมตรต่อปี	7
11) พื้นที่ขาดบริการทางด้านโทรศัพท์	6
12) พื้นที่ที่ไม่สะดวกเข้าถึงทางรถไฟ	5

²³ สำนักผังเมือง, มหาดไทย, รายงานการวิเคราะห์ภาค กทม. และปริมณฑล.
(กรุงเทพฯ : สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2527)

13) พื้นที่ที่มีการทรุดตัวของแผ่นดินน้อยกว่า 5 เซนติเมตรต่อปี	5
14) พื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ของดิน	5
15) พื้นที่ภายในระยะ 1-2 กิโลเมตรของแนวถนนโครงการ	4
16) พื้นที่โครงการบริการด้านโทรศัพท์	4
17) พื้นที่ที่ไม่สะดวกในการเข้าถึงโดยทางน้ำ	4

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเมือง

การใช้ที่ดิน คือ ลักษณะทางกายภาพบนพื้นดินอันเป็นผลมาจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ซึ่งกระทำบนพื้นดินนั้น (ส่วพัฒนา : 2527,5)

การใช้ที่ดินในเมือง จึงเป็นการแบ่งส่นปันส่วนของกิจกรรมที่สนองตอบความต้องการของคนในเมือง อันประกอบด้วย ความต้องการการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย, เพื่อเป็นโรงงานอุตสาหกรรม, เพื่อการพาณิชย์กรรม, เพื่อเป็นสถานที่ราชการ, เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ, เพื่อการขนส่ง, เพื่อเกษตรกรรมชานเมือง, เป็นพื้นที่ที่ยังไม่พัฒนา (ส่วพัฒนา : 2528, 6-8) ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดและเป็นข้อจำกัดของสัดส่วนและขนาดของพื้นที่สำหรับการใช้ที่ดินต่าง ๆ นอกจากจะขึ้นอยู่กับความต้องการของคนในเมืองเป็นพื้นฐานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับ ปัจจัยทางกายภาพ เศรษฐกิจการเมือง เทคโนโลยี นอกจากนี้จำนวนประชากรก็เป็นปัจจัยเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับขนาดของเมือง (ส่วพัฒนา: 2528, 29-30) ซึ่งปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดและเป็นข้อจำกัดของการใช้ที่ดินในเมืองเหล่านี้ยังมีผลต่อรูปแบบการขยายตัวของเมืองอีกด้วย

ปัจจัยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ที่ดินในเมืองโดยทั่วไป แต่หากศึกษาเฉพาะเจาะจงลงไปในแต่ละเมืองแล้วจะพบว่า เมืองจะมีสัดส่วนความสำคัญของปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ที่ดินแตกต่างกัน ซึ่งรายละเอียดของการแบ่งประเภทการใช้ที่ดิน ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน และรูปแบบการขยายตัวของเมืองจะไม่กล่าวในที่นี้ แต่จะให้รายละเอียดของทฤษฎีการขยายตัวของเมืองอันเป็นสิ่งที่สรุปที่มาของสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด

ทฤษฎีการขยายตัวของเมือง (Theories of Urban Growth)

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองมีหลายทฤษฎี ทฤษฎีที่สำคัญและเป็นแม่แบบทฤษฎีหรือแบบจำลองว่าด้วยการขยายตัวของเมืองมี 3 ทฤษฎี ได้แก่ (สุวัฒนา : 2532, 10-11)

2.2.1 ทฤษฎีวงกลม (Concentric Zonal Theory) เจ้าของทฤษฎีนี้ ได้แก่ นักสังคมวิทยาชื่อ Ernest W. Burgess ในปี ค.ศ. 1923 ใจความสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ การขยายตัวของเมืองจะเป็นไปโดยรอบในลักษณะวงกลมจากใจกลางเมือง โดยมีการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันไปแต่ละวงกลมหรือแต่ละโซน ซึ่งเรียกว่า Concentric Zones การใช้ที่ดินในแต่ละวงกลมที่ขยายตัวออกไปแบ่งได้ดังนี้

- 1) ย่านธุรกิจการค้าใจกลางเมือง (Central Business District)
- 2) ย่านที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน (Zone of Transition)
- 3) ย่านพักอาศัยผู้มีรายได้น้อย (Zone of Working's Homes)
- 4) ย่านพักอาศัยผู้มีรายได้ปานกลาง (Middle Income Housing Zone)
- 5) ย่านพักอาศัยของผู้มีรายได้สูงชานเมือง (Commuter's Zone)

ทฤษฎีวงแหวนเน้นในเรื่องความแตกต่างของการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย (Residential Zones) โดยรอบใจกลางเมือง ย่านธุรกิจการค้า C.B.D. (Central Business District) มีการใช้ที่ดินหนาแน่น เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริการ วัฒนธรรมและการขนส่งทุกประเภทของเมือง ต่อจาก C.B.D. เป็นย่านที่มีสภาพทรุดโทรม การใช้ที่ดินเปลี่ยนจากที่อยู่อาศัยชั้นดีเป็นบ้านเช่าคุณภาพต่ำหรือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก รวมทั้งร้านค้าส่งและโกดังสินค้า ย่านต่อมาเป็นที่พักอาศัยของกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมในย่านที่สองหรือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งระยะเวลาจากที่พักถึงที่ทำงานไม่ไกลนัก ย่านที่สี่เป็นที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยและย่านที่ห้าเป็นย่านพักอาศัยชั้นดีของผู้มีรายได้สูงสุดของเมือง ผู้พักอาศัยในย่านนี้เป็นผู้ที่ยังต้องเดินทางเข้าไปเย็นกลับเพื่อเข้าไปทำงานใจกลางเมืองเรียกว่า Commuters การที่อยู่อาศัยอยู่ไกลจากย่านใจกลางเมือง หรือแหล่งงานเป็นระยะทางไกลกว่าโซนอื่น ๆ เนื่องจากรายได้ไม่มากสำหรับเป็นค่าเดินทางที่สะดวกและรวดเร็ว

2.2.2 ทฤษฎีรูปปลี (Sector Theory) Homer Hoyt เป็นผู้คิดทฤษฎีขึ้นในปี ค.ศ. 1939 เนื่องจากเห็นข้อจำกัดของ Concentric Theory ทฤษฎีนี้กำหนดให้การขยายตัวของเมืองเริ่มจาก C.B.D. ซึ่งเป็นศูนย์กลางเมืองแล้วขยายตัวออกไปตามเส้นทางคมนาคมในลักษณะของรูปปลี

2.2.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei Theory) Harris และ Ullman ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1945 โดยชี้ให้เห็นว่าเมืองแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องมีศูนย์กลางเดี่ยว แต่อาจมีหลายศูนย์กลางอยู่ในเมืองเดียวกัน ซึ่งแต่ละจุดศูนย์กลางต่างก็มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินโดยรอบศูนย์กลางหลัก คือ C.B.D. ส่วนศูนย์กลางย่อยจะกระจายอยู่ในที่ที่อาศัยหนาแน่นและใกล้กับเส้นทางคมนาคม หรือลักษณะพิเศษของพื้นที่ซึ่งเหมาะสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการขยายตัวของเมือง

ลักษณะการขยายตัวของเมืองที่เกิดจากปัจจัยต่างกันจะมีผลต่อรูปแบบของการใช้ที่ดินในเมืองต่างกันด้วย ซึ่งลักษณะเด่นของการขยายตัวของชุมชนเมืองพะเยา คือ การขยายตัวของชุมชนเมืองกว้างกว่าขอบเขตของเมือง (Underbounded City) กล่าวคือ การพัฒนาของเมืองได้ขยายตัวออกไปเกินกว่าขอบเขตของเทศบาลที่มีขอบเขตเพียง 9 ตารางกิโลเมตรมาเป็นเวลากว่า 56 ปีแล้ว

การขยายตัวของเมืองประเภทนี้มีลักษณะเป็นการใช้ที่ดินผสมระหว่างการใช้ที่ดินด้านที่อยู่อาศัย การอุตสาหกรรมและการเกษตรปะปนกัน ประกอบกับการบริการสาธารณูปโภคของเมืองมาไม่ถึง จึงเปิดโอกาสให้ผู้อยู่อาศัยในเขตนี้ดำเนินการเองซึ่งขาดระเบียบ หลักการหรือมาตรฐานของเมือง และเมื่อขอบเขตของเมืองทางกฎหมายขยายมาถึง บริเวณดังกล่าวจึงกลายเป็นแหล่งปัญหาของเมืองไป ดังนั้น การวางแผนการใช้ที่ดินของบริเวณดังกล่าวจึงควรมีการวางแผน และกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินไว้อย่างกว้าง ๆ ควบคู่ไปกับการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนเมือง (ฉัตรชัย : 2529, 32)

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรฐานสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการจราจรขนส่ง

ความมุ่งหวังที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาเมือง คือ การทำเมืองให้น่าอยู่น่าอาศัย แต่การพิจารณาว่า จะทำอย่างไร แคไหน เพียงใด จึงจะทำให้ประชาชนในเมืองมีความสุขและเกิดความพอใจสูงสุดซึ่งมักมีความยุ่งยากและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม มีมาตรฐานด้านสาธารณูปโภค ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ และองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนสถิติซึ่งเก็บรวบรวมในต่างประเทศ ซึ่งนำมาใช้ในการกำหนดรายละเอียดของรูปแบบและลักษณะของงานโครงการเป็นงาน ๆ ไป (อ้างอิงโดยมานะ ขั้วเดือน : 2532, หน้า 15)

2.5 แนวความคิดเอกลักษณ์ของเมืองกับการพัฒนาและการอนุรักษ์

เอกลักษณ์ของชุมชนเมืองที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป คือ กวีานพะเยา ซึ่งจัดได้ว่าเป็นทะเลสาบน้ำจืดที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ สภาพทิวทัศน์ของกวีานพะเยาในช่วงเวลาเช้าและเย็นเป็นที่กล่าวถึงของผู้มาเยือนเสมอ โบราณสถานและโบราณวัตถุภายในวัดศรีโคมคำเป็นที่เคารพสักการะบูชาของพุทธศาสนิกชนทั่วไปของทั้งของชาวเมืองพะเยา และชุมชนโดยรอบ เนื่องจากพะเยาเป็นชุมชนเก่าแก่ที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า 700 ปี พร้อม ๆ กันกับเมืองสุโขทัย และเมืองเชียงราย ดังจะพบเห็นซากกำแพงเมือง คูน้ำรอบเมือง และประตูเมืองเก่าที่ปรากฏเป็นชื่อของถนนในปัจจุบันในทุกด้านของเมือง เช่น ประตูชัย ซึ่งอยู่ทางด้านตะวันออกของเมือง เป็นต้น นอกจากเอกลักษณ์ของเมืองที่มีขึ้นตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้นแล้ว เอกลักษณ์ทางประเพณีวัฒนธรรม ภาษาคำเมือง อุปนิสัยของชาวเหนือของชุมชนเมืองพะเยาก็เป็นปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาชุมชนเมือง และเป็นการนำเอกลักษณ์ของเมืองดังกล่าวมาพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชนอีกด้วย

2.6 แนวความคิดลักษณะเฉพาะของเมือง

2.7 แนวความคิดเรื่องบทบาทของแผนพัฒนาเทศบาล

ชุมชนเมืองพะเยา จัดเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Self-Government) ในรูปแบบของเทศบาล ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองโดยอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ในลักษณะการกระจายอำนาจให้อำนาจมากกว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น โดยมีหน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่อาจจัดทำในเขตเทศบาลเพื่อการบริหารประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น โดยอาศัยแผนพัฒนาเทศบาลเป็นแนวทางในการพัฒนา ดังนั้น การศึกษาแผนพัฒนาเทศบาลเมืองพะเยาจึงน่าจะเป็นสิ่งสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน และแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา นอกจากนี้จากการศึกษาถึงขบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล พบว่า แผนพัฒนาที่จัดทำขึ้นนอกจากจะมาจากความต้องการของประชาชนและเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาในระดับที่สูง และข้อจำกัดอื่น ๆ เช่น งบประมาณเป็นต้น ดังนั้น การศึกษาขบวนการจัดทำแผนก็จะทำให้ทราบถึงที่มาของแผนพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น และเพื่อสนับสนุนสมมุติฐานว่าแผนพัฒนาเป็นแนวทางที่จัดทำขึ้นเพื่อการบริหารประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

3.1 มานะ บัวเพ็ญ. แนวทางการพัฒนาเมืองจันทบุรี, 2532 จากการศึกษาวิจัยมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขสภาพชุมชนเมืองจันทบุรีที่เกิดจากการขยายเมือง โดยมีเป้าหมายการศึกษา เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองโดยใช้ความได้เปรียบด้านทรัพยากร สร้างสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศที่สวยงาม โดยอาศัยข้อมูลสถิติของหน่วยงานราชการเป็นหลักประกอบกับข้อมูลปฐมภูมิ จากการสำรวจแล้วนำมาวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ จากการศึกษา พบว่า ปัญหาการใช้ที่ดินเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อการใช้บริการอื่น ๆ ตามสภาพการขยายตัวของชุมชนเมืองจันทบุรีที่มีบทบาทเป็นศูนย์พาณิชย์กรรม การศึกษา สาธารณสุข และการคมนาคมขนส่งระดับจังหวัด และอนาคตซึ่งประกอบด้วยจังหวัดชายแดนข้างเคียง ซึ่งเป็นเขตต่อเนื่องด้านตะวันออกของพื้นที่โครงการพัฒนาบริเวณชายฝั่งตะวันออก

3.2 ประพันธ์ วิชาศิลป์. แผนนโยบายการพัฒนาชุมชนเทศบาลเมืองสทบุรี, 2523 มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการพัฒนา โดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิแล้ววิเคราะห์ถึงสภาพความเหมาะสม รวมทั้งหาแนวโน้มขององค์ประกอบที่เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดแนวทางของแผนนโยบายการพัฒนา ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ ของสภาพ และลักษณะของชุมชน และเสนอแนวทางของการพัฒนา ที่มีเป้าหมายให้ชุมชนเทศบาลเมืองสทบุรีก้าวไปสู่การเป็นเมืองที่มีบทบาทในการท่องเที่ยวที่สูงขึ้น ทำให้บริเวณเมืองเดิมมีคุณค่าในด้านการเป็นบริเวณประวัติศาสตร์ มีสภาพภูมิทัศน์ที่ดี ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้เกิดการเติบโตไปสู่พื้นที่นอกเขตเดิมอย่างมีระบบ

3.3 บังเอิญ เจริญสุข. การศึกษาเพื่อวางนโยบายการพัฒนาเทศบาลเมืองนครพนม, 2531. การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางการวางนโยบายพัฒนาเทศบาลเมืองนครพนม โดยทำการศึกษาในระดับภาค ระดับจังหวัด และสภาพปัจจุบันของชุมชนเทศบาลเมืองนครพนมทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร การใช้ที่ดิน การขยายตัวของชุมชน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวและเสนอแนะนโยบายในการพัฒนาในบริเวณเทศบาลเมืองนครพนม ซึ่งการศึกษานพบว่า ชุมชนเทศบาลนครพนมมีลักษณะการเจริญเติบโตในอดีตเกิดจากการตั้งฐานทัพอเมริกา และเมื่ออเมริกาถอนฐานทัพออกไปเศรษฐกิจก็เริ่มซบเซาลง สภาพปัจจุบันของชุมชนมีลักษณะหนึ่งตนเองในปัจจุบันพื้นฐานที่จำเป็น แต่ก็ยังมีการพึ่งพาจังหวัดอุดรธานี , อุบลราชธานี

รวมถึงกรุงเทพมหานครในบางส่วน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อฐานะทางเศรษฐกิจของเมือง และพบว่าลักษณะเด่นของเทศบาลเมืองนครพนมคือ เป็นเมืองชายแดน และได้เสนอนโยบายหลักในการพัฒนาคือ ให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้, มีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และต้องมีที่ตั้งกิจกรรมหลักต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและวางนโยบายย่อย ที่สอดคล้องกับนโยบายหลักไว้คือ การวางแผนการใช้ที่ดินของรูปแบบเมืองชายแดนให้เหมาะสม และปรับปรุงและพัฒนาเศรษฐกิจของเทศบาลเมืองนครพนมโดยการปรับปรุงและขยายแหล่งการค้า และการบริการ ส่งเสริมการท่องเที่ยวและกำหนดนโยบายขอเปิดพรมแดนไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อติดต่อด้านชาย

3.4 สรุศักดิ์ นาคดี, แนวทางการพัฒนาชุมชนเมืองแม่ฮ่องสอน. 2533

การศึกษาพบว่า ชุมชนเมืองแม่ฮ่องสอนมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านประชากร สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและกายภาพ อันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ แต่ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงมากเป็นอันดับหนึ่งคือช่วยให้ชุมชนเมืองแม่ฮ่องสอนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้นคือ การท่องเที่ยวซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีทั้งด้านบวกและด้านลบต่อชุมชน ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและผลการเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงศักยภาพของชุมชนโดยวิเคราะห์แนวความคิดการใช้ที่ดิน และสารูปของเมืองเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาหาแนวทางในการเสนอแนะ การพัฒนาชุมชนให้มีความโดดเด่นในด้านการท่องเที่ยวและเจริญรุดหน้าในด้านต่าง ๆ โดยมีแนวทางในการพัฒนาชุมชนที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนา คือ เสริมสร้างจินตภาพของชุมชนให้มีความโดดเด่นมากขึ้นให้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับสังคม-วัฒนธรรม , พัฒนาเพื่อรองรับกิจกรรมที่จะส่งเสริมให้ชาวชุมชนเมืองแม่ฮ่องสอนและผู้มาเยือนมีความอยู่ดีกินดีมากยิ่งขึ้น และเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นผลในทางการพัฒนาชุมชนแม่ฮ่องสอนให้มีความเจริญยิ่งขึ้น

3.5 สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. ผังเมืองรวมพะเยา , 2518.

ผลจากการสำรวจในบริเวณเขตผังเมืองพะเยา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ตำบลเวียงและแม่ต้า (เขตเทศบาลเมืองพะเยา) ทั้งหมดและบางส่วนของตำบลต๋อม, ตำบลต้น, ตำบลบ้านปาง, ตำบลท่าวังทอง, ตำบลแม่ใส , ตำบลจำป่าหวาย , ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา และบางส่วนของตำบลดอกคำใต้ อำเภอดอกคำใต้ รวมพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 60 ตารางกิโลเมตร พบว่าลักษณะรูปแบบการพัฒนากการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมเมืองพะเยาในอนาคต 20 ปี จะ

ยังคงเน้นความสำคัญของชุมชนเดิม และยึดถือการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันเป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ ทั้งนี้เนื่องจากประวัติการตั้งถิ่นฐานที่ยาวนาน และสภาพระบบเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวข้องกับผูกพันกับกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนที่มีมาแต่เดิม และชุมชนมีแนวโน้มที่จะขยายตัวไปทางด้านตะวันออกซึ่งปัจจุบันเป็นชุมชนพักอาศัยกระจายทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจาก ลักษณะพื้นที่เป็นที่สูงน้ำไม่ท่วม มีโรงเรียนระดับต่าง ๆ และวัด กระจายอยู่ในบริเวณนี้ด้วยและสาธารณูปโภคที่พร้อม

3.6 พงศธร เกษล่ำลี. การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว เชียงราย-พะเยา, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528. การศึกษาพบว่า โอกาสในการพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย-พะเยา มีปัจจัยด้านต่าง ๆ หลายอย่าง que แสดงให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้สูงที่จะส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว โดยพิจารณาจากแนวโน้มและความได้เปรียบต่าง ๆ ของจังหวัด ดังต่อไปนี้

1) ระยะทางและลักษณะของทรัพยากรการท่องเที่ยว กล่าวคือ ระยะทางที่ค่อนข้างไกล แต่ก็มีความหลากหลายของทัศนทัศน์สองข้างทางที่แปรเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ประกอบกับตลอดเส้นทางมีสิ่งอำนวยความสะดวก จุดพักรถ และบริการอื่น ๆ

2) จำนวน และความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยวในเส้นทางเนื่องจากการเดินทางไปได้หลายเส้นทาง ซึ่งแต่ละเส้นทางก็มีแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจทั้งสิ้น

3) ชื่อเสียง และรูปแบบของการท่องเที่ยวในปัจจุบันความมีชื่อเสียงของแหล่งท่องเที่ยวเป็นสิ่งแรกที่ดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้มาเยือนจังหวัดพะเยา โดยมีกว๊านพะเยาเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวมานาน

4) ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจุบันจังหวัดเชียงราย-พะเยา มีโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมพอสมควรในระดับหนึ่ง ทั้งในด้านการคมนาคม ระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนบริการสาธารณะอื่น ๆ ทั้งนี้เป็นความเพียงพอกับสภาพในปัจจุบันเท่านั้น

นอกจากนี้ ความได้เปรียบต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วการศึกษายังคาดการณ์ผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย-พะเยา ไว้ดังนี้

ผลกระทบต่อการจ้างงาน : จำนวนการจ้างงานที่เกิดจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวคำนวณจากตารางสัมประสิทธิ์การจ้างงานปี 2522 แสดงให้เห็นว่า ผลของการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวเป็นผลให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นคือ การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวไทย 1 คน / 1 เที่ยว จะทำให้เกิดการจ้างงานรวมเพิ่มขึ้น 0.133249 คน/ปี และการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ 1 คน/1 เที่ยว จะทำให้เกิดการจ้างงานรวมเพิ่มขึ้น 0.194347 คน/1 ปี

ผลกระทบต่อผลผลิต : ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เมื่อการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวแต่ละคนเกิดขึ้นครั้งหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ จะมีผลทำให้มีการเพิ่มการใช้จ่ายในภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ อีกหลายรอบ ซึ่งจะทำให้คนบางกลุ่มหรือกิจกรรมบางประเภทมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัวตามหลักของตัวทวี

3.7 กองวางแผนโครงการ ฝ่ายวางแผนโครงการพัฒนาและพัฒนา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. การศึกษาเบื้องต้นเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงรอย-พะเยา, กันยายน 2527. การศึกษากล่าวว่า เชียงราย-พะเยา มีปัจจัยด้านอุปทานที่เป็นแรงดึงดูด และรองรับนักท่องเที่ยวได้ ปัจจัยดังกล่าวได้แก่

1) ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศของจังหวัด เชียงรายและพะเยาเอื้ออำนวย และมีความเหมาะสมต่อการท่องเที่ยว ประกอบกับพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่เหนือสุดของประเทศไทย จึงเป็นสิ่งประทับใจต่อนักท่องเที่ยวเป็นอย่างดี

2) คนพื้นเมืองทางเหนือ มีนิสัยเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ นิสัยยิ้มแย้ม ยินดีต้อนรับคนต่างถิ่นปฏิบัติตนสมกับเจ้าบ้านที่ดี (Hospitality) ให้ความประทับใจในเรื่องมารยาทของเจ้าของบ้านที่ดีแก่นักท่องเที่ยว


3) ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ก่อให้เกิดความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัด เชียงราย-พะเยา ควรจะเน้นทรัพยากรที่มีค่าเหล่านี้ไว้ควบคู่กับการอนุรักษ์ที่ถูกต้อง

4) ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน

5) โครงข่ายระบบถนนทั้งในระดับจังหวัดต่อจังหวัด และภายในจังหวัด มีลักษณะปลายตัน ทำให้การเดินทางระหว่างแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ไม่สามารถเดินทางเป็นวงจรได้ ดังนั้น การจัดเส้นทาง "ระบบวงจรต่อเนื่อง" ก็จะเป็นการช่วยส่งเสริมระบบการเดินทางให้ครบวงจรและเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวอีกประการหนึ่งด้วย

6) ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดสร้างทางรถไฟจากเชียงใหม่ หรือลำปาง ตรงไปเชียงรายโดยผ่านพะเยาและไปสิ้นสุดที่แม่สาย ก็จะช่วยสนับสนุนการท่องเที่ยวบริเวณนี้ได้ เนื่องจากการเดินทางโดยรถไฟ มีคุณสมบัติพิเศษเฉพาะสามารถอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและมีความปลอดภัยสูงจึงเป็นที่นิยมของผู้โดยสาร

3.8 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, แผนอนุรักษ์และพัฒนากว๊านพะเยาและสิ่งแวดล้อมกว๊านพะเยา, กันยายน 2535. ผลการศึกษาพบว่า เมืองพะเยามีสิ่งที่อำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยวยังมีน้อย โดยเฉพาะที่พักแรมที่ได้มาตรฐาน เป็นสาเหตุหนึ่งที่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศไม่นิยมมาแวะนักถึง แม้เมืองจะมีลักษณะของท้องถิ่นอยู่และมีสภาพแวดล้อมที่ดีก็ตาม และยังขาดแหล่งบันเทิงในตอนกลางคืนประกอบกับการเดินทางที่สะดวกนักท่องเที่ยวจึงนิยมที่จะค้างคืนในจังหวัดใกล้เคียงที่มีความพร้อมมากกว่านั้นคือ เชียงใหม่และเชียงราย กว๊านพะเยา มีศักยภาพในการพัฒนาที่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มีข้อจำกัดอยู่ คือ กว๊านพะเยาเป็นแหล่งน้ำสำหรับการผลิตน้ำประปาและเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ดังนั้นกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่จะจัดให้มีขึ้นในกว๊านพะเยาหรือใกล้เคียง จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพของน้ำในกว๊านหรือสภาพแวดล้อมทั่วไปของกว๊าน และต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่ขัดแย้งกับขนบธรรมเนียมประเพณีและความเชื่อถือของประชาชนในท้องถิ่นด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย