

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

แนวคิดและนโยบายการพัฒนาประเทศไทยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2552) ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ เริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 เป็นแผนแรกที่มีแนวคิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ ที่มุ่งเน้นกระจายอำนาจ ความเจริญ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไปสู่ภูมิภาค และชนบทอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ ของประเทศ ควบคู่กับนโยบายการพัฒนาชนบท และมีการดำเนินนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างต่อเนื่อง จนถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-9 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ โดยคำนึงถึงเงื่อนไข และโอกาสใหม่ ๆ จากกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งจากปัจจัยภายนอก และภายในประเทศ

ทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ในปัจจุบัน ต้องเป็นไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เจอกับเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมาย อาทิเช่น วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ภัยธรรมชาติสึนามิ ปัญหาทางการเมือง เหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมแทบทั้งสิ้น ทำให้ประเทศไทยต้องใช้ศักยภาพความได้เปรียบของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ และศักยภาพในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการวางทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศให้สอดคล้องกับโอกาสและศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภูมิภาค เพื่อให้มีการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

สำหรับภาคใต้ของประเทศไทย มีการแบ่งกลุ่มจังหวัดเพื่อการพัฒนาเป็นแบบอนุภาค โดยจังหวัดในกลุ่มภาคใต้ตอนล่าง ถูกจัดอยู่ในกลุ่มภาคใต้ตอนล่างกลุ่มชายแดน (แบ่งกลุ่มจังหวัดตามหลักเกณฑ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10) ประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ สตูล ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสงขลา ตามแผนกำหนดให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์กลางของจังหวัดภาคใต้ตอนล่างกลุ่มชายแดน โดยจังหวัดสงขลาถูกจัดให้เป็น

ศูนย์กลางของภาคได้มาตั้งแต่ในอดีต จังหวัดสงขลามีลักษณะเด่น คือ เป็นแหล่งการค้าและบริการ การคมนาคมขนส่ง รวมทั้งเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการหลักที่มีอำนาจบังคับบัญชา บริหารงานครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาค ประกอบกับในปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 จังหวัดสงขลาถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดจีน-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) ที่มุ่งจัดอุปสรรคด้านการค้า การท่องเที่ยว และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนซึ่งเป็นโอกาสการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง และช่วยบรรเทาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพ อาทิเช่น พื้นที่เขตเศรษฐกิจสงขลา-ปันง-เมดาน ซึ่งเป็นโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวร่วมกันระหว่าง ไทย-มาเลเซีย-อินโดจีน

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดให้พื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาคชายแดนภาคใต้ ทำให้พื้นที่เขตเมืองที่สำคัญของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอเมืองสงขลา ได้รับผลโดยตรงจากแผนพัฒนา เป็นพื้นที่ที่ต้องรองรับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งผังเมืองรวมเมืองสงขลาได้อธิบายถึงลักษณะพิเศษด้านภูมิประเทศ และความสำคัญของอำเภอเมืองสงขลาไว้ว่า เป็นแหลมยื่นลงสู่อ่าวไทย ตั้งอยู่ตรงปากน้ำทะเลสาบสงขลา ทางทิศใต้ของปากน้ำนั้นมีลักษณะเป็นที่ราบสูงมีภูเขา เช่น ภูเขาสำโรง ภูเขาเทวดา ภูเขาเกาะแก้ว เขาดังกวน และเขาน้อย นอกจากนี้อำเภอเมืองสงขลาประกอบด้วยเกาะ 3 เกาะ คือ เกาะยอ เกาะหนู เกาะแมว มีทิศทางการขยายตัวของเมืองอย่างต่อเนื่องจากผลของการพัฒนา โดยที่ในอดีตอำเภอเมืองสงขลาเป็นพื้นที่ที่มีความสงบ เป็นแหล่งการค้าที่มีความสำคัญ รongมาจากอำเภอหาดใหญ่ เป็นที่ตั้งของสถานศึกษา ศูนย์กลางทางราชการที่สำคัญในระดับจังหวัดและภูมิภาค และเป็นที่ตั้งของชุมชนโบราณที่มีคุณค่าทางศิลปะและวัฒนธรรม

ผลจากแผนพัฒนาเมือง ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เล็งเห็นถึงความเหมาะสมของพื้นที่เมืองสงขลาในการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคชายแดนภาคใต้ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ผลกระทบจากแผนพัฒนาที่สามารถเห็นเป็นรูปธรรม คือ โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา ที่ริเริ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการขนถ่ายสินค้าเข้า-ออกภายในภูมิภาค ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก รายได้ของจังหวัดเพิ่มขึ้นจากมูลค่าการส่งออก เกษตรกรส่วนหนึ่งเริ่มผันตัวเองมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม กระตุ้นให้เกิดการลงทุนพัฒนาที่ดินในพื้นที่ ทำให้พื้นที่เขตเมือง

ขยายตัว และเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

จากการเปรียบเทียบด้านกายภาพช่วงระหว่าง พ.ศ. 2536-2550 สังเกตพบว่า พื้นที่เขตเมืองสงขลาได้ขยายตัวจากเขตพื้นที่เมืองดั้งเดิม คือ บริเวณตำบลบ่อยาง ขยายตัวลงมาทางด้านทิศใต้และทิศตะวันตกเฉียงใต้ ในเขตตำบลพะวง และตำบลเขารูปช้าง ซึ่งทั้งสองตำบลมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสลับภูเขา มีการคมนาคมที่สะดวกมีถนนสายสำคัญตัดผ่าน คือ ถนนกาญจนาภิเษก ถนนลพบุรีราเมศวร์ ที่มุ่งหน้าไปอำเภอหาดใหญ่ เหมาะสำหรับการลงทุนพัฒนาที่ดิน โดยเฉพาะการพัฒนาในด้านที่อยู่อาศัย และด้านอุตสาหกรรม

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เนื่องด้วยผู้วิจัยมีความคุ้นเคยในพื้นที่ศึกษา ทำให้มีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุและผลของการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และได้ทำการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจและสังคม อาทิเช่น การพัฒนาที่ดินในเขตเมืองส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร และมีปัจจัยด้านใดบ้างที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่ดินให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน เพื่อที่งานวิจัยชิ้นนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์สำหรับเป็นฐานข้อมูล ในการวางแผนพัฒนาอำเภอเมืองสงขลาได้ในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) ศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ศึกษา
- 2) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่ศึกษาในช่วง พ.ศ. 2536-2550
- 3) เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพ กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่ศึกษาในช่วง พ.ศ. 2536-2550
- 4) เสนอแนะแนวทางในการวางแผนพัฒนาเมืองสงขลา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตทางด้านพื้นที่

พื้นที่ศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ อำเภอเมืองสงขลาที่มีพื้นที่ประมาณ 171.9 ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่ที่เป็นเขตเมืองตั้งอยู่บริเวณตำบลบ่อยาง โดยมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ข้างเคียง ดังนี้

ทิศเหนือ

ติดต่อกับ อำเภอสิงหนคร

ทิศใต้	ติดต่อกับ อำเภอจะนะ และ อำเภอหาดใหญ่
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ อำเภอหาดใหญ่ อำเภอบางกล่ำ และ ทะเลสาบสงขลา
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ อำเภอไทย

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) ศึกษา ค้นคว้า และเก็บรวบรวมข้อมูล ในช่วง พ.ศ. 2536-2550 เพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว

2) ศึกษาแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดิน หลักการการพัฒนาที่ดิน ปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ดิน การขยายตัวของพื้นที่เมือง และตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในช่วง พ.ศ. 2536-2550

3) รวบรวมเนื้อหาเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน สถานการณ์การพัฒนาที่ดินในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจ มีวัตถุประสงค์เน้นไปที่การสำรวจเชิงพื้นที่เป็นหลัก ควบคู่กับการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

- 1) ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ จากการลงพื้นที่สำรวจ และสัมภาษณ์
- 2) ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ ข้อมูลทางด้านสถิติ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ภาพถ่ายจากดาวเทียม แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

2. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

- 1) ศึกษาแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูล
- 2) จำแนกข้อมูลพื้นฐานตามแนวคิดปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนา
- 3) ใช้แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน (GIS) และภาพถ่ายจากดาวเทียม ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2533-2536 เพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพ

4) นำข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2533-2536 เปรียบเทียบ และวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

5) รวบรวมผลการศึกษา นำไปเสนอแนวคิดในการพัฒนาที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ กับพื้นที่

3. การนำเสนอข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา ประกอบตาราง แผนภูมิ และแผนที่

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทราบถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ดิน และสามารถบ่งบอก ถึงศักยภาพของอำเภอเมืองสงขลา

2) ทราบถึงสาเหตุและผลของการขยายตัวของพื้นที่เขตเมือง และการเปลี่ยนแปลง ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่อำเภอเมืองสงขลา เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้แก่งานที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาเมืองสงขลา

3) สามารถเปรียบเทียบผลจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพ และทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นฐานข้อมูลและแนวทางในการวางนโยบายและแผนการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการทางผังเมืองได้ในอนาคต

1.6 ข้อจำกัดในการวิจัย

1. ข้อจำกัดด้านเนื้อหา

1) เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาในขอบเขตพื้นที่ศึกษาระดับอำเภอ ซึ่ง ข้อมูลบางประเภทไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลลึกลงไปถึงระดับอำเภอ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องใช้ ข้อมูลระดับจังหวัดเพื่ออธิบายแทนระดับอำเภอ

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลใน พ.ศ. 2536-2550 ข้อมูลบางประเภทไม่ได้มีการเก็บ รวบรวมข้อมูลครบทุกปี ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเฉพาะในปีที่มีการเก็บข้อมูล และนำมา อธิบายเป็นช่วงปี

2. ข้อจำกัดด้านเวลาและเงินทุน

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้พื้นที่ศึกษาตั้งอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดสงขลา การเก็บ รวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพจำเป็นต้องมีปัจจัยด้านเวลาและเงินทุนมา

เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจำเป็นต้องเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง จึงทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ต้องล่าช้ากว่ากำหนด

1.7 นิยามคำศัพท์

การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากมนุษย์ โดยการวางแผน และไม่รุนแรง มีทิศทางที่ดีขึ้น เปลี่ยนแปลงทั้งปริมาณ คุณภาพ และสิ่งแวดล้อม ระยะเวลาแน่นอนและไม่ยาวนานนัก และเป็นประโยชน์

การพัฒนาที่ดิน (land development) หมายถึง การปฏิบัติการใด ๆ ในอันที่จะทำให้การใช้ที่ดินบังเกิดผลดีหรือมีประโยชน์ต่อประชากรและประเทศชาติโดยส่วนรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มากที่สุดเท่าที่อาจเป็นไปได้

รูปแบบการพัฒนาที่ดิน หมายถึง การจำแนกแบบอย่าง การนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนตามจุดประสงค์ของการพัฒนา อาทิเช่น รูปแบบการพัฒนาที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย โครงการบ้านจัดสรร ลักษณะบ้านเดี่ยว หรือ รูปแบบการพัฒนาที่ดินเพื่อเป็นแหล่งอุตสาหกรรม โครงการก่อสร้างโกดังเก็บสินค้าขนาดใหญ่ เป็นต้น

กายภาพ หมายถึง สภาพที่เห็นได้ด้วยตา เช่น ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน อาคาร บ้านเรือน รวมทั้งสภาพภูมิประเทศ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของรายได้ รายจ่าย การครอบครองพื้นที่ อาชีพ หนี้สิน การออมเงิน ลักษณะพื้นที่ การค้าการแลกเปลี่ยน การผลิต และระบบเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของระเบียบ กฎเกณฑ์แบบความสัมพันธ์ในสังคม สถานภาพ บทบาท ลักษณะเกี่ยวข้องพึงพาอาศัยระหว่างกลุ่ม สถานะภาพในสังคมตัวบุคคล (อายุ) สภาพแวดล้อมทางสังคม แนวคิดและการกระทำ

การวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน หมายถึง การวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของดินและสอดคล้องกับประเภทที่ดินที่ได้จำแนกไว้

เขตเมืองสงขลา ได้แก่ พื้นที่ในเขตตำบลบ่อยาง หรือเขตเทศบาลนครสงขลา ตั้งอยู่ทางด้านทิศเหนือสุดของอำเภอเมืองสงขลา มีชุมชนขนาดใหญ่ตั้งอยู่ เป็นพื้นที่เขตเมืองที่เป็นย่านการค้าที่มีสำคัญตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน