

ก้าวข้ามความสำเร็จทางนิตินัย: กรอบแนวคิดเชิงวิพากษ์
เพื่อการประเมินผลผังเมืองไทย กรณีศึกษาเมืองมหาสารคาม
Beyond De Jure Success: A Critical Framework for Evaluating Thai
Urban Plans – The Case of Maha Sarakham
Article Type: Research Article

ธราวุฒิ บุญเหลือ¹ กัตัญญ หอสูตีสิมา² กฤษณ พโลปกรณ์³
สนรยา รัตนทิพย์⁴ และ แพรพรรณ ปาสนา^{5*}
¹รองศาสตราจารย์ ²⁻³ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และ ⁴⁻⁵นักวิจัย
หน่วยวิจัยและพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (RDSC)
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม 44150

Tarawut Boonlua¹ Katanyu Hawsutisima² Kritsanu Palopakorn³
Sontaya Ratanatip⁴ and Praewpan Pasanam^{5*}
¹Associate Professor ²⁻³Assistant Professor and ⁴⁻⁵Researcher
Research and Development Unit for Smart City Solution (RDSC)
Faculty of Architecture, Urban Design and Creative Arts,
Mahasarakham University, Mahasarakham, Thailand, 44150
*Email: 63011182002@msu.ac.th

บทคัดย่อ

การประเมินผลผังเมืองของไทยกำลังเผชิญกับความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง ระหว่างความสำเร็จในทางนิตินัย กับความล้มเหลวในทางพฤตินัย งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารอบการประเมินผลผังเมืองเชิงวิพากษ์ เพื่อตรวจสอบรากของปัญหาที่ถูกซ่อนอยู่ภายใต้ความสำเร็จทางกฎหมาย โดยใช้ผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม เป็นกรณีศึกษา การวิจัยใช้ระเบียบวิธีแบบผสมผสาน โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากรายงานประเมินผลและแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด เพื่อระบุประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้าง จากนั้นใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่ออธิบายสาเหตุเชิงระบบผ่านกรอบแนวคิดสามมิติ ได้แก่ ธรรมาภิบาล ความเป็นธรรม และความสามารถในการปรับตัว ผลการศึกษาพบว่า แม้ผังเมืองจะประสบความสำเร็จตามข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่กลับล้มเหลวเชิงปฏิบัติในทุกมิติ ได้แก่ การมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรมที่ ทำให้กลไกธรรมาภิบาล ไม่สามารถทำงานได้จริง การผลักรากเชิงสังคมที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำที่มองไม่เห็น และความเปราะบางเชิงสถาบันซึ่งเกิดจากการใช้ข้อมูลล้าสมัย ข้อค้นพบเหล่านี้สะท้อนความจำเป็นในการปฏิรูประบบการประเมินผลผังเมืองของไทย โดยเสนอให้เพิ่มเติมตัวชี้วัดเชิงคุณภาพที่สะท้อนพลวัตอำนาจ ความเป็นธรรม และศักยภาพการปรับตัว เข้าไปในกระบวนการประเมินผลอย่างเป็นทางการ

คำสำคัญ: การประเมินผลผังเมือง; ธรรมาภิบาล; ความเป็นธรรมในเมือง; ความสามารถในการปรับตัว; กรอบแนวคิดเชิงวิพากษ์

Abstract

Urban plan evaluation in Thailand is confronted with a structural paradox in which legal success coexists with practical failure. This study aims to develop a critical evaluation framework to uncover the root causes hidden beneath legal compliance, using the Maha Sarakham Comprehensive Plan as a case study. A mixed-methods design was employed. Quantitative analysis of evaluation reports and 400 questionnaires was used to identify structural problems, followed by qualitative data from stakeholder workshops to explain systemic causes through three analytical lenses: governance, equity, and resilience. The findings reveal that although the plan met all legal requirements, it failed in practice across all dimensions. Ritualistic participation undermined governance effectiveness, the transfer of social burdens led to invisible forms of inequality, and institutional vulnerability emerged from the use of outdated information. These results highlight the urgent need to reform Thailand's urban plan evaluation system by integrating qualitative indicators that better capture power dynamics, equity outcomes, and adaptive capacity into the formal evaluation process.

Keywords: urban plan evaluation; governance; urban equity; resilience; critical framework

Received: October 3, 2025; **Revised:** December 8, 2025; **Accepted:** December 18, 2025

1. บทนำ

กระบวนการประเมินผลผังเมืองของไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญกับความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง (Structural Paradox) ระหว่างความสำเร็จในทางนิตินัย (De Jure Success) กับความล้มเหลวในทางพฤตินัย (De Facto Failure) แม้ผังเมืองจำนวนมากจะผ่านเกณฑ์ประเมินผลเชิงเทคนิคตามข้อกำหนดของกฎหมาย แต่รายงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง (2565) พบว่า พื้นที่เมืองจำนวนมากไม่น้อยยังมีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องกับผังเมือง ขณะที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2565) ชี้ว่า ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะและบริการพื้นฐานยังคงเพิ่มขึ้น แม้เมืองจะมีผังเมืองรวมรองรับ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนความจริงว่า ระบบประเมินผลแบบเดิมมุ่งเน้นความครบถ้วนเชิงกฎหมาย แต่ไม่สามารถจับผลลัพธ์เชิงพื้นที่และเชิงสังคมที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งสอดคล้องกับการวิพากษ์ของ Innes และ Booher (2010) เกี่ยวกับข้อจำกัดของระบบประเมินผลที่วางอยู่บนตรรกะเชิงเทคนิคมากกว่ามิติเชิงอำนาจและคุณภาพชีวิตของประชาชน

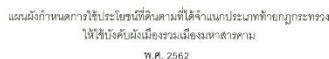
แม้งานวิจัยในประเทศไทยหลายชิ้นชี้ให้เห็นปัญหาการบังคับใช้ผังเมือง (บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ, 2022) และการมีส่วนร่วมเชิงพิธีกรรม (กฤตยา พรหมทองดี และ พัชรวรรณ นุชประยูร, 2019) แต่ส่วนใหญ่ยังคงมุ่งอธิบายเชิงพรรณนาและขาดการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ที่ตรวจสอบรากของปัญหาเชิงสถาบัน รวมถึงขาดการเชื่อมโยงข้อมูล

เชิงพื้นที่ที่จริงซึ่งสามารถอธิบายผลลัพธ์ของการวางผังในระดับปฏิบัติการได้อย่างลึกซึ้ง ช่องว่างองค์ความรู้ (Research Gap) จึงอยู่ที่การพัฒนารอบการประเมินผลเชิงวิพากษ์ ที่สามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ นโยบาย และผลลัพธ์เชิงพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจว่าทำไมผังเมืองไทยจึงประสบความสำเร็จตามเกณฑ์ทางกฎหมาย แต่กลับล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาของเมืองจริง

เมืองมหาสารคามถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นเมืองมหาวิทยาลัยที่มีอัตราการเติบโตของกิจกรรมพัฒนาเมืองสูง ทั้งในด้านหอพัก อาคารชุด และพื้นที่พาณิชย์ยกรรม ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่า 35% ในช่วงห้าปี ตามรายงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม (2022) การเติบโตดังกล่าวนำไปสู่แรงกดดันด้านการใช้ที่ดิน การเพิ่มขึ้นของประชากรแฝง ความแออัดของโครงสร้างพื้นฐาน และความขัดแย้งผลประโยชน์ในพื้นที่รอบมหาวิทยาลัย กรณีศึกษาจึงสะท้อนช่องว่างระหว่างแผนกับชีวิตจริงได้อย่างชัดเจน และเป็นตัวอย่างที่ช่วยเปิดเผยกลไกเชิงอำนาจในระบบวางผังเมืองที่ยังคงยึดโยงกับโครงสร้างแบบรวมศูนย์ของไทย

เพื่อทำความเข้าใจความซับซ้อนของปรากฏการณ์นี้ บทความใช้กรอบแนวคิดสามมิติ ได้แก่ ธรรมาภิบาลเมือง (Urban Governance) ตาม Healey (2006) เพื่อตรวจสอบพลวัตอำนาจและรูปแบบการมีส่วนร่วมในระบบผังเมือง ความเป็นธรรมในเมือง (Urban Equity) ตาม Fainstein (2013) เพื่อวิเคราะห์ผลลัพธ์ของแผนที่ส่งผลต่อกลุ่มประชากรต่าง ๆ และความสามารถในการปรับตัวของเมือง (Urban Resilience) ตาม Davoudi (2012) เพื่อประเมินความยืดหยุ่นเชิงสถาบันในการตอบสนองต่อข้อมูลใหม่และการเปลี่ยนแปลงเชิงพลวัต ทั้งสามกรอบนี้เป็นเลนส์ที่เสริมกัน (complementary lenses) ซึ่งช่วยให้การประเมินผลผังเมืองก้าวข้ามการวิเคราะห์เชิงเทคนิคไปสู่การทำความเข้าใจความล้มเหลวเชิงโครงสร้างที่ฝังอยู่ในระบบการวางผังเมืองของไทย

ดังนั้น บทความนี้จึงมีความจำเป็นทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดการประเมินผลผังเมืองเชิงวิพากษ์ ที่สามารถวิเคราะห์และตีความรากของปัญหาเชิงสถาบัน พร้อมเสนอการบูรณาการตัวชี้วัดเชิงคุณภาพเข้าสู่กระบวนการประเมินผลอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ระบบผังเมืองของไทยสามารถสะท้อนความเป็นจริงของเมืองและตอบสนองต่อความท้าทายในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ที่มา: เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2019

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ

2) เพื่อสังเคราะห์วรรณกรรมดังกล่าวขึ้นเป็นกรอบแนวคิดการประเมินผลผังเมืองเชิงวิพากษ์ (A Critical Evaluation Framework) ที่บูรณาการแนวคิด Governance–Equity–Resilience

3) เพื่อนำกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นมาใช้ในการวิเคราะห์กรณีศึกษาผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม เพื่อสร้างความสำเร็จในเชิงกฎหมายกับสภาพการพัฒนาเมืองในทางปฏิบัติ

3. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

การทำความเข้าใจพลวัตของการวางแผนผังเมืองร่วมสมัยจำเป็นต้องมองเห็นกว่ากรอบคิดเชิงเทคนิคหรือข้อกำหนดทางกฎหมาย วรรณกรรมด้านผังเมืองชี้ให้เห็นว่า เมืองเป็นระบบที่ประกอบด้วยโครงสร้างอำนาจ การจัดสรรทรัพยากร และกลไกการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การประเมินผลผังเมืองจึงต้องอาศัยกรอบคิดที่สามารถพิจารณาทั้งกระบวนการ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผลลัพธ์เชิงพื้นที่-สังคมที่ปรากฏจริงในพื้นที่ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมในสามมิติสำคัญ ได้แก่ ธรรมาภิบาล (Governance), ความเป็นธรรม (Equity) และ ความสามารถในการปรับตัวของเมือง (Resilience) ซึ่งสะท้อนมุมมองเชิงสถาบันและเชิงโครงสร้างต่อคุณภาพของระบบผังเมือง มิติเหล่านี้มีได้แยกขาดจากกัน หากแต่เป็นเลนส์เชิงวิเคราะห์ที่ช่วยให้เห็นความซับซ้อนของเมืองจากหลายด้าน ทั้งเชิงอำนาจ เชิงผลประโยชน์ และเชิงระบบการจัดการการเปลี่ยนแปลง

3.1 มิติธรรมาภิบาล: การวางแผนในฐานะพื้นที่เชิงสถาบันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

วรรณกรรมด้านธรรมาภิบาลเมืองให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและกระบวนการตัดสินใจที่กำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง งานของ Healey (2006) เสนอแนวคิด Collaborative Planning ที่มองการวางแผนผังเมืองเป็นพื้นที่เชิงสถาบัน (Institutional Arena) ที่เอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ เจริญต่อรอง และสร้างความเข้าใจร่วมกัน โดยเห็นว่าคุณภาพของผลลัพธ์ส่วนหนึ่งขึ้นกับความสามารถของกระบวนการในการส่งเสริมการเรียนรู้ร่วม และการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย

Forester (1999) ขยายมุมมองนี้โดยเน้นบทบาทของการสื่อสารและการไกล่เกลี่ยในฐานะกลไกสำคัญในการจัดการความเห็นต่างและค่านิยมที่ทับซ้อนระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ขณะที่ Flyvbjerg (1998) ชี้ว่า กระบวนการวางแผนจำนวนมากมิได้ตั้งอยู่บนเหตุผลเชิงวิเคราะห์เพียงอย่างเดียว แต่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างอำนาจที่แฝงอยู่ในการตัดสินใจ

ในระดับสถาบัน Scott (2001) อธิบายว่า ระบบราชการมักพยายามทำให้เมืองอ่านง่าย ผ่านหมวดหมู่และกฎเกณฑ์เชิงทางการ แม้จะช่วยให้เกิดความเป็นระบบในการบริหารจัดการ แต่ก็อาจจำกัดการรับรู้ความซับซ้อนของพื้นที่จริงและความรู้ท้องถิ่น

สำหรับบริบทไทย งานวิจัยหลายชิ้นชี้ถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมและความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น (กฤตยา พรหมทองดี และพัชรพรรณ นุชประยูร, 2019) ขณะที่ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2559) เน้นความสำคัญของทุนทางสังคม เช่น ความไว้วางใจ เครือข่าย และวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งมีผลต่อการยอมรับนโยบายเมืองและคุณภาพการดำเนินงานด้านผังเมือง

สังเคราะห์แนวคิดสำคัญของมิติธรรมาภิบาล

- ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relations)
- กลไกการมีส่วนร่วม (Participation Mechanisms)
- กระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Processes)

- พื้นที่ทางสถาบันที่เอื้อต่อการเรียนรู้ร่วม (Collaborative Institutional Arenas)

3.2 มิติความเป็นธรรม: เมืองในฐานะพื้นที่ของการจัดสรรทรัพยากรและผลลัพธ์ทางสังคม

มิติความเป็นธรรมในเมืองมุ่งตรวจสอบว่า การวางผังเมืองสามารถสร้างโอกาสและคุณภาพชีวิตที่เท่าเทียมให้กลุ่มประชากรต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใด แนวคิด The Just City ของ Fainstein (2013) เน้นสามองค์ประกอบสำคัญคือ Representation, Diversity และ Equity ซึ่งชี้ให้เห็นว่าทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ของการวางแผนต่างมีบทบาทในการสร้างเมืองที่เป็นธรรม

Campbell (1996) เสนอกรอบสามเส้นความตึงเครียด ระหว่างเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งต้องการการประสานเชิงนโยบายอย่างระมัดระวัง Talen (1998) พัฒนารอบวิเคราะห์ Spatial Equity เพื่อศึกษาความกระจายของบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของความเป็นธรรมเชิงพื้นที่

ในบริบทไทย งานของ นวลจันทร์ วรรณพราหมณ์ (2024) และ บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ (2022) สะท้อนรูปแบบความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการและพื้นที่สาธารณะ ซึ่งชี้ให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของเมือง แม้จะมีกฎหมายและแผนพัฒนากำกับอยู่ก็ตาม

สังเคราะห์แนวคิดสำคัญของมิติความเป็นธรรม

- ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร (Distributive Justice)
- การเข้าถึงบริการสาธารณะและโอกาส (Access And Opportunity)
- ผลลัพธ์เชิงพื้นที่ของการวางผัง (Spatial Consequences)
- การมีส่วนร่วมของกลุ่มประชากรที่หลากหลาย (Representation And Diversity)

3.3 มิติความสามารถในการปรับตัว: เมืองภายใต้ความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลง

มิติ Resilience มุ่งศึกษาว่า เมืองและสถาบันการวางผังปรับตัวต่อความเสี่ยง และความเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร Davoudi (2012) เสนอว่า Resilience ต้องถูกมองเป็นกระบวนการที่รวมถึงการเรียนรู้ การปรับตัว และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ไม่ใช่เพียงการฟื้นคืนสู่สภาพเดิม

Meerow, Newell และ Stults (2016) ขยายความ Resilience ในมิติเมือง โดยชี้ถึงความสำคัญของความเชื่อมโยงหลายระดับ การจัดการความเสี่ยง และระบบตัดสินใจที่อาศัยข้อมูลที่ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ Vale (2014) เน้นความยืดหยุ่นเชิงสถาบัน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อความสามารถในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลง

บริบทไทย เช่น งานของ กัญชดา เพ็ญไชยา (2021) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบข้อมูลและการวางผังที่มีความยืดหยุ่น เพื่อให้เมืองสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สังเคราะห์แนวคิดสำคัญของมิติความยืดหยุ่น

- ความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัว (Adaptive Capacity)
- ความยืดหยุ่นเชิงสถาบัน (Institutional Flexibility)
- ระบบการจัดการความเสี่ยง (Risk Governance)
- ความเชื่อมโยงหลายระดับของระบบเมือง (Multi-Scalar Resilience)

3.4 กรอบแนวคิดการวิจัย: โครงสร้างเชิงสัมพันธ์ของ Governance–Equity–Resilience

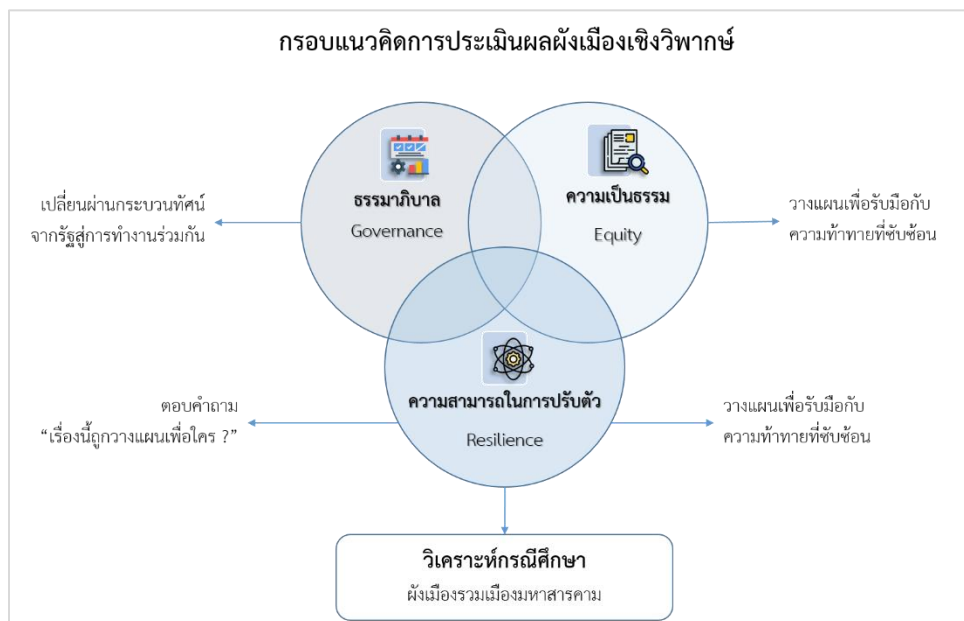
จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งสามมิติ ผู้วิจัยได้พัฒนากกรอบแนวคิดการประเมินผลผังเมืองเชิงวิพากษ์ (Critical Evaluation Framework) โดยมองว่า

Governance ตรวจสอบโครงสร้างอำนาจ ความโปร่งใส และกลไกการมีส่วนร่วม

Equity วิเคราะห์การกระจายทรัพยากรและผลลัพธ์เชิงพื้นที่ต่อประชาชน

Resilience ประเมินศักยภาพของสถาบันในการปรับตัวและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง

ทั้งสามมิติทำงานสัมพันธ์กันในเชิงโครงสร้าง และร่วมกันเป็นเลนส์เชิงวิเคราะห์ ที่ช่วยให้การประเมินผลผังเมืองก้าวข้ามกรอบเทคนิค สู่การทำความเข้าใจพลวัตเชิงสถาบันและผลลัพธ์ทางสังคมอย่างเป็นองค์รวม กรอบนี้เป็นพื้นฐานสำหรับวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ในส่วนถัดไป โดยยังคงความเป็นกลางและไม่สรุปคุณค่าล่วงหน้า ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการประเมินผลผังเมืองเชิงวิพากษ์

4. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed-Methods Research) ภายใต้กรอบการออกแบบเพื่อขยายความ (Explanatory Sequential Design) ตาม Creswell และ Plano Clark (2017) เพื่อเชื่อมโยงรูปแบบของปรากฏการณ์ที่ปรากฏในข้อมูลเชิงปริมาณเข้ากับเหตุผลเชิงโครงสร้างที่อธิบายผ่านข้อมูลเชิงคุณภาพ แนวทางนี้สอดคล้องกับการศึกษาเชิงกรณีตามแนว Yin (2017) ซึ่งมุ่งทำความเข้าใจพลวัตของผังเมืองในบริบทจริง โดยเลือกผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2562 เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากสะท้อนความไม่สอดคล้องระหว่างความสำเร็จเชิงกฎหมายและผลลัพธ์ในระดับปฏิบัติ ซึ่งเป็นประเด็นแกนกลางของงานวิจัย

4.1 การรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็นสองระยะตามลำดับตรรกะของงานแบบผสมผสาน ระยะแรกมุ่งระบุ อาการของปัญหาผ่านข้อมูลเชิงปริมาณ ขณะที่ระยะที่สองมุ่งอธิบายกลไกเชิงสถาบันผ่านข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากหลายแหล่ง

ในระยะแรก ข้อมูลเชิงปริมาณประกอบด้วย ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมของผังเมือง ซึ่งให้ตัวชี้วัดด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และประสิทธิภาพของการบังคับใช้ผังเมือง ข้อมูลปฐมภูมิได้มาจากการเก็บแบบสอบถาม 400 ชุด โดยคำนวณตามสูตร Yamane (1973) และใช้การสุ่มแบบแบ่งชั้นเพื่อครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานด้านผังเมือง ผู้นำชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 แห่ง แบบสอบถามแบ่งเป็นสี่ส่วน ได้แก่ ข้อมูลส่วนบุคคล การรับรู้เชิงธรรมาภิบาล ผลสัมฤทธิ์ด้านความเป็นธรรมเชิงพื้นที่ และความสามารถในการปรับตัวของระบบผังเมือง โดยใช้มาตราประมาณค่าแบบลิเคิร์ต 5 ระดับ ทั้งนี้ จัดทำตารางคุณลักษณะกลุ่มตัวอย่างเพื่อให้โครงสร้างของข้อมูลมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ตามมาตรฐานสากล

ในระยะที่สอง ข้อมูลเชิงคุณภาพถูกเก็บจากเอกสารทางการ การสำรวจภาคสนาม และการประชุมเชิงปฏิบัติการสามครั้ง การวิเคราะห์เอกสารครอบคลุมรายงานการประชุม ข้อร้องเรียน และเอกสารนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งช่วยให้เข้าใจประเด็นอำนาจเชิงสถาบันและข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการแบบที่ไม่ปรากฏในข้อมูลเชิงปริมาณ การสำรวจภาคสนามดำเนินการเป็นช่วง ๆ ทั้งในวันทำการและวันหยุด โดยมุ่งเน้นพื้นที่พลวัตสูง เช่น ย่านรอบมหาวิทยาลัย พื้นที่ชุมชนดั้งเดิม และโครงสร้างพื้นฐานหลัก เพื่อตรวจสอบความแตกต่างระหว่างการใช้พื้นที่จริงกับข้อกำหนดในผังเมือง การประชุมเชิงปฏิบัติการซึ่งมีผู้แทนจากหลายภาคส่วนเข้าร่วม ทำหน้าที่เป็นกลไกในการทดสอบความถูกต้องของข้อมูลเชิงปริมาณ และร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาเชิงสถาบันผ่านเครื่องมืออย่าง Participatory Mapping, Problem Tree Analysis และการอภิปรายเชิงนโยบาย ซึ่งช่วยเปิดเผยมิติของเสียงที่ถูกกดทับ และพลวัตอำนาจ ในระบบผังเมืองอย่างเป็นรูปธรรม

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

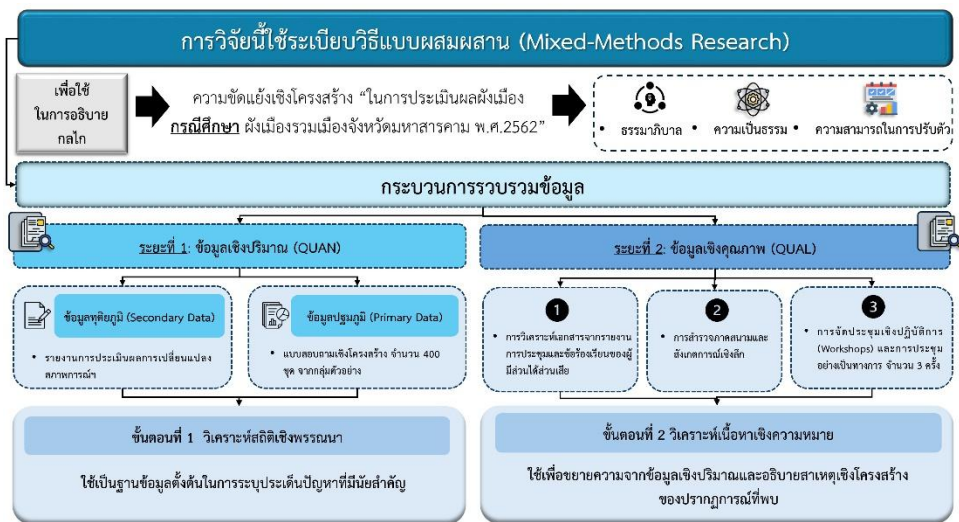
ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลสอดคล้องกับตรรกะของ Explanatory Sequential Design โดยเริ่มจากการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อระบุรูปแบบของปัญหา ตามด้วยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่ออธิบายสาเหตุเชิงโครงสร้าง และจบด้วยการบูรณาการผลทั้งสองส่วนเพื่อพัฒนาความเข้าใจเชิงลึกของปรากฏการณ์

ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม 400 ชุด ถูกวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา เช่น ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการแจกแจงความถี่ เพื่อประเมินสถานะของกระบวนการธรรมาภิบาล ความเป็นธรรมเชิงพื้นที่ และความสามารถในการปรับตัวของระบบผังเมือง นอกจากนี้ ตารางแจกแจงไขว้ถูกใช้เพื่อสำรวจความแตกต่างของการประเมินระหว่างกลุ่มผู้ตอบและพื้นที่ในสังกัด อปท. ทั้งเจ็ดแห่ง ซึ่งช่วยชี้ประเด็นสำคัญสำหรับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพต่อไป

ข้อมูลเชิงคุณภาพถูกวิเคราะห์ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยเริ่มจากการสร้างกรอบรหัสตามกรอบ Governance–Equity–Resilience และเปิดรับรหัสใหม่จากข้อมูลภาคสนาม การเข้ารหัสและจัดธีมช่วยให้เห็นรูปแบบความหมาย เช่น การมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ การผลกระทบเชิงโครงสร้าง และข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นเชิงสถาบัน จากนั้นใช้หลักการ Pattern Matching ของ Yin (2017) เพื่อตรวจสอบว่า ข้อมูล

เชิงคุณภาพสอดคล้องหรือขัดแย้งกับผลการประเมินเชิงปริมาณในประเด็นสำคัญ เช่น ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ การเข้าถึงทรัพยากรเมือง หรือความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง

การบูรณาการผลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพดำเนินการผ่านทั้งการเชื่อมโยง (Connecting) และการหลอมรวม (Merging) ข้อมูล เพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างอาการของปัญหา เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้อง ผัง กับกลไกเชิงสถาบัน เช่น ขั้นตอนการอนุมัติที่รวมศูนย์หรือข้อจำกัดด้านระบบข้อมูล ผลลัพธ์ที่ได้ช่วยอธิบายความไม่ลงรอยระหว่างความสำเร็จเชิงนิติบัญญัติ และความล้มเหลวเชิงพฤตินัยของผังเมืองในเชิงลึก พร้อมวางรากฐานสำหรับการอภิปรายผลและข้อเสนอเชิงนโยบายในบทถัดไป



ภาพที่ 3 แผนภาพขั้นตอนการวิจัยแบบผสมผสาน (Explanatory Sequential Design)

5. ผลการศึกษาและอภิปรายผล

การสังเคราะห์วรรณกรรมเชิงระบบที่ดำเนินในงานวิจัยนี้มีเป้าหมายเพื่อระบุกรอบแนวคิดและกลไกเชิงทฤษฎีที่สามารถอธิบายความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง ระหว่างความสำเร็จตามเกณฑ์ทางกฎหมาย และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากกระบวนการวางผังเมืองไทย การวิเคราะห์วรรณกรรมในสามมิติ ได้แก่ ธรรมาภิบาล (Governance) ความเป็นธรรม (Equity) และความสามารถในการปรับตัว (Resilience) ทำให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งขึ้นเกี่ยวกับเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำหนดคุณภาพของผังเมืองและผลของนโยบายในเชิงพื้นที่

ในมิติธรรมาภิบาล วรรณกรรมของ Healey (2006), Forester (1999) และ Flyvbjerg (1998) เน้นบทบาทของโครงสร้างอำนาจ กระบวนการมีส่วนร่วม และพื้นที่สถาบันที่กำกับทิศทางการตัดสินใจด้านผังเมือง งานเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของผังเมืองไม่ได้ขึ้นกับความครบถ้วนของกระบวนการตามกฎหมายเท่านั้น แต่ขึ้นกับความสามารถของระบบวางแผนในการเปิดพื้นที่ให้เกิดการเจรจาต่อรองเชิงนโยบายอย่างแท้จริง การสังเคราะห์เชิงทฤษฎีจึงชี้ว่า ธรรมาภิบาลเมืองเป็นปัจจัยกำหนดคุณภาพการบังคับใช้ผังเมือง มากกว่าตัวเนื้อหาของแผนเพียงอย่างเดียว

ในมิติความเป็นธรรม วรรณกรรมของ Fainstein (2013), Talen (1998) และ Campbell (1996) เสนอว่า ผังเมืองมักสร้างทั้งประโยชน์ และภาระ ให้กับกลุ่มประชากรที่แตกต่างกัน และกระบวนการวางแผนที่เน้นผลลัพธ์เชิงเทคนิคอาจไม่สามารถมองเห็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเชิงพื้นที่ การสังเคราะห์แนวคิดทำให้เห็นว่า ความเป็นธรรมที่มองไม่เห็นมักเกิดขึ้นในบริบทที่ระบบการมีส่วนร่วมไม่สามารถเปิดพื้นที่ให้กลุ่มเปราะบางได้สะท้อนข้อกังวลของตนเองอย่างมีน้ำหนัก วรรณกรรมไทยเอง เช่น นวลจันทร์ วรรณพราหมณ์ (2024) และ บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ (2022) ยืนยันแนวโน้มนี้ในระดับท้องถิ่น

ในมิติความสามารถในการปรับตัว วรรณกรรมของ Davoudi (2012), Meerow et al. (2016) และ Vale (2014) ชี้ให้เห็นว่า ความยืดหยุ่นเชิงสถาบันและระบบข้อมูลที่ทันสมัยเป็นแกนสำคัญของการวางแผนผังเมืองในยุคที่เมืองเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การสังเคราะห์ในส่วนนี้ชี้ว่า ระบบวางแผนที่ยังคงเป็นแบบปิด และขาดระบบการเรียนรู้ (Learning Systems) มักไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพของเมืองได้ทันเวลา ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญของระบบการประเมินผลผังเมืองไทยในปัจจุบัน

จากการสังเคราะห์ทั้งสามมิติ ผู้วิจัยได้จัดระเบียบองค์ความรู้และเชื่อมโยงแนวคิดเข้าด้วยกันในรูปแบบกรอบแนวคิดการประเมินผลผังเมืองเชิงวิพากษ์ (Critical Evaluation Framework) ซึ่งมอง Governance–Equity–Resilience เป็นโครงสร้างเชิงสัมพันธ์มากกว่ามิติที่แยกขาดจากกัน กรอบนี้เปิดโอกาสให้การประเมินผลผังเมืองก้าวข้ามการตรวจสอบความสอดคล้องตามข้อกำหนดกฎหมาย ไปสู่การวิเคราะห์กลไกอำนาจ การจัดสรรทรัพยากร และความยืดหยุ่นเชิงสถาบันอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ในส่วต่อไป

5.1 มิติธรรมาภิบาล: ข้อจำกัดเชิงสถาบันและการมีส่วนร่วมที่ไม่ก่อผล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณพบว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (ย. 3) มีการเบี่ยงเบนจากข้อกำหนดถึง ร้อยละ 1.74 แม้ตัวเลขดังกล่าวจะไม่สูงในเชิงภาพรวม แต่เมื่อพิจารณาเชิงพื้นที่กลับชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านการกำกับดูแลและการควบคุมการใช้ที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในบริเวณที่มีกิจกรรมพัฒนาเมืองหนาแน่น ซึ่งแสดงถึงความไม่สอดคล้องระหว่างข้อกำหนดของผังเมืองกับการใช้ประโยชน์จริงในพื้นที่

ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการประชุมเชิงปฏิบัติการทั้งสามครั้งสนับสนุนข้อค้นพบดังกล่าว โดยผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่สะท้อนว่า กระบวนการมีส่วนร่วมยังคงอยู่ในลักษณะปฏิบัติตามขั้นตอน มากกว่าการเปิดพื้นที่ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเชิงเนื้อหา การเจรจาต่อรอง หรือการกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกัน ลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนี้แม้จะตอบสนองต่อข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบันหรือเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจด้านผังเมืองได้อย่างแท้จริง

ข้อค้นพบเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดพื้นที่เชิงสถาบัน (Institutional Arena) ของ Healey (2006) ซึ่งเสนอว่า คุณภาพของธรรมาภิบาลมิได้ขึ้นอยู่กับการมีเวทีรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น แต่ต้องอาศัยกลไกที่ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถมีอำนาจต่อรอง และมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม กรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่า กลไกดังกล่าวยังเกิดขึ้นไม่เต็มรูปแบบในพื้นที่ศึกษา ส่งผลให้กระบวนการวางแผนผังเมืองยังคงถูกกำกับด้วยตรรกะเชิงขั้นตอนมากกว่าตรรกะเชิงสถาบัน

โดยสรุป มิติดังนี้สะท้อนความท้าทายด้านธรรมาภิบาลทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้ผังเมือง ความโปร่งใสของการตัดสินใจ และความน่าเชื่อถือของระบบการวางผังเมืองในภาพรวม



ภาพที่ 4 การประชุมการมีส่วนร่วมของประชาชน
ที่มา: หน่วยวิจัยและพัฒนาสู่เมืองอัจฉริยะ, 2025

ตารางที่ 1 ตัวอย่างที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินข้อกำหนด

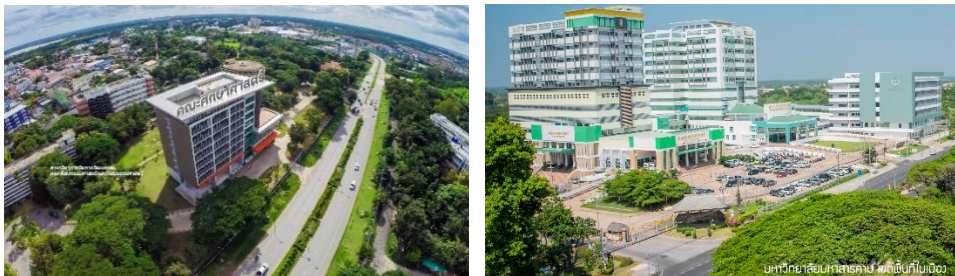
สัดส่วนตามแผน (%)	สัดส่วนที่เกิดขึ้นจริง (%)	ผลต่าง (%)
≥ 80%	78.26%	-
≤ 20%	21.74%	+1.74%

5.2 มิติความเป็นธรรม: ความเป็นธรรมที่มองไม่เห็นและการะที่ถูกละเลย

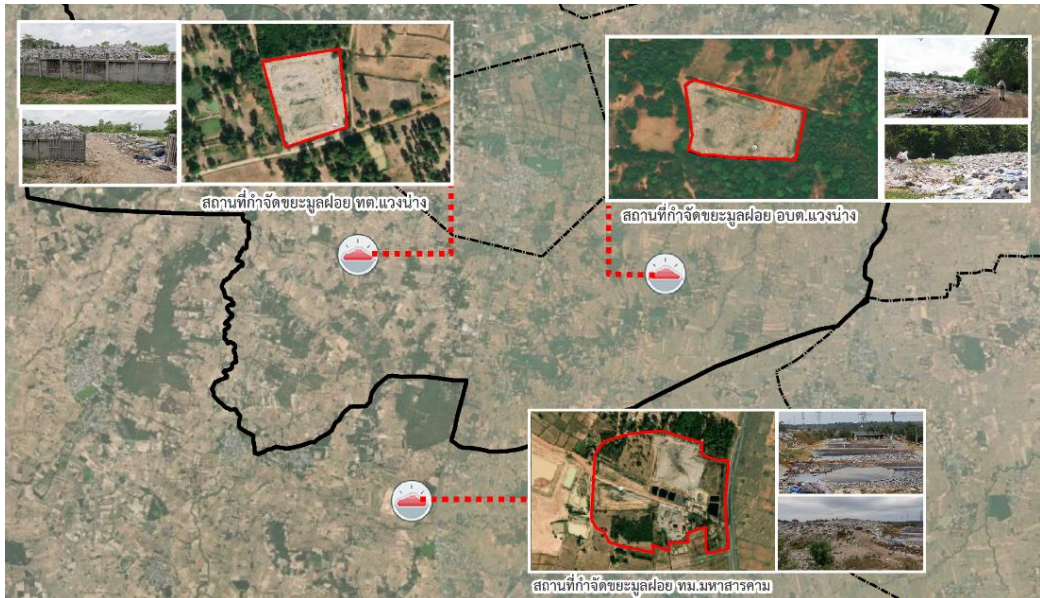
ผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเผยให้เห็นรูปแบบความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่มีได้ปรากฏในกระบวนการประเมินผลแบบทางการ โดยเฉพาะในพื้นที่รอบมหาวิทยาลัย (ภาพที่ 5) ซึ่งเป็นย่านที่ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนอย่างเข้มข้น ทั้งด้านที่อยู่อาศัยเพื่อการเช่าและกิจกรรมพาณิชยกรรม การเติบโตดังกล่าวสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจแก่ผู้ประกอบการ แต่ในขณะเดียวกัน ชุมชนดั้งเดิมกลับรายงานการะทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น เช่น ความแออัด การจราจรที่หนาแน่น และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมลง ลักษณะเช่นนี้สะท้อนสิ่งที่ Fainstein (2013) อธิบายว่า เป็นความเป็นธรรมที่มองไม่เห็น (Invisible Injustice) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อกลไกการมีส่วนร่วมไม่สามารถเปิดเผยหรือสะท้อนผลกระทบที่กระจายตัวอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มประชากรได้อย่างครบถ้วน

ข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่นเสริมให้เห็นภาพดังกล่าวชัดเจนยิ่งขึ้น โดยอัตราการจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพของพื้นที่ศึกษามีเพียง 19.35% ของปริมาณทั้งหมด (ภาพที่ 6) ซึ่งหมายความว่า การะเชิงโครงสร้าง (Structural Burden) ของระบบกำจัดขยะแปรผันไปตกอยู่ที่ชุมชนบางส่วนมากกว่ากลุ่มอื่น โดยเฉพาะพื้นที่ต้นทางของกิจกรรมพาณิชยกรรมที่ขยายตัวเร็วหรือพื้นที่ที่ตั้งของสถานกำจัดขยะ ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่ไม่ได้เกิดจากการออกแบบกายภาพของผังเมืองเพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากความไม่ทั่วถึงในการเข้าถึงทรัพยากรเมืองและการรับภาระทางสิ่งแวดล้อมที่ไม่สมดุล

ข้อค้นพบทั้งสองส่วนนี้จึงชี้ให้เห็นว่า ความไม่เป็นธรรมในกรณีศึกษามีลักษณะซ่อนอยู่ในโครงสร้าง และสะท้อนความล้มเหลวของกระบวนการจัดสรรทรัพยากรในระดับสถาบันมากกว่าความผิดพลาดทางเทคนิคของผังเมือง แนวโน้มดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของ Fainstein (2013) ที่เห็นว่า ความเป็นธรรมต้องได้รับการพิจารณาในทุกขั้นตอนของการวางผัง ไม่ใช่เพียงการตรวจสอบผลลัพธ์ในตอนท้ายเท่านั้น กล่าวคือ หากกระบวนการตัดสินใจไม่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมีเสียงอย่างแท้จริง ผลลัพธ์ที่ได้ย่อมเอนเอียงไปสู่กลุ่มที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า ซึ่งเป็นสิ่งที่พบเด่นชัดในพื้นที่ศึกษา



ภาพที่ 5 มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (เขตพื้นที่ในเมือง) ศูนย์กลางของเศรษฐกิจการศึกษา
ที่มา: MSU Open House (2023)



ภาพที่ 6 สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในเขตผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2562
ที่มา: หน่วยงานวิจัยและพัฒนาสู่เมืองอัจฉริยะ, 2025

5.3 มิตินความสามารถในการปรับตัว: ความเปราะบางจากข้อมูลที่ล้าสมัย

ผลการประเมินสะท้อนข้อจำกัดสำคัญด้านความสามารถในการปรับตัวของผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2562 โดยพบว่า กระบวนการวางแผนและการติดตามผลยังคงพึ่งพาข้อมูลเชิงพื้นที่ที่จัดเก็บไว้ล่วงหน้าเป็นเวลานานหลายปี และไม่มีระบบเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ ปัจจัยดังกล่าวทำให้ผังเมืองไม่สามารถสะท้อนพลวัตของพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างทันท่วงที



ภาพที่ 7 เส้นเวลาแสดงความล้าสมัยของข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนผังเมือง

ที่มา: หน่วยวิจัยและพัฒนาสู่เมืองอัจฉริยะ, 2025

ภาพที่ 7 แสดงให้เห็น ช่วงเวลาห่างมากกว่า 5 ปี ระหว่างข้อมูลที่ใช้จัดทำผังเมืองและข้อมูลที่ใช้สำหรับการประเมินผลรอบล่าสุด ซึ่งทำให้ตัวชี้วัดจำนวนหนึ่งไม่สะท้อนสถานการณ์จริงของเมืองในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น การขยายตัวของกิจกรรมพาณิชย์กรรมในย่านรอบมหาวิทยาลัย ความหนาแน่นที่เพิ่มขึ้นของอาคารพักอาศัยประเภทหอพัก และความตึงตัวของโครงสร้างพื้นฐานที่ปรับตัวไม่ทันกับจำนวนประชากรแฝง ทั้งหมดนี้เป็นพลวัตที่เกิดขึ้นหลังช่วงเก็บข้อมูลเดิม และจึงไม่ปรากฏในตัวชี้วัดที่ใช้กำกับการวางแผนผังเมือง

ข้อมูลจากหน่วยวิจัยและพัฒนาสู่เมืองอัจฉริยะ (2025) ระบุเพิ่มเติมว่า ระบบติดตามข้อมูลของท้องถิ่นยังคงมีลักษณะตอบสนองต่อเหตุการณ์ มากกว่าการเก็บข้อมูลแบบต่อเนื่อง ส่งผลให้การเฝ้าติดตามการเปลี่ยนแปลงด้านอาคาร ประชากร และโครงสร้างพื้นฐานกระทำเฉพาะเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะในช่วงใกล้ครบกำหนดการประเมินผังเมือง ความไม่สม่ำเสมอนี้ลดทอนประสิทธิภาพของระบบวางแผนผังเมืองในการรับรู้และประเมินความเสี่ยงเชิงพื้นที่ในระยะยาว

ข้อค้นพบทั้งหมดสอดคล้องกับแนวคิดของ Davoudi (2012) ที่เน้นว่า ความสามารถในการปรับตัวของเมืองมิได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางกายภาพเท่านั้น หากแต่ตั้งอยู่บนฐานของความสามารถในการเรียนรู้และปรับโครงสร้างเชิงสถาบัน ในกรณีศึกษานี้ การพึ่งพาข้อมูลล้าสมัยและระบบติดตามผลที่ไม่ต่อเนื่องทำให้ผังเมืองไม่สามารถทำหน้าที่เป็นระบบที่ เรียนรู้-ปรับตัว-เปลี่ยนแปลง ได้อย่างแท้จริง และส่งผลให้เมืองอยู่ในสภาวะความเปราะบางเชิงสถาบัน ที่ทำให้การตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างล่าช้า

6. ผลการศึกษาชี้ให้เห็นลักษณะความตึงเครียดเชิงโครงสร้าง (Structural Paradox)

ผลการศึกษาครั้งนี้ ทำให้เห็นภาพโครงสร้างของระบบการประเมินผลผังเมืองไทยที่ซับซ้อนกว่าที่ตัวชี้วัดเชิงเทคนิคปรากฏไว้ โดยเฉพาะความไม่สอดคล้องระหว่างความสำเร็จตามกฎหมายกับผลลัพธ์ในพื้นที่จริง ซึ่งปรากฏชัดเจนในกรณีของผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2562 การตรวจสอบข้อมูลเชิงปริมาณร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพเผยให้เห็นว่า แม้ผังเมืองจะผ่านการประเมินตามกรอบทางกฎหมาย แต่กระบวนการกำกับดูแลการจัดสรรทรัพยากร และความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงกลับไม่ได้พัฒนาไปพร้อมกัน

ในประเด็นธรรมาภิบาล ข้อมูลจากเวทีที่มีส่วนร่วมสะท้อนอย่างชัดว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นยังคงดำเนินไปเพื่อให้ครบถ้วนตามระเบียบ มากกว่าจะเป็นพื้นที่ที่เปิดให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลหรือกำหนดทิศทางร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่ความเปราะบางในการบังคับใช้แผน เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เบี่ยงเบนไปจากข้อกำหนด แม้ระดับร้อยละที่พบจะไม่สูงนัก แต่ก็ชี้ว่า ระบบการกำกับดูแลยังไม่สามารถตอบสนองต่อพลวัตของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับการอภิปรายของ Healey (2006) และ Forester (1999) ว่ากระบวนการวางผังที่ขาดพื้นที่ต่อรองเชิงอำนาจมักนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงสถาบันที่อ่อนแอ

เมื่อพิจารณาความเป็นธรรมเชิงพื้นที่ งานวิจัยพบรูปแบบความเหลื่อมล้ำที่ไม่ได้ถูกสะท้อนในระบบประเมินผลแบบทางการ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการพัฒนาเชิงพาณิชย์กรรมเข้มข้น เช่น พื้นที่รอบมหาวิทยาลัย การขยายตัวของกิจกรรมเศรษฐกิจส่งผลให้ประชาชนบางกลุ่มได้รับประโยชน์อย่างชัดเจน แต่ชุมชนดั้งเดิมต้องรับภาระด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตเพิ่มขึ้น ข้อค้นพบนี้ทำให้เห็นภาพของความเป็นธรรมที่มองไม่เห็นตามกรอบของ Fainstein (2013) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อระบบการวางผังไม่สามารถจัดการกับการกระจายผลประโยชน์และการอย่างเสมอภาค

ท้ายที่สุด มิติความสามารถในการปรับตัวของเมืองชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญเชิงสถาบัน นั่นคือ การพึ่งพาข้อมูลที่ล้าสมัยและระบบติดตามที่เป็นเพียงการตอบสนองต่อเหตุการณ์ มากกว่าการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง การวางผังที่ตั้งอยู่บนข้อมูลเก่าหลายปีจึงไม่สามารถสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเมืองมหาสารคามได้ ทั้งในด้านสัดส่วนประชากรแฝง ความหนาแน่นของหอพัก หรือการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน ข้อค้นพบนี้สะท้อนข้อเสนอของ Davoudi (2012) ที่มองว่า ความยืดหยุ่นของเมืองคือผลลัพธ์ของสถาบันที่สามารถเรียนรู้และปรับตัว ไม่ใช่เพียงความสามารถทางเทคนิคในการออกแบบผัง

โดยภาพรวม การอภิปรายผลชี้ว่า ความท้าทายของผังเมืองไทยไม่ได้อยู่ที่แผนหรือเทคนิคเป็นรายส่วน แต่อยู่ที่ชุดของสถาบันที่กำกับการวางผังซึ่งยังขาดความสมดุลระหว่างอำนาจ ความเป็นธรรม และความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งสามมิติที่ศึกษาจึงเป็นโครงสร้างสัมพันธ์ที่อธิบายผลลัพธ์เชิงระบบของการวางผังเมืองไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

6.1 ข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงทฤษฎี (Narrative Recommendations)

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระบบการประเมินผลผังเมืองจำเป็นต้องปรับตัวทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับสถาบัน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อพลวัตเมืองร่วมสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อเสนอเชิงนโยบายจึงมุ่งเปลี่ยนบทบาทของผังเมืองจากเครื่องมือควบคุมเชิงกฎหมายไปสู่เครื่องมือเชิงสาธารณะเพื่อสร้างความสมดุลทางสังคมและความสามารถในการปรับตัว

ประการแรก การฟื้นฟูธรรมชาติเชิงสถาบันเป็นสิ่งจำเป็นในการลดความเปราะบางของกระบวนการวางแผนการจัดตั้งคณะทำงานร่วมที่รวมภาครัฐ ท้องถิ่น ประชาชน และเอกชนเข้าด้วยกัน สามารถสร้างพื้นที่เชิงสถาบันที่เปิดให้เกิดการเจรจาต่อรองและการเรียนรู้ร่วมกัน พร้อมทั้งควรมีตัวชี้วัดเชิงธรรมาภิบาลที่สะท้อนคุณภาพของการมีส่วนร่วม ไม่ใช่เพียงจำนวนกิจกรรมที่จัดขึ้น

ประการที่สอง การสร้างความเป็นธรรมเชิงพื้นที่ต้องดำเนินควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เครื่องมือ เช่น Inclusive Housing Zones หรือแบบประมาณแบบมีส่วนร่วมสามารถเป็นกลไกสำคัญในการกระจายผลประโยชน์และลดภาระของชุมชนบางกลุ่มที่ต้องรองรับผลกระทบของการพัฒนา การเพิ่มบทบาทของการประเมินผลกระทบทางสังคม (SIA) จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้กรอบการวางแผนมีความละเอียดอ่อนต่อผู้คนมากขึ้น

ประการสุดท้าย การพัฒนาความสามารถในการปรับตัวของเมืองจำเป็นต้องเริ่มจากการยกระดับระบบข้อมูลและการติดตามผลแบบต่อเนื่อง การจัดตั้ง City Data Platform ที่บูรณาการข้อมูลเชิงพื้นที่แบบ Real-Time จะช่วยให้การวางแผนมีฐานข้อมูลที่ทันสมัยและสามารถคาดการณ์แนวโน้มได้ดีขึ้น การปรับปรุงกฎหมายผังเมืองให้รองรับการทบทวนแผนอย่างยืดหยุ่นจะช่วยลดปัญหาผังเมืองที่ล้าสมัยและไม่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง

ในเชิงทฤษฎี งานวิจัยนี้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านผังเมือง โดยเสนอกรอบ Governance–Equity–Resilience เป็นกรอบวิเคราะห์แบบบูรณาการที่สามารถใช้ตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจ ผลลัพธ์เชิงสังคม และศักยภาพของสถาบันต่อการปรับตัว กรอบนี้จึงเป็นข้อเสนอใหม่ที่จะช่วยขยายการอภิปรายในแวดวงวิชาการให้มองผังเมืองในฐานะระบบสถาบัน ไม่ใช่เพียงผลผลิตของขั้นตอนทางเทคนิคหรือกฎหมาย

6.2 ข้อจำกัดของงานวิจัยและแนวทางในอนาคต (Narrative Limitations)

แม้งานวิจัยนี้จะให้ภาพที่ลึกซึ้งของโครงสร้างการวางแผนผังเมืองไทย แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการที่ควรกล่าวถึงเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาคือต่อไป

ประการแรก การศึกษาในเชิงกรณีเฉพาะเมืองมหาสารคามทำให้ข้อค้นพบมีความจำเพาะตามบริบทของเมืองมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจแตกต่างจากเมืองท่องเที่ยว เมืองอุตสาหกรรม หรือเมืองที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจแบบอื่น งานวิจัยในอนาคตจึงควรทดสอบกรอบวิเคราะห์นี้ในเมืองหลายประเภทเพื่อเพิ่มความเที่ยงตรงของข้อสรุปเชิงทฤษฎี

ประการที่สอง ข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์มีข้อจำกัดด้านเวลา เนื่องจากระบบประเมินผังเมืองอาศัยรอบการประเมินที่ค่อนข้างยาว ทำให้บางมิติของการเปลี่ยนแปลงในเมือง เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากรแฝง หรือรูปแบบการใช้ที่ดินที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ไม่สามารถถูกบันทึกได้อย่างครบถ้วน

ประการสุดท้าย ปรากฏการณ์บางอย่างที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจไม่เป็นทางการ เช่น เครือข่ายผลประโยชน์หรือกลไกการต่อรองในระดับพื้นที่ ยังขาดการสังเกตโดยตรง การวิจัยต่อไปอาจใช้การวิจัยเชิงมานุษยวิทยาเมือง หรือเทคนิค social network analysis เพื่อทำความเข้าใจพลวัตที่ซ่อนอยู่เหล่านี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

7. เอกสารอ้างอิง

กัญชดา เพ็ญไชยา. (2021). *แนวทางการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัยในเมืองเก่าเชียงใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดย่านนวัตกรรมสร้างสรรค์ ภายใต้แผนพัฒนาเมืองอัจฉริยะ: กรณีศึกษาชุมชนล้ามช้าง*

- [วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. คลังปัญญาจุฬา.
<https://doi.org/10.58837/CHULA.THE.2021.507>
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2565). *คู่มือการประเมินผลการใช้บังคับผังเมืองรวม*.
กฤตยา พรหมทองดี และ พิชรพรรณ นุชประยูร. (2019). ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับ
ผังเมืองรวม ออกตามความพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. *Rajapark Journal*, 13(29), 113–
127. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RJPJ/article/view/146945>
- เทศบาลเมืองมหาสารคาม. (2019). *กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2562*. เทศบาล
เมืองมหาสารคาม.
- เทศบาลเมืองมหาสารคาม. (2022). *รายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประจำปี
งบประมาณ 2565*. เทศบาลเมืองมหาสารคาม.
<https://main.mkm.go.th/monitoring-and-evaluation/>
- นวลจันทร์ วรรณพราหมณ์. (2024). การพัฒนาเมืองขอนแก่นตามแนวคิดการพัฒนาย่านสร้างสรรค์: กรณีศึกษาย่านศรีจันทร์สร้างสรรค์ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. *วารสารการบริหารปกครอง มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์*, 13(1), 288–308. <https://doi.org/10.14456/gjl.2024.15>
- บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ. (2022). การวางผังกายภาพในประเทศไทยและการมีส่วนร่วมของประชาชน. *The Journal of Spatial Innovation Development*, 3(3), 1–10. <https://ph01.tci-thaijo.org/index.php/jsid/article/view/249607>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2565). *รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมประเทศไทย พ.ศ. 2564*.
- หน่วยวิจัยและพัฒนาสู่เมืองอัจฉริยะ. (2025). *การจัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมผังเมืองรวมเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2562*. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- อนันท์ กาญจนพันธุ์. (2559). *ทุนทางสังคมกับการพัฒนาเมือง*. มหาวิทยาลัยรังสิต.
https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:271277
- Campbell, J. Y. (1996). Understanding risk and return. *Journal of Political Economy*, 104(2), 298–345. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/262026>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2017). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/designing-and-conducting-mixed-methods-research/book241842>
- Davoudi, S. (2012). Resilience: A bridging concept or a dead end? *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299–307. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677124>
- Fainstein, S. S. (2013). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>

- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago Press.
<https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/R/bo3624033.html>
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/9780262561240/the-deliberative-practitioner/>
- Healey, P. (2006). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203099414>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203864302>
- Meerow, S., Newell, J. P., & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>
- Scott, A. J. (2001). Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies*, 9(7), 813–826. <https://doi.org/10.1080/09654310120079788>
- Talen, E. (1998). Visualizing fairness: Equity maps for planners. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 22–38. <https://doi.org/10.1080/01944369808975954>
- Vale, L. J. (2014). The politics of resilient cities: Whose resilience and whose city? *Building Research & Information*, 42(2), 191–201. <https://doi.org/10.1080/09613218.2014.850602>
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An introductory analysis* (3rd ed.). Harper & Row.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/case-study-research-and-applications/book250150>