บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาเมืองๆหนึ่งมีย่อมมีผลต่อการขยายตัวของเมือง ไม่ว่าชุมชนเมืองนั้นจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ ย่อมมีความสัมพันธ์และต้องติดต่อพึ่งพากับบริเวณรอบนอกแทบทั้งสิ้น ทั้งในฐานะให้บริการและใช้บริการ อีกทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลเมืองจำเป็นจะต้องดำเนินงานตามภาระหน้าที่ที่มีเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเหมาะสม ดังนั้นลักษณะการขยายตัวของเมือง และรูปแบบการพัฒนาเมืองเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชานเมือง ขณะที่การเจริญเติบโตของชานเมืองก็ส่งผลต่อรูปร่างและทิศทางการขยายตัวของเมืองเช่นเดียวกัน ขณะเดียวกันกลุ่มคน รวมถึงองค์กรต่างๆก็มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการพัฒนาเมือง เพื่อให้การพัฒนาเกิดความเหมาะสมจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึง อำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่น ผู้ที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ดังนั้นการศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง การขยายตัวของเมือง พื้นที่ชานเมือง การประสานงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงและแนวทางประสานการพัฒนาเมืองได้เป็นอย่างดี โดยแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อเสนอแนวทางสำหรับการประสานการพัฒนาเมืองข้ามเขตบริหารการปกครองของเมืองสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วยเนื้อหาดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับกับการขยายตัวของเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับชานเมือง
4. แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน
5. แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากองค์การ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ขอบเขตและความหมายของการพัฒนาเมือง

คำว่า "การพัฒนาเมือง" นั้นสามารถแยกอธิบายได้เป็น 2 ส่วนคือ คำว่า " *การพัฒนา* (*Development*) และคำว่า *"เมือง "* ซึ่งคำทั้งสองคำนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ใช้ว่าจะให้ความหมายเน้นในเรื่องอะไร ในการศึกษาการประสานการพัฒนาเมืองข้ามเขตบริหารการปกครองนั้น ได้หยิบยกความหมายมาอธิบายดังนี้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ [1] ให้ความหมายว่า การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทางหรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า ซึ่งทิศทางที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นของดีสำหรับกลุ่มหรือชุมชนสร้างขึ้น

ดิเรก ฤกษ์หร่าย [2] กล่าวว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการที่มีลักษณะ 3 ประการคือ

1.) เป็นกระบวนการในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของบุคคลทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

2.) มุ่งให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม

3.) สร้างให้เกิดการกระจายอย่างทั่วถึงในเรื่องรายได้ของบุคคลในชุมชนและเป็นการกระจายบริการที่รัฐจะจัดให้แก่ประชาชนไปสู่ชนบทให้มีความใกล้เคียงกับเมือง

คัทซ์ (Saul M. Katz) กล่าวว่า การพัฒนาคือ การเปลี่ยนแปลงฐานะของสังคมจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่งที่มีคุณค่าเพิ่มขึ้น และต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

จากความหมายในข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า *การพัฒนา* คือ การเปลี่ยนแปลงจากสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจไปสู่สภาพที่ดีอย่างมีระบบ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นกระบวนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่มีการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนและเป็นการสร้างความเสมอภาคทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองระหว่างชุมชนต่างๆ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นจะมีการกำหนดทิศทางหรือวางแผนไว้ล่วงหน้า

ส่วนนิยาม คำว่า " เมือง " หมายถึง ชุมชนที่มีความก้าวหน้าทางวัตถุมากกว่า โดยเฉพาะโครงสร้างทางกายภาพและสังคมขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน การสื่อสารคมนาคม ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนบริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข โดยมีประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น

เมือง (Urban Area) [3] คือ บริเวณที่มีกลุ่มคนอาศัยอยู่รวมกันอย่างหนาแน่นกว่าพื้นที่ที่อยู่โดยรอบ ประชากรส่วนใหญ่ของชุมชนเมืองมีวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างจากชนบท คือมีการประกอบอาชีพทางด้านการค้า การบริการ กิจการ สำนักงานหรืออุตสาหกรรม โดยเมืองจะประกอบด้วยสภาพทำเลที่ตั้งของเมืองทางด้านกายภาพ จำนวนและขนาดของประชากร ลักษณะทางเศรษฐกิจของเมือง บทบาททางด้านสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพแวดล้อมของเมือง ซึ่งลักษณะต่างๆเหล่านี้ได้ผสมผสานทำให้เมืองกลายเป็นพื้นที่อันมีชีวิตจิตใจและเกิดความน่าอยู่

---

[1] สัญญา สัญญาวิวัฒน์ , การพัฒนาชุมชน (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช) หน้า 5

[2] ดิเรก ฤกษ์หร่าย , รายงานผลการวิจัยการพัฒนาชนบทของประเทศไทยพ.ศ. 2509- 2520 : ผลสำเร็จ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องและปัญหา .หน้า 11 อ้างถึงใน ประพันธ์ อำพันประสิทธิ์ ,ทฤษฎีการพัฒนาชุมชน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ หน้า 7

[3] ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, ภูมิศาสตร์เมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพาณิช , 2527) หน้า 5-31

ลีไวส์ มัมฟอร์ด (Lewis Mumford) กล่าวว่า เมืองเป็นศูนย์กลางของความมั่นคง เป็นศูนย์กลางของอุดมการณ์ใหม่ (New Ideas) เป็นศูนย์กลางความเจริญรุ่งเรือง (Modernization) ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้น

จากนิยามของคำว่า "การพัฒนาและเมือง" สามารถสรุปความหมายของการพัฒนาเมืองสำหรับการศึกษาครั้งนี้ได้โดยสังเขปว่า

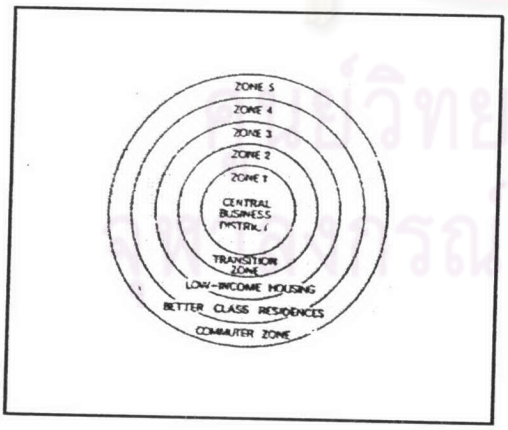
การพัฒนาเมือง หมายถึงความต้องการให้เมืองดีขึ้นทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและทางสังคม โดยการพัฒนาที่มาจากการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นกระบวนการที่เป็นระบบและมีแบบแผน ก่อให้เกิดการกระจายรายได้แก่ประชาชนในชุมชน ภายใต้บรรยากาศสภาพแวดล้อมที่ดี

2.2 การขยายตัวของเมือง

การเจริญเติบโตของเมืองจะมีการขยายตัวใน 2 ลักษณะคือ การขยายตัวในแนวดิ่ง (Up Ward) และการขยายตัวในแนวราบ (Out ward) การขยายตัวที่เกิดในพื้นที่ชานเมืองส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขยายตัวของเมืองในแนวราบ การศึกษาลักษณะการขยายตัวของเมืองอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการเจริญเติบโตของเมืองในการอธิบาย โดยมีทฤษฎีหลัก 3 ทฤษฎี ได้แก่

1.) ทฤษฎีวงกลม (Concentric Theory) [4]

ทฤษฎีวงกลมนี้เสนอโดย เออร์เนส ดับบริว เบอร์เจสส์ (Emest W. Burgess) เมื่อ ค.ศ. 1925 แบบจำลองทฤษฎีนี้กล่าวว่า การขยายตัวของเมืองจะเป็นไปโดยรอบในลักษณะวงรอบจากใจกลางเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นวงกลมซ้อนกันเรียกว่า Concentric zone โดยในบริเวณต่างๆจะมีลักษณะการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันดังนี้



- Central Business District คือย่านธุรกิจใจกลางเมือง ศูนย์กลางของเมือง เป็นศูนย์รวมของทางเศรษฐกิจสังคม การบริหารการปกครอง และการคมนาคมมีการใช้ที่ดินหนาแน่นในพื้นที่นี้มีการก่อสร้างอาคารจำนวนมาก

[4] Jame H. Johnson , Urban Geography. An Introductory Analysis . 2 nd (Oxford Perkamon Press ,1975) p.p. 170-172

■ Transitional Zone เป็นบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว มีการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายอย่างปะปนกัน มีสภาพแวดล้อมทรุดโทรมประกอบด้วย ที่อยู่อาศัยแออัด โรงงานและโกดังสินค้า ในช่วงที่เมืองเริ่มก่อตัว Transitionnal Zone จะเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำมาก่อน เมื่อเมืองเติบโตขึ้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินรุกล้ำในพื้นที่

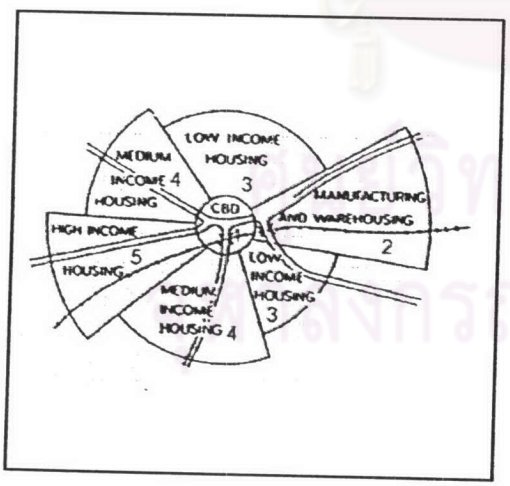
■ Zone of Workingmen's Home เป็นย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ เช่น กรรมกร เนื่องจากต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางมาทำงาน จึงต้องการอยู่ใกล้แหล่งงาน

■ Zone of Better Residences เป็นบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะปานกลางไปจนถึงฐานะดี เป็นพื้นที่ที่ได้รับการปรับปรุงสภาพแวดล้อมเหมาะแก่การอยู่อาศัย อาจมีย่านการค้าเล็กๆระดับหมู่บ้าน เพื่อให้บริการสินค้าที่จำเป็นในการบริโภคแก่ผู้พักอาศัย

■ Commuter's Zone เป็นบริเวณที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้อาศัยจะเป็นผู้มีฐานะดี โดยที่เขตพื้นที่นี้จะอยู่บริเวณชานเมืองห่างไกลจาก CBD มีสภาพแวดล้อมที่ดีไม่เป็นมลพิษและมีเส้นทางคมนาคมติดต่อกับศูนย์กลางได้สะดวกรวดเร็ว เพราะผู้ที่อาศัยในพื้นที่นี้ต้องเดินทางเข้าไปศูนย์กลางเมืองเพื่อทำงานทุกวัน

2) **ทฤษฎีรูปลิ่ม** (Sector Theory) [5]

ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ โฮเมอร์ ฮอยท์ (Homer Hoyt) ในปีค.ศ. 1939 ทฤษฎีนี้อธิบายถึงรูปแบบการใช้ทีดินในเมือง โดยกล่าวว่าที่ดินประเภทนี้จะมีลักษณะการใช้ที่ดินเป็นเสี้ยวขยายตัวไปตามแนวเส้นทางคมนาคมหลักในลักษณะรูปลิ่ม ซึ่งแบ่งออกเป็นเขตต่างๆดังนี้



■ Central Business District คือบริเวณศูนย์กลางธุรกิจการค้า

■ Wholesale Light Manufacturing คือบริเวณย่านขายส่งและอุตสาหกรรมขนาดย่อม

■ Low Class Residences คือบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ

■ Medium Class Residences คือบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ ปานกลาง

■ High Class Residences คือบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง

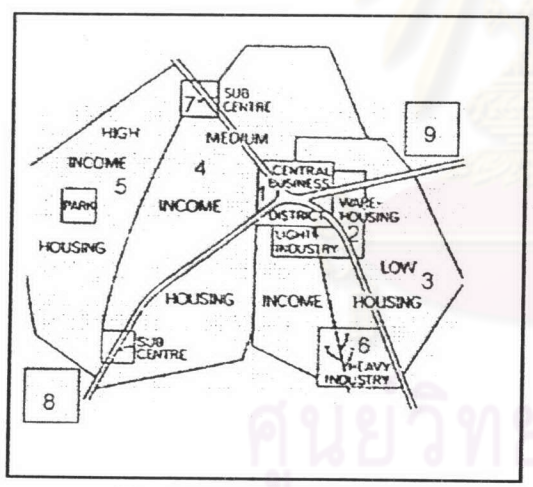
---

[5] Ray M. Northam , Urban Geography . (New York : John Wiley & Son. ,1975) p.p. 189-190

แนวความคิดของทฤษฎีนี้ศึกษาแบ่งเขตจากราคาและอัตราค่าเช่าที่ดิน เนื่องจากบริเวณนี้มีศูนย์กลางที่มีอัตราค่าเช่าสูง เพราะเป็นบริเวณซึ่งเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมต่างๆและมีการประกอบธุรกิจการค้ามากในพื้นที่นี้ เนื่องจากได้ผลตอบแทนสูงสุด

3.) **ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei Theory)**

ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ แฮรีสและอัลแมน(Chauncy D.Hariss and Edward L. Ulloman) เมื่อปีค.ศ.1945 ทฤษฎีนี้อธิบายถึงรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองว่า ไม่จำเป็นจะต้องมีศูนย์กลางของเมือง (CBD) เพียงแห่งเดียว แต่อาจมีหลายแห่งกระจายกันออกไป ลักษณะการใช้ที่ดินจะเป็นหย่อมมีศูนย์กลางหลัก คือ (CBD) และศูนย์กลางรองกระจายในพื้นที่ต่างๆ การเจริญเติบโตหรือการขยายตัวของเมืองจะแผ่ขยายจากศูนย์กลางหลายๆจุดที่อยู่ห่างกัน โดยที่ศูนย์กลางการเจริญเติบโต (Growth point) ของเมืองเหล่านี้ อาจเป็นเขตธุรกิจการค้าภายในเมืองหรือรอบนอก ย่านอุตสาหกรรมย่านที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ศูนย์กลางบางแห่งอาจเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยเริ่มสร้างเมือง ในขณะที่บางแห่งอาจพัฒนาขึ้นภายหลัง อันเป็นผลจากการอพยพของคนเข้าสู่เมือง ลักษณะการใช้ที่ดินภายในเมืองตามทฤษฎีหลายศูนย์กลางสามารถแบ่งออกได้ดังนี้



- Central Business District คือย่านธุรกิจการค้า เป็นศูนย์กลางของเมือง
- Wholesale Light Manufacturing คือย่านขายส่งและอุตสาหกรรมขนาดย่อม มักอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งของศูนย์กลางเมือง
- Low Class Residences คือ บริเวณของผู้อาศัยมีรายได้ต่ำ มักจะอยู่ใกล้กับศูนย์กลางเมือง
- Medium Class Residences คือ บริเวณของผู้อาศัยมีรายได้ปานกลาง
- High Class Residences คือบริเวณของผู้อาศัยมีรายได้สูง
- Heavy Manufacturing คือเขตอุตสาหกรรมหนัก มักอยู่ใกล้กับเขตที่ 3 เนื่องจากต้องการแรงงานเป็นจำนวนมากแต่จะอยู่ไกลจาก CBD
- Outlying Business District คือ เขตศูนย์กลางการค้าที่กระจายออกไปจากศูนย์กลางใหญ่ของเมือง จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนรอบนอก
- Residential Suburb คือ เขตที่อยู่อาศัยชานเมือง มักเป็นชุมชนที่อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม เป็นที่อยู่อาศัยที่เกิดใหม่ที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี
- Industrial suburb คือเขตอุตสาหกรรมชานเมือง

2 .2.1 **การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน**

โดยปกติการใช้ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงเกือบตลอดเวลา ที่ดินมักจะถูกการใช้จากประเภทหนึ่งสู่อีกประเภทหนึ่ง ส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากการขยายตัวหรือการเจริญเติบโตของเมือง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อพื้นที่ในเขตรอบนอกของเมือง โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากการใช้ที่ดินแบบชนบท เช่นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าไม้ เป็นการใช้ที่ดินแบบเมือง นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินภายในเมืองด้วย โดยมีการจัดรูปแบบใหม่ของการใช้ที่ดินที่มีอยู่ซึ่งการเปลี่ยนแปลการใช้ที่ดินสามารถจำแนกได้ 4 ลักษณะ คือ

- การขยายตัวของเมือง ในเขตชานเมืองใหญ่เป็นการขยายตัวในทางราบ ซึ่งพบมากในบริเวณขอบๆเมือง

- การฟื้นฟูปรับปรุงพื้นที่ภายในเขตเมือง ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวในทางดิ่งพบมากในย่านใจกลางเมือง

- การขยายที่เพื่อกิจการสาธารณะและสาธารณูปการต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ที่จอดรถ ทางด่วน ฯลฯ ซึ่งเป็นการขยายตัวเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตของเมือง

- การเจริญเติบโต หรือเสื่อมลงของศูนย์กลาง หรือพื้นที่กิจกรรมเฉพาะอย่าง เช่น การรื้อตึกเพื่อทำเป็นที่จอดรถ การขยายตัวของโรงพยาบาล การรื้อโรงภาพยนตร์ โรงโบว์ลิ่ง หรือห้องแถว เพื่อสร้างเป็นศูนย์การค้า การขยายพื้นที่สาธารณะ หรือการขยายสนามบิน เป็นต้น

2.2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมือง

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และการขยายตัวของเมืองหลายประการและความสำคัญของปัจจัยเหล่านั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา และการที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งของเมืองจะมีการใช้ที่ดินอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆดังนี้ [6]

1.) ปัจจัยทางด้านกายภาพ ได้แก่ ลักษณะภูมิประเทศ ความสูงต่ำของพื้นที่ แสงแดด ลม ความชื้น แหล่งน้ำ รวมถึงคุณสมบัติของเนื้อดิน ลักษณะทางกายภาพเหล่านี้จะมีผลต่อการเลือกลงทุนก่อสร้างบนพื้นที่เพื่อตอบสนองความพอใจที่เหมาะสม

2.) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เป็นการประเมินค่าตอบแทนบนพื้นที่ออกมาเป็นตัวเงิน เช่นการตัดสินใจสร้างร้านค้า หรืออาคารพาณิชย์ เนื่องจากได้รับผลตอบแทนมากกว่าการสร้างที่พักอาศัย ดังนั้นราคาที่ดินและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินเป็นอย่างยิ่ง

---

[6] สุวัฒนา ธาดานิติ "แนวคิดบางประการในการพัฒนาชุมชนในพื้นที่เขตชานเมือง " เอกสารประกอบการสอน (อัดสำเนา) (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

3.) *ปัจจัยทางสังคมพฤติกรรม* เป็นเรื่องของความพอใจ ค่านิยมและความเชื่อ เช่นการตั้งถิ่นฐาน เป็นกลุ่มตามเชื้อชาติ ภูมิลำเนาเดิม หรือความเชื่อเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมของชนชาติต่างๆ รวมถึงค่านิยมในการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต

4.) *ปัจจัยทางด้านการเมือง* พื้นที่บางบริเวณอาจมีกฎหมายใช้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการจำกัดการใช้ที่ดินบางประเภท เพื่อความปอดภัยหรือความเหมาะสมทางทหาร หรืออาจมีมาตรการทางกฎหมายสนับสนุนการใช้ที่ดินบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

5.) *ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี* ในบางพื้นที่ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพที่ไม่เหมาะสม อาจใช้ความสามารถทางเทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงสภาพพื้นที่ให้สามารถรองรับกิจกรรมต่างๆได้

Colby (1933) เสนอว่ามีแรง 2 แรง ที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของเมือง ที่ทำให้กิจกรรมบางอย่างรวมตัวกันอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง เช่น บริเวณใจกลางเมืองหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเมือง และทำให้กิจกรรมบางอย่างกระจายออกไปยังที่อื่นเช่น ในเขตชานเมืองมี 2 แรง ได้แก่

1.) *แรงสู่ศูนย์กลาง (Centripetal forces)*หมายถึง แรงหรือปัจจัยที่ทำให้กิจกรรมบางประเภทกระจุกอยู่ใกล้ใจกลางเมือง ตัวอย่างของปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ทำเลที่ตั้งที่ดึงดูดใจ ความสะดวกสบายในการเข้าถึง ความเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง การมีลูกค้าเดินถนนมาก การมีกิจกรรมอื่นๆ สนับสนุนมาก ฯลฯ กิจกรรมประเภทที่ตั้งอยู่ใจกลางเมืองได้แก่ ร้านค้าปลีก ธุรกิจด้านโรงแรม การเงิน การธนาคาร ธุรกิจบันเทิง อุตสาหกรรมเบา อาคารชุด เป็นต้น

2.) *แรงหนีศูนย์กลาง (Centrifugal Forces)* หมายถึง แรงหรือปัจจัยที่ผลักดันให้กิจกรรมบางประเภทเคลื่อนย้ายออกจากใจกลางเมืองออกไปสู่พื้นที่โดยรอบ ตัวอย่างของปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ การจราจรที่ติดขัด ที่จอดรถไม่เพียงพอ พื้นที่สำหรับขยายกิจกรรมมีน้อย ราคาที่ดินสูง อัตราภาษีสูง ฯลฯ ส่วนกิจกรรมบางประเภทที่เคลื่อนย้ายออกสู่พื้นที่รอบนอกเมือง ซึ่งการจราจรไม่ติดขัด มีพื้นที่กว้างขวาง ราคาที่ดินต่ำและอัตราภาษีต่ำ ได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมหนัก สถานศึกษา สถานที่ราชการและศูนย์การค้าเป็นต้น

ปัจจัยหลักในการที่จะทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงในอนาคตนั้น อาจจะกำหนดเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญได้ 4 ประการคือ

- <u>ประชากร (Population)</u>จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีความต้องการพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัย พักผ่อน ทำงาน มาขึ้นด้วย และประชากรที่เพิ่มขึ้นนี้จะก่อให้เกิดกิจกรรมหลัก

คือ กิจกรรมเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และกิจกรรมเกี่ยวกับการทำงาน รวมทั้งกิจกรรมสนับสนุนอื่นๆที่เพิ่มขึ้นตามความเจริญของสภาพเศรษฐกิจ สังคม

- การให้บริการด้านการคมนาคมและการเข้าถึง (Transportation's service &Accessibility) การให้บริการทางด้านการคมนาคมเป็นปัจจัยหลักสำคัญรองลงมา ซึ่งที่ดินผืนใดที่มีการให้บริการทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ และรูปแบบของการขนส่งหลายๆแบบ (Varieties of Transportation means) ที่ดินผืนนั้นจะมีระดับของการเข้าถึงสูง และหากที่ดินผืนดังกล่าวเป็นที่ตั้งที่เป็นศูนย์รวมของเส้นทางคมนาคมขนาดใหญ่มากระจุกตัวรวมกันแล้ว จะทำให้สถานที่นั้นเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมและเป็นที่ที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวของสินค้าและประชากร

- การควบคุมของรัฐ(State control) เงื่อนไขที่สำคัญต่อมาคือ นโยบายของรัฐได้แก่ นโยบายการพัฒนาพื้นที่ นโยบายการใช้ที่ดิน และการควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้การใช้ที่ดินมีขอบเขตจำกัด โดยรัฐเป็นผู้วางแนวทางการใช้ที่ดินให้เกิดความสอดคล้องกัน รวมทั้งการควบคุมและการชี้นำการใช้ที่ดินของเอกชนด้วย

- ราคาที่ดิน (Land cost) ปัจจัยสำคัญตัวสุดท้ายคือ ราคาที่ดินซึ่งถือเป็นปัจจัยการผลิตเบื้องต้น ราคาที่ดินสูงย่อมใช้ในกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง ส่วนกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนต่ำจะใช้ที่ดินที่มีราคาต่ำเพื่อลดต้นทุน โดยราคาที่ดินมักเป็นปฏิภาคกับระยะที่ห่างกับศูนย์กลางเมือง ดังนั้น ที่ดินชนบทจึงมักใช้เป็นที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ดินแถบชานเมืองมักใช้เพื่อการอยู่อาศัย และที่ดินใจกลางเมืองจะใช้เพื่อการค้า

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับชานเมือง

2.3.1 ลักษณะของพื้นที่ชานเมือง

ชานเมือง (Suburban) หมายถึง บริเวณส่วนหนึ่งที่อยู่ในเขตรอบนอกของเมือง มีการติดต่อเกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันกับเมืองใหญ่ในทุกๆด้าน เช่น สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม มีลักษณะเฉพาะตัวที่ต่างจากพื้นที่อื่นๆ คือ เป็นเขตติดต่อระหว่างเมืองกับชนบท ที่มีลักษณะผสมระหว่างความเป็นเมืองกับความเป็นชนบท พื้นที่ส่วนหนึ่งมีการเจริญเติบโตคล้ายชุมชนเมือง แต่อีกส่วนหนึ่งยังเป็นชนบท พื้นที่บริเวณนี้มักเป็นจุดสิ้นสุดของเนื้อเมืองหรือบริเวณสิ่งปลูกสร้างของเมือง (Built – up area) ซึ่งจะปรากฏในรูปของการตั้งถิ่นฐานและการใช้ที่ดินที่เบาบาง

ชานเมืองจะยังคงมีการใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรสอดแทรกกับการบุกรุกของพื้นที่เมือง โดยปรากฏให้เห็นการตั้งถิ่นฐานเบาบาง การใช้ที่ดินไม่เข้มข้น ปะปนอยู่กับการบุรุกพื้นที่เมือง (Urban Encroachment) มีรูปแบบการใช้ที่ดินที่ไม่ต่อเนื่อง ทั้งหมู่บ้านเก่า ย่านที่พักอาศัยใหม่ที่ขยายตัวกว้าง การค้า อุตสาหกรรม บริการของ

คนเมือง และการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก ลักษณะแหล่งชุมชนอาจสืบเนื่องมาจากความเจริญในใจกลางเมือง ทำให้ประชากรและกิจกรรมแผ่ล้นออกมาถึงบริเวณดังกล่าว หรืออาจเว้นว่างแล้วก้าวกระโดดมาสู่ชานเมืองเลยก็ได้ [7]

ดังนั้น พื้นที่ชานเมืองจึงหมายถึงพื้นที่ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพโดยทั่วไปของพื้นที่เป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท[8] และพื้นที่ชานเมืองจะไม่ถูกจำกัดตามเขตการปกครอง หรือเขตบริหารเมือง เนื่องจากความเป็นเมืองอาจขยายออกนอกขอบเขตการปกครอง(Over boundary) หรือมีพื้นที่น้อยกว่าเขตการปกครอง (Under boundary) ก็ได้ ซึ่งลักษณะของพื้นที่ชานเมืองสามารถสรุปได้ดังนี้[9]

- มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการครอบครองที่ดินอยู่ตลอดเวลา
- เป็นทุ่งนาขนาดเล็ก
- มีการเพาะปลูกอย่างหนาแน่นเข้มข้น
- ประชากรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอและมีความหนาแน่นปานกลางถึงต่ำ
- ย่านพักอาศัยขยายตัวอย่างรวดเร็ว
- การจัดเตรียมการบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคไม่พร้อม
- สิ่งปลูกสร้างทั่วไปมีลักษณะธรรมดา

2.3.2 ปรากฏการณ์ขยายตัวในพื้นที่ชานเมือง

การขยายตัวในพื้นที่ชานเมือง (Suburbanization) หมายถึงกระบวนการแผ่ขยายของชุมชนเมืองเข้าสู่บริเวณพื้นที่โดยรอบนครหรือมหานคร ประกอบด้วยการเคลื่อนย้ายของประชาชนกลุ่มคน หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การค้า อุตสาหกรรม ฯลฯ ออกจากใจกลางเมืองไปสู่พื้นที่โดยรอบ การรุกล้ำทางกายภาพของเมืองเข้าสู่ชนบทชานเมืองอย่างรวดเร็ว ปรากฏขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในอเมริกาและยุโรป โดยเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม

การขยายตัวในพื้นที่ชานเมืองมักเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของเมือง เนื่องจากพื้นที่เมืองมีความเข้มข้นของการใช้ที่ดินสูง และมีการขยายตัวของสิ่งปลูกสร้าง(built – up area) อยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความแออัด แหล่งเสื่อมโทรม และมีการเปลี่ยนแลงราคาที่ดินภายใน

---

[7] ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, ภูมิศาสตร์เมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพาณิช , 2527) หน้า 33

[8] สุวัฒนา ธาดานิติ "แนวคิดบางประการในการพัฒนาชุมชนในพื้นที่เขตชานเมือง " เอกสารประกอบการสอน (อัดสำเนา) (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

[9] อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ,"ลักษณะการบริหารและผลที่มีต่อการใช้ที่ดินชานเมืองกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษา แขวง บางมด เขต ราษฎร์บูรณะ " วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

เมืองสูงขึ้นตามระดับของการพัฒนา ส่งผลให้กิจกรรมบางประเภทที่เกิดขึ้นในภายหลังจำเป็นต้องขยายตัวไปสู่พื้นที่ชานเมือง เนื่องจากขนาดของพื้นที่โล่งว่างในเมืองเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนา นอกจากนั้นนโยบายแก้ไขปัญหาความแออัดและการควบคุมสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในเมือง ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวในพื้นที่ชานเมือง โดยเฉพาะการขยายตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งมีความต้องการใช้พื้นที่มากและโรงงานเหล่านี้จะก่อให้เกิดมลพิษต่อเมือง หรือกิจกรรมอื่นๆที่มีความต้องการใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การขยายหรือการย้ายสถานที่ราชการ เป็นต้น ผลจากการขยายตัวกิจกรรมต่างๆในพื้นที่ชานเมือง ทำให้เกิดการอพยพของประชากรเข้ามาอยู่ในพื้นที่เหล่านี้มากขึ้น ทำให้ชุมชนขยายตัว มีกิจกรรมการค้าและบริการเพื่อตอบสนองแก่ประชาชนในพื้นที่ เมื่อกระบวนการดังกล่าวมีพัฒนาการสูงขึ้นในที่สุดพื้นที่ชานเมืองเหล่านั้นซึ่งถูกรุกล้ำด้วยความเป็นเมือง ก็จะกลายเป็นชุมชนเมืองแห่งใหม่

การปรับปรุงและขยายโครงข่ายคมนาคม เพื่อสนับสนุนบทบาทของเมือง ก็มีส่วนต่อการขยายตัวในพื้นที่ชานเมือง กล่าวคือ ทำให้พื้นที่ชานเมืองมีความสะดวกในการเดินทางติดต่อกับศูนย์กลางเดิมมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงและชักนำความเป็นเมืองเข้าสู่พื้นที่ชานเมืองนั้นๆ การขยายตัวของเส้นทางคมนาคมไปยังพื้นที่ชานเมืองจะเป็นการเปิดพื้นที่ใหม่สำหรับการพัฒนาเป็นบริเวณที่พักอาศัย ทำให้เมืองมีการคมนาคมระหว่างพื้นที่ชานเมืองและพื้นที่ชั้นในสะดวก การขยายตัวของที่อยู่อาศัยจะเข้าสู่เขตชานเมืองเพราะมีราคาที่ดินถูกกว่า สภาพแวดล้อมดีกว่า ดังนั้น การขยายตัวของเมืองมักจะเกาะตัวตามแนวถนนและกระจายอยู่รอบๆศูนย์กลางธุรกิจการค้า ร้านค้า สถานที่ทำงาน และสถานศึกษา

2.3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวในพื้นที่ชานเมือง

ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวในพื้นที่ชานเมืองอาจเกิดมาจากสาเหตุหลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้[10]

- *การเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองในอัตราที่รวดเร็ว* อันเป็นผลมาจากการพัฒนาในระดับประเทศทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทและเมือง เป็นปัจจัยที่ทำให้ประชากรเข้าสู่เมืองจนเกินความสามารถที่จะรองรับได้ เกิดความแออัดความเสื่อมโทรมภายในตัวเมือง เช่นปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ ทำให้ประชากรที่อยู่อาศัยในเมืองบางส่วน โดยเฉพาะผู้มีฐานะปานกลางหรือค่อนข้างดีย้ายออกไปอาศัยอยู่นอกเมือง จึงเกิดการขยายตัวออกสู่เขตพื้นที่รอบนอกกลายเป็นลักษณะชุมชนแบบชานเมืองขึ้น
- *ความเหมาะสมของเขตพื้นที่รอบนอก* ได้แก่ การมีพื้นที่ว่าง และเส้นทางคมนาคม ซึ่งแต่เดิมมีเพื่อเชื่อมโยงชุมชนเมืองหลักกับชุมชนเมืองรอบนอก เขตพื้นที่รอบนอก

---

[10] ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, ภูมิศาสตร์เมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพาณิช , 2527) หน้า 30-33

ดังกล่าวจึงเหมาะสมแก่การรองรับกิจกรรมที่อยู่อาศัย การผลิต การให้บริการ สำหรับประชากรที่ขยายตัวออกมาเกิดตลาดขนาดใหญ่ขึ้น เกิดโอกาสและความเหมาะสมในการผลิตและการลงทุนของภาคเอกชน

- *นโยบายและการบริหารของรัฐในการพัฒนาเมือง* ซึ่งเป็นแรงเสริมที่ต่อให้เกิดการขยายตัวออกสู่ชานเมือง เนื่องจากไม่มีการวางแผนพัฒนารองรับเกี่ยวกับขนาดและการขยายตัวของเมืองรวมทั้งการผลักดันอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งงานของประชากรให้ตั้งในเขตนอกเมือง

- *กระบวนการพัฒนาเมือง* และการให้บริการของรัฐแก่ประชาชนตลอดจนการควบคุมดูแลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาทางด้านการบริหารและการจัดการ เป็นต้น

นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆไปสู่เขตชานเมือง เช่น การจัดตั้งสถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา หรือหน่วยงานของรัฐ การเคลื่อนย้ายและการขยายตัวของแหล่งจ้างงานในเขตชานเมือง เช่น การสร้างศูนย์การค้า อาคารสำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม สวนอุตสาหกรรมฯลฯ และการขยายตัวของโครงการที่อยู่อาศัยแก่ประชาชานเมืองทั้งโดยภาครัฐและเอกชน ทำให้มีคนอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่มากขึ้น จนในที่สุดพื้นที่ชนบทชานเมืองก็จะเปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนแบบเมือง

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน

การประสานงาน[11] คือ การประสานงานเป็นการจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติให้ตรงตามความมุ่งหมายขององค์กร หรือการที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์กรทำงานร่วมกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

2.4.1 ความมุ่งหมายในการประสาน

การประสานงานมีความสำคัญต่อการดำเนินงานพัฒนาด้านต่างๆเป็นอย่างมาก จะเป็นวิธีการหนึ่งที่นำมาใช้ในการประสานการพัฒนาเมืองข้ามเขตบริหารการปกครอง เนื่องจากการประสานงานมีความมุ่งหมายที่สำคัญหลายประการดังนี้

1.) เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2.) เพื่อช่วยในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน

---

[11] ชุบ กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์. (เอกสารโรเนียว) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2510 หน้า 47

3.) เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน

4.) เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานพัฒนา

2.4.2 **การประสานงาน**

พื้นฐานของการประสานงาน คือ[12] การที่หน่วยงานต่างๆร่วมมือกันประกอบกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการ (Unity) ยิ่งองค์กรขนาดใหญ่ มีการจัดองค์กรและการแบ่งงานกันเป็นสัดส่วนตามลักษณะของงาน (Specialization) ก็ยิ่งจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานเข้ามาช่วย เพราะงานจะดำเนินอย่างราบรื่นมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ได้ จำเป็นจะต้องสร้างพลังร่วมของกลุ่ม (Group Efforth) ให้มีลักษณะที่สมานฉันท์ (Harmony) โดยให้งานแต่ละงานสอดคล้องกัน (Synchronize)และเป็นไปตามทิศทางเดียวกัน ดังนั้นการประสานงานจะมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานพัฒนามากซึ่งหลักการประสานงานมีดังนี้

1.) การประสานงานมีพื้นฐานมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน โดยการโน้มน้าวเอามนุษย์มาทำงานร่วมกัน โดยที่แต่ละคนมีความพร้อมจะทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน

2.) การประสานงานจะมีประสิทธิภาพสูงสุด เมื่อมีอยู่ในหน่วยงานต่างๆทุกส่วนตั้งแต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายจนถึงหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ยิ่งหน่วยงานที่มีการขยายตัวกว้างขึ้น การประสานงานก็มีความสำคัญมากขึ้นด้วย

3.) การประสานต้องมีการประสานนโยบายตั้งแต่เริ่มแรก โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนของหน่วยงาน เมื่อทุกหน่วยงานมีนโยบายและแผนสอดคล้องกันก็จะช่วยให้มีการจัดระบบการประสานสอดคล้องกันและบรรลุเป้าหมาย

4.) ในการประสานงานจะต้องก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5.) ในการประสานงานต้องให้ความสำคัญต่อการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

6.) การประสานงานจะต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและมีระบบการสื่อสารที่ดีเพื่อให้หน่วยงานมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และทัศนคติที่ตรงกัน

---

[12] วิรัช สงวนวงศ์,องค์การและการจัดการ (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แมสพับลิสชิ่ง,2541) หน้า 68

2.4.3 **วิธีการประสานงาน**

เนื่องจากการประสานงานมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกัน และระหว่างหน่วยงาน ซึ่งแบ่งวิธีการประสานออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้[13]

1.) วิธีการประสานงานภายในองค์กร (Coordination within our Activity) ซึ่งแบ่งเป็นหัวข้อย่อยได้ดังนี้

1.1) การจัดแผนผังและการกำหนดหน้าที่การงาน (Organization Structure and Function) หมายถึงการแบ่งแยกงานให้เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน (Function) ให้ชัดแจ้ง เพื่อป้องกันการทำงานที่ซับซ้อน

1.2) จัดให้มีระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency Communication System)

1.3) การใช้คณะกรรมการ (Committee) โดยการจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือ กำหนดระเบียบวิธีให้การดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปในลักษณะที่ดี โดยกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายในหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านต่างๆในแผนและลักษณะโครงการที่คล้ายคลึงกัน

1.4) การใช้งบประมาณ (budgeting) หรือการหาวิธีควบคุมทางการเงิน (Financial Control) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมให้การดำเนินงานในหน่วยงานต่างๆของแต่ละโครงการมีการประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างมีเอกภาพ โดยเฉพาะระบบการงบประมาณ

1.5) การปฏิบัติการ (Performance Budget) และงบประมาณโครงการ (Program Budget) จะช่วยให้ทราบผลการดำเนินงานและมีการประสานงานกันได้เป็นอย่างดี

1.6) การติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Contacts) ในการดำเนินงานบางครั้งอาจต้องหลีกเลี่ยงความล่าช้าที่เกิดจากการติดต่อแบบปกติตามสายงานของหน่วยงาน ดังนั้นเพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี การใช้การติดต่ออย่างไม่เป็นทางการจะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว

2.) วิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Coordination Outside Our Activity) สำหรับการประสานงานระหว่างหน่วยงานนี้ จะพิจารณาเฉพาะวิธีการหลักที่สำคัญเพราะเทคนิคบางเทคนิคที่ใช้สำหรับการประสานงานในหน่วยงานอาจนำมาใช้ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ ดังนั้นเทคนิคการประสานงานที่สำคัญได้แก่

2.1)การประสานงานโดยการกำหนดสิทธิและหน้าที่ การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ควรมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย อย่ากำหนดหน้าที่ให้

---

[13] สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เกษมสุวรรณ, 2514) หน้า 25 -31

กว้างขวางหรือกำกวม เพราะอาจนำไปสู่การดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนได้และก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่สุด นอกจากการกำหนดสิทธิและหน้าที่แล้วการกำหนดระเบียบข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานก็ควรมีความชัดเจนด้วยเช่นเดียวกัน

2.2) การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง(Inter – departmental Committee) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะช่วยกลั่นกรองและขจัดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงาน โดยเฉพาะกิจการการดำเนินการที่มีความมุ่งหมายกว้างขวางต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆฝ่ายหลาย หน่วยงานที่มีโอกาสเกิดความขัดแย้งได้ง่าย

2.3) การใช้วิธีการใช้งบประมาณ (Budgeting) การใช้วิธีการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการประสานงานนั้น นอกจากจะใช้สำหรับการประสานงานภายในองค์กรแล้วยังเป็นเครื่องมือ ที่มีประสิทธิภาพการประสานงานระหว่างองค์กรด้วย เพราะในการพิจารณางบประมาณเพื่อขออนุมัติจัดตั้งยอดเงินดำเนินการตามแผนของหน่วยงานต่างๆได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการงบประมาณจะสามารถพิจารณาและป้องกันปัญหาเรื่องความล่าช้าและซ้ำซ้อนในการทำงาน

2.4) การประชาสัมพันธ์ ในการเสริมสร้างความเข้าใจให้เกิดนั้น แต่ละหน่วยงานควรมีการเผยแพร่ผลงาน ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานให้ทราบทั่วถึงกัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่จำเป็นต้องติดต่อประสานงานกันตลอดเวลา เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภายนอก

2.4.4 รูปแบบของการประสานงาน

รูปแบบการประสานงานได้แบ่งรูปแบบไว้เป็น 2 ประเภทคือ [14]

1.) การประสานงานภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน (Internal Coordination and Externally Coordination) การประสานงานภายในหน่วยงานหมายถึง การประสานภายในหน่วยงานหรือองค์กรเดียวกัน ส่วนการประสานงานภายนอกหน่วยงาน ได้แก่ การประสานงานระหว่างต่างหน่วยงาน หรือการติดต่อกับภาคเอกชน

2.) การประสานงานในแนวดิ่ง (Vertical) และการประสานงานในแนวนอน (Horizontal) สำหรับการประสานงานในแนวดิ่งจะเป็นการประสานงานจากผู้บังคับบัญชาสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา (Top Down) และการประสานงานระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา (Bottom Up) ส่วนการประสานงานในแนวนอนคือ การประสานงานในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างผู้บังคับบัญชาหน่วยงานหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาอีกหน่วยงานหนึ่ง

---

[14] Banerjee, Mrityunjoy . Business Administration .(Bombay: Asia Publishing House,1963) อ้างถึงใน ประสาร พันธ์ลิมา. "การประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยงชะอำ – หัวหิน "(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2537) ,หน้า 42

ส่วนทัศนะของ James G. March และ Herbert A. Simon (1958) [15] กล่าวว่า เครื่องมือที่ใช้ในการประสานงานคือแผน ดังนั้นรูปแบบการประสานงานโดยใช้แผนเป็นเครื่องมือ มี 2 รูปแบบได้แก่

1) การประสานงานโดยแผน (Coordination By Plan) การประสานงานในกรณีนี้ ภาวะแวดล้อมของหน่วยงานจะคงที่ และสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า การประสานจึงจะสามารถดำเนินได้ตามแผน ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าได้

2) การประสานงานตามผลที่เกิดขึ้น (Coordination by Feedback) การประสานงานในลักษณะนี้จะตรงกันข้ามกับแบบแรก เพราะการที่สภาพการณ์หรือสภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ไม่สามารถจะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ การจะกำหนดแผนการประสานงานในระยะยาวย่อมใช้ไม่ได้ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขแผนการประสานงานอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อหน่วยงาน การแก้ไขปรับปรุงแผนงานของหน่วยงานย่อมจะต้องอาศัยข้อมูลและข่าวสารที่เกี่ยวกับปัญหาต่างๆเพื่อจะได้ทำแผนงานใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ส่วนแนวคิดของ Thompson (1967) [16]สามารถทำได้โดยแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1) การประสานงานในแนวตั้ง (Vertical Coordination) หรือการประสานงานโดยอำนาจ (C0 -0rdination by Authority) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวมีการกำหนดอำนาจที่แน่ชัดว่าหน่วยงานระดับใดมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการและการประสานงานตามลดับจากระดับสูงลงมาระดับล่าง ในการประสานงานลักษณะนี้จะเป็นไปได้ยากในการประสานระหว่างหน่วยงาน เพราะแต่ละหน่วยงานมีอำนาจเฉพาะตัวของตนอยู่

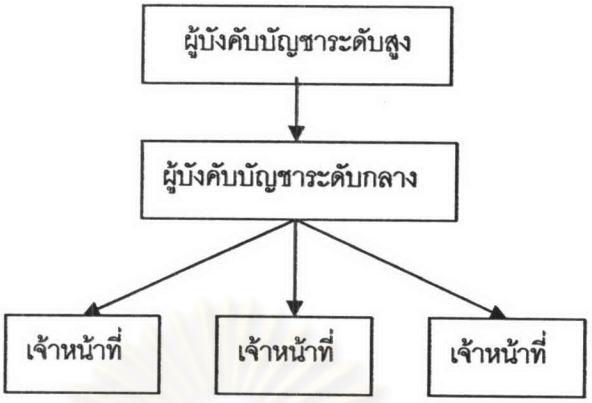
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[15] March". Jamrs g.and Simon, Herrbert A. Organization. (New York : Alfred A. Knopf ,1963)

[16] Thomasv , victor A. Morder Organization. (New York : Alfred A. knopf , 1963) อ้างถึงใน ประสาร พันธ์ลิมา. "การประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยงชะอำ – หัวหิน "(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2537) ,หน้า 43-44

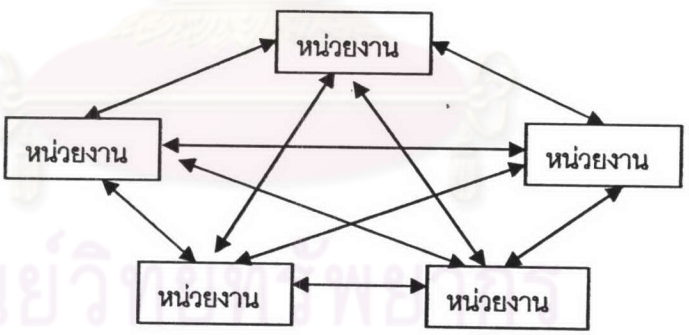
แผนภูมิที่ 2.1 แสดงรูปแบบการประสานงานในแนวดิ่ง



2) การประสานงานโดยแผนหรือข้อตกลง (Coordination by Plan or Agreement) มี 2 รูปแบบคือ

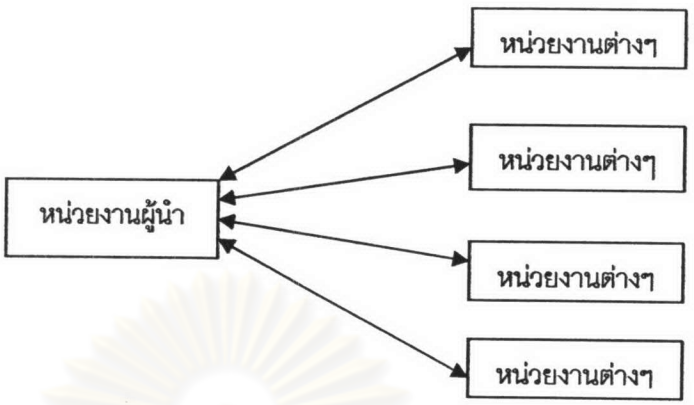
2.1)การประสานงานแบบที่ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ชัดเจนเป็นข้อกำหนด ดังนั้นในการดำเนินงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมตัดสินใจร่วมกัน เป็นลายลักษณ์อักษร มีการตัดสินใจอย่างเป็นระบบร่วมกัน (System)

แผนภูมิที่ 2.2 แสดงการประสานงานอย่างเป็นระบบ



2.2) การประสานงานแบบ (Dyadic) คือ รูปแบบการประสานงานที่สามารถแปรเปลี่ยนได้ เพื่อความสมบูรณ์แบบของการประสานงาน เช่น หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะเป็นผู้นำในการประสานแผนนี้กับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง แต่องค์กรหรือหน่วยงานเหล่านั้นไม่มีข้อตกลงระหว่างกันในการประสานงานซึ่งกันและกันอยู่ก่อน

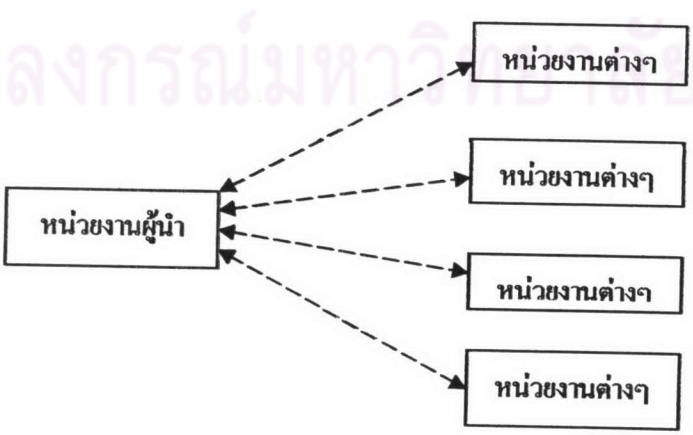
แผนภูมิที่ 2.3 แสดงรูปแบบการประสานงานแบบ Dyadic



3) การประสานงานโดยอาศัยการปรับตัวเข้าหากัน (Coordination by Mutual adjustment)

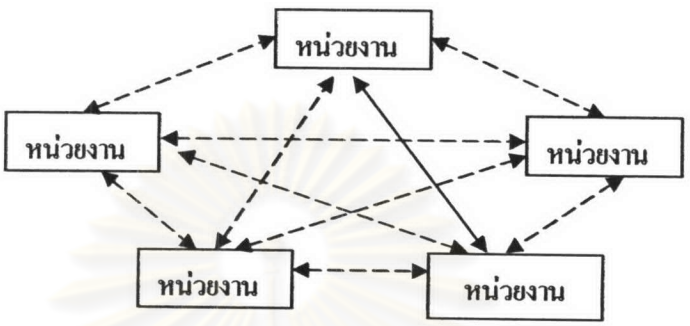
รูปแบบการประสานงานลักษณะนี้ไม่มีรูปแบบของอำนาจที่ระบุไว้แน่ชัดหรือไม่มีข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน แต่การประสานงานจะเกิดจากความริเริ่มของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานเอง หรือ เกิดขึ้นจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งลักษณะการประสานงานแบบนี้มีเหตุผลสำคัญ 3 ประการคือ (1) การเล็งเห็นความสำคัญของเป้าหมายของงานที่ต้องทำร่วมกันให้สำเร็จ (2) การยอมรับสภาพความจริงว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดๆก็ตามไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายได้ด้วยตนเอง (3) ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ซึ่งหมายถึง หน่วยงานที่ได้รับทรัพยากรเพื่อใช้สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานตนจากหน่วยงานอื่น ก็จะต้องแลกเปลี่ยนบางสิ่งบางอย่างแก่หน่วยงานอื่นบ้างเป็นการตอบแทน

แผนภูมิที่ 2.4 แสดงรูปแบบการประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันแบบ Dyadic



นอกจากนี้การประสานงานอาจเป็นการประสานงานแบบปิด (Closed System Exchange) คือ หน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างแลกเปลี่ยนการทำงานระหว่างกันและกันอยู่ทั่วไป

แผนภูมิที่ 2.5 แสดงรูปแบบการประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันแบบ System



จากรูปแบบการประสานงานทั้ง 3 รูปแบบ จะเห็นได้ว่า รูปแบบการประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะเป็นวิธีที่น่าจะทำไปใช้ได้ทันที โดยมิต้องรอให้มีการตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนแบบที่ 2 ที่ต้องมีการประสานหรือการกำหนดอำนาจอย่างเป็นทางการร่วมกันก่อน ซึ่งเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติที่หน่วยงานอื่นนอกสังกัดจะยอมรับอำนาจในการประสานงานหรือสั่งการจากหน่วยงานอื่น

จากแนวคิดการประสานงานข้างต้น สรุปได้ว่า กระบวนการของการประสานงานคือ การจัดให้มีการวางแผนและกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจน มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้เหมาะสมกับทรัพยากรและความชำนาญที่มี มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะให้ทุกหน่วยงานร่วมกันรับทราบแนวทางการดำเนินงานให้สามารถปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องในแนวเดียวกันอย่างมีมาตรฐาน เพื่อจะสามารถแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี นอกจากนั้น ระบบการบัญชีและงบประมาณจะเป็นเครื่องมือสำหรับการควบคุมการประสานงานให้เกิดความเป็นระบบมากขึ้น และการจัดสรรงบประมาณนี้เองจะช่วยให้หน่วยงานได้ชี้แจงปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องที่เกิดจากการดำเนินงาน และในด้านการประชาสัมพันธ์นั้น จะช่วยให้แต่ละหน่วยงานได้เผยแพร่ผลงาน ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของตน อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภายนอก ส่วนการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการจะช่วยให้เกิดการดำเนินงานที่สะดวกรวดเร็ว ลดความซ้ำซ้อนของงาน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์และกลุ่มที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเมือง

การขยายตัวของเมืองมักขยายออกจากศูนย์กลางเมืองไปสู่พื้นที่บริเวณรอบนอก ซึ่งเป็นเขตชานเมืองนั้น มีปัจจัยหลายๆปัจจัยที่ทำให้เมืองมีการพัฒนาและขยายตัวในที่สุด เช่น ปัจจัยทางด้านราคาที่ดิน ความแออัดในพื้นที่เมืองฯลฯ แต่ปัจจัยเหล่านั้นถือเป็นปัจจัยสนับสนุน ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนานั้นคือ ปัจจัยของกลุ่ม นายทุน หน่วยงานต่างๆ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวถือเป็นปัจจัยที่เป็นตัวชี้นำทิศทางการพัฒนาเมือง ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาเมืองขององค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาเมืองจะต้องคำนึงถึงกลุ่มคนเหล่านี้ที่จะเข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาเมือง ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวจึงนำแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเมือง ซึ่งการศึกษาถึงกลุ่มนั้นไม่ได้หมายถึงการรวมตัวของบุคคลเพียงอย่างเดียวเท่านั้นแต่เป็นการรวมตัวของบุคคล เพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในความหมายนี้ กลุ่มที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเมือง อาจเป็น กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หรือ กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร (Stakeholder) และกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) เนื่องจากบางครั้งกลุ่มที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเมือง อาจเป็นกลุ่มกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หรืออาจเป็นทั้งกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร (Stakeholder) และกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ก็ได้ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.5.1 กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากองค์กร (Stakeholder)

กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากองค์การ (Stakeholder)[17] คือ กลุ่มคนที่เป็นปัจจัยประกอบในสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบจากการตัดสินใจ และนโยบายขององค์การ เช่น ลูกค้า (Customer)พนักงาน (Employee) ชุมชนในท้องที่ (Community) ผู้ถือหุ้น (Stoke holder)

ดังนั้นในการปฏิบัติงานหรือการวางแผนองค์กรจะต้องคำนึงถึงกลุ่มเหล่านี้เพราะเป็นกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาเมือง อันประกอบด้วย[18]

1.) *เจ้าของกิจการ* ซึ่งหมายถึงผู้ที่เข้ามาลงทุนในกิจการต่างๆ โดยที่กลุ่มเหล่านี้มุ่งหวังจะได้รับผลกำไรจากการลงทุน

2.) *ลูกจ้าง* หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานขององค์การอาจหมายรวมถึงคนงาน โดยที่องค์การจะต้องรับผิดชอบแก่ลูกจ้างเหล่านี้โดยการตอบสนองสิ่งต่างๆ เช่น ค่าจ้าง สภาพการทำงาน ความมั่นคง

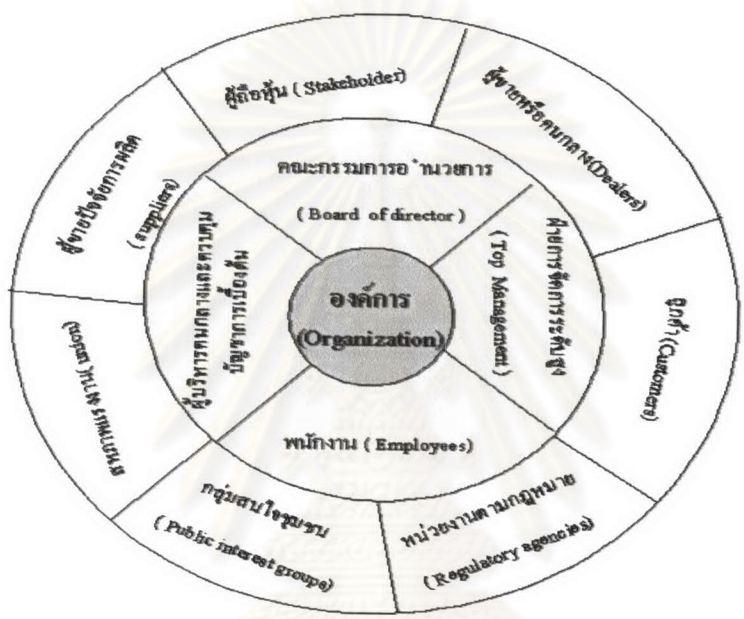
---

[17] รองศาสตราจารย์ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ ,ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมชาย หิรัญกิติ , ศัพท์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิสิทธิ์พัฒนา,2540)หน้า 165

[18] วิรัช สงวนวงศ์วาน , องค์การและการจัดการ(กรุงเทพมหานคร : แมส พับลิสชิ่ง , 2541) หน้า 72-83

3.) *ลูกค้า* หมายถึง องค์การจะต้องรับผิดชอบต่อกลุ่มลงทุนในพื้นที่ โดยการให้บริการต่างๆ เช่น มีบริการที่จอดรถ ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ

4.) *ชุมนุมชน* หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแหล่งใกล้เคียงกับที่องค์กรตั้งอยู่ ในที่นี้หมายรวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่องค์การจะมีหน้าที่ในการพัฒนาสถานที่และบุคคล เช่น สร้างสาธารณะประโยชน์อาทิ ถนน สะพาน โรงเรียน การบริจาคเงินช่วยเหลือ ร่วมสนับสนุนชมรมหรือสมาคมในท้องถิ่น



ภาพที่ 2.1 กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์การ (Stakeholder groups of an organization) (Anthony ,Perrewe and Kacmar . 1996 : 82)

2.5.2 กลุ่มผลประโยชน์

เดวิด บี ทรูแมน (David B. Truman) อธิบาย กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มที่มีทัศนคติของปัจเจกชนร่วมกัน (Share Attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและมีการเรียกร้องในสังคม เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง และกลุ่มเหล่านี้จะปกป้องถึงผลประโยชน์ของตน โดยสรุปเป็นผลประโยชน์ได้ 3 ทางคือ

1.) ผลประโยชน์และการแบ่งสรรผลประโยชน์ทางอำนาจ

2.) ผลประโยชน์และการแบ่งสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3.) ผลประโยชน์และการแบ่งสรรผลประโยชน์ทางสถานะทางสังคม

และการรวมกลุ่มของกลุ่มคนเหล่านี้อาจจะมาจากการรวมกลุ่มอาชีพเดียวกัน เช่น ทหาร ตำรวจ หรือเกิดจากการรวมกลุ่มที่สำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น นักธุรกิจรวมตัวกันในทาง

ธุรกิจเพื่อก่อตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อผลประโยชน์ และจะเป็นมีอำนาจในการต่อรองการดำเนินกิจการของรัฐ

Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell [19] ให้นิยามของกลุ่มผลประโยชน์ว่าเป็นกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

Almond และ Powell ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทคือ

1.) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non –associational interest group)ซึ่งหมายถึงกลุ่มเครือญาติ กลุ่มสถานภาพ กลุ่มชนชั้น ที่มีความรู้สึกร่วมกัน มีการเชื่อมโยงทางด้านศิลปวัฒนธรรม อาจมีการเรียกร้องผลประโยชน์เป็นครั้งคราว โดยผ่านบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น การที่เจ้าของที่ดินขอร้องให้ข้าราชการพิจารณาไม่ขึ้นภาษีที่ดิน

2.)กลุ่มผลประโยชน์ที่ไร้บรรทัดฐาน (anomic interest group) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ตามอารมณ์ เช่นการจราจล หรือการเดินประท้วง ซึ่งการเรียกร้องลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในสภาพที่ไม่มีกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งในสังคม

3.)กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institution interest group) เป็นกลุ่มที่มีลักษณะองค์กรเป็นทางการ (informal organization) เช่น พรรคการเมือง หน่วยงานราชการและสถาบันอื่นๆซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่นที่ไม่มีการเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้อาจจะเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเองหรือเป็นตัวแทนให้กลุ่มอื่นในสังคม

4.)กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest group) ซึ่งในที่นี้หมายถึงมีการจัดตั้ง มีสมาชิกที่แน่นอนเช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น

2.5.3 กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group)

จากหนังสือ Encyclopedia of Social Science [20] หมายถึงกลุ่มผลประโยชน์หลายๆกลุ่ม ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจเป็นผลประโยชน์ทั่วไปหรืออาจเพื่อเฉพาะเจาะจงเพื่อกลุ่มเอง ซึ่งการเข้ารวมกลุ่มกันนี้ก็เพื่อต้องการให้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

---

[19] Gabriel A. Almond and G. bingham Powell , Comparative Politics : A Developmental Approach(Boston and Toronto : Little, Brown and Company,1966) p.75 อ้างในพฤทธิสาณ ชุมพล , ระบบการเมือง :ความรู้เบื้องต้น , หน้า 115.

[20] International Encyclopedia of Social Sciences (New York : The Macmillan & the Free Press , 1968) , volume 7,p.486

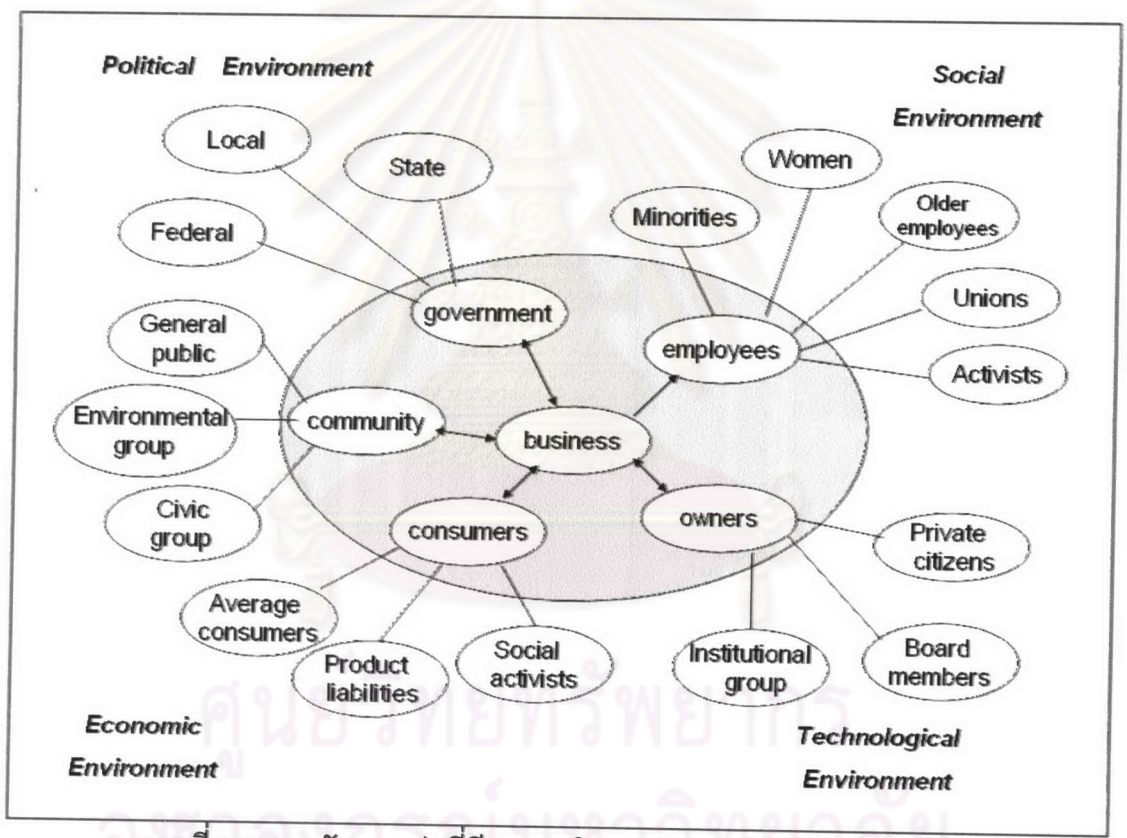
แสวง รัตนมงคลมาศ [21] กล่าวว่า กลุ่มอิทธิพลจะมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการคือ

1.) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่างๆโดยสมัครใจ

2.) เจตนาของการรวมกลุ่มเพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

3.) เจตนาในการรวมกลุ่มเพื่อต้องการจะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างๆของรัฐที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน

นอกจากนั้น " กลุ่มอิทธิพล " ยังหมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มข้าราชการ สมาคม กลุ่มหนังสือพิมพ์ กลุ่มนักธุรกิจ ฯลฯ



ภาพที่ 2.2 แผนผังของกลุ่มที่มีบทบาทในการพัฒนาเมือง (Stakeholders)

---

[21] แสวง รัตนมงคลมาศ ," กลุ่มอิทธิพล : กำเนิดบทบาท ผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง, ในสัตว์การเมือง"(พระนคร : ไทยวัฒนพาณิช , 2514) หน้า213 อ้างถึงใน ธวัชชัย วงษ์มณฑล. " การก่อตัวและบทบาทของสภาองค์กรลูกจ้างในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย " (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2533) หน้า13 -14

จากที่กล่าวมาในข้างต้น กลุ่มที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเมืองในการศึกษาครั้งนี้ จึงหมายถึงกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร (Stakeholder) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้บางกลุ่มอาจจะเป็นทั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงความหมายระหว่าง กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร (Stakeholder) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) จะพบว่า ในกลุ่มลักษณะทั้ง 3 ประการมีความคล้ายคลึงและข้อแตกต่างตรงที่ กลุ่มผลประโยชน์นอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้วยังคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมด้วย และมีบทบาทในการต่อรองกับรัฐและกลุ่มอื่นๆ โดยทั้งสองกลุ่มไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ในขณะที่กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร (Stakeholder) จะเป็นกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กร เป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กร เพราะในการดำเนินกิจกรรมแต่ละกิจกรรมจะต้องคำนึงว่าสิ่งที่พัฒนาจะเกิดผลด้านใดกับบุคคลเหล่านั้นบ้าง โดยที่องค์การจะต้องรับผิดชอบโดยตรง เพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่นั้นๆ และการพัฒนาของกลุ่มดังกล่าวจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านกายภาพ ทางสังคมแก่คนในพื้นที่

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) กลุ่มผลประโยชน์(Interest group) อาจเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์การ (Stakeholder) ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การ ในขณะเดียวกัน กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ก็มีบทบาทต่อการพัฒนาหรือการตัดสินใจขององค์การซึ่งในที่นี้หมายถึงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการประสานการพัฒนาเมืองข้ามเขตบริหารการปกครอง : กรณีศึกษาเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ยังไม่มีงานวิจัยใดที่ศึกษาในเรื่องดังกล่าวโดยตรง ซึ่งงานวิจัยส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาและมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาข้างต้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

2.6.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองหรือการพัฒนาพื้นที่ชานเมือง

รังสรรค์ นันทกาวงศ์[22] ศึกษาถึงแรงต้านและแรงบุกพื้นที่เมืองในเขตหนองแขมพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากพื้นที่ชุมชนเกษตรริมคลองถูกพัฒนาให้กลายเป็นชุมชนพัก

---

[22] รังสรรค์ นันทกาวงศ์ , "การศึกษาความสามารถในการต้านแรงบุกของพื้นที่เมืองที่มีต่อพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง : กรณีศึกษาเขตหนองแขมกรุงเทพมหานคร " วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531

อาศัยแบบเมืองยาวไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลัก ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมถูกบุกรุกโดยการสร้างที่อยู่อาศัย

ชลนิษา สาระพล [23] ได้ศึกษาการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองโดยรอบมหาวิทยาลัยสุรนารี พบว่า หลังจากมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ทำให้ชุมชนโดยรอบมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีย่านการค้าบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยและขยายตัวไปตามถนน มีการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัยมากขึ้น เป็นผลทำให้ชุมชนบริเวณดังกล่าวกลายเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยชานเมืองขนาดใหญ่

บุญชัย แซ่โง้ว [24]ศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันตกเฉียงใต้ของเมืองพิษณุโลกเพื่อรองรับการขยายตัวของมหาวิทยาลัยนเรศวร พบว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วของชุมชนในตำบลท่าโพธิ์ เป็นผลมาจากโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยนเรศวรให้เป็นศูนย์กลางการศึกษาระดับสูงในภาคเหนือตอนบน ทำให้ชุมชนที่อาศัยโดยรอบมีการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนเกษตรชานเมืองเป็น ชุมชนที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้บริการแก่ประชากรในมหาวิทยาลัย จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการวางแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

อุษา โคตรศรีเพชร[25] ศึกษาเกี่ยวกับ การพัฒนาเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณทุ่งรังสิตพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นกิจกรรมนอกภาคเกษตรมากขึ้น เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าว มีความพร้อมต่อการพัฒนาเป็นเมืองที่มีความสะดวกในการเข้าถึง โครงข่ายคมนาคม โครงข่ายคลองชลประทาน ทำให้เกิดการใช้ที่ดินที่หลากหลาย และจากการขยายตัวของชุมชนเมืองที่ขาดระเบียบทำให้ไม่สามารถพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[23] ชลนิษา สาระพล ," การศึกษาการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองโดยรอบมหาวิทยาลัยสุรนารี "วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540

[24] บุญชัย แซ่โง้ว, "แนวทางการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันตกเฉียงใต้ของเมืองพิษณุโลกเพื่อรองรับการขยายตัวของมหาวิทยาลัยนเรศวร " วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2543

[25] อุษา โครตรศรีเพชร,"แนวทางในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณทุ่งรังสิต" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542

2.6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับศักยภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล

ชวลิตา บุรินทร์วัฒนา [26] ศึกษาถึงโอกาสในการพัฒนาสภาพการตั้งถิ่นฐานในเขตอบต. พบว่า พื้นที่ที่อยู่โดยรอบเขตเมืองมีโอกาสพัฒนาเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง เพราะเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางด้านเกษตรกรรม การท่องเที่ยวและ อุตสาหกรรมต่อเนื่อง ในขณะที่ศักยภาพในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของ อบต.ยังขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และขาดความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนา ตลอดจนบุคคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เป็นผลทำให้การพัฒนาไม่สอดคล้องกับศักยภาพและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

อรพิณ สพโชคชัยและคณะ [27] ศึกษาถึง รูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ในการดำเนินงานพัฒนาของอบต.นั้นมีปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลัง เพราะบุคคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสบการณ์และเจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับรายได้จากภาษีอากรที่จัดสรรโดยส่วนกลาง นอกจากนั้นบุคลากรยังขาดศักยภาพในการวางแผนและพัฒนาโครงการต่างๆ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถแปลงวิสัยทัศน์ออกมาเป็นโครงการหรือกิจกรรมแก่ชุมชนได้ และรายได้ของอบต. ส่วนใหญ่ยังมีไม่เพียงพอสำหรับดำเนินงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ทั้งหมด เช่น ด้านการศึกษา การจัดการขยะมูลฝอย นอกจากนั้นยังมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างบทบาทและการดำเนินงานของอบจ.และหน่วยงานภาคราชการะดับภูมิภาค

กองวิชาการและแผนงาน สถาบันดำรงราชานุภาพ[28] ศึกษา เรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในการดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ของอบต.ต่างๆที่มีพื้นที่ติดกัน ไม่มีการประสานในการดำเนินงาน แต่ละแห่งจะดำเนินตามอิสระ ทำให้ผลงานที่อกมาไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนั้นอบต.ยังไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล

จรัส สุวรรณมาลา[29] ศึกษาถึง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริการส่วนตำบล พบว่า แหล่งรายได้สำคัญของอบต.เทพารักษ์ ซึ่งอยู่ในเขตเมืองมาจากภาษีโรงเรือน ในขณะที่อบต. ท่าเยี่ยม ซึ่งเป็น อบต.เขตชนบท รายได้จะมาจากภาษีบำรุงท้องที่ และประสิทธิภาพใน

---

[26] ชวลิตา บุรินทร์วัฒนา ,"โอกาสในการพัฒนาสภาพการตั้งถิ่นฐานระดับท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร " วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาค บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541

[27] อรพิณท์ สพโชคชัยและคณะ ," โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล" (กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540) หน้า48-55

[28] สถาบันดำรงราชานุภาพ , สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , รายงานวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพ : กรมการปกครอง, 2540)

[29] จรัส สุวรรณมาลา , ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล(กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2541) , หน้า 49- 117

การเก็บภาษีของอบต.นั้นเก็บได้เฉพาะ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย แต่ไม่สามารถเก็บภาษีอื่นๆที่กฎหมายกำหนดได้ครบ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์[30] ศึกษา ถึงการเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย พบว่า ในขณะที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงในแง่การขยายตัวของเมือง แต่การปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ เทศบาล ยังมีรูปแบบ ภาระหน้าที่ การคลัง การบริหารงานบุคคล ที่มีการดำเนินงานล่าช้าไม่สอดรับกับสถานการณ์ ประกอบกับมีการขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินงานของเทศบาลมากขึ้น นอกจากนั้นการที่องค์กรส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลทำให้ มีความเป็นอิสระน้อย มีขอบเขตและประสิทธิผลการดำเนินงานในระดับต่ำ ขณะเดียวกันมีการกำหนดให้ส่วนท้องถิ่น คือเทศบาลไม่มีความสัมพันธ์(ในทางปฏิบัติ) กับองค์กรท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใกล้และมีพื้นที่ติดกัน ทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร

2.6.3 งานวิจัยเกี่ยวกับการประสานงาน

เกียรติ จิวะกุล [31] ศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาเมืองและโครงข่ายภูมิภาคในประเทศไทย พบว่า จากสภาพการพัฒนาเมืองในอดีตที่ผ่านมาเป็นผลทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆเช่นทางด้านสภาพแวดล้อมและทางสังคม เช่นการบุกรุกพื้นที่เกษตร การทำลายวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชน และนโยบายในการแก้ไขปัญหายังเป็นการทำงานแบบแยกส่วน ระหว่างเมืองและชนบท โดยเสนอว่า ในการแก้ไขปัญหานั้น ควรมีการพัฒนาเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบท โดยการประสานงานร่วมกันและวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบที่มีการพึ่งระหว่างเมืองและชนบท เช่น เมืองจะต้องทำหน้าที่ในการจัดเตรียมสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแจกจ่ายไปในพื้นที่เมืองและชนบท ขณะเดียวกัน ชนบท ควรมีหน้าที่ในการจัดหาวัตถุดิบและสินค้าเกษตรที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต นอกจากนั้นองค์กรส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ควรร่วมมือกันวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความเชื่อมโยงกัน ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายและงบประมาณในการพัฒนาประเทศได้

ประสาร พันธ์ลิมา[32]. "ศึกษาถึงการประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยงชะอำ – หัวหิน พบว่า ในการดำเนินงานพัฒนาทางด้านการท่องเที่ยวของหัวหิน–ชะอำนั้น การดำเนินงานระหว่าง

---

[30] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัย เรื่อง การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษากรณีเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของไทย

[31] เกียรติ จิวะกุล , " แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาเมืองและโครงข่ายภูมิภาคในประเทศไทย, " วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2536) : 8- 39

[32] ประสาร พันธ์ลิมา[32]. "การประสานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยงชะอำ – หัวหิน "(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537) ,

แผนของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวยังขาดความต่อเนื่อง และมีลักษณะซ้ำซ้อนและเสนอให้มีการประสานงานระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาระหว่างหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ให้มีลักษณะการดำเนินงานที่มีการแบ่งแยกหน้าที่การดำเนินงานอย่างชัดเจนและเปิดโอกาสให้นักลงทุน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ชวลิตา บุรินทร์วัฒนา[33] ศึกษาถึงโอกาสในการพัฒนาสภาพการตั้งถิ่นฐานในเขต อบต. พบว่า จากการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของอบต. ที่มีนโยบายการพัมนาของท้องถิ่นในลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ไม่มีการประสานงานร่วมกันระหว่างอบต.ใกล้เคียง ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง และเสนอให้การดำเนินงานของอบต. มีการประสานงานและพึ่งพากับเทศบาลเมืองชุมพรตลอดจนร่วมวางแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกันเพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอ

สรุปแนวความคิด ในการขยายตัวของเมืองสู่พื้นที่ชานเมืองนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากรูปแบบการพัฒนาและการใช้ที่ดินของเมืองที่ก่อให้เกิดการขยายตัวออกสู่พื้นที่ชานเมือง เนื่องจากพื้นที่บริเวณชานเมืองมีราคาถูก มีสภาพแวดล้อมที่ดี และพื้นที่บริเวณดังกล่าวมักเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเดิมหรือพื้นที่โล่งว่าง ทำให้มีโอกาสพัฒนาได้มากกว่าพื้นที่ในเมือง ซึ่งมีความเข้มข้นของการใช้ที่ดินสูงและเกิดการขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างอยู่ตลอดเวลา ซึ่งลักษณะการขยายตัวของเมืองส่วนใหญ่จะขยายตามแนวเส้นทางคมนาคม โดยในระยะแรกพื้นที่ชานเมืองจะเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะดี ทำให้เกิดแหล่งที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ จนกระทั่ง เกิดเป็นย่านพาณิชยกรรมเพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองสู่พื้นที่ชานเมืองส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆมากมาย ทั้งปัญหาทางด้านสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ จึงจำเป็นจะต้องมีการพัฒนาเมือง ซึ่งการพัฒนาเมืองนั้นจะต้องเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้นๆ นอกจากนั้น การพัฒนาเมืองจะต้องสร้างให้เกิดความเสมอภาคในสังคม ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะเมืองที่มีลักษณะการขยายตัวของเมืองเข้าสู่เขตบริหารการปกครองอีกเขตหนึ่ง (อบต.) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง สององค์กร (เทศบาลและอบต.) จะดำเนินการพัฒนาเมืองโดยการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรด้วยกันเอง เพื่อทำให้การพัฒนามีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกันการพัฒนาเมืองจะต้องคำนึงถึง

---

[33] ชวลิตา บุรินทร์วัฒนา ,"โอกาสในการพัฒนาสภาพการตั้งถิ่นฐานระดับท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร " วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาค บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541

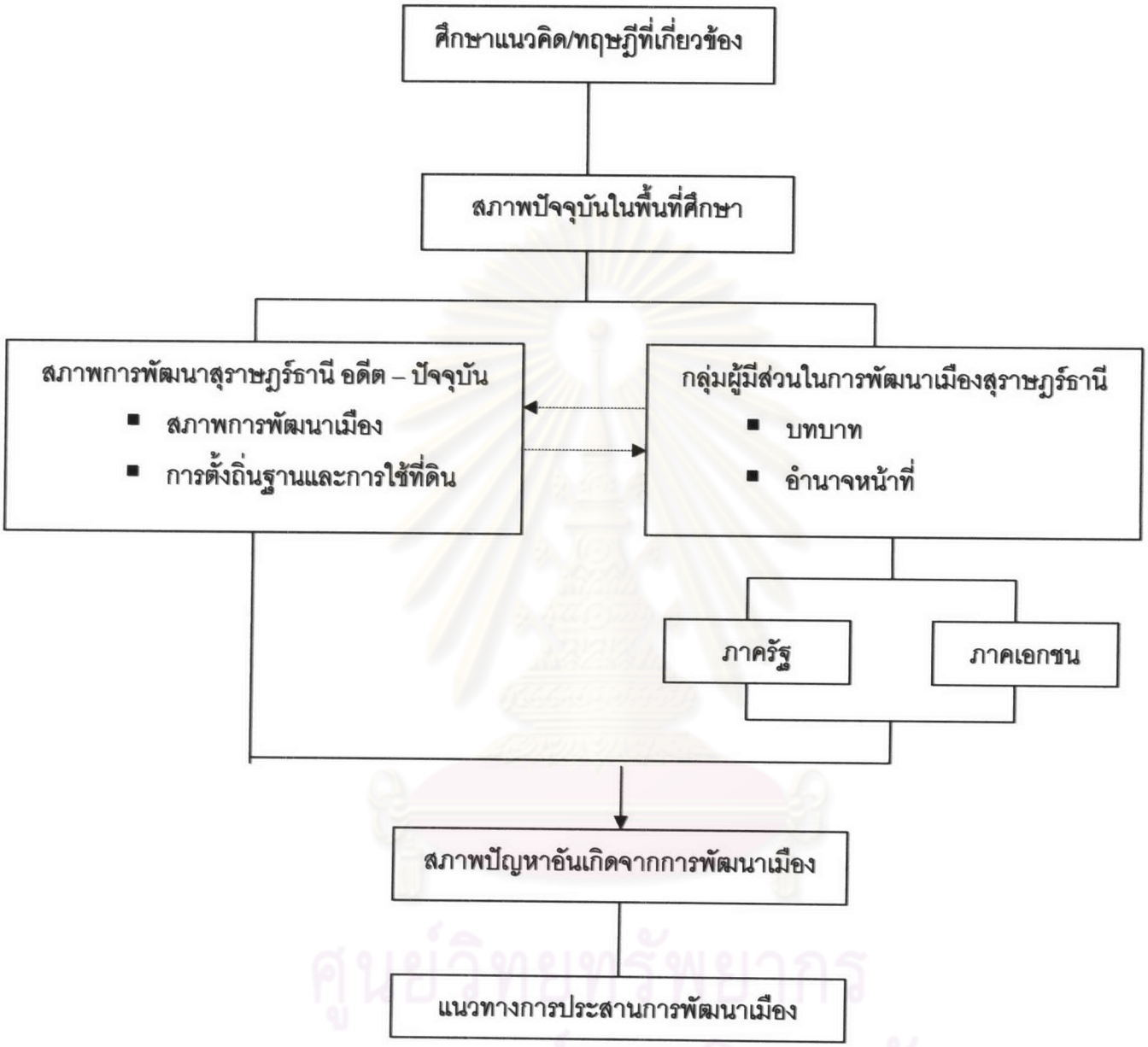
กลุ่มคนต่างๆที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเมือง ซึ่งกลุ่มเหล่านี้อาจเป็นปัจจัยแวดล้อมปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจดำเนินงานพัฒนาเมือง

สำหรับเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งปัจจุบันเมืองมีการขยายตัวเข้าสู่พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผลทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาเมือง ประกอบกับสภาพการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นนั้นมีผลมาจาก การขยายหน่วยงานส่วนภูมิภาค การลงทุนของนักธุรกิจ ฯลฯ ในพื้นที่ ซึ่งกลุ่มหรือบุคคลเหล่านี้มีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง ประกอบกับการดำเนินงานพัฒนาเมืองในปัจจุบันของเทศบาลและอบต. ที่ต่างดำเนินงานอย่างแยกส่วนนั้น เป็นผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ซึ่งลักษณะการขยายตัวและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จึงสอดคล้องกับแนวความคิดที่นำมาอธิบาย

ดังนั้นในการศึกษา “ การประสานการพัฒนาเมืองข้ามเขตบริหารการปกครอง : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรอบ” จึงใช้แนวคิดเกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองและพื้นที่ชานเมือง ประกอบกับแนวคิดในการประสานงาน และอำนาจหน้าที่ขององค์กร เป็นกรอบในการศึกษาการพัฒนาเมืองข้ามเขตบริหารการปกครอง ของเมืองสุราษฎร์ธานี เพื่อเสนอแนวทางในการประสานงานร่วมกันระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สามารถแก้ไขปัญหาและมีการวางแผนพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ อันจะทำไปสู่การพัฒนาแบบบูรณาการในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรอบการศึกษา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย