

สรุปและ เสนอแนะ

1. ข้อสรุปในการวิจัย

1.1 ตัวแปรที่ใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของเทศบาล พิจารณาจากตัวแปรในด้านกายภาพ ประชากร เศรษฐกิจ และสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยมีตัวแปรในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเศรษฐกิจ เป็นตัวแปรหลักในการจัดลำดับความสำคัญ รองลงมาคือ ตัวแปรด้านประชากร และกายภาพ

1.2 วิธีการจัดลำดับความสำคัญของเทศบาล ใช้วิธีการทางสถิติในการแปลงค่าข้อมูลดิบของตัวแปรด้านต่าง ๆ แล้วจึงนำมาเปรียบเทียบ เพื่อจัดลำดับความสำคัญ และพิสูจน์สมมติฐาน วิธีการทางสถิติที่ใช้ ได้แก่ คะแนนมาตรฐาน (Standard Score) สัมประสิทธิ์สัมพันธ์ (Correlation Coefficient) และสมการถดถอย (Simple Regression Line Equations)

1.3 ผลของการวิจัย เมื่อเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างเทศบาลในด้านต่าง ๆ สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ก. เทศบาลที่มีความสำคัญมากที่สุดของภาคเหนือ คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญในทุก ๆ ด้าน คือ เป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบก การค้าและบริการ อุตสาหกรรม การศึกษา และสาธารณสุขของภาค เป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญในระดับเมืองหลักของภาคเหนือ และมีเทศบาลเมืองพิษณุโลก เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และเทศบาลเมืองลำปาง เป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญในด้านต่าง ๆ รองลงมา

ข. เทศบาลที่มีความสำคัญน้อยที่สุดของภาคเหนือ คือ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญเฉพาะในท้องถิ่น มีความสำคัญต่ำกว่าเทศบาลอื่น ๆ ในทุก ๆ ด้าน เพราะมีข้อเสียเปรียบในด้านที่ตั้ง ซึ่งอยู่ในเขตภูเขาสูง และอยู่ห่างไกลจากเทศบาลอื่น ไม่

สะดวกในการติดต่อ มีพื้นที่ทำการเกษตรซึ่งเป็นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเทศบาลในภาคเหนือ อยู่อย่างจำกัด จึงมีภาวะทางเศรษฐกิจและประชากร ตลอดจนสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่ำมาก เทศบาลที่มีความสำคัญในระดับต่ำอื่น ๆ คือ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลเมืองบางมูลนาก และเทศบาลเมืองชุมแสง เทศบาลที่มีความสำคัญต่ำเหล่านี้ ต้องพึ่งพาเทศบาลที่มีความสำคัญสูงในทางสาธารณูปการและทางเศรษฐกิจอย่างมาก เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน อยู่ในอิทธิพลของเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศอยู่ในอิทธิพลของเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เทศบาลเมืองบางมูลนากและ เทศบาลเมืองชุมแสงอยู่ในอิทธิพลของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เป็นต้น

ค. บทบาทหน้าที่ของเทศบาลในภาคเหนือ นอกจากทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองของจังหวัด หรืออำเภอ ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางที่ให้บริการทางสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สินค้าและบริการที่สำคัญของพื้นที่ โดยมีระดับการบริการที่แตกต่างกันตามความสำคัญ เช่น ให้บริการสินค้าตั้งแต่สินค้าสำหรับชีวิตประจำวัน สินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ไปจนถึงสินค้านำระดับสูง สินค้าฟุ่มเฟือยต่าง ๆ

ง. ลักษณะความสำคัญทางสังคม และเศรษฐกิจของเทศบาลโดยทั่วไป มีลักษณะที่แปรตามกัน คือ เทศบาลที่มีความสำคัญทางสังคมสูง จะมีภาวะทางเศรษฐกิจสูง และเทศบาลที่มีภาวะทางสังคมต่ำ จะมีภาวะทางเศรษฐกิจต่ำ

2. ปัญหาและข้อเสนอแนะ

2.1 ความสำคัญของเทศบาลในฐานะหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และลักษณะความสำคัญในด้านต่าง ๆ ที่ได้จากการวิจัยของเทศบาลบางแห่งไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ถ้าพิจารณาความสำคัญของเทศบาลในฐานะหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลที่มีความสำคัญตามลำดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แต่ในการวิจัยพบว่า เทศบาลตำบลของภาคเหนือมีความสำคัญมากกว่าเทศบาลเมืองหลายแห่ง เช่น เทศบาลตำบลแม่สอด ตะพานหิน

หล่มสัก และศรีพนมมาศ มีความสำคัญสูงกว่าเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ชุมแสง บางมูลนาก อุทัยธานี สวรรคโลก เป็นต้น และในระดับเทศบาลเมืองด้วยกัน เทศบาลเมืองบางแห่ง เช่น เทศบาลเมืองพิษณุโลก นครสวรรค์ และลำปาง มีความสำคัญสูงกว่าเทศบาลเมืองโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องมาจาก ฐานะทางการปกครองและสภาพที่เป็นอยู่ไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกันมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ทำให้มีลักษณะที่ขัดแย้งกันระหว่างฐานะทางการปกครอง กับ พื้นที่เทศบาล จำนวนประชากร ความหนาแน่น ภาวะทางเศรษฐกิจ โดยมีเทศบาลบางแห่ง เช่น เทศบาลตำบลแม่สอด มีขนาดพื้นที่ใหญ่กว่าเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองของภาค เทศบาลตำบลตะพานหิน หล่มสัก แม่สอด มีจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน บางมูลนาก สวรรคโลก ลำพูน เป็นต้น เทศบาลตำบลตะพานหินและหล่มสักมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สูงกว่าเทศบาลนคร เชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองพิษณุโลก ฯลฯ เพราะมีพื้นที่ขนาดเล็กมาก แม้จะมีจำนวนประชากรน้อยกว่าเทศบาลดังกล่าว แต่เมื่อหาสัดส่วนประชากรต่อพื้นที่จะได้ความหนาแน่นสูงมาก หรือเทศบาลตำบลหล่มสัก ตะพานหิน แม่สอดมีภาวะทางเศรษฐกิจสูงกว่าเทศบาลเมืองน่าน บางมูลนาก แม่ฮ่องสอน ชุมแสง เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงให้ฐานะทางการปกครองมีลักษณะที่สัมพันธ์กับสภาพในปัจจุบัน โดยการกำหนดฐานะทางการปกครองตามสภาพความสำคัญในปัจจุบัน เพื่อสามารถใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาความสำคัญของเทศบาลได้ กล่าวคือ เทศบาลระดับหนึ่ง ควรจะมีจำนวนประชากร ความหนาแน่น ตลอดจนลักษณะทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่นเดียวกันหมด ทั้งนี้อาจจะต้องปรับปรุงสภาพของเทศบาลบางแห่งเพื่อให้มีลักษณะ เช่นเดียวกับเทศบาลส่วนใหญ่ เช่น ลดเขตพื้นที่ของเทศบาลที่มีขนาดใหญ่เกินไปจนไม่สามารถดูแลรักษา และให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง หรือขยายเขตเทศบาลที่มีขนาดเล็กเกินไปให้เหมาะสมกับจำนวนประชากร เป็นต้น เพื่อให้เป็นเทศบาลที่มีมาตรฐานเดียวกัน และอยู่ในระดับที่แตกต่างไปจากเทศบาลในระดับอื่น อันเป็นการส่งเสริมบทบาทของเทศบาลในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของพื้นที่ในการกระจายความเจริญและให้บริการ และสะดวกต่อการวางแผนพัฒนาต่อไป

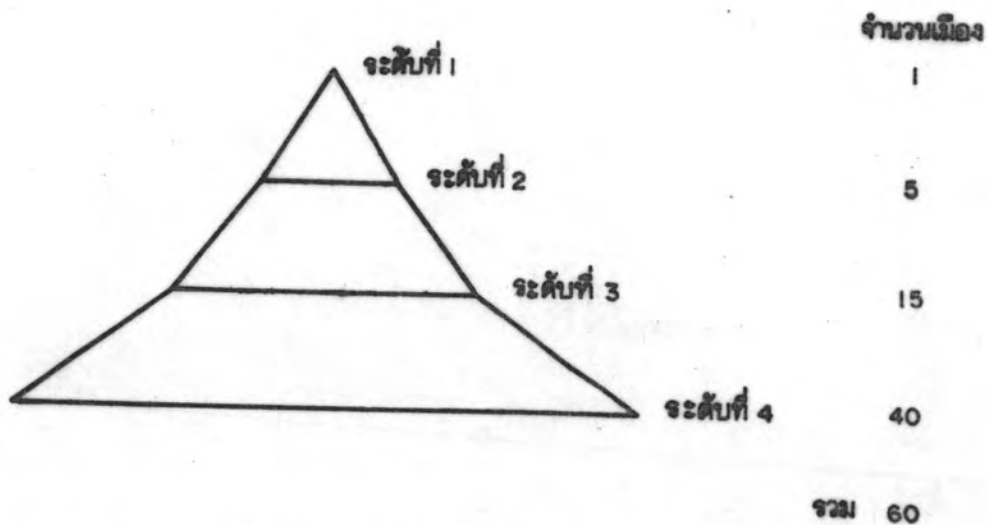
2.2 การกระจายตัวของเทศบาลในระดับความสำคัญต่าง ๆ ยังไม่เป็นระบบที่สมบูรณ์ กล่าวคือ ตามหลักการของทฤษฎีศูนย์กลาง (Central Place Theory) ซึ่งเป็นที่มาของแนวความคิดในการจัดลำดับความสำคัญของชุมชน จำนวนชุมชนที่มีความสำคัญในระดับต่าง ๆ จะมีจำนวนเรียงกันอยู่ในรูปของปิรามิด คือ ชุมชนที่มีความสำคัญในระดับสูงจะมีจำนวนน้อยกว่าชุมชนที่มีความสำคัญในระดับที่ต่ำกว่า¹ (แผนภูมิ 12) ในกรณีของภาคเหนือ ชุมชนเทศบาลเมื่อแบ่งกลุ่มตามค่าความสำคัญในทุกด้าน พบว่า เทศบาลในกลุ่มที่ 3 มีค่าความสำคัญระหว่าง 70 - 100 เป็นกลุ่มที่มีจำนวนน้อยที่สุด มีอยู่เพียง 2 แห่ง ซึ่งจัดว่ามีจำนวนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนชุมชนในกลุ่มที่ 1 และ 2 คือ ตามระบบควรจะมีจำนวนชุมชนเรียงตามลำดับความสำคัญเป็น 1, 3, 9, 27 แต่สภาพที่เป็นอยู่มีจำนวนชุมชน เรียงตามลำดับความสำคัญเป็น 1, 3, 2, 14, 4 จึงทำให้ระบบชุมชนขาดความต่อเนื่อง ในที่นี้อาจเป็นข้อบกพร่องในการศึกษาที่เลือกศึกษาเฉพาะชุมชนที่เป็นเทศบาล และละเว้นการศึกษาชุมชนอื่น ๆ เช่น สุขาภิบาล ตำบล หมู่บ้าน เพราะมีข้อจำกัดในด้านข้อมูล แต่ถ้าพิจารณาจากการศึกษาระบบชุมชนอื่นในกรณีของประเทศไทย เช่น ชุมชนในภาคใต้ ชุมชนในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีการศึกษาถึงชุมชนในระดับ สุขาภิบาล ก็ได้ผลสรุปที่ตรงกัน คือ ชุมชนที่มีความสำคัญในระดับกลางจะมีอยู่น้อยมาก จึงอาจสรุปได้ว่า เป็นลักษณะที่สำคัญของระบบชุมชนในประเทศไทย และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ² และ การศึกษาชุมชนของภาคเหนือเฉพาะแต่ในระดับ เทศบาลจึงไม่ได้ทำให้ภาพรวมของระบบชุมชนผิดไป สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ขาดชุมชนระดับกลาง คงเนื่องมาจากมีระดับพัฒนาการที่แตกต่างกันมาก ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน ดังจะเห็นได้จากมีค่าความสำคัญที่แตกต่างกันมากระหว่างชุมชนกลุ่มที่ 1

¹ Northam, Urban Geography, pp.126 - 128.

² Jeremy Alden and Robert Morgan, Regional Planning : A Comprehensive View (London : Leonard Hill Book, 1974), pp. 68-69.

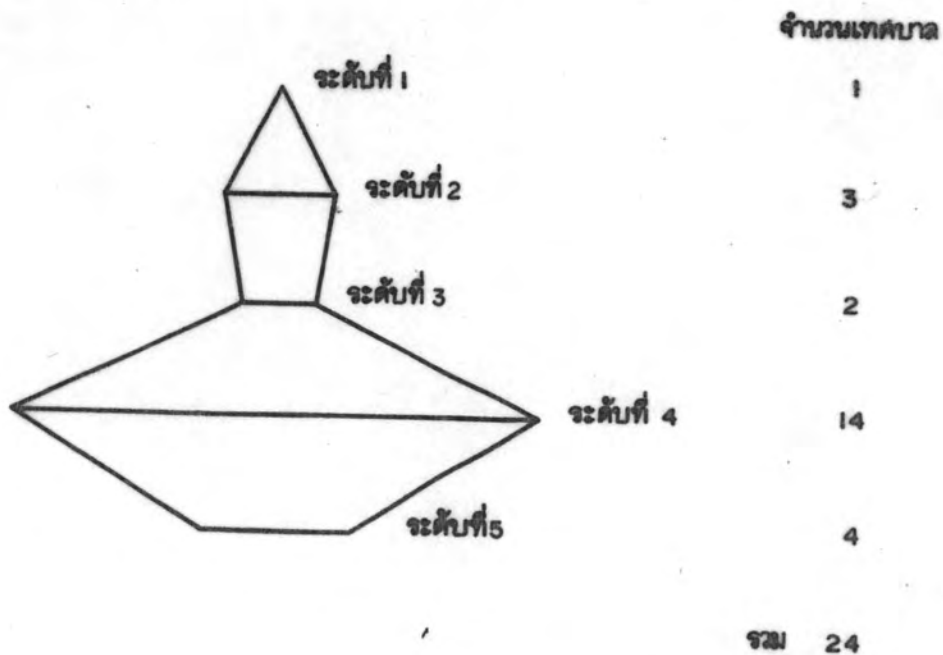
แผนภูมิ 12 ปิรามิดของระบบเมือง

1) ลักษณะการกระจายตัวของเมืองตามลำดับความสำคัญในทางทฤษฎี



จาก Northam, Ray M. Urban Geography, (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1975), 128.

2) ลักษณะการกระจายตัวของเทศบาลในภาคเหนือ



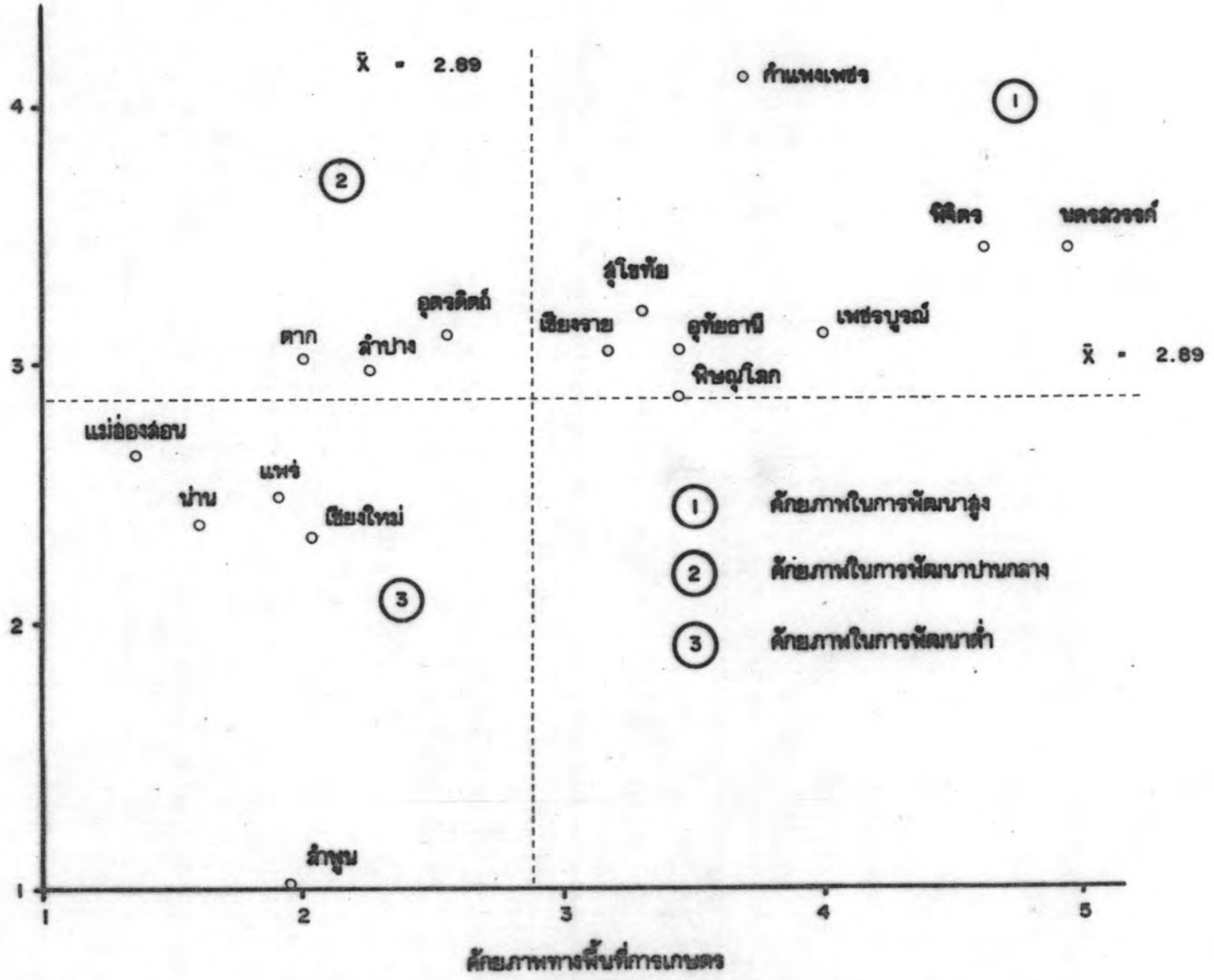
และกลุ่มที่ 2 กับชุมชนกลุ่มอื่นในด้านเศรษฐกิจและสาธาณูปโภค สาธาณูปการ โดยการพัฒนาที่ทำมาในอดีตส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับชุมชนที่มีความสำคัญสูงอยู่แล้ว ทำให้ชุมชนที่มีความสำคัญสูงยิ่งมีความแตกต่างจากชุมชนระดับอื่นมากขึ้น ในที่นี้จึงสมควรส่งเสริมให้ชุมชนที่มีความสำคัญในระดับต่ำกว่ามีความสำคัญมากขึ้น เพื่อให้ระบบชุมชนสมบูรณ์ และเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการพัฒนาภาคเหมือนดังเช่น Hagerstrand กล่าวไว้ว่า การพัฒนาพื้นที่สามารถทำได้โดยผ่านทางระบบชุมชน ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่มีอยู่แล้วในแต่ละภาค เพียงแต่ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยส่งผลกระทบกระจายความเจริญ (Spread Effect) ผ่านชุมชนที่มีความสำคัญสูงไปสู่ชุมชนที่มีความสำคัญต่ำกว่า หรือจากชุมชนที่มีความสำคัญในระดับประเทศไปสู่ชุมชนระดับภาคและระดับท้องถิ่น¹

ในการส่งเสริมให้เทศบาลที่มีความสำคัญต่ำกว่าเทศบาลในกลุ่มที่ 3 คือ เทศบาลในกลุ่มที่ 4 และกลุ่มที่ 5 มีระดับความสำคัญมากขึ้น สามารถทำได้โดยพิจารณาจากศักยภาพในการเติบโตของเทศบาลแต่ละแห่ง ในที่นี้พิจารณาศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เพราะเป็นด้านที่ชุมชนมีความแตกต่างกันมากที่สุด โดยพิจารณาจากพื้นที่รอบนอก (Hinterland) ของเทศบาลแต่ละแห่ง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตรซึ่งจัดว่าเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเทศบาล เมื่อประเมินศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่รอบนอก (Hinterland) ในระดับจังหวัด โดยพิจารณาจากตัวแปรในด้านพื้นที่การเกษตร ได้แก่ ขนาดของพื้นที่การเกษตร สัดส่วนต่อพื้นที่จังหวัด สัดส่วนต่อประชากรจังหวัด และอัตราเพิ่มต่อปี ประกอบกับตัวแปรในด้านพื้นที่ชลประทาน ได้แก่ ขนาดของพื้นที่ชลประทาน สัดส่วนต่อพื้นที่การเกษตร และอัตราเพิ่มต่อปี โดยใช้วิธีการทางสถิติ คือ คะแนนมาตรฐาน (Standard Score) และ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ช่วยในการแปลงค่าข้อมูลเพื่อประเมินศักยภาพในการพัฒนา (ตาราง 65 - 68) ในภาคผนวก) สามารถแบ่งจังหวัดในภาคเหนือตามศักยภาพในการพัฒนาได้ดังนี้ (แผนภูมิ 13)

¹ Harry W. Richardson, Regional Growth Theory (London : The Macmilian Press, 1973), p. 120.

แผนภูมิ 13 คัดยภาพในการพัฒนาของจังหวัดในภาคเหนือ

คัดยภาพทางพื้นที่
ชลประทาน



ก. ศักยภาพในการพัฒนาสูง ได้แก่ จังหวัดนครสวรรค์ พิจิตร กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุทัยธานี พิษณุโลก และเชียงราย เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่การเกษตรเป็นจำนวนมากของภาค และเป็นสัดส่วนสูงเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่จังหวัด เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่อยู่ในอนุภาคตอนล่าง จึงมีข้อได้เปรียบทางกายภาพ มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีสมรรถนะดินทางการเกษตรสูง สามารถใช้ทำการเพาะปลูกได้ตั้งแต่ข้าว พืชไร่ และไม้ยืนต้น มีพื้นที่ถือครองขนาดใหญ่เพราะยังมีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง และยังสามารถขยายตัวไปได้อีกในพื้นที่บางส่วน ในขณะที่เดียวกันเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ชลประทานจำนวนมาก มีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรหลายแห่ง เพราะเป็นพื้นที่รับน้ำจากภาคเหนือตอนบน แม่น้ำที่สำคัญ คือ แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ป่าสัก และ สะแกกรัง จังหวัดในกลุ่มนี้จึงมีแนวโน้มที่จะเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าจังหวัดอื่น และทำให้เทศบาลของจังหวัดดังกล่าว มีโอกาสในการพัฒนาได้มากกว่าเทศบาลอื่น

ข. ศักยภาพในการพัฒนาปานกลาง ได้แก่ จังหวัดอุตรดิตถ์ ลำปาง และตาก เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่การเกษตรมากรองมาจากจังหวัดในกลุ่มแรก ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ส่วนหนึ่งเป็นที่ราบ และอีกส่วนหนึ่งเป็นภูเขาสูง จึงมีพื้นที่เพาะปลูกเป็นสัดส่วนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่จังหวัด แต่ยังมีพื้นที่ถือครองขนาดใหญ่ และมีพื้นที่ชลประทานและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอยู่ต่ำ จังหวัดในกลุ่มนี้จึงมีศักยภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับปานกลาง

ค. ศักยภาพในการพัฒนาต่ำ ได้แก่ จังหวัดแพร่ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน น่าน และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่เพาะปลูกอยู่น้อยมาก เพราะมีที่ตั้งอยู่ในเขตภูเขาสูง ที่ดินที่มีสมรรถนะสูงมีอยู่น้อยและมีขนาดถือครองเล็กมาก จึงต้องใช้ที่ดินอย่างหนาแน่นและขยายพื้นที่เพาะปลูกออกได้น้อยมาก แม้จะมีการชลประทานที่ดีและกระจายได้ทั่วถึง แต่มีข้อจำกัดในเรื่องขนาดที่ถือครอง ทำให้มีกำลังการผลิตต่ำกว่าจังหวัดใน 2 กลุ่มแรก

ดังนั้น ในการยกระดับความสำคัญของเทศบาลในกลุ่มที่ 4 และกลุ่มที่ 5 เมื่อพิจารณาจากศักยภาพของพื้นที่รอบนอกของเทศบาล เทศบาลในจังหวัดที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง ได้แก่ เทศบาลเมืองกำแพงเพชร เทศบาลเมืองสุโขทัย เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลตะพานหิน เทศบาลตำบลหล่มสัก เทศบาลเมืองพะเยา และเทศบาลเมืองพิจิตร น่าจะ

เป็นเทศบาลที่ควรส่งเสริมให้มีระดับความสำคัญมากขึ้น เป็นกลุ่มแรก เพราะมีปัจจัยทางการเกษตรสนับสนุนอย่างมาก โดยพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางที่ให้บริการกับชุมชนการเกษตรโดยรอบ เป็นตลาดกลางสำหรับผลผลิตการเกษตรและอุปกรณ์การเกษตรต่าง ๆ รวมทั้ง เป็นศูนย์กลางที่แปรรูปผลผลิตการเกษตร เช่น การผลิตอาหารสัตว์ สกัดน้ำมันพืช ผลิตวัตถุดิบอาหาร เป็นต้น โดยใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรจากพื้นที่รอบนอก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพืชไร่ เช่น ข้าวโพด ถั่วต่าง ๆ ข้าวฟ่าง อ้อย ฯลฯ สำหรับเทศบาลในกลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาสูง คือ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองพิษณุโลก และเทศบาลเมืองเชียงราย ก็ควรจะส่งเสริมให้มีความสำคัญมากขึ้นเช่นกัน เพื่อลดความแตกต่างระหว่างเทศบาลทั้ง 2 กลุ่ม และเทศบาลนครเชียงใหม่ ให้น้อยลง นอกจากการยกระดับความสำคัญทางเศรษฐกิจแล้ว ควรจะให้ความสำคัญทางสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพิ่มขึ้น เช่น ยกระดับสถานศึกษา และสาธารณสุขให้เพียงพอกับความต้องการ แนวทางพัฒนาดังกล่าวเป็นการพิจารณาจากสภาพทางการเกษตรเป็นหลัก สำหรับเทศบาลซึ่งอยู่ในจังหวัดที่มีศักยภาพในการพัฒนาปานกลาง และถ้าเมื่อพิจารณาจากสภาพทางการเกษตร ก็สามารถยกระดับความสำคัญหรือส่งเสริมให้มีความสำคัญต่อไป โดยอาศัยปัจจัยในการพัฒนาด้านอื่น นอกจากการเป็นศูนย์กลางทางการเกษตร และอุตสาหกรรมการเกษตร เช่น ในจังหวัดที่มีแหล่งแร่ที่สำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ถ่านหิน ฟลูออไรท์ แอมกานีส สังกะสี ฯลฯ อาจจะพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการแปรรูปผลิตภัณฑ์โลหะและแร่ธาตุต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการภายในประเทศ และทดแทนการนำเข้าของผลิตภัณฑ์จากแร่ดังกล่าว หรือจังหวัดที่มีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวอยู่มาก ซึ่งจังหวัดในภาคเหนือมีข้อได้เปรียบ ที่มีแหล่งท่องเที่ยวทางกายภาพที่สวยงามหลายประเภท และเป็นแหล่งวัฒนธรรมลานนา เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ ฯลฯ แม้จะมีข้อจำกัดทางการเกษตร ก็สามารถพัฒนาให้มีความสำคัญได้ โดยพัฒนาเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวและการบริการ

2.3 ควรศึกษาระดับความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับเทศบาล และเทศบาลกับชุมชนระดับอื่นเพิ่มขึ้นในรายละเอียด เพราะในการวิจัยมีข้อจำกัดในด้านเวลาและกำลังคน ตลอดจนงบประมาณ จึงไม่สามารถทำการศึกษาในเรื่องนี้ได้ แต่สามารถประมาณความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล และแบ่งกลุ่มเทศบาลตามลักษณะความสัมพันธ์อย่างคร่าว ๆ โดยพิจารณาความสัมพันธ์



ในลักษณะที่เหมือนกัน (Physical Regions)¹ ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพเป็นส่วนใหญ่ ประกอบด้วยลักษณะภูมิประเทศ สมรรถนะดินทางการเกษตร การใช้ที่ดิน ที่ตั้ง เส้นทางคมนาคม และระยะเวลาในการเดินทาง และพิจารณาจากความสัมพันธ์ในลักษณะที่แตกต่างกัน (Functional Regions)² ได้แก่ ระดับความสำคัญของเทศบาล และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลที่วัดจาก Gravity Model ของจำนวนประชากร ในลักษณะของศูนย์กลางระดับต่าง ๆ คือ เมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนในระดับท้องถิ่น สามารถแบ่งกลุ่มเทศบาลตามลักษณะความสัมพันธ์ทั้ง 2 ประเภท ได้ดังนี้ (แผนที่ 13)

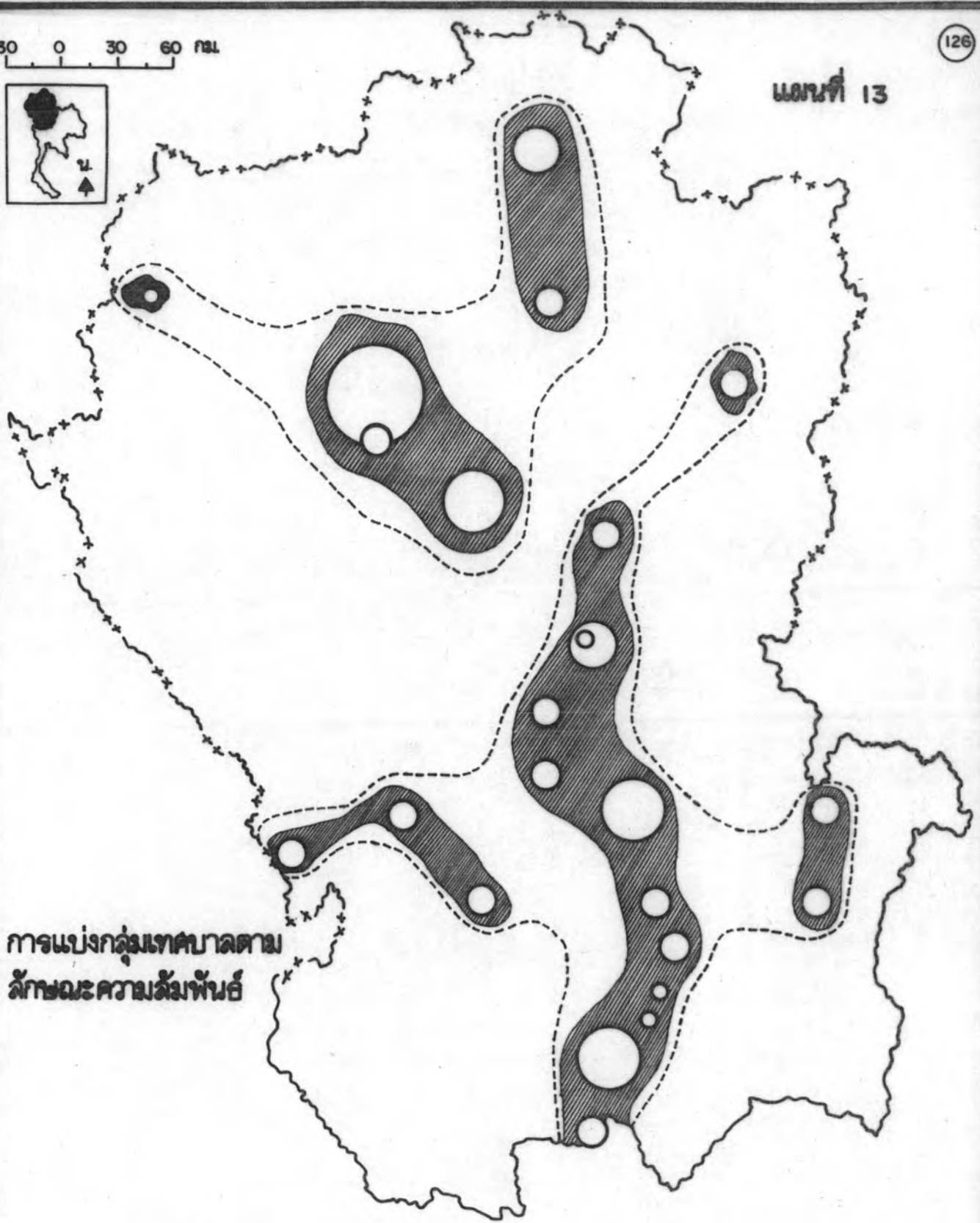
ก. กลุ่มภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง เชียงราย ลำพูน พะเยา และแม่ฮ่องสอน เป็นเทศบาลที่อยู่ในภูมิภาคในเขตที่สูง มีการใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ป่าไม้ มีพื้นที่เพาะปลูกอยู่จำกัดมาก มีสมรรถนะดินทางการเกษตรต่ำเป็นส่วนใหญ่ มีที่ตั้งแยกอยู่ตามที่ราบในหุบเขา และมีเส้นทางคมนาคมเข้าถึงได้น้อย เพราะสภาพภูมิประเทศและเป็นจุดปลายทางของเส้นทางคมนาคม เทศบาลในกลุ่มนี้แบ่งออกตามความสัมพันธ์และความสำคัญได้เป็น 3 กลุ่มย่อย คือ

1. กลุ่มเชียงใหม่ - ลำพูน - ลำปาง เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากที่สุด เป็นศูนย์กลางของอนุภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
2. กลุ่มเชียงราย - พะเยา เป็นศูนย์กลางการเกษตรที่สำคัญของอนุภาค มีความสำคัญรองลงมาจากกลุ่มแรก

¹ Robert A. Obudho and Peter P. Waller, Periodic Markets, Urbanization, and Regional Planning : A Case Study from Western Kenya (London : Greenwood Press, 1976), pp. 130 - 134.

² Ibid.

30 0 30 60 กม.



การแบ่งกลุ่มเทศบาลตาม
ลักษณะความเข้มข้น



กลุ่มใหญ่มีศูนย์กลางหลัก 1-2 แห่ง



กลุ่มย่อย

3. กลุ่มแม่ฮ่องสอน เป็นเทศบาลที่มีความสำคัญต่ำที่สุด แยกตัวออกจากเทศบาลอื่น โดยสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสูง มีการเข้าถึงไม่สะดวก มีที่ราบอยู่จำกัด จึงมีขีดจำกัดในการพัฒนามาก

ข. กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ พิชญโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ แพร่ กำแพงเพชร พิจิตร ตาก ตะพานหิน แม่สอด น่าน สุโขทัย หล่มสัก เพชรบูรณ์ สวรรคโลก อุทัยธานี ชุมแสง บางมูลนาก และศรีพนมมาศ เป็นเทศบาลซึ่งมีพื้นที่รอบนอกส่วนใหญ่เป็นที่ราบมีความสมบูรณ์สูง เป็นแหล่งการเกษตรที่สำคัญของภาคเหนือ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือ ข้าว และพืชไร่ มีเส้นทางคมนาคมเข้าถึงได้สะดวกหลายเส้นทาง มีที่ตั้งอยู่ใกล้กันเป็นส่วนใหญ่ โดยเกาะกลุ่มกันอยู่ตามแนวแม่น้ำยม และน่าน แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยได้ 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มพิชญโลก - นครสวรรค์ เป็นกลุ่มที่มีจำนวนอยู่มากที่สุดและมีความสัมพันธ์กันสูงมาก มีความสำคัญมากที่สุดของอนุภาค ตั้งอยู่ในเขตเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุด มีการใช้ที่ดินหลักเป็นนาข้าว และพืชไร่ มีเทศบาลเมืองพิชญโลก และเทศบาลเมืองนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางหลัก ที่ให้บริการทางเศรษฐกิจ สังคม และสาธารณสุขปโภคสาธารณูปการในระดับสูงที่สุด

2. กลุ่มกำแพงเพชร - ตาก เป็นเทศบาลกลุ่มที่มีความสำคัญรองลงมา แต่แยกตัวออกจากกลุ่มแรกตามสภาพภูมิประเทศและระยะทาง

3. กลุ่มเพชรบูรณ์ เป็นเทศบาลอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญรองลงมาจากกลุ่มแรก แต่แยกตัวออกมาตามสภาพภูมิประเทศ และระยะทาง

4. กลุ่มน่าน เป็นเทศบาลที่มีความสำคัญในระดับเมืองรอง แต่มีที่ตั้งลึกเข้าไปในภูมิภาคคล้ายกับ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน แต่มีโอกาสในการพัฒนาได้มากกว่า เพราะยังมีพื้นที่ราบที่มีความสมบูรณ์อยู่บ้าง แม้จะมีที่ตั้งจัดอยู่ในภาคเหนือตอนบนแต่มีความสัมพันธ์กับเทศบาลเมืองแพร่และเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์มากกว่า ในด้านเส้นทางคมนาคม จึงจัดอยู่ในกลุ่มเทศบาลของภาคเหนือตอนล่าง

2.4 บทบาทหน้าที่ของเทศบาลในอนาคต บทบาทหน้าที่ของเทศบาลในภาคเหนือยังไม่มีการกำหนดลงไปอย่างชัดเจนว่ามีหน้าที่อย่างไรในระบบชุมชนของภาค สำหรับในระดับอำเภอได้มีการจำแนกบทบาทหน้าที่อย่างคร่าว ๆ โดยในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520 - 2524) กองวางแผนภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จำแนกชุมชนต่าง ๆ ในระดับอำเภอของภาคเหนือออกเป็น 5 ประเภท (แผนที่ 14) คือ เมืองหลัก ศูนย์กลางอุตสาหกรรม ศูนย์กลางการเกษตรหลักและอุตสาหกรรม การเกษตร ศูนย์กลางเกษตรรวม และศูนย์กลางเกษตรพื้นฐาน ดังแสดงลักษณะต่าง ๆ ในรายละเอียดไว้ในภาคผนวก ข. ประเภทชุมชนดังกล่าวมีหลักเกณฑ์การแบ่งพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพและประชากร เป็นส่วนใหญ่ได้แก่

- สภาพภูมิประเทศ
- จำนวน และความหนาแน่นของประชากรในแต่ละจังหวัด
- การคมนาคม และพื้นที่ที่ได้รับน้ำจากการชลประทาน
- ลักษณะและคุณภาพของดินและการจำแนกการใช้ที่ดิน

และสรุปว่า ชุมชนในระดับอำเภอของภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นชุมชนแบบเกษตรกรรมพื้นฐาน และศูนย์กลางเกษตรรวม มีอำเภอที่มีชุมชนในลักษณะที่เป็นเมืองหลักอยู่น้อยมาก คือ มีเพียง 3 แห่ง ได้แก่ อ.เมืองเชียงใหม่ อ.เมืองพิษณุโลก และ อ.เมืองนครสวรรค์ ส่วนอำเภอที่มีชุมชนในลักษณะที่เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมจริง ๆ ไม่มี แต่สามารถยกระดับศูนย์กลางเกษตรบางแห่งขึ้นเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมได้โดยการปรับปรุงระบบสาธารณูปการ และเส้นทางคมนาคม







การกำหนดบทบาทของชุมชนในระดับอำเภอดังกล่าว โดยส่วนใหญ่มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง คือ ชุมชนส่วนใหญ่เป็นชุมชนเกษตรกรรม เนื่องจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจของภาคเหนือขึ้นอยู่กับ การเกษตรมากที่สุด การพิจารณาบทบาทของชุมชนจากลักษณะทางกายภาพและประชากรของอำเภอจึงสามารถกำหนดบทบาทของชุมชนได้ชัดเจน แต่ในด้านศูนย์กลางอุตสาหกรรมยังมีความไม่เหมาะสมสำหรับอำเภอบางแห่ง เช่น อ.ลับแล จ.อุตรดิตถ์ อ.วังทอง จ.พิษณุโลก เพราะขาดศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม เช่น ขาดสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา และเส้นทางคมนาคม ไม่มีแรงงานมากพอ และไม่ได้เป็นแหล่งตลาดที่สำคัญ แม้ว่าจะให้เหตุผลว่าพื้นดินไม่เหมาะกับการเกษตรก็ตาม แต่ไม่เป็นสิ่งที่สนับสนุนเพียงพอ และทำให้การคาดคะเนไม่เป็นจริง

30 0 30 60 กม.



แผนที่ 14

ประเภทชุมชนใน
ภาคเหนือของ
อำเภอต่างๆ ตาม
เกณฑ์ของกองวางแผน
ภาค สำนักงานคณะกรรมการ
เศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ

-  เมืองหลักของภาค
-  ศูนย์กลางเกษตรรอง
-  ศูนย์กลางอุตสาหกรรม
-  ศูนย์กลางเกษตรพื้นฐาน
-  ศูนย์กลางเกษตรหลัก และอุตสาหกรรมเกษตร
-  อำเภอที่มีเทศบาล

ที่มา รายงานการวิเคราะห์และวางแผนกายภาพ - ภาคเหนือ

สำหรับชุมชนในระดับเทศบาล จากผลการวิจัยซึ่งได้พิจารณาชุมชนบางแห่งจากสภาพทางกายภาพ ประชากร เศรษฐกิจ และสาธารณูปโภคสาธารณูปการ สามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของเทศบาลในสภาพปัจจุบัน และที่ควรจะเป็นในอนาคต ตลอดจนขอบเขตของการให้บริการ ซึ่งแตกต่างไปจากชุมชนในระดับอำเภอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ดังนี้คือ (แผนที่ 15)

ตาราง 69 บทบาทหน้าที่ของชุมชนระดับเทศบาล

ประเภทชุมชน	บทบาทหน้าที่	เทศบาล
เมืองหลัก	<p>กายภาพ - ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ที่มีความสำคัญในระดับภาค</p> <p>ประชากร - มีประชากรมากกว่า 100,000 คน มีความหนาแน่นสูงเกินกว่า 5,000 คนต่อตารางกิโลเมตร</p> <p>เศรษฐกิจ - ศูนย์กลางการค้าและบริการระดับภาคซึ่งมีสินค้าให้บริการทุกประเภท และเป็นศูนย์กลางของภาคในการซื้อขายผลผลิตและอุปกรณ์การเกษตร</p> <p>- เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของภาค ประกอบด้วยอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิต การเกษตรขนาดใหญ่ อุตสาหกรรม บริการแก่สาขาเกษตร อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่ผลิตจากการเกษตรเป็นวัตถุดิบ เช่น ถลุงแร่ ผลิตภัณฑอโลหะ ฯลฯ โดยมีตลาดทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ</p> <p>สาธารณูปโภค - ศูนย์กลางการศึกษาของภาคมีการศึกษาระดับสูงถึง</p> <p>สาธารณูปการ - ชั้นอุดมศึกษา มีวิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเขตของมหาวิทยาลัยในลุ่มกลาง ซึ่งสามารถสร้างคนเพื่อรองรับความต้องการแรงงานฝีมือที่เพิ่มขึ้น</p>	<p>เชียงใหม่</p> <p>พิษณุโลก</p> <p>นครสวรรค์</p> <p>ลำปาง</p>

ประเภทชุมชน	บทบาทหน้าที่	เทศบาล
เมืองรอง อันดับที่ 1	<p>สาธารณูปโภค - เป็นศูนย์กลางทางสาธารณสุขของภาค มี</p> <p>สาธารณูปการ โรงพยาบาลขนาดในระดับโรงพยาบาลศูนย์ มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญครบทุกสาขา มีสัดส่วนทาง การสาธารณสุขอยู่ในเกณฑ์สูง</p> <p>กายภาพ - ศูนย์กลางการคมนาคมที่สำคัญของอนุภาค</p> <p>ประชากร - มีประชากรระหว่าง 10,000 - 50,000 คน มีความหนาแน่น 3,000 - 5,000 คนต่อ ตารางกิโลเมตร</p> <p>เศรษฐกิจ - ศูนย์กลางการค้าส่งค้าปลีกของอนุภาค และ เป็นศูนย์กลางในการซื้อขายผลผลิตและอุปกรณ์ การเกษตร</p> <p>- ศูนย์กลางอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตร ขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมบริการแก่สาขา การเกษตร มีตลาดทั้งภายในประเทศและต่าง ประเทศ</p> <p>สาธารณูปโภค - มีการศึกษาถึงขั้นวิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยครู</p> <p>สาธารณูปการ วิทยาลัยอาชีวศึกษา</p> <p>- มีการสาธารณสุขในระดับโรงพยาบาลจังหวัด</p>	<p>เชียงราย</p> <p>อุตรดิตถ์</p> <p>แพร่</p> <p>กำแพงเพชร</p> <p>พิจิตร</p> <p>ลำพูน</p>
เมืองรอง อันดับที่ 2	<p>กายภาพ - ศูนย์กลางการคมนาคมในจังหวัด</p> <p>ประชากร - มีประชากรระหว่าง 10,000 - 50,000 คน มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ ตารางกิโลเมตร</p> <p>เศรษฐกิจ - ศูนย์กลางการค้าส่งและค้าปลีกในระดับจังหวัด และให้บริการซื้อขายผลผลิตและอุปกรณ์การเกษตร</p> <p>- เป็นศูนย์กลางการแปรรูปผลผลิตการเกษตรขั้นต้น ก่อนส่งไปสู่โรงงานขนาดใหญ่ในชุมชนระดับที่สูง กว่า หรือก่อนจะส่งเพื่อเป็นสินค้าออก มีตลาด ภายในประเทศ</p>	<p>ตาก</p> <p>น่าน</p> <p>แม่สอด</p> <p>ตะพานหิน</p> <p>พะเยา</p> <p>หล่มสัก</p> <p>เพชรบูรณ์</p> <p>สวรรคโลก</p> <p>สุโขทัย</p> <p>สุทัยธานี</p>

ประเภทชุมชน	บทบาทหน้าที่	เทศบาล
เมืองรอง อันดับที่ 3	<p>สาธารณูปโภค - มีระดับการศึกษาถึงขั้นวิทยาลัยครู วิทยาลัย สาธารณูปการ เกษตรกรรม และโรงเรียนมัธยมศึกษา</p> <p>- มีสาธารณสุขในระดับโรงพยาบาลจังหวัด หรือ โรงพยาบาลอำเภอ</p> <p>กายภาพ - ศูนย์กลางการคมนาคมในท้องถิ่น</p> <p>ประชากร - ต่ำกว่า 10,000 คน และมีความหนาแน่นต่ำ กว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร</p> <p>เศรษฐกิจ - มีลักษณะเป็นชุมชนเกษตรพื้นฐาน ซึ่งมีการ บริการสินค้าแต่เฉพาะที่จำเป็นต่อการครอง ชีพ และเป็นตลาดในการรับซื้อผลผลิตการเกษตร</p> <p>สาธารณูปโภค - มีการศึกษาระดับโรงเรียนมัธยมศึกษา</p> <p>สาธารณสุข - มีการสาธารณสุขระดับโรงพยาบาลจังหวัด และ โรงพยาบาลอำเภอ</p>	<p>แม่ฮ่องสอน</p> <p>ศรีพนมมาศ</p> <p>ชุมแสง</p> <p>บางมูลนาก</p>

การจัดบทบาทหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าว เป็นข้อเสนอแนะอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดระบบชุมชนของภาคเหนือ การที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของภาค ในขั้นการวางแผนควรจะมีการศึกษาศักยภาพของชุมชนแต่ละแห่งในรายละเอียดเพิ่มขึ้น ตลอดจนลักษณะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของเทศบาลและชุมชนระดับอื่น ๆ ในภาค เพื่อให้การวางแผนสามารถทำได้บรรลุวัตถุประสงค์ และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตรงเป้าหมายมากที่สุด