

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการวิจัย

รูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย

#### 1. ลักษณะของการกระจายตัวเชิงพื้นที่และรูปร่างของเมือง

ผลจากการแปลภาพถ่ายจากดาวเทียมประกอบการสำรวจภาคสนามโดยตรง และการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติประชากรและมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศ พบว่ากรุงเทพมหานคร นครราชสีมา และเชียงใหม่ เมืองหลักของภาคมหานคร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีสัดส่วนของประชากรเมืองสูงสุดของประเทศ ล้วนมีลักษณะของพื้นที่เมืองแบบ underbounded city ที่ Haggett (2001: 423) ใช้ในการอธิบายเมืองที่มีการขยายตัวจนเกินเขตการปกครอง

โดยในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองนครราชสีมาพื้นที่เมืองขยายตัวไปสู่พื้นที่โดยรอบตามแนวถนนสายหลัก ทำให้เมืองมีรูปร่างที่ไม่เป็นเรขาคณิต ทำให้ต้องใช้งบประมาณมากในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ ลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่หนาแน่นมากประกอบกับการใช้ที่ดินแบบเมืองที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย ยิ่งทำให้ความรุนแรงของปัญหามากขึ้นไปด้วย ส่วนกรณีของเมืองเชียงใหม่ นั้น แม้จะมีรูปร่างของเมืองที่มีการรวมกลุ่มอย่างเห็นได้ชัด แต่การมีลักษณะของการตั้งถิ่นฐานที่เบาบาง ก็ทำให้การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน มีความสิ้นเปลืองมากเช่นกัน

ภายใต้สภาวะดังกล่าวนี้ หากขาดการประสานแผนพัฒนาพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกัน ประชากรเมืองมักประสบปัญหาความไม่เพียงพอของบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อผนวกกับประเด็นรูปร่างของเมืองที่แตกต่างกัน ปัญหาการพัฒนาเมืองจะแตกต่างกันออกไปด้วย

## 2. ระบบของเมืองและรูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่

การวิเคราะห์การกระจายตัวของเมืองตามขนาดของเมือง ในช่วงปี 2546 – 2553 แสดงให้เห็นว่า ระบบเมืองในประเทศไทยยังคงถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ศูนย์กลางจังหวัดที่เป็นเมืองระดับ “มหานคร” มีเพียง 1 แห่ง โดยไม่มีเมืองระดับ “นคร” และ “เมืองขนาดใหญ่” ในขณะที่ “เมืองขนาดเล็กมาก” มีจำนวนเกือบ 50 เมืองจากจำนวนเมืองศูนย์กลางระดับจังหวัดทั้งสิ้น 71 เมือง ลักษณะเด่นของระบบเมืองที่มีเมืองระดับมหานครเพียง 1 แห่ง ในขณะที่เมืองขนาดเล็กมาก มีจำนวนมากเช่นนี้ บ่งชี้ระบบเมืองที่ขาดสมดุล

นอกจากการวิเคราะห์ในเชิงของจำนวนเมืองในแต่ละขนาดแล้ว การวิเคราะห์ในเชิงของความแตกต่างของจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนใหญ่ที่สุดของจังหวัด 10 อันดับแรก ที่แสดงให้เห็นเมืองที่ใหญ่ที่สุด มีจำนวนประชากรมากกว่าเมืองขนาดรองกว่า 20 เท่า ในขณะที่เมืองระดับรองลงมา มีจำนวนประชากรไม่แตกต่างกันนัก บ่งชี้ว่ารูปแบบของการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทยเป็นแบบเอกนคร หรือ ‘primate pattern’

## 3. ฐานเศรษฐกิจของเมืองและความเป็นเมือง

การที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดเชียงใหม่ สามารถทำรายได้จากสาขาการผลิตนอกภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก จนสัดส่วนของมูลค่าการผลิตที่สูงและสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับค่าสัมประสิทธิ์เชิงที่ตั้งที่มีค่าเกินกว่า 1 มาโดยตลอด บ่งชี้ให้เห็นว่าศูนย์กลางเมืองขนาดใหญ่ของประเทศ ล้วนมีฐานเศรษฐกิจที่มีสาขาการผลิตนอกภาคเกษตรเป็นสาขาหลัก เช่น การบริการชุมชนและสังคม โรงแรมและภัตตาคาร การเงิน การศึกษา การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา เป็นต้น สาขาการผลิตเหล่านี้ เป็นกิจกรรมที่แสดงความเป็นเมืองอย่างเด่นชัด

### แนวโน้มสภาวะการเป็นเอกนครในประเทศไทย

สภาวะที่การกระจายตัวของเมืองตามขนาดของเมือง ในระหว่างปี 2546 – 2553 ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่เด่นชัด แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองเอกนครของประเทศไทย การขยายตัวของประชากรไปโดยรอบจนเกินจากเขตปกครองออกไปยังพื้นที่รอบนอกในเขตปริมณฑล ส่งผลให้จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองที่ใหญ่ที่สุด มีความแตกต่างจากจำนวนประชากรในเมืองขนาดรองๆ ลงมาเป็นอย่างมาก

ดังนั้น แม้ว่าในจังหวัดรอบนอกจะมีเมืองขนาดเล็กมากเกิดขึ้นใหม่ในอำเภออื่นๆ นอกจากอำเภอเมืองเป็นจำนวนมาก แต่ความสำคัญของกรุงเทพมหานครในฐานะเมืองเอกของประเทศยังคงปรากฏชัด ไม่ว่าจะพิจารณา “ประชากรเมือง” หรือ “พื้นที่เมือง” ในมิติใดก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานครที่ผานเป็นกลุ่มก้อนเดียวกันกับพื้นที่เมืองในจังหวัดในเขตปริมณฑลจนเกิดเป็น ‘the country’s largest urban agglomeration’ นั้น แม้ว่าพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครประสบภาวะเสื่อมถอยด้านประชากร แต่พื้นที่รอบนอกในเขตปริมณฑลที่มีความพร้อมของบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยังรองรับการเติบโตของประชากรได้อีกมาก สถานะการเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครจึงยังคงอยู่ในประเทศไทย

การกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทยที่ขาดสมดุลนี้ เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับสาขาอุตสาหกรรมและภาคเมืองอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การพัฒนาเมืองหลักเมืองรองหรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แม้จะแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างระหว่างเมืองหลวงกับพื้นที่เมืองและชนบทในภูมิภาค แต่การกำหนดนโยบายการพัฒนาภาคและท้องถิ่นแบบ ‘nation-wide’ ที่ขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และละเลยในการกำหนดมาตรการการพัฒนาที่ส่งเสริมความชำนาญของแรงงานในท้องถิ่นและสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ในขณะที่ระบบการวางแผนของประเทศ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง หากรัฐบาลยังไม่ปรับเปลี่ยนวิถีทางในการวางแผนและการพัฒนาประเทศ ปัญหาของระบบเมืองที่ขาดสมดุลจะยังคงอยู่ในประเทศไทยต่อไปอีกยาวนาน

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนระบบการวางแผนและการพัฒนาของประเทศไทย โดยวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับประเทศ ที่สามารถกำหนดทิศทางการเติบโตของเมืองหลักเมืองรองของภาคบนฐานของความชำนาญของแรงงานและสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่

2. หน่วยงานด้านการวางแผนภาคและเมือง ควรนำ “ผังภาค” หรือ “ผังโครงสร้างจังหวัด” กลับมาใช้ เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงแนวทางการพัฒนาระดับประเทศ และเป็นกรอบในการพัฒนาระดับท้องถิ่น

3. องค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายการพัฒนาพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติ ต้องให้ความสำคัญกับการบังคับใช้ผังเมืองรวม เพื่อควบคุมให้เมืองมีรูปร่างหรือรูปแบบที่ง่ายต่อการวางโครงข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐาน

4. กรณีของเมืองที่มีลักษณะของ underbounded city ควรมีการจัดทำกรอบการพัฒนาเมือง (urban development framework) ร่วมกันระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ส่วนในขั้นตอนการนำกรอบการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

#### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาและงบประมาณในการวิจัย การออกแบบงานวิจัยจึงไม่สามารถสำรวจพื้นที่เมืองใหญ่ที่สุดได้ครบทุกภาค จึงเสนอให้ทำการวิจัยเปรียบเทียบรูปแบบและลักษณะการกระจายตัวของพื้นที่ปลูกสร้างในเมืองหลักให้ครบทุกภาค

2. การวิเคราะห์ด้านกายภาพสำหรับการวิจัยนี้ ใช้การแปลภาพถ่ายจากดาวเทียม LANDSAT ซึ่งมีรายละเอียดต่ำ ไม่สามารถวิเคราะห์รูปร่างของเมืองได้อย่างแม่นยำ หากมีงบประมาณสูงมากพอ ควรมีการวิจัยโดยใช้ภาพถ่ายรายละเอียดสูง เช่น ภาพถ่ายจากดาวเทียม IKONOS หรือ QUICKBIRD เป็นต้น

3. ด้วยระยะเวลาอันจำกัด การวิเคราะห์ผลจากการกลายเป็นเมืองที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองเฉพาะในด้านรูปทรงหรือรูปร่างของเมือง (urban form) รูปร่างหรือระบบของเมือง (urban systems) และความเป็นเมือง (urbanism) หากมีระยะเวลาในการวิจัยที่สามารถใช้เวลาในการติดตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่สำรวจในรอบระยะเวลาการสำรวจได้ยาวนานมากขึ้น ควรเพิ่มการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางด้านนิเวศน์ของเมือง (urban ecology) เพื่อเพิ่มมิติด้านสิ่งแวดล้อม

4. ควรศึกษาความชำนาญของภาค (Regional Specialization) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแผนการพัฒนาเมืองหลักเมืองรองสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาภาคให้เหมาะสมกับความชำนาญของพื้นที่ มากกว่ากำหนดนโยบายภาคแบบ 'nation-wide' ดังที่เคยเป็น

5. เนื่องด้วยงานวิจัยนี้ มีพื้นที่วิจัยครอบคลุมทั่วประเทศ ระดับของงานวิจัยเป็นงานวิจัยในระดับมหภาค จึงไม่สามารถครอบคลุมประเด็นด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิตในเมือง หรือมิติในด้านสังคม และการบริหารพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาในเชิงรายละเอียด (detailed study) จึงเสนอแนะให้มีการวิจัยในเชิงรายละเอียดโดยเจาะศึกษาเฉพาะเมืองหลักของแต่ละภาค