

การตั้งถิ่นฐาน

รศ.กฤษยา วิวิตเสวี

1. วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาบทนี้แล้ว นักศึกษาสามารถปฏิบัติได้ดังนี้

1. อธิบายได้ว่าองค์ประกอบใดใช้พิจารณาแยกการตั้งถิ่นฐานแบบเมืองและชนบท
2. อธิบายได้ถึงวิธีการคำนวณค่าระดับความเป็นเมืองและบอกได้ถึงสาเหตุที่การตั้งถิ่นฐานแบบเมืองสามารถนำมาพิจารณาระดับการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ
3. อธิบายได้ถึงวิธีการกำหนดเขตเทศบาลและเขตเมืองของประเทศไทย
4. อธิบายได้ว่าระดับความเป็นเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันแตกต่างจากในอดีตอย่างไรและเพราะสาเหตุใด รวมทั้งการเชื่อมโยงไปถึงแนวโน้มการขยายตัวของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน
5. อธิบายได้ถึงวิธีการวางแผนแก้ไขปัญหาการตั้งถิ่นฐานของเมืองและชนบทในประเทศไทย รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับผลสำเร็จของวิธีการ

2. ความนำ

การตั้งถิ่นฐานของประชาชนโดยทั่วไปมี 2 รูปแบบ คือการตั้งถิ่นฐานแบบเมือง และการตั้งถิ่นฐานแบบชนบท องค์ประกอบที่ใช้พิจารณาแยกการตั้งถิ่นฐานทั้งสองแบบออกจากกัน เป็นองค์ประกอบเรื่องจำนวนและความหนาแน่นของประชากร กับโครงสร้างภูมิทัศน์ภายในพื้นที่ จำนวนประชากรที่มากและหนาแน่นในพื้นที่หนึ่ง เมื่อประกอบเข้ากับโครงสร้างทางด้านภูมิทัศน์ที่เต็มไปด้วยอาคารสิ่งก่อสร้าง และการดัดแปลงสภาพธรรมชาติมักบ่งบอกถึงความเป็นเมือง

ปัจจุบันภูมิทัศน์แบบเมืองจะพบเห็นได้ทั่วไป เพราะในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เมืองเป็นปรากฏการณ์ของโลกที่เพิ่มจำนวนและขนาดอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จนถึงกับมีการ

3. แบบแผนความเป็นเมืองของประเทศไทย

3.1 นิยามเขตเมือง

พื้นที่ที่เรียกว่า “เมือง” ของประเทศไทยไม่เคยมีหลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดโดยตรง แต่ผูกติดอยู่กับข้อกำหนดที่กำหนดเขตเทศบาล ข้อกำหนดที่กล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดพื้นที่ชุมชนให้ได้รับสิทธิจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในการใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นมากกว่าที่จะให้กำหนดเขตพื้นที่เมือง อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเขตเทศบาลก็สามารถอนุมานใช้กำหนดเขตเมืองได้ “เมือง” ของประเทศไทยจึงถูกกำหนดจากข้อกำหนดการจัดตั้งเขตเทศบาลซึ่งบัญญัติจากหลักเกณฑ์ 3 เรื่องที่ระบุอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หลักเกณฑ์ประการแรกคือ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น หลักเกณฑ์ประการที่สองเกี่ยวกับความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่พิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ประการสุดท้ายคือ ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด (โกวิทย์ พวงงาม 2544, 126 – 127) ตามเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด “เมือง” ของประเทศไทยจึงเป็นสิ่งเดียวกันกับ “เทศบาล” การศึกษาเรื่องเมืองของประเทศไทยจึงอยู่ในกรอบเรื่องราวของการศึกษา “เทศบาล” ด้วย

ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) ประเทศไทยมีการแบ่งเขตเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ขนาดของเทศบาลทั้ง 3 ประเภทนี้อาจเทียบได้กับเมืองขนาดใหญ่ (city) เมืองขนาดกลาง (town) และเมืองขนาดเล็ก (township) ของประเทศตะวันตก (เสน่ห์ ญาณสาร 2514, 22 – 24) สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเทศบาลแต่ละประเภทมีดังนี้

1) เทศบาลนคร

- 1.1) เป็นท้องที่มีพลเมือง 50,000 คนขึ้นไป
- 1.2) ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 1.3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด
- 1.4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

2) เทศบาลเมือง

- 2.1) เป็นท้องที่มีพลเมือง 10,000 คนขึ้นไป
- 2.2) ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 2.3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 2.4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง

3) เทศบาลตำบล

- 3.1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
- 3.2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 3.3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- 3.4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

หลักเกณฑ์นอกจากนี้อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความจำเป็นหรือความเหมาะสมซึ่งสามารถทำให้กระทรวงมหาดไทยพัฒนาดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ (เรื่องเดียวกัน, 127)

นอกจากเขตเทศบาลที่กำหนดเป็นเขตเมืองแล้วประเทศไทยยังมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษอีก 2 รูปแบบที่นับเป็นเขตเมืองด้วยคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

3.2 ระดับความเป็นเมือง

ระดับความเป็นเมืองของประเทศไทยเป็นสิ่งที่วัดได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยวัดจากอัตราส่วนร้อยละของจำนวนประชากรที่อยู่ในเขตเมืองต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศ ความเป็นเมืองในอดีตของประเทศไทยอยู่ในอัตราที่ต่ำและเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ เนื่องจากการจัดตั้งเขตเทศบาลผูกติดอยู่กับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลในอดีตคำนึงถึงความพร้อมรับการปกครองตนเองของราษฎรเป็นหลัก อนึ่งหากพิจารณาว่ารูปแบบเทศบาลเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2476 และเทศบาลมี 35 แห่งแล้ว ในปี พ.ศ. 2538 เขตเทศบาลพัฒนาเพิ่มขึ้นเป็น 134 แห่งเท่านั้น นับว่าในช่วงเวลา 60 กว่าปี จำนวนเทศบาลพัฒนาเพิ่มขึ้นช้ามาก (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2545, 120) พลอยทำให้ความเป็นเมืองมีอัตราต่ำและเพิ่มขึ้นช้าตามไปด้วย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2490 อัตราความเป็นเมืองของประเทศเท่ากับร้อยละ 9.9 ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 จึงเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.5 และเพิ่มเป็นร้อยละ 14.3 16.7 17.6 18.7 และ 19.0 ในปี พ.ศ. 2511, 2518, 2523, 2533 และ 2538 ตามลำดับ “อัตราเหล่านี้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีอัตราส่วนร้อยละ 13” (เสนห์ ญาณสาร 2541, 45 – 46) ความเป็นเมืองของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 31.2 (ดูตารางที่ 7.1) ในปีที่มีการล้มระบอบประชากรและเคหะ พ.ศ.2543 ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการมีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล 981 แห่ง เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ ผลของการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลได้ทำให้จำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้นจาก 149 แห่ง ในปี 2542 เป็น 1,130 แห่งในปีเดียวกัน อัตราความเป็นเมืองจึงเพิ่มขึ้นและนอกจากนี้อาจมีผลมาจากการเพิ่มจำนวนประชากรในเขตเทศบาลจากอัตราการเกิดและการย้ายถิ่นด้วย

เกี่ยวกับความเป็นเมืองในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัดของประเทศไทย (ตารางที่ 7.1) ภูมิภาคที่มีความเป็นเมืองในระดับสูงคือ ภาคกลางซึ่งรวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วยจะมีประชากรที่เป็นชาวเมืองถึงร้อยละ 52.6 แต่หากไม่รวมกรุงเทพมหานครระดับความเป็นเมืองของภาคกลางจะยังคงมีอัตราต่ำคือร้อยละ 29.5 เท่านั้น และหากจัดเรียงลำดับอัตราส่วนร้อยละของระดับความเป็นเมืองแล้วจะได้ภูมิภาคที่มีความเป็นเมืองสูงที่สุดไปถึงต่ำที่สุดดังนี้คือ ภาคตะวันออก ร้อยละ 34.6 ภาคกลางและภาคตะวันตกเท่ากันคือ ร้อยละ 29.5 ภาคใต้ร้อยละ 22.9 ภาคเหนือร้อยละ 22.2 และสุดท้ายคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 16.7

สำหรับค่าความเป็นเมืองในระดับจังหวัดนั้น จังหวัดในภาคกลางและภาคตะวันออกมีประชากรอยู่ในเมืองเป็นอัตราส่วนที่สูง ได้แก่ นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี และสมุทรสาคร ซึ่งเป็นจังหวัดในภาคกลาง ส่วนภาคตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี ตราด ระยองและจันทบุรี จังหวัดเหล่านี้มีประชากรที่เป็นชาวเมืองคิดเป็นอัตราร้อยละเกือบ 40 ถึงร้อยละ 66 ในปี พ.ศ. 2545 เฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดนนทบุรี มีอัตราส่วนประชากรในเขตเมืองถึงร้อยละ 66 และเป็นอัตราส่วนที่มากที่สุดโดยเป็นรองจากกรุงเทพฯ

3.3 การขยายตัวของกรุงเทพมหานคร

ตลอดระยะเวลา 40 ปี ที่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบใช้การผลิตทางอุตสาหกรรมและการดำเนินธุรกิจการค้าระหว่างประเทศเป็นเครื่องชี้นำได้มีการขยายตัวในประเทศไทย กรุงเทพมหานครก็ได้มีการขยายขนาดทางพื้นที่และจำนวนประชากรตลอดมาในฐานะศูนย์กลางการพัฒนาดังที่กล่าว ความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครทั้งห้วงความเป็นเมืองของเมืองใหญ่ภายในประเทศหลายแห่งจนกลายเป็นเมืองโตเดี่ยวที่รู้จักกันไปทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2503 กรุงเทพมหานครมีประชากร 1,800,000 คน แต่มีขนาดใหญ่กว่าเมืองเชียงใหม่ 27 เท่า และในปี พ.ศ. 2524 กรุงเทพมหานครมีประชากร 5,100,000 แต่กลับมีขนาดใหญ่กว่าเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับสองของประเทศในขณะนั้นถึง 50 เท่า (วิชัย ศรีคำ 2547, 1)

ปี พ.ศ. 2547 กรุงเทพฯ มีปรากฏการณ์การขยายตัวของเมืองที่น่าตื่นตาดังยิ่งขึ้น จำนวนประชากรของกรุงเทพฯ ได้เติบโตจนเกินขีดความสามารถที่เนื้อที่ของกรุงเทพฯ จะรองรับได้และได้เกิดปรากฏการณ์ไหลล้นไปยังที่ตั้งเมืองที่อยู่โดยรอบ (วิชัย ศรีคำ 2547, 3) จนกระทั่งในขณะนี้เขตเมืองของกรุงเทพมหานครได้ถูกโอบล้อมด้วยชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรในเขตเทศบาลทุกประเภทรวมจำนวนเกือบสองแสนคนขึ้นไปจนถึงหกแสนกว่าคน ได้แก่ เขตเทศบาลในจังหวัดนนทบุรี และปทุมธานีทางทิศเหนือของกรุงเทพฯ ในเขตจังหวัดสมุทรสาครทางทิศตะวันตกและในจังหวัดสมุทรปราการทางทิศใต้ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าประชากรในเขตเทศบาลของจังหวัดนครนายก และฉะเชิงเทราจะมีการเพิ่มจำนวนขึ้นอีกมาก และมีการขยายตัวเข้าเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานครโดยเส้นทางถนนขนาดใหญ่ที่พุ่งจากกรุงเทพฯ เข้าสู่ที่ตั้งเมืองที่กำลังขยายตัวเหล่านี้ ประมาณว่าจำนวนประชากรที่อยู่ล้อมรอบกรุงเทพฯ เหล่านี้จะมีเกือบ 4 – 5 ล้านคน เมื่อรวมเข้ากับประชากรของกรุงเทพฯ ซึ่งมี 6 ล้าน

ตารางที่ 8.1 อัตราส่วนร้อยละของประชากรในเขตเมืองของจังหวัดในภูมิภาคทางภูมิศาสตร์
ของประเทศไทย

ภาคเหนือ	จำนวน ประชากร ทั้งจังหวัด (คน)	จำนวน เขต เทศบาล (แห่ง)	จำนวน ประชากรใน เขตเทศบาล (คน)	อัตราส่วนร้อยละของ ประชากรใน เขตเมือง
จังหวัด				
1. เชียงใหม่	1,500,127	29	398,169	26.5
2. ลำพูน	413,299	13	99,028	23.9
3. ลำปาง	782,152	16	224,994	28.7
4. อุตรดิตถ์	464,474	16	99,509	21.4
5. แพร่	492,561	13	107,194	21.7
6. น่าน	458,041	8	62,298	13.6
7. พะเยา	502,780	12	110,715	22.0
8. เชียงราย	1,129,701	25	199,783	17.6
9. แม่ฮ่องสอน	210,537	5	21,336	10.1
รวม 9 จังหวัด	5,953,672	137	1,323,026	22.2
ภาคกลาง	จำนวน ประชากร ทั้งจังหวัด (คน)	จำนวน เขต เทศบาล (แห่ง)	จำนวน ประชากรใน เขตเทศบาล (คน)	อัตราส่วนร้อยละของ ประชากรใน เขตเมือง
จังหวัด				
1. กรุงเทพมหานคร	6,355,144	-	6,355,144	100
2. สมุทรปราการ	1,028,401	16	648,360	63.0
3. นนทบุรี	816,614	10	539,504	66.0

ตารางที่ 8.1 (ต่อ)

ภาคกลาง	จำนวน	จำนวน	จำนวน	อัตราส่วนร้อยละของ
จังหวัด	ประชากร ทั้งจังหวัด (คน)	เขต เทศบาล (แห่ง)	ประชากรใน เขตเทศบาล (คน)	ประชากรใน เขตเมือง
4. ปทุมธานี	677,649	14	317,014	46.7
5. พระนครศรีอยุธยา	727,277	27	240,250	33.0
6. อ่างทอง	269,419	10	72,523	26.9
7. ลพบุรี	745,506	12	119,956	16.0
8. สิงห์บุรี	232,766	7	68,524	29.4
9. ชัยนาท	359,829	9	46,669	12.9
10. สระบุรี	575,053	21	224,913	39.1
11. สุพรรณบุรี	855,949	21	148,421	17.3
12. นครปฐม	815,122	15	220,078	26.9
13. สมุทรสาคร	466,281	7	195,895	42.0
14. สมุทรสงคราม	204,177	5	47,942	23.4
15. นครสวรรค์	1,090,379	18	230,335	21.1
16. นครนายก	241,081	5	30,407	12.6
17. อุทัยธานี	304,122	10	54,339	17.8
18. กำแพงเพชร	674,027	12	87,250	12.9
19. สุโขทัย	593,264	13	116,043	19.5
20. พิษณุโลก	792,678	13	155,465	19.6
21. พิจิตร	572,989	18	117,619	20.5
22. เพชรบูรณ์	965,784	16	159,494	16.5
รวม 22 จังหวัด	19,363,511	279	10,196,145	52.6
ไม่รวม กทม.	13,008,367	279	3,841,001	29.5

ตารางที่ 8.1 (ต่อ)

ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ	จำนวน ประชากร ทั้งจังหวัด (คน)	จำนวน เขต เทศบาล (แห่ง)	จำนวน ประชากรใน เขตเทศบาล (คน)	อัตราส่วนร้อยละของ ประชากรใน เขตเมือง
จังหวัด				
1. นครราชสีมา	2,556,260	45	537,883	21.0
2. บุรีรัมย์	1,493,359	24	206,314	13.8
3. สุรินทร์	1,327,901	14	104,651	7.8
4. ศรีสะเกษ	1,405,500	14	148,412	10.5
5. อุบลราชธานี	1,691,441	23	269,276	15.9
6. ยโสธร	561,430	9	62,433	11.1
7. ชัยภูมิ	1,095,360	20	177,167	16.1
8. อ่างนาจเจริญ	359,360	8	64,404	17.9
9. หนองบัวลำภู	482,207	13	110,415	22.8
10. ขอนแก่น	1,733,434	31	376,915	21.7
11. อุดรธานี	1,467,158	30	399,657	27.2
12. เลย	607,083	14	102,965	16.9
13. หนองคาย	883,704	17	183,416	20.7
14. มหาสารคาม	947,313	11	115,896	12.2
15. ร้อยเอ็ด	1,256,458	17	152,959	12.1
16. กาฬสินธุ์	921,366	24	188,197	20.4
17. สกลนคร	1,040,766	16	145,770	14.0
18. นครพนม	684,444	10	94,244	13.7
19. มุกดาหาร	310,718	4	46,941	15.1
รวม 19 จังหวัด	20,825,262	344	3,487,915	16.7

ตารางที่ 8.1 (ต่อ)

ภาคใต้	จำนวนประชากรทั้งจังหวัด (คน)	จำนวนเขตเทศบาล (แห่ง)	จำนวนประชากรในเขตเทศบาล (คน)	อัตราส่วนร้อยละของประชากรในเขตเมือง
จังหวัด				
1. นครศรีธรรมราช	1,519,811	21	259,542	17.0
2. กระบี่	336,210	10	55,323	16.4
3. พังงา	234,188	9	34,085	14.5
4. ภูเก็ต	249,446	6	91,453	36.6
5. สุราษฎร์ธานี	869,410	20	268,660	30.9
6. ระนอง	161,210	6	30,780	19.0
7. ชุมพร	446,206	14	83,367	18.6
8. สงขลา	1,255,662	19	407,449	32.4
9. สตูล	247,875	6	40,000	16.1
10. ตรัง	595,985	14	119,127	20.0
11. พัทลุง	498,471	6	72,818	14.6
12. ปัตตานี	595,985	12	116,396	19.5
13. ยะลา	415,537	8	114,854	27.6
14. นราธิวาส	662,350	17	162,611	24.5
รวม 14 จังหวัด	8,087,471	168	1,856,465	22.9
ภาคตะวันตก	จำนวนประชากรทั้งจังหวัด (คน)	จำนวนเขตเทศบาล (แห่ง)	จำนวนประชากรในเขตเทศบาล (คน)	อัตราส่วนร้อยละของประชากรในเขตเมือง
จังหวัด				
1. ตาก	486,146	13	117,876	24.2
2. ราชบุรี	791,217	23	241,874	30.5
3. กาญจนบุรี	734,394	27	172,373	23.4

ตารางที่ 8.1 (ต่อ)

ภาคตะวันออก	จำนวน	จำนวน	จำนวน	อัตราส่วนร้อยละของ
จังหวัด	ประชากร	เขต	ประชากรใน	ประชากรใน
	ทั้งจังหวัด	เทศบาล	เขตเทศบาล	เขตเมือง
	(คน)	(แห่ง)	(คน)	
4. เพชรบุรี	435,467	11	159,209	36.5
5. ประจวบคีรีขันธ์	449,467	15	163,494	36.3
รวม 5 จังหวัด	2,896,601	89	854,826	29.5
1. ชลบุรี	1,040,865	27	566,877	54.4
2. ระยอง	522,133	16	206,259	39.5
3. จันทบุรี	480,064	16	157,446	32.7
4. ตราด	219,345	9	109,277	49.8
5. ฉะเชิงเทรา	635,153	22	133,540	21.0
6. ปราจีนบุรี	406,732	12	68,487	16.8
7. สระแก้ว	485,632	5	71,200	14.6
รวม 7 จังหวัด	3,789,924	107	1,313,086	34.6
รวมทั้งประเทศ 76	60,926,441	1,124	19,031,463	31.2
จังหวัด				

ที่มา: 1. ข้อมูลประชากรจากสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543

2. ข้อมูลจำนวนเขตเทศบาลจากกรมการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

2545

ภาพของการตั้งถิ่นฐานแบบเมืองในประเทศไทยจะสมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น หากได้มีการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่เมืองในภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ รวมทั้งเมืองบริเวณพรมแดน ตรงบริเวณรอยต่อของเขตแดนระหว่างประเทศจะมีภาพความเจริญเติบโตของชุมชนที่น่าสนใจไม่น้อย ดังที่เคยวิเคราะห์อย่างย่อเกี่ยวกับผลกระทบของการเข้าร่วมมือทางเศรษฐกิจในองค์กรระดับภูมิภาค ในบทนำของหนังสือเล่มนี้มาแล้ว

4. ปัญหาจากการตั้งถิ่นฐานเมืองและชนบท

ประชากรร้อยละ 31.2 ของประเทศไทยในปัจจุบันมีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่เมือง สภาพเช่นนี้ย่อมหมายถึงประชากรอีกร้อยละ 69 ของประเทศกระจายตัวอยู่ในเขตชนบทของประเทศ ประชากรในเขตเมืองก่อปัญหาจากการเพิ่มจำนวนของตนเองให้กับเขตเมืองและได้รับความสนใจจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนโดยสม่ำเสมอ แต่ปัญหายังคงมีอยู่และแก้ไขไม่ได้ อีกทั้งจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นและปัญหาที่เกิดขึ้นก็ยังคงเป็นปัญหาเดิม ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด ที่อยู่อาศัย อาชญากรรม ยาเสพติด การจราจร ปัญหาสังคมและปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำเสีย อากาศเสีย เสียงดัง การถูกกลืนสิทธิในทรัพยากร และสิทธิมนุษยชน ปัญหาเหล่านี้มิใช่มีอยู่เพียงเฉพาะในเขตเมือง แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่การตั้งถิ่นฐานในชนบทด้วยสาเหตุเพราะจำนวนประชากรในชนบทมีไม่น้อย แม้ว่าจะมีความหนาแน่นไม่เท่า ยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ได้มีการกระจายของแบบแผนการใช้ชีวิตในแนวบริโภคนิยมของชาวเมืองเข้าไปในชนบทมากขึ้น ทำให้ชาวชนบทมีความคาดหวังต่อการมีระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นและละทิ้งทรัพยากรของท้องถิ่นเข้ามาแสวงหาทรัพยากรในเขตเมือง ปัญหาการเคลื่อนย้ายจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่จึงเพิ่มขึ้นโดยไม่หยุดยั้ง หนึ่ง แม้ว่าประชาชนบางส่วนจะยังดำรงชีวิตอยู่ในชนบท การดำรงชีวิตก็ไม่ได้สงบสุขดังแต่ก่อน เนื่องจากต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมทุกประเภทที่เสื่อมโทรม การถูกเอารัดเอาเปรียบ การถูกกลืนสิทธิในที่ดินจากการพัฒนาของรัฐและเอกชน ในชนบทมีช่องว่างระหว่างการกระจายรายได้มากขึ้น การตั้งถิ่นฐานในชนบทมีประชาชนที่ถูกผลักดันให้เข้าไปตั้งถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่ชายขอบทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น หาดทราย ชายทะเล ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำ ที่ป่าไม้เสื่อมโทรมและที่ลุ่มชื้นแฉะ หนองบึงที่ไม่มีผู้ใดปรารถนา การบุกรุกพื้นที่ก่อความรุกรังและทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและมนุษย์ให้เสื่อมทรามลงมากขึ้น ทำนองเดียวกันกับการเกิดชุมชนแออัดในเขตเมืองตามบริเวณใต้สะพาน ใต้ทางด่วน กำแพงเมืองเก่า ช่องว่างระหว่างอาคารสูง ที่ดินว่างเปล่า และสวนร้างบริเวณใจกลางเมืองและชานเมือง ภาพพื้นที่ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นควบคู่กับการตั้งถิ่นฐานในเมืองและชนบทของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21

5. การวางแผนแก้ไขปัญหาจากการตั้งถิ่นฐาน

ประเทศไทยตระหนักและระแวงระวังการเกิดขึ้นของปัญหาการตั้งถิ่นฐานมาโดยตลอด ระยะเวลา 40 กว่าปี ที่การพัฒนาประเทศตามระบบเศรษฐกิจแบบตะวันตกเริ่มขึ้น มีการกำหนดแผนพัฒนาการตั้งถิ่นฐานทั้งโดยชัดแจ้งและโดยนัย ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – พ.ศ. 2524) จนกระทั่งถึงขณะนี้ เป็นฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) แต่แผนพัฒนาชุมชนเมืองในประเทศโดยภาพรวมก็มีลักษณะสามประการดังต่อไปนี้

5.1 รัฐบาลพยายามที่จะเกลี้ยกระจายประชากรที่กระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานครให้ไปเพิ่มขึ้นในภูมิภาค โดยอาศัยการจัดตั้งเมืองหลักในภูมิภาคตามทฤษฎีขั้วการเจริญเติบโต (growth pole theory) เป็นกลไก เมืองหลักในภูมิภาคเหล่านี้จะทำหน้าที่สกัดกั้นการเคลื่อนย้ายประชากรให้ชะลอการเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เมืองหลักที่กำหนดขึ้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 มี 9 เมือง คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก อุตรธานี อุบลราชธานี ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี ภูเก็ต และสงขลา – หาดใหญ่ เมืองเหล่านี้เป็นเมืองขนาดกลางที่มีประชากร 100,000 – 300,000 คน และเป็นศูนย์กลางของแต่ละภูมิภาคอยู่แต่เดิม

5.2 การพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเมืองหลักของภูมิภาค โดยจัดให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากร วัตถุประสงค์ และแรงงานของภูมิภาค มีการจัดตั้งศูนย์การผลิตด้านอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา ศูนย์ราชการ ท่าเรือ ตลาดสินค้าชายแดน ศูนย์กลางด้านการสาธารณสุข รวมทั้งการจัดการบริการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า การดำเนินการในเรื่องนี้ รัฐบาลคาดหวังว่าจะช่วยหันเหทิศทางการเคลื่อนย้ายของประชาชนในชนบทได้

สำหรับสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ บางฉบับที่น่าสนใจนั้น มีดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) กำหนดให้จังหวัดเชียงใหม่ เชียงรายและลำปางเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศ เมืองท่องเที่ยวและศูนย์กลางการแปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่น และจุดศูนย์กลางการค้าชายชายแดนที่แม่สาย

จังหวัดพิษณุโลก เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่น ส่วนจังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าทางบกและทางน้ำ

จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการค้าและบริการ การคมนาคมขนส่งและการศึกษาของภูมิภาคที่สนับสนุนความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอินโดจีน

จังหวัดอุดรธานี เป็นศูนย์กลางการค้าขายและบริการกับกลุ่มประเทศอินโดจีน และกระจายสินค้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนโดยให้เชื่อมโยงกับจังหวัดสกลนครและจุดค้าขายชายแดนที่ท่าเสด็จ (จ.หนองคาย) และท่าข้าม (จ.อุบลราชธานี)

จังหวัดนครราชสีมา กำหนดให้เป็นศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คืออุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ และจุดค้าขายชายแดนที่ช่องเม็ก (จ.อุบลราชธานี)

จังหวัดสระบุรี กำหนดให้เป็นเมืองศูนย์กลางของภาคกลางตอนบน โดยเป็นศูนย์กลางการค้าบริการทางวิชาการ การศึกษา การฝึกอบรม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การให้คำปรึกษาทางธุรกิจ รวมทั้งศูนย์กลางอุตสาหกรรม ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งระหว่างภูมิภาค ซึ่งจะเชื่อมโยงกับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

จังหวัดราชบุรี เป็นศูนย์กลางหลักด้านการค้า บริการ และบริหาร รวมทั้งเป็นเขตอุตสาหกรรมเกษตรและเครื่องจักรเครื่องยนต์ของภูมิภาคตะวันตก โดยเชื่อมโยงกับจังหวัดกาญจนบุรีและเพชรบุรี

จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมและการค้าเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งอ่าวไทยและการใช้กาชธรรมชาติจากอ่าวไทย โดยเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

จังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองท่า ศูนย์ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การบริการ และอุตสาหกรรมส่งออก โดยเชื่อมโยงกับจังหวัดนครศรีธรรมราช

จังหวัดสงขลา เป็นเมืองท่า แหล่งท่องเที่ยวและศูนย์กลางบริหารราชการ ส่วนอำเภอหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ธุรกิจการค้าและการบริการ โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาจังหวัดปัตตานี และจุดค้าขายชายแดนที่อำเภอสะเตาะ (จ.สงขลา) อำเภอสุไหงโกลก (จ.นราธิวาส) และอำเภอเบตง (จ.ยะลา) (เสน่ห์ ญาณสาร 2541, 55-59)

5.3 การใช้กลไกด้านบริหารปกครอง ได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครองออกสู่ท้องถิ่นทั่วประเทศ กลไกด้านนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เมื่อมีการยกฐานะเทศบาลเมืองทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลนคร และยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลรวมทั้งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น รวมทั้งให้อำนาจการปกครองท้องถิ่น ผลก็คือมีเขตเทศบาลจำนวน 1,130 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,397 แห่ง (โกวิทย์ พวงงาม 2544, 171)

การกระจายอำนาจให้กับประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐบาลคาดหวังว่าเมื่อประชาชนสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้เองทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ความต้องการของประชาชนจะได้รับการสนองตอบอย่างเต็มที่ และจะสามารถแก้ไขปัญหาจากการตั้งถิ่นฐานได้

6. ผลสำเร็จของการวางแผนแก้ไขปัญหา

การดำเนินการแก้ไขตามแผนพัฒนาฯ ในช่วงระยะ 20 ปี ที่ผ่านมายังไม่อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จ หากมีการพิจารณาความเจริญเติบโตอย่างไม่หยุดยั้งของกรุงเทพมหานคร เข้ามารวมประกอบ ในที่นี้จะขอเสนอการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีถึงสาเหตุของการไม่ประสบความสำเร็จ ดังความคาดหวังของนโยบาย

การสกัดกั้นประชากรให้ชะลอการเคลื่อนย้ายเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยให้เคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองหลักซึ่งเป็นเมืองขนาดกลางภายในภูมิภาคแทนนั้น มีประสิทธิภาพน้อย แม้ว่าจะมีการเตรียมจัดตั้งระบบเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตไว้แล้วก็ตาม สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเมืองขนาดกลางมีสินค้าและบริการระดับท้องถิ่นจำนวนน้อย ขาดความหลากหลายตามหลักการตลาดเกี่ยวกับระดับการทรงตัวของสินค้า ดังนั้นจะสนองตอบความต้องการของประชาชนได้จำกัด จึงมีแรงดึงดูดประชากรที่จะเข้าอยู่อาศัยได้น้อย สภาพอย่างนี้ผิดกับเมืองขนาดใหญ่ที่สามารถผลิตสินค้าและบริการได้หลากหลายและมีราคาถูก เนื่องจากพื้นที่เมืองใหญ่ครอบคลุมพื้นที่เมืองขนาดเล็กกว่าได้หลายเมืองและสามารถรวบรวมผลผลิตของเมืองเหล่านี้มาสร้างความหลากหลายให้กับสินค้าและบริการของตน นอกจากนี้จำนวนประชากรที่มากทำให้ระดับการทรงตัวของสินค้าต่ำ ดึงดูดเจ้าของกิจการเข้ามาดำเนินกิจการได้มาก ด้วยเหตุนี้ในเมืองขนาดเล็กกว่าซึ่งถูกจัดตั้งเป็นศูนย์กลางของการศึกษา อาจดึงดูดนักศึกษาเข้ามาอาศัยในเมืองได้ในระยะที่ยังศึกษาอยู่ แต่เมื่อจบการศึกษาแล้วก็จะเดินทางเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ เสียเป็นส่วนใหญ่ เจ้าของกิจการก็เช่นเดียวกันต้องเดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อลงทุนดำเนินกิจการเพราะในเมืองหลักในต่างจังหวัด แหล่งงานและการลงทุนมีอยู่จำกัด และเมื่อเกิดกรณีที่เส้นทางคมนาคมขนส่งระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดสะดวกในการเดินทาง ทางเลือกของคนย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักในภูมิภาคและกรุงเทพฯ จึงยังคงเป็นกรุงเทพฯ เช่นเคย

เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันยังมีการควบคุมจากระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่โดยอ้างเหตุของความไม่พร้อมทางความรู้และ

7. สรุป

เขตเมืองในประเทศไทย กำหนดขึ้นตามการจัดตั้งเขตเทศบาล ความเป็นเมืองของประเทศไทยเมื่อ 40 กว่าปี ที่ผ่านมามีระดับต่ำเพราะมีการกำหนดเขตเทศบาลขึ้นมาน้อยแห่ง ปัจจุบันค่าความเป็นเมืองของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31 สัดส่วนร้อยละที่เหลือเป็นพื้นที่ชนบท กรุงเทพมหานครยังคงความเป็นเอกนครตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2547 เราเริ่มมองเห็นการขยายตัวของเมืองในเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ ที่เติบโตใหญ่เข้าเชื่อมต่อกับกรุงเทพฯ บริเวณนี้มีแนวโน้มที่จะเป็นพื้นที่ๆ มีประชากรหนาแน่นมากที่สุดของประเทศ เมืองในเขตภูมิภาคและบริเวณพรมแดนน่าจะมีแนวโน้มการขยายตัวในทำนองเดียวกันและเรื่องนี้ควรมีการศึกษาต่อไป สำหรับการตั้งถิ่นฐานในชนบทนั้นมีปัญหาอย่างเดียวกันกับการตั้งถิ่นฐานเมือง เนื่องจากการดำรงชีวิตแบบเมืองแพร่ระบาดเข้าไปในชนบท การวางแผนลดขนาดของเมืองใหญ่โดยทฤษฎีชั่วคราวเจริญเติบโต ที่อาศัยเมืองหลักและการพัฒนาศูนย์เศรษฐกิจเป็นกลไกสำคัญยังไม่ได้ผล การแก้ปัญหาและการวางแผนการตั้งถิ่นฐานของประเทศต้องการมุมมองและแนวคิดที่แตกต่างในการเข้าถึงแก่นของปัญหา

แนวข้อสอบ

จงเลือกคำตอบที่ถูกต้องที่สุด

- วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเขตเทศบาลของประเทศไทยคืออะไร
(1) จัดตั้งเขตเมือง (2) เพิ่มพูนความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
(3) การกระจายอำนาจรัฐออกสู่ท้องถิ่น (4) รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- สาเหตุใดทำให้จำนวนประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา
(1) อัตราการเกิดของประชาชนเพิ่มขึ้น (2) นโยบายการจัดตั้งเมืองหลักในภูมิภาค
(3) การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล (4) อัตราการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองเพิ่มขึ้น
- จำนวนประชากรของท้องที่ที่จะยกฐานะเป็นเขตเทศบาลนครต้องมีจำนวนเท่าไรเป็นอย่างต่ำ
(1) 50,000 คนขึ้นไป (2) 10,000 คนขึ้นไป
(3) 7,000 คนขึ้นไป (4) 100,000 คนขึ้นไป
- จังหวัดใดมีอัตราส่วนร้อยละของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมากที่สุดโดยเป็นรองจากกรุงเทพมหานคร
(1) เชียงใหม่ (2) นนทบุรี
(3) นครราชสีมา (4) สมุทรปราการ
- เขตการปกครองใดจัดเป็นเขตเมือง
(1) จังหวัด (2) อำเภอเมืองของทุกจังหวัด
(3) องค์การบริหารส่วนตำบล (4) เทศบาล

เอกสารอ้างอิง

- กรมการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. 2545. **จำนวนเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เดือนกันยายน 2545.**
- โกวิทย์ พวงงาม. 2544. **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2545. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540.** กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ประเสริฐ วิทยารัฐ. 2547. **การขยายตัวของชุมชนเมืองรอบกรุงเทพมหานคร.** เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ. กรุงเทพฯ: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา และคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- วิชัย ศรีคำ. 2547. **การขยายตัวของชุมชนเมืองรอบกรุงเทพมหานคร.** เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ. กรุงเทพฯ: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา และคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. 2543. **สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543** **ทั่วราชอาณาจักร.** กรุงเทพฯ: กองคลังข้อมูลสารสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- เสนห์ ญาณสาร. 2541. **ภูมิศาสตร์เมือง.** เชียงใหม่: ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.