

Leo Jakobson and Ved Prakash (eds.), *Urbanization and Urban Development* (Beverly Hills : Sage Publications, Inc., 1971), 320 pp.

หนังสือชุดเกี่ยวกับเขตชุมชนในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹ จะมีทั้งหมด 3 เล่ม โดยกำหนดจะออกมาปีละเล่ม หนังสือเล่มแรกนี้ออกเมื่อปี 1971 ฉะนั้น ขณะที่กำลังวิจารณ์เล่มนี้อยู่ ก็เข้าใจว่าอีก 2 เล่มคงจะออกวางตลาดแล้ว (กันยายน 1973) เมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของหนังสือชุดนี้ งานที่รวบรวมไว้ก็จะเกี่ยวข้องกับเฉพาะปัญหาของชาติต่าง ๆ เพียงส่วนหนึ่งในเอเชีย มี 5 ประเทศในเอเชียใต้ (อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ เนปาล และ ศรีลังกา) และ 9 ประเทศในเอเชียอาคเนย์ (พม่า มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮ่องกง ไต้หวัน ไทย เขมร ลาว เวียดนาม และ ฟิลิปปินส์)

ถึงแม้ผลผลิตขั้นสุดท้ายของงานนี้จะออกมาในรูปของหนังสือรวบรวมบทความและข้อเขียนที่จริง แต่เรื่องที่มาวมกันนี้มีใช้สักแต่เห็นว่าเห็นชื่อเรื่องหรือแนวคล้าย ๆ กันก็นำมารวบรวมพิมพ์ขึ้นเป็นรูปเล่มโดยไม่คำนึงถึงว่าเรื่องเหล่านั้นจะเกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่ อันที่จริงแล้วหนังสือทั้ง 3 เล่มเป็น forum ที่มุ่งประสงค์จะศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเขตชุมชนในภูมิภาคดังกล่าว โดยมีเค้าโครงและกรอบแนวความคิด (organizing framework) ในการศึกษาอย่างมีระบบ กล่าวคือ ได้ยึดถือแนวความคิดเกี่ยวกับ “การวางแผน” เป็นเค้าโครงสำคัญในการดำเนินการศึกษา กล่าวว่าการวางแผนในที่นี้เห็นได้ชัดว่าใช้ในความหมายอย่างกว้าง ๆ ทั้งในแง่ที่เป็นตัวแผน และในแง่ที่เป็นกระบวนการวางแผน คำนิยามกว้าง ๆ ของการวางแผนนี้ รวมทั้งการวางแผนในสาขา (sector) ต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยกันอย่างดีแล้ว เช่น เศรษฐกิจ สังคม การใช้ที่ดิน สิ่งแวดล้อม หรือจะพิจารณาแบ่งแผนออกตามเขตท้องที่ทางภูมิศาสตร์ หรือเขตการปกครอง ทั้งการวางแผนระดับชาติ และท้องถิ่นก็รวมอยู่ในความหมายนี้ด้วย

ใจความสำคัญของหนังสือแต่ละเล่มในชุดนี้มีอยู่ต่างกัน เล่มแรกนี้มุ่งสนใจการวางแผนสำหรับการขยายตัวของเขตชุมชน และการพัฒนาเขตชุมชนในระดับชาติ หากจะมองในแง่ที่ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งแล้ว จุดสนใจจะอยู่ที่นโยบายที่กำหนดออกมาสำหรับสาระสำคัญของอีก 2 เล่มนั้น พอจะประมวลได้จากถ้อยแถลงของบรรณาธิการทั้งสองได้ว่า เล่มที่สองจะมุ่งสนใจปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการขยายตัวและการจำเวียนเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชนในระดับท้องถิ่นและระดับเขตชุมชนขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่รู้จักกันว่า เขตมหานคร (metropolitan level) ในเล่มนี้จะมีการวิเคราะห์และอภิปรายปัญหาการวางแผนในเรื่องเฉพาะบางเรื่อง เช่น การอาคารสงเคราะห์ การพัฒนาชุมชน เป็นต้น ส่วนอีกเล่มหนึ่ง

นั้นจะมุ่งพิจารณาถึงผลกระทบของการขยายตัวของชุมชนชนต่อโครงสร้างของสถาบันต่าง ๆ ในสังคม เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจ ทางกฎหมาย ทางการเมือง และการบริหาร

หนังสือเล่มแรกนี้ประกอบด้วยบทความ ๑ เรื่องด้วยกัน เนื่องจากไม่มีหมายเหตุแจ้งไว้ ณ ที่ใดเลยว่บทความเรื่องใดเคยตีพิมพ์ที่อื่นมาก่อนแล้ว ก็พอจะสันนิษฐานได้ว่างานทั้งหมดนี้เสนอในหนังสือเล่มนี้เป็นครั้งแรก แต่ก็เป็นที่น่าพิจารณาว่าเนื้อหาของบทความที่เสนอนี้จะเป็นของใหม่เอี่ยมไปหมด นักเขียนบางคนอาจเคยตีพิมพ์บทความที่มีสาระสำคัญคล้าย ๆ กันมาก่อนแล้ว เช่น T.G. McGee ซึ่งเขียนเรื่อง "Catalysts or Cancers? The Role of Cities in Asian Society" เคยตีพิมพ์เรื่องในทำนองเดียวกันนี้มาก่อนแล้ว¹ มีข้อนำสังเกตประการหนึ่งคือ ถึงแม้ว่าจะระบุไว้ว่า forum นี้จะยึดเอาแนวความคิดเรื่องการวางแผนเป็นแนวการดำเนินเรื่อง แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทความแม้แต่เรื่องเดียวในจำนวนทั้งหมด ๑ เรื่องที่ชื่อ "planning" บ่งชี้โดยตรง แต่มีบทความอยู่ ๕ เรื่องที่มีคำว่า "Policy" ประกอบเป็นชื่อเรื่อง

สำหรับสาระสำคัญของบทความเหล่านี้ ย่อมเป็นการแน่นอนว่าเรื่องการขยายตัวของเขตชุมชนชนได้รับการยึดถือเป็นแกนกลางสำคัญของการศึกษา การมองปัญหาที่กระทำจากแง่มุมต่าง ๆ กันในบทความแต่ละเรื่อง บางเรื่องก็ถือเอาการขยายตัวของเขตชุมชนเป็นตัวแปรอิสระ บางเรื่องก็ถือเอาเป็นตัวแปรย่อยในการพิจารณาวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับปัจจัยหรือตัวแปรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันอยู่ นอกจากนี้การเสนอบทความเหล่านี้ยังได้กระทำในหลายระดับต่าง ๆ กันในแง่ของขอบข่ายหรือความเฉพาะเจาะจง บางเรื่องเป็นการอภิปรายปัญหาในระดับทฤษฎีและแนวความคิดทั่วไป บางเรื่องจำกัดขอบข่ายการพิจารณาความสัมพันธ์ของการขยายตัวของเขตชุมชนกับตัวแปรเฉพาะบางตัว (เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการกำหนดนโยบายระดับชาติ และระดับภาค เป็นต้น) นอกจากนี้ บางเรื่องก็มีขอบเขตการศึกษาจำกัดในนโยบายหรือปัญหาเฉพาะอย่างบางประการ เช่น ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม หรือนโยบายการใช้ที่ดิน มีบทความหลายเรื่องถือว่านโยบายการใช้ที่ดินมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ในการวางแผนเขตชุมชนชนในระดับชาติ นอกจากนี้ บางเรื่องยังเสนอทัศนะแปลกใหม่ที่น่าสนใจ เช่น ความคิดที่ว่า แหล่งเสื่อมโทรมนั้นมิใช่จะมีแต่ปัญหาแต่แง่เดียว แต่แหล่งนี้ก็มีความสำคัญในการส่งเสริมการผลิตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น บรรณาธิการทั้งสองได้กระทำหน้าที่อย่างดีเยี่ยม

¹ ดู T.G. McGee, "The Asian City: Problems and Prospects," *Pacific Viewpoint*, Vol. 112, No. 1 (March 1961) and T.G. McGee, *The South East Asian City* (New York: Frederick A. Praeger, 1967).

โดยเฉพาะในการสรุปใจความสำคัญและชี้ให้เห็นความเกี่ยวพันของบทความทุกบทไว้ในคำนำ หากผู้อ่านไม่มีเวลาจริง ๆ จะอ่านเฉพาะคำนำก็พอจะเก็บสาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้ได้โดยอยู่นอกจากนั้นถ้าสนใจเฉพาะปัญหาเรื่องใดก็เลือกอ่านเฉพาะบทความเรื่องนั้น

บทที่มีคุณค่าเหลือหลายสำหรับนักศึกษาวิชาเกี่ยวกับเขตชุมชนชนกึ่งคือ บทที่ 10 บทนี้เป็นผลงานของบรรณาธิการทั้ง ๒ ในการรวบรวมบรรณานุกรม หนังสือ บทความ และเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเขตชุมชนทั้งส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องทั่ว ๆ ไปและที่เกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียอาคเนย์โดยเฉพาะ (แยกออกเป็นประเทศ) บรรณานุกรมนี้หนาถึง 70 หน้า (หน้า 241-310) รวมรายชื่อต่าง ๆ กว่า 1,000 รายการ นับเป็นประโยชน์แก่ผู้เริ่มศึกษาหรือนักวิจัยในสาขานี้เป็นอย่างยิ่ง อย่งไรก็ตาม นักวิจัยที่สนใจปัญหาของไทยอาจจะทยอยจดคัดทำใจอยู่บ้าง เพราะเอกสารเกี่ยวกับประเทศไทยมีเพียงไม่ถึงครึ่งหน้า (4 รายการ) ในขณะที่ของอินเดียมีถึง 57 หน้า กว่าครึ่งของบรรณานุกรมทั้งหมด

พอจะสรุปได้ว่าหนังสือเล่มนี้มีคุณค่าอยู่พอสมควร ในแง่ที่มีคุณภาพใกล้เคียงเป้าหมายที่ผู้จัดทำตั้งใจไว้ อย่งไรก็ตาม ที่ผู้วิจารณ์กล่าวเช่นนั้นมิใช่จะยกย่องว่าหนังสือเล่มนี้มีความดีสารพัด และครอบคลุมสาระสำคัญของปัญหาเขตชุมชนในภาคพื้นนี้ของโลกทุกประการ ทุกแง่ทุกมุมที่อยากจะรู้ ตรงกันข้าม เนื้อหาสาระของหนังสือเล่มนี้ออกจะเน้นหนักไปในปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาทางกายภาพ (physical) เป็นส่วนใหญ่ อันที่จริงปัญหาของเขตชุมชนขนาดใหญ่มิได้มีจำกัดอยู่เฉพาะ 2 ประการนี้เท่านั้น ยังมีปัญหาสังคม² และปัญหาการเมือง ตลอดจนการบริหารอีกด้วย เหตุผลในเรื่องนี้เห็นจะเป็นเพราะว่าคณะผู้ร่วม forum ได้ตกลงใจที่จะยึดถือเอาเรื่องการวางแผนเป็นกรอบแนวความคิด เกี่ยวกับการศึกษาและการปฏิบัติในเรื่องวางแผนนี้ ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้หลังจากที่ได้ตรวจสอบข้อเขียนเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจำนวนมาก ทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นว่าปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจได้รับความสนใจมากกว่าการพัฒนาสังคมมากมายนัก³

² Arch Dotson, "Metropolitan Problems in Asia and Some Solutions," *Philippines Journal of Public Administration*, VIII, (July 1964), 22-28.

³ Phaichitr Uathavikul, "Integrated Social and Economic Development Planning: National and Sub-national Problems and Policy", *Thai Journal of Development Administration*, Vol. XIII, No.1. (January 1973), 23.

อนึ่ง หลังจากการพิจารณาภูมิหลังของนักวิชาการ ผู้เสนอผลงานในหนังสือเล่มนี้แล้ว ทำให้เห็นว่าสาเหตุอีกประการหนึ่งที่เนื้อหาสาระส่วนใหญ่เน้นหนักทางด้านปัญหาคุณภาพและเศรษฐกิจ ก็อาจจะเป็นเพราะว่านักวิชาการส่วนใหญ่ (8 คน) มีพื้นความรู้และความสนใจอยู่ในเรื่องเศรษฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และการวางแผน มี Aprodico A. Laquian อยู่คนเดียวที่มีพื้นความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ แต่ Laquian เองในที่นี้ก็ศึกษาปัญหาที่เป็นตัวเป็นตน (Concrete) มาก คือเรื่อง Slums and squatters เป็นอันว่าปัญหาสังคมก็ไม่ใคร่จะได้รับความใส่ใจมากนักในหนังสือเล่มนี้ตามเคย เช่นเดียวกับงานด้านวางแผนอื่น ๆ ส่วนใหญ่ที่เป็นมาแล้ว

ปฐม มณีโรจน์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์