



บทที่ 1

บทนำ

## 1.1 ความเป็นมาของการศึกษา

การวางผังเมืองได้มีมาแล้วประมาณ 3,000 ปี ก่อนคริสต์ศักราชในสมัย อียิปต์ กรีก และโรมัน ผังเมืองตอนแรกๆ ของโลกอันเป็นที่ยอมรับได้แก่ ผังเมืองเมืองคาฮุน (EL Kahun) ในประเทศอียิปต์และเมือง โมเฮนโจดาโร (Mohenjo daro) ในประเทศอินเดีย การวางผังเมืองของไทยได้มีการทำมาตั้งแต่สมัยไทยเริ่มก่อตั้งราชธานี เมืองสำคัญที่เคยมีการวางผังเมือง ได้แก่ เมืองสุโขทัย เมืองอยุธยา และเมืองกรุงเทพฯ ซึ่งเมืองดังกล่าวล้วนแต่เคยเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยทั้งสิ้น การวางผังเมืองในสมัยก่อนนั้น จะคำนึงถึงความสวยงามของเมืองรวมทั้งการป้องกันภัยจากศัตรูเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้เพราะแต่ก่อนเมืองแต่ละเมืองมีขนาดไม่ใหญ่โตและมีประชากรไม่มากนัก ปัญหาของเมืองส่วนใหญ่จะไม่ใช่อุปสรรคทางเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ แต่ในปัจจุบันนี้ประชากรของโลกได้เพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันทรัพยากรของโลกก็ลดจำนวนเหลือน้อยลงทุกที การอพยพของคนในชนบทเข้ามาตั้งถิ่นฐานตามเมืองใหญ่ๆ ก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้เมืองต่างๆ เหล่านี้มีขนาดและความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้นทั้งนี้เนื้อที่และจำนวนประชากร ปัญหาต่างๆ ก็เกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยปัญหาเหล่านี้จะเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการตั้งถิ่นฐาน ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และส่งผลกระทบต่อปัญหาของเมือง อันได้แก่ ปัญหาที่พักอาศัย ปัญหาการจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ดังนั้นการวางผังเมืองปัจจุบันจะคำนึงถึงความสำคัญแต่เฉพาะด้านความสวยงามหรือการป้องกันภัยจากศัตรู ด้านใดด้านหนึ่งไม่ได้อีกแล้ว จะต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของเมืองอีกด้วย เหตุผลที่จะต้องมีการวางผังเมืองก็เพื่อที่จะให้มีแผนและผังเมืองที่มีนโยบายในการพัฒนาบ้านเมืองให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมของเมือง ซึ่งแผนและผังเมืองดังกล่าวนี้ จะใช้เป็นแผนผังโครงการแม่บทในการปฏิบัติสร้างบ้านสร้างเมืองทั้งนี้เพื่อบรรลุผลตามจุดประสงค์และเป้าหมายที่แท้จริงของการผังเมือง กล่าวได้คือ การวางผังเมือง เป็นการจัดชุมชนหรือจัดเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม ถูกสุขลักษณะความเป็นอยู่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ เช่น การตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัย การประกอบการค้าพาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม

ฯลฯ อยู่กันอย่างที่เหมาะสมไม่ปะปนกันทำให้เกิดผลเสียซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นจะมีการจัดให้มีระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เพียงพอ และตั้งอยู่กันอย่างที่เหมาะสมกับความต้องการของคนในชุมชนเมือง จึงกล่าวได้ว่าผังเมืองเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการสร้างบ้านสร้างเมือง เหตุผลที่สำคัญคือ การวางผังเมืองจะกำหนดเป้าหมายและลักษณะการเติบโตของเมืองในอนาคตให้เหมาะสมกับเมืองนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ที่ประกอบอาชีพ สถานพักผ่อนหย่อนใจอย่างมีระเบียบ สุขสบาย ปลอดภัย มีวัฒนธรรม เดินทางไปมาหากันได้สะดวกปราศจากสิ่งบั่นทอนสุขภาพอนามัยและสวัสดิการของส่วนรวม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เนื่องจากประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผังเมือง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ได้ให้อำนาจรัฐเข้าทำการจัดชุมชนหรือเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย (ตามความหมายในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) และได้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับแรกที่ชุมชนเมืองระยอง เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2526 อันถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของรัฐที่สามารถวางและจัดผังเมืองรวมที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ นับแต่ได้มีการวางผังเมืองรวมเมืองระยองแล้ว ก็ได้มีการวางและจัดผังเมืองรวมอื่นๆ และได้มีการประกาศบังคับใช้ติดตามมาอีกหลายฉบับ

จากการที่ชุมชนเมืองระยองได้มีการวางผังเมืองรวม เป็นเมืองแรกของประเทศไทย นับว่ามีระยะเวลาานมากกว่าผังเมืองรวมเมืองอื่นๆ และจากนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้จังหวัดระยอง เป็นจังหวัดหนึ่งในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยกำหนดให้ชุมชนเมืองระยอง เป็นศูนย์กลางการบริการและฐานการศึกษารวมทั้งวิจัยด้านเทคโนโลยี และมีกิจกรรมหลักบริเวณชุมชนมาบตาพุด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ไม่ห่างไกลจากชุมชนเมืองระยองมากนัก สาเหตุดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในเขตชุมชนเมืองระยองในด้านต่างๆ หลายประการ และจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง ที่ได้มีการประกาศบังคับใช้ในพื้นที่ตั้งนั้นจากเหตุผลทั้งหมดข้างต้นจึงสมควรที่จะได้มีการศึกษาผลในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมๆ ที่ได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงว่า บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการควบคุมและพัฒนาตามผังเมืองรวมเมืองระยอง ได้มากน้อยเพียงไร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของชุมชนเมืองในเขตเทศบาลเมืองระยองช่วงปี พ.ศ. 2520-2527-2530 และประเมินผลของการพัฒนาเมือง หลังจากได้มีการบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองระยอง

2) เพื่อศึกษาผังเมืองรวมเมืองระยอง ตลอดจนกระบวนการในการวางผังและศึกษาวิเคราะห์ผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของผังและผลการควบคุมปฏิบัติ พัฒนามาตามผังเมืองรวมฯ หลังการวางผังในช่วงปี พ.ศ. 2527-2530

3) เสนอปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง และแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

4) ศึกษาความสำเร็จของผังเมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งเป็นผังเมืองรวมผังแรกของประเทศไทย และใช้เป็นแนวทางในการประเมินและปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองอื่นๆ

## 1.3 ความสำคัญของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาการพัฒนาเมืองระยองในช่วงเวลาที่ผ่านมามา ช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 และช่วงเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมเมืองระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2527-2530 \*

2) เพื่อตรวจสอบดูว่า ผังเมืองรวมเมืองระยองนับแต่ได้ประกาศบังคับใช้ช้อออกมา่นั้น มีผลการปฏิบัติ การดำเนินการพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ ในด้านความก้าวหน้าของการปฏิบัติหรือมีปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

3) เพื่อศึกษาถึงวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

---

\* มีบางข้อมูลได้ทำการศึกษาถึงปี พ.ศ. 2531

4) เพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง ให้เป็นไปตามแผนหรือนโยบายที่ได้กำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาด้านการปฏิบัติตามผังเมืองรวม กรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองระยองนี้ จะทำการศึกษานในพื้นที่เขตผังเมืองรวมเมืองระยองทั้งหมด เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปและการพัฒนาพื้นที่ของชุมชนเมืองระยอง และศึกษาผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ โดยพิจารณาผลการปฏิบัติจริงของหน่วยงานท้องถิ่นผู้รับผิดชอบปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง กับการควบคุมตามข้อกำหนดและโครงการพัฒนาที่ปรากฏในกฎกระทรวงของผังเมืองรวมฯ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเมืองระยองประกอบการศึกษา ว่าสามารถควบคุมปฏิบัติได้ตามกฎกระทรวงของผังเมืองรวมเมืองระยองน้อยเพียงไร ซึ่งผลจากการศึกษาจะทำให้ทราบการพัฒนาของชุมชนเมืองระยอง และความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ เปรียบเทียบกับการควบคุมและโครงการพัฒนาตามผังเมืองรวมฯ และทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาด้านการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง ประกอบด้วยส่วนสำคัญ ดังนี้ คือ

1) ศึกษาสภาพทั่วไปของพื้นที่ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน คือ ระดับภาค (จังหวัดระยอง) และต่อเนื่องมาถึงชุมชนเมืองระยอง เพื่อศึกษาผลการพัฒนาเมืองและการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่อย่างเป็นลำดับ และมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ซึ่งจะทำให้มองเห็นภาพโดยรวมชัดเจนมากขึ้น

2) ศึกษาผลการปฏิบัติตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง โดยผังเมืองรวมฯ จะมีความเกี่ยวข้องกับ

2.1 ส่วนที่เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ ซึ่งประกอบด้วย ข้อกำหนดกฎกระทรวง แผนผังโครงการคมนาคมขนส่งและแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2.2 ส่วนที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวม คือ เจ้าหน้าที่/หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบและปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเมืองระยอง

2.3 ส่วนที่ถูกควบคุมและมีหน้าที่ปฏิบัติตามผังเมืองรวมฯ คือ ประชาชนทั้งหมดในเขตผังเมืองรวมฯ

2.4 งบประมาณของรัฐต่อการควบคุมและปฏิบัติพัฒนาตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยอง

#### 1.5.1 การเก็บและรวบรวมข้อมูล

##### 1) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ประกอบด้วย

- การศึกษาภาคสนาม โดยการออกสำรวจภาคสนามในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมืองเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง โดยตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของพื้นที่ (Existing) ในช่วงเวลาศึกษา ดำเนินการถ่ายภาพกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมต่างๆ ในบริเวณชุมชน

- บันทึกการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมปฏิบัติทางด้านผังเมืองรวมฯ และประชาชนในเขตผังเมืองรวมเมืองระยอง โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่ การสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (คือกำหนดหัวข้อในการสัมภาษณ์) และสัมภาษณ์อย่างไม่มีการสร้าง รวมทั้งการออกแบบสอบถาม เพื่อทราบความรู้และทัศนคติเกี่ยวกับผังเมืองรวมเมืองระยอง ซึ่งจะทำให้ทราบผลการปฏิบัติ ปัญหา เหตุผลตลอดจนแนวความคิดข้อเสนอแนะต่างๆ และนำข้อมูลที่ได้มาทำการรวบรวมวิเคราะห์สรุปเหตุผลต่อไป

2) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากการรวบรวมข้อมูลจากตำรา เอกสารที่เกี่ยวข้อง งานค้นคว้าวิจัย แผนที่แสดงรายละเอียดต่างๆ รวมทั้ง เอกสารที่ปรากฏในรายการ เอกสารอ้างอิงของหน่วยงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นซึ่งจะนำไปใช้ในการสำรวจภาคสนามและวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลอื่นๆ ต่อไป

### 1.5.2 แหล่งข้อมูลที่ทำการศึกษา

- สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- เทศบาลเมืองระยอง (กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุข)
- หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อม เช่น ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ราชการจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด อุตุสภกรมจังหวัด พาณิชยกรรมจังหวัด ฯลฯ รวมถึงองค์กรรัฐวิสาหกิจต่างๆ อาทิ ประปา โทรศัพท์ สาธารณสุข ฯลฯ
- ประชาชนในพื้นที่เขตผังเมืองรวมเมืองระยอง
- ห้องสมุดต่างๆ

### 1.5.3 การจัดระเบียบและนำเสนอข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูล นำมารวบรวมศึกษาและวิเคราะห์โดยอาศัยเหตุผลทางวิชาการ และทฤษฎีต่างๆ นำมาสรุปเป็นผลการศึกษา และบรรยายประกอบตาราง แผนภูมิ แผนที่ ภาพถ่าย ที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงการพัฒนาชุมชนเมืองระยอง ช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2530 และความ

สัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเมืองกับผังเมืองรวมเมืองระยอง

2. ทราบถึงผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยองและปัญหาอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้น
3. เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง โดยเสนอแนะและก่อให้เกิดความเข้าใจทางการปฏิบัติฯ
  - กรณีสำนักผังเมือง จะสามารถช่วยในการปรับปรุงการวางผังเมืองรวมเมืองระยองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง
  - กรณีองค์กร/หน่วยงานท้องถิ่นผู้รับผิดชอบ สามารถเข้าใจและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตามสมควร
4. ผลของการศึกษาจะเป็นแนวทางการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และส่งผลต่อการเป็นแนวทางปฏิบัติต่อผังเมืองรวมเมืองอื่นๆ ได้ตามสมควร
5. กฎกระทรวงผังเมืองรวมเมืองระยองผูกพันอยู่กับประชาชนทุกคนในพื้นที่ การเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
6. ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกันระหว่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ กับกฎหมายอื่น

#### 1.7 ข้อจำกัดในการศึกษา

- 1) เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาเพื่อติดตามผลการปฏิบัติตามผังเมืองรวมเมืองระยอง โดยเน้นการศึกษาผลการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง ผลการศึกษานอกจากการรวบรวมข้อมูลด้านอื่นๆ แล้ว ส่วนใหญ่จะได้อาจจากการสัมภาษณ์และออกแบบสอบถามซึ่งข้อมูล

นี้จะมีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรมอยู่มาก เป็นการยากที่จะสรุปผลให้ชัดเจนและแน่นอน โดยเฉพาะในด้านทัศนคติความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติและปัญหาอุปสรรคต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามได้แก้ปัญหานี้โดยการพิจารณาข้อมูลที่ได้มาอย่างละเอียด และสรุปเป็นผลการศึกษา ทำให้ข้อมูลมีความชัดเจนมากขึ้น

2) ข้อจำกัดในด้านข้อมูลซึ่งขาดความสมบูรณ์และหลากหลายหน่วยงาน ทำให้เป็นปัญหาต่อการวิเคราะห์มากพอสมควร การศึกษานี้ข้อมูลล่าสุดได้แก่ข้อมูลในปี พ.ศ. 2530 เป็นส่วนใหญ่ และมีข้อมูลสำคัญของปี พ.ศ. 2531-2532 (มิถุนายน 2532) บางส่วน ซึ่งได้เข้ามาพิจารณาประกอบการวิเคราะห์ เช่น การปลูกสร้างอาคารประเภทต่างๆ ในพื้นที่ศึกษา ทั้งนี้เพื่อทำให้ผลการศึกษา มีความสมบูรณ์ขึ้น

3) ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์ในพื้นที่ศึกษา (เขตฝั่งเมืองรวมเมืองระยอง) โดยมีการพัฒนาเมืองไปรวดเร็วมากในช่วงเวลาศึกษา โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2531 เนื่องจากผลกระทบของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ข้อมูลบางประการอาจมีความแตกต่างกับข้อมูลในปัจจุบันมาก