

# การบริหารเมือง: นโยบายการพัฒนาและอนุรักษ์เมือง

## Urban Administration: the Development and Conservation Policies

มุนีเราะฮ์ ยีดำ<sup>1</sup> ชนิกันต์ ผลเจริญ<sup>2</sup> และ พิชิตชัย กิ่งพวง<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup> สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

<sup>3</sup> นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

<sup>1</sup>Email: sandmuneeroh@gmail.com ; <sup>2</sup>Email: chaninohng@yahoo.com ; <sup>3</sup>Email: pk.phichitchai@gmail.com

### บทคัดย่อ

เมืองเป็นพื้นที่สำคัญกับการคงอยู่ของรัฐบาลนับตั้งแต่มนุษย์เข้ามาอยู่ภายในสังคมและภายใต้การปกครองของรัฐ ปัจจุบัน รัฐบาลมีส่วนสำคัญต่อเมืองในแง่ของการวางแผน การกำหนด การบริหาร และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมือง บทความวิชาการชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเรื่องเมืองและทบทวนแนวทางการบริหารเมืองที่อยู่บนพื้นฐานแนวทางสำคัญสองแนวทางได้แก่แนวนโยบายการพัฒนาและแนวนโยบายการอนุรักษ์เมือง การบริหารเมืองทั้งสองแนวทางนี้นำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จริงซึ่งส่งผลกระทบต่อพลเมืองที่อาศัยในเมืองที่แตกต่างกัน และที่สำคัญที่สุดการบริหารเมืองและแนวนโยบายเมืองของรัฐดังกล่าวมีย้อนกลับไปส่งผลกระทบต่อภาครัฐในรูปแบบของปัญหาและความต้องการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

**คำสำคัญ:** การบริหารเมือง, นโยบายการพัฒนาเมือง, นโยบายการอนุรักษ์เมือง

### Abstract

Urban is the significance area for the state since the origins of social contracts into the government. Presently, the government is the mainly actor in the process of urban administration; the agenda setting, planning, and solving the problems in urban area. This academic article discusses about urban meaning and urban administration. There are two mainstreams of the urban administration policies: urban development policy and urban conservation policy. These two concepts of urban administration lead to the different implementation and the impact to urban citizen.

**Keywords:** Urban administration, Urban development policy, Urban conservation policy

### 1. บทนำ

เมืองถือว่ามีมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตผู้คนนับตั้งแต่การถือกำเนิดของสังคมในลักษณะของการอยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองของรัฐ รัฐจึงมีบทบาทและหน้าที่หลักในการจัดระเบียบสังคม การปกครอง รวมถึงการจัดบริการสาธารณะให้แก่พลเมือง นอกจากนี้การถือกำเนิดของแหล่งอารยธรรมในพื้นที่ต่างๆทั่วโลกถือเป็นจุดเริ่มต้นของความเป็นเมือง ดังนั้นแล้วการกำหนดนโยบายเมือง รวมถึงการบริหารเมืองให้เป็นไปตามความต้องการของ

พลเมืองจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและท้าทายรัฐทุกยุคทุกสมัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเมืองคือพื้นที่รองรับการดำเนินชีวิตของพลเมืองที่มีพลวัตและการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามแนวคิดสำคัญเรื่องการบริหารเมืองและกรณีตัวอย่างของการใช้แนวนโยบายดังกล่าวในปัจจุบันมีสองแนวทางหลัก ได้แก่ การบริหารเมืองภายใต้แนวนโยบายการพัฒนาเมืองและการบริหารเมืองภายใต้แนวนโยบายการอนุรักษ์เมือง

## 2. เมืองและความสำคัญ

คำว่า “เมือง” ในอังกฤษได้แก่คำว่า “Urban” “City” หรือ “Metropolitan” โดยรวมแล้วมีความหมายถึงพื้นที่ที่เป็นแหล่งความเจริญในฐานะศูนย์รวมในทุกด้านทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ ธุรกิจ เทคโนโลยี ศิลปวัฒนธรรม แม้กระทั่งเป็นที่รวมของกิจกรรมด้านต่างๆ ของมนุษย์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการอธิบายความหมายและความสำคัญของเมืองต่างมีมุมมองที่ต่างกันไปในแต่ละศาสตร์

เมืองในแง่มุมของศาสตร์ทางด้านนันทนาการและออกแบบเมืองหรือสถาปัตยกรรมศาสตร์ให้ความหมายและความสำคัญของเมืองว่าเป็นสภาวะแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (manmade environment) ด้วยเหตุผลของความซับซ้อนและเป็นถิ่นที่อยู่ของมนุษย์ที่มีความแตกต่างหลากหลายกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอยู่ร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดเมืองในลักษณะที่นักปราชญ์คนดังอย่างอริสโตเติล (Aristotle) ได้กล่าวไว้ว่าเมืองประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความแตกต่างกัน ผู้คนที่เหมือนกันไม่สามารถนำมาซึ่งการดำรงอยู่ของเมืองได้ [1]

นอกจากนี้ เมืองยังเป็นสิ่งที่สะท้อนลักษณะของผู้คนที่อยู่ในพื้นที่ในแง่มุมของความต้องการและกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้เห็นถึงสิ่งที่ผู้คนให้คุณค่าความใฝ่ฝัน ตลอดจนความสับสนและความขัดแย้งที่อยู่ในเมือง [2] เมืองเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความแน่นอนและประกอบไปด้วยองค์ที่ทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจและการบริหารที่จำเป็น หรือกล่าวในอีกแง่มุมได้ว่าเมืองเป็นพื้นที่ที่มีความเข้มข้นของอำนาจและวัฒนธรรมของชุมชน [3]

นับตั้งแต่การถือกำเนิดของเมืองในลักษณะของพื้นที่ศูนย์รวมความเจริญของพลเมืองที่เข้ามารวมกลุ่มกันเริ่มตั้งแต่ยุคเริ่มต้นสมัยอารยธรรมโลก จนกระทั่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลกในลักษณะของกระบวนการกลายเป็นเมือง (Urbanization) โดยเฉพาะภายหลังการปฏิวัติด้านอุตสาหกรรม การเชื่อมต่อด้านการคมนาคม และด้านการติดต่อสื่อสาร ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางการค้า การลงทุน และการแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยีระหว่างประเทศมหาอำนาจกับเมืองภายใต้อาณานิคมในยุคจักรวรรดินิยม จนถึงยุคโลกาภิวัตน์ในช่วงศตวรรษที่ 19 ที่เมืองมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดกระทั่งกลายเป็นศูนย์กลางความเจริญที่มีอยู่ทุกรัฐ [4]

การกลายเป็นเมืองจึงถือเป็นกระบวนการที่กินระยะเวลายาวนานตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน รวมไปถึงในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ดังนั้นเรื่องสำคัญสำหรับความเป็นเมืองในปัจจุบัน รวมถึงอนาคตคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาลในการออกนโยบายเพื่อใช้ในการบริหารเมืองที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชากรในพื้นที่

## 3. การบริหารเมือง

คำว่า Urban Administration หรือ การบริหารเมือง หรือ การบริหารชุมชนเมือง หมายถึงการบริหารโดยอาศัยแนวคิดและวิธีปฏิบัติโดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนเป็นหลัก โดยเน้นความสำคัญตั้งแต่กระบวนการกำหนดเป้าหมายการวางแผนบริหารงานเมืองจนกระทั่งถึงการลงมือปฏิบัติ [5]

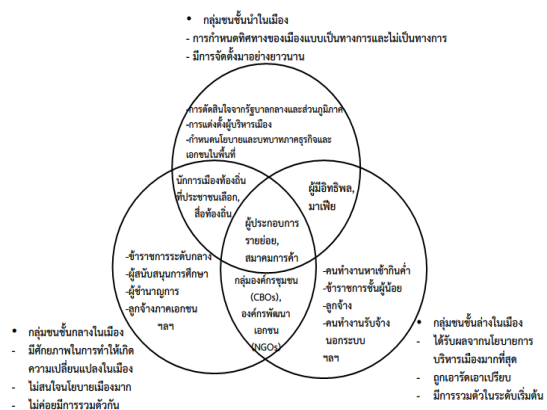
การวางแผนเมืองเป็นการวางแผน (planning) ในลักษณะของความพยายามกำหนดสิ่งที่เป็นระบบในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจต่อปัญหา โดยอยู่บนพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมต่อกันและความซับซ้อนของสังคม เพราะหากไม่มีสังคมหรือการติดต่อระหว่างคนในสังคม ความจำเป็นในด้านการวางแผนอาจจะไม่เกิดขึ้น [6]

หากมองในมุมมองทางด้านบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าการศึกษารับรู้เมืองเป็นการศึกษาเชิงระบบ (system) ที่เริ่มต้นตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (input) คือปัญหาของเมือง ข้อเรียกร้องของพลเมืองในพื้นที่ รวมถึงความจำเป็นต่างๆ ของเมือง โดยมีปัจจัยนำออก (output) คือแนวทางต่างๆ ในการบริหารเมือง นอกจากนี้ผลกระทบ (impact) ด้านการบริหารเมืองอันได้แก่ ตัวองค์กรหรือสถาบันหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมือง รวมถึงบางครั้งอาจจะมีการศึกษาในแง่ของประเด็นรายละเอียดปลีกย่อยหรือเนื้อหาสาระที่มีอยู่ในพื้นที่เมือง [7] เช่น การศึกษาในแง่ของโครงสร้างและพฤติกรรมของการเมืองและการบริหารในชุมชนเมือง ประเด็นปัญหาและบริบทของปัญหาของเมืองในระดับต่างๆ ทั้งระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับสากล รวมไปถึงแนวทางในการพัฒนาชุมชนเมือง เป็นต้น

ในส่วนของกระบวนการตามวงจรรายนโยบาย เรื่องขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายการวางแผนการบริหารเมือง

สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญในขั้นตอนนี้คือการมีส่วนร่วมหรือบทบาทของพลเมืองภายในพื้นที่ เนื่องด้วยการบริหารเมืองภายใต้ความต้องการและการขับเคลื่อนของพลเมืองในพื้นที่เท่านั้นที่จะช่วยผลักดันให้เกิดความสำเร็จในการบริหารเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด เกิดความสนใจใส่ใจ และให้ความร่วมมือในกิจกรรมต่างๆของเมือง รวมถึงการตรวจสอบและติดตามการทำงานขององค์กรหน่วยงาน หรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารให้มีลักษณะเป็นการบริหารจัดการที่ดี (good governance) ที่สามารถตอบสนองและยกระดับชีวิตของตนเองได้

โดยทั่วไปแล้ว ในมุมมองของการศึกษาผู้กระทำการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง (actors) ผู้ที่มีบทบาทในการบริหารเมือง ได้แก่ พลเมืองที่มีส่วนกับเมืองประกอบไปด้วยกลุ่มคนสามกลุ่ม ได้แก่ ชนชั้นนำ ชนชั้นกลาง และชนชั้นล่างที่มีส่วนในการบริหารเมือง [8] ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 แผนภาพแสดงผู้ที่มีบทบาทในชุมชนเมือง [9]

ผู้ที่มีบทบาทหรือเกี่ยวข้องกับเมืองมีทั้งในแง่มุมมองชนชั้นทางสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเมืองในบทบาทหน้าที่ต่างกัน กลุ่มแรกคือรัฐบาลหรือชนชั้นนำในเมืองซึ่งมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องการบริหารเมือง การแต่งตั้งผู้บริหารเมือง รวมถึงการกำหนดและดำเนินนโยบาย

กลุ่มที่สองได้แก่ ชนชั้นกลาง มีส่วนเกี่ยวข้องกับเมืองในแง่ของศักยภาพที่ทำให้เมืองเกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น การสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายรัฐ การใช้ทรัพยากรอันเกิดจากการพัฒนาเมือง กลุ่มนี้มีกำลังความสามารถในการรวมตัวกันแบบหลวม ๆ ทำให้อาจจะมีผลต่อการตัดสินใจนโยบายด้านการบริหารเมืองของกลุ่มชนชั้นนำ

กลุ่มที่สามคือชนชั้นล่าง เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีผลต่อการตัดสินใจเชิง

นโยบายในการบริหารเมืองของภาครัฐหรือชนชั้นนำในเมืองน้อยที่สุด

ในกรณีของไทย หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบหลักในด้านการบริหารเมืองคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง (Department of Public Work and Town & Country) กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่รับผิดชอบโดยการแบ่งส่วนราชการภายในกรมออกเป็น 2 ส่วน [10] ได้แก่

ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบไปด้วยสำนักงานเลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง กองแผนงาน กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กองนิติการ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมือง สำนักควบคุมการก่อสร้าง สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร สำนักผังประเทศและผังภาค สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ สำนักพัฒนามาตรฐาน สำนักวิศวกรรมการผังเมือง สำนักวิศวกรรมโครงสร้างและงานระบบ สำนักสถาปัตยกรรม สำนักสนับสนุนและพัฒนาตามผังเมือง กองออกแบบก่อสร้างพลับพลาพิธีและโครงการพิเศษ และกองวิเคราะห์วิจัยและทดสอบวัสดุ

ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานอันได้แก่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

กรมโยธาธิการและผังเมืองรับผิดชอบการวางผังประเภทต่างๆ 7 ประเภทโดยเรียงจากขนาดของพื้นที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ดังรูปที่ 2) จรัสศรี ทีปรีช อ่างในดำรงศักดิ์ จันทไทย [11]



รูปที่ 2 แสดงผังประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมืองของไทย

ตัวอย่างการทำหน้าที่บริหารเมืองในแง่ของผู้มีส่วนกับกระบวนการสร้างแผนพัฒนาเมืองในไทย ข้อมูลจากสำนักผังประเทศและผังภาค (National and Regional Planning Bureau) ได้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการจัดทำผังเมืองเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และนโยบายด้านการวางผังเมือง ดังนี้ [12]

1. ขั้นตอนการศึกษาวิเคราะห์และบูรณาการข้อมูล โดยเป็นการศึกษาปัจจัยภายในและภายนอกพื้นที่ในแต่ละภาค เพื่อให้ทราบถึงสภาพการณ์ แนวโน้มศักยภาพ และโอกาสที่เป็นไปได้ในการพัฒนาพื้นที่ด้านต่าง ๆ

2. ขั้นตอนการกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นขั้นตอนการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของพื้นที่ในแต่ละภาค โดยเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาพื้นที่ด้านผังเมืองในอนาคต 50 ปี (พ.ศ. 2600)

3. ขั้นตอนการจัดทำผังแนวความคิด โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งระบบของผังที่ถ่ายทอดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาพื้นที่

4. ขั้นตอนการจัดทำผังนโยบายและผังกลยุทธ์ โดยเป็นการถ่ายทอดผังแนวความคิดนำไปสู่ผังนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมและในรายสาขาต่างๆ เช่น ผังนโยบายการคมนาคมขนส่ง ผังนโยบายการใช้ประโยชน์ ผังนโยบายระบบเมืองและชุมชน เป็นต้น

5. ขั้นตอนการจัดทำแผนงานโครงการต่างๆ รวมไปถึงการจัดทำแผนการลงทุน โดยมีการแบ่งระยะเวลาของแผนออกเป็น ระยะเร่งด่วน 5 ปี และระยะกลาง 15 ปี และ 20 ปี

6. ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการดำเนินการวางผังภาคโดยการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ทั่วทุกภาค ภาคละ 5 ครั้ง โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการระดมความคิดเห็นเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการ รวมถึงความคาดหวังในอนาคต ที่จะนำไปสู่การจัดทำวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย การพัฒนาผังแนวความคิด ผังนโยบาย ผังกลยุทธ์ และแผนงานโครงการในการพัฒนาพื้นที่แต่ละภาค

จากแผนและขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างลักษณะของการบริหารเมืองในแง่การกำหนดกระบวนการขั้นตอนการได้มาซึ่งแผนในระดับภาพรวม

และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนกับเมืองเข้าไปในกระบวนการต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าบทบาทของผู้มีส่วนกับเมืองและกระบวนการกำหนดแผนและขั้นตอนจะมีความสำคัญ แต่หากมองในด้านเชิงโครงสร้างอันได้แก่แนวความคิดในการบริหารเมืองก็ถือว่าเป็นเรื่องที่จะทำไม่ได้ เนื่องจากมีความสำคัญในแง่ของแนวทางที่ใช้ในการกำกับและนำไปสู่การก่อให้เกิดนโยบายเพื่อนำมาใช้ในการบริหารเมืองให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตอบสนองต่อพลเมืองในพื้นที่สูงสุด ซึ่งแนวคิดหลักที่อยู่เบื้องหลังการบริหารเมืองที่สำคัญมีสองแนวทาง ได้แก่ การพัฒนาเมืองและการอนุรักษ์เมือง

### 3.1 แนวคิดเรื่องการบริหารเมืองโดยใช้นโยบายการพัฒนาเมือง

เมืองภายใต้การบริหารจัดการที่ประสิทธิภาพล้วนแล้วแต่มีจุดเริ่มต้นจากการวางแผนและกำหนดเป้าหมายในการสร้างสิ่งที่ตอบสนองการใช้ชีวิตของประชาชนที่อยู่ในสังคมเมือง โดย Levy [13] มองว่าการพัฒนาเมืองส่วนใหญ่มีการวางแผนโดยกว้าง 4 ประเด็น ประเด็นแรกได้แก่การวางพื้นฐานระบบแนวคิด และทิศทางของการวางแผนเมือง ประเด็นที่สองคือการจัดระบบความสัมพันธ์ของการเมืองการปกครองในระดับต่างๆ ประเด็นที่สามคือการวางแผนทางด้านเศรษฐกิจสังคม และประเด็นที่สี่ได้แก่เรื่องการวางแผนการใช้พื้นที่และกำหนดผังการใช้พื้นที่ของเมือง (zoning map)

ตัวอย่างแนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้นโยบายการพัฒนา มักเป็นที่รู้จักในชื่อของแผนพัฒนาเมือง โดยมีความหมายที่เน้นการพัฒนาเพื่อความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้ชื่อเรียกที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนา (development plan) แผนเมือง (urban plan) แผนแม่บท (master plan) แผนนโยบาย (policy plan) นอกจากนี้ หากเป็นแผนที่เน้นในเรื่องการพัฒนาด้านกายภาพของเมือง มักจะเป็นที่รู้จักกันในชื่อ ผังเมือง (city plan) หรือ แผนจัดการเจริญเติบโต (growth management plan) เป็นต้น [14]

การบริหารโดยการวางแผนต่างๆข้างต้นมักจะมีการกำหนดแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่มีเป้าหมายรองรับการบริหารเมืองให้เกิดผลในลักษณะของแผนภารกิจ

(action plan) เช่น การกำหนดการออกแบบเมือง (urban design) ที่เน้นในด้านการพัฒนาภูมิทัศน์เมืองในลักษณะของนโยบายสิ่งปลูกสร้างตามวิสัยทัศน์ของการพัฒนาเมือง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาพื้นที่สาธารณะเลียบบ้านน้ำ เป็นต้น

นอกจากนี้ กรณีตัวอย่างของการบริหารเมืองด้วยการใช้แผนเมือง (city plan) ที่กำหนดการพัฒนาที่ชัดเจน เช่น

กรณีแผนในภาพรวม (wide-area planning) เป็นการบริหารเมืองภายใต้การกำหนดภาพรวมระดับประเทศ (country plan) หรือแผนภูมิภาค (regional plan) ตัวอย่างการบริหารเมืองในภาพรวมของไทย กรณีตัวอย่างเช่น การจัดทำผังภาคของไทย ซึ่งเกิดขึ้นจากกระบวนการและขั้นตอนการกำหนดแผนที่นำมาซึ่งนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคในประเทศไทยที่มีความแตกต่างกัน (ดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการบริหารเมืองโดยการกำหนดผังภาคของประเทศไทยในปัจจุบัน

ภูมิภาค	วิสัยทัศน์และเป้าหมายหลัก	เป้าหมายรองในการพัฒนาเฉพาะพื้นที่
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	<ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาเป็นภาคมหานครชั้นนำระดับโลก</li> <li>ศูนย์กลางเศรษฐกิจและการบินของภูมิภาคเอเชีย</li> <li>มีความเป็นเมืองน่าอยู่ สวยงาม และมีเสน่ห์</li> <li>นโยบายลดการขยายตัวของกรุงเทพฯ แบบกระจุกกระจายให้มีการใช้พื้นที่เมืองเต็มศักยภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เสริมสร้างศักยภาพและบทบาทเมืองในปริมณฑลให้เข้มแข็ง</li> <li>โดยการเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนที่ทันสมัยให้ทั่วถึงและครบวงจร</li> </ul>
ภาคกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมมุ่งสู่ความเป็นครัวโลก</li> <li>การส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางด้านการเกษตรปลอดสารพิษ</li> <li>ดำรงรักษาแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและทางประวัติศาสตร์ให้มีมาตรฐานระดับโลก</li> <li>สนับสนุนให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมสะอาด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาเมืองหลัก ได้แก่ พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ราชบุรี หัวหิน ให้เป็นเมืองศูนย์กลางในระดับภาค รองรับการพัฒนาตัวทางเศรษฐกิจของภาคมหานคร</li> </ul>
ภาคตะวันออก	<ul style="list-style-type: none"> <li>เป้าหมายต้องการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นศูนย์กลางทางด้านอุตสาหกรรมและการเป็นเมืองท่าทันสมัยระดับโลก</li> <li>นโยบายการวางระบบโครงข่ายคมนาคมหลากหลายรูปแบบให้เชื่อมโยงกันเพื่อส่งเสริมศักยภาพและสร้างขีดความสามารถในการเป็นประตูเศรษฐกิจการค้า</li> <li>ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ของภูมิภาคเอเชีย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาพื้นที่เมืองหลัก ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี พัทยา ระนอง ให้เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจรองรับการขยายตัวจากภาคมหานคร ควบคู่การเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและแหล่งท่องเที่ยวตามมาตรฐานสากล</li> </ul>
ภาคเหนือ	<ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาพื้นที่ให้เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการคมนาคมขนส่งในกลุ่มประเทศอนุภาคลุ่มน้ำโขง</li> <li>พัฒนาระบบโครงข่ายทางถนนและรถไฟเพื่อส่งเสริมให้ภาคเหนือเป็นประตูเศรษฐกิจการค้าที่เชื่อมโยงกรุงเทพมหานครกับเมืองคุนหมิงของประเทศจีน</li> <li>นโยบายเน้นการสงวนปกป้องพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ต้นน้ำให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่และคงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมแบบล้านนาให้มีความยั่งยืน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สนับสนุนเมืองหลัก ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย พิจิตร โขง  นครสวรรค์ ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภาค</li> </ul>
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	<ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาให้เป็นประตูเศรษฐกิจการค้าสู่อินโดจีน</li> <li>เป็นศูนย์กลางการขนส่งและระบบโลจิสติกส์</li> <li>นโยบายการอนุรักษ์แหล่งอารยธรรมโบราณและมรดกโลก รักษาพื้นที่เกษตรกรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สนับสนุนเมืองหลักอย่างนครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานี อุบลราชธานี และมุกดาหารเป็นเมืองศูนย์กลางในการเชื่อมโยงชุมชนระดับรองอย่างเป็นระบบภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่และมีชุมชนเข้มแข็ง</li> </ul>

## ตารางที่ 1 ตัวอย่างการบริหารเมืองโดยการกำหนดผังภาคของประเทศไทยในปัจจุบัน (ต่อ)

ภูมิภาค	วิสัยทัศน์และเป้าหมายหลัก	เป้าหมายรองในการพัฒนาเฉพาะพื้นที่
ภาคใต้	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีความยั่งยืนบนพื้นฐานความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ</li> <li>พัฒนาเพื่อเป็นสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ทั้งทางด้านการค้า การท่องเที่ยว และด้านอุตสาหกรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาเมืองเมืองหลักอย่างเมืองหาดใหญ่ สงขลา สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และปัตตานีเป็นเมืองหลักของภาค</li> <li>ส่งเสริมกลุ่มเมืองรอง ได้แก่               <ul style="list-style-type: none"> <li>กลุ่มจังหวัดภูเก็ต กระบี่และพังงา เป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก</li> <li>กลุ่มจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส เป็นเขตส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และอุตสาหกรรมฮาลาล</li> <li>กลุ่มจังหวัดชุมพรและระนองเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและสุขภาพ</li> </ul> </li> </ul>

\*ปรับปรุงจากข้อมูลจากสำนักผังประเทศและผังภาค (National and Regional Planning Bureau), “ความสำคัญของการวางและจัดทำผังภาค”, สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2559, สืบค้นจาก [http://www.dpt.go.th/nrp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54&Itemid=40](http://www.dpt.go.th/nrp/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=40)

โดยจะเห็นได้ว่ามีการบริหารโดยกำหนดเป้าหมายในแต่ละภูมิภาคของประเทศที่แตกต่างกันโดยส่วนใหญ่แล้วต้องการรองรับการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวตามลักษณะของเมืองในภูมิภาค

กรณีการผังเมือง (city planning) และการวางแผนการใช้พื้นที่ (land use planning) เป็นการบริหารเมืองภายใต้การกำหนดพื้นที่โดยส่วนใหญ่มีกฏอภัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล และการบริหารงานเชิงนโยบาย กรณีตัวอย่างการใช้การบริหารในรูปแบบนี้ได้แก่ ผังเมืองรวม (comprehensive plan) หรือผังเมืองเฉพาะ (specific plan) ซึ่งเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดินในลักษณะย่อยกว่าแผนแบบภาพรวมประเทศหรือภูมิภาค ตัวอย่างในประเทศไทย เช่นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรายปีและราย 5 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์ และเป็นเครื่องมือในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของรัฐในส่วนท้องถิ่น โดยแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ดัดนั้นควรจะเป็นแผนเชิงบูรณาการ ด้านกายภาพ สังคม และเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน

ความสำคัญของการผังเมืองคือการเสริมสร้างการพัฒนาเมืองในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นระเบียบโดยการกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม รวมไปถึงการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคที่สอดคล้องกับแผนในระดับประเทศและภาค

กรณีของการบริหารเมืองโดยเน้นเรื่องผังเมืองส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นการสร้างกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use control) การกำหนดย่านกิจกรรม (zoning) การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง (urban facility improvement) รวมถึงการวางโครงการในเชิงปฏิบัติ (urban development project) เพื่อเป็นกลไกหลักในการพัฒนาเมืองให้บรรลุผล เรามักจะเห็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองให้เกิดผลสูงสุดในรูปแบบของข้อกำหนด (ordinance) หรือกฎระเบียบที่นำมารองรับการบริหารแผนพัฒนาเมือง เช่น กฎหมายผังเมือง (city planning law) กฎหมายการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง (urban building law) กฎหมายการปรับปรุงพื้นที่ที่อยู่อาศัย (housing area improvement law) เป็นต้น โดยมักจะมีภาระบูรณาการละเอียดในแง่ของการพัฒนาพื้นที่เพื่อกิจกรรม การบริการสาธารณะ และส่งเสริมเพื่อด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น เช่น นโยบายส่งเสริมการใช้พื้นที่รกร้างว่างเปล่า (unused land use promotion) การสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (public recreation) การขนส่งระบบราง (rail transportation) เป็นต้น [15]

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารเมืองโดยใช้นโยบายการพัฒนาเมืองจะเน้นการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของรัฐและเอกชนรวมถึงการพัฒนา

เพื่อความสะอาดสบายของพลเมืองในพื้นที่ เช่น การเชื่อมต่อของเมืองในด้านการคมนาคมขนส่งเพื่อการเพิ่มการเข้าถึงการใช้พื้นที่เมืองในส่วนต่าง ๆ หรือการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานให้เพียงพอและเกิดความคุ้มค่าเพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ เป็นต้น

### 3.2 แนวคิดเรื่องการบริหารเมืองโดยใช้นโยบายการอนุรักษ์เมือง

การบริหารเมืองโดยยึดหลักการอนุรักษ์เมืองมักจะถูกนำมาใช้ในพื้นที่ๆ เป็นศูนย์กลางเมือง (town center) ดั้งเดิม โดยเฉพาะนครประวัติศาสตร์หรือเมืองมรดกโลกที่เป็นแหล่งอารยธรรมเก่าแก่ มีการกระจุกตัวของมรดกทางวัฒนธรรมแทรกอยู่ในการตั้งถิ่นฐานและดำรงชีวิตประจำวันของพลเมือง ได้แก่ การเป็นแหล่งการค้าธุรกิจที่อยู่อาศัย สถานที่สำคัญทางศาสนา ตลาด รวมไปถึงศูนย์รวมการบริการประชาชน เช่น ศูนย์ยึดติดต่อราชการ สถานศึกษา สถานพยาบาล เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีความหนาแน่นค่อนข้างสูงทั้งในด้านประชากรและการใช้สอยพื้นที่อย่างเต็มศักยภาพของเมือง

อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยความสำคัญของเมืองประเภทดังกล่าว มักจะเน้นไปที่การดำรงอยู่ของวัฒนธรรมหรืออัตลักษณ์ของชาติ เช่น เมืองหลวง เมืองมรดกโลก นครประวัติศาสตร์ เมืองเก่า เป็นต้น แต่คำถามที่มักเกิดขึ้นกับพื้นที่เมืองดังกล่าวคือ เมืองจะอยู่ภายใต้พลวัตที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้อย่างไร? การพัฒนาให้เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของโลกจะทำให้เกิดความเสียหายต่ออัตลักษณ์ของเมืองหรือไม่? ดังนั้นแล้วแนวคิดเรื่องของการบริหารเมืองภายใต้การอนุรักษ์จึงถูกนำมาใช้เพื่อปกป้องอัตลักษณ์ของเมืองที่มีวัฒนธรรมของชาติดำรงอยู่

ปรานอม ตันสุขานันท์ [16] ได้กล่าวถึงคำว่า การอนุรักษ์เมือง หรือ urban conservation ว่านิยมใช้ในยุโรป ในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ใช้คำว่า Historical preservation อันหมายถึงการสงวนรักษา อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้ว การอนุรักษ์ในระดับเมือง หมายถึง การรักษา ป้องกัน และปรับปรุงให้มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม ภูมิทัศน์เมือง ประวัติศาสตร์ สังคม และเทคโนโลยีที่นำไปสู่การเกิดสภาพแวดล้อมที่ดี และมีลักษณะเฉพาะของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะพิเศษของเมืองที่มีในอดีต นอกจากนี้อาจจะรวมไปถึงกิจกรรมหรือวิถีชีวิตของประชากรในเมืองด้วย

อย่างไรก็ดี การบริหารเมืองภายใต้นโยบายการอนุรักษ์โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการพัฒนาหรือสร้างความเจริญให้เมือง แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือกฎหมายการอนุรักษ์นั้นมีส่วนทำให้ลงทุนพัฒนาธุรกิจหรือย่านการค้าในเมืองเก่าหรือเมืองประวัติศาสตร์นั้นมีการน้อยลงหรือไม่? [17]

งานของ Ashworth [18] เสนอประเด็นปัญหาของการบริหารจัดการเมืองอนุรักษ์ผ่านองค์ประกอบหลักในการบริหารเมือง 3 ด้าน ได้แก่ เป้าหมาย (goals) เครื่องมือ (instruments) และองค์กร (organization)

องค์ประกอบด้านเป้าหมาย ส่วนใหญ่แล้วการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายการอนุรักษ์เมืองน้อยมากและบางครั้งมีความขัดกันของวัตถุประสงค์ในนโยบายเดียวกันเอง นอกจากนี้ยังมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์ของพื้นที่ที่ต่างกัน เช่น พื้นที่ระดับภาคและท้องถิ่น ดังนั้นแล้วควรจะมีการกำหนดเป้าหมายและข้อตกลงให้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้น ส่วนองค์ประกอบด้านเครื่องมือและองค์กร มีความเกี่ยวพันกันอย่างมาก โดยการมีเครื่องมือและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารเมืองได้อย่างประประสิทธิภาพ

ในด้านการบริหารเมืองที่เน้นนโยบายการอนุรักษ์นั้น จะต้องประสานหลักการสำคัญในสามประเด็นต่อไปนี้ให้ไปในทิศทางเดียวกัน ได้แก่

ประเด็นแรกการประสานเรื่องความขัดแย้งของวัตถุประสงค์ของระดับพื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น นโยบายการบริหารระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับนานาชาติ ให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

ประเด็นที่สอง การประสานเรื่องมิติหน้าที่ในการใช้สอยพื้นที่ตั้งแต่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเมืองอนุรักษ์เมืองให้สู่การนำเสนอและการใช้เมืองประวัติศาสตร์ให้มีความสอดคล้องในด้านการทำหน้าที่และความเป็นไปได้บนพื้นที่เมือง

ประเด็นที่สาม การประสานเรื่องมิติความเป็นส่วนตัวและสาธารณะ เนื่องจากเมืองเป็นพื้นที่รวบรวมความหลากหลายของผู้คน ดังนั้นแล้วการบริหารจัดการเพื่อประสานผลประโยชน์ของรัฐ เอกชน และประชาชนถือเป็นเรื่องสำคัญในการทำให้การบริหารเมืองแบบอนุรักษ์ยั่งยืน

#### 4. บทสรุปจากแนวคิดเรื่องการบริหารเมือง

จากข้อถกเถียงของสองแนวคิดในการบริหารเมืองข้างต้น อาจจะทำให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของทั้งสองแนวคิดได้ดังนี้

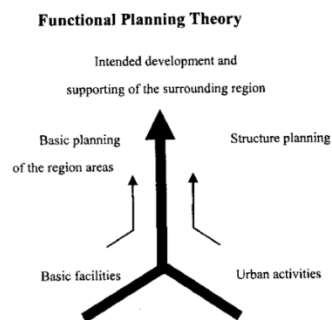
จุดแข็งของแนวคิดเรื่องการพัฒนาเมือง ได้แก่การก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายและการบริหารที่เป็นไปเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของพื้นที่เมือง ทั้งด้านความสะดวกสบาย เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ซึ่งส่งผลต่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของเมืองและประเทศที่ทำให้เกิดการดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ในส่วนของจุดอ่อนของแนวคิดการพัฒนาเพื่อนำมาบริหารเมือง หากมองในระยะยาว เมืองที่เน้นการพัฒนาอาจจะมีบริบทที่หลากหลายและปัญหาที่ซับซ้อนตามมา เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความเสื่อมโทรมของเมือง รวมถึงปัญหาที่อยู่อาศัยของประชากรในเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องจะต้องพัฒนาการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ที่อยู่ตลอดเวลาเพื่อให้นักกับการเปลี่ยนแปลงของเมือง

สำหรับแนวคิดเรื่องการอนุรักษ์เมือง หากนำมาใช้ในการบริหารเมืองจะทำให้เมืองมีจุดแข็งในการรักษาภาพของความเป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่ได้มากกว่า เช่น หากเป็นพื้นที่เขตเมืองประวัติศาสตร์ หรือเมืองศูนย์กลางด้านอารยธรรมดั้งเดิม จะทำให้เกิดนโยบายการบริหารเมืองที่ชูจุดเด่นของพื้นที่ดังกล่าวได้ดี ในขณะที่จุดอ่อนของการใช้แนวนโยบายการอนุรักษ์เมืองสามารถมองในเรื่องความยืดหยุ่นในการพัฒนาเมืองอาจจะมีน้อยกว่าแนวคิดแบบแรก เนื่องจากนโยบายที่ต้องการคงสภาพความเป็นอัตลักษณ์เดิมไว้ ทำให้เกิดการจำกัดขอบเขตการพัฒนาพื้นที่ ส่งผลให้บางครั้งอาจเกิดการดึงดูดเฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่มหรือกลุ่มธุรกิจบางส่วนเท่านั้น

อย่างไรก็ดี มีแนวคิดที่น่าสนใจในการหาทางออกอันเนื่องมาจากการปะทะกันของแนวคิดเรื่องการพัฒนา กับแนวคิดการอนุรักษ์ในด้านการบริหารเมืองโดยเฉพาะพื้นที่เมืองที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ ตัวอย่างเช่น งานของ ดุชฎี ท้ายตะคุได้เสนอทางออกในด้านการบริหารเมืองในลักษณะเมืองที่ต้องดำเนินนโยบายแบบอนุรักษ์ไว้ในแนวคิดเรื่อง ‘balanced conservation’ [19] หรือ ‘การอนุรักษ์-พัฒนา’ หมายถึงการอนุรักษ์ที่ประชาคมยินยอมให้มีการพัฒนาได้ตาม

ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ภายใต้กำลังความสามารถของสิ่งแวดล้อมที่จะรองรับได้ เพื่อคุณภาพชีวิตประชากรและสิ่งแวดล้อมเมืองที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาศึกษาวิจัยในเมืองทางประวัติศาสตร์ในไทย เช่น พระนครศรีอยุธยา [20] และภูเก็ต [21] เป็นต้น

นอกจากนี้ตามแนวคิดของ Haruna ได้ให้แนวคิดเรื่องการวางแผนเพื่อพัฒนาเมืองในระดับภูมิภาคจะต้องมีการคำนึงถึงสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (basic facility) เดิมที่อยู่ในเมือง ได้แก่ ระบบผังเมืองและระบบสาธารณูปโภค ที่สามารถเอื้อต่อการเกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมและดีต่อเมือง รวมถึงจะต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตของคนในพื้นที่เมือง เช่น ขนบประเพณีหรือกระทบต่อการใช้ชีวิตรวมถึงความเคยชินของคนในพื้นที่ดังกล่าวมากจนเกินไป หากวางนโยบายบนสิ่งพื้นฐานเหล่านี้ได้จะนำไปสู่การวางแผนเป้าหมายและพัฒนาได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น หากต้องการสร้างหรือพัฒนาเมืองให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจหรืออุตสาหกรรมควรจะต้องวางแผนในพื้นที่เมืองที่มีระบบโครงข่ายสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่ได้อยู่แล้ว เป็นต้น รวมถึงควรจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนระดับภูมิภาคเพื่อที่จะได้มีความใกล้เคียงในแง่ของการพัฒนากลุ่มพื้นที่เมืองในระดับภาคเดียวกัน (ดังรูปที่ 3) Haruna อ้างในดำรงศักดิ์ จันทโททัย [22]



รูปที่ 3 แผนภาพแสดงทฤษฎีการวางผังเมืองตามฟังก์ชัน (Function planning theory)

#### 5. บทส่งท้าย: ความท้าทายในการบริหารเมืองในปัจจุบันและอนาคต

กรณีปัญหาการไล่รื้อชุมชนเก่าแก่และมีประวัติศาสตร์ทางด้านวัฒนธรรมอย่างพื้นที่ป้อมมหากาฬ



ของกรุงเทพมหานคร หรือกรณีการจัดโซนนิ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์ของเมืองในการกำหนดนโยบาย เช่น การกำหนดพื้นที่สีเขียว พื้นที่อุตสาหกรรม หรือพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นตัวอย่งความท้าทายที่เกิดขึ้นกับการบริหารเมืองของรัฐในด้านการดำเนินนโยบายในเชิงพื้นที่ในปัจจุบัน เนื่องจากเกิดการปะทะกันระหว่างแนวคิดเรื่องความต้องการและยินยอมพร้อมใจของพลเมืองในพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาเพื่อสร้างความสำเร็จตามนโยบายการพัฒนาของภาครัฐ ซึ่งออกมาในรูปแบบของการบริหารเมืองภายใต้เรื่องของสิทธิชุมชนที่มักจะทำให้เกิดปัญหาในแง่ของการหาข้อตกลงประนีประนอมระหว่างการใช้นโยบายการบริหารจัดการเมืองของภาครัฐ กับสิทธิในการกำหนดการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง เป็นต้น

นอกจากเรื่องการบริหารจัดการนโยบายในเชิงพื้นที่เมืองแล้ว ปัจจุบันรัฐยังต้องเผชิญกับความท้าทายในการบริหารเมืองหลากหลาย เช่น กรณีการบริหารเมืองเพื่อรองรับการเกิดภัยพิบัติต่างๆ โดยเฉพาะภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วนและต้องอาศัยการบริหารสั่งการแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว เช่น อุทกภัย วาดภัย วาติภัย เป็นต้น หรือแม้กระทั่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากมนุษย์เอง เช่น ปัญหาการเผาป่า ปัญหาหมอกควัน เป็นต้น ความซับซ้อนของปัญหาที่ท้าทายในเรื่องนี้คือบางกรณีกลายเป็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่บางครั้งต้องอาศัยความร่วมมือและรับผิดชอบร่วมกัน เนื่องจากพื้นที่ต้นกำเนิดภัยพิบัติอาจจะไม่ใช่พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น เมืองในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และภาคใต้บางส่วนของไทยได้รับผลกระทบจากควันไฟที่มีต้นกำเนิดจากประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

เรื่องความท้าทายเชิงการบริหารเมืองเพื่อรองรับการเกิดภัยพิบัติเป็นแง่มุมที่มีการศึกษาวิจัยเพิ่มขึ้นตามลำดับในเรื่องของการบริหารจัดการภัยพิบัติ (disaster management) เนื่องจากเป็นความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และ โดยเฉพาะส่วนท้องถิ่น ที่ปัจจุบันเป็นผู้รับผิดชอบหลักในพื้นที่ในฐานะรัฐบาลที่ใกล้ชิดประชาชน

โดยสรุปแล้ว รัฐในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายในการบริหารเมืองมากมาย สิ่งสำคัญที่สุดคือข้อจำกัดคือในการบริหารเมืองที่ต้องอยู่บนพื้นที่เดิมที่มีพลวัตความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน

รวมถึงอนาคต ซึ่งรัฐคือผู้ที่จะต้องมีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น สิ่งที่รัฐควรคำนึงถึงมากที่สุดคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหารเมือง เพราะท้ายที่สุดแล้วประชาชนที่ดำรงอยู่ในพื้นที่คือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกนโยบายและกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการบริหารเมือง

## 6. เอกสารอ้างอิง

- [1] ปราณอม ต้นสุขานันท์, “การอนุรักษ์ชุมชนเมือง (Urban conservation)”, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559, หน้า. 18.
- [2] M. Middleton, “Man Made the Town”, London, The Bodley Head, 1987, p. 17.
- [3] S. Kostof, “The City Shaped: Urban Patterns and Meaning Through History”, Thames and Hudson, London, 1999, p. 37.
- [4] P. J. Rimmer and H. Dick, “The city in Southeast Asia: patterns, processes and policy, Singapore, NUS Press, 2009.
- [5] ดำรงค์ศักดิ์ จันทิพย์, “การบริหารชุมชนเมือง (Urban administration)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.
- [6] J. M. Levy, “Contemporary Urban Planning”, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliff, (3d ed.), 1994p. 1.
- [7] ดำรงค์ศักดิ์ จันทิพย์, “การบริหารชุมชนเมือง (Urban administration)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547, หน้า. 128.
- [8] ดำรงค์ศักดิ์ จันทิพย์, “การบริหารชุมชนเมือง (Urban administration)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547, หน้า. 16-18
- [9] ดำรงค์ศักดิ์ จันทิพย์, “การบริหารชุมชนเมือง (Urban administration)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547, หน้า. 18.
- [10] กรมโยธาธิการและผังเมือง, “อำนาจหน้าที่ของกรมและส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง”, สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2559, สืบค้นจาก [http://www.dpt.go.th/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&cid=2&id=232&Itemid=106](http://www.dpt.go.th/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=2&id=232&Itemid=106).

- [11] ดำรงค์ดี จันโททัย, “การบริหารชุมชนเมือง (Urban administration)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547, หน้า. 51-62.
- [12] สำนักผังประเทศและภาค, “ความสำคัญของการวางและจัดทำผังภาค”, สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2559, สืบค้นจาก [http://www.dpt.go.th/nrp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54&Itemid=40](http://www.dpt.go.th/nrp/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=40).
- [13] J. M. Levy, “Contemporary Urban Planning”, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliff, (3d ed.), 1994, p. 96-100.
- [14] สิทธิพร ภิรมย์รัตน์, “กฎหมายและการบริหารผังเมืองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา”, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ, 2543.
- [15] ดำรงค์ดี จันโททัย, “การบริหารชุมชนเมือง (Urban administration)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547, หน้า. 147-150.
- [16] ปราณอม ต้นสุขานันท์, “การอนุรักษ์ชุมชนเมือง (Urban conservation)”, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- [17] P. J. Larkham, “Conservation of historic building in Thailand” *Manusaya Journal of Humanities*, 1(2), 1996, p. 47-71.
- [18] G. J. Askew, “Heritage Planning”, The Netherlands, Geo Pers, 1991.
- [19] ดุษฎี ท้ายตะคุ, “กลยุทธ์ในการอนุรักษ์พัฒนาศูนย์กลางเมืองในนครประวัติศาสตร์”, วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 9, 2549, หน้า. 231-248.
- [20] D. Thaitakoo, “Balanced Conservation in Town Centres of Historic Cities: The Case of Ayutthaya, Thailand”, a PhD thesis, School of the Built Environment, Oxford Brookes University, Oxford, UK, 2004.
- [21] D. Thaitakoo, “Phuket: urban conservation vs tourism”, in *Cultural Identity and Urban Change in Southeast Asia*, (eds, M. Askew and L. Williams), Deakin University Press, Geelong, Australia, 1994.
- [22] ดำรงค์ดี จันโททัย, “การบริหารชุมชนเมือง (Urban administration)”, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547, หน้า. 155.