



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

นโยบายหลักของการพัฒนาประเทศ เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค รวมถึงลดบทบาทการเป็นเอกนคร (PRIMATE CITY) ของกรุงเทพมหานคร ปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ที่ได้กำหนดเมืองหลักหรือศูนย์เติบโตขึ้นทุกภูมิภาคของประเทศ อันประกอบไปด้วย เมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือ , เมืองชลบุรีให้เป็นเมืองหลักของภาคตะวันออก , เมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเมืองหาดใหญ่-สงขลาให้เป็นเมืองหลักของภาคใต้ ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ได้กำหนดเมืองหลักเหล่านั้นเป็นเมืองหลักเร่งรัด นอกจากนี้ในด้านการปฏิบัติการวางนโยบายพัฒนาเมืองหลักนั้น คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่และพัฒนาเมือง (อพม.) ยังได้กำหนดเขตอิทธิพลของเมืองหลักไว้ เพื่อเป็นเมืองที่สนับสนุนการพัฒนาเมืองหลักเหล่านั้นให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ในขณะที่รัฐบาลพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวระดับประเทศอยู่นั้น ภาคเหนือ ถือเป็นอนุภาคหนึ่งที่ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน บทบาทของเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองหลักของภาคถือได้ว่าเป็นเมืองลักษณะเอกนคร (Primate City) ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาลำดับความสำคัญของเทศบาลในภาคเหนือ (2524) พบว่า "...เทศบาลในภาคเหนือในระดับกลางมีน้อยมาก เนื่องจากผลของการพัฒนาที่เห็นความสำคัญแต่เฉพาะเทศบาลที่มีลำดับความสำคัญสูง อันเป็นลักษณะทั่วไปของชุมชนในประเทศที่กำลังพัฒนา ทำให้ระบบชุมชนของภาคเหนือขาดความต่อเนื่อง..."¹

¹ สุชาติ พิวงาม, วิธีการศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ : กรณีศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเมืองเชียงใหม่และพื้นที่ 6 จังหวัดในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

นอกจากนี้ เมืองเชียงใหม่ยังมีระดับการพัฒนาสูงสุดของภาคเหนือ² ในขณะที่เมืองอื่น ๆ ของภาคเหนือมีลำดับความสำคัญของเมืองและระดับการพัฒนาดำ และทำให้ลำดับของการพัฒนาของเทศบาลขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรให้ส่งเสริมเทศบาลที่มีความสำคัญลำดับต่ำให้มีลำดับความสำคัญสูงขึ้น เพื่อทดแทนเทศบาลในระดับกลางส่วนที่หายไป เพื่อให้ชุมชนมีความสมบูรณ์และสามารถใช้เป็นเครื่องมือ สำหรับการวางแผนพัฒนาภาคเหนือต่อไป³

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเกิดแรงจูงใจให้ทำการศึกษา ชุมชนเมืองพะเยาเข้าเป็นชุมชนมีระดับการพัฒนาดำ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาและความต่อเนื่องของระบบชุมชนในภาคเหนือตอนบน ซึ่งเป็นช่วงรอยต่อของชุมชนที่มีระดับการพัฒนาดำที่ค่อนข้างสูงที่อยู่โดยรอบ อันประกอบไปด้วยชุมชนเมืองเชียงราย ลำปาง ลำพูน รวมถึงชุมชนเมืองเชียงใหม่ โดยเชื่อว่า การแพร่กระจายความเจริญจะเกิดขึ้นในพื้นที่ต่อเนื่องกัน อิทธิพลของพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาดำสูงกว่า ย่อมถ่ายทอดให้กับพื้นที่ข้างเคียงที่มีระดับที่ต่ำกว่า⁴ ในขณะเดียวกันภายในชุมชนเมืองพะเยาก็น่าจะเกิดการพัฒนารุ่งภายในด้วย กล่าวคือ ชุมชนเมืองพะเยามีการตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนเมือง มาเป็นเวลาหลายปี ประกอบกับภายในชุมชนนี้เองมีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ นั่นคือ "กว๊านพะเยา" ซึ่งจัดว่าเป็นทะเลสาบน้ำจืดที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของประเทศ มีทัศนียภาพโดยรอบสวยงาม เป็นที่ดึงดูดใจแก่ผู้คนโดยทั่วไปทั้งชาวไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีความสำคัญอย่างมากต่อชุมชนเมืองพะเยา กล่าวคือ เป็นแหล่งน้ำที่ชุมชนใช้ในการอุปโภคบริโภค และเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ชาวบ้านในชุมชนด้วย โดยเฉพาะการทำประมง และผลิตภัณฑ์จักสานจากผักตบชวาในกว๊านเอง ประกอบกับผลการศึกษาด้านศักยภาพของชุมชนเมืองพะเยา โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย⁵ ได้กล่าวไว้

² เกียรติ จิระกุล, การวิเคราะห์เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่เฉพาะและระบบชุมชน
โครงการวิจัยสาขาการวางแผนภาคเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบการวางแผนพัฒนา
ประเทศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524

³ สุทธิณี ดนตรี, การศึกษาลำดับความสำคัญของเทศบาลในภาคเหนือ,
วิทยานิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524

⁴ เกียรติ จิระกุล, อ้างแล้ว .

⁵ กองวางแผนโครงการ ฝ่ายวางแผนโครงการและพัฒนา ททท.การศึกษาเบื้องต้น
เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงราย พะเยา , 2530.

ว่าชุมชนเมืองพะเยามีศักยภาพการพัฒนาค่อนข้างสูงในด้านการท่องเที่ยวประกอบกัน ศักยภาพด้านการประมง แต่อย่างไรก็ตาม สภาพของชุมชนเมืองพะเยาภายหลังที่ได้รับการยกฐานะให้เป็นศูนย์กลางของชุมชนระดับจังหวัด อันดับที่ 72 ของประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 23 กรกฎาคม 2520 โดยให้มีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญ เป็นศูนย์กลางการบริหารระดับจังหวัดการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ การเงิน การค้า การบริการทางสังคม การคมนาคมขนส่ง และอื่นๆ ก็ตามจากสถิติค่าตัวเลขในด้านๆ ต่างๆ มิได้เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาเท่าใดนัก

ประการแรก ขนาดพื้นที่ของชุมชนเมืองพะเยาซึ่งหมายถึงเทศบาลเมืองพะเยา มีพื้นที่เพียง 9 ตารางกิโลเมตร ตั้งแต่ปีพ.ศ.2480 ที่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นเทศบาลในขณะที่เป็นอำเภอ จนกระทั่งปัจจุบันขนาดของพื้นที่ก็ยังคงเท่าเดิมซึ่งเป็นเวลากว่า 56 ปีล่วงมาแล้ว และจากการจัดลำดับความสำคัญของชุมชนเมืองในภาคเหนือของสำนักผังเมือง ชุมชนเมืองพะเยาจัดเป็นชุมชนเมืองลำดับที่ 16 ของภาคเหนือ⁶ ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนเมืองระดับจังหวัดที่มีลำดับต่ำกว่าชุมชนเมืองในระดับอำเภอของเมืองใหญ่

ประการที่สอง จำนวนประชากรของชุมชนเมืองพะเยาหลังจากได้รับการยกฐานะเป็นศูนย์กลางความเจริญระดับจังหวัดแล้ว พบว่า มีประชากรเพิ่มขึ้นในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2518-พ.ศ.2530 คือ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.55 ต่อปี และจำนวนประชากรของชุมชนเมืองพะเยาก็ลดลงมาเป็นลำดับจนกระทั่งปัจจุบัน โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ -1.55 ต่อปี (รายละเอียดในบทที่ 3)

ประการที่สาม บทบาททางเศรษฐกิจของจังหวัดพะเยา พบว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดโดยดูจาก มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในช่วงปี พ.ศ.2528-2531 มีมูลค่าเท่ากับ 1,494.2 และ 2,187.2 ล้านบาทมีอัตราการเพิ่ม 9.3 ต่อปี สาขาเกษตรกรรมยังคงเป็นสาขาการผลิตหลักของจังหวัด และมีแนวโน้มที่เป็นสัดส่วนที่ใหญ่ขึ้นโดยมีขนาดและสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นกว่าสาขาการผลิตอื่น ๆ ความซับซ้อนทางด้านโครงสร้างด้านสังคมยังมีน้อย การแยกย่อยของอาชีพยังคงมีจำกัด

⁶ การจัดลำดับชุมชนภาคเหนือ กองผังภาค สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

⁷ สำนักผังเมือง, ผังเมืองรวมเมืองพะเยา, สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.

ประการสุดท้าย เนื่องจากเทศบาลเมืองพะเยามีโครงการที่จะขยายเขตเทศบาลออกไปจากเดิมที่มีขนาดพื้นที่ 9 ตารางกิโลเมตร โดยจะเพิ่มเป็น 18 ตารางกิโลเมตร เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนเมืองที่ขยายตัวออกไปแล้วบางส่วน เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมือง และเพื่อพัฒนาชุมชนให้เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม

ดังนั้น การศึกษาสภาพของชุมชนทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และนโยบายของรัฐที่มีต่อชุมชนเมืองพะเยา อันจะทำให้ทราบถึงสภาพของชุมชนในอดีต ปัจจุบัน และการแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอนาคต รวมถึงการศึกษาศักยภาพ เอกลักษณ์ บทบาท ปัญหาของชุมชนเมืองพะเยาที่แท้จริง จะทำให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนเมืองพะเยาเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสม และเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการพัฒนา

- 2.1 ศึกษาลักษณะทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากรของชุมชนเมืองพะเยา รวมถึงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงลักษณะทั่วไป ทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และคาดการณ์ผลที่เกิดในอนาคต
- 2.2 ศึกษาปัจจัยและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาและปัญหาขึ้นในชุมชนเมืองพะเยา
- 2.3 ศึกษาถึงศักยภาพของชุมชนเมืองพะเยา เพื่อเป็นตัวแปรหนึ่งที่จะนำไปสู่การกำหนดทางเลือกในการพัฒนาของชุมชนเมืองพะเยา

3. ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาชุมชนเมืองพะเยา ได้แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ

- 3.1 ศึกษาลักษณะทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากรของชุมชนเมืองพะเยา ที่ครอบคลุมพื้นที่เทศบาลเมืองพะเยาทั้งหมด
- 3.2 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี นโยบายของรัฐ และอื่นๆ นำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลในระดับชุมชน เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนเมืองพะเยา

4. แหล่งข้อมูล

4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากหน่วยงานต่าง ๆ ในรูปของแบบสำรวจ สถิติ ตัวเลข เอกสาร แผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม ตลอดจนรวมถึงแบบสอบถามที่ผู้ศึกษาจัดทำขึ้น ในกรณีที่ต้องการข้อมูลที่ไม่มีการจัดเก็บมาก่อน

4.3 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ผลงานวิจัยต่างๆ รายงานประจำปีที่ได้สรุปผลและมีข้อเสนอแนะ อันจะนำไปประกอบการวิเคราะห์ สรุปผล และเสนอแนวทาง

5. การดำเนินงานและระเบียบวิธีการศึกษา

5.1 ศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย แนวคิด ทฤษฎีและหนังสือที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษา

5.2 ศึกษาข้อมูลในเชิงสถิติ ตัวเลข เอกสาร แผนที่ และอื่นๆ ของลักษณะทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากรของชุมชนเมืองพะเยา

5.3 ศึกษาจากออกแบบสอบถาม ในส่วนที่ผู้ศึกษาจัดทำขึ้น

5.4 วิเคราะห์ข้อมูล เขียน และเสนอรายงานโดยการบรรยายเชิงวิเคราะห์ ประกอบตาราง แผนที่ แผนภูมิ

5.5 สรุปผลการศึกษาและเสนอแนวทางการพัฒนาชุมชนเมืองพะเยา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 นำผลที่ได้จากการศึกษาลักษณะทั่วไปของชุมชนเมืองพะเยา เพื่อให้เกิดการพัฒนาความคึกคักภาพจริงที่ได้จากการศึกษานี้ ของพื้นที่นั้น

6.2 เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาชุมชนเมืองพะเยา รวมถึงมาตรการป้องกันแก้ไข ปัญหา อันอาจจะเกิดขึ้นในชุมชนเมืองพะเยา

6.3 เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องของระบบชุมชนในภาคเหนือ และประเทศต่อไป

6.4 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาขึ้นในชุมชนต่อไป