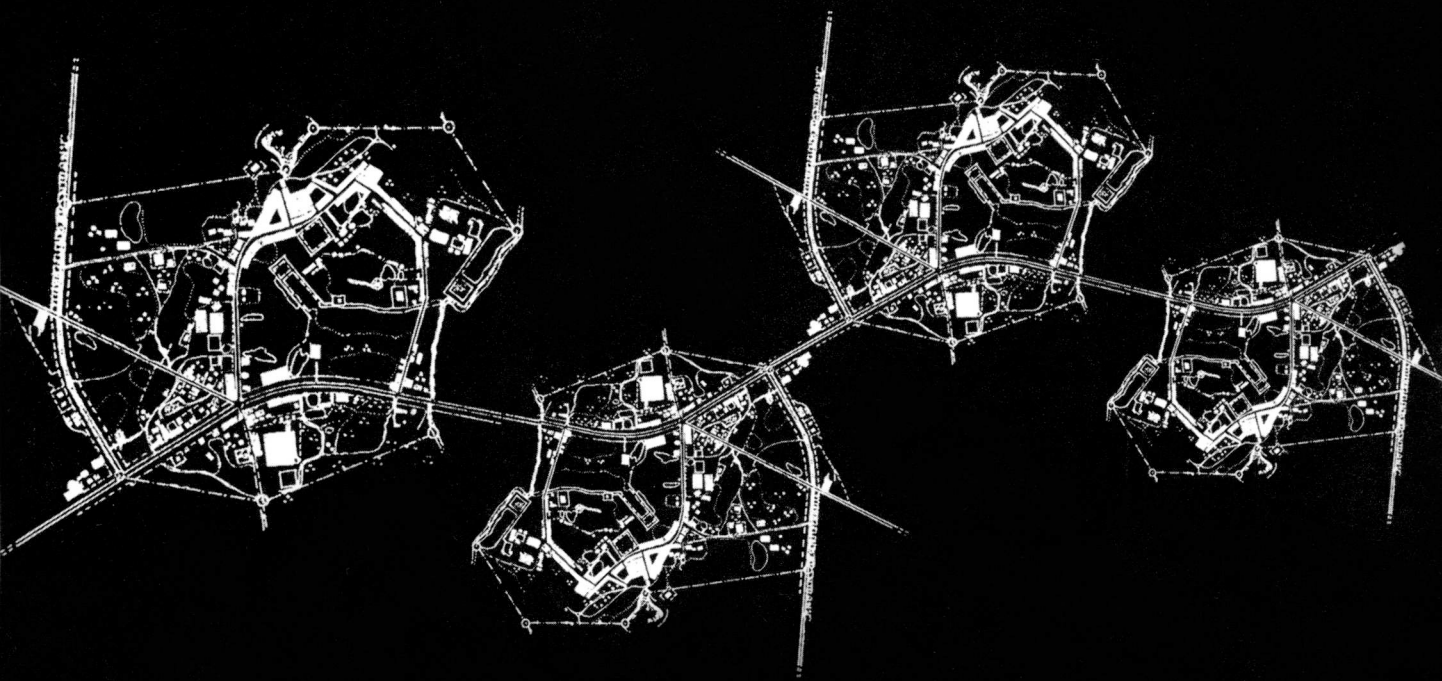




การจัดการ “พื้นที่เมือง” เพื่อสร้าง “พื้นที่ประเทศไทย” ทศวรรษ 2500

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์

มหาบัณฑิตสาขาประวัติศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในทศวรรษ 2500 ได้แก่การจัดการ “พื้นที่เมือง” เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของพื้นที่ระดับประเทศที่ได้รับการสานสร้างจากพื้นที่ต่างๆ เช่น พื้นที่ทางกายภาพ พื้นที่ทางสังคม และพื้นที่ทางความคิด พื้นที่ระดับประเทศในบทความนี้เรียกว่า “พื้นที่ประเทศไทย” โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาผ่าน “พื้นที่ทางกายภาพ” ในมุมหนึ่ง เราอาจเห็นได้ว่ารัฐบาลเผด็จทหารอาจเบี่ยงล้นไปด้วยอำนาจทั้งในทางตรงและทางอ้อม แต่แล้วปฏิบัติการทางอำนาจรัฐกลับไม่มีอำนาจอย่างเข้มข้นจริงจังที่จะสามารถจัดการพื้นที่ได้อย่างถึงที่สุด การวางรากฐานการจัดการเมืองที่แม้จะได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกา กลับไม่ได้รับการเลือกมาใช้ในสังคมไทย ผิดกับการนำเอาเทคโนโลยีด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นในทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ประยุกต์แขนงต่างๆ การจัดการเมืองจึงติดเพดานอยู่ที่เงื่อนไขบางประการของสังคมไทย ในทางตรงกันข้ามแทนที่ระบบการจัดการเมือง และพื้นที่ทางกายภาพระดับประเทศที่จะสร้างกรอบการเติบโตของเมืองและการเชื่อมต่อระหว่างกันก็ถูกผลักดันให้เป็นภาระและอัตวิสัยของข้าราชการประจำที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญทางกายภาพหากแต่ตัดสินใจด้วยสัญชาตญาณอย่างข้าราชการกระทรวงมหาดไทย อย่างนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ฯลฯ หรือไม่ก็ถูกกำหนดด้วยนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่เร่งรัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ชนบทเพื่อหวังใจชาวชนบท และสร้างทัศนคติที่ดีต่อรัฐ ไม่เพียงเท่านั้นการจัดการพื้นที่เมืองยังมีเพดานการใช้อำนาจทางวัฒนธรรมติดอยู่ด้วย ก็คือการติดกรอบอยู่กับสถาบันหลักของชาติทั้งยังมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอำนาจทุนในเมืองอีกด้วย

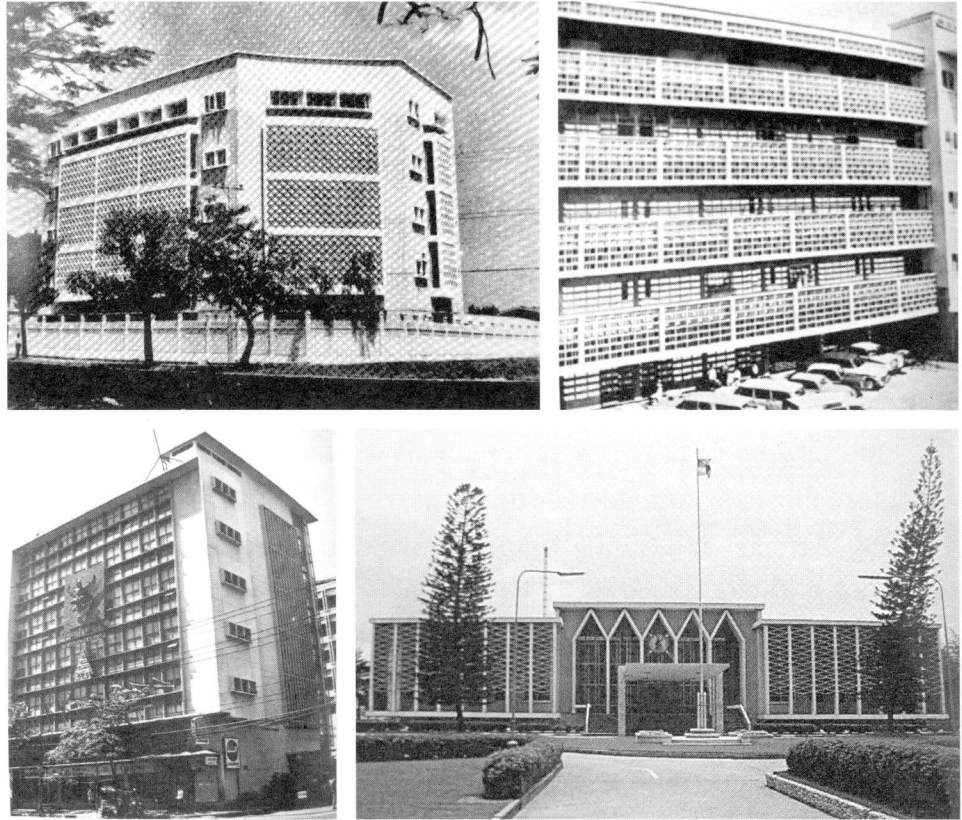
อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐในการจัดการพื้นที่เมืองแม้จะมีอยู่จำกัดในทางหนึ่ง แต่อำนาจนั้นก็ได้หายไปไหน กลับปรากฏอยู่ที่การปฏิบัติการในเชิงปริมาณมากกว่ามิติในเชิงระบบ ซึ่งความลึกลับดังกล่าวได้ส่งผลต่อปัญหาการจัดการเมืองทั่วประเทศมาจนถึงทุกวันนี้

คำสำคัญ : พื้นที่เมือง พื้นที่ประเทศไทย

การให้ความสนใจและความสำคัญกับยุคพัฒนาทศวรรษ 2500 ในแวดวงสถาปัตยกรรม-ศาสตร์และผังเมืองนั้น เทียบกันไม่ได้เลยกับศาสตร์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ ฯลฯ ทั้งที่ยุคนี้เป็นจุดตั้งต้นของการเข้าสู่ความเป็นทันสมัย มีพักจะต้องพูดถึงการเจริญเติบโตของบ้านเมือง อาคารสถาปัตยกรรมต่างๆ ที่มีอัตราการขยายตัวอย่างสูง

จะมีก็เพียงงานเขียน การเมืองและสังคมในศิลปะสถาปัตยกรรม สยามสมัย ไทยประยุกต์ ชาตินิยม (2547)¹ นับเป็นงานเขียนชิ้นแรกๆ ที่ชี้ให้เห็นพลังทางการเมืองและสังคมในประวัติศาสตร์ศิลปะสถาปัตยกรรมร่วมสมัย งานนี้ยังสร้างกรอบอธิบายตั้งแต่ช่วงการก่อรูปของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามจนถึงปลายทศวรรษ 2490 ที่มีการให้ความหมายทางการเมืองผ่านงานศิลปะสถาปัตยกรรม ในบันปลายของสงครามการช่วงชิงความหมายสิ้นสุดลงที่ชัยชนะของพลังของนักอนุรักษนิยมต่อพลังของกลุ่มคณะราษฎร คำถามก็คือ แล้วลักษณะทางกายภาพและสถาปัตยกรรมที่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่ยุค 2500 ลงมานั้น มีลักษณะเฉพาะหรือไม่ การอธิบายพลังการเมืองผ่านทางสถาปัตยกรรมยังสามารถทำได้มากน้อยเพียงใด เมื่อเผชิญกับภาวะการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในยุคถัดมา

ทศวรรษ 2500 การหลั่งไหลเข้ามาของเทคโนโลยี หุ่น และการเข้าสู่ตลาดแรงงานของสถาปนิก² ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้เกิดรูปแบบสถาปัตยกรรมสมัยใหม่อย่างกว้างขวาง³ ทั้งในส่วนที่เป็นหัวใจของรัฐอย่าง อาคารบัญชาการทำเนียบนายกรัฐมนตรี ถ.ลูกหลวง (2507) อาคารที่ทำการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ถ.กรุงเกษม (2505) อาคารที่ทำการกรมประชาสัมพันธ์ ถ.ราชดำเนินกลาง (2506) รวมไปถึงอาคารสาธารณะและอาคารภาคธุรกิจเอกชนต่างๆ ได้แก่ อาคารธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้ หาดใหญ่ (2507) อาคารโรงแรมรถไฟเชียงใหม่ (2507) สถานีการบินภูเก็ต (2507) สถานีการบินลำปาง (2508) อาคารมณีนีถา ถ.เพลินจิต (2506) อาคารสำนักงานประกันภัยไอเอ ถ.สุรวงศ์ (2507) แม้แต่ อาคารธนาคารกรุงเทพ ที่ขยายปีกออกไปตามจังหวัดต่างๆ ฯลฯ กล่าวได้ว่าการขยายตัวของศิลปะสถาปัตยกรรมเหล่านี้ มิได้ส่งผลกระทบอย่างจริงจังและหนักแน่นต่อสังคมเท่าที่ควร ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากการศึกษาพื้นที่ทางกายภาพที่จะทำให้เราเข้าสู่สังคมไทยในรอยต่อของยุคสมัยนี้มากขึ้นแล้ว การเมืองภายในศิลปะสถาปัตยกรรมหาใช่กุญแจที่จะนำไปสู่คำตอบไม่ได้แต่ควรจะเป็นพื้นที่ทางกายภาพชนิดอื่นมากกว่า ในที่นี้ผู้เขียนให้ความสนใจกับสิ่งที่เรียกว่า “พื้นที่เมือง” เนื่องจากว่าตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา พื้นที่เมืองได้เกิดการขยายตัวอย่างมากและสะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของคนไทย และสังคมไทยมากกว่าที่เราคาดคิด การที่รัฐเข้ามามีอำนาจในการจัดการพื้นที่เมืองอย่างเข้มข้น ได้ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพที่สำคัญของพื้นที่ต่างๆ ใน ประเทศไทย จนกลายเป็นพื้นที่ใหม่ชนิดหนึ่ง ซึ่งในที่นี้ขอเสนอเรียกว่า “พื้นที่ประเทศไทย”



ภาพที่ 1 ภาพแสดงอาคารต่างๆ ในทศวรรษ 2500

ภาพบนซ้าย คือ อาคารบัญชาการทำเนียบนายกรัฐมนตรี ถ.ลูกหลวง (2507)

ภาพบนขวา คือ อาคารที่ทำการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ถ.กรุงเกษม (2505)

ภาพล่างซ้าย คือ อาคารรมณียา ถ.เพลินจิต (2506)

ภาพล่างขวา คือ อาคารธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้ หาดใหญ่ (2507)

ที่มา : วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ. พัฒนาการแนวความคิดและรูปแบบของงานสถาปัตยกรรม อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. 104-121.

สำหรับ “พื้นที่ประเทศไทย” นั้น เป็นการเสนอมุมมองให้เห็นว่ารัฐได้สร้างพื้นที่อย่างไรให้เกิดความเป็นเอกภาพภายใน และความเป็นไทย “พื้นที่ประเทศไทย” ประกอบด้วย 2 มิติ ก็คือ การมุ่งพัฒนาทำประเทศให้ทันสมัย ในขณะที่อีกด้านหนึ่งก็ฟื้นฟูและเชิดชูความคิดแบบอนุรักษนิยม รัฐได้ทำการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ทางกายภาพ พื้นที่ทางสังคม และพื้นที่ทางความคิดที่เกี่ยวข้องกับคนไทยเป็นสิ่งที่จำเป็นในการสร้างความเป็นประเทศไทยในทศวรรษ 2500 ช่วงเวลาดังกล่าว รัฐไทยจะต้องเผชิญความเปลี่ยนแปลงต่างๆ นานา ไม่ว่าจะเป็นนโยบายต่างประเทศ สงครามเย็น เศรษฐกิจแผนใหม่ ฯลฯ ในที่นี้จะมุ่งทำความเข้าใจกับการที่รัฐจัดการกับ “พื้นที่เมือง” ซึ่งจะแสดงให้เห็นการเมืองภายใต้การจัดการ “พื้นที่เมือง” ที่ส่งผลต่อเมืองต่างๆ ในประเทศไทยอย่างยิ่งในเวลาต่อมา

การฟื้นฟูอำนาจรัฐใน “พื้นที่เมือง” หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

เป็นที่ทราบกันดีว่าความสามารถของรัฐไทยในการสร้างพื้นที่ทางกายภาพในตัวเมือง และการสร้างระบบสาธารณูปโภคให้เชื่อมโยงกันในระดับประเทศและท้องถิ่นก่อนทศวรรษ 2500 มีประสิทธิภาพที่ต่ำมาก ส่วนใหญ่เป็นเพียงแค่แผนงานและโครงการที่ไม่สามารถบรรลุได้จริง ฉะนั้นที่ผ่านมารัฐจึงสนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดการสร้างพื้นที่ทางกายภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งการพัฒนาพื้นที่แบบนี้เองที่ทำให้เกิดการระดมทรัพยากรจำนวนมากทั้งในรูปแบบ และนอกรูปแบบเพื่อจะบรรลุผลดังกล่าว ลักษณะของเมืองจึงมีการแปรเปลี่ยนไปอย่างมาก ในส่วนนี้ขอเรียกว่า “มิติของการพัฒนาเชิงปริมาณ”

แต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นความพยายามจัดสมดุลของการพัฒนาโดยการวางแผนรองรับด้วยกฎหมายที่มีกรอบควบคุมทิศทางและส่งเสริมในการพัฒนาในส่วนนี้จะเรียกว่า “มิติของการควบคุมเชิงระบบ” ซึ่งในที่นี้ก็คือ กฎหมายการควบคุมการกระทำต่างๆ เกี่ยวกับเมือง การวางผังเมือง เป็นต้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการขยายตัวของเมืองในภูมิภาคทั้งระดับอำเภอและจังหวัด อันเนื่องมาจากผลของสภาพเศรษฐกิจที่เติบโตหลังสงคราม พร้อมไปกับการขยายอำนาจของรัฐเข้าไปควบคุมอาชญากรรม ที่น่าสังเกตก็คือ ตัวแทนของรัฐ เช่นนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้นำที่ดึงดูดทรัพยากรจากท้องถิ่นในการสร้างถาวรวัตถุต่างๆ⁶ เช่น กรณีของจำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา ที่บันทึกถึงการทำงานในช่วงปี 2495 ว่า

“เมื่อมีคนมากขึ้น ตลาดต่างๆ ก็ขายของดี การขอความร่วมมือก็สะดวกขึ้น ข้าพเจ้าเรียกหุ้नให้ตั้งโรงเรียนราษฎรขึ้นสอนชั้นมัธยม...เรียกหุ้नตั้งบริษัทไฟฟ้า คลองชลู่ง จำกัด ปลูกอาคารพาณิชย์ ขยายออกมาทางที่ว่าการอำเภอ ขยายถนนจากอำเภอถึงถนนพหลโยธินให้รถยนต์เดินเข้าออกได้ สร้างถนนใหม่...ข้าพเจ้าช่วงนี้มีความสุขมาก ข้าพเจ้ารู้จักพื้นที่ทุกกิโลเมตร...”⁵

ไม่เพียงเท่านั้นอาคารศาลากลางจังหวัด และที่ว่าการอำเภอที่ได้รับการปรับปรุงซ่อมสร้างใหม่ในช่วงหลังสงคราม⁶ หลังจากทีประสบปัญหาขาดแคลนพื้นที่ ขำรุตเสียหายระหว่างสงคราม ก็ได้เข้ามามีบทบาทและมีอำนาจเหนือชีวิตประจำวันของประชาชนด้วยอำนาจรัฐที่กระทำผ่านเจ้าหน้าที่ปกครองนี้เอง และหากพิจารณาทำเลที่ตั้งแล้วตำแหน่งของสถานที่ราชการแทบจะทั้งหมดตั้งอยู่ ณ ใจกลางเมืองและตลาด สถานที่ราชการเหล่านี้ล้วนเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจรัฐที่ได้ขยายอำนาจเข้ามาถึงและสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับประชาชนอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น⁷ ภายใต้อำนาจรัฐบาลเผด็จการอำมาตยาธิปไตยที่กำลังครอบงำประเทศอยู่ นี่คือนิติของการพัฒนาเชิงปริมาณที่รัฐได้ทำให้เกิดขึ้น

ความเป็นจริงแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการตามหลักวิชาการด้านผังเมืองได้จริง เนื่องจากขาดงบประมาณและความชัดเจนของกฎหมาย ไม่เพียงเท่านั้นในแวดวงวิชาการทางการวางผังเมืองของไทยก็ยังขาดความรู้ตามมาตรฐานวิชาการสมัยใหม่¹¹ หน่วยงานที่มีอยู่ก็เป็นเพียงหน่วยงานเล็กๆ ในนามแผนกผังเมืองในกรมโยธาเทศบาล¹² เมื่อเทียบกับภาระงานผังเมืองของทั้งประเทศแล้ว การปฏิบัติงานจริงที่เป็นผลงานรูปธรรมจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่สร้างความตื่นตระหนกอย่างใหญ่หลวงต่อชนชั้นนำและผู้ครอบครองที่ดินจำนวนมหาศาล ก็คือ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497¹³ กฎหมายนี้ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดิน และหากใครที่ครอบครองเกินกำหนดให้จำหน่ายที่ดินส่วนเกินภายใน 7 ปี¹⁴ ในขณะเดียวกันกฎหมายนี้ก็ทำให้ ที่ทำให้กรรมสิทธิ์ที่ดินมีความหมายและมีความสำคัญขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม หลักการเช่นนี้ก็เพื่อจะกระจายการถือครองที่ดินไปสู่กลุ่มคนต่างๆ ภายในสังคม ซึ่งมีผลกระทบเป็นอย่างยิ่งต่อกรรมสิทธิ์ของผู้ครอบครองที่ดินจำนวนมหาศาลอย่างมาก รวมไปถึง การลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์

เหล่านี้คือการที่รัฐพยายามสร้างกลไกในการพัฒนาและควบคุม “พื้นที่เมือง” อย่างชัดเจนในทศวรรษ 2490

การจัดวางโซนนิ่ง “พื้นที่เมือง” และการสร้างเมืองหลักในภูมิภาค ในทศวรรษ 2500

การวางผังเมืองเป็นเครื่องมือของการพัฒนาอย่างหนึ่งของรัฐ ถือกันว่าวิชาการผังเมืองนั้นได้รับรองตาม “หลักวิทยาศาสตร์”¹⁵ แล้วว่าสามารถใช้ดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเมือง โดยเฉพาะในการพัฒนาชุมชนด้วยการลงทุนที่น้อยที่สุด หลักการที่สวดยหรูดังกล่าวจึงทำให้วิชาการผังเมืองกลายเป็นที่คาดหวังต่อประสิทธิภาพในการจัดการ “พื้นที่เมือง” อย่างยิ่ง เราทราบกันดีว่าในทศวรรษ 2500 นั้นสหรัฐอเมริกาได้มีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างมาก โดยเฉพาะการถ่ายทอดความรู้สมัยใหม่ ในแวดวงวิชาการทั้งด้านวิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ล้วนได้รับอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจนี้ องค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ ยูซอม (USOM = United States Operations Mission) เป็นตัวตั้งตัวตีในการสถาปนาวิชาการผังเมืองสมัยใหม่ ยังถือว่าอยู่เบื้องหลังรัฐบาลไทยในการจ้างบริษัทที่ปรึกษาทางผังเมืองที่เป็นบริษัทของชาวอเมริกันในนามว่า Litchfield Whiting Bowne and Associates¹⁶ บริษัทดังกล่าวได้มีการจัดทำโครงการศึกษาและวางแผนเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลธนบุรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501¹⁷ ในนามว่า Greater Bangkok Plan 2533 ซึ่งแล้วเสร็จใน 2 ปีต่อมา¹⁸ โครงการดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในนาม “ผังลิทช์ฟิลด์”¹⁹



ภาพที่ 3 โครงการ Greater Bangkok Plan 2533, REDEVELOPMENT AREA 2501 (ซ้าย)

ผังการใช้ที่ดินในอนาคต GREATER BANGKOK PLAN 2533 (ขวา)

ที่มา : Greater Bangkok plan, 2533.

ถ้าหากเปรียบเทียบกับวิธีคิดตาม พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 ที่เป็น Town & Country Planning Act แบบอังกฤษแล้ว ความสำคัญของการจัดทำโครงการนี้ ก็คือ จุดเปลี่ยนของการที่ผังเมืองถูกทำให้เป็นอเมริกัน (Americanization) ซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่ City (Urban) and Regional Planning ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายพัฒนาของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวลาต่อมา²⁰

โครงการศึกษาดังกล่าวครอบคลุมในวงกว้างตั้งแต่เขตมหานครและเขตนครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรีไปจนถึงการเชื่อมโยงระดับชาติ ไม่เพียงเท่านั้นผังนี้ยังมีส่วนในการกำหนดนโยบายสำคัญเพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น โครงการทางหลวงสายวิภาวดีรังสิต โครงการมหาวิทยาลัยขอนแก่น โครงการจัดระบบการจราจรกรุงเทพ โครงการจัดตั้งสำนักผังเมือง เป็นต้น²¹ ผังดังกล่าวครอบคลุมการวางแผนสำหรับอนาคตอีก 30 ปีโดยอาศัยการพยากรณ์และคำนวณการเจริญเติบโตถึงพัฒนาการของเมือง ในเวลาต่อมายังถูกใช้เป็นตัวแบบของการศึกษาผังเมืองต่างๆ ในประเทศภายหลัง อย่างไรก็ตามผังลิตซ์ฟีลด์ก็เป็นได้เพียงการศึกษาในกระดาษเท่านั้น เมื่อไม่มีกฎหมายใหม่ที่จะมาแทนพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ที่จะให้อำนาจในการปฏิบัติงานได้จริง

ด้วยความแปลกใหม่และความซับซ้อนของการศึกษาดังกล่าว นักวิชาการผังเมืองไทย จึงถือว่าผังลิทซ์ฟิลด์เป็นหมุดหมายสำคัญของวิชาการวิชาชีพผังเมืองในประเทศไทยที่มักจะถูกอ้างถึง อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อวิจารณ์ผังลิทซ์ฟิลด์ว่ายังมีปัญหา อยู่หลายประการได้แก่ การขาดข้อมูลทางสถิติ และแนวโน้มสถานการณ์ทางเศรษฐกิจนั้นอยู่ ณ ระดับที่ต่ำเกินไป ข้อมูลจึงยังมีความคลาดเคลื่อน²² มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าผังลิทซ์ฟิลด์เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการเข้ามามีบทบาทในการวางผังเมือง ซึ่งในการณ์นี้ไม่ได้ต้องการเพียงให้ความรู้วิชาการด้านผังเมืองอย่างที่เขาใจกันเท่านั้น แต่ต้องการที่จะเสนอแนะยกย่องพระราชบัญญัติการผังเมือง (City Planning Act) ใหม่หมดทั้งฉบับ²³ ทำให้น่าสนใจว่าในเมื่อรัฐบาลเลือกจะรับวิชาการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาแล้ว โฉนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นที่น่าสนใจจนถึงขนาดว่าในภายหลังแทบไม่มีใครกล่าวถึงพระราชบัญญัตินี้อีก

อำนาจของผังเมือง กับ อำนาจจริงในการจัดการพื้นที่

การวางผังเมืองมีลักษณะการทำงานที่มีความเป็นสหวิทยาการสูง และกินเวลาการทำงานในระยะยาวที่ต้องอาศัยการวางแผนและระบบประเมินที่มีประสิทธิภาพ พบได้ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองในต้นทศวรรษ 2500 กล่าวคือ ปี 2503 แผนกผังเมืองในกรมโยธาเทศบาล ได้ยกระดับขึ้นเป็นกองผังเมือง²⁴ และต่อมาได้ปรับโครงสร้างยกระดับจากกองขึ้นเป็น สำนักผังเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม เมื่อปี 2505²⁵ ในครั้งนั้นสำนักผังเมืองมีความทะเยอทะยานมากจนถึงกับตั้งวัตถุประสงค์ไว้ว่า จะเป็นหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่จัดทำผังเมืองของชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งรวมเอาภารกิจและเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางอย่างกองผังเมือง กรมโยธาเทศบาล และจากส่วนท้องถิ่นอันได้แก่เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีไว้ด้วยกัน²⁶ ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือทางวิชาการจากชุมชนอีกเช่นเคย ฐานคิดดังกล่าวเป็นการรวมศูนย์อำนาจของการวางผังเมืองให้เข้าสู่ส่วนกลางสอดคล้องไปกับสภาพสังคมการเมืองขณะนั้น ซึ่งไม่อาจจะคาดหวังได้เลยกับการกระจายอำนาจการวางผังเมืองไปสู่ท้องถิ่น แม้ในปัจจุบันก็ตามการวางผังเมืองจะลงไปสู่ภูมิภาคในนามสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด แต่ก็ยังมีใช้การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักผังเมืองมีผลงานปรากฏออกมาอย่างชัดเจนในเมืองสำคัญต่างๆ ดังเช่นปีงบประมาณ 2506-2509 ที่เริ่มปรากฏงานสำรวจและวางผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ในหลายเมือง โดยเฉพาะการศึกษาโครงการเพื่อหาความคุ้มค่า ที่เรียกว่า “การจัดโครงการ”²⁷ นั้น สำนักผังเมืองได้จัดทำถึง 6 แห่ง ได้แก่ ขอนแก่น สกลนคร ตาก กาฬสินธุ์

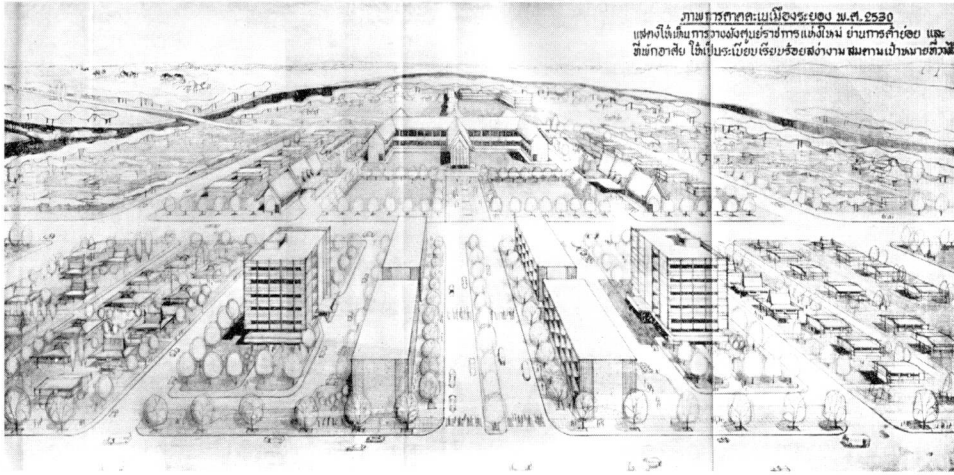
จันทบุรี และพระนครศรีอยุธยา (เกาะเมือง)²⁸ สอดคล้องกับแผนพัฒนาในส่วนภูมิภาคในฐานะศูนย์กลางการพัฒนา ดังเช่น²⁹ แผนพัฒนาภาคเหนือ (พ.ศ. 2507-2509) แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พ.ศ. 2505-2509) แผนพัฒนาภาคตะวันออก (พ.ศ. 2507-2509) และแผนพัฒนาภาคใต้ (พ.ศ. 2507-2509) ซึ่งทั้งหมดเชื่อมโยงอยู่กับศูนย์กลางคือ กรุงเทพมหานคร เมืองหลวง

ความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของสำนักผังเมืองในช่วงดังกล่าว ได้ผลิตแผนงานและเอกสารโครงการของเมืองต่างๆ ในเชิงวิชาการขึ้นเป็นจำนวนมาก³⁰ ได้แก่ ผังเมืองขอนแก่น 2525 ผังเมืองสกลนคร 2527 ผังเมืองกาฬสินธุ์ 2528 ผังเมืองจันทบุรี 2528 ผังเมืองตาก 2528 ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นเมืองนำร่องที่ได้รับการสำรวจและวางแผนอย่างดีมาตั้งแต่ต้นซึ่งเน้นการเชื่อมโยงระหว่างศูนย์กลางประเทศที่กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างชัดเจน ชุดโครงการดังกล่าวเป็นแผนระยะยาวชี้ให้เห็นอนาคตของเมืองที่ได้รับรู้จะสามารถควบคุมและให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรอบระยะเวลา 20 ปี จะเห็นได้ว่าขอบข่ายงานของสำนักผังเมืองมีความกว้างขวางและพาดพิงเกี่ยวโยงอยู่กับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ งานที่สำคัญก็คือ การติดต่อขอข้อมูลและประสานงานเพื่อความสอดคล้องกลมกลืนของโครงการเพื่อให้โครงการลุล่วง

การดำเนินการจัดทำผังเมืองนั้นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติผังเมืองขึ้นเพื่อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง และจัดความสัมพันธ์กับหน่วยราชการต่างๆ³¹ ขณะที่พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 ไม่สามารถตอบสนองการดำเนินการเช่นนั้นได้ มีข้อสังเกตว่าในช่วงหลังการเสร็จสิ้นของผังลิตซ์ฟีลด์แล้ว ในปี 2503-2505 สหรัฐอเมริกาได้ส่งที่ปรึกษานามว่า ไซรัส อาร์. นิมส์ (Cyrus R. Nims) เข้ามาทำงานที่เกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองโดยเฉพาะ นิมส์ได้เป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง เป็นจำนวนหลายร่าง ในที่สุดร่างดังกล่าวก็ได้นำเสนอแก่ผู้รับผิดชอบในสำนักผังเมืองเพื่อที่จะนำไปสู่กระบวนการในปี 2506 ก่อนประกาศตั้งสำนักผังเมืองราว 4 เดือน³² แต่ร่างดังกล่าวกลับไม่ได้รับการตอบรับ ทั้งยังถูกทำให้เสียบไม่มีการพูดถึงและอ้างอิงอีกเลย จนมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การจัดการ“พื้นที่เมือง” ด้วยโครงการนอกระบบผังเมือง

ในทางกลับกันความเร่งรีบในการสนองนโยบายพัฒนาการของรัฐทำให้เมืองขยายและเติบโตออกไปโดยที่มีได้ร่วมพิจารณากับวิชาการผังเมือง ปัจจัยหนึ่งแห่งการก้าวกระโดดในการพัฒนาพื้นที่ก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2509 อาจกล่าวได้ว่า ในระยะแรกนั้น (2504-2506) แผนพัฒนาฯ เน้นการพัฒนารวมศูนย์อยู่ที่เมืองหลวง ต่อมาใน



ภาพที่ 4 ภาพการคาดคะเนเมืองระยอง พ.ศ. 2530 แสดงให้เห็นการวางผังศูนย์ราชการแห่งใหม่ ย่านการค้าย่อย และที่พักอาศัยให้เป็นระเบียบเรียบร้อยสง่างาม สมตามเป้าหมายที่วางไว้ สะท้อนให้เห็นคติที่ตึงใจศูนย์ราชการเป็นหัวใจของเมืองอย่างแท้จริง

ที่มา : ข่าวสารสำนักผังเมือง, 18 (เมษายน 2509).

ระยะที่สอง (2507-2509) ได้มีความพยายามกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคในปลายทศวรรษ โดยเฉพาะเมื่อสถานการณ์การคุกคามของคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ หลังวันเสียงปืนแตกในปี 2508 ทำให้รัฐต้องเร่งให้เกิดระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้เกิดความเจริญในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะชนบทขณะที่ใช้เมืองเป็นฐานบัญชาการของรัฐ สิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐได้ขยายอำนาจลงมาถึงบทบาทในการสร้างพื้นที่และอำนวยความสะดวกต่อปฏิบัติการดังกล่าวมากขึ้นส่งผลให้เกิดการเพิ่มอัตราการพัฒนาพื้นที่อย่างปลอดภัยการควบคุมตรวจสอบจากวิชาการผังเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะจำแนกให้เห็นตัวอย่างการพัฒนาพื้นที่เมืองของรัฐ ช่องทางที่รัฐใช้อำนาจรัฐสร้างพื้นที่ในที่นี้แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในที่นี้จะชี้ให้เห็นพลังการสร้างเปลี่ยนแปลงทางกายภาพในพื้นที่เมืองที่ไม่ได้อยู่บนฐานการทำงานที่อิงวิชาการผังเมือง

ส่วนกลาง กล่าวได้ว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลมากกว่าจะหมายถึงส่วนกลางที่เป็นสำนักงานผังเมือง รัฐได้ทำการเร่งพัฒนาเมือง ได้พบว่ามีการเลือกโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคจากโครงการศึกษาผังเมือง บางโครงการออกมาใช้อย่างโดดเด่น โดยแยกออกจากระบบเดิม ทำให้การก่อสร้างดำเนินต่อไปโดยไม่สามารถเชื่อมโยงกับระบบเดิมที่ได้วางไว้ เช่น การดึงโครงการสร้างทางหลวงไปใช้แต่ไม่ได้นำมาปฏิบัติร่วมกับโครงการอื่นๆ เช่น การระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การพัฒนาแหล่งน้ำ การควบคุมการขยายตัวของชุมชนให้มีขนาดพอเหมาะ³³ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมา

กรณีที่น่าสนใจก็คือการที่รัฐทุ่มทรัพยากรขยายตัวเมืองกรุงเทพฯ ไปทางทิศตะวันออก และดำเนินการสร้างระบบสาธารณูปโภคและอาคารสถานที่เพื่อรองรับการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ในปี 2509 ในบริเวณตำบลหัวหมาก อันจะเป็นที่ตั้งของสนามกีฬา อินดอร์สเตเดียม เวโลโดรม ฯลฯ ทั้งนี้รวมไปถึงบริเวณหมู่บ้านนักกีฬาที่ตำบลคลองจั่นด้วย³⁴ การเกิดขึ้นของพื้นที่ดังกล่าวบนพื้นที่เดิมของทุ่งนา และที่โล่งว่างที่เชื่อมระหว่างกันด้วยถนน นำมาซึ่งการเติบโตของพื้นที่ใหม่ อาคารใหม่ๆ ขึ้น ในบริเวณที่ราบน้ำท่วมถึง ซึ่งต่อมาจะส่งผลต่อระบบระบายน้ำในบริเวณนี้ การเกิดขึ้นของเมืองใหม่กรุงเทพฯ ดังกล่าวก็เป็นที่ยืนยันว่าได้ผ่านการพิจารณาในระบบผังเมืองเลย

ส่วนภูมิภาค หลังจากการดำเนินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไประยะแรกแล้วก็มีการประเมินว่าควรจะเน้นการพัฒนาไปในส่วนภูมิภาค จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการภูมิภาคต่างๆ ในปลายทศวรรษ 2500 มีนโยบายการจัดให้มีจังหวัดศูนย์กลางของภูมิภาคเพื่อให้เป็นที่รวบรวมของงานบำรุงส่งเสริมต่างๆ ของรัฐบาล และเป็นศูนย์กลางการพัฒนาที่จะเชื่อมกับหมู่บ้านให้ติดต่อกับตัวจังหวัดโดยสะดวก ซึ่งแนวคิดก็คือให้ศูนย์กลางมีความเจริญที่ครบบริบูรณ์แล้วความเจริญก้าวหน้าจะลดหลั่นกระจายออกไปยังท้องถิ่นและจังหวัดใกล้เคียงไปเอง³⁵ เมืองทันสมัยทศวรรษ 2500 จึงมิได้เป็นการทำให้เมืองขนาดกลางอย่างเทศบาลประจำจังหวัดต่างๆ เติบโตอีกต่อไปแล้ว แต่เป็นการทำให้ภูมิภาคต่างๆ เป็นศูนย์กลางการพัฒนานโยบายดังกล่าวบีบให้การเมืองและอำนาจท้องถิ่นแทบจะไร้ความสำคัญ การทุ่มเทงบประมาณและทรัพยากรจึงถูกจัดสรรให้เมืองศูนย์กลางทำให้กลายเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารราชการขนาดใหญ่ขึ้น สิ่งเหล่านี้ก็นำมาสู่การจัดสร้างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น โรงพยาบาลระดับภูมิภาคต่างๆ การขยายตัวของระบบราชการที่มีมากขึ้น ก็เพราะว่าระบบราชการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการพัฒนาประเทศ เพราะฉะนั้น เมืองก็ต้องขยายตัวตามระบบราชการไปด้วย³⁶

ตัวอย่างเมืองที่ทำได้ประสบความสำเร็จก็คือ การจัดการ “พื้นที่เมือง” ของเมืองใหม่ขอนแก่นที่ได้เกิดการจัดผังย่านสถานที่ราชการใหม่ การก่อสร้างสถานที่ราชการใหม่อย่างศาลากลางจังหวัด (2507) สร้างมหาวิทยาลัยขอนแก่น (เริ่มก่อสร้างปี 2507) เมื่อสังเกตโดยผิวเผินจากโครงการศึกษาผังเมืองขอนแก่น ดูเหมือนว่าเมืองใหม่ขอนแก่นนี้ ได้ใช้วิชาการวางผังเมืองตามหลักวิชา แต่แท้จริงแล้วเมืองใหม่ขอนแก่นกลับเกิดขึ้นด้วยอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดของอำนาจรวมศูนย์ที่นายกรัฐมนตรีเผด็จการมากกว่าจะเป็นการพึงพาระบบการจัดวางผังเมือง จุดสังเกตหนึ่งก็คือการเกิดขึ้นของ “พื้นที่เมือง” ขอนแก่นนั้นกลายเป็นส่วนที่แยกขาดออกมาจากระบบเมืองทั้งหมด เป็นโครงการที่พัฒนาเฉพาะเรื่อง และเฉพาะพื้นที่บางส่วนของเมือง และมีได้เป็น การวาง “ผังเมืองรวม” ที่มีอำนาจทางกฎหมายรองรับ³⁷ อาจกล่าวได้ว่าแรงผลักดันในการเจริญเติบโตของเมืองขอนแก่นนั้นมาจากนโยบายที่จะทำให้

ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์มากกว่าจะเป็นการออกแบบเมืองที่สอดคล้องกับระบบผังเมือง

การสร้างเมืองจากส่วนภูมิภาคยังหมายถึงรวมถึงตัวแทนของรัฐที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคคนสำคัญอย่างผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือนายอำเภอที่มีอำนาจอยู่ใน “พื้นที่เมือง” อีกด้วย พวกเขาเป็นผู้ปฏิบัติหลักในการพัฒนาเมืองโดยเอกเทศ อย่างปราศจากหลักวิชาการผังเมืองและการควบคุม ดังนั้นทักษะต่างๆ มักจะเกิดขึ้นโดยสัญชาตญาณและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นหลัก³⁸ ดังตัวอย่างของบุรี พรหมลักขโณ ขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด บันทึกลงไว้ในช่วงทศวรรษ 2500 ดังนี้

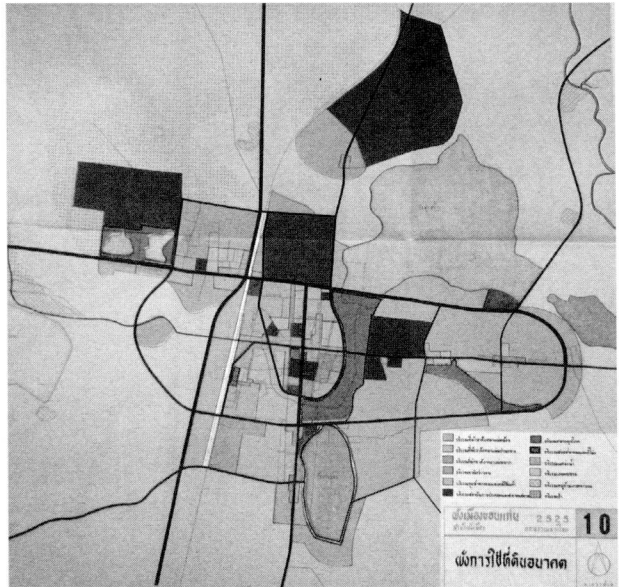
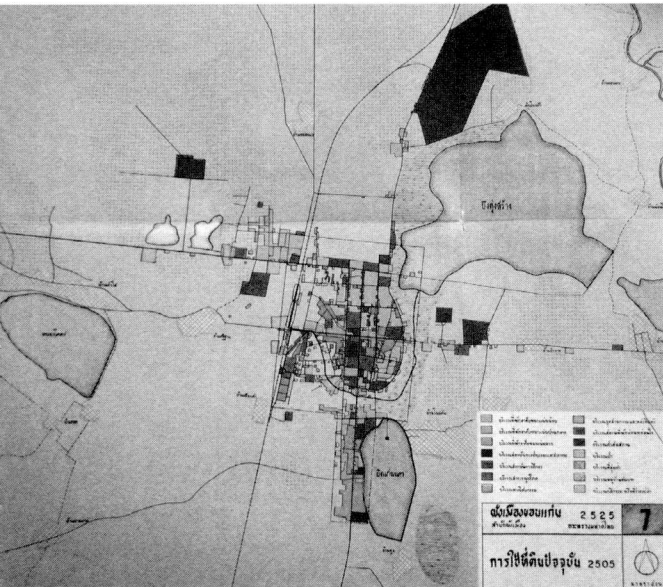
“ผมเริ่มปรับปรุงถนนหนทางภายในบริเวณศาลากลาง หาดอกไม้มาปลูกประดับประดาให้สวยงาม เสาธงหน้าศาลากลาง ต่อให้สูงขึ้นเพื่อให้รับกับตัวอาคารศาลากลางซึ่งเป็นตึกสองชั้น...อำเภอใดไม่มีทางรถยนต์เข้าอำเภอ ก็ประสานงานกับสภาจังหวัดจัดงบประมาณและทางพิเศษไปให้ เพื่อทำทางเข้าอำเภอในรูปกิ่งพัฒนาไม่ต้องเรียกค่าจ้างมากมาย แม้จะเป็นทางดินหรือลูกรัง ก็ยังดีกว่าไม่มีทางเลือกเลย...ขณะนั้น ปลัดจังหวัด ทำหน้าที่เป็นโยธาเทศบาลจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย งบประมาณนอกจากจะได้จากสภาจังหวัดแล้ว ยังได้จากกรมโยธาเทศบาลอีกทางหนึ่งด้วย...”³⁹

หรือว่าจะเป็นทักษะของ พัฒน์ บุญยรัตนพันธ์ที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ในปี 2500-2509 เขาได้บันทึกไว้ว่า

“จะย้าย รร.สตรีประจำจังหวัดออกจากที่วัดร้างแห่งนี้ แล้วจะให้ผู้รับเหมาเอกชนมาทำการ “เช่าสร้าง” ตึกแถวอาคารพาณิชย์ในบริเวณนี้แทน โดยจังหวัดจะเอาค่าหน้าดินไปเป็นค่ารั้วย้ายปลูกสร้าง โรงเรียนสตรีประจำจังหวัด กรมศาสนาจะได้ประโยชน์ โดยศาสนสมบัติกลางจะได้ตึก ได้ค่าเช่าตึกเป็นรายเดือน โดยไม่ต้องทำอะไรเลย...

เวลานั้นผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นตัวแทนกรมการศาสนาดูแล จัดการที่ดินวัดร้างอยู่ด้วย แต่การเปลี่ยนมือผู้ครอบครอง หรือการเปลี่ยนแปลงการจัดประโยชน์ควรต้องขออนุญาตต่อกรมศาสนาเขาก่อน”⁴⁰

“...พอตึกมีเรื่องชุดของชลประทานมาชุดลอกแม่น้ำสุพรรณ...ผมจึงถือโอกาสขยายตลาดให้เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี เพราะชักแออัดมากแล้ว โดยผมจะถมคลองเจดีย์ยอดเหล็ก ข้างจวนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร เพราะปลายคลองตันเขิน เป็นพื้นที่นาไปแล้ว คลองนั้นเพียงใช้ระบายน้ำในนาปลายคลองลงสู่แม่น้ำสุพรรณเท่านั้น...”



ภาพที่ 5 ผังเมืองขอนแก่น 2525 เปรียบเทียบระหว่างผังการใช้ที่ดิน 2505 และผังการใช้ที่ดินในอนาคต
ที่มา : สำนักผังเมือง. ผังเมือง จังหวัดขอนแก่น 2525 (กรุงเทพฯ : สำนักผังเมือง, 2517).

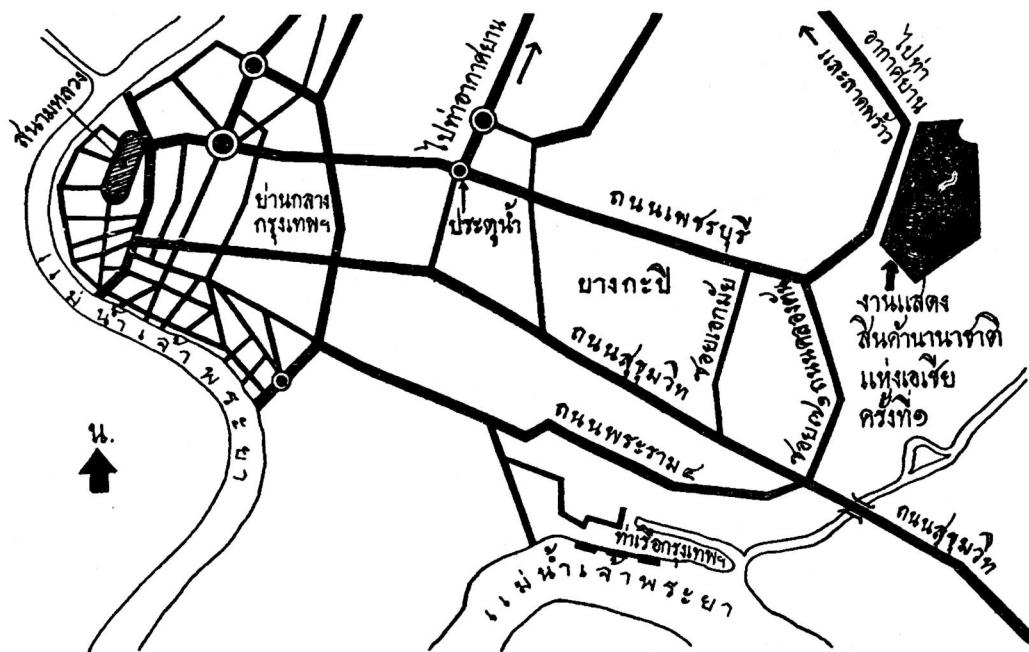
พอถมดินเต็มคลองแล้ว ก็ให้ปลูกตึกแถว และทำตลาดแผงลอย ตัวตึกแถว
เช่าได้ค่าหน้าที่ดินเป็นค่าจ้างเจ้ากามิกาเซ่ (หมายถึง ผู้รับเหมา-ผู้เขียน) และทั้งหมด
ยกให้เทศบาลเมืองสุพรรณบุรีเป็นเจ้าของ...

พอถมคลองได้ ถมคลองเสร็จแล้ว ปลูกตึกแถวปลูกตลาดแผงลอยให้เทศบาล
ไล่ทำรถเมล์หน้าจวนเจ้าเมือง ที่ถนนนางพิมพ์ ให้มาจอดบริเวณตลาดใหม่ คึกคักดูดี
ขึ้น ก็คิดระแวงว่าเจ้าเมืองคงรวย เจ้าเมืองถมคลองหากิน ร้องไปกระทรวงมหาดไทย
ร้องไปสำนักนายกรัฐมนตรี...

ท่านปลัดกระทรวงมหาดไทยเรียกผมไปถามว่า ทำไมถมคลองสาธารณะ ไม่ทำ
ตามขั้นตอนกฎหมาย เราเป็นผู้รักษากฎหมายทำไมมาละเลยเสียเอง...แล้วผมถามท่านว่า
ที่เทศบาลนครกรุงเทพฯ ถมคลองเปรมประชากรจัดตั้งศูนย์การค้าสี่แยกราชประสงค์
ใกล้ๆ กระทรวงมหาดไทยนั้น ทำตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่เล่า"⁴¹

การเติบโตของเมืองจึงผันแปรไปตามลักษณะส่วนบุคคลของข้าราชการส่วนภูมิภาค
ข้อจำกัดที่สำคัญยิ่งก็คือข้าราชการกลุ่มนี้มีโอกาสที่จะถูกโยกย้ายไปประจำท้องที่อื่นๆ ได้ไม่ยาก

การพัฒนาเมืองดังกล่าว จึงมีลักษณะเฉพาะหน้าเท่านั้น ขณะที่ได้มีการสถาปนาสัญลักษณ์
สำคัญของรัฐขึ้นในใจกลางเมืองอันได้แก่ ที่ว่าการอำเภอและศาลากลางจังหวัดขึ้น ตัวอย่างที่



ภาพที่ 6 แผนที่แสดงที่ตั้งงานแสดงสินค้านานาชาติแห่งเอเชียครั้งที่ 1 ที่จะจัดวันที่ บริเวณคลองต้น ถือเป็นการเปิดพื้นที่เมืองใหม่ในทางทิศตะวันออกปลายทศวรรษ 2500

ที่มา : อนุสาร อ.ส.ท., 7 : 4 (พฤศจิกายน 2509).

เห็นได้ชัดก็คือ การก่อสร้างศาลากลางจังหวัดหลังใหม่ในจังหวัดต่างๆ ช่วงปลายทศวรรษ 2500 เช่น ตาก (วางศิลาฤกษ์ 2509)⁴² ปัตตานี (เปิด 2508)⁴³ แพร่ (เปิด 2509)⁴⁴ ลำปาง (เปิด 2509) อุทัยธานี (เปิด 2509)⁴⁵ ร้อยเอ็ด (วางศิลาฤกษ์ 2509)⁴⁶ สมุทรปราการ (วางศิลาฤกษ์ 2509)⁴⁷ เป็นต้น

ส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหาร จะเห็นว่าในทศวรรษ 2500 ท้องถิ่นถูกผูกมัดอยู่กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แม้แต่ผู้บริหารเทศบาล ส่วนใหญ่ก็จะได้รับการแต่งตั้งมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังเห็นได้ว่าบ่อยครั้งผู้ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็คือ ปลัดจังหวัด ดังนั้นนโยบายต่างๆ จึงได้รับมาจากส่วนภูมิภาคเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่เมืองที่น่าสนใจไม่น้อยนั่นก็คือ นโยบายพื้นที่สีหนาทหาร⁴⁸ อันเป็นนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ในระดับจุลภาคเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในเมือง ซึ่งท้องถิ่นจะเป็นผู้ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการพักผ่อนหย่อนใจของคนในเมืองไม่ว่าจะเป็นสวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น หรือแม้กระทั่งสวนสัตว์ ในเขตเทศบาล นโยบายนี้ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากเทศบาล สุขาภิบาลต่างๆ แม้นโยบายนี้จะมีที่ปรึกษาอเมริกันเช่นกัน แต่ก็ยังเป็นนโยบายที่แยกส่วนกับการวางผังเมือง