

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การวางแผนตามแนวความคิดของนักวางแผนท่านต่าง ๆ โดยเน้นถึงลักษณะของการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ ซึ่งประกอบด้วยลักษณะหรือระดับต่าง ๆ ของการวางแผน ความเป็นมาของแผนพัฒนาจังหวัด ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด และองค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนลักษณะของแผนโครงสร้าง รวมทั้งหน้าที่หรือบทบาทของแผนโครงสร้าง อันเป็นพื้นฐานของแนว ความคิดเพื่อนำไปใช้ในการศึกษาต่อไป

กระบวนการของการวางแผน

1. ความหมายของการวางแผน

โดยรูปศัพท์คำว่า การวางแผน (Planning) มาจากคำในภาษาละตินว่า Pannum ซึ่งหมายถึงพื้นที่ราบ (Flat Surface) และได้นำมาใช้ในภาษาอังกฤษในความหมายดั้งเดิมว่า "การกำหนดแบบฟอร์มในทางราบ" เช่น แผนผัง แผนที่ ตลอดจนแบบพิมพ์ของสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ (Blue print) เมื่อคำว่า การวางแผนถูกนำมาใช้มากขึ้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น

Koonts และ O'Donnel อธิบายว่าการวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไรและใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามความต้องการถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย แต่ก็ดีกว่าที่จะปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม¹

¹James H. Johnson, Urban Geography : An Introductory Analysis, 2nd (Oxford : Pergamon Press, 1975), p.p 170-172

Simon Smithburg และ Thompoon อธิบายว่า การวางแผน คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในอนาคต เกี่ยวกับการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือก และเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จตามข้อเสนอนั้น ๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผลให้สามารถปรับใช้ได้ ในอนาคตและใช้ได้กับเรื่องต่าง ๆ ที่มีผู้วางแผนหรือหน่วยงานที่กระทำอยู่ ทั้งมีการควบคุมการดำเนินงานนั้น ๆ ด้วย²

Timbergen อธิบายว่า การวางแผนเป็นการเตรียมการและปฏิบัติให้เป็นไปตามกำหนดไว้³

กล่าวโดยสรุปการวางแผนคือ กระบวนการที่มีการ เตรียมการ กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่จะให้เกิดผลอย่างหนึ่งใดในอนาคตซึ่งได้มีการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดไว้ล่วงหน้า เพื่อดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น

องค์ประกอบสำคัญของ การวางแผน คือกระบวนการที่มีการตัดสินใจล่วงหน้า มีเหตุผลมีข้อมูล และเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคตอีกทั้งจะต้องเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกันจนสำเร็จตามเป้าหมาย

2. ความหมายของการวางแผนพัฒนา

การวางแผนพัฒนา หมายถึง กิจกรรม หรืองานในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และสังคมไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยให้มีลักษณะของความแตกต่าง และการประสานงานกัน

นักวิชาการบางคนได้กล่าวไว้ว่าการวางแผนพัฒนาเป็น เทคนิคในการพัฒนาอย่างหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก คือเพื่อจัดทำแผนพัฒนาให้ใช้เป็นเครื่องมือ

²Ray M. Northam, Urban Geography (New York ; John Wiley & son, 1975), p.p 189-190

³Idid, pp. 191-192

แนวทางในการพัฒนา เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือกำกับการพัฒนาให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ และเพื่อเร่งรัดการพัฒนาให้เกิดขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในช่วงระยะเวลาที่ต้องการ

หลักทั่วไปของการวางแผนพัฒนา คือ การกำหนดสิ่งที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ (เช่น 1 ปี หรือ 5 ปี) ล่วงหน้า อย่างมีเหตุผลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยจัดทำเป็นเอกสารและประกาศใช้

3. แนวความคิดพื้นฐานของแผนพัฒนา

ตามพระราชบัญญัติการวางแผนเมือง และชนบท ค.ศ. 1968 (The Town and Country Planning Act 1968) ของประเทศอังกฤษได้กำหนดแนวคิดด้านเนื้อหาของแผนพัฒนาออกเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) เนื้อหาของแผนต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของแผนพัฒนาระดับภาคและชาติมีการศึกษาสภาพการณ์ต่าง ๆ ครอบคลุมพื้นที่และให้ข้อมูลรายละเอียด (Information) และแนวทางกำหนดหน่วยงานวางแผนระดับท้องถิ่น (Local Planning authorities)

2) แผนพัฒนาจะไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินอย่างเดี๋ยวนั้นแต่รวมถึงเรื่องอื่นในพื้นที่ ซึ่งเป็นการประสานกันระหว่างการใช้ที่ดิน กับระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการคมนาคมขนส่ง

4. องค์ประกอบของแผนพัฒนา

แผนพัฒนาประกอบด้วยแผนย่อย 2 ส่วน คือ แผนโครงสร้าง และแผนระดับท้องถิ่น (Local Plans) (แผนภูมิ 2.1) แยกพิจารณาพอสังเขป ดังนี้

1) แผนโครงสร้าง (Structure Plans) ประกอบไปด้วย Country Structure Plans และ Urban Structure plans ดังจะกล่าวในรายละเอียดหัวข้อถัดไป

2) แผนระดับท้องถิ่น (Local plans) ประกอบไปด้วยแผน District plans, action area plans และ subject plans แยกพิจารณา ดังนี้

(1) District Plans เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมือง และชนบทใกล้เคียง ซึ่งสอดคล้องกับแผนโครงสร้างของเมือง

(2) Action Area Plans เป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ขนาดเล็ก ซึ่งปฏิบัติในระยะสั้นในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

(3) Subject Plans เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องสาขา และข้อจำกัดทางแนวคิดในการวางแผน

5. ความหมายของการวางแผนพัฒนาจังหวัด

แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ได้เกิดขึ้นหลังจากที่ ประเทศไทยได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งในฉบับที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2510-พ.ศ. 2514 ได้มีแนวความคิดในเรื่องการจัดให้มีการวางแผนในระดับรองลงมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะเท่าที่ผ่านมาเป็นการวางแผนจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down Planning) ตลอดเวลาไม่ได้เคยมีการจัดให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับจังหวัด ที่แสดงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การประสานการดำเนินงานพัฒนาที่หน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นรับผิดชอบดำเนินการอยู่เท่าที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนั้นแม้ว่าจะมีบางหน่วยงานในจังหวัดได้วางแผนพัฒนาในงานที่รับผิดชอบอยู่บ้าง ก็เป็นไปในลักษณะแต่ละหน่วยงานต่างทำกันยังขาดการประสานการดำเนินงาน ซึ่งแนวความคิดในการจัดให้มีการวางแผนในระดับที่รองลงมาจากระดับชาติ คือ แผนพัฒนาจังหวัดนี้ได้รับความสนใจอย่างมากจากคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีจำนวน 16 จังหวัดในขณะนั้นโดยจัดทำแผน 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2519 อันเป็นระยะเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และพร้อมกับการวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ได้มีการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดไปพร้อม ๆ กันด้วย

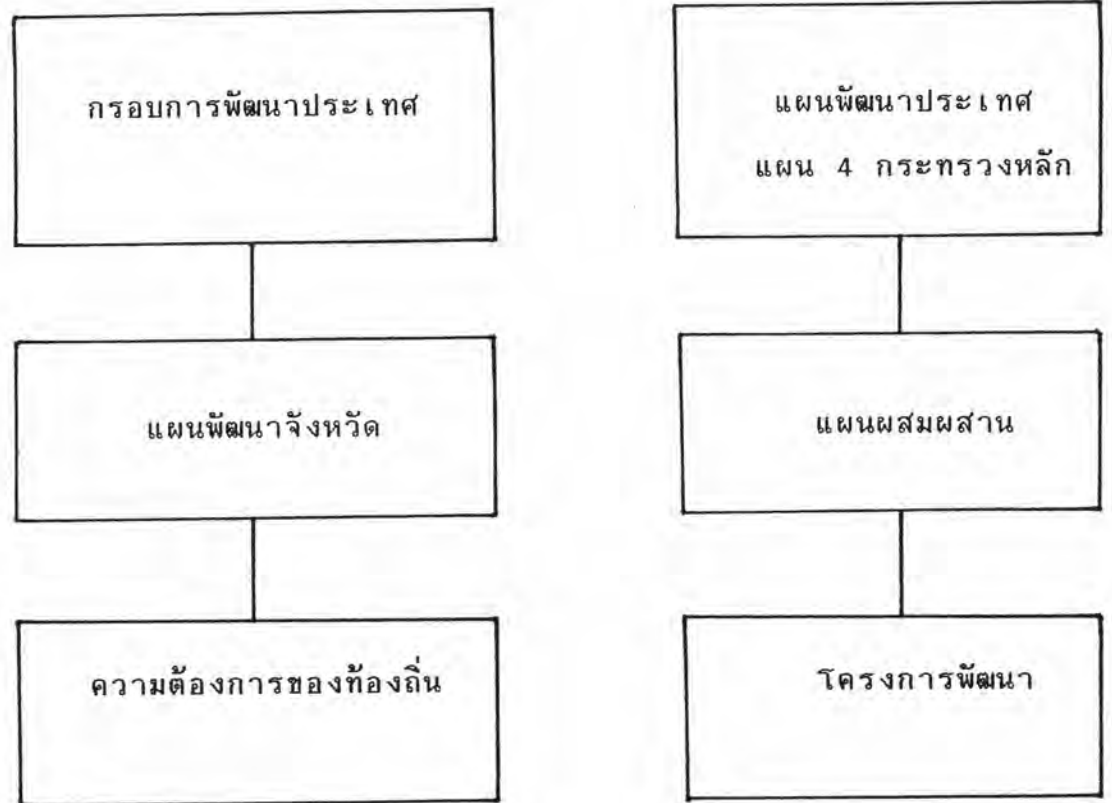
ในปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนที่พัฒนาระดับจังหวัดทุกจังหวัดแล้ว ซึ่งตามระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของจังหวัด พ.ศ. 2520 กำหนดให้จังหวัดทุกจังหวัดมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดต้องสอดคล้อง และมีช่วงระยะเวลาในการพัฒนา เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบและควบคุม การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบการวางแผนฯ ฉบับดังกล่าว โดยประสานงานและร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล

6. ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดถูกกำหนดให้เป็นแผนเชื่อมโยงและประสานกัน ระหว่างแผนพัฒนาประเทศ (Top - Down Planning) กับแผนที่เกิดจากความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (Bottom - Up Planning) บทบาทของแผนพัฒนาจังหวัดจึงถูกกำหนดให้เป็นแผนซึ่งรองรับนโยบายของประเทศให้สอดคล้องกับ ความต้องการของท้องถิ่นโดยมุ่งถึงการกระจายความเจริญและยกระดับความเป็นอยู่ ของชีวิตโดยเฉพาะชาวชนบทให้ดีขึ้น

ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความสำคัญ คือ

- 1) เป็นการวางแผนรายพื้นที่ ซึ่งแคบและเจาะลึกกว่า แนวทางการพัฒนาภาค
- 2) เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของจังหวัด โดยยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
- 3) เป็นกลไกการประสานโครงการต่าง ๆ (Co - ordination of projects) ที่ดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดของหน่วยราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมายที่กำหนดในระดับจังหวัดและระดับชาติ



แผนภูมิที่ 2.1 แสดงองค์ประกอบแผนพัฒนา

ไพโรจน์ ลิตปรีชา และคณะ (โรเนียว : 2525) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาจังหวัด คือ

- 1) เพื่อกระจายการวางแผนพัฒนาจากส่วนกลาง ไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาตนเองได้
- 2) เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในชนบท
- 3) เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทั้งหมดของชาติเป็นไปโดยประหยัดและบังเกิดผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง
- 4) เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแนวทางในการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในชนบท
- 5) เพื่อขจัดปัญหาการซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรที่เกิดขึ้นจากกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัด โดยปราศจากการมีแผนร่วมกัน

7. องค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัด

พีรพล ไตรทศาวีทย์ (2523 : 144) กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของแผนพัฒนาจังหวัดควรมีดังต่อไปนี้ คือ

- 1) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารความมั่นคง และความต้องการของประชาชนในจังหวัด
- 2) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาวะมหภาคของจังหวัดได้แก่ สภาพข้อจำกัด และสิ่งที่มีอิทธิพลต่าง ๆ ในการพัฒนาของจังหวัด อาทิเช่น โครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม โครงสร้างการผลิตสาขาต่าง ๆ การวิเคราะห์รายได้ การกระจายรายได้ การเพิ่มและการลด การกระจายตัวของประชากร จำนวนแรงงาน และการมีงานทำ ฯลฯ
- 3) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัด ตามลำดับความสำคัญ
- 4) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการพัฒนา

5) องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา แผนงาน และโครงการที่จำเป็น และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนใน จังหวัดโดยส่วนรวม

บริษัทที่ปรึกษาไทยกรุ๊ป (2525 : 17) กล่าวถึงกระบวนการ ศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นขั้นตอนดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 2.2 ประกอบ)

- 1) การหาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากรในพื้นที่ โดยการรวบรวมข้อมูล เอกสาร สํารวจ แบบ สอบถามงานภาคสนาม
- 2) วิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ ศักยภาพ แนวโน้มและข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ ตามศักยภาพเพื่อการพัฒนา
- 3) ศึกษานโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายของการพัฒนา ระดับชาติ ระดับภาค เพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการพัฒนา รวมของจังหวัด และเศรษฐกิจมหภาค
- 4) กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีการพัฒนา แต่ละสาขาในจังหวัด
- 5) กำหนดแผนงาน โครงการ พื้นที่

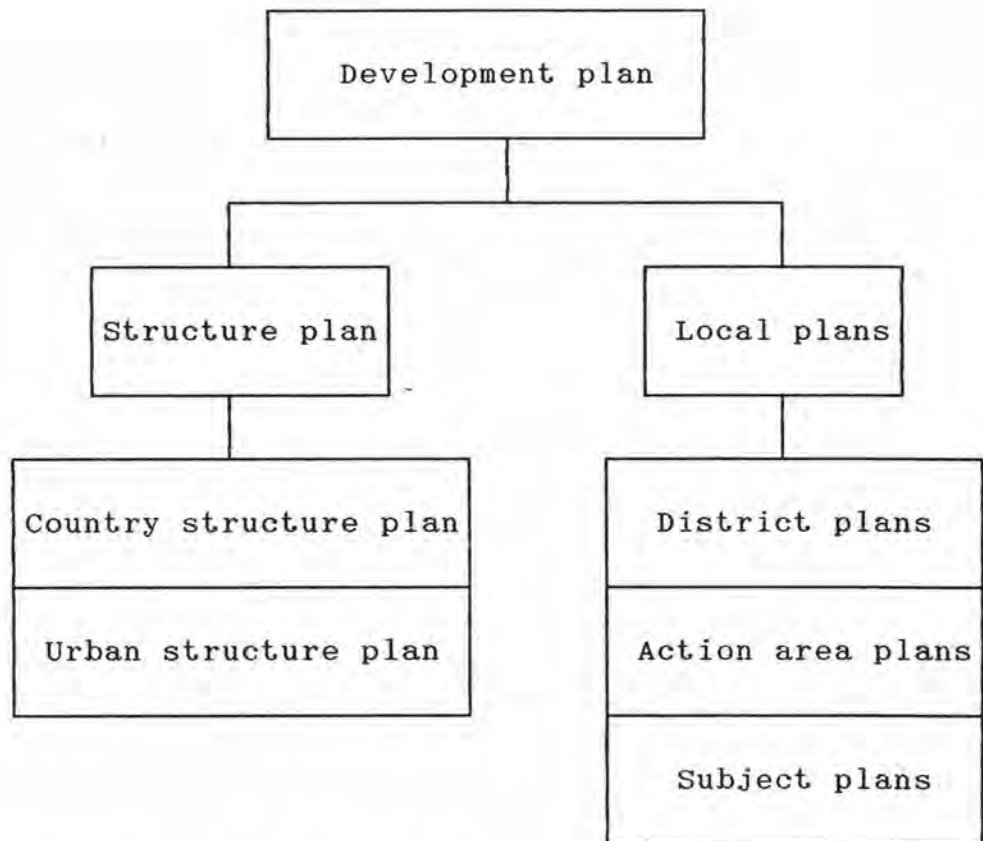
8. ความหมายของแผนโครงสร้าง

Ministry of Housning and Local Government

Welsh Office (1970 : 24) กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาว่าคือการวางแผนทาง ปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือก แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ส่วนประกอบของแผนพัฒนาก็มีความสำคัญในการวางกรอบ หรือ แนวทางในอนาคตเช่นกันซึ่งแผนโครงสร้างก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนา โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้ คือ

- 1) แผนโครงสร้าง (Structure plan)
 - ก. แบบโครงสร้างชนบท (Country structure)
 - ข. แบบโครงสร้างชุมชนเมือง (Urban structure plan)
- 2) แผนท้องถิ่น (Local plan)
 - ก. แผนตำบล (District plan)
 - ข. แผนเฉพาะพื้นที่ (Action area plan)
 - ค. แผนรายสาขา (Subject plan)

องค์ประกอบทั้งหมดของแผนโครงสร้างจะต้องมี ความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในการวางแผนพัฒนาทั้งหมด



แผนภูมิที่ 2.2 องค์ประกอบของแผนโครงสร้าง

9. ลักษณะของแผนโครงสร้าง

ลักษณะสำคัญ ของแผนโครงสร้าง คือ แผนซึ่งกำหนดระบบ เศรษฐกิจ สังคม ภายภาพบนพื้นที่ การกระจายตัวของประชากรและกิจกรรมต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับกิจกรรมนั้น ๆ รวมถึงรูปแบบอย่างกว้าง ๆ ของ การใช้ที่ดินและการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นโครงข่ายการคมนาคม ระบบการบริการสาธารณูปโภค ดังนั้นหน้าที่ของแผนโครงสร้าง คือ

1) แผนโครงสร้างเป็นกรอบหนึ่งของนโยบายชาติ และ นโยบายภาค กล่าวคือ แผนโครงสร้างจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนแผนในระดับ ภาคและระดับชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนในระดับต่าง ๆ ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะเป็นการประสานแผนระหว่างองค์กรทางการวางแผน (Planning authority) กับองค์กรท้องถิ่น (Government)

2) แผนโครงสร้างมี จุดมุ่งหมาย ยุทธวิธี นโยบาย ที่จะ สนับสนุนแผนที่ระดับที่สูงขึ้น กล่าวคือ แผนระดับชาติจะเป็นแนวให้แผนระดับจังหวัด ดำเนินการให้สอดคล้องกับการปฏิบัติ

3) แผนโครงสร้าง นอกจากดำเนินการตามแนวแผนระดับสูงกว่า เพื่อความสอดคล้องแล้วยังเป็นกรอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล มีแผนของตนเองเพื่อสอดคล้องกับแผนจังหวัดอีกทอดหนึ่ง

4) แผนโครงสร้าง จะกำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาแตกต่างกัน โดย จะเป็นตัวชี้เพื่อการปรับปรุงพัฒนาตามแต่ละพื้นที่

5) แผนโครงสร้าง จะกำหนดแนวทางสำหรับการควบคุมการ พัฒนา โดยเฉพาะชุมชนชนบทซึ่งอยู่ในกรอบการพัฒนาของแผนพัฒนาจังหวัด

6) แผนโครงสร้าง จะเป็นตัวประสาน รวบรวมความต้องการ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการพัฒนาเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้อง ไปพร้อมกัน

7) แผนโครงสร้าง จะเสนอสาระ และทางเลือกที่สำคัญ เหมาะสม ซึ่งได้กลั่นกรองมาแล้ว เพื่อเสนอให้ผู้บริหารและผู้มีอำนาจสั่งการตัดสินใจ วิจารณ์ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติต่อไป

ดังนั้น แผนโครงสร้าง จึงสามารถเข้ามามีบทบาทในช่วงระยะดังกล่าวได้ เพราะแผนโครงสร้างเป็นกรอบในการพิจารณาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม โดยเฉพาะช่วยในการเลือกโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทั้งเด่นและด้อย รวมทั้งสามารถตอบสนองแผนพัฒนาจังหวัดในระยะยาว กล่าวคือ แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนปฏิบัติการในระยะเวลา 1 ปี แต่แผนโครงสร้างเป็นแผนเชิงวิชาการในช่วงระยะเวลา 5 - 20 ปี ซึ่งสามารถช่วยให้แผนปฏิบัติการเป็นไปตามลำดับขั้นตอนไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ นอกจากนี้แผนโครงสร้างสามารถช่วยชี้แนวทางรูปแบบ ของความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจ เพื่อช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นตามศักยภาพและสภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น

แนวความคิดที่ก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองหลัก

"การพัฒนาเมืองหลัก" เป็นศัพท์ทางวิชาการทางด้าน การวางแผนพัฒนาภาคและเมือง (Regional and Urban Development Planning) ซึ่งหมายถึง การดำเนินการพัฒนาเมืองใดเมืองหนึ่ง ในภูมิภาคนอกเขตอิทธิพลเมืองหลวงให้มีความสำคัญ หรือมีบทบาทเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นในการสร้างเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมืองหรือเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประการใดประการหนึ่งตามนโยบายพัฒนาประเทศ เนื่องจากการพัฒนานี้ มีเป้าหมายที่เมืองลำดับรองลงมาจากเมืองหลวง ซึ่งนับว่าเป็นเมืองเอก "Secondary City Development" และโดยปกติมีเมืองในลักษณะนี้หลายเมืองกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ

แนวนโยบายการพัฒนาเมืองอื่นใดในภูมิภาคนอกเขตเมืองหลวง ให้มีความเจริญทัดเทียมเมืองหลวง หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น ให้เป็นการกระจาย (Decentralize) ความเจริญหรือบทบาทความสำคัญ (Function) มีให้มารวมกระจุกตัวอยู่ในบริเวณหนึ่งโดยเฉพาะนั้น มีรากฐานจากแนวความคิดทฤษฎีของนักภูมิศาสตร์ที่มีชื่อเสียงในอดีต แนวคิดหรือทฤษฎีเหล่านั้นที่ควรอ้างอิงถึงอาจแบ่งได้ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1) ทฤษฎีว่าด้วยที่ตั้ง (Location Theory)

ในทฤษฎีนี้มีทั้งทฤษฎีว่าด้วยที่ตั้งทางเกษตรกรรม และทฤษฎีว่าด้วยที่ตั้งทางอุตสาหกรรม ทางที่ตั้งด้านเกษตรกรรมก็มี แนวคิดของ Von Thunen (1826) ซึ่งให้สมมติฐานว่าชุมชนเมืองใหญ่แห่งหนึ่ง ๆ ท่ามกลางบริเวณไร่นาที่มีความอุดมสมบูรณ์เท่าเทียมกันทุกทิศจะเป็นตลาดและแหล่งผลิตแปรรูปผลิตผลทางเกษตรสำหรับภูมิภาคนั้น โดยมีความเข้มข้นของกิจกรรมเป็นรูปวงกลม แผล่ออกไปโดยรอบจากศูนย์กลางเมือง สินค้าที่มีน้ำหนักมากหรือขนาดใหญ่จะมีแหล่งผลิตอยู่ใกล้ตัวเมือง ในขณะที่สินค้าที่มีขนาดเล็กกว่าจะตั้งแหล่งผลิตอยู่ไกลออกไปได้ ทั้งนี้ เพราะค่าขนส่งเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในด้านที่ตั้งของแหล่งผลิตสินค้าเหล่านั้น ส่วนทางด้านที่ตั้ง อุตสาหกรรมมีแนวคิดของนักทฤษฎีหลายคน เช่น Alfred Weber ที่เห็นว่าเอกชนจะเลือกที่ตั้งโรงงานในที่ที่ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำสุด โดยเฉพาะต้นทุนค่าขนส่ง ต้นทุนแรงงาน การประหยัดที่เกิดจากการกระจุกตัว (Agglomeration) หรือการกระจายตัว (Deglomeration) ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐานว่าจุดนั้นตัดขาดจากโดยภายนอก ภูมิอากาศสม่ำเสมอ ผู้บริโภคอยู่กระจายในเมืองหลายเมือง ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกันอย่างเสรี วัตถุดิบมีทั่วไป ส่วนแรงงานนั้นรวมตัวอยู่ในบางเมือง ส่วน August Losch กลับมองด้านตรงข้ามว่า ผู้ผลิตจะเลือกที่ตั้งโรงงานในที่ที่ทำให้เกิดกำไรสูงสุด โดยมีสมมติฐานว่า พื้นที่ไม่มีความแตกต่างกันทางภูมิศาสตร์และปัจจัย การผลิตอันได้แก่ วัตถุดิบ แรงงาน และทุนมีอยู่ทั่วไปและพอเพียง ผู้บริโภคอยู่กันอย่างหนาแน่น สม่ำเสมอและไม่มีความแตกต่างทางด้านรสนิยม ผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้น ลักษณะของผลกำไรที่ได้จากการขาย จึงเป็นรูปกรวยสูงสุดอยู่ที่ตั้งโรงงาน และลดน้อยลงตามระยะทางที่ห่างออกไป⁴

⁴David M. Smith Industrial Location : An Economic Geography Analysis New York Siley & son, P 113-119

2) ทฤษฎีว่าด้วยศูนย์กลางชุมชน (Central Place Theory)

ในทฤษฎีกลุ่มนี้มี Walter Christaller เป็นเสมือนผู้นำกลุ่ม โดยไม่รับแรงกระตุ้นจากผลงานของ Von Thunen โดยได้วิเคราะห์พบว่าเมืองแต่ละเมืองมีขนาดพื้นที่บริการ (Trade area) ไม่เท่ากัน มีขนาดใหญ่เล็กไปตามตามลำดับ ฟังก์ชันของเมืองนั้น ๆ (Hierarchical Functions) เมืองที่ใหญ่กว่าจะมีบริการสินค้าที่หายาก ดึงดูดลูกค้าจากระยะทางไกล ๆ มากประเภทกว่าเมืองเล็กที่มีสินค้าหาง่ายและมีเขตการขายจำกัดกว่า เมื่อนำขนาดพื้นที่บริการของเมืองขนาดต่าง ๆ เหล่านี้มาเรียงต่อกันจะได้เป็นพื้นที่บริการเป็นรูปหกเหลี่ยมด้านเท่าเรียงต่อกันไป โดยมีพื้นที่บริการของเมืองใหญ่ซ้อนครอบคลุมอยู่บนพื้นที่บริการของเมืองเล็ก

August Losch ได้วิเคราะห์พื้นที่บริการของเมืองในแนวคิดของผู้ผลิตที่นำสินค้าออกไปขายโดยรอบแหล่งผลิต เมื่อมีผู้ผลิตมากรายพื้นที่ตลาดจะเบียดกันและแปลงเป็นรูปหกเหลี่ยมด้านเท่าต่อเนื่องกัน แต่เมื่อขยับพื้นที่หกเหลี่ยมเหล่านี้โดยให้มีเมืองใดเมืองหนึ่งเป็นศูนย์กลาง พื้นที่บริการหกเหลี่ยมจะประกอบขึ้นจากเสี้ยวรูปสามเหลี่ยม 12 รูปด้วยกัน ซึ่งในแต่ละเสี้ยวจะมีทั้งเมืองสำคัญที่มีกิจกรรมมากประเภท ประปนอยู่กับเมืองเล็กที่มีกิจกรรมน้อยประเภทว่า Losch สรุปว่าในแต่ละภูมิภาคจะมีเมืองใหญ่เป็นศูนย์กลางรวม แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนั้นโครงสร้างของพื้นที่บริการจะเริ่มจากจุดเล็ก ๆ มีขอบเขตบริการง่าย ๆ แล้วจะยิ่งขยายใหญ่ขึ้น และมีลักษณะพื้นที่บริการซับซ้อนกันมากยิ่งขึ้นทุกที่⁵

3) ทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาภาค (Regional Development Theory)

แนวความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นที่ยังล้าหลัง ด้วยการส่งเสริมให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในท้องถิ่นแล้วให้โรงงานนั้นแสดงบทบาทของ "ท้องถิ่นก้าวหน้า" ที่จะส่งผลกระทบและกระตุ้นให้มีการสนองตอบเกิดขึ้นในบริเวณใกล้เคียง

⁵Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Guideline for Rural Centre Planning, Page 83

ที่จะช่วยยกฐานะของท้องถิ่นนั้นขึ้นมา วิธีการเช่นนี้มีชื่อเรียกกันว่ามาตรการที่อาศัย การแพร่ขยายความเจริญจากศูนย์กลาง (growth pole strategy)

คำว่า "growth pole" เริ่มมีการใช้กันครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1949 โดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อ Francios Perroux ซึ่งอาศัยการสังเกต อิทธิพลของศูนย์กลาง ที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะมีต่อบริเวณใกล้เคียงที่มีความ สัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับศูนย์กลาง Perroux ให้คำจำกัดความของ growth pole ว่าเป็นศูนย์กลาง (centre, pole, focus) ที่ส่งอิทธิพลกระจายออกไปสู่ บริเวณใกล้เคียงและดึงดูดจ.ก.บริเวณใกล้เคียงเข้ามาสู่แหล่งนั้นด้วยในขณะเดียวกัน คำว่าศูนย์กลางตามความหมายดั้งเดิมของ Perroux มีลักษณะค่อนข้างไปในทาง นามธรรมมากกว่ารูปธรรม คือให้ความหมายไว้ว่าเป็นหน่วยธุรกิจหรือภาคการผลิต (sector) ที่มีความสัมพันธ์ซื้อขายกับหน่วยธุรกิจหรือภาคการผลิตอื่น ๆ ตามที่เรา รู้จักกันในลักษณะของตาราง input/output matrix และหน่วยธุรกิจหรือภาค การผลิตที่จัดว่าเป็นศูนย์กลาง ได้แก่ หน่วยที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับหน่วย อื่น ๆ หรือภาคอื่น ๆ มากกว่าที่แต่ละหน่วยหรือแต่ละภาคเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ ระหว่างกันและกัน และในกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับหน่วย อื่น ๆ นั้นจะต้องเกิดผลพลอยได้ที่ให้คุณประโยชน์ (external economies) ที่ จะแพร่ขยายไปสู่หน่วยธุรกิจหรือภาคการผลิตที่อยู่ใกล้เคียง^๑

^๑John R. Ottensmann, The Changing Spatial structure of American cities (London : Lexington Books), pp.63-86 อ้างถึงใน ปรานี นันทเสนามาตร์ "การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของอำเภอเมืองสมุทร-ปราการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการวางผังเมือง บัณฑิต-วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523), หน้า 7