



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิด

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับเมืองและการขยายตัวของเมือง

2.1.1 รูปแบบ โครงสร้าง และการขยายตัวของเมือง

“เมือง” หรือ “ชุมชนเมือง” เป็นวิวัฒนาการด้านตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ เกิดเป็นปรากฏการณ์การตั้งหลักแหล่งถาวร โดยค่อย ๆ ก่อรูปจากชุมชนชนบท ขยายตัวและเติบโตขึ้นตามลำดับจนกลายเป็นชุมชนเมือง

การขยายตัวของเมือง จะสังเกตเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความซับซ้อนของการใช้ที่ดินซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมและทำเลที่ตั้ง รวมทั้งการขยายตัวและความหลากหลายของกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตความเป็นอยู่ของประชากร การขยายตัวดังกล่าวได้แสดงออกมาในรูปของ โครงสร้างทางกายภาพที่มองเห็นได้ของชุมชน เช่น ถนน อาคารบ้านเรือน ทำเลที่ตั้งของกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนบริการนานาชนิด

เมืองย่อมมีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านต่าง ๆ ทั้งด้าน กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และวิทยาการ ตามช่วงระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับตัวของจำนวนประชากรภายในสภาพแวดล้อมดังกล่าว เป็นเหตุให้เมืองมีรูปร่างและโครงสร้างแตกต่างกันออกไป

การศึกษาถึงสภาพรูปแบบ โครงสร้าง และการขยายตัวของเมือง ได้มีการพัฒนามาเป็นเวลานาน โดยในระยะแรกส่วนมากจะอธิบายรูปแบบการใช้ที่ดินทุกประเภทรวมกัน โดยมีทฤษฎีจำแนกรูปแบบของเมือง (Urban Pattern) ออกเป็น 3 ทฤษฎี ที่เป็นที่ยึดถือกันอยู่ ได้แก่ (ฉัตรชัย นงค์ประยูร 2527 : 45-52)

- ทฤษฎีวงแหวนร่วม (Concentric Theory)
- ทฤษฎีรูปเสี้ยวหรือลิ่ม (Sector Theory)

- ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multi Nuclei Theory)

2.1.1.1 ทฤษฎีวงแหวนร่วม

ในปี ค.ศ. 1925 Ernest W. Burgess นักสังคมวิทยา ได้กล่าว เป็นหลักการทั่วไปว่าเมืองขยายตัวออกไปจากศูนย์กลางเมือง ในลักษณะเป็นวงกลมหรือส่วนของวงกลม โดยมีเขต/ย่าน การใช้ที่ดินอีก 4 เขต/ย่าน ที่ล้อมรอบเขตธุรกิจศูนย์กลาง (Central Business District) ซึ่งเป็นแกนกลางของเมืองเป็นชั้น ๆ ถัดออกมาคือเขตปรับเปลี่ยน (Zone in Transition) ซึ่งเป็นส่วนผสมของย่านธุรกิจกลางกับโกดังเก็บของ-คลังสินค้า บางแห่งเป็นที่อยู่อาศัยคุณภาพต่ำ ซึ่งมักเรียกว่าเขตเสื่อมโทรม ถัดออกมาเป็นเขตที่ 3 เป็นย่านอยู่อาศัยของชนชั้นกลาง ผสมกับกรรมกรโรงงาน เขตนี้จะมีสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่าเขตที่ 2 ถัดออกมาเป็นเขตที่ 4 เป็นย่านอยู่อาศัยชั้นดี (Zone of better residences) และเขตรอบนอกสุดจะเป็นเขตสัญจรเข้าเย็น (Commuter's Zone) ซึ่งโดยทั่วไปอยู่นอกเขตเมืองออกไปตามเส้นทางสำคัญโดยรวมกันเป็นกลุ่ม ส่วนใหญ่เป็นที่พักอาศัยของผู้มีฐานะดี โดยมีการเดินทางไปทำงานในเขตกลางเมือง เข้า/ออกเข้าเย็นเป็นประจำ

อย่างไรก็ตาม Burgess เห็นว่าโซนต่าง ๆ ที่เสนอนี้มิได้คงอยู่เช่นนี้ตลอดไป แต่จะแปรเปลี่ยนไปตามความเจริญของเมือง โดยเฉพาะเวลาเมืองขยายตัวออก โซนชั้นในจะรุกล้ำโซนชั้นนอกและชั้นถัดไป จึงเกิดการกระเพื่อมคล้ายกับระลอกน้ำเมื่อเราโยนก้อนหินลงไปเหนือผิวน้ำ

ปัจจัยที่ทำให้ทฤษฎีนี้มีความเบี่ยงเบนไปจากสภาพการณ์ความเป็นจริงของเมืองในสมัยใหม่หรือเมืองที่มีวิวัฒนาการมาจากเมืองเก่า นั้น ที่สำคัญเห็นจะได้แก่เทคนิควิทยาการที่เปลี่ยนไปและส่งผลแก่ระบบการคมนาคม-ขนส่ง ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ทำให้โครงสร้างและรูปแบบของเมืองเปลี่ยนไป

2.1.1.2 ทฤษฎีรูปเหลี่ยมหรือลิ้ม

ในปี ค.ศ. 1939 Homer Hoyt ได้เสนอทฤษฎีเพื่ออธิบายรูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองในความคิดของเขามีบางส่วนคล้ายคลึงกับทฤษฎีของ Burgess ในประเด็นที่ว่า เมืองเติบโตโดยขยายออกไปรอบนอกจากศูนย์กลางของเมืองซึ่งมีอยู่แห่งเดียว แต่ลักษณะการขยายไม่จำเป็นจะต้องเป็นรูปวงกลมซ้อนกันเสมอไป เขาเห็นว่าเส้นทางขนส่งและลักษณะด้านกายภาพของเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินและการขยายตัวของกิจกรรม

ดังนั้น โครงสร้างรูปแบบการขยายตัวของเมืองจึงมีลักษณะคล้ายโหนดหรือรูปส้ม

นอกจากนี้ เขาเห็นว่า ค่าเช่า เป็นตัวบ่งชี้คุณลักษณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยทั้งหมดและเขต เช่นนี้มิได้คงที่ตายตัวแน่นอน อาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือย้ายที่ออกไปสู่เขตรอบนอก ดังนั้น ที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะดีจึงมีการขยายตัวออกไปสู่เขตรอบนอกบริเวณชานเมืองและ โดยทั่วไปจะขยายตัวออกไปตามเส้นทางคมนาคมที่สะดวกที่สุด นอกจากนี้การเคลื่อนที่ของย่านที่มีราคาแพง จะมีอิทธิพลดึงดูดเมืองให้เจริญไป ในทิศทางนั้นด้วย

2.1.1.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง

ทฤษฎีนี้ได้รับการเสนอโดย Chauncy D. Harris and Edward L. Ullman ในปี ค.ศ. 1945 โดยได้รวมเอาแนวความคิดของสองทฤษฎีแรกเข้าด้วยกัน แล้วผสมผสานออกมาเป็นแนวคิดใหม่ แบบมีศูนย์กลางหลายแห่งขึ้นมา เขาเสนอว่าศูนย์กลางของเมืองใหญ่ ๆ นั้นมิได้มีเพียงแห่งเดียว และการขยายตัวมิได้เกิดขึ้นโดยรอบย่านศูนย์กลางเมืองหรือย่านธุรกิจลงเพียงแห่งเดียวเท่านั้น หากแต่ขยายตัวโดยรอบบริเวณศูนย์กลางหลาย ๆ แห่ง ซึ่งอยู่ในเมืองนั้น เมืองยังมีขนาดใหญ่ ก็ยังมีศูนย์กลางจำนวนมากขึ้นเพียงนั้น นอกจากนี้เขายังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าศูนย์กลางย่อยดังกล่าว ส่วนมากมักเกิดขึ้นในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณพักอาศัยของคนชั้นกลางและสูง

การที่เมืองเกิดมีหลายศูนย์กลางในบริเวณต่าง ๆ กันนั้น เนื่องจากอิทธิพลร่วมของปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

1. กิจกรรมบางประเภทต้องการความสะดวกโดยเฉพาะ เช่น ย่านการค้าต้องการทำเลที่ตั้งที่เข้าถึงสะดวกที่สุด ย่านอุตสาหกรรมต้องการทำเลที่เหมาะสมในเรื่องขนาดของที่ดิน และอยู่ใกล้น้ำและเส้นทางคมนาคม เป็นต้น

2. กิจกรรมบางประเภทมักตั้งอยู่ใกล้กัน เนื่องจากได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มกัน เช่น ร้านค้าย่อย อยู่รวมกันเพราะได้เปรียบจากลูกค้าร่วมกัน ย่านการเงินและการธนาคาร ได้รับความสะดวกในการติดต่อระหว่างกัน เป็นต้น

3. กิจกรรมบางประเภทที่มีความแตกต่างกัน ไม่เหมาะสมที่จะนำมาอยู่รวมกันเนื่องจากจะทำให้เกิดผลเสีย เช่น ย่านที่พักอาศัยของผู้มีรายได้สูงกับโรงงานอุตสาหกรรม

4. กิจกรรมบางประเภทไม่สามารถตั้งในทำเลที่ดินที่ต้องการได้ เนื่องจากค่าเช่าที่สูง เช่น ย่านที่อยู่อาศัยแบบหนาแน่น จำเป็นต้องตั้งในที่ดินราคาถูกและมีสภาพแวดล้อมที่ไม่ค่อยดีนัก เป็นต้น

2.1.2 ปัจจัยและการเติบโตของชานเมือง

การขยายและเติบโตของเมือง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยหลายประการ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร การเมือง การปกครอง เทคนิค วิทยาการ รวมทั้งศิลปะ-วัฒนธรรม ตลอดจนประวัติศาสตร์ความเป็นมา เป็นต้น อิทธิพลของปัจจัยดังกล่าวซึ่งมีลักษณะและขนาดความสำคัญที่ต่างกันไปในแต่ละเมือง ต่างก็มีปฏิสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่ขนาด ตลอดจนรูปแบบและโครงสร้างของเมือง ตามระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งได้ปรากฏออกมาให้เห็นทางด้านกายภาพ และในอีกด้านหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านนามธรรม ได้แก่ กิจกรรม บทบาทหน้าที่ ตลอดจนความสำคัญของชุมชนและภายในชุมชนเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในทั้งสองลักษณะดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดเอกลักษณ์ของแต่ละเมืองขึ้น

สำหรับการขยายตัวของชานเมือง ถือได้ว่าเป็นลักษณะหนึ่งในการเติบโตของเมือง ที่แสดงออกในทางราบหรือในเชิงพื้นที่ และถือเป็นลักษณะขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการเติบโตของเมือง ซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวโดยกลไกต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อลักษณะการเติบโตของเมืองในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุหรือปัจจัยของการเติบโตของชานเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของนครหรือเมืองขนาดใหญ่ มีนักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความเห็นไว้จากการมองในทัศนะต่าง ๆ กัน สำหรับในการศึกษานี้จะเน้นการพิจารณาเฉพาะทัศนะซึ่งมีพื้นฐานในภาพสภาพแวดล้อมของเมืองในประเทศด้อยพัฒนาหรือเมืองที่มีใช้ตะวันตก ผลจากการศึกษาอาจสรุปปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดผลดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้ (มานพ พงศทัต 2527:2-3 ถึง 2-9, ฉัตรชัย พงศ์ประยูร 2527:32-33, ไพบูลย์ ช่างเรียน 2516:249-251)

- การเพิ่มขึ้นของประชากรของเมืองในอัตราที่รวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการพัฒนาในระดับประเทศ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทและเมือง เป็นปัจจัยหลัก-ดึงดูดประชากรเข้าสู่เมืองจนเกินความสามารถที่เขตเมืองในขนาดเดิมจะรองรับได้ จึงได้เกิดการขยายตัวของเมืองออกสู่เขตพื้นที่รอบนอก

- ความเหมาะสมของเขตพื้นที่รอบนอก ซึ่งได้แก่การมีพื้นที่ว่างและการมีเส้นทางคมนาคมซึ่งแต่เดิมมีเพื่อเชื่อมโยงชุมชนเมือง (หลัก) กับชุมชนเมืองรอบนอก เขตพื้นที่รอบนอกดังกล่าวจึงเหมาะสมแก่การรองรับกิจกรรม ที่อยู่อาศัย การผลิต การให้บริการ สำหรับประชากรที่เพิ่มล้นออกมา เกิดตลาดขนาดใหญ่ขึ้น เกิดโอกาสและความเหมาะสมในการผลิต/ลงทุนของภาคเอกชน

- นโยบายและการบริหารของรัฐในด้านการพัฒนาเมือง ถือได้ว่าเป็นแรงเสริมให้เกิดการขยายตัวออกสู่ชานเมือง เนื่องจากไม่มีการวางแผนพัฒนารองรับเกี่ยวกับขนาดและการขยายตัวของเมือง รวมทั้งการผลักดันอุตสาหกรรมซึ่งเท่าเทียมแห่งงานของประชากรให้ออกมาตั้งในเขตนอกเมือง

- กระบวนการพัฒนาเมืองและการให้บริการของรัฐแก่ประชากร ตลอดจนการควบคุมดูแล ดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การขาดแคลนทรัพยากร ปัญหา ทางด้านการบริหารและการจัดการ เป็นต้น

จากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้ทำให้เกิดการขยายตัวออกสู่ชานเมือง มีการใช้ที่ดินและกิจกรรมเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีการให้บริการพื้นฐานเพิ่มขึ้น โดยมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงเป็นขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

- แหล่ง/โรงงานอุตสาหกรรม โดยทั่วไปจะเป็นกิจกรรมที่เกิดก่อน โดยมักจะถูกอยู่ติดหรือ ใกล้กับเส้นทางคมนาคมสายหลัก

- แหล่งที่อยู่อาศัยจะติดตามมา (เนื่องจากทั้งแรงผลัก-ดึงดูด) เข้ามาแทนที่พื้นที่เกษตรกรรม โดยมักอยู่ติดหรือใกล้กับเส้นทางคมนาคมใกล้เคียงกับแหล่งอุตสาหกรรม หรือไม่ก็เข้าไปเพิ่มขนาดชุมชนใกล้เคียงที่มีมาแต่เดิม

- ย่านการธุรกิจการค้า การให้บริการ ก็จะติดตามแหล่งที่อยู่อาศัยหรือแหล่งงานออกมา โดยมักอยู่ติดเส้นทางคมนาคมหรือจุดตัดเส้นทางคมนาคม

- ภาครัฐบาล ทำการพัฒนาการคมนาคม-ขนส่ง เพื่อเชื่อมต่อชุมชนต่างจังหวัดและชุมชนรอบนอกให้ดีขึ้น ซึ่งเท่ากับเร่งการขยายตัวของเขตชานเมืองตามลักษณะดังกล่าว

- การขยายตัวของ การให้บริการพื้นฐานและการคมนาคมเพิ่มมากขึ้น โดยทั้งภาครัฐและเอกชน การขยายตัวของพื้นที่ชุมชนในเขตชานเมือง เริ่มแผ่ขยายเข้าสู่พื้นที่ตอนในซึ่งห่างเส้นทางคมนาคมสายหลักมากขึ้น

2.1.3 รูปแบบ (ประเภท) การใช้ที่ดินในเขตเมือง

ในด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน อาจแบ่งการใช้ที่ดินออกได้เป็น 4 กลุ่ม (Chapin, 1965:3) ได้แก่

1. การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย (residential area) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ครอบคลุมเนื้อที่มากที่สุดของเมือง
2. การใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม (commercial area)
3. การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม (industrial area)
4. การใช้ที่ดินเพื่อสถาบัน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอื่น ๆ เช่น ถนน สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่ว่าง พื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น

กองผังเมืองรวม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้แบ่งประเภทของการใช้ที่ดินในเมือง ดังนี้คือ (สำนักผังเมือง 2523:16)

1. การใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูง (commercial and high-density residential)
2. ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (medium-density residential)
3. ที่อยู่อาศัยหนาแน่นต่ำ (low-density residential)
4. อุตสาหกรรม (industrial)
5. คลังสินค้า (ware house)
6. สถาบันการศึกษา (institutional)
7. สถาบันราชการ (government area)
8. สถาบันศาสนา (religious place)
9. สวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจ (parks and recreations)
10. สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (utilities and facilities)
11. ที่ว่าง (open space)
12. ถนน (streets)

2.1.4 การเลือกที่ตั้งในเขตเมือง

2.1.4.1 แนวความคิดพื้นฐาน

ในเชิงเศรษฐศาสตร์ เมืองก็คือการรวมตัวของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ (Economic agents) ในบริเวณพื้นที่หนึ่ง ๆ นั้นเอง การรวมตัวและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ในด้านผลดีนั้นได้แก่ รูปแบบและมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรที่สูงขึ้น ส่วนผลเสียที่ตามมานั้นได้แก่ ปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การจราจร มลภาวะ การว่างงาน เป็นต้น (ประจักษ์ ศกุนตะลักษณะ : 2531:9)

แนวความคิดพื้นฐานในการเลือกที่ตั้งในเขตเมืองนั้น อาจกล่าวได้ว่าเพื่อจุดมุ่งหวังสำคัญอันเดียวกันคือ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยต่าง ๆ ของทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งได้แก่กลุ่มบุคคล (Private) กลุ่มธุรกิจ (Business) และกลุ่มสาธารณะ (Public) อย่างไรก็ตามการให้นำหนักแก่วัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในการเลือกที่ตั้งจะแตกต่างกันออกไปตามทัศนะของแต่ละกลุ่ม

การเลือกที่ตั้งทางเศรษฐกิจของกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งโดยสัมพันธ์กับโครงสร้างเชิงพื้นที่ของเมืองในส่วนรวม ในหลักการเบื้องต้นแล้วจะต้องพิจารณาปัจจัยหลัก 3 ประการ ของระบบเศรษฐกิจเมือง (ประจักษ์ ศกุนตะลักษณะ : 2531:22-25 และ 52-54) กล่าวคือ

- กลไกตลาดและการทำงานของกลไก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือองค์ประกอบและกระบวนการที่ทำการจัดสรรกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่ที่ตั้งที่มีอยู่ในพื้นที่เมือง
- การประหยัดภายนอก และการประหยัดที่เกิดจากการรวมกลุ่มอยู่ด้วยกัน
- ค่าขนส่ง

ลักษณะที่สำคัญของตลาดที่ดินในเมือง คือ ราคา (ค่าเช่า) ของที่ดิน เป็นฟังก์ชันส่วนกลับของระยะทางที่ดินดังกล่าวอยู่ห่างศูนย์กลางเมือง อย่างไรก็ตามกลไกของตลาดที่ดิน (สินค้า/บริการ) ในเขตเมือง มีความไม่สมบูรณ์หลายประการปรากฏอยู่ เช่น ความพอใจไม่อยากย้ายที่ตั้งของประชากรและหน่วยธุรกิจ ค่าใช้จ่าย-ลงทุนในการย้าย ตลอดจนการที่ตลาดที่ดินถูกบิดเบือนจากการบังคับซื้อ (การจัดโซน ข้อจำกัดการใช้ที่ดิน นโยบายภาษี การลงทุนสาธารณะ เป็นต้น) ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวนี้เรียกได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นผลกระทบภายนอกที่มีอิทธิพลต่อกลไกของตลาดที่ดิน

ประการ ได้แก่ การประหยัดจากการรวมกลุ่มอยู่ด้วยกันและค่าขนส่ง

การประหยัดจากการรวมกลุ่มอยู่ด้วยกันประกอบด้วย การประหยัดจากขนาดการผลิต (ณ ระดับหน่วยผลิตหรือระดับอุตสาหกรรม) และการประหยัดภายนอก (เช่น การเข้าถึงตลาดแรงงานร่วม ความสะดวกในติดต่อ-เข้าถึงบุคคล และ บริการด้านธุรกิจ ความสามารถในการเข้าถึงประชากรและศักยภาพของตลาด บัณฑิตวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น)

ค่าขนส่งหรือค่าขนย้าย เป็นต้นทุนที่เกิดขึ้น ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งทั้งในด้านการผลิตและการบริโภค ซึ่งต้นทุนนี้โดยทั่วไปจะเพิ่มขึ้นตามระยะทาง (ห่างจากแหล่งวัตถุดิบ/ตลาด) รวมทั้งประเภทของการขนส่ง โดยหลักการทั่วไปแล้วการเลือกที่ตั้งของหน่วยผลิตจะพิจารณาจากค่าขนส่งที่เกิดขึ้นใน 2 ลักษณะคือ ค่าขนส่งจากแหล่งวัตถุดิบไปยังที่ตั้งของแหล่งผลิต (ค่าขนส่งในการจัดหา) และค่าขนส่งจากที่ตั้งของแหล่งผลิตไปยังตลาด (ค่าขนส่งในการจำหน่ายจ่ายแจก) ซึ่งผลรวมของค่าขนส่งทั้ง 2 ลักษณะ คือต้นทุนค่าขนส่งรวม ซึ่งหน่วยผลิตแต่ละหน่วยจะพยายามลดให้เหลือน้อยที่สุด โดยการเลือกทำเลที่ตั้งของแหล่งผลิตที่เหมาะสมที่สุด (เท่าที่จะทำได้)

2.1.4.2 หลักการในการกำหนดที่ตั้งการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ

ในการวางแผนการใช้ที่ดินในเมือง Chapin (1965:370-375) ได้เสนอแนวความคิดการพิจารณาในการกำหนดที่ตั้งการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยมีหลักการพิจารณาครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ลักษณะภูมิประเทศ ทำเลที่ตั้ง-ขนาดพื้นที่ การคมนาคม-การเข้าถึง และ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการใช้ที่ดิน (กิจกรรม) ประเภทอื่น ทั้งนี้จะได้พิจารณาเปรียบเทียบให้เห็นในลักษณะของความคล้ายคลึงและลักษณะของความแตกต่างของการใช้ที่ดิน 4 กลุ่มใหญ่ ซึ่งได้แก่ การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม และการพักผ่อนหย่อนใจ-การศึกษา-วัฒนธรรม

1. ลักษณะภูมิประเทศ โดยทั่วไปการใช้ที่ดินทั้ง 4 กลุ่ม เหมาะสมที่จะตั้งอยู่ในพื้นที่ราบความลาดชันไม่ควรเกินร้อยละ 5 มีระดับความสูงพอควรสามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่ได้โดยสะดวก ทั้งนี้ควรสามารถปรับระดับดินได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง อย่างไรก็ตาม สำหรับที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการพักผ่อนหย่อนใจ จะมีความยืดหยุ่นได้สูงกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่น ในกรณีของความลาดชัน (แต่ไม่ควรเกินร้อยละ 15)

ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ควรมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย อยู่ในบริเวณปลอดภัยจากน้ำท่วม ไฟไหม้ หรือบริเวณที่คาดว่าเครื่องบินอาจตก นอกจากนี้ควรปลอดภัยจากการรบกวนของ กลิ่น เสียง ฝุ่นละอองอันเนื่องมาจากโรงงาน (Claire 1973 : 176 อ้างในสำนักผังเมือง 2523 : 21)

2. ทำเลที่ตั้งและขนาดพื้นที่

โดยทั่วไปการใช้ที่ดินทั้ง 4 กลุ่ม อาจตั้งอยู่ในบริเวณกลางเมือง ชานเมือง หรือในบริเวณพื้นที่นอกเมือง ยกเว้นการใช้ที่ดินเพื่อการพักผ่อน-หย่อนใจ วิทยาลัยหรือศูนย์การศึกษา ซึ่งต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ ควรตั้งบริเวณชานเมืองหรือนอกเมือง สำหรับการไว้ที่ดินประเภทสถาบันทางวัฒนธรรม ควรตั้งอยู่ศูนย์กลางเมืองแต่อยู่นอกบริเวณที่มีราคาแพง

พื้นที่ที่มีรูปร่างที่ดินไม่ปกติ หรือเป็นหัวน้ำลำคลอง เป็นที่ระบายน้ำตามธรรมชาติ เป็นที่ที่เหมาะสมในการเพิ่มเป็นพื้นที่ว่างของเมือง เพื่อใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่คันและพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

สำหรับการไว้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมนั้น การตั้งอยู่ในย่านกลางเมือง ชานเมือง หรือในบริเวณพื้นที่รอบนอกเมืองนั้น จะขึ้นอยู่กับประเภทของอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ โดยจะต้องพิจารณาในด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มลภาวะ) ขนาดของพื้นที่ที่ต้องการ การประหยัคจากผลกระทบภายนอกและผลกระทบจากการรวมกลุ่มตลอดจนค่าขนส่ง

3. การคมนาคมและการเข้าถึง

การคมนาคมและการเข้าถึงที่สะดวกถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการใช้ที่ดินทั้ง 4 กลุ่ม อย่างไรก็ตามระดับของความสำคัญ/ความจำเป็นของการคมนาคมและการเข้าถึง โดยเส้นทางสายหลักจะแตกต่างกันออกไป

การใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมและการพาณิชย์กรรมค้าส่ง มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าถึงโดยสะดวกและควรอยู่ติดถนนสายหลัก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมควรมีเส้นทางเชื่อมโยงโดยสะดวกเพื่อการขนส่งสินค้า-วัตถุดิบ เช่น ทางถนน ทางรถไฟ ทางน้ำ และทางอากาศ เป็นต้น

การใช้ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม อาจแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือย่านธุรกิจระดับภาค ระดับเขต และระดับรอบนอก ย่านธุรกิจทั้ง 3 ระดับนี้ ควรมีการเข้าถึง

สะดวกและอยู่ใกล้เส้นทางที่มีการจราจรหนาแน่น สำหรับศูนย์กลางธุรกิจระดับภาค จะต้องมีการตั้งใกล้กับถนนสายประธานสองสาย ศูนย์กลางธุรกิจระดับเขต ควรตั้งอยู่ใกล้เส้นทางจราจรสูงสุดและทางเดินผ่านซึ่งมีกิจกรรมด้านการค้าปลีก สำหรับศูนย์กลางธุรกิจรอบนอกซึ่งมักประกอบด้วยสำนักงาน ศูนย์กลางสินค้าอุปโภค-บริโภค ตลอดจนบริการต่าง ๆ ควรมีที่ตั้งอยู่ระหว่างทางแยกของถนนวงแหวนกับถนนสายประธาน โดยศูนย์กลางธุรกิจทั้ง 3 ระดับนี้ จะต้องมีย่านที่จอดรถที่เพียงพอ รวมทั้งธุรกิจการค้าและบริการซึ่งเกี่ยวเนื่องกันเพื่อให้เกิดการประหยัดจากการรวมตัวกัน

การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ควรอยู่ใกล้ถนนสายหลักและการขนส่งมวลชน ซึ่งมีการเชื่อมโยงไปสู่ที่ทำงานและที่พักผ่อนหย่อนใจ อย่างไรก็ตามไม่ควรให้มีระบบถนนสายหลักผ่านเข้าไปในย่านพักอาศัยโดยตรง

4. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการใช้ที่ดิน (กิจกรรม) ประเภทอื่น

การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปจะมีสัดส่วนมากกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นในเมือง โดยเปรียบเทียบ และจะมีการกระจายตัวอยู่ตามบริเวณต่าง ๆ ทั่วเมือง ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญของการผลิตและการบริโภค ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการใช้ที่ดินที่อยู่อาศัยกับการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ

ดังนั้น ย่านที่อยู่อาศัยในบริเวณต่าง ๆ จึงควรมีความสะดวกในการเข้าถึงและมีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมของประชาชน เช่น ร้านค้า ที่พักผ่อนหย่อนใจ และการให้บริการทั้งด้านสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งแหล่งงานเพื่อให้อยู่ในระดับและในรัศมีการเดินทางที่เหมาะสม

2.1.5 ปัจจัยในการเติบโตของเมือง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้เมืองมีการเจริญเติบโต และขยายตัวต่อไป ปัจจัยดังกล่าวครอบคลุมทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร การเมือง ตลอดจนเทคนิคและวิทยาการ W.Thomson ได้เสนอแนวคิดที่ว่า ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของเมือง ได้แก่ (W.Thomson 1965:21-24 อ้างในประจักษ์ คุนตะลา 2531 : 93)

1. การมีอุตสาหกรรมและสาขาการผลิตหลากหลายชนิดปรากฏอยู่ในเขตเมือง
2. มีการลงทุนประเภทบริการ โครงสร้างพื้นฐานในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก

ทำให้ต้นทุนของบริการสาธารณะดังกล่าว มีราคาถูกพอที่จะดึงดูดหน่วยผลิตสำคัญ และประชากรเอาไว้ในเขตเมือง

3. เมื่อเมืองขยายตัวใหญ่ขึ้น ทรัพยากรมนุษย์จำนวนมากขึ้นจะถูกใช้ในการผลิต บริการประเภทต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างอุปสงค์สำหรับบริการเหล่านั้นในตัวเอง โดยอาศัยการเพิ่มขึ้นของประชากรและรายได้
4. เมืองใหญ่มีความได้เปรียบทางด้านขนาดในการขยายหรือก่อให้เกิด อุตสาหกรรมใหม่ ๆ ได้ง่ายกว่าเมืองเล็ก
5. ระบบอำนาจทางการเมืองมักจะทำให้ความสำคัญแก่เมืองใหญ่มากกว่าในเมืองเล็กโดยเปรียบเทียบ

เมืองในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้น ก็คือการรวมตัวกันของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ (economic agents) ซึ่งหากกิจกรรมของเมืองอื่นเกิดจากหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังกล่าว สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผลสุทธิต่ที่เกิดขึ้นจะเป็นบวก ซึ่งจะ เป็นเหตุให้เมืองสามารถเจริญเติบโตขยายตัวเพิ่มขึ้น

ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ/ปัจจัยนำที่ทำให้เกิดความเติบโตของภาคหรือเมือง มีแนวทางและวิธีการที่นำมาใช้ได้หลายวิธี ได้แก่ (ประจักษ์ ศกุนตะลักษณ์ 2531:68-89) แบบจำลองงานเศรษฐกิจของเมือง (Urban Economic-Base Model) แบบจำลองการกำหนดรายได้ (Income Determination Model) แบบจำลองแหล่งกลาง (Central-Place Models) แบบจำลองปัจจัย-ผลผลิต (Input-Output Models) และการวิเคราะห์ส่วนโอน-ส่วนแบ่ง (Shift-Share Analysis) เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาถึงความเหมาะสม และเงื่อนไขในการนำมาใช้ประกอบกับข้อจำกัดของข้อมูลที่มีอยู่ จึงได้เลือกการวิเคราะห์ส่วนโอน-ส่วนแบ่งมาใช้ในการศึกษานี้

หลักการที่สำคัญของการวิเคราะห์ส่วนโอน (Shift) - ส่วนแบ่ง (Share) สรุปได้ว่า (दारणी ถวิลนิพนธ์กุล ก.2529:20-22) การเติบโตของภาคหรือเมืองโดยรวมนั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเกิดจากการเติบโตทั้งหมดของประเทศ (a regional's share) และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ภาค/เมืองนั้นได้เปรียบภาค/เมืองอื่น (ภาคที่กำลังพิจารณาได้ประโยชน์ในขณะที่ภาคอื่นเสียประโยชน์) หรืออีกนัยหนึ่งคือ การเติบโตของภาค/เมืองที่ศึกษาจะเป็นผลมาจากตัวแปรบางตัวของภาค โดยกระจายออกเป็นความเติบโตทั้งหมดของประเทศและการเติบโตของอุตสาหกรรม/การผลิตในภาค/เมือง ซึ่งสามารถจะอธิบายได้โดยภาวะการแข่งขันของอุตสาหกรรม/การผลิตที่มีลักษณะเฉพาะเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรม/การผลิต

อื่นในพื้นที่นั้น องค์ประกอบสามประการดังกล่าวสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) Regional Share คือจำนวนมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่มีการผลิตของภาค/เมืองเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกันกับการผลิตของประเทศ/ภาค

2) Proportionality Shift หรือ Industrial Mix Effect หมายถึงจำนวนของการผลิตในภาค/เมืองที่แตกต่างไปจากการเพิ่มของการผลิตในภาค/ประเทศ อันเนื่องมาจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม/การผลิต ซึ่งอาจจะเป็นประเภทขยายตัวเร็วหรือช้าก็ได้

3) Differential Shift คือการเติบโตของภาค/เมือง อันเนื่องมาจากการที่มีการผลิตสาขาใดสาขาหนึ่งที่โตเร็วกว่าในภาค/เมืองนั้นกว่าในภาค/เมืองอื่น ๆ

องค์ประกอบสามอย่างนี้ ได้แสดงให้เห็นถึง

1) ค่าของ Share บอกว่าภาคใดมีการเติบโตอันเนื่องมาจากการเติบโตของเศรษฐกิจรวมของภาค/ประเทศเท่าใด

2) ค่าของ P-Shift ถ้าเป็น + แสดงว่าภาคนั้นมีอุตสาหกรรม/สาขาการผลิตที่ขยายตัวเร็วในทางตรงข้าม ถ้าเป็น - แสดงว่าภาค/เมืองนั้นมีอุตสาหกรรม/สาขาการผลิตที่ขยายตัวช้า

3) ค่าของ D-Shift ถ้าเป็น + แสดงว่ามีอุตสาหกรรม/สาขาการผลิตอะไรบางอย่างที่เติบโตเร็วในภาค/เมืองนั้นกว่าในภาค/เมืองอื่น ๆ ที่มีโครงสร้างแบบเดียวกันในทางตรงข้าม ถ้าเป็น - แสดงว่ามีอุตสาหกรรม/สาขาการผลิตอะไรบางอย่างที่เติบโตเร็วภายในเงื่อนไขทำนองเดียวกัน

2.2 การพัฒนาและการวางแผนในระดับเมือง

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบ (System) เพื่อใช้ในการวางแผนและการพัฒนา

ระบบ หมายถึง การรวมตัวกันของสิ่งหลายสิ่งเพื่อความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแต่ละสิ่งนั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน หรือขึ้นต่อกันและกันหรือมีผลกระทบต่อกันและกัน

(Herbert G.Hicks 1972:461 อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ 2528:53-56)

ระบบประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญได้แก่ (ดาร์ณี ถวิลพิทักษ์กุล ช.2529: 1)

- องค์ประกอบ (Object) ของระบบที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจมีทั้งในด้าน
รูปธรรมและนามธรรม

- คุณสมบัติหรือลักษณะ (Attributes) ขององค์ประกอบ

- ความสัมพันธ์ (Relationships) ที่เชื่อมโยงระบบเข้าด้วยกัน

กล่าวอีกนัยหนึ่งระบบจะประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ สิ่งที่ป้อนเข้าไปหรือ
ข้อมูลนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลงาน/ผลผลิต (Product) ซึ่งทั้ง 3
ส่วนนี้ จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยจะขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งมิได้ นอกจากนี้ระบบยังมีความ
สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม (Environment) อย่างใกล้ชิด โดยระบบจะได้รับข้อมูลนำเข้าจากสิ่ง
แวดล้อม และระบบจะสร้างหรือผลิตผลงานให้กับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน (Cybernetic)

โดยทั่วไปแล้วระบบอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

- ระบบปิด (Closed System) คือระบบที่มีความสมบูรณ์ภายในตัวเอง
(Self-Contain) แยกตัวเองออกจากสภาพแวดล้อม ไม่มีการผูกพันและถ่ายทอดข้อมูลนำเข้า
และผลผลิต (Input-Output) กับระบบอื่นใด/สภาพแวดล้อมภายนอก ระบบประเภทนี้ในโลก
แห่งความเป็นจริงแล้วไม่น่าจะเป็นไปได้

- ระบบเปิด (Open System) คือระบบที่มีความสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ สภาพ
แวดล้อมภายนอก มีการถ่ายทอด/แลกเปลี่ยนข้อมูลนำเข้าและผลผลิตซึ่งกันและกัน

ทั้งระบบปิดและระบบเปิดดังกล่าว อาจเป็นระบบอิสระขนาดใหญ่ที่มีความสมบูรณ์
ภายในตัวเองหรืออาจเป็นระบบย่อย (Subsystem) ที่อยู่ภายในระบบใหญ่นั้น โดยมีปฏิสัมพันธ์
ซึ่งกันและกัน ตามบทบาท-หน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป

ความรู้และความเข้าใจในเชิงระบบทั้งในด้านองค์ประกอบ คุณสมบัติและความ
สัมพันธ์ขององค์ประกอบ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและใช้เป็นพื้นฐานสำคัญในกระบวนการศึกษาเพื่อ
การวางแผนพัฒนา

2.2.2 การพัฒนา

ความหมายของการพัฒนามีความเห็นจากกลุ่มนักวิชาการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่ง

ขึ้นอยู่กับจุดเน้น แต่ในทางอุดมคติหรือตามทฤษฎีแล้วอาจถือได้ว่า การพัฒนาควรจะประกอบไปด้วยความเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงระบบ และ มีการเปลี่ยนแปลงโดยมีแผน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานอยู่ด้วยแล้ว (Edward W.Weidner 1970 อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์ 2523: 17)

นักวิชาการท่านหนึ่ง ได้สรุปไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า "การพัฒนาย่อมหมายถึงทั้งการทำให้เกิดความเจริญเติบโตและเพิ่มอัตราให้สูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงระบบ เพื่อให้ระบบมีความสามารถในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายให้เกิดความเป็นธรรม ความยุติธรรม สิทธิเสรีภาพ และความพอใจแก่คนส่วนใหญ่ และมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามความต้องการหรือสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ต้องกระทำโดยมีการวางแผนที่ถูกต้องด้วย" (อนันต์ เกตุวงศ์ 2523 : 21)

สำหรับการพัฒนาชุมชนนั้น องค์ประกอบพื้นฐานที่จำเป็นจะต้องมี 3 ประการ ประกอบด้วย การช่วยตัวเองโดยได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และประการสุดท้ายได้แก่ การใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ (Strategies) (ดร.อาภรณ์ 2525 : 165)

2.2.3 การวางแผน

ความหมายโดยทั่วไปของการวางแผนได้แก่ "ความพยายามอย่างฉลาดและเป็นระบบในการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดของทางเลือกที่มีอยู่ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดความสำเร็จตามจุดมุ่งประสงค์" หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง "การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำที่ไหน ทำไม่ถึงทำ ทำเมื่อใด ใครเป็นผู้กระทำ และทำอย่างไร" (อนันต์ เกตุวงศ์ 2523 : 170)

* การบริหารการพัฒนา "การบริหารการพัฒนา" สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2523, หน้า 21.

2.2.4 องค์ประกอบของการวางแผน

Russell L. Ackoff (1970 : 5-6 อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ 2528 : 104) ได้ชี้ให้เห็นว่าการวางแผนหรือแผนงานที่ดีนั้น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่ชัดเจน และมีความต่อเนื่องกันเป็นลำดับ เพื่อให้ง่ายในการทำความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ได้จำแนกองค์ประกอบของแผนและการวางแผนได้แก่ จุดมุ่งหมาย (Ends) วิธีการ (Means) ทรัพยากร (Resources) การนำแผนไปใช้ (Implementation) และการควบคุม (Control) ซึ่งหมายความรวมถึงการตรวจสอบประเมินผล และการปรับปรุงแก้ไข

2.2.5 การวางแผนพัฒนา (Development Planning)

ดร.อภิชาติ วงศ์แก้ว (2528 : 42) ได้ให้ความหมายของการวางแผนพัฒนาไว้ว่าเป็นเรื่องของการเตรียมการล่วงหน้าก่อนที่จะมีการดำเนินงานโดยผู้บริหารที่รับผิดชอบจัดทำขึ้นเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำขึ้น โดยถ่ายทอดสิ่งเหล่านั้นออกมาเป็นหลักฐานยึดถือได้และได้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถดำเนินการได้อย่างสอดคล้องต้องกันตามรายการที่ต้องการ องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย (Policy) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) วิธีดำเนินงานหรือกลยุทธ์ (Strategy) แผนงาน (Programme) และโครงการ (Project)

สำนักงานพัฒนาเมือง กรมการปกครอง (2527 : 4) ได้ให้ความหมายของการวางแผนพัฒนาว่าหมายถึง "การกำหนดและตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะดำเนินงานอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด และใครเป็นผู้ดำเนินงานหรือรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน และการเมือง การบริหาร ทั้งนี้โดยนำปัญหา (Problem) ความต้องการ (Need) นโยบายหรือคำสั่ง (Policy or Directive) และศักยภาพ (Potential) มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการแก้ไข ปัญหาสนองตอบความต้องการ นโยบาย และพัฒนาศักยภาพ แล้วจึงกำหนดออกมาในรูปของแผนงานและโครงการเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุง แก้ไขสภาพต่าง ๆ ให้ดีขึ้น"

2.2.6 การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย

วัตถุประสงค์/เป้าหมาย (Goal/Objective) เป็นจุดมุ่งหมายหรือสถานะเฉพาะเจาะจงที่ผู้ตัดสินใจต้องการให้ทำให้เป็น/สำเร็จ ขบวนการกำหนด/วิธีการที่จะบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์/เป้าหมาย ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งของการวางแผนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการวางแผนนั่นเอง (ดาร์ณี ถวิลนิพัฒน์กุล ช.2527)

วัตถุประสงค์ที่ถูกต้องชัดเจนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกุญแจในการวิเคราะห์ทั้งชั้นนโยบายและเป้าหมายที่สอดคล้องกันปัญหาที่จะต้องแก้ไขและเป็นพื้นฐานในการกำหนดทางเลือก ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการประเมินทางเลือกที่เหมาะสม

โดยทั่วไปการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องชัดเจน เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน เนื่องจากวัตถุประสงค์ (ที่ได้รับจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ) ดังกล่าวมักมีลักษณะใด ลักษณะหนึ่งหรือร่วมกันหลายประการ เช่น มีความคลุมเครือ มี(วัตถุประสงค์) จำนวนมาก มีความขัดแย้งกัน เป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ไม่สามารถจะวัดได้ในเชิงปริมาณ และจะบรรลุได้ในเวลาที่แตกต่างกัน เป็นต้น

ลักษณะที่มีวัตถุประสงค์จำนวนมากและวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน กล่าวได้ว่าเป็นลักษณะที่มีความสำคัญพบโดยทั่วไป ในกรณีที่มีวัตถุประสงค์จำนวนมากจะต้องกำหนดให้ใกล้เคียงที่สุดว่าผู้ตัดสินใจต้องการวัตถุประสงค์อันไหน และเต็มใจที่จะสละวัตถุประสงค์อันไหน (Trade off) โดยดูที่ระดับความพอใจ ส่วนในกรณีที่วัตถุประสงค์มีความขัดแย้งกัน อาจมีวิธีจัดการ (เลือก) ได้ 2 วิธี กล่าวคือ การพยายามกำหนดนโยบายที่ขอบมากกว่าให้ประโยชน์สูงสุด (Optimizing) หรือเลือกนโยบายที่น่าพอใจที่สุด (Satisficing) ซึ่งในวิธีหลังนี้ก็คือ การเลือกทางแก้ปัญหาที่ตีพอควร ภายในขอบข่ายการแก้ปัญหาและภายใต้สถานการณ์ที่เป็นอยู่

นักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า "นโยบาย" ไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วพบว่ามี ความหมายคล้ายคลึงกัน ดร. ประชุม รอดประเสริฐ 2528:8) ได้ให้ความหมายโดยสรุปไว้ว่า "นโยบาย/กุศโลบาย คือขอบข่ายหรือกรอบของความคิดในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร โดยทำหน้าที่เป็นเครื่องชี้ทิศทางในการดำเนินงาน ซึ่งจะดูได้จากวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และการแบ่งสรรทรัพยากรต่าง ๆ เมื่อมองนโยบายในฐานะเป็นการวางแผน (Policy as Planning) ก็เป็นที่ยอมรับกันในความหมายที่ว่า "นโยบาย คือ แนวปฏิบัติการซึ่งระบุวิธี (Means) ระเบียบวิธี (Methods) และหลักการ (Principles) ที่ได้เลือกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ (Welster, Donald H. 1958:5 อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ 2528:4)

องค์ประกอบของนโยบาย (และกุศโลบาย) น่าจะมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ เป้าหมาย (Targets) ของสิ่งที่ต้องการกระทำ วิธีทาง (Means) ในการดำเนินงานและปัจจัย (Resources) สนับสนุนการกระทำตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ (ประชุม รอดประเสริฐ 2528:21)

ในการกำหนดนโยบายให้ถูกต้องเป็นนโยบายที่ดี และสามารถอำนวยความสะดวกในการบริหารนั้น นโยบายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ความต้องการของคนส่วนใหญ่ ความเป็นไปได้ภายใต้ปัจจัยและสภาพแวดล้อม ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ความยืดหยุ่นของนโยบาย การยอมรับทางฝ่ายปฏิบัติ โดยให้ข้อความของนโยบายมีความชัดเจน มีเป้าหมายที่แน่นอน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเหตุผลและความจำเป็นและนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถควบคุมหรือสามารถประเมินผลได้

2.2.7 การปกครอง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ภาครัฐบาลของเมืองนั้นมีความสัมพันธ์และมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เนื่องจากภาครัฐของเมืองจะเป็นผู้ลงทุนและจัดหาบริการ โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจำเป็นในสัดส่วนที่สูง นอกเหนือจากสินค้าและบริการซึ่งภาคเอกชนโดยทั่วไปได้ดำเนินการภายในระบบเศรษฐกิจของเมือง กิจกรรมของภาครัฐบาลเมือง เหล่านี้ถือว่าเป็นสิ่งที่เพิ่มจากกิจกรรมทั้งหลายที่ภาครัฐบาลกลางและรัฐวิสาหกิจทั้งหลายได้ดำเนินการ บรรจักษ์ ศกุนตลักษณ์ (2531 : 348) ได้จำแนกกิจกรรมที่จัดทำโดยเทศบาลเมือง ออกไว้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- กิจกรรมด้านการให้ความคุ้มครองและป้องกัน ได้แก่ กิจกรรมตำรวจและบริการดับเพลิง
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ-ประชาสงเคราะห์ นันทนาการ และการกีฬา
- กิจกรรมสาธารณูปโภค ได้แก่ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การไฟฟ้า การประปา และการจัดเก็บขยะ
- บริการทั่วไป ได้แก่ การคมนาคม-ขนส่ง ซึ่งรวมทั้งการก่อสร้างดูแลรักษาถนนในเขตเมือง การเคหะ การบริหารรัฐกิจ และห้องสมุดสาธารณะ เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาลเมือง) มีอิทธิพลแก่ระบบเศรษฐกิจของเมืองโดยจะเป็นผู้จัดหา และ/หรือ กำหนดทิศทาง ตลอดจนเงื่อนไขในการดำเนินการของบริการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของชาวเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายหลักในการทำหน้าที่สรุปได้ 3 ประการ กล่าวคือ (บรรจักษ์ ศกุนตลักษณ์ 2531: 353-355)

- หน้าที่ในการจัดสรร เพื่อเสริมกลไกของตลาดในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ

- หน้าที่ในการวิภาค ซึ่งเกี่ยวข้องกับการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการของสังคมในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน

- หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพ ได้แก่ การประสานเป้าหมายของเสถียรภาพในระดับราคาการจ้างงานอย่างเต็มที่และการเจริญเติบโตในอัตราที่รวดเร็วเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม จากข้อจำกัดและสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ของเทศบาลเมือง จะมีผลทำให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่เน้นหนักในเฉพาะด้านการจัดสรร ส่วนหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพและในการวิภาคนั้น จะต้องอาศัยปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะการเกี่ยวข้องของภาครัฐบาลกลางและภาคเอกชนเป็นสำคัญ

2.2.8 การบริหารการพัฒนา

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 27-29) ได้ศึกษาความหมายของ "การบริหารการพัฒนา" จากความเห็นของนักวิชาการหลายท่าน ในที่สุดได้สรุปคำจำกัดความไว้ว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารของการพัฒนา หรือการนำเอาโครงการ พัฒนาด้านต่าง ๆ ไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ และ (รวมทั้ง) การพัฒนาการบริหารหรือทำให้การบริหารมีความสามารถ มีประสิทธิภาพมากขึ้น และอาจเขียนเป็นรูปสมการได้ดังนี้

$$\text{Development Administration} = \text{Administration of Development} + \text{Development of Administration}$$

การพัฒนาการบริหาร มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์ับการบริหารโครงการพัฒนาอยู่มาก ซึ่งในการปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันว่า ควรมีการดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องมีการวางแผนในลักษณะของแผนรวม (Comprehensive Plan) ซึ่งจะต้องพิจารณาเรื่องที่จะต้องทำก่อนทำหลัง หรือทำพร้อมกันตามความสำคัญ และตามความสัมพันธ์ของเรื่องอย่างมีระบบ มีขั้นตอนเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเกี่ยวข้องกัน