



แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

2.1 กระบวนการวางแผนพัฒนา

การวางแผนโดยทั่วไป มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น Koontz และ O'Donnell<sup>1</sup> อธิบายว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นตัวเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่อยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม

Yakezkel Dror<sup>2</sup> อธิบายว่า การวางแผนคือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการ การวินิจฉัย และตัดสินใจสำหรับการกระทำในอนาคต เพื่อจะให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด ดังนั้นอาจจะสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการวางแผนมีลักษณะประกอบที่สำคัญคือ เป็นกระบวนการที่มีการตัดสินใจล่วงหน้าอย่างมีเหตุผล มีข้อมูล และเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต จะต้องเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกันจนสำเร็จตามเป้าหมาย

กระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 กระบวนการ คือ

1. การวางแผนจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง หรือการวางแผนจากส่วนกลาง ได้แก่ การวางแผนชาติ แผนระดับภาค แผนกระทรวงฯ ซึ่งเป็นกระบวนการที่มองโดยส่วนรวม ทั้งในด้านปัญหา วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย

---

<sup>1</sup>บุญล้ำ ยอดเขียน, "การวางแผน". เอกสารทางวิชาการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, 2522).

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน

2. การวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน หรือการวางแผนจากท้องถิ่น ใต้แก่แผนจังหวัด แผนของท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่สะท้อนความต้องการและปัญหาของจังหวัดหรือท้องถิ่นเป็นหลัก แต่จะประสานสอดคล้องกับแผนของส่วนกลางทั้งในด้านวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย<sup>1</sup>

2.2 การวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Development Planning)

Weitz<sup>2</sup> นักวางแผนสังคมได้กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบไว้ว่า "การวางแผนพัฒนาถ้าจะให้สัมฤทธิ์ผลจะต้องสมบูรณ์แบบ คำว่าสมบูรณ์แบบหมายถึงการผสมผสาน (intergration) ของการวางแผนเศรษฐกิจ การวางแผนสังคม และการวางแผนกายภาพเข้าเป็นมาตรการ นโยบาย และอยู่ในกรอบขององค์การที่ตั้งใจจะนำไปปฏิบัติ" ในความหมายที่ Weitz ให้นี้ ได้มาเอาการวางแผนสังคม (social planning) กับการวางแผนกายภาพ (physical planning) เข้ามาด้วย

การวางแผนในแนวของการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ อาจแบ่งระดับของการวางแผนออกเป็น 3 ระดับคือ<sup>3</sup>

- 1) การวางแผนระดับชาติ (national planning)
- 2) การวางแผนระดับภาค (regional planning)
- 3) การวางแผนระดับท้องถิ่น (local planning)

<sup>1</sup> ประสาน ลือสร้างสรรค์ และ บุญเติบโต ตันตระกูล, "นโยบายและการวางแผนพัฒนาจังหวัด". (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย), หน้า 2.

<sup>2</sup> Raanan weitz, "Social Planning in Rural Regional Development" International Social Development Review, No.4, United Nations, p.57-72.

<sup>3</sup> Phaichitr Uathavikui, "Integrated Social and Economic Development Planning : National and Sub-national Problems and Policy", International Social Development Review, No.4, New York, 1972, pp.52-72.

แผนทั้งสามระดับมีความสัมพันธ์กันในเนื้อหาสาระ ระยะเวลา และในหน้าที่ของแผน โดยมีแผนระดับภาคเป็นแกนกลาง เชื่อมโยงแผนระดับท้องถิ่นเข้ากับแผนระดับชาติ แผนทั้งสามระดับจะต้องมีแนวทางการพัฒนาในลักษณะเดียวกัน มีความสอดคล้องทั้งในแง่ของนโยบายและมาตรการที่ใช้

### 2.3 แผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดมีลักษณะสำคัญ ๆ คือ

- เป็นการวางแผนรายพื้นที่ ซึ่งแคบและเจาะลึกกว่าแนวทางการพัฒนาภาค
- เป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมงานพัฒนาของหน่วยงานราชการทุกแห่ง และทุกระดับ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด
- องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัด ได้แก่
  - 1) องค์ประกอบซึ่งชี้ให้เห็นถึงสภาพทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร ความมั่นคง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด
  - 2) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงลัทธิภาวะมหภาคของจังหวัด อันได้แก่ สภาพ ข้อจำกัด และสิ่งเอื้ออำนวยต่าง ๆ ในการพัฒนาของจังหวัด เช่น โครงสร้าง- เศรษฐกิจส่วนรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่าง ๆ การวิเคราะห์รายได้ การกระจายรายได้ การเพิ่ม-ลด และการกระจายของประชากร จำนวนแรงงาน และการมีงานทำ ฯลฯ
  - 3) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาด้านต่าง ๆ ของจังหวัด ตามลำดับความสำคัญ
  - 4) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการพัฒนา
  - 5) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา แผนงาน และโครงการที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัด โดยส่วนรวม



แผนพัฒนาจังหวัดจึง เป็นแผนหลักที่ชี้แนะแนวทางพัฒนาอย่างเป็นระบบ และอย่างผลลุ่มผลล้นที่หน่วยงานปฏิบัติจะได้ยึดถือสำหรับการกำหนดและวางแผนงานโครงการ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นเพียงกรอบชี้ปัญหาและแนะ แนวทางแก้ไขอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น<sup>1</sup>

#### 2.4 แผนโครงสร้าง (Structure Plan)

ส่วนประกอบของแผนพัฒนา (Component of Development plan) จาก Development plans : A manual on form and content<sup>2</sup> ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้

##### 1) แผนโครงสร้าง (Structure Plan).

1.1 แผนโครงสร้างจังหวัด (County Structure Plan)

1.2 แผนโครงสร้างของชุมชนเมือง (Urban Structure Plan) ซึ่งอาจจะเป็นอำเภอที่สำคัญในจังหวัดนั้น

##### 2) แผนท้องถิ่น (Local Plan)

2.1 แผนตำบล (District Plan) ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอหรือชุมชนเมืองหรือพื้นที่ในชนบท

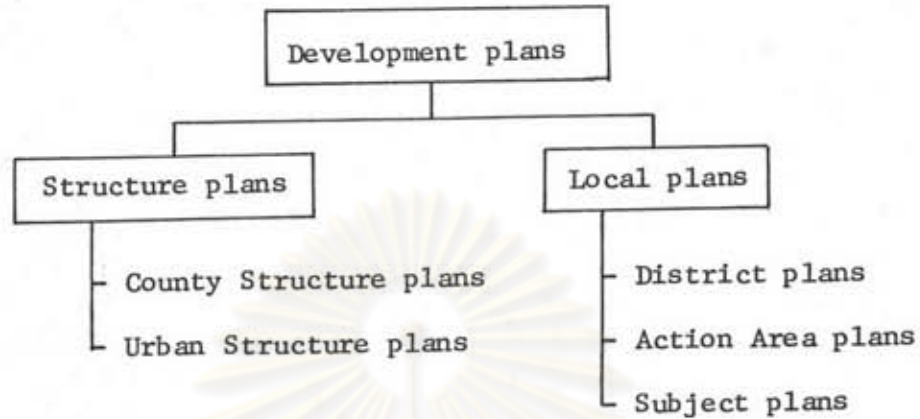
2.2 แผนเฉพาะพื้นที่ (Action Area Plan) เป็นแผน สำหรับพื้นที่ที่ได้เลือกขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อการปรับปรุง พื้นที่นั้น ๆ ให้อยู่ดีขึ้น

2.3 แผนรายสาขา (Subject Plan) เป็นแผนที่กำหนด รายละเอียดในแต่ละสาขาเฉพาะลงไป เช่น สาขา เหมืองแร่' สาขาอุตสาหกรรม เป็นต้น

<sup>1</sup> ดร.พิรพล ไตรทศาคำวิทย์, การวางแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล : ทฤษฎี และปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2523), หน้า 101

<sup>2</sup> Development plans : A manual on form and content Ministry of housing and local government welsh Office p.6.

แต่องค์ประกอบทั้งหมดของแผนพัฒนาจะต้องมีความสอดคล้อง  
และเชื่อมโยงกันในการวางแผนพัฒนาทั้งหมด. (ตั้งแผนภูมิ)



ในหนังสือเล่มดังกล่าวยังได้กล่าวถึง ความหมายของแผนโครงสร้างไว้ด้วยว่า  
คือแผนซึ่งกำหนดระบบเศรษฐกิจ-สังคม และกายภาพบนพื้นที่ รวมถึงการกระจายตัวของ  
ประชากรและกิจกรรมต่าง ๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับกิจกรรมอื่น ๆ รวมถึง  
รูปแบบอย่างกว้าง ๆ ของการใช้ที่ดินและการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ โดยที่แผนโครงสร้าง  
มีหน้าที่ คือ

1. เป็นการตีความนโยบายในระดับชาติ และระดับภาคลงบนพื้นที่
2. กำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย และข้อ เสนอแนะทั่ว ๆ ไปสำหรับการพัฒนา  
พื้นที่
3. กำหนดขอบเขตของแผนท้องถิ่น
4. ชี้พื้นที่ที่มีปัญหา เฉพาะที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นอันดับแรก
5. กำหนดแนวทางสำหรับการควบคุมการพัฒนา (Development Control)
6. กำหนดการร่วมมือประสานงานกับของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

รับผิดชอบร่วมกัน

นอกจากนี้ Andrew Broadbent and Richard Barres<sup>1</sup> ได้กล่าวถึงแผนโครงสร้างและขอบเขตของแผนโครงสร้างไว้ว่า ขอบเขตของแผนได้แก่ การจัดโครงสร้างของการใช้ที่ดินบนพื้นที่ เพื่อแสดงและชี้แนะถึงนโยบายของการพัฒนาที่ตั้งของหน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ๆ (เช่น การกระจายตัวของกิจกรรมทางด้านการศึกษา, การเคหะ และสาธารณูปโภค สาธารณูปการบนพื้นที่) และรวมถึงนโยบายที่ตั้งในท้องถิ่นอื่น ๆ (ด้านสังคม, การศึกษา, นโยบายของหน่วยงานท้องถิ่น)

สรุปได้ว่า แผนโครงสร้างที่มีขอบเขตที่กว้างมาก และเป็นลักษณะของแผนที่กำหนดกลยุทธ์ (Strategic plan) ซึ่งไม่ต้องกำหนดรายละเอียด แต่จะต้องเป็นแผนซึ่งกำหนดความเกี่ยวข้องของกิจกรรมและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>1</sup>Andrew Broadbent and Richard Barres, "Planning Techniques in the U.K." Spatial interaction theory and planning models ed. Andress Karlquoist and others, (North-Holland publishing Company, 1978). p.361.