

2 การศึกษา แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวกับการศึกษา เพื่อการสร้างบรรทัดฐาน  
ของแนวความคิดต่อการวางแผนทางการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนเมืองขนาดเล็ก จ. เชียงใหม่

---

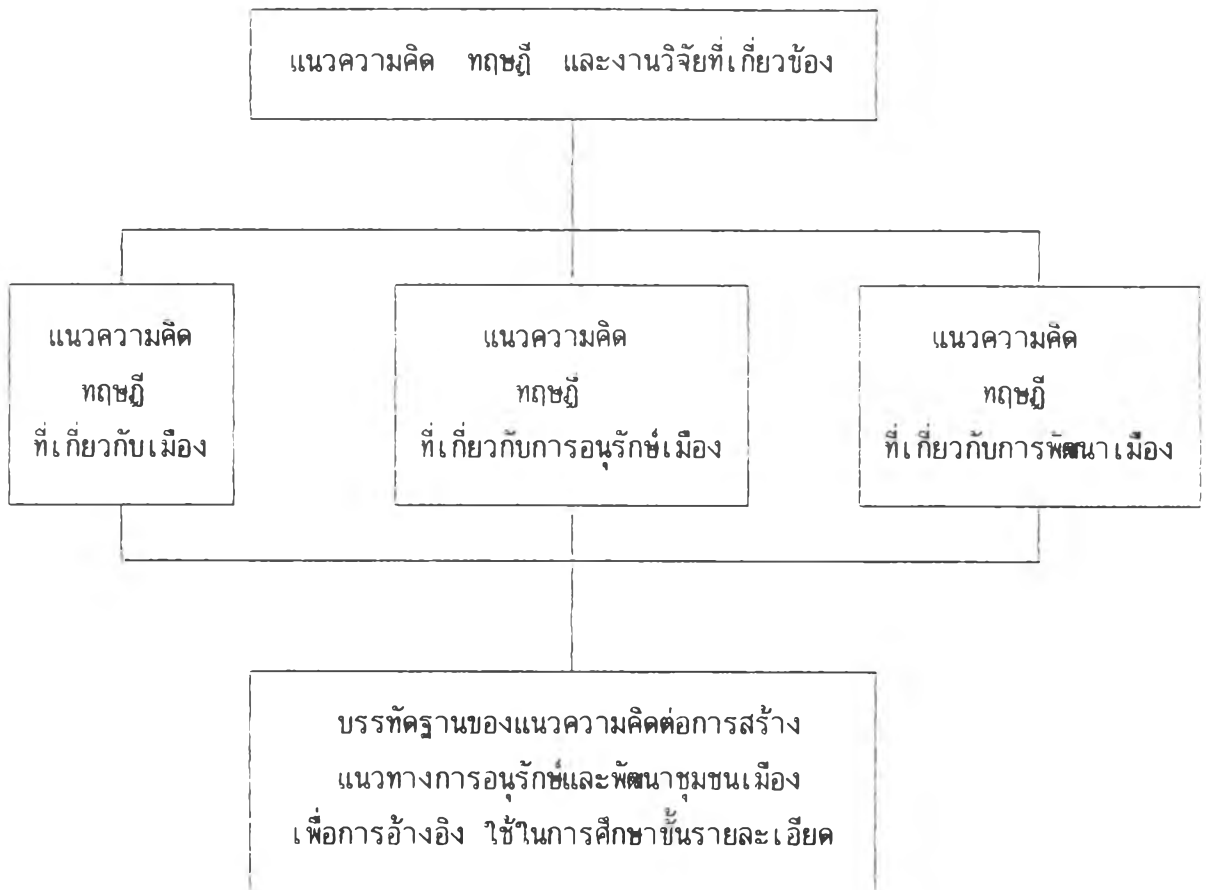
1 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเมือง \_\_\_\_\_

2 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์เมือง \_\_\_\_\_

3 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง \_\_\_\_\_

## แผนภูมิที่ 2.1

Flow chart แสดงกรอบการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนเมืองขนาดเล็ก จ. เชียงใหม่



### คำชี้แจงจาก Flow Chart

การศึกษาในบทนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานในการนำหลักการ, ทฤษฎี, แนวความคิด ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนเมือง มาใช้เป็นบรรทัดฐานของการศึกษาในรายละเอียดที่ลึกลง เนื้อหาขั้นตอนต่อไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การศึกษา แนวความคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในวิทยานิพนธ์ นี้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการนำมาประยุกต์ใช้ในสภาพพื้นที่จริง ของการศึกษาด้วยวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการอนุรักษ์ และพัฒนาชุมชน เมืองขนาดเล็ก แถบจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีคุณค่าให้คงไว้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาในศุลยภาพ ที่เหมาะสม ทั้งนี้ได้แบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ

1. แนวความคิดทฤษฎี เกี่ยวกับเมือง
2. แนวความคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการอนุรักษ์เมือง
3. แนวความคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง

#### แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเมือง

1. ความหมายของคำว่า "เมือง" (Urban or city)

นักวิชาการในศาสตร์ สาขาต่าง ๆ ได้กล่าวถึง ความหมายของคำว่า "เมือง" ในหลายทัศนะด้วยกัน ถ้าจะกล่าวโดยส่วนรวมแล้ว สามารถให้ความหมายได้หลายแง่ มุม ดังนี้

เมือง คือ กลุ่มอาคารที่ค่อนข้างถาวร ซึ่งอยู่รวมกันอย่างแออัด หรือศูนย์กลางที่มีประชากรขนาดใหญ่ตั้งถิ่นฐานกันอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นอาณาบริเวณที่ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง มีรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลเมือง แต่ถ้ามองเมืองในฐานะเป็นระบบสังคม "เมือง" ถือได้ว่าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ที่มีความซับซ้อนของโครงสร้าง และหน้าที่ของชุมชน ทางด้านการผลิต (Production) การบริโภค (Consumption) ตลอดจนการกระจายสินค้าและบริการ (Distribution) การอบรมสมาชิกใหม่ให้รู้ระเบียบสังคม (Socialization) การมีส่วนร่วมในสังคม (Participation) การควบคุมทางสังคม (Social control) และการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างสมาชิก (คาร์ซี ถวัลพิพัฒน์กุล 2528 : )

เมือง คือ ศูนย์รวมกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งมีความหลากหลายเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กัน สลับซับซ้อนมากน้อยตามบทบาทหน้าที่ของเมือง กิจกรรมของมนุษย์เหล่านั้น ถูกถ่ายทอดในรูปแบบลักษณะต่างๆ เช่น สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม และวัฒนธรรม (ธงชัย โรจนกันต์ 2534 : )

เมือง คือ ศูนย์กลางการบริหารสำหรับพื้นที่โดยรอบ (Robert E. Dickinson 1964 : 19)

เมือง คือ พื้นที่ที่คลุมด้วยการใช้ที่ดินของเมือง คือเป็นศูนย์กลางการบริหาร และการตลอดจนเป็นพื้นที่ที่ควบคุมโดยองค์การส่วนท้องถิ่น องค์กรหนึ่ง (Gordon E. Cherry 1974 : )

เมือง คือ พื้นที่รองรับ และเป็นแม่เหล็กดึงดูด ซึ่งเมืองเป็นที่รองรับโดยการสร้างโครงสร้าง ด้านกายภาพที่ถาวร โดยภายในโครงสร้างดังกล่าว จะมีการพัฒนาหน้าที่ กระบวนการและความประสงค์ของเมือง ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา สำหรับเมือง เป็นแม่เหล็กดึงดูดสืบเนื่องจากเมืองมีเสน่ห์ดึงดูด ให้ประชาชนและสถาบันต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในพื้นที่ที่มีพลังทางด้านพื้นที่ คือ มีพื้นที่ และกิจกรรม ซึ่งสามารถดำเนินการไปได้โดยระยะทาง เป็นตัวกำหนด และเป็นพลังทางด้านสังคม ที่จะดึงดูดให้สิ่งที่มีธรรมชาติแตกต่างกัน เข้ามารวมอยู่ด้วยกัน (E. W. Burgess 1925 : 85-9)

เมือง คือ ปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมที่เกิดจากปฏิกิริยาตอบโต้ ระหว่างกระบวนการทางวิชาการ และกระบวนการทางสังคม (Paul Meadows Ephraim H. Mizruchi 1975 : 2-47 )

เมือง (Urban area) คือ บริเวณที่มีประชากร ตั้งถิ่นฐานรวมกันอยู่หนาแน่นเป็นชุมชน (Community) และประชากรส่วนใหญ่มิได้มีอาชีพเป็นเกษตรกร หากแต่ประกอบอาชีพในการทำอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เช่น ทำงานโรงงาน เป็นพ่อค้า ข้าราชการ ครู แพทย์ หนายความ เป็นต้น อาชีพดังกล่าวนี้ ทำให้คนต้องมารวมกัน อยู่ในบริเวณศูนย์กลางหนึ่ง เพื่อสะดวกแก่การติดต่อกับลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ จึงทำให้มีสิ่งก่อสร้าง เช่น โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร บ้านเรือน สถานที่ทำงาน โรงเรียน ร้านค้า ตั้งอยู่ใกล้ชิด และแออัด มีถนนหนทางติดต่อกันทั้งภายในเมือง และระหว่างเมืองอื่น จึงเกิดลักษณะกายภาพที่แตกต่าง ไปจากชนบท

"เมือง" อาจมีความหมายเป็นกลาง ๆ โดยมีได้บ่งบอกถึงขนาด มีความเข้าใจกันว่าเป็นศูนย์กลางของความเจริญแต่โบราณกาล และในความคิดของคนไทยส่วนใหญ่ ก็ได้รวมเอา

บริเวณโดยรอบศูนย์กลางเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเมืองด้วย เช่น เมืองไทย ได้แก่ ประเทศไทยทั้งหมดเมืองเชียงใหม่ คือ จังหวัดเชียงใหม่ เมืองโคราช คือ จังหวัดนครราชสีมา

ในด้านการบริหารประเทศของไทย ได้กำหนดว่า "เมือง" คือ เขตเทศบาล ซึ่งเป็นชุมชนหนาแน่น ที่สามารถมีการปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของประชาชน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อันเป็นพระราชบัญญัติที่ยังใช้มาถึงปัจจุบัน ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เกณฑ์ในการยกฐานะชุมชนขึ้นเป็นเทศบาลระดับต่าง ๆ นั้น มีหลายประการ ที่สำคัญ ได้แก่ จำนวนประชากรและความหนาแน่น เจลี่ยต่อพื้นที่ ตัวอย่างเช่น "เทศบาลเมือง" ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่เทศบาลเมือง อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง และพระราชกฤษฎีกานั้น ได้ระบุชื่อ และเขตเทศบาลไว้ด้วย

"เมือง" ตามความหมายของการปกครอง และการบริหารประเทศนั้น เป็นการกำหนดขอบเขตที่แน่นอน ซึ่งในบางครั้งเขตเทศบาลมีพื้นที่กว้างขวาง และรวมเอาประชากรชนบทไว้ด้วย เหตุนี้เขตเมืองกับเขตชนบทของไทยจึงไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด

ในประเทศอื่น ๆ นั้น การกำหนดความหมายของเมืองตามการบริหาร ก็จะแตกต่างกันไป ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ตัวอย่าง เช่น ประเทศอิสราเอล ให้ความหมาย "เมือง" คือ บริเวณศูนย์กลางประชาชนที่มีใช้เกษตรกร ประเทศเม็กซิโก ให้ความหมายว่า "เมือง" คือ บริเวณที่มีชุมชนประชากรตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป ประเทศเดนมาร์ก ให้ความหมายว่า "เมือง" คือ บริเวณที่มีประชากรตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป

จะเห็นได้ว่าการให้ความหมายคำว่า "เมือง" นั้น มีมาตรการในการกำหนดได้หลายวิธี ดังนี้

1. กำหนดโดยอาชีพ ของประชากรที่มารวมกันบนพื้นที่นั้น ทำให้เกิดกิจกรรม และลักษณะกายภาพที่แตกต่างไปจากบริเวณชนบท
2. กำหนดโดยยึดถือว่าเป็นที่ตั้งเมืองเก่า และมีความเจริญรุ่งเรืองมาแต่อดีต เช่น เมืองโคราช, เมืองเชียงใหม่, เมืองลพบุรี เป็นต้น
3. กำหนดโดยกฎหมาย ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ (สุวิศนา ชามานิติ 2527 : )

นอกจากความหมายคำว่า "เมือง" แล้ว มนุษย์ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบของเมืองที่สำคัญมากที่สุด และถือว่าเป็นสัตว์สังคมซึ่งต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อความอยู่รอดในสภาพแวดล้อม การรวมตัวเป็นกลุ่มของมนุษย์เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือ อาณาบริเวณใดบริเวณหนึ่ง อาจจะเป็นหมู่บ้าน เมืองนคร หรือมหานคร หรือใช้คำกลาง ๆ ว่า "ชุมชน" (Community)

โดยทั่วไป "ชุมชน" (Community) หมายถึง สถานที่ซึ่งคนใช้เป็นที่ตั้งบ้านเรือนทำมาหากิน เลี้ยงดูบุตรหลาน และกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในชีวิต ส่วนในแง่สังคมวิทยาชุมชนมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 อย่างคือ

- พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Geographic areas)
- การปะทะสัมพันธ์กันทางสังคม (Social interaction)
- ความผูกพันร่วมกัน (Common ties) (คาร์ณี ภาวิพิศานกุล 2528 : 71)

## 2. การก่อรูปชุมชนเมือง (Urban forms)

การก่อรูปชุมชนเมือง เป็นการรวมกลุ่มของลักษณะกิจกรรม และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งมนุษย์สร้างขึ้น ประกอบกันเข้าเป็นรูปร่างของชุมชนที่เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับกิจกรรมประเภทต่าง ๆ (พรเทพ พิมพ์เสถียร 2522 : 2-4) หรืออาจกล่าวได้ว่า Urban forms เป็นการรวมกลุ่มขององค์ประกอบต่าง ๆ อันประกอบด้วยองค์ประกอบแวดล้อมทางธรรมชาติและองค์ประกอบแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิด และส่งผลให้ Urban forms ในแต่ละชุมชนมีลักษณะแตกต่างกัน ที่สำคัญ ได้แก่

2.1 ลักษณะภูมิประเทศ (Nature of the site) เป็นองค์ประกอบและปัจจัยที่ก่อให้เกิดและทำให้ Urban forms ในแต่ละพื้นที่ชุมชนมีลักษณะแตกต่างกัน เช่น ชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่ลุ่ม และที่ดอน หรือภูเขา เป็นต้น

2.2 ลักษณะทางประชากร (People or population) เป็นองค์ประกอบและปัจจัยหลักที่สำคัญในการเกิด Urban forms เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างวัตถุ และลักษณะของกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธรรมชาติของมนุษย์ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านลักษณะทางสังคมการปกครอง การดำรงชีพ และความต้องการ สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลในการ Reflect urban forms ต่าง ๆ

2.3 ลักษณะทางกิจกรรม (Human activities) เป็นกิจกรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการ และเพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่เนื่องจากกิจกรรมในแต่ละพื้นที่มีลักษณะที่เหมือนและแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เอื้ออำนวย และวัตถุประสงค์ ดังนั้นจึงส่งผลให้ Urban forms ในแต่ละพื้นที่มีความเหมือนและแตกต่างกันด้วย

2.4 ระบบการขนส่งและคมนาคม (Movement system) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และการขยายตัวของ Urban forms ที่สำคัญ ได้แก่ เส้นทางคมนาคม ชนิดของพาหนะ จุดรับส่ง เชื่อมต่อของระบบและองค์ประกอบที่สนับสนุนต่อระบบการขนส่งและคมนาคม

2.5 สัญลักษณ์ของชุมชน (Landmark & Physical boundary) เป็นเครื่องชี้ลักษณะ และทิศทางของเมืองให้กับผู้ที่เข้ามาใช้เมือง และผู้เดินทาง ซึ่งเป็นลักษณะเด่นอันหนึ่งที่ทำให้เกิด Urban forms

2.6 บทบาทหน้าที่ของชุมชน (Function of city) เป็นเครื่องแสดงถึง Urban forms ของแต่ละชุมชนในหน้าที่ บทบาทที่แตกต่างกัน อาทิเช่น บทบาทหน้าที่ของเมืองท่องเที่ยว เมืองศูนย์กลางการปกครองและการบริหาร เมืองศูนย์กลางทางการค้าและบริการ หรือเมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดของ (Gordon E. Cherry 1974 : ) ให้ความเห็นว่าการก่อรูปของเมือง ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ

- 1) ขนาดของเมือง
- 2) ความหนาแน่นของเมือง โดยขนาดและความหนาแน่นของเมือง จะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับจำนวนประชากร และการใช้พื้นที่ของประชาชน
- 3) รูปร่างของเมือง ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศและเส้นทางคมนาคมเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดรูปร่างเมืองในระยะแรก แต่ในระยะต่อมาจะเกี่ยวข้องกับผู้ออกแบบเมืองว่า ต้องการให้เมืองมีลักษณะอย่างไร
- 4) การใช้ประโยชน์ที่ดิน เมืองต่าง ๆ อาจมีการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่าง ไปทั้งประเภท และขนาด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบาท และหน้าที่ของเมืองนั้น ๆ
- 5) สภาพของเมือง เป็นการพิจารณาถึงขีดความสามารถของเมือง ทางกายภาพของพื้นที่ในการรองรับบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ของเมือง ให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลประโยชน์ของผู้พักอาศัยในเมืองนั้น ๆ สภาพของเมืองจะแตกต่างกันไป ตามพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง ซึ่งนักผังเมืองจะเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสภาพ และมาตรฐานของเมืองอยู่เสมอ

### 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อที่ตั้งของเมือง

เมืองที่เกิดขึ้นที่ใดที่หนึ่งนั้น มิใช่เกิดขึ้นตามบุญตามกรรม แต่มีเหตุผล หรือมีปัจจัยหลายประการ ซึ่งทำให้บริเวณนั้นเป็นที่ตั้งของเมือง ปัจจัยที่ว่านี้อาจมีปัจจัยหนึ่งที่เด่น หรือมีอิทธิพลมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ หรือทุกปัจจัยมีความสำคัญเท่ากัน ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

3.1 แหล่งอุปโภค บริโภค เมืองบางเมือง ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ ใกล้แหล่งน้ำหรือรวม ความว่าหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้ว การประดิษฐ์คิดค้นต่อ ๆ มา มีจุดเริ่มต้นจากการมีเครื่องจักรไอน้ำ มีผลทำให้การดำเนินชีวิตของมนุษย์ต่างไปจากเดิม การคิดค้นเครื่องจักรแทนแรงงานคนและสัตว์ ทำให้ได้ผลผลิตเป็นจำนวนมาก การคมนาคมขนส่งสะดวก รวดเร็ว การค้าขายตัวขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จึงเกิดเมืองท่า เมืองศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง เมืองอุตสาหกรรมและศูนย์กลางการบริการต่าง ๆ เกิดการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง ภายในเมืองเองก็เกิดอาชีพ การให้บริการที่แปลกแตกต่างไปกว่าครั้งโบราณ เช่น อาชีพที่เกี่ยวกับสถานการณ์เงิน อันประกอบด้วยธนาคาร ตลาดหุ้น แหล่งสะสมการเงินเพื่อส่งเสริมการลงทุน ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้ สะท้อนอย่างชัดเจน ในลักษณะกายภาพและขนาดของเมือง นับเป็นผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่เปลี่ยนโฉมหน้าของเมืองไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด อย่างไรก็ตาม แม้มนุษย์จะเอาชนะธรรมชาติได้ในหลายสิ่งหลายอย่าง แต่การใช้เทคโนโลยีโดยไม่ระวัง ก็ได้ทำให้สภาพแวดล้อมของมนุษย์ในปัจจุบันเกิดความไม่สมดุล ทำให้เมืองใหญ่ ๆ หลายเมืองของโลกประสบปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ เช่น ภัยพิบัติทางอากาศเสีย น้ำเสีย ขาดความสวยงามของธรรมชาติ ทำให้มนุษย์ต้องคิดค้นและพยายามแก้ไขปัญหาดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว บริเวณที่อุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การเพาะปลูกพืชพันธุ์ธัญญาหาร เพราะการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์จำเป็นต้องมีน้ำ และอาหารในการดำรงชีพ ตัวอย่าง เช่น เมืองต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร หรือเมืองที่ตั้งอยู่ในโอเอซิส กลางทะเลทราย เช่น เมืองอลิส สปริง (Alice Spring) ในประเทศออสเตรเลีย และเมืองไนไนบริเวณโอเอซิสของทะเลทรายซาฮารา เป็นต้น

3.2 เส้นทางคมนาคม บริเวณที่สะดวกในการคมนาคมขนส่ง หรือเป็นจุดตัดของเส้นทางคมนาคมหลายสาย เหมาะแก่การเป็นที่ตั้งของเมือง เช่น เมืองท่าต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ริมทะเลเมืองที่เป็นศูนย์กลางการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ เมืองที่เป็นจุดพักแรมของการเดินทางระยะยาว เป็นต้น ตัวอย่างของเมืองประเภทนี้ เช่น สิงคโปร์ ชิดนีย ซิดคาโก เป็นต้น



3.3 ทรัพยากรธรรมชาติ บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญทางเศรษฐกิจ สามารถดึงดูดให้มนุษย์มาตั้งถิ่นฐาน และวิวัฒนาการเป็นเมือง เช่น เมืองที่เป็นเหมืองถ่านหินมาก่อน และต่อมากลายเป็นเมืองอุตสาหกรรม หรือชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นจากการตั้งทองในอดีตกาลตลอดจนเมืองแร่อื่น ๆ เมืองที่ศูนย์กลางการทองเที่ยวที่เกิดจากความมั่งคั่งของภูมิภาค ก็ถือว่ามีอิทธิพลจากทรัพยากรธรรมชาติ เช่นกัน เช่น เมืองภูเก็ตของประเทศไทย เมืองคาลกูร์ลี (KALGOOLIE) ซึ่งเป็นแหล่งเหมืองทองใหญ่ในรัฐออสเตรเลียตะวันตก

3.4 ภัยธรรมชาติ บริเวณที่ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ จะดึงดูดให้มนุษย์มาชุมชนตั้งถิ่นฐาน และเติบโตเป็นเมืองต่อไป เช่น บริเวณที่สูงซึ่งรอดพ้นจากภัยน้ำท่วม หรือบริเวณริมอ่างที่พ้นจากพายุ เป็นต้น เมืองหลายเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ตั้งอยู่บนโคกหรือเนินเพื่อให้อันจากน้ำท่วม เช่น เมืองเรณูนคร ในจังหวัดนครพนม

3.5 ที่ตั้งที่ช่วยในการป้องกันตัว ในสมัยโบราณมนุษย์ต้องการความปลอดภัยจากการรุกรานของข้าศึกศัตรู จึงเลือกสร้างเมืองในที่สามารถป้องกันตัวเองได้ เช่น เนินเขาแนวโค้งแม่น้ำ ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากแก่ข้าศึกศัตรูในการเข้าโจมตี และสามารถป้องกันตนเองได้ง่ายโดยการสร้างคูเมืองล้อมรอบ จนจรดแนวแม่น้ำ เช่น พระนครศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร หรือเมืองป้อมบนเขาของกรีกโบราณ และเมืองบนยอดเขาในอิตาลี

3.6 ความต้องการของผู้นำหรือของหมู่คณะ การกำหนดว่าจะสร้างเมือง ณ ที่ใดนั้นบางครั้งก็ขึ้นอยู่กับผู้นำ เช่น พระมหากษัตริย์ หรือขึ้นอยู่กับหมู่คณะเป็นส่วนรวม ซึ่งมักจะมีเหตุผลอื่นที่สำคัญรวมอยู่ด้วย เช่น เหตุผลในทางยุทธศาสตร์ หรือ ความเหมาะสมทางด้านแหล่งอุปโภคบริโภคในปัจจุบันที่เกิดขึ้นจากการกำหนดทางผังเมือง เช่น เมืองใหม่ (New town) ก็ถือว่าการเกิดขึ้นตามปัจจัยดังกล่าว (สุวิศนา ธาดานิติ 2527 : )

#### 4. ขนาดของเมือง

ในปัจจุบันนี้มีเมืองกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก เป็นจำนวนมาก มีขนาดต่าง ๆ กัน ซึ่งอาจจะแยกได้เป็น

- 4.1 ชุมชนเมืองขนาดเล็ก (Village) เช่น ศูนย์กลางหมู่บ้าน ศูนย์กลางตำบล
- 4.2 ชุมชนเมืองขนาดกลาง (Town) เช่น ตำบลอำเภอ ตำบลจังหวัด ที่มีขนาดไม่ใหญ่มาก
- 4.3 ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ (City) ได้แก่ จังหวัด หรือเมืองใหญ่

ถึงแม้ว่า จะแยกขนาดของเมืองออกได้ เป็น 3 ประเภท ดังกล่าวแล้ว แต่อาจมีเมืองที่มีลักษณะพิเศษ อาทิเช่นมหานคร (Metropolis) ได้แก่ เมืองใหญ่ที่มีประชากรมาก มีพื้นที่กว้างขวางเป็นเมืองสำคัญของประเทศ เช่น เป็นเมืองหลวง เมืองท่า ตัวอย่างมหานคร ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, มหานครลอนดอน, นครนิวยอร์ก เป็นต้น มหานครบางแห่งมีประชากรมากกว่าล้านคนขึ้นไป เรียกกันว่า "เมืองประชากรเกินล้าน" (Million city) เช่นในปี พ.ศ. 2523 เชียงไฮ้ มีประชากร 10.8 ล้านคน โตเกียว 8.7 ล้านคน และกรุงเทพมหานคร มีประชากร 5.1 ล้านคน

การเกิดมหานคร และ "เมืองประชากรเกินล้าน" เป็นไปอย่างรวดเร็วหลังจากโลกได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial evolution) เมื่อประมาณ 200 ปี มาแล้ว ในยุคโบราณชนชั้นยังไม่มี ความเจริญทางเทคโนโลยี การผลิตยังเป็นแบบธรรมชาติ ต้องอาศัยแรงคนและแรงสัตว์เป็นสำคัญ ประชากรมีน้อยกว่าในปัจจุบันนี้มาก การขยายตัวของเมืองในยุคก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม จึงถูกจำกัดไปโดยอัตโนมัติ เมืองขนาดเล็ก เมืองประชากรเกินล้านมีไม่มากนัก อาชีพแบบเมืองอยู่ในวงจำกัด เพราะอุตสาหกรรมแบบผลิตได้ทีละมาก ๆ (Mass production) ยังไม่เกิดขึ้น ชีวิตความเป็นอยู่ภายในเมืองไม่ยุ่งยากซับซ้อน เหมือนช่วงเวลาหลังจากการปฏิวัติแล้ว ซึ่งการขยายตัวของเมืองไปอย่างรวดเร็ว (สุวัทนา ธาดานิติ 2527 : )

## 5. ประเภทของเมือง

เมืองโดยทั่วไป อาจแบ่งประเภทออกได้ 2 ลักษณะ คือแบ่งประเภทตามลักษณะเด่นของเมือง และ การแบ่งประเภทของเมืองตามหน้าที่และบทบาทของเมือง กล่าวคือ

### 5.1 แบ่งประเภทตามลักษณะเด่นของเมือง แบ่งออกได้ดังนี้

#### 5.1.1 เมืองธรรมชาติ แยกออกเป็นเมืองชายทะเลและเมืองภูเขา

5.1.1.1 เมืองชายทะเล ได้แก่ เมืองที่ตั้งอยู่ชายทะเล มีความสวยงามหรือมีมีความเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจากชายหาด กิจกรรมทางน้ำ ทิวทัศน์ตามธรรมชาติ ปะการัง เมืองชายทะเล เช่น เมืองพัทยา, เมืองภูเก็ต เป็นต้น

5.1.1.2 เมืองภูเขา ได้แก่ เมืองที่ตั้งอยู่บนเทือกเขา หรือที่สูงมีความสวยงามเป็นพิเศษ จากสภาพภูมิประเทศ และอาจรวมถึงความพิเศษของสภาพอากาศด้วย เช่น เมืองแม่ฮ่องสอน, เชียงใหม่, พังงา เป็นต้น

5.1.2 เมืองประวัติศาสตร์ ได้แก่ เมืองที่เคยมีความสำคัญในอดีต เมืองที่มีร่องรอยความเจริญรุ่งเรืองในอดีต มีแหล่งที่ตั้งของโบราณสถานหรือศาสนสถานที่สำคัญตั้งอยู่ เช่น เมืองอยุธยา, สุโขทัย, นครพนม, เชียงใหม่ เป็นต้น

5.1.3 เมืองศิลปวัฒนธรรมประเพณีและกิจกรรม ได้แก่ เมืองที่มีลักษณะเด่นเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจากศิลปะท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เช่น เมืองเชียงใหม่, ลำปาง, นครศรีธรรมราช เป็นต้น

## 5.2 แบ่งประเภทตามหน้าที่และบทบาทของเมือง แบ่งออกได้ดังนี้

5.2.1 เมืองที่เป็นจุดหมายของการท่องเที่ยว มีลักษณะเป็นเมืองที่มีแหล่งท่องเที่ยวทั้งทางธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งคุณสมบัตินี้จะเป็นสิ่งบ่งชี้และกำหนดให้เมืองมีความสำคัญอย่างมากในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวโดยตรง

5.2.2 เมืองที่เป็นเมืองบริการเป็นเมืองที่บริการด้านต่าง ๆ เช่น แหล่งที่พักแหล่งที่รับประทาอาหาร หรือเป็นสถานที่ให้บริการความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

5.2.3 เมืองที่เป็นจุดแวะพัก เป็นเมืองที่ให้บริการระยะสั้น ๆ

5.2.4 เมืองที่เป็นทางผ่าน เป็นเมืองที่ไม่แรงดึงดูดให้แวะเที่ยวชม ไม่มีสิ่งน่าสนใจ หรือการให้บริการด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากขาดการประชาสัมพันธ์ หรือไม่มีแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดมากพอ ซึ่งมักจะอยู่ในเส้นทางท่องเที่ยว หรือใกล้เคียงก็ได้

## 6. วิวัฒนาการของเมือง (Urban evolution)

Taylor (Lowis Keeble 1964 : 87) กล่าวถึง วิวัฒนาการของเมือง โดยพิจารณาจากลักษณะโครงสร้างภายในเมือง ซึ่งปรากฏเป็นรูปแบบถนน และการใช้ที่ดิน พบว่าวิวัฒนาการของเมืองมี 4 ระดับ คือ

6.1 ขั้นทารก (Infantile) เริ่มต้นในการรวมตัวเป็นชุมชนของเมืองขนาดเล็ก โดยไม่มีการแบ่งแยกการใช้ที่ดินของเมืองให้เห็นอย่างเด่นชัด

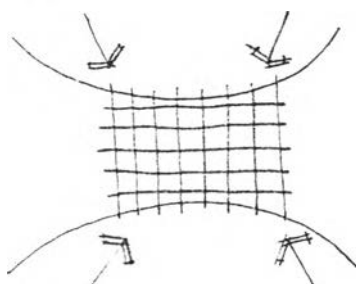
6.2 ขั้นวัยรุ่น (Juvenile) มีการแบ่งแยกการใช้ที่ดินเป็นบริเวณพักอาศัย แต่มีอุตสาหกรรมรวมอยู่ในครัวเรือน

6.3 ขั้นผู้ใหญ่ (Mature) โครงสร้างภายในแบ่งเป็นที่พักอาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมอย่างเด่นชัด

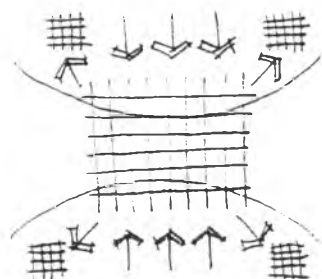
6.4 ขั้นชรา (Senile) เป็นเมืองที่มีโครงสร้างภายในเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการเติบโตอย่างเต็มที่

สำหรับ Patrick Geddes (Melville C. Branch 1975 : 37) กล่าวว่าเมืองมีวิวัฒนาการ การเกิดขึ้นตามลำดับ และมีขั้นตอนแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

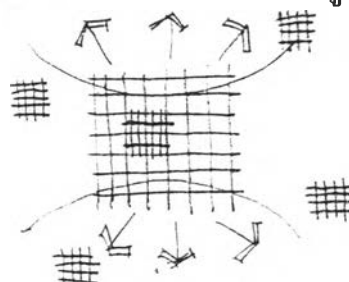
1) ขั้นที่ 1 : เข้าสู่ศูนย์กลาง (Inflow) อันเป็นขั้นเริ่มต้นของการรวมตัวของชุมชนเกิดขึ้น



2) ขั้นที่ 2 : สร้างเมือง (Build up) เป็นขั้นตอนที่มีการก่อสร้างอาคารอยู่อย่างหนาแน่น ในศูนย์กลาง และเริ่มมีการขยายตัวของเมืองออกไป

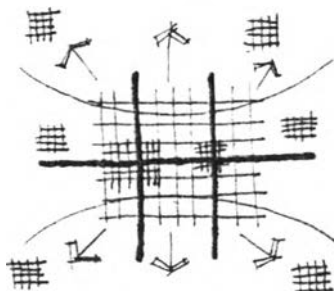


3) ขั้นที่ 3 : เป็นขั้นที่เมืองขยายตัวออก และศูนย์กลางของเมือง เริ่มเสื่อมโทรม



BACK FLOW CENTRAL SLUMS

- 4) ขั้นที่ 4 : เป็นขั้นที่เมืองเจริญเติบโตแบบกระจาย และศูนย์กลางเมืองเสื่อมโทรม



SPRAWLING MASS CENTRAL BLIGHT

### 7. ทฤษฎีการขยายตัวของเมือง (Theories of urban growth)

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองมีหลายทฤษฎี ทฤษฎีที่สำคัญ และเป็นแม่แบบทฤษฎีหรือแบบจำลองว่าด้วยการขยายตัวของเมืองที่มีอยู่ 3 ทฤษฎี (สุวิศนา ธาดานิติ 2527 : ) ได้แก่

7.1 ทฤษฎีวงกลม (Concentric or zonal theory) เจ้าของทฤษฎีนี้ได้แก่ นักสังคมวิทยา ชื่อ E. W. Burgess คิดทฤษฎีนี้ขึ้น ในปี 1923 ในเมืองชิคาโก้ สาธารณรัฐอเมริกา สำคัญของทฤษฎีนี้คือ การขยายตัวของเมือง จะเป็นไปโดยรอบ ในลักษณะวงกลมจากใจกลางเมือง โดยมีการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันไปแต่ละวงกลม หรือแต่ละโซน ซึ่งเรียกว่า Concentric zones

การใช้ที่ดิน ในแต่ละวงกลม ที่ขยายตัวออกไปแบ่งได้ดังนี้

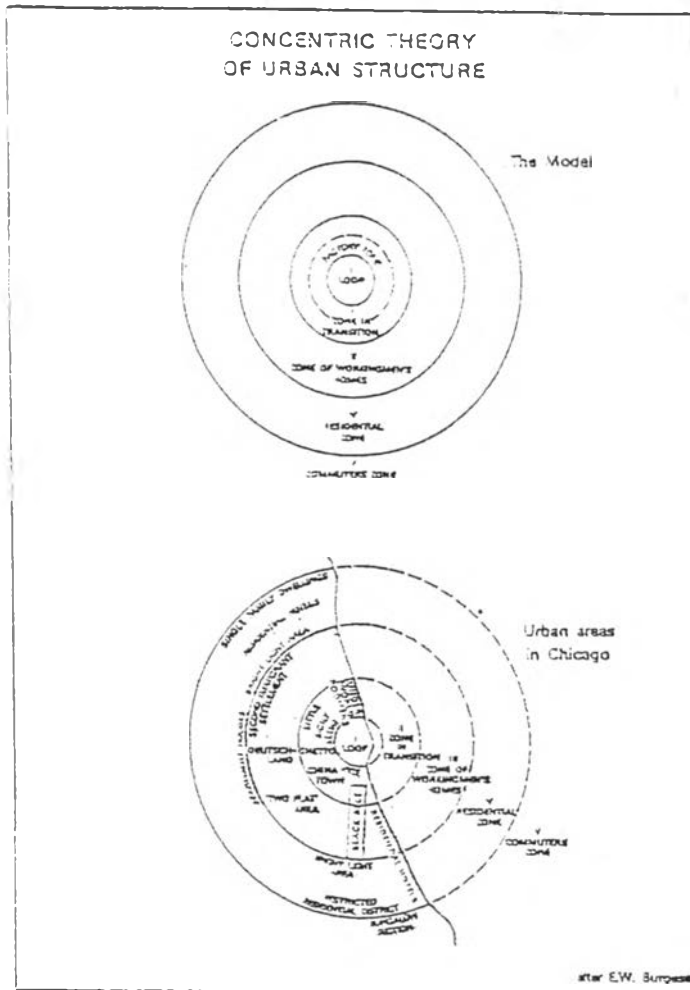
- 1) ย่านธุรกิจการค้าใจกลางเมือง (Central business district)
- 2) ย่านที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน (Zone in transition)
- 3) ย่านที่พักอาศัยผู้มีรายได้น้อย (Zone of working Men's home)
- 4) ย่านที่พักอาศัยผู้มีรายได้ปานกลาง (Middle income housing zone)
- 5) ย่านที่พักอาศัยของผู้มีรายได้สูงชานเมือง (Commuter's zone)

ทฤษฎีวงกลม เน้นในเรื่องความแตกต่างของการใช้ที่ดิน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย (Residential zones) โดยรอบใจกลางเมือง ย่านธุรกิจการค้า C.B.D. มีการใช้ที่ดินหนาแน่น เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริหาร วัฒนธรรม และการขนส่งทุกประเภทของเมือง ต่อจาก C.B.D. เป็นย่านที่มีสภาวะแวดล้อมทรุดโทรม การใช้ที่ดิน เปลี่ยนจากที่อยู่อาศัยชั้นดี เป็นบ้านเช่าคุณภาพต่ำ

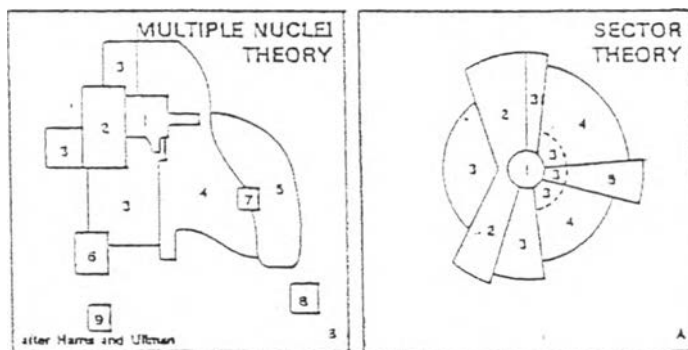
หรือโรงงานอุตสาหกรรมในย่านที่สอง หรือผู้มีรายได้น้อย ซึ่งระยะเวลาจากที่พักอาศัยชั้นดีของผู้มีรายได้สูงสุดของเมือง ผู้พักอาศัยในย่านนี้ เป็นผู้ที่ยังต้องเดินทางเข้าไปเป็นกลับ เพื่อเข้าไปทำงานใจกลางเมืองเรียกว่า Commuter's การที่ผู้อยู่อาศัยในย่านนี้อยู่ไกลจากใจกลางเมืองหรือแหล่งงานเป็นระยะทางไกลกว่าโซนอื่น เนื่องจากมีรายได้มากสำหรับเป็นค่าเดินทาง ที่สะดวกและรวดเร็ว

7.2 ทฤษฎีรูปลิ่ม (Sector theory) Homer Hoyt เป็นผู้คิดทฤษฎีนี้ขึ้น ในปี ค.ศ. 1939 เนื่องจากเห็นข้อจำกัดของ Concentric theory ทฤษฎีนี้กำหนดให้การขยายตัวของเมืองเริ่มจาก C.B.D. ซึ่งเป็นศูนย์กลางเมือง แล้วขยายตัวออกไปตามเส้นทางคมนาคมในลักษณะของรูปลิ่ม กล่าวคือ เมืองจะถูกแบ่งออกเป็นส่วน ๆ (Sector) ในแต่ละส่วนของเมืองประกอบด้วยกิจกรรมและประชากร ในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นจะต้องเป็นรูปร่างกลมซ้อนกันเสมอไป

7.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple nuclei theory) Harris และ Ullman เสนอทฤษฎีนี้ในปี 1945 โดยชี้ให้เห็นว่าเมืองแต่ละแห่งไม่จำเป็นจะต้องมีศูนย์กลางเดียว แต่อาจมีหลายศูนย์กลางอยู่ในเมืองเดียวกัน ซึ่งแต่ละจุดศูนย์กลางต่างก็มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินโดยรอบ ศูนย์กลางหลักคือ C.B.D. ส่วนศูนย์กลางย่อยจะกระจายอยู่ในที่พักอาศัยหนาแน่นและใกล้กับเส้นทางคมนาคม หรือลักษณะพิเศษของพื้นที่ซึ่งเหมาะสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ



The concentric theory of urban structure. (Source: Park, Burgess and McKenzie (eds.), *The City* (1925), pp. 31-3.)



- |                               |   |                            |   |
|-------------------------------|---|----------------------------|---|
| Central Business District     | 1 | Heavy Manufacturing        | 4 |
| Wholesale Light Manufacturing | 2 | Outlying Business District | 7 |
| Low-class Residential         | 3 | Residential Suburb         | 8 |
| Medium-class Residential      | 4 | Industrial Suburb          | 9 |
| High-class Residential        | 5 |                            |   |

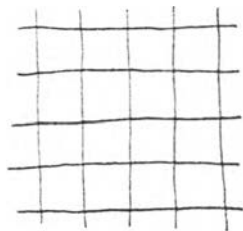
The sector theory and the multiple nuclei theory of urban structure. Source: Harris and Ullman, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 242 (1945), 13.)

ภาพ 2.1 แสดงแม่แบบทฤษฎีหรือแบบจำลองการขยายตัวของเมือง 3 ทฤษฎี : ทฤษฎีวงกลม, รูปกลม และหลายศูนย์กลาง

8. รูปแบบการขยายตัวของเมือง (Pattern of growth)

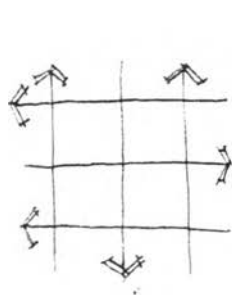
รูปแบบการขยายตัวของเมือง มักเกิดขึ้นจากอิทธิพลของเส้นทางคมนาคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของการเลือกที่ตั้ง มนุษย์มักจะเลือกพื้นที่ ที่มีการเข้าถึง ได้สะดวกเป็นที่ตั้งกิจกรรม จากการศึกษาถึงรูปแบบการขยายตัวของเมืองต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า รูปแบบการขยายตัวของเมือง มีรูปแบบพื้นฐาน (Basic pattern) 5 รูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบย่อมมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบ แตกต่างกันไป จึงจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจ และเปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย ของรูปแบบเหล่านั้น เพื่อให้สามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสม สำหรับชุมชนเมืองต่อไป รูปแบบดังกล่าวมีดังนี้

8.1 Grid

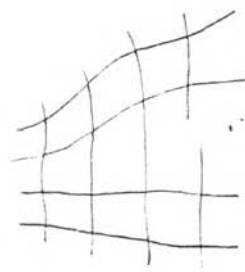


เป็นรูปแบบการขยายตัวของเมือง ที่มีโครงร่างของถนนตัดกันเป็นตาราง ทำให้พื้นที่เมืองถูกแบ่งออกเป็นบล็อก รูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส สี่เหลี่ยมผืนผ้า สี่เหลี่ยมขนมเปียกปูน หรือรูปหกเหลี่ยม ส่วนใหญ่ Block เหล่านี้จะเป็น Module ที่ใกล้เคียงกับบล็อกรูป

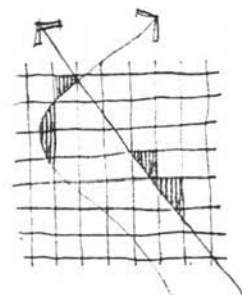
สี่เหลี่ยมผืนผ้าเป็น Module ที่เหมาะที่สุดสำหรับเมืองที่มีการขยายตัว Grid เพราะให้อิสระในการวางแผนการใช้ที่ดินมากกว่า Module ในรูปแบบอื่น สำหรับเมืองที่มีภูมิประเทศสูง ๆ ต่ำ ๆ ไม่สามารถตัดถนนเป็นแนวเส้นตรงได้ Grid ของเมืองก็จะบิดเบี้ยวไปตามสภาพภูมิประเทศในลักษณะของ Distened grid และสำหรับเมืองที่มีศูนย์กลางธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งต้องการพื้นที่ต่อเนื่องกันมากกว่า 1 Block จะขยายพื้นที่ได้ในลักษณะของ Super block ซึ่งภายใน Super block นี้จะจัดให้มีการสัญจรที่ปลอดภัยสำหรับคนเดินเท้า โดยไม่มีรถยนต์เจ้ารบกวนได้



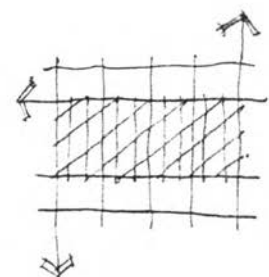
CONCENTRIC GRID



DISTENED GRID



GRID TRANSECTED



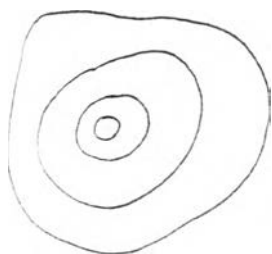
SUPER BLOCK



### เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของการขยายตัวแบบ GRID

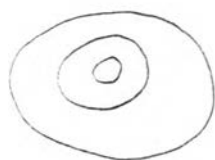
ข้อดี	ข้อเสีย
1) ง่ายแก่การจัดระบบจราจร ประปา ไฟฟ้า	1) เมื่อแบ่งเป็นพื้นที่รูปตารางที่ตายตัว (Rigid form) ซึ่งไม่อิสระในการวางผังกายภาพ
2) ง่ายแก่การแบ่งพื้นที่ Lot หรือ Parcle	2) แต่ละบล็อกจะมีจุดตัดของการสัญจรของคน และรถยนต์ไม่น้อยกว่า 4 จุด ทำให้ต้องมีการแยกระดับของถนน เพื่อหลีกเลี่ยงจุดตัดซึ่งจำเป็นต้องลงทุนสูง
3) เหมาะกับรูปแบบทางสถาปัตยกรรม เนื่องจากอาคารทั่วไปมักเป็นรูปสี่เหลี่ยม ทำให้ง่ายแก่การจัดวางอาคาร และประหยัดพื้นที่	
4) ง่ายแก่การขยายตัว	

### 8.2 Concentric

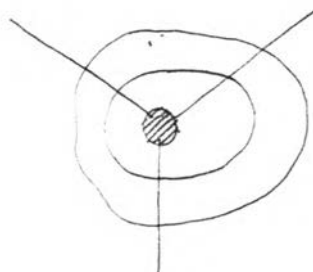


เป็นรูปแบบการขยายตัวของเมือง ซึ่งกระจุกตัวกันหนาแน่นภายในศูนย์กลาง และค่อย ๆ กระจายตัวออกไปในลักษณะของวงแหวน ระบบถนนที่ใช้ในการสัญจรจะเป็นถนน วงแหวนที่แบ่งพื้นที่เมืองออกเป็น ส่วน ๆ โดยมีถนนรัศมีเป็นถนนเชื่อมต่อศูนย์กลางภายในกับพื้นที่รอบนอก

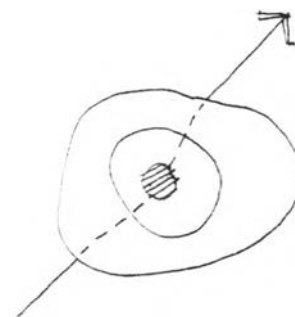
สำหรับเมืองที่มีรูปแบบการขยายตัวแบบ Concentric และมีถนนทางหลวงระหว่างจังหวัดตัดผ่านเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้เมืองถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน และทำให้เกิดความแออัดของการจราจรจากรถที่ผ่านเมืองจึงมักจะเลี่ยงโดยการทำถนน by pass เพื่อเลี่ยงการจราจรที่ไม่มีกิจกรรมที่จะติดต่อกับศูนย์กลางเมืองให้อ้อมออกไปจากบริเวณที่มีความหนาแน่นสูง



CONVENTIONAL GRID



CONCENTRIC HIGHWAY



CIRCUITOUS BY PASS

เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของรูปแบบการขยายตัวแบบ CONCENTRIC

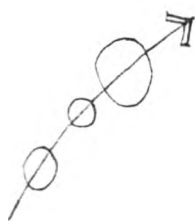
<u>ข้อดี</u>	<u>ข้อเสีย</u>
1) เป็นรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เกาะกลุ่มกันหนาแน่น ทำให้เมืองสามารถรับกำลังประชากรได้มาก	1) การจราจรจะคับคั่งมากในบริเวณศูนย์กลาง
2) พื้นที่ภายในเมืองจะถูกแบ่งออกเป็นสัดส่วน และง่ายแก่การจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน	2) ระยะการเดินทางติดต่อระหว่างโซนต่าง ๆ ไกลกว่ารูปแบบอื่น เพราะต้องอ้อมถนนวงแหวน
3) พื้นที่ทุกส่วนสามารถติดต่อถึงกันได้สะดวก	3) โครงสร้างของเมืองค่อนข้างตายตัว ไม่ยืดหยุ่น

### 8.3 LINEAR

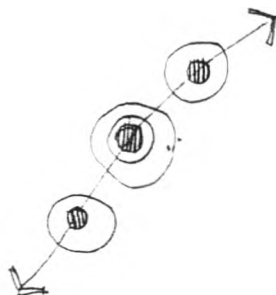


เป็นรูปแบบการขยายตัวที่เกิดขึ้นกับเมือง ซึ่งมีเส้นทางคมนาคมเพียงสายเดียวตัดผ่าน และการตั้งถิ่นฐานขยายตัวไปตามแนวสองฟากถนน การขยายตัวในรูปแบบนี้เหมาะสำหรับเมืองขนาดย่อม ซึ่งเป็นเมืองบริวารของเมืองใหญ่ เพราะสามารถติดต่อกับศูนย์กลางเมืองใหญ่ได้โดยตรง และรวดเร็ว

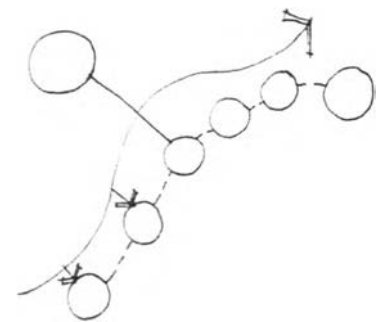
รูปแบบการใช้ที่ดินนี้ มักจะเกิดกับเมืองที่ตั้งอยู่ในระหว่างหุบเขา หรือริมแม่น้ำ ซึ่งการขยายตัวถูกจำกัดด้วยสภาพภูมิประเทศ ทำให้ต้องขยายตัวไปตามแนวยาว



LINEAR



LINEAR AND CONCENTRIC



LINEAR AND INTEGRATED  
SYSTEM MOVEMENT

เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของรูปแบบการขยายตัวแบบ LINEAR

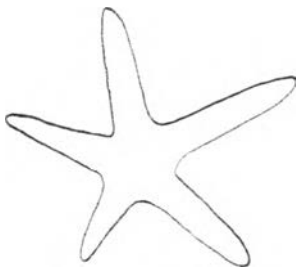
ข้อดี

- 1) ประชากรจากเมืองบริวารสามารถเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองใหญ่ได้สะดวก

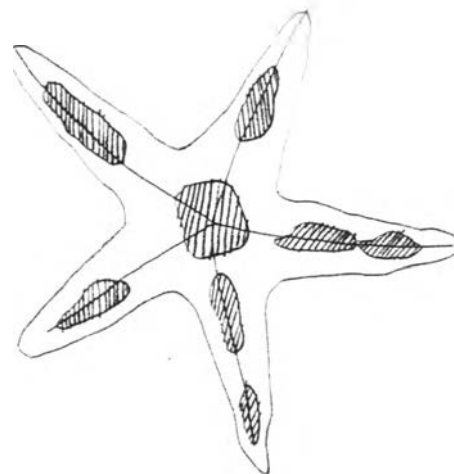
ข้อเสีย

- 1) ถ้าเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น การขยายตัวไปตามแนวยาว จะทำให้พื้นที่ในส่วนอื่น ๆ ของเมืองไกลจากศูนย์กลางเมือง
- 2) สิ้นเปลืองสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
- 3) มีการสัญจรจากภายนอก ผ่านเข้าในเมือง ซึ่งอาจจะเกิดอันตรายจากรถยนต์ที่วิ่งด้วยความเร็วสูง

8.4 Star



เป็นรูปแบบการขยายตัวของเมือง ซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมหลายสาย และการตั้งถิ่นฐานแผ่ขยายไปตามแนวยาวของถนน (Ribbon development)

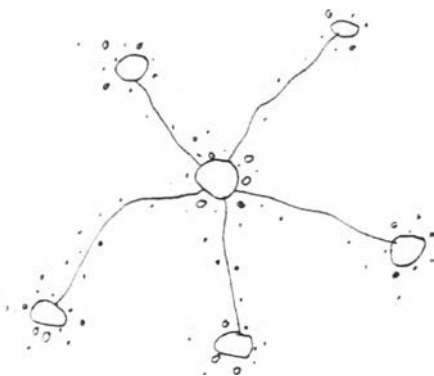


STAR

เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของรูปแบบการขยายตัวแบบ STAR

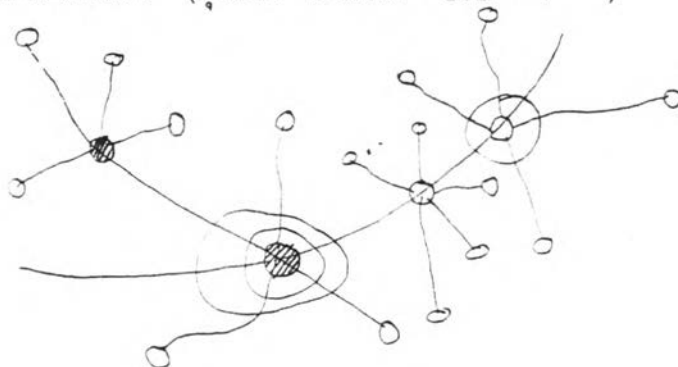
ข้อดี	ข้อเสีย
1) เหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ทุกลักษณะ 2) การใช้ที่ดินในลักษณะนี้ จะเกิดบริเวณที่เว้นว่าง ระหว่างแฉกดาว ซึ่งเข้าถึงได้ยาก ทำให้สามารถกำหนดพื้นที่เหล่านั้นเป็นพื้นที่สีเขียว สำหรับศูนย์กลางเมืองได้	1) การกระจายความหนาแน่นไม่สม่ำเสมอ และกระจุกตัวในบริเวณศูนย์กลาง 2) ถ้าเมืองมีขนาดใหญ่ ศูนย์กลางเมืองจะไม่สามารถให้บริการแก่พื้นที่ ซึ่งอยู่ไกลออกไปมาก 3) สิ้นเปลืองสาธารณูปโภค

8.5 Galaxy



เป็นรูปแบบการใช้ที่ดิน ซึ่งพัฒนาจากรูป Star เมื่อเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น จนศูนย์กลางเมืองแห่งเดียวไม่สามารถให้บริการแก่ชุมชน ที่ขยายตัวแผ่ไปตามแนวยาวของถนน ได้ทั่วถึง จะมีการกระจายศูนย์กลางชุมชนขนาดย่อย ออกไปรอบนอกของเมืองในลักษณะของศูนย์กลางท้องถิ่น

การขยายตัวในลักษณะนี้ จะทำให้มีการกระจายตัวหนาแน่น สม่่าเสมอมากขึ้น และทำให้ชุมชนได้รับบริการได้ทั่วถึง (สุวิธานา ธาดานิติ 2527 : )



LINEAR CONCENTRIC AND GALAXY COMBINATION

## 9. กระบวนการเป็นเมือง (Urbanization)

กระบวนการเป็นเมือง (Urbanization) สามารถมองได้จากหลายแง่หลายมุม โดยทั่วไป ในสายตาของนักประชากรศาสตร์ " กระบวนการเมือง " หมายถึง สัดส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปของประชากรที่อยู่ในพื้นที่ที่เรียกว่า เมือง (Urban หรือ City) (คาร์เนกีวิทยาลัย 2534 : ) Hawley (1981) ได้ให้คำจำกัดความในทัศนนิเวศวิทยาว่า " กระบวนการเมือง " คือ การเคลื่อนไหวจากหน่วยเรียบง่าย และมีความเป็นท้องถิ่นสูง ไปสู่ระบบที่ซับซ้อน และมีการขยายอาณาบริเวณออกไป โดยมีการจัดองค์กรแบบเมือง การที่อัตราและระบบของกระบวนการเป็นเมืองจะเพิ่มขึ้นได้ ขึ้นอยู่อย่างมากกับเทคโนโลยีที่ใช้เกี่ยวกับการจัดองค์กรเพื่อให้ทุก ๆ ส่วนประสานสัมพันธ์กัน

กระบวนการเป็นเมือง เป็นขบวนการสำคัญที่ต้องเกิดขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ Hoselitz (1953) ได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมแบบเมือง (Urban environmental) ที่จะทำให้เกิดบรรยากาศที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนา ในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การมีการค้า, สถาบันทางการเงิน, หน่วยธุรกิจทางอุตสาหกรรม, หน่วยงานรัฐบาลและสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการศึกษาขั้นสูง และการฝึกอบรมทางวิชาการ Senetser (1963) กล่าวว่า นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีจากแบบดั้งเดิม มาเป็นการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เปลี่ยนแบบแผนเพาะปลูกจากแบบเพื่อยังชีพ มาเป็นเพื่อการค้า และการเปลี่ยนแปลงจากการใช้แรงงานคน และสัตว์ มาเป็นการใช้เครื่องจักร เครื่องกล ในการผลิตสินค้า การเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าไปสู่ในเมือง เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่จะทำให้ประเทศเกิดการพัฒนานอกจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว กระบวนการเป็นเมืองยังมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และพื้นที่ ในแง่ที่จะสร้างความทันสมัยให้แก่ คนและพื้นที่ในชนบท โดยผ่านทาง การกระจาย (Innovation) และสร้างความทันสมัยให้แก่ คนและพื้นที่ในเมือง โดยผ่านทางสภาพแวดล้อมแบบเมือง

กระบวนการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนา มีความแตกต่างกับกระบวนการเป็นเมืองในประเทศพัฒนาแล้วอย่างมาก Davis (1968) อธิบายว่า เหตุสำคัญที่ทำให้เมืองต่าง ๆ ในประเทศพัฒนาแล้วเติบโตขึ้นในอดีต เพราะมีการโยกย้ายของผู้คน จากเขตชนบทเข้าสู่เขตเมือง เนื่องจากการปฏิวัติเกษตรกรรม และการปฏิวัติอุตสาหกรรม การปฏิวัติทั้งสองได้เพิ่มผลิตภาพ และทำให้มีการผลิตเป็นจำนวนมาก (Mass production) ทั้งในสาขาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ผู้คนสามารถเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรม มาเป็นอาชีพที่ไม่ใช่เกษตรกรรมผลที่ตามมา คือ มีการ

กระจุกตัวของคนในเมือง ขบวนการเป็นเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วในอดีต ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมากมาย ในประเทศเหล่านั้นในปัจจุบัน เช่น ขนาดของครอบครัวเล็กลง ศาสนาไม่เป็นสิ่งสำคัญเท่าสมัยก่อน เกิดโครงสร้างทางสังคมใหม่ ๆ ขึ้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแบบแผนของอำนาจและชนชั้น

Hawley (1981) พูดถึงลักษณะทั่วไปของขบวนการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ในปัจจุบันว่ามีระดับความเร็วของขบวนการเป็นเมืองที่เร็วมาก เร็วกว่าขบวนการเป็นเมืองที่เคยเกิดขึ้นในอดีตทั้งหมด เหตุที่ปรากฏการณ์อย่างนี้เป็นเพราะมีการลดลงอย่างเฉียบพลันของอัตราการตาย ในขณะที่อัตราการเกิดคงที่หรือสูงขึ้น ทำให้อัตราการเพิ่มประชากรในประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมา คือ เกิดความแออัดของประชากรในพื้นที่ เนื่องจากประชากร 70% หรือมากกว่านี้อยู่ในภาคเกษตรกรรม โอกาสทางเศรษฐกิจ จึงเกิดขึ้นไม่ทันกับการเพิ่มของประชากร เนื่องจากการทำเกษตรกรรมแบบพอเลี้ยงชีพนั้น จำกัดกำลังความสามารถในการขยายผลผลิต และถึงแม้ว่าในประเทศกำลังพัฒนาจะมีการผลิตอาหารเพิ่มขึ้นก็ตาม ไม่ทันกับการเพิ่มประชากร

ดังนั้นการว่างงานหรือการใช้แรงงานต่ำกว่าระดับในชนบท จึงเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและจากการลดลงของโอกาสที่จะได้ทำงานในภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ ความล้มเหลวของหัตถกรรมในชนบท ยังลดโอกาสของการทำงานในชนบทด้วย เมื่อไม่มีหนทางที่จะทำงานในชนบท ประชาชนในชนบทจำนวนมากจึงโยกย้ายเข้าสู่เขตเมือง เพื่อหางานทำ เมื่อคนเข้ามาในเมืองมาก ๆ เข้า โอกาสของการทำงานที่ว่างจึงเพิ่มขึ้นไม่ทัน (เพราะตามปกติ การเป็นอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนา เป็นไปในระดับต่ำอยู่แล้ว) สถานการณ์ที่ เรียกว่า "Over-Urbanization" หรือขบวนการเป็นเมืองเกินระดับ จึงได้เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบัน Hawley (1981) อธิบายตามหลักของมนุษยนิเวศวิทยาว่า ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้น เมื่อมีจำนวนคนมากเกินไปที่จะอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในระบบสังคม และเศรษฐกิจของเมือง

ขบวนการเป็นเมืองเกินระดับ หมายถึง การที่มีประชากรของประเทศอาศัยอยู่ในเมืองมากเกินไปที่ระดับของพัฒนาเศรษฐกิจจะรองรับได้ เอกสารทางวิชาการของ Unesco (1957) พูดถึงปรากฏการณ์นี้ว่า ทวีปเอเชียมี Over-Urbanization ในแง่ที่ว่า ในระดับของขบวนการเป็นเมืองที่เท่าเทียมกัน ประเทศพัฒนาแล้วในปัจจุบันมีสัดส่วนของแรงงานที่ทำงานด้วยไม่ใช่เกษตรกรรม สมองตอบการเพิ่มของประชากรในเมืองมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบัน สาเหตุสำคัญของการเกิดปรากฏการณ์นี้ คือการโยกย้ายคนจากชนบทเข้าสู่เมือง อันเนื่องมาจาก "แรงผลัก" จากชนบทมากกว่าจะเนื่องจาก "แรงดึง" หรืออุปสงค์ต่อแรงงานที่เกิดจากการ

สร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ผลของกระบวนการเป็นเมืองเกินระดับคือ การไม่ปรากฏของกลไกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเมือง การเติบโตของเมืองผิดปกติไปในแง่ที่ว่า มันไม่ได้มีรากฐานจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เพียงพอ เมืองไม่ได้เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และวัฒนธรรมอย่างที่เคยเกิดขึ้นในยุโรป และประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ

กระบวนการเป็นเมืองเกินระดับเป็นสิ่งที่ขัดขวาง การพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากความต้องการให้รัฐบาลลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคม ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าการลงทุนทางด้านอื่น ผลก็คือ รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณไปในการนี้แทนที่จะได้นำเงินไปใช้พัฒนาสาขาเศรษฐกิจอื่นหรือในกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับชนบท ผลอีกอย่างหนึ่งของกระบวนการเป็นเมืองเกินระดับ คือ การเกิดขึ้นของชุมชนแออัด (Slum) ตามชานเมืองใหญ่ ๆ และการมี คนจำนวนมากที่มีอาชีพเน้นไปทางด้านขายบริการ หรือที่เรียกว่าเป็น Informal sector ในระบบเศรษฐกิจ จากการศึกษาของ Ilo mission (1972) พบว่า Informal sector มีลักษณะ ดังนี้คือ

- 1) การทำธุรกิจในสาขานี้ เริ่มต้นได้ง่าย ไม่ต้องใช้เงินทุนสูง
- 2) ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติ หรือในท้องถิ่น
- 3) เป็นธุรกิจที่ทำภายในครอบครัว
- 4) มีขนาดเล็ก
- 5) มีการใช้แรงงานมาก
- 6) ใช้เทคโนโลยีประยุกต์ และใช้ทักษะที่ได้มาจากการศึกษานอกระบบ
- 7) มีการแข่งขันสูง และไม่มีารควบคุม

ตัวอย่างเช่น การผลิตสินค้าหัตถกรรม การขายปลีกและการบริการแบบต่างๆ ในเขตเมือง

ถึงแม้ว่า Informal sector จะถูกมองว่ามีผลิตภาพต่ำ เพราะมีการจ้างแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำ แต่ Sovani (1964) เป็นผู้หนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ เขาบอกว่าถึงอย่างไร การจ้างงานในสาขานี้ (ที่แม้จะต่ำ) ก็ยังมีผลิตภาพสูงกว่าการจัดงานในชนบทของผู้พหุพ ก่อนที่จะโยกย้ายเข้ามาอยู่ในเมือง ดังนั้น ในส่วนร่วมการโยกย้ายของแรงงานในชนบทเข้ามาทำงานใน Informal sector ในเมือง น่าจะทำให้ผลิตภาพโดยรวมของประเทศสูงขึ้น

กระบวนการเป็นเมืองเกินระดับ ทำให้เกิด "เอกนคร" (Primate city) ซึ่งคือเมืองเมืองหนึ่ง (มักจะเป็นเมืองหลวง) ที่มีบทบาทนำในประเทศและดึงดูดทรัพยากรของประเทศ

เป็นจำนวนมาก Linsky (1965) ทำการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดเอกนคร พบว่า เอกนครมักจะเกิดขึ้นในประเทศ ที่มีพื้นที่ที่ประชากรอยู่อย่างหนาแน่นเป็นจำนวนน้อย (คือมีการกระจุกตัวของประชากรเพียงไม่กี่จุดในประเทศ) และเกิดขึ้นในประเทศที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ มีระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับส่งออก และเกษตรกรรม มีประวัติว่าเคยเป็นเมืองขึ้นมาก่อน และมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ตามปกติแล้ว เอกนครจะเติบโตเร็ว และมีขนาด (เมื่อพิจารณาจำนวนประชากร) ใหญ่กว่าเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นที่สองในประเทศมาก จากการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการเป็นเมืองในประเทศไทย ช่วงปี 1947-1967 โดย Goldstein (1971) พบว่าเกือบสองในสามของการเติบโตของประชากรเมืองทั้งหมดของประเทศ อยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งทำให้ถือได้ว่ากรุงเทพฯ มีโครงสร้างเป็นเอกนคร นอกจากนี้ กรุงเทพฯ ยังมีขนาดใหญ่กว่าเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ที่สองมาก ในปี 1967 ขนาดประชากรของกรุงเทพฯ ใหญ่กว่าขนาดของประชากรในเชียงใหม่ถึง 32 เท่า และปัจจุบันกรุงเทพฯ ใหญ่กว่าเชียงใหม่ถึง 40 เท่า ในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา

ถึงแม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะมีปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Over Urbanization ซึ่งแสดงว่ามีระดับของ Urbanization เกินกว่าที่ควรจะเป็น นักมนุษยนิเวศน์วิทยาอย่าง Havley (1971) กลับเห็นว่า ปรากฏการณ์นี้จะเรียกว่า Under-Urbanization หรือกระบวนการเป็นเมืองต่ำระดับเสียมากกว่า ในแง่ที่ว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่มีเมืองขนาดต่าง ๆ ไล่ ๆ กัน และไม่มีการกระจายตัวของเมืองอย่างสม่ำเสมอ ในพื้นที่ทั่วประเทศ (คือ ไม่มีระบบชุมชนเมือง หรือ Urban system นั้นเอง) ผลที่ตามมาคือ พื้นที่บางแห่งไม่ได้รับบริการแบบที่ปรากฏหรือมีอยู่ในเมือง และทำให้มีช่องว่างทางสังคมที่ห่างไกลระหว่างชนบทกับเมือง นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมยังถูกทำให้ช้าลง เพราะการกระจายตัวที่ไม่สม่ำเสมอของความประหยัคภายนอก (ซึ่งเกิดขึ้นได้จากการกระจุกตัวของกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกัน)

Hackenburg (1980) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการเป็นเมืองของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคอาเซียน โดยศึกษาเฉพาะกรณีของประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย Hackenburg อธิบายว่า ในประเทศกำลังพัฒนา มีการพัฒนาแบบที่เรียกว่า Scondary Development ซึ่งหมายถึง การพัฒนาที่เกิดจากการนำเข้าโดยตรงของระบบการผลิตทางอุตสาหกรรมที่สมบูรณ์แบบทางด้านเทคนิค และเน้นการใช้ทุน โดยไม่มีการคัดแปลงให้ค่อย ๆ เข้ากับสภาพการณ์ มาใช้ในสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งมีเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และมีโครงสร้างของการบริหาร และการค้าที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ในเมืองที่เป็นเอกนครผลที่ตาม



มาคือ มีการเคลื่อนย้ายของประชากรจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองอย่างมากมาย จนกระทั่ง Formal sector ในระบบเศรษฐกิจขยายตัวไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองแรงงานจำนวนมากจึงเข้าสู่ Informal Sector Hackenburg เห็นว่า กระบวนการเป็นเมืองแบบนี้ เป็นกระบวนการเป็นเมืองที่ไม่เต็มระดับ และไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เขาคิดว่า ในช่วง 10 ปีข้างหน้า รูปแบบของกระบวนการเป็นเมืองในประเทศแถบอาเซียนจะไม่ใช่เป็นแบบ High-Density Urbanization อย่างที่กำลังพยายามเป็นอยู่ แต่จะเป็นแบบ Diffuse Urbanization มากกว่า

Diffuse Urbanization หรือกระบวนการเป็นเมืองแบบกระจาย คือ การขยายบริการแบบเมืองเข้าไปในเขตชนบท ทำได้โดยการสร้างศูนย์บริการชนบท (Rural Service Centers) ที่จะอำนวยความสะดวกต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมของเขตชนบท ศูนย์บริการชนบทคือ เมืองที่มีขนาดและระดับการลงทุนเพียงพอที่จะนำเสนอสินค้าขั้นพื้นฐาน และบริการต่าง ๆ (เช่น เครื่องจักร และอะไหล่ สิ่งอำนวยความสะดวกในการซ่อมแซม บำรุงรักษาน้ำมัน การธนาคาร การสนับสนุนทางเทคนิค การขนส่ง และการสื่อสาร) อย่างไรก็ตามการสร้างศูนย์บริการชนบทเหล่านี้ อาจจะต้องอาศัยอิทธิพลจากศูนย์กลางภาค หรือเมืองหลัก (Growth centers) ก่อนเพื่อกระตุ้นการเกิดของศูนย์บริการเหล่านี้ เรื่องนี้ยังเป็นปัญหาอยู่ เพราะปัจจุบันการสร้างเมืองหลักในหลายประเทศ (รวมทั้งประเทศไทยด้วย) ยังไม่เป็นผลนัก (คาร์ณี ฤทธิพิทักษ์กุล 2533 : 1-8)

กระบวนการเป็นเมือง ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น แม้จะเป็นการกล่าวถึงในแง่เศรษฐกิจและสังคม แต่ก็สามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาและพิจารณาถึงรูปแบบ กลไก และระบบของกระบวนการเป็นเมือง ในพื้นที่ศึกษาต่อไปได้ในระดับหนึ่ง

### แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์เมือง

การอนุรักษ์ได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศเยอรมันนี้ ในสมัยที่ Emperor Theodorus เป็นผู้ปกครองอาณาจักร ได้มีการกำหนดร่างพระราชบัญญัติ และประกาศใช้เป็นกฎหมายคุ้มครองโบราณวัตถุต่าง ๆ เช่น การลงโทษผู้รื้อถอนหรือโยกย้ายวัตถุ และชิ้นส่วนของงานศิลปะจากอาคารสถานที่ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม โดยมีการปรับค่าชดเชยด้วยทองคำหนักถึง 6 ปอนด์ พระราชบัญญัตินี้ได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 389 ซึ่งเป็นระยะเวลาหนึ่งพันสี่ร้อยแปดสิบปีมาแล้ว

กฎหมายคุ้มครองการทำลายศิลปวัฒนธรรม และงานสถาปัตยกรรม อันมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เช่น ในประเทศเยอรมันในปัจจุบันนี้ ได้รับการฟื้นฟูและดำเนินการปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ภายหลัง ค.ศ. 1960 โดยได้นำแบบอย่างของกฎหมายโบราณบางประการมาใช้เป็นองค์ประกอบ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ฉบับของ ค.ศ. 389 ในรัชสมัยของ Emperor Valentinianus, Emperor Theodosius และ Emperor arcadius ซึ่งกำหนดห้ามมิให้มีการทำลายส่วนประกอบของสิ่งตกแต่งภายนอกตัวอาคารส่วนบุคคล ดังอาจเกิดจากการต่อเติมอาคารส่วนเก่า หรือการทำลายหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของตัวอาคารต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายในเขตของเมืองที่สำคัญ โดยมีเจตนาเพื่อการแสวงหาผลกำไร ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้รับผิดชอบจะถูกสั่งให้หรือถอนส่วนที่ได้ต่อเติมลงเสีย เพื่อคงไว้ซึ่งลักษณะเดิมของตัวอาคารอย่างสมบูรณ์

ถ้าจะย้อนกลับไปถึงจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ อาจกล่าวได้ว่าบรรดาจักรพรรดิโรมัน (Roman Emperors) เป็นผู้ริเริ่มการวางพื้นฐานของกฎหมายที่สำหรับการปกป้องมิให้เกิดการทำลายสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่มีคุณค่าและค่าความสำคัญต่ออารยธรรมมนุษย์ ดังตัวอย่างของการออกพระราชบัญญัติโดย Emperor Alexander เมื่อปี ค.ศ. 222 ซึ่งได้กำหนดให้มีการลงโทษผู้ขายบ้านพักอาศัยเพื่อการรื้อถอน และต่อมาในสมัย Emperor Hadrian และ Emperor Constantine ได้มีการกำหนดให้ลงโทษและห้ามมิให้มีการรื้อถอนหรือย้ายส่วนประกอบใด ๆ ของสิ่งก่อสร้างจากบริเวณภายในของตัวอาคาร เช่น ชิ้นส่วนของสิ่งตกแต่งต่าง ๆ (Decorative Elements) ฉะนั้นจากรากฐานการดังกล่าวจะเป็นได้ว่า เริ่มมีการวางพื้นฐานทางกฎหมายตั้งแต่สมัยโบราณ ในการอนุรักษ์และบูรณะสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่ทรุดโทรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเก็บรักษาคุณลักษณะอันมีค่าของตัวเมืองไว้ พร้อมทั้งนี้ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับดำเนินการด้วย ผู้ที่สนใจในเรื่องนี้ สามารถหาหลักฐานอ่านได้จากบันทึกของนักกวีต่าง ๆ ในสมัยโรมัน เช่น การบันทึกเรื่องการบูรณะ Phidias's Zeus โดย Danmphon ซึ่งเป็นนักกวีในสมัย Hellenic Era หรือจากบทบันทึกเกี่ยวกับเรื่องการบูรณะและการเสริมโครงสร้างช่องประตูทางเข้าสู่ตลาดของเมือง Miletus เพื่อการรองรับน้ำหนักการทรุดตัว นักประวัติศาสตร์สันนิษฐานว่าได้เริ่มมีการวางระบบเกี่ยวกับกฎหมายการอนุรักษ์ขึ้น ตั้งแต่สมัย Emperor Septimus Severus แห่งอาณาจักรโรมันเป็นต้นมา

ในสมัยต่อมาภายใต้การปกครองของ Theoderich ซึ่งเป็นกษัตริย์ของเผ่า Goths ได้มีการออกกฎหมาย เพื่อคุ้มครองมิให้มีการทำลายผลงานศิลปะอันถือว่าเป็นวัตถุโบราณ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ ยัง ไม่มีผู้ใดสามารถสำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับประวัติ เรื่องกฎหมายของการอนุรักษ์ในภูมิภาคนี้

ภาคอื่น ๆ ของโลกได้ เช่น ในประเทศ Persia หรือ Egypt การอนุรักษ์ในสมัยยุคกลางของทวีปยุโรปนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่รัฐเป็นฝ่ายรับผิดชอบ ดังนั้นการวางกฎเกณฑ์เพื่อการบูรณะหรือที่เกี่ยวกับปัญหาการขายทรัพย์สินสมบัติต่าง ๆ เช่น ของศาสนสถาน (Church Property) จึงเป็นเรื่องขององค์การศาสนา (The Church) โดยตรงดังที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของ "Corpus Iuris Canonici"

ในสมัยต่อมาของยุค Italian Renaissance ซึ่งถือว่าเป็นยุคแห่งความมีศรัทธาเกี่ยวกับเรื่องศิลปะโบราณได้มีการดำเนินกิจการอย่างมากมาย ในเรื่องการบูรณะปฏิสังขรณ์โบราณวัตถุ ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โดยมีการวางเป้าหมายที่แจ่มชัด Pope Paul III ได้ก่อตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อวางนโยบายเกี่ยวกับการบูรณะโบราณวัตถุต่าง ๆ โดยได้มอบหมายให้ Raphael ซึ่งเป็นศิลปินเอกเป็นผู้อำนวยการโครงการขุดหาศิลปะวัตถุโบราณภายในเขตของกรุงโรม เช่นเดียวกันเมื่อปี ค.ศ. 1560 พระนางเจ้า Elizabeth I ของประเทศอังกฤษ ก็ได้ออกคำสั่งห้ามมิให้มีการทำลายโบราณสถาน อย่างไรก็ตาม กฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องการอนุรักษ์และการบูรณะปฏิสังขรณ์ในสมัยยุคกลาง (Medieval Period) เป็นเพียงกฎเฉพาะการมิใช้กฎหมายสำหรับการปฏิบัติทั่วไป

ภายหลังการปฏิบัติในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการประกาศให้ถือว่า โบราณวัตถุทุกชนิดภายในประเทศฝรั่งเศส เป็นสมบัติของพลเมืองชาวฝรั่งเศสทุกคน ตามกฎหมายแห่งเทศบัญญัติของปี ค.ศ. 1790 และ ค.ศ. 1792 โดยมีมาตรการการป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายขึ้นส่วนใด ๆ ของศิลปะวัตถุ ซึ่งในช่วงระยะเวลาเดียวกันนั้นได้เกิดมีการทำลายศิลปะวัตถุจำนวนมากมาย เช่นเดียวกับในประเทศเยอรมันนี เช่น การทำลายโบสถ์ วิหาร และงานศิลปะอันมีคุณค่าตามศาสนสถานต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางการค้า จึงเริ่มปรากฏมีการเขียนข้อวิจารณ์ และการเรียกร้องให้มีการปกป้องคุ้มครองโบราณสถานและศิลปะวัตถุต่าง ๆ ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเพื่อการอนุรักษ์ไว้เป็นหลักฐานสำคัญสำหรับชนรุ่นหลัง บุคคลเช่น Karl Friedrich Schinkel ซึ่งเป็นสถาปนิกสำคัญของประเทศเยอรมันนีในศตวรรษที่ 18 ได้แสดงความตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงเป็นผู้หนึ่งซึ่งได้เรียกร้องความสนใจจากสาธารณะชนทั่วไป ให้มีการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ โดยเสนอคำร้องต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ดำเนินการก่อตั้งหน่วยงานอนุรักษ์ระดับรัฐขึ้น ทั้งนี้ได้รับการตอบสนองโดยคณะรัฐบาลของแคว้น Prussia เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 1815 และได้เริ่มใช้เป็นกฎหมายขั้นพื้นฐานเมื่อปี ค.ศ. 1819 โดยมีการกำหนดห้ามมิให้มีการขายทรัพย์สินสมบัติของศาสนสถานต่าง ๆ และให้มีการวางมาตรการการควบคุมดูแลอีกด้วย และในปี ค.ศ. 1830

ได้มีการห้ามมิให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ในประเทศเยอรมันนี้ เช่น บ่อมปราการ หรือประตูและกำแพงเมือง เป็นต้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1835 กระทรวงศึกษา และวัฒนธรรมของประเทศเยอรมันนี้ได้รับการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ (Historical Monuments) และอาคารสถานที่สำคัญต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาความรู้ด้านเทคนิควิทยา

ระหว่างปี ค.ศ. 1902 ได้มีการออกกฎหมายการอนุรักษ์สภาวะทางภูมิสถาปัตยกรรม ซึ่งมีบทบัญญัติเรียกว่า "Prussian Anti-Defacement Law" และต่อมาในปี ค.ศ. 1907 ได้มีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องของการทำลายสภาพทางกายภาพของเมือง และหมู่บ้านตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศนับแต่นั้นเป็นต้นมา โบราณสถานและวัตถุโบราณที่มีคุณค่าและความสำคัญทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ ธรรมชาติ และภูมิสถาปัตยกรรมภายในประเทศเยอรมันนี้จึงได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ การพัฒนาหน่วยงานดังกล่าวได้เริ่มต้นแพร่หลายไปสู่แคว้นต่าง ๆ ของประเทศเยอรมันนี้ต่อไปในที่สุด

ปัจจุบันนี้ ได้มีการลงสนธิสัญญาระดับนานาชาติตามเทศบัญญัติ ซึ่งได้กำหนดให้ใช้เป็นกฎหมาย ณ กรุง Heque ประเทศฮอลแลนด์ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 โดยเรียกว่า "Haque Convention on the Protection of Cultural Objects in the Case of Armed Conflict"

จะเห็นว่าคุณค่าของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม แม้เป็นสิ่งที่วัดได้ไม่ชัดเจน ไม่มีลักษณะเป็นตัวเลขหรือเป็นสถิติ แต่ก็เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันมาช้านานในชุมชนอารยะทั้งหลาย นับแต่การอนุรักษ์อาคารกรีก หรือการรักษาอนุสาวรีย์-รูปปั้น ที่ขนาบมาจากอียิปต์ของชาวโรมัน และการเก็บรักษา ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อใช้งานอาคารกรีกและโรมัน ของสถาปนิกสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ในหลายศตวรรษต่อมา แต่เรากลับพบว่านักผังเมืองสมัยใหม่ (คริสต์ศตวรรษที่ 19) ได้ทำลายมรดกทางสภาพแวดล้อมเหล่านี้ลง ไปมากมาย เพื่อสร้างอาคารแห่งใหม่ ๆ และใช้ที่ดิน เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ปัจจุบันนี้ในอารยะประเทศทั่วโลกผู้สังสมอารยะธรรมรุ่งโรจน์ ในอดีตมาช้านาน ต่างตระหนักถึงคุณค่าของการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมหรือสภาพแวดล้อม อันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของบรรพบุรุษ ซึ่งให้คุณค่าเอนกอนันต์ทางด้านจิตใจ เป็นสิ่งบ่งบอกเอกลักษณ์ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร และเป็นความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ยังให้คุณค่าทางด้านภูมิทัศน์เมือง และสภาพแวดล้อมตลอดจนให้คุณค่าด้านการใช้สอยที่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้

จากคุณลักษณะการอนุรักษ์ดังกล่าว จึงมีผู้เห็นความสำคัญและกล่าวถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ด้านต่าง ๆ ไว้มากมาย ส่วนนี้จึงของสรุปแนวความคิดดังกล่าวไว้ดังนี้

### 1. ความหมายของคำว่า "การอนุรักษ์" (Conservation)

ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า การอนุรักษ์ คือ การรักษาให้คงเดิม (การอนุรักษ์ที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ก็คือ การรู้จักใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ใช้ได้นานที่สุด เกิดประโยชน์มากที่สุด และสูญเสียน้อยที่สุด การอนุรักษ์ที่เกี่ยวข้องกับมรดกทาง วัฒนธรรม ก็คือ การรู้จักรักษาไว้มิให้สูญสิ้นไป หรือให้อยู่ในสภาพคงเดิม)

นอกจากนี้ ในการให้คำนิยามของการอนุรักษ์ (Conservation) ในปัจจุบัน ได้มีผู้พยายามให้คำจำกัดความและเหตุผลสนับสนุนที่น่าสนใจหลายทัศนะ ดังนี้

1.1 การอนุรักษ์ เป็น เรื่องของความรู้ ในคุณค่าของความงามแห่งงานศิลปะ สถาปัตยกรรม ภูมิทัศน์ และสภาวะแวดล้อมในชุมชนนั้น

1.2 การอนุรักษ์ เป็น เรื่องของความเข้าใจในเอกลักษณ์ของคนและชุมชน และการดำรงเอกลักษณ์นั้นไว้ก็เพื่อเป็นเครื่องชี้แสดงถึงความเป็นมา ถึงวิวัฒนาการ และการพัฒนาของเผ่าพันธุ์ เชื้อชาติ และสังคม

1.3 การอนุรักษ์ เป็น เรื่องของความผูกพันในสิ่งต่าง ๆ ที่บรรพบุรุษของตนได้สร้างสรรค์ขึ้นมา และใครจะรักษาไว้เป็นมรดกที่จะสืบทอดไป สำหรับชนรุ่นหลัง

1.4 การอนุรักษ์ เป็น เรื่องของความเข้าใจในความเกี่ยวเนื่อง และสัมพันธ์ของประวัติศาสตร์ ศิลปะสถาปัตยกรรม และวัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนอารยธรรมของมนุษย์ รวมทั้งสิ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องกับเหตุการณ์ และบุคคลที่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ

1.5 การอนุรักษ์ เป็น เรื่องของความรู้ซึ่งในคุณค่าของสิ่งที่เป็นสัญลักษณ์แห่งอดีตแห่งเหตุการณ์สำคัญ แห่งความสำเร็จและชัยชนะ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอดีต และมีผลมาถึงปัจจุบัน หรือต่อไปในอนาคต

1.6 การอนุรักษ์ เป็น เรื่องของความเข้าใจที่จะสงวนรักษาหลักฐาน พยานทางวิชาการและทางประวัติศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อไปในอนาคต

1.7 การอนุรักษ์ เป็น เรื่องของความเสียสละไม่ยอมสูญเสียสิ่งดีงาม สิ่งสำคัญ และสิ่งต่าง ๆ ที่ตกทอดมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน หากยากที่จะคงสภาพรักษาไว้เป็นมรดกสมบัติของตนเองของชุมชนและของชาติไป

1.8 การอนุรักษ์ เป็นเรื่องของความเข้าใจ ที่อาศัยบทเรียนแห่งอดีตมาเปรียบ เทียบสภาพปัจจุบัน เพื่อการดำเนินงานที่เหมาะสมในอนาคต

1.9 การอนุรักษ์ เป็นเรื่องของความเข้าใจในการบำรุงรักษาสິงที่มีคุณค่ามีความ สำคัญไม่ให้สูญหาย สูญสลาย ตามอายุขัยของสิ่งนั้น หรือมิให้ถูกทำลายโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์

1.10 การอนุรักษ์ เป็นเรื่องของความรู้ในการดำเนินงานหรือการใช้ประโยชน์ อย่างเหมาะสมในสิ่งที่มีคุณค่าอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรม และตกทอดมาถึงชนรุ่นปัจจุบัน

1.11 การอนุรักษ์ เป็นเรื่องของการเลือกแนววิถีที่เหมาะสมในการดำเนินงานเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรม โดยการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงตามสภาพที่เป็นอยู่ หรือตามความจำเป็น ในสภาวะการณปัจจุบัน (บัณฑิต จุลาสัย 2528 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

และในทัศนะของ Gerald Burke ที่กล่าวไว้ว่ามนุษย์ที่ประกอบด้วยอวัยวะที่สมบูรณ์ และนำชมเป็นสัญลักษณ์ของการมีสุขภาพดี และมีชีวิตที่มีความสุขแล้ว เราสามารถใช้หลักการ เดียวกันนี้กับชุมชนหรือเมืองได้เช่นกัน โดยการรักษาสภาพที่ดีของเมือง 3 ประการ ได้แก่

- 1) รักษาร่างกายของเมืองให้ดีและบำรุงรักษาสุขภาพของเมืองเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจ และกิจกรรมทางสังคมดำเนินไปด้วยดี
- 2) ผ่าตัดเพื่อปรับปรุงระบบการติดต่อ(Circulation) และเอาส่วนที่เป็นโรคออกไป
- 3) สร้างชีวิตใหม่ในส่วนที่เสื่อมโทรม หรือสร้างสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ บนที่เก่าหรือ ที่ใหม่

ลักษณะทั้ง 3 ประการนี้ คือสิ่งที่แสดงความหมายของคำว่า "อนุรักษ์" ซึ่งครอบคลุมถึง การปรับปรุงบริเวณศูนย์กลาง (Central Area Renewal) การปรับปรุง (Rehabilitation) ที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงใหม่ (Redevelopment) รวมทั้งการขยายตัวของเขตที่พักอาศัย และการอนุรักษ์นั้นมิได้หมายความว่าเฉพาะการเก็บรักษาหรือการป้องกันให้ปลอดจากการเน่าเปื่อย หากแต่หมายถึงการรักษาสภาพตลอดจนการใช้งานด้วย ส่วนมากมักจะหมายถึงการรักษาอาคารทั้งเดี่ยว และกลุ่ม ด้านรูปร่าง หน้าตา ตลอดจนการปรับปรุงการใช้สอยภายใน สำหรับการอนุรักษ์เมือง จะมีความหมายรวมถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการของเมือง ได้แก่ อาคาร (Building Fabric) รูปแบบของพื้นที่ (Pattern of Land) และการใช้ประโยชน์ของอาคาร (Building Utilization) ซึ่งทั้ง 3 สิ่งนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้เมื่อประวัติศาสตร์จะ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะถึงการอนุรักษ์อาคาร แต่รวมทั้งโครงข่ายถนนที่มีลักษณะเฉพาะตัวด้วย เช่น

ถนนในสมัยกลางที่คึกคักจะปรากฏในรูปแบบของความกว้างถนน ที่ว่างขนาดเล็ก (Informal space) และสัดส่วนของอาคาร ทั้งหมดนี้สรรค์สร้างคุณภาพของเมือง

จากทัศนทางความคิดดังกล่าว พอสรุปนิยามของการอนุรักษ์ในความหมายของการอนุรักษ์ชุมชนหรือเมือง รวมทั้งสภาพแวดล้อม ได้ดังนี้ คือ

การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การสงวนรักษา บังคับ คุ้มครอง และเพิ่มคุณค่าให้กับอาคาร กลุ่มอาคาร และบริเวณโดยรอบ ที่มีความสำคัญและมีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม ประวัติศาสตร์ สังคม และเทคโนโลยี ทั้งที่ยังมีประโยชน์ใช้สอยร่วมกับเราในชีวิตประจำวัน และโบราณวัตถุ โบราณสถาน หรือส่วนของเมืองที่ไม่ได้มีการใช้สอยอีกแล้วก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งลักษณะเฉพาะของเมือง (Character of Town) ตลอดจนรักษาทุกสิ่งทุกอย่างไว้ในสภาพเดิม หรือเก็บไว้เป็นเพียงพิพิธภัณฑ์ของอดีตเท่านั้น หากต้องการให้มรดกวัฒนธรรมทุกชิ้นมีคุณค่าต่อชนทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคตด้วย ซึ่งการอนุรักษ์ในที่นี้จะมุ่งเน้นการควบคุมการเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่เป็นระ เียบย และก่อให้เกิดผลเสียน้อยที่สุดเป็นสำคัญ และเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาในสภาพที่เหมาะสม โดยมีนโยบายและเป้าหมายในการอนุรักษ์ เป็นเครื่องมือควบคุมและการสนับสนุนจากทั้งภาครัฐบาล ภาวเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งความร่วมมือประสานงานกันจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ อาทิ นักผังเมือง นักออกแบบชุมชน ภูมิสถาปนิก วิศวกรนักอนุรักษ์ นักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ ศิลปะ และช่างฝีมือ โดยมีนักชีววิทยา เคมี ฟิสิกส์และภูมิศาสตร์ เป็นผู้ให้ความสนับสนุน

นอกจากคำว่า "Conservation" ที่ได้ให้นิยามความหมายไปแล้ว ยังมีคำอื่นที่เกี่ยวข้องกับ "การอนุรักษ์" หลายคำ เพื่อให้ความหมายของการอนุรักษ์สมบูรณ์ จึงขอกล่าวถึงความหมายของคำเหล่านี้ พอสังเขปดังนี้ (จารุณี ศิริมังคะลา 2531 : 12-13)

Preservation หมายถึง การบักรักษา ซึ่งมีความหมายใกล้เคียง Conservation มากที่สุด แต่นัยของการอนุรักษ์ (Preservation) มักจะมุ่งไปในการเก็บรักษาสิ่งของในพิพิธภัณฑ์หรือสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง โดยเฉพาะในขณะที่การอนุรักษ์ (Conservation) ให้ความหมายครอบคลุมไปถึงการบักรักษาสิ่งของที่ยังเสนอประโยชน์ใช้สอยได้อยู่ เช่น เป็นการอนุรักษ์แบบ Preservation เป็นต้น

Restoration หมายถึง การบูรณะ ปรับปรุงให้คืนสภาพเดิม เป็นลักษณะของการก่อสร้าง หรือรวบรวมชิ้นส่วนที่รกรักหักพังลงมากลับขึ้นใหม่ ภายในขอบเขตของการต่อเติมศิลปะสถาปัตยกรรมแต่ละชนิด

Renewal หมายถึง การฟื้นฟู เป็นระดับของการอนุรักษ์ที่กว้างขึ้นกว่า Restoration โดยเน้นถึงการวางผังเมือง ซึ่งจะมีการวิจัยในด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เพื่อให้การดำรงชีวิตใหม่ในส่วนของเมืองเก่าที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์ได้ประโยชน์ และเป็นไปได้โดยดีที่สุดทั้งนี้โครงการอาจ หมายถึง การก่อสร้างอาคารเก่าขึ้นมาใหม่ การปรับปรุงหรือทั้ง ส่วนต่อเติมที่ไม่มีคุณค่าการจัดส่วนบริการทางสาธารณสุขเพิ่มเติม รวมทั้งการกำหนดประโยชน์ใช้สอยใหม่ในอาคารเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองนั้น ๆ

Rehabilitation ให้ความหมายถึงการสงวนรักษาของเดิม การปรับปรุงของที่รกรักหักพังให้คงสภาพเดิม การวางแผนในระดับผังเมือง โดยครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนนั้น ๆ เมื่อการโยกย้ายจากที่เดิมเป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อความอยู่รอดของศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ของเมืองเหล่านั้น ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

## 2. สิ่งที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์

สิ่งที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์นั้น เป็นปัญหาที่สำคัญไม่น้อยกว่าปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนอนุรักษ์ ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจชัดเจนว่าเราจะอนุรักษ์อะไร อันเป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นที่สุดสำหรับการวางแผนอนุรักษ์เพื่อสิ่งนั้น ๆ ต่อไป ในความเป็นจริงแล้วสิ่งที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์แปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย แต่ในปัจจุบันมี 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ที่มุ่งเน้นการอนุรักษ์ความเป็นอยู่ของทั้งบริเวณ (Living as a Whole) สิ่งเหล่านี้ได้แก่

2.1 ลักษณะเฉพาะของเมือง โดยเนื้อหาของการอนุรักษ์นั้น สิ่งสำคัญอันดับแรกที่จะต้องอนุรักษ์ไว้ก็คือ ลักษณะเฉพาะของเมือง (Character of town) ซึ่งในที่นี้หมายถึงเอกลักษณ์ของเมืองอันเกิดจากภาพรวม (Image) ของการรวมตัวกันของกลุ่มอาคาร (Building Fabric) โดยขนาดของชุมชนและจำนวนประชากรจะเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของเอกลักษณ์ชุมชนเมือง (Worskett 1969 : 9 - 41) รวมถึงรูปแบบเฉพาะของเมืองและโครงข่ายถนน (Pattern of land) บรรยากาศของชุมชน ลักษณะกิจกรรมของสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนอิทธิพล



จากภูมิประเทศและนโยบายทางการเมือง หรือหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ทำให้เมืองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากเมืองอื่น ๆ

2.2 สถาปัตยกรรม สถาปัตยกรรมเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ง่ายและสร้างความประทับใจเป็นอันดับแรกก่อนที่จะให้ความสนใจสภาพรอบข้าง อันได้แก่ อาคาร หรือ สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ นับตั้งแต่ อนุสาวรีย์ สะพาน กำแพงเมือง ประสาท พระราชวัง โบสถ์ วิหาร วัด หรือ ศาสนาสถานอื่น ๆ เป็นต้น (Dobby 1978 : 33-34) สิ่งเหล่านี้หากมีสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี จะทำให้สถาปัตยกรรมมองดูต้อยคุณค่าไปได้ สถาปัตยกรรมที่ควรอนุรักษ์จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (Dobby 1978 : 33-34, Burke 1976 : 129, City Plan Commission Providen, 1967) อ้างถึงใน ประพนอม ตัณสุชาพันธ์. 2530 : 11-12)

- เป็นสิ่งที่สมควรยอมรับว่าเป็นงานศิลปะ เป็นผลงานที่บรรจงสร้างสรรค์ปรากฏถึงพร้อมด้วยความงาม และคุณลักษณะแห่งตระกูลศิลปะนั้น
- เป็นงานสถาปัตยกรรมที่หายากและแปลกประหลาด จนกลายเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น
- เป็นตัว เชื่อมต่อแห่งพัฒนาการทางสถาปัตยกรรม
- เป็นตัว เชื่อมต่อ หรือเป็นตัวอย่างแห่งพัฒนาการด้านเทคนิควิทยา
- เป็นสิ่งที่มีควมน่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการท่องเที่ยว
- เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคคล หรือเหตุการณ์สำคัญที่ผู้คนส่วนใหญ่ระลึกถึง

นอกจากนี้ ได้มีผู้ให้ข้อคิดในการพิจารณาคุณค่าของงานสถาปัตยกรรมเพื่อการอนุรักษ์ที่นอกเหนือจากคุณสมบัติดังกล่าวไปแล้วนั้น ก็ควรคำนึงถึงคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย

- สถาปัตยกรรมที่มีความสำคัญต่อชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ

อาคารสถานที่ที่มีความผูกพันและสำคัญต่อชุมชนใดชุมชนหนึ่ง โดยเฉพาะต่อประชาชนท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมก่อให้เกิดความคลั่งคลั่งจิตใจที่จะรักษาไว้เป็นอนุสรณ์ เช่น วังเจ้าเมือง วัดสำคัญของชุมชน และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่มีมาแต่อดีต ตลอดจนอาคารสาธารณะที่มีมาแต่เริ่มแรก เช่นอาคารที่ทำการไปรษณีย์ สถานีรถไฟ โรงเรียน ศาลาประชาคมสุขศาลา สถานีอนามัย อาคารเรือนแถวสมัยแรก เป็นต้น ตัวอย่างที่เป็นงานอนุรักษ์สถาปัตยกรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลงานที่สำคัญนั้น เช่น ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนนทบุรี และที่จังหวัดจะเข็งเทรา

สำหรับอาคารเรียนนั้น เช่น อาคารโรงเรียนราชินี โรงเรียนวัดสวนดอกเชียงใหม่ นอกจากนั้น ยังมีสถานีรถไฟหัวหิน สถานีรถไฟเชียงใหม่ เป็นต้น

- งานสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น

สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นภูมิภาคต่าง ๆ ย่อมเป็นเครื่องแสดงถึงวิวัฒนาการทางสังคมของกลุ่มชน ลักษณะสำคัญทางด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของเผ่าพันธุ์ และสะท้อนถึงสภาพของ เศรษฐกิจ ระดับการเป็นอยู่ของกลุ่มชน อิทธิพลของสภาวะแวดล้อมทางกายภาพ เช่น จากลักษณะ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทรัพยากรที่มีในอาณาบริเวณ อิทธิพลเหล่านี้จะสะท้อนออกในรูปแบบ และ ลักษณะของบ้านพักอาศัย และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ตามความเชื่อถือในศาสนสถาน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้สมควร ที่จะได้รับการอนุรักษ์ไว้ เช่นกัน

- สถาปัตยกรรมที่เกื้อกูลและส่งเสริมภูมิทัศน์และสภาวะแวดล้อม

อาคารที่ตั้งอยู่ในบริเวณข้างเคียงอาคารสำคัญ อาคารดีเด่น หรือกลุ่มอาคารใดซึ่งมี คุณสมบัติที่สวยงาม มีส่วนส่งเสริมให้บังเกิดความสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ควร อย่างยิ่งที่จะอนุรักษ์ไว้ แม้ว่าจะเป็นสิ่งก่อสร้างสาธารณะที่ไม่ปรากฏความงามและความสำคัญระดับ สถาบันของชาติก็ตาม ทั้งนี้ในเรื่องการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและชุมชนนั้น มิใช่เรื่องซึ่งควรมีความ ผูกพันกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เป็นเรื่องซึ่งจะต้องตระหนักถึงคุณภาพลักษณะ และความหมาย ต่อส่วนรวมเป็นหลัก (บัณฑิต จุฬาสัย 2534 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

### 3. ระดับของการอนุรักษ์ หรือการแทรกแซงใด ๆ (Degree of Intervention)

(Bernard M. Fer lden, 1982)

อนุรักษ์หรือการแทรกแซงใด ๆ ต่อโครงสร้างอาคารประวัติศาสตร์ มีหลายขนาดและ ระดับ ทั้งนี้ขึ้นกับสภาพทางกายภาพและสาเหตุของความเสื่อมทรุดของโครงสร้าง ตลอดจนการ ทำนายสภาพแวดล้อมในอนาคตของอาคารนั้น ๆ การเลือกระดับของการอนุรักษ์ใด จะต้องพิจารณา องค์ประกอบเหล่านี้เป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งบางกรณีระดับการแทรกแซงเหล่านี้อาจถูกนำมาใช้ในเวลา เดียวกันหลายระดับ ในส่วนต่าง ๆ ของโครงสร้างทั้งหมดก็ได้ การแทรกแซงทั้ง 7 ระดับ ได้แก่

3.1 การป้องกันการทรุดโทรมหรือการอนุรักษ์โดยทางอ้อม (Prevention of Deterioration or Indirect Conservation) ได้แก่ การควบคุมสภาพแวดล้อมหรือการ ป้องกันสาเหตุของความเสื่อมโทรม การละเลยก็ต้องได้รับการป้องกันโดยการมีการบำรุงรักษาที่มี

การตรวจสอบสม่ำเสมอ ดังนั้นการป้องกันจึงรวมหมายถึงการควบคุมความชื้นในอาคาร อุณหภูมิ และแสง ตลอดจนการป้องกันอัคคีภัย การลอบวางเพลิง โจรกรรม และมีการดูแลรักษา ทำความสะอาดที่ดี และในบางกรณีจะรวมถึงวิธีการลดอันตราย ทั้งจากอากาศสกปรกและการสั่นเทือนเนื่องจากการจราจร ควบคุมการทรุดตัวของดิน กล่าวโดยสรุป การตรวจสอบสภาพโดยสม่ำเสมอเป็นพื้นฐานของการป้องกันความทรุดโทรม

3.2 การสงวนรักษา (Preservation) การสงวนรักษาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม จุดมุ่งหมายก็คือ การรักษาสภาพวัตถุให้คงสภาพที่เป็นอยู่ การซ่อมแซมจะกระทำเมื่อมีความจำเป็นในการป้องกันการทรุดโทรมที่จะมีต่อไป การหลายและทรุดโทรมที่เกิดจากน้ำท่วมรูปแบบ โดยสารเคมี โดยแมลง สัตว์ร้าย และจุลินทรีย์ จะต้องถูกยับยั้งเพื่อรักษาสภาพของโครงสร้าง

3.3 การส่งเสริมความมั่นคง (Consolidation) เรียกก็อย่างหนึ่งว่า การอนุรักษ์โดยตรง (Direct Conservation) การส่งเสริมความมั่นคงคือการเพิ่มหรือใส่วัสดุเชื่อมสืบต่อไป หรือโยงยุดให้โครงสร้างเป็นชิ้นเดียวกัน

ในอาคารประวัติศาสตร์ที่โครงสร้างทรุดโทรม จนไม่สามารถทนทานต่อภัยอันตรายได้อีก การส่งเสริมความมั่นคงอาจจะต้องกระทำ อย่างไรก็ตามจะต้องเคารพและรักษาระบบและรูปทรงของโครงสร้างเดิม จะต้องไม่มีการทำลายหลักฐานทางประวัติศาสตร์ใด ๆ การใช้ความชำนาญและวัสดุพื้นเมืองเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด แต่หากวิธีการพื้นเมืองไม่เพียงพอ การอนุรักษ์อาจใช้วิธีการสมัยใหม่ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสม

3.4 การบูรณะ (Restoration) จุดมุ่งหมายของการบูรณะคือ การฟื้นฟูแนวความคิดดั้งเดิมของวัตถุหรือทำให้วัตถุนั้นกลับคืนสู่ความชัดเจน การบูรณะและการทำส่วนรายละเอียดและลักษณะของวัตถุให้สมบูรณ์ ต้องทำบนพื้นฐานของความเคารพวัตถุดั้งเดิม หลักฐานทางโบราณคดี การออกแบบดั้งเดิมและพยานหลักฐานที่แท้จริง การเปลี่ยนชิ้นส่วนที่ผุพังหรือสูญหายต้องรวมกลมกลืนกับโครงสร้างทั้งหมด แต่จะต้องเห็นความแตกต่างจากของเดิม โดยการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการบูรณะจะไม่เป็นการปลอมแปลงหลักฐานประวัติศาสตร์และโบราณคดี โดยนัยหนึ่ง การทำความสะอาดอาคารก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการบูรณะ และการเปลี่ยนชิ้นส่วนตกแต่งที่หายไปก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน

3.5 การปรับปรุงใหม่เป็นที่ยุอาศัย (Rehabilitation) วิธีการที่ดีที่สุดในการเก็บรักษาอาคาร (Preserving) ด้วยวิธีการตรงข้ามกับจุดประสงค์ดังกล่าว คือ 'การนำอาคารนั้น ๆ มาใช้งานหรือทำให้ทันสมัย โดยปราศจากการเปลี่ยนแปลง โดยทั่วไปการใช้งานตามจุดประสงค์ดั้งเดิมเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในการอนุรักษ์อาคาร เพราะนั่นหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่น้อยลง แต่การเปลี่ยนแปลงการใช้งานของอาคารเดิม มักจะเป็นทางเดียวที่คุ้มค่าทางประวัติศาสตร์ และสุนทรียภาพถูกรักษาได้อย่างมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และอาคารทางประวัติศาสตร์เหล่านี้ มักถูกปรับปรุงให้มีมาตรฐานสำหรับการอยู่อาศัย เทียบเท่ามาตรฐานปัจจุบัน

3.6 การสร้างชิ้นส่วนใหม่ (Reproduction) การสร้างชิ้นส่วนใหม่ คือการออกแบบชิ้นส่วนศิลปวัตถุที่มีอยู่ ทั้งนี้เพื่อการเปลี่ยนแทนชิ้นส่วนที่หายไป หรือเสื่อมโทรมไป ส่วนใหญ่เป็นเป็นระดับประคาลวดลาย เพื่อให้เกิดความกลมกลืนของสุนทรียภาพ หากทรัพย์สินทางวัฒนธรรมใดถูกทำลายอย่างไม่สามารถเอากลับคืนมาได้หรือถูกคุกคามโดยสภาพแวดล้อม อาจจะต้องเคลื่อนย้ายศิลปวัตถุไปยังสถานที่ที่มีสภาพแวดล้อมเหมาะสม และชิ้นส่วนใหม่จะถูกนำไปแทนที่เพื่อรักษาเอกภาพของสถานที่หรืออาคารนั้น ตัวอย่างเช่น ประติมากรรมเดวิด ของไมเคิล แองเจโล ถูกเคลื่อนย้ายจาก Piazza Della Signoria ฟลอเรนซ์ไปยังพิพิธภัณฑ์แห่งหนึ่ง เพื่อป้องกันจากอากาศและรูปปั้นจำลองถูกนำไปตั้งไว้แทนที่ เป็นต้น

3.7 การสร้างชิ้นใหม่ (Reconstruction) การสร้างอาคารประวัติศาสตร์หรือเมืองเก่าขึ้นมาใหม่ โดยใช้วัสดุใหม่ ๆ อาจจะเป็นถ้าอาคารเหล่านั้นพังทลายไป เพราะไฟหรือสงครามหรือแผ่นดินไหว การสร้างชิ้นใหม่สามารถสร้างร่องรอยเก่าแก่ของอายุได้ เช่นเดียวกับการบูรณะการสร้างใหม่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานเอกสารที่เที่ยงตรง ไม่ใช่ความเพ้อฝัน

การเคลื่อนย้ายอาคารทั้งหมดไปยังสถานที่ตั้งใหม่ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการสร้างชิ้นใหม่ ซึ่งอาคารที่ทำเช่นนั้นต้องเป็นอาคารสำคัญระดับนานาชาติเท่านั้น อย่างไรก็ตามการทำเช่นนี้หมายถึงการสูญเสียคุณค่าทางวัฒนธรรมที่สำคัญ และเกิดการเสี่ยงในสภาพแวดล้อมใหม่ เช่น หมู่วัดแห่งอูซิมเบล แห่งราชวงศ์ที่ 19 ของอียิปต์ ซึ่งถูกย้ายออกไปเพื่อป้องกันการถูกน้ำท่วมจากการสร้างเขื่อนอัสวาน แต่ปัจจุบันกำลังถูกลมพัดเข้าเสีกร่อน

#### 4. ขอบเขตของพื้นที่อนุรักษ์

แม้ว่าเราจะทราบว่า จะอนุรักษ์อะไรบ้างแล้ว แต่ในทางปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์นั้น เป็นการยากที่จะกำหนดขอบเขตของการอนุรักษ์ให้แน่นอนลงไปได้ และบางครั้งการกำหนดขอบเขต

ของการอนุรักษ์อย่างเด็ดขาดก็เป็นอันตราย เนื่องจากอาจเป็นการจำกัดความเจริญเติบโตของเมือง และการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชากรในเมือง ในการอนุรักษ์บางแห่งอาจจำเป็นต้องทำการอนุรักษ์เมืองทั้งเมือง ซึ่งกินบริเวณกว้างขวางจึงจะประสบผลสำเร็จ แต่ปัญหาที่ตามมาคือจะยุติเขตการอนุรักษ์ลงจุดใด และอย่างไรจึงจะไม่ขัดความต่อเนื่องของระบบเมืองเดิม ขณะที่บางครั้งการอนุรักษ์ที่วางในเมือง (Urban Space) ที่สำคัญเพียงแห่งเดียวก็สามารถแทน Image ทั้งเมืองได้ (อำนาจ พิชิตเดช 2528 : 105) ดังนั้นการกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์จึงสมควรมีความยืดหยุ่นเพียงพอ โดยมุ่งเน้นที่การศึกษาลักษณะเฉพาะของเมืองอย่างไรก็ตาม การกำหนดขอบเขตของพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะในด้านของรัฐ ที่จะประกาศเขตควบคุม เพื่อให้สามารถทำการอนุรักษ์พื้นที่ใด ๆ ได้ ข้อควรพิจารณาในการกำหนดเขตอนุรักษ์ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนส่วนใหญ่จะพิจารณาจากองค์ประกอบหลาย ๆ อย่าง ร่วมกัน (อำนาจ พิชิตเดช 2528) เช่น

- สถาปัตยกรรม ซึ่งเป็นเครื่องแสดงให้เห็นขอบเขตของเมือง หรือมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ของเมือง เช่น แม่น้ำ คลองรอบเมือง
- องค์ประกอบที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของเมือง เช่น บ่อน้ำ ค่ายกำแพงเมือง
- อาคารหรือกลุ่มอาคารที่มีลักษณะเด่นทางสถาปัตยกรรม และแสดงให้เห็นศิลปกรรม วัฒนธรรมของชาวเมือง เช่น พระราชวัง วัด โบสถ์
- ลักษณะสังคม และความเป็นอยู่ของชาวเมือง ซึ่งอาจจะแสดงให้เห็นได้โดยตลอด จัตุรัสกลางเมือง บ้านพักอาศัย
- มุมมอง (Visual Impact) คือ บริเวณที่มีมุมมองที่ดี หรือเมื่อทำการอนุรักษ์แล้วสามารถก่อให้เกิดมุมมองที่ดีต่อเนื่องได้ สิ่งที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับมุมมอง เช่น ความสูงของโบราณสถาน และอาคารที่อยู่ใกล้เคียง

ยุทธวิธีที่นิยมใช้ในการกำหนดเขตอนุรักษ์ โดยเฉพาะเมืองเก่าที่ยังคงมีชีวิตอยู่ (Historic Urban Center) ในปัจจุบันมักจะเริ่มจากการประกาศเขตอนุรักษ์ในใจกลาง และบริเวณโดยรอบส่วนของเมืองที่มีคุณค่าสูงสุด มีแนวโน้มที่ผู้คนส่วนใหญ่จะเห็นความสำคัญที่ต้องอนุรักษ์ได้ผลแล้วจึงค่อย ๆ ประกาศพื้นที่รอบนอก ๆ เพิ่มออกไปเรื่อย ๆ จนถึงสุดบริเวณที่สมควรอนุรักษ์ ตัวอย่างเช่น การอนุรักษ์ภายในคูเมืองเชียงใหม่ ซึ่งในโอกาสต่อไปอาจมีการประกาศเขตอนุรักษ์ขยายวงกว้างออกไปถึงเขตรอบนอกคูเมือง หรือกว้างขวางกว่านั้นก็ได้ หากบริเวณเหล่านั้นมีคุณค่าของสิ่งอันควรอนุรักษ์เพียงพอ

## 5. เป้าหมายและหลักการอนุรักษ์

เป้าหมาย แนวความคิดและหลักการอนุรักษ์ที่คืบั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น และแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย ในประเทศอังกฤษ นับแต่มีการก่อตั้ง "Society for the Protection of Ancient Buildings" ในปี 1877 นั้น ได้มีแนวความคิดที่จะทำการปกป้องรักษา (Protection) อาคารมากกว่าที่จะปฏิสังขรณ์ (Restoration) (Burke 1976 : 116-119) กล่าวคือ จะสนับสนุนให้มีการดูแลรักษาอาคารอย่างดีเป็นกิจวัตรประจำวัน เพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของอาคาร และต่อต้านการเสริมเติมแต่งโครงสร้างหรือส่วนประดับอาคารกลาง คือ หากเกิดความไม่สะดวกในการใช้อาคารต่างประโยชน์ใช้สอยใหม่ในปัจจุบันก็ควรที่จะสร้างอาคารใหม่ขึ้นมาแทนที่จะทำการแก้ไขหรือขยายอาคารเดิม และตามแนวความคิดนี้ ทางที่ดีที่สุดก็คือ การปฏิบัติต่อโบราณสถานดังเช่น อนุสรณ์ของสิ่งล่วงลับไปแล้ว สร้างโดยลักษณะที่ล่วงลับไปแล้ว ซึ่งศิลปสมัยใหม่ไม่สามารถเลียนแบบได้โดยปราศจากการทำลาย

ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ชุมชนหรือเมือง ได้ปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้ Civic Amenity Act ในอังกฤษในปี ค.ศ. 1967 (พ.ศ.2510) (Chapman, Reynolds, Ed.1969 : ) นับเป็นการก้าวจากการอนุรักษ์อาคารหลังใด ๆ เป็นกลุ่มอาคารหรือพื้นที่ที่มีความสำคัญพิเศษทางสถาปัตยกรรมหรือทางประวัติศาสตร์ ดังนั้นการยอมรับคุณค่าของกลุ่มและที่ตั้งจึงเกิดขึ้น หน่วยงานวางแผนจะเป็นผู้กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว เพื่อจุดประสงค์ในการอนุรักษ์และส่งเสริมลักษณะและทัศนภาพของบริเวณนี้

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเป้าหมายและหลักการอนุรักษ์ สรุปได้ดังนี้คือ (ประนอม ตัณสุภาภรณ์ 2530 : 18-20)

5.1 การอนุรักษ์หากมีความสัมพันธ์กับชีวิตในสังคม (Social Life) กล่าวคือ เป็นไปด้วยกัน สอดคล้องกัน และส่งเสริมกัน ก็จะช่วยให้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น (Worskett 1969 : 42-56) การอนุรักษ์ไม่ใช่การปรับปรุงตัดแปลงอาคารขึ้น เพื่อให้ดึงดูดการท่องเที่ยวเท่านั้น แต่หากประวัติศาสตร์จะมีความหมายต่อโลกปัจจุบัน และจะให้มีการต่อเนื่องกับอดีตแล้ว การอนุรักษ์จะต้องเกี่ยวข้องกับการรักษาสภาพแวดล้อมของชีวิตความเป็นอยู่ด้วย ดังนั้นในบางแห่งอาจต้องการความสงบเงียบ ขณะที่อีกหลายแห่งอาจต้องการความลึกลับ ความมีชีวิตชีวา เพื่อปลูกอดีตของมันให้ตื่นขึ้นมาอีกครั้ง

5.2 การอนุรักษ์กับการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินไปควบคู่กัน (Wors-keet 1969 : 42-56) เราไม่อาจปฏิเสธความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนี้ได้ สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จะเป็นแรงผลักดันหรือส่งผลให้เกิดความต้องการ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางกายภาพไปด้วย และหากการอนุรักษ์เป็นสิ่งมีคุณค่าแล้ว เราต้องผสมผสานระหว่างการเปลี่ยนแปลงใหม่กับโครงสร้างเก่าของเมือง เพราะโดยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจเราไม่อาจสร้างเมืองใหม่ทั้งเมืองได้ เราจะต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างใหม่ที่ไม่ทำลายคุณค่าของอาคารเก่า ตลอดจนเอกลักษณ์ของเมืองประวัติศาสตร์ที่ต้องการอนุรักษ์ไว้

ในทางปฏิบัติแล้ว การอนุรักษ์จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เช่น อาคาร อนุรักษ์ถูกเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นโรงเรียนหรือหอพัก มีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มลงไป เช่น ห้องน้ำระบบระบบ เป็นต้น เราต้องเข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและพื้นฐานดั้งเดิมทางสังคมและทางเศรษฐกิจนั้น เพื่อใช้ข้อมูลเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผน และพัฒนาด้านเทคนิค เพื่อใช้แก้ปัญหาเหล่านี้ได้

5.3 ในการประชุมที่เรียกว่า "Civic Trust Conference" ที่จัดขึ้นที่กรุงลอนดอน ในปี ค.ศ. 1972 ได้สรุปหลักการอนุรักษ์บางประการไว้ดังนี้ คือ (Civic Trust 1972 : )

- เพื่อเก็บรักษาส่วนที่ดีและสร้างส่วนใหม่ขึ้นทดแทน โดยเน้นการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีรอบ ๆ สิ่งเก่าแก่มีคุณค่าเหล่านั้น
- เป็นการสงวนรักษากลุ่มอาคารมากกว่าอาคารเดี่ยว
- เป็นการแสวงหาการใช้สอยใหม่ ๆ ในอาคารประวัติศาสตร์ เนื่องมาจากเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมากที่จะให้มีการใช้งานแบบเดิม เพราะสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ทันสมัยขึ้นกว่าเดิม
- เพื่อก่อให้เกิดความถูกต้อง
- เพื่อเน้นส่วนที่น่าสนใจและมีคุณค่าของเมืองให้ชัดเจน

5.4 แนวความคิดเกี่ยวกับ "การอนุรักษ์อย่างเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง" (Active Preservation) ซึ่งเป็นแนวความคิดหลักที่ใช้ปัจจุบันของประเทศในยุโรป ก็สนับสนุนแนวความคิดจากการประชุม Civic Trust Conference ไว้ดังนี้คือ (Marasoyic Appleyard, Ed. 1979 : 164-177)

- ศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ (Historical center) ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นบริเวณที่ซึ่งเป็นศูนย์รวมทางวัฒนธรรมและสิ่งสำคัญทางประวัติศาสตร์ และมักเป็นที่รวมของปัญหาด้านการอนุรักษ์หลาย ๆ ประการ ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยและเงื่อนไขสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ การจราจรของคนเดินเท้า และเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ

- การสงวนรักษาและการจัดองค์การของบริเวณศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของเมืองจึงควรดำเนินการตามหลักการของการวางผังเมือง ซึ่งต้องมีข้อมูลพื้นฐานสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และมีการวิเคราะห์รายละเอียด โดยเฉพาะส่วนที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ที่ปรากฏในพื้นที่นั้น

- โครงการพิเศษต่าง ๆ ควรกำหนดขึ้นสำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ในการสงวนรักษา (Preservation) การปรับปรุง (Renovation) หรือการเพิ่มชีวิตชีวา (Revitalization) ของสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์และงานทุกงานควรมีข้อมูลรายละเอียดพร้อมมูล

- วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการป้องกันอนุรักษ์สถาน ก็คือ การรวมสิ่งเหล่านี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการใช้งานในชีวิตสมัยใหม่ของบริเวณดังกล่าว ซึ่งผลที่ตามมา ก็คือ ต้องมีการวางแผนด้านการเงินและความเป็นได้ทางเทคนิค เพื่อการจัดการและการทำให้มีชีวิตชีวา

- ในการสงวนรักษาและการทำให้มีชีวิตชีวาของอนุรักษ์สถานนั้น จำเป็นต้องเคารพหลักการเกี่ยวกับยุคสมัยทางประวัติศาสตร์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เพื่อความไม่ตายตัว (Active Protection) เมื่อมีความจำเป็นในการใช้งานอนุรักษ์สถานเหล่านั้นจึงต้องมีการประเมินค่ากลุ่มอนุรักษ์สถานดังกล่าว แล้วเลือกส่วนที่สำคัญที่สุด สงวนไว้เพื่อสนองลักษณะดั้งเดิมของสิ่งนั้น

- เพื่อการป้องกันและการเพิ่มความมีชีวิตชีวาแก่ศูนย์กลางประวัติศาสตร์ มีความจำเป็นที่จะมีการประสานงานอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานวางผังเมือง และหน่วยงานอนุรักษ์ในทุกขั้นตอนของการทำงาน ตั้งแต่งานวิเคราะห์แรกสุดกระทั่งถึงงานขั้นสุดท้าย

5.5 หลักการในการอนุรักษ์โดยละเอียด 5 ประการ ที่ Roy Workett เสนอเพิ่มเติมไว้มีดังนี้ (Worskeet 1969 : 42-56 อ้างถึงใน จารุณี ศิริมังคะลา 2531 : )

- การคัดเลือกการอนุรักษ์ (Selection) ในทางปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์แล้ว เป็นการยากที่จะรักษาทุกสิ่งทุกอย่างให้คงสภาพเดิม เพราะบางครั้งตัวแปรอื่น ๆ เช่น วัสดุอุปกรณ์ในการก่อสร้าง การพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมือง ฯลฯ ก็มีผล



และอิทธิพลต่อเมืองมาก การอนุรักษ์จึงต้องเปิดโอกาสให้มีความเปลี่ยนแปลงบ้าง แล้วเลือกทางที่ดีที่สุดว่า ส่วนใดควรเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแปลงในแนวใด และส่วนใดที่ควรรักษาไว้ ในการคัดเลือกเพื่อการอนุรักษ์นี้ จึงต้องมีการประเมินค่า เพื่อกำหนดลักษณะความสำคัญของอาคาร หรือพื้นที่ที่จะอนุรักษ์ ซึ่งถือว่าเป็นงานที่ยากที่สุดงานหนึ่ง เนื่องจากการประเมินค่าทางด้านสุนทรียภาพ ไม่สามารถทำได้ชัดเจน เช่นเดียวกับการประเมินค่าด้านเศรษฐกิจ

- การจำกัดการเปลี่ยนแปลง และการขยายตัว (Restriction and Expansion) การอนุรักษ์จะต้องคำนึงถึงการพัฒนาควบคู่ไปด้วย จึงจะได้ผลในทางปฏิบัติ มิฉะนั้นเมืองนั้นจะกลายเป็นเมืองที่อยู่นิ่ง ไม่มีการพัฒนา ดังนั้นหากมีการอนุรักษ์ส่วนหนึ่งส่วนใดของเมืองอีกส่วนหนึ่งต้องปล่อยให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยสมคัลย์กัน เช่น เพื่อให้ข้อเสนอในการรักษาระดับความสูงเดิมของอาคารในเขตศูนย์กลางเมือง ได้ผล จะต้องอนุญาตให้มีการสร้างอาคารสูงขึ้นในเขตอื่น ๆ ของเมืองได้ หรือกรณีที่มีจำนวนรถบนถนนสายอนุรักษ์เพิ่มขึ้นถึงขีดสุดแล้ว จะต้องทำการขยายถนนสายใหม่รองรับการจราจรที่เพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาการจราจร

- การใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และความเป็นไปได้ ในทางเศรษฐกิจ (Efficient Use and Economic Viability) การอนุรักษ์ที่ดีความประสานการใช้งานอาคารอย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ นั่นคือ อาคารที่มีการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องไม่เพียงแต่มีการใช้สอยอย่างสะดวกสบายเท่านั้น หากต้องมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม (Reasonable Cost) ต้องไม่สิ้นเปลืองค่าดูแลรักษาเกินไป และตำแหน่งที่ตั้งของอาคาร ต้องเหมาะสมกับการใช้งาน และสามารถใช้งานได้เสมอด้วย

- ขั้นตอนในการลงทุน (Priorities for Investment) สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การอนุรักษ์ประสบความสำเร็จคือ การเลือกบริเวณอนุรักษ์ให้เหมาะสมกับประมาณที่มีอยู่ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้วางแผนการลงทุน และการใช้กำลังคนให้สอดคล้องกับภาคเอกชน รวมทั้งเป็นผู้ลงทุนในด้านสภาพแวดล้อม ขณะที่เอกชนเป็นผู้ดูแลเรื่องการตัดแปลงอาคารการบำรุงรักษาและซ่อมแซม

- การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ความร่วมมือของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การอนุรักษ์ประสบผลสำเร็จ และควรที่ประชาชนจะได้รับการแจ้งข่าวสารก่อนที่จะมีประกาศอนุรักษ์ อธิบายถึงความสำคัญและความจำเป็นในการอนุรักษ์ คุณค่าทางสถาปัตยกรรมและกิจกรรมที่จะทำต่อไป เพื่อให้พวกเขามีความพอใจ และมีความห่วงใยในมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของตน

## 6. นโยบายการอนุรักษ์

เป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ นอกเหนือจากเป้าหมายและหลักการอนุรักษ์ แต่จะมีลักษณะเป็นนโยบายหรือเรื่องที่ต้องพิจารณาตาม แบ่งได้ตามระดับดังนี้

6.1 นโยบายระดับภาค ในการวางแผนอนุรักษ์ของท้องถิ่นนั้น ย่อมสัมพันธ์กับแผนระดับภาค ดังนั้นนโยบายระดับนี้จึงเป็นการกำหนดด้านประชากรและสังคม ที่เกี่ยวข้องกับเมืองประวัติศาสตร์และเมืองอื่น ๆ ทั่วประเทศ โดยวัตถุประสงค์ของยุทธวิธีระดับภาคประกอบด้วย 2 ประการ คือ

- สนับสนุนให้เกิดความถูกต้องในเรื่องนโยบายการขยายตัวของเมืองใหญ่ต่าง ๆ
- เพื่อให้มีการถ่ายเทการขยายตัวไปทั่วทั้งภูมิภาค และโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่ยังมีการเติบโตน้อย (Sleeping Area)

6.2 นโยบายระดับท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่นควรจะมีนโยบายที่เหมาะสมมาใช้เป็นตัวนำการผังเมือง ที่จะประกาศใช้เช่นเดียวกันคือ

- การสงวนรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Homogeneity) ของย่านประวัติศาสตร์ การฟื้นฟู (Rehabilitation) บริเวณประวัติศาสตร์นั้น ต้องเกี่ยวข้องกับปัจจัยชีวิต 4 ประการ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ซึ่งเจริญหูเจริญตา (Amenities) กิจกรรมและการเข้าถึงหน่วยงานท้องถิ่น จะต้องก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างปัจจัยทั้ง 4 ประการ รวมถึงการมีกิจกรรมที่แตกต่างหลากหลาย การบริการและที่อยู่อาศัยในเมืองนั้น ควรจะเป็นสำหรับกลุ่มชนต่างชั้นกันทางสังคมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

- การสงวนรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผ่าน

6.3 นโยบายเฉพาะด้าน (Worskett 1969 : 57-92 อ้างถึงในประพนธ์ ติงสุขานันท์ 2530 : 32-44) กล่าวถึงความสำคัญของเมืองเฉพาะด้าน ที่ควรได้รับการอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่เฉพาะตามความสำคัญเป็นส่วน ๆ ไป คือ

- ศูนย์กลางเมือง (Central Area) โครงสร้างของเมืองเก่าส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับโครงสร้างระบบถนนเดิม และอาณาเขตของที่ดินของบ้านเก่าแก่ ถนนเก่าที่ออกแบบไว้สำหรับการจราจรของบ้านและคนเดินเท้าจึงเสมือนกำลังจะแตกเป็นเสี่ยง เนื่องจากการจราจรสมัยใหม่ ฉะนั้นนโยบายทางด้านศูนย์กลางเมือง จึงมักจะเกี่ยวกับการจัดการ การใช้มาตรการที่

เกี่ยวกับระบบถนนและการจราจร ที่น่าสนใจ เช่น การใช้ระบบจราจรสาธารณะ (Public-transport), การจราจรผ่านเมือง (Through Traffic), การใช้ระยะเดินทางเดี่ยว

สำหรับโครงการใหม่ ๆ ที่ไม่มีผลกระทบต่อสถาบันตักเตือนแก่น้อยมากก็อาจนำมาซึ่งการจราจรที่เพิ่มขึ้น และสร้างความวุ่นวายให้กับย่านเมืองเก่าได้โดยไม่รู้ตัว ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การอนุรักษ์เอกลักษณ์ของย่านหนึ่งย่านใด จะเป็นตัวกำหนดความสามารถในการรองรับการจราจรหรือความสามารถในการพัฒนาของย่านนั้น ๆ มีลักษณะสำคัญ 2 ประการที่โครงการพัฒนาใหม่ ๆ จะเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ได้แก่

- ตำแหน่งที่ตั้งของโครงการใหม่และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของโครงการใหม่กับย่านเมืองเก่า
- การออกแบบและรูปร่างหน้าตาของโครงการพัฒนานั้น ๆ

โครงการพัฒนาใหญ่ ๆ ดูเหมือนเป็นสิ่งพึงประสงค์สำหรับศูนย์กลางเมือง แต่โดยแท้จริงแล้วจะมีลักษณะขัดแย้งกับเขตอนุรักษ์ที่อยู่ในเมืองนั้น จึงต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบยิ่ง ทั้งนี้โดยต้องมีการพิจารณาเมืองทั้งเมืองอย่างเป็นเอกภาพ ไม่ใช่พิจารณาโครงการพัฒนาแบบแยกทีละส่วน แม้ว่าการพัฒนาจะไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดก็ตาม เช่น ระบบถนนใหม่ที่ต้องการการมองปัญหาอย่างรอบคอบ เป็นต้น

หากประชากรของเมืองจะต้องเพิ่มขึ้น (ซึ่งเป็นผลมาจากการวางแผนภาค) สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น ร้านค้า ที่ทำงานก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย มีผู้เสนอไว้มากมายว่า หากมีแรงกดดันที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาใหม่ในเมืองเก่า การก่อสร้างอาคารใหม่ ๆ นั้น ควรให้ห่างออกไปจากศูนย์กลางเมือง เพื่ออนุรักษ์ขนาดและที่ตั้งของถนนเดิมไว้ในเมืองใหญ่ ๆ หรือเมืองที่มีการขยายตัวมากพอสมควร วิธีการนี้จะประสบผลสำเร็จ แต่ขณะที่ประสบผลทางด้านสุนทรียภาพโครงการแบบนี้จะกระจายแรงผลักดันสำหรับถนนใหม่ และที่จอดรถออกไปจากตัวเมือง ซึ่งเป็นผลต่อการค้าของร้านเล็ก ๆ ด้วยเช่นกัน ในสภาพเช่นนี้ร้านค้าเก่าจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้และเสื่อมโทรมไปในที่สุด ฉะนั้นการพัฒนาใหม่ ๆ ควรจะผสมผสานอยู่ร่วมกันในเขตเมืองเก่ามากกว่า (Integrated) เมืองที่มีร้านค้าใหม่ ๆ ร่วมกับร้านค้าเล็ก ๆ แบบเดิม ต้องมีความสัมพันธ์กันกับทางค้าขาย มีผลประโยชน์ต่อกัน จึงจะอยู่ร่วมกันได้ เช่น แบ่งหน้าที่เป็นร้านค้าระดับศูนย์กลางกับระดับท้องถิ่น เป็นต้นการพิจารณารายละเอียดของแผนอนุรักษ์นี้ จึงเป็นเรื่องยุ่งยากและละเอียดอ่อนมาก

- ย่านพักอาศัย (Residential Area) ย่านพักอาศัยเก่ามักจะตั้งอยู่ ส่วนในของเมือง ใกล้กับศูนย์กลางเมืองที่สุด การอนุรักษ์จึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้ชาวบ้านย่านนั้นออกจากศูนย์กลางเมือง และเป็นเรื่องสำคัญที่จะป้องกันมิให้ร้านค้าย้ายจากศูนย์กลางเมืองเข้ามาในบริเวณนี้ด้วย ถ้ามีประชาชนอาศัยอยู่ใกล้แหล่งที่ทำงาน ร้านค้าหรือสำนักงานมากขึ้นเท่าใด การจราจรติดขัดข้ามเมืองก็ลดน้อยลงเท่านั้น บ้านเก่าที่ยังสามารถเป็นที่อยู่อาศัยได้อย่างสะดวกสบาย จะเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มความหลากหลายให้กับอาคารที่พักอาศัยของเมืองไปด้วย

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า อาคารใดสมควรแก่การอนุรักษ์แล้ว จะต้องคำนึงถึงปัญหาต่อไป คือ ใครจะเป็นผู้อยู่ในบ้านเหล่านั้น หากบ้านนั้นมีขนาดใหญ่เกินไป เล็กเกินไปหรือแพงเกินไป สำหรับคนในสังคมนั้นจะรับได้ จะมีการแบ่งให้เป็นหน่วยเล็ก ๆ หรือรวมกันเพื่อให้มีขนาดใหญ่ขึ้นได้หรือไม่ เหล่านี้ขึ้นกับองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ การเงินและความเหมาะสมของโครงสร้างในการปรับปรุงและความตั้งใจของเจ้าของที่จะทำการปรับปรุง ในบางครั้งหน่วยงานท้องถิ่นอาจจะทำการปรับปรุงเอง หรือร่วมมือกับเอกชนโดยเป็นผู้ให้ทุนเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมหรือทำร่วมกับองค์กรเอกชนอื่น ๆ

การจัดการด้านการจราจร ควรทำเช่นเดียวกับการวิเคราะห์และการจัดการจราจรในเขตศูนย์กลางเมืองและพึงระลึกว่าการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพนั้นมิใช่สิ่งที่จะทำได้ชั่วเวลาข้ามคืน หรือมีเงินที่จะแก้ไขได้ทีเดียวทั้งหมด สิ่งเหล่านี้ต้องการแผนระยะยาว มีการจัดลำดับการอนุรักษ์อาคารที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ ทั้งเมือง มาตรฐานสภาพแวดล้อมที่จะทำการปรับปรุงจะขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้สอยอาคารเป็นสำคัญ

มาตรฐานสภาพแวดล้อมอาจได้มาโดยการใช้วิธีแก้ปัญหาง่าย ๆ เช่น ใช้กำแพง เขื่อน หรือปลูกต้นไม้ การแก้ปัญหาแบบนี้อาจเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้นก่อนที่จะมีการสร้างระบบโครงข่ายถนนใหม่ หรือสร้างถนนผ่านเมือง เพื่อจะดึงการจราจรที่ไม่พึงประสงค์นี้ออกไป หากการแก้ปัญหาระยะสั้นทำควบคู่ไปกับแผนแก้ปัญหาที่ชัดเจนถูกต้องของหน่วยงานท้องถิ่น โดยแก้ปัญหาคารไปพร้อมกับสภาพแวดล้อมในระยะเวลานั้น ความเชื่อมั่นในอาคารประวัติศาสตร์ก็จะเกิดขึ้นใหม่ และหามาตรฐานทางสภาพแวดล้อมไม่สามารถปรับปรุงได้ การเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารอย่างถาวรอาจทำให้การลงทุนกับอาคารนั้นมีประโยชน์มากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงการใช้สอย สามารถใช้ควบคู่ไปกับการปรับปรุงสภาพแวดล้อม จึงต้องเป็นโครงการหนึ่งร่วมกับข้อเสนอในการใช้ที่ดินสำหรับเมืองทั้งเมือง

ลักษณะการใช้ที่ดินข้างเคียงไม่พึงประสงค์ เช่น โรงงาน หรือโรงบ่มสุราที่ทำให้เกิดควันหรือเสียงและภาพที่ไม่พึงปรารถนาต่อย่านที่พักอาศัย จึงต้องมีการวางแผนป้องกันมิให้เกิดการใช้ที่ดินข้างเคียงแบบนี้ แต่หน่วยงานท้องถิ่นสามารถปรับปรุงสภาพดังกล่าวได้โดยการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการพิจารณาสภาพแวดล้อมของอาคารประวัติศาสตร์ คุณค่าของสภาพแวดล้อมข้างเคียงจะต้องถูกพิจารณาควบคู่กันไปด้วย เช่น บริเวณที่พักอาศัยของคนยากจนอาจส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่อาคารประวัติศาสตร์ที่มีค่าใกล้เคียงได้ โครงการพัฒนาใหม่ ๆ (Development) ข้างเขตอนุรักษ์ จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์เดิม รวมทั้งสถานะภาพทางสังคมของผู้ครอบครองด้วย

- อาคารประวัติศาสตร์หลังเดี่ยวและกลุ่มอาคาร (Individual Historic Buildings and Groups of Buildings) อาคารประวัติศาสตร์หรือกลุ่มอาคารทุกหลังไม่ได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ อาคารเหล่านี้จะตั้งอยู่ห่างไกลออกไปจากใจกลางเขตอนุรักษ์เป็นอาคารหลายประเภท เช่น กระโจมหลังเล็ก ๆ บ้านริมถนน หรืออาคารสง่างามในพื้นที่กว้างขวาง ตลอดจนค่าสนสถานต่าง ๆ อาคารขนาดใหญ่ เช่น ตลาดกลางหรือโบสถ์ ซึ่งเป็นอาคารสาธารณะแต่เดิมย่อมง่ายต่อการปรับปรุง เพื่อรับประโยชน์ใช้สอยใหม่ เช่น เป็นห้องแสดงงานศิลปะ พิพิธภัณฑ์หรือหอประชุมสาธารณะ เป็นต้น กรณีที่ต้องการก็อาจเพิ่มจำนวนชั้นขึ้นได้ ส่วนอาคารที่อยู่บนพื้นที่กว้างขวางก็อาจรวมเข้ากับการพัฒนาใหม่ ๆ ที่มีการสร้างอาคารใหม่ ๆ เพิ่มได้ ในนโยบายการอนุรักษ์จึงต้องตอบปัญหาสำคัญ ๆ เหล่านี้ให้ได้ คือ จะอนุรักษ์อะไร การซ่อมแซมอาคารทำอย่างไร ใช้งบประมาณจากส่วนใด ๆ เมืองมีการแบ่งแยกหน้าที่ที่รับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในหน่วยงานท้องถิ่น ทำให้ประสิทธิภาพของการอนุรักษ์ลดลง

6.4 การควบคุมและนโยบายสำหรับภูมิทัศน์ชุมชน (Control and Policy of Townscape) การควบคุมการพัฒนาหรือการรักษาสภาพแวดล้อมที่ตื้นนั้น มีวิถีกระทำได้ 5 วิธี คือ (Burk, 1976 : 159-173 อ้างถึงใน ประพนม ตันสุขาพันธ์ 2530 : 38)

- เตรียมแผนหรือแก้ไขแผนพัฒนา เช่น แผนโครงสร้างและแผนท้องถิ่น
- เตรียมแผนพิเศษสำหรับอาคารในเมืองใหม่และการขยายตัวเมืองชุมชนเดิม

- เตรียมแผนการบังคับซื้อและแผนทั่วไปของการพัฒนาใหม่ของที่ดิน
- การขึ้นทะเบียนทัศนพิเศษ เช่น สวนรุกขชาติ - ป่าไม้ธรรมชาติ ที่ดินที่มีความขยายพิเศษโดยธรรมชาติ และเขตอนุรักษ์
- การขึ้นทะเบียนอาคารที่มีคุณค่าพิเศษทางสถาปัตยกรรม หรือประวัติศาสตร์ เพื่อการป้องกันอาคารเหล่านั้นเพิ่มขึ้นอีก

หน่วยงานท้องถิ่น ควรจะทำหน้าที่ควบคุมการพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น การโฆษณาภายนอกอาคาร การอนุรักษ์ สงวนรักษา และการสร้างสรรค์ภูมิทัศน์ชุมชนใหม่ขึ้น

6.5 การควบคุมการออกแบบ (Design Control) หรือการกำหนดข้อจำกัดของอาคารใหม่ในเขตประวัติศาสตร์ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการทำลายสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าในเมืองก็คือ ความเป็นไปได้ในการสร้างอาคารทดแทน โดยเฉพาะอาคารสมัยใหม่ นอกจากนั้นความกลมกลืนของเขตประวัติศาสตร์ มักถูกทำลายไปโดยอาคารที่ไม่ได้สัดส่วนในโครงการที่สร้างมากเกินไป การเพิ่มความหนาแน่นของเขตที่ในเมือง และอาคารลักษณะต่าง เหลี่ยมจะทำลายบริเวณประวัติศาสตร์นั้น ๆ ดังนั้นหน่วยงานท้องถิ่นจึงอาจกำหนดข้อจำกัดของสถานที่ โดยมีข้อกำหนดเรื่องขนาด (Scale) ของอาคารใหม่เป็นตัวชี้ ได้แก่

- รักษาความหนาแน่น โดยการกำหนดอัตราส่วนของ การครอบครองที่ดิน (อัตราส่วนระหว่างพื้นที่แต่ละชั้นกับพื้นดิน)
- รักษาการแบ่งที่ดินแบบเดิมที่เป็นอยู่ หรือแบ่งตามค่าเฉลี่ยเพื่อรักษาสัดส่วนกับเขตประวัติศาสตร์
- กำหนดความสูงของเพดาน บนพื้นฐานของการศึกษา รูปร่างทั่วไปของพื้นที่เมือง
- รักษาแนวอาคารเดิม

หลักการใหญ่ ๆ เหล่านี้ อาจใช้ประกอบกับเกณฑ์ลึกลงอื่น ๆ เพื่อรักษาหน้าตาของอาคารที่จะปรากฏ ได้แก่ ให้มีลักษณะดังนี้ (Burke 1976 : 174 - 187 อ้างถึงในประนอม ศิวสุภาภรณ์ 2530 : 40)

- คล้อยตามมวล (Mass) และความสูงของอาคารรอบข้าง
- คล้อยตามวัสดุและสีของอาคารรอบข้างรวมทั้งหลังคา โดยเฉพาะหากวัสดุและสีสรรค์เหล่านี้ เป็นองค์ประกอบที่มีเอกภาพของถนนหรือจัตุรัสนั้น ๆ

- เป็นงานที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงในเรื่องของรูปทรงและแสดงความไม่ลงรอยกับองค์ประกอบในพื้นที่อื่นจำกัดหรือไม่
- มีหน้าต่าง ประตู และรูปทรงอื่น ๆ บนรูปด้าน มีสัมพันธ์อย่างดีกับอาคารข้างเคียง
- ไม่มีลักษณะหลังคาจั่ว ในบริเวณที่มีแต่ลักษณะหลังคาแบน ซึ่งมีแผงกัน (Parapet) หรือลักษณะอื่น ๆ ที่ก่อความขัดแย้งในทัศนียภาพโดยทั่วไป
- เข้ากันได้กับวิญญาน (Sipirit) ของอาคารรอบข้าง เช่น ลักษณะเป็นทางการ (Formal), สละสลวย, เรียบ ๆ, สีสันฉูด, ไร่แจ้ง, หรือแม้กระทั่งหุรหุรา

นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาอื่น ๆ อีก เช่น

- ลักษณะการตกแต่งร้านค้า
- รักษาความแตกต่างของอาคารไว้ ไม่ใช่รวมเป็นอาคารเดี่ยว โดยใช้ป้ายยาวเหยียดเชื่อมต่อกัน
- ไม่ส่งเสริมการลอกเลียนแบบผิด ๆ
- ส่งเสริมการใช้วัสดุท้องถิ่นมากกว่าวัสดุสมัยใหม่
- สนับสนุนการออกแบบ โดยใช้พื้นที่จำลอง

ขณะที่กฎเกณฑ์เหล่านี้ก็ขัดกัน แต่ก็ไม่ควรบ่งกั้นอาคารทุกหลัง กล่าวคือ มีความยืดหยุ่นไม่ตายตัว หรือเคร่งครัดต่อมาตรฐานจนขาดจินตนาการและกระด้าง และท้องถิ่นอาจจะทำงานด้านอื่นควบคู่กันไป เช่น แนะนำสถาปัตยกรรมชั้นหนึ่งให้เป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย หรือคัดลอกเอาสถาปัตยกรรมโบราณหรือประเพณีนิยมไว้ และทางตรงข้าม การใช้วัสดุแบบประเพณีนิยมในทางสมัยใหม่ หรือใช้วัสดุสมัยใหม่กับเทคนิคที่คล้ายคลึงกับที่ใช้ในท้องถิ่นแบบโบราณก็มักจะให้ผลดีในหลายกรณี

#### 6.6 การอนุรักษ์กับการท่องเที่ยว

"การอนุรักษ์นั้นเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและการวางแผนภาค" (Dobby 1978 : 140-143) เป็นคำกล่าวที่ได้รับความนิยมเห็นคล้อยตามมากมาย ฉะนั้นเมื่อกล่าวถึงการอนุรักษ์จึงต้องกล่าวถึงการท่องเที่ยวในฐานะที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การท่องเที่ยว นับว่าส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการอนุรักษ์ของพื้นที่หรือเมืองหนึ่ง ๆ แม้ว่า การท่องเที่ยวจะมีผลดีมากมายในแง่เศรษฐกิจ เช่น ก่อให้เกิดการจ้างงาน การเพิ่มผลิตผล หรือสร้างโอกาสในการเปลี่ยนแปลงอาชีพแก่ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ แต่การท่องเที่ยวก็มักก่อผลสะท้อน

ทางลบต่อสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2524 : (4-1, 4-21) เช่น มีส่วนเป็นตัวเร่งในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสถาปัตยกรรม ในทางทันสมัยมากยิ่งขึ้น ละเลยสถาปัตยกรรมท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หรือการใช้พื้นที่เมืองลับสนยิ่งขึ้นเหล่านี้ เนื่องจาก การขาดมาตรการควบคุมที่เหมาะสม คือ นอกจากนั้นยังมีส่วนทำให้ค่าครองชีพในท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวก็อาจจะเป็นทรัพย์สินที่ไม่แน่นอน ขึ้นกับวิกฤติการณ์ระดับชาติ เศรษฐกิจตกต่ำและพลังงานขาดแคลน การท่องเที่ยวไม่ได้เป็นงานปกติที่ประชาชนต้องการ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากการนี้จะถูกดึงไปสู่ระบบของการท่องเที่ยวนานาชาติมากขึ้นทุกที แต่การท่องเที่ยวไม่มีแนวโน้มว่าจะหยุดลง มีผู้กล่าวว่าโดยการจัดการเรื่องข่าวสารและมัคคุเทศน์ การท่องเที่ยวจะแพร่ออกไปอย่างมีระบบ การแพร่ของความสนใจดังกล่าวอาจช่วยในการรักษาสถาปัตยกรรมชั้นรอง ๆ ของเมืองไว้ได้ นักท่องเที่ยวผู้ต้องการท่องเที่ยวไปแสวงหาความเป็นชีวิตจริง ๆ จากตรอกซอยที่อยู่ข้างหลัง และสถานที่ที่อยู่ห่างไกล อาจส่งเสริมให้เกิดความเคลื่อนไหวอีกประการหนึ่งที่เราก็ค้นแต่เกรงว่า ในที่สุดแล้วพวกเขาจะเป็นตัวนำให้เกิดการทำลายต่อ ๆ ไป

## 7. แนวทางในการอนุรักษ์

การอนุรักษ์โดยทั่วไป จะมีการกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงดังนี้ คือ (Workett 1969 : 46 อ้างถึงใน จารุณี ศิริมังคะลา 2531 : )

7.1 กำหนดบริเวณที่จะอนุรักษ์ ขอบเขตของพื้นที่ และสำรวจอาคารหรือสถานที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดระดับความสำคัญของการอนุรักษ์ และกำหนดบริเวณที่ห้ามหรือ ไม่ห้ามให้มีการเปลี่ยนแปลงต่อไป

7.2 กำหนดแนวทางและข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลง (Discipline of Change) 3 แนวทางคือ

7.2.1 กำหนดนโยบาย เรื่องความสูงของอาคาร (Building Height Policy) โดยคำนึงถึงเส้นขอบฟ้าเดิมของเมืองไทย เช่น เมืองเก่าในเมืองไทยโดยทั่วไปมักมียอดโบสถ์หรือเจดีย์ปรากฏ รายล้อมด้วยที่พังกาศัยเป็นแนวเส้นขอบฟ้าของเมือง ดังนั้นอาคารที่สร้างขึ้นใหม่จะต้องพยายามรักษา Scale และเส้นขอบฟ้าเดิมของเมืองไว้



7.2.2 กำหนดแนวทางในการออกแบบและลักษณะทางกายภาพที่เหมาะสมของอาคารที่จะสร้างใหม่ในบริเวณอนุรักษ์ (Design Discipline) โดยคำนึงถึงคุณค่าของมุมมอง (Visual Quality) ของเมือง โดยนำเอาลักษณะเฉพาะของเมืองเดิม เป็นหลักในการวางแผนผัง

7.2.3 กำหนดแนวทางในการออกแบบภูมิทัศน์ของเมือง (Townscape Discipline) ในแต่ละเมืองจะมีเอกลักษณ์ในการวางแผนผัง การตัดถนน การจัดที่โล่ง (Open space) การจัดที่ว่างระหว่างอาคาร บางเมืองอาจมีกำแพงเมือง หรือประตูเมืองเก่าเป็นลักษณะพิเศษของเมือง แนวทางในการออกแบบหรือพัฒนาจะต้องอนุรักษ์ทั้งทางด้านกายภาพและคุณภาพของมุมมอง เพื่อให้เกิดความรู้สึกสัมพันธ์กับโครงสร้างเดิมของเมือง

## 8. มาตรการในการอนุรักษ์

ในการที่จะให้การอนุรักษ์เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายสามารถดำรงไว้ซึ่งมรดกทางศิลปวัฒนธรรมพร้อม ๆ กับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความเจริญของบ้านเมือง จะต้องมีการวางแผนในการทำงานโดยละเอียดรอบคอบ นอกจากนี้ยังต้องมีมาตรการสนับสนุนการดำเนินการเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ ดังนี้ (จารุณี ศิริมังคะลา 2531 :

)

8.1 มาตรการจัดการและทางกฎหมาย กระทำได้ด้วยความร่วมมือโดยตรงจากภาครัฐบาล ในการจัดการและการบริหารองค์ของการจัดการ การกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นไปได้ ส่วนด้านกฎหมายทำการจดทะเบียน ทำรายละเอียดเกี่ยวกับอาคารและพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ เพื่อคุ้มครองและจัดระเบียบในการซ่อมแซมและต่อเติมอาคารที่มีคุณค่าและจัดลำดับความสำคัญของอาคารเหล่านั้น คือ

- อาคารอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด ห้ามต่อเติมใด ๆ ทั้งสิ้น
- อาคารที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงได้มากหรือน้อย ตามลำดับความสำคัญ โดยการกำหนดข้อจำกัด เพื่อการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นแนวทาง

8.2 มาตรการทางการเงิน นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การอนุรักษ์บรรลุเป้าหมาย กระทำได้ด้วยความร่วมมือ ทั้งจากภาครัฐบาลและเอกชน เช่น

- ความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาลในการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารอนุรักษ์
- การสนับสนุนด้านเงินทุนจากภาคเอกชน
- หาเงินทุนหมุนเวียน สำหรับใช้ในกิจการซ่อมแซม และรักษาอาคาร หรือจากดอกเบี้ยที่ได้รับเงินทุน จากภาครัฐและเอกชน
- รัฐอาจซื้ออาคารจากเอกชน โดยให้ค่าชดเชยสภาพอาคาร เพื่อทำการอนุรักษ์และปรับปรุงได้อย่างสะดวก
- กำหนดโทษและค่าปรับ เมื่อมีการทำลายหรือถอนอาคารอนุรักษ์ ก่อนได้รับอนุญาต เงินค่าปรับนำเงินสมทบกองทุนอนุรักษ์

### แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง

#### 1. ความหมายของคำว่า "การพัฒนา"

คำว่า "การพัฒนา" (Development) มีความหมายแตกต่างกัน ตามศาสตร์สาขาต่าง ๆ ในหลายทัศนะ กล่าวคือ (จิระพรธ ภาณุจนจิตรรา 2529 : 1- 2) William W. Reeder ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาไว้ว่า "การพัฒนา" หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น (Development is a change for Betterment)

Irwin T.Sanders มองการพัฒนา ในด้านการพัฒนาชุมชน อันเป็นการมองในแง่ยุทธศาสตร์ (Strategy) ของการดำเนินการ คือ มองการพัฒนาในรูปของกระบวนการหรือกรรมวิธี (Process) วิธีการ (Method) โครงการ (Program) และขบวนการ (Movement) กล่าวคือ

- Process คือ การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างมีระบบ และมีขั้นตอนโดยเฉพาะ และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
- Method คือ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ
- Program คือ การดำเนินงานตามโครงการหรือแผนที่ต้อง เป็นไปอย่างมีระบบ มีขั้นตอน มีวิธีการทำงานที่กำหนดขึ้นมาอย่างแน่นอน โดยร่างเป็นโครงการหรือแผนงานขึ้นตามหลักการพัฒนา

- Movement คือ การรณรงค์ หรือการต่อสู้ของมวลชน เพื่อปฏิรูปสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

นอกจากนี้ "การพัฒนา" ยังหมายถึง การเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น โดยเน้นในทางความคิดและการกระทำใน 4 รูปแบบ คือ

- เปลี่ยนแปลงในทางวิชาการหรือทางวิทยาศาสตร์
- การเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเหมาะสมกับสถานการณ์
- การเปลี่ยนแปลงนั้นเหมาะสมกับขีดความสามารถ
- การเปลี่ยนแปลงนั้นตัวสอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของประชาชน

วิรัช วิรัชนิการ (2531 : 1) ได้ให้ความเห็นว่า การพัฒนาที่ใช้กับชุมชนนั้น หมายถึง การเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนเมือง หรือชยบทไปในทิศทางที่คาดหวังว่าน่าจะดีขึ้นกว่าเดิม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านวัตถุและจิตใจ และ/หรือ เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่เน้นการเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนเป็นส่วนใหญ่

สำหรับ จิตจำนงค์ กิรีติ และ ชัยวัฒน์ สิทธิภราดร ให้ความเห็นว่า การพัฒนา คือ วิธีการสร้างให้เจริญ ถ้าเกี่ยวกับชุมชนก็หมายถึง วิธีการสร้างชุมชนให้เจริญ โดยอาศัยกำลังความสามารถของประชาชน และความช่วยเหลือของภาครัฐบาลร่วมกัน

จากทัศนทางความคิดดังกล่าว พอสรุปความหมายของ "การพัฒนา" ในความหมายของการพัฒนาชุมชนเมือง รวมทั้งสภาพแวดล้อมได้ดังนี้ คือ

การพัฒนาชุมชนเมือง (Urban Community Development) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนเมือง ทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของชุมชน ให้มีลักษณะที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยอาศัยยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มีกระบวนการหรือกรรมวิธี (Process) วิธีการ (Method) โครงการ (Program) และขบวนการ (Movement) ที่สอดคล้องกับเทคนิคทางวิชาการ เทคโนโลยีสมัยใหม่ ความเหมาะสมกับสถานการณ์และขีดความสามารถ รวมถึงนโยบาย วัตถุประสงค์และความต้องการของชุมชนโดยแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดคุณภาพภายในชุมชนที่สามารถแสดงออกทางลักษณะเฉพาะตัวของชุมชนเมือง (Character of Town) ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐบาล เอกชน ประชาชนในชุมชน รวมทั้งความร่วมมือประสานงานกัน จากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ อาทิ นักผังเมือง นักอนุรักษ์ นักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ศิลปะ นักบกรรอง เป็นต้น

## 2. แนวความคิดสำหรับพัฒนาเมือง

นิจ วิทยุซีระนันท์ (นิจ วิทยุซีระนันท์ 2534 : ไม่ปรากฏเลขหน้า) ได้กล่าวถึงแนวความคิดสำหรับการพัฒนาเมืองไว้อย่างน่าสนใจว่า "การพัฒนาและก่อสร้างที่กำลังดำเนินอยู่อย่างไม่มี การสำรวมในทุกวันนี้ ได้คำนึงถึงขีดจำกัดในการรองรับ (carrying capacity) ต่อพื้นที่ไว้อย่างไรบ้าง ? ขีดกันความอึดตัวหรือความรู้จักพอยู่อยู่ที่ใด อีกนัยหนึ่ง การแก้ไขปัญหาแบบวิดน้ำออกจากเรือที่เพียบแประ (โดยไม่ได้อุดรูรั่วที่ท้องเรือซึ่งเป็นที่มาของน้ำ) นั้น จะไปสิ้นสุดลงที่ตรงไหน และอย่างไร

ในศตวรรษก่อน ๆ โลกได้รู้จักกับพืดที่ทำให้สร้างนิคมได้มากขึ้น และทำให้เมืองแผ่ขึ้นทางสูง ได้รู้จักรถยนต์ที่พาให้มนุษย์เคลื่อนไปอย่างรวดเร็ว และทำให้เมืองแผ่ออกไปทางราบ ในศตวรรษนี้ความสำเร็จทางวิทยาศาสตร์ และการผลิตทางอุตสาหกรรมได้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมมนุษย์นานับการ ยิ่งทำให้เมืองแผ่ขยายทั้งทางสูงและทางราบออกไปอย่างไร้ขอบเขต

ในทางราบ มีการสิ้นเปลืองอย่างมหาศาลในการทำถนนหนทาง ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และต้องเสียเวลาเดินทางเข้ามากกลางเมือง นับเป็นชั่วโมงที่ติดถูกนำมาใช้อย่างไม่ได้สัดส่วน จนถึงต้องร่ำร้องหาที่ว่างและสวนสาธารณะ

ในทางตั้ง อาคารใหญ่ เช่น โรงแรมกลางเมืองแต่ละหลังใช้กระแสไฟฟ้าและน้ำประปามากกว่าเมืองขนาดเล็กเมืองหนึ่งเสียอีก นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ นอกเหนือไปจากการจราจรและกำจัดของเสียอีกนานับการ จึงยับเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ว่าอาคารใหญ่เช่นนี้จะมีผลดีต่อส่วนรวมหรือไม่เพียงใด

อาคารที่สูงมาก ก่อให้เกิดผลร้ายหลายประการ นักสังคมวิทยาชาวตะวันตกผู้มีประสบการณ์ ได้ให้ฉายาอาคารสูงเหล่านั้นว่าเป็นอาชญากรรมทางตั้ง (vertical crime) จนถึงกับต้องมีการรื้ออาคารสูงเคราะห์แบบระฟ้า เช่นนี้ลงก็มี เช่นในนครชิคาโก อาคารสูงเหล่านี้มิได้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านวัตถุหรือกายภาพเท่านั้น แต่ในด้านสังคมวิทยาและจิตวิทยา ยังกระทบและเปลี่ยนแปลงจิตใจของคนด้วยอย่างฉกรรจ์ แม้จะไม่ปรากฏชัด ตัวอย่างเช่น เด็ก ๆ เคยวิ่งเล่นโดยมีแม่ดูแลอย่างใกล้ชิด หากวิ่งแกกกันก็วิ่งเข้าหาแม่ของตนสมัยใหม่แม่อยู่บนตึกชั้นที่ 5 ที่ 6 ลูกซึ่งอยู่ชั้นล่างถูกรังแก จึงต้องปกป้องตนเองก่อนที่จะถึงวัยอันสมควร สันดานที่ว่าอำนาจเป็นธรรมย่อมจะเกิดแก่เด็กที่อยู่ในสภาพเช่นนี้ ปัญหาที่เกิดจากตึกระฟ้าเหล่านี้ในฮ่องกง สิงคโปร์ ฯลฯ

ได้ปรากฏให้เห็นอยู่เนื่อง ๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์ การพัฒนาและก่อสร้างเป็นของดี แต่วัตถุประสงค์พื้นฐานของการพัฒนาเช่นว่านั้น ไม่ควรมาจากการมุ่งกำไรอย่างสูงสุด (Profit maximization) และลัทธิพาณิชย์ (Commercialism)

การแผ่กิ่งทางสูงและทางราบนี้ ได้ทำให้เมืองมีปัญหาคือความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ การป้องกันและแก้ไขที่จะเกิดผลแน่นอนก็คือ จะต้องหาทางลดความเติบโตของเมือง โดยพยายามยับยั้งการพัฒนาทั้งทางสูงและทางราบ แม้อันหนึ่งเป็นการขึ้นโลก แต่ความสำคัญและความดึงดูดของเมืองควรจะลดลงแล้วนำไปเพิ่มให้แก่ชนบทด้วยนโยบาย เป้าหมายและมาตรการในระยะยาว หากไม่สามารถทำได้ในระยะสั้น

สิ่งมีชีวิต เมื่อโตเต็มอัตราแล้ว ย่อมรู้จักหยุดความจริงข้อนี้ จะสังเกตได้จากการขยายพันธุ์ของสัตว์จุลชีพ เช่น อะมีบา ที่แบ่งตัวเองออกเป็นสองตัวเรื่อย ๆ ไป เมื่อตัวเดิมโตขึ้นถึงขนาดเต็มตัวของตัวแล้ว หรือตัวอย่างต้นไม้ที่เมื่อสูงใหญ่เต็มอัตราแล้วก็จะไม่สูงใหญ่ต่อไปอีก เช่นเดียวกับขนาดโตเต็มที่ของมนุษย์ที่ถูกควบคุมด้วยต่อมเกลอนด์บางอย่าง

เมืองไม่ได้เป็นแต่ไม้ อีสท์ ทิน เมืองเป็นสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง แต่ขนาดกลไกที่จะควบคุมความเติบโตดังกล่าวข้างต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีปราชญ์เช่น Sir Ebenezer Howard เสนอให้มีวงแหวนสีเขียว (Green belt) ล้อมเอาไว้ที่รอบนอกของเมือง เมื่อใดเมืองขยายออกไปจนถึงเขตวงแหวนสีเขียวนี้แล้ว ก็จะต้องไปเริ่มสร้างชุมชนหรือเมืองกันขึ้นใหม่ให้เลยเขตนั้นออกไป (ตั้งบ้านที่สร้างขึ้นใหม่ เมื่อคนในครอบครัวเดิมมีจำนวนเพิ่มขึ้นและเติบโตถึงอายุขั้นหนึ่ง)

วงแหวนสีเขียวนี้ เป็นหลักสากลทางวิชาการผังเมือง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติจากการริเริ่มของประเทศอังกฤษ ในการกำหนดบริเวณที่ดินประชิดชานเมือง หรือในบางกรณีล้อมรอบตลอดเมือง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และเพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการสงวนรักษาที่ดินวงแหวนนั้นไว้ให้เป็นที่เป็นที่เปิดโล่ง มิให้มีการพัฒนาก่อสร้างเกิดขึ้น (โดยยกเว้นอาคารเพื่อการเกษตรหรือเพื่อการกีฬาประเภทที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกลมกลืนกับหน้าที่ของวงแหวนสีเขียวนี้) ข้อผ่อนผันหรือข้อยกเว้นอย่างอื่น อาจจะมีได้เฉพาะในกรณีพิเศษจริง ๆ เท่านั้น

วัตถุประสงค์ของวงแหวนสีเขียวนี้ มีอยู่ 5 ประการ

- ประการแรก เพื่อจำกัดการขยายตัวของเมืองขนาดใหญ่

- ประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้เมืองซึ่งอยู่ใกล้กัน แผ่ขยายเข้าหาและต่อเนื่องกัน
- ประการที่สาม เพื่ออนุรักษ์ลักษณะพิเศษหรือเอกลักษณ์ของเมืองบางเมือง
- ประการที่สี่ เพื่อสงวนรักษาคุณลักษณะทางการเกษตรและความสวยงามของชนบท
- ประการที่ห้า เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

ข้อเสนอให้ชะลอหรือจำกัดความเติบโตของเมืองทั้งทางราบและทางสูงนี้ สามารถปฏิบัติได้ ถ้าเรารับมือกับปัญหาด้วยมือทั้ง 2 ข้าง

- มือซ้าย ยึดเกษตรกรเอาไว้ในชนบท หยุดการอพยพเข้าเมือง
- มือขวา หันมาสร้างชุมชนหรือเมืองใหม่ 2 ประการ

ในประการแรก การยึดเกษตรกรเอาไว้ในชนบทนั้น ต้องมีนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการ เริ่มแต่การอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารและป่าสงวน การชลประทานเพื่อการเกษตร การคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรม การปฏิรูปที่ดิน การสาธารณสุขโรค เส้นทางการลำเลียงขนส่ง การส่งเสริมอุตสาหกรรมจากผลิตภัณฑ์เกษตร (agro industry) การสหกรณ์ การตลาด การประกันและพยุงราคาสินเชื่อ การลดหย่อนภาษี ฯลฯ ทั้งนี้จะต้องเป็นงานและภาระของกระทรวงต่าง ๆ มิใช่แต่เพียงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานนี้เป็นงานใหญ่และมีใช้งานง่าย ๆ แต่ถ้าเราทำเรื่องไม่สำเร็จก็อย่าหวังเลยว่าเราจะแก้ปัญหามือของเมืองได้ เกษตรกรในชนบทเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อคนส่วนใหญ่ไม่อาจจะอยู่ในชนบทและมีความสุขตามอัตภาพได้ เขาก็จำต้องอพยพเข้าเมือง ปัญหาของชนบทก็กลายมาเป็นปัญหาของเมือง ฉะนั้นรัฐจะต้องกระจายการพัฒนาและรายได้ ออกไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้สัมฤทธิ์ผล

ในประการหลัง จะต้องมีการสร้างชุมชนหรือเมืองใหม่ขึ้น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นเมืองใหม่ในต่างจังหวัด (New-town-Out-In-the-Country) และอีกประเภทหนึ่งเป็นเมืองใหม่ในเมืองเก่า (New-Town-In-Town)

การที่เรามีประชากรเพิ่มพูนขึ้น น่าจะมองกันเสียใหม่ในแง่ดีว่า เป็นโอกาสอันใหม่เอี่ยมที่เราได้สร้างสรรค์ที่อยู่ดี ๆ เมืองดี ๆ ขึ้นแทนที่จะปล่อยให้ประชากรหลั่งไหลเข้ามาทับถมกันอยู่ในเมือง ซึ่งใหญ่อยู่แล้วด้วยขนาดและปัญหา

หรือไม่" เพราะถ้าจะอ้างแต่ตัวเลขที่ออกมาจากเครื่องคอมพิวเตอร์ และอ้างความจำเป็นต่าง ๆ นานาแล้ว ในไม่ช้าเมืองเราก็จะมีอะไรต่อมิอะไรเต็มไปหมด ดังที่ Wolf Von Eckardt นักวิจารณ์ เคยบันทึกสภาพของเมืองในสหรัฐอเมริกาของตนเองว่า "ทางด่วนพิเศษ นั้น เป็นที่ น่าบารารถนา หรือไม่ นักวางแผนจึงไม่คำนึงถึงเอาเสียเลย" (Whether or not that freeway is desirable never enter the planners' mind)

นอกจากนี้ความเป็นปกติอย่างหนึ่งที่เรามักพบว่า การพัฒนาเมืองมักจะมาควบคู่กับเทคโนโลยีที่มีพัฒนาการขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของเมืองในแต่ละกระบวนการ เฉลิมชัย ท่อนาค ได้ให้ข้อคิดที่เกี่ยวข้องเนื่องระหว่างเทคโนโลยีกับเมืองไว้หลายแง่มุมด้วยกัน กล่าวคือ (เฉลิมชัย ท่อนาค 2534 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

1) ปัจจุบันเทคโนโลยีมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาของมนุษยชาติ เทคโนโลยีได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับมนุษย์ในทุก ๆ วินาทีของลมหายใจเข้าออก มนุษย์จึงไม่สามารถปฏิเสธหรือแยกเทคโนโลยีออกจากดำรงชีวิตของตนเองได้ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทั้งในระดับบุคคล, ครอบครัว, สังคม, เมือง, หรือประเทศ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับเทคโนโลยีนั้น เป็นไปได้ในหลายลักษณะ กล่าวคือเป็นผู้คิดหรือพัฒนาเทคโนโลยี, เป็นผู้ใช้เทคโนโลยี หรือเป็นผู้ซื้อเทคโนโลยี หรือเป็นผู้ที่ตกเป็นทาสของเทคโนโลยี

2) TERMS เป็นข้อสันนิษฐานอย่างดีต่อการมองเทคโนโลยีในฐานะปัจจัยเข้า (Input Factors) ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการสร้างเมือง ความหมายของ TERMS ที่ประกอบด้วย Technology, Economic, Resource, Man/Mental, และ Society ทำให้การวางผังเมืองสมัยใหม่ ได้นำเอาเทคโนโลยีมาเป็นเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนา ตั้งแต่ขั้นการออกแบบ, การสร้าง จนถึงการใช้สอยและการทำนุบำรุงรักษาหรือการพัฒนา

3) อย่างไรก็ตามในฐานะที่ประเทศไทยยังไม่ใช้ผู้นำในด้านเทคโนโลยี ประเทศหรือคนในประเทศปัจจุบันยังมีขีดความสามารถเป็นเพียงระดับผู้ซื้อ หรือผู้ใช้เทคโนโลยีเป็นหลัก หรืออย่างดีก็เป็นเพียงผู้ดัดแปลงเทคโนโลยีจากต่างประเทศบ้างเล็กน้อย ลักษณะเช่นนี้เองทำให้ประเทศไทยถูกมองเป็นเพียงตลาดหรือแหล่งผู้ซื้อเทคโนโลยี หรือผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากเทคโนโลยี จากญี่ปุ่น, สหรัฐอเมริกา, เกาหลี, ไต้หวัน, ประชาคมยุโรป ฯลฯ จะทำให้เกิดการขาดดุลการค้าเป็นจำนวนมาก

4) ถึงเวลาแล้วที่ประเทศจะหันมาตรวจสอบสถานภาพด้านเทคโนโลยีของประเทศ ในปัจจุบันว่า บิดความสามารถของประเทศอยู่ในระดับผู้ใช้เทคโนโลยีหรือผู้พัฒนาเทคโนโลยี และสามารถลดระดับการพึ่งพาจากต่างประเทศมากน้อยเพียงใด

5) การสร้างเมืองใหม่ของผู้บริหาร ควรพิจารณาให้รอบคอบและใช้การตัดสินใจเป็นเครื่องมือในการยกระดับขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของประเทศจนสามารถพึ่งตนเองได้ในระดับที่น่าพอใจเป็นเป้าหมายถึง นอกจากเป้าหมายทางเทคโนโลยีนี้จะต้องนำมาใช้เป็นนโยบายหนึ่งในการวางผังเมืองที่สอดคล้อง และดำเนินการได้บรรลุจุดมุ่งหมายต่อไป

6) เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเมืองใหม่นั้น แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มตามขั้นตอนของการพัฒนา คือ เทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้ในขณะก่อสร้างเมือง, ทำนุบำรุงรักษาเมือง ซึ่งเทคโนโลยีทั้ง 3 กลุ่ม ควรเป็นเทคโนโลยีที่อยู่ในระดับเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ, สังคม และสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ หรือของประเทศ และถ้าปราศจากแนวคิดด้านเทคโนโลยีแล้ว การวางผังเมืองจะไม่สมบูรณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาข้อยุ่งยากตามมา เหมือนกับเมืองที่มีผังเมืองอื่น ๆ

### 3. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

#### 3.1 ทิศทางการพัฒนาเมือง

##### 3.1.1 แนวโน้มการเติบโตของเมือง

3.1.1.1 การเติบโตของเมืองที่ผ่านมามีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และขยายแผ่ลามออกนอกเขตบริหารของเมือง ความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทย ในช่วงแผนฯ 6 และการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ เข้าสู่การผลิตภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ได้ส่งผลให้โครงสร้างสังคมไทยเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ในปัจจุบัน มีประชากรเมืองที่แท้จริงประมาณ 18.3 ล้านคน หรือ 32 % ของประชากรทั้งสิ้น ซึ่งประกอบด้วย

1) ประชากรเมืองที่อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล<sup>1</sup> ประมาณ 17 ล้านคน หรือ 30 % ของประชากรทั้งสิ้น

2) ประชากรเมืองที่อยู่ในพื้นที่ต่อเนื่องโดยรอบเขตบริหารดังกล่าวประมาณ 1.3 ล้านคน



3.1.1.2 การกระจุกตัวของประชากร และความเจริญทางเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องมาจากการปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกที่เปิดกว้างมากขึ้น และการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมส่งออก และการลงทุนจากต่างประเทศ

3.1.1.3 การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองดังกล่าว ได้ดึงดูดแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรให้เคลื่อนย้ายเข้าสู่เมือง ซึ่งมีผลช่วยเศรษฐกิจของประชากรทั้งในชนบทและเมือง

3.1.1.4 ในช่วง 20 ปีข้างหน้า มีแนวโน้มที่ความเป็นเมืองจะขยายตัวรวดเร็วยิ่งขึ้น คาดว่าประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 15 ล้านคน รวมเป็น 33 ล้านคน ในปี 2533 หรือ 46 % ของประชากรทั้งสิ้น ในจำนวนนี้ประมาณ 4.5 ล้านคน หรือ 16 % เป็นประชากรที่อยู่นอกเขตบริหารของเมือง อย่างไรก็ตามยังไม่มีแนวโน้มที่การกระจุกตัวของประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจจะกระจายออกจากส่วนกลาง ไปสู่ส่วนภูมิภาครอบนอกเนื่องจาก

1) ประชากรของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะเพิ่มขึ้นเป็น 12.5 ล้านคน หรือ 18 % ของประชากรทั้งสิ้น ซึ่งจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานความแออัดคับคั่ง และปัญหาสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

2) ความเป็นเมืองเอกของกรุงเทพมหานครจะเริ่มลดลงและขยายตัวในเขตปริมณฑลเร็วขึ้น

3) การขายตัวของภาคมหานคร ส่วนใหญ่แผ่ลามออกไปตามแนวถนนสายหลักทางตะวันออกเฉียงใต้ เชื่อมต่อกับพื้นที่ชุมชนบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมากขึ้น จึงมีแนวโน้มที่บริเวณดังกล่าว จะพัฒนาเชื่อมโยงกลายเป็นพื้นที่โครงข่ายเมืองเดียวกัน (Conurbation Development)

4) สำหรับแนวโน้มความเป็นเมืองในภูมิภาคอื่น ๆ ก็เริ่มขยายตัวขึ้น โดยคาดว่าประชากรเมืองในภาคต่าง ๆ จะเพิ่มขึ้นอยู่ระหว่าง 30-50 % ของประชากรภาคและเมืองใหญ่อันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร จะเปลี่ยนไปเป็นเมืองภาคใหญ่ซึ่งจะมีประชากรเกือบ 5 แสนคน รองลงมาคือ เมืองเชียงใหม่ และนครราชสีมา

### 3.1.2 บทบาทของเมือง

แนวโน้มการเติบโตของเมืองบ่งชี้ว่า ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุคใหม่ของการพัฒนาเมือง ซึ่งการเติบโตของเมืองและประชากรเมืองจะขยายตัวเพิ่มขึ้น จากฐานอุตสาหกรรม

และบริการ เป็นหลักและจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

3.1.2.1 สนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

3.1.2.2 สนับสนุนการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค

3.1.2.3 สนับสนุนการปรับโครงสร้างสังคมเมืองให้มีคุณภาพชีวิตและสภาวะแวดล้อมที่ดี ที่จะเอื้ออำนวยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตของเมือง ให้เป็นไปในกรอบและทิศทางที่เหมาะสม

### 3.1.3 ประเด็นการพัฒนา

เพื่อให้การพัฒนาเมืองมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาประเทศดังกล่าว ประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาคำ เน้นการแก้ไขในช่วงแผนฯ 7 มีดังนี้

3.1.3.1 การขาดแคลนบริการพื้นฐานในเมืองมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้น ทั้งโครงข่ายบริการพื้นฐานที่มีอยู่ ยังไม่ประสานเข้ากับการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมือง สาเหตุเพราะ

1) เมืองเติบโตโดยขาดแผนชั้นนำมาใช้ที่ดินของรัฐที่ชัดเจน การขยายตัวของเมือง จึงมีลักษณะแผ่กว้างกระจายเป็นหย่อม ๆ ขาดความต่อเนื่อง (Leap frog) ขยายลามตามแนวถนนสายหลัก (Ribbon development) ลูกหลานที่เกษตรกรรมในเขตชานเมืองการใช้ที่ดินจึงปะปนและขัดแย้งกัน ทำให้รัฐไม่สามารถจัดบริการพื้นฐานได้ทั่วถึง มีพื้นที่ว่างไม่ได้พัฒนา (Pocket land) และพื้นที่ตาบอด (Landlocked parcels) ที่ขาดโครงข่ายบริการพื้นฐานเข้าถึงอยู่มาก

2) รัฐขาดการวางแผนชั้นนำ กำหนดมาตรฐานและควบคุมการพัฒนาบริการพื้นฐานในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน ประกอบกับภาคเอกชนดำเนินการจัดบริการพื้นฐานในเขตโครงการเอง เช่น การก่อสร้างถนนซอยได้ทำให้การพัฒนาที่ดินมีลักษณะกระจาย ขาดการประสานเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายหลัก เป็นการเพิ่มภาระการลงทุนให้รัฐต้องเข้าดำเนินการแก้ไขในภายหลัง

3) การลงทุนโครงการขนาดใหญ่ยังขาดการระดมทุน และการจัดการทางการเงินที่ดี ทั้งโครงสร้างราคาค่าบริการบางประเภทยังอยู่ในระดับต่ำ ไม่คุ้มทุน ต้องพึ่ง

เงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก ทำให้การดำเนินโครงการล่าช้า และขาดแคลนเงินทุนที่จะนำมาขยายบริการพื้นฐานให้ทันกับการเติบโตของเมือง

4) ความต้องการเงินลงทุนเพื่อขยายบริการพื้นฐาน จะเพิ่มสูงขึ้นอีกมาก ในช่วงแผนฯ 7 ประมาณว่าความต้องการลงทุนของหน่วยงานต่าง ๆ ด้าน การจราจรและขนส่ง การบำบัดน้ำเสียและขยะมูลฝอยการป้องกันน้ำท่วม การขยายบริการประปา และการจัดที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเมืองศูนย์กลางหลัก 11 เมือง จะ สูงถึงประมาณ 525,000 ล้านบาท ดังนั้น จึงต้องพิจารณากำหนดแนวทางการระดมทุนพัฒนาบริการพื้นฐานที่มีคุณภาพและเป็นธรรมมากขึ้น โดยใช้กลไกการคืนทุน ภาษี และมาตรการทางกฎหมาย เพื่อชี้้นำการลงทุนบริการพื้นฐานของรัฐ ที่มีความเป็นไปได้ทางปฏิบัติ และสามารถจัดให้มีบริการที่ดีได้ โดยไม่เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจส่วนรวม

3.1.3.2 ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคมีช่องว่างมากขึ้นขณะเดียวกันภาวะความยากจนในเมืองเริ่มรุนแรงขึ้น

- ก่อนปี 2528 ประเทศไทยมีประชากรยากจนเฉลี่ยประมาณ 25 % ของประเทศ อัตราความยากจนนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 29.5 % ในปี 2528 ซึ่งเป็นปีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เมื่อเศรษฐกิจเริ่มขยายตัวรวดเร็วขึ้นในปี 2531 ได้ ทำให้ภาวะความยากจนของประเทศลดลงเหลือ 23.5 %

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราความยากจนสูงที่สุด คือ 37.5 % ของประชากรภาค รองลงมาคือ ภาคเหนือ 23.2 % และภาคใต้ 21.2 % ส่วนภาคกลาง แม้จะมีอัตราความยากจนน้อยกว่าแต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา จาก 13 % ในปี 2528 เป็น 16 % ในปี 2531 สำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอัตราความยากจนน้อยที่สุด ประมาณ 3.7 % โดยลดลงจากปี 2528 เป็น 16 % ในปี 2531 สำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอัตราความยากจนน้อยที่สุด ปริมาณ 3.7 % โดยลดลงจากปี 2518 กว่า 50 % เทียบกับของประเทศที่ลดลงประมาณ 20 % แสดงถึงความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคที่เพิ่มมากขึ้น

- ภาวะความยากจนในชนบทมีมากกว่าในเมือง ปัจจุบันมีประชากรยากจนในเขตหมู่บ้านประมาณ 30 % ของทั้งสิ้น เทียบกับ 13 % และ 7 % ในเขตสุขาภิบาลและเขตเทศบาล อย่างไรก็ตาม ขณะที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ทำให้ความยากจนของ

ประเทศลดลงอัตราความยากจนในเมือง กลับมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเป็นครั้งแรก คือประชากรยากจนในเมืองเพิ่มขึ้นจาก 6 % ในปี 2528 เป็น 7 % ในปี 2531

สถานการณ์ดังกล่าวบ่งชี้ว่า หากรัฐไม่มีมาตรการช่วยเหลือในด้านการกระจาย การถือครองทรัพย์สินให้ประชาชนเหล่านี้ที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน รวมทั้งการขยายบริการการศึกษาและฝึกอบรม เพื่อเพิ่มพูนทักษะความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนการจัดบริการสาธารณสุขมูลฐาน สาธารณูปการ และบริการสาธารณสุขที่จำเป็นแก่ประชากรยากจนเหล่านี้แล้ว โอกาสที่คนเหล่านี้จะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ให้พ้นขีดความยากจนมีน้อยมาก

3.1.3.3 การบริหารงานพัฒนาเมืองยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการประสานแผนงาน โครงการและการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนปัญหาการจัดการและบุคลากร รวมทั้งกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง

- ปัจจุบันมีหลายองค์กรที่รับผิดชอบในการจัดบริการพื้นฐาน จึงเกิดปัญหาความซ้ำซ้อน และปัญหาการประสานงานให้เกิดเอกภาพในการจัดระบบโครงข่ายบริการพื้นฐาน และหน่วยงานปฏิบัติโดยเฉพาะส่วนท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรและรายได้ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการบริหารงานพัฒนาเมือง

- กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง มีทั้งกฎหมายที่ยืดหยุ่นมากและกฎหมายที่มีลักษณะควบคุมอย่างเข้มงวด ไม่ทันสมัยกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตลอดจนมีขั้นตอนการดำเนินงานมาก จึงเป็นข้อจำกัดทำให้การพัฒนาเมืองไม่บรรลุผล

โดยสรุป จำเป็นต้องปรับปรุงกลไกการบริหารระดับชาติ ให้มีองค์กรตัดสินใจนโยบาย และประสานแผนการดำเนินโครงการพัฒนาเมืองของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีเอกภาพและต่อเนื่อง พร้อมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารของหน่วยปฏิบัติ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการพัฒนาเมืองมากขึ้น

#### 3.1.4 กรอบนโยบายหลัก

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดแผนพัฒนาเมืองภายใต้กรอบนโยบายหลัก 4 ประการ คือ

3.1.4.1 พัฒนารฐานเศรษฐกิจในเมืองให้มีระบบโครงข่ายบริการพื้นฐาน ตลอดจนการจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกด้านการลงทุนอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การค้าขาย และการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ

3.1.4.2 สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางในส่วนภูมิภาคให้มีโครงข่ายบริการพื้นฐานเชื่อมโยงกัน และสามารถติดต่อกับต่างประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพมหานคร เพื่อเพิ่มรายได้และการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท

3.1.4.3 ยกระดับคุณภาพชีวิตและแก้ปัญหาคความยากจนในเมือง ให้มีการพัฒนาคุณภาพการผลิต เพิ่มรายได้ และปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มคนยากจนในเมือง พร้อมกับสนับสนุนให้พัฒนาตนเอง

3.1.4.4 ปรับปรุงองค์กรและกลไกการบริหารเมือง ให้คล่องตัว มีประสิทธิภาพมากขึ้น กำหนดบทบาทของภาครัฐ เอกชน และผู้ได้รับประโยชน์ให้ชัดเจน ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารงานขององค์กรและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### 3.1.5 เป้าหมายพื้นที่การพัฒนา

เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาเมืองเป็นไปในกรอบนโยบายหลักที่วางไว้ จึงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาาระบบชุมชน เมืองของประเทศเป็น 2 กลุ่ม คือ

3.1.5.1 การพัฒนาภาคมหานคร ให้เป็นเขตมหานครที่เชื่อมโยง "กรุงเทพมหานครและปริมณฑล" ต่อเนื่องเข้ากับ "พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก" อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ระบบชุมชนหลายศูนย์กลางที่มีโครงข่ายเมืองเดียวกัน

3.1.5.2 การพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาค ให้เป็นฐานการผลิตและบริการของภาค ที่สามารถรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นฐานกระจายความเจริญไปสู่ชนบท

## 3.2 แนวทางการพัฒนาระบบเมือง เมืองศูนย์กลาง ความเจริญในส่วนภูมิภาค

การเติบโตของเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาค ที่ขยายตัวรวดเร็วขึ้นทั้งด้านประชากร รายได้ การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมในช่วงแผนฯ 6 ได้เริ่มก่อให้เกิดความ

ต้องการพื้นฐานเพิ่มขึ้น และปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาในลักษณะคล้ายคลึงกับที่เกิดขึ้นในภาคมหานคร แต่ระดับความรุนแรงของปัญหาแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในช่วงแผนฯ 7 จึงจำเป็นต้องเตรียมการแก้ไขเพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าว ขณะเดียวกันนับเป็นช่วงโอกาสดีที่จะสร้างระบบเชื่อมโยงเมืองเหล่านี้เข้าด้วยกัน ให้มีบทบาทสนับสนุนการกระจายผลของการพัฒนาและการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างทั่วถึงต่อไป

### 3.2.1 ประเด็นปัญหาหลัก

3.2.1.1 การเติบโตของชุมชนและการใช้ที่ดินในเมืองศูนย์กลางความเจริญ เริ่มขยายตัวรวดเร็วในลักษณะแผ่ลามไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลักจนออกนอกเขตเทศบาล ทำให้เกิดปัญหาการจัดการบริการพื้นฐาน และปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งการใช้ที่ดินในเมืองยังไม่มีระเบียบและขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ

1) การจราจรและขนส่งเริ่มแออัดคับคั่ง เนื่องจากการจราจรระหว่างเมืองและการจราจรท้องถิ่นยังปะปนกับ ขาดทางเลี่ยงเมืองและระบบขนส่งระหว่างเมืองที่มีประสิทธิภาพทั้งการจัดระบบการจราจรในเมืองยังไม่เหมาะสม และการขนส่งสาธารณะไม่เพียงพอ

2) ภาวะการขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรน้ำ

3) ปัญหามลภาวะจากน้ำเสียและของเสีย จากการขยายตัวของชุมชน ส่งผลเสียต่อคุณภาพชีวิต และความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมเมืองยิ่งขึ้น

4) ความต้องการบริการสื่อสารโทรคมนาคมและไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์ ซึ่งยังไม่เพียงพอกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมืองศูนย์กลางต่าง ๆ

5) ปัญหาการใช้ที่ดินในเมืองแม้ส่วนใหญ่จะมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมแล้ว แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในการบริหารผัง ทำให้การใช้ที่ดินสับสนและเกิดความขัดแย้งระหว่างอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย แลเกษตรกรรม

6) ความยากจนในเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะใน

ภาคใต้และภาคเหนือ สัดส่วนของประชากรที่อยู่ช้ายากจน ได้เพิ่มขึ้นจาก 8.6 % และ 6.9 % ในปี 2528 เป็น 11.3 % และ 11.8 % ในปี 2531 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนประชากรเมืองที่ช้ายากจนมากที่สุดประมาณ 19 % ปัญหาหลักของคนยากจนในเมืองภูมิภาคคือ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และโอกาสการประกอบอาชีพต่าง ๆ ยังมีน้อยทั้งมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน

3.2.1.2 การกระจายความเจริญ โดยการจูงใจการลงทุน อุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ในทางตรงกันข้ามมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่ กลับเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของอุตสาหกรรมในภาคมหานครมากยิ่งขึ้น

3.2.1.3 ยังจำเป็นต้องระดมเงินทุนเพื่อพัฒนาบริการพื้นฐาน และแก้ไขข้อจำกัดทางการคลัง ท้องถิ่นและระบบการบริหารอีกมาก จึงจะสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานต่าง ๆ ของเมืองศูนย์กลางได้ทันกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการที่เพิ่มขึ้นของเมือง

### 3.2.2 เป้าหมาย

เพื่อให้การพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญส่วนภูมิภาค มีบทบาทสนับสนุนวัตถุประสงค์หลักของประเทศ ที่จะกระจายผลการพัฒนาและความเจริญสู่ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นชนบทให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น จึงกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญต่อไปนี้ 6 ดังนี้

#### 3.2.2.1 ภาคเหนือ

- 1) พัฒนาเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางหลักของภาคเหนือตอนบน ซึ่งเชื่อมโยงกับลำปาง และเชียงราย ตลอดจนทั้งการค้าชายแดนที่แม่สาย
- 2) พัฒนาพิษณุโลกและนครสวรรค์ เป็นศูนย์กลางหลักของภาคเหนือตอนล่างและการค้าชายแดนที่แม่สอด (จ.ตาก)

#### 3.2.2.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- 1) พัฒนานครราชสีมา-ขอนแก่น-อุดรธานี ให้เป็นศูนย์กลางหลักของภาค เชื่อมโยงเมืองศูนย์กลางอื่น ๆ คือ สกลนคร ร้อยเอ็ด สุรินทร์ และอุบลราชธานี พร้อมทั้งสนับสนุนการค้าชายแดนที่ท่าเสด็จ (จ.หนองคาย) และที่ช่องเม็ก (จ.อุบลราชธานี)

### 3.2.2.3 ภาคตะวันตก

1) พัฒนาราชบุรีให้เป็นศูนย์กลางหลักที่เชื่อมโยงกับ  
กาญจนบุรี และเพชรบุรี

### 3.2.2.4 ภาคใต้

1) พัฒนาสุราษฎร์ธานีและภูเก็ตให้เป็นศูนย์กลาง  
หลังของภาคใต้ตอนบนเชื่อมโยงกับนครศรีธรรมราช

2) พัฒนาสงขลา-หาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางหลักของ  
ภาคใต้ตอนล่างเชื่อมโยงกับปัตตานี และการค้าชายแดนที่ อ.สะเดา (จ.สงขลา) และ อ.สุไหง  
โกลก (จ.นราธิวาส)

## 3.2.3 แนวทางการพัฒนา

3.2.3.1 พัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานเชื่อมโยงระหว่างเมือง  
ศูนย์กลางเข้ากับเมืองอื่น ๆ ให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อกระจายความเจริญและให้เกิดการ  
ส่งทอดความเจริญสนับสนุนซึ่งกันและกันอันจะช่วยให้ระบบชุมชนเมืองมีความสมดุลมากขึ้น และกระจาย  
จ่ายผลการพัฒนาสู่ชนบท

3.2.3.2 พัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานที่จำเป็น ให้ประสานกับ  
การจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง และสอดคล้องกับความต้องการลงทุนของภาคเอกชน  
และการเจริญเติบโตของเมือง เพื่อเพิ่มโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายความเจริญ  
ออกสู่ชนบท

- การจราจรและขนส่งในเมือง
- การกำจัดน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอย
- การสื่อสาร โทรคมนาคม และไฟฟ้า
- การจัดการที่ดินและผังเมือง
- การพัฒนาคนยากจนในเมือง

3.2.3.3 สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองศูนย์กลาง  
เพื่อช่วยกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่โดยรอบ

- ให้ความสำคัญต่อเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรม 9  
แห่ง คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ ขอนแก่น นครราชสีมา สระบุรี สุราษฎร์ธานี  
และสงขลาโดย



- พัฒนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ในด้านประสิทธิภาพการจัดการและเทคโนโลยี พร้อมทั้งขึ้นำประเภทอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพการพัฒนาตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ส่งเสริมการรับช่วยการผลิต และสนับสนุนให้บริการสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมมากขึ้น

- พิจารณากำหนดเขตอุตสาหกรรมหนักที่มีผลพิษขึ้น เป็นการเฉพาะเพื่อความสะดวกและประหยัดในการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษ

3.2.3.4 เพิ่มประสิทธิภาพและกระจายอำนาจทางการคลัง การงบประมาณและการบริหาร จากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

- ปรับปรุงการคลังท้องถิ่นให้สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ให้ท้องถิ่นมากขึ้น

- ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เหมาะสม และคล่องตัวยิ่งขึ้น

- กระจายอำนาจด้านงบประมาณให้ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานด้านบริหารและการพัฒนาเกิดความคล่องตัว

- ขยายโอกาสส่วนท้องถิ่นในการกู้เงินมาลงทุนพัฒนากิจการบริการพื้นฐานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยจัดตั้งกองทุนการพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อให้บริการสินเชื่อเพื่อการขยายและปรับปรุงกิจการต่างๆ ของส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในการจัดทำโครงการต่าง ๆ โดยระดมเงินทุนจากส่วนท้องถิ่น รัฐบาล และสถาบันการเงินของเอกชน ตลอดจนเงินกู้ต่างประเทศ

3.2.3.5 ปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กรและระบบการบริหาร พร้อมทั้งผ่อนคลายนกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การบริหารงานพัฒนาเมืองศูนย์กลางมีความเจริญภูมิภาคมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

- ปรับโครงสร้างองค์กรและกลไกการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นโดย

- เพิ่มบทบาทท้องถิ่นและความคล่องตัวในการพัฒนาเมือง ทั้งในด้านการวางแผน การลงทุน การบริหารการเงิน การจัดการและการจัดเก็บค่าบริการ คำนึง กล่าวคือ

- สนับสนุนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ในการลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานของส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณากำหนดประเภทกิจกรรมที่เหมาะสมเชิงธุรกิจ รูปแบบ เงื่อนไข และวิธีการลงทุนให้ชัดเจน และเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและส่วนรวม
- พิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
- ทบทวนและพิจารณาความเหมาะสมของการประกาศใช้ร่าง พรบ.เทศบาล พ.ศ.....แทน พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496 เพื่อให้มีทางเลือกในการปรับปรุงระบบองค์กรเทศบาลเดิม ให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการดำเนินงานพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางผังเมือง การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดตั้ง ยุบลีก เปลี่ยนแปลงเขต และการรวมเทศบาล รวมทั้งการเพิ่มความคล่องตัวในการจัดหารายได้และการกักเงินเพื่อการพัฒนา เช่น การจัดเก็บรายได้จากทรัพย์สินและกิจการรัฐวิสาหกิจ และการจัดเก็บรายได้จากผู้ได้รับประโยชน์จากบริการ เป็นต้น
- ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น เทศบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจความใน พรบ.ที่มีอยู่ ได้แก่ พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พรบ.สาธารณสุข พ.ศ.2484 และ พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 เป็นต้น เพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการพัฒนาเมือง การควบคุมการใช้ที่ดินและอาคาร และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาของแต่ละพื้นที่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น