

## บทที่ 2

### แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง “ทัศนคติของประชาชนต่อการจัดผังเมืองเกษตรในเขตเทศบาลเมือง จังหวัด เชียงราย” ในแต่ละประเด็นมีความเกี่ยวข้องกัน เนื่องจากกระบวนการวางผังเมืองเกษตรในอำเภอ เมือง จังหวัดเชียงรายนั้น ประกอบไปด้วย การวางผังเมืองที่เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือในระบบราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดการ จัดการทางด้านเกษตร ทางกายภาพที่เหมาะสมร่วมกัน ทำให้มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสม มี แหล่งทำมาหากินด้านการเกษตรที่เพียงพอ มีความสะดวก สบายในการดำรงชีวิต เป็นผลทำให้ คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น เกิดเป็นเมืองน่าอยู่ นั่นคือหลักในการพัฒนาที่ยั่งยืนนั่นเองผู้ วิจัยค้นคว้าแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็นประเด็น ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ
2. แนวคิดเกี่ยวกับเมือง และการวางผังเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ

##### ความหมายของทัศนคติ

**ทัศนคติ** คือแนวความคิดที่มีความสำคัญมากแนวหนึ่งทางจิตวิทยาสังคม และการ สื่อสาร และมีการใช้คำนี้กันอย่างแพร่หลาย สำหรับนิยามคำว่า ทัศนคตินั้นได้มีความหมายไว้ดังนี้

ทัศนคติ เป็นดัชนีชี้ว่า บุคคลนั้นคิดและรู้สึกอย่างไรกับคนรอบข้าง วัตถุหรือสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสถานการณ์ต่างๆ โดยทัศนคตินั้นมีรากฐานมาจาก ความเชื่อที่อาจส่งผลถึงพฤติกรรม ในอนาคตได้ ทัศนคติจึงเป็นเพียงความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้า และเป็นมิติของการประเมินเพื่อ แสดงว่า ชอบหรือไม่ชอบ ต่อประเด็นหนึ่งๆ ซึ่งถือเป็นการสื่อสารภายในบุคคล (Interpersonal Communication) ที่เป็นผลกระทบมาจากการรับสารอันจะมีผลต่อพฤติกรรมต่อไป

ทัศนคติซึ่งมีอยู่ในที่เฉพาะคนนั้นขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อาจแสดงออกในพฤติกรรม ซึ่งเป็นไปได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะชอบหรือพึงพอใจ ซึ่งทำให้ผู้อื่นเกิดความรักใคร่อยากใกล้ชิดสิ่งนั้นหรืออีกหนึ่งลักษณะหนึ่งแสดงออกมาในรูปความไม่พอใจเกลียดชังไม่อยากใกล้ชิดสิ่งนั้น

ทัศนคติ คือ ความรู้สึกและความคิดเห็นที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล สถานการณ์ สถาบัน และข้อเสนอใดๆ ในทางที่จะยอมรับ หรือปฏิเสธ ซึ่งมีผลทำให้บุคคลพร้อมที่จะแสดงปฏิกิริยาที่มีการตอบสนองด้วยพฤติกรรมอย่างเดียวกัน(สุรพงษ์, 2533)

จี เมอร์ฟี และคณะให้ความหมายของคำว่า ทัศนคติ หมายถึง ความชอบหรือความไม่ชอบพึงใจหรือไม่พึงใจที่บุคคลแสดงออกมาต่อสิ่งต่างๆที่พบ (อ๋างในศักดิ์, 2531)

จากคำจำกัดความต่างๆเหล่านี้ จะเห็นได้ว่ามีประเด็นร่วมที่สำคัญชัดเจน 2 ประการ คือ ความรู้สึกภายในและความพร้อม หรือ แนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมในทางใดทางหนึ่งจึงสรุปได้ว่าทัศนคติเป็นความสัมพันธ์ที่คาบเกี่ยวกันระหว่างความรู้สึก และความเชื่อ หรือการรับรู้ของบุคคลกับแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมโต้ตอบในทางใดทางหนึ่งต่อเป้าหมายของทัศนคตินั้น

โดยสรุปทัศนคติในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง เรื่องของจิตใจ ท่าที ความรู้สึกนึกคิดและความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อข้อมูลข่าวสาร และการเปิดรับสถานการณ์ที่ได้รับมา ซึ่งเป็นได้ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ทัศนคติมีผลให้มีการแสดงพฤติกรรมออกมา จะเห็นได้ว่าทัศนคติประกอบด้วยความคิดที่มีผลต่ออารมณ์และแสดงความรู้สึกนั้นออกมาโดยทางพฤติกรรม

#### องค์ประกอบของทัศนคติ

ชิมมาโดและเฮบปีเซนสามารถแยกองค์ประกอบของทัศนคติได้แบ่งเป็น3ประการคือ

1. องค์ประกอบด้านความรู้(The Cognitive Component) คือ ส่วนที่เป็นความเชื่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ทั่วไปทั้งที่ชอบและไม่ชอบ หากบุคคลมีความรู้ หรือคิดว่าสิ่งใดดี มักจะมีทัศนคติที่ดีต่อสิ่งนั้น แต่หากมีความรู้มาก่อนว่าสิ่งใดไม่ดีก็จะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อสิ่งนั้น

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (The Affective Component) คือส่วนที่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆซึ่งมีผลแตกต่างกันไปตามบุคลิกภาพของคนนั้นเป็นลักษณะที่เป็นค่านิยมของแต่ละบุคคล

3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (The Behavioral Component) คือการแสดงออกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งหรือบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นผลมาจากองค์ประกอบด้านความรู้ ความคิด และความรู้สึก

จะเห็นได้ว่าการที่บุคคลมีทัศนคติต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดต่างกัน ก็เนื่องมาจากการที่บุคคลมีความเข้าใจ มีความรู้สึก หรือมีแนวความคิดแตกต่างกันนั่นเอง ดังนั้นส่วนประกอบทางด้านความคิดจึงนับได้ว่าเป็นส่วนประกอบขั้นพื้นฐานของทัศนคติ และส่วนประกอบนี้จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความรู้สึกของบุคคล อาจออกมาในรูปแบบแตกต่างกันทั้งในทางบวกหรือทางลบซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์และการเรียนรู้ (พรทิพย์, 2531)

## การเกิดทัศนคติ

ประภาเพ็ญ(2520) ได้ให้ความเห็นเรื่องทัศนคติว่าอาจเกิดจากสิ่งต่างๆ ดังนี้

1. เกิดจากการเรียนรู้ เด็กเกิดใหม่จะได้รับการอบรมเกี่ยวกับวัฒนธรรมและประเพณีจากบิดามารดาทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม ตลอดจนได้เห็นแนวการปฏิบัติของพ่อแม่แล้วรับมาปฏิบัติตาม
2. เกิดจากความสามารถในการแยกแยะความแตกต่าง คือ แยกสิ่งใดดี ไม่ดี เช่น ผู้ใหญ่กับเด็ก จะมีการกระทำที่แตกต่างกัน
3. เกิดจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งแตกต่างกันออกไป เช่น บางคนเคยมีทัศนคติไม่ดีต่อครู เพราะเคยตำหนิตน แต่บางคน มีทัศนคติ ที่มีต่อครูคนเดียวกันนั้น เพราะเคยชมชื่นตบเสริม
4. เกิดจากการเลียนแบบ หรือ รับเอาทัศนคติของผู้อื่นมาเป็นของตน เช่น เด็กอาจรับทัศนคติของบิดามารดาหรือครูที่ตนนิยมชมชอบมาเป็นทัศนคติของตนได้

ประภาเพ็ญ(2520) กล่าวถึงการเกิดทัศนคติว่า ทัศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้จากแหล่งทัศนคติต่างๆ ที่อยู่มากมาย และแหล่งที่ทำให้คนเกิดทัศนคติที่สำคัญคือ

1. ประสบการณ์เฉพาะอย่าง (Specific experience) เมื่อบุคคลมีประสบการณ์เฉพาะอย่างต่อสิ่งใดในทางที่ดีหรือไม่ดีจะทำให้เกิดทัศนคติต่อสิ่งนั้นไป ในทางที่ดีหรือไม่ดีจะทำให้เกิดทัศนคติต่อสิ่งนั้นไปในทิศทางที่เขาเคยมีประสบการณ์มาก่อน
  2. การติดต่อสื่อสารจากบุคคลอื่น (Communication form others) จะทำให้เกิดทัศนคติจากการรับรู้ข่าวสารต่างๆ จากผู้อื่นได้ เช่น เด็กที่ได้รับการสั่งสอนจากผู้ใหญ่จะเกิดทัศนคติต่อการกระทำต่างๆ ตามที่เคยรับรู้มา
  3. สิ่งที่เป็นแบบอย่าง (Models) การเลียนแบบผู้อื่นทำให้เกิดทัศนคติขึ้นได้ เช่น เด็กที่เคารพเชื่อฟังพ่อแม่จะเลียนแบบการแสดงท่าชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งหนึ่งตามไปด้วย
  4. ความเกี่ยวข้องกับสถาบัน (Institutional factors) ทัศนคติหลายอย่างของบุคคลเกิดขึ้นเนื่องจากความเกี่ยวข้องกับสถาบัน เช่น ครอบครัว โรงเรียน หรือหน่วยงาน เป็นต้น
- ธงชัย (2539) กล่าวว่า ทัศนคติก่อตัวเกิดขึ้นมาและเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากปัจจัยหลายประการด้วยกันคือ

1. การจูงใจทางร่างกาย (Biological motivation) ทัศนคติจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งกำลังดำเนินการตอบสนองตามความต้องการ หรือแรงผลักดันทางร่างกาย ตัวบุคคลจะสร้างทัศนคติที่ดีต่อบุคคลหรือสิ่งของ ที่สามารถช่วยให้เขามีโอกาสตอบสนองความต้องการของตนได้
2. ข่าวสารข้อมูล (Information) ทัศนคติจะมีพื้นฐานมาจากชนิดและขนาดของข่าวสารที่ได้รับรวมทั้งลักษณะของแหล่งที่มาของข่าวสาร ด้วย กลไกของการเลือกเฟ้นในการมองเห็นและเข้าใจปัญหาต่างๆ ข่าวสารข้อมูลบางส่วนที่เข้ามาสู่บุคคลนั้นจะทำให้บุคคลนั้นเก็บไปคิดและสร้างเป็นทัศนคติขึ้นมาได้

3. การเข้าเกี่ยวข้องกับกลุ่ม (Group affiliation) ทักษะคิดบางอย่างอาจมาจากกลุ่มต่างๆ ที่บุคคลเกี่ยวข้องกับทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เช่น ครอบครัว วัด กลุ่มเพื่อนร่วมงานกลุ่มกีฬา กลุ่มสังคมต่างๆ โดยกลุ่มเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นแหล่งรวมค่านิยมต่างๆ แต่ยังมี การถ่ายทอดข้อมูลให้แก่บุคคลในกลุ่ม ซึ่งทำให้สามารถสร้างทัศนคติขึ้นได้ โดยเฉพาะครอบครัวและกลุ่มเพื่อนร่วมงาน เป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุด ที่จะ เป็นแหล่งสร้างทัศนคติให้แก่บุคคลได้

4. ประสบการณ์ (Experience) ประสบการณ์ของคนที่ มีต่อวัตถุสิ่งของ ย่อมเป็นส่วนสำคัญที่จะ ทำให้บุคคลต่างๆ ตีค่าสิ่งที่เขาได้มีประสบการณ์มาจนกลายเป็นทัศนคติได้

5. ลักษณะท่าทาง (Personality) ลักษณะท่าทางหลายประการต่างก็มีส่วนทางอ้อมที่สำคัญในการสร้างทัศนคติให้กับตัวบุคคล

ปัจจัยต่างๆ ของการก่อตัวของทัศนคติเท่าที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในความเป็นจริงจะมีได้มีการเรียงลำดับตามความสำคัญแต่อย่างใดเลย ทั้งนี้เพราะปัจจัยแต่ละทางเหล่านี้ตัวไหนจะมีความสำคัญต่อการก่อตัวของทัศนคติมากหรือน้อยย่อมสุดแล้วแต่ว่าการจะพิจารณาสร้างทัศนคติต่อสิ่งดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยใดมากที่สุด

#### ประเภทของทัศนคติ

บุคคลสามารถแสดงทัศนคติออกได้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ทัศนคติเชิงบวก เป็นทัศนคติที่ชักนำให้บุคคลแสดงออก มีความรู้สึก หรืออารมณ์จากสภาพจิตใจด้านดีต่อบุคคลอื่น เรื่องราวใดเรื่องราวหนึ่ง รวมทั้งหน่วยงาน องค์กร สถาบัน และการดำเนินกิจการขององค์กรอื่นๆ เช่น กลุ่มชาวเกษตรกร ย่อมมีทัศนคติทางบวก หรือ มีความรู้สึกที่ดีต่อสหกรณ์การเกษตร และให้ความสนับสนุนร่วมมือด้วย การเข้าเป็นสมาชิก และร่วมกิจกรรมต่างๆ อยู่เสมอ เป็นต้น

2. ทัศนคติทางลบ หรือ ไม่ดี คือ ทัศนคติที่สร้างความรู้สึกที่เป็นไปในทางเสื่อมเสีย ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือหรือไว้วางใจ อาจมีความเคลือบแคลงระแวงสงสัย รวมทั้งเกลียดชังต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เรื่องราว หรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือหน่วยงานองค์กร สถาบัน และการดำเนินการขององค์กร และอื่นๆ เช่น พนักงาน เจ้าหน้าที่บางคน อาจมีทัศนคติเชิงลบต่อบริษัทก่อให้เกิดอคติขึ้นจิตใจของเขาจนพยายามประพฤติกฎและปฏิบัติต่อต้านกฎระเบียบของบริษัทที่อยู่เสมอ

3. ประเภทที่สาม ซึ่งเป็นประเภทสุดท้าย คือ ทัศนคติที่บุคคลไม่แสดงความคิดเห็นในเรื่องราวหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือต่อบุคคล หน่วยงาน สถาบัน องค์กร และอื่นๆ โดยสิ้นเชิง เช่น นักศึกษาบางคนมีทัศนคตินิ่งเฉยอย่างไม่มีความคิดเห็น ต่อปัญหาได้เถียงเรื่องกฎระเบียบว่าด้วยรูปแบบของนักศึกษา ทัศนคติทั้ง 3 ประเภทนี้บุคคลอาจจะมีเพียงประการเดียวหรือหลายประการก็ได้ ขึ้นอยู่กับความมั่นคงในความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อหรือค่านิยมอื่นๆ ที่มีต่อบุคคล สิ่งของ การกระทำหรือสถานการณ์

## หน้าที่หรือกลไกของทัศนคติ

Katz (1960) ได้อธิบายถึง หน้าที่หรือกลไกของทัศนคติที่สำคัญไว้ 4 ประการ ดังนี้คือ

1. เพื่อใช้สำหรับการปรับตัว (Adjustment) หมายความว่า ตัวบุคคลทุกคนจะอาศัยทัศนคติเป็นเครื่องยึดถือสำหรับการปรับพฤติกรรมของตนให้เป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนสูงที่สุด และให้มีผลเสียน้อยที่สุด ดังนั้นทัศนคติจึงสามารถเป็นกลไก ที่จะสะท้อนให้เห็นได้ถึงเป้าหมายที่พึงประสงค์และที่ไม่พึงประสงค์ของเขา และด้วยสิ่งเหล่านี้เอง ที่จะทำให้นิวโน้มของพฤติกรรมเป็นไปในทางที่ต้องการมากที่สุด

2. เพื่อป้องกันตัว (Ego-defensive) โดยปกติในทุกขณะ คนทั่วไปมักจะนิวโน้มที่จะไม่ยอมรับความจริงในสิ่งๆหนึ่งซึ่งเป็นที่ขัดแย้งกับความนึกคิดของตน จึงกล่าวได้ว่าทัศนคติจึงสามารถสะท้อนออกมาเป็นกลไกที่ป้องกันตัว โดยการแสดงออกเป็นความรู้สึก ถูกเหยียดหยาม หรือดิฉินนินทาคนอื่น และขณะเดียวกันก็จะยกตนเองให้สูงกว่าด้วยการมีทัศนคติที่ถือว่าตนนั้นเหนือกว่าผู้อื่น การก่อตัวที่เกิดขึ้นมาของทัศนคติในลักษณะนี้ จะมีลักษณะแตกต่างจากการมีทัศนคติเป็นเครื่องมือในการปรับตัวดังที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ทัศนคติจะมีพัฒนาขึ้นมาจากการมีประสบการณ์กับสิ่งนั้นๆ โดยตรง หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในตัวผู้หนึ่งเองและสิ่งที่เป็นเป้าหมายของการแสดงออกมาซึ่งทัศนคตินั้นก็เป็นเพียงสิ่งที่เขาหวังใช้เพียงเพื่อระบายความรู้สึกเท่านั้น

3. เพื่อการแสดงความหมายของค่านิยม (Value expressive) ทัศนคตินั้นเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมต่างๆ และด้วยทัศนคตินี้เองที่จะใช้สำหรับสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมต่างๆ ในลักษณะที่จำเพาะเจาะจงอยู่มากยิ่งขึ้น ดังนั้นทัศนคติจึงสามารถใช้สำหรับอธิบาย และบรรยายความเกี่ยวกับค่านิยมต่างๆ ได้

4. เพื่อเป็นตัวจัดระเบียบเป็นความรู้ (Knowledge) ทัศนคติจะเป็นมาตรฐานที่ตัวบุคคลจะสามารถใช้ประเมิน และทำความเข้าใจ กับสภาพแวดล้อม ที่มีอยู่รอบตัวเขา ด้วยกลไกดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้ตัวบุคคลสามารถรับรู้และเข้าใจถึงระบบและระเบียบของสิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเขาได้

### ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรม

องค์ประกอบทั้ง 3 ของทัศนคติ เป็นองค์ประกอบที่ไม่ได้อยู่ลอยๆ แต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และนำไปสู่พฤติกรรมในที่สุด อย่างไรก็ตามการสรุปว่าทัศนคติจะนำไปสู่พฤติกรรมทุกครั้งนั้นไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเช่นนั้นเสมอไป จากผลงานวิจัยด้านทัศนคติของนักวิชาการหลายท่านให้ข้อสรุปได้อย่างหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติและพฤติกรรมนั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นตรงไปตรงมา การตัดสินใจซื้อหรือไม่ซื้อของผู้บริโภคขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก อย่างไรก็ตามทัศนคติเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อการแสดงออกของมนุษย์ แม้ว่าจะไม่ใช่สิ่งที่มีอิทธิพลสูงสุดในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ผู้บริโภคคนหนึ่งมีทัศนคติชื่นชอบที่จะรับประทานอาหารที่ใช้วัตถุดิบชั้นดีมีการตกแต่งสวยงามและมีราคาสูงกว่าอาหารทั่วๆ ไป แต่เนื่อง

ด้วยข้อจำกัดทางการเงิน จึงทำให้เขาไม่สามารถที่จะซื้ออาหารประเภทดังกล่าวได้บ่อย จึงจำเป็นต้องซื้ออาหารราคาถูกกว่ารับประทาน เป็นต้น

ข้อเสนอทางการตลาดของแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติและพฤติกรรม ก็คือ ผู้บริหารการตลาดอาจใช้การวิจัยทัศนคติเพื่อการพยากรณ์ยอดขายในอนาคตได้ ความรู้ที่ว่าพฤติกรรมสามารถถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้นได้โดยองค์ประกอบด้านสติปัญญาและองค์ประกอบด้านอารมณ์ ทำให้ผู้บริหารการตลาดสามารถมองเห็นสิ่งเร้า (Stimuli) ที่อาจมีอิทธิพลต่อความรู้สึกหรืออารมณ์ของลูกค้า เช่น การสร้างแผนการส่งเสริมการขายแบบพิเศษ การลดราคาสินค้าในระหว่างเทศกาล หรือกิจกรรมอื่นๆ ทางการตลาดที่จะทำให้ผู้บริโภคมีความรู้สึกที่ดีต่อสินค้าและบริการนั้นๆ

### การวัดทัศนคติ

การวัดทัศนคติสามารถทำการวัดได้โดยพิจารณาองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (บุญธรรม, 2534)

1. เนื้อหา (General attitude) เนื้อหาหรือสิ่งเร้าเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจเป็นอันดับแรกของการวัดทัศนคติ สิ่งเร้าที่ใช้กระตุ้นให้เกิดการแสดงกิริยาท่าทางออกมา ต้องมีโครงสร้างกำหนดแน่นอน เป็นตัวแทนของทัศนคติที่ต้องการวัด

2. ทิศทาง (Direction) การวัดทัศนคติโดยทั่วไปกำหนดให้ทัศนคติมีทิศทางเป็นส่วนตรงและต่อเนื่องกันไป ในลักษณะซ้ายกับขวา หรือบวกกับลบ ทั้งนี้การวัดทิศทางของทัศนคติสามารถแสดงพฤติกรรมให้เห็นได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

2.1 ทัศนคติเชิงบวก (Positive) สามารถแสดงพฤติกรรมในลักษณะที่พึงพอใจเกิดความชอบ มีผลให้บุคคลอยากได้ อยากใกล้หรืออยากทำสิ่งนั้นๆ

2.2 ทัศนคติเป็นกลาง (Average) เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกมาในลักษณะเฉยๆ ไม่ยินดียินร้ายแต่ประการใด บุคคลนั้น สิ่งนั้น หรือการกระทำนั้นๆ จะมีหรือไม่มีก็ได้

2.3 ทัศนคติเชิงลบ (Negative) สามารถแสดงพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่พึงพอใจ ไม่ชอบ ไม่เห็นด้วย มีผลทำให้บุคคลเกิดความเบื่อหน่ายหรือต้องการหลบหนีให้ห่างไกลจากสิ่งนั้นๆ

3. ความเข้ม (Intensity) เป็นกิริยาท่าทีหรือความรู้สึกที่แสดงออกต่อสิ่งเร้า ถือว่ามีปริมาณมากน้อยแตกต่างกันออกไป

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเมือง และการวางผังเมือง

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเมือง

เมือง มาจากการขยายตัวของชนเมืองซึ่งเป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการขยายตัวของเมือง เมื่อชนเมืองมีการเคลื่อนย้ายเข้าไปตั้งถิ่นฐานหนาแน่นมากขึ้น มีความเจริญทางด้าน การคมนาคม สาธารณูปโภคและอุปโภค สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ส่วนหนึ่งของลักษณะกระบวนการกลายเป็นเมือง การขยายตัวของเมือง (Urbanization) มักจะต้องเกิดการรुक้าทางกายภาพ

ของเมืองเข้าสู่พื้นที่ชนบทอันได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินระหว่างการใช้เป็นที่อยู่อาศัยกับเพื่อเกษตรกรรม เมื่อมีการขยายที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นบนพื้นที่ใด จึงมักจะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ตามไปด้วย เช่นการทำนา พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ใช้ในการเพาะปลูกมาเป็นที่อยู่อาศัย การใช้พื้นที่แร่ธาตุมาเป็นที่อยู่อาศัย หรือการขยายพื้นที่อยู่อาศัยเข้าไปในพื้นที่มีทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น

Ernest W. Burgess) นักสังคมวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า เมืองหมายถึง สถานที่ที่มีการใช้ดินอย่างหนาแน่นมากกว่าบริเวณอื่นๆ โดยรอบ เป็นการรวมตัวกันในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลากหลาย โดยเมืองจะเป็นศูนย์กลางรวมทุกอย่างที่จะให้บริการประชาชนและชุมชนอื่นๆ ที่อยู่โดยรอบ ขณะเดียวกันก็จะเป็นแหล่งดึงดูดการอพยพของประชาชนที่จะเข้ามาให้บริการด้านต่างๆในเมือง(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552

การเจริญเติบโตของเมือง โดยการขยายตัวทางด้านเนื้อที่ของเมืองได้กว้างขวางออกไปตามความต้องการของผู้ที่อยู่อาศัยในเมือง ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม การขยายเนื้อที่ออกไปนี้อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการต่างๆ รวมทั้ง กิจการค้า การขยายตัวนี้จะขยายตัวไปทางทิศทางใด นั้น นักนิเวศวิทยา ได้ให้หลักในการพิจารณาใช้ที่ดินแต่ละเมืองซึ่งเป็นผลให้มีการขยายตัวของเมืองออกไปตามรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้ (กฤษ, 2536)

1. การใช้ที่ดินลักษณะเป็นรูปดาว ตามทฤษฎีรูปดาว (Star theory)
2. การใช้ที่ดินลักษณะเป็นวงกลม ตามทฤษฎีวงแหวน (Concentric zone theory)
3. การใช้ที่ดินลักษณะเป็นสัดส่วนรูปพาย ตามทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector theory)
4. การใช้ที่ดินลักษณะมีศูนย์กลางหลายแห่งตามทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple nuclei theory)

#### 1. ทฤษฎีรูปดาว (Star theory)

Richard M. Hurdอธิบายว่า การขยายตัวของเมืองนั้นอาจเกิดมาจากบริเวณศูนย์กลางของเมืองที่เป็นที่รวมของเส้นทางคมนาคมสายหลักของเมือง อิทธิพลของเส้นทางคมนาคมจะมีผลทำให้เมืองขยายตัวออกไปตามเส้นทางรถยนต์ รถใต้ดิน และรถไฟ ประชาชนส่วนใหญ่จะนิยมอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณใกล้เคียงกับเส้นทางคมนาคมดังกล่าวในระยะที่สามารถเดินไปถึงได้สะดวก ต่อมาภายในเมืองได้มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมดีขึ้น ประชาชนในเมืองนิยมใช้รถยนต์กันมากขึ้น พื้นที่ว่างที่อยู่ระหว่างเส้นทางคมนาคมก็จะมีประชาชนอยู่กันหนาแน่นมากขึ้น พื้นที่ว่างดังกล่าวก็เชื่อมต่อกันเป็นพื้นที่เดียวกัน(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552)

## 2. ทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory)

Ernest W. Burgess อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นรูปวงแหวนเป็นรัศมีวงกลมต่อเนื่องจากเขตศูนย์กลาง ความเจริญจะเริ่มจากศูนย์กลางเมืองแล้วขยายออกไปเป็นรูปวงกลมซ้อนกัน โดยมีเงื่อนไขบนระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางและราคาที่ดินที่แพงขึ้นเมื่อเข้าไปใกล้ศูนย์กลางเมือง และแบ่งพื้นที่ของเมืองออกเป็น 5 เขต ดังนี้(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552)

**เขตที่ 1** เป็นเขตศูนย์กลางธุรกิจ ประกอบด้วยร้านค้า ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ โรงแรม ธนาคาร และสำนักงานทางเศรษฐกิจ การปกครองกฎหมาย เป็นต้น เป็นเขตที่มีคนหนาแน่นในเวลากลางวันเพื่อทำธุรกิจและงานตามหน่วยงานต่างๆ มีคนจำนวนน้อยที่ตึงบ้านเรือนอยู่อย่างถาวร เพราะส่วนใหญ่จะเดินทางไปพักอาศัยรอบนอก

**เขตที่ 2** เป็นเขตศูนย์กลางการขนส่ง หรือบางครั้งอาจเรียกว่าเป็นเขตขายส่งและอุตสาหกรรมเบา (Wholesale and light manufacturing zone) รวมทั้งเป็นย่านอุตสาหกรรมเล็กๆ เป็นเขตที่ปัญหาทางสังคมจำนวนมาก เช่น มีอัตราการก่ออาชญากรรมสูง เป็นบริเวณของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่อพยพมาจากชนบท พักอาศัยอยู่ในบ้านราคาถูกและทรุดโทรมใกล้ๆ โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน แต่เมื่อคนกลุ่มนี้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นก็จะย้ายไปอยู่ในที่แห่งใหม่ กรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินในเขตนี้จะเป็นของชนชั้นสูงที่ดำเนินกิจการในลักษณะของการให้ผู้อื่นเช่า ผู้พักอาศัยในเขตนี้มีจำนวนน้อยที่มีที่ดินเป็นของตนเอง

**เขตที่ 3** เป็นเขตที่อยู่อาศัยของกรรมกรและผู้ใช้แรงงานที่ย้ายออกมาจากเขตศูนย์กลางการขนส่ง สภาพที่อยู่อาศัยของคนในเขตนี้จะมีสภาพดีกว่าคนที่อาศัยอยู่ในเขตศูนย์กลางการขนส่ง บ้านเรือนจะปลูกอยู่ในระยะห่างกันไม่ชิดติดกันเหมือนกับสลัม และเมื่อครอบครัวใดมีฐานะดีขึ้นก็จะย้ายไปอยู่ในเขตชนชั้นกลางต่อไป

**เขตที่ 4** เป็นเขตชนชั้นกลาง ที่มีพักอาศัยประเภทห้องชุด โรงแรม บ้านเดี่ยวสำหรับครอบครัวเดี่ยว ผู้อาศัยในเขตนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง เจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ พ่อค้า และรวมถึงชนชั้นผู้บริหารระดับกลาง

**เขตที่ 5** เป็นเขตที่พักอาศัยชนเมืองมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจในเมือง เขตนี้จะมีทั้งชนชั้นกลางค่อนข้างสูง และชนชั้นสูง ที่เดินทางด้วยรถประจำทางและรถส่วนตัวเข้าไปทำงานในเมืองและกลับออกมาพักอาศัยในเขตนี้

## 3. ทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector Theory)

Homer Hoyt อธิบายว่า รูปแบบการขยายตัวของเมืองจะเหมือนกับเสี้ยววงกลมหรือรูปขนมพาย (Pie-shaped) และในแต่ละเมืองจะพบว่า การขยายตัวของเมืองออกไปยังพื้นที่ด้านนอกจะเป็นรูป



เลี้ยววงกลมหนึ่งเลี้ยววงกลมหรือมากกว่าหนึ่งเลี้ยววงกลม และการขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะดังนี้(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552)

- 1.การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามเส้นทางการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมไปยังศูนย์กลางการค้าและที่อยู่อาศัยบริเวณอื่นๆ
- 2.การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามพื้นที่สูงและแม่น้ำ ลำคลองในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม
- 3.การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามที่อยู่อาศัยของชุมชนชั้นสูงของสังคมห้องพักราคาสูงมักจะเกิดขึ้นบริเวณย่านธุรกิจใกล้ๆ กับเขตที่อยู่อาศัยเก่า
- 4.เขตที่อยู่อาศัยราคาเช่าสูง จะตั้งอยู่ติดกับเขตที่อยู่อาศัยค่าเช่าราคาปานกลาง

#### 4. ทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple nuclei theory)

Chauncy D. Harris and Edward L. Ullman อธิบายว่าการขยายตัวของเมืองเกิดมาจากหลายจุดศูนย์กลาง ไม่ได้เกิดจากศูนย์กลางที่ใดที่หนึ่งเพียงแห่งเดียว เพราะในยุคปัจจุบันเมืองอุตสาหกรรมมีการพัฒนาศูนย์กลางด้านธุรกิจ ศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรม และศูนย์กลางด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจากหลายแหล่ง แฮร์ริสและอัลลแมน ได้เสนอแนวความคิดการขยายตัวของเมืองว่าเกิดจากหลายจุดศูนย์กลางมี 4 ประการดังนี้(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552)

1. ธุรกิจแต่ละประเภท มีความต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกที่แตกต่างกัน ธุรกิจที่ต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมือนกัน จะมารวมตัวอยู่บริเวณที่มีทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ใช้เหมือนกัน เช่น เขตค้าปลีกจะตั้งอยู่ในทำเลที่ลูกค้าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อสินค้าได้ง่ายและสะดวกจากทุกทิศทางของเมือง เขตเมืองท่าจะตั้งอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำหรือทะเล เขตอุตสาหกรรมหนักเป็นเขตที่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ติดกับเส้นทางคมนาคมขนส่งทางน้ำ เช่น แม่น้ำ ทะเล ถนน หรือใกล้กับเส้นทางรถไฟเพื่อสะดวกในการขนส่ง เป็นต้น

2. ธุรกิจที่เหมือนกันมักจะมีการรวมตัวอยู่บริเวณเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงการค้าจากการเปรียบเทียบและเลือกซื้อสินค้าของลูกค้า เช่น ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์จะไปรวมกลุ่มเป็นย่านขายรถยนต์ ทำให้ผู้ซื้อสามารถเปรียบเทียบคุณสมบัติและราคากับผู้ค้ารายอื่นๆ ได้ง่าย

3. การใช้ที่ดินของธุรกิจที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งต่อกัน และไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ เช่น พื้นที่สำหรับอยู่อาศัยไม่สามารถอยู่บริเวณเดียวกับเขตอุตสาหกรรม เพราะพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยต้องการความสงบ มีการขนส่งที่ดีและไม่มีปัญหามลภาวะแต่เขตอุตสาหกรรมเป็นเขตที่มีเสียงดัง มีการขนส่งและใช้ยานพาหนะทั้งวัน และมีปัญหามลภาวะ

4. บริเวณที่มีราคาที่ดินสูงมาก เป็นอุปสรรคทำให้ธุรกิจบางประเภทไม่สามารถเข้าไปทำธุรกิจได้ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าที่ดินในราคาแพงทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนและผลกำไรที่ได้รับ นักลงทุนจึงต้องหาทำเลที่ตั้งแหล่งใหม่ที่เหมาะสมกับธุรกิจของที่จะดำเนินการ

สรุปได้ว่า เมืองเป็นกระบวนการที่มีการขยายตัวของพื้นที่ในเขตชานเมืองที่มีประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้นทั้งด้านจำนวนและความหนาแน่นในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง เพื่อมาอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการทำงาน การศึกษา หรือการประกอบอาชีพ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านกายภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรก็เปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีชีวิตแบบเมืองมากขึ้น

### 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการวางผังเมือง

จากการศึกษา พระราชบัญญัติ การผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้ให้ความหมายและหลักการเกี่ยวกับการวางผังเมืองไว้ดังนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547)

**การผังเมือง** หมายความว่า การวาง จัดทำดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างเมืองหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ

การวางผังเมืองมีหลายประเภท หลายระดับ แต่ที่มีผลบังคับตามกฎหมาย คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

**ผังเมืองรวม** หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

**ผังเมืองเฉพาะ** หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

#### ประโยชน์ของการวางผังเมือง

การวางผังเมือง เป็นการวางแผนพัฒนาทางกายภาพที่มุ่งเน้นให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประชาชนจึงได้รับประโยชน์จากการวางผังเมือง ดังนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548)

1. ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงาม เจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผนและถูกสุลักษณะ โดยการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตออกเป็นย่านต่างๆ อย่างเหมาะสมและ

สัมพันธ์กัน เช่น ย่านพักอาศัย ย่านพาณิชย์กรรม ย่านอุตสาหกรรม ย่านที่โล่งเพื่อนันทนาการและ  
รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. เพื่อวางแนวทางการพัฒนาเมืองหรือชุมชนให้มีระเบียบ โดยวางผังคมนาคมและขนส่งให้  
สัมพันธ์กับการใช้ที่ดินในอนาคต

3. ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย โดยห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบาง  
ประเภทในย่านที่พักอาศัยหรือย่านพาณิชย์กรรม เช่น ห้ามคลังน้ำมัน เชื้อเพลิง คลังวัตถุระเบิด  
อุตสาหกรรมที่มีมลพิษ

4. ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน โดยกำหนดให้มีย่านพาณิชย์กรรม และย่าน  
อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจและจ้างงานไว้ในที่ที่เหมาะสม เพื่อผู้ใช้บริการและคนงานได้รับ  
ความสะดวกในการเดินทาง การขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ

5. ส่งเสริมสภาพสังคมของคนในเมืองหรือชุมชน โดยพิจารณาถึงที่ตั้งสถาบันการศึกษา  
โรงพยาบาล ศูนย์สาธารณสุข ฯลฯ ให้อยู่ในที่ที่เหมาะสม สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ

6. ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีที่โล่งเว้นว่าง มีสวนสาธารณะ มีที่พักผ่อน  
หย่อนใจ

7. ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี โดยกำหนด  
เป็นบริเวณอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

8. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศที่งดงามทั้งในเขตเมืองและชนบท

**ความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนกับผังเมือง**

ผังเมืองเป็นเครื่องช่วยสนับสนุนให้รัฐและเอกชนบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆในการพัฒนาเมือง  
ร่วมกัน ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนร่วมในการทำให้เป้าหมายต่างๆ กลายเป็นจริงขึ้นมา ได้แก่ การสนับสนุน  
ทางด้านทางด้านการงบประมาณและการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองนั้นๆ แต่  
เนื่องจากขั้นตอนในการวางผังเมืองมีความสลับซับซ้อน จึงต้องใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่  
ต้นจนจบ กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานครั้งนี้ (กรมโยธาธิการและผัง  
เมือง, 2548)

1. เมื่อมีการวางผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ตามกฎหมายระบุให้ต้องมีการปิดประกาศเพื่อแจ้ง  
ให้ประชาชนได้ทราบว่ามีการวางและจัดทำผังเมือง ณ ท้องที่นั้นประชาชนในท้องที่ดังกล่าว สามารถ  
มีส่วนในการดำเนินการได้โดยให้ข้อมูล และแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำ  
ผัง ขั้นตอนนี้จะเปรียบเทียบกับงานออกแบบบ้านได้ว่าประชาชนในท้องที่ที่จะวางผังก็คือเจ้าของ  
บ้านควรชี้แจงความต้องการต่างๆ ให้สถาปนิกทราบ เพื่อจะได้เป็นแนวนโยบายในการออกแบบให้  
ถูกวัตถุประสงค์ในการใช้สอยของเจ้าของนั่นเอง

2. ในระหว่างการวางผังเมือง ซึ่งจะต้องมีการสำรวจเก็บข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เจ้าหน้าที่ผู้ที่วางผังจะเข้าพบคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการต่างๆ และบุคคลอื่นๆ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชน เพื่อทราบแนวนโยบายและความต้องการท้องถิ่น เมื่อวางแผนเบื้องต้นเสร็จแล้ว ก็จะต้องนำผังนั้นไปปิดประกาศและประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินช่วงนี้ โดยเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังและแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม ผู้วางผังก็จะนำความคิดเห็นและความต้องการต่างๆ นั้นไปประมวลกับหลักวิชาการ เพื่อพิจารณาจัดวางผังเมืองให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของชุมชนนั้นๆ

3. เมื่อวางผังเสร็จสมบูรณ์แล้วก็จะนำเสนอผังให้คณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อผังได้รับความเห็นชอบแล้วจะต้องนำผังไปปิดประกาศในท้องที่ที่ทำการวางผังเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผัง ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองนั้นๆ โดยทำเป็นหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังนั้น

สรุปได้ว่า การวางผังเมือง เป็นการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสม รองรับการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคตและเป็นการแก้ปัญหาของเมืองในปัจจุบัน และอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าให้คงอยู่ อีกทั้งเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย เป็นระเบียบ มีความสวยงาม ความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้รับผิดชอบในการวางผังเมืองในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ปรากฏชัดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ตลอดจนแผนและแนวนโยบายต่างๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมเป็นการให้โอกาสแก่สมาชิกของชุมชนโดยเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และมีส่วนร่วมการพัฒนา ดังนั้น การวางแผนพัฒนาโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วม จึงเป็นการวางแผนพัฒนาพร้อมกับประชาชนไม่ใช่เป็นการวางแผนเพื่อประชาชน หลักการนี้มีพื้นฐานความคิดและการปฏิบัติอยู่ที่ประชาชน เป้าหมายอยู่ที่ความรู้ ความ

เป็นอยู่ และความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นศูนย์กลางของการวางแผนแบบนี้จึงเน้นที่ประชาชนเป็นอันดับแรก (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2548)

อนึ่ง ได้มีการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนกันอย่างหลากหลาย ทั้งนี้เพราะเล็งเห็นว่าการพัฒนาใดๆ ก็ตาม หากประชาชนได้รู้สึกว่าเป็นเจ้าของและลงมือปฏิบัติด้วยตนเองแล้ว การพัฒนานั้นมีอายุยั่งยืนอยู่ได้ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่มีความหมายกว้างขวางเปลี่ยนแปลงไปตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่ที่จะดำเนินการ และบริบทของการมีส่วนร่วมหรือบริบททางสังคม การนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะเป็นไปในลักษณะการบรรยายองค์ประกอบ รูปแบบ และลักษณะของการมีส่วนร่วมเสียเป็นส่วนใหญ่ ตามที่นักวิชาการและองค์กรต่างๆ ที่ได้ศึกษาไว้ ดังต่อไปนี้

### **เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน**

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เป็นกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ในรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องดังต่อไปนี้ตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ (สะอึ้ง, ม.ป.ป.) คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาชุมชน หรือเพื่อสร้างสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือ โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้มีประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

### **ขอบเขตของการมีส่วนร่วม**

การกำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมในชุมชนจากลักษณะกิจกรรม โดยพิจารณาจากการที่แต่ละคนใช้กิจกรรมในการพัฒนาและความพยายามดังกล่าวเป็นอีกหลายทางที่ผูกพันกับทรัพยากรและมีการเสียทรัพยากรบางอย่าง ดังต่อไปนี้ (ปรัชญา, 2528)

1. ร่วมแสดงความคิดเห็นการมีส่วนร่วม ในแง่หนึ่งเป็นการร่วมในรูปแบบของการเขียน การพูด หรือการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นเพื่อแสดงความคิดเห็นของตนเอง การแสดงความคิดเห็น เช่นนี้ อาจเกิดขึ้นในตอนใดของกิจกรรมพัฒนาาก็ได้

2. ร่วมสละทรัพยากรวัสดุ โดยการให้ยืมหรือให้เงิน วัสดุ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์จากสถานที่หรืออุปกรณ์ต่างๆ

3. ร่วมสะสมแรงงานหรือร่วมทำ ร่วมดำเนินการตามโครงสร้างงานในชนบท

4. ร่วมสละเวลา เช่น ร่วมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและร่วมประชุม

และหากจะมองในมิติของการมีส่วนร่วม (Dimensions) จะประกอบด้วยประเด็นคำถาม ดังนี้ **มีส่วนร่วมอะไรบ้าง แบ่งเป็น**

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)

1.1 ความสนใจและความห่วงใยกังวลร่วมกัน ในสภาพปัญหาที่เผชิญร่วมกัน กลายเป็นความสนใจและกังวลใจของส่วนรวม

1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนั้น ผลักดันให้มุ่งสู่การรวมกลุ่มวางแผนกระทำร่วมกัน

1.3 การตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทางที่พึงปรารถนาและ ต้องมีความเข้มแข็งมากพอที่จะเกิดความรู้เริ่มกระทำการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้เดือดร้อน

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนทางด้าน ทรัพยากรต่างๆ การบริหารงานกิจกรรมและการประสานงานขอความช่วยเหลือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ทางวัตถุ สังคม ของแต่ละบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการพยายามประเมินผล (Evaluation) ของโครงการ  
มีส่วนร่วมกับใคร (Who, Whom) ได้แก่

4.1 พิจารณาองค์ประกอบผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอน เช่น ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ องค์กรที่ให้ทุน เป็นต้น

4.2 พิจารณาคุณลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระดับชั้นในสังคม ระยะเวลาอยู่อาศัย เป็นต้น

4.3 มีส่วนร่วมอย่างไร (How) ลักษณะพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เช่น ความเต็มใจ เข้าร่วม การได้รางวัลตอบแทน หรือถูกบังคับในการเข้าร่วม รูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าร่วมโดยตรง หรือผ่านองค์กรของชุมชน ขนาดของการมีส่วนร่วม เช่น ความถี่และระยะเวลาในการเข้าร่วม ผลที่เกิดจากการเข้าร่วม เช่น เป็นการเสริมพลังหรืออำนาจองค์กร หรือปฏิสัมพันธ์ธรรมดาเท่านั้น (นิภา, 2545)

## ลักษณะ รูปแบบ และขั้นตอน ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแบ่งลักษณะ รูปแบบ และขั้นตอน ของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะมีข้อที่แตกต่างกันเพียงเล็กน้อย นักวิชาการส่วนใหญ่จะกล่าวไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

รูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจจำแนกได้ 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้ (นิรันดร์, 2527)

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรจัดตั้งประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนกลุ่มต่างๆ

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน กรรมการกลุ่มเลี้ยงไหม กรรมการหมู่บ้าน

3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไหร่ก็ได้ตลอดเวลา บางกรณี ก็ได้กำหนดลักษณะการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ เช่น

3.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื่องบนหรือเบื่องล่าง

3.2 การจูงใจให้มีส่วนร่วมเกิดขึ้น โดยสมัครใจหรือบังคับ

3.3 แบบแผนองค์กร

3.4 ช่องทางที่มีส่วนร่วมเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมโดยปัจเจกบุคคลหรือผ่านกลุ่ม การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

3.5 ระยะเวลาความต่อเนื่องของกิจกรรม

3.6 ขอบข่ายกิจกรรมครอบคลุมขนาดไหน

ในวรรณคดีของ ม.ร.ว. อคิน (2531) (อ้างถึงใน ลลนา บุญชื่น, 2544) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน คล้ายกับ Cohen และ Uphoff (อ้างถึงใน กรวิภา, 2544) ที่แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจไปปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากรการบริหาร และการประสานความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมและตรวจการดำเนินการทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

ทุกชั้นตอนมีความสัมพันธ์กัน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมที่ขั้นตอนการตัดสินใจเป็นประการสำคัญซึ่งในแนวทางการมีส่วนร่วมนั้นมุ่งให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหาเป็นผู้ที่มีบทบาทในทุกๆ เรื่อง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่คิดขึ้นมา

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน (Direct Participation)
2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) เป็นการมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนของประชาชน

หรือถ้าหากจะพิจารณาในเชิงกฎหมาย พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมี 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมโดยมีกฎหมายรองรับ กล่าวคือ เป็นการมีส่วนร่วมที่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นๆ เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518

2. การมีส่วนร่วมโดยไม่มีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นผิดกฎหมาย แต่การที่ไม่มีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการเฉพาะอาจทำให้ประชาชนไม่สามารถมีโอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นๆ ได้ ตลอดจนขาดกลไกและหลักเกณฑ์ที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนั้น ไพรัตน์ (2527) (อ้างถึงใน ทวีทอง, 2527) ได้กล่าวถึงในขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเตรียมกรอบได้แตกต่างกัน และร่วมกันทำงานหรืออาจมองโลกในแง่การร่วมสมทบแรงงาน วัตถุ เงิน ร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมกันทำงานหรืออาจจะมองอีกแง่หนึ่งของการเน้นการมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำงาน และร่วมบำรุงรักษามากกว่าร่วมสมทบด้านวัตถุและเงิน โดยภาพรวมก็ยืนยันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมค้นคว้า สร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือตอบสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือ โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัด แก้ไขและตอบสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร ที่มีจำกัดให้เห็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรม ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้



8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษา โครงการกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

### ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม

Millbrath (อ้างถึงใน สะอึ้ง, ม.ป.ป.) ได้จัดกลุ่มผู้เข้าร่วมตามระดับน้ำหนักของการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมการเมืองของสหรัฐอเมริกา ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มเฉยๆ (Apathetic) เป็นผู้ที่อาจปิดตัวเองให้กับการเข้าร่วมทางการเมืองไม่ค่อยสนใจ และไม่เข้าร่วมในโลกการเมือง

2. กลุ่มคนดู (Spectators) เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมกิจกรรมน้อยมาก เช่น เข้าร่วมในการรับฟังข้อมูล ข่าวสาร ลงคะแนนเสียง อภิปราย และแสดงความคิดเห็น

3. กลุ่มนักสู้ (Gladiators) เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมอย่างแข็งขัน ในกิจกรรมทางการเมือง เช่น เข้าร่วมประชุม เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรค ณรงค์หาเสียง ผลิตเงิน และเข้าร่วมแข่งขันรับตำแหน่ง

จากแนวคิดรูปแบบ ขั้นตอน และลักษณะ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วจะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่การพิจารณาว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในลักษณะใดขึ้นอยู่กับกิจกรรมหรือ โครงการที่จะทำเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมากกว่า

ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองเกษตรอย่างมีส่วนร่วมในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายตามแนวคิดของ ม.ร.ว. อคินรพีพัฒน์ ในขั้นตอนของการร่วมคิดค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่มีอยู่ในชุมชน การร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือวางแผนป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ร่วมปฏิบัติในการวางผังเมือง และร่วมรับผลประโยชน์และประเมินผลจากการวางผังเมือง ซึ่งทั้งสี่ขั้นตอนนี้คือ องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

### 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

ระบบราชการ (Bureaucracy) มีความหมายได้หลายที่ส่นะแตกต่างกันไป อาจหมายถึง การปกครองแบบสำนักงานหรือระบบสำนักงาน หรือการปกครองโดยคณะบุคคล นอกจากนี้ยังหมายถึง การปกครองโดยจัดส่วนราชการออกเป็นส่วนๆหรือกรมต่างๆ แต่ความหมายโดยทั่วไปหมายถึงการทำงานที่ชักช้าเสียเวลา (red tape) และเหตุการณ์เช่นนี้มักจะเกิดในวงราชการมากกว่าธุรกิจเอกชน แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้ว ระบบราชการมีอยู่ทั้งในวงราชการอิสระธุรกิจเอกชนแต่ความโน้มเอียงมีมากในวงราชการ จนกระทั่งเรียกบรรดาข้าราชการว่า พวก Bureaucrat ซึ่งหมายถึงพวกแก่ระเบียบ หรือพวกที่ทำงานยึดตายดักซึกซ้านนั่นเอง

ในทัศนะของ ศาสตราจารย์ Harold J. Laski (สมพงษ์, 2517) ได้ให้ความหมายของระบบราชการในเชิงปรากฏการณ์ของสังคมในองค์การขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อนกว่า หมายถึงระบบบริหารราชการของรัฐที่ตกอยู่ในมือของข้าราชการ โดยเด็ดขาด และก่อให้เกิดอำนาจอันอาจทำลาย

เสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการที่ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนตายตัวไม่มีการยืดหยุ่นผ่อนสั้นผ่อนยาว การวินิจฉัยสั่งการก็เต็มไปด้วยความลังเล ชักช้าขาดความคิดริเริ่ม เป็นผลให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะ และประพฤติดปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนตน

สำหรับศาสตราจารย์ Victor A. Thompson (สมพงศ์, 2517) ได้ให้ความหมายของระบบราชการไปในลักษณะพื้นฐานโครงสร้างขององค์การว่า ระบบราชการคือ องค์การที่ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาที่จัดไว้อย่างละเอียด รัดกุม โดยอาศัยหลักของการแบ่งการทำงาน นอกจากนี้ Carl Yoachim Friedrich ก็ได้ให้ความหมายของระบบราชการไปในลักษณะพฤติกรรม โดยได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ ความสำรวม ความแน่นอน ความมีระเบียบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

หลักของระบบราชการที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดคือ หลักระบบราชการตามความเห็นของ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ที่ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการที่มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้ คือ (สมพงศ์, 2517)

1. การบริหารราชการ มีลักษณะเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง จะหยุดๆทำๆไม่ได้ เพราะองค์กรของรัฐบาลมีลักษณะ

2. การดำเนินงานใดๆของราชการจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของทางราชการ หรือเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ที่ได้กำหนดไว้ จะกระทำการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบแบบแผนไม่ได้

3. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา แต่ไม่สามารถสั่งหรือปฏิบัติการโดยมิชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชามีสิทธิ์ที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ต้องกระทำกระทำไปในหน้าที่ ไม่ใช่ส่วนตัวแต่เป็นราชการ ซึ่งการออกคำสั่งนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของหลักเหตุผลทางกฎหมายเสมอ

4. บรรดาข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่พึงยึดเอาทรัพย์สินขององค์การในส่วนที่ตนปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องอยู่มาเป็นของตนและจะต้องพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้เสมอ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ครอบครัว ญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง จะต้องแยกออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก การสร้างอาณาจักรและการทำงานเห็นแก่หน้า อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อองค์กรราชการ

5. ตำแหน่งหน้าที่การงาน เป็นสิ่งซึ่งไม่อาจซื้อขายหรือโอนสิทธิหน้าที่ให้แก่กันได้เพราะไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนบุคคล การบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ถือหลักความรู้ความสามารถ จึงต้องเลือกคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนั้นต้องมีหลักประกันว่า การปฏิบัติงานนั้นสามารถจะยึดถือเป็นอาชีพได้

6. การปฏิบัติงานนั้น ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าจะต้องกระทำเป็นหลักฐานหรือลายลักษณ์อักษร มีระเบียบปฏิบัติแน่นอน เชื่อถือได้ มิใช่กระทำตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อยึดถือเป็นหลักฐานและระเบียบปฏิบัติต่อไป

จะเห็นได้ว่า แนวคิดหลักของการบริหารระบบราชการเป็นการสร้างความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งงานกันเฉพาะด้านอย่างชัดเจน และลดหลั่นของอำนาจหน้าที่ ผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าตามสายการบังคับบัญชาของตน เป็นการใช้กฎระเบียบเป็นปัจจัยหลักในการควบคุมการทำงานในทุกๆระดับส่งเสริมความก้าวหน้าทางตำแหน่งไปตามความสามารถ โดยไม่ยึดความสัมพันธ์ส่วนตัว และเน้นการจذبคนที่เก่งเป็นหลักฐานซึ่งนับว่าเป็นระบบที่มุ่งให้เกิดความชัดเจนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์ว่ามีจุดอ่อนในเรื่องของการมีระเบียบแบบแผนมากเกินไปทำให้ขาดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้า จึงไม่เหมาะสมกับองค์กรที่ต้องการความคล่องตัวสูงและต้องการความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกในองค์กร (วิทยาลัยพาร์อิสเทอร์น. อ้างถึงใน อเนกและภาสกร, 2548)

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานในระบบราชการมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สามารถสรุปได้ดังนี้ (วิทยาลัยพาร์อิสเทอร์น. อ้างถึงใน อเนกและภาสกร, 2548)

#### ข้อดี

1. สร้างความชัดเจนในการทำงาน โดยเน้นการแบ่งงานกันเฉพาะด้าน
2. ระบบโครงสร้างขององค์กรมีความชัดเจน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ได้ถูกจัดสรรและจัดระเบียบให้ลดหลั่นลงมาเป็นลำดับชั้นอย่างชัดเจนไม่เกิดความสับสนในบทบาทและหน้าที่
3. มีความมั่นคงและชัดเจน เนื่องจากการดำเนินการให้ระบบของกฎและควมมีเหตุผล และการจذبคนที่เก่งเป็นหลักฐาน การตัดสินใจต่างๆ อยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ถูกต้องมากกว่าความคิดเห็นส่วนตัวหรือดุลยพินิจ
4. สนับสนุนระบบประชาธิปไตยในองค์กร

#### ข้อจำกัด

1. เน้นให้ความสำคัญที่กฎ โดยบุคคลจะต้องปรับพฤติกรรมและบุคลิกภาพไปตามความต้องการของระเบียบมาตรฐานที่กำหนดไว้ จึงทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยมุ่งทำเพียงแต่มาตรฐานเท่านั้น
2. ขาดความคล่องตัวและยืดหยุ่น เนื่องจากกฎระเบียบมาตรฐานที่ตายตัว
3. เสียค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากการพยายามรักษากฎระเบียบซึ่งจะทำให้ระบบการทำงานช้าช้อนและล่าช้า
4. ขาดการประสานงานในภาพรวมทั้งองค์กร เนื่องจากการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้านเฉพาะหน่วย

นอกจากนี้ Luther H. Gulick และ Lyndall F. Urwick ได้เสนอหลักการบริหารที่มีทักษะทาง การศึกษาที่เรียกว่า POSDCoRB ซึ่งต้องทำหน้าที่ 7 ประการ คือ (อนเนกและ ภาสกร, 2548)

1. การวางแผนงาน (Planning) ได้แก่
  - 1.1 การกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย (Objective)
  - 1.2 การกำหนดภารกิจ (Mission)
  - 1.3 การกำหนดมาตรฐานผลงาน (Job requirement)
  - 1.4 การกำหนดเวลาของแผนงาน (Schedule plan)
2. การจัดองค์การ (Organizing) ได้แก่
  - 2.1 การออกแบบวงจรบริการ
  - 2.2 วิเคราะห์กิจกรรมการให้บริการ
  - 2.3 วิเคราะห์หน้าที่งาน (Job function)
3. การจัดสรรคน (Staffing) ได้แก่
  - 3.1 การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับงาน
  - 3.2 การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร
  - 3.3 การดูแลรักษาบุคลากร
  - 3.4 การให้แนวทางความก้าวหน้าหรืออนาคตในการทำงาน
4. การนำการปฏิบัติ (Directing) ได้แก่
  - 4.1 การลงมือปฏิบัติตามแผนงาน
  - 4.2 การทำให้คูเป็นตัวอย่าง
  - 4.3 การสอนงานและเป็นพี่เลี้ยง
  - 4.4 การให้รางวัลตอบแทน
  - 4.5 การจูงใจและเลื่อนขั้น
5. การควบคุมงาน (Controlling) ได้แก่
  - 5.1 การจัดตั้งมาตรฐานการบริการ
  - 5.2 การจัดผลการให้บริการ
  - 5.3 การประเมินหาสาเหตุของปัญหา
  - 5.4 การให้รางวัลตอบแทน
  - 5.5 การจูงใจและเลื่อนขั้น
6. การรายงานผล (Reporting) ได้แก่
  - 6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล
  - 6.2 การรับฟังจากลูกค้า

### 6.3 การวิเคราะห์ผลการทำงาน

### 6.4 การรายงานและสะท้อนผลกลับ

## 7. การจัดสรรงบประมาณ (Budgeting) ได้แก่

### 7.1 การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและความต้องการ

### 7.2 การจัดสรรทรัพยากรขององค์การ

### 7.3 การศึกษาประสิทธิผลการใช้งบประมาณ

### 7.4 การวางแผนและควบคุมงบประมาณ

จากแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการและการวางผังเมืองสามารถสรุปได้ว่า การวางผังเมืองเป็นการปฏิบัติงานในระบบราชการที่มีกฎหมายผังเมืองเป็นตัวกำกับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม ซึ่งมีกำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการวางผังเมือง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการ โดยลำพังและถือว่ารัฐเป็นผู้ให้ และประชาชนเป็นผู้รับผลกระทบโดยตรง หากการจัดทำผังเมืองประชาชนไม่ร่วมคิดร่วมทำ ถือว่าไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติการเชิญให้ตัวแทนของประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นนั้นก็เพียงการมาประชุมเป็นพิธีให้ครบตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังถือว่าตนเองมีหน้าที่ให้บริการประชาชนและมองว่าตนเองเป็นผู้ทำประโยชน์ให้แก่ประชาชน ดังนั้นการที่จะได้ข้อคิดเห็นหรือการนำข้อคิดเห็นของประชาชนไปใช้ค่อนข้างน้อย ราชการมักมองว่าแนวความคิดของตนหรือการตัดสินใจของตนเองเป็นสำคัญ ทำให้ผังเมืองนั้นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับและไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติและบังคับใช้ รัฐจึงจำเป็นต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมและเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริงและนำเอาความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นหลักในการวางผังเมือง ทำให้ผังเมืองนั้นตอบสนองความต้องการของประชาชนและประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ เกิดการยอมรับและการร่วมมือในการปฏิบัติ ทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยการวางผังเมืองได้ประสบผลสำเร็จและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

### ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง “การตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต” เนื่องจากทุกครั้งที่มีการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน ต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะส่งผลกระทบในทางลบต่ออนาคต การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดในการแก้ปัญหาหนี้ โดยการพยายามอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ในลักษณะที่เป็นส่วนรวมหรือมหภาค คือ หากมีความจำเป็นที่จะดำเนินการให้กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทีใดทีหนึ่งก็จะต้อง

เสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมในอื่นๆ เป็นการชดเชยเพื่อให้ในแง่มหภาคของคุณภาพสิ่งแวดล้อมคงอยู่ได้ดั้งเดิม

กระแสโลกาภิวัตน์(Globalization) ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และกลไกการตลาด ก่อให้เกิดการเติบโต การผลิต การบริโภคที่เป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ชีววัฒนบุษย์ สัตว์ และพืชพรรณ ดังนั้น การที่มนุษย์ยังคงใช้แนวทางพัฒนาแบบเก่าซึ่งไม่คำนึงถึงข้อจำกัดในการพัฒนา อันหมายถึง ข้อจำกัดด้านสภาพ ความสามารถที่จะรองรับการบริโภค และการใช้ประโยชน์จากโลก และเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างที่จะนำมาบริโภค และใช้ประโยชน์หมดลง อีกไม่นานทุกชีวิตบนโลกจะต้องจบสิ้นลง เพราะมนุษย์จะไม่สามารถอาศัยอยู่บนโลกได้อีกต่อไป การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นแนวคิดเพื่อป้องกันมิให้โลกต้องเดินไปสู่จุดจบ (สถาบันนวัตกรรมวชิราวุฒินันท์, 2548)

การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ให้ความสำคัญสูงแก่เรื่องการตอบสนองความต้องการของกลุ่มชนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคมและเน้นการปฏิบัติอย่างยุติธรรมต่อชนรุ่นอนาคต และการพัฒนาแบบยั่งยืนจะครอบคลุมหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ คือ (ปรีชา, 2538)

1. การประเมินค่าสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืนจะให้ความสำคัญค่อนข้างสูงมากแก่การประเมินค่าสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ อันเนื่องมาจากเหตุผลว่าระบบนิเวศ คือ ระบบที่หล่อเลี้ยงชีวิตมนุษย์ การรักษาธรรมชาติ คือ การรักษาคุณภาพชีวิตมนุษย์

2. การขยายมิติของการเวลา การพัฒนาอย่างยั่งยืนเกี่ยวพันกับเรื่องพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมในช่วงระยะสั้นที่ฝ่ายการเมืองสามารถวางนโยบายเพื่อการปฏิบัติได้ ในขณะที่เดียวกันเราต้องมองไปให้ไกลถึงอนาคตของชนรุ่นหลังหรือไปไกลกว่านั้น

3. การมีส่วนร่วมระดับล่างในการริเริ่มวางแผน ตัดสินใจ ได้รับผลประโยชน์ ตลอดจนการได้รับการแจ้งข่าวสาร ข้อมูล ปรัชญาหรือและเกี่ยวข้องในขั้นตอนการวางแผน นำแผนแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติและจัดโครงการพัฒนา

4. ความเสมอภาคทางเพศ ระหว่างบทบาทหญิงและชาย

5. สิทธิของคนพื้นเมืองและชนกลุ่มน้อย ต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อรักษาความหลากหลายด้านทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่น และความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตที่ยั่งยืน และการปฏิสัมพันธ์กับโลก ที่อยู่อาศัย และการเรียนรู้เชื่อมต่อกันระหว่างของวัฒนธรรมที่กำลังจะสูญหายไป

6. ความหลากหลายทางชีวภาพและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ วิธีการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องพิจารณาสิ่งมีชีวิตเป็น โข่หรือห่วงของวงจรชีวิต โลก ดังนั้น สิ่งที่เกี่ยวข้องคือ สิทธิในการเข้าถึงและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ

7. ลดการพึ่งพาปัจจัยภายนอก รวมทั้งเทคโนโลยี การช่วยเหลือ และการตลาด ทุกระดับ จะนำไปสู่การพึ่งพาตนเอง

สรุปได้ว่า การวางผังเมืองเป็นแผนการพัฒนาลิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้ประชาชนมีการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและกายภาพ มีการใช้ที่ดินที่ถูกประเภท ถูกสุขลักษณะ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม ไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีการคมนาคมและการสาธารณสุขที่พอเพียง เกิดความสะดวกและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี จึงถือว่าการวางผังเมืองเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

## 2.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. กรณีศึกษาการจัดการพื้นที่สีเขียว ในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ (พัทยา, 2554) การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้จังหวัดเชียงใหม่ 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความต้องการในการมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมจริงในปัจจุบันเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สีเขียวของสมาชิกในครัวเรือนในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้จังหวัดเชียงใหม่ และ 3) เพื่อศึกษาหาแนวทางหรือมาตรการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับประชาชนในการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้จังหวัดเชียงใหม่อย่างเป็นรูปธรรม เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามด้วยสถิติเชิงพรรณนาเพื่อประกอบการประเมินข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลแบบมีส่วนร่วมจากกลุ่มตัวอย่าง 382 ครัวเรือนพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้จังหวัดเชียงใหม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวอยู่ในระดับดีมาก ความต้องการในการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมจริงของประชาชนในการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้จังหวัดเชียงใหม่เมื่อเปรียบเทียบความต้องการในการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมจริงของประชาชนในการจัดการพื้นที่สีเขียวในภาพรวมความต้องการในการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับมากซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.66 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 1.05 และการมีส่วนร่วมจริงของประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.75 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 1.27

สรุปแนวทางและมาตรการร่วมกันในการจัดการพื้นที่สีเขียวในชุมชน ได้คือควรส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในชุมชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่สีเขียวโดยการจัดกิจกรรมต่างๆภายในชุมชนซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสิ่งแวดล้อมในชุมชนยกตัวอย่างเช่นสร้างกระแสน้ำปลูกต้นไม้โดยการส่งเสริมการปลูกต้นไม้ในวันสำคัญต่างๆให้มากขึ้นรวมถึงร่วมกันดูแลรักษาต้นไม้ที่ปลูกไปแล้วด้วยไม่ใช่ว่าปลูกอย่างเดียวจะต้องมีการติดตามประเมินผลด้วยว่าต้นไม้ยังอยู่หรือไม่และมีการบำรุงรักษาจัดการอย่างไร โดยอาจจะจัดกิจกรรมให้เด็กๆในชุมชนช่วยกันดูแลรักษาต้นไม้ในชุมชนของตัวเองก็ได้การเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้กับชุมชนควรปลูกต้นไม้เพิ่มบริเวณที่ว่างต่างๆภายในชุมชนอาจเป็นต้นไม้ที่สามารถนำดอกผลหรือส่วนต่างๆของ

ต้นไม้ไปใช้ประโยชน์ได้ด้วยก็ได้และประชาชนส่วนใหญ่ต้องการสร้างเส้นทางจักรยานควบคู่ไปกับเส้นทางสีเขียวในชุมชนเพื่อส่งเสริมให้คนในชุมชนหันมาใช้เส้นทางจักรยานและเป็นการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในชุมชนในอีกรูปแบบหนึ่งร่วมกัน

**2. การเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในเทศบาลเมืองเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี** (ปิยธิดาและวาราลักษณ์, 2554) ผลการศึกษาพบว่า ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจัดทำมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ มาตรการที่กำหนดในผังเมืองรวมชุมชนเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2549 มาตรการที่กำหนดโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรการที่กำหนดโดยกฎหมายควบคุมอาคาร และแนวทางการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อพิจารณาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า ประชาชนโดยเฉลี่ยร้อยละ 74 ไม่ทราบถึงรายละเอียดมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อม ยกเว้นในเรื่องการกำหนดความสูงของอาคาร นอกจากนี้ประชาชนร้อยละ 100 ยังเห็นด้วยกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการผังเมืองและการเพิ่มมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการทางผังเมืองในอนาคตจึงควรดำเนินการ 1) เพิ่มและปรับปรุงสื่อประชาสัมพันธ์ 2) เพิ่มมาตรการแรงจูงใจในมาตรการทางผังเมืองในการจัดการสิ่งแวดล้อม 3) ปรับปรุงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และ 4) เพิ่มการบังคับใช้และกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวด

**3. การมีส่วนร่วมของประชากรในการวางผังเมืองรวม ศึกษาเฉพาะกรณีผังเมืองรวม เมืองพนัสนิคม จ.ชลบุรี** (อนุวงศ์, 2544) จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมที่ผ่านมา พบว่าประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังทุกขั้นตอน ได้แก่ การเข้าประชุม การสำรวจ วิเคราะห์ผังเมืองร่วมกับหน่วยงานราชการ และการเป็นกรรมการในการจัดทำผังเมืองรวม ส่งผลให้การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีในทางบวกต่อการวางผังเมืองรวม คือต้องการเห็นชุมชนของตนเองมีความเป็นประชาชนกับภาครัฐ และประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองรวม โดยเริ่มตั้งแต่ค้นหาสาเหตุ ปัญหาในงานผังเมือง การวางแผน การประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข่าวสาร การเป็นผู้นำในการวางผังรวม โดยต้องการร่วมประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารมากที่สุด ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการไปร่วมปฏิบัติในการวางผังเมืองดังนั้น กลไกและช่องทางในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น กรมการผังเมืองควรกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้สำนักงานผังเมืองจังหวัดถือปฏิบัติในการประสานแผนงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมในครั้งต่อไปพร้อมทั้งต้องประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชน



ทราบอย่างจริงจังและทั่วถึง เพื่อประชาชนจะได้เห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังเมืองรวมมากขึ้น



**ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved