



# รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

นคราภิวัฒน์: เมืองน่าอยู่กับการกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และคณะ  
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

มีนาคม 2562

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

### โครงการ

นคราภิวัฒน์: เมืองน่าอยู่กับการกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย

### คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กาญจนา ตั้งชลทิพย์  
นางสาวกัญญาพัชร สุทธิเกษม  
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

### ชุดโครงการ

“นโยบายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางประชากรของประเทศไทย”

### สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## บทสรุปผู้บริหาร

ที่ผ่านมา การให้ความหมายของ “ความเป็นเมือง” ของไทยค่อนข้างจำกัด โดยเน้นเฉพาะพื้นที่ในเขตเทศบาลเท่านั้น ทำให้สัดส่วนความเป็นเมืองของไทยต่ำ แต่ต่อมามีการปรับคำจำกัดความโดยยกเขตสุขาภิบาลขึ้นเป็นเขตเทศบาลทั้งหมด จึงทำให้สัดส่วนความเป็นเมืองของไทยสูงขึ้น United Nations (2018) รายงานว่า ในปี 2560 สัดส่วนความเป็นเมืองของไทยอยู่ที่ร้อยละ 50 หมายความว่า ราวครึ่งหนึ่งของประชากรไทยอาศัยอยู่ในเมือง และสัดส่วนประชากรเมืองของประเทศไทยจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่ปี 2593 UN คาดประมาณว่า ร้อยละ 72 ของประชากรไทยจะอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเมือง มีผลให้ประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ลักษณะการกระจายตัวของประชากรเมืองของประเทศไทย ยังมีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก กรุงเทพมหานคร ยังคงเติบโตโดยที่มีประชากรเมืองมากกว่าเมืองใหญ่อันดับสองหลายเท่า แม้ว่าความเป็นเอகนครของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดลง

นักวิชาการด้านเมือง เริ่มมองว่า การแบ่งพื้นที่เป็นเขตเมือง และเขตชนบท อาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองในปัจจุบัน เนื่องจากพื้นที่รอยต่อที่เชื่อมระหว่างเมืองและชนบท ที่บ้างก็เรียกว่า พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (Hugo et al., 2001; McGranahan & Satterthwaite, 2014; อมร กฤษณพันธ์ และศาลินี ศุภรัตน์เมธี, 2557) เป็นพื้นที่ที่ยากจะบอกได้ว่าเป็นเขตเมือง หรือเขตชนบท พื้นที่นี้จะมีกิจกรรมที่ผสมผสานกันทั้งอุตสาหกรรม บริการ และเกษตรกรรม มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับเมืองทางเศรษฐกิจ และสังคม โดยพบว่าพื้นที่ลักษณะนี้มีจำนวนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่เหล่านี้เท่าที่ควร มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองหลักเท่านั้น

ที่ผ่านมา นโยบายพัฒนาเมืองของภาครัฐเน้นพัฒนาเมืองใหญ่ และพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจมากกว่า (สศช., 2560) ลักษณะความเป็นเมืองและการกระจายตัวของประชากรที่ไม่สมดุลและการขาดการจัดการที่ดี ทำให้เกิดปัญหาเมืองตามมา อาทิ ปัญหาที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ ระบบการขนส่ง และการจราจรที่หนาแน่น ปัญหามลพิษทั้งอากาศและน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนการขยายตัวของเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (รวมถึงการลดลงของพื้นที่ป่า) เป็นต้น นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำของนโยบายการพัฒนาเมือง ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ เฉพาะบางพื้นที่ ได้ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ การได้รับบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข การเข้าถึงระบบสาธารณสุขของประชากรที่อาศัยในเมืองด้วย

ทิศทางการพัฒนาเมือง จึงหันมาให้ความสำคัญกับเมืองนำอยู่ ในแผนฯ 12 กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองตามศักยภาพ เช่น เมืองท่องเที่ยว เมืองที่เป็นเขตเศรษฐกิจ เมืองสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ในลักษณะของกลุ่มพื้นที่ เช่น พื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ที่มุ่งพัฒนาให้เป็นระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor-EEC) เป็นต้น

การศึกษานี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นเมือง การกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย และความเป็นเมืองนำอยู่ รวมทั้งศึกษาคำจำกัดความ “ความเป็นเมือง” โดยใช้ความเป็นเมือง และการกระจายตัวในลักษณะกลุ่มเมือง (Urban Agglomeration) ตามนโยบายพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ ของกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้มีการกระจายตัวประชากร

## ผลการศึกษา

### 1. นิยามเมืองของประเทศไทย

การกำหนดคำจำกัดความ หรือนิยามของคำว่า “เมือง” ที่เหมือนกัน หรือเป็นความหมายเดียวกันที่ทุกส่วนงานไม่สอดคล้องในทางปฏิบัติ เนื่องจากคำจำกัดความที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการและเป็นประโยชน์กับการนำไปใช้ของหน่วยงานหนึ่งอาจไม่ตรงกับการเปลี่ยนแปลงและความเป็นจริงในอีกพื้นที่หนึ่ง จึงเป็นการยากในการวางแผนการพัฒนาพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียม

การมองความเป็นเมือง ควรใช้นิยาม กลุ่มเมือง เพราะพื้นที่รอยต่อระหว่างกรุงเทพมหานครกับปริมณฑล มีความเป็นเมืองสูงเนื่องจากมีการคมนาคมสะดวก มีสาธารณูปโภคเข้าถึง รวมทั้งกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ก็มีวิถีชีวิตแบบเมือง ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรไปมาสะดวก ขณะเดียวกันก็ยังมีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติหลงเหลือพื้นที่ดังกล่าวจึงมีความหนาแน่นของประชากรมากขึ้น ดังนั้น เมืองจึงควรมีความหมายครอบคลุมพื้นที่นี้ด้วย

### 2. การกระจายตัวประชากรเมืองของประเทศไทย

การกระจายตัวประชากรที่ไม่สมดุล ในเรื่อง *จำนวนประชากร* จากข้อมูลสำมะโนประชากร ปี 2553 พบว่า การกระจายตัวของประชากรเมืองยังมีความไม่สมดุลอย่างชัดเจน เนื่องจากจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร 8.3 ล้านคน แต่จำนวนประชากรเมือง (ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล) ในจังหวัดรองลงมา คือ จังหวัดชลบุรี มีประชากรเมืองเพียง 1.2 ล้านคน น้อยกว่ากรุงเทพมหานครถึง 7 เท่า และหากใช้จำนวนประชากรจากข้อมูลทะเบียนราษฎร ของกระทรวงมหาดไทย ณ เดือนธันวาคม ปี 2560 พบว่า กรุงเทพมหานครมีประชากร 6.3 ล้านคน ส่วนเมืองรองอย่างเทศบาลนครนนทบุรีมีประชากรเพียง 253,581 คน กรุงเทพมหานครจึงมีจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลนครนนทบุรีถึง 25 เท่า ตามกฎการจัดลำดับของเมือง Rank-size Rule การกระจายเมืองที่สมดุลนั้น เมืองอันดับสองควรมีประชากรประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรของเมืองอันดับหนึ่ง แต่ไม่ว่า เป็นข้อมูลระดับจังหวัดหรือระดับเทศบาล ลำดับเมืองของประเทศไทยสะท้อนถึงความไม่สมดุลอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณา *ความหนาแน่นประชากร* โดยเปรียบเทียบพื้นที่ที่มีความหนาแน่นมากกับพื้นที่ขนาดเล็กเดียวกันที่มีความหนาแน่นน้อย จากการคำนวณข้อมูลตัวเลขความหนาแน่นประชากรในประเทศไทย ระดับจังหวัด โดยใช้ข้อมูลสำมะโนประชากร ปี 2553 พบว่า กรุงเทพมหานคร มีความหนาแน่นสูงสุด คือ 5,294.23 คนต่อ 1 ตารางกม. จังหวัดปริมณฑลทั้งหมด คือ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม เป็นจังหวัดที่มีความหนาแน่นสูงรองจากกรุงเทพฯ ตามลำดับ และเมื่อรวมพื้นที่กรุงเทพมหานครกับจังหวัดปริมณฑล มีความหนาแน่นประชากรโดยเฉลี่ย ประมาณ 3,890 คนต่อ 1 ตารางกม. สะท้อนถึง การกระจุกตัวของประชากรในพื้นที่กลุ่มเมืองของกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลค่อนข้างสูง และเมื่อพิจารณาจังหวัดที่มีความหนาแน่นที่สูงรองลงมาหากไม่รวมปริมณฑล คือ จังหวัดภูเก็ต มีประชากรหนาแน่น 1,099.46 คนต่อ 1 ตารางกม. จังหวัดอื่นๆ พบว่าความหนาแน่นต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกม. ข้อมูลนี้เป็นการสะท้อนความหนาแน่นในพื้นที่เมืองของไทยที่มีความแตกต่างกัน ขณะเดียวกัน พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นมาก ไม่มีการวางแผนและการจัดการ จึงเกิดผล

กระทบทางลบต่อความเป็นเมือง ทั้งที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค การเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ทั้งการศึกษา และการรักษาพยาบาล ฯลฯ

ประเด็น**ความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสม** ข้อมูลจากสัมภาษณ์และระดมสมองพบว่า เป็นประเด็นที่มีการคิดคำนวนได้ยาก เนื่องจากมีปัจจัยเกี่ยวข้องหลายด้าน เช่น การอพยพย้ายถิ่นของประชากร กรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นศูนย์กลางที่คนต้องการจะมาอยู่ นโยบายการพัฒนาที่ยังคงเน้นเมืองใหญ่ รวมไปถึงการที่เมืองหลายแห่งได้เติบโตไปก่อนที่จะถูกวางแผน ทำให้การย้อนกลับไปควบคุมได้ยาก ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญด้านผังเมืองจำนวนมากจึงเห็นว่า อาจจำเป็นต้องแก้กฎหมายผังเมือง เช่น ให้สามารถสร้างอาคารสูงขึ้นไปในกม. เพื่อกระจายคนขึ้นบนที่สูง เพราะโดยลักษณะของพื้นที่ ไม่สามารถขยายแนวราบได้ แต่สามารถบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่แนวราบเพื่อลดความแออัดของประชากรได้ อย่างเช่น ตามสถานีรถไฟฟ้าต่างๆ แหล่งเสื่อมโทรมในชุมชน หรือ พื้นที่รกร้าง ที่ยังสามารถพัฒนาให้ใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งจะต้องทำความเข้าใจกับประชาชน เป็นต้น

ความเป็นเมืองของไทยที่จากตัวเลขจำนวนและความหนาแน่นของประชากร สะท้อนให้เห็นว่า **ประเทศไทยยังมีลักษณะความเป็นเอกนครสูง (Primary pattern)** ในเชิงพื้นที่และประชากรข้อเท็จจริงสำคัญและเป็นปัญหามานาน คือ ประเทศไทยยังขาดความสมดุลของการพัฒนาพื้นที่ ยังผลให้กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดเมืองเดียวที่มี Degree of primacy สูงมาก (เมืองเอกนคร) ในขณะที่เมืองรองอื่นๆ มีขนาดประชากรที่เล็กกว่ามากเมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม มีความคิดเห็นจากที่ประชุมระดมสมอง เสนอว่า ความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานคร ยังน้อยมากเมื่อเทียบกับมหานครในประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ซึ่งสามารถจัดการให้ประชากร อยู่มีระเบียบ และไม่แออัด รวมทั้งมีสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพและเท่าเทียมกัน ดังนั้น กรุงเทพมหานครต้องหันกลับมาให้ความสำคัญ กับการจัดการเมืองที่มีประสิทธิภาพ โดยใช้ผังเมือง เป็นเครื่องมือต้นทางในการวางแผนพัฒนาเมือง เพื่อให้เมืองเติบโตอย่างมีทิศทาง ดังตัวอย่างในประเทศพัฒนาแล้วหลายแห่ง

ในอดีต แม้จะมีการพูดถึง นโยบายการพัฒนาที่กระจายอำนาจและความเจริญสู่จังหวัดรอบนอก แต่ในทางปฏิบัติ ยังเป็นเรื่องยากสำหรับหลายๆ พื้นที่ ผู้เชี่ยวชาญหลายคนสะท้อนว่า ปัญหาการพัฒนาพื้นที่รอบนอกเพื่อลดความแออัดของเมือง เชื่อมโยงกับกฎหมายของท้องถิ่น ธรรมชาติของเจ้าหน้าที่รัฐ การแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มทุน รวมไปถึง ระบบสนับสนุนจากส่วนกลางที่ยังไม่ทั่วถึงจริงๆ ทำให้ในเชิงนโยบาย เป็นไปได้ยากที่จะจัดการเมืองให้มีความหนาแน่นเหมาะสม

ดังนั้น ข้อค้นพบในการศึกษานี้ จึงอาจจะสรุปได้ว่า จำนวนประชากรที่เหมาะสม เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับ นโยบายการบริหารจัดการเมืองที่ดีและมีประสิทธิภาพ โดยผู้เชี่ยวชาญมองว่า นโยบายที่ว่าจะต้องมาจาก ข้อมูลความเป็นจริงของพื้นที่ในทุกระดับ เช่น ลักษณะประชากรทุกช่วงวัย สภาพแวดล้อม ประเพณี ชีวิตความเป็นอยู่ กิจกรรมของประชากรในพื้นที่ เป็นต้น อีกทั้งควรพัฒนาขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชากรในพื้นที่ เพื่อให้นโยบายนั้นเหมาะสมและตอบโจทย์ของคนในพื้นที่

### 3. ผลกระทบนโยบายการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาต่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่ขาดความสมดุล

นโยบายการพัฒนาเมืองในระดับประเทศ ระดับพื้นที่ ที่ผ่านมานั้นพัฒนาพื้นที่เมือง จะเน้นการพัฒนากรุงเทพมหานครอย่างชัดเจน ทั้งด้านการลงทุน และการพัฒนาด้านต่างๆ แม้ในบางช่วงเวลามีความพยายามปรับนโยบาย/ แผนการพัฒนาจากกรุงเทพมหานครให้กระจายไปสู่พื้นที่ใกล้เคียง และพื้นที่ในภูมิภาคอื่นๆ แต่นโยบายการพัฒนาในระยะหลังๆ จะดูเหมือนว่า จะเน้นการพัฒนาที่กรุงเทพมหานครอีก ที่รวมถึงการลงทุนในโครงการใหญ่ๆ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาระบบขนส่ง ที่เป็นความพยายามผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางแห่งเอเชีย เป็นศูนย์กลางทางการค้า เศรษฐกิจ อุตสาหกรรมการผลิต การบริการ ศูนย์กลางสุขภาพและการท่องเที่ยว หรือการผลักดันให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองระดับโลก (Global City) เป็นศูนย์กลางการคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ภายในทวีป

นโยบายการพัฒนาจึงยังคงให้ความสำคัญ และยังคงเน้นการพัฒนาที่กรุงเทพมหานคร แม้จะให้ความสำคัญกับเมืองหลักในภูมิภาคก็ตาม ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นเอกราชของกรุงเทพมหานคร

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) จากข้อค้นพบ การนิยาม หรือให้คำจำกัดความของพื้นที่ “เมือง” ตามขอบเขตการปกครองของประเทศไทยนั้นยังค่อนข้างจำกัด และไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริง ความเป็นเมืองได้ขยายขอบเขตเกินอาณาบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เมืองที่เป็นทางการ ทั้งจากการเคลื่อนย้ายของประชากร การเชื่อมโยงกันด้านคมนาคม สื่อสาร ทำให้พื้นที่เมืองและพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงเริ่มไม่ชัดเจนในความเป็นเมืองและชนบทตามคำจำกัดความเดิม ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่รอยต่อดังกล่าว และต่อการพัฒนาพื้นที่เมืองในภาพรวม

**ข้อเสนอแนะ ควรมีการหาคำจำกัดความที่นิยามในลักษณะกลุ่มเมือง (Urban Agglomeration) ที่** นักวิชาการด้านเมือง และทาง UN มองว่า เป็นคำจำกัดความที่เหมาะสม และในการจัดทำรายงานเรื่องความเป็นเมือง UN จะเลือกใช้คำนิยามที่เป็นกลุ่มเมืองหากมีข้อมูลเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การนิยามในลักษณะกลุ่มเมืองต้องมีข้อมูลที่หลากหลาย ชับซ้อน เช่น ข้อมูลการใช้ที่ดิน สิ่งก่อสร้างต่างๆ ข้อมูลเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมถึงข้อมูลเชิงสังคม ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรม การดำเนินชีวิต เพื่อนำมาประกอบในการกำหนดคำจำกัดความ ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ดำเนินการรับผิดชอบโดยตรง และให้เป็นความร่วมมือกันของหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผังเมือง หน่วยงานด้านการคมนาคมสื่อสาร นักวิชาการด้านเมือง เป็นต้น

การกำหนดคำจำกัดความของ “เมือง” นั้น ขึ้นอยู่กับเป้าหมายการนำไปใช้ การให้คำจำกัดความที่ครอบคลุมทุกองค์ประกอบสำคัญที่เป็นคุณลักษณะของความเป็นเมืองนั้นอาจทำได้ยาก เพราะต้องมีข้อมูลเพียงพอเพื่อนำมาประกอบใช้ในการให้คำจำกัดความ คำนิยามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติกำลังดำเนินการเพื่อหาคำนิยามใหม่ที่เหมาะสมกำหนดจากองค์ประกอบ 2 คุณลักษณะ คือ ความหนาแน่นประชากรและความหนาแน่นของผูทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่ครอบคลุมได้ในระดับหนึ่งและข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดไม่ซับซ้อน

- 2) จากข้อค้นพบ การกระจายตัวประชากรเมืองที่ไม่สมดุล กรุงเทพมหานครยังคงดำรงความเป็นเอกนคร หรือเมืองโตเดี่ยว (แม้จะมีอัตราส่วนที่ลดลง) ทั้งนี้เป็นผลของนโยบายและการดำเนินงานการพัฒนาเมืองที่ผ่านมา และจากนโยบายพัฒนาเมืองที่เป็นอยู่ ก็ยังคงเน้นการพัฒนากรุงเทพมหานคร ตามแนวคิด “เมืองของโลก” (Global city) ที่เป็นเมืองศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและสังคม และการก้าวไปสู่การเป็น “เมืองศูนย์กลางแห่งเอเชีย”

**ข้อเสนอแนะ** หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการกระจายการพัฒนาไปยังเมืองรองให้ทั่วถึง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของเมือง หากพิจารณาการกระจายตัวของประชากรที่เหมาะสม ตามกฎ Rank-size rule จำนวนของประชากรของเมืองใหญ่อันดับสอง ควรมีจำนวนประชากรครึ่งหนึ่งของเมืองใหญ่อันดับหนึ่ง แต่ในกรณีของประเทศไทย พบว่า จำนวนประชากรของเมืองใหญ่อันดับหนึ่งจะมากกว่าจำนวนเมืองใหญ่อันดับสองมาก ไม่เป็นไปตามกฎดังกล่าว สะท้อนถึงความไม่สมดุลของเมือง แม้ในปัจจุบัน นโยบายการพัฒนาเมือง พัฒนาภาคได้เพิ่มสำคัญของเมืองรอง แต่ยังคงขาดการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายอย่างจริงจัง แนวทางที่ควรดำเนินการ เช่น ยกกระต๊อบการพัฒนาขนส่งสาธารณะให้มีคุณภาพ และพัฒนาเส้นทางคมนาคมให้ทั่วถึง เพื่อเชื่อมระหว่างกรุงเทพมหานคร กับปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง เพื่อกระจายประชากรไปยังเมืองใกล้เคียง และประชากรสามารถใช้ระบบการขนส่งสาธารณะเดินทางได้อย่างสะดวก และรวดเร็ว

- 3) จากข้อค้นพบ การพัฒนาเมืองที่เน้นการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นเมืองศูนย์กลาง มีการลงทุนในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ทั้งภายในกรุงเทพมหานคร และระหว่างพื้นที่ใกล้เคียง และเมืองหลักต่างๆ ทำให้มีแนวโน้มการเคลื่อนย้ายประชากรเข้ามาอยู่มากขึ้น อันจะส่งผลต่อจำนวนประชากร และความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

**ข้อเสนอแนะ** กรุงเทพมหานครควรต้องมีการวางระบบการจัดการเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพ มีมุมมองในอีกด้านหนึ่งจากผู้ที่ทำงานด้านเมืองที่เห็นว่า เมืองที่มีจำนวนประชากร หรือความหนาแน่นประชากรสูง นั้นจะเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้ หากมีระบบการจัดการเมืองที่ดี เมืองเป็นแหล่งโอกาสด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การมองเมืองในเชิงลบจึงอาจทำลายโอกาสนั้น เป็นการมองการเติบโตของเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร ซึ่งสามารถทำได้ด้วยระบบการจัดการเมืองที่ดี เช่น ข้อเสนอแนะให้มีการปรับกฎหมายการสร้างอาคารที่ให้มีรูปแบบอาศัยไปตามแนวตั้งมากขึ้น นอกจากนี้ การใช้ผังเมืองควรมีการวางผัง หรือปรับผังเดิมอย่างรอบคอบ ไม่เน้นผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจมาก ดังนั้น เมืองที่มีประชากรจำนวนมาก มีความหนาแน่นสูง จึงสามารถเป็นเมืองที่น่าอยู่ และประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ เป็นต้น

- 4) การพัฒนาเมืองที่น่าอยู่ ต้องคำนึงถึงความสมดุลในการพัฒนา 3 มิติสำคัญ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับพื้นที่ และต้องสร้างการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาเมืองตอบสนองต่อคนทุกกลุ่ม

## บทคัดย่อ

รหัสโครงการ RDG6110011  
ชื่อโครงการ นคราภิวัฒน์ เมืองน่าอยู่และการกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย  
ชื่อนักวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กาญจนา ตั้งชลทิพย์ และ นางสาวกัญญาพัชร สุทธิเกษม  
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล  
E-mail Address: kanchana.tag@mahidol.ac.th  
ระยะเวลาโครงการ 18 ธันวาคม 2560 – 17 ธันวาคม 2561 (12 เดือน)

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นเมือง การกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย และความเป็นเมืองน่าอยู่ รวมทั้งศึกษาคำจำกัดความ “ความเป็นเมือง” โดยใช้ความเป็นเมือง และการกระจายตัวในลักษณะกลุ่มเมือง (Urban Agglomeration) ตามนโยบายพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ ของกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง และเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้มีการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ด้านการพัฒนาเมืองและผังเมือง ในองค์กรภาครัฐ และ NGO จำนวน 18 คน และการประชุมระดมสมอง

ผลการศึกษาพบว่า นิยามเมือง ควรขยายขอบเขตให้กว้างขวางมากกว่าการกำหนดเฉพาะเขตพื้นที่ แต่ควรครอบคลุมทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมที่รวมถึงการมีชีวิตรูปแบบเมือง (Urbanism) ส่วนในเชิงพื้นที่หรือขอบเขต ไม่ควรละเลยพื้นที่รอยต่อระหว่างเมือง ที่มีบริบทความเป็นเมืองสูงขึ้นไป เห็นชัดเจนคือ พื้นที่รอยต่อระหว่างกรุงเทพมหานครกับปริมณฑล จึงควรใช้นิยาม กลุ่มเมือง เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าวด้วย ในด้านการกระจายตัวของประชากร ของกรุงเทพมหานครกับจังหวัดอื่นๆ พบว่า มีการกระจายตัวที่ไม่สมดุล กรุงเทพมหานครยังคงเป็นเอกนครหรือเมืองโตเดี่ยว อันเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาเมือง อย่างไรก็ตาม มีแนวคิดที่มองว่า ระบบการจัดการเมืองที่ดีสามารถทำให้การกระจายเมืองที่ไม่สมดุล สามารถทำให้เมืองที่มีความหนาแน่นสูงเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้

การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน ต้องมีระบบการจัดการเมืองที่ดีมีประสิทธิภาพ ผังเมืองเป็นกลไก/เครื่องมือกำกับทิศทางการพัฒนาเมืองให้เมืองพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้อง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการวางแผนพัฒนาเมือง และจัดการบริหารเมืองก็มีความสำคัญ เพื่อให้เมืองที่ได้รับการพัฒนาต่อโดยของผู้อยู่อาศัยทุกกลุ่ม

## Abstract

**Project Code:** RDG6110011  
**Project Title:** Globalization: Livable cities and Populaton ditribution  
**Investigator:** Kanchana Tangchonlatip & Kanyapat Suttikasem  
Institute for Population and Social Research, Mahidol University  
**E-mail Address :** Kanchana.tag@mahidol.ac.th  
**Project Period:** 29 December 2017 – 28 December 2018 (12 months)

The study has three objectives: 1) to examine urbanization, population distribution and urban sustainability in Thailand; 2) to examine urban definition using Bangkok agglomeration as a case study; and to provide policy implications and recommendations to obtain appropriate population distribution. Qualitative approach using literature review study, in-depth interviews (18 cases) and brainstorming meeting were utilized.

The findings reveal that definition of urban area should go beyond political boundary and cover every aspect of the definition—economic and social (urbanism). In addition, peri-urban areas or areas contiguous to urban areas, particularly Bangkok should be included in the urban settlement. There are highly changed in these adjacent areas which are characterized as urban areas but are included as rural. According to population distribution, Bangkok remains primate city of Thailand due to the previous and existing urban policies. However, good urban management can turn congested areas to be a livable and sustainable city.

Good management is an effective tool to make the city sustainable. City plan can guide urban growth to the right directions. Moreover, people involvement in planning is recommended since the urban development policy can response to their real needs.

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	
บทคัดย่อไทย-อังกฤษ	
สารบัญตาราง	
สารบัญภาพ	
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมา	1
วัตถุประสงค์	3
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม</b>	<b>5</b>
แนวโน้มความเป็นเมืองของโลก	5
แนวโน้มความเป็นเมืองของประเทศไทย	6
ความหนาแน่นประชากรจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์	7
ความหนาแน่นประชากรในมุมมองทางสิ่งแวดล้อม	9
ความเป็นเมือง	14
นโยบายพัฒนาเมืองระดับสากลและแนวความคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน	24
นโยบายพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมาและการพัฒนาเมืองยั่งยืน	30
ความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานคร	38
<b>บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย</b>	<b>41</b>
วิธีการดำเนินการวิจัย	41
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	<b>43</b>
นิยามเมือง คำจำกัดความของ เมือง และความเป็นเมือง	43
นิยาม คำจำกัดความ “พื้นที่เมือง” ของประเทศไทย	45
การกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม	48
ภาพสะท้อนการกระจายตัวประชากรเมืองที่ไม่สมดุล	50
สัดส่วนประชากรเมืองของประเทศไทย	51
จำนวนประชากรแฝง ตัวเลขที่มีความหมาย	52
การเปลี่ยนแปลงประชากรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง	60
<b>บทที่ 5 นโยบายการพัฒนา : ผลกระทบต่อเมืองและเมืองน่าอยู่ของประเทศไทย</b>	<b>73</b>

สรุปผลกระทบนโยบายต่อเมืองในประเทศไทยในปัจจุบัน		76
นโยบายที่นำไปสู่การกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม หรือความเป็นเมืองน่าอยู่		78
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ		83
สรุปผลการศึกษา: นิยามเมืองของประเทศไทย		83
การกระจายตัวประชากรเมืองของประเทศไทย		84
ผลกระทบนโยบายการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาต่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่ขาดความสมดุล		85
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย		86
เอกสารอ้างอิง		89
ภาคผนวก 1: จำนวนพื้นที่และประชากร 77 จังหวัด		95

## สารบัญตาราง

ตาราง 2.1	สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทย ข้อมูลจากสำมะโนประชากร ปี 2503 -2553	6
ตาราง 2.2	ขนาดของประชากรใน 52 ประเทศ ปี 2010	10
ตาราง 2.3	การพัฒนาเมืองในระดับสากล	24
ตาราง 2.4	สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาของภาคส่วนต่างๆ	32
ตาราง 2.5	อัตราเพิ่มประชากรร้อยละ ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	39
ตาราง 4.1	นิยามของความเป็นเมือง ตัวชี้วัดและหน่วยงานที่นำไปใช้	43
ตาราง 4.2	จังหวัดที่มีจำนวนประชากรเมืองมาก 10 อันดับแรกของประเทศไทย ข้อมูลจากสำมะโนประชากร	49
ตาราง 4.3	จำนวนประชากรในเมืองใหญ่ 11 อันดับแรกของประเทศไทย ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 1 ธันวาคม	50
ตาราง 4.4	จังหวัดในประเทศไทยที่มีสัดส่วน (%) ประชากรเมืองสูง เฉพาะที่มีสัดส่วนเกินร้อยละ 50 ข้อมูลจากสำมะโนประชากร	52
ตาราง 4.5	จำนวนประชากรทั้งหมด ประชากรแฝงทั้งหมด ประชากรรวมทั้งหมด, 2557 2558 และ 2559 ข้อมูลจากการสำรวจการย้ายถิ่น	54
ตาราง 4.6	สัดส่วนประชากรแฝงในเขตเมืองต่อจำนวนประชากรเมืองทั้งหมดของจังหวัด เฉพาะจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรแฝงเกินร้อยละ 20 ปี 2557, 2558 และ 2559	55
ตาราง 4.7	จังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรเมืองมาก 15 อันดับแรก ข้อมูลจากสำมะโนประชากร 2553	57
ตาราง 4.8	ความหนาแน่นประชากรในกรุงเทพมหานคร พัทยา องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเทศบาลนคร ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560	58

## สารบัญภาพ

ภาพ 1	แผนที่แสดง City proper, Urban agglomeration และ Metropolitan area ของเมือง Toronto ประเทศแคนาดา	18
ภาพ 2	พัฒนาการการขยายตัวของกลุ่มเมือง	20
ภาพ 4.1	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ปี 2543	63
ภาพ 4.2	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ปี 2548	64
ภาพ 4.3	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ปี 2553	66
ภาพ 4.4	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ปี 2558	68
ภาพ 4.5	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2543	71
ภาพ 4.6	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2548	71
ภาพ 4.7	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2553	72
ภาพ 4.8	ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2558	72

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมา

ความเป็นเมือง หมายถึง การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่เรียกว่า “เมือง” ซึ่งการให้คำจำกัดความคำว่า “เมือง” นั้นมีความหลากหลาย สำหรับประเทศไทยนั้น ให้ความหมายของเมืองตามเขตการปกครอง โดยเขตเมืองหมายถึง พื้นที่เขตเทศบาลทั้งหมด ทำให้สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทยเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้า แต่เมื่อมีการรวมเขตสุขาภิบาลเป็นเขตเมือง ส่งผลให้สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทยสูงขึ้นเป็นร้อยละ 43 ในปี 2553 และคาดประมาณว่า จะเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 60 ในปี 2573 (สศช, 2556) ขณะที่ทาง United Nations (2018) ได้รายงานไว้ว่า ในปี 2560 สัดส่วนความเป็นเมืองของไทยอยู่ที่ร้อยละ 50 ซึ่งหมายความว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรไทยอาศัยอยู่ในเมืองแล้ว สัดส่วนประชากรเมืองของประเทศไทยจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และทาง UN เองก็ได้คาดประมาณไว้ว่า ในปี 2593 ร้อยละ 72 ของประชากรไทยจะอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเมือง สะท้อนให้เห็นถึง การเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง และการลดลงของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท

ที่ผ่านมา ความเป็นเมืองของประเทศไทย มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ สาเหตุหลักมาจากการให้คำจำกัดความความเป็นเมืองของไทยที่ค่อนข้างแคบ และจำกัดเฉพาะเขตพื้นที่ที่เป็นเขตเทศบาลเท่านั้น นอกจากนี้ ยังเป็นผลจากนโยบายของภาครัฐที่พยายามชะลอความเป็นเมือง โดยเฉพาะการเติบโตของกรุงเทพมหานคร เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา โดยมีนโยบายเน้นขยายเมืองออกไปจากกรุงเทพมหานครไปยังเมืองหลักตามภาคต่างๆ ของประเทศและจังหวัดปริมณฑล ด้วยการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพมหานคร รวมถึงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพื้นที่เขตปริมณฑล ทั้งนี้เพื่อชะลอการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครของคนในชนบท

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงลักษณะการกระจายตัวของประชากรเมืองของประเทศไทย พบความเหลื่อมล้ำของการกระจายตัวประชากรเมืองอย่างมาก กรุงเทพมหานครยังคงความเป็นเมืองเอกนคร หรือเมืองโตเดี่ยว เป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่งของประเทศที่มีประชากรเมืองมากกว่าเมืองใหญ่อันดับสองหลายเท่าตัว และแม้ว่าความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดลง คือ อัตราส่วนจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร ที่เป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่ง กับเมืองใหญ่อันดับสองได้ลดลงจาก 34.9 เท่า ในปี 2546 เป็น 23.9 เท่า ในปี 2553 ก็ตาม (พันธ์ทิพย์ จงโกรย และชนมณี ทองใบ, 2557) แต่เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของประชากรเมือง พบว่า ในปี 2559 กว่า 1 ใน 4 ของประชากรเมืองทั้งหมดของประเทศไทยอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 27 ของประชากรเมืองทั้งหมดอยู่ในกรุงเทพฯ) (UN, 2016) กรุงเทพมหานครจึงยังคงเป็นพื้นที่เมืองที่มีประชากรอยู่จำนวนมากกว่าเขตพื้นที่เมืองอื่นๆ ของประเทศ

ลักษณะความเป็นเมืองและการกระจายตัวของประชากรที่ไม่สมดุลนี้ สะท้อนถึงนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และการบริการ และเน้นการพัฒนากรุงเทพมหานคร เมืองหลักในภูมิภาค และเมืองที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ เพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การผลิต และการบริการ อย่างไรก็ตาม การขาดการจัดการที่ดีทำให้เกิดปัญหาเมืองตามมา อันได้แก่ ปัญหาที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ ระบบการขนส่ง และการจราจรที่หนาแน่น ปัญหามลพิษทั้งอากาศและน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนการขยายตัวของเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (รวมถึงการลดลงของพื้นที่ป่า) เป็นต้น ความเหลื่อมล้ำของนโยบายการพัฒนาจึงส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ การได้รับบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข การเข้าถึงระบบสาธารณสุข ของประชากรที่อาศัยในเมืองด้วย

นอกจากนี้ รูปแบบและลักษณะการกระจายตัวของประชากร มีนักวิชาการที่ศึกษาเมือง เช่น Graeme Hugo (Hugo et al., 2001; McGranahan & Satterthwaite, 2014; UN, 2018) เสนอว่า สถานการณ์การเติบโตของเมืองในปัจจุบัน การแบ่งพื้นที่เป็นเขตเมือง และเขตชนบท อาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองที่เกิดขึ้นด้วยได้เกิดพื้นที่ที่เป็นรอยเชื่อมต่อระหว่างเมืองและชนบท ที่เรียกกันว่า Peri-urban ที่มีการเรียกในภาษาไทยต่างกัน บ้างเรียกว่า พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (อมร กฤษณพันธุ์ และศาลินี ศุภรัตน์เมธี, 2557) และบางครั้งก็เรียกว่า Ex-urban ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ยากจะบอกได้ว่า เป็นเขตเมือง หรือเขตชนบท พื้นที่นี้จะมีระบบเศรษฐกิจที่ผสมผสานของอุตสาหกรรม บริการ และเกษตรกรรม พื้นที่ที่เป็น Peri-urban นี้ เริ่มมีจำนวนมากขึ้น และทวีความสำคัญมากขึ้น ขณะที่นโยบายพัฒนาเมืองของภาครัฐ ไม่ให้ความสนใจในพื้นที่ลักษณะนี้มากนัก ยังคงเน้นการพัฒนาเมืองหลักที่เป็นเมืองอุตสาหกรรม ซึ่งปัญหาของพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทนี้แตกต่างกับของเขตเมืองอุตสาหกรรม นโยบายการพัฒนาต่างๆ จึงต้องแตกต่างกันด้วย (อมร กฤษณพันธุ์ และศาลินี ศุภรัตน์เมธี, 2557)

ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา นโยบายการพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐ โดยเฉพาะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านๆ มา ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองนำอยู่ โดยเฉพาะในแผนฯ 12 ที่มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมือง โดยมีแนวทางการพัฒนาเมืองตามศักยภาพ เช่น เมืองท่องเที่ยว เมืองที่เป็นเขตเศรษฐกิจ เมืองสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดการพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ในลักษณะของกลุ่มพื้นที่ เช่น พื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ที่แผนฯ 12 กำหนดนโยบายที่พัฒนาเป็นระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor-EEC) หรือ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนเพื่อเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาภาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวอย่างทั่วถึง การพิจารณาการขยายตัวของพื้นที่ในลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นกลุ่มเมือง จึงเป็นสิ่งสำคัญ และมีความหมายต่อการพัฒนาเมืองในอนาคต (สศช., 2560)

ความเป็นเมืองที่น่าสนใจอีกลักษณะหนึ่ง คือ การกระจายประชากรตามขนาดของเมือง ซึ่งในปี 2552 ประเทศไทยมีเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรมากกว่า 5 ล้านคน หรือที่เป็นเมืองมหานครเพียง 1 เมือง คือ กรุงเทพมหานคร แต่ไม่มีเมืองระดับนคร (ประชากร 1,000,001-5,000,000 คน) และเมืองขนาดใหญ่ (ประชากร 500,001-1,000,000 คน) มีเพียงเมืองขนาดกลาง ที่มีประชากร ระหว่าง 100,001-500,000 คน จำนวน 11 เมือง

และเมืองขนาดเล็กที่มีประชากร ระหว่าง 50,001-100,000 คน จำนวน 14 เมือง และเมืองขนาดเล็กมากที่มีประชากร ระหว่าง 50,000 คน และต่ำกว่า จำนวน 45 เมือง (พันธ์ทิพย์ จงโกรย และชนมณี ทองใบ, 2557) ซึ่งนโยบายของรัฐจะไม่ได้ให้ความสนใจเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กมากนัก เพราะเน้นพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ และพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจมากกว่า (สศช., 2560) การกระจายประชากรตามขนาดของเมืองดังข้างมูลข้างต้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายตัวของประเทศไทยที่ไม่สมดุล ในการศึกษาการกระจายจึงควรนำขนาดของเมืองมาร่วมพิจารณาในการศึกษาการกระจายเมืองที่เหมาะสมด้วย

นอกจากนี้ การขยายเมืองในลักษณะกลุ่มเมือง (Urban Agglomerations) ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตของพื้นที่เมืองออกไปนอกขอบเขตพื้นที่ที่เคยกำหนดอย่างเป็นทางการว่า เป็นเขตเมือง (เช่น เขตเทศบาลที่เป็นการกำหนดความเป็นเมืองของประเทศไทยตามขอบเขตการปกครอง) เป็นขอบเขตเมืองที่ขยายออกไปตามการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ความหมายมากกว่าพื้นที่ที่เป็นทางการกำหนดเมืองอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะต่อการวางแผนเพื่อจัดการเมืองของพื้นที่นั้นๆ

การศึกษานี้ จึงครอบคลุมถึงการกระจายเมืองที่ไม่สมดุลโดยใช้ข้อมูลการกระจายเมืองตามเขตการปกครอง (เทศบาล) และศึกษาการขยายเมืองตามลักษณะกลุ่มเมืองของกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียงซึ่งเป็นการขยายเมืองเกินขอบเขตการปกครอง ทั้งนี้เพราะการพัฒนาเมืองต้องคำนึงถึงการกระจายตัวประชากรที่สมดุล ซึ่งขึ้นกับนโยบายที่เหมาะสม ที่จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลมากที่สุด รวมถึงนโยบายที่ทำให้เกิดระบบการจัดการเมืองที่ดี และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชากรเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุด

### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาความเป็นเมือง การกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรไทย และความเป็นเมืองน่าอยู่
- 2) เพื่อศึกษาคำจำกัดความ “ความเป็นเมือง” โดยใช้ความเป็นเมือง และการกระจายตัวในลักษณะกลุ่มเมือง (Urban Agglomeration) ตามนโยบายพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ ของกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง เป็นกรณีศึกษา (Case study)
- 3) เพื่อได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้มีการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

#### 1. แนวโน้มความเป็นเมืองของโลก

คลื่นลูกแรกของกระบวนการกลายเป็นเมืองเกิดขึ้นในภูมิภาคอเมริกาเหนือและยุโรป ตั้งแต่ปี 1750-1950 โดยประชากรเมืองเพิ่มจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 52 หรือเพิ่มจาก 15 ล้านคน เป็น 423 ล้านคน ส่วนคลื่นลูกที่สองเกิดขึ้นในประเทศที่ด้อยพัฒนา โดยคาดว่าประชากรในเขตเมืองจะเพิ่มจาก 309 ล้านคนในปี 1950 เป็น 3.9 พันล้านคน ในปี 2030 ทั้งนี้ตลอดระยะเวลา 80 ปี ร้อยละของประชากรที่อาศัยในเมืองคิดเป็นจากร้อยละ 18 ถึง ประมาณร้อยละ 56 (UNFPA, 2007)

ต้นศตวรรษที่ 20 ภูมิภาคที่พัฒนาแล้วมีประชากรเมืองมากกว่า 2 เท่าของประเทศด้อยพัฒนา (150 ล้านคน: 70 ล้านคน) ถึงแม้ประเทศด้อยพัฒนาจะมีของความเป็นเมืองต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในปัจจุบันประชากรเมืองในประเทศด้อยพัฒนาสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วถึง 2.6 เท่า (2.3 พันล้านคน: 0.9 พันล้านคน) ช่องว่างของจำนวนประชากรเมืองของทั้งสองภูมิภาคจะยิ่งห่างมากขึ้นในทศวรรษต่อไป และเมื่อกล่าวถึงระดับความเป็นเมืองทั่วทั้งโลก ตลอดศตวรรษที่ 20 ประชากรเมืองจะเพิ่มจาก 220 ล้านคน ในปี 1900 เป็น 2.84 พันล้านคน ในปี 2000 (UNFPA, 2007)

ข้อมูลจาก World Urbanization Prospects เมื่อปี 2014 (United Nations, 2014) ให้ภาพแนวโน้มของความเป็นเมืองในระดับโลกไว้ชัดเจนหลายประการ โดยพบว่าทั่วโลก มีประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองมากกว่าพื้นที่ที่เป็นชนบท ในปี 2014 มีประชากรทั่วโลก อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองร้อยละ 54 เมื่อปี 1950 มีประชากรเพียงร้อยละ 30 ที่เป็นคนเมือง และคาดว่าภายในปี 2050 จะมีคนเมืองเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 66 กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เป็นเมืองที่มีประชากรมากถึง 38 ล้านคน ตามด้วยกรุงนิวยอร์ก ประเทศอินเดียมีประชากร 25 ล้านคน เซี่ยงไฮ้ ประเทศจีน มีประชากร 23 ล้านคน ส่วนเม็กซิโก มุมไบ และเซาท์ เปาโล มีประชากรราว 21 ล้านคน ดังนั้น ภายในปี 2030 คาดว่า จะมีเมืองระดับ Mega-city มากถึง 41 เมืองทั่วโลก โดยมีประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองเหล่านี้

นอกจากนี้ UNDP ยังได้คาดการณ์ไว้ว่า ในปี 2050 (พ.ศ. 2593) ประชากรมากกว่าสองในสามของประชากรโลกจะอาศัยอยู่ในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา แอฟริกาและเอเชีย ซึ่งมีพื้นที่น้อยกว่าภูมิภาคอื่นๆ ทั้งสองภูมิภาคนี้จะมีอัตราการเติบโตของเมืองเร็วที่สุด ประชากรในเมืองของแอฟริกาคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 40 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 56 ภายในปี 2050 และเอเชียเพิ่มจากร้อยละ 48 เป็นร้อยละ 64 ภายในปีเดียวกัน

ขณะที่ข้อมูลจากการศึกษาของธนาคารโลกก็พบข้อสรุปที่ยืนยันการคาดการณ์ข้างต้น เพราะระหว่างปี 2000 ถึง 2010 พื้นที่แถบเอเชียตะวันออก (East Asia) ตั้งแต่ประเทศไทยไปถึงญี่ปุ่น มีคนในภูมิภาคนี้ย้ายถิ่นฐานจากพื้นที่ชนบทไปสู่เมือง จำนวนมากถึง 200 ล้านคน หรือ หากคิดเป็นประเทศ ก็จะเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดเป็นอันดับ 6 ของโลกเลยทีเดียว แต่สำหรับอัตราการขยายตัวของเขตเมืองในประเทศไทย คิดเป็นอัตราร้อยละ 1.4 ต่อปี ซึ่งช้ากว่าการขยายตัวโดยเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียที่ขยายตัวถึง ร้อยละ 2.4

## 2. แนวโน้มความเป็นเมืองของประเทศไทย

**ความเป็นเมือง** หมายถึง สัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เรียกว่า “เมือง” ต่อประชากรทั้งประเทศ จากตารางข้างล่างซึ่งเป็นข้อมูลจากการสำมะโนประชากรปี 2503 - 2553 พบว่า สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทยค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในการสำมะโนประชากรในปีแรกๆ ทั้งนี้เนื่องจาก นิยามความเป็นเมืองของไทยในช่วงเวลานั้น กำหนดความเป็นเมืองจาก พื้นที่ที่เป็นเขตเทศบาล โดยไม่รวมพื้นที่ที่เป็นเขตสุขาภิบาล สัดส่วนความเป็นเมืองได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเป็น 31.1 และ 44.1 ในปีสำมะโนประชากร 2543 และ 2553 ตามลำดับ เนื่องจากมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. 2542 มีผลให้ พื้นที่เขตสุขาภิบาลยกระดับเป็นเทศบาลตำบล และรวมเทศบาลตำบลเข้าในคำจำกัดความของเมือง

ตาราง 2.1 สัดส่วนความเป็นเมืองของประเทศไทย ข้อมูลจากสำมะโนประชากร ปี 2503 -2553

ปีสำมะโนประชากร	ประชากรทั้งประเทศ	ประชากรเมือง	สัดส่วนความเป็นเมือง
2503	26,248,794	3,273,865	12.5
2513	34,427,374	4,553,100	13.2
2523	44,824,840	7,632,916	17.0
2533	54,548,519	10,215,087	18.7
2543	60,916,441	18,971,100	31.1
2553	65,479,453	28,862,532	44.1

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2503, 2513, 2523, 2533, 2543 และ 2553

สินาด ตรีวรรณไชย ปพิชญา แซ่ลิ้ม และกฤตยา สังข์เกษม (2557) ศึกษาความเป็นเมืองของไทย โดยพิจารณา 3 ประเด็นหลัก คือ ความหนาแน่นของประชากร สัดส่วนของประชากรในเขตเทศบาล และลักษณะการใช้ที่ดิน โดยสรุปว่า พื้นที่หนึ่ง ๆ มักจะมีความเป็นเมืองสูง เมื่อ มีความหนาแน่นของประชากรสูง มีสัดส่วนของประชากรในเขตเทศบาลสูง และมี สัดส่วนการใช้ที่ดินด้านการเกษตรต่ำ ความหนาแน่นของประชากรที่สูง แสดง

ถึงการที่ประชากรมีการพักอาศัยอยู่ใกล้ชิดกันเป็นจำนวนมาก ทำให้มีแนวโน้มความเป็นเมืองสูง สัดส่วนของประชากรในเขตเทศบาลที่สูง แสดงถึงกระจุกตัวของประชากรที่อาศัยในเขตเมือง (ตามนิยามของรัฐ) ในส่วนของการใช้ที่ดิน หากพื้นที่ใดมีความเป็นเมืองสูงจะมีการใช้ที่ดินด้านการเกษตรต่ำ แต่มีการใช้ประโยชน์ด้านอื่นแทน เช่น ที่พักอาศัย การค้าพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และภาคบริการ

### **ความหนาแน่นประชากร**

ความหนาแน่นของประชากร เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของความเป็นเมือง โดยเป็นการกำหนดพื้นที่เขตเมืองจากจำนวนประชากร และ/หรือความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ ซึ่งตัวเลขจำนวนประชากร และความหนาแน่นที่แต่ละประเทศกำหนดไว้นั้นมีความแตกต่างกัน

### **อย่างไรจึงเป็นความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสม**

มีการศึกษาถึงความหนาแน่นของประชากรที่เหมาะสม ซึ่งพบว่า ขึ้นอยู่กับการมองถึงประโยชน์ที่เป็นผลจากจำนวนประชากร เช่น มุมมองด้านเศรษฐกิจ ที่ขนาดของประชากรจะส่งผลต่อเศรษฐกิจในพื้นที่ หรือจำนวนประชากรที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### **ความหนาแน่นประชากรจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์**

สำหรับประเทศที่ยังมีระบบเศรษฐกิจที่เน้นเกษตรกรรม ความหนาแน่นประชากรมีบทบาทสำคัญสำหรับประเทศที่พึ่งพาเกษตรกรรมและการตั้งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ความหนาแน่นประชากรที่ต่ำอาจส่งผลการเพิ่มขึ้นของค่าขนส่งสำหรับการขนส่งทรัพยากรเข้าสู่ตลาด และด้วยราคาน้ำมันที่สูงขึ้นยิ่งเพิ่มราคาค่าขนส่งให้เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้เมื่อระยะทางการขนส่งเพิ่มขึ้น ยังส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะถนนและการคมนาคมระบบราง อย่างไรก็ตามความหนาแน่นประชากรที่สูงเกินไปอาจส่งผลทำให้ประชากรเหล่านั้นยากจน เนื่องจากทรัพยากรในพื้นที่นั้นไม่เพียงพอต่อประชากรที่มีอยู่มาก (low resource endowment per capita) (Yegorov, 2015)

นอกจากนี้ หากมองถึงผลกระทบต่อความหนาแน่นประชากรต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ Cusack (2017) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ของความหนาแน่นกับรายได้ประชาชาติของเมือง ในประเทศแคนาดา สรุปได้ว่าประชากรที่มากขึ้น ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ของพื้นที่นั้นๆ ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการเพิ่มรายได้ประชาชาติของจังหวัด ภาค รัฐ หรือประเทศ ก็ต้องเพิ่มความหนาแน่นของประชากรที่เหมาะสม คือ ประมาณ 300 คนต่อ 1 ตารางกม. ซึ่งเมื่อคำนวณของ EU ก็จะได้ความหนาแน่นที่เท่ากัน คือ 300 คนต่อ 1 ตารางกม.

อัตราการกลายเป็นเมือง (urbanization rate) ในประเทศจีนเพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยในปี 2012 อัตราการกลายเป็นเมืองสูงถึงร้อยละ 52.6 และประชากรในชนบทจำนวนมากยังคงเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมือง อย่างไรก็ตามการขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง ทำให้ความหนาแน่นของประชากรเมืองลดลง ข้อมูลจาก China City Construction Statistical Yearbook ปี 2001 – 2011 สิ่งปลูกสร้างในเขตเมืองของจีนขยายเพิ่มขึ้นจาก 24,000 ตารางกิโลเมตร เป็น 43,600 ตารางกิโลเมตร ซึ่งคิดเป็นอัตรา

เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.25 ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มประชากรเมืองเฉลี่ยที่ร้อยละ 3.79 ต่อปี สะท้อนให้เห็นว่าในปีที่ผ่านมาการเติบโตทางเศรษฐกิจของเขตเมืองในประเทศจีนเป็นผลมากจากการขยายตัวของเมือง ซึ่งเป็นลักษณะการเติบโตที่ไม่ยั่งยืนสำหรับประเทศ เพราะเกิดลักษณะที่จำนวนประชากรมากขึ้นแต่พื้นที่น้อยลง (Su, Wei, and Zhao, 2017)

มีการศึกษาที่น่าสนใจในประเทศจีน ที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของความหนาแน่นประชากรกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในมุมมองของผลิตภาพแรงงาน (labour productivity) ดังผลการวิจัยของ Su และคณะ (2017) ความหนาแน่นของประชากรที่เหมาะสม (optimum urban population) วัดโดยจำนวนประชากรเมืองหารด้วยขนาดพื้นที่ที่ปลูกสร้างในเขตเมือง คือ 13,000 ตารางกิโลเมตร โดยจำนวนที่เสนอนี้เป็นความหนาแน่นประชากรเมืองที่เหมาะสมมาจากมุมมองด้านผลิตภาพแรงงาน (labour productivity) ทั้งนี้การขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างในเขตเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองควรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงจะก่อให้เกิดความหนาแน่นของประชากรเมืองที่เหมาะสม หรืออีกนัยหนึ่งคือเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพในการดูดซับประชากรไม่ควรขยายพื้นที่ปลูกสร้างออกไป มิเช่นนั้นอาจเกิดลักษณะของเมืองร้าง (empty city หรือ ghost city) ดังที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศจีน

ในระดับ municipality และระดับ provincial level unit พบว่า Shanghai และ Beijing มีความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสมสูงกว่าที่เสนอไว้ โดยมีความหนาแน่นประชากร คือ 23,504 คนต่อตารางกิโลเมตร และ 14,137 คนต่อตารางกิโลเมตร ตามลำดับ ทั้งนี้เป็นเพราะทั้งสองเมืองคืออภิมหานคร (megacity) ที่มีความสามารถในการดึงดูดประชากรสูง (Su และคณะ, 2017)

อย่างไรก็ตาม มีการศึกษาที่เสนอผลในทางตรงกันข้ามเช่นกัน โดยมีประเทศปากีสถาน ในจีเรีย และเวียตนามเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีประชากรหนาแน่นสูง แต่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ความหนาแน่นประชากรสูงเพียงอย่างเดียวไม่สามารถช่วยให้ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจได้ ยังคงมีปัจจัยอื่น ๆ อีกที่ช่วยให้พื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงมีโอกาสประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าเทคโนโลยีเป็นปัจจัยหลักที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ (Hakeem, 2017)

สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นผลจากการเติบโตของประชากรที่รวดเร็ว ซึ่งจะแตกต่างจากความหนาแน่นของประชากร ความหนาแน่นอาจจะเป็นประโยชน์ในแง่ของการมีกำลังแรงงานจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ด้วยกัน แต่การเติบโตของประชากรที่รวดเร็วจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอายุประชากร โดยจำนวนเด็กเกิดที่มากขึ้นส่งผลต่ออัตราส่วนการพึ่งพิง (dependency ratio) เพิ่มสูงขึ้น และทำให้ผลผลิตต่อหัว (per capita productivity) ลดลง หากการเพิ่มประชากรเพิ่มมากกว่าการเติบโตทางเทคโนโลยีจะส่งผลต่อการลดลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) แต่หากการเพิ่มประชากรช้ากว่าเทคโนโลยีจะทำให้เศรษฐกิจสามารถตอบสนองต่อประชากรได้ดีกว่า และไม่สร้างปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอายุ ทั้งนี้ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ การเติบโตของประชากรก่อนอย่างช้า ๆ ไม่น่าจะกระทบต่อการลดลงของผลผลิตทางการเกษตร แต่กลับเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้นไปด้วย (Hakeem, 2017)

รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนา พื้นที่ที่มีความหนาแน่นประชากรสูงมีข้อดีต่อการพัฒนา มากกว่าพื้นที่ที่มีความหนาแน่นต่ำกว่า ดังนั้นรัฐบาลควรส่งเสริมทุนมนุษย์ ได้แก่ ส่งเสริมด้านสุขภาพ การศึกษา

และทักษะ เพราะแรงงานที่มีประสิทธิผล (productive) เริ่มต้นจากการมีสุขภาพดี นอกจากนี้การศึกษาและทักษะยังช่วยเพิ่มคุณภาพให้แก่แรงงานเหล่านั้นด้วย อีกทั้งรัฐบาลควรสร้างบรรยากาศทางเศรษฐกิจให้อื้อต่อการออมและการลงทุน และไม่ควรรละเลยการลงทุนจากต่างประเทศ (Hakeem, 2017)

อย่างไรก็ตามการพัฒนาทางเทคโนโลยีควรคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมร่วมด้วย เทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นควรเป็นเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมที่มีต่อประชากร (Hakeem, 2017)

## ความหนาแน่นประชากรในมุมมองทางสิ่งแวดล้อม

Lianos และ Pseiridis (2015) ได้ประมาณขนาดประชากรโลกที่เหมาะสม โดยใช้แนวคิด “สวัสดิการที่ยั่งยืน (sustainable welfare)” ซึ่งหมายถึง ระดับการบริโภคของคนรุ่นอนาคตทั้งหมด (future generations) สามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ระดับการบริโภคนั้นขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของเทคโนโลยี จำนวนทรัพยากร และขนาดของประชากร ข้อกำหนดของระดับการบริโภคที่คนรุ่นอนาคตสามารถเข้าถึงได้ คือ ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและทุนทางวัสดุ (the natural and the material capital) ยังคงมีอยู่อย่างครบถ้วน ดังนั้นส่วนหนึ่งของการผลิตควรเป็นการผลิตสำหรับทดแทนต้นทุนทางวัสดุที่เสื่อมโทรมไป รวมถึงการอนุรักษ์ต้นทุนทางธรรมชาติด้วย อย่างไรก็ตาม จากเทคโนโลยีและทรัพยากรที่มีอยู่ ยังคงมีส่วนที่ต้องเลือก (trade-off) ระหว่างสวัสดิการที่ยั่งยืนและขนาดของประชากร

เกณฑ์ที่ง่ายและสมเหตุสมผลคือการใช้สัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกซึ่งประกอบด้วยที่ดินทำกิน (arable land) บวกกับที่ดินสำหรับการปลูกพืชอย่างถาวร (land with permanent crops) ในแต่ละประเทศต่อจำนวนประชากรในประเทศนั้นๆ ถึงแม้เกณฑ์นี้จะไม่ใช่เกณฑ์ที่ดีที่สุด เพราะไม่ได้คำนึงถึงทรัพยากรจากท้องทะเล พลังงานลม พลังงานจากดวงอาทิตย์ และทรัพยากรมนุษย์ แต่ก็ยังเป็นวิธีที่ดีในการวัดความสามารถของแต่ละประเทศที่จะสามารถเลี้ยงประชากรในประเทศได้ (Lianos และ Pseiridis, 2015)

ผลจากการคาดประมาณขนาดประชากรที่เหมาะสมต่อสวัสดิการที่ยั่งยืนใน 52 ประเทศ พบว่า ประเทศทั่วโลกที่มีประชากรล้นเกิน (overpopulated) มีเพียง 8 ประเทศ ได้แก่ Russia, Australia, Canada, Kazakhstan, Argentina, Ukraine, Sudan, แต่สำหรับ USA ยังถือว่ามีความหนาแน่นประชากรน้อยเกินไป (underpopulated) รายละเอียดดังตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 2.2 ขนาดของประชากรใน 52 ประเทศ ปี 2010

	1	2	3	4	5	6	7	8	
				Column 2+3	% of 2+3	(column 5 * 3,100,000,000)/100	Column 1/6	Column 6-1	
No.	Country	2010 total population (million)	2010 permanent crop land (000 km <sup>2</sup> )	2010 arable land (000 km <sup>2</sup> )	Permanent cropland and arable land (000 km <sup>2</sup> )	% of word permanent cropland and arable and	Desired population (million)	2010 Population/desired population (million)	Required population change (million)
	World	6,883.5	1,537.3	13,884.0	15,421.3	100.00	3,100.0	2.2	-3,783.5
1	China	1,337.7	146.2	1,113.5	1,259.7	8.17	253	5.3	-1,084.5
2	India	1,205.6	121.0	1,575.1	1,696.1	11.00	341.0	3.5	-864.6
3	USA	309.3	26.0	1,598.3	1,624.3	10.53	326.5	0.9	17.2
4	Indonesia	240.7	200.0	236.0	436.0	2.83	87.6	2.7	-153.1
5	Brazil	195.2	71.0	703.2	774.2	5.02	155.6	1.3	-39.6
6	Pakistan	173.1	8.5	205.5	214.0	1.39	43.0	4.0	-130.1
7	Nigeria	159.7	32.0	360.0	392.0	2.54	78.8	2.0	-80.9
8	Bangladesh	151.1	9.0	77.4	86.4	0.56	17.4	8.7	-133.7
9	Russia	142.4	17.8	1,200.0	1,217.8	7.90	244.8	0.6	102.4
10	Japan	127.5	3.1	42.8	45.9	0.30	9.2	13.9	-118.3
11	Mexico	117.9	26.8	253.1	279.9	1.82	56.3	2.1	-61.6
12	Philippines	93.4	51.0	54.0	105.0	0.68	21.1	4.4	-72.3
13	Ethiopia	87.1	10.4	139.5	149.9	0.97	30.1	2.9	-57.0
14	Vietnam	86.9	36.9	64.4	101.3	0.66	20.4	4.3	-66.5
15	Germany	81.8	2.0	118.5	120.5	0.78	24.2	3.4	-57.6

	1	2	3	4	5	6	7	8	
				Column 2+3	% of 2+3	(column 5 * 3,100,000,000)/100	Column 1/6	Column 6-1	
No.	Country	2010 total population (million)	2010 permanent crop land (000 km <sup>2</sup> )	2010 arable land (000 km <sup>2</sup> )	Permanent cropland and arable land (000 km <sup>2</sup> )	% of word permanent cropland and arable and	Desired population (million)	2010 Population/desired population (million)	Required population change (million)
16	Egypt	78.1	8.0	28.7	36.7	0.24	7.4	10.6	-70.7
17	Iran	74.5	18.4	173.7	192.1	1.25	38.6	1.9	-35.9
18	Turkey	72.1	30.1	213.8	243.9	1.58	49.0	1.5	-23.1
19	<b>Thailand</b>	<b>66.4</b>	<b>45.0</b>	<b>157.6</b>	<b>202.6</b>	<b>1.31</b>	<b>40.7</b>	<b>1.6</b>	<b>-25.7</b>
20	France	65.0	10.3	183.7	194.0	1.26	39.0	1.7	-26.0
21	UK	62.8	0.5	59.7	60.2	0.39	12.1	5.2	-50.7
22	Congo	62.2	7.6	68.0	75.6	0.49	15.2	4.1	-47.0
23	Italy	59.3	25.9	70.4	96.3	0.62	19.3	3.1	-40.0
24	Myanmar	51.9	14.1	108.0	122.1	0.79	24.6	2.1	-27.3
25	South Africa	50.9	4.3	125.3	129.6	0.84	26.1	2.0	-24.8
26	Korea, Rep.	49.4	2.1	15.1	17.2	0.11	3.4	14.5	-46.0
27	Spain	46.6	46.9	125.3	172.2	1.12	34.6	1.3	-12.0
28	Colombia	46.4	15.9	17.6	33.5	0.22	6.7	6.9	-39.7
29	Ukraine	45.9	9.0	324.8	333.8	2.16	67.1	0.7	21.2
30	Tanzania	45.0	17.0	116.0	133.0	0.86	26.7	1.7	-18.3
31	Kenya	40.9	6.5	55.0	61.5	0.40	12.4	3.3	-28.5
32	Argentina	40.4	10.0	372.2	382.2	2.48	76.8	0.5	36.4
33	Poland	38.2	4.0	109.2	113.2	0.73	22.8	1.7	-15.4
34	Algeria	37.1	9.1	75.0	84.1	0.55	16.9	2.2	-20.2

	1	2	3	4	5	6	7	8	
				Column 2+3	% of 2+3	(column 5 * 3,100,000,000)/100	Column 1/6	Column 6-1	
No.	Country	2010 total population (million)	2010 permanent crop land (000 km <sup>2</sup> )	2010 arable land (000 km <sup>2</sup> )	Permanent cropland and arable land (000 km <sup>2</sup> )	% of word permanent cropland and arable and	Desired population (million)	2010 Population/desired population (million)	Required population change (million)
35	Sudan	35.7	1.6	188.6	190.2	1.23	38.2	0.9	2.5
36	Canada	34.0	50.2	434.0	484.2	3.14	97.3	0.3	63.3
37	Uganda	34.0	22.0	67.5	89.5	0.58	18.0	1.9	-16.0
38	Morocco	31.6	11.6	78.3	89.9	0.58	18.1	1.7	-13.5
39	Iraq	31.0	2.1	40.0	42.1	0.27	8.5	3.6	-22.5
40	Peru	29.3	8.2	36.5	44.7	0.29	9.0	3.3	-20.3
41	Venezuela	29.0	6.5	26.0	32.5	0.21	6.5	4.5	-22.5
42	Uzbekistan	28.6	3.6	43.0	46.6	0.30	9.4	3.0	-19.2
43	Afghanistan	28.4	1.2	77.9	79.1	0.51	15.9	1.8	-12.5
44	Malaysia	28.3	57.9	18.0	75.9	0.49	15.2	1.9	-13.1
45	Saudi Arabia	27.3	2.5	31.1	33.6	0.22	6.7	4.1	-20.6
46	Nepal	26.8	1.2	23.6	24.8	0.16	5.0	5.4	-21.8
47	Korea Dem. Rep.	24.5	2.1	23.0	25.1	0.16	5.0	4.9	-19.5
48	Ghana	24.3	28.0	47.0	75.0	0.49	15.1	1.6	-9.2
49	Mozambique	24.0	2.0	52.0	54.0	0.35	10.9	2.2	-13.1
50	Yemen	22.8	2.9	12.9	15.8	0.10	3.2	7.1	-19.6
51	Australia	22.0	4.0	425.7	429.7	2.79	46.4	0.5	24.4
52	Kazakhstan	16.3	0.8	235.9	236.7	1.53	47.6	0.3	31.3

(Lianos and Pseiridis, 2015)

## ความหนาแน่นของประชากรไทย

กรุงเทพมหานครยังคงเป็นเมืองที่มีความหนาแน่นมากที่สุดในประเทศ ข้อมูลจากการสำมะโนประชากร และการเคหะ พ.ศ. 2553 พบว่า กรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นของประชากร 5,294.23 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่ พื้นที่เมืองของจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีความหนาแน่นอันดับ 2 มีความหนาแน่นเพียง 4,737.3 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (ดูตาราง 4.7)

ในภาพรวม การขยายพื้นที่ความเป็นเมืองอย่างกว้างขวาง กลายเป็นความท้าทายในการพัฒนามนุษย์ของทุกประเทศทั่วโลก มีการคาดการณ์ว่า เกือบร้อยละ 40 ของการขยายความเมืองทั่วโลกจะมีสภาพเป็นชุมชนแออัด (slum) ซึ่งยิ่งจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเชิงเศรษฐกิจ และปัจจัยที่ไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยการกลายเป็นเมืองอย่างรวดเร็วหากไม่มีการวางระบบที่ดี ย่อมสร้างปัญหาตามมาไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสิ่งแวดล้อม เช่น หลายเมืองที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือบนฝั่งแม่น้ำก็อาจเสี่ยงต่อกภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างพายุไซโคลนและน้ำท่วม มีปัญหาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เช่น ระบบไฟฟ้าที่ไม่ปลอดภัย ขนส่งสาธารณะที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ปลอดภัย มีสถานศึกษาไม่เพียงพอ ลักษณะเช่นนี้จะลดทอนศักยภาพในการแข่งขันของเมืองและโอกาสเติบโตทางเศรษฐกิจลงได้

### 3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของเมือง

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการขยายตัวของ เมือง อันหนึ่งน่าจะมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรโดยธรรมชาติ หรือการที่มีคนเกิดจำนวนมากกว่าคนตาย และสาเหตุสำคัญอีกอันหนึ่งที่เรามองได้ทั้งภาพที่เป็นบวกและลบ คือ การที่คนอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองจำนวนมากขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในเมืองใหญ่อย่าง โตเกียว หรือ กรุงเทพฯ เป็นต้น ขยายภาพให้เห็นในประเทศกำลังพัฒนาที่มักจะมีปรากฏการณ์ของการที่คนในภาคเกษตรกรรม อพยพเข้ามาทำงานภาคอุตสาหกรรมหรือบริการในเมืองซึ่งในเชิงเศรษฐกิจ ถือว่ามีโอกาสเติบโตดีกว่า ดังนั้น จึงทำให้การอพยพนั้น กลายเป็นการลงหลักปักฐานแบบถาวร ซึ่งทำให้ประชากรในพื้นที่เมืองขยายตัวมากขึ้นโดยปริยาย

ตัวอย่างช่วงศตวรรษที่ 20 การย้ายถิ่นมีผลต่อความเป็นเมืองอย่างมาก เพราะการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้กระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ต่อผู้ย้ายถิ่นจากชนบท เมืองแบบอุตสาหกรรมดึงดูดผู้คนจำนวนมาก ในกรณีของประเทศที่ไม่ใช่ประเทศอุตสาหกรรม ยังมีเมืองที่เน้นการค้าซึ่งได้สร้างโอกาสทางอาชีพ ทำให้คนที่จากภาคเกษตรย้ายถิ่นเข้ามาทำงานนอกภาคเกษตรในเขตเมือง

กระบวนการกลายเป็นเมือง มีปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตได้ใน 3 ปัจจัย คือ 1) การเพิ่มตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการเพิ่ม-ลดของประชากรตามธรรมชาติ ผลจากการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรที่อัตราการตายลดลง ขณะที่อัตราเจริญพันธุ์ยังคงสูงอยู่ ส่งผลให้เกิดภาวะการเกิดมากกว่าการตาย ทำให้มีการเพิ่มขึ้นของประชากร 2) การย้ายถิ่นข้ามชาติสู่เขตเมือง ได้เพิ่มระดับของความเป็นเมือง เพราะผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ทั้งที่มาจากเขตเมืองและชนบทย้ายเข้าสู่ถิ่นปลายทางที่เป็นเขตเมืองของประเทศ สำหรับสาเหตุการย้ายถิ่น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง ส่วนหนึ่งมาจากการที่ในเขตชนบทมีจำนวนประชากรมากเกินไปจน

และทำให้คนในชนบทต้องย้ายถิ่นออกเพื่อหางานทำ และ 3) การยกระดับเขตชนบทให้เป็นเขตเมือง (reclassification) เมื่อเขตชนบทหนึ่ง ๆ มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นทั้งจากการเพิ่มตามธรรมชาติและ การย้ายถิ่น จนถึงเกณฑ์ขั้นต่ำสุดก็จะถูกปรับให้กลายเป็น เขตเมือง ทั้งนี้ การเปลี่ยนจากเขตชนบทเป็นเขตเมืองมีพื้นฐานมาจากจำนวนประชากรเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบททางสังคมและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของประชากรอาจเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความหลากหลายทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยทำให้ลักษณะสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนจากการเป็นสังคมเกษตรเป็นสังคมที่คนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกิจการ

ในทวีปเอเชีย การย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองเป็นปัจจัยหลักของการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง World Bank (2007) ได้คาดการณ์การเติบโตของเมืองในทวีปเอเชียฝั่งตะวันออก พบว่า การย้ายถิ่นและการยกระดับเขตชนบทให้เป็นเขตเมือง (reclassification) จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เมืองเติบโต โดยในทศวรรษที่ 1970 การย้ายถิ่นส่งผลต่อการเพิ่มประชากรในเขตเมืองเพียงร้อยละ 45 และคาดการณ์ไว้ว่าในทศวรรษที่ 2020 การย้ายถิ่นจะส่งผลต่อการเพิ่มประชากรในเขตเมืองมากขึ้นถึงร้อยละ 75 ยกเว้นในประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ที่การเติบโตของประชากรเมืองเป็นผลจากการเพิ่มตามธรรมชาติ

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเอเชีย พบอัตราการย้ายถิ่นภายในประเทศจากเขตชนบทสู่เมืองสูงตลอดสองทศวรรษ การย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองเป็นประโยชน์สำหรับผู้ย้ายถิ่นเองในแง่โอกาสทางการงานที่ดีกว่าในเขตชนบท งานในเมืองให้รายได้ที่มากกว่า อีกกรณีหนึ่งคือ ผู้ย้ายถิ่นที่มีการศึกษาทั้งจากเขตชนบทและเขตเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถหางานที่เหมาะสมกับความรู้ของตนได้จึงย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองที่มีงานที่เหมาะสมกับระดับความรู้มากกว่า การย้ายถิ่นนี้ยังมีหลากหลายรูปแบบทั้งการย้ายถิ่นตามฤดูกาล และการเดินทางแบบไปเข้าเย็นกลับด้วย

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายของเงินทุนไปทั่วโลก โลกของข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี ผู้ย้ายถิ่นออกส่วนใหญ่ย้ายเข้าสู่เขตเมืองในถิ่นปลายทาง โดยเฉพาะการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน อันเนื่องมาจากโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าและเพื่อความปลอดภัยจากภัยธรรมชาติและ ความขัดแย้งทางการเมือง

#### 4. ความเป็นเมือง

##### คำจำกัดความ “ความเป็นเมือง” ในต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ความเป็นเมือง (Urbanization) ยังไม่มีความหมายที่เป็นสากล แต่แต่ละประเทศจะตีความแตกต่างกันไปตามบริบท อาจให้ความหมายในเชิงการบริหารหรือการเมือง ตามขนาดประชากรที่อาศัยอยู่ (เกณฑ์ขั้นต่ำ ซึ่งโดยปกติ จะอยู่ที่ 2,000 คน) ตามความหนาแน่นของประชากร ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือสิ่งต่างๆที่สะท้อนความเป็นเมือง เช่น ถนนลาดยาง แสงไฟฟ้า และ การใช้น้ำ<sup>1</sup> ตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น เดนมาร์ก และฟินแลนด์ คำจำกัดความเมือง คือ ถิ่นที่อยู่ของประชากรตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป แต่สำหรับประเทศ

<sup>1</sup> UNDP. Sustainable Urbanization Strategy. United Nations Development Programme, 2016.

กรีซและรัฐบางแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา เมือง ต้องมีประชากรอย่างต่ำ 2,000 คน เม็กซิโก 2,500 คน เบลเยียม 5,000 คน และสเปน 10,000 คนขึ้นไป (UNDP, 2016)

คำจำกัดความ “ความเป็นเมือง” ในยุคแรก Ferdinand Tonnies, (1887) และ Emile Durkheim, (1893) ได้แบ่งตามความแตกต่างของชีวิตแบบเมืองและชีวิตชนบท โดยมองว่า ชนบท คือ ชุมชนที่ใช้กลไกความสมานฉันท์ในการดำรงอยู่ ผู้ที่อาศัยในชนบทจึงมีค่านิยมและสำนึกร่วมกัน ขณะที่ เมือง ผู้คนมีความสัมพันธ์ตามบทบาทหน้าที่ และมีลักษณะวิถีชีวิตแบบปัจเจก (ไพโรจน์ คงทวีศักดิ์, 2552)

ต้นศตวรรษที่ 20 Max Weber (1905) ศึกษาความเป็นเมือง ในยุโรปยุคกลาง พบว่า สิ่งที่ทำให้ชีวิตแบบชนบทและเมืองแตกต่างกัน คือ ตลาด (Marketplace) เพราะคนเมือง มักพึ่งพาการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในตลาดบ่อยครั้งและมากกว่าชนบท ต่อมา Louis Wirth (1938) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะที่จะอธิบายความเป็นเมืองว่า คือ ลักษณะทางประชากร 3 ประการ ได้แก่ ขนาดของประชากร ความหนาแน่น และความหลากหลายของประชากร โดยพบว่า คนเมือง มีความสัมพันธ์แบบฉาบฉวย และเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ มักอยู่อาศัยในพื้นที่จำกัด โครงสร้างความสัมพันธ์ของคนในเมืองมีความซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

Robert Park (1926) มอง “เมือง” ในเชิงนิเวศวิทยา โดยพิจารณาการกระจายตัวของกลุ่มพีชประเภทต่างๆ ในสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติกับการกระจายตัวตามธรรมชาติของกลุ่มคนภายในเมืองซึ่งพบว่า มีลักษณะคล้ายกัน ต่อมา มีการอธิบาย เมืองของสังคมตะวันตก ในมิติของการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ และการขยายตัวของเมือง แต่แนวคิดดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม เช่น แนวคิดที่มองว่ารูปแบบการแบ่งเขตและขยายตัวของเมืองมีลักษณะเป็นวงแหวน ซึ่งขยายตัวซ้อนกันออกจากศูนย์กลางเมือง และแนวคิดการขยายตัวของพื้นที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะเป็นเส้นรัศมีคล้ายอักษรตัววี (V) ซึ่งแผ่ออกมาจากศูนย์กลางของเมือง แนวคิดดังกล่าว มองว่า พื้นที่ที่เป็นเมือง คือ ศูนย์กลางธุรกิจ แต่เมืองในสังคมตะวันตกหลายแห่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะที่ย่านธุรกิจยังคงสะท้อนความเป็นเมือง แต่พื้นที่อื่นๆของเมือง เช่น ย่านการค้าปลีก ย่านอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมขนาดเล็ก ย่านที่พักอาศัยของชนชั้นผู้มีอันจะกิน ก็ได้กระจายตัวออกไปสู่บริเวณอื่นของเมืองมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่เหล่านั้นกลายเป็นเมือง โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ใกล้ศูนย์กลางธุรกิจก็เป็นได้ (ไพโรจน์ คงทวีศักดิ์, 2552)

#### *เมืองและชนบท แตกต่างกันอย่างไ*

Flood (2000) เสนอว่า มีหลายแนวทางที่จะแยกให้เห็นความแตกต่างของเมือง และชนบท ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่

1) *ขอบเขตการปกครอง* (Administrative) การกำหนดตามขอบเขตการปกครองนี้ทำให้มีความหมายที่สอดคล้องกันกับการให้ค่านิยมที่ประเทศส่วนใหญ่ใช้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบัน ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชากรมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีการขยายพื้นที่ของการตั้งถิ่นฐานออกไปเป็นที่อยู่อาศัย ธุรกิจการค้า ฯลฯ ทำให้เกิดปัญหาในการแยกความเป็นพื้นที่เมือง เช่น การกำหนดพื้นที่ “เทศบาล” ของประเทศไทย

2) *ลักษณะทางประชากร* เป็นการกำหนดเกณฑ์จากจำนวนประชากร และหรือความหนาแน่นของประชากรที่ชัดเจน ซึ่งพบว่า แต่ละประเทศมีการกำหนดเกณฑ์ที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศออสเตรเลีย กำหนดพื้นที่เมืองจากจำนวนประชากร 200 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร หรือในประเทศไทยที่เทศบาลตำบล ซึ่งเป็นพื้นที่เมือง กำหนดเกณฑ์ไว้ที่ประชากร 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร Flood (2000) มองว่า การใช้ความหนาแน่นของประชากรคำนวณได้จากทั้งข้อมูลสำมะโนประชากร และทะเบียนราษฎร อย่างไรก็ตาม แม้การใช้เกณฑ์นี้จะสะท้อนภาพการตั้งถิ่นฐานที่แท้จริงได้ แต่อาจมีพื้นที่ ที่เป็นลักษณะผสมผสานของการใช้พื้นที่เมืองและชนบท ซึ่งตามเกณฑ์นี้ พื้นที่ที่มีความหนาแน่นน้อย แต่มีการใช้พื้นที่แบบผสมเมือง-ชนบท (Mix of urban and rural uses) อาจไม่ถูกนับว่าเป็นเมือง

3) *ลักษณะการใช้ที่ดิน* พื้นที่ที่ถูกกำหนดว่า เมือง ตามลักษณะการใช้ที่ดิน เช่น เป็นพื้นที่ที่มีระบบการคมนาคม มีการใช้ที่ดินที่จัดเป็นพื้นที่สันหนนาการ โรงงานอุตสาหกรรม สถาบันต่างๆ ค่ายทหาร สนามบิน เป็นต้น แต่พื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นพื้นที่ ที่มีประชากรหนาแน่นต่ำ

4) *ลักษณะการประกอบอาชีพ* เป็นการกำหนดพื้นที่เมืองตามลักษณะการประกอบอาชีพของประชากรที่ไม่ใช่อาชีพเกษตรกรรม ซึ่งการแยกแยะเมืองและชนบท ที่ใช้ประชากรเป็นเกณฑ์จะมีปัญหามากกว่าการใช้พื้นที่ เพราะประชากรที่อยู่ในเขตชนบทอาจมีลักษณะของความเป็นประชากรเมืองอยู่ หรือมีรายได้จากการปฏิสัมพันธ์กับเมือง เป็นต้น

5) *ลักษณะการเดินทางไปทำงาน* เป็นเกณฑ์กำหนดพื้นที่ เมือง หรือ Ex-urban ที่ดูจากสัดส่วนประชากรในพื้นที่ที่เดินทางเข้ามาทำงานในเมือง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ที่ร้อยละ 15 ประเทศออสเตรเลีย กำหนดที่ร้อยละ 10 ซึ่งเป็นการกำหนดพื้นที่เป็น Ex-urban พื้นที่ชานเมือง (Peri-urban) ที่อยู่รอบพื้นที่เมือง (Built-up area) ซึ่งเป็นวิธีการที่ประเทศพัฒนาใช้ ข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการจะได้จากคำถามเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน การเดินทางไปทำงาน ระยะเวลาในการเดินทางไปทำงาน

นอกจากนี้ยังมีการใช้ลักษณะของการมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น การมีไฟฟ้าใช้ ระบบการใช้บริการน้ำประปา โทรศัพท์) ซึ่งในปัจจุบันก็มีการเข้าถึงมากขึ้น การใช้เกณฑ์นี้จึงอาจไม่ชัดเจน ไม่ได้ดีเท่าที่ควร

#### **นิยามเมืองในปัจจุบัน: พัฒนาการของการนิยามเมือง**

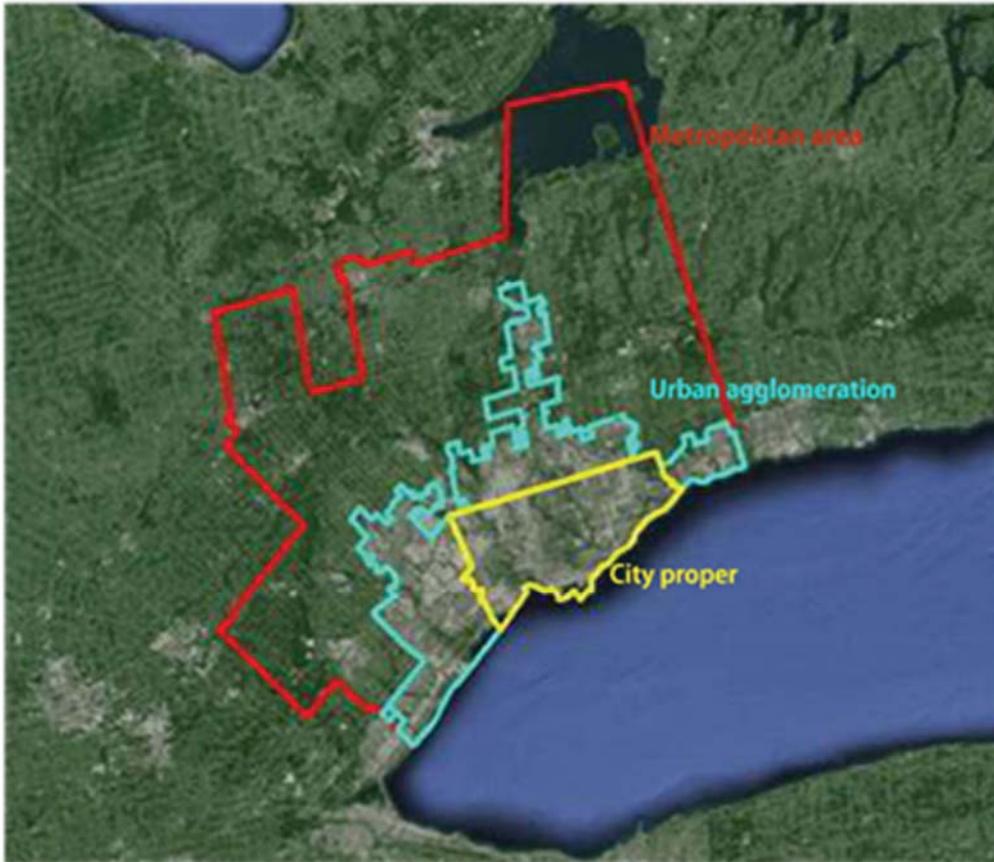
องค์การสหประชาชาติ (UN) และ องค์การอนามัยโลก (WHO) ซึ่งเป็นองค์กรระดับโลกในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ได้ให้ความหมายสากลไว้ว่า คือ เมือง การที่มีสัดส่วนการอยู่อาศัยของประชากรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ เมือง ยังเป็นกระบวนการ (process) เพิ่มขึ้นของประชากรจำนวนมากที่เข้ามาอยู่ในอาศัยในพื้นที่จำกัด (United Nations, 1997) ขณะที่ โดยองค์การอนามัยโลกมอง “ความเป็นเมือง” ว่าเป็น *กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์สังคมและสิ่งแวดล้อมของทุกภาคพื้นทวีปทั่วโลก* ซึ่งเป็นผลมาจากการอพยพของประชากรจากพื้นที่ชนบทและการเติบโตตามธรรมชาติของประชากรในเขตเมือง ข้อมูลเมื่อปี 2007 พบว่า การอยู่

อาศัยของประชากรโลกในตัวเมือง (Towns) และเมืองใหญ่ (Cities) มีมากกว่า 50% เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของโลก โดยมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ (WHO, 2018)

นอกจากนี้ นิยามของเมืองที่นานาชาติใช้กันอย่างกว้างขวาง ปัจจุบัน มีหลากหลายแนวคิดที่เชื่อมกับเรื่องพื้นที่เมือง (Urban area) และกลุ่มเมือง (Urban agglomeration) ซึ่งบางครั้งก็มีความหมายไปในทางเดียวกัน ปลายศตวรรษที่ 20 Compendium of Human Settlement Statistics (UNCHS, 1995) ได้นิยาม **พื้นที่เมือง** ว่าเป็นเขตเมืองใหญ่ (City proper) หรือ เขตเมือง (Town proper) รวมถึงพื้นที่ชานเมือง ชายขอบ หรือชายแดนที่มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่น ขณะที่ นิยามของ **กลุ่มเมือง** หมายถึง การรวมกันของอาณาเขตที่เจริญเติบโตเป็นเมือง 2 แห่งขึ้นไปหรือมากกว่านั้น โดยรวมกันเป็นพื้นที่อยู่อาศัยหนึ่งเดียวขนาดใหญ่ที่ไม่ได้วางแผนหรือมีรูปแบบตายตัว จึงเห็นได้ว่า นิยามของ พื้นที่เมือง และกลุ่มเมือง จะเน้นการเชื่อมกันทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากร เข้าไปเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว (Physical joining of higher density area) (Flood, 2000)

หากพิจารณาในเชิงบทบาทหน้าที่ นอกจากเมืองจะเป็นพื้นที่ที่คนจำนวนมากอาศัยอยู่ และมีการทำกิจกรรมร่วมกันแล้ว เมืองยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครอง ธุรกิจการค้า และการคมนาคมด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันมาก คือ การกำหนดขอบเขตที่แน่ชัดของเมือง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานสากลในการกำหนดขอบเขตของเมือง United Nations เสนอว่า สิ่งที่สามารถบ่งชี้ขอบเขตของเมืองได้ในเบื้องต้นมี 3 ลักษณะ (United Nations, 2016) ดังนี้

- 1) **เขตเมือง (City proper)** คือ ขอบเขตของเมืองตามการแบ่งเขตการปกครอง
- 2) **กลุ่มเมือง (Urban agglomeration)** เป็นการกำหนดพื้นที่เมืองจากขอบเขตเมืองหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะต่อเนื่องกันไป
- 3) **มหานคร (Metropolitan area)** ใช้ระดับของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เชื่อมโยงกัน อาจใช้การเชื่อมโยงกันทางการค้าหรือแบบแผนการเดินทางแบบไปเข้าเย็นกลับ



ภาพ 1 แผนที่แสดง City proper, Urban agglomeration และ Metropolitan area ของเมือง Toronto ประเทศแคนาดา  
ที่มา: The World's Cities in 2016 Data Booklet (United Nations, 2016)

The 2014 revision of World Urbanization Prospects (WUP) พยายามที่จะใช้แนวคิดกลุ่มเมือง (Urban agglomeration) ในการคาดประมาณประชากรเมือง ในกรณีที่ข้อมูลเอื้ออำนวยให้สามารถทำได้ แต่บ่อยครั้งจำเป็นต้องใช้แนวคิดเขตเมือง (City proper) หรือมหานคร (Metropolitan area) เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบในแต่ละปีได้

#### **แนวคิดกลุ่มเมือง (Urban agglomeration): พัฒนาการของ เมือง**

Fang และ Yu (2017) ได้สำรวจพัฒนาการของกลุ่มเมืองจากงานวิจัยมากกว่า 30,000 ชิ้น ตลอดระยะเวลา 100 ปี พบว่ามีคำศัพท์ที่ใช้เรียกกลุ่มเมืองมากมาย เช่น urban regions, urban clusters, urban and township cluster, town ship agglomeration, clustered cities, concentrated urban areas, metropolitan areas, urban economic zones, expanded metropolitan areas, urban-rural integrated regions, metropolitan regions, mega metropolitan regions, megalopolis, MIRs, new urban cluster

belt city assembly, city-region organization, city community และอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างมีลักษณะร่วมกันบางประการ Fang และ Yu ได้สรุปออกมาได้ 6 มุมมอง คือ

1. มุมมองทางนิเวศวิทยา (Ecological perspective) กลุ่มเมืองเป็นผลมาจากพัฒนาการของพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป กลุ่มเมืองที่เกิดขึ้นเป็นกระบวนการภายในตนเอง (self-organizing process) และรูปลักษณะภายนอกของกลุ่มเมืองเป็นผลมาจากการเติบโตในทุก ๆ ด้าน

2. มุมมองเชิงสถิติ/ปริมาณ (Statistical/quantitative perspective) โดยพิจารณาจากขนาดและคุณลักษณะของกลุ่มเมืองซึ่งมักใช้ความหนาแน่นประชากร หน้าที่ของเมืองใหญ่่น้อยภายในกลุ่มเมือง ในกลุ่มเอง และความต่อเนื่องของภูมิทัศน์ที่คล้ายคลึงกัน

3. มุมมองเชิงการเชื่อมโยงของหน้าที่ของเมืองต่าง ๆ ในกลุ่มเมืองและการเข้าถึง (Functional interconnectivity and accessibility) หน้าที่ของเมืองในกลุ่มเมืองถูกกำหนดตามแนวคิดตามเขตเศรษฐกิจในเขตเมือง (Urban functional economic zone) ซึ่งตัวชี้วัดประกอบด้วยอัตราการเดินทางแบบไปเช้าเย็นกลับ (Commuting rate) และอัตราการกลายเป็นเมืองของพื้นที่รอบ ๆ เมืองศูนย์กลาง

4. มุมมองจากจำนวนประชากรชั้นต่ำในเขตเมืองศูนย์กลาง หากจำนวนประชากรในเมืองต่าง ๆ ภายในกลุ่มเมืองถึงเกณฑ์ก็จะจัดให้อยู่ในกลุ่มเมืองเดียวกัน

5. มุมมองจากจำนวนประชากรชั้นต่ำในเขตรอบ ๆ เมือง หากจำนวนประชากรและจำนวนที่อยู่อาศัยในเขตรอบ ๆ เมืองศูนย์กลางถึงเกณฑ์ก็จะจัดให้อยู่กลุ่มเมือง

6. มุมมองจากระยะทางระหว่างเมืองศูนย์กลางถึงเขตรอบนอกสุดของกลุ่มเมือง หากระยะทางจากเมืองศูนย์กลางถึงเขตรอบนอกสุดอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดให้ถือว่าอยู่ในกลุ่มเมืองเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น การใช้เกณฑ์ที่ประชากรในเขตรอบนอกสุดของกลุ่มเมืองสามารถเดินทางเข้าสู่เมืองศูนย์กลางแบบไปเช้าเย็นกลับได้ภายใน 4 ชั่วโมง

นอกจากนี้ Fang และ Yu ยังสรุปตัวชี้วัดที่ใช้ในการกำหนดกลุ่มเมืองไว้ 4 ตัวชี้วัด คือ

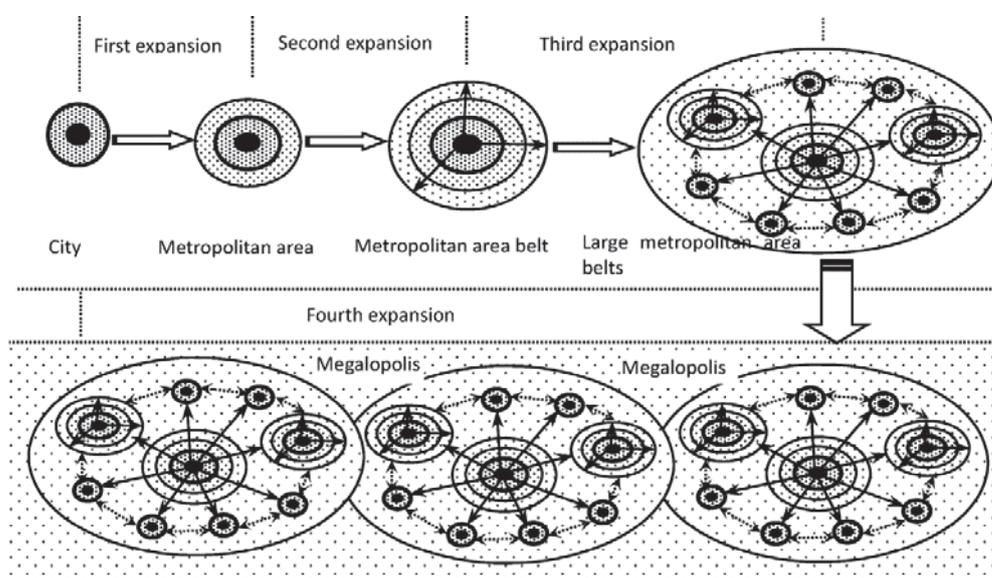
1. จำนวนเมืองศูนย์กลางและขนาดประชากร กลุ่มเมืองเป็นพื้นที่ต่อเนื่องที่มีเมืองศูนย์กลางหนึ่งเมืองหรือพื้นที่ที่ประกอบด้วยกลุ่มเมืองที่มีความเป็นเมืองและธุรกิจสูง ที่ดึงดูดให้คนอพยพเข้ามา ทำให้มีประชากรหนาแน่น ยกตัวอย่างเช่น มหานครนิวยอร์ก ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีศูนย์กลางอยู่ที่นิวยอร์กซิตี กลุ่มเมือง Tokaido ของประเทศญี่ปุ่น มีศูนย์กลางอยู่ที่ โตเกียว โอซากา นะโงะยะ กลุ่มเมืองบริเวณที่ราบลุ่มปากแม่น้ำแยงซีในประเทศจีน มีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองเซี่ยงไฮ้ เป็นต้น นอกจากนี้จำนวนของประชากรก็เป็นตัวชี้วัดในการกำหนดกลุ่มเมืองที่สำคัญเช่นกัน สำหรับ Megalopolis ควรมีขนาดตั้งแต่ 35-250 ล้านคน แต่บางครั้งก็กำหนดให้ใช้จำนวนประชากรที่ 25 ล้านคนเป็นจำนวนประชากรชั้นต่ำ

2. ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ภายในกลุ่มเมืองจะต้องมีเครือข่าย (การเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้า เงินทุน ข้อมูลข่าวสาร) และจุดเชื่อมต่อ (เมืองศูนย์กลางและพื้นที่รอบ ๆ ศูนย์กลาง) โดยเครือข่ายระหว่างเมืองศูนย์กลางและพื้นที่รอบ ๆ เมืองศูนย์กลางจะมีความเข้มข้นสูงมาก

3. กลุ่มเมืองมีหน้าที่ที่สมบูรณ์ภายในและเชื่อมกันตามลำดับศักดิ์ของเมือง ภายในกลุ่มเมืองจะมีเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กมากมายเกี่ยวโยงไปกับเมืองศูนย์กลาง ยกตัวอย่างเช่น BosWash Megalopolis ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีเมืองบอสตันเป็นศูนย์กลางการศึกษา เทคโนโลยี แนวคิด และการเมือง นิวยอร์กเป็นศูนย์กลางด้านการค้าและการเงิน ฟิลาเดลเฟียเป็นศูนย์กลางด้านการผลิต บัลติมอร์คือเมืองท่าเรือสำคัญ และวอชิงตัน ดี. ซี. เป็นศูนย์กลางทั้งทางการปกครอง การบริหาร ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม เป็นต้น

4. มีแรงกระตุ้นสำหรับการพัฒนาภายในกลุ่มเมือง ทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจ การบริโภค การค้าขาย การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการแลกเปลี่ยนข่าวสารล้วนเป็นปัจจัยกระตุ้นให้กลุ่มเมืองเติบโตขึ้น

ท้ายที่สุด Fang และ Yu (2017) ยังได้สรุปพัฒนาการของการขยายตัวทางพื้นที่ของกลุ่มเมืองไว้ว่า ด้วยแรงขับเคลื่อนของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ การข่าวสาร การผลิตแบบอุตสาหกรรม การคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว และนโยบาย ส่งผลให้เกิดพัฒนาการของกลุ่มเมือง ซึ่งมี 4 ชั้น ประกอบด้วย 1) Cluster of cities 2) Metropolitan areas 3) Metropolitan area belt และ 4) Megalopolis (MIR) รายละเอียดดังภาพที่ 2



ภาพ 2 พัฒนาการการขยายตัวของกลุ่มเมือง  
ที่มา: Fang และ Yu (2017)

เมืองขนาดใหญ่อย่างกรุงโตเกียว ถือเป็นกลุ่มเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก มีประชากรอาศัยอยู่ถึง 38 ล้านคน ตามมาด้วย เดลี (Delhi) ด้วยประชากร 25 ล้านคน เซี่ยงไฮ้ที่มีประชากรอาศัย 23 ล้านคน และเม็กซิโกซิตี มุมไบ และเซาเปาโล ที่แต่ละมีประชากรเท่า ๆ กัน คือ 21 ล้านคน ในปี 2030 มีการคาดประมาณไว้ว่า จะมีอภิมหานครเพิ่มขึ้นเป็น 41 แห่ง ที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน แต่โตเกียวยังคงได้รับการคาดการณ์ไว้ว่าเป็นอภิมหานครที่ใหญ่ที่สุด ถึงแม้จะมีจำนวนประชากรลดลงเหลือเพียง 37 ล้านคนก็ตาม ส่วน เดลี (Delhi) คาดว่าจะยังคงเป็นอภิมหานครอันดับสองของโลกรองจากโตเกียว แต่ด้วยประชากรที่เพิ่มขึ้นจนเกือบเทียบเท่ากับโตเกียวคือ 36 ล้านคน (United Nations, 2014)

หลายทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มเมืองขนาดใหญ่ที่สุดของโลกพบได้มากในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว แต่ในปัจจุบันเมืองขนาดใหญ่พบได้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยกลุ่มเมืองที่มีการเติบโตเร็วที่สุดคือกลุ่มเมืองขนาดกลางและกลุ่มเมืองที่มีประชากรน้อยกว่า 1 ล้านคน ในทวีปเอเชียและแอฟริกา (United Nations, 2014)

### **เมือง: อภิมหานคร (Megacities)**

แนวโน้มปัจจุบัน พบว่า เมือง และมหานครหลายแห่งขยายตัวกลายเป็นอภิมหานคร (Megacities) ซึ่งหมายถึง เมืองที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน โดยพบว่า เมื่อปี 2016 มีอภิมหานคร 31 แห่งทั่วโลก และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 41 แห่ง ในปี 2030 อภิมหานคร 31 แห่ง มีถึง 24 แห่งที่ตั้งอยู่ในประเทศด้อยพัฒนา ประเทศจีนเพียงประเทศเดียวมีอภิมหานครถึง 6 แห่ง และอินเดียมี 5 แห่ง นอกจากนี้ ยังได้คาดประมาณว่า จะมีอภิมหานครเกิดใหม่อีก 10 แห่ง ที่เกิดในประเทศด้อยพัฒนา ประกอบด้วย Lahore (Pakistan), Hyderabad (India), Bogotá (Colombia), Johannesburg (South Africa), Bangkok (Thailand), Dares Salaam (Tanzania), Ahmadabad (India), Luanda (Angola), Ho Chi Minh City (Viet Nam) และ Chengdu (China) อย่างไรก็ตาม สำหรับทวีปเอเชีย มีการคาดการณ์ว่า กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น จะยังคงเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดในโลกในปี 2030 รองลงมาคือ กรุงเดลี ประเทศอินเดีย ซึ่งคาดว่าจะมีประชากรเพิ่มขึ้นถึง 10 ล้านคนในปี 2030

### **กระบวนการการกลายเป็นเมืองในภูมิภาคอาเซียน**

McGee และ Greenberg (1992) ได้ศึกษาถึงการเกิดขึ้นของกระบวนการกลายเป็นเมืองในระดับภูมิภาคเอเชีย (Region-based urbanization) หรือในการศึกษานี้เรียกว่า Extended Metropolitan Region (EMR) ใน ASEAN โดยเลือกศึกษาที่ Bangkok, Kuala Lumpur, Singapore, Jakarta และ Manila การเติบโตในรูปแบบมหานครขยาย (Extended Metropolitan Region: EMR) นี้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ดังนี้

1) ภูมิภาคดังกล่าวถือเป็นพื้นที่ที่หลักของเติบโตของ GDP ในประเทศ อีกทั้งยังเป็นแหล่งการลงทุนจากต่างประเทศ

2) ภูมิภาคนี้มี 3 องค์ประกอบ คือ เมืองศูนย์กลาง (City core) พื้นที่มหานคร (Metropolitan area) และพื้นที่ส่วนต่อขยายของมหานคร (Extended metropolitan Region: EMR) โดยพบว่า ส่วน EMR เป็นส่วนที่กิจกรรมภาคการเกษตรลดลง และกิจกรรมนอกภาคเกษตรได้เติบโตขึ้น ได้แก่ อุตสาหกรรมที่เป็นผลมาจากการ

กระจายอุตสาหกรรมออกจากศูนย์กลาง (Industrial decentralization) และธุรกิจที่มีการเติบโตรวดเร็ว (Start-up) ซึ่งเป็นผลมาจากทั้งการลงทุนจากคนในพื้นที่และการลงทุนจากต่างประเทศ

3) รูปแบบการเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นนี้ส่งผลต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว การสร้างที่อยู่อาศัย (ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) และการสร้างเส้นทางคมนาคมหลากหลายรูปแบบ

ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมมีลักษณะที่ภายในภูมิภาคนี้มีการผสมผสานของกิจกรรมในพื้นที่ กล่าวคือ คริวเรือนและหมู่บ้านซึ่งยังต้องพึ่งพากิจกรรมทางการเกษตรอยู่ แต่รายได้บางส่วนก็มาจากการงานในสนามกอล์ฟ นิคมอุตสาหกรรม และการอยู่อาศัยในที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราว (Squatter encampment) ส่วนรอบนอกของภูมิภาคนี้ (Outer region) เกิดการผสมผสานของวิถีชีวิตและความหลากหลายของโอกาสการได้มาซึ่งรายได้ เนื่องจากมีโอกาสทางรายได้หลากหลายรูปแบบ

#### **“เมือง” : ความหมายตามแผนพัฒนาเมืองของประเทศไทย**

สำหรับประเทศไทย “เมือง” ถูกตีความจากการแบ่งเขตการปกครองตามกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย โดยจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งท้องถิ่น เป็นเทศบาล โดยดูจากความหนาแน่นของประชากรและรายได้ ตัวชี้วัดความเจริญของชุมชนที่สอดคล้องกับความเป็นเมือง ภายหลังการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. 2542 มีผลให้ พื้นที่เขตสุขาภิบาล ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เกิดเทศบาลทั้งสิ้น 1,129 แห่ง และบางแห่งกำหนดให้เป็นเมืองในรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม พบปัญหาในการกำหนดความเป็นเมืองตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพราะพบว่า มีพื้นที่เทศบาลตำบลบางแห่งยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ในทางกลับกัน แม้ว่าพื้นที่บางแห่ง จะมีความทันสมัย และมีการผลิตเพื่อการค้า ผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น แต่หากไม่ได้ประกาศว่าเป็นเขตเทศบาล ก็จะถูกตีความว่าเป็น ชนบท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561ก) การตีความ เมือง กับ ชนบท ที่ยังไม่ชัดเจน ส่งผลต่อการบริหารจัดการพื้นที่เมือง ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้เมืองเติบโตแบบไร้รูปแบบ และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยอยู่ รวมทั้งสังคม และสิ่งแวดล้อม

Flood (2000) ได้เสนอแนวคิดการจำแนกเมืองสำหรับประเทศไทย โดยอ้างอิงแนวคิดของประเทศแคนาดาและออสเตรเลียเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยเน้นว่า ให้ใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรในหน่วยที่ย่อยที่สุดในการจำแนก เมือง โดยในเบื้องต้นให้ใช้เกณฑ์จำนวนประชากรตั้งแต่ 1,000 คน และความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 400 คน ต่อตารางกิโลเมตร

#### **ประชากรแฝง: ความสำคัญต่อการกระจายตัวของประชากรไทยที่ผ่านมา**

ที่ผ่านมา การศึกษาเรื่องการกระจายตัวของประชากร จะใช้ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรในการคำนวณจำนวนประชากรที่กระจายอยู่ในเมืองต่างๆ แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของประชากร โดยการอพยพ ย้ายถิ่น ด้วยสาเหตุต่างๆ รวมถึง การท่องเที่ยว ส่งผลกระทบต่อความสมดุลในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากร และเกิดปัญหา

การเข้าถึงบริการของภาครัฐ อาทิ การศึกษา การรักษาพยาบาล เนื่องจากไม่สามารถทราบความเป็นจริงการกระจายตัวของประชากรในพื้นที่ ซึ่งมีผลต่อผู้กำหนดนโยบายที่ไม่สามารถจัดสรรสาธารณสุขบุคคลและทรัพยากรให้เพียงพอต่อความต้องการ ดังนั้น การสำรวจประชากรแฝงจึงมีความสำคัญในการแก้ปัญหาการกระจายตัวของประชากรอย่างมาก

การศึกษาการกระจายตัวของประชากรโดยนำข้อมูลประชากรแฝงมาใช้ ทำให้รู้ถึงจำนวนประชากรที่แท้จริง และสามารถคาดการณ์การกระจายตัวของประชากรได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น โดยพบว่า ในอดีตการกระจายตัวและความหนาแน่นของประชากร มักกระจุกตัวอยู่ในศูนย์กลางของเมือง แต่สถานการณ์ปัจจุบัน มีการกระจายตัวของประชากรออกไปรอบนอกมากขึ้น ส่งผลให้ความหนาแน่นของประชากร ไม่ได้อยู่ในศูนย์กลางของเมืองมากเท่าในอดีต

ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2560 พบว่า ประชากรแฝง (ผู้ที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน) มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 13 คน ต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร เมื่อเทียบกับความหนาแน่นของประชากรที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และพบว่า กรุงเทพมหานคร มีความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้นมากที่สุดถึง 1,298 คน ต่อพื้นที่ 1 กิโลเมตร ซึ่งเดิม ถ้าคำนวณเฉพาะประชากรที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน กรุงเทพมหานครจะมีความหนาแน่นของประชากร 4,277.2 คน ต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร ทำให้กรุงเทพมหานคร มีความหนาแน่นของประชากรมากถึง 5,575.2 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร รองลงมา คือ จังหวัดสมุทรปราการ มีความหนาแน่นของประชากร 683.6 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร นนทบุรี มีประชากร 560.6 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561ข)

ข้อมูลประชากรแฝงทั้งประเทศ เมื่อปี 2560 มีทั้งสิ้น 8.07 ล้านคน (ร้อยละ 11.9) จากประชากรทั้งหมด 67.70 ล้านคน โดยพบว่า เป็น**ประชากรแฝงกลางคืน** 6.75 ล้านคน (ร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ) ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลร้อยละ 69.6 ของประชากรแฝงกลางคืนทั้งหมด ส่วน**ประชากรแฝงกลางวัน**มีทั้งสิ้น 1.32 ล้านคน (ร้อยละ 1.9 ของประชากรทั้งประเทศ) ส่วนใหญ่เป็นคนที่เข้ามาทำงานในเขตเทศบาลมากที่สุด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561ข)

หากเปรียบเทียบการกระจายตัวของประชากรแฝงกลางวันและกลางคืน พบว่า ประชากรแฝงกลางวันที่เข้ามาทำงานจะกระจายอยู่เขตปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ในจังหวัดนนทบุรี (ร้อยละ 19.4) รองลงมาคือ จังหวัดปทุมธานี (ร้อยละ 16.2) กรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 13.4) จังหวัดสมุทรปราการ (ร้อยละ 10.2) และสมุทรสาคร (ร้อยละ 3.8) ตามลำดับ ส่วนประชากรแฝงกลางวันที่เข้ามาเรียนหนังสือมากที่สุดในจังหวัดนนทบุรี (ร้อยละ 19.7) รองลงมาคือ จังหวัดสมุทรสาคร (ร้อยละ 15.6) จังหวัดสมุทรปราการ (ร้อยละ 14.7) กรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 8.5) และจังหวัดปทุมธานี (ร้อยละ 7.5) ตามลำดับ

## 5. นโยบายพัฒนาเมืองระดับสากลและแนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน

นับตั้งแต่ UN มีโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติครั้งแรก (UN-Habitat 1 Human settlement) เมื่อปี 1976 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกระตุ้นการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน กระทั่งปัจจุบันเป็นเวลา 40 ปี ของการพัฒนา ตัวชี้วัดเมืองยั่งยืน ก็พัฒนาตามไปด้วย

### ตาราง 2.3 การพัฒนาเมืองในระดับสากล

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ/จุดเน้นการพัฒนา/ตัวชี้วัด
1976	Habitat 1 Human settlement	United Nations	
1978	OECD directorate of The Environment relaunches research on environmental and economics linkages	OECD	เผยแพร่งานวิจัยที่เชื่อมโยงระหว่างด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม
1980	IUCN Conservation of nature	International Union for Conservation of Nature (IUCN)	เรียกร้องให้นานาชาติมีกลยุทธ์การพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม
1983	Development alternative		ส่งเสริมความเท่าเทียม เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร และพัฒนาศักยภาพมนุษย์
1984	“Our common future” [International conference on environment and economic]	OECD	มติการประชุม ให้ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับสิ่งแวดล้อม
1986	Healthy city	WHO	มุ่งพัฒนาสังคมในทุกด้าน เพื่อให้เป็นสังคมสุขภาวะ โดยกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของเครือข่าย และการสื่อสารประชาสัมพันธ์
1987	Brundtland “Sustainable development in “Our common future”		กล่าวถึง ความท้าทายของเมือง ที่เป็นปัญหาของการพัฒนา ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยสรุปว่า การจะพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ต้องประกอบด้วย 3 เรื่อง 1) การเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ/จุดเน้นการพัฒนา/ตัวชี้วัด
			2) ความเท่าเทียมทางสังคม 3) การรักษาสิ่งแวดล้อม
1990	International Institute for Sustainable Development (IISD)		ตีพิมพ์รายงาน Earth Negotiations Bulletin ซึ่งเป็นข้อตกลงระดับนานาชาติในด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
1992	Earth Summit	UN	เป็นการติดตามความคืบหน้าการดำเนินโครงการการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายหลังจากที่มีการออก Brundtland Report ไปแล้ว 5 ปี และมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ผลการประชุม ส่งผลให้มี 1) ข้อตกลงว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ 2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ 3) หลักการในการจัดการป่าไม้ 4) ปฏิญญาโรว่าด้วยการจัดการป่าไม้ 5) แผนปฏิบัติการ 21
1993	First Meeting on UN Commotion on Sustainable Development	UN	ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ จัดขึ้นเพื่อเป็นการยืนยันการก่อตั้งองค์กรและเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระดับนานาชาติและอธิบายถึงบทบาท ความสามารถในการตัดสินใจระหว่างรัฐบาลด้วยกัน
1994	Global Environment Facility		เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนช่วยเหลือ สนับสนุนด้านการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประเทศซีกโลกใต้
1996	The United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)	UN	เป็นการประเมิการทำงาน ตั้งแต่ประชุม Habitat 1 โดยมีผู้แทนจากทั่วโลกเข้าร่วมการประชุม 171 ประเทศ มีข้อตกลงมากกว่า 100 ข้อ และข้อเสนอแนะกว่า 600 ประการ เนื้อหาหลักของการประชุมครั้งนี้ คือ ที่พักอาศัยที่เพียงพอต่อมนุษย์ทุกคน และการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานที่ยั่งยืนภายใต้โลกแห่งความเป็นเมือง
1997	Asian Ecological and Financial Chaos		เป็นช่วงที่เกิดวิกฤตการเงินและระบบนิเวศทั่วโลก จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงกับสังคมมนุษย์
1999	Third WTO Ministerial Conference	WTO	มีการประท้วงของผู้ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ และแสดงออกถึงสัญลักษณ์ของยุคใหม่ในการเผชิญหน้าระหว่างผู้รับผิดชอบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2000	UN Millennium Development Goals (MDGs)	UN	มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 8 เป้าหมายหลัก 18 เป้าหมายย่อย (Lomazzi, Borisch and Laaser, 2014)

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ/จุดเน้นการพัฒนา/ตัวชี้วัด
2001	Fourth WTO Ministerial Conference		หารือเรื่องปฏิญญาด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
2002	World Summit on Sustainable Development : WSSD (Rio+10)		UN จัดประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (การประชุม Rio+10) เพื่อติดตามการดำเนินงานตาม Agenda 21 และผลลัพธ์อื่น ๆ จากการประชุม UNCED ที่ประชุม ให้การรับรองเอกสาร 2 ฉบับ คือ Type I Outcome และ Type II Outcome
2005	The Millennium Ecosystem Assessment		มีการประเมินระบบนิเวศแห่งสหัสวรรษ เพื่อจัดตั้งแนวทางปฏิบัติทางวิทยาศาสตร์ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ และใช้ระบบนิเวศอย่างยั่งยืน โดยเมื่อปี 2000 ได้มีการประเมินและเผยแพร่สถานะและแนวโน้มของระบบนิเวศวิทยาโลก และระบบต่างๆที่เกี่ยวข้อง
2008	Green Economy Ideas Enter the Mainstream		ประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันตกพยายามที่จะพัฒนาไปในแนวทางที่ยั่งยืน โดยพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมทางสังคม และสิ่งแวดล้อม ควบคู่กันไป เพื่อพัฒนาไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ เป็น เศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดการปล่อยคาร์บอน ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและคำนึงถึงการมีส่วนร่วม
2009	Green Growth Declaration G7 Agrees on Phase-out Fossil Subsidies		OECD ได้นำเรื่อง Green growth มาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีประเทศสมาชิก 34 ประเทศ เพื่อสนับสนุนกลไกการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรัฐมนตรีร่วมลงนามในปฏิธานด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม เทคโนโลยี และการพัฒนา ในกรอบที่ครอบคลุมทุกมิติ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะเศรษฐกิจโลกเผชิญความท้าทายของผลกระทบจากการพัฒนาที่ผ่านมา
2010	The Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change		เป็นการประชุม เพื่อเรียกร้องให้มีการก่อตั้งกองทุน green climate และศูนย์ climate technology center และเครือข่ายหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
2012	The United Nations Conference on Sustainable	UN	มีการประชุมนานาชาติด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน ครั้งที่ 3 โดยมีจุดหมายเพื่อให้เกิดความปรองดองระหว่างเป้าหมายด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของชุมชนโลก หัวข้อการประชุม ได้แก่ การสร้างเศรษฐกิจสีเขียว การปรับปรุงพัฒนาการความร่วมมือ

ปี	นโยบาย/การประชุม/วาระ	หน่วยงาน	ประเด็นสำคัญ/จุดเน้นการพัฒนา/ตัวชี้วัด
	Development: UNCSO (Rio+20)		ระดับนานาชาติในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผลการประชุม เป็นเอกสารเรียกว่า The Future we want ที่มีรัฐบาลกว่า 192 รัฐบาลลงนามเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมือง และประกาศยอมรับเพื่อส่งเสริมอนาคตที่ยั่งยืน
2015	Sustainable Development Goals: SDGs		UN ประกาศเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ 5 องค์ประกอบ ได้แก่ คน ความเจริญ มั่งคั่ง ความเป็นพันธมิตร ความสงบ สันติ สุข และปกป้องโลก มีการกำหนดกรอบการพัฒนาขึ้นใหม่ ในลักษณะการพัฒนาเป็นมิติ
2016	United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development : Habitat III		เป็นการประชุมเพื่อให้ทั่วโลกตระหนักถึงความเป็นเมืองอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญต่อการนำวาระแห่งชาติฉบับใหม่ซึ่งเน้นประเด็นด้านเมืองที่ได้มีการปรับปรุงจาก the Habitat Agenda of Istanbul ปี 1996 มาปฏิบัติจริง จุดประสงค์หลักของการประชุมในครั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจในข้อตกลงทางการเมืองในการพัฒนาชุมชนเมืองอย่างยั่งยืนฉบับใหม่

ที่มา: วิจิตรบุษบา มารมย์., 2560

จากการศึกษาแนวคิดในการพัฒนาความเป็นเมืองตั้งแต่อดีต มุ่งไปที่มิติด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจส่งผลต่อการเกิดความเป็นเมือง ความหนาแน่นของประชากรในย่านเศรษฐกิจ และการขยายเมือง ขณะเดียวกันการจะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้ตามนโยบาย ก็จะต้องอาศัยกลไกความเป็นเมืองที่มีผู้คนอาศัยอยู่จำนวนมาก ในการผลักดันให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่มีทั้งอุปสงค์และอุปทานควบคู่กันไปด้วย

การกระตุ้นความเป็นเมือง โดยผ่านนโยบายเศรษฐกิจ เริ่มขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีการใช้ทฤษฎี ขั้วการเติบโต (Growth poles theory) ที่มองว่า หากเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริเวณหนึ่ง ก็จะนำไปสู่ความเป็นเมืองในบริเวณนั้นตามมา ซึ่งรัฐบาลจะต้องเตรียมการพัฒนาเพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรม เช่น ต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีความพร้อมเพื่อรับกับจำนวนประชากรที่หลั่งไหลเข้าเมือง โดยพบว่า ในประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูง จะนำไปสู่ความเป็นเมืองมากกว่าประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่า

หลังปี 2000 มีผลการศึกษามากมายชี้ว่า แม้ระดับความเป็นเมือง มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับรายได้ต่อหัว แต่*อัตราการเติบโตของเมือง ไม่มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัว*ในทุกกลุ่มประเทศ สอดคล้องกับการศึกษาของ Annez and Buckley (2009) และ Chen, Zhang, Liu and Zhang (2014) ขณะเดียวกันก็พบว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว เริ่มอึดตัวจากการขยายความเป็นเมือง แต่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มีรายได้ต่ำ มักมีฐานของรายได้ไม่สูงเท่าที่ควร จึงยืนยันได้ว่า การเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่การเกิดเมืองเพียงมิติเดียว อาจไม่เป็นผลเสมอไป เพราะการอพยพเข้าเมือง ทำให้เกิดปัญหาความแออัดและกลายเป็นอุปสรรคใน

การพัฒนาเศรษฐกิจได้ในที่สุด และเมื่อเมืองหลักได้รับผลกระทบจากการพัฒนามากขึ้น ทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายความเป็นเมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนปี 2000

ปี 1950-1990 รัฐวางแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ภายในเมือง เพื่อลดความแออัดในศูนย์กลางเมือง และจำกัดการขยายตัวของพื้นที่เมืองด้วยการจัดตั้งพื้นที่สีเขียว นอกจากนี้ ยังมีการนำทฤษฎีขั้วการเติบโต มาใช้วางนโยบายสร้างเมืองใหม่ และเพื่อจำกัดการเติบโตของเมืองหลักเดิม โดยเน้นให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตของเมืองรอง ผ่านการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษและเมืองอุตสาหกรรมใหม่ (NICS) โดยมุ่งใจให้ภาคธุรกิจย้ายฐานที่ตั้งมายังบริเวณดังกล่าว แต่ที่ผ่านมาก็ไม่สามารถแก้ปัญหาความเป็นเมืองและความเหลื่อมล้ำได้ และไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมการขยายตัวของเมืองใหม่ได้ สะท้อนจากการจำนวนประชากรในเมืองใหม่ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ปี 2000 UN ให้แนวทางการพัฒนาเมืองโดยเน้นความสมดุล โดยเน้นการกระจายเมืองไปยังพื้นที่ชนบท ส่วนในเขตเมือง ก็ใช้การจัดการพื้นที่โดยการกำหนดย่านธุรกิจหลักหลายแห่งในเมืองใหม่ เพื่อบรรเทาความแออัดในศูนย์กลางเมือง ส่วนการพัฒนาชนบทยังคงเน้นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเพื่อจะเชื่อมกับเมืองหลักและกระจายการเติบโตเข้าสู่พื้นที่ชนบทข้างเคียง รวมทั้งใช้แรงจูงใจทางการเงินและภาษีให้ภาคอุตสาหกรรมมาปักหลัก (UN, 2016) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไม่ได้จำกัดการเติบโตของเมืองหลักอย่างเข้มข้นเหมือนช่วงก่อนหน้านี้นี้ แต่เน้นให้เมืองหลักเติบโตอย่างมีการวางแผนจัดการอย่างเหมาะสมควบคู่ไป รวมถึงการกระจายรายได้และงบประมาณสู่ท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเงินภาษีของท้องถิ่น

การดำเนินนโยบายเมืองในยุคนี้ เน้นการพัฒนาเชิงรุกมากขึ้น (OECD, 2010) โดยเน้นวางแผนรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้าแทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเหมือนในอดีต

ปัจจุบัน เป็นยุคที่ทั่วโลกมุ่งไปที่การพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมที่ทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น ตัวชี้วัดการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน จึงเน้นตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ เห็นได้จากเป้าหมาย SDG ที่ 11 ที่เกี่ยวข้องกับเมืองโดยตรง มุ่งเน้นเป้าหมายเมืองในปี 2030 ที่ครอบคลุมมิติเรื่องความปลอดภัย ความยั่งยืน และการปรับตัวต่อความท้าทาย โดยมีตัวชี้วัดเช่น อาชญากรรมในพื้นที่ลดลง คนในสลัมน้อยลง มีการเก็บขยะเป็นกระจำ มลพิษลดต่ำลง และสามารถรับมือภัยพิบัติได้ดี นโยบายเมืองทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนาจึงให้ความสำคัญกับการจัดการพื้นที่ของเมือง และสร้างศักยภาพของเมืองให้พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม (อริสา จันทรบုญทา และ จิรัฐ เจนพิงพร, 2018)

ปัจจุบันแนวโน้มของการพัฒนาเมืองเน้นไปที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งเข้ามามีบทบาทกับการใช้ชีวิตของคนมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้นิยามความเป็นเมืองเปลี่ยนจากเชิงปริมาณ *ที่มองเรื่องความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ มาเป็นการพิจารณารูปแบบการดำรงชีวิตแบบคนเมืองมากขึ้น* โดยคนชนบทสามารถใช้ชีวิตแบบเมืองได้ แม้ว่าไม่ได้อยู่ในเขตเมือง เพราะสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการสมัยใหม่ที่เชื่อมโยงทางอินเทอร์เน็ตได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจแบบ Digital จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสทาง

เศรษฐกิจ ในอนาคตคนอาจจะไม่จำเป็นต้องย้ายเข้ามาอยู่ในเมือง จะช่วยบรรเทาความแออัดในเมืองและทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีอาจจะไม่ใช่กลไกสำคัญของเมืองทั้งหมด เพราะการพัฒนาเทคโนโลยีให้รองรับคนทุกกลุ่มต้องใช้ต้นทุนที่สูง (อริสา จันทระบุญทา และ จิรัฐ เจนพิงพร, 2018) แต่อาจจะเริ่มทำในบางพื้นที่ไปก่อน

### ตัวชี้วัดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ และเมืองยั่งยืน

การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน เป็นกุญแจของความสำเร็จในการพัฒนา ความยั่งยืนของเมือง จะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับ**การบริหารจัดการเมืองที่ดี** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศ low-income and lower-middle-income ซึ่งมีการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วนับจากปัจจุบันจนถึง ปี 2050 การบูรณาการนโยบาย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนเมืองและชนบท จำเป็นต้องเสริมความเข้มแข็งในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบท รวมทั้งด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย **การเติบโตของเมืองต้องมี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม** และการจัดการเมืองที่ดี รวมทั้งการทำความเข้าใจกับประชาชนถึงแนวโน้มการพัฒนาในระยะยาว จะมีผลดีในการเพิ่มกลุ่มเมือง ขณะเดียวกันจะช่วยลดการเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเพิ่มจำนวนของพื้นที่อยู่อาศัยในเมือง **สิ่งที่ต้องคำนึงถึงอย่างมากคือ เมืองที่ยั่งยืนต้องเป็นเมืองของทุกคน** ดังนั้น จึงต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะสำหรับทุกคน โดยเน้นไปที่ความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนจนเมือง และกลุ่มเปราะบาง ทั้งเรื่องที่อยู่อาศัย การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทำงาน และสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย (UN, 2018)

ปัจจุบันมีเครื่องมือที่วัดความเป็นเมืองน่าอยู่หลายชุด ซึ่งพัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ของการนำข้อมูลไปใช้ ยกตัวอย่าง เช่น City Development Index (CDI) Economist Intelligence Unit (EIU) และ Mercer's Quality of living: Quality of Living Index เป็นต้น

City Development Index (CDI) ถูกพัฒนาขึ้นมาจากการประชุมการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ครั้งที่ 2 (Habitat II) ปี 1996 เพื่อที่จะจัดลำดับเมืองต่างๆ ตามระดับการพัฒนา เทคนิคในการสร้างดัชนีการพัฒนาเมืองจะคล้ายกันที่ใช้โดย UNDP ซึ่งเป็นดัชนีพัฒนามนุษย์ (Human Development Index--HDI) ที่สร้างดัชนีแยกย่อยและรวมกันเพื่อสร้างองค์ประกอบของตัวชี้วัดขึ้น CDI จะขึ้นอยู่กับดัชนีย่อย 5 รายการ ซึ่งมีตั้งแต่ 0 ถึง 100 (UN, 1998) ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) การจัดการขยะและของเสีย (Waste management) สุขภาพอนามัย (health) การศึกษา (education) และผลิตภัณฑ์ของเมือง (city product) ซึ่งออกแบบโดย Dr. Joe Flood (Wikipedia, 2018)

Economist Intelligence Unit (EIU) คือ การประเมินความสามารถในการอยู่อาศัยของ Economist Intelligence Unit ช่วยให้สามารถเปรียบเทียบได้โดยตรงระหว่างสถานที่ต่างๆ ทุกเมือง โดยการจัดอันดับจากตัวชี้วัดมากกว่า 30 ปัจจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณใน 5 หมวดหมวกกว้าง ๆ ได้แก่ การศึกษา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ ความมั่นคง การดูแลสุขภาพ วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม การวัดความน่าอยู่ของเมืองจะดูจาก acceptable, tolerable, uncomfortable, undesirable หรือ intolerable สำหรับเชิงคุณภาพ จะวัดจากความคิดเห็นของคนในประเทศ และผู้สนับสนุนซึ่งอาจจะรวมทั้งภาครัฐหรือธุรกิจและประชาชนด้วย

(Contributors) (The Economist Intelligence Unit Limited, 2018) การสำรวจเมืองน่าอยู่ของ EIU เก็บข้อมูลใน 140 ประเทศทั่วโลก

Mercer's Quality of living: Quality of Living Index เป็นเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิต โดยจัดอันดับเมืองและประเทศต่างๆ 231 เมืองทั่วโลก จากเวียนนาจนถึงแบกแดด จัดทำขึ้นเพื่อช่วยในการที่หน่วยงานรัฐบาลและบริษัทเอกชนจะส่งบุคลากรไปทำงานในองค์กรต่างประเทศ โดยสำรวจเมืองในเรื่องความปลอดภัยต่อประชาชน ซึ่งมีการจัดอันดับโดยพิจารณาตัวชี้วัดในด้านความมั่นคง (Stability) อาชญากรรม (crime) การบังคับใช้กฎหมายและความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ประเทศที่มีคะแนนตัวชี้วัดเหล่านี้สูงที่สุดคือ Luxembourg ตามด้วยสามเมืองที่คะแนนเท่ากัน ได้แก่ Bern, Helsinki, and Zürich

สำหรับประเทศไทย ตัวชี้วัดเรื่องเมืองน่าอยู่ และเมืองยั่งยืน มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องในหลายหน่วยงาน ทั้งระดับกระทรวง หน่วยงานอิสระ และ NGOs ตัวชี้วัดสำคัญที่มีการพูดถึงมายาวนาน คือ **เมืองสีเขียว** ซึ่งเป็นแนวโน้มการพัฒนาของโลก ในแผนพัฒนาฉบับที่ 10 ปรากฏ คำว่า “สังคมสีเขียว” (Green Society) ซึ่งหมายถึง การพัฒนาสังคมที่มีความสมดุล ยั่งยืน และมีคุณธรรม และ “เศรษฐกิจสีเขียว” (Green Economy) คือ เศรษฐกิจที่ลดการทำลายสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และใส่ใจสังคม ในขณะที่ มุลินนิธสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม ยังคงนำแนวคิดและตัวชี้วัดเกี่ยวกับ เมืองสีเขียว ไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยผนวกเข้ากับมิติอื่นๆของหน่วยงานในระยะต่อมา

## 6. นโยบายพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมาและการพัฒนาเมืองยั่งยืน

ที่ผ่านมา ทิศทางการพัฒนาเมือง เน้นอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจแบบสุดโต่ง โดยลดทอนความสำคัญของมิติอื่นๆ ของเมือง ทั้งเรื่องสังคมวัฒนธรรม คุณภาพชีวิตของคนเมือง หรือสภาพแวดล้อม ทำให้การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อความสมดุลในด้านต่างๆ และส่งผลกระทบในระยะยาวทำให้เมืองเติบโตแบบไม่ยั่งยืน ดังลักษณะที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กล่าวไว้ ได้แก่ 1) การที่เมืองเติบโตแต่ไม่สร้างงานให้กับประชากร (Jobless growth) 2) การเติบโตของเมืองที่ทิ้งห่างกระแสประชาธิปไตย (Voiceless growth) 3) การเติบโตของเมืองที่กีดกั้นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมจนสิ้นสลาย (Rootless growth) 4) การเติบโตของเมืองที่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Futureless growth) และ 5) การเติบโตของเมืองที่ประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือคนรวยเท่านั้น (Ruthless growth) (UNDP, Human Development Report, 1996)

20 ปีที่แล้ว WHO ภาคพื้นยุโรป เสนอแนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่ (Healthy City) โดยเสนอให้พัฒนาสุขภาพของประชาชนบนพื้นฐานของหลักการสุขภาพดีถ้วนหน้ามาใช้ในระดับท้องถิ่น เริ่มแรกมี 11 เมืองในทวีปยุโรป ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับประเทศไทย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบาย Health City

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสังคมและสร้างความเหลื่อมล้ำของสังคมให้สูงขึ้น เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพมหานครและเขตเมืองใหญ่ในส่วนภูมิภาค เพราะการอพยพของคนชนบทเข้าสู่เมืองจำนวนมาก ทำให้ขาดแคลนสาธารณสุขโรค ที่อยู่อาศัยก็ไม่สามารถตอบสนองต่อการเพิ่มประชากรในเขตเมืองได้ ดังนั้น จึงเกิดผลกระทบเชิงสังคมอื่นๆตามมาและขยายวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นปัญหา

อาชญากรรม การจราจรติดขัด ยาเสพติด ปัญหาสุขภาพจิตคนเมือง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) จึงได้ระบุดำเนินการมุ่งพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร ประเด็นสำคัญ คือ *การวางผังเมือง ทั้งผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ* ซึ่งได้เน้นเฉพาะเมืองหลักก่อน เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา หาดใหญ่ และขอนแก่น นอกจากนี้ ได้มีการปรับปรุงและขยายกิจการประปา ให้เพียงพอกับประชาชนในเขตเมืองหลวงและอำเภอชั้นนอก และมีแผนก่อสร้าง และปรับปรุงสะพานในกรุงเทพฯ รวมถึงปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้มีคุณภาพเพื่อเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วนเมืองในระดับภูมิภาค ในแผนนี้ ได้เน้นปรับโครงสร้างสาธารณูปโภคของเมือง 4 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงของแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 4 ประเทศไทยก็ยังต้องเผชิญปัญหาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ซึ่งรัฐสนับสนุนการลงทุนและโครงการต่างๆในเขตเมืองใหญ่ ในด้านหนึ่ง เศรษฐกิจเติบโตดี แต่ก็ทำให้เกิดผลกระทบหลายด้านตามมา อาทิ สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ช่องว่างของรายได้ เกิดเมืองที่แออัดมากขึ้น เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเมืองใหญ่ การผูกขาด การถือครองที่ดินและสินทรัพย์ในเชิงพาณิชย์ เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและพื้นที่ โดยที่ กรุงเทพฯ เข้าสู่ภาวะของเมืองหลวงที่ขาดสมดุล เช่น มีประชากรในกรุงเทพฯมากกว่าเชียงใหม่ถึง 50 เท่า<sup>2</sup> นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการขยายตัวของเมืองในภูมิภาค มีอัตราการเติบโตช้า เพื่อที่จะสร้างความสมดุลของพื้นที่เมือง และลดความแออัดของกรุงเทพฯ จากการอพยพของประชากรจากภาคต่างๆ จึงเกิดแผนที่จะ*พัฒนาเมืองหลักและเมืองรอง*ขึ้นซึ่งระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ในเวลาต่อมา โดยเน้นพัฒนาพื้นที่จังหวัด ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลัก พัฒนาพื้นที่จังหวัดในภาคตะวันตก พื้นฟูพื้นที่ป่า ดิน แหล่งน้ำในภาคอีสานตอนล่างและภาคเหนือตอนบน รวมไปถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และที่สำคัญคือการพัฒนาให้มีเมืองหลักเมืองรองในทุกภูมิภาค เพื่อขยายเศรษฐกิจของประเทศออกไปจากกรุงเทพฯ

ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ยังคงกล่าวถึงการจัดการพื้นที่ภูมิภาคและชนบท โดยมุ่งเป้าเชิงเศรษฐกิจ เช่น มีแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดน พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก กรุงเทพฯ และปริมณฑลแถบชายฝั่งทะเลตะวันออก นอกจากนี้ ยังเน้นเรื่องการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง การยกระดับคุณภาพชีวิตคนจนเมือง ให้มีคณะกรรมการประสานพัฒนาชุมชนเมือง เพิ่มบทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาความแออัดและคนจนเมือง เป็นต้น จากนั้น ยุทธศาสตร์เรื่องการพัฒนาเมืองก็ปรากฏอีกครั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ซึ่งมุ่งเสริมฐานรากของสังคมเมืองให้มีความยั่งยืน โดยใช้วิธีการพัฒนาชนบทกับเมืองให้มีความเกื้อกูลกัน เน้นการมีส่วนร่วม อีกทั้งยังคงมุ่งพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อเนื่องมาจากแผนฯ เดิม

กระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งเป็นแผนสำคัญ ที่เน้นการยกระดับศักยภาพของพื้นที่เมืองระดับภูมิภาค โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์เรื่องการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ซึ่งมุ่งพัฒนาภูมิภาคในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ให้สามารถรองรับการพัฒนาและพึ่งตนเองได้ เพื่อที่จะ**ป้องกันการอพยพของคนจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวง**

นอกจากนโยบายที่กำหนดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานสำคัญ อย่างกรมโยธาธิการและผังเมืองก็มียุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในเชิงรุกที่เรียกว่า ราชภู่ – รัฐร่วมพัฒนา มีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ส่งเสริมการพัฒนาด้านวิชาการและการเงินในการดำเนิน

<sup>2</sup> ณ ขณะนั้น เชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่อันดับ 2 รองจากกรุงเทพมหานคร

โครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยดำเนินการภายใต้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดแผนปฏิบัติการราชการ 5 ปี (2556 - 2561) เน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะ ถนนตามผังเมืองรวมด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยกำหนดนโยบายให้ทุกจังหวัดดำเนินการ

#### ตาราง 2.4 สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองจากแผนพัฒนาของภาคส่วนต่างๆ

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	แนวทางการพัฒนา/พื้นที่
<b>1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</b>		
1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524)	โครงการพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) กระจายความเป็นเมืองไป โดยกำหนดการพัฒนาเมืองหลักเมืองรองในทุกภาค <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาคเหนือตอนบน เชียงใหม่ เป็นเมืองหลัก ภาคเหนือตอนกลาง พิษณุโลกเป็นเมืองหลัก</li> <li>- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา และอุบลราชธานีเป็นเมืองหลัก</li> <li>- ภาคใต้ หาดใหญ่และภูเก็ตเป็นเมืองหลัก</li> <li>- ภาคตะวันออก ชลบุรีเป็นเมืองหลัก</li> </ul> </li> <li>2) นโยบายสำคัญของการพัฒนาเมือง คือ ควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง พัฒนาระบบบริการขั้นพื้นฐาน นโยบายการมีงานทำ ส่งเสริมให้นโยบายการพัฒนาเมืองหลักเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาชนบทและการพัฒนาภาค</li> </ol>
1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529)	การพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก</li> <li>2) ภาคตะวันตก</li> <li>3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง</li> <li>4) สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน</li> <li>5) จังหวัดชายแดนภาคใต้</li> <li>6) พื้นที่เมือง</li> </ol>
1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)		<ol style="list-style-type: none"> <li>1) แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะโดยเป็นการพัฒนา “ระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญไปภูมิภาค” การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยบูรณาการมาตรการทางผังเมืองและแผนการจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเข้าด้วยกัน</li> </ol>
1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)		<ol style="list-style-type: none"> <li>1) เริ่มมีแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ที่มุ่งให้เกิดความสมดุลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับมีกระแสความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก</li> <li>2) มีการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ โดยมุ่งที่พัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐาน เพื่อเป็นแกนนำการขยายตัวและการใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้ เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เป็นระเบียบและให้สามารถเชื่อมโยงเป็นระบบเข้ากับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยการวางแผนแก้ปัญหาการขาดแคลนบริการ</li> </ol>

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	แนวทางการพัฒนา/พื้นที่
		พื้นฐานและพัฒนาคุณภาพชีวิต และสภาวะแวดล้อมของเมืองตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารและกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเป็นกลุ่มพื้นที่หลัก
1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544)	การบริหารจัดการพัฒนาภูมิภาคและชนบท - การพัฒนาพื้นที่และชุมชนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจและสร้างรายได้	1) พื้นที่ภาคใต้ภายใต้ความร่วมมือเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย (อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย) 2) พื้นที่ภายใต้ความร่วมมืออนุภาคลุ่มน้ำโขง (กัมพูชา ลาว เมียนมา ไทย เวียดนาม และจีนยูนาน) 3) พื้นที่ภาคใต้และภาคตะวันตก ภายใต้ความร่วมมือเศรษฐกิจแบบอนุทวีป (ไทย อินเดียน ศรีลังกา บังกลาเทศ และเมียนมา) 4) พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก 5) พัฒนาพื้นที่ภาคมหานคร
1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549)	ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน	1) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมืองน่าอยู่ 2) แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและเมืองภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม 3) พัฒนาชนบทและเมืองให้มีความเกื้อกูลกัน
1.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2550-2554)	สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) สังคมสีเขียว (Green Society)	1) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยพัฒนาศักยภาพ และกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่คุณภาพและความยั่งยืน
1.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (2555-2559)	ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม	1) การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่างๆ โดยมุ่งพัฒนาบริการและโลจิสติกส์ ปรับปรุงการขนส่งคนและสินค้า เชื่อมโยงเศรษฐกิจตามแนวชายแดน/เขตเศรษฐกิจพิเศษ เชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจกับพื้นที่ตอนในของประเทศ 2) การพัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาค มุ่งพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆของประเทศ ให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้เป็นฐานการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และการท่องเที่ยว พัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและเมือง ชายแดน รวมทั้งบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้บรรลุประโยชน์ร่วมกันทั้งด้าน ความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่

แผนพัฒนา	ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	แนวทางการพัฒนา/พื้นที่
1.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564)	การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ	<p>1) การพัฒนาภูมิภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวอย่างทั่วถึง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนาภาคเหนือให้เป็นฐานเศรษฐกิจ</li> <li>- พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้หลุดพ้นจากความยากจนสู่เป้าหมายการพึ่งตนเอง</li> <li>- พัฒนาภาคกลางเป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำ</li> <li>- พัฒนาภาคใต้เป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย</li> </ul> <p>2) พัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่</p> <p>3) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศ</p>
<b>2. กรมโยธาธิการและผังเมือง</b>		
นโยบายการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินฯ (2556-2561)		<p>ใช้มาตรการพัฒนาเมืองเชิงรุกและให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาเมืองตามผังเมืองที่เรียกว่า ราษฎร์ - รัฐร่วมพัฒนา พร้อมกันนี้จะผลักดันระบบการบริหารจัดการ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทั้งทางด้านวิชาการและการเงินในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างเร่งด่วนโดยดำเนินการภายใต้แผนแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด</p> <p>มีแผนปฏิบัติการ 5 ปี (2556 - 2561) เน้นการพัฒนา “การก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” โดยให้ทุกจังหวัดดำเนินการ</p>
แผนพัฒนากรุงเทพฯ สู่มืองน่าอยู่	ยุทธศาสตร์ 20 ปี	<p>เน้นกลุ่มเขตใน กทม. 12 กลุ่ม เป้าหมายการพัฒนา กทม. ให้เป็นเมืองน่าอยู่ โดยมีสิ่งแวดล้อมดี คุณภาพชีวิตดี คมนาคมสะดวก ศิลปวัฒนธรรม เป็น ศก.เศรษฐกิจของประเทศและ SEA ศก.บริการ และมีสถาบันสังคมที่สำคัญ</p>
<b>3. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี</b>		
		<p><i>ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมือง พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญ</li> <li>2) การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการขนส่ง ความมั่นคงและพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการวิจัยและพัฒนา</li> </ol> <p><i>ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม</i></p> <p>มีการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม</p>

จากข้อมูลแผนการพัฒนาเมืองที่ผ่านมา จะพบว่า รัฐบาลมีส่วนสำคัญในการกำหนดความเป็นเมืองของประเทศ โดยในช่วงต้นของแผนพัฒนาเมือง ได้เน้นการกระจายความเป็นเมืองไปยังภูมิภาค เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่การกำหนดจุดการพัฒนา ยังคงเป็นแบบกว้างๆ โดย **ขาดการระบุเมืองที่ต้องการให้เป็นเป้าหมายหลักอย่างชัดเจน** จนกระทั่งช่วงปี พ.ศ. 2525 – 2534 มีการระบุเป้าหมายเมืองในการพัฒนาอย่างชัดเจนขึ้น โดยเน้นการพัฒนากรุงเทพฯ เมืองหลักในภูมิภาค และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และได้พัฒนาระบบเมืองหลักเมืองรองขึ้นในภูมิภาค แต่ยังคงขาดโครงข่ายคมนาคมพื้นฐานรองรับอย่างเพียงพอ ขณะที่ ช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2539 พบว่า รัฐบาลมุ่งเน้นพัฒนาโครงข่ายพื้นฐานเชื่อมโยงบริเวณภายในกรุงเทพฯ และเชื่อมโยงเมืองหลวงเข้ากับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมทั้งเริ่มพัฒนา **จังหวัดอุตสาหกรรม ภาคกลางตอนบน** กระทั่งปัจจุบัน การพัฒนาเมืองยังเน้นเมืองหลักเดิมในภูมิภาค แต่มีการพัฒนาพื้นที่แบบกลุ่มจังหวัดตามศักยภาพท้องถิ่นเพิ่มเติม สำหรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ รัฐบาลกลับมา **ฟื้นฟูจังหวัดภาคตะวันออก** เพื่อรองรับอุตสาหกรรมแห่งอนาคต และพัฒนา **พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน** เพื่อเชื่อมโยงการเติบโตทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (อริสาและจิรัฐ, 2018)

หากพิจารณาจะเห็นว่า ไทยมีวิวัฒนาการด้านนโยบายเมืองที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นของการพัฒนาเมืองของไทยซึ่งไม่มีการระบุเมืองเป้าหมายในการพัฒนาในภูมิภาคอย่างชัดเจน และในระยะถัดมา รัฐบาลก็ยังเน้นพัฒนาเมืองหลวงคือกรุงเทพฯ อย่างต่อเนื่องตลอดมา แม้ว่าจะมุ่งเน้นกระจายความเจริญและกระตุ้นการเติบโตของเมืองหลักในภูมิภาค โดยเฉพาะกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกและจังหวัดภาคกลางตอนบน เพื่อแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำและเน้นให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างสมดุล (Wisaweisuan, 2009) แต่ผลกระทบจากนโยบาย ที่เน้นการพัฒนาโดยกระจุกตัวเฉพาะบางพื้นที่ก็ปรากฏให้เห็นว่าเมืองยังคงขาดความสมดุลจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

## 6.1 แนวคิดเมืองน่าอยู่ในประเทศไทย

สำหรับแนวคิดการพัฒนาเมืองยั่งยืนในประเทศไทยนั้น เริ่มมีการบรรจุแนวคิดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ใน ปี พ.ศ. 2535 ภายใต้มิติด้านสาธารณสุข โดยกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขเป็นฉบับแรกและเริ่มพัฒนาประเด็นดังกล่าวต่อเนื่องโดยมีแนวทางที่ชัดเจนและเริ่มเป็นรูปธรรมตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 7 เป็นต้นไปจนต่อยอดไปยังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบันให้สอดคล้องกับบริบทของเมืองที่มีความเป็นพลวัตพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ในการบรรจุเรื่องเมืองน่าอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นั้น องค์การอนามัยโลก (WHO) สนับสนุนให้ดำเนินโครงการใน 5 เมืองนำร่อง ได้แก่ **กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา พะเยา ยะลา และพนัสนิคม** โดยให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารสูงสุดในราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้นำในการสร้างเครือข่ายการพัฒนาร่วมกับชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งแต่ละเมืองก็จะมีวิธีการปฏิบัติต่างกันไป โดยใช้ความเข้มแข็งจากชุมชนจากฐานรากขึ้นมาก่อนและเมื่อมันคงก็จะสามารถพัฒนาเมืองของตน นับเป็นขั้นแรกของการเรียนรู้ที่ได้นำเอาแนวคิดและแนวทางเมืองน่าอยู่มาใช้จริงในประเทศโดยเรียนรู้ที่จะปรับใช้ให้เหมาะกับบริบทของแต่ละเมือง จากนั้น รัฐบาล หน่วยงาน และสถาบันต่างๆ จึงกำหนดนโยบายแผนและโครงการรวมทั้งกิจกรรมที่ตอบรับกับแนวคิดเมืองน่าอยู่ เช่น การนำแนวคิด healthy cities ขององค์การอนามัยโลกและแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาปรับใช้ในแผนพัฒนาฯ 8 (พ.ศ. 2540 - 2545) โดยแต่งตั้งให้มีกลไก คณะกรรมการพัฒนาเมืองแห่งชาติ

ขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดนโยบายและประสานการดำเนินงานในเรื่องเมืองน่าอยู่-ชุมชนน่าอยู่ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมถึงได้จัดทำกรอบแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน: เมืองน่าอยู่-ชุมชนน่าอยู่ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2543 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ ประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการได้ต่อไป ประกอบกับช่วงเวลานั้นอยู่ระหว่างการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ทั้งในระดับจังหวัด ระดับอนุภาคทั่วประเทศ และระดับชาติ เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 76 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกรอบนโยบายการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะได้รับฟังแนวคิดและความต้องการของประชาชนซึ่งอยู่ในแต่ละพื้นที่ และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและรับผลจากการพัฒนาโดยตรง

ต่อมากระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ “บ้านเมืองน่าอยู่ เชิดชูคุณธรรม” เป็นนโยบายในการบริหารจัดการ ภาครัฐ ปี พ.ศ. 2545 รวมถึงรัฐบาลประกาศให้เป็น “เมืองไทยแข็งแรง” เป็นวาระแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2547 และ ระดมความคิดในเวทีวิสัยทัศน์และทิศทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่จัดขึ้นในระดับจังหวัด ระดับอนุภาค และ ระดับชาติกว่า 100 เวที มีประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมกว่า 20,000 คน ซึ่งได้สะท้อนแนวคิดและความ ต้องการที่ตรงกันคือ “ต้องการให้มีการพัฒนาเมืองน่าอยู่-ชุมชนน่าอยู่” โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนรวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชน การมีประชาคมในทุกกระดับและ เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ชุมชนและชนบทให้น่าอยู่ มี สภาพแวดล้อมดีปลอดภัย การให้มีการวางแผนพัฒนาพื้นที่และการจัดระบบผังเมืองที่เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ (สกว., 2560)

การพัฒนาในส่วนภูมิภาค ประเทศไทยผลักดันการพัฒนาเมืองน่าอยู่ในภูมิภาคต่างๆหลายแห่ง โดยการ เชื่อมโยงภูมิภาคและความเป็นเมืองผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง การ บริหารจัดการด้านผังเมือง ด้านสาธารณสุข โภค สุข สาธารณูปการ ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อม ระบบการศึกษา และระบบสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการของคน ในเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมืองตามระดับการพัฒนา การพัฒนาด้านการขนส่ง และโลจิสติกส์เชื่อมโยงกับเพื่อนบ้าน ส่งเสริมและเร่งรัดพัฒนาระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์ของประเทศเพื่อ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งด้านการค้า การลงทุน และการบริการ โดยคำนึงถึงการเป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม (Green logistics)

สำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการค้าชายแดนเพื่อ ดึงดูดให้นักลงทุนในภูมิภาคเข้ามาลงทุนในไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งส่งเสริมการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษในพื้นที่ชายแดนโดยให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการลงทุนและสิทธิประโยชน์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้า ชายแดนและการผ่านแดนระหว่างไทยกับประเทศในภูมิภาคมากขึ้นจากความสำคัญและพัฒนาการของแนวคิด เมืองยั่งยืนในบริบทไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ประเทศไทยยังได้มีการผลักดันให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อน เมืองให้มีความยั่งยืนผ่านโครงการต่างๆ ที่มีการดำเนินการเป็นรูปธรรม และได้มีการจัดประกวดให้รางวัลเมืองน่า อยู่ในระดับประเทศ เช่น (สกว., 2560)

**โครงการเมืองโคราชยั่งยืนและน่าอยู่ จังหวัดนครราชสีมา** เมื่อปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นโครงการนำร่องการพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดตรัง มีจุดมุ่งหมายจะให้เป็นเมืองต้นแบบการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 สำหรับเมืองอื่นๆ ด้วยการสร้างจิตสำนึกทางสิ่งแวดล้อมในทุกระดับเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงคุณภาพชีวิต

**ศูนย์ประสานงานเครือข่ายการเรียนรู้ด้านการจัดการเมืองและสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออก** เทศบาลตำบลเมืองแกลง จังหวัดระยอง เมื่อปี พ.ศ. 2548 โดยการสนับสนุนจากมูลนิธิ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อมนุษยชาติ (UN-Habitat) มีการพัฒนากิจกรรมในการจัดการเมืองและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เริ่มพัฒนาเมืองสู่แนวคิด “เมืองคาร์บอนต่ำ” จากการประสบวิกฤต “ขยะ” ทางการพัฒนาเมืองสู่ทิศทางใหม่ภายใต้แนวคิด “เมืองน่าอยู่ อย่างยั่งยืน” ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกสู่บรรยากาศ เกิดเป็น “แกลงโมเดล” ด้วยวิสัยทัศน์ “มุ่งสู่เมืองคาร์บอนต่ำ เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีบนหลักเศรษฐกิจพอเพียง”

**เทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช** ตัวอย่าง โครงการประเมินเทศบาลน่าอยู่ อย่างยั่งยืน ปี พ.ศ. 2552 มีโครงการจัดทำผังชุมชนและแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ โดยร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 7 แห่ง ซึ่งปรับปรุงผังเมืองรวมให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและรองรับการพัฒนาในอนาคต ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามทดสอบรูปแบบการจัดการผังชุมชนในชุมชนนำร่อง 2 แห่ง ได้แก่ ชุมชนท่าแพใต้และชุมชนเขาปรีดี ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552

**เทศบาลเมืองรังสิต จังหวัดปทุมธานี** พัฒนาเมืองรังสิตให้เป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจชุมชน โครงสร้างพื้นฐานที่ดี มีสิ่งแวดล้อมของเมืองที่ดีและยั่งยืน โดยเกิดจากร่วมมือของรัฐและประชาชน

**เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต** สร้างนครภูเก็ต ให้เป็นนครแห่งความสุข และน่าอยู่อย่างยั่งยืน

**เทศบาลเมืองสีคิ้ว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. 2556** ได้รับการคัดเลือกจากองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (มหาชน) ให้เป็นเทศบาลนำร่อง 1 ใน 4 แห่งจากทั่วประเทศ ในการดำเนินโครงการส่งเสริมการจัดทำคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมุ่งสู่การเป็นเมืองลดคาร์บอนเป็นเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน รองชนะเลิศอันดับ 1 ประเภทเทศบาลขนาดกลางจากการประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี พ.ศ. 2552 ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า ตัวชี้วัดสำคัญ ที่ประเทศไทยเน้นในการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ได้แก่ ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร เศรษฐกิจชุมชน โครงสร้างพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ UN สำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อม ได้ลงลึกไปถึงเรื่องการลดการปล่อยคาร์บอน ลดก๊าซเรือนกระจก และจัดการปัญหาขยะของเมือง โดยแนวทางเหล่านี้ เกิดจากการร่วมคิดของชุมชน ที่เห็นปัญหาในพื้นที่อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการพัฒนาเมือง ต้องอาศัยความร่วมมือที่ต่อเนื่อง และปัจจัยสนับสนุนอื่นๆอีกด้วย

รวมทั้ง เมือง ได้เผชิญกับความท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงของสังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบาย ซึ่งมีผลอย่างมากที่ทำให้เมืองนำอยู่หลายเมือง ไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างที่หวัง

## 7. ความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นเอกนครของประเทศไทย มีระดับความเป็นเอกนคร (degree of primacy) สูง และแม้ความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดลง คือ อัตราส่วนจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร ที่เป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่ง กับเมืองใหญ่อันดับสองได้ลดลงจาก 34.9 เท่า ในปี 2546 เป็น 23.9 เท่า ในปี 2553 (พันธ์ทิพย์ จงไกรย และชนมณี ทองใบ, 2557) และเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของประชากรเมือง พบว่า ในปี 2559 กว่า 1 ใน 4 ของประชากรเมืองทั้งหมดอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 27 ของประชากรเมืองทั้งหมดอยู่ในกรุงเทพฯ) (UN, 2016) กรุงเทพมหานครจึงยังคงเป็นพื้นที่เมืองที่มีประชากรอยู่จำนวนมากกว่าเขตพื้นที่เมืองอื่นๆ ของประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายตัวของประชากรเมืองของประเทศไทย

หากพิจารณาความหนาแน่นของประชากรในกรุงเทพมหานคร พบว่า กรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 3,634 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูงจะเป็น เขตเมืองชั้นใน ที่เป็นเขตการค้า ธุรกิจ และบริการ (สุริย์พร พันพิ่ง และธีรณรงค์ สกุลศรี, 2556)

จากรายงานของธนาคารโลก (The World Bank, 2015) ชี้ว่า ในพ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร อยู่ที่ 9.6 ล้านคน ซึ่งหากมีประชากรอยู่ในเขตเมืองถึง 10 ล้านคน จะถือเป็น Megacities ที่น่าสนใจคือ ตามรายงานของธนาคารโลก จะไม่ได้พิจารณาเฉพาะเขตพื้นที่การปกครองของกรุงเทพฯ เท่านั้น แต่พิจารณาถึงความหนาแน่นของประชากรด้วย ดังนั้น จึงพบว่า กว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ “เมืองในกรุงเทพฯ” ตามที่ธนาคารโลกให้นิยาม จะอยู่นอกเขตการปกครองของกรุงเทพฯ ด้วย (ปริมณฑล) โดยพิจารณาจากประชากรที่กระจายไปยังจังหวัดต่างๆ ที่อยู่ติดกับกรุงเทพฯ เพราะในทางกายภาพเราไม่สามารถจะแบ่งแยกพื้นที่ระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดปริมณฑลที่อยู่ใกล้เคียงอย่าง นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี นครปฐม สมุทรสาคร ออกจากกันได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ คนที่ทำงานในกรุงเทพฯ บางส่วนไม่ได้พักอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ จริงๆ แต่เดินทางไป-กลับจากที่อยู่อาศัยเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ดังนั้นพื้นที่ของกรุงเทพมหานครตามรายงานของธนาคารโลกจึงไม่ใช่แค่เมืองๆ เดียว แต่เป็นการรวมกันของพื้นที่เมืองมากกว่า 1 เมืองขึ้นไป (The World Bank, 2015)

ผลการศึกษาของธนาคารโลก ยังพบว่า อัตราการขยายตัวของกรุงเทพฯ โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1.1 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นเขตเมืองที่โตช้าที่สุดเขตหนึ่งในภูมิภาค (The World Bank, 2015) มากไปกว่านั้นกรุงเทพฯ ได้ขยายการเติบโตไปยังจังหวัดปริมณฑลที่อยู่รอบ ๆ 5 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม รวมกันเป็นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (Bangkok Metropolitan Region: BMR) ครอบคลุมพื้นที่ 7,639 ตร. กม. และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ได้เสนอการกำหนดภูมิภาค

มหานครขยาย (Extended Bangkok Metropolitan Region: EBMR) ที่ได้ควมรวมอีก 7 จังหวัดรอบกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ได้แก่ ออยุธยา ลพบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ราชบุรี และเพชรบุรี เข้าสู่แผนการพัฒนาาร่วมกัน

ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ที่ราบลุ่มภาคกลาง (Central Plain) ได้บูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบตลาดโลก โดยทำหน้าที่ผลิตข้าวและพืชผลทางการเกษตรเพื่อการค้าสำหรับส่งออกเป็นสำคัญ พื้นที่ผลิตพืชที่เป็นผลิตผลทางการเกษตรอื่นๆ ในเขตชนบทได้ถูกเปลี่ยนเป็นนาข้าว รายได้เป็นไปในลักษณะที่กรุงเทพมหานครได้รับรายได้จากเขตชนบทแบบทิศทางเดียว ลักษณะทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครในเวลาต่อมาจึงเปลี่ยนมาเป็นการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรม

ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 เศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป รายได้ GDP จากภาคเกษตรกรรมเริ่มลดลง ในขณะที่เดียวกันสัดส่วนการผลิตด้านอุตสาหกรรมและการส่งออกได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นพื้นที่หลักในการผลิตในช่วงนั้นเริ่มมีความแออัด จากการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของคนในภาคชนบท รัฐบาลจึงมีนโยบายกระจายโรงงานไปยังพื้นที่จังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร อีกทั้งยังมีการสร้างเขื่อนน้ำลิกสำหรับส่งออกสินค้าทางตะวันออกของกรุงเทพมหานครด้วย พื้นที่สำหรับทำการเกษตรในเขตดังกล่าวจึงเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่รองรับด้านอุตสาหกรรม อีกทั้งลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจก็เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้วย

จากตารางที่ 3 สะท้อนให้เห็นถึง อัตราเพิ่มประชากรของกรุงเทพมหานคร ในช่วงพ.ศ. 2503-2513 และ 2513-2523 ที่สูงกว่า 5 จังหวัดปริมณฑล อันเป็นผลกระทบจากการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในพื้นที่กรุงเทพมหานครของคนในชนบท แต่หลังจากที่รัฐมีนโยบายกระจายแหล่งอุตสาหกรรมไปยังจังหวัดปริมณฑล เพื่อลดการย้ายถิ่นเข้ามาในกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้ ในช่วงพ.ศ. 2523-2533, 2533-2543 และ 2543-2553 อัตราเพิ่มประชากรของพื้นที่ปริมณฑลสูงกว่ากรุงเทพมหานคร และที่น่าสนใจคือ ในช่วงพ.ศ. 2543-2553 ซึ่งรัฐมีนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก หรือ Eastern Seaboard ทำให้อัตราเพิ่มของประชากรทั้งในกรุงเทพมหานคร และ 5 จังหวัดปริมณฑลลดลง

ตาราง 2.5 อัตราเพิ่มประชากร (ร้อยละ) ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ช่วงเวลา	กรุงเทพมหานคร	5 จังหวัดปริมณฑล	กรุงเทพมหานคร และ 5 จังหวัดปริมณฑล
2503-2513	3.46	2.27	3.07
2513-2523	4.22	2.93	3.83
2523-2533	2.26	3.29	2.57
2533-2543	1.95	3.00	2.29
2543-2553	1.10	2.25	1.50

ที่มา: กาญจนา ตั้งชลทิพย์ 2550 ปรับจาก ตาราง 4 ใน Punpuing, 1999.

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

#### วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ มีการดำเนินการวิจัย 3 วิธีการหลัก ดังนี้

1. การทบทวนวรรณกรรมและการสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะและแนวโน้มความเป็นเมือง ตลอดจนนโยบายการพัฒนาเมืองที่ผ่านมา และผลกระทบต่อความเป็นเมืองและการกระจายตัวประชากรของไทย ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ข้อมูลประชากรจากสำมะโนประชากรและรายงานการย้ายถิ่น ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง รายงาน World Urbanization Prospects และ The World Cities ของ United Nations แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 (ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง) การจัดทำผังเมืองของ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และงานวิจัยเกี่ยวกับเมือง ความเป็นเมือง การกระจายตัวประชากร การย้ายถิ่น การจัดการเมือง

2. การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ระดับลึก โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลเป็น 2 ส่วน คือ

2.1. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองจากหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นและทัศนคติต่อความเป็นเมืองและการกระจายตัวประชากรไทยที่ผ่านมา รวมถึงข้อเสนอแนะถึงความเป็นเมืองและการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม

ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง และนักวิชาการ จากหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน โดยเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก 10 คน และสัมภาษณ์กลุ่ม 2 กลุ่ม จำนวน 13 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน ดังนี้

- |  |      |
|--|------|
| 1) สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2 ครั้ง (สัมภาษณ์กลุ่ม)                             | 8 คน |
| 2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (สัมภาษณ์กลุ่ม) | 5 คน |
| 3) สำนักโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย                                  | 1 คน |
| 4) ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต                                | 2 คน |

5) สำนักพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	1 คน
6) สำนักยุทธศาสตร์ กรุงเทพมหานคร	1 คน
7) สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร	1 คน
8) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	1 คน
9) กองผังเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ	1 คน
10) กองผังเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี	1 คน
11) นักวิชาการผู้ให้คำปรึกษาด้านอสังหาริมทรัพย์	1 คน

2.2 นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องความเป็นเมือง เพื่อให้ช่วยมองภาพความเป็นเมืองและการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสมของประเทศไทย เช่น นักวิชาการในมหาวิทยาลัยต่างๆ

**3. การประชุมระดมสมองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** เพื่อหาข้อเสนอแนะ/ แนวทาง/ นโยบายที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาเมืองที่มีการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2562 ณ โรงแรมเมอร์เคียว สยาม มีผู้เข้าร่วมการประชุมทั้งหมด 27 คน โดยมาจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต สำนักยุทธศาสตร์ กรุงเทพมหานคร สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย กองผังเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ และกองผังเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

ในบทนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการสังเคราะห์จากวรรณกรรมต่างๆ ที่ทบทวนมา การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ทำงานด้านเมืองและการพัฒนาเมือง รวมถึงการประชุมระดมสมอง เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่างๆ โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ ส่วนที่หนึ่ง เริ่มต้นจากการนิยามเมือง ที่มีการนิยามที่แตกต่างกัน รวมถึงพัฒนาการของการนิยามเมืองที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการนิยามเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นเมืองที่เป็นอยู่จริง และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ ในส่วนที่สองเป็นการนำเสนอถึงความเป็นเมืองและการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม โดยเริ่มจากสถานการณ์ความเป็นเมือง และการกระจายตัวของประชากรเมืองที่ผ่านมา ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต จากนั้นเป็นการวิเคราะห์ถึงการกระจายตัวที่เหมาะสม ซึ่งการกระจายตัวที่เหมาะสมสามารถนำไปสู่ความเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้อย่างไร

#### นิยามเมือง คำจำกัดความของ เมือง และความเป็นเมือง

การให้นิยามเมือง มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เกณฑ์ในการกำหนดค่านิยามความเป็นเมืองมักขึ้นอยู่กับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ การกำหนดนิยามเมืองที่เหมือนกัน หรือเหมาะสมกับทุกประเทศ จึงเป็นไปได้ยาก (UN, 2018)

อย่างไรก็ตาม สามารถสรุป เกณฑ์การให้ค่านิยามเมืองหลักๆ ที่มีการใช้ ดังนี้

#### ตาราง 4.1 นิยามของความเป็นเมือง ตัวชี้วัดและหน่วยงานที่นำไปใช้

นิยามที่ใช้	ตัวชี้วัด	ความคิดเห็น
ขอบเขตการปกครอง	เขตเทศบาล เมืองหลวง	คำจำกัดความลักษณะนี้สามารถตอบ โจทย์ที่หน่วยงานต่างๆ นำไปใช้ประโยชน์ ได้หรือไม่ เพราะความเป็นเมืองได้ขยาย ขอบเขตไปมากกว่าขอบเขตพื้นที่ที่ กำหนดอย่างเป็นทางการ เช่น ตาม ขอบเขตการปกครอง
ลักษณะทางประชากร	จำนวนประชากร และ/หรือ ความหนาแน่นของประชากร	การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เป็นลักษณะ ผสมผสานของความเป็นพื้นที่เมืองและ ชนบท ซึ่งตามเกณฑ์นี้ พื้นที่ที่มีความ หนาแน่นน้อย แต่มีการใช้พื้นที่แบบผสม

นิยามที่ใช้	ตัวชี้วัด	ความคิดเห็น
		เมือง-ชนบท (Mix of urban and rural uses) อาจไม่ถูกนับว่า เป็นเขตเมือง เนื่องจากไม่เข้าเกณฑ์จำนวนประชากร หรือความหนาแน่นที่กำหนด
ลักษณะการใช้ที่ดิน	เป็นพื้นที่ที่มีระบบการคมนาคม มีการใช้ที่ดินที่จัดเป็นพื้นที่ สันทนาการ โรงงาน อุตสาหกรรม สถาบันต่างๆ ค่ายทหาร สนามบิน เป็นต้น	พื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นพื้นที่ ที่มีประชากร หนาแน่นต่ำ
ลักษณะการประกอบอาชีพ	ประชากรในพื้นที่ประกอบ อาชีพที่ไม่ใช่อาชีพเกษตรกรรม (non-agricultural activities) เช่น บางประเทศกำหนดไว้ที่ ร้อยละ 50	ประชากรที่อยู่ในเขตชนบทอาจมีลักษณะ ของความเป็นประชากรเมืองอยู่ หรือมี รายได้จากการปฏิสัมพันธ์กับเมือง
ลักษณะการเดินทางไปทำงาน	เป็นเกณฑ์กำหนดพื้นที่ เมือง หรือ Ex-urban พื้นที่ชานเมือง (Peri-urban) ที่อยู่รอบพื้นที่ เมือง (Built-up area) ที่ดูจาก สัดส่วนประชากรในพื้นที่ที่เดิน ทางเข้ามาทำงานในเมือง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนด ไว้ที่ร้อยละ 15	
ลักษณะของการมีสิ่งอำนวยความสะดวก	พิจารณาจากพื้นที่ที่มีโครงสร้าง พื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ถนนลาดยาง หรือ การให้บริการสาธารณะ สถาบันการศึกษา สถานบริการ ด้านสุขภาพ เป็นต้น	ปัจจุบันพื้นที่ชนบทก็มีการเข้าถึงในสิ่ง อำนาจประโยชน์มากขึ้น การใช้เกณฑ์นี้ จึงอาจไม่ชัดเจน เท่าที่ควร
การมีวิถีชีวิตแบบเมือง	ลักษณะครอบครัว ความสัมพันธ์ภายในชุมชน ความเป็นปัจเจกนิยม	ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ส่งผลต่อการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และต่อแนวคิดและ รูปแบบวิถีชีวิตแบบเมืองในสังคมชนบท

ซึ่งนอกจากการให้การนิยามเมืองของแต่ละประเทศที่มีทั้งเหมือนและแตกต่างกันแล้ว United Nations (2018) ได้สรุปการให้คำจำกัดความ”เมือง” ของ 233 ประเทศที่อยู่ในรายงานว่า ร้อยละ 25 (59 ประเทศ) ใช้ เกณฑ์ขอบเขตการปกครองเพียงเกณฑ์เดียวในการกำหนดเขตพื้นที่เมือง ขณะที่ 121 ประเทศหรือ ประมาณ ครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 52) ใช้ขอบเขตการปกครองร่วมกับเกณฑ์ลักษณะอื่นๆ เช่น จำนวนประชากร ความหนาแน่น

และการประกอบอาชีพที่ไม่ใช่เกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งแม้เป็นการนิยามที่ใช้มากกว่า 1 ลักษณะ แต่ก็ยังมีเกณฑ์ขอบเขตการปกครองเป็นหลัก สะท้อนให้เห็นว่า การจำกัดความที่ใช้เกณฑ์ขอบเขตการปกครองยังเป็นเกณฑ์หลักในการแบ่งเขตพื้นที่เมืองออกจากเขตชนบท ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ง่ายในการนำไปใช้ แม้อาจไม่ตรงกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ มีบางประเทศที่มีการใช้เกณฑ์ มากกว่า 2 เกณฑ์ขึ้นไป เช่น ใช้จำนวนประชากร/ความหนาแน่น ร่วมกับลักษณะทางเศรษฐกิจ และคุณลักษณะของเมือง เป็นต้น แต่ก็มีจำนวนไม่มากนัก เหตุผลหลักที่ไม่มีการใช้เกณฑ์อื่นๆ มาพิจารณาร่วมกันหลายๆ เกณฑ์ คือ การขาดข้อมูลที่จะใช้ หรือความซับซ้อนที่จะได้ข้อมูลมาใช้เป็นเกณฑ์ร่วม ซึ่งในรายงาน World Urbanization Prospects ที่ทาง United Nations (2018) จัดทำขึ้นนั้นจะใช้คำจำกัดความของเมือง ในลักษณะ Agglomeration แต่หากไม่มีข้อมูล ทาง UN ก็จะใช้ข้อมูลเมืองที่เป็นขอบเขตการปกครอง หรือตามลักษณะประชากร หรืออื่นๆ ที่มีข้อมูล

### นิยาม คำจำกัดความ “พื้นที่เมือง” ของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย คำนิยามของ “เมือง” ที่ใช้กันอย่างเป็นทางการในปัจจุบัน คือ **พื้นที่ตามขอบเขตการปกครอง** โดยกำหนดให้ เขตเทศบาล เป็นเขตเมือง ซึ่งพบว่า มีปัญหาในการนำไปใช้ ส่วนหนึ่งเพราะไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นรอยต่อของเขตเมือง และชนบท หรือการเกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตเมือง ที่มีลักษณะความเป็นเมืองสูง (แต่ไม่เข้าเกณฑ์ที่กำหนดของการเป็นเทศบาล) เมื่อดูจากการใช้ที่ดิน อาชีพประชากร วิถีชีวิต เป็นต้น ซึ่งทำให้มีปัญหาในการนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการ และพัฒนาพื้นที่ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ในอดีตที่ผ่านมา พบว่า มีการปรับการให้นิยาม หรือคำจำกัดความเมืองประเทศไทย ในปี 2542 มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล และผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ทำให้เขตสุขาภิบาลจำนวน 981 เขตที่เคยถูกนับรวมเป็นเขตชนบท ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล และมีสถานะเป็น เมือง การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลจากการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น และได้ส่งผลต่อระดับความเป็นเมืองของไทยที่เพิ่มขึ้นทันที

อย่างไรก็ตาม การกำหนดความเป็นเมืองตามขอบเขตพื้นที่การปกครองที่เป็นเทศบาลนั้น ก็ยังมีเกณฑ์หลักในการกำหนดความเป็นเทศบาลโดยพิจารณาจากจำนวนประชากร ความหนาแน่นประชากร ซึ่งการใช้เกณฑ์ประชากรเป็นหลัก ในการกำหนดความเป็นเมืองนั้น Flood (2000) เคยเสนอไว้ในรายงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการนิยามเมืองของประเทศไทย ว่า ควรมีจำนวนประชากรอย่างน้อย 1,000 คน และความหนาแน่นประชากรอย่างน้อย 400 คนต่อ 1 ตารางกม.ซึ่งเท่ากับนิยามเมืองของประเทศแคนาดา และ ออสเตรเลีย แต่ Flood เสนอแนะให้มีการทดสอบความเหมาะสมสำหรับการนำมาใช้ในประเทศไทย และเสนอแผนระยะยาวในการหาคำจำกัดความที่เหมาะสม โดยเฉพาะการใช้ข้อมูลทางภูมิศาสตร์มาประกอบการศึกษา

ณ ขณะนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงการนิยามเมือง เพราะมีบทบาทหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลที่สำคัญของประเทศ รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเมือง “เรื่องนิยามหลายด้านเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ในแผนแม่บทระบบสถิติประเทศไทยที่ต้องดูมาตรฐานคุณภาพคำนิยาม ...เป็นบทบาทหนึ่งของ NSO” (สัมภาษณ์บุคลากรสำนักงานสถิติแห่งชาติ) สำนักงานสถิติแห่งชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของการให้การนิยามเมือง และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้นำไปใช้มากที่สุด ขณะนี้จึงได้ศึกษาเพื่อหาคำนิยามที่เหมาะสม และได้พิจารณาที่ 2 ตัวชี้วัด คือ ความหนาแน่นประชากรต่อพื้นที่ (1 ตารางกม.) และความหนาแน่นของผู้ที่ทำงานในสถานประกอบการ ที่สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของประชากรในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การหาคำจำกัดความ ยังอยู่ในกระบวนการศึกษาเพื่อหาคำนิยามที่เหมาะสม โดยเฉพาะ ตัวเลขความหนาแน่นประชากร/ ผู้ทำงานในสถานประกอบการต่อพื้นที่

### นิยามเมืองในปัจจุบัน: ชนบทกับเมือง เท่านั้นหรือ?...

การแบ่งพื้นที่ออกเป็น เมือง และชนบท ที่กำหนดโดยการให้คำจำกัดความที่เคร่งครัด ในปัจจุบัน นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องเมือง มองว่า การให้คำจำกัดความพื้นที่ที่แบ่งเป็นเพียง 2 ลักษณะ คือ เมืองและชนบทนี้ไม่สอดคล้อง/ เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ด้านกายภาพที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจาก เมือง หรือ ความเป็นเมือง ได้ขยายขอบเขตไปนอกเหนือจากพื้นที่ที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะขอบเขตการปกครอง เพราะได้ละเลยหรือไม่ให้ความสนใจกับพื้นที่ชานเมือง หรือพื้นที่รอยต่อระหว่างเมืองและชนบทเดิม ที่เริ่มมีความเป็นเมืองมากขึ้นจากจำนวนประชากรที่มากขึ้น ความหนาแน่นสูงขึ้น ระบบเศรษฐกิจเมือง และมีวิถีชีวิตเมือง (Hugo, 2001; McGranahan & Satterthwaite, 2014; UN, 2018)

### นิยามเมือง ความเป็นเมือง ที่มากกว่าขอบเขตพื้นที่ที่จำกัด

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การให้คำนิยามเมือง ที่ประเทศต่างๆ ใช้นั้นมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตเมือง อย่างไรก็ตาม หน่วยงาน/ องค์การระหว่างประเทศ ได้เริ่มนำเสนอแนวทางในการพิจารณาขอบเขตพื้นที่เมืองใหม่ ได้แก่ แนวคิดการมองพื้นที่เมืองในลักษณะกลุ่มเมือง ที่ไม่ได้มองพื้นที่เมืองในขอบเขตที่จำกัด แต่มองตามการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทั้งทางกายภาพ (Physical) ที่มีการเชื่อมกันทางกายภาพของพื้นที่ และบทบาทหน้าที่ของเมือง (Functional) เช่น United Nations (2018) ได้เสนอเป็น 2 แนวทาง คือ 1) แนวคิด Urban agglomeration ที่หมายถึง พื้นที่ที่เป็นรอยต่อที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และ 2) Metropolitan area

ปัจจุบัน นิยามของเมือง จึงเริ่มมีการมองเมืองในลักษณะของพื้นที่เมือง (Urban area) และกลุ่มเมือง (Urban agglomeration) ซึ่งบางครั้งก็มีความหมายไปในทางเดียวกัน โดยได้นิยาม **พื้นที่เมือง** ว่าเป็นเขตเมืองใหญ่ (City proper) หรือ เขตเมือง (Town proper) ที่รวมถึงพื้นที่ชานเมือง ชายขอบ หรือชายแดนที่มีการตั้งถิ่นฐานประชากรที่หนาแน่น ขณะที่ นิยามของ **กลุ่มเมือง** หมายถึง การรวมกันของพื้นที่ที่เจริญเติบโตเป็นเมือง 2 แห่งขึ้นไปหรือมากกว่านั้น โดยรวมกันเป็นพื้นที่อยู่อาศัยหนึ่งเดียวขนาดใหญ่ต่อเนื่องกันไปที่ไม่ได้วางแผนหรือมีรูปแบบตายตัว จึงเห็นได้ว่า นิยามของ **พื้นที่เมือง** และ**กลุ่มเมือง** จะเน้นการเชื่อมกันทางกายภาพของพื้นที่ที่มี

ความหนาแน่นของประชากร เข้าไปเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว (Physical joining of higher density area) (Flood, 2000; UNCHS, 1995; UN, 2016; UN, 2018) นอกจากนี้ ควรต้องพิจารณาลักษณะความเป็นมหานคร (Metropolitan) ที่เป็นการเชื่อมโยงกันของพื้นที่ที่อยู่ติดกัน ทั้งพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูง และพื้นที่ที่มีความหนาแน่นต่ำ แต่พื้นที่ดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และสังคมกับเมืองที่อยู่ติดกัน (UN, 2016; UN, 2018)

สำหรับประเทศไทย มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเมือง ไม่ได้จำกัดการพิจารณาเมืองที่เน้นที่ขอบเขตการปกครอง แต่เริ่มพิจารณาตามการเปลี่ยนแปลงเมืองที่เกิดขึ้นจริง และเพื่อนำไปใช้ เช่น สำนักโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มองภาพเมืองในลักษณะกลุ่มเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล ว่า มีการขยายตัวของพื้นที่เมือง (Urban expansion) รุกล้ำเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง และขยายตัวเป็นเนื้อเมืองต่อเนื่องไปสู่พื้นที่จังหวัดปริมณฑล ในลักษณะแนวราบไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลัก การจัดทำผังจึงจัดทำในลักษณะ ผังภาคที่รวมกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลเข้าด้วยกัน (ผังภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑลปี พ.ศ. 2600 หน้า 48) ในขณะที่สภาพพัฒนาฯ ก็มีแนวคิดคล้ายกัน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเป็นกลุ่มจังหวัด โดยใช้หลักพื้นที่ที่เชื่อมโยงกัน เป็นพื้นที่ที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุน ทั้งนี้เพื่อให้มีความร่วมมือกันในการแก้ปัญหา (สศช. 2560)

*“แผน 12 ภาคเมืองพื้นที่เศรษฐกิจตามยุทธศาสตร์ที่ 9 ที่แบ่งอย่างนี้ แบ่งกลุ่มจังหวัดที่ตามกายภาพ และพื้นที่ใกล้เคียงกัน แล้วก็มีผลการบริหาร การพัฒนาธุรกิจเชื่อมโยงกันภูมิภาค ส่วนเรื่องเมืองซึ่งลงไปว่าการพัฒนาเมืองพื้นที่นั้น อาจจะเป็นเขตไม่ว่าเทศบาลหนึ่งจะ ในเวลาองภาพของการพัฒนามันไม่ได้จำกัดขอบเขตว่าเป็นเขตของใคร”*

(จากการสัมภาษณ์บุคลากรของ สศช.)

ดังนั้น การนิยามความเป็นเมืองที่จำกัดความหมายตามขอบเขตการปกครอง จึงอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ แต่ก็ยังอาจจำเป็นแก่หน่วยงานด้านการบริหาร/ปกครองที่ต้องการจำกัดความที่แน่ชัดในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการนำไปใช้จึงควรมีการนิยามเมืองที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริง โดยเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่มีการขยายการใช้พื้นที่ในเชิงกายภาพ รวมถึงความสัมพันธ์ของพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะ รูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ส่งผลต่อกิจกรรมด้านเศรษฐกิจของคนในพื้นที่ที่มีทั้งเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม มีการประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างทำงานในโรงงาน อาชีพค้าขาย หรือด้านบริการต่างๆ นอกจากนี้ ความใกล้ชิดระหว่างพื้นที่ที่เป็นผลจากระบบการคมนาคมที่เชื่อมโยงกัน ตลอดจนการสื่อสารที่สามารถเข้าถึงกันโดยง่ายและรวดเร็ว วิถีชีวิตแบบเมืองจึงได้ส่งอิทธิพลต่อพฤติกรรมการใช้ชีวิตของคนในพื้นที่ การ

<sup>3</sup> จากการสัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้รับการยืนยันว่า สำนักงานสถิติแห่งชาติจะยังคงเก็บข้อมูลเมืองตามค่านิยามเดิม แต่จะมีการเก็บข้อมูล “เมือง” ตามค่านิยามใหม่ที่กำลังดำเนินการอยู่ด้วย

เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงไม่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่เท่านั้น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติ ในการนิยามความเป็นเมืองที่พิจารณาในลักษณะที่เป็นกลุ่มเมือง จึงอาจต้องใช้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงด้านสังคม โดยเฉพาะวิถีชีวิตความเป็นเมือง (Urbanism) ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ และความรู้เชิงภูมิศาสตร์ GIS มาช่วยในการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อให้เห็นความเป็นกลุ่มเมืองที่ชัดเจน

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ขณะนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กำลังอยู่ในกระบวนการศึกษาเพื่อปรับนิยามเมืองให้เหมาะสม โดยพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ และความหนาแน่นของผู้ที่ทำงานในสถานประกอบการต่อพื้นที่ เป็นการนำองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และกำลังอยู่ในกระบวนการศึกษาเพื่อหาตัวเลขความหนาแน่นที่เหมาะสม แม้เป็นการใช้เกณฑ์ที่เป็นมิติด้านประชากร แต่ก็เริ่มนำเกณฑ์ด้านเศรษฐกิจในพื้นที่มาร่วมพิจารณาความเป็นเมือง

### **การกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม**

การกระจายตัวของประชากรในพื้นที่เมืองที่เหมาะสม โดยเฉพาะมิติด้านประชากร มักเป็นการพิจารณาจากการมีจำนวนประชากรที่เหมาะสม มีความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสม (ไม่เบาบาง หรือหนาแน่นเกินไป) และแต่ละพื้นที่เมืองไม่มีความเหลื่อมล้ำของความเป็นเมือง เช่น มีขนาดใหญ่มากกว่าเมืองอื่นๆ มาก เพราะหากเหลื่อมล้ำกันมาก (ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร กับเมืองลำดับสอง มีขนาด/ จำนวนประชากร และความหนาแน่นต่างกันมาก) ทำให้โอกาสในการพัฒนา หรือได้ประโยชน์จากความเป็นเมืองจะแตกต่างกัน (เมืองรองได้รับน้อยกว่าเมืองหลักมาก) ดังนั้น เมื่อมีความเหมาะสมของการกระจายตัว ก็จะนำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ได้

### **การกระจายประชากรเมืองเชิงพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ**

เมื่อพิจารณาจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่เรียกว่า เมือง โดยใช้ข้อมูลจาก สำมะโนประชากร ปี 2553 ที่กำหนดเขตเมือง คือ เขตเทศบาล ตามเกณฑ์ขอบเขตการปกครอง จากตารางข้างล่าง เป็นการมองความเป็นเมืองจากจำนวนและสัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดว่าเป็น “เขตเมือง” ซึ่งหมายถึง ประชากรทั้งหมดที่อยู่ในเขตเทศบาลของจังหวัดต่างๆ พบว่า กรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรที่ถือว่า เป็นประชากรเมืองทั้งหมด ถึง 8.3 ล้านคน ขณะที่จังหวัดชลบุรีมีประชากรเมืองมากเป็นอันดับรองลงมา มีจำนวนประชากรทั้งจังหวัดเพียงประมาณ 1.2 ล้านคน และจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับสาม คือ สมุทรปราการ ที่มีประชากรเมืองประมาณ 1.1 ล้านคน สะท้อนถึงความเป็นเอกนครของกรุงเทพฯ ที่เป็นเมืองหัวโต อย่างชัดเจน ตัวเลขจากตารางนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า จังหวัดที่มีจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดว่าเมืองสูง 10 อันดับแรก ที่กว่าครึ่งมีสัดส่วนประชากรเมืองเกินร้อยละ 50 มักเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาที่ถูกกำหนดไว้ในนโยบายของประเทศ โดยครอบคลุมถึงจังหวัดปริมณฑล (สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี) เมืองหลักของภูมิภาค (เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา) และเมืองที่เป็นพื้นที่พัฒนาทางชายฝั่งตะวันออก Eastern seaboard (ชลบุรี)

ตาราง 4.2 จังหวัดที่มีจำนวนประชากรเมือง มาก 10 อันดับแรกของประเทศไทย  
(ข้อมูลจากสำมะโนประชากร 2553)

จังหวัด	จำนวนประชากรรวม	จำนวนประชากรเมือง	% ประชากรเมือง
1. กรุงเทพมหานคร	8,305,218	8,305,218	100.0
2. ชลบุรี	1,555,358	1,158,989	74.5
3. สมุทรปราการ	1,828,694	1,082,994	59.2
4. เชียงใหม่	1,737,041	967,020	55.7
5. สงขลา	1,481,021	800,970	54.1
6. นนทบุรี	1,334,083	797,739	59.8
7. ปทุมธานี	1,327,147	757,174	57.1
8. ขอนแก่น	1,741,980	703,123	40.4
9. นครราชสีมา	2,525,975	653,075	25.9
10. อุตรธานี	1,288,365	483,057	37.5

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

#### การกระจายตัวประชากรเมืองในพื้นที่ระดับเมือง (ข้อมูลทะเบียนราษฎร)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อมูลในระดับเมือง จากข้อมูลของทะเบียนราษฎร ที่แม้ว่า เป็นจำนวนประชากรที่มีจำนวนน้อยกว่าประชากรที่อยู่จริงมากก็ตาม (เนื่องจากประชากรไม่ย้ายที่อยู่ในทะเบียนบ้านตามการย้ายจริง) แต่ก็เป็นตัวเลขที่สะท้อนพื้นที่ที่เป็นพื้นที่เมืองในระดับที่ละเอียดกว่าระดับจังหวัด และให้เห็นภาพความไม่สมดุลได้ชัดเจนกว่า โดยเป็นเกณฑ์ความเป็นเมืองตามขอบเขตการปกครอง หรือการบริหารของกระทรวงมหาดไทยที่แบ่งเป็น 1) องค์การบริหารรูปแบบพิเศษที่มี 2 พื้นที่ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา 2) เทศบาลนคร 3) เทศบาลเมือง และ 4) เทศบาลตำบล ข้อมูลจากทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560 ในตารางพบว่า เมืองที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด 11 อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครอุตรธานี เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี) เทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งเมืองเหล่านี้เป็นเมืองที่นโยบายภาครัฐให้ความสำคัญในการพัฒนา ได้แก่ เมืองหลวง (กรุงเทพมหานคร) เมืองของจังหวัดปริมณฑล (นนทบุรี) และเมืองหลักของภูมิภาค จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลพวงจากการพัฒนาของภาครัฐที่ผ่านมาได้ส่งผลต่อความเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชากรในพื้นที่สูงจำนวนมาก

ตาราง 4.3 จำนวนประชากรในเมืองใหญ่ 11 อันดับแรกของประเทศไทย  
(ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560)

อันดับ	ชื่อเมือง	จำนวนประชากร
1.	กรุงเทพมหานคร	6,355,482
2.	เทศบาลนครนนทบุรี	253,581
3.	เทศบาลนครปากเกร็ด	177,569
4.	เทศบาลนครหาดใหญ่	157,608
5.	เทศบาลนครเชียงใหม่	136,717
6.	เทศบาลนครอุดรธานี	135,565
7.	เทศบาลนครนครราชสีมา	135,351
8.	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	125,270
9.	เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (จังหวัดชลบุรี)	110,517
10.	เทศบาลนครขอนแก่น	110,078
11.	เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	107,581

ที่มา: สำนักงานทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย (2560)

### ภาพสะท้อนการกระจายตัวประชากรเมืองที่ไม่สมดุล

จากตัวเลขจำนวนประชากรเมืองทั้งที่เป็นข้อมูลในระดับจังหวัด (สำมะโนประชากร) และข้อมูลระดับเมือง (ทะเบียนราษฎร) ช่างค้น สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของการกระจายตัวของประชากรเมืองของประเทศไทย เมื่อพิจารณาการกระจายตัวประชากรเมืองจากการสำมะโนประชากร ปี 2553 ที่เป็นจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลของจังหวัดนั้นๆ ที่แม้เป็นภาพรวมของทั้งจังหวัด แต่จะเห็นว่า กรุงเทพมหานคร ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่เมืองทั้งหมด มีประชากรถึง 8.3 ล้านคน และมีจำนวนประชากรมากกว่าจังหวัดชลบุรี ที่มีประชากรเมืองประมาณ 1.2 ล้านคน ถึง 7 เท่า ซึ่งหากพิจารณาความสมดุลตามกฎการจัดลำดับของเมือง หรือ กฎ Rank-size Rule การกระจายเมืองที่สมดุล เมืองอันดับสองควรมีประชากรประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรของเมืองอันดับหนึ่ง ตามกฎนี้ ประชากรของเมืองอันดับสองของประเทศไทยจึงควรมีประมาณ 4 ล้านคน

และหากพิจารณาข้อมูลจำนวนประชากรของทะเบียนราษฎร ในปี 2560 กรุงเทพมหานคร มีจำนวนประชากรเมืองทั้งหมด 6.3 ล้านคน มีประชากรเมืองมากกว่าเทศบาลนครนนทบุรี ที่มีประชากรเมืองมากเป็นอันดับสอง แต่มีประชากรเพียง 253,581 คน ถึง 25 เท่า สะท้อนถึงการคงความเป็นเมืองเอกนครของกรุงเทพมหานครที่ชัดเจนมาก และเมื่อพิจารณาลำดับความเป็นเมืองตามกฎ Rank-size Rule ก็พบว่า แนวโน้ม

เดียวกับข้อมูลจากสำมะโนประชากร คือ เมืองใหญ่อันดับสอง ที่ควรมีประชากรครึ่งหนึ่งของเมืองอันดับหนึ่ง ซึ่งควรเท่ากับ 3 ล้านคน แต่มีเทศบาลนครนนทบุรีมีประชากรเพียงกว่า 2 แสนคนเท่านั้น และเมื่อพิจารณาเมืองอันดับรองลงมา เมืองลำดับสาม สี ห้า ก็มีประชากรเพียงหลักแสน ซึ่งถือว่าเป็นเมืองขนาดกลางทั้งหมด กรุงเทพมหานครจึงเป็นเมืองขนาดใหญ่่มากเพียงเมืองเดียว เมืองรองลงมาทั้งหมดเป็นเมืองขนาดกลางและเมืองขนาดเล็ก

สาเหตุสำคัญของความไม่สมดุลนี้ เป็นผลจากนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ของภาครัฐที่ผ่านมา โดยเฉพาะจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เน้นการพัฒนากรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และเมืองหลักของแต่ละภูมิภาค ดังจะได้นำเสนอต่อไป

### **สัดส่วนประชากรเมืองของประเทศไทย**

หากพิจารณาเฉพาะตัวเลขที่เป็นสัดส่วนประชากรเมือง หรือนัยหนึ่ง คือ สัดส่วนความเป็นเมือง ใน 10 อันดับแรก จะพบความแตกต่างของจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูงจากการพิจารณาตามจำนวนประชากร ข้อมูลจากสำมะโนประชากร ปี 2553 พบแนวโน้มเดียวกัน คือ กรุงเทพมหานคร ยังคงความเป็นเมืองอันดับหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดให้กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองทั้งหมด จังหวัดชลบุรีมีสัดส่วนความเป็นเมืองเป็นอันดับสอง มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 74.5 หมายความว่า 3 ใน 4 ของประชากรจังหวัดชลบุรีอาศัยอยู่ในเขตเมือง จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกที่มีสัดส่วนประชากรเมืองสูงอีกจังหวัดหนึ่งก็คือ จังหวัดระยอง (ร้อยละ 54.3) จังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี ยังคงเป็นจังหวัดปริมณฑลที่มีสัดส่วนสูงความเป็นเมืองสูงเกือบร้อยละ 60 ที่น่าสนใจคือ ภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับการสนับสนุนพัฒนาด้านการท่องเที่ยว มีสัดส่วนความเป็นเมืองที่สูงเกือบร้อยละ 70 ขณะที่จังหวัดชัยนาท ลำพูนและลำปาง ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม ก็มีสัดส่วนที่สูงเช่นกัน (ตาราง 4.4)

ตาราง 4.4 จังหวัดในประเทศไทยที่มีสัดส่วน (%) ประชากรเมืองสูง (เฉพาะที่มีสัดส่วนเกินร้อยละ 50)  
(ข้อมูลจากสำมะโนประชากร 2553)

จังหวัด	จำนวนประชากรรวม	จำนวนประชากรเมือง	% ประชากรเมือง
1. กรุงเทพมหานคร	8,305,218	8,305,218	100.0
2. ชลบุรี	1,555,358	1,158,989	74.5
3. ภูเก็ต	525,709	358,160	68.1
4. ชัยนาท	305,587	205,456	67.2
5. ลำพูน	412,741	262,833	63.7
6. นนทบุรี	1,334,083	797,739	59.8
7. สมุทรปราการ	1,828,694	1,082,994	59.2
8. ปทุมธานี	1,327,147	757,174	57.1
9. เชียงใหม่	1,737,041	967,020	55.7
10. ระยอง	821,072	445,939	54.3
11. สงขลา	1,481,021	800,970	54.1
12. สมุทรสาคร	887,191	479,186	54.0
13. พะเยา	417,380	221,062	53.0
14. กาฬสินธุ์	824,538	428,939	52.0
15. พัทลุง	480,976	244,784	50.9
16. Mukdahan	357,339	180,600	50.5
17. จันทบุรี	485,611	243,126	50.1
18. ลำปาง	743,143	372,463	50.1

ที่มา: คำนวณจาก ข้อมูลสำมะโนประชากร พ.ศ. 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

#### จำนวนประชากรแฝง ตัวเลขที่มีความหมาย

ตามความหมายที่ทางสำนักงานสถิติแห่งชาตินิยามไว้ ประชากรแฝง หมายถึง ประชากรที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ แต่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของจังหวัดอื่น หรือประเทศอื่น ตัวเลขประชากรแฝงมีความสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากเป็นกลุ่มประชากรที่ไม่ได้รับการนับรวมเข้าเป็นประชากรของพื้นที่

นั้นๆ ทำให้จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงกับจำนวนประชากรในทะเบียนราษฎรแตกต่างกัน ในขณะที่งบประมาณในการพัฒนาพื้นที่จะพิจารณาจากจำนวนประชากรที่เป็นทางการเป็นหลัก โดยเน้นเฉพาะผู้ที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรเท่านั้น ในตาราง 4.5 เป็นตัวเลขจำนวนประชากรแฝงที่ได้จากการสำรวจการย้ายถิ่นของประเทศไทย ซึ่งได้จากคำถาม การมีชื่อในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่อาศัยอยู่ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้เริ่มมีการสำรวจประชากรแฝงตั้งแต่ในปี 2557 เป็นต้นมา ข้อมูลจากตาราง 4.5 ถ้าใช้ปี 2559 เป็นหลัก กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีประชากรแฝงมากที่สุด คือ มีจำนวนประชากรที่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของกรุงเทพฯ ประมาณ 2 ล้านคน ในขณะที่ชลบุรี จังหวัดอันดับรองจากกรุงเทพมหานคร มีจำนวนประชากรแฝงประมาณ 479,846 คน จากนั้นจึงเป็นจังหวัดปริมนทลเกือบทั้งหมดคือ สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรสาคร

ตาราง 4.5 จำนวนประชากรทั้งหมด ประชากรแฝงทั้งหมด ประชากรรวมทั้งหมด, 2557 2558 และ 2559 (ข้อมูลจากการสำรวจการย้ายถิ่น)

จังหวัด	2557			2558			2559		
	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) ทั้งหมด (รวม)	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) และมีชื่อใน ทะเบียนบ้าน	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) แต่ทะเบียนบ้าน อยู่จังหวัดอื่น (ประชากรแฝง ในจังหวัด)	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) ทั้งหมด (รวม)	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) และมีชื่อในทะเบียน บ้าน	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) แต่ทะเบียนบ้าน อยู่จังหวัดอื่น (ประชากรแฝง ในจังหวัด)	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) และมีชื่อในทะเบียน บ้าน	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) แต่ทะเบียนบ้าน อยู่จังหวัดอื่น (ประชากรแฝง ในจังหวัด)	จำนวน ประชากรที่ อาศัยในเขต เทศบาล (เมือง) และมีชื่อในทะเบียน บ้าน
กรุงเทพมหานคร	8,582,540	6,446,604	2,135,936	8,642,496	6,268,851	2,373,645	8,697,498	6,618,745	2,078,753
ชลบุรี	1,217,410	850,487	366,923	1,230,597	784,575	446,022	1,243,417	763,571	479,846
สมุทรปราการ	1,180,219	747,097	433,122	1,202,285	818,145	384,140	1,224,261	826,613	397,648
ปทุมธานี	816,783	596,089	220,694	830,738	585,565	245,173	844,504	573,436	271,068
นนทบุรี	876,949	659,422	217,527	895,492	653,299	242,193	914,016	651,071	262,945
สมุทรสาคร	508,098	285,573	222,525	514,588	248,970	265,618	520,734	313,225	207,509
ระยอง	473,271	322,028	151,243	479,251	336,125	143,126	485,014	347,725	137,289
นครปฐม	369,727	285,121	84,606	376,850	274,390	102,460	384,122	274,661	109,461
ภูเก็ต	364,209	247,606	116,603	365,482	267,465	98,017	366,485	262,564	103,921
ฉะเชิงเทรา	221,197	174,638	46,559	224,667	173,505	51,162	228,030	175,504	52,526
พระนครศรีอยุธยา	364,744	302,208	62,536	364,300	314,234	50,066	363,927	313,742	50,185

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจการย้ายถิ่น ปี 2557, 2558, และ 2559 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาสัดส่วนประชากรแฝงที่อาศัยในพื้นที่เขตเมืองของจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย จากตาราง 4.6 ที่เป็นการนำเสนอข้อมูลสัดส่วนประชากรแฝงต่อประชากรในเขตเมืองทั้งหมดของจังหวัดระหว่างปี 2557-2559 นำเสนอเฉพาะจังหวัดที่มีสัดส่วนเกินร้อยละ 20 พบว่าจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรแฝงในเขตเมืองสูงสุดกลับกลายเป็น จังหวัดสมุทรสาคร ที่แม้ว่ามีแนวโน้มลดลงในปี 2559 แต่ตัวเลขสัดส่วนก็สะท้อนให้เห็นว่า ในปี 2559 สมุทรสาครซึ่งเป็นจังหวัดที่ต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมประมงมีสัดส่วนประชากรแฝงมากถึงประมาณร้อยละ 40 ส่วนจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรแฝงที่อยู่ในเขตเมืองอันดับรองๆ ลงมาคือ ชลบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี เห็นได้ว่าจะเป็นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทั้งที่เป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และจังหวัดปริมณฑล สำหรับกรุงเทพมหานคร มีแม้มีจำนวนประชากรแฝงมากที่สุดคือ ประมาณ 2 ล้านคน แต่เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อประชากรเมืองทั้งหมด พบว่า มีประชากรแฝงประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรทั้งหมด (23.9%) อีกจังหวัดหนึ่งที่น่าสนใจคือ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับการสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว ก็จะมีสัดส่วนประชากรแฝงในเขตเมืองเกือบร้อยละ 30 ตัวเลขที่นำเสนอนี้ สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายของรัฐต่อจำนวนประชากรแฝงในพื้นที่ โดยเฉพาะ พื้นที่ที่มีประชากรเมืองสูง

ตาราง 4.6 สัดส่วนประชากรแฝงในเขตเมืองต่อจำนวนประชากรเมืองทั้งหมดของจังหวัด (เฉพาะจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรแฝงเกินร้อยละ 20), ปี 2557, 2558 และ 2559

อันดับ	จังหวัด	2557	2558	2559
1.	สมุทรสาคร	43.8	51.6	39.8
2.	ชลบุรี	30.1	36.2	38.6
3.	สมุทรปราการ	36.7	32.0	32.5
4.	ปทุมธานี	27.0	29.5	32.1
5.	นนทบุรี	24.8	27.0	28.8
6.	นครปฐม	22.9	27.2	28.5
7.	ภูเก็ต	32.0	26.8	28.4
8.	ระยอง	32.0	29.9	28.3
9.	ระนอง	36.0	32.0	26.1
10.	กรุงเทพมหานคร	24.9	27.5	23.9
11.	ฉะเชิงเทรา	21.0	22.8	23.0
12.	ตาก	15.5	21.5	18.7
13.	ประจวบคีรีขันธ์	20.3	19.5	16.6

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลสำรวจการย้ายถิ่น ปี 2557, 2558 และ 2559 ดำเนินการจัดเก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ดังที่กล่าวข้างต้น ประชากรแฝงเป็นประชากรที่ไม่ได้ถูกนับรวมกับจำนวนประชากรที่อยู่ในทะเบียนราษฎร จำนวนประชากรแฝงจึงมีผลต่อจำนวนประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่จริงในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งหากพิจารณาตัวเลขของประชากรของกรุงเทพมหานคร ปี 2559 ในตาราง 4.5 ที่มีประชากรที่มีชื่อในทะเบียนราษฎร 6.6 ล้านคน และมีประชากรแฝง ประมาณ 2 ล้านคน ทำให้จำนวนประชากรทั้งหมดของกรุงเทพมหานครมีประมาณ 8.6 เกือบ 8.7 ล้านคน ซึ่งจำนวนประชากรมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ และการวางนโยบายสำหรับประชากรในพื้นที่ที่มักจะพิจารณาจากจำนวนประชากรที่เป็นทางการ

### **ความหนาแน่นประชากร**

ความหนาแน่นประชากร เป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งสะท้อนถึง การกระจายตัวของประชากร นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องเมือง ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความหนาแน่นของประชากรกับพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะผลกระทบต่อ การพัฒนาด้านต่างๆ เช่น ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ ทั้งด้านแรงงาน ผลผลิต การค้า มุมมองนี้จึงมองความหนาแน่นที่เหมาะสมต่อเศรษฐกิจ เช่น การวิจัยของ Cusack (2017) ที่เสนอถึงความหนาแน่นที่เหมาะสมระดับเมืองใน region ของประเทศแคนาดา โดยพบว่า ความหนาแน่นที่เหมาะสมต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ คือ 300 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ดัง Toronto Region ที่เป็น the best performing Economic Region ของแคนาดา หรือ การวิจัยของ Su และคณะ (2017) ที่ศึกษาความหนาแน่นของประชากรที่เหมาะสมของจีน (optimum urban population) ที่วัดโดยจำนวนประชากรเมืองหารด้วยขนาดพื้นที่ที่สิ่งปลูกสร้างในเขตเมือง ซึ่งเป็นเมืองในลักษณะกลุ่มเมือง คือ 13,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร โดยจำนวนที่เสนอนี้เป็นเมืองที่ไม่ใช่เมืองมหานคร ขณะที่ในระดับ municipality และระดับ provincial level unit เช่น Shanghai และ Beijing ที่มีความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสมสูงกว่าที่เสนอไว้ โดยมีความหนาแน่นประชากร 23,504 คนต่อตารางกิโลเมตร และ 14,137 คนต่อตารางกิโลเมตร ตามลำดับ ทั้งนี้เป็นเพราะทั้งสองเมืองเป็น อภิมหานคร (megacity) ที่มีความสามารถในการดึงดูดประชากรสูง (Su และคณะ, 2017) เป็นความหนาแน่นประชากรเมืองที่เหมาะสมจากมุมมองด้านผลิตภาพแรงงาน (labor productivity)

ในขณะที่มุมมองทางด้านสิ่งแวดล้อม มองว่า ความหนาแน่นที่มากเกินไปทำให้เกิดความแออัด ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากร และการบริโภคสูง และนำไปสู่ปัญหาของเมือง เช่น การใช้เกณฑ์ที่ง่าย ๆ ด้วยการใช้สัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกซึ่งประกอบด้วยที่ดินทำกิน (arable land) บวกกับที่ดินสำหรับการปลูกพืชอย่างถาวร (land with permanent crops) ในแต่ละประเทศต่อจำนวนประชากรในประเทศนั้น ๆ ถึงแม้เกณฑ์นี้จะไม่ใช่เกณฑ์ที่ดีที่สุด เพราะไม่ได้คำนึงถึงทรัพยากรจากทะเล พลังงานลม พลังงานจากดวงอาทิตย์ และทรัพยากรมนุษย์ แต่ก็เป็นวิธีที่ดีในการวัดความสามารถของแต่ละประเทศที่จะสามารถเลี้ยงประชากรในประเทศได้ (Lianos และ Pseiridis, 2015)

### **ความหนาแน่นของประชากรไทย**

หากพิจารณาความหนาแน่นของประชากรไทย โดยฐานข้อมูลประชากรที่นำมาพิจารณา คือ สำมะโนประชากรปี 2553 ซึ่งเป็นจำนวนประชากรเมือง หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ตามคำจำกัดเมืองที่ใช้ เป็น

ประชากรเมืองระดับจังหวัด และอีกฐานข้อมูลที่นำมาใช้เพื่อให้เห็นภาพเมืองที่เป็นเขตพื้นที่ที่เป็นเมือง ตามการแบ่งเขตเมืองของกระทรวงมหาดไทย คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ในส่วนนี้ จึงเป็นการนำเสนอความหนาแน่นประชากรจากฐานข้อมูลทั้งสองแหล่ง

**ตาราง 4.7 จังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรเมืองมาก 15 อันดับแรก**  
(ข้อมูลจากสำมะโนประชากร 2553)

จังหวัด	พื้นที่จังหวัด (ตร. กม.)	พื้นที่เมือง (ตร.กม.)	จำนวนปชก. เมือง	ความหนาแน่นเขตเมือง
1. กรุงเทพมหานคร	1,568.73	1,568.73	8,305,218	5,294.23
2. สมุทรปราการ	1,004.09	228.61	1,082,994	4,737.30
3. นนทบุรี	622.30	204.19	797,739	3,906.85
4. ปทุมธานี	1,525.86	449.47	757,174	1,684.59
5. สมุทรสาคร	872.35	322.24	479,186	1,487.05
6. นครปฐม	2,168.33	250.40	339,737	1,356.78
รวมกรุงเทพฯ และปริมณฑล	7,761.66	3,023.64	11,762,048	3,890.03
7. ภูเก็ต	543.03	325.76	358,160	1,099.46
8. สมุทรสงคราม	416.71	51.44	42,549	827.16
9. พระนครศรีอยุธยา	2,556.64	549.76	365,736	665.26
10. นราธิวาส	4,475.43	205.30	133,718	651.34
11. ประจวบคีรีขันธ์	6,367.62	272.29	177,012	650.09
12 นครนายก	2,122.00	43.53	27,841	639.58
13. ปัตตานี	1,940.3	184.09	104,617	568.29
14 มหาสารคาม	5,291.68	321.28	153,739	478.52
15.นครสวรรค์	9,597.68	503.48	225,903	448.68

**ที่มา:** คำนวณจากข้อมูล สำมะโนประชากร พ.ศ. 2553, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตารางข้างต้น เป็นข้อมูลจากสำมะโนประชากร ซึ่งเป็นข้อมูลความหนาแน่นของพื้นที่ในระดับจังหวัด พบว่า จังหวัดที่มีความหนาแน่นประชากรสูง 6 อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร และ 5 จังหวัดปริมณฑล โดย กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดที่มีความหนาแน่นมากที่สุด คือ 5,294.23 คนต่อ 1 ตารางกม.และเมื่อรวมพื้นที่

กรุงเทพมหานครกับจังหวัดปริมณฑล ความหนาแน่นประชากรโดยเฉลี่ย ประมาณ 3,890 คนต่อ 1 ตารางกม. สะท้อนถึง การกระจุกตัวของประชากรในพื้นที่นี้ค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาจังหวัดที่มีความหนาแน่นที่สูงรองลงมา คือ จังหวัดภูเก็ต พบความหนาแน่น 1,099.46 คนต่อ 1 ตารางกม. ส่วนจังหวัดอื่นๆ พบความหนาแน่นที่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกม. ข้อมูลระดับจังหวัดนี้ สะท้อนความหนาแน่นที่ขึ้นกับขนาดพื้นที่ของจังหวัด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลความหนาแน่นจากข้อมูลทะเบียนราษฎร ซึ่งน่าจะเป็นการสะท้อนความหนาแน่นของประชากรในเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองจริงๆ ดังแสดงไว้ในตาราง 4.8 จะเห็นว่ากรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นประชากรน้อยลง อันเป็นผลจากจำนวนประชากรที่น้อยกว่าจำนวนที่มาจากการสำมะโนประชากร และที่น่าสนใจ คือ กรุงเทพฯ ไม่ได้เป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นมากที่สุด แต่อยู่ในอันดับ 10 และเทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นเมืองที่มีความหนาแน่นอันดับหนึ่งแทน โดยมีความหนาแน่น 7,505 คนต่อ 1 ตร.กม. ตามมาคือ เทศบาลเมืองสงขลา ที่เป็นจังหวัดเดียวกัน

**ตาราง 4.8 ความหนาแน่นประชากรในกรุงเทพมหานคร พัทยา (องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) และเทศบาลนคร (ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560)**

อันดับ	ชื่อ	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวนประชากร (คน)	ความหนาแน่น คน/ 1 ตร.กม.
1.	กรุงเทพมหานคร	1,568.73	6,355,482	4,051.35 (10)
2.	เทศบาลนครนนทบุรี	38.90	253,581	6,519 (4)
3.	เทศบาลนครปากเกร็ด	36.04	177,569	4,927 (7)
4.	เทศบาลนครหาดใหญ่	21.00	157,608	7,505 (1)
5.	เทศบาลนครเชียงใหม่	40.22	136,717	3,399 (17)
6.	เทศบาลนครอุดรธานี	47.70	135,565	2,842 (21)
7.	เทศบาลนครนครราชสีมา	37.50	135,351	3,609 (15)
8.	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	68.97	125,270	1,816 (25)
9.	เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ (อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี)	306.44	110,517	361 (31)
10.	เทศบาลนครขอนแก่น	46.00	110,078	2,393 (23)
11.	เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	22.56	107,581	4,769 (8)
12.	เมืองพัทยา	208.10	107,406	516.13 (30)
13.	เทศบาลนครนครสวรรค์	27.87	87,426	3,137 (19)
14.	เทศบาลนครอุบลราชธานี	29.04	82,851	2,853 (20)
15.	เทศบาลนครนครปฐม	19.85	79,273	3,994 (11)
16.	เทศบาลนครธัญบุรี (ปทุมธานี)	20.80	78,764	3,787 (14)

อันดับ	ชื่อ	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวนประชากร (คน)	ความหนาแน่น คน/ 1 ตร.กม.
17.	เทศบาลนครเมืองภูเก็ต	12.00	75,329	6,277 (5)
18.	เทศบาลนครบางละมุง	109.65	73,069	666 (29)
19.	เทศบาลนครเมืองพิษณุโลก	18.26	72,780	3,986 (12)
20.	เทศบาลนครเชียงราย	60.85	69,754	1,146 (27)
21.	เทศบาลนครเมืองสงขลา	9.27	68,839	7,426 (2)
22.	เทศบาลนครแม่สอด	27.20	63,441	2,332 (24)
23.	เทศบาลนครเมืองยะลา	19.00	62,319	3,280 (18)
24.	เทศบาลนครเกาะสมุย	252.00	62,174	247 (32)
25.	เทศบาลนครตรัง	14.77	60,747	4,113 (9)
26.	เทศบาลนครเมืองระยอง	16.95	60,220	3,553 (16)
27.	เทศบาลนครเมืองลำปาง	22.17	55,937	2,523 (22)
28.	เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	14.00	53,337	3,810 (13)
29.	เทศบาลนครกระทู้มแบน (สมุทรสาคร)	30.40	52,099	1,714 (26)
30.	เทศบาลนครสกลนคร	54.54	52,059	955 (28)
31.	เทศบาลนครสมุทรปราการ	7.33	51,841	7,072 (3)
32.	เทศบาลนครสมุทรสาคร	10.30	51,242	4,975 (6)

**ที่มา:** กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560)

ความหนาแน่นประชากรที่มาก หรือน้อยเกินไปจะส่งผลกระทบต่อที่เป็นประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อที่เป็นปัญหาต่อพื้นที่ และขึ้นอยู่กับว่า เป็นผลกระทบด้านใด เช่น ด้านเศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจอาจต้องการความหนาแน่นประชากรสูง เพราะมีเรื่องของกำลังแรงงาน ผลิตภาพแรงงาน ผู้บริโภค ในขณะที่ด้านสิ่งแวดล้อม อาจไม่ต้องการความหนาแน่นสูง เพราะมีเรื่องของการใช้ทรัพยากร และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หากมีการบริหารจัดการไม่ดี มีนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับ ขนาดเมืองที่เหมาะสม (Optimal city size) จากเมืองใน EU ทั้งหมด 59 เมือง พบว่า ขนาดประชากรที่เหมาะสมของแต่ละเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบทั้งที่เป็นประโยชน์ (advantages) และเป็นปัญหา (costs) ของแต่ละพื้นที่ ไม่สามารถกำหนดเป็นเกณฑ์เดียวที่ใช้ครอบคลุมได้ทุกเมือง (Camagni, Capello, and Caragliu, 2013) นอกจากนี้ ความเหมาะสมอาจใช้เกณฑ์ว่า ควรมีจำนวนประชากรอย่างน้อยเท่าไร หรือมีความหนาแน่นประชากรอย่างน้อยกี่คนต่อ 1 ตารางกม. เช่น Flood (2000) ที่เคยเสนอไว้ในรายงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการนิยามเมืองของประเทศไทย ว่า เมือง ควรมีประชากรอย่างน้อย 1,000 คน และมีความหนาแน่นอย่างน้อย 400 คนต่อ 1 ตารางกม. หรือ Cusack ที่ศึกษาว่า ความหนาแน่นประชากรที่ส่งผลดีต่อการเพิ่มขึ้นของ GDP ควรมีความหนาแน่นอย่างน้อย 300 คนต่อ 1 ตารางกม. เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บางครั้งในมุมมองของผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองโดยตรง อาจมีมุมมองที่เห็นว่าระบบการจัดการเมืองที่ดี น่าจะมีผลต่อความน่าอยู่ของเมืองมากกว่าตัวเลขด้านประชากร หรือความหนาแน่นประชากรในพื้นที่

“ในส่วนของความเป็น urban เรามองว่า ต่อให้คุณแน่นอย่างไร แต่คุณมีการบริหารจัดการที่ดี อย่างที่ญี่ปุ่นหนาแน่นมาก แต่ทำไมพอเราไป ไม่รู้สึกอึดอัด แต่เรารู้สึกว่ามันคล่องตัว การบริหารจัดการถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่เราจัดการอย่างไรที่อยู่กันแล้วเป็นเมืองที่น่าอยู่ และเรายังขาดตรงนี้”

(ความคิดเห็นจากการประชุมระดมสมองเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2561)

“ถ้าเลือกได้คนอยากอยู่ในเมือง แต่กฎหมายทำให้คนอยู่ในเมืองไม่ได้ เพราะเราไปกลัวว่าเขตนี้ต้องหนาแน่นเท่านี้บีบมากเกินไป ซึ่งจริง ๆ แล้ว ถ้าเราเน้นไปที่การพัฒนาสาธารณูปโภคพกระบบพื้นฐาน จริง ๆ รับได้มากกว่านั้น แล้วก็มีความประสิทธิภาพมากกว่า”

(จากการสัมภาษณ์บุคลากรของ สศช.)

### การเปลี่ยนแปลงประชากรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง

การพิจารณาความเป็นเมือง ที่ในปัจจุบันเริ่มมีการมองในลักษณะของกลุ่มเมืองมากกว่าการมองพื้นที่ที่แยกเป็นเมืองและชนบท เพียง 2 ลักษณะ ในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงประชากรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง 5 จังหวัด เป็นการนำเสนอการเปลี่ยนแปลงในลักษณะกลุ่มเมือง การมองกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลเป็นกลุ่มเมืองนั้น มีมาตั้งแต่การเริ่มคิดทำผังเมืองกรุงเทพฯ ตั้งปี 2503 โดยมี Litchfield บริษัทที่ปรึกษาจากสหรัฐอเมริกา มาช่วยวางผังที่เรียกว่า Greater Bangkok Plan ที่ครอบคลุม 4 จังหวัด ได้แก่ พระนคร (ชื่อในขณะนั้น) ธนบุรี (ขณะนั้นยังไม่ได้รวมกับพระนคร) สมุทรปราการ และนนทบุรี เป็นการมองระบบเมืองทั้งระบบ ไม่ได้มองที่เน้นขอบเขตการปกครอง

“Litchfield เวลาที่มองเมือง ไม่ได้มองเขตปกครองอย่างที่แยกในปัจจุบันเค้าจะมองกลุ่มก้อนเมือง มันมีเมืองมหานครเป็นเมืองใหญ่ๆ อยู่ก็คือ กรุงเทพฯ สมัยนั้นเรียกว่า พระนคร ได้เป็นธนบุรี เหนือเป็นนนทบุรี และตอนล่างเป็นสมุทรปราการ เค้าเอา 4 เมืองมารวมกัน ถึงวางผังเมืองครอบเข้าไป...อยากให้มองเมืองมันกว้างขึ้นกว่าเขตปกครอง”

(ความคิดเห็นจากการประชุมระดมสมองเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2560)

ในการวิเคราะห์เป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของความหนาแน่นของประชากรในระดับอำเภอโดยนำเสนอเป็นภาพ แผนที่ แสดงความหนาแน่นที่แตกต่างกัน เป็นข้อมูลจาก 2 แหล่งข้อมูลประกอบกัน คือ ตารางกริดประชากร (Gridded Population) และข้อมูลขอบเขตการปกครองระดับอำเภอ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ตารางกริดประชากร ฉบับที่ 4 (Gridded Population of the World, Version 4: GPWv4) เป็นข้อมูลเชิงพื้นที่ประเภท raster จัดทำโดย Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) (2017)<sup>4</sup>
2. ในส่วนข้อมูลขอบเขตการปกครองในระดับอำเภอเป็นข้อมูลประเภท vector จัดทำโดย Hijmans, Guarino, Bussink, Mathur, Cruz, Barrentes, และ Rojas. (2004) ที่สามารถดาวน์โหลดได้จาก <http://www.diva-gis.org/gdata><sup>5</sup>

ขอบเขตการปกครองในระดับอำเภอเป็นข้อมูลประเภท vector โดย Hijmans และคณะ (2004) เป็นข้อมูลประเภทรูปปิดที่แสดงขอบเขตการปกครองเป็นรายอำเภอ ในแต่ละรูปปิดขอบเขตการปกครองระดับอำเภอบรรจุข้อมูลเชิงคุณลักษณะที่สำคัญได้แก่ ชื่ออำเภอทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และขนาดของพื้นที่

สรุปได้ว่า ในการวิเคราะห์เป็นการใช้ข้อมูลตารางกริดประชากรปี 2543, 2548, 2553, และ 2558 ซึ่งเป็นข้อมูลประเภท raster ประกอบกับข้อมูลขอบเขตการปกครองระดับอำเภอซึ่งเป็นข้อมูลประเภท vector มาสร้างเป็นแผนที่ความหนาแน่นประชากรรายเขต/อำเภอ สกัต์จำนวนประชากรในแต่ละขอบเขตการปกครองระดับ

<sup>4</sup> โดยข้อมูล raster ในระบบภูมิศาสตร์สารสนเทศ คือ ข้อมูลที่อยู่บนพิกัดของตารางแนวตั้งและแนวนอนเกิดเป็นช่องสี่เหลี่ยมจัตุรัสหรือสี่เหลี่ยมผืนผ้าที่เรียกว่า กริด (grid) หรือช่องเซลล์ (cell) ในแต่ละช่องกริดมีประกอบด้วยข้อมูลประจำตำแหน่งอยู่ 1 ค่า ซึ่งเป็นตัวเลขที่แทนค่าหรือชนิดของข้อมูลนำมาทำแผนที่ (สุเพชช, 2555) ตารางกริดประชากร (Gridded Population of the World) บรรจุข้อมูลทางประชากรให้อยู่ในรูปตารางกริดที่มีขนาดเล็ก (minimally-modeled gridded population data collection) จำนวนประชากรได้มาจากการประมาณค่านอกช่วง (extrapolating) จากสำมะโนประชากรให้เป็นข้อมูลราย 5 ปี ได้แก่ พ.ศ. 2543 2548 2553 และ 2558 สำหรับข้อมูลประชากรฐานที่นำมาคำนวณใช้ข้อมูลทางประชากรรายอำเภอ (District) จากรายงานผลเบื้องต้นสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 (2010 Preliminary/Provisional Census) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ จากนั้นคาดประมาณจำนวนประชากรด้วยการคูณอัตราเพิ่มประชากร

<sup>5</sup> ในทางคณิตศาสตร์โครงสร้างประเภท vector ใช้แสดงคุณสมบัติที่ประกอบด้วยจุดเริ่มต้น ทิศทาง และขนาด เมื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการแสดงลักษณะทางภูมิศาสตร์ ข้อมูลประเภท vector จึงเป็นข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ใช้ลักษณะของจุด (point) และเส้น (line) ในการแสดงลักษณะทางภูมิศาสตร์ โดยจุดที่เชื่อมโยงกันด้วยเส้นเรียกว่า อาร์ค (arc) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของข้อมูลรูปแบบเส้น (linear feature) เมื่ออาร์คที่ต่อกันจนกลายเป็นขอบเขตจะเรียกว่า รูปปิด (polygon) ทั้งนี้ลักษณะข้อมูล vector ทั้งที่เป็นจุด เส้น และรูปปิดสามารถระบุตำแหน่งของข้อมูลในทางภูมิศาสตร์ได้ด้วยคู่พิกัด x และ y (สุเพชช, 2555) ข้อมูลเชิงคุณลักษณะ (attribute) สามารถถูกบรรจุลงในข้อมูลประเภท vector โดยข้อมูลเชิงคุณลักษณะนี้ใช้อธิบายลักษณะของข้อมูล vector เช่น ชื่อสถานที่ในข้อมูลประเภทจุด ชื่อถนนในข้อมูลแบบเส้น หรือจำนวนประชากรในข้อมูลประเภทรูปปิด เป็นต้น ทั้งนี้ข้อมูลคุณลักษณะอาจได้มาจากการสำรวจภาคสนามหรือใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิก็ได้ (Lloyd, Sorichetta, and Tatem, 2017; สุเพชช, 2555; สุภาพิศ, ธงชัย, ฐนิตา, เอกราช, ศุภชัย, เครือวัลย์, จักรพงษ์, กาญจน, ธัญลักษณ์, และวรวิทย์, 2550)

อำเภอด้วย zonal statistics as table ในโปรแกรมภูมิสารสนเทศ (ArcGIS 10.2.2) โดยมีรายละเอียดความหนาแน่นประชากรดังต่อไปนี้

ในภาพที่ 4.1 - 4.4 เป็นการแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความหนาแน่นประชากรในระดับเขต/ อำเภอ ตั้งแต่ปี 2543, 2548, 2553 และ 2558 โดยเป็นการนำเสนอการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล

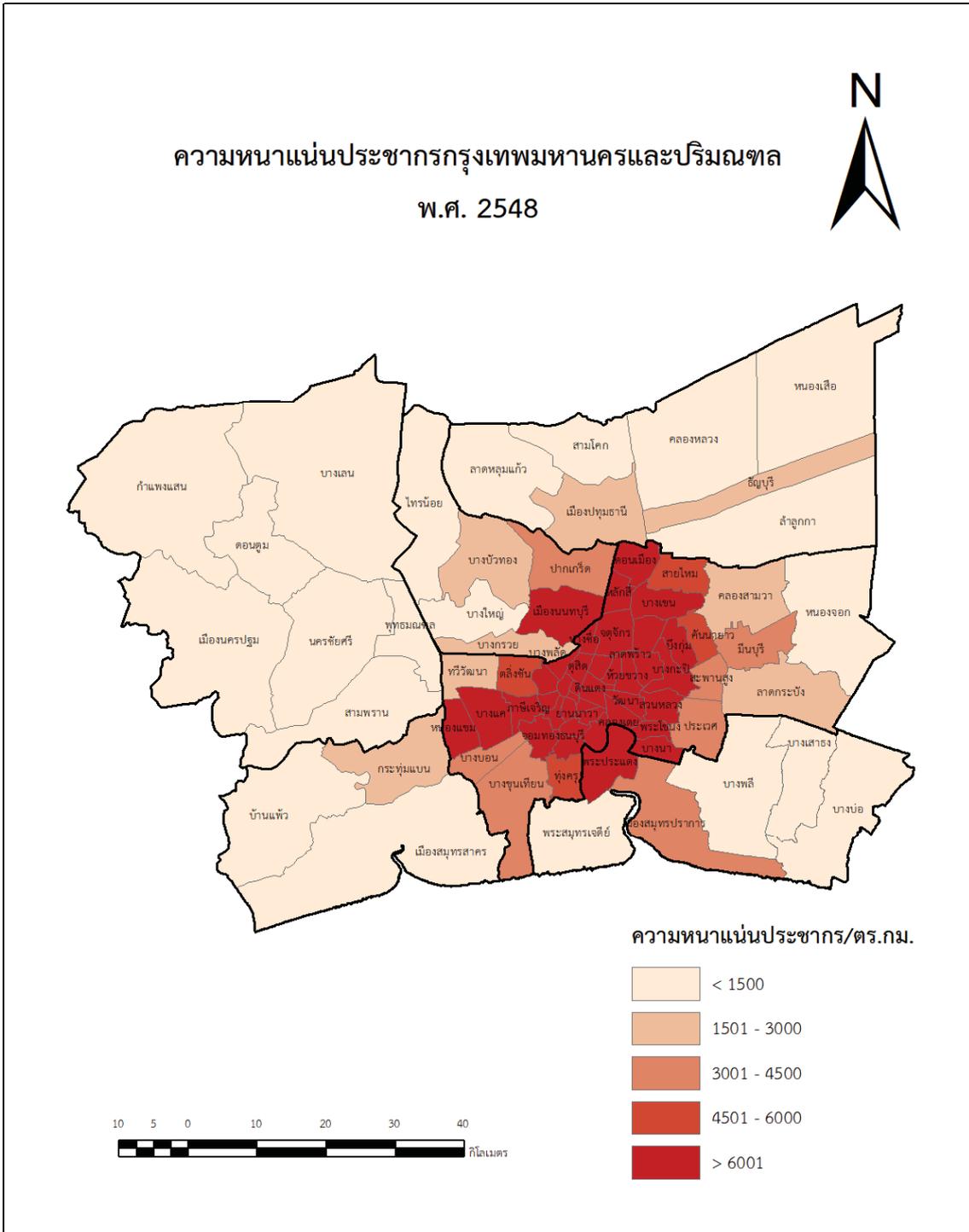
ภาพที่ 4.1 แสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นประชากรรายเขต/อำเภอของกลุ่มเมือง ใน พ.ศ. 2543 โดยความหนาแน่นประชากรสูงสุดที่สุด คือ ความหนาแน่นประชากรสูงสุดที่มากกว่า 6,001 คน/ตารางกิโลเมตร ได้แก่ เขตที่ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ ชั้นในและชั้นกลาง เช่น ดุสิต ดินแดง วัฒนา คลองเตย เป็นต้น ส่วนเขต/อำเภอที่มีความหนาแน่นประชากรตั้งแต่ 4,501-6,000 คน/ตารางกิโลเมตร ได้แก่ เขตที่ค่อนข้างไปทางกรุงเทพฯ ชั้นนอก ประกอบด้วย ดอนเมือง สายไหม บางเขน บึงกุ่ม ทุ่งครุ ตลิ่งชัน บางแค และหนองแขม รวมถึงอำเภอที่มีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ อำเภอเมืองนนทบุรี และพระประแดง

สำหรับเขตรอยต่อระหว่างกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล มักเป็นเขตที่อยู่ถัดออกไปจากกรุงเทพมหานครทั้งทางทิศเหนือ ใต้ ตะวันออก และตะวันตก รวมถึงอำเภอในจังหวัดปริมณฑลที่มีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ เขตคันนายาว สะพานสูง มีนบุรี ประเวศ บางบอน และอำเภอเมืองสมุทรปราการ มีความหนาแน่นประชากร ระหว่าง 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร

ส่วนความหนาแน่นประชากรที่เบาบางลงมาคือ ระหว่าง 1,501-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเขตรอบนอกของกรุงเทพมหานครที่ติดกับจังหวัดปริมณฑล ได้แก่ คลองสามวา ลาดกระบัง ทวีวัฒนา และบางขุนเทียน และอำเภอในจังหวัดนนทบุรี ที่ติดกับกรุงเทพฯ ได้แก่ ปากเกร็ด บางพลัด และบางกรวย

เขตที่มีความหนาแน่นต่ำกว่า 1,500 คน/ตารางกิโลเมตร มีเพียงเขตหนองจอกของกรุงเทพมหานครเท่านั้น กับอำเภอทั้งหมดในจังหวัดปทุมธานี นครปฐม และสมุทรสาคร





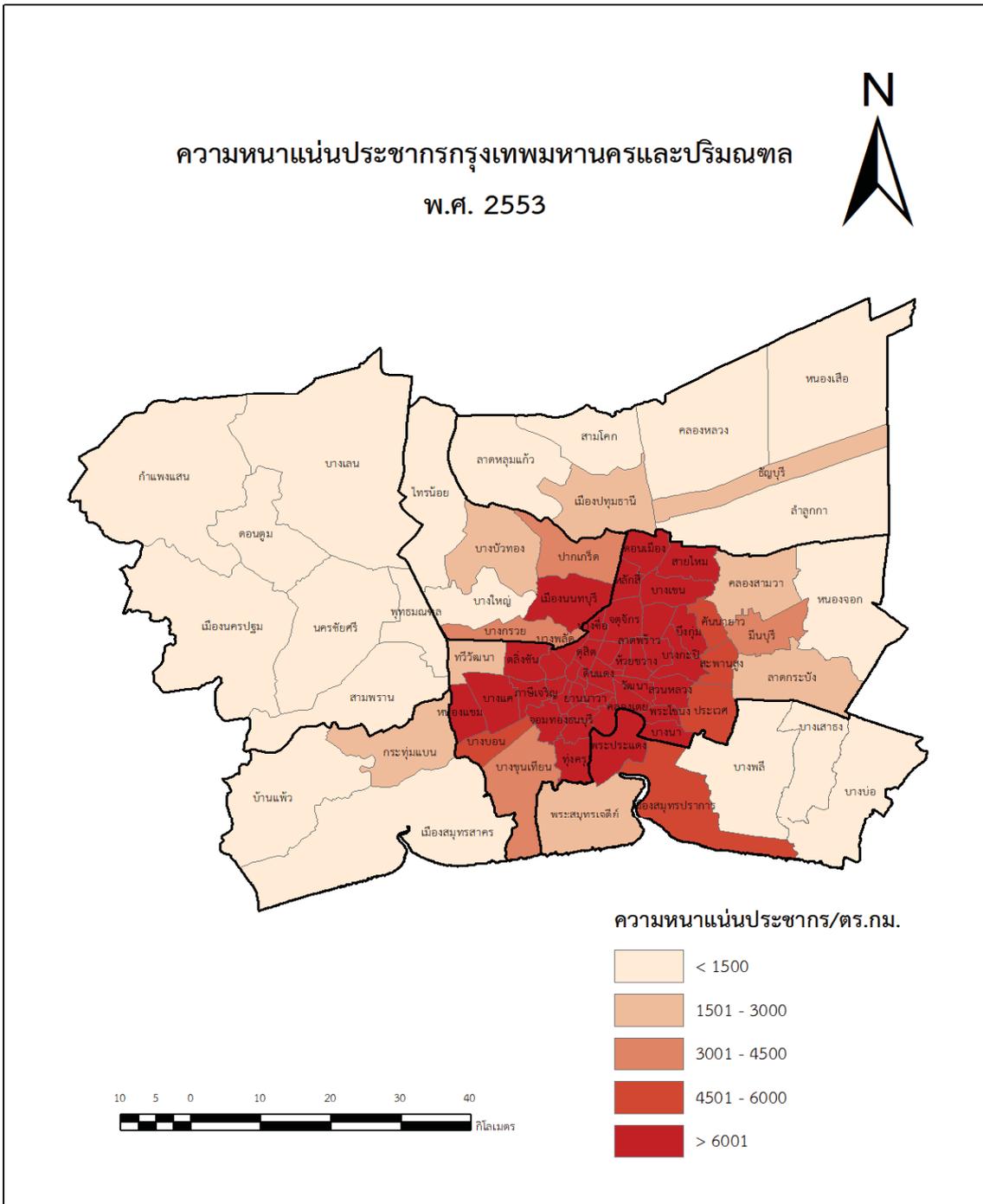
ภาพ 4.2 ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ปี 2548

รูปที่ 4.2 แสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นประชากรรายเขต/อำเภอของกลุ่มเมือง ใน พ.ศ. 2548 โดยเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงความหนาแน่นประชากร ได้แก่ เขตดอนเมือง บางเขน บึงกุ่ม บางแค หนองแขม อำเภอเมื่อนนทบุรี และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ โดยเปลี่ยนแปลงความหนาแน่นประชากรสูงขึ้นคือ จาก 4,501-6,000 คน/ตารางกิโลเมตร เป็นมากกว่า 6,001 คน/ตารางกิโลเมตร และเขตคั่นยาวเป็นเพียงเขตเดียวที่มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นเป็นความหนาแน่นประชากร 4,501-6,000 คน/ตารางกิโลเมตร

ความหนาแน่นประชากรในช่วง 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร มีเพียงเขตบางขุนเทียนและอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เป็นเพียง 2 เขต/อำเภอ ที่มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจากช่วง 1,5001-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2543 เป็น 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2548

เขตอำเภอที่มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจากช่วงที่ต่ำกว่า 1,500 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2543 เป็น 1,5001-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2548 ได้แก่ อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองปทุมธานีและธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี รวมถึงอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร

สำหรับทุก ๆ อำเภอในจังหวัดนครปฐมยังคงมีความหนาแน่นประชากรในระดับต่ำ คือ ต่ำกว่า 1,500 คน/ตารางกิโลเมตร และอีกหลายๆ อำเภอในจังหวัดปริมณฑลที่ส่วนใหญ่เป็นอำเภอที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร



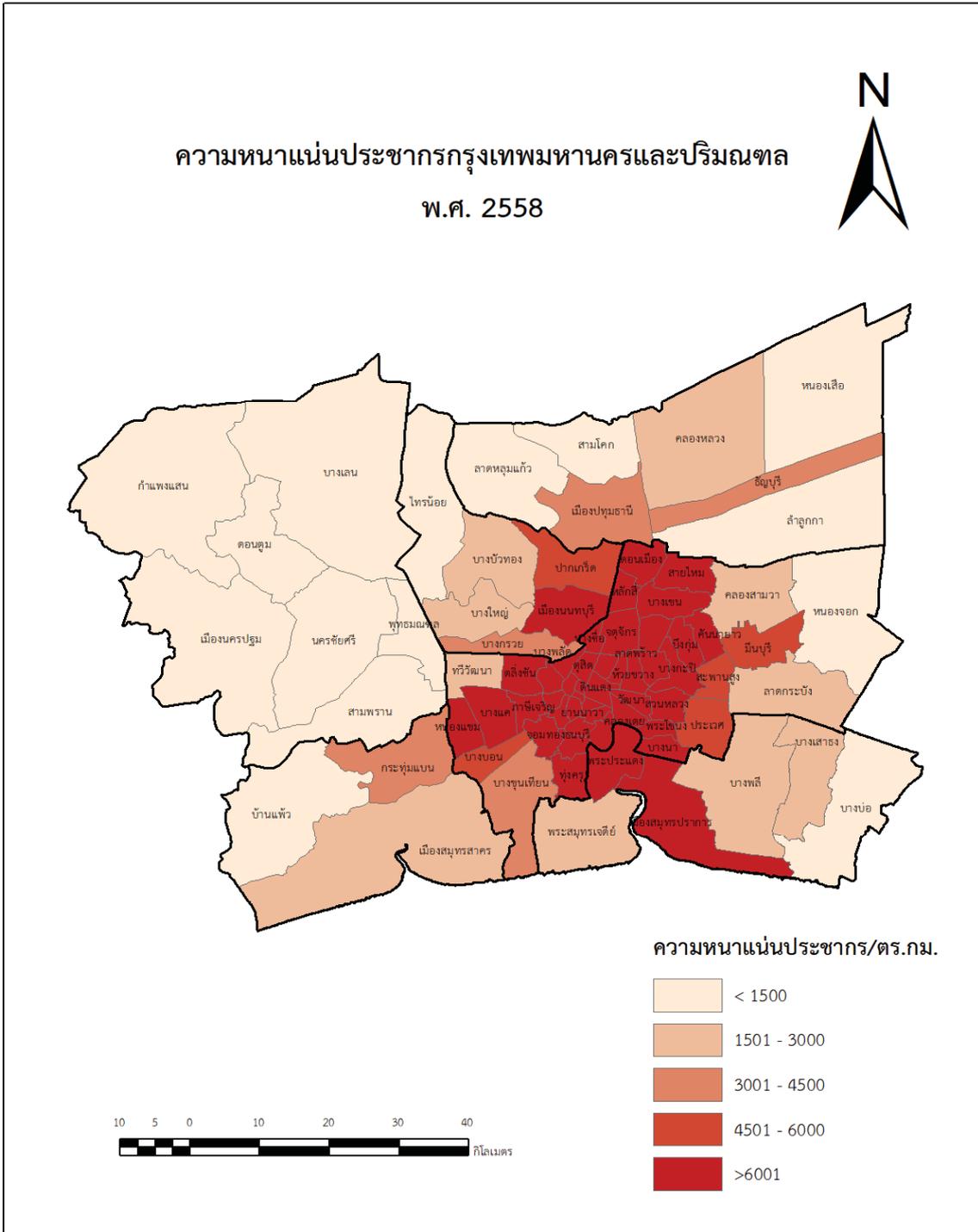
ภาพ 4.3 ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ปี 2553

รูปที่ 4.3 แสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นประชากรรายเขต/อำเภอของกลุ่มเมือง ใน พ.ศ. 2553 มีเพียงเขตสายไหมและทุ่งครุเป็นสองเขตที่มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นในระดับที่มากกว่า 6,001 คน/ตารางกิโลเมตร จากเดิมที่อยู่ในช่วง 4,501-6,000 คน/ตารางกิโลเมตร

เขตสะพานสูง ประเวศ บางบอน ในกรุงเทพมหานคร รวมถึงอำเภอบางกรวยและบางพลัด จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ เป็นเขต/อำเภอที่มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจาก 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร เมื่อ พ.ศ.2548 เป็น 4,501-6,000 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ.2553

ส่วนเขต/อำเภอที่มีความหนาแน่นอยู่ในช่วง 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร และ 1,501-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร ยังคงเป็นเขต/อำเภอที่เมื่อ พ.ศ. 2548 มีความหนาแน่นประชากรอยู่ในช่วงดังกล่าว เช่น เขตมีนบุรีและบางขุนเทียนยังคงมีความหนาแน่นประชากรอยู่ในช่วง 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร ทั้งใน พ.ศ.2548 และ 2553 และเขตลาดกระบังและคลองสามวา รวมถึงอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองปทุมธานีและธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี และอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ยังคงมีความหนาแน่นประชากรในช่วง 1,501-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร อย่างไรก็ตามมีเพียงอำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการเท่านั้นที่มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจากที่ต่ำกว่า 1,500 คน/ตารางกิโลเมตร เมื่อ พ.ศ. 2548 เป็น 1,501-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2553

ทุกๆ อำเภอในจังหวัดนครปฐมและอำเภอที่มีความหนาแน่นประชากรต่ำกว่า 1,500 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2548 ยังคงมีความหนาแน่นประชากรเช่นนี้ใน พ.ศ. 2553



ภาพ 4.4 ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ปี 2558

ภาพที่ 4.4 แสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นประชากรรายเขต/อำเภอของกลุ่มเมือง ใน พ.ศ. 2558 เกือบจะทุกเขตในกรุงเทพมหานคร ยกเว้น เขตมีนบุรี สะพานสูง ประเวศ คลองสามวา ลาดกระบัง หนองจอก ทวีวัฒนา บางบอน และบางขุนเทียน เป็นเขตที่มีความหนาแน่นประชากรมากกว่า 6,000 คน/ตารางกิโลเมตร ร่วมกับอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการและพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ทั้งนี้เขตอำเภอเมืองสมุทรปราการเป็นอำเภอที่มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจากช่วง 4,501-6,000 คน/ตารางกิโลเมตร เมื่อ พ.ศ. 2553

อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เป็นเพียงอำเภอเดียวที่มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจากช่วง 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร เมื่อ พ.ศ. 2553 เป็น 4,501-6,000 คน/ตารางกิโลเมตร ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับเขตมีนบุรี สะพานสูง ประเวศ และบางบอนของกรุงเทพมหานคร

อำเภอเมืองปทุมธานีและอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี รวมถึงอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร มีความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจากช่วง 1,501-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2553 เป็น 3,001-4,500 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2558 นอกจากนี้อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอบางพลีและบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร ยังมีความหนาแน่นประชากรเพิ่มมากขึ้นจาก พ.ศ. 2558 กล่าวคือ จากที่มีความหนาแน่นประชากรต่ำกว่า 1,500 คน/ตารางกิโลเมตร เมื่อ 5 ปีก่อน เป็น 1,500-3,000 คน/ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2558

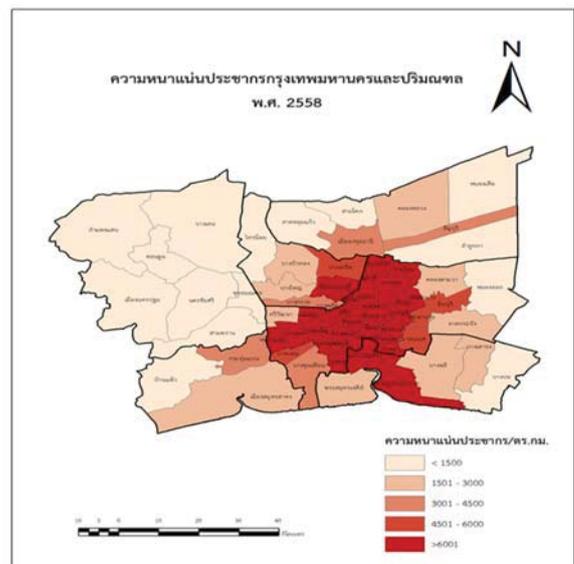
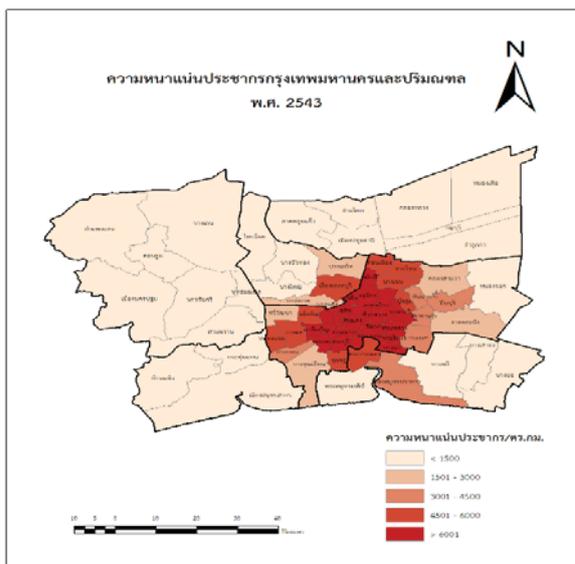
ที่น่าสนใจ คือ ทุก ๆ อำเภอในจังหวัดนครปฐมยังคงมีความหนาแน่นประชากรที่ค่อนข้างเบาบาง คือ ต่ำกว่า 1,500 คน/ตารางกิโลเมตร ตลอดระยะเวลา 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2543-2558

#### **ปัจจัยที่ส่งต่อการเปลี่ยนแปลงประชากรในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล**

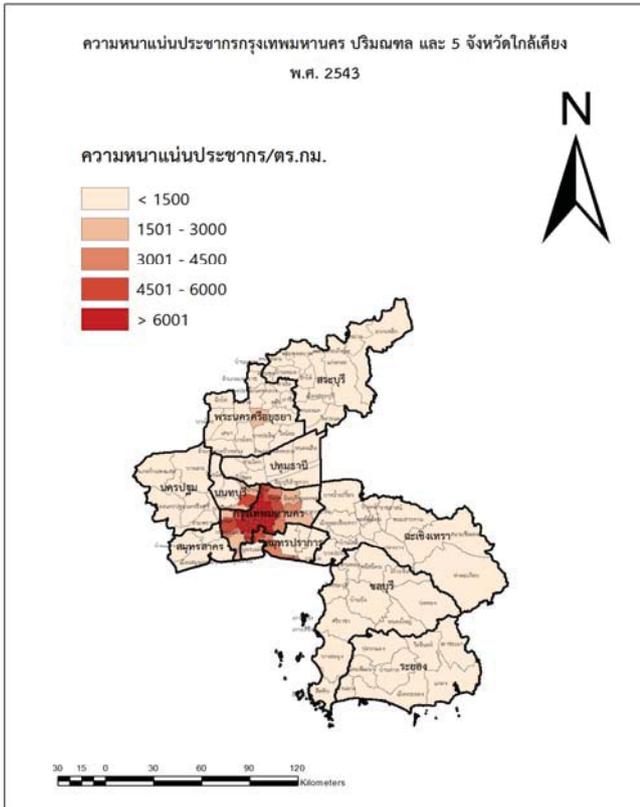
หากพิจารณารูปแบบการเปลี่ยนแปลงประชากรจากความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล ในช่วงเวลา 15 ปี (2543-2558) จะเห็นการเปลี่ยนแปลงของความหนาแน่นประชากรที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณเขตรอบต่อระหว่างจังหวัด ซึ่งเป็นผลของนโยบายการพัฒนา โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่แผนฯ 1 เป็นต้นมา ที่มุ่งเน้นพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุขปโภค และเมื่อมีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นอุตสาหกรรมส่งออก การพัฒนาก็ยังเน้นพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑลมากขึ้น เกิดโรงงานอุตสาหกรรมตั้งกระจายอยู่ในพื้นที่ในเขตที่จัดให้เป็นเขตอุตสาหกรรม และการพัฒนาขยายเข้าไปในพื้นที่ของจังหวัดปริมณฑล เช่น สมุทรปราการ ปทุมธานี สมุทรสาคร ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรไปในพื้นที่ตามความต้องการแรงงาน ส่งผลให้ประชากรในพื้นที่เหล่านี้หนาแน่นมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า การขยายพื้นที่เขตเมืองจากกรุงเทพมหานครไปยังจังหวัดปริมณฑลเป็นการขยายจากพื้นที่ที่อยู่ติดกันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะขยายไปทางทิศเหนือและทิศใต้ของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดพื้นที่ที่มีความหนาแน่นต่อเนื่องกันไป และเป็นที่น่าสังเกตคือ บางพื้นที่ของจังหวัดในปริมณฑลมีความหนาแน่นประชากรสูงกว่าพื้นที่บางเขตที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะเขตที่อยู่ในเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร เช่น คลองสามวา ลาดกระบัง และหนองจอก ทางทิศตะวันออกของกรุงเทพฯ เขตทวีวัฒนาทางทิศตะวันตก และเขตบางขุนเทียนทางทิศใต้ของกรุงเทพฯ สะท้อนให้เห็นผลกระทบของนโยบายการพัฒนาในระยะหลังๆ ที่พยายามผลักดันการพัฒนาเมืองไปในจังหวัดปริมณฑล เพื่อไม่ให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่กรุงเทพมหานคร มากเกินไป นอกจากนี้ยังเป็นผลจากผังเมืองที่กำหนดให้พื้นที่รอบนอกดังกล่าวเป็นพื้นที่สีเขียว (หนองจอก) พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (คลองสามวา ลาดกระบัง)

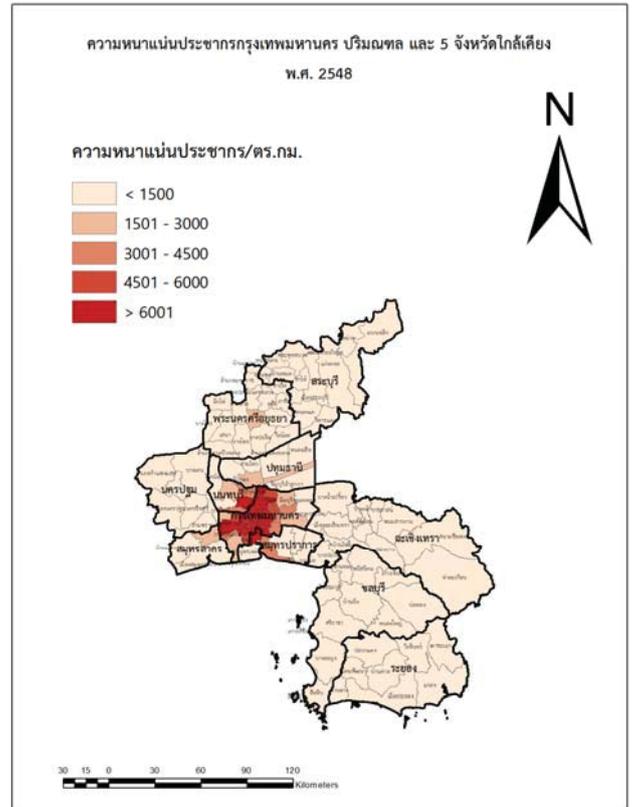
การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ความหนาแน่นจะเริ่มชัดเจนในปี 2558 โดยพื้นที่ที่เป็นเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานครเริ่มหนาแน่นมากขึ้น และพบว่าเริ่มมีการขยายตัวของประชากรไปตามแนวพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงแต่ไม่ติดกับกรุงเทพมหานคร



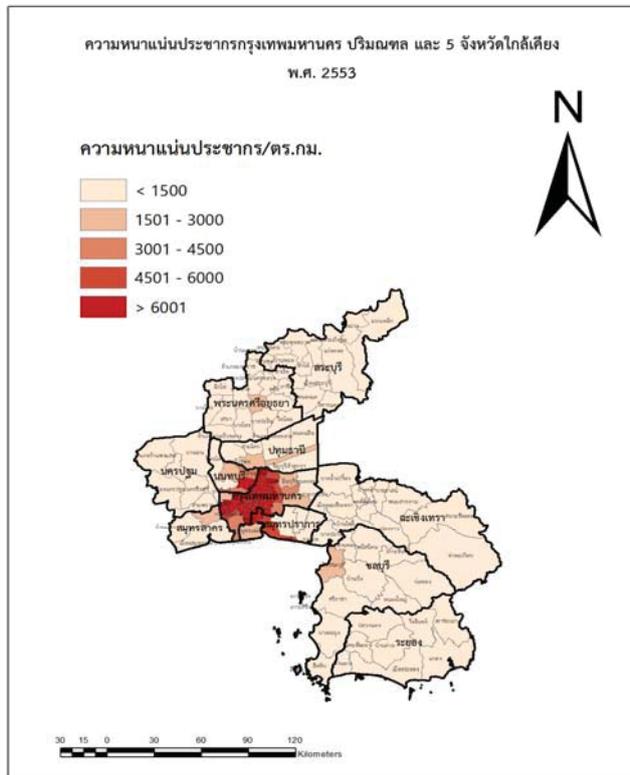
เมื่อขยายขอบเขตความหนาแน่นประชากร ไปในจังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพมหานครไปยังตะวันออก คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และทางทิศเหนือไปยังจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และสระบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่แทบไม่พบความเปลี่ยนแปลงของความหนาแน่นในจังหวัดที่ขยายเพิ่มทั้ง 5 จังหวัด ระหว่างปี 2543 – 2558 เลย มีเพียงอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรีที่พบความหนาแน่นประชากรเพิ่มขึ้นจาก ความหนาแน่นที่น้อยกว่า 1,500 คนต่อตารางกม. ในปี 2543 เป็น 1,501-3,000 คนต่อตารางกม. ในปี 2558 (รูป 6.5 – 6.8)



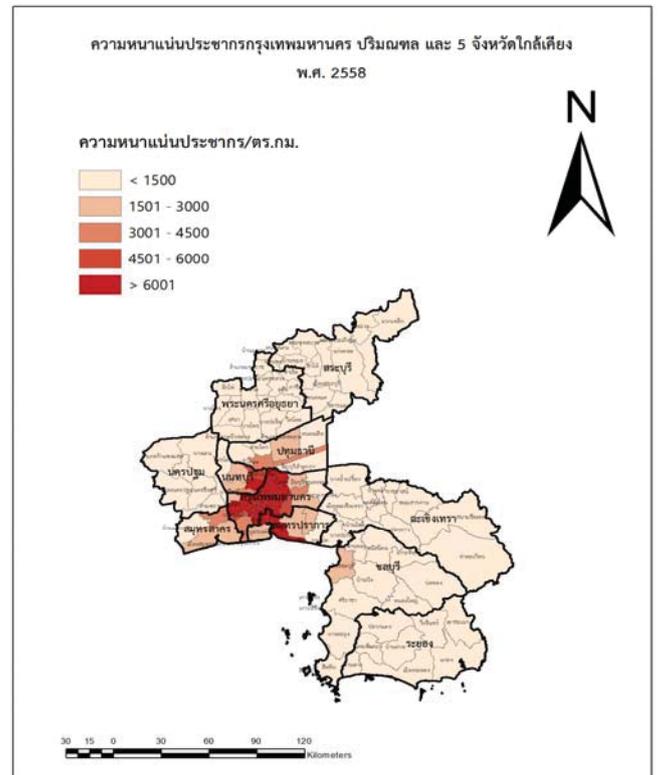
ภาพ 4.5 ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร  
จังหวัดปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2543



ภาพ 4.6 ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร จังหวัด  
ปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2548



ภาพ 4.7 ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร จังหวัด ปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2553



ภาพ 4.8 ความหนาแน่นของประชากรกรุงเทพมหานคร จังหวัด ปริมณฑล และ 5 จังหวัดใกล้เคียง ปี 2558

## บทที่ 5

# นโยบายการพัฒนา : ผลกระทบต่อเมืองและเมืองนำอยู่ของประเทศไทย

### นโยบายการพัฒนา และผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทย

การกำหนดนโยบาย หรือแผนการพัฒนาเมืองตั้งแต่ระดับประเทศ จนถึงระดับพื้นที่ จะส่งผลกระทบต่อ ดำเนินงาน และรูปแบบพัฒนาของเมืองในอนาคต ดังนั้น การทำความเข้าใจและวิเคราะห์แผน/นโยบายที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้เห็นแนวโน้ม/ ภาพเมืองในอนาคตของประเทศไทย

#### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนหลักที่กำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ การ ดำเนินการตามแผนฯ ที่ผ่านมามีได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองอย่างชัดเจน นับตั้งแต่แผนฯ 4 ที่เน้นการ กระจายความเป็นเมืองไปยังภูมิภาค กำหนดเป็นนโยบายการพัฒนาเมืองหลักในทุกภูมิภาค เพื่อชะลอการเติบโต ของกรุงเทพมหานคร ต่อมาแผนฯ 5 มีการกำหนดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง ของภาคต่างๆ ไป ยังพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ภาคเหนือตอนบน จังหวัด ชายแดนภาคใต้ และพื้นที่เมือง) และในแผนฯ 8 ที่เน้นการพัฒนาภูมิภาค และขยายพื้นที่ร่วมมือการพัฒนา กับ ประเทศต่างๆ ในระดับอนุภูมิภาคเอเชีย จะขอนำเสนอแผนฯ ที่กำลังใช้ในปัจจุบัน เพื่อดูแนวโน้มการพัฒนาเมือง ในอนาคต

#### **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564)**

ในแผนพัฒนาฉบับ 12 ได้มีวางแผนการพัฒนาเมือง ที่มุ่งเน้นพื้นที่การพัฒนาเมืองศูนย์กลางของจังหวัด และเมืองสำคัญ โดยเมืองสำคัญที่กำหนดไว้คือ กรุงเทพมหานคร ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการติดต่อธุรกิจระหว่าง ประเทศ ศูนย์กลางการศึกษา การบริการด้านการแพทย์และสุขภาพระดับนานาชาติ ส่วนเมืองปริมณฑลเป็น ศูนย์กลางการขนส่งและโลจิสติกส์ ศูนย์บริการด้านสุขภาพ การศึกษา และเมืองที่อยู่อาศัย ส่วนเมืองสำคัญที่เป็น เมืองสำคัญของภูมิภาค ได้แก่ เมืองเชียงใหม่ เมืองพิษณุโลก เมืองขอนแก่น และเมืองนครราชสีมา ให้เป็น ศูนย์กลางการค้า การบริการสุขภาพ และการศึกษา เมืองภูเก็ตและเมืองหาดใหญ่เป็นเมืองนำอยู่และเอื้ออำนวย ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองของพื้นที่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่ ชัดเจนมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของบุคลากรกรุงเทพมหานคร ว่า

“แผนชาติฉบับที่ 12 เมื่อก่อน (ฉบับก่อนๆ--ผู้วิจัย) ไม่มีความชัดเจนสำหรับกรุงเทพฯ แต่ในฉบับนี้ชัดเจนในเรื่องของยุทธศาสตร์ ถ้าจำไม่ผิด... คำกำหนดเลย ทุกจังหวัดมีหมด กรุงเทพมหานครก็จะเห็นชัดเลยว่าจะต้องพัฒนาเป็นศูนย์กลางแพทย์ ทางบริการ”

(สัมภาษณ์ของบุคลากรกรุงเทพมหานคร)

นอกจากนี้ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ โดยมี 1) แผนการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่เน้นการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงการค้า การลงทุนกับทั่วโลก มุ่งเน้นให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อีกทั้ง **นโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor-EEC)** ที่พัฒนาเพื่อต่อยอดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก ให้เป็นเขตเศรษฐกิจชั้นนำของอาเซียน และ 2) แผนการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่และเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และยังเป็นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชากรในพื้นที่ มีทั้งหมด 10 พื้นที่ ได้แก่ ตาก สระแก้ว สงขลา หนองคาย นครพนม มุกดาหาร ตราด กาญจนบุรี เชียงราย และนราธิวาส

จากแผนฯ พัฒนาประเทศฉบับที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน จะเห็นว่า ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองหลัก โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร จังหวัดปริมณฑล และเมืองหลักของภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศก้าวไปสู่การเป็นศูนย์กลางของเอเชียตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ และเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะทำให้เห็นถึงความเจริญเติบโตของเมืองเหล่านี้ทางด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้เห็นภาพการเคลื่อนย้ายของแรงงานเข้ามาสู่พื้นที่ ซึ่งผลที่ตามมา คือ ความหนาแน่นของประชากร ในพื้นที่พัฒนานี้ กรุงเทพมหานครที่แม้จะมีประชากรน้อยลง แต่มีแนวโน้มว่า ยังคงความเป็นเมืองโตเดี่ยวอยู่

### **แผนการพัฒนาประเทศสู่การเป็นศูนย์กลางแห่งเอเชีย**

การวางผังประเทศไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการจัดทำ “ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600” (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2551) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการวางผังและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับบทบาทและศักยภาพของพื้นที่ ทันทกับการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นการกำหนดทิศทางและนโยบายระยะยาว 50 ปี ในการวางผังประเทศ มีการพิจารณาจากองค์ประกอบหลายๆ ส่วน เริ่มต้นจากวิสัยทัศน์ของประเทศ จากนั้นจึงจัดทำเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนการพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีการจัดทำเป็นผังระดับย่อยลงมา เป็นผังภาค/ อนุภาค/ กลุ่มจังหวัด ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวม เป็นต้น โดยวิสัยทัศน์ที่วางไว้ คือ **ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ทางด้านการค้า เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การผลิต การบริการ เป็นศูนย์กลางสุขภาพและการท่องเที่ยวระดับทวีป** โดยกรอบแนวคิดผังประเทศ ยังคงให้กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางของประเทศและเป็นเมืองระดับโลก (Global city) เน้นการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ภายในทวีป พัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองปริมณฑลให้มีบทบาทหน้าที่ร่วมกันอย่างเป็นระบบในลักษณะ กลุ่มเมืองมหานคร (หน้า 4-18-4)

### **กรุงเทพมหานคร เมืองระดับโลก (Global city)**

กรุงเทพมหานครเอง ซึ่งแม้มีการปกครองรูปแบบพิเศษ คือ มีความเป็นอิสระในการบริหาร ที่มีการเลือกผู้บริหารเอง แต่เมื่อมีการวางผังภาคที่ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการวางแผนในลักษณะเป็นกลุ่มจังหวัด ที่รวมพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลเข้าด้วยกัน จัดทำเป็นผังภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

จากวิสัยทัศน์ของการพัฒนาภาค (ระยะ 5 15 30 และ 50 ปี) ในภาพรวมที่เป็นการเน้นบทบาทการเป็นมหานครชั้นนำเริ่มจากระดับภูมิภาค และในที่สุดระดับโลก โดยเน้นด้านการคมนาคมขนส่ง การค้า การบริการ การสาธารณสุขและการแพทย์ การท่องเที่ยว มุ่งเน้นให้พื้นที่ภาคนี้เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรม ควบคุมภาคอุตสาหกรรมไม่ให้เติบโตมากเกินไป (ผังภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล, หน้า 41)

สรุปได้ว่า การวางผังประเทศที่เน้นให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางแห่งเอเชีย และการให้ความสำคัญของกรุงเทพมหานครในการเป็นศูนย์กลางประเทศเพื่อก้าวไปสู่การเป็นเมืองระดับโลก ได้ส่งผลต่อการตั้งเป้าหมายการพัฒนาเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่สอดคล้องกัน และสะท้อนให้เห็นถึง การให้ความสำคัญในการพัฒนาเมืองที่ยังคงเน้นที่กรุงเทพมหานคร และมีแผนเพื่อผลักดันให้เป็นเมืองศูนย์กลางระดับโลก

### **โครงการขนาดใหญ่และงบประมาณมหาศาล**

ในการพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายหลักของประเทศ ต้องมีความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อผลักดันการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยเฉพาะการพัฒนาเครือข่ายการคมนาคมพื้นฐาน เพื่อรองรับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น ทำให้เกิดโครงการเพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งหลายโครงการ เช่น การพัฒนาระบบการคมนาคมทางถนน และในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีการเน้นการพัฒนาการขนส่งระบบราง มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อผลักดันโครงการต่างๆ ออกมา เช่น โครงการ 2 ล้านล้านบาทในการพัฒนาระบบราง ที่ครอบคลุมการพัฒนารถไฟฟ้าความเร็วสูง และรถไฟฟ้ามหานครและปริมณฑล เน้นการพัฒนาพื้นที่ที่วางรถไฟผ่าน เกิดการพัฒนาเมืองต่างๆ ที่มีสถานีรถไฟตั้งอยู่ รวมถึงเมืองที่รถไฟผ่าน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาเมืองที่ขยายไปตามรางรถไฟ นอกเหนือจากการพัฒนาเมืองไปตามแนวถนน ในลักษณะ Ribbon development ดังที่ผ่านมา ซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาจะขยายไปถึงการเชื่อมโยงระบบการคมนาคมในระดับอนุภูมิภาคอาเซียน เช่น รถไฟความเร็วสูงไทย-ลาว-จีน รถไฟเชื่อมโยงอนุภูมิภาค/ สิงคโปร์-คุนหมิง มอเตอร์เวย์ขนาดใหญ่-สะเดา (สำนักพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2557, ผังเมืองกับระบบราง: ก้าวใหม่ประเทศไทยสู่ AEC)

โครงการขนาดใหญ่ดังกล่าว หากดำเนินการเสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามแผนที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้ภาพเมืองในอนาคตอย่างชัดเจน คือ มีกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการคมนาคม ที่เชื่อมโยงระบบคมนาคมภายในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เชื่อมโยงระบบคมนาคมไปยังภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ และในระดับอนุภูมิภาคอาเซียน

### **ผลกระทบนโยบายการพัฒนาเมืองต่อการเติบโตของกรุงเทพฯ และปริมณฑล**

ผลการดำเนินงานตามนโยบาย ตลอดจนโครงการพัฒนาของภาครัฐ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบราง ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลาง อีกทั้งยังมีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้ามหานคร ก็ยิ่งทำให้กรุงเทพฯ เติบโตมากขึ้นอีก เกิดโครงการสร้างที่อยู่อาศัย คอนโดมีเนียม ห้างสรรพสินค้า โรงแรม ตามแนวรถไฟฟ้า หรือสถานีรถไฟฟ้ามหานคร โดยเฉพาะสถานีที่เป็นจุดรวมของรถไฟฟ้าสายต่างๆ หลายๆ สาย หรือจุดรวมของหลายๆ ระบบขนส่ง (รถไฟฟ้า รถใต้ดิน) ซึ่งจุดรวมเหล่านี้เกือบทั้งหมดจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกรุงเทพฯ จุดรวมเหล่านี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพฯ เพราะจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ด้านที่อยู่อาศัย และการมีงานทำ การเป็นแหล่งงาน แหล่งที่อยู่อาศัยจะดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่ใน

กรุงเทพฯ มากขึ้น จากที่เคยเคลื่อนย้ายออกไป จะมีแนวโน้มในลักษณะความเป็นเมืองย้อนกลับเข้ามาในกรุงเทพฯ อีกครั้ง

“จุดเหล่านี้มันทำให้เกิดการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจสังคม อย่างน้อยคอนโด ห้าง โรงแรม อะไรอย่างนี้เข้ามาหมด...ในปริมาตรล้นนะ มันไม่มีนะ มันมีแต่จะจุดปลายทาง มันมีตรงนี้แคระยอยู่ที่เดียว กับตรงสำโรงเท่านั้นเอง ในปริมาตรล้นไม่มี”

“เมื่อก่อนเราวางแผนปรับปรุงครั้งที่หนึ่งเราคิดว่า เราจะทำอะไร ไม่ให้เมืองมันกระจายแผ่ออกไป ตอนนั้นเราไม่ต้องแล้ว เราทำๆ บีบเนี่ย เมืองมันวิ่งกลับเข้ามาเอง เป็นลักษณะย้อนกลับนะ เมื่อก่อนมันจะกระจายๆ ออกไป ปรากฏว่าตอนนี้เมืองมันเริ่มย้อนกลับเข้ามาข้างใน แล้วดูจากรถติด ทำคอนโดอย่างไรก็ขายได้ ถ้าอยู่ในเขตเมืองชั้นใน ยิ่งรถติดข้างนอกมากๆ ข้างในยิ่งขายดี”

(จากการสัมภาษณ์บุคลากรของสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร)

ผลกระทบจากนโยบายของภาครัฐ จึงยังคงเน้นการเติบโตของกรุงเทพมหานครเป็นหลัก ส่งผลต่อการดำรงความเป็นเมืองเอกราชของกรุงเทพมหานครอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแนวโน้มนี้ได้รับการสนับสนุนความคิดจากผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนากรุงเทพมหานครโดยตรง

“จะบอกว่าเมืองโตเดี่ยวหนีไม่พ้น เพราะว่ารัฐบาลลงทุนขนาดนี้”

(จากการประชุมระดมสมอง ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2561)

อย่างไรก็ดี การพัฒนาเมืองให้เติบโต จนบางครั้งเติบโตมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อเมืองในภาพรวมทั้งด้านคุณภาพชีวิตประชากร สิ่งแวดล้อมเมือง ฯลฯ แต่ก็มีมุมมองว่า มีกลไกต่างๆ ที่จะช่วยจัดการเมืองให้การพัฒนาเมืองเกิดผลกระทบน้อยที่สุดได้ เช่น ผังเมืองของพื้นที่ ที่จะช่วยคุมทิศทางการเจริญเติบโตของเมือง

“มีหลายๆ ส่วนที่ผังเมืองช่วยไว้ เช่น การควบคุมทิศทางการเจริญเติบโตของเมือง ใครทำอะไร ขออนุญาตอะไร มันต้องอยู่ภายใต้กรอบความหนาแน่นที่เรากำหนดไว้...คือใช้ผังเมืองช่วยให้เมืองน่าอยู่”

(จากการประชุมระดมสมอง ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2561)

### สรุปผลกระทบนโยบายต่อเมืองในประเทศไทยในปัจจุบัน

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะความเป็นเมืองของไทยในปัจจุบันที่เป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนา สรุปได้ว่า

(1) **โครงสร้างเมืองของประเทศไทยยังมีลักษณะกลุ่มเอกราช** ( Primary pattern) เนื่องจากการกระจายตัวขนาดเมืองของไทยยังขาดความสมดุล กรุงเทพฯ ยังคงเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดเมืองเดียวที่มี degree of

primacy สูงมาก (เมืองเอกราช) ส่วนเมืองในขนาดรอง 10 อันดับแรก ก็ยังมีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับกรุงเทพฯ ยิ่งกว่านั้น หากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีประชากรใกล้เคียงกัน และมีการกระจายรายได้ที่ดีกว่าไทย พบว่าทุกประเทศมีการกระจายตัวของขนาดเมืองดีกว่าไทยเช่นกันโดยเฉพาะเยอรมนี สเปน และเกาหลีใต้ สังเกตได้ว่าการกระจายของเมืองขนาดต่างๆ ใกล้เคียงกับ Rank-size pattern เป็นอย่างมาก

(2) *การพัฒนาเมืองในระดับภูมิภาคยังขาดความสมดุล* และยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดค่อนข้างสูง ส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายพัฒนาเมืองในอดีต หากพิจารณาจังหวัดของไทยทั่วประเทศ ทำให้กลุ่มจังหวัดของไทยที่มีรายได้ต่อหัวสูงกว่าและมีประชากรมากกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศกระจุกตัวอยู่ใน 3 กลุ่ม (ตามนโยบายการพัฒนาของรัฐ) คือ

- 1) กรุงเทพฯ และปริมณฑล
- 2) กลุ่มจังหวัดอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก (อาทิ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) ภาคกลาง (อาทิ พระนครศรีอยุธยา สระบุรี นครปฐม) และภาคเหนือ (อาทิ ลำพูน)
- 3) กลุ่มจังหวัดท่องเที่ยวในภาคใต้ ได้แก่ สงขลา และภูเก็ต (อริสา จันทบุรี และจันทบุรี และจันทบุรี, 2018)

โดยจะเห็นได้ว่า จังหวัดส่วนใหญ่ข้างต้นเป็นเมืองเป้าหมายหลักในการพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมตั้งแต่อดีต หากพิจารณาข้อมูลงบประมาณภาครัฐ พบว่าสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับค่อนข้างสูงกว่าจังหวัดอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ อีกทั้งยังมีแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจจากภาคอุตสาหกรรมภายในจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตามจังหวัดที่มีศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวอยู่แล้วตามธรรมชาติก็ยังคงได้รับสนับสนุนจากรัฐในแง่งบประมาณเพื่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น สนามบิน จึงทำให้จังหวัดเหล่านี้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและความเป็นเมืองที่สูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ได้เช่นกัน ขณะเดียวกัน เมืองนอกกลุ่มเป้าหมายซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงมักได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่ามาก และไม่ได้มีการวางแผนส่งเสริมสร้างจุดแข็งของจังหวัดนั้น ๆ เพื่อรองรับผลผลิตทางเศรษฐกิจที่ส่งต่อมาจากจังหวัดเป้าหมายปรากฏการณ์ข้างต้นสะท้อนว่า นโยบายเมืองในอดีตที่เน้นพัฒนาอย่างกระจุกในบางจังหวัด ซึ่งแม้จะทำให้เศรษฐกิจในจังหวัดหลักของภูมิภาคดังกล่าวมีพัฒนาการด้านรายได้สูงกว่าจังหวัดอื่น แต่ยังไม่สามารถขยายผลประโยชน์ไปยังกลุ่มจังหวัดใกล้เคียงมากนัก จึงไม่ช่วยให้ปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างจังหวัดปรับดีขึ้น

(3) *การกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นหลักไม่ได้นำไปสู่พัฒนาการของความเป็นเมืองเสมอไป* จากผลการศึกษาในต่างประเทศพบว่า การเติบโตของรายได้ต่อหัวกับการขยายตัวของความเป็นเมืองไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะในกลุ่มจังหวัดที่เป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนา ซึ่งมักเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจรองจากกรุงเทพฯ ในอันดับต้น อาทิ ชลบุรี ระยอง ทั้งนี้ การวิเคราะห์พบว่ามีสาเหตุมาจาก (1) งบประมาณส่วนใหญ่ที่เน้นลงไปยังกลุ่มจังหวัดเป้าหมายยังขาดการกำหนดบริเวณพื้นที่ภายในจังหวัดที่ต้องการใช้งบประมาณลงไปพัฒนาอย่างชัดเจน ทำให้การใช้งบประมาณกระจุกกระจายและขาดประสิทธิภาพในการสร้างขั้วเติบโต (Growth pole) ให้เกิดขึ้นในพื้นที่และ (2) ผลประโยชน์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมักกระจุกตัวอยู่ในคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะนายจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงไม่เป็นแรงจูงใจให้คนเข้าไปอาศัยเพื่อหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (3) ไทยยังขาดการวางแผนจัดการพื้นที่เมืองอย่างเหมาะสม (Zoning) การที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการพื้นที่

**(Zoning) นับแต่อดีตจึงส่งผลให้อาณาเขตพื้นที่เมืองใหญ่ของไทยในปัจจุบันกระจายตัวออกไปตามทิศทางต่าง ๆ อย่างไม่สมดุล** อาทิ กรุงเทพฯ นครราชสีมา และเชียงใหม่ ที่มีพื้นที่เมืองขยายตัวไปตามถนนจนเกินเขตการปกครอง (พันธ์ทิพย์ จงโกทรย และชนมณี ทองใบ, 2014) ส่งผลให้ (1) การใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่เมืองไม่มีประสิทธิภาพ (2) การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในระยะต่อไปจะทำได้ยากและต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการแก้ไข หากเทียบกับการพัฒนาเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว และ (3) ประชากรในพื้นที่เมืองไม่สามารถเข้าถึงสาธารณูปโภคในเมืองและบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียม

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ความไม่สมดุลของระบบเมืองของไทยและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในปัจจุบันเกิดจากแนวทางพัฒนาเมืองในอดีตที่เน้นหนักไปในเมืองบางกลุ่ม และขาดการเชื่อมโยงประโยชน์เข้าสู่จังหวัดข้างเคียง อีกทั้ง ยังขาดการบริหารจัดการพื้นที่ (Zoning) อย่างเหมาะสมในช่วงที่เมืองขยายตัว อย่างไรก็ตามแนวทางพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับศักยภาพท้องถิ่นถือเป็นความท้าทายที่สำคัญ (อริสา จันทรบงุญา และจิรัฐ เจนพิงพร, 2018)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDG) ของ UN และการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart city) จึงถือเป็นทิศทางที่สำคัญในยุคปัจจุบัน โดยเป้าหมาย SDG ที่ 11 ซึ่งเกี่ยวข้องกับเมืองโดยตรงนั้น ได้มุ่งเน้นเป้าหมายเมืองใน ปี 2030 ที่มีความครอบคลุมมิติเชิงคุณภาพอย่างชัดเจน อย่างเรื่องความปลอดภัย ความยั่งยืน และการปรับตัวต่อความท้าทายต่างๆได้ โดยมีตัวชี้วัด อาทิ อาชญากรรมในพื้นที่ลดลง คนในสลัมน้อยลง มีการเก็บขยะเป็นประจำมลพิษอยู่ในระดับต่ำ และสามารถรับมือภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี เป็นต้น (UN, 2015) ทั้งนี้ ลักษณะของเมืองน่าอยู่ต้องมีการพัฒนา 3 ด้านที่สมดุล คือ เศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ กระแสรัฐบาลทั่วโลกเริ่มนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยสร้างเมืองอัจฉริยะ (Smart city) โดยถือเป็นแนวทางที่ช่วยให้การบริหารจัดการเมืองในยุคใหม่มีประสิทธิภาพและแก้ปัญหาสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว 3 กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงมีความเป็นเมืองเฉลี่ยร้อยละ 76.5 ในปี 2016 อีกทั้งยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรให้เข้าถึงบริการมากขึ้น มีความสะดวกสบายและปลอดภัยมากขึ้นด้วย โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้เทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (ICTs) บนอินเทอร์เน็ต มาช่วยรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชน เพื่อใช้ประกอบการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในเมืองให้ตอบสนองความต้องการได้อย่างครอบคลุมและตรงจุด (Shrestha, Castro and Smith, 2016)

### **นโยบายที่นำไปสู่การกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม หรือความเป็นเมืองน่าอยู่**

นโยบายและการดำเนินงานพัฒนาเมืองที่ผ่านมา ได้สะท้อนภาพของการเติบโตและการเป็นเมืองโตเดี่ยวของกรุงเทพมหานครที่แม้ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตมากนัก แต่การเติบโตของเมืองที่เป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น จังหวัดปริมณฑล กลุ่มจังหวัดอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก ภาคกลาง และจังหวัดท่องเที่ยว ก็ทำให้ช่องว่างของการกระจายตัวประชากรเมืองที่เคยเหลื่อมล้ำกันมากลดลงบ้าง ดังเห็นได้จากอัตราการเพิ่มประชากรในกรุงเทพมหานครที่ลดลง และน้อยกว่าจังหวัดปริมณฑล

นโยบายการพัฒนาดังกล่าว นับเป็น “การกระจายความเจริญไปยังเมืองรองต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดที่มีอยู่ในระดับสูง” อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเพื่อพัฒนาเมืองรอง ต้องมีการเตรียมบริบทในพื้นที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ทุน และแรงงานจากเมืองหลักให้พร้อมก่อน รวมถึงต้องมี

บริการสาธารณะ ได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณสุข และการศึกษาที่ครอบคลุมเพื่อรองรับการย้ายถิ่น นอกจากนี้ การเชื่อมเมืองหลักและเมืองรอง ด้านการคมนาคม การกระจายศูนย์กลางความเจริญผ่านการพัฒนาจังหวัดหลัก อย่างน้อย 15 จังหวัด หรือ เมืองรอบนอก EEC จะยิ่งช่วยส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวความเจริญเติบโตให้กับ เมืองอื่นๆ ในภูมิภาคต่อไป (อริสา จันทรบุนญา และจิรัฐ เจนพิงพร, 2018)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการระดมสมองผู้ทำงานด้านเมือง ก็ได้ความคิดเห็นที่เน้นการเชื่อมโยงระบบ การคมนาคมขนส่งระหว่างเมืองต่างๆ ที่มีคุณภาพ และทั่วถึง เพื่อไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของประชากรในเมือง หลวงมากเกินไป แต่ให้มีการกระจายประชากรไปสู่พื้นที่รอบนอก และเมืองใกล้เคียง แต่สามารถเดินทางไป-กลับ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### **จำนวน และความหนาแน่น--ตัวชี้วัดการกระจายตัวที่เหมาะสมกับความเป็นเมืองน่าอยู่**

การใช้จำนวนประชากร หรือความหนาแน่นของประชากรเป็นดัชนีสะท้อนถึงการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสมนั้น ซึ่งหากพิจารณาต่อว่า การกระจายตัวที่เหมาะสมเป็นกลไกหนึ่งที่น่าไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ การศึกษานี้พบมุมมองของผู้ที่ทำงานด้านเมืองบางส่วนที่น่าสนใจ ด้วยมีความคิดเห็นว่าการจัดการเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพก็จะส่งผลทำให้เมืองที่มีประชากรจำนวนมาก มีความหนาแน่นสูง เป็นเมืองที่น่าอยู่ และ ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้

“เรามองว่า ต่อให้คุณแน่นอย่างไร แต่ให้คุณมีการบริหารจัดการที่ดี อย่างที่ญี่ปุ่น หนาแน่นมาก แต่ทำไมพอเราไป ไม่รู้สึกอึดอัด แต่เรารู้สึกว่ามันคล่องตัว การ บริหารจัดการถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่เราจัดการอย่างไรที่อยู่กันแล้วเป็นเมืองที่น่า อยู่ และเรายังขาดตรงนี้”

(จากการประชุมระดมสมอง)

“มองว่าเป็นความท้าทาย มองว่าหลายๆ ประเทศก็เอเจนครทั้งนั้น ปารีสก็ดี ลอนดอนก็ดี มอสโคว์ก็ดี เคามีเป็นเอเจนคร แต่ว่าความต่างของเอเจนครกับเมือง รองอาจจะน้อย แต่บ้านเราเยอะ. โตเกียวเป็นเอเจนคร และยิ่งกว่าเอเจนครบ้าน เรามาก เป็นความท้าทาย บางทีอาจารย์ว่าแยะ แต่ผมว่าไม่ มันทำให้เป็นเมืองน่า อยู่ได้”

(จากการประชุมระดมสมอง)

ทักษะข้างต้น จึงเป็นการสะท้อนความคิดเห็นในอีกมุมมองหนึ่งที่เห็นว่า แม้การกระจายตัวประชากรไม่ สมดุล การเป็นเมืองโตเดี่ยวของกรุงเทพมหานคร การเป็นเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง ก็เป็นเมืองน่า อยู่ได้หากมีระบบการบริหารจัดการเมืองที่ดี ซึ่งแนวคิดการจัดการเมืองที่มีประสิทธิภาพนั้น เป็นแนวคิดที่ทาง UN ให้ความสำคัญ ด้วยมองเห็นถึงประโยชน์และผลกระทบทางบวกของเมืองต่อการพัฒนาประเทศ และต่อคุณภาพ ชีวิตของประชากร แต่ต้องมีการจัดการให้มีการกระจายประโยชน์ที่จะได้รับจากเมืองให้มีความเท่าเทียมกัน (UN, 2016)

มีข้อเสนอแนะจากผู้ทำงานด้านเมืองที่เป็นรูปธรรม ในการแก้ไขปัญหาความหนาแน่น หรือความแออัดของกรุงเทพมหานคร เช่น การแก้กฎหมายให้สามารถสร้างอาคารสูงมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการกระจายตัวตามแนวตั้ง เนื่องจากการขยายตัวตามแนวราบ เป็นไปได้ยาก เพราะข้อจำกัดของพื้นที่ แต่ทั้งนี้ กรุงเทพมหานคร ก็ต้องบริหารจัดการพื้นที่ในแนวราบให้เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสำนักผังเมือง ต้องศึกษาความเป็นไปได้ในแต่ละพื้นที่ และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบก่อน นอกจากนี้ การพัฒนาเมืองต้องคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ และอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่เป็นสำคัญด้วย

### **การบริหารจัดการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วม**

นอกจากการให้ความสำคัญกับการบริหารการจัดการเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีแนวคิดที่สะท้อนจากผู้ทำงานเกี่ยวข้องด้านถึงระบบการบริหารจัดการที่ดีว่า แม้การบริหารจัดการเมืองเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของภาครัฐ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงด้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นสภาพพัฒนาฯ-- ผู้กำหนดนโยบาย ผังเมือง--ผู้วางระบบเมือง หรือระดับผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง หรือท้องถิ่น แต่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก็มีความสำคัญเช่นกัน มีมุมมองทั้งจากหน่วยงานด้านนโยบาย และเอกชนที่สะท้อนถึง ความสำคัญของภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการเมืองของตน

“อีกประเด็นหนึ่งก็คือในเรื่องของ participation ในเรื่องของการมีส่วนร่วม อันนี้คือ สภาพพัฒนาฯ มองว่าเป็น key point สำคัญของการเป็นเมืองน่าอยู่ ในแง่ของการที่ให้คุณ participate ในแง่ของการพัฒนาเมืองไม่ใช่แบบว่า การพัฒนาเป็นการ top down จากรัฐอย่างเดียว ในแง่ของการดำเนินงานพัฒนาเมืองน่าอยู่”

(จากการประชุมระดมสมอง)

“เจ้าของเมืองเค้าอยากจะทำอะไร แล้วเค้ามีโอกาสมีส่วนร่วมกับเมืองเค้าแค่ไหน เพราะถ้าเมืองเป็นของรัฐ รัฐจะออกแบบอย่างไรก็ได้ แต่สุดท้ายคนเมืองก็ไม่มีความสุข” “ชาวบ้านจะรู้ดีที่พูดว่า พื้นที่เค้าเป็นอย่างไร เพราะว่าเค้าอยู่กับพื้นที่มาตั้งแต่เค้าเกิด และเค้ารู้ว่า เค้าต้องการอะไร ทำಯที่สุดก็คือ เค้าอยากอยู่ดีกินดี อันนี้คือเป้าหมายของทุกเมือง”

(จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่ทำงานด้านเมือง)

ทัศนะข้างต้น เป็นมุมมองที่ให้ความสำคัญแก่ภาคประชาชน หรือท้องถิ่น ด้วยเห็นว่า ผู้ที่อยู่ในเมืองจะเห็นปัญหา และความต้องการว่า ต้องการเมืองอย่างไร และต้องการพัฒนาเมืองไปในลักษณะใด อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคม รวมถึงนักวิชาการ ที่จะช่วยกันวางแผนและจัดการพัฒนาเมืองไปในแนวทางที่ดี โดยภาครัฐยังคงบทบาทด้านนโยบายในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในภาพรวม และการสนับสนุน แต่ต้องให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

“นโยบายของรัฐควรทำอะไรให้ขับให้ส่งเสริม หรือว่า support ชาวบ้าน ให้  
เค้าเข้าถึงทรัพยากร ทำอย่างไรให้เค้ามีความรู้ ทำอย่างไรให้เค้าเข้มแข็ง สร้าง  
เศรษฐกิจชุมชน หรือว่าอะไรที่มันจากฐานรากก็น่าจะโอเค แต่ว่ารัฐก็ควรจะมี  
projection ในการวางแผนเชิงพื้นที่ด้วยว่า อยากให้ตรงนี้ทำอะไร...แล้วก็คุย  
กับชาวบ้านว่า โอเคไหม”

(จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่ทำงานด้านเมือง)

ดังนั้น ข้อค้นพบในการศึกษานี้ อาจสรุปได้ว่า การกระจายตัวที่เหมาะสมของประชากรที่เป็นตัวชี้วัดที่จะ  
นำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่นั้น นอกเหนือจากมุมมองที่พิจารณาจากจำนวนและความหนาแน่นประชากรเป็นหลัก  
ที่ทำให้นโยบายหรือแนวทางที่ออกมามุ่งเน้นการกระจายประชากรจากเมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครไปยัง  
เมืองหลัก และเมืองรองอื่นๆ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการกระจายตัวประชากร อย่างไรก็ตาม มีแนวคิดที่มองถึง  
ความเป็นเมืองน่าอยู่ที่ไม่เน้นการกระจายตัวของประชากร แต่เป็นแนวทางที่มองว่า ระบบการจัดการเมืองที่ดีและมี  
ประสิทธิภาพจะส่งผลต่อความเป็นเมืองน่าอยู่ได้ รวมถึงการให้โอกาสภาคประชาชน ภาคประชาสังคมเข้ามามี  
ส่วนร่วมในการวางแผน และการจัดการเมือง เพราะจะเป็นการพัฒนาเมืองที่มาจากข้อมูลที่เป็นจริงของพื้นที่ในทุก  
มิติ เช่น ลักษณะประชากรทุกช่วงวัย สภาพแวดล้อม ประเพณี ชีวิตความเป็นอยู่ กิจกรรมของประชากรในพื้นที่  
เป็นต้น และตั้งบนพื้นฐานแนวคิดที่มองว่า เป็นแนวทางที่มีศักยภาพที่จะนำเมืองไปสู่การเป็นเมืองน่าอยู่ได้

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอบทสรุปที่สำคัญที่ได้จากการศึกษา ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม การวิเคราะห์ข้อมูลด้านประชากรจากแหล่งข้อมูลต่างๆ รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเมือง การพัฒนาเมือง และจากการประชุมระดมสมองผู้ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้

#### สรุปผลการศึกษา

##### 1. นิยามเมืองของประเทศไทย

การให้คำจำกัดความของเมืองส่วนใหญ่เป็นการกำหนดความหมายตามเกณฑ์ของแต่ละประเทศกำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ที่แตกต่างกัน การกำหนดคำจำกัดความ หรือนิยามของคำว่า “เมือง” ให้เหมือนกัน หรือเป็นความหมายเดียวที่ทุกส่วนงานสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานของส่วนงานนั้นจึงอาจทำได้ยาก ทั้งนี้ เพราะบางครั้งคำจำกัดความที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการและเป็นประโยชน์กับการนำไปใช้ของหน่วยงานหนึ่งอาจไม่ตรงกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริง ไม่ตรงกับสภาพพื้นที่ที่เป็นจริง ส่งผลให้ยากต่อการวางแผน/ การดำเนินงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพของอีกหน่วยงานหนึ่ง

คำจำกัดความที่เป็นทางการของประเทศไทย “เมือง” คือ “เขตเทศบาล” เป็นการให้ความหมายของเมืองตามขอบเขตการปกครองของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจสอดคล้องกับการดำเนินบริหารงานปกครองที่ต้องการขอบเขตที่ชัดเจน แต่สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ นิยามเมืองนี้อาจไม่สามารถตอบโจทย์ในการวางแผนนโยบายที่เหมาะสมในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในปัจจุบันจึงมีหลายๆ หน่วยงานเริ่มใช้นิยามของพื้นที่ ที่เหมาะสมและมองว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของหน่วยงานมากกว่า เช่น ไม่ได้มองพื้นที่ที่แบ่งแยกความเป็นเมือง ความเป็นชนบท ที่ชัดเจน แต่มองในลักษณะของกลุ่มจังหวัด หรือกลุ่มเมืองที่มีพื้นที่เชื่อมต่อกัน โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตการปกครอง ด้วยพื้นที่ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ และมีความสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นการมองในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับพื้นที่ที่เปลี่ยนไป

อย่างไรก็ตาม แม้คำจำกัดความของเมืองที่เป็นทางการของไทยยังคงเป็นเขตเทศบาล แต่หน่วยงานสำคัญในด้านข้อมูล อย่างสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เริ่มดำเนินการเพื่อหานิยามที่เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้ เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดในการนำข้อมูลไปใช้ โดยคำจำกัดความที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้นำเสนอนั้นได้พิจารณาที่ 2

ตัวชี้วัด คือ ความหนาแน่นประชากรต่อพื้นที่ 1 ตารางกม. และความหนาแน่นของผู้ที่ทำงานในสถานประกอบการที่เน้นถึงการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของประชากรในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การหาค่าจำกัดความ ยังอยู่ในกระบวนการศึกษาเพื่อหาการนิยามที่เหมาะสม โดยเฉพาะ ตัวเลขความหนาแน่นประชากร/ ผู้ทำงานในสถานประกอบการต่อพื้นที่ และจากคำแนะนำของที่ปรึกษาของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่เคยศึกษาเกี่ยวกับการให้ค่าจำกัดความเมืองของประเทศไทย ที่แนะนำให้มีแผนระยะยาวในการหาค่าจำกัดความที่ต้องการข้อมูลที่ละเอียดมากขึ้น เช่น ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์เพื่อดูการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ เป็นต้น (Flood, 2000)

## 2. การกระจายตัวประชากรเมืองของประเทศไทย

### 2.1 การกระจายตัวประชากรที่ไม่สมดุล

**2.1.2 จำนวนประชากร** หากพิจารณาข้อมูลการกระจายตัวของประชากรเมืองจากจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดว่าเป็นเขตเมืองอย่างเป็นทางการ ซึ่งหมายถึง เขตเทศบาล ข้อมูลจากการสำมะโนประชากร ปี 2553 สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของการกระจายตัวประชากรอย่างชัดเจน กรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรที่ถือว่า เป็นประชากรเมืองทั้งหมดอยู่ 8.3 ล้านคน ขณะที่จังหวัดที่มีจำนวนประชากรรองลงมา คือ จังหวัดชลบุรี มีขนาดประชากรเมืองน้อยกว่ามาก คือ มีเพียง 1.2 ล้านคน ซึ่งน้อยกว่าประชากรเมืองของกรุงเทพมหานครถึง 7 เท่า หรือหากพิจารณาจำนวนประชากรจากข้อมูลทะเบียนราษฎร ของกระทรวงมหาดไทย ที่มีจำนวนประชากรในพื้นที่ที่ต่ำกว่าจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริง เนื่องจากการไม่ย้ายทะเบียนบ้านตามการย้ายที่อยู่จริงก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นข้อมูลประชากรที่สะท้อนขอบเขตที่เป็นเมืองได้ระดับที่ละเอียดกว่าระดับจังหวัด คือ เป็นข้อมูลระดับเทศบาล จากข้อมูลทะเบียนราษฎร ณ เดือนธันวาคม ปี 2560 กรุงเทพมหานครมีประชากรทั้งหมด 6.3 ล้านคน ขณะที่เทศบาลเมืองนครนนทบุรีที่มีจำนวนประชากรมากอันดับรองลงมา มีจำนวนประชากรเพียง 253,581 คน กรุงเทพมหานครจึงมีจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลนครนนทบุรีถึง 25 เท่า

ซึ่งถ้าดูความสมดุลประชากรตามกฎการจัดลำดับของเมือง หรือ กฎ Rank-size Rule การกระจายเมืองที่สมดุลนั้น เมืองอันดับสองควรมีประชากรประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรของเมืองอันดับหนึ่ง แต่ไม่ว่า เป็นข้อมูลระดับจังหวัดหรือระดับเทศบาล ลำดับเมืองของประเทศไทยสะท้อนถึงความไม่สมดุลอย่างชัดเจน

**2.1.2 ความหนาแน่นประชากร** เมื่อพิจารณาความหนาแน่นประชากร ซึ่งเป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนถึงการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม โดยหากเปรียบเทียบพื้นที่ที่มีความหนาแน่นมากกับพื้นที่ขนาดเดียวกันที่มีความหนาแน่นน้อย พื้นที่ที่มีความหนาแน่นมากจะมีจำนวนประชากรสูงกว่าในอีกพื้นที่หนึ่ง จำนวนประชากรที่ต่างกันมีผลต่อความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ที่มีผลกระทบทางบวก และผลกระทบทางลบ ไม่ว่าจะเป็นด้านที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุข โภค การเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ทั้งการศึกษา และการรักษาพยาบาล ฯลฯ แต่ก็ขึ้นอยู่กับระบบการจัดการด้วย

สำหรับความหนาแน่นที่เหมาะสม มีการศึกษาถึงความเหมาะสมในมุมมองที่ต่างกัน เช่น ความเหมาะสมจากมุมมองด้านเศรษฐกิจ หรือจากมุมมองด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีแนวคิดในการมองที่ต่างกัน มีการศึกษาความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสมสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ความหนาแน่น 300 คนต่อ 1 ตารางกม. (Cusack, 2017) หรือการศึกษาพื้นที่ในลักษณะกลุ่มเมืองมหานคร หรืออภิมหานครของประเทศจีน ที่มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่มาก และเป็นมุมมองด้านผลิตภาพแรงงาน ความหนาแน่นจึงค่อนข้างมากอยู่ที่ 10,000-20,000 คนต่อ 1 ตารางกม. (Su et al., 2017) สำหรับมุมมองด้านสิ่งแวดล้อม มองความหนาแน่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร และการบริโภคของประชากรในพื้นที่ เช่น การใช้สัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกซึ่งประกอบด้วยที่ดินทำกิน (arable land) บวกกับที่ดินสำหรับการปลูกพืชอย่างถาวร (land with permanent crops) ของแต่ละประเทศต่อจำนวนประชากรในประเทศนั้น ๆ เป็นการวัดความสามารถของแต่ละประเทศที่จะสามารถเลี้ยงประชากรในประเทศได้ (Lianos และ Pseiridis, 2015)

ความหนาแน่นประชากรในประเทศไทย หากพิจารณาความหนาแน่นประชากรระดับจังหวัด ที่เป็นการวิเคราะห์จากสำมะโนประชากร ปี 2553 พบว่า กรุงเทพมหานคร มีความหนาแน่นสูงสุด คือ 5,294.23 คนต่อ 1 ตารางกม. จังหวัดปริมณฑลทั้งหมด คือ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม เป็นจังหวัดที่มีความหนาแน่นสูงรองจากกรุงเทพฯ ตามลำดับ และเมื่อรวมพื้นที่กรุงเทพมหานครกับจังหวัดปริมณฑล มีความหนาแน่นประชากรโดยเฉลี่ย ประมาณ 3,890 คนต่อ 1 ตารางกม. สะท้อนถึง การกระจุกตัวของประชากรในพื้นที่กลุ่มเมืองของกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลค่อนข้างสูง และเมื่อพิจารณาจังหวัดที่มีความหนาแน่นที่สูงรองลงมาหากไม่รวมปริมณฑล คือ จังหวัดภูเก็ต พบ ความหนาแน่น 1,099.46 คนต่อ 1 ตารางกม. ส่วนจังหวัดอื่นๆ พบความหนาแน่นที่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกม. ข้อมูลระดับจังหวัดนี้ สะท้อนความหนาแน่นที่ขึ้นกับขนาดพื้นที่ของจังหวัด

ความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสม จึงดูเหมือนว่าขึ้นอยู่กับว่าเป็นความเหมาะสมของมุมมองใด ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับพัฒนาเมืองหลายท่านให้ความคิดเห็นว่า บางครั้งความหนาแน่นไม่ใช่สิ่งที่เป็นปัญหา หากมีระบบการจัดการที่ดี ก็สามารถทำให้เป็นเมืองที่น่าอยู่ได้

**2.2 เมืองของประเทศไทยยังมีลักษณะความเป็นเอกนครสูง (Primary pattern)** เนื่องจากการกระจายตัวประชากรเมืองของไทยยังขาดความสมดุลดังที่กล่าวในตอนต้น กรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดเมืองเดียวที่มี Degree of primacy สูงมาก (เมืองเอกนคร) เมืองรองอื่นๆ มีขนาดประชากรที่เล็กกว่ามากเมื่อเทียบกับกรุงเทพฯ

### 3. ผลกระทบนโยบายการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาต่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทยที่ขาดความสมดุล

นโยบายการพัฒนาทั้งในระดับประเทศ ระดับพื้นที่ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะที่เน้นการพัฒนาพื้นที่เมือง จะเน้นการพัฒนากรุงเทพมหานครอย่างชัดเจน ทั้งด้านการลงทุน และการพัฒนาด้านต่างๆ แม้ในบางช่วงเวลามี

ความพยายามปรับนโยบาย/ แผนการพัฒนาจากกรุงเทพมหานครให้กระจายไปสู่พื้นที่ใกล้เคียง และพื้นที่ในภูมิภาคอื่นๆ แต่่นโยบายการพัฒนาในระยะหลังๆ จะดูเหมือนว่า จะเน้นการพัฒนาที่กรุงเทพมหานครอีก ที่รวมถึงการลงทุนในโครงการใหญ่ๆ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาระบบขนส่ง ที่เป็นความพยายามผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางแห่งเอเชีย เป็นศูนย์กลางทางการค้า เศรษฐกิจ อุตสาหกรรมการผลิต การบริการ ศูนย์กลางสุขภาพและการท่องเที่ยว หรือการผลักดันให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองระดับโลก (Global City) เป็นศูนย์กลางการคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ภายในทวีป

นโยบายการพัฒนาจึงยังคงให้ความสำคัญ และยังคงเน้นการพัฒนาที่กรุงเทพมหานคร แม้จะให้ความสำคัญกับเมืองหลักในภูมิภาคก็ตาม ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นเอกราชของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดของ UN ที่ให้ความสำคัญของบทบาทเมืองกับการพัฒนา (Urbanization and development) เพราะมองถึงศักยภาพของเมืองในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อค้นพบจากการศึกษา ได้สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ความเป็นเมืองของประเทศไทย ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

- 1) จากข้อค้นพบ การนิยาม หรือให้คำจำกัดความของพื้นที่ “เมือง” ตามขอบเขตการปกครองของประเทศไทยนั้นยังค่อนข้างจำกัด และไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริง ความเป็นเมืองได้ขยายขอบเขตเกินอาณาบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เมืองที่เป็นทางการ ทั้งจากการเคลื่อนย้ายของประชากร การเชื่อมโยงกันด้านคมนาคม สื่อสาร ทำให้พื้นที่เมืองและพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียงเริ่มไม่ชัดเจนในความเป็นเมืองและชนบทตามคำจำกัดความเดิม ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่รอยต่อดังกล่าว และต่อการพัฒนาพื้นที่เมืองในภาพรวม

**ข้อเสนอแนะ ควรมีการหาคำจำกัดความที่นิยามในลักษณะกลุ่มเมือง (Urban Agglomeration)** ที่นักวิชาการด้านเมือง และทาง UN มองว่า เป็นคำจำกัดความที่เหมาะสม และในการจัดทำรายงานเรื่องความเป็นเมือง UN จะเลือกใช้คำนิยามที่เป็นกลุ่มเมืองหากมีข้อมูลเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การนิยามในลักษณะกลุ่มเมืองต้องมีข้อมูลที่หลากหลาย ซับซ้อน เช่น ข้อมูลการใช้ที่ดิน สิ่งก่อสร้างต่างๆ ข้อมูลเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมถึงข้อมูลเชิงสังคม ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรม การดำเนินชีวิต เพื่อนำมาประกอบในการกำหนดคำจำกัดความ ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ดำเนินการรับผิดชอบโดยตรง และให้เป็นความร่วมมือกันของหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผังเมือง หน่วยงานด้านการคมนาคมสื่อสาร นักวิชาการด้านเมือง เป็นต้น

การกำหนดคำจำกัดความของ “เมือง” นั้น ขึ้นอยู่กับเป้าหมายการนำไปใช้ การให้คำจำกัดความที่ครอบคลุมทุกองค์ประกอบสำคัญที่เป็นคุณลักษณะของความเป็นเมืองนั้นอาจทำได้ยาก เพราะต้องมีข้อมูลเพียงพอเพื่อนำมาประกอบใช้ในการให้คำจำกัดความ คำนิยามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติกำลังดำเนินการเพื่อหาคำนิยามใหม่ที่เหมาะสมกำหนดจากองค์ประกอบ 2 คุณลักษณะ คือ ความหนาแน่นประชากรและความหนาแน่นของผู้ทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่ครอบคลุมได้ในระดับหนึ่งและข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดไม่ซับซ้อน

- 2) จากข้อค้นพบ การกระจายตัวประชากรเมืองที่ไม่สมดุล กรุงเทพมหานครยังคงดำรงความเป็นเอกนครหรือเมืองโตเดี่ยว (แม้จะมีอัตราส่วนที่ลดลง) ทั้งนี้เป็นผลของนโยบายและการดำเนินงานการพัฒนาเมืองที่ผ่านมา และจากนโยบายพัฒนาเมืองที่เป็นอยู่ ก็ยังคงเน้นการพัฒนากรุงเทพมหานคร ตามแนวคิด “เมืองของโลก” (Global city) ที่เป็นเมืองศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและสังคม และการก้าวไปสู่การเป็น “เมืองศูนย์กลางแห่งเอเชีย”

**ข้อเสนอแนะ** หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการกระจายการพัฒนาไปยังเมืองรองให้ทั่วถึง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของเมือง หากพิจารณาการกระจายตัวของประชากรที่เหมาะสม ตามกฎ Rank-size rule จำนวนของประชากรของเมืองใหญ่อันดับสอง ควรมีจำนวนประชากรครึ่งหนึ่งของเมืองใหญ่อันดับหนึ่ง แต่ในกรณีของประเทศไทย พบว่า จำนวนประชากรของเมืองใหญ่อันดับหนึ่งจะมากกว่าจำนวนเมืองใหญ่อันดับสองมาก ไม่เป็นไปตามกฎดังกล่าว สะท้อนถึงความไม่สมดุลของเมือง แม้ในปัจจุบัน นโยบายการพัฒนาเมือง พัฒนาภาคได้เพิ่มสำคัญของเมืองรอง แต่ยังคงขาดการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายอย่างจริงจัง แนวทางที่ควรดำเนินการ เช่น ยกกระต๊อบการพัฒนาขนส่งสาธารณะให้มีคุณภาพ และพัฒนาเส้นทางคมนาคมให้ทั่วถึง เพื่อเชื่อมระหว่างกรุงเทพมหานคร กับปริมณฑล และจังหวัดใกล้เคียง เพื่อกระจายประชากรไปยังเมืองใกล้เคียง และประชากรสามารถใช้ระบบการขนส่งสาธารณะเดินทางได้อย่างสะดวก และรวดเร็ว

- 3) จากข้อค้นพบ การพัฒนาเมืองที่เน้นการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นเมืองศูนย์กลาง มีการลงทุนในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ทั้งภายในกรุงเทพมหานคร และระหว่างพื้นที่ใกล้เคียง และเมืองหลักต่างๆ ทำให้มีแนวโน้มการเคลื่อนย้ายประชากรเข้ามาอยู่มากขึ้น อันจะส่งผลต่อจำนวนประชากรและความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

**ข้อเสนอแนะ** กรุงเทพมหานครควรมีการวางระบบการจัดการเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพ มีมุมมองในอีกด้านหนึ่งจากผู้ที่ทำงานด้านเมืองที่เห็นว่า เมืองที่มีจำนวนประชากร หรือความหนาแน่นประชากรสูงนั้นจะเป็นเมืองที่น่าอยู่ได้ หากมีระบบการจัดการเมืองที่ดี เมืองเป็นแหล่งโอกาสด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การมองเมืองในเชิงลบจึงอาจทำลายโอกาสนั้น เป็นการมองการเติบโตของเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร ซึ่งสามารถทำได้ด้วยระบบการจัดการเมืองที่ดี เช่น ข้อเสนอแนะให้มีการปรับกฎหมายการสร้างอาคารให้มีรูปแบบอาศัยไปตามแนวตั้งมากขึ้น นอกจากนี้ การใช้ผังเมืองควรมีการวางผัง หรือปรับผังเดิมอย่างรอบคอบ ไม่เน้นผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจมาก ดังนั้น เมืองที่มีประชากรจำนวนมาก มีความหนาแน่นสูง จึงสามารถเป็นเมืองที่น่าอยู่ และประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ เป็นต้น

- 4) การพัฒนาเมืองน่าอยู่ ต้องคำนึงถึงความสมดุลในการพัฒนา 3 มิติสำคัญ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับพื้นที่ และต้องสร้างการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาเมืองตอบสนองต่อคนทุกกลุ่ม

## เอกสารอ้างอิง

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2551). *ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600*. กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560).

กาญจนา ตั้งชลทิพย์. (2550). กรุงเทพมหานคร: เมืองโตเดี่ยวตลอดกาลของประเทศไทย. ใน *ประชากรและสังคม 2550 นคราภิวัตน์และวิถีชีวิตเมือง*, วรชัย ทองไทย และสุรียพร พันพิ่ง (บรรณาธิการ). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

พสุ เดชะรินทร์. (2558). การเติบโตของมหานคร (Urbanization). *กรุงเทพธุรกิจ*, เมษายน 2558, สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/634355>

พันธ์ทิพย์ จงไกรย และชนมณี ทองใบ. (2557). รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย. *วารสารเกษตรศาสตร์*, 35, 30-44.

ไพโรจน์ คงทวีศักดิ์. (2552). วิวัฒนาการทางความคิดของสังคมวิทยาเมือง. ในไพโรจน์ คงศักดิ์ (บรรณาธิการ). *เมืองโลก การบริโภค การต่อรอง*, (น. 12-13).

ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง วิทยารัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต. สืบค้นจาก [http://furd-rsu.org/?page\\_id=1936](http://furd-rsu.org/?page_id=1936)

สินาด ตรีวรรณไชย ปพิชญา แซ่ลิ้ม และกฤตยา สังข์เกษม. (2557). *สถานการณ์ความเป็นเมือง ของภาคใต้และจังหวัดสงขลา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561, จาก [https://www.slideshare.net/FURD\\_RSU/report-final-39546019](https://www.slideshare.net/FURD_RSU/report-final-39546019)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2560). *การพัฒนาพื้นที่ ภาค และเมืองสู่อนาคตประเทศไทย*. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2560 ของ สศช. เรื่องการขับเคลื่อนแผนฯ 12 สู่อนาคตประเทศไทย. วันที่ 3 กรกฎาคม 2560 ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี.

- วิจิตรบุษบา มารมย์. (2560). *การประเมินองค์ความรู้ด้านเมืองยั่งยืนในประเทศไทย (A Knowledge Assessment on Sustainable Cities in Thailand)*. นครปฐม : ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมนิเวศวิทยาอุตสาหกรรม คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561ก). รายงานการศึกษาแนวทางการพัฒนาค่านิยมเมืองและชนบทของประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมเพื่อกำหนดนิยามเมืองและชนบทประเทศไทย วันพุธที่ 21 มีนาคม 2561 ณ ห้องประชุม 401 ชั้น 4 สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561ข). *สรุปผลที่สำคัญประชากรแฝงในประเทศไทย พ.ศ. 2560*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2557). *ผังเมืองกับระบบราง: ก้าวใหม่ประเทศไทยสู่ AEC*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- สุริย์พร พันพืง และธีรณรงค์ สกกุลศรี. (2556). ผลกระทบเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศด้านสิ่งแวดล้อม: ศึกษาจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย. ใน *การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583*, ปีที่มา ว่าพัฒนางค์ปรำโมทย์ ประสาทกุล และสุริย์พร พันพืง (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อมร กฤษณพันธุ์ และ สาลินี ศุกลรัตน์เมธี. (2557). *รายงานการวิจัยทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการควบคุมและลดมลพิษทางน้ำข้ามเขตแดนในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท*. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- อภิญญารักษ์ แวนแก้ว. (2557). *มาตรการความเป็นเมือง (Urbanization) โอกาสและความท้าทายของการขับเคลื่อนนโยบาย*. สืบค้นจาก [http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/business-opportunity/detail.php?SECTION\\_ID=608&ID=14402](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/business-opportunity/detail.php?SECTION_ID=608&ID=14402)
- อุกฤษณ์ เฉลิมแสน. (2014). *สถานการณ์เมืองในภาคต่างๆของประเทศไทย.แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตของเมือง* ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต.
- อริสา จันทรบญุทา และ จิรัฐ เจนพิงพร. (2018). *ความเป็นเมือง (Urbanization) และนัยเชิงนโยบายของไทย*. *Focus and Quick (FAQ) Issue 128 June 25, 2018*.

- Breckenkamp, Patterson, Scharlach et al. (2017). Definition of urban areas feasible for examining urban health in the European Union. *European Journal of Public Health*, 27, Supplement 2, 19-24.
- Camagni, Roberto, Capello, Roberta, and Caragliu, Andrea. (2013). One or infinite optimal city sizes? In search of an equilibrium size for cities. *Ann Reg Sci.*, 51, 309-341.
- Center for International Earth Science Information Network (CIESIN). (2017). *Gridded Population of the World, Version 4 (GPWv4): Population Count Adjusted to Match 2015 Revision of UN WPP Country Totals, Revision 10*. Palisades, NY: NASA Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC). <https://doi.org/10.7927/H4JQ0XZW>. Accessed 01 July 2018.
- Chen, Mingzing; Zhang, Hua; Liu, Weidong and Zhang, Wenzhong. (2014). The Global Pattern of Urbanization and Economic Growth: Evidence from the Last Three Decades. *PLoS ONE*. 9(8):e103799.
- Cusack, P. T E. (2017). Physical economics and optimum population density. *Journal of Global Economic*, 5(1), DOI: 10.4172/2375-4389.10000244.
- Fang, C. and Yu, D. (2017). Urban agglomeration: an evolving concept of an emergence phenomenon. *Landscape and Urban Planning*, 162, 123-136.
- Flood, J. (2000). *Defining Urban Areas in Thailand*. Working paper 2 Urban Indicators for Thailand (Draft). THA/Urban Sector Study, between the ADB and the Urban Development Coordination Division, NESDB Thailand.
- Hakeem, M.A. (2017). Effect of Population Density on the Level of Development. MPRA paper No. 82301. สืบค้นที่ <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/82301/>
- Hijmans, R., Guarino, L., Bussink, C., Mathur, Cruz, M., Barrientes, I., and Rojas, E. (2004). DIVA-GIS Version 4. สืบค้นจาก <http://www.diva-gis.org/gdata>
- Hugo, Graeme, Champion, Anthony and Lattes, Alfredo. (2001). *New Conceptualization of Settlement for Demography: Beyond the Rural/ Urban Dichotomy*. Paper prepared for session 42, IUSSP conference, Bahia, Brazil.

- Jones, G. (2002). Southeast Asian urbanization and the growth of mega-urban regions. *Journal of Population Research*, 2 119-135.
- Jongkroy, P. (2009). Urbanization and changing settlement patterns in peri-urban Bangkok. *Kasetsart Journal (Soc. Sci.)*, 30 303-312.
- Lianos, T.P. and Pseiridis, A. (2015). Sustainable welfare and optimum population size. *Environment, development and Sustainability (Springer)* สืบค้นจาก <http://dx.doi.org/10.1007/s10668-015-9711-5>.
- McGee, T. G. and Greenberg, C. (1992). *The emergence of extended metropolitan regions in ASEAN towards the year 2000*. ASEAN Economic bulletin, 9(1).
- McGee, T. G., and Shaharudin, I. (2016). Reimagining the "Peri-Urban" in the Mega-Urban Regions of Southeast Asia. In Maheshwari, B., Singh, V. P., Thoradeniya, B. (Eds.). *Balanced Urban Development: Options and Strategies for Liveable Cities*. doi: 0.1007/978-3-319-28112-4.
- McGranahan, G. and Satterthwaite, D. (2014). *Urbanisation concepts and trends*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561, จาก <http://pubs.iied.org/10709IIED/IIED WorkingPaperIIED>.
- Mehta, M. (2010). Urbanizing Asia. In, Naudin, T. (Ed.), *The State of Asian Cities 2010/11* (pp. 48-67). Fukuoka: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Palanivel, Thangavel. (2017). Rapid Urbanisation: opportunities and challenges to improve the well-being of societies. สืบค้นจาก <http://hdr.undp.org/en/content/rapid-urbanisation-and-challenges-improve-well-being-societies>
- Sassen, S. (2006). Issues and case studies in the new urban economy. In Sassen, S. (Ed.), *Cities in a World Economy* (pp. 144-145). USA: Pine Forge Press.
- Suwan C. (มปป.). *GIS DATA*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2561 จาก <https://csuwan.weebly.com/download.html>
- Su, H., Wei, H., and Zhao, J. (2017). Density effect and optimum density of the urban population in China. *Urban Studies*, 54(7), 1760-1777. DOI: 10.1177/0042098015624839.

- The World Bank. (2015). Urbanization in Thailand is dominated by the Bangkok urban area. สืบค้นจาก <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/01/26/urbanization-in-thailand-is-dominated-by-the-bangkok-urban-area>.
- United Nations. (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. สืบค้นจาก <https://esa.un.org/undp/wup/>
- United Nations. (2014). *World Urbanization Prospects (Highlights)*. New York: United Nations
- UNDP. (2016). Sustainable Urbanization Strategy. United Nations Development Programme สืบค้นจาก [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Urbanization/UNDP\\_Urban-Strategy.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Urbanization/UNDP_Urban-Strategy.pdf)
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2016). *The World's Cities in 2016-Data Booklet*, (ST/ESA/SER.A/392).
- United Nations Population Fund. (2007). *State of World Population 2007 Unleashing the Potential of Urban Growth*. New York, NY: UNFPA.
- Weeks, J. (2008). The Migration Transition. In Weeks, J. (Ed.), *Population: An Introduction to concepts and Issues*, Tenth Edition (pp. 268-270).
- World Health Organization. (2018). Urbanization and health. สืบค้นจาก <http://www.who.int/globalchange/ecosystems/urbanization/en/2018>
- Yegorov, Yuri. (2015). Economic role of population density. Paper presented at 55<sup>th</sup> Congress of the European Regional Science Association: World Renaissance: Changing roles for people and places, 25-28 August, Lisbon, Portugal. สืบค้นจาก [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu)

## การพนัน

ภาคผนวก 1 จำนวนพื้นที่และประชากร 77 จังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)								จำนวนประชากร (คน)			ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)		
		พื้นที่ จังหวัด (ตร.กม.)	เทศบาล ตำบล	เทศบาล เมือง	เทศบาล นคร	รูปแบบพิเศษ	เทศบาลรวม (ตร.กม.)	นอกเทศบาล (ตร.กม.)	ประชากรรวม (census 2010)	ประชากรเมือง (census 2010)	ประชากรชนบท (census 2010)	ความหนาแน่น (จังหวัด)	ความหนาแน่น (เมือง)	ความหนาแน่น (ชนบท)	
1	กรุงเทพมหานคร	1,568.73				1,568.73	1,568.73	0.00	8,305,218	8,305,218		5,294.23	5,294.23		
2	กระบี่	4,708.51	496.87	19.00			515.87	4,192.64	362,203	52,867	309,336	76.93	102.48	73.78	
3	กาญจนบุรี	19,483.15	4,171.22	16.42			4,187.64	15,295.51	801,519	292,522	508,997	41.14	69.85	33.28	
4	กาฬสินธุ์	6,946.75	3,350.70	26.91			3,377.61	3,569.14	824,538	428,939	395,599	118.69	126.99	110.84	
5	กำแพงเพชร	8,607.49	1,244.33	749.48			1,993.81	6,613.68	797,391	211,774	585,617	92.64	106.22	88.55	
6	ขอนแก่น	10,885.99	3,227.92	174.02	46.00		3,447.94	7,438.06	1,741,980	703,123	1,038,857	160.02	203.93	139.67	
7	จันทบุรี	6,338.00	3,635.09	62.68			3,697.77	2,640.23	485,611	243,126	242,485	76.62	65.75	91.84	
8	ฉะเชิงเทรา	5,351.00	493.37	12.76			506.13	4,844.87	715,603	206,250	509,353	133.73	407.50	105.13	
9	ชลบุรี	4,363.00	1,264.04	299.97	1,441.58	208.10	3,213.69	1,149.31	1,555,358	1,158,989	396,369	356.49	360.64	344.87	
10	ชัยนาท	2,469.75	1,499.18	6.06			1,505.24	964.50	305,587	205,456	100,131	123.73	136.49	103.82	
11	ชัยภูมิ	12,778.29	2,342.49	30.78			2,373.27	10,405.02	963,907	205,112	758,795	75.43	86.43	72.93	
12	ชุมพร	6,009.85	994.51	37.83			1,032.34	4,977.51	467,801	147,912	319,889	77.84	143.28	64.27	
13	เชียงราย	11,678.37	4,625.64		60.85		4,686.49	6,991.88	1,172,928	455,731	717,197	100.44	97.24	102.58	
14	เชียงใหม่	20,107.06	7,591.82	83.23	40.22		7,715.27	12,391.79	1,737,041	967,020	770,021	86.39	125.34	62.14	
15	ตรัง	4,917.52	406.01	3.04	14.77		423.82	4,493.70	598,877	110,398	488,479	121.78	260.48	108.70	

ลำดับ	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)							จำนวนประชากร (คน)			ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)		
		พื้นที่ จังหวัด (ตร.กม.)	เทศบาล ตำบล	เทศบาล เมือง	เทศบาล นคร	รูปแบบ พิเศษ	เทศบาล รวม (ตร.กม.)	นอก เทศบาล (ตร.กม.)	ประ ชากรวม (census 2010)	ประ ชากร เมือง (census 2010)	ประ ชากร ชนบท (census 2010)	ความ หนาแน่น (จังหวัด)	ความ หนาแน่น (เมือง)	ความ หนาแน่น (ชนบท)
16	ตราด	2,819.00	550.16	2.52	27.20		579.88	2,239.12	247,876	82,794	165,082	87.93	142.78	73.73
17	ตาก	16,406.65	2,150.52	7.27			2,157.79	14,248.86	526,382	146,769	379,613	32.08	68.02	26.64
18	นครนายก	2,122.00	27.66	15.87			43.53	2,078.47	246,868	27,841	219,027	116.34	639.58	105.38
19	นครปฐม	2,168.33	163.90	66.65	19.85		250.40	1,917.93	943,892	339,737	604,155	435.31	1,356.78	315.00
20	นครพนม	5,512.67	722.04	24.12			746.16	4,766.51	583,726	123,720	460,006	105.89	165.81	96.51
21	นครราชสีมา	20,493.96	2,925.95	49.62	37.50		3,013.07	17,480.90	2,525,975	653,075	1,872,900	123.25	216.75	107.14
22	นครศรีธรรมราช	9,942.50	1,843.41	83.86	22.56		1,949.83	7,992.67	1,450,466	265,606	1,184,860	145.89	136.22	148.24
23	นครสวรรค์	9,597.68	457.21	18.40	27.87		503.48	9,094.20	992,749	225,903	766,846	103.44	448.68	84.32
24	นนทบุรี	622.30	90.60	38.65	74.94		204.19	418.11	1,334,083	797,739	536,344	2,143.78	3,906.85	1,282.77
25	นราธิวาส	4,475.43	166.15	39.15			205.30	4,270.13	670,002	133,718	536,284	149.71	651.34	125.59
26	น่าน	11,472.07	1,589.04	5.40			1,594.44	9,877.63	452,814	99,196	353,618	39.47	62.21	35.80
27	บึงกาฬ	4,305.00	766.23				766.23	3,538.77			0	0.00	0.00	0.00
28	บุรีรัมย์	10,322.89	2,687.47	73.01			2,760.48	7,562.41	1,274,921	375,999	898,922	123.50	136.21	118.87
29	พทุมธานี	1,525.86	185.40	243.27	20.80		449.47	1,076.39	1,327,147	757,174	569,973	869.77	1,684.59	529.52
30	ประจวบคีรีขันธ์	6,367.62	243.93	28.36			272.29	6,095.33	467,466	177,012	290,454	73.41	650.09	47.65
31	ปราจีนบุรี	4,762.36	417.06	8.34			425.40	4,336.96	546,996	77,645	469,351	114.86	182.52	108.22

ลำดับ	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)							จำนวนประชากร (คน)			ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)		
		พื้นที่ จังหวัด (ตร.กม.)	เทศบาล ตำบล	เทศบาล เมือง	เทศบาล นคร	รูปแบบ พิเศษ	เทศบาล รวม (ตร.กม.)	นอก เทศบาล (ตร.กม.)	ประ ชากรวม (census 2010)	ประชากร เมือง (census 2010)	ประชากร ชนบท (census 2010)	ความ หนาแน่น (จังหวัด)	ความ หนาแน่น (เมือง)	ความ หนาแน่น (ชนบท)
32	ปัตตานี	1,940.36	160.75	23.34			184.09	1,756.27	609,015	104,617	504,398	313.87	568.29	287.20
33	พระนครศรีอยุธยา	2,556.64	479.16	56.60	14.00		549.76	2,006.88	870,671	365,736	504,935	340.55	665.26	251.60
34	พะเยา	6,335.06	2,122.11	38.20			2,160.31	4,174.75	417,380	221,062	196,318	65.88	102.33	47.03
35	พังงา	4,170.90	572.78	9.77			582.55	3,588.35	258,353	41,547	216,806	61.94	71.32	60.42
36	พัทลุง	3,424.47	1,621.78	13.34			1,635.12	1,789.35	480,976	244,784	236,192	140.45	149.70	132.00
37	พิจิตร	4,531.01	674.96	19.71			694.67	3,836.34	548,242	131,283	416,959	121.00	188.99	108.69
38	พิษณุโลก	10,815.85	1,273.08	19.20	18.26		1,310.54	9,505.31	912,827	201,466	711,361	84.40	153.73	74.84
39	เพชรบุรี	6,225.14	406.16	115.40			521.56	5,703.58	472,589	175,675	296,914	75.92	336.83	52.06
40	เพชรบูรณ์	12,668.42	817.90	37.13			855.03	11,813.39	940,076	172,276	767,800	74.21	201.49	64.99
41	แพร่	6,538.60	1,813.92	9.00			1,822.92	4,715.68	427,398	156,099	271,299	65.37	85.63	57.53
42	ภูเก็ต	543.03	262.55	51.21	12.00		325.76	217.27	525,709	358,160	167,549	968.10	1,099.46	771.14
43	มหาสารคาม	5,291.68	297.14	24.14			321.28	4,970.40	827,639	153,739	673,900	156.40	478.52	135.58
44	มุกดาหาร	4,339.83	1,593.77	35.55			1,629.32	2,710.51	357,339	180,600	176,739	82.34	110.84	65.21
45	แม่ฮ่องสอน	12,681.26	364.81	6.00			370.81	12,310.45	209,153	30,928	178,225	16.49	83.41	14.48
46	ยโสธร	4,161.66	1,217.36	9.71			1,227.07	2,934.59	487,976	127,173	360,803	117.26	103.64	122.95
47	ยะลา	4,521.08	516.63	102.60	19.00		638.23	3,882.85	433,167	119,744	313,423	95.81	187.62	80.72

ลำดับ	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)								จำนวนประชากร (คน)			ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)		
		พื้นที่ จังหวัด (ตร.กม.)	เทศบาล ตำบล	เทศบาล เมือง	เทศบาล นคร	รูปแบบ พิเศษ	เทศบาล รวม (ตร.กม.)	นอก เทศบาล (ตร.กม.)	ประ ชากรวม (census 2010)	ประชากร เมือง (census 2010)	ประชากร ชนบท (census 2010)	ความ หนาแน่น (จังหวัด)	ความ หนาแน่น (เมือง)	ความ หนาแน่น (ชนบท)	
48	ร้อยเอ็ด	8,299.45	2,456.24	11.63			2,467.87	5,831.58	1,084,985	365,113	719,872	130.73	147.95	123.44	
49	ระนอง	3,298.05	538.57	80.10			618.67	2,679.38	249,017	123,596	125,421	75.50	199.78	46.81	
50	ระยอง	3,552.00	880.81	189.58	16.95		1,087.34	2,464.66	821,072	445,939	375,133	231.16	410.12	152.20	
51	ราชบุรี	5,196.46	673.31	49.16			722.47	4,473.99	796,748	317,886	478,862	153.33	440.00	107.03	
52	ลพบุรี	6,199.75	742.27	40.02			782.29	5,417.46	769,925	235,827	534,098	124.19	301.46	98.59	
53	ลำปาง	4,505.88	3,752.20	197.34	22.17		3,971.71	534.17	743,143	372,463	370,680	164.93	93.78	693.93	
54	ลำพูน	11,424.61	2,529.30	6.00			2,535.30	8,889.31	412,741	262,833	149,908	36.13	103.67	16.86	
55	เลย	12,533.96	2,095.37	18.48			2,113.85	10,420.11	546,028	164,180	381,848	43.56	77.67	36.65	
56	ศรีสะเกษ	8,839.98	1,001.18	44.94			1,046.12	7,793.86	1,055,980	160,509	895,471	119.46	153.43	114.89	
57	สกลนคร	9,605.76	3,881.26		54.54		3,935.80	5,669.96	941,810	315,787	626,023	98.05	80.23	110.41	
58	สงขลา	7,393.89	1,421.73	477.21	30.27		1,929.21	5,464.68	1,481,021	800,970	680,051	200.30	415.18	124.44	
59	สตูล	2,478.98	158.59	6.80			165.39	2,313.59	274,863	55,273	219,590	110.88	334.20	94.91	
60	สมุทรปราการ	1,004.09	170.37	50.91	7.33		228.61	775.48	1,828,694	1,082,994	745,700	1,821.24	4,737.30	961.60	
61	สมุทรสงคราม	416.71	43.44	8.00			51.44	365.27	185,564	42,549	143,015	445.31	827.16	391.54	
62	สมุทรสาคร	872.35	279.37	2.17	40.70		322.24	550.11	887,191	479,186	408,005	1,017.02	1,487.05	741.68	
63	สระแก้ว	7,195.44	678.64	94.50			773.14	6,422.30	555,961	135,536	420,425	77.27	175.31	65.46	

ลำดับ	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)								จำนวนประชากร (คน)			ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)		
		พื้นที่ จังหวัด (ตร.กม.)	เทศบาล ตำบล	เทศบาล เมือง	เทศบาล นคร	รูปแบบ พิเศษ	เทศบาล รวม (ตร.กม.)	นอก เทศบาล (ตร.กม.)	ประ ชากรวม (census 2010)	ประ ชากร เมือง (census 2010)	ประ ชากร ชนบท (census 2010)	ความ หนาแน่น (จังหวัด)	ความ หนาแน่น (เมือง)	ความ หนาแน่น (ชนบท)	
64	สระบุรี	3,576.49	592.89	154.78			747.67	2,828.82	717,054	239,281	477,773	200.49	320.04	168.90	
65	สิงห์บุรี	822.48	76.44	30.61			107.05	715.43	199,982	56,396	143,586	243.15	526.82	200.70	
66	สุโขทัย	6,596.09	1,071.37	39.95			1,111.32	5,484.77	629,707	166,782	462,925	95.47	150.08	84.40	
67	สุพรรณบุรี	5,358.01	989.15	9.01			998.16	4,359.85	845,561	228,496	617,065	157.81	228.92	141.53	
68	สุราษฎร์ธานี	12,891.47	2,330.96	102.23	320.97		2,754.16	10,137.31	1,009,351	410,984	598,367	78.30	149.22	59.03	
69	สุรินทร์	8,124.06	926.73	11.39			938.12	7,185.94	1,122,900	153,159	969,741	138.22	163.26	134.95	
70	หนองคาย	3,027.28	522.58	48.12			570.70	2,456.58	821,526	232,798	588,728	271.37	407.92	239.65	
71	หนองบัวลำภู	3,859.09	1,208.91	39.00			1,247.91	2,611.18	485,974	203,143	282,831	125.93	162.79	108.32	
72	อ่างทอง	968.37	325.81	6.19			332.00	636.37	254,292	109,207	145,085	262.60	328.94	227.99	
73	อำนาจเจริญ	3,161.25	930.46	38.00			968.46	2,192.79	283,732	98,173	185,559	89.75	101.37	84.62	
74	อุดรธานี	11,730.30	3,555.87	39.42	47.70		3,642.99	8,087.32	1,288,365	483,057	805,308	109.83	132.60	99.58	
75	อุตรดิตถ์	7,838.59	751.03	13.49			764.52	7,074.07	438,578	151,047	287,531	55.95	197.57	40.65	
76	อุทัยธานี	6,730.25	389.62	8.20			397.82	6,332.43	297,493	65,458	232,035	44.20	164.54	36.64	
77	อุบลราชธานี	15,774.00	2,527.12	77.00	29.04		2,633.16	13,140.84	1,746,790	411,954	1,334,836	110.74	156.45	101.58	
	รวม	513,149.82					110,962.06	402,187.76	65,981,483	29,133,830	36,847,653				

สืบค้นจาก

[http://popcensus.nso.go.th/table\\_stat.php?yr=2553](http://popcensus.nso.go.th/table_stat.php?yr=2553)

สำมะโนประชากร 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติ