

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การสหประชาชาติเพื่อการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (UN-HABITAT) ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่เมืองมาโดยตลอด เนื่องจาก “เมือง” ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่การกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตเมืองทำให้เกิดการประหยัดภายใน (economies of scale) การกระจุกตัวของบริการทางสังคม และการมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมพร้อมกัน ก็ได้ดึงดูดให้มีการอพยพเข้าของแรงงานจากส่วนต่างๆ ของประเทศทั้งที่เป็นแรงงานไร้ทักษะและแรงงานที่มีทักษะ มีระดับความรู้ และความชำนาญสูง ด้วยเหตุดังกล่าว ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ประชากรเมืองมีการเติบโตจาก 220 ล้านคน เป็น 2,800 ล้านคน ในปัจจุบันครึ่งหนึ่งของประชากรโลก จึงอาศัยอยู่ในเขตเมือง และจากการคาดการณ์สภาวะการกลายเป็นเมืองของ UN-HABITAT พบว่า ภายในปี ค.ศ. 2030 มีแนวโน้มว่าประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นเกือบทั้งหมด จะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง อันจะส่งผลให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นเป็น 5,000 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 81 ของประชากรโลก โดยพื้นที่ที่มีอัตราการกลายเป็นเมืองสูงที่สุด จะอยู่ในทวีปแอฟริกาและทวีปเอเชีย ซึ่งจะมีประชากรเมืองเพิ่มมากขึ้นเป็นสองเท่าในระหว่างปี ค.ศ. 2000 - 2030 (UN-HABITAT, 2010: 4 และ UN-HABITAT, 2011: 1-3)

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของพื้นที่เมืองที่มีแนวโน้มว่าจะพบมากในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา มักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของประชากร พื้นที่ปลูกสร้างและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขาดสมดุลจนเกิดลักษณะที่เรียกว่า ‘เอกนคร (primate city)’ ซึ่งเป็นสภาวะที่มีการกระจุกตัวของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่เฉพาะในเมืองหลวงหรือเมืองท่าที่สำคัญที่สุดของประเทศ (Potter, Binns, Elliott and D. Smith, 1999: 224-230) ทั้งนี้ ในกรณีของประเทศไทย การเติบโตของประชากรในเขตมหานครในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา อยู่ในสภาวะ ‘suburbanization’ ซึ่งบ่งชี้ด้วยสภาวะที่พื้นที่ชานเมืองมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ในขณะที่พื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครอยู่ในสภาวะเสื่อมถอย (Jongkroy, 2009)

ประเด็นสำคัญ คือ การขาดความสมดุลของการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของ

รัฐบาลซึ่งมีการสะสมเป็นระยะเวลายาวนาน ดังนั้น หน่วยงานหลักขององค์การสหประชาชาติ เช่น UN-HABITAT UNDP หรือแม้แต่ World Bank จึงให้ความสำคัญกับปัญหานี้และมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา ด้วยสาเหตุนี้ รัฐบาลของทุกประเทศจึงควรให้ความสนใจ เนื่องจาก หากความเหลื่อมล้ำระหว่างเอกชนซึ่งมักจะ เป็นพื้นที่เมืองหลวงและบริเวณโดยรอบกับพื้นที่เมืองที่อยู่ในภูมิภาคอื่นมีมากเกินไป จะทำให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในลักษณะของความแตกแยก และความขัดแย้งระหว่างคนรวยและคนจน และระหว่างคนเมืองหลวงและคนเมืองในเมืองขนาดเล็ก หรือในชนบท อันจะนำไปสู่ความไม่สงบทางสังคม (social unrest) ในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการเป็นเอกชนของประเทศไทยมีความเป็นปัจจุบัน อันจะส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ในการวางแผนการบริหารจัดการเมืองและการแก้ไขปัญหา ระบบการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ โครงการวิจัยนี้จึงถูกพัฒนาโดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ

1. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มสถานะการเป็นเอกชนในประเทศไทย

คำถามในการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าว ได้กำหนดคำถามในการวิจัย ดังนี้

1. การกระจายตัวของพื้นที่เมืองในระดับจังหวัดของประเทศไทยมีรูปแบบอย่างไร
2. สถานะการเป็นเอกชนในประเทศไทยมีแนวโน้มอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัย ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยใน 3 ลักษณะ คือ ขอบเขตเชิงพื้นที่ ขอบเขตเชิงเนื้อหา และขอบเขตเชิงระยะเวลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขอบเขตเชิงพื้นที่

พื้นที่ศึกษาครอบคลุมพื้นที่เมืองทั้งประเทศไทย โดยจำกัดการศึกษาพื้นที่เมืองให้ครอบคลุม 2 มิติ มิติแรก หมายถึง พื้นที่ที่อยู่ในเขตเทศบาลของแต่ละจังหวัด และมิติที่สอง หมายถึง พื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มของพื้นที่ปลูกสร้างเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุด (largest urban agglomeration) ของแต่ละจังหวัด นั่นคือ พื้นที่เมืองที่อยู่ในบริเวณโดยรอบศูนย์กลางจังหวัดเป็นหลัก ยกเว้นกรณีของจังหวัดสงขลา จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดตาก ซึ่งพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มของประชากรเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุด อยู่ในศูนย์กลางของอำเภออื่นที่ไม่ใช่อำเภอเมือง ได้แก่ เมืองหาดใหญ่ เมืองชะอำ เมืองหัวหิน และเมืองแม่สอด ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณการวิจัย การสำรวจภาคสนามประกอบการแปลภาพถ่ายจากดาวเทียม LANDSAT 5-TM เลือกเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนจังหวัดอื่นๆ จะวิเคราะห์ข้อมูลสถิติประชากรและผลิตภัณฑ์มวลรวม ประกอบกับการแปลภาพถ่ายจากดาวเทียมจาก Google-earth เป็นหลัก

2. ขอบเขตเชิงเนื้อหา

การวิเคราะห์รูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย แบ่งเนื้อหาการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ผลที่ตามมาจากการกลายเป็นเมืองซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมือง ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของการกระจายตัวเชิงพื้นที่ และส่วนที่สามเป็นการบ่งชี้สภาวะของความเป็นเอกราชในประเทศไทย

ก. ผลที่ตามมาจากการกลายเป็นเมือง

การวิเคราะห์ผลกระทบของการกลายเป็นเมือง ครอบคลุมเนื้อหาของผลกระทบต่อระบบเมือง (urban systems) รูปแบบหรือรูปร่างของเมือง (urban forms) และความเป็นเมือง (urbanism) ดังนี้

- ระบบเมือง (urban systems) พิจารณาจากขนาดของประชากรเมือง ลำดับของพื้นที่เมือง (ตามความหมายของพื้นที่เมืองทั้ง 2 มิติ) และการกระจายตัวของพื้นที่เมืองแยกตามขนาดของเมือง (พื้นที่เมืองตามความหมายในมิติแรก)

- รูปแบบหรือรูปร่างของเมือง (urban forms) พิจารณาจากลักษณะของการรวมตัวของพื้นที่ปลูกสร้างบริเวณโดยรอบศูนย์กลางเมืองที่มีการรวมกลุ่มของประชากรและสิ่งปลูกสร้างเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัด โดยการแปลภาพถ่ายจากดาวเทียมประกอบการสำรวจภาคสนาม เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนจังหวัดอื่นๆ ที่มีผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านประชากรและเศรษฐกิจที่บ่งชี้สภาพความเป็นเมืองที่โดดเด่น ใช้ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมที่สืบค้นจาก Google-earth ในการอธิบายรูปแบบหรือรูปร่างของเมือง

- ความเป็นเมือง (urbanism) พิจารณาเฉพาะด้านฐานเศรษฐกิจของเมือง ซึ่งอธิบายด้วยสัดส่วนของมูลค่าการผลิตจากสาขานอกภาคเกษตร และสัมประสิทธิ์เชิงที่ตั้งของ (location quotient) ที่ชี้วัดความชำนาญในการผลิตของพื้นที่ ทั้งนี้ งานวิจัยนี้ ไม่สามารถครอบคลุมประเด็นวิถีชีวิตในเมือง หรือมิติในด้านสังคมและการบริหารพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาในเชิงรายละเอียด (detailed study) เนื่องจากเป็นงานวิจัยในระดับมหภาค

ข. รูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมือง พิจารณาจากรูปร่างหรือลักษณะของการรวมตัวของพื้นที่ปลูกสร้างบริเวณศูนย์กลางเมืองขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัด และจากการกระจายตัวของเมืองแยกตามขนาดของเมือง (city-size distribution)

ค. แนวโน้มสภาวะความเป็นเอกนครในประเทศไทย ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในเนื้อหา 2 ส่วนแรก สามารถนำมาใช้ในการบ่งชี้สภาวะความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานคร โดยการวิเคราะห์ความแตกต่างของจำนวนประชากรเมืองในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการรวมตัวของประชากรและพื้นที่ปลูกสร้างเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ กับจำนวนประชากรเมืองของเมืองในขนาดรองลงมา

3. ขอบเขตเชิงระยะเวลา

ในภาพรวมศึกษาการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการกระจายตัวของพื้นที่เมืองกำหนดช่วงเวลาการศึกษาในปี 2546 2549 และ 2553 ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลใน 3 ประเด็นหลัก คือ ด้านประชากร กายภาพ และเศรษฐกิจ พบว่าช่วงเวลาแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในข้อเสนอโครงการวิจัย จึงปรับขอบเขตการศึกษาในเชิงระยะเวลา ดังนี้ คือ

- ด้านประชากร เดิมกำหนดให้วิเคราะห์จากข้อมูลสถิติประชากร ในปี 2536 ปี 2541 ปี 2546 ปี 2549 และปี 2553 แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นพบว่าการนำนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงหลังจากปี 2540 เป็นอย่างมาก การเปรียบเทียบข้อมูลสถิติประชากรในช่วงปี 2536 กับปีอื่นๆ อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจากมีฐานข้อมูลของพื้นที่เมือง (เขตเทศบาล) ที่แตกต่างกันมาก อีกทั้งข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่มีฐานเดียวกัน มีข้อมูลย้อนหลังถึงปี 2546 เท่านั้น การศึกษาด้านประชากรจึงใช้ข้อมูลเฉพาะปี 2546 ปี 2549 และปี 2553
- ด้านเศรษฐกิจ ศึกษาจากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด และผลิตภัณฑ์มวลรวมภาค ปี 2546 ปี 2549 ปี 2552 (ในข้อเสนอโครงการวิจัย กำหนดปี 2551 เป็นปีที่ศึกษาข้อมูลปัจจุบัน แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมปีล่าสุดเพิ่มเติมเป็นปี 2552 จึงปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการวิเคราะห์ให้มีความเป็นปัจจุบันมากขึ้น)
- ด้านกายภาพ วิเคราะห์รูปแบบการกระจายตัวของพื้นที่สิ่งปลูกสร้างในปีปัจจุบัน โดยวิเคราะห์จากการแปลภาพถ่ายดาวเทียม LANDSAT 5-TM (ความละเอียด 30 X 30 เมตร) ปี 2554 ประกอบกับการสำรวจภาคสนามโดยตรงในปี 2554

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ สามารถใช้ผลการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนการพัฒนาระบบการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทย
2. องค์กรในระดับนานาชาติ เช่น UN-HABITAT, UNDP, World Bank หรือ Asian Development Bank ที่ให้ความสำคัญกับระบบเมืองของโลก การส่งเสริมการพัฒนาระบบการตั้งถิ่นฐานที่มีความสมดุล และปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมือง สามารถใช้ข้อมูลที่มีความเป็นปัจจุบันซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม
3. สามารถใช้เป็นองค์ความรู้เพื่อการวิจัยในด้านการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับประเทศต่อไป

นิยามศัพท์

การกระจายตัวเชิงพื้นที่ หมายถึง การจัดเรียงตัวของสรรพสิ่งบนระวางที่ ในที่นี้ 'สรรพสิ่ง' มีความหมายครอบคลุมด้านประชากร ด้านกายภาพ และด้านเศรษฐกิจ

พื้นที่เมือง หมายถึง บริเวณที่มีการรวมตัวของประชากรที่ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรอย่างหนาแน่นเป็นกลุ่มก้อนที่ต่อเนื่องกัน ในมิติทางกายภาพจึงกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองตามขอบเขตของกลุ่มอาคารสิ่งปลูกสร้างที่รวมตัวต่อเนื่องกันโดยรอบศูนย์กลางเมืองในแต่ละจังหวัด ในขณะที่ในมิติทางประชากร พื้นที่เมืองจะใช้เขตของเทศบาลเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระบบฐานข้อมูลด้านประชากรเมืองของกระทรวงมหาดไทย ส่วนมิติทางเศรษฐกิจ เน้นที่กิจกรรมนอกภาคเกษตรเป็นหลัก

เขตมหานคร หมายถึง กรุงเทพมหานครและ 5 จังหวัดในเขตปริมณฑล ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครปฐม