

บทที่ 2

แนวคิดและโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษากระบวนการวางผังเมืองรวมแบบมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย โดยแยกออกเป็นประเด็น ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับเมือง และการวางผังเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน
4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

ในแต่ละประเด็นมีความเกี่ยวข้องกัน เนื่องจากกระบวนการวางผังเมืองรวมชุมชนมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงนั้นต้องประกอบไปด้วย การวางผังเมืองที่เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหรือในระบบราชการที่เป็นไปตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสมร่วมกัน ทำให้มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสม มีความสะดวก สบายในการดำรงชีวิต เป็นผลทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น เกิดเป็นเมืองน่าอยู่ นั่นก็คือหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเมือง และการวางผังเมือง

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับเมือง

เมือง มาจากการขยายตัวของชานเมืองซึ่งเป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการขยายตัวของเมือง เมื่อชานเมืองมีประชากรเคลื่อนย้ายเข้าไปตั้งถิ่นฐานหนาแน่นมากขึ้น มีความเจริญทั้งด้าน การคมนาคม สาธารณูปโภคและอุปโภค สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ส่วนหนึ่งของลักษณะกระบวนการกลายเป็นเมือง การขยายตัวของเมือง (Urbanization) มักจะต้องเกิดการรुक้าทางกายภาพของเมืองเข้าสู่พื้นที่ชนบทอันได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินระหว่างการใช้เป็นที่อยู่อาศัยกับเพื่อเกษตรกรรม เมื่อมีการขยายพื้นที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นบนพื้นที่ใด จึงมักจะเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ ตามไปด้วย เช่น การนำ

พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ใช้ในการเพาะปลูกมาเป็นที่อยู่อาศัย การใช้พื้นที่แร่ธาตุมาเป็นที่อยู่อาศัย หรือการขยายพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัยเข้าไปในพื้นที่ที่มีทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น

Ernest W. Burgess (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548 ก.) นักสังคมวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า เมืองหมายถึง สถานที่ที่มีการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่นมากกว่าบริเวณอื่น ๆ โดยรอบ เป็นการรวมตัวกันในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลากหลาย โดยเมืองจะเป็นศูนย์กลางรวมทุกสิ่งทุกอย่างที่จะให้บริการประชาชนและชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่โดยรอบ ขณะเดียวกันก็จะเป็นแหล่งดึงดูดการอพยพของประชาชนที่จะเข้ามาใช้บริการด้านต่าง ๆ ในเมือง

การเติบโตของเมือง โดยการขยายตัวทางด้านเนื้อที่ของเมืองได้กว้างขวางออกไปตามความต้องการของผู้ที่อยู่อาศัยในเมือง ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม การขยายเนื้อที่ออกไปนี้อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการต่าง ๆ รวมทั้ง กิจการค้า การขยายตัวนี้จะขยายตัวไปในทิศทางใดนั้น นักนิเวศวิทยา ได้ให้หลักในการพิจารณาการใช้ที่ดินแต่ละเมืองซึ่งเป็นผลให้มีการขยายตัวของเมืองออกไปตามรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536)

1. การใช้ที่ดินลักษณะเป็นรูปดาว ตามทฤษฎีรูปดาว (Star Theory)
2. การใช้ที่ดินลักษณะเป็นวงกลม ตามทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory)
3. การใช้ที่ดินลักษณะเป็นสัดส่วนรูปพาย ตามทฤษฎีเหลี่ยมวงกลม (Sector Theory)
4. การใช้ที่ดินลักษณะมีศูนย์กลางหลายแห่ง ตามทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง

(Multiple Nuclei Theory)

1. ทฤษฎีรูปดาว (Star theory)

Richard M. Hurd (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548 ก.) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองนั้นเกิดมาจากบริเวณศูนย์กลางของเมืองที่เป็นที่รวมของเส้นทางคมนาคมสายหลักของเมือง อิทธิพลของเส้นทางคมนาคมจะมีผลทำให้เมืองขยายตัวออกไปตามเส้นทางรถยนต์ รถได้ดิน และรถไฟ ประชาชนส่วนใหญ่จะนิยมอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณใกล้เคียงกับเส้นทางคมนาคม ดังกล่าวในระยะที่สามารถเดินไปถึงได้สะดวก ต่อมาภายในเมืองได้มีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมดีขึ้น ประชาชนภายในเมืองนิยมใช้รถยนต์กันมากขึ้น พื้นที่ว่างที่อยู่ระหว่างเส้นทางคมนาคมก็จะมีประชาชนเข้าไปอาศัยอยู่กันหนาแน่นมากขึ้น พื้นที่ว่างดังกล่าวก็เชื่อมต่อกันเป็นพื้นที่เดียวกัน

2. ทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory)

Ernest W. Burgess (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548 ก.) อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นรูปแบบวงแหวน เป็นรัศมีวงกลมต่อเนื่องจากเขตศูนย์กลาง ความเจริญจะเริ่มจากศูนย์กลางเมืองแล้วขยายออกไปเป็นรูปวงกลมซ้อนกัน โดยมีเงื่อนไขบนระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางและราคาที่ดินที่แพงขึ้นเมื่อเข้าใกล้ศูนย์กลางเมือง และแบ่งพื้นที่ของเมืองออกเป็น 5 เขตดังนี้

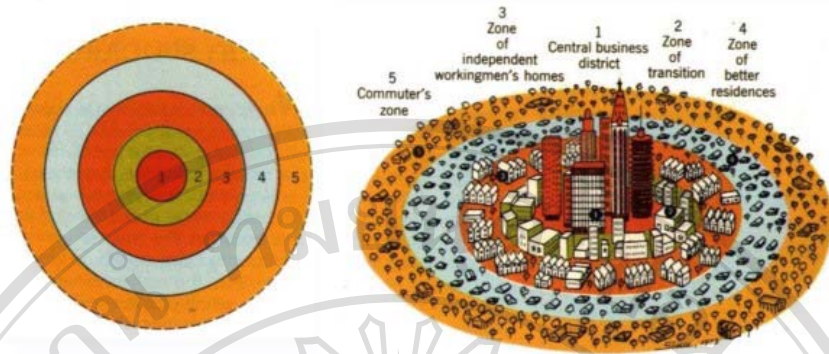
เขตที่ 1 เป็นเขตศูนย์กลางธุรกิจ (The Central Business District : C.B.D.) ประกอบด้วยร้านค้า ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล โรงเรียน ธนาคาร และสำนักงานทางเศรษฐกิจ การปกครองกฎหมาย เป็นต้น เป็นเขตที่มีคนหนาแน่นเวลากลางวันเพื่อทำธุรกิจและงานตามหน่วยงานต่าง ๆ มีคนจำนวนน้อยที่ต้งบ้านเรือนอยู่อย่างถาวร เพราะส่วนใหญ่จะเดินทางไปพักอาศัยอยู่ที่เขตรอบนอก

เขตที่ 2 เป็นเขตศูนย์กลางการขนส่ง (The zone in transition) หรือบางครั้งอาจเรียกว่าเป็นเขตขายส่งและอุตสาหกรรมเบา (Wholesale and light manufacturing zone) รวมทั้งเป็นย่านโรงงานอุตสาหกรรมเก่า ๆ เป็นเขตที่มีปัญหาสังคมจำนวนมาก เช่น มีอัตราของการก่ออาชญากรรมสูง เป็นบริเวณของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่อพยพมาจากชนบท พักอาศัยอยู่ในบ้านราคาถูกและทรุดโทรมใกล้ ๆ โรงงานอุตสาหกรรม เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน แต่เมื่อคนกลุ่มนี้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นก็จะย้ายออกไปอยู่ในที่แห่งใหม่ กรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินในเขตนี้จะเป็นของชนชั้นสูงที่ดำเนินกิจการในลักษณะของการให้ผู้อื่นเช่า ผู้พักอาศัยในเขตนี้มีจำนวนน้อยที่มีที่ดินเป็นของตนเอง

เขตที่ 3 เป็นเขตที่อยู่อาศัยของกรรมกรและผู้ใช้แรงงาน (The zone of workingmen homes) ที่ย้ายออกมาจากเขตศูนย์กลางการขนส่ง สภาพที่อยู่อาศัยของคนในเขตนี้จะมีสภาพดีกว่าคนที่อาศัยอยู่ในเขตศูนย์กลางการขนส่ง บ้านเรือนจะปลูกอยู่ในระยะห่างกันไม่ชิดติดกันเหมือนกับสลัม และเมื่อครอบครัวใดมีฐานะดีขึ้นก็จะย้ายออกไปอยู่ในเขตชนชั้นกลางต่อไป

เขตที่ 4 เป็นเขตชนชั้นกลาง (The middle class zone) มีที่พักอาศัยประเภทห้องชุด โรงแรม บ้านเดี่ยวสำหรับครอบครัวเดี่ยว ผู้อาศัยอยู่ในเขตนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง เจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ พ่อค้า และรวมถึงชนชั้นผู้บริหารระดับกลาง

เขตที่ 5 เป็นเขตที่พักอาศัยชานเมือง (The commuters zone) มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจในเมือง เขตนี้จะมีทั้งชนชั้นกลางค่อนข้างสูง และชนชั้นสูง ที่เดินทางด้วยรถประจำทางและรถส่วนตัวเข้าไปทำงานในเมืองและกลับออกมาพักอาศัยในเขตนี้

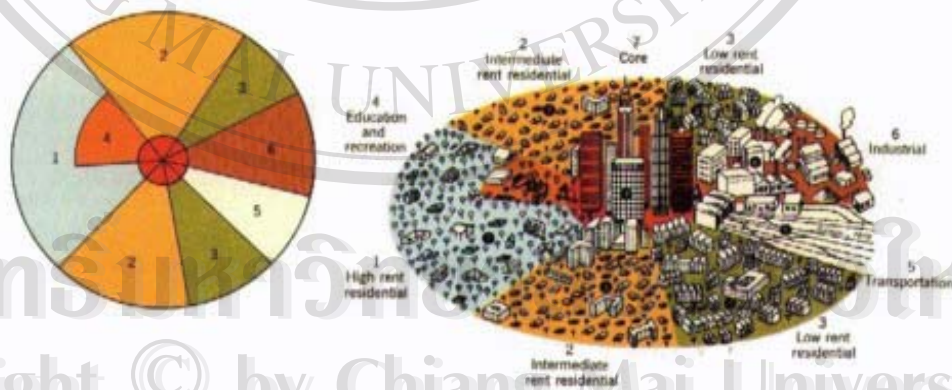


ภาพที่ 1 ภาพทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory)

ที่มา : จรัสโรจน์ บถคำริห์, 2548.

3. ทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector Theory)

Homer Hoyt (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548 ก.) อธิบายว่า รูปแบบของการขยายตัวของเมืองจะเหมือนกับเสี้ยววงกลมหรือรูปขนมพาย (Pie-shaped) และในแต่ละเมืองจะพบว่า การขยายตัวของเมืองออกไปยังพื้นที่ด้านนอกจะเป็นรูปเสี้ยววงกลมหนึ่งเสี้ยววงกลมหรือมากกว่าหนึ่งเสี้ยววงกลม และการขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะดังนี้



ภาพที่ 2 ภาพทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector theory)

ที่มา : จรัสโรจน์ บถคำริห์, 2548.

1. การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามเส้นทางการคมนาคมขนส่ง ที่เชื่อมไปยัง ศูนย์กลางทางการค้าและที่อยู่อาศัยบริเวณอื่น ๆ
2. การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามพื้นที่สูงและแม่น้ำ ถ้าคลองในเขตพัฒนา อุตสาหกรรม
3. การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามที่อยู่อาศัยของชุมชนชั้นสูงของสังคม ห้างพักอาศัยราคาสูงมักจะเกิดขึ้นบริเวณย่านธุรกิจใกล้ ๆ กับเขตที่อยู่อาศัยเก่า
4. เขตที่อยู่อาศัยเก่าเช่าราคาสูง จะตั้งอยู่ติดกับเขตที่อยู่อาศัยเก่าเช่าราคาปานกลาง

4. ทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple-Nuclei Theory)

Chauncy D. Harris and Edward L. Ullman (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548 ก.)

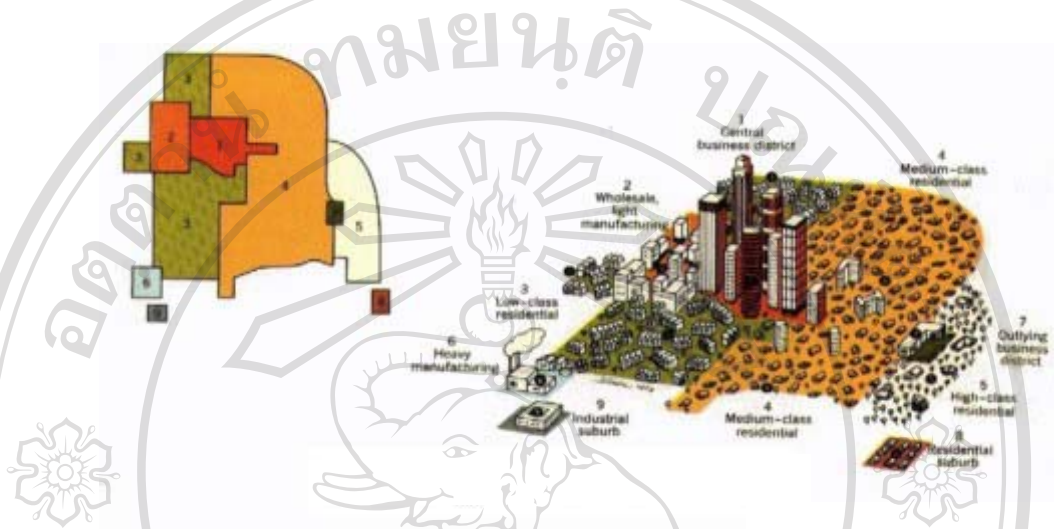
อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองเกิดมาจากหลายจุดศูนย์กลาง ไม่ได้เกิดมาจากศูนย์กลางที่ใดที่หนึ่ง เพียงแห่งเดียว เพราะในยุคปัจจุบันเมืองอุตสาหกรรมมีการพัฒนาศูนย์กลางด้านธุรกิจ ศูนย์กลาง ด้านอุตสาหกรรม และศูนย์กลางด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นจากหลายแห่ง แฮร์ริสและอัลล์แมนได้เสนอ แนวความคิดการขยายตัวของเมืองว่าเกิดจากหลายจุดศูนย์กลางมี 4 ประการดังนี้

1. ธุรกิจแต่ละประเภท มีความต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกที่แตกต่างกัน ธุรกิจที่ต้องการใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกเหมือนกัน จะมารวมตัวอยู่ บริเวณที่มีทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ใช้เหมือนกัน เช่น เขตค้าปลีกจะตั้งอยู่ในทำเลที่ ลูกค้าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อสินค้าได้ง่ายและสะดวกจากทุกทิศทางของเมือง เขตเมืองท่าจะตั้ง อยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำหรือทะเล เขตอุตสาหกรรมหนักเป็นเขตที่ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ติดกับ เส้นทางการคมนาคมขนส่ง เช่น แม่น้ำ ทะเล ถนน หรือใกล้กับเส้นทางรถไฟเพื่อสะดวกในการขนส่ง เป็นต้น

2. ธุรกิจที่เหมือนกันมักจะมีการรวมตัวอยู่บริเวณเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเชิง การค้าจากการเปรียบเทียบและเลือกซื้อสินค้าของลูกค้า เช่น ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์จะไปรวมกลุ่ม เป็นย่านขายรถยนต์ ทำให้ผู้ซื้อสามารถเปรียบเทียบคุณสมบัติและราคากับผู้ค้ารายอื่น ๆ ได้ง่าย

3. การใช้ที่ดินของธุรกิจที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งต่อกัน และไม่สามารถอยู่ ร่วมกันได้ เช่น พื้นที่สำหรับอยู่อาศัยไม่สามารถอยู่ในบริเวณเดียวกับเขตอุตสาหกรรม เพราะ พื้นที่ สำหรับอยู่อาศัยต้องการความสงบ มีการขนส่งที่ดีและไม่มีปัญหามลภาวะแต่เขตอุตสาหกรรมเป็น เขตที่มีเสียงดัง มีการขนส่งและใช้ยานพาหนะทั้งวัน และมีปัญหามลภาวะ

4. บริเวณที่มีราคาที่ดินสูงมาก เป็นอุปสรรคทำให้ธุรกิจบางประเภทไม่สามารถเข้าไปทำธุรกิจได้ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าที่ดินในราคาแพงทำให้ไม่คุ้มกับการลงทุนและผลกำไรที่ได้รับ นักลงทุนจึงต้องหาทำเลที่ตั้งแหล่งใหม่ที่เหมาะสมกับธุรกิจของที่จะดำเนินการ



ภาพที่ 3 ภาพทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple-nuclei theory)

ที่มา : จรัสโรจน์ บดคำริห์, 2548.

สรุปได้ว่า เมืองเป็นกระบวนการที่มีการขยายตัวของพื้นที่ในเขตชานเมืองที่มีประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้นทั้งด้านจำนวนและความหนาแน่นในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง เพื่อมาอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการทำงาน การศึกษา หรือการประกอบอาชีพ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านกายภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรก็เปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีชีวิตแบบเมืองมากขึ้น

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการวางผังเมือง

จากการศึกษา พระราชบัญญัติ การผังเมือง พุทธศักราช 2518 ได้ให้ความหมายและหลักการเกี่ยวกับการวางผังเมืองไว้ดังนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547)

การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและ

สภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การวางผังเมืองมีหลายประเภท หลายระดับ แต่ที่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือ ชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขไปจน บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรง รักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อ ประโยชน์แก่การผังเมือง

ประโยชน์ของการวางผังเมือง

การวางผังเมือง เป็นการวางแผนพัฒนาทางกายภาพที่มุ่งเน้นให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประชาชนจึงได้รับประโยชน์จากการวางผังเมือง ดังนี้ (กรมโยธาธิการและ ผังเมือง, 2548 ข.)

1. ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงาม เจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผนและถูก สุขลักษณะ โดยการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตออกเป็นย่านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและ สัมพันธ์กัน เช่น ย่านพักอาศัย ย่านพาณิชย์กรรม ย่านอุตสาหกรรม ย่านที่โล่งเพื่อนันทนาการและ รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. เพื่อวางแนวทางการพัฒนาเมืองหรือชุมชนให้มีระเบียบ โดยวางผังคมนาคมและ ขนส่งให้สัมพันธ์กับการใช้ที่ดินในอนาคต

3. ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย โดยห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบาง ประเภทในย่านที่พักอาศัยหรือย่านพาณิชย์กรรม เช่น ห้ามคลังน้ำมันเชื้อเพลิง คลังวัตถุระเบิด อุตสาหกรรมที่มีมลพิษ

4. ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน โดยกำหนดให้มีย่านพาณิชย์กรรม และย่าน อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจและจ้างงานไว้ในที่ที่เหมาะสม เพื่อผู้ใช้บริการและคนงานได้รับความ สะดวกในการเดินทาง การขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ

5. ส่งเสริมสภาพสังคมของคนในเมืองหรือชุมชน โดยพิจารณาถึงที่ตั้งสถาบันการศึกษา โรงพยาบาล ศูนย์สาธารณสุข ฯลฯ ให้อยู่ในที่เหมาะสม สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
6. ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีที่โล่งเว้นว่าง มีสวนสาธารณะ มีที่พักผ่อนหย่อนใจ
7. ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี โดยกำหนดเป็นบริเวณอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
8. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศทั้งดงรวมทั้งในเขตเมืองและชนบท

ความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนกับการวางผังเมือง

ผังเมืองเป็นเครื่องช่วยสนับสนุนให้รัฐและเอกชนบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในการพัฒนาเมืองร่วมกัน ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนร่วมในการทำให้เป้าหมายต่าง ๆ กลายเป็นจริงขึ้นมา ได้แก่ การสนับสนุนทางด้านงบประมาณและการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองนั้น ๆ แต่เนื่องจากขั้นตอนในการวางผังเมืองมีความสลับซับซ้อน จึงต้องใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่ต้นจนจบ กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548 ข.)

1. เมื่อมีการวางผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ตามกฎหมายระบุให้ต้องมีการปิดประกาศเพื่อแจ้งให้ประชาชนได้ทราบว่ามีการวางและจัดทำผังเมือง ณ ท้องที่นั้นประชาชนในท้องที่ดังกล่าว สามารถมีส่วนในการดำเนินการได้โดยการให้ข้อมูล และแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผัง ขึ้นตอนนี้พอจะเปรียบเทียบกับงานออกแบบบ้านได้ว่าประชาชนในท้องที่ที่จะวางผังก็คือเจ้าของบ้านควรจะชี้แจงความต้องการต่าง ๆ ให้สถาปนิกทราบ เพื่อจะได้เป็นแนวนโยบายในการออกแบบให้ถูกวัตถุประสงค์ในการใช้สอยของเจ้าของนั่นเอง
2. ในระหว่างการวางผังเมือง ซึ่งจะต้องมีการสำรวจเก็บข้อมูล วิเคราะห์ วิจัยเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะวางผังจะเข้าพบคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชน เพื่อขอทราบแนวนโยบายและความต้องการของท้องถิ่น เมื่อวางผังเบื้องต้นเสร็จแล้ว ก็จะต้องนำผังนั้น ไปปิดประกาศและประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการช่วงนี้ โดยเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังและแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม ผู้วางผังก็จะนำความคิดเห็นและ

ความต้องการต่าง ๆ นั้นไปประมวลกับหลักวิชาการเพื่อพิจารณาจัดวางผังเมืองให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของชุมชนนั้น ๆ

3. เมื่อวางผังเสร็จสมบูรณ์แล้วก็จะนำผังเสนอให้คณะกรรมการผังเมือง ซึ่งมี ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อผังได้รับความเห็นชอบแล้ว จะต้องนำผังไปปิดประกาศในท้องที่ที่ทำการวางผังเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผัง ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองนั้น ๆ โดยทำเป็นหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังนั้น

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

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ปรากฏชัดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ตลอดจนแผนและแนวนโยบายต่าง ๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการให้โอกาสแก่สมาชิกของชุมชนโดยเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และมีส่วนร่วมในการพัฒนาดังนั้น การวางแผนพัฒนาโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วม จึงเป็นการวางแผนพัฒนาร่วมกับประชาชน ไม่ใช่เป็นการวางแผนเพื่อประชาชน หลักการนี้มีพื้นฐานความคิดและการปฏิบัติอยู่ที่ประชาชนเป้าหมายอยู่ที่ความรู้ ความเป็นอยู่ และความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นศูนย์กลางของการวางแผนแบบนี้จึงเน้นที่ประชาชนเป็นอันดับแรก (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2548)

อนึ่ง ได้มีการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนกันอย่างหลากหลาย ทั้งนี้เพราะ เล็งเห็นว่า การพัฒนาใด ๆ ก็ตาม หากประชาชนได้รู้สึกว่าเป็นเจ้าของและลงมือปฏิบัติด้วยตนเอง แล้ว การพัฒนานั้นมีอาจจะสำเร็จและยั่งยืนอยู่ได้ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่มีความหมายกว้างขวาง เปลี่ยนแปลงไปตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่จะดำเนินการ และบริบทของการมีส่วนร่วมหรือบริบททางสังคม การนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะเป็นไปตามลักษณะการบรรยายองค์ประกอบ รูปแบบ และลักษณะของการมีส่วนร่วมเสียเป็นส่วนใหญ่ ตามที่นักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาไว้ ดังต่อไปนี้

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (อรทัย ก๊กผล, 2546) หากมองในแง่ที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มโครงการพัฒนาแล้วนั้น Erwin William (อ้างถึงใน สะอึ้ง จ่อมแดงธรรม, ม.ป.ป.) เห็นว่า การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการพัฒนา หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุน ติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมกัน สอดคล้องกับไพรัตน์ เตชะรินทร์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนในรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่แตกต่างจาก ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527) ที่ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ประชาชนจะต้องเป็นผู้คิดค้นปัญหาเอง เป็นผู้ทำทุกอย่างไม่ใช่รัฐบาลกำหนดแล้วให้ประชาชนเข้าร่วม

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง “การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการจะดำเนินการและการปรึกษาหารือร่วมกัน ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และรัฐต้องรับฟังและแก้ไข้ปัญหา

จนประชาชนเกิดความพึงพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ภารกิจหรือโครงการนั้นเกิดผลสำเร็จเพราะเห็นว่าจะเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ อ้างถึงใน สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547)

หากมองในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว ในหลักการข้อที่ 10 ของคำประกาศกรุงริโอ (Principle 10 of Rio Declaration) ซึ่งนานาประเทศลงมติรับรองในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก เมื่อ ค.ศ. 1992 ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมว่าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ดังนี้

“การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุดด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ในระดับชาติ ปึงเจกบุคคลต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ อันรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัสดุอันตราย และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน และต้องมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดให้มีข้อมูลข่าวสารซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง และต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครองได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย” หลักการข้อ 10 ดังกล่าวมักถูกอ้างอิงเพื่อยืนยันหลักการมีส่วนร่วม และเพื่อแสดงถึงองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการของหลักการนี้ หรือที่เรียกกันว่า “three access principles” ได้แก่

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (access to environmental information)
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยได้รับข้อมูลและอย่างมีความหมาย (informed and meaningful public participation)
3. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือการได้รับการเยียวยาความเสียหาย (access to justice or access to redress and remedy)

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องประกอบด้วยลักษณะทั้งสามด้านดังกล่าวมานี้ ซึ่งอาจถือเป็นตัวชี้วัดของความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของรัฐในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. อ้างถึงใน สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, 2547)

จากความหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การที่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้รับโอกาสและใช้โอกาสนั้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของกิจกรรมด้วยความสมัครใจ และประชาชนเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาและ

ความต้องการด้วยตนเอง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดทิศทางและการดำเนินงานตามที่ต้องการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ทั้งนี้เริ่มตั้งแต่การร่วมคิดค้นปัญหา การแสดงความคิดเห็น การร่วมริเริ่มวางแผน การตัดสินใจและกำหนดทางเลือก การร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมลงทุน การติดตามและประเมินผลจากการดำเนินกิจกรรม จนกระทั่งถึงการร่วมรับผลประโยชน์นั้น

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เป็นกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องดังต่อไปนี้ตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ (สะอึ้ง จ่อมแดงธรรม, ม.ป.ป.) คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาชุมชน หรือเพื่อสร้างสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ขอบเขตของการมีส่วนร่วม

การกำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมในชุมชนจากลักษณะกิจกรรม โดยพิจารณาจากการที่แต่ละคนใช้กิจกรรมในการพัฒนาและความพยายามดังกล่าวเป็นอีกหลายทางที่ผูกพันกับทรัพยากร และมีการเสียทรัพยากรบางอย่าง ดังต่อไปนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2528)

1. ร่วมแสดงความคิดเห็นการมีส่วนร่วม ในแง่นี้เป็นการร่วมในรูปแบบของการเขียน การพูด หรือการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นเพื่อแสดงความคิดเห็นของตนเอง การแสดงความคิดเห็น เช่นนี้ อาจเกิดขึ้นในตอนใดของกิจกรรมพัฒนา ก็ได้
2. ร่วมสละทรัพยากรวัตถุ โดยการให้ยืมหรือให้เงิน วัสดุ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์จากสถานที่หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ
3. ร่วมสะสมแรงงานหรือร่วมทำ ร่วมดำเนินการตามโครงสร้างงานในชุมชน
4. ร่วมสละเวลา เช่น ร่วมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและร่วมประชุม และหากจะมองในมิติของการมีส่วนร่วม (Dimension) จะประกอบด้วยประเด็นคำถาม ดังนี้

มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) แบ่งเป็น

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)
 - 1.1. ความสนใจและความห่วงใยกันจวบร่วมกันในสภาพปัญหาที่เผชิญร่วมกัน กลายเป็นความสนใจและกังวลใจของส่วนรวม
 - 1.2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ขณะนั้น ผลักดันให้มุ่งสู่การรวมกลุ่มวางแผนกระทำร่วมกัน
 - 1.3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทางที่พึงปรารถนา และต้องมีความเข้มแข็งมากพอที่จะเกิดความรู้สึกเริ่มกระทำที่สนองตอบความต้องการของผู้เดือดร้อน
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ 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 ความเต็มใจเข้าร่วม การได้รางวัลตอบแทน หรือถูกบังคับในการเข้าร่วม รูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าร่วมโดยตรง หรือผ่านองค์กรของชุมชน ขนาดของการมีส่วนร่วม เช่น ความถี่และระยะเวลาในการเข้าร่วม ผลที่เกิดจากการเข้าร่วม เช่น เป็นการเสริมพลังหรืออำนาจองค์กร หรือเป็นการปฏิสัมพันธ์ธรรมดาเท่านั้น (นิภา จักรสมศักดิ์, 2545)

ลักษณะ รูปแบบ และขั้นตอน ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแบ่งลักษณะ รูปแบบ และขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะมีข้อที่แตกต่างกันเพียงเล็กน้อย นักวิชาการส่วนใหญ่จะกล่าวไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

รูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจจำแนกออกได้ 3 ประการ ตามลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, 2527)

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรจัดตั้งประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนกลุ่มต่าง ๆ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อมโดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน กรรมการกลุ่มเลี้ยงไหม กรรมการหมู่บ้าน
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ตลอดเวลา บางกรณีก็ได้กำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ เช่น
 - 3.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื่องบนหรือเบื่องล่าง
 - 3.2 การจูงใจให้มีส่วนร่วมเกิดขึ้นโดยสมัครใจหรือบังคับ
 - 3.3 แบบแผนองค์กร
 - 3.4 ช่องทางที่มีส่วนร่วมเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมโดยปัจเจกบุคคลหรือผ่านกลุ่ม การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

3.5 ระยะเวลาความต่อเนื่องของกิจกรรม

3.6 ขอบข่ายกิจกรรมครอบคลุมขนาดไหน

ในทฤษฎีของ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ. 2527) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

ส่วน ปธาน สุวรรณมงคล (อ้างถึงใน หลานา บุญชื่น, ม.ป.ป.) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน คล้ายกับ Cohen และ Uphoff (อ้างถึงใน กรวิภา วิชาชัย, 2544) ที่แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมและตรวจการ ดำเนินการทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

ทุกขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมที่ขั้นตอนการตัดสินใจเป็น ประการสำคัญซึ่งในแนวทางการมีส่วนร่วมนั้นมุ่งให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหาเป็นผู้ที่มีบทบาท ในทุก ๆ เรื่อง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่คิดขึ้นมา

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะมีอยู่

2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน (Direct Participation)
2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) เป็นการมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนของ ประชาชน

หรือถ้าหากจะพิจารณาในเชิงกฎหมาย พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

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

2. การมีส่วนร่วมโดยไม่มีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นผิดกฎหมาย แต่การที่ไม่มีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการเฉพาะอาจทำให้ประชาชนไม่สามารถมีโอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ ได้ ตลอดจนขาดกลไกและหลักเกณฑ์ที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนั้น ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะเตรียมกรอบได้แตกต่างกัน และร่วมกันทำงาน หรืออาจจะมองโลกในแง่การร่วมสมทบแรงงาน วัสดุ เงิน ร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมกันทำงาน หรืออาจจะมองอีกแง่หนึ่งของการเน้นการมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำงาน และร่วมบำรุงรักษามากกว่าร่วมสมทบด้านวัสดุและเงิน โดยภาพรวมก็ยังเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการชุมชน
2. ร่วมค้นคว้า สร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัด แก้ไขและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร ที่มีจำกัดให้เห็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรม ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม

Milbrath (อ้างอิงใน สะอึ้ง จ่อมแดงธรรม, ม.ป.ป.) ได้จัดกลุ่มผู้เข้าร่วมตามระดับน้ำหนักของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองของสหรัฐอเมริกา ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มเฉย ๆ (apathetics) เป็นผู้ที่อาจปิดตัวเองให้กับการเข้าร่วมทางการเมืองไม่ค่อยรู้ ไม่ค่อยสนใจ และไม่เข้าร่วมในโครงการเมือง
2. กลุ่มคนดู (spectators) เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมกิจกรรมน้อยมาก เช่น เข้าร่วมในการรับฟังข้อมูลข่าวสาร ลงคะแนนเสียง อภิปราย และแสดงความคิดเห็น
3. กลุ่มนักสู้ (gladiators) เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมอย่างแข็งขัน ในกิจกรรมทางการเมือง เช่น เข้าร่วมประชุม เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรค รมรงค์หาเสียง สละเงิน และเข้าร่วมแข่งขันรับตำแหน่ง

จากแนวคิดรูปแบบ ขั้นตอน และลักษณะ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วจะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่การจะพิจารณาว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในลักษณะใดขึ้นอยู่กับกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมากกว่า

ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองรวมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตามแนวคิดของ ม.ร.ว. อคิน ทรัพย์พัฒน์ ในขั้นตอนของการร่วมคิดค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่มีอยู่ในชุมชน การร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือวางแผนป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ร่วมปฏิบัติในการวางผังเมือง และร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผลจากการวางผังเมือง ซึ่งทั้งสี่ขั้นตอนนี้คือ องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy)

ระบบราชการ หรือ Bureaucracy มีความหมายได้หลายที่ส้นะแตกต่างกันไป อาจจะมีหมายถึง การปกครองแบบสำนักงานหรือระบบสำนักงาน หรือการปกครองโดยคณะบุคคล นอกจากนี้ยังหมายถึงการปกครองโดยจัดส่วนราชการออกเป็น ส่วน ๆ หรือกรมต่าง ๆ แต่ความหมายโดยทั่วไปหมายถึงการทำงานที่ชักช้าเสียเวลา (red tape) และเหตุการณ์เช่นนี้มักจะเกิดในวงราชการมากกว่าธุรกิจเอกชน แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้ว ระบบราชการมีอยู่ทั้งในวงราชการและธุรกิจเอกชนแต่ความโน้มเอียงมีมากในวงราชการ จนกระทั่งเรียกบรรดาข้าราชการว่า พวก Bureaucrat ซึ่งหมายถึงพวกแก่ระเบียบ หรือพวกที่ทำงานยึดติดชักช้านั่นเอง

ในทัศนะของ ศาสตราจารย์ Harold J. Laski (สมพงษ์ เกษมสิน, 2517) ได้ให้ความหมายของระบบราชการในเชิงปรากฏการณ์ของสังคมในองค์การขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อนว่า หมายถึงระบบบริหารราชการของรัฐที่ตกอยู่ในมือของข้าราชการโดยเด็ดขาด และก่อให้เกิดอำนาจอันอาจทำลายเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการที่ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนตายตัวไม่มีการยืดหยุ่นผ่อนสั้นผ่อนยาว การวินิจฉัยสั่งการก็เต็มไปด้วยความลังเล ชักช้า ขาดความคิดริเริ่ม เป็นผลให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะ และประพฤติดปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนตน

สำหรับศาสตราจารย์ Victor A. Thompson (สมพงษ์ เกษมสิน, 2517) ได้ให้ความหมายของระบบราชการไปในลักษณะพื้นฐาน โครงสร้างขององค์การว่า ระบบราชการคือ องค์การที่ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาที่จัดไว้อย่างละเอียด รัดกุม โดยอาศัยหลักของการแบ่งการทำงาน นอกจากนี้ Carl Yoachim Friedrich (สมพงษ์ เกษมสิน, 2517) ก็ได้ให้ความหมายของระบบราชการไปในลักษณะพฤติกรรม โดยได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ ความสำรวม ความแน่นอน ความมีระเบียบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

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

1. การบริหารราชการ มีลักษณะเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง จะหยุด ๆ ทำ ๆ ไม่ได้เพราะองค์กรของรัฐบาลมีลักษณะ
2. การดำเนินงานใด ๆ ของราชการจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของทางราชการ หรือเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ที่ได้กำหนดไว้ จะกระทำการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบแบบแผนมิได้
3. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา แต่ไม่สามารถสั่งหรือปฏิบัติโดยมิชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชามีสิทธิ์ที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ ทั้งนี้จะต้องกระทำไปในหน้าที่ ไม่ใช่ส่วนตัวแต่เป็นราชการ ซึ่งการออกคำสั่งนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของหลักเหตุผลทางกฎหมายเสมอ
4. บรรดาข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่พึงยึดถือเอาทรัพย์สินขององค์การในส่วนที่ตนปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องอยู่มาเป็นของตนและจะต้องพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้เสมอ นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ครอบครัว ญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง จะต้องแยกออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก การสร้างอาณาจักรและการทำงานเห็นแก่หน้า อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อองค์กรราชการ

5. ตำแหน่งหน้าที่การงาน เป็นสิ่งซึ่งไม่อาจซื้อขายหรือโอนสิทธิหน้าที่ให้แก่กันได้ เพราะไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนบุคคล การบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ถือหลักความรู้ความสามารถ จึงต้องเลือกคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานจะต้องมีมาตรการวัดความรู้ความสามารถที่เชื่อถือได้ นอกจากนี้ต้องมีหลักประกันว่า การปฏิบัติงานนั้นสามารถจะยึดถือเป็นอาชีพได้

6. การปฏิบัติงานนั้น ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าจะต้องกระทำเป็นหลักฐานหรือลายลักษณ์อักษร มีระเบียบปฏิบัติแน่นอน เชื่อถือได้ มิใช่จะกระทำตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อยึดถือเป็นหลักฐาน และระเบียบปฏิบัติต่อไป

จะเห็นได้ว่า แนวคิดหลักของการบริหารระบบราชการเป็นการสร้างความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งงานกันเฉพาะด้านอย่างชัดเจน และลดหลั่นของอำนาจหน้าที่ ผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าตามสายการบังคับบัญชาของตน เป็นการใช้กฎระเบียบเป็นปัจจัยหลักในการควบคุมการทำงานในทุก ๆ ระดับส่งเสริมความก้าวหน้าทางตำแหน่งไปตามความสามารถ โดยไม่ยึดความสัมพันธ์ส่วนตัว และเน้นการจดบันทึกเป็นหลักฐานซึ่งนับว่าเป็นระบบที่มุ่งให้เกิดความชัดเจนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์ว่ามีจุดอ่อนในเรื่องของการมีระเบียบแบบแผนมากเกินไปทำให้ขาดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้า จึงไม่เหมาะสมกับองค์กรที่ต้องการความคล่องตัวสูงและต้องการความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของสมาชิกในองค์กร (วิทยาลัยพาร์อีสเทอร์น, อ้างถึงใน ภาสกร เชมณะศิริ, 2548)

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานในระบบราชการมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สามารถสรุปได้ดังนี้ (วิทยาลัยพาร์อีสเทอร์น, อ้างถึงใน ภาสกร เชมณะศิริ, 2548)

ข้อดี

1. สร้างความชัดเจนในการทำงานโดยเน้นการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน
2. ระบบของโครงสร้างขององค์กรมีความชัดเจน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ได้ถูกจัดสรรและจัดระเบียบให้ลดหลั่นลงมาเป็นลำดับชั้นอย่างชัดเจนไม่เกิดความสับสนในบทบาทและหน้าที่
3. มีความมั่นคงและมีความชัดเจน เนื่องจากการดำเนินการให้ระบบของกฎและควมมีเหตุผล และการจดบันทึกเป็นหลักฐาน การตัดสินใจต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ถูกต้องมากกว่าความคิดส่วนตัวหรือดุลยพินิจ
4. สนับสนุนระบบประชาธิปไตยในองค์กร

ข้อเสีย

1. เน้นให้ความสำคัญที่กฎ โดยบุคคลจะต้องปรับพฤติกรรมและบุคลิกภาพไปตามความต้องการของระเบียบมาตรฐานที่กำหนดไว้ จึงทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยมุ่งทำเพียงแต่มาตรฐานเท่านั้น

2. ขาดความคล่องตัวและยืดหยุ่น เนื่องจากกฎระเบียบมาตรฐานที่ตายตัว

3. เสียค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากการพยายามรักษากฎระเบียบซึ่งจะทำให้ระบบการทำงานช้าช้อนและล่าช้า

4. ขาดการประสานงานในภาพรวมทั้งองค์กร เนื่องจากการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้านเฉพาะหน่วย

นอกจากนี้ Luther H. Gulick และ Lyndall F. Urwick ได้เสนอหลักการบริหารที่มีทัศนะทางการศึกษาที่เรียกว่า POSDCoRB ซึ่งต้องทำหน้าที่ 7 ประการ คือ (กรมปลัดฯ, อ้างถึงใน ภาสกร เชมณะศิริ, 2548)

1. Planning (การวางแผนงาน) ได้แก่

- 1.1. การกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย (Objective)
- 1.2. การกำหนดภารกิจ (Mission)
- 1.3. การกำหนดมาตรฐานผลงาน (Job requirement)
- 1.4. การกำหนดเวลาของแผนงาน (Schedule plan)

2. Organizing (การจัดองค์การ) ได้แก่

- 2.1. การออกแบบวงจรบริการ
- 2.2. วิเคราะห์กิจกรรมการให้บริการ
- 2.3. วิเคราะห์หน้าที่งาน (Job function)

3. Staffing (การจัดสรรคน) ได้แก่

- 3.1. การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับงาน
- 3.2. การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร
- 3.3. การดูแลรักษาบุคลากร
- 3.4. การให้แนวทางความก้าวหน้าหรืออนาคตในการทำงาน

4. Directing (การนำการปฏิบัติ) ได้แก่

- 4.1. การลงมือปฏิบัติตามแผนงาน
- 4.2. การทำให้คู่เป็นตัวอย่าง
- 4.3. การสอนงานและเป็นพี่เลี้ยง

- 4.4. การให้รางวัลตอบแทน
- 4.5. การจูงใจและเลื่อนขั้น
5. Controlling (การควบคุมงาน) ได้แก่
 - 5.1. การจัดตั้งมาตรฐานการบริการ
 - 5.2. การจัดผลการให้บริการ
 - 5.3. การประเมินหาสาเหตุของปัญหา
 - 5.4. การให้รางวัลตอบแทน
 - 5.5. การจูงใจและเลื่อนขั้น
6. Reporting (การรายงานผล) ได้แก่
 - 6.1. การเก็บรวบรวมข้อมูล
 - 6.2. การรับฟังจากลูกค้า
 - 6.3. การวิเคราะห์ผลการทำงาน
 - 6.4. การรายงานและ feedback
7. Budgeting (การจัดสรรงบประมาณ) ได้แก่
 - 7.1. การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและความต้องการ
 - 7.2. การจัดสรรทรัพยากรขององค์กร
 - 7.3. การศึกษาประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ
 - 7.4. การวางแผนและควบคุมงบประมาณ

จากแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการและการวางผังเมืองสามารถสรุปได้ว่า การวางผังเมืองเป็นการปฏิบัติงานในระบบราชการที่มีกฎหมายผังเมืองเป็นตัวกำกับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม ซึ่งมีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานไว้ชัดเจนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการวางผังเมือง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการโดยลำพังและถือว่ารัฐเป็นผู้ให้ และประชาชนเป็นผู้รับไม่ได้ เพราะประชาชนได้รับผลกระทบโดยตรง หากการจัดทำผังเมืองประชาชนไม่ร่วมคิดร่วมทำ ถือว่าไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติการเชิญให้ตัวแทนของประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นนั้นก็เป็นการมาประชุมเป็นพิธีให้ครบตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังถือว่าตนเองมีหน้าที่ให้บริการประชาชนและมองว่าตนเองเป็นผู้ทำประโยชน์ให้แก่ประชาชน ดังนั้นการที่จะได้ข้อคิดเห็นหรือการนำข้อคิดเห็นของประชาชนไปใช้ค่อนข้างน้อย ราชการมักมองว่าแนวความคิดของตนหรือการตัดสินใจของตนเองเป็นสำคัญ ทำให้ผังเมืองนั้นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับและไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติและบังคับใช้ รัฐจึงจำเป็นต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมและเปิดโอกาสให้แก่

ประชาชนอย่างแท้จริงและนำเอาความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นหลักในการวางผังเมือง ทำให้ผังเมืองนั้นตอบสนองความต้องการของประชาชนและประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ เกิดการยอมรับและการร่วมมือในการปฏิบัติ ทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยการวางผังเมืองได้ประสบผลสำเร็จและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง “การตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต” เนื่องจากทุกครั้งที่มีการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน ต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคต การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดในการแก้ปัญหานี้ โดยการพยายามอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ในลักษณะที่เป็นส่วนรวมหรือมหภาค คือ หากมีความจำเป็นที่จะดำเนินการให้กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทีใดทีหนึ่งก็จะต้องเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมในที่อื่น ๆ เป็นการชดเชยเพื่อให้ในแง่มหภาคของคุณภาพสิ่งแวดล้อมคงอยู่ได้ดั้งเดิม

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

การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ให้ความสำคัญสูงแก่เรื่องการตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคมและเน้นการปฏิบัติอย่างยุติธรรมต่อชนรุ่นอนาคต และการพัฒนาแบบยั่งยืนจะครอบคลุมหลักการที่สำคัญ 3 หลักการ คือ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2538)

1. การประเมินค่าสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะให้ความสำคัญค่อนข้างสูงมากแก่การประเมินค่าสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ อันเนื่องมาจากเหตุผลว่าระบบนิเวศ คือ ระบบที่หล่อเลี้ยงชีวิตมนุษย์ การรักษาธรรมชาติ คือ การรักษาคุณภาพชีวิตมนุษย์

2. การขยายมิติของกาลเวลา การพัฒนาอย่างยั่งยืนเกี่ยวข้องกับเรื่องพัฒนาการเศรษฐกิจ สังคมในช่วงระยะสั้นที่ฝ่ายการเมืองสามารถวางนโยบายเพื่อปฏิบัติได้ ในขณะที่เดียวกันเราต้องมองไปให้ไกลถึงอนาคตของชนรุ่นหลังหรือไปไกลกว่านั้น

3. ความเสมอภาคและความยุติธรรม การพัฒนาแบบยั่งยืนเน้นการสนองความต้องการของกลุ่มชนผู้ยากไร้ที่สุดในสังคม และการปฏิบัติอย่างยุติธรรมต่อชนรุ่นอนาคต

องค์ประกอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีองค์ประกอบหลายประการ ดังนี้

1. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ให้ชุมชนมีสิทธิในการดูแลรักษาชุมชนเอง การเข้าถึงการควบคุมการใช้ทรัพยากรและการสร้างวินัยท้องถิ่น ตลอดจนการที่สิทธิชุมชนจะต้องได้รับการยอมรับซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. กิจการต่าง ๆ ควรเป็นไปบนพื้นฐานและข้อปฏิบัติจากขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น สนองตอบความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

3. การมีส่วนร่วมระดับต่างในการริเริ่มวางแผน ตัดสินใจ ได้รับผลประโยชน์ ตลอดจนการได้รับการแจ้งข่าวสาร ข้อมูล ปรัชญาหรือและเกี่ยวข้องในขั้นตอนการวางแผน นำแผนแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติและจัดโครงการพัฒนา

4. ความเสมอภาคทางเพศ ระหว่างบทบาทหญิงและชาย

5. สิทธิของคนพื้นเมืองและชนกลุ่มน้อย ต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อรักษาความหลากหลายด้านทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่น และความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตที่ยั่งยืน และการปฏิสัมพันธ์กับโลก ที่อยู่อาศัย และการเรียนรู้เชื่อมต่อกันระหว่างของวัฒนธรรมที่กำลังจะสูญหายไป

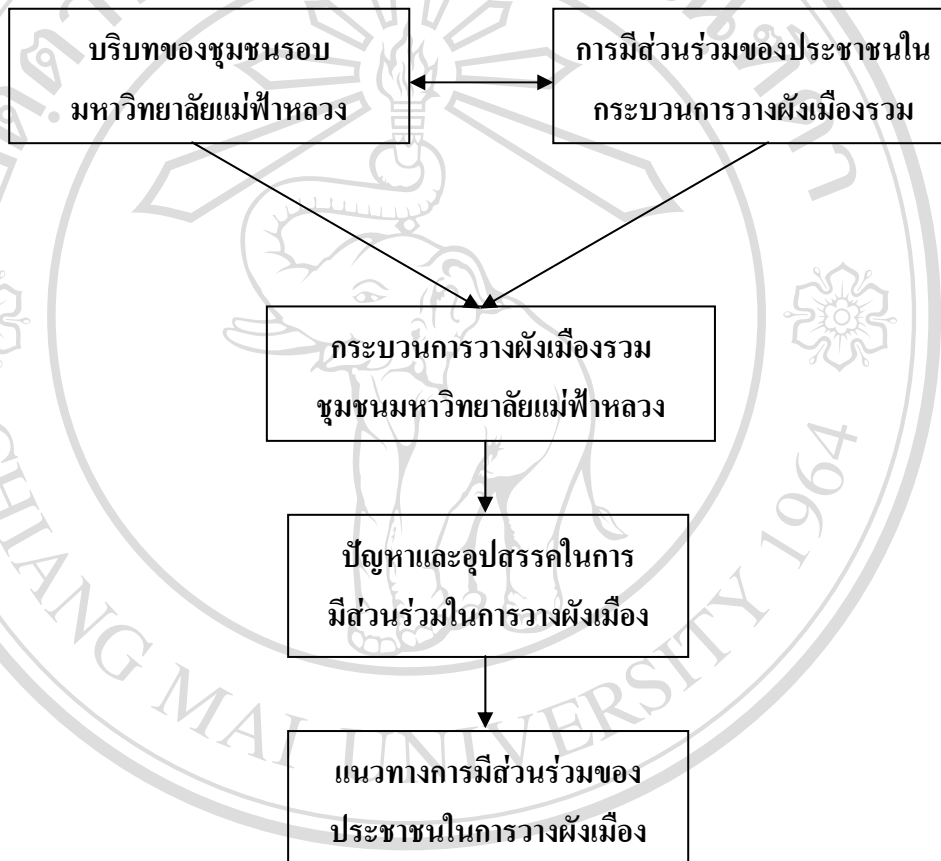
6. ความหลากหลายทางชีวภาพและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ วิธีการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องพิจารณาสิ่งมีชีวิตเป็น โข่หรือห่วงของวงจรชีวิตโลก ดังนั้น สิ่งที่เกี่ยวข้องคือ สิทธิในการเข้าถึงและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ

7. ลดการพึ่งพาปัจจัยภายนอก รวมทั้งเทคโนโลยี การช่วยเหลือ และการตลาด ทุกระดับ จะนำไปสู่การพึ่งพาตนเอง

สรุปได้ว่า การวางผังเมืองเป็นแผนการพัฒนาลังแวดล้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักที่จะให้ประชาชนมีการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ มีการใช้ที่ดินที่ถูกประเภท ถูกสุขลักษณะ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม ไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีการคมนาคมและการ

สาธารณูปโภคที่พอเพียง เกิดความสะดวกและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี จึงถือว่าการวางผังเมืองเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา



จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับเมืองและการวางผังเมือง แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ สามารถสรุปออกมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมของชุมชนรอบมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ประกอบด้วยการศึกษาบริบทของสังคมชุมชนบริเวณรอบมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมือง ทั้งสององค์ประกอบนี้ก็จะเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการวางผังเมืองรวมชุมชนรอบมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง และนำไปสู่การหาวิธีการหรือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง เพื่อให้ได้

ผังเมืองที่ตรงตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุดและเป็นไปตามหลักการของการวางผังเมือง ผังเมืองนั้นก็จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สะดวก สบาย เกิดเป็นเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ซึ่งถือว่าการวางผังเมืองเป็นวิธีการจัดการสิ่งแวดล้อมวิธีการหนึ่งในการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนต่อไป



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright © by Chiang Mai University
 All rights reserved