

## คำนำ

เอกสารประกอบการสอน รายวิชาผังเมือง รหัส 3108-9001 จัดทำขึ้นตามจุดประสงค์รายวิชา มาตรฐานวิชาชีพ และคำอธิบายรายวิชา ตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง พุทธศักราช 2557 ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ นักเรียนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง สาขาเทคนิคสถาปัตยกรรม ได้ใช้เป็นแนวทางในการเรียนรู้การผังเมืองในประเทศไทย

การจัดทำเอกสารประกอบการสอน วิชาผังเมือง เล่มนี้ ได้มีการศึกษาค้นคว้าจากคู่มือ และเอกสารต่างๆ หลายเล่ม และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ได้นำมาเรียบเรียงเนื้อหา ให้มีความถูกต้องครบถ้วน เพื่อให้สอดคล้องตามหลักสูตร แยกเป็นหน่วยการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถนำไปประกอบอาชีพได้

ผู้จัดทำหวังว่าเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ คงจะมีประโยชน์ต่อครูผู้สอน และผู้เรียน รวมทั้งผู้สนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับผังเมืองเป็นอย่างยิ่ง หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะได้รับคำติชม และข้อเสนอแนะ ด้วยความเต็มใจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเอกสารประกอบการสอนต่อไป

วีระยุทธ หอมหวลดี

ครูชำนาญการ

วิทยาลัยเทคนิคสุโขทัย

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
สารบัญภาพ	จ
จุดประสงค์/มาตรฐาน/คำอธิบายรายวิชา	ซ
แผนจัดการเรียนรู้	ญ
<b>หน่วยที่ 1</b>	
<b>ความหมายของการผังเมือง</b>	1
1.1 ความหมายของเมือง	2
1.2 ความหมายของการผังเมือง	6
1.3 ความหมายของชนบทและเมือง	8
1.4 ความจำเป็นของการผังเมือง	13
1.5 ขอบเขตของงานผังเมือง	17
แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 1	21
เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 1	23
<b>หน่วยที่ 2</b>	
<b>ความรู้เกี่ยวกับชนิดและองค์ประกอบของเมือง</b>	24
2.1 ขนาดและขอบเขตของเมือง	25
2.2 ชนิดของเมือง	28
2.3 รูปร่างของเมือง	31
2.4 องค์ประกอบของเมือง	38
แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 2	42
เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 2	44
<b>หน่วยที่ 3</b>	
<b>ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของผังเมือง</b>	46
3.1 ชุมชนดั้งเดิมหรือยุคก่อนประวัติศาสตร์	47
3.2 ชุมชนเมืองโบราณ	50
3.3 ชุมชนแบบยุคกลาง	57
3.4 ชุมชนแนวใหม่	57

## สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	3.5 ชุมชนยุคอุตสาหกรรม	58
	3.6 วิวัฒนาการและการตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย	59
	3.7 การวางผังเมืองสมัยใหม่ในประเทศไทย	68
	แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 3	72
	เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 3	74
<b>หน่วยที่ 4</b>	<b>ทฤษฎีสำคัญทางผังเมือง</b>	76
	4.1 ธรรมชาติของเมือง	77
	4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการขยายตัวของเมือง	83
	4.3 การขยายขนาดของเมือง	88
	4.4 การกลายเป็นเมือง	90
	4.5 การเติบโตของเมือง	91
	แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 4	92
	เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 4	94
<b>หน่วยที่ 5</b>	<b>การวางผังเมือง</b>	95
	5.1 การนำทฤษฎีไปใช้ในการออกแบบวางผังเมือง	96
	5.2 การวางผังเมืองรวม	96
	5.3 กานกำหนดเขตวางผังเมืองรวม	97
	5.4 การแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวม	98
	5.5 การประมาณการการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ	100
	5.6 หลักการกำหนดที่ตั้งของการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ	101
	5.7 แนวโน้มการผังเมืองในอนาคตของไทย	103
	แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 5	113
	เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 5	115
<b>หน่วยที่ 6</b>	<b>ระบบการจัดการจราจร</b>	117
	6.1 การวางโครงข่ายถนน	115

## สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	6.2 การจำแนกประเภทของถนน	119
	6.3 ประเภทของถนน	120
	6.4 รูปแบบของถนนในเมือง	122
	6.5 หลักการวางรูปแบบของถนนในเมือง	126
	แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 6	127
	เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 6	129
<b>หน่วยที่ 7</b>	<b>ปัญหาของเมือง</b>	131
	7.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของเมือง	132
	7.2 ผลกระทบอันเกิดจากปัญหาของเมือง	138
	7.3 แนวทางแก้ไขปัญหาของเมือง	141
	แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 7	148
	เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 7	150
<b>หน่วยที่ 8</b>	<b>กฎหมายและการจัดสรรที่ดิน</b>	152
	8.1 ความเป็นมาของการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย	153
	8.2 การจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย	155
	8.3 กฎหมายและการจัดสรรที่ดิน	155
	แบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 8	160
	เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียนหน่วยที่ 8	162
<b>บรรณานุกรม</b>		180
<b>ภาคผนวก</b>		186

## สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1.1	แสดงสภาพชนบท	8
ภาพที่ 1.2	แสดงสภาพเมือง	9
ภาพที่ 1.3	แสดงชุมชนแออัด	15
ภาพที่ 1.4	แสดงปัญหาของเมือง	16
ภาพที่ 1.5	แสดงความสัมพันธ์ของการวางผังเมืองกับการพัฒนาประเทศ	18
ภาพที่ 1.6	แสดงความสัมพันธ์ของการวางแผนพัฒนา	19
ภาพที่ 2.1	แสดงนครวาติกันในกรุงโรม	29
ภาพที่ 2.2	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Radio Centric	33
ภาพที่ 2.3	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Core	33
ภาพที่ 2.4	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Star	34
ภาพที่ 2.5	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Ring	34
ภาพที่ 2.6	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Linear	35
ภาพที่ 2.7	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Rectilinear	35
ภาพที่ 2.8	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Articulated sheet	36
ภาพที่ 2.9	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Branch	36
ภาพที่ 2.10	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Gallaxy	37
ภาพที่ 2.11	แสดงรูปร่างของเมืองแบบ Sattlelite	37
ภาพที่ 2.12	แสดงเส้นทางการสัญจร	38
ภาพที่ 2.13	เขตพักอาศัย	40
ภาพที่ 2.14	เขตอุตสาหกรรม	41
ภาพที่ 2.15	เขตพักผ่อนหย่อนใจ	41
ภาพที่ 3.1	แสดงปิรามิด	50
ภาพที่ 3.2	แสดงลักษณะผังเมืองกรีก	53
ภาพที่ 3.3	แสดงลักษณะผังเมืองโรมัน	54
ภาพที่ 3.4	แสดงการจัดสวนแบบอิตาลีเรเนอร์ซอง	55
ภาพที่ 3.5	แสดงการจัดสวนแบบฝรั่งเศสเรเนอร์ซอง	56
ภาพที่ 3.6	แสดงการจัดสวนแบบอังกฤษเรเนอร์ซอง	56
ภาพที่ 3.7	แสดงลักษณะผังเมือง Muchen	57

## สารบัญภาพ (ต่อ)

		หน้า
ภาพที่ 3.8	เมืองฟลอเรนส์	58
ภาพที่ 3.9	แสดงเครื่องจักรไอน้ำ	59
ภาพที่ 3.10	แผนผังบริเวณ ต.เมืองเก่า อ.เมือง จ.สุโขทัย	62
ภาพที่ 3.11	แสดงเจดีย์ทรงพุ่มข้าวบิณฑ์	63
ภาพที่ 3.12	ภาพสะพานไม้ เมืองอยุธยา	65
ภาพที่ 3.13	แสดงกำแพงกรุงรัตนโกสินทร์สมัยแรก	67
ภาพที่ 3.14	ผังลิทซ์ฟิลด์ พ.ศ. 2503	68
ภาพที่ 3.15	การขยายตัวของกรุงเทพฯ พ.ศ. 2501-2522	69
ภาพที่ 3.16	ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549	70
ภาพที่ 4.1	แสดงเมืองที่เป็นศูนย์กลางคอยรับสิ่งบริการ	78
ภาพที่ 4.2	แสดงเมืองที่เป็นเส้นทางขนส่ง	78
ภาพที่ 4.3	แสดงเมืองที่เกิดจากหน้าที่พิเศษ	80
ภาพที่ 4.4	แสดงเมืองที่เกิดจากการผสมผสาน	81
ภาพที่ 4.5	แสดงการตั้งถิ่นฐานแบบเป็นกลุ่ม	82
ภาพที่ 4.6	แสดงการตั้งถิ่นฐานแบบกระจาย	83
ภาพที่ 4.7	ทฤษฎีรูปดาว	84
ภาพที่ 4.8	ทฤษฎีรูปวงกลม	85
ภาพที่ 4.9	ทฤษฎีรูปพาย	87
ภาพที่ 4.10	แสดงการเปรียบเทียบทฤษฎีรูปวงกลม ทฤษฎีรูปพายและ ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง	87
ภาพที่ 6.1	การเชื่อมต่อของถนนสายย่อย	121
ภาพที่ 6.2	ถนนระบบรัศมี	122
ภาพที่ 6.3	ระบบถนนตารางหมากรุก	123
ภาพที่ 6.4	ระบบถนนวงรอบหรือวงแหวน	125
ภาพที่ 6.5	ระบบถนนตามแนวตรง	125
ภาพที่ 7.1	แสดงปัญหาน้ำท่วมขัง	135
ภาพที่ 7.2	แสดงปัญหาการจราจรติดขัด	136
ภาพที่ 7.3	แสดงปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย	137

## สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่ 7.4	แสดงปัญหาสิ่งแวดล้อม	หน้า 137
------------	----------------------	-------------

# หน่วยที่ 1

## เรื่อง

### ความหมายของการผังเมือง

#### หัวข้อเรื่อง

- 1.1 ความหมายของเมือง
- 1.2 ความหมายของการผังเมือง
- 1.3 ความหมายของชนบทและเมือง
- 1.4 ความจำเป็นของการผังเมือง
- 1.5 ขอบเขตของงานผังเมือง

#### สาระสำคัญ

วิชาการผังเมือง (Town Planning or City Planning) เป็นศาสตร์ที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบันจากทุกวงการ โดยทางตรงและทางอ้อม กล่าวกันว่ามนุษย์ทั้งที่เป็นทางส่วนตัวหรือโดยเป็นหมู่คณะรู้จักวางแผนมาตั้งแต่ตอนเริ่มแรกของวิวัฒนาการยุคแรกสุดแล้ว และอาจพูดได้ว่าถ้าไม่มีการวางแผน (Planning) ก็คงจะไม่มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นอย่างแน่นอน มนุษย์ก็คงจะเป็นเพียงสัตว์โลกที่มีสัญชาตญาณ และปฏิกิริยาที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่มีระบบสังคมและการปกครองที่มีแบบแผนที่แตกต่างไปจากสัตว์อื่นๆ ไม่มีการเกษตรกรรม การหัตถกรรม การอุตสาหกรรม การก่อสร้าง ตลอดจนศิลปะ หรือการสร้างสรรค์ ตลอดจนการฝึกฝนวางแผนอย่างมีจุดมุ่งหมายและเหมาะสม ซึ่งเป็นพฤติกรรมพื้นฐานของมนุษย์ทุกเผ่าพันธุ์ ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนจึงได้มีวิวัฒนาการ และเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์ของโลกเสมอมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของทุกคน ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกแบบ การก่อสร้าง อาคาร และการคมนาคม รวมทั้งการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ จึงถูกเรียกขานว่า “การผังเมือง” (Town Planning) หรือ “การวางผังชุมชนและการวางผังภาค” (Urban Planning and Regional Planning)

#### จุดประสงค์การเรียนรู้

1. อธิบายความหมายของการผังเมืองได้อย่างถูกต้อง
2. จำแนกความแตกต่างระหว่างชนบทและเมืองได้อย่างถูกต้อง
3. บอกความจำเป็นและขอบเขตของการผังเมืองได้อย่างถูกต้อง
4. แสดงทัศนคติที่ดีในการทำงาน ในด้านการมนุษย์สัมพันธ์ที่ดี



## หน่วยที่ 1

### บทนำ

การผังเมือง เป็นศาสตร์ที่มีมาตั้งแต่โบราณ และเป็นที่น่าสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ทั้งทางตรงและทางอ้อม มีการศึกษากันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กว่าที่จะเป็นเมืองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบหลายๆ ด้าน โดยมีผู้เชี่ยวชาญทุกแขนงให้คำจำกัดความแตกต่างกันไป

#### 1.1 ความหมายของเมือง

##### เมือง คืออะไร (What is a City)

คำว่า “เมือง” ในประวัติศาสตร์กรีกและโรมัน หมายถึง บริเวณที่อยู่ในเขตกำแพงเมืองเท่านั้น ในประเทศอังกฤษ หมายถึง บริเวณท้องที่ตำบลหนึ่งซึ่งเป็นอาณาเขตการปกครองขององค์กษัตริย์ ในอเมริกาหมายถึง บริเวณที่อยู่ในท้องที่ปกครองและดำเนินการของเทศบาลตามกฎหมาย ในออสเตรเลียและแคนาดา หมายถึง ขอบเขตอำนาจขององค์ประกอบท้องถิ่น (เทศบาล) สำหรับไทยเรานั้น รู้สึกว่าใช้กันอย่างกว้างขวางมาก เช่นคำว่า เมืองไทย หมายถึงบริเวณทั้งประเทศเลยทีเดียว ซึ่งอาจจะหมายความแคบลงไปในขนาดของจังหวัดก็ได้ เช่น คำว่า เมืองตาก เมืองเพชรบูรณ์ เป็นต้น แต่บางทีก็หมายความถึงเฉพาะชุมชนชุมชนที่อยู่ในเขตที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด สำหรับคำว่า “เมือง” ใช้ประกอบคำว่า “เทศบาล” เป็นเทศบาลเมือง ในพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ซึ่งหมายความละเอียด ลงไปถึงเฉพาะบริหารชุมชนชุมชน “ในเขตเทศบาล” ซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือชุมชนชุมชนตั้งแต่ 50,000 คน และอยู่กันอย่างหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 2,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

ในทัศนะคติของนักประวัติศาสตร์ บริเวณเมืองที่เขาสนใจจะเป็นบริเวณเฉพาะแห่ง ซึ่งส่วนมากเป็นเมืองใหญ่ๆ เท่านั้น ทั้งนี้เพราะมุ่งหมายเพื่อจะพิสูจน์ความเป็นมาในอดีต โดยอาศัยประวัติศาสตร์ของเมืองนั้นๆ หรือเพื่อจะอธิบายถึงเมืองนั้นๆ ตามทฤษฎีทางประวัติศาสตร์

ในทัศนะคติของนักบริหาร “เมือง” หมายถึง ขอบเขตการปกครองควบคุมตามกฎหมาย หรือลักษณะขององค์การปกครองบริหารเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเขามุ่งหมายเพื่อวางนโยบายในการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขปัญหาของชุมชนเท่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพียงอย่างเดียว

ในทัศนะคติของนักปรัชญา คำว่า “เมือง” อาจจะเป็นเพียงการบรรยายความรู้สึกที่มีชุมชนชุมชนว่า ดี เลว หรืออื่นๆ ดังเช่นที่นักปรัชญาคริสโตเตล กล่าวไว้ว่า The good Life can only be lived in the city (ชีวิตที่ดีนั้นต้องอยู่ในเมืองเท่านั้น) หรือที่นักประพันธ์กล่าวไว้ในบทประพันธ์ของตนว่า Hell is a city much like London (นรกคือเมืองที่เหมือนกับกรุงลอนดอน)

ในทัศนะคติของนักภูมิ-ประวัติศาสตร์ หรือนักมนุษยวิทยา คำว่า “เมือง” หมายถึงเฉพาะถึงการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพฤติกรรมของชุมชนซึ่งนิยามคำว่า “เมือง” เป็นศูนย์กลางของมนุษย์ในการปกครอง และการพัฒนาที่ดิน การจำแนกแจกแจงพื้นที่ และการเปลี่ยนแปลงขนาดที่ตั้งและสภาวะภายในชุมชน “เมือง” เป็นคำแสดงความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันระหว่างมนุษย์กับท้องถิ่น

นักสังคมส่วนใหญ่มักจะมอง “เมือง” ในด้านที่เป็นชุมชนของมนุษย์ที่มีลักษณะสภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษแตกต่างกับสัตว์ชนิดอื่นๆ โดยมีการรวมกันอยู่เป็นกลุ่มก้อน และประสานกันอยู่ในกรอบขนบธรรมเนียมประเพณี อันเป็นสถาบันพิเศษทางสังคม

การให้คำจำกัดความของ “เมือง” ได้มีผู้ให้คำจำกัดความหลายอย่าง ความไม่เห็นพ้องต้องกันในคำจำกัดความของเมืองเกิดขึ้นบ่อยๆ แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเอง สำนักงานจัดสำมะโนประชากร (A threar of Census) ให้คำจำกัดความของ เมือง อย่างหนึ่ง แต่มีหลายรัฐก็ไม่ได้เห็นด้วยกับคำจำกัดความนั้น นักจิตการได้เห็นพ้องต้องกันถึงการให้คำจำกัดความของเมือง โดยการกล่าวเปรียบเทียบระหว่างเมือง และชนบท ซึ่งได้มีการกล่าวถึงข้อเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

**1.1.1 จำนวนประชากร** โดยการกำหนดจำนวนประชากรไว้จำนวนหนึ่ง และถ้าชุมชนใดมีจำนวนประชากรสูงกว่าที่กำหนดไว้ ชุมชนนั้นก็จะเป็นเขตเมือง ซึ่งการกำหนดจำนวนประชากรนี้ในแต่ละประเทศก็กำหนดแตกต่างกันออกไป เช่น เดนมาร์กกำหนดว่า 200 คน ไชล์แลนด์ 300 คน เวเนซุเอลาและนิวซีแลนด์กำหนด 1,000 คน ไอเอแลนด์ 1,500 คน ฝรั่งเศส คองโกและอาร์เจนตินา 2,000 คน สหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก 2,500 คน เบลเยียม อินเดีย กานา และเนเธอร์แลนด์ 5,000 คน กรีซ 10,000 คน การให้คำจำกัดความของความเป็นเมืองโดยพิจารณาจากจำนวนประชากรนี้มีจุดอ่อนตรงที่มีหลายๆ เมืองที่ประชากรมีมากกว่า 2,500 คน หรือ 10,000 คน แต่ไม่มีคุณสมบัติเป็นเมืองเลย ในขณะที่บางเมืองมีประชากรน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดแต่มีคุณสมบัติเป็นเมือง

**1.1.2 ความหนาแน่น** ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดความหนาแน่นของเมืองเอาไว้ มาร์ค เจฟเฟอสัน (Mark Jefferson) กล่าวว่า ชุมชนใดที่มีความหนาแน่นของประชากร 10,000 คนต่อตารางไมล์ ชุมชนนั้นเป็นเมือง นักวิชาการอื่นๆ ได้กำหนดความหนาแน่นต่ำกว่านี้ โฮป ทิสเดลเอลดริจ (Hope Tisdale Eldridge) ไม่เห็นด้วยกับ เจฟเฟอสัน เขากล่าวว่า การกลายเป็นเมือง คือ ขบวนการของการที่ประชากรมาอยู่รวมกัน

**1.1.3 ประวัติศาสตร์** ได้มีการนำเอาประวัติศาสตร์มาใช้ในการกำหนดความเป็นเมืองโดยหลักการที่ว่าชุมชนจะเป็นเมืองก็ดูตามประวัติของมันว่ามันเคยเป็นเมืองมาในอดีตหรือไม่ ประชาชนจะยอมรับความเป็นเมืองของชุมชนสืบต่อกันมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งในอดีตนั้น เมืองและชนบทที่มีความแตกต่างกันมาก และการใช้คำจำกัดความก็ไม่ค่อยจะมีหลักเกณฑ์อะไรนัก

**1.1.4 พระราชบัญญัติการปกครอง** ในกรณีนี้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่าชุมชนใดจะเป็นเขตเมือง ในสหรัฐอเมริกาชุมชนใดจะเป็นเมืองหรือชนบทขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐแต่ละรัฐ ตามกฎหมายของเทศบาลของประเทศยุโรปในยุคกลางนั้นชุมชนที่เป็นเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะเปิดตลาดได้

**1.1.5 สิ่งประดิษฐ์ที่มองเห็น** เมืองเป็นเขตที่ถูกสร้างขึ้นมา แต่ชนบทเกิดขึ้นเอง ส่วนประกอบของเมืองเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ถนน ตึกรามบ้านช่อง ทางน้ำ และสิ่งประดิษฐ์อื่นๆ ริชาร์ด แอลไมเออร์ (Richard L.Meier) ได้ให้คำจำกัดความของเมืองว่า คือ สถานที่ซึ่งสะสมสิ่งประดิษฐ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นจนกระทั่งทำให้สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติหมดไป แต่สิ่งก่อสร้างใหม่ๆ ก็เกิดขึ้นในชนบทได้เหมือนกัน เช่น อาจจะมีตึกใหญ่โต มีลิฟท์ขึ้นลง เพื่อเป็นที่เก็บผลิตผลทางการเกษตรกรรม นักสังคมวิทยา กล่าวว่า “ควรจะให้คำจำกัดความของเมืองโดยพิจารณาถึงประชากรไม่ใช่สิ่งของ”

**1.1.6 การดำรงชีวิต** หมายถึง แบบของชีวิตและความรู้สึก เมืองจะมีแบบแผนและทัศนคติอย่างหนึ่ง ชนบทก็มีอีกอย่างหนึ่งแตกต่างกันออกไป ชาวเมืองจะมีความใกล้ชิดกันในด้านกายภาพ เช่น เดินเบียดเสียดเหยียดยัดกันอยู่ในถนน หรือบนรถเมล์ แต่ด้านจิตใจหรือความรู้สึก หรือความสัมพันธ์เขาจะห่างไกลกัน แบบอย่างของชาวเมืองนั้นจะเป็นผู้เฝ้าระวังเวลาอาศัยอยู่ในบ้าน ในอาณาเขตและไม่รู้จักเพื่อนบ้านใกล้เคียง

**1.1.7 อาชีพ** อาจกล่าวได้อย่างง่ายๆ ว่า ชาวเมือง คือผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพในการเพาะปลูกอยู่กับดินทราย ในปี ค.ศ. 1938 สภาของสถาบันสถิตินานาชาติได้แนะนำให้คำจำกัดความของเมืองว่าให้พิจารณาตามเปอร์เซ็นต์ของประชากรที่ประกอบอาชีพต่างๆ ในเมืองอาชีพส่วนใหญ่ จะเป็นอาชีพบริการ การค้า และการอุตสาหกรรม และในเมืองมีการแบ่งงานกันทำมากมายหลายประเภท แต่ถ้าหากใช้คำจำกัดความอันนี้ก็มีปัญหาอีก คือว่า มีเมืองใหญ่ๆ หลายเมืองในอังกฤษและบัลแกเรีย จะถูกจัดว่าเป็นเขตชนบท และมีเมืองเล็กๆ ซึ่งเป็นชุมทางรถไฟในแคนซัส อเมริกา จะถูกจัดว่าเป็นเมือง และการใช้กฎเกณฑ์อันนี้ของเมืองที่อยู่ในเขตเหมืองแร่ จะนำไปสู่ความยากลำบากและครอบคลุมในการให้คำจำกัดความของเมืองที่อยู่ในเขตเหมืองแร่ เพราะอาชีพของเขาเหล่านั้น ไม่ใช่การเกษตรกรรม แต่ก็ไม่ใช่อาชีพแบบชาวเมืองด้วย

**1.1.8 คุณลักษณะของย่านการค้า** ย่านการค้าจะกำหนดความเป็นเมืองได้ ย่านที่เป็นตลาดย่านนั้นก็เป็นเมือง เฟรดดริค แรทเซล (Friedrich Ratzel) ได้ให้คำจำกัดความของเมืองว่า “เมือง คือสถานที่ที่กว้างใหญ่ เป็นที่รวมของมนุษย์อย่างถาวรและอาณาบริเวณนั้นจะเป็นย่านการค้าใหญ่” อาร์เธอร์ สเมลล์ (Arther Smalles) กล่าวว่า “เมือง คือ สถานที่ซึ่งมีธนาคารและร้านค้า” กฎเกณฑ์อันนี้แคบมาก เพราะการธุรกิจนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเมืองเท่านั้น

**1.1.9 การอุตสาหกรรม** โดยการใช้กฎเกณฑ์ว่า เมือง คือ ที่มีโรงงาน แต่ในเขตชนบท ก็อาจจะมีโรงงานเล็กหลายโรงงาน หรืออาจจะมีโรงงานใหญ่สักโรงงานหนึ่งก็ได้ และชนบทนั้นก็ถูกเรียกว่าเป็นเขตเมืองหรือ

**1.1.10 ความเป็นกาฝากหรือการต้องพึ่งผู้อื่น** ธรรมชาติของเมืองจะต้องเป็นกาฝากของชนบท เวอเนอร์ สอมบาร์ท (Werner Sombart) กล่าวว่า เมือง คือ ที่รวมของมนุษย์ที่ต้องพึ่งพาผลผลิตทางเกษตรกรรมและแรงงานจากชนบทเพื่อการอยู่รอดของตนเอง ความต้องการอาหารทุกวันทำให้เมืองต้องขึ้นอยู่กับเขตชนบท มักจะมีคำโบราณกล่าวว่า ชนบทคือชีวิต ส่วนเมืองนั้นคือ กาฝากหรือพยาธิหรือความเสื่อมโทรมทั้งหลาย และในการตอบแทนเมืองก็ได้ให้สิ่งฟุ่มเฟือยของชีวิตแก่ชนบท หรือไม่ก็ให้ความคุ้มครองทางด้านการทหารแก่ชนบท แต่กฎเกณฑ์นี้ไม่เป็นจริงสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว เพราะว่าทั้งเมืองและชนบทต่างก็หวังพึ่งตัวเองในด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การทหาร การศึกษา การแพทย์ และสิ่งประดิษฐ์ต่างๆ

**1.1.11 การคมนาคมขนส่ง** เมืองเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง ตัวอย่างคือ ในฝรั่งเศส ที่มีคำกล่าวว่า “เส้นทางทุกสายมุ่งสู่กรุงปารีส” ในกรุงปารีสนั้น ทางรถไฟทุกสายต้องไปสู่กรุงปารีส เราจะเดินทางจากเมือง เอ ไปเมือง บี ซึ่งห่างกันเพียง 50 ไมล์ โดยไม่ผ่านปารีสไม่ได้ เราจะต้องนั่งรถไฟ 150 ไมล์เข้าปารีสแล้วก็เปลี่ยนรถไฟเดินทางไปอีก 175 ไมล์ จึงจะถึงจุดหมายปลายทาง ชาร์ล คูลี (Charles H. Cooley) กล่าวว่า การที่เส้นทางคมนาคม มีการหยุดที่แห่งใดแห่งหนึ่งทำให้เกิดเมืองใหม่ขึ้นมา

**1.1.12 การเดินทาง** การเดินทางเป็นการกระจายส่วนของเมือง ชาวเมืองส่วนใหญ่มีการเดินทาง แต่ชาวนาในส่วนต่างๆ ของโลก ก็เช่นกัน จีน บรันส์ และปีแอร์ เคสฟอนเพน (Chin Bruns and Piere Kesfonpen) ได้ให้การเดินทางเป็นตัวแยกเมืองออกจากชนบท เขากล่าวว่า “ชาวเมืองส่วนใหญ่จะใช้เวลาในการทำงานส่วนมากอยู่ในเมือง ส่วนชาวชนบทนั้นจะใช้เวลาในการทำงานส่วนใหญ่อยู่นอกชุมชน”

**1.1.13 การปกครองและศาสนา** เมืองมักจะเป็นศูนย์กลางของโบสถ์ และการปกครอง เฮนรี พิเรเน (Henry Pirenne) บรรยายถึงเมืองว่า “ลักษณะเด่นของเมือง คือ ประตูเมือง โบสถ์ และความหนาแน่นของประชากร” แต่คำจำกัดความนี้มันไม่เหมาะสมกับสมัยนี้ ศาสนา และการปกครองได้ลดความสำคัญลงมากแล้ว ในเมืองที่เจริญแล้วหลายเมือง

**1.1.14 จุดศูนย์กลาง** เมืองเป็นจุดศูนย์กลางสำคัญที่ทุกสิ่งทุกอย่างเกิดขึ้น ศูนย์กลางของเมืองในแต่ละเมืองไม่เหมือนกัน บางเมืองอาจหมายถึงย่านถนนหลักของเมือง (Main Street) บางเมืองอาจหมายถึงย่านธุรกิจการค้า อย่างไรก็ตาม ศูนย์กลางของเมือง คือ ที่ซึ่งไม่มีคนอาศัยอยู่ แต่เป็นสถานที่ที่มีคนเป็นจำนวนมากเดินทางไปเพื่อจะทำงาน จ่ายของ หรือเพื่อเข้าชมมหรสพ และเป็นย่าน

ที่มีทรัพย์สินแพงที่สุดของเมือง มีเมืองหลายเมืองที่มีศูนย์กลางหลายศูนย์กลาง แต่ก็ยังมีบางเมืองที่ได้รวมศูนย์กลางเหล่านี้เข้าด้วยกัน ในยุคที่รถยนต์เป็นที่แพร่หลายนี้ เมืองมักจะกระจายศูนย์ธุรกิจ ร้านค้า และมหรสพออกไป

**1.1.15 ความแปลก** ความไม่เหมือนกัน (Heterogeneity) เมืองมีความซับซ้อนและปนเปกันมากกว่าในชนบท ในเมืองมีสิ่งก่อสร้างและประชากรหลากหลายประเภท แฮนส์ ดอร์ริส (Hans Dorries) กล่าวว่า “เรารู้จักเมืองก็โดยแบบแผนการควบคุม ความใกล้ชิดของกลุ่มคนที่อยู่รอบๆ ศูนย์กลาง และมีสิ่งมากมายหลายประเภทในเมือง”

**1.1.16 การใช้ปัจจัยหลายอย่าง** เป็นวิธีที่ดีมาก เพราะโดยการพิจารณาหลายๆ ปัจจัยที่กล่าวมาแล้วรวมกัน ถ้าโดยวิธีการนี้พอจะสรุปได้ว่า เมืองคือที่ซึ่ง

- 1) คนเป็นจำนวนมากอาศัยอยู่ในเขตที่ติดต่อกัน
- 2) คนประกอบอาชีพที่ไม่ใช่เกษตรกรรม
- 3) คนจะมีวิถีทางดำเนินชีวิตเป็นแบบอย่างที่มีการติดต่อกันโดยไม่รู้จักรือเสียง และ

แบบเป็นทางการและมีความสัมพันธ์แบบหุติยภูมิ

นักวิชาการต่างๆ จะไม่เห็นพ้องต้องกันในคำจำกัดความของเมือง ทั้งนี้ก็เพราะว่าตัวเมืองแต่ละเมืองก็มีความแตกต่างกันในแง่ต่างๆ มากมาย

## 1.2 ความหมายของการผังเมือง

วิชาการผังเมือง (Town Planning or City Planning) เป็นศาสตร์ที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบันจากทุกวงการทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กล่าวกันว่า มนุษย์ทั้งที่เป็นทางส่วนตัวหรือโดยเป็นหมู่คณะรู้จักวางแผนมาตั้งแต่ตอนเริ่มแรกของวิวัฒนาการยุคแรกสุดแล้ว และอาจพูดได้ว่า ถ้าไม่มีการวางแผน (Planning) ก็คงจะไม่มีการเกิดขึ้นอย่างแน่นอน มนุษย์ก็คงจะเป็นเพียงสัตว์โลกที่มีสัญชาตญาณ และปฏิกิริยาที่ตอบสนองต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่มีระบบสังคมและการปกครองที่มีแบบแผนที่แตกต่างไปจากสัตว์อื่นๆ ไม่มีการเกษตรกรรม การหัตถกรรม การอุตสาหกรรม การก่อสร้าง ตลอดจนศิลปะ หรือการสร้างสรรค์ ตลอดจนการฝึกฝนวางแผนที่มีจุดมุ่งหมาย และเหมาะสมเป็นพฤติกรรมพื้นฐานของมนุษย์ทุกเผ่าพันธุ์ ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนก็ได้เติบโต และเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์ และวิวัฒนาการของโลกเสมอมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของทุกคน ซึ่งในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากร การออกแบบ การก่อสร้าง อาคาร และการคมนาคม รวมทั้งการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ ถูกเรียกขานว่า “การผังเมือง” (Town Planning) หรือ “การวางแผนชุมชนและการวางแผนภาค” (Urban Planning and Regional Planning)

ความสนใจในเรื่องการวางผังเมืองได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในราวต้นศตวรรษที่ 19 หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยเฉพาะยุโรปและอเมริกามีการตื่นตัวในเรื่องการผังเมืองอย่างแพร่หลาย มีการจัดการประชุมเกี่ยวกับการวางผังเมืองขึ้นครั้งแรกในอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1909 ซึ่งได้รับความสนใจอย่างมาก ทั้งจากประชาชนทั่วไปและสถาบันต่างๆ กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันการวางผังเมืองอเมริกา (The American City Planning Institute) และสถาบันการวางผังเมืองของ สหราชอาณาจักรและแคนาดา (The Town Planning Institutes of Great Britain and Canada) หลังจากนั้น ก็ได้มีการจัดการประชุมเกี่ยวกับการผังเมืองระหว่างกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกาขึ้นอีกหลายครั้ง ทำให้การวางผังเมืองเป็นที่รู้จักแพร่หลายไปทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา หรือราวๆ ครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 นับได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของการวางผังเมืองสมัยใหม่ ได้มีการประชุมครั้งใหญ่เกี่ยวกับการจัดที่อยู่อาศัย (Housing) และการวางผังเมือง (Town Planning) เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1946 ที่เมือง Hasting ประเทศอังกฤษ มีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมถึง 1,257 คน จาก 23 ประเทศ เรื่องที่สนใจกันมากที่สุดในการประชุมครั้งนั้นได้แก่ การวางแผนปรับปรุงบริเวณศูนย์กลางเมือง การกระจายความสำคัญออกจากศูนย์กลาง (Decentralization) การจัดที่อยู่อาศัย (Housing) และหลักการของแผนปฏิบัติการ (Methods of Implementation)

ความสนใจที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดดังกล่าว ย่อมแสดงว่า วิชาการผังเมือง เป็นศาสตร์ที่ประชาชนทั่วไป ทุกคน ทุกกลุ่ม ทุกหน่วย มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ ไม่เพียงแต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองเล็ก หรือแม้แต่ในหมู่บ้าน ในชนบท ต่างก็กระหายที่รับรู้เรื่องราวของการวางผังเมือง หรือการพัฒนาเมือง และพร้อมที่จะสละเวลาและพลังงานเพื่อที่จะเรียนรู้ถึงวิธีการวางแผนที่จะทำให้ชุมชนของตนเอง ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา เพื่อให้เมืองมีความน่าอยู่ยิ่งขึ้น ในเบื้องต้นของกระบวนการผังเมืองจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงเรื่องราวในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การผังเมือง การวางแผนชุมชนเมือง มิใช่เรื่องที่เกี่ยวกับด้านความสวยงาม ด้านสังคม และด้านสุขอนามัยเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวเนื่องกับด้านการจราจร การคมนาคมขนส่ง ด้านสิทธิการใช้ที่ดิน และตลาดที่ดิน ด้านเศรษฐกิจการใช้ที่ดิน การใช้พลังงาน การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และสิ่งปฏิกูล ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษา วิเคราะห์ และประสานงาน กำหนดการวางแผนล่วงหน้า การวางผังเมืองมิใช่เป็นเพียงการวางแผนเมืองใหม่ หรือการขยายเมือง แต่ยังหมายรวมถึงการศึกษาข้อมูล ในด้านต่างๆ เกี่ยวกับการปรับปรุงและฟื้นฟูเมืองที่เสื่อมโทรม ซึ่งมีได้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ “เมือง” เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวเนื่องกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ทุกกลุ่มชนและทุกระดับความสำคัญ ซึ่งในกระบวนการศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและผังเมืองนั้น นอกจากวิชาสถาปัตยกรรม (Architecture) ภูมิสถาปัตยกรรม (Landscape Design) วิชาการสำรวจ (Surveying) ในแขนงต่างๆ และศาสตร์แขนงวิศวกรรมโยธา (Civil Engineering) ซึ่งเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ

การออกแบบด้านกายภาพของเมืองแล้ว ยังมีศาสตร์แขนงอื่นๆ อีกหลายแขนงที่มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ และอธิบายเรื่องของเมืองในแง่ต่างๆ ได้อย่างดี อาทิ ประชากรศาสตร์ (Population Study) สังคมวิทยาชุมชน (Urban Sociology) ภูมิศาสตร์ชุมชน (Urban Geography) เป็นต้น

### 1.3 ความหมายของชนบทและเมือง

การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในโลกมีอยู่สองแบบ คือ ชนบท (Rural) และ เมือง (Urban) องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความของการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ไว้ว่า เป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นในรูปของชุมชน ซึ่งอาจจะมีขนาดตั้งแต่หมู่บ้านจนถึงมหานคร แต่ไม่ว่าจะมีขนาดใด ก็ตาม การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความหมายรวมถึงคน (People) และระบบการดำรงชีวิต (Life Supporting System) อันได้แก่ สิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่จัดสรรให้แก่คนในชุมชน อาทิ ที่อยู่อาศัย น้ำสะอาด การสื่อสาร การคมนาคม พลังงาน การอนามัย การศึกษา การประชาสัมพันธ์ รวมทั้งความต้องการทางด้านวัฒนธรรม เป็นต้นว่า ศาสนสถาน ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงมหรสพ และสนามกีฬา เป็นต้น ในการที่จะบอกหรือชี้ให้ชัดเจนลงไปว่าชุมชนใด เป็นชุมชนชนบท หรือชุมชนเมืองนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ของแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามในขั้นต้นนี้ เราสามารถอาศัยพิจารณาจากคำจำกัดความที่มีผู้พยายามบัญญัติขึ้น ดังนี้

**1.3.1 ชนบท** หมายถึง เป็นชุมชนที่มีพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยกระจัดกระจาย อาคารไม่หนาแน่น กิจกรรมและอาชีพจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ คือ อาชีพเกษตร ความสัมพันธ์ทางสังคม และการติดต่อเชื่อมโยงไม่ซับซ้อน (ดังภาพที่ 1.1)



ภาพที่ 1.1 แสดงสภาพชนบท

ที่มา : [www.guitarthai.com](http://www.guitarthai.com)

1.3.2 เมือง หมายถึง เมืองที่มีพื้นที่ที่ประชากรรวมตัวอยู่ อย่างหนาแน่น มีอาคาร บ้านเรือนที่ถาวร มีกิจกรรม หรืออาชีพที่หลากหลาย รวมทั้งความสัมพันธ์ของประชากรเหล่านั้น มีหลายรูปแบบ ค่อนข้างเป็นทางการ มีระเบียบ มีข้อกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และติดต่อสัมพันธ์ เชื่อมโยงด้วยระบบการคมนาคมและการสื่อสารที่ซับซ้อน นอกจากความหมายของชุมชนชนบท และเมืองตามที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นนี้แล้ว เราอาจพิจารณาได้จากการสังเกตถึงลักษณะของ องค์ประกอบในด้านต่างๆ ของแต่ละชุมชน ซึ่งมีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ (ดังภาพที่ 1.2)



ภาพที่ 1.2 แสดงสภาพเมือง

ที่มา : [http://www.voucherthai.com/forum\\_posts.asp](http://www.voucherthai.com/forum_posts.asp)

1) **ลักษณะทางกายภาพ (Physical Character)** ได้แก่ ลักษณะที่สามารถสังเกตเห็นได้ด้วยตา เช่น ลักษณะภูมิประเทศ พื้นที่ดิน การใช้พื้นที่ดิน การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สภาพที่อยู่อาศัย สิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์และสถาปัตยกรรมต่างๆ จะมีความแตกต่างกันเห็นได้ชัดในระหว่างชุมชนชนบทและเมือง กล่าวคือ การใช้พื้นที่ดินของชุมชนเมืองจะหนาแน่น และมีระบบมากกว่าในชนบทการจัดการในด้านการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ มีมากและอาศัยเทคนิควิทยาการมากกว่าชนบท ส่วนในด้านบรรยากาศของธรรมชาตินั้นในชนบทกลับมีมากกว่าในเมืองซึ่งจะมีลักษณะของธรรมชาติเหลือน้อยมากและถูกตัดแปลงไปจากเดิม

2) **ลักษณะที่ไม่ใช่กายภาพ (Non-Physical Character)** ได้แก่ เรื่องราวอันเกี่ยวกับคนที่อาศัยอยู่ในแต่ละชุมชน อาทิ จำนวน ความหนาแน่น อาชีพ วัฒนธรรม ประเพณี เผ่าพันธุ์ และพฤติกรรมของคนและกลุ่มคนที่อยู่ร่วมกัน หรือเรื่องราวทางเศรษฐกิจและสังคมนั่นเอง เช่น จำนวนประชากรในเมือง มักมีมากกว่าในชนบท โดยเฉพาะประชากรวัยทำงาน ทั้งนี้ เพราะในเมือง



มีโอกาสที่จะหางานทำได้ง่ายกว่าและได้รับค่าจ้างแรงงานมากกว่าในชนบท ในเมืองมีสถานที่ดึงดูดให้คนมาอาศัยและดำเนินชีวิตมากกว่า เช่น สถานที่ให้ความบันเทิง สถาบันการศึกษา สถานบริการทางการแพทย์ ดังนั้น ในชนบทจึงมีประชากรที่มีอายุในวัยที่เป็นภาระกับครอบครัว คือ เด็กและคนชราในอัตราที่สูงกว่าในเมือง อาชีพในชนบท คือ การเกษตรซึ่งจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดินมาก จึงทำให้ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ในชนบทน้อยกว่าในเมืองมาก ทั้งนี้ เพราะอาชีพของคนเมืองไม่ใช้การเกษตรและใช้พื้นที่น้อยกว่ามาก นอกจากนี้แล้ว เรื่องราวทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของชาวชนบทเป็นไปอย่างเรียบง่าย มีความยุ่งยากน้อยกว่าสังคมชาวเมือง เป็นต้น เพื่อให้สามารถอธิบายได้ชัดเจนขึ้น จึงขอยกตัวอย่างความแตกต่างระหว่างชุมชนชนบทและชุมชนเมืองที่มีผู้รู้ได้ให้ข้อคิดไว้มากมาย สรุปได้ดังนี้

### (1) อาชีพ (Occupation)

**ชนบท** การเกษตรกรรม ได้แก่ การเพาะปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และขยายพันธุ์สัตว์ มีความผูกพันกับธรรมชาติโดยตรง ซึ่งจากความไม่แน่นอนของธรรมชาติ เช่น การผิดปกติของฤดูกาล ความแห้งแล้ง อุทกภัย โรค และแมลงศัตรูพืช หรือสัตว์ เหล่านี้ เป็นสาเหตุที่ทำให้ ชาวชนบททั่วไปมีความสามารถทำงานได้หลายอย่างมากกว่าชาวเมือง ลักษณะของอาชีพทำให้ต้องทำงานอยู่กลางแจ้ง ต้องการพื้นที่มาก ทำงานเป็นกลุ่มหรือหน่วยเล็กๆ ถือว่าครอบครัวเป็นศูนย์กลางของอาชีพ คือเป็นที่เก็บผลิตผลและปศุสัตว์หรือกันตลอดจนเป็นที่จำหน่าย แลกเปลี่ยนสินค้ากัน เป็นต้น

**เมือง** ชาวเมืองมักมีอาชีพส่วนใหญ่ทำอยู่ในที่ร่มมากกว่ากลางแจ้ง แม้ว่าจำเป็นต้องทำงานกลางแจ้ง ก็มีวิธีป้องกันให้พ้นจากการเผชิญหน้ากับธรรมชาติโดยตรง เช่น ใช้ร่มกางกัน แดด หรือสวมหมวก แว่นตากันแดด กันลม เสื้อกันฝนเมื่อฝนตก เป็นต้น คนในครอบครัวเดียวกันมักไม่ค่อยยุ่งเกี่ยวกับอาชีพของอีกคนหนึ่ง ประเภทของงานทั่วไปเป็นงานที่อาศัยค่าจ้างเลี้ยงชีพ (Wage-Carner) แต่ละคนจะเลือกทำงานที่ตนมีความถนัด (Specialist) ไม่มีใครหรือมีก็เพียงคนสองคนเท่านั้น ที่ดำเนินตามอาชีพของพ่อแม่ คนที่ได้รับการฝึกอบรมในงานฝีมือมักจะพ้นภาระครอบครัวตั้งแต่อายุน้อยๆ และช่างฝีมือที่ชำนาญในงานอย่างใดอย่างหนึ่ง (Skill Labor) มักเปลี่ยนอาชีพยาก จะมีสถานที่ทำงานเป็นศูนย์กลางของอาชีพ ได้แก่ ที่ทำงาน (Office) โรงงาน เป็นต้น

### (2) สภาพธรรมชาติ (Natural Environment)

**ชนบท** ลักษณะอาชีพทำให้คนชนบทอยู่ใกล้ชิด และสัมผัสธรรมชาติโดยตรง สภาพแวดล้อมทั่วไปเป็นไปตามธรรมชาติ การดำรงชีพ การก่อสร้างบ้านเรือน และสิ่งก่อสร้างต่างๆ เป็นไปอย่างเรียบง่าย และตามแต่ธรรมชาติจะอำนวยให้

**เมือง** สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ลักษณะธรรมชาติจริงๆ มีน้อยและไม่สดใสดังเช่นชนบท มักพบกับสภาวะแสงแดดทึบ หรือจางเกินกว่าปกติ เนื่องจากสิ่งก่อสร้างที่ตัดแปลงให้ผิดธรรมชาติ เช่น อาคารบ้านเรือน ถนน สะพาน ล้วนทำจากวัสดุที่ถูกตัดแปลงหรือ

สังเคราะห์ขึ้น ได้แก่ อิฐ ปูนซีเมนต์ เหล็ก คอนกรีต แอสฟัลต์ โยหิน เป็นต้น อากาศไม่บริสุทธิ์มีสิ่งเจือปน เช่น ฝุ่นละออง และไอเสียรถยนต์ เป็นต้น

**(3) ขนาดของชุมชน (Size of Community)** ในที่นี้เรายึดขนาดของศูนย์กลางชุมชนเป็นหลักในการบอกขนาดชุมชน

**ชนบท** ยิ่งมีความเป็นชนบทมากเท่าใด ขนาดของศูนย์กลางจะยิ่งมีขนาดเล็กลงมากยิ่งขึ้น ขึ้น ศูนย์กลางของชุมชนชนบท ได้แก่ วัด โรงเรียน ที่ทำการของชุมชน เป็นต้น จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเมื่อความเป็นชนบทมีน้อยลงๆ เรียกว่า ขนาดของชุมชนมีความสัมพันธ์ทางลบกับความ เป็นชนบท

**เมือง** ตรงกันข้ามกับชนบท ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของศูนย์กลางชุมชนกับความ เป็นเมืองเป็นไปในทางบวก นั่นคือยิ่งความเป็นเมืองมีมากเท่าใดขนาดของศูนย์กลางชุมชนจะยิ่งมี ขนาดใหญ่ตามไปด้วย

#### **(4) ความหนาแน่นของประชากร (Density of Population)**

**ชนบท** ในเขตถิ่นฐานเดียวกันและในเวลาเดียวกัน ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ในชนบทย่อมต่อน้อยกว่าของชุมชนเมือง ก็เพราะคนชนบทมีความโดดเดี่ยวมากกว่าคนเมือง ในการทำงาน คือ งานด้านเกษตรกรรมต้องใช้พื้นที่มาก และคนชนบทก็ครอบครองจำนวนพื้นที่ดิน มากกว่าคนเมืองโดยเฉลี่ย

ดังนั้น เมื่อคิดจำนวนคนต่อพื้นที่ทั้งหมดของชุมชน ย่อมมีความหนาแน่นในอัตราต่ำกว่าของชุมชนเมืองอย่างเห็นได้ชัด หรือกล่าวได้ว่าความหนาแน่นของคนในชนบท มีส่วนสัมพันธ์ทางลบกับความ เป็นชนบทนั่นเอง

**เมือง** คนในเมืองไม่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่มากในการดำรงชีวิตและทำงาน ความสามารถในการให้บริการด้านต่างๆ ของเมืองมีจำกัด คนจึงพยายามอยู่รวมกันในเรื่องที่ถู กจำกัดนี้ แม้ว่าบางชุมชนเมืองอาจมีขนาดของชุมชนใหญ่กว่าชนบทก็ตาม จำนวนประชากรที่อาศัย อยู่ในเมืองก็จะมีมากตามไปด้วย ดังนั้นความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ของเมืองจึงมากกว่าใน ชนบทเสมอ หรือกล่าวได้อีกว่าความสัมพันธ์ระหว่างความหนาแน่นของประชากรของเมือง มี ส่วนสัมพันธ์ในทางบวกกับความ เป็นเมือง

#### **(5) ความเหมือนและแตกต่างของประชากร (Homogeneity & Heterogeneity of Population)**

**ชนบท** ทางด้านร่างกายและความคิดเห็นต่อสังคม เช่น เผ่าพันธุ์ ภาษา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี การนับถือศาสนา ลักษณะพฤติกรรมโดยทั่วไป ค่อนข้างเท่ากัน

หรือเหมือนกัน อาชีพส่วนใหญ่ก็คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน หากมีสิ่งแปลกปลอมไม่ว่าจะเป็นในด้านใดก็จะเห็นได้รู้ได้ทันที เรียกลักษณะนี้ว่า Heterogeneity

**เมือง** ในเวลาและในภูมิภาคเดียวกัน ลักษณะดังกล่าวจะแตกต่างจากชนบทในทางตรงกันข้าม คือ ในเมืองนั้นเป็นที่รวมของคนหลายเผ่าพันธุ์ หลายชนิต ความเชื่อ ความคิดเห็น จารีต ประเพณี อาชีพ ศาสนา ตลอดจนพฤติกรรมในด้านต่างๆ มีลักษณะ และมีความแตกต่างกันเห็นได้ชัดเจน เป็นลักษณะนี้ว่าความแตกต่างกัน (Heterogeneity)

#### (6) ความแตกต่างทางสังคม (Social Differentiation & Stratification)

**ชนบท** เนื่องจากคนในชนบทมักเป็นพวกเดียวกัน จึงมีความแตกต่างทางสังคมน้อยกว่าในเมือง และการถือชั้นวรรณะในชนบทมีเข้มข้นกว่าในเมือง โดยมักยึดถือวรรณะตามตระกูล เช่น คนที่เกิดในตระกูลผู้ดี ก็จะมีฐานะสูงกว่าคนอื่นๆ และไม่ค่อยมีการเปลี่ยนฐานะ เพราะสังคมยอมรับนับถือ แม้ว่าลักษณะอื่นๆ ทั่วไปจะเหมือนกัน

**เมือง** มีการแบ่งชนชั้นมากกว่าในชนบท โดยยึดถือสถานะทางอาชีพ รายได้ การศึกษา ที่อยู่อาศัย การแต่งกาย และภาษาที่พูดเป็นข้อกำหนดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมเป็นไปได้ง่ายด้วยการยกระดับหรือลดระดับของข้อกำหนดดังกล่าว

#### (7) การเคลื่อนย้าย (Mobility)

**ชนบท** การเคลื่อนย้ายในทางอาณาเขต (Territory) หรือในทางอาชีพของคนชนบทมีน้อยและไม่รุนแรง การเคลื่อนย้ายเป็นแบบตัวใครตัวมันจากชนบทเข้าสู่เมือง (Migratory Movement) ในบางครั้งอาจเป็นการเคลื่อนย้ายเพื่อเปลี่ยนอาชีพ (Movement From Occupation to Occupation) แฝงอยู่ด้วย

**เมือง** มีความเข้มข้นของการเคลื่อนย้ายรุนแรงกว่าชนบทมาก ซึ่งมีทั้งการเคลื่อนย้ายภายในบริเวณเมือง ระหว่างเมือง และเข้าสู่เมืองภายในเมือง เช่น การเคลื่อนย้ายที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนสถานะทางสังคม (Social Movement as Characterized by Rising and Falling of Status) ส่วนการเคลื่อนย้ายจากเมืองสู่ชนบทมีน้อย ยกเว้นในเทศกาลที่สำคัญ ๆ หรือเมื่อมีภัยพิบัติ เป็นต้น

#### (8) การติดต่อกัน (System of Interaction)

**ชนบท** ขนาดของความสัมพันธ์ทั้งจำนวนคนและพื้นที่ในชนบท เป็นขนาดเล็กๆ แคบๆ ส่วนใหญ่เป็นแบบการติดต่อเบื้องต้น ความสัมพันธ์มักเป็นเรื่องส่วนตัว และยั่งยืนถาวรในลักษณะที่สุจริตใจและง่าย ๆ “Man is Interacted as a Human Person”

**เมือง** มีความสัมพันธ์ติดต่อกันมากกว่าทั้งจำนวนและพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่มักไม่เป็นส่วนบุคคล (Impersonal) และไม่ยั่งยืนถาวร คือ มักมีลักษณะเป็นทางการ (Formal) เป็นครั้งคราวผิวเผินและหลายชั้นหลายแบบ (Manifoldness)

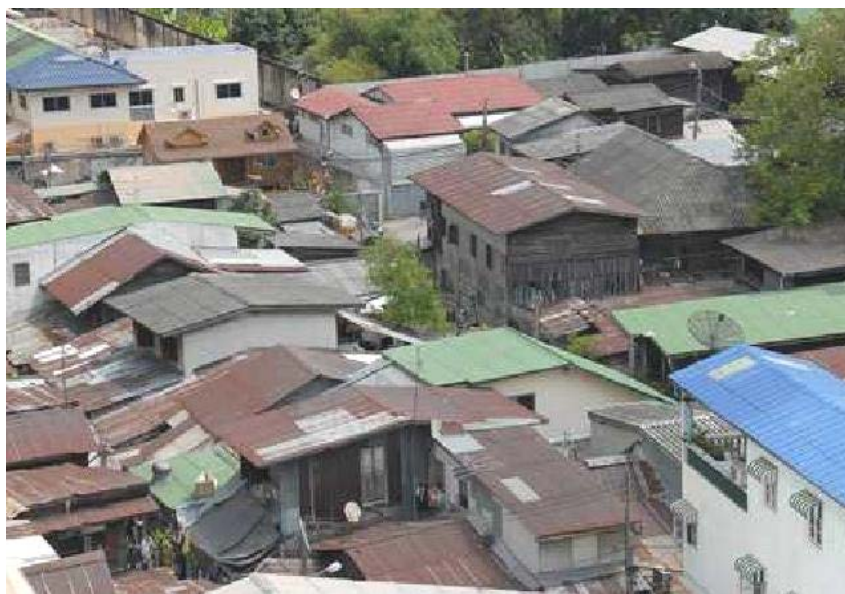
จากลักษณะดังกล่าวทั้งหมดข้างต้น เรียกว่า เป็นองค์ประกอบของเมือง คือ ปัจจัยหรือคุณลักษณะที่จะต้องประกอบเข้าด้วยกัน จึงทำให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า “ชุมชน” ซึ่งในประเทศไทยใช้คำว่า “ชุมชนเมือง” เป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการในการสำรวจสำมะโนประชากร ปี พ.ศ. 2513 เพื่อกำหนดนิยามคำว่า เมือง ให้ชัดเจนและเป็นสากลตามกฎหมายโดยมีเกณฑ์ เพื่อมีวัตถุประสงค์ คือ การยกฐานะของชุมชนและเห็นความสำคัญของชุมชนที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างออกไปจากสภาพชนบททั่วไป โดยแบ่งความหมายของเมืองออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. **นคร หรือ เทศบาลนคร** หมายถึง เขตที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ ไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ หนึ่งตารางกิโลเมตร
2. **เมือง หรือ เทศบาลเมือง** หมายถึง เขตที่มีประชากรอย่างน้อย 10,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ ไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ หนึ่งตารางกิโลเมตร
3. **ตำบล หรือ เทศบาลตำบล** หมายถึง เขตที่มีสภาพความเป็นอยู่แบบเมืองมีรายได้พอที่จะจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในพื้นที่นั้นๆ อย่างเพียงพอ และมีการประกาศอย่างเป็นทางการให้เป็นเขตเทศบาล จากข้อแตกต่างระหว่างชนบทและเมืองทั้งกายภาพและทางสังคม นอกจากจะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาตัดสินว่าชุมชนใดเป็นชุมชนเมืองแล้ว ก็ยังทำให้เรามักจะมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนเมือง อันเนื่องมาจากความเจริญทางเทคโนโลยีใหม่ๆ ของมนุษย์ชาตินั้นเองได้ทำให้มนุษย์ห่างเหินไป บรรยากาศที่เป็นธรรมชาติ และความเป็นอยู่ง่ายๆ อย่างในชนบทยิ่งขึ้นทุกๆ ที่ โดยเฉพาะ “เมือง” ได้กลายเป็นแหล่งรวมความสับสนวุ่นวาย และมีความซับซ้อนของปัญหาทั้งในระดับส่วนบุคคล และส่วนรวมอย่างแยกกันแทบไม่ออก ยิ่งอัตราการเติบโตและกลายเป็นชุมชนเมือง นับวันจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความสับสนวุ่นวายและปัญหาต่างๆ ก็จะเพิ่มขึ้น และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ความเดือดร้อนดังกล่าว มิใช่จะมีผลโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนที่อยู่อาศัยในเมืองเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อชนบทด้วย เพราะชุมชนมนุษย์สองแบบนี้ จำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์กันก็อยู่เสมอกันอยู่เสมอ หนทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว ก็คือ “การผังเมือง”

#### 1.4 ความจำเป็นของการผังเมือง

โดยความหมายของคำว่า “ผังเมือง” ซึ่งหมายถึงลักษณะโครงสร้างทางด้านกายภาพของเมือง อันประกอบขึ้นจากสภาพภูมิศาสตร์ (Topography) และรูปแบบของการใช้ที่ดิน (Land Use Pattern) การจัดระบบสัญจร (Circulation System) ตลอดจนการก่อสร้างอาคาร ที่อยู่อาศัย

และสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของคนในเมืองนั้น ย่อมมีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างกันไปในแต่ละเมือง ถ้าเปรียบเทียบเมืองเหมือนกับร่างกายมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิต เราจะพบว่าเมืองมีวิวัฒนาการและวงจรชีวิตเหมือนสิ่งมีชีวิต คือ มีกำเนิดมีพัฒนาการหรือการเติบโต และมีความเสื่อม โดยจะเห็นได้ว่าในประวัติศาสตร์ของเมืองต่างๆ ในโลก และในประเทศไทยจะมีกำเนิดคล้ายๆ กัน คือ เกิดจากการที่ประชากรมาตั้งชุมชนเพื่อการค้าขาย ติดต่อแลกเปลี่ยนสินค้าทั้งภายในและระหว่างชุมชน หรือต่างประเทศ และเจริญเติบโตจนเป็นศูนย์กลางการค้าขาย ธุรกิจ การปกครอง หรือแม้แต่เป็นศูนย์กลางศิลปวัฒนธรรม ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านไป ประชากรเพิ่มขึ้น เมืองนั้นๆ ก็จะมีพัฒนาการเติบโตขึ้นโดยขยายตัวออกไปยังพื้นที่โดยรอบ มีความสำคัญและมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ถ้าเมืองนั้นไม่สามารถดำรงความสำคัญหรืออิทธิพลของตนเองไว้ได้ก็เริ่มเสื่อมลง ถ้าเปรียบประเทศเป็นเสมือนร่างกายมนุษย์แล้ว เมืองก็เปรียบเหมือนเป็นหัวใจของประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้หล่อเลี้ยงประเทศด้วยความเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจสังคม การเผยแพร่ความเจริญสู่ส่วนต่างๆ ของประเทศ เป็นแหล่งโอกาสของงาน ซึ่งมีการอพยพของประชากรมาหางานทำ เมืองบางแห่งในประเทศจะเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทุกด้าน เปรียบเสมือนทำหน้าที่เป็นหัวใจสูบฉีดโลหิตไปเลี้ยงร่างกาย และทำหน้าที่เป็นสมองสั่งการไปพร้อมกันด้วย ลักษณะของเมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมทุกด้าน จนเป็นศูนย์กลางความเจริญเพียงแห่งเดียวของประเทศ เรียกว่า เมืองเอกนคร (Primate City) คือ เมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตของประเทศซึ่งมีความเจริญเติบโตมากกว่าเมือง ในลำดับรองลงมาอย่างมาก (พิจารณาจากสัดส่วนประชากร อัตราการเจริญเติบโต เป็นต้น) และมักเป็นเมืองที่ทำหน้าที่หลายๆ อย่าง ทั้งเป็นเมืองหลวง เมืองท่า เมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจ ศูนย์กลางการปกครองเมืองที่มีลักษณะเช่นนี้ เช่น กรุงเทพมหานคร มนิลา จาร์กาตาร์ เมืองหลวงของประเทศในแถบลาตินอเมริกา เป็นต้น ซึ่งเมืองเหล่านี้ จะทำหน้าที่ทั้งเป็นเมืองหลวง เมืองท่า เมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจวัฒนธรรมของประเทศ ผลกระทบของประเทศเหล่านี้ คือ จะมีการอพยพของประชากรสูง เพื่อเข้ามาหางานทำและโอกาสทางเศรษฐกิจ ถ้ารัฐบาลกลางและท้องถิ่นไม่เตรียมพร้อมในด้านต่างๆ จะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาจราจร ปัญหาขาดแคลนบริการสาธารณะต่างๆ เช่น น้ำประปา โรงเรียน สวนสาธารณะ การสาธารณสุข ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย ขยะ ปัญหาความไม่เหมาะสมของตัวเมืองกับความต้องการใช้สอย และการดำรงชีวิตของคนในเมือง และปัญหาที่ใหญ่กว่าปัญหาหนึ่ง คือ ความพยายามที่จะหาจุดสมดุล ระหว่างความจำเป็นส่วนตัวของแต่ละคนที่ส่วนรวมจะสามารถให้ได้กับความจำเป็นของส่วนรวมที่แต่ละคนจะต้องเสียสละร่วมกันและทำอย่างไรที่ความต้องการของคนเมืองกับธรรมชาติจะไปด้วยกันได้อย่างเหมาะสม โดยไม่ให้สิ่งหนึ่งสิ่งใดขาดหรือเสื่อมเสียไป (ดังภาพที่ 1.3)



ภาพที่ 1.3 แสดงชุมชนแออัด

ที่มา : [webboard.new.sanook.com/forum/?topic](http://webboard.new.sanook.com/forum/?topic)

ดังนั้นประเทศจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการจัดการเมือง หรือการพัฒนาเมืองให้เหมาะสม รวมทั้งการมีผังเมืองที่ดี เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ประหยัด เป็นธรรม และเป็น การวางแผนเพื่อเตรียมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าอย่างมีระบบ และยังคงเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างมากด้วยเหตุผลหลายประการ คือ

**1.4.1 อัตราความเป็นเมืองที่เกิดขึ้นในโลกที่กำลังพัฒนา** เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน คาดว่าในปี ค.ศ. 2000 ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรโลกจะอาศัยอยู่ในเขตเมือง (ธนาคารโลก : รายงานการพัฒนาของโลก ค.ศ. 1993)

**1.4.2 เมืองต่างๆ กำลังมีการขยายตัวที่โตขึ้น** อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรที่สูงที่สุด เกิดขึ้นในเมืองที่ใหญ่ที่สุดของประเทศที่ยากจนที่สุด

**1.4.3 อัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเมือง** มีผลกระทบต่อการพัฒนาชนบทและการพัฒนาเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทนั้น ความเป็นเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่มีผลเสียทางสังคม คือการมีชนบท ต้องสูญเสียประชากรในชนบทไปให้สังคมเมือง

**1.4.4 การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองที่ไม่มี การวางแผน** มักเกิดขึ้นพร้อมกับการว่าจ้างแรงงานด้วยค่าแรงถูกๆ ความยากจน การแก่งแย่งเกี่ยวกับราคาที่ดิน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่พักอาศัยที่สูงขึ้น ก่อให้เกิดแหล่งชุมชนแออัด หรือสลัม และการบุกรุกเข้าไปสร้างที่พักอาศัย การขาดแคลน และขาดมาตรฐานในบริการสังคม บริการโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่งสาธารณะ และมลภาวะที่เป็นพิษต่างๆ ในเมือง เป็นต้น

**1.4.5 ธนาคารโลกได้ประมาณการไว้ว่า เมื่อถึง ค.ศ. 2000 ร้อยละ 57 ของครัวเรือนที่** ยากจนที่สุด 131 ล้านครัวเรือนโลก จะอาศัยอยู่ในเขตเมือง จากการสำรวจขององค์การอนามัยโลก พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของเด็กในชุมชนแออัด และผู้อาศัยอยู่ในเขตเมืองน้อยกว่าครึ่งจะมีโอกาสได้ ดื่มน้ำประปาและการบริการสาธารณสุขที่ปลอดภัย

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น คือ สาระสำคัญของการงฝั่งเมือง ถ้าเราจะลองพิจารณาให้จริงจัง ก็จะได้พบว่าคนทุกๆ คน ต่างก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาแก่เมืองขึ้นมากบ้างน้อยบ้าง เพราะในการ ดำรงชีวิตและประกอบกิจกรรมประจำวันนั้น ทุกคนต่างก็ได้นำเอาสิ่งต่างๆ ที่อยู่ในธรรมชาติ นับตั้งแต่อากาศที่เราหายใจเข้าไป พื้นดินที่เราอาศัยปลูกบ้านสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ ขึ้นมาใช้ ประโยชน์ โดยผสมผสานเข้ากับเทคโนโลยีพัฒนาขึ้น เพื่อสนองต่อความต้องการของมนุษย์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วทุกคนต่างก็ต้องการผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ และความสะดวกสบายของ ตนเองเป็นสำคัญ จนมักจะมองข้ามผลเสียและปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวมทั้งในทางตรงและ ทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสภาพแวดล้อมหรือสภาพสังคมก็ตาม



ภาพที่ 1.4 แสดงปัญหาของเมือง

ที่มา : [www.trendypda.com](http://www.trendypda.com)

จากภาพข้างบนนี้ ถ้าเราสมมุติว่าทุกคนมีส่วนในการสร้างปัญหาให้แก่เมืองเป็นจำนวนเท่าๆ กัน เราก็จะสามารถคำนวณได้อย่างง่าย ๆ ดังนี้

จำนวนประชากร  
ของเมือง ก.

X

ปัญหาที่แต่ละคน  
สร้างขึ้น

=

ปัญหาของเมือง ก.

ซึ่งงานในการแก้ปัญหาของเมืองใดๆ ก็ตาม เป็นงานขั้นพื้นฐานของนักบริหารและนักผังเมือง ความเป็นอยู่ ความสะดวกสบายของประชาชนทั่วไป ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและการตัดสินใจของกลุ่มคนดังกล่าวเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มคนดังกล่าวจะสามารถแก้ปัญหาได้ผลที่สุด ถ้าหากไม่ได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่แท้จริง ในด้านต่างๆ จากทุกคน ตลอดจนลดปริมาณของปัญหาที่แต่ละคนมีส่วนสร้างลงเสียบ้าง เพื่อให้เข้าใจถึงความหมายของการวางผังเมืองให้กระชับ และชัดเจน จึงขอยกตัวอย่างคำจำกัดความที่ผู้เรียบเรียงไว้เฉพาะที่เด่นๆ ดังนี้

**การผังเมือง** เป็นแผนงานชนิดหนึ่ง ซึ่งใช้ในการพัฒนาเมือง จัดสร้างสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างมีระบบและเป็นระเบียบ บนพื้นที่ของชุมชนนั้น นอกจากนี้งานวางผังเมืองยังมีลักษณะเตรียมการและคาดคะเน เกี่ยวกับชีวิตของชุมชนและกิจกรรมในเมืองนั้นทั้งหมดตามหลักวิชาการ

**การผังเมือง** คือ การจัดชุมชนหรือจัดเมือง ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ถูกสุขลักษณะ ความเป็นอยู่ มีการใช้ที่ดินเพื่อตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัย ที่ดินเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม หรือการค้าขาย เป็นต้น ให้อยู่ในย่านที่เหมาะสมไม่ปะปนกันจนก่อให้เกิดผลเสียซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นก็ยังจัดให้มีระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่เพียงพอ และตั้งอยู่ในที่เหมาะสมกับความต้องการของคนในชุมชนนั้นๆ ทั้งนี้ เพราะจุดประสงค์ที่จะขจัดหรือลดปัญหาต่างๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นในเมือง ให้หมดไป อันจะเป็นการนำไปสู่ความผาสุกของคนใน ชุมชนนั้นๆ

## 1.5 ขอบเขตของงานผังเมือง

จากความหมายของการวางผังเมืองที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว อาจพูดได้ว่าการผังเมือง คือ การพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดความสุขความพอใจแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยรวมกันในเมืองนั้นๆ โดยเน้นการควบคุมและพัฒนาทางด้านกายภาพ ให้มีความสัมพันธ์อย่างมีระบบกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ เป็นหลัก เพื่อให้มองเห็นขอบเขตของการทำงานและความสัมพันธ์กับการพัฒนาในด้านอื่นๆ ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะต้องพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

### 1.5.1 ความสัมพันธ์ของการผังเมืองกับการพัฒนาประเทศ

การวางแผนพัฒนาพอจะแบ่งออกได้ตามขนาดของพื้นที่ ที่ทำการวางแผนได้เป็น 4 ระดับ ซึ่งแต่ละระดับต่างก็มีความเกี่ยวข้องกัน ดังนี้

1) **การวางแผนพัฒนาประเทศ** โดยทั่วไปการวางแผนพัฒนาจะเริ่มจากระดับประเทศ เพราะประเทศมีพื้นที่อันกว้างใหญ่ ประกอบด้วยภาคหลายภาค และเมืองจำนวนมาก การวางแผนระดับนี้จะทำอย่างกว้างๆ โดยมีพื้นฐานอยู่บนความเข้าใจถึงสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ทั้งทางด้าน

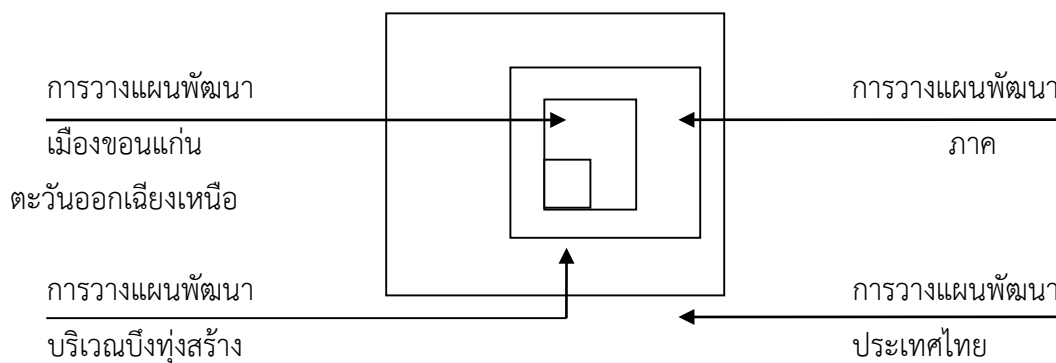


ประชากร ทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจ สภาพภูมิศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างส่วน ต่างๆ ของ ประเทศ จนสามารถระบุปัญหาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา และแนวทางที่ควรที่จะพัฒนาประเทศ

2) การวางแผนพัฒนาภาค คือ การวางแผนที่มีขอบเขตพื้นที่ที่จะทำการวางแผน ซึ่งเล็กกว่าของประเทศ แต่เป็นพื้นที่เกี่ยวข้องกับเมืองมากกว่า 1 เมือง เนื่องจากพื้นที่เล็กลง การศึกษาและวางแผนจึงลงลึก และละเอียดกว่าการวางแผนระดับประเทศ หรือเป็นการวางแผน หรือศึกษาเฉพาะเรื่อง เช่น การวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การวางแผนพัฒนาเมืองใน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน เป็นต้น

3) การวางแผนพัฒนาเมือง มีขอบเขตของพื้นที่ ที่จะทำการศึกษา และวางแผนอยู่ เพียงแต่ภายในเขตของเมือง เมืองหนึ่งนั้น การวางแผนจะทำละเอียดกว่าสองระดับที่กล่าวมาแล้ว เพราะมีพื้นที่เล็กกว่า เช่น การวางแผนผังเมืองกรุงเทพฯ หรือการวางแผนพัฒนาเมืองขอนแก่น ให้เป็น เมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

4) การวางแผนพัฒนาส่วนใดส่วนหนึ่งของเมือง ก็คือ การทำการศึกษาและ วางแผนพัฒนาที่ละเอียดยิ่งขึ้นไปอีก เพราะพื้นที่เล็กลง เช่น การวางแผนปรับปรุงบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ หรือการวางแผนปรับปรุงพื้นที่บริเวณแหล่งเสื่อมโทรมท่าเรือคลองเตย เป็นต้น

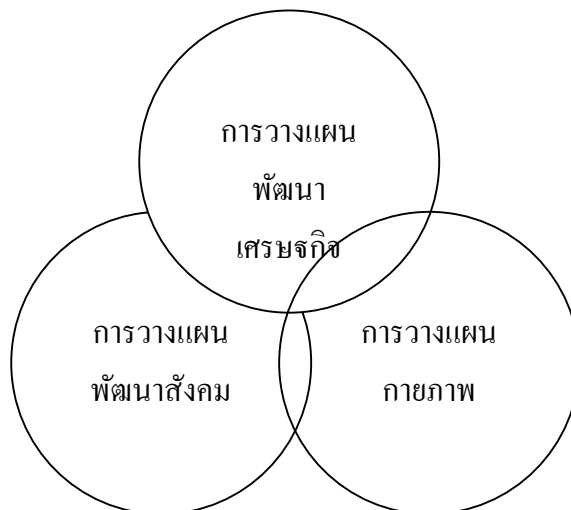


ภาพที่ 1.5 แสดงความสัมพันธ์ของการวางแผนผังเมืองกับการพัฒนาประเทศ

ที่มา : กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

จากแผนผังนี้แสดงระดับของการวางแผนทั้ง 4 ระดับ ที่แบ่งกันได้ ตามขนาดของพื้นที่ ซึ่งระดับของการวางแผน 4 ระดับนี้ จะมีความเกี่ยวข้องสอดคล้องกันเป็นทอดๆ กล่าวคือ การวางแผนพัฒนาส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองใด จะต้องเข้าใจแนวทาง และข้อกำหนดของการวางแผนพัฒนาเมืองนั้น ซึ่งแนวทางและข้อกำหนดดังกล่าวก็ต้องการวางแผนแนวทางตามแผนการและนโยบายใน

การพัฒนาภาคที่เมื่อนั้นตั้งอยู่ ซึ่งแผนการพัฒนาภาคก็ย่อมต้องสอดคล้องและดำเนินตามนโยบายของแผนการพัฒนาประเทศด้วย



ภาพที่ 1.6 แสดงความสัมพันธ์ของการวางแผนพัฒนา  
ที่มา : วรรณรินทร์ พัฒนอะเนก.2543.

1.5.2 การวางแผนพัฒนา ไม่ว่าจะเป็ระดับใดก็ตามจะประกอบด้วย งานหลัก 3 ด้าน คือ

1) การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ คือ การวางแผนทางที่จะเพิ่มผลผลิต ของชุมชน (ประเทศ) เพิ่มรายได้ของชุมชน (ประเทศ) และประชากรจะบอกถึงการส่งเสริมการลงทุนในกิจกรรมอะไร อย่างไร และแคไหน

2) การวางแผนพัฒนาสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพของประชากรและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งได้แก่ การจัดให้มีบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล ฯลฯ บริการแก่ประชาชน

3) การวางแผนพัฒนาด้านกายภาพ คือ การเลือกที่ตั้งสำหรับกิจกรรมต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกิจกรรมอื่นๆ ที่ควรจะมีเพื่อสนับสนุน หรือส่งเสริมกิจกรรมเหล่านี้ การเตรียมที่ดินสำหรับการใช้เป็นที่ตั้งของกิจกรรมต่างๆ และสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

จากแผนพัฒนาทั้ง 3 ด้านนี้ โดยทั่วไปจะทำควบคู่กันไป และมักจะปรากฏอยู่ในรายงานเล่มเดียวกันบ่อยครั้ง ไม่สามารถแยกออกเป็ด้านใดด้านหนึ่งได้ชัดเจน ในที่นี้เราจะแยกมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาด้านกายภาพ ซึ่งเกี่ยวข้องตรงกับการวางผังเมือง การวางแผนพัฒนาด้านกายภาพ จะต้องประสานกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทุกระดับของการวางแผน สำหรับการวางแผนพัฒนาด้านกายภาพระดับประเทศและภาค จะเป็นการเลือกภาคและเมืองที่ควรส่งเสริมให้เป็ที่ตั้งของกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่สอดคล้องกับแนวทางที่ต้องการพัฒนาให้ประเทศ

ก้าวขึ้นสู่ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมที่ตั้งจุดมุ่งหมายเอาไว้ ทั้งนี้การวางผังพัฒนาด้านกายภาพทั้ง 2 ระดับนี้ จะต้องพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหรือภาคต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างสมดุล และมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) การวางแผนพัฒนาด้านกายภาพในระดับเมือง หรือที่เรียกกันว่า “การวางผังเมือง” ก็คือการเตรียมพื้นที่สำหรับการใช้สอยชนิดต่างๆ ที่ควรจัดให้มี ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหน้าที่ และขอบเขตของเมืองนั้นๆ (ขอบเขตความสามารถ หรือจำกัดในการให้บริการ ขอบเขตจำนวนประชากรที่มีในเมือง) ที่ถูกกำหนดจากแผนพัฒนาระดับที่สูงกว่า เพื่อสนับสนุนให้เมืองนั้นๆ สามารถทำหน้าที่ที่ถูกกำหนดให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนในเมืองนั้นๆ มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(2) การวางแผนพัฒนาด้านกายภาพส่วนใดส่วนหนึ่งของเมือง ก็คือ การวางผังบริเวณของการใช้ที่ดินชนิดต่างๆ ของพื้นที่บางส่วนของเมือง ในรายละเอียดเกี่ยวกับการออกแบบและการก่อสร้าง ตลอดจนการใช้สอยที่ดินส่วนนั้นๆ ได้แก่ ที่ตั้ง ขนาดช่วงกว้างยาว ความสูงของอาคารทางสัญจรและสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการชนิดต่างๆ ทั้งนี้เพื่อนำไปเป็นแนวทางสำหรับการออกแบบ และจัดให้มีสิ่งต่างๆ ภายในบริเวณนั้นๆ โดยระมัดระวังให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมน้อยที่สุด

**แบบทดสอบก่อนและหลังเรียน**  
**หน่วยที่ 1. ความหมายของการผังเมือง**

ตอนที่ 1. จงเติมข้อความลงในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. คำว่า “เมือง” ในประวัติศาสตร์กรีกและโรมัน หมายถึงอะไร

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความสนใจในเรื่อง การวางผังเมือง ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในราวต้นศตวรรษใด

.....

.....

.....

.....

.....

3. การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีอยู่ที่แบบ อะไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

4. “เมือง” มีวิวัฒนาการและวงจรชีวิต เหมือนสิ่งมีชีวิตอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

5. การวางแผนพัฒนา แบ่งออกได้ตามขนาดของพื้นที่ได้เป็นกี่ระดับ มีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

ตอนที่ 2 จงเลือกข้อที่ถูกต้องเพียงข้อเดียว

1. ข้อใดไม่ใช่ทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับความหมายของ “เมือง”
  - ก. ทัศนคติของนักบริหาร
  - ข. ทัศนคติของนักปรัชญา
  - ค. ทัศนคติของนักภูมิศาสตร์-ประวัติศาสตร์
  - ง. ทัศนคติของนักการเมือง
2. ข้อใดไม่ใช่การกล่าวเปรียบเทียบระหว่างเมืองและชนบท
  - ก. จำนวนประชากร
  - ข. อนาคต
  - ค. ประวัติศาสตร์
  - ง. พระราชบัญญัติการปกครอง
3. การประชุมครั้งใหญ่เกี่ยวกับการจัดที่อยู่อาศัยและการวางผังเมือง เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.1946 จัดขึ้นที่ประเทศอะไร
  - ก. อังกฤษ
  - ข. ฝรั่งเศส
  - ค. เยอรมัน
  - ง. อิตาลี
4. การยกฐานะของชุมชนและเห็นความสำคัญของชุมชนที่มีลักษณะพิเศษ ที่แตกต่างออกไปจากสภาพชนบททั่วไป โดยแบ่งความหมายของเมือง ออกเป็น 3 ระดับ คืออะไรบ้าง
  - ก. จังหวัด , อำเภอ , ตำบล
  - ข. ประเทศ , จังหวัด , อำเภอ
  - ค. เทศบาลนคร , เทศบาลเมือง , เทศบาลตำบล
  - ง. จังหวัด , อำเภอ , หมู่บ้าน
5. ผังเมือง หมายถึง ลักษณะโครงสร้างทางด้านกายภาพของเมือง อันประกอบขึ้นจากอะไร
  - ก. สถาปัตยกรรมศาสตร์
  - ข. สภาพดาราศาสตร์
  - ค. สภาพอุทกศาสตร์
  - ง. สภาพพื้นผิวโลก

## เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียน

### หน่วยที่ 1. ความหมายของการผังเมือง

**ตอนที่ 1.** จงเติมข้อความลงในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. คำว่า “เมือง” ในประวัติศาสตร์กรีกและโรมัน หมายถึง บริเวณที่อยู่ในเขตกำแพงเมืองเท่านั้น ในประเทศอังกฤษเคยหมายถึง บริเวณท้องที่ตำบลหนึ่งซึ่งเป็นอาณาเขตการปกครองขององค์บิชอป หรือขององค์กษัตริย์ในอเมริกา หมายถึง บริเวณที่อยู่ในท้องที่ปกครองและดำเนินการของเทศบาล ตามกฎหมาย ในออสเตรเลียและแคนาดา หมายถึงขอบเขตอำนาจขององค์ประกอบท้องถิ่น (เทศบาล) สำหรับไทยเรานั้น รู้สึกรู้สีกว่าใช้กันอย่างกว้างขวางมาก เช่นคำว่า เมืองไทย หมายถึงบริเวณทั้งประเทศเลยทีเดียว
2. ความสนใจในเรื่อง การวางผังเมือง ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในราวต้นศตวรรษที่ 19 หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยเฉพาะยุโรปและอเมริกามีการตื่นตัวในเรื่องการผังเมืองอย่างแพร่หลาย มีการจัดการประชุมเกี่ยวกับการวางผังเมืองขึ้นครั้งแรกในอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1909
3. การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีอยู่ 2 แบบ คือ ชนบท (Rural) และเมือง (Urban)
4. “เมือง” มีวิวัฒนาการและวงจรชีวิตเหมือนสิ่งมีชีวิต คือ มีกำเนิด มีพัฒนาการ หรือการเติบโต และมีความเสื่อม
5. การวางแผนพัฒนา แบ่งออกได้ตามขนาดของพื้นที่ ได้เป็น 4 ระดับ มีความเกี่ยวข้องกัน คือ
  1. การวางแผนพัฒนาประเทศ
  2. การวางแผนพัฒนาภาค
  3. การวางแผนพัฒนาเมือง
  4. การวางแผนพัฒนาส่วนใดส่วนหนึ่งของเมือง

**ตอนที่ 2** จงเลือกข้อที่ถูกต้องเพียงข้อเดียว

1. ง.
2. ข.
3. ก.
4. ค.
5. ก.