

การพัฒนาเมืองหลัก

(Secondary City Development)

หัวเรื่อง :

1. ความน่า
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองหลัก
3. วัฏจักรของการพัฒนาเมือง
4. การพัฒนาเมืองหลักในกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทย
5. นโยบายพัฒนาเมืองหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
6. การดำเนินการในการพัฒนาเมืองหลักตามเป้าหมาย
7. สรุป

วัตถุประสงค์ :

เมื่อศึกษาบทที่ 8 แล้วนักศึกษาสามารถ

1. ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองหลักของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาการพัฒนาเมืองหลัก
2. วัฏจักรของการพัฒนาที่ประยุกต์เข้ากับการพัฒนาเมืองเพื่อทำความเข้าใจถึงแนวโน้มและธรรมชาติของการพัฒนาการของเมือง
3. ทราบถึงความเป็นมาในการพัฒนาเมืองหลักของประเทศไทยในอดีตถึงปัจจุบัน
4. ศึกษาและเปรียบเทียบถึงนโยบายการพัฒนาเมืองหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
5. ศึกษาปัญหาและอุปสรรค และการแก้ไข้ปัญหาในการพัฒนาเมืองหลักตลอดจนหน่วยงานและโครงสร้างการพัฒนาเมืองหลักของประเทศไทย

บทที่ 8

การพัฒนาเมืองหลัก

(Secondary City Development)

1. ความนำ

"การพัฒนาเมืองหลัก" เป็นศัพท์ทางวิชาการทางด้าน การวางแผนพัฒนาภาค และเมือง (Regional and Urban Development Planning) ซึ่งหมายถึง การดำเนินการพัฒนาเมืองใดเมืองหนึ่งในภูมิภาค นอกเขตอิทธิพลของเมืองหลวง ให้มีความสำคัญหรือมีบทบาทเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นในการสร้างเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมหรือ การเมือง หรือ เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประการใดประการหนึ่งตามนโยบายพัฒนาประเทศ เนื่องจาก การพัฒนามีเป้าหมายที่เมืองลำดับรองลงมาจากเมืองหลวง ซึ่งนับว่าเป็นเมืองเอก (Primary City) ของประเทศ ดังนั้น จึงเรียการพัฒนาเมืองหลักว่า "Secondary City Development" และโดยปกติก็มีเมืองในลักษณะนี้หลายเมืองกระจายอยู่ทั่วทุก ภูมิภาค ของประเทศ บางภูมิภาคที่มีความเหมาะสมมากอาจจะกำหนดเมืองหลักให้มากกว่า หนึ่งแห่งก็ได้ ดังเช่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) กำหนดให้ทั้งเมืองนครราชสีมา และเมืองขอนแก่นเป็นเมืองหลักสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การพัฒนาเมืองหลัก (Secondary City Development) เป็นกลยุทธ์หรือ กลวิธี (Strategy) ประการหนึ่งเพื่อกระจายผลของการพัฒนาทั้งภาค รัฐและภาค เอกชน ไปสู่ส่วนภูมิภาคให้ชนส่วนใหญ่ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอิทธิพลของเมืองหลักที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาได้รับผลในทางด้านการเพิ่มพูนโอกาสในการทำงาน มีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และที่สำคัญที่สุดเพื่อช่วยยั้งให้ชุมชนเหล่านั้นยังคงตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัย และทำมาหากินอยู่ในท้องถิ่นเหล่านั้น

* ปรับปรุงจาก บทความประกอบการบรรยาย เรื่อง "โครงการพัฒนาเมืองหลักของ ประเทศไทย" ในการอบรมหลักสูตรการศึกษาวิจัยทางประชากรและสังคม รุ่นที่ 6 สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล วันที่ 13 มิถุนายน- 5 กรกฎาคม พ.ศ.2526 โดยเฉลิม แก้วกังวาล

แทนที่จะอพยพลงท้องถิ่นเข้ามาสู่กรุงเทพมหานคร ที่ปัจจุบันมีขนาดจำนวนประชากรมากเกินกว่าที่จะให้บริการที่จะเป็นต่อการมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมได้แล้ว วัตถุประสงค์สำคัญโดยย่อที่ไปถึง นั่นนอกจากจะมีผลเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันของการดำรงชีวิตของประชาชนในระดับภูมิภาคและเมือง (ระหว่างกรุงเทพมหานครกับเมืองอื่น) และลดภาระของรัฐในด้านการบริหารเมืองหลวงแล้ว ยังมีผลส่งต่อไปสู่การพัฒนาพื้นที่ดินที่มีได้มีการใช้ประโยชน์ในด้านการผลิตให้เต็มขีดความสามารถ เพราะขาดแคลนแรงงานและความล่าช้าในวิธีการผลิตที่ทันสมัย นอกนั้นยังส่งผลไปสู่ความมั่นคงทางด้านการเมืองอีกโสดหนึ่งด้วย

2. แนวคิดและทฤษฎี

แนวนโยบายการพัฒนาเมืองอื่นใดในภูมิภาคนอกเขตเมืองหลวงให้มีความเจริญทัดเทียมเมืองหลวง หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น ให้เป็นการกระจาย (Decentralize) ความเจริญ บทบาทความสำคัญ หรือพันธกิจ (Function) มิให้มารวมกระจุกตัวอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งโดยเฉพาะนั้น มีรากฐานจากแนวคิดทฤษฎีของนักภูมิศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงย้อนหลังไปในอดีตหลายสิบปีแล้ว แนวคิดหรือทฤษฎีเหล่านั้นที่ควรอ้างอิงถึงอาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

2.1 กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยที่ตั้ง (Location Theory) ในกลุ่มนี้ทั้งทฤษฎีว่าด้วยที่ตั้งทางเกษตรกรรม และทฤษฎีว่าด้วยที่ตั้งทางอุตสาหกรรม ทางที่ตั้งด้านเกษตรกรรมก็มีแนวคิดของ Von Thunen (1826) ซึ่งสมมติฐานว่า ชุมชนเมืองใหญ่แห่งหนึ่งๆ ท่ามกลางบริเวณไร่นาที่มีความอุดมสมบูรณ์เท่าเทียมกัน ทุกทีจะเป็นตลาดและแหล่งผลิตแปรรูปผลิตผลทางเกษตรสำหรับภูมิภาคนั้น โดยมีความเข้มข้นของกิจกรรมเป็นรูปวงกลมแผ่ออกไปโดยรอบจากศูนย์กลางเมือง สินค้าที่มีน้ำหนักมากหรือขนาดใหญ่จะมีแหล่งผลิตอยู่ใกล้ตัวเมือง ในขณะที่สินค้าที่มีขนาดเบาหรือเล็กกว่าจะตั้งแหล่งผลิตอยู่ไกลออกไปได้ ทั้งนี้เพราะว่าค่าขนส่งเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในด้านที่ตั้งของแหล่งผลิตสินค้านั้น (Von Thunen, J.H. 1826) ส่วนทางด้านที่ตั้งอุตสาหกรรมมีแนวคิดของนักทฤษฎีหลายคน เช่น Alfred Weber ที่เห็นว่าเอกชนจะเลือกที่ตั้งโรงงานในที่ที่ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำสุด โดยเฉพาะต้นทุนค่าขนส่ง, ต้นทุนแรงงาน, และการประหยัดที่เกิดจากการกระจุกตัว (Agglomeration)

หรือกระจายตัว (deglomeration) ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐานว่า จุดนั้นคัดขาดจากโลกภายนอก ภูมิภาคอากาศสม่ำเสมอ ผู้บริโภคอยู่กระจายในเมืองหลายเมือง ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกันอย่างเสรี วัตถุดิบมีทั่วไป ส่วนแรงงานนั้นรวมตัวอยู่ในบางเมือง (Glasson, J.) ส่วน August Losch กลับมองด้านตรงข้ามว่า ผู้ผลิตจะเลือกที่ตั้งโรงงานที่ที่ทำให้เกิดกำไรสูงสุด โดยมีสมมติฐานว่า พื้นที่ไม่มี ความแตกต่างกันทางภูมิศาสตร์ และปัจจัยการผลิตอันใดแก่ วัตถุดิบ แรงงาน และทุนมีอยู่ทั่วไปและพอเพียง ผู้บริโภคอยู่กันอย่างหนาแน่นสม่ำเสมอ และไม่มี ความแตกต่างกันด้านรสนิยม ผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้นลักษณะของผลกำไรที่ได้จากการขายจึงเป็นรูปกรวยสูงที่สุดอยู่ที่ตั้งโรงงานและลดน้อยลงตามระยะทางที่ห่างออกไป

2.2 กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยศูนย์กลางชุมชน (Central Place Theory) ในทฤษฎีกลุ่มนี้ มี Walter Christaller เป็นเสมือนผู้นำกลุ่มโดยได้รับแรงกระตุ้นจากผลงานของ Von Thunen โดยได้วิเคราะห์พบว่า เมืองแต่ละแห่งมีขนาดพื้นที่บริการ (Trade area) ไม่เท่ากัน มีขนาดใหญ่เล็กไปตามลำดับขั้นระดับของเมืองนั้นๆ (Hierarchical functions) เมืองที่ใหญ่กว่าจะมีบริการสินค้าที่หายากที่ดึงดูดลูกค้าจากระยะทางไกลๆ มากกว่าเมืองเล็กที่มีสินค้าหาง่ายและมีเบ็ดการขายจำกัดกว่า เมื่อนำขนาดพื้นที่บริการของเมืองขนาดต่างๆ เหล่านี้มาเรียงต่อกันจะได้เป็นพื้นที่บริการเป็นรูปหกเหลี่ยมคางหมูเท่าๆ เรียงต่อเนื่องกันไปโดยมีพื้นที่บริการของเมืองใหญ่ซ้อนครอบคลุมบนพื้นที่บริการของเมืองเล็ก (Christaller, w. 1933)

August Losh ได้วิเคราะห์พื้นที่บริการของเมืองในแนวคิดของผู้ผลิตที่นำสินค้าออกไปขายโดยรอบแหล่งผลิต เมื่อมีผู้ผลิตมารายพื้นที่ตลาดจะเบียดกันและแปลงเป็นรูปหกเหลี่ยมคางหมูต่อเนื่องกัน แต่เมื่อขยับพื้นที่หกเหลี่ยมเหล่านี้ โดยให้มีเมืองใดเมืองหนึ่งเป็นจุดศูนย์กลาง พื้นที่บริการหกเหลี่ยมจะประกอบขึ้นจากรัศมีของรูปสามเหลี่ยม 12 รูปด้วยกัน ซึ่งในแต่ละรัศมีจะมีทั้งเมืองสำคัญที่มีกิจกรรมมากประเภทปะปนอยู่ กับเมืองเล็กที่มีกิจกรรมน้อยประเภทกว่า Losh สรุปว่าในแต่ละภูมิภาคจะมีเมืองใหญ่เป็นศูนย์กลาง แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนั้น โครงสร้างของพื้นที่บริการจะเริ่มจากจุดเล็กๆ

มีขอบเขตบริการต่างๆ แล้วจะยิ่งขยายใหญ่ขึ้น และมีลักษณะพื้นที่บริการซับซ้อนกันมากยิ่งขึ้นทุกที

การจําลําคัดความสําคัญตามพันธกิจของเมืองตามสมมติฐานของ Christaller นั้นก่อให้เกิดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอันดับและขนาดของเมือง (Rank-Size Rule) ขึ้น โดย G.K. Zipf อธิบายว่า หากนำเมืองมาเรียงลำดับกันเข้าตั้งแต่เมืองที่ใหญ่ที่สุดไปจนถึงเมืองเล็กที่สุด เมืองใหญ่อันดับสองจะมีประชากรเป็น 1/2 เท่าของเมืองอันดับแรก เมืองอันดับสามจะมีประชากร 1/3 ของเมืองอันดับแรก และเมืองทีจะมีประชากรเป็น 1/r ของเมืองอันดับแรก ซึ่งอาจจะเขียนในรูปสมการได้ดังนี้

$$P_r = \frac{P_1}{r}$$

เมื่อ P_r คือประชากรของเมืองอันดับ r

P_1 คือประชากรของเมืองอันดับแรก

r คืออันดับของเมือง

$$\text{หรือ } \log P_r = \log P_1 - \log r$$

2.3 กลุมทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาภาค (Regional Development Theory)

กลุมทฤษฎีกลุมนั้นนับว่าเป็นกลุมค่อนข้างใหม่ที่มีอายุอยู่ในประมาณ 20-30 ปีที่ผ่านมาเอง นักคิด นักทฤษฎีในกลุ่มนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะบริเวณชุมชนตัวเมืองดั้งเดิมแรกๆ เท่านั้น แต่ได้ขยายขอบเขตของการวิเคราะห์ไปถึงผลกระทบและอิทธิพลของชุมชนที่มีต่อพื้นที่โดยรอบขยายวงกว้างเกินเขตบริการ (Trade area) ไปถึงเขตอิทธิพล (Hinterland) ของแต่ละชุมชนในระดับของภูมิภาคที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ Francois Perroux (1950) ได้บัญญัติทฤษฎีของ Growth Pole ขึ้นในรูปมิติทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Space) โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดอันเนื่องมาจากมิติทางภูมิศาสตร์ (Geographic Space) เลย Growth Pole ในที่นี้หมายถึง การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมหรือวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเจริญขึ้นในระดับชาติ โดยตัวของมันเองจะต้องเป็นกิจกรรมทางการผลิตที่เป็นตัวนำ (Leading industry) ที่มีแรงผลักดันสูงและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โดยรอบตัว มีระบบการ

ผลิตที่เชื่อมโยงกันอุตสาหกรรมอื่นเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งประเภทต้นสายและปลายทาง (upstream & downstream industries) ทฤษฎีนี้ J.R. Bouderville สนับสนุนโดยเสนอว่า Growth Pole เหล่านี้มิได้เกิดขึ้นได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ แต่จะเกิดขึ้นบนพื้นที่ที่มีเงื่อนไขสนับสนุนโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนั้นๆ เสมอไป และจะมีผลผลักดันให้เกิดการเติบโตขึ้นในพื้นที่โดยรอบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน (Niles, M.H. 1972)

G. Myrdal (1957) และ A.Hirschman (1950) วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจาก Growth Pole ต่อพื้นที่โดยรอบคล้ายๆ กันว่า จะเกิดผลในสองลักษณะคือ ผลในลักษณะแพร่ขยาย (Spread effects) อันได้แก่การที่ Growth Pole ก่อให้เกิดความต้องการแรงงาน และผลผลิตทางเกษตรกรรมสูงขึ้นเป็นการกระตุ้นให้เกิดความเจริญในพื้นที่โดยรอบ และก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นทั้งภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมอันเนื่องจากการเพิ่มผลผลิตของอุตสาหกรรมหลักใน Growth Pole ส่วนผลอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน แต่มีลักษณะตรงข้ามกับผลประเภทแรกเรียกว่า ผลในลักษณะคูกกลับ (Backwash effects) ผลในลักษณะหลังนี้เกิดขึ้นเพราะอุตสาหกรรมและแรงงานเดิมที่มีอยู่ในบริเวณโดยรอบที่มีขนาดกิจกรรมค้อยกว่าต้องล้มละลาย และถูกคูกกลับให้เข้าไปรวมตัวอยู่ใน Growth Pole ทมหทำลายโอกาสในการพัฒนาภูมิภาคในระยะยาว ก่อให้เกิดความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้นในระดับความเจริญระหว่างภูมิภาคที่ค้อยพัฒนามากับภูมิภาคที่มีแนวพัฒนาสูง (Myrdal, G. 1957)

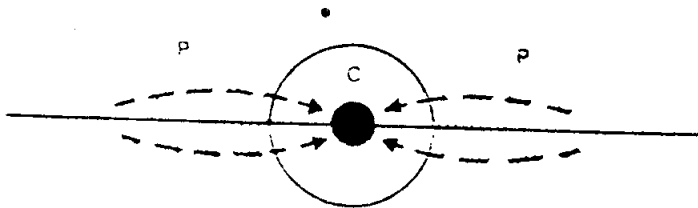
ในปี ค.ศ. 1966 John Friedmann ผู้ซึ่งนับได้ว่าเป็นผู้บุกเบิกทฤษฎีในด้านการพัฒนาภาคที่สำคัญหนึ่งในปัจจุบัน ได้ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคกับวิวัฒนาการของ ความเจริญของบริเวณโดยรอบในระดับภาค เขาอธิบายว่า เมืองเป็นรูปแบบการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจขั้นสูงสุด เป็นที่ที่ปะแลงเปลี่ยนการรับรู้ของ ความเปลี่ยนแปลงระดับความเจริญและให้กำเนิดสิ่งใหม่ๆ (นวัตกรรม) อันเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองในภูมิภาคจะเจริญขึ้นได้ตามกระบวนการพัฒนาอย่างน้อย 4 ขั้นตอน ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งขนาด ความสำคัญ และเนื้อหาในลักษณะดังนี้

รูปที่ 8.1 แสดงกระบวนการพัฒนาภาคทั้ง 4 ชั้น



(ชั้นที่ 1)

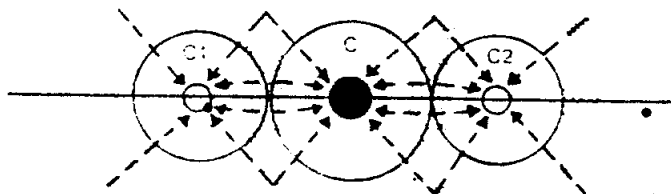
ชั้นแรกเป็นยุค เกษตรกรรม ระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเอง ตัวเมืองใหญ่อยู่กระจายอยู่ทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและการพึ่งพาอาศัยกันเชิงเศรษฐกิจน้อย



(ชั้นที่ 2)

ชั้นที่สองเป็นยุค การรวมตัว การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดศูนย์กลางและเขตรอบนอกที่ผูกพันเชื่อมโยงกัน (Center-periphery relationship) โดยอุตสาหกรรมเป็นกระจุกเดียว และดึงดูดทรัพยากรจากเขตรอบนอกเข้ามารวมในตัวเอง ก่อให้เกิดลักษณะของเอกมมหานคร (Primate city) ที่เด่นอยู่แห่งเดียวท่ามกลางภูมิภาค โดยรอบที่ล้าหลังทางเศรษฐกิจ ไม่อาจพัฒนาแข่งขันได้ทั้งทางการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

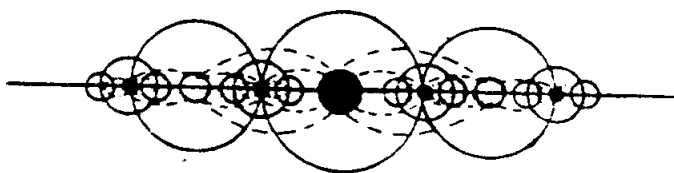
P1 P2 P3 P4



(ชั้นที่ 3)

ชั้นที่สามเป็นยุค การขยายตัว เขตรอบนอกซึ่งเคยมีชุมชนขนาดเล็กได้เริ่มมีการขยายตัวเป็นศูนย์กลางขนาดย่อมเกิดขึ้นโดยอิทธิพลของทั้งการเพิ่มพูนของการผูกพันเชื่อมโยงและได้รับนวัตกรรมใหม่ๆ จากมหาศรจนสามารถพัฒนาเขตรอบนอกให้ได้รับการขยายตัวที่ล้น

มาจากมหาดรและการผลิตที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของเขตรอบนอกนี้ได้ ศูนย์กลางขนาดย่อมนี้
จะเป็นแหล่งรับผลผลิตจากเขตเกษตรกรรมที่อยู่ในรัศมีอิทธิพลของตนเอง แต่ลักษณะของการ
พึ่งพาระหว่างศูนย์กลางเดิมกับศูนย์กลางขนาดย่อมที่เกิดขึ้นใหม่ก็ยังมีอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้เพราะ
กิจกรรมที่เกิดขึ้นในศูนย์ใหม่จะเป็นเสมือนสาขา คำนการประกอบการของสำนักงานใหญ่ที่ตั้งอยู่
ในมหาดรเดิมเป็นส่วนใหญ่



(ชั้นที่สี่)
(ชั้นที่สี่)

ชั้นที่สี่ เป็นยุค การพัฒนาที่ เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งภูมิภาค เศรษฐกิจ ของ
ทั้งมหาดร และศูนย์กลางทุกระดับจะมีการผูกพันพึ่งพากันอยู่อย่างแยกไม่ออก ประสัมพันธ์ประสา
กันเป็นเอกภาพเดียวกัน ภายใต้ระบบการบริหาร เศรษฐกิจ ของชาติเป็นส่วนรวม ศูนย์กลางต่างๆ
จะมีระบบการสื่อสารที่สมบูรณ์สามารถรับทราบนวัตกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละส่วนของภูมิภาค
ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือการพัฒนาคานอื่นใดได้อย่างรวดเร็วและ
ทั่วถึง ความแตกต่างระหว่างพื้นที่และภูมิภาคจะลดลง ทำให้ล้าค้ำความสัมพันธ์ของพันธะกิจ
ระหว่างศูนย์กลางต่างๆ เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบได้ (Friedmann, J.1966)

ทฤษฎีของการพัฒนาเมืองทั้ง 3 กลุ่มที่สรุปรวมไว้นี้เป็นฐานกำเนิดของแนวนโยบาย
การพัฒนาเมืองหลักในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี ประเทศที่กำลังพัฒนาที่ได้นำ
แนวทางการพัฒนาเมืองหลักตามแบบของ ประเทศที่เจริญแล้วมาใช้กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่า
ที่ตั้งเป้าหมายไว้ และยังก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนาหลายประการดังปรากฏในข้อสรุปของ
กลุ่มประเทศเอเซียในการสัมมนา เรื่องกลยุทธ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรม และเมืองหลักในกรอบ
ของการวางแผนพัฒนาภาค เมื่อปี พ.ศ.2524 ดังนี้ (UNCRD, 1976)

- (1) การรวมศูนย์ความเจริญไว้ที่เมืองหลักทำให้เกิดช่องว่างของความแตกต่าง
และความไม่เสมอภาค ระหว่างภูมิภาค ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง

- (2) ไม่เกิดผลของการแพร่ขยายค่าความเจริญและนวัตกรรมไปสู่ภูมิภาคอื่น
แม้แต่ในบริเวณใกล้เคียงเมืองหลักเอง จึงไม่ช่วยแก้ปัญหาของความ
ไม่เสมอภาค ระหว่างภูมิภาค แต่อย่างใด
- (3) กลยุทธ์พัฒนาเมืองหลักที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า
มีข้อจำกัดตัวในขนาดของอุปสงค์ ของตลาดที่มีได้ขยายตัวได้ทัน
- (4) ไม่สอดคล้องต่อสภาพเศรษฐกิจที่ยังมีพื้นฐานหลักทางด้านเกษตรกรรม
- (5) เกิดปัญหาต่อเมืองหลักเอง เนื่องจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมและ
แรงงานในตัวเมือง
- (6) การเติบโตทางเศรษฐกิจของบริเวณชนบทชะงักงัน

ในการสัมมนาครั้งเดียวกันนี้ Friedmann ได้เสนอทัศนะต่อที่ประชุมให้หันเท
นโยบายเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม (Industralization) เช่น เริ่มด้วยการส่งเสริม
อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามาเป็นการเร่งรัดพัฒนาชนบท (Acceterated rural
development) แทน โดยเน้นการพัฒนาการเกษตรในฐานะหน่วยนำในทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะ
ก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมเกษตร การพาณิชย์ การขนส่งและการก่อสร้าง
เพื่อ เป็นพื้นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักต่อไป

Friedmann ยังให้ความเห็นด้วยว่า ประเทศในเอเชียปัจจุบันยังมีประชากร
ในเมืองเฉลี่ยเพียงร้อยละประมาณ 20 ของประชากรทั้งประเทศเท่านั้น และประชากรเหล่านี
นี้ยังรวมตัวกันอยู่ในเมืองเพียงไม่กี่เมืองในลักษณะของเอกมหานคร (Primate City) ซึ่ง
เป็นตัวดึงดูดให้เกิดการรวมตัวเข้าสู่ศูนย์กลางมาก สมควรที่จะขยายการพัฒนาเมืองให้กระจาย
ไปสู่ชนบท (เปลี่ยนจากขั้นที่สองมาเป็นขั้นที่สาม) โดยการพัฒนาเกษตรกรรม (Agrimetro)
ขั้น เป็นศูนย์กลางในนวัตกรรมใหม่ ทางด้านกาพัฒนาและให้บริการต่อชนบท เกษตรกรนี้
มิใช่การสร้างเมืองขึ้นใหม่แต่หมายถึง การขยายบทบาทของเมืองขนาดกลางที่มีอยู่เดิมให้
เป็นชุมชนพื้นฐานของความเจริญในชนบท โดยมีขนาดรัศมีการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่
ประมาณ 5-10 กิโลเมตร ซึ่งประชากรชนบทสามารถเดินทางไปได้โดยรถจักรยานหรือ
รถประจำทาง การคมนาคมสื่อสารระหว่างชุมชนจะต้องพัฒนาให้เป็นโครงข่ายต่อเนื่องกันอย่าง

เป็นระบบ เพื่อให้แพทย์ขยายบริการ และรับทราบข่าวสารนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างรวดเร็วทั่วถึง นโยบายเกษตรกรรรมนี้ จะต้องคำนึงการควบคู่กันไปกับนโยบายในด้านอื่น โดยเฉพาะการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างใกล้ชิด (UNCRE. 1976)

ข้อเสนอของ Friedmann นี้แหละคือความหมายที่สำคัญของนโยบายการพัฒนาเมืองหลักที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับปัจจุบันของประเทศไทย

3. วงจักรของการพัฒนาเมือง

อย่างไรก็ตามจากกล่าวมาแล้วสังเกตุขบวนการพัฒนาเมืองไม่ว่าจะเป็นเมืองขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ พบว่าการเจริญขึ้นของเมืองหรือชุมชนเหล่านั้นมีรูปแบบที่ปรากฏเป็นขั้นตอนต่อเนื่องกันไปเป็นวงจักร (Spiral) จากขั้นตอนที่มีความเจริญถึงขีดสุดที่ประชาชนทุกคนมีความเป็นสุขสบายในทุกด้านเวียนไปสู่ความเสื่อมโทรมในด้านต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของเมือง และประชาชนแล้วก็กลับมีการแก้ไข ปรับปรุงให้ฟื้นคืนชีพมาสู่ความรุ่งเรืองอีกครั้งหนึ่ง เวียนไปตลอดตามวิวัฒนาการแห่งนวัตกรรม (Innovation) ที่เกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาทดแทนองค์ประกอบและโครงสร้างเดิมของเมืองหรือชุมชนนั้น และในระหว่างขั้นตอนต่างๆ นั้นก็ปรากฏมีพฤติกรรมของผู้นชาวเมืองในลักษณะซ้ำๆ กันให้เห็นสังเกตุได้แตกต่างกันไปในแต่ละขั้นตอนหนึ่งไปสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง เพื่อความสะดวกในการทำ ความเข้าใจในวงจักรการพัฒนานี้จึงได้จัดทำเป็นแผนภาพสรุปรวมให้เห็น ดังปรากฏในหน้าถัดไปนี้

นอกจากประเภทต่างๆ ของสิ่งที่ปรากฏขึ้นในชุมชน ซึ่งคัดเลือกเอามาไว้เฉพาะประเด็นที่สำคัญๆ เท่านั้นที่ปรากฏอยู่ในแต่ละขั้นตอนของแผนภาพนี้แล้ว ยังพบว่า ขนาดและความรุนแรงของพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นยังแตกต่างกันไปด้วย โดยมีลักษณะที่เพิ่มขยายขึ้นทั้งขนาดและความรุนแรงของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กันในรอบของวงจักรนั้น ยกตัวอย่างเช่น การเพิ่มขึ้นของอัตราการชีพที่สูงขึ้นในรอบแรกอาจจะไม่มากนัก แต่จะไม่มีการลดลงเลยจนมาเพิ่มขึ้นไปกว่าเดิมอีกในรอบต่อไป ทั้งระดับและปริมาณ และเช่นเดียวกับในเรื่องของมลพิษ, ปริมาณผู้ว่างงาน, อาชญากรรม ฯลฯ ดังนั้น จึงให้ชื่อว่า Spiral แทนคำว่า Cycle เพราะเหตุของการเพิ่มปริมาณของขนาด ความรุนแรง และอาจจะรวมถึงประเภท

ของปัญหาที่ยังไม่ปรากฏในยุคนั้นด้วยก็ได้ ที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบในลักษณะที่ทวียิ่งขึ้นทุกทีๆ ในรูปแบบคล้ายวงของ Spiral มากกว่าในลักษณะของ Cycle ที่มีขึ้นๆ ลงๆ สูงบ้างต่ำบ้างเท่านั้น

ในแผนภาพวัฏจักรของการพัฒนาเมืองนี้ ถ้าพิจารณาทางด้านสังคมวิทยา ในด้าน Urban ecology** แล้วจะเห็นได้ชัดว่าประเภทต่างๆ ของสิ่งที่ปรากฏในสังคมเมืองในแต่ละขั้นตอนที่แสดงไว้นั้นมีลักษณะเปลี่ยนแปลงทั้งพฤติกรรมของประชาชนที่สะท้อนให้เห็นในด้านบทบาทที่แสดงออก ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของบริเวณบ้านเมือง และทั้งการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของธรรมชาติและการพัฒนา ในด้านการศึกษาขบวนการพัฒนาเมืองในด้าน Urban ecology ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดที่แทรกแฝงอยู่ในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงในวัฏจักรแต่ละขั้นตอนนั้นคือ ลักษณะของการปรับตัวของตัวชุมชนเมืองทางด้านการพัฒนาของพื้นที่ของอาคาร สิ่งปลูกสร้างและของศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมที่โยกย้ายถ่ายเทจากบริเวณหนึ่งไปสู่อีกบริเวณหนึ่ง โดยอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร สภาวะสังคมและสภาพของสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองแห่งนั้น ลักษณะของการปรับตัวของชุมชนในรูปแบบต่างๆ จะปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดเวลา และแทบจะในทุกบริเวณ (Time & Space) บางครั้งจะมีการปรับตัวที่สังเกตเห็นได้ เช่น การเปลี่ยนจากพื้นที่ว่างมาเป็นหมู่บ้าน หรือจากหมู่บ้านกลายเป็นศูนย์กลางแล้ว แต่บางครั้งก็เป็น การปรับตัวที่มองไม่เห็น เช่น การย้ายศูนย์กลางของการเศรษฐกิจ การสังคม โดยที่ศูนย์กลางเดิมไม่มีสภาพเปลี่ยนแปลงอย่างใด แต่บทบาทความสำคัญลดลงเพราะเปลี่ยนย้ายไปสู่ศูนย์ใหม่ ในบางคราวจะเกิดการแตกตัว (Segregation) ขึ้นในชุมชนนั้นจากชุมชนที่มีศูนย์กลางเดียว (Monocentric) กลายเป็นชุมชนที่มีศูนย์กลางหลายแห่ง (Multiple Nuclei) เกิดขึ้น หรือในทำนองกลับกันก็ได้โดยเกิดการรวมตัวของบทบาทและความสำคัญ

** Urban ecology เป็นคำศัพท์ที่นักสังคมวิทยาบัญญัติขึ้นโดยอาศัยพื้นฐานศัพท์มูลภาษาศาสตร์เพื่อแสดงให้เห็นถึงขบวนการของการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพของชุมชนเมืองและความเกี่ยวข้องกันระหว่างสิ่งที่มีชีวิตกับสภาพแวดล้อมในบริเวณที่เป็นชุมชนเมืองในระดับต่างๆ ตั้งแต่หมู่บ้านไปจนถึงมหานคร

ทางเศรษฐกิจและการผลิตจากศูนย์กลางเดิมมากลายเป็นศูนย์กลางใหม่ที่ใหญ่กว่า สะดวกกว่า สวยงามกว่า ประหยัดกว่า และสำคัญยิ่งกว่า ศูนย์กลางเดิมก็จะลดขนาดและบทบาทลงกลายเป็นศูนย์กลางระดับย่อย (Sub-center)

ลักษณะของการปรับตัวของชุมชนดังกล่าวข้างต้นนี้มีใจจำกัดอยู่แต่ในบริเวณที่เป็นศูนย์กลาง (Dominance area) เท่านั้น แต่ปรากฏอยู่ในบริเวณที่ล้อมรอบศูนย์กลางเหล่านั้นด้วยในสังคมเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วบริเวณที่อยู่รอบๆ ศูนย์กลางธุรกิจกลางเมือง (Central Business District) มักจะมีสภาพที่ไม่มั่นคงทางด้านการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ กล่าวคือ พื้นที่จะถูกใช้ไปในกิจกรรมที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายและเร็ว เช่น เป็นบริเวณย่านเช่ารถจักรยานยนต์ สถานเริงรมย์ชั้นต่ำ โกดังเก็บสินค้า ธุรกิจที่ฉาบฉวย เช่น ตลาดนัดรถยนต์ โรงแรมชั้นสอง หรือสำนักงานเล็กๆ และสภาพทางกายภาพของอาคารสิ่งปลูกสร้างก็มักจะเก่าและทรุดโทรม บริเวณเหล่านี้เรียกชื่อว่า Transition zone ซึ่งตามความหมายของคำศัพท์แปลว่า บริเวณที่กำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวเข้าสู่สมดุล การที่บริเวณนี้เกิดขึ้นนั้นเพราะเจ้าของที่ดินอยู่ในระหว่างการรอคอยความเปลี่ยนแปลงทางด้านความเจริญของชุมชนว่า หากเพื่อพื้นที่ก็จะเกิดความต้องการในการขยายศูนย์กลางเมืองลงมาสู่พื้นที่ของตน ถ้ายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงก็หาประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่เดิมไปก่อน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดแหล่งเสื่อมโทรม (Slum) ในเมืองใหญ่ต่างๆ บริเวณ Transition zone ในชุมชนกรุงเทพมหานครมีหลายแห่งซึ่งแต่ละแห่งก็มีลักษณะและขนาดแตกต่างกันออกไป

ในด้านบริเวณที่เป็นชานเมืองเลาก็มีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา และสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนกว่าบริเวณอื่นๆ ของเมือง การเปลี่ยนแปลงนี้ปรากฏให้เห็นในการเปลี่ยนพื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรให้กลายเป็นบ้านเมืองขึ้นมาโดยการจัดสร้างหมู่บ้านระดับต่างๆ ขึ้นเพื่อรับการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นในเมืองนั้น และการอพยพโยกย้ายของผู้นอกจากใจกลางเมืองออกมา การปรับตัวนี้รู้จักกันในศัพท์ทางวิชาการว่า Suburbanization หรือการพัฒนาชานเมือง การพัฒนาชานเมืองนั้นเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวภายในใจกลางเมืองด้วย กล่าวคือ เมื่อในบริเวณใจกลางเมืองซึ่งเคยเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยมาก่อนเปลี่ยนสภาพเป็นย่านธุรกิจพาณิชย์ไป ก็ย่อมมีประชากรที่ต้องโยกย้ายออกมาจากการถูก

แทนที่นั้น แต่กรณีนี้ยังมีความสำคัญน้อยกว่าการโยกย้ายออกจากรอบบริเวณกลางใจเมืองที่เกิดจากกรณีอื่น เช่น เกิดความขัดแย้งกันในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความเค็มครอนราคาที่ดิน เกิดจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ทำให้เกิดความแออัดหนาแน่นยิ่งขึ้นทั้งยวดยาน ผู้คนและมลพิษ การพัฒนาชานเมืองนี้ ในบางแห่งเกิดขึ้นอย่างรุนแรงมากจนเกิดมีปัญหาด้านการบริการตัวเมืองของฝ่ายบ้านเมืองตามมากล้าคือ เก็บภาษีได้ค่อนข้างน้อยลงจนจะเกิดภาวะล้มละลายขึ้น ซึ่งเกิดขึ้นแก่มหานครนิวยอร์ก และเมืองใหญ่อื่นๆ ในสหรัฐอเมริกา เพราะบรรดาคนที่มีฐานะดีหนีออกไปสร้างอาคารบ้านเรือนอยู่ในแขวงหรือรัฐข้างเคียงจนเกือบหมด ปล่อยให้บริเวณกลางเมืองเป็นย่านธุรกิจ และส่วนที่เหลือก็เป็น Transition zone จนแทบจะไม่มีผู้คนเหลืออยู่เลยในเวลาออกทำงานและวันหยุดงาน นักผังเมืองเรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่า เป็นการพัฒนาเมืองแบบ ชมมโค้นท์ (Donut process)

พฤติกรรมต่างๆ ของการพัฒนาเมืองที่บรรยายมานี้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่น สำหรับกรณีประเทศไทยก็มีปรากฏให้เห็นเช่นเดียวกัน แต่มีขนาดและความรุนแรงของผลกระทบน้อยกว่ามาก กรุงเทพมหานครก็มีลักษณะพฤติกรรมเหล่านี้ปรากฏ เช่น บริเวณเขตพระโขนง และบางนา มีอัตราของ Suburbanization สูงมาก ในขณะที่เขตภายใน เช่น บางกอกน้อย บางรัก สัมพันธวงศ์ กำลังสูญเสียประชากรในเขตของตนออกไป บริเวณ Transition zone รอบศูนย์กลางกลางเมืองก็มีปรากฏแต่สังเกตเห็นค่อนข้างยาก เพราะมีตึกแถวบังหน้าหมด แต่ที่เห็นได้ชัดก็แค่ Segregation ออกเป็นมหานครที่มีหลายศูนย์กลาง เช่น ราชประสงค์ ประตูน้ำ วงเวียนใหญ่ และอื่นๆ ที่กำลังสร้างตัวเองขึ้นอยู่เรื่อยๆ เช่น ศูนย์การค้าเซ็นทรัลพลาซ่า ศูนย์การค้ามาบุญครอง เป็นต้น

4. การพัฒนาเมืองหลักในกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทย

นโยบายการพัฒนาเมืองหลักตามวัตถุประสงค์สำคัญตั้งที่ใดกล่าวถึงแล้วตอนต้นนั้น โดยที่จริงนับเป็นเพียงกลวิธีเพียงประการหนึ่งในบรรดากลวิธีต่างๆ ที่ใช้ในนโยบายการพัฒนาภาค และเมืองในยุคใหม่เท่านั้น ในอดีตการพัฒนาเมืองของประเทศไทยมิได้มีการกำหนดกันเลย ทั้งนี้เพราะในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ชุมชนเมืองของประเทศไทยยังมีขนาดเล็ก กระจัด

กระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่เกษตรกรรมอันสมบูรณ์ และกว้างขวาง แต่ละชุมชนก็มีความเป็นเอกเทศ สมบูรณ์ในตนเอง มีสภาพความเป็นอยู่ และการทำมาหากินอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน ดังเช่นในปัจจุบัน ความหนาแน่นของคุณ อตา บ้านเรือนกันน้อยไม่แออัดคึกคักและมีขนาดสูงใหญ่ดังที่ปรากฏขณะนี้ ดังนั้น จึงไม่มี ความจำเป็นอย่างใดในการที่จะต้องกำหนดให้มีนโยบายการพัฒนาเมืองขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติการสร้างบ้านสร้างเมือง แม้ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ปัญหาของเมืองเริ่มปรากฏให้เห็นบ้างแล้วก็ตาม เช่น ปัญหา ความตึงเครียดของจราจรในบริเวณกลางใจ เมืองกรุงเทพฯ รัฐก็ยังมีได้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองอย่างสมบูรณ์รูปดังที่จะได้บรรยายในลำดับต่อไป นโยบายการพัฒนาเมืองที่ปรากฏในยุคนั้นก็เป็นแต่เพียงแนวเสนอนั้นอย่างกว้าง ๆ เฉพาะเจาะจงเพื่อการพัฒนาและแก้ไข้ปัญหาของเมืองกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วนการพัฒนาเมืองในส่วนรวมก็ยังไม่ปรากฏ และหากจะมีบ้างในบางสาขาการพัฒนา เช่น นโยบายส่งเสริมพัฒนาการอุตสาหกรรมก็มีลักษณะจำกัดตัวมาก ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นนโยบายการพัฒนาเมืองแบบ "ปล่อยตามสบาย"

จากแผนภาพนโยบายการพัฒนาเมืองแบบปล่อยตามสบายในหน้าถัดไปนี้ จะเห็นได้ชัดแจ้งว่า การปล่อยให้มีการพัฒนาเมืองไปตามแนวโนมของ ความเจริญ ตามระยะดากรรมนั้น ปัญหาต่างๆ จะเกิดขึ้นในแทบทุกส่วนของสังคมทั้งในส่วนที่เป็นตัวเมืองและส่วนที่เป็นชนบท ทั้งในหน้าที่ทำหน้าที่ทางด้านการพัฒนาและส่วนด้านการบริหาร ทั้งในส่วนด้านการเมืองและด้านการเศรษฐกิจสังคม และทั้งในส่วนซึ่งเป็นส่วนรวมและส่วนของบุคคล ปัญหาต่างๆ เหล่านั้น เมื่อเกิดขึ้นในส่วนหนึ่งส่วนใดก็จะกลายเป็นปัจจัยก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นปัญหาต่อเนื่องไปในส่วนอื่นๆ ตามกันไปด้วยประคุดสายโซ่เชื่อมโยงกัน และนำไปสู่ปัญหาหลักของประเทศชาติเป็นส่วนรวม โครงสร้างและความเชื่อมโยงกันและกันระหว่างปัญหาตามแผนภาพนี้อาจจะสร้างขึ้นมาได้ในหลายรูปแบบ และในรายละเอียดที่มากมายเท่าที่แสดงให้เห็นนี้ก็พอที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์สาเหตุและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมมาก เพราะปัญหาในบางเรื่องบางจุดที่เกิดขึ้นอาจจะไม่จำเป็นต้องเข้าไปทุบเทแก้ไขโดยตรงจุดนั้นก็ได เช่น ปัญหาการระบาดของแหล่งเสื่อมโทรม ยิ่งแก้ไขโดยการขจัดกวาดล้างเท่าใดก็ตามก็อาจจะยังเกิดขึ้นในส่วนอื่นๆ ของชุมชนต่อไป เพราะปัญหานี้เป็นแต่เพียงผลหรือปลายเหตุของปัญหานั้นๆ ของสังคม การวิเคราะห์สาเหตุไปหาต้นเหตุ และแก้ไขที่จุดนั้นเสียก็จะทำให้ปัญหาที่เป็นผลหรือปลายเหตุดังกล่าวหมดไปโดยเอง