

บทที่ 3  
สภาพทั่วไป



1. ลักษณะกายภาพ

1.1 ที่ตั้ง ภาคเหนือตั้งอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 97 องศา 18 ลิบดาเหนือ ถึงเส้นรุ้งที่ 101 องศา 48 ลิบดาเหนือ และเส้นแวงที่ 14 องศา 56 ลิบดาตะวันออก ถึงเส้นแวงที่ 20 องศา 28 ลิบดาตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อดังนี้ (แผนที่ 1)

ทิศเหนือ ติดกับสหภาพพม่า และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทิศตะวันออก ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย

ทิศตะวันตก ติดกับสหภาพพม่า

ทิศใต้ ติดกับภาคกลางของไทย

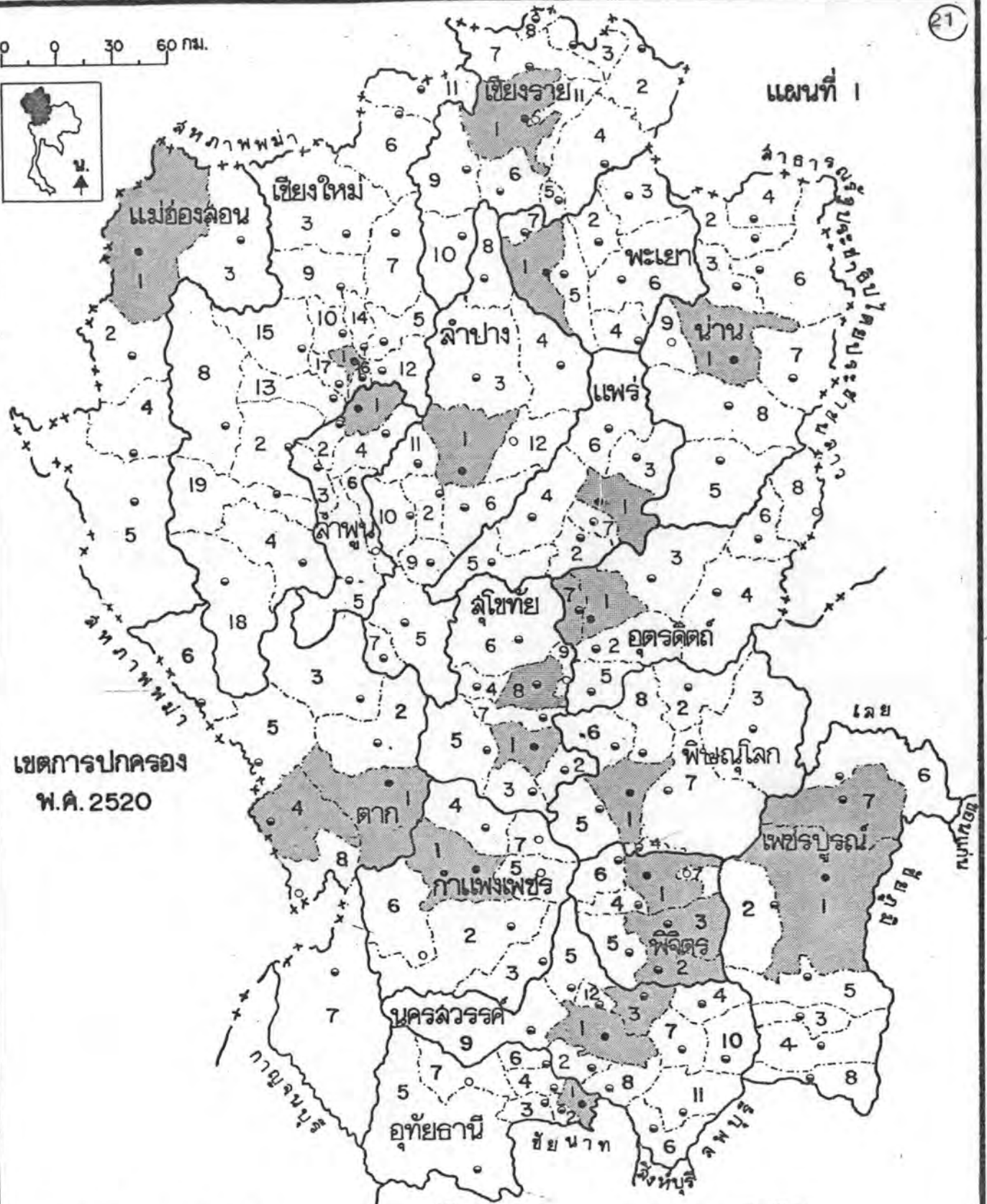
1.2 ลักษณะภูมิประเทศ ภาคเหนือมีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของประเทศรองจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 174,960.7 ตารางกิโลเมตร<sup>1</sup> แบ่งลักษณะภูมิประเทศได้เป็น 2 อนุภาค คือ ภาคเหนือตอนบน มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 89,887.4 ตารางกิโลเมตร และภาคเหนือตอนล่าง มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 85,073.3 ตารางกิโลเมตร ภาคเหนือตอนบนมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงสลับกับที่ราบในหุบเขา (แผนที่ 2 และแผนที่ 3) ประกอบด้วยเทือกเขาซึ่งมีความสูงเฉลี่ยมากกว่า 1,000 เมตรจากระดับน้ำทะเล และมีความสูงเหนือกันร่องน้ำมากกว่า 600 เมตร มีความลาดชันเกินกว่าร้อยละ 10 เทือกเขาส่วนหนึ่งวางตัวอยู่ตามแนวชายแดนระหว่างไทยกับสหภาพพม่า และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้แก่ เทือกเขาถนนธงชัย แดนลาว และหลวงพระบาง เทือกเขายังอีกส่วนหนึ่งวางตัวอยู่ในแนวเหนือ-ใต้สลับกับที่ราบในหุบเขา (River Valley) เรียงกันจากทิศตะวันตกไปทางทิศตะวันออก ได้แก่ เทือก

<sup>1</sup> ตัวเลขจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

30 0 30 60 กม.



แผนที่ 1



เขตการปกครอง  
พ.ศ. 2520

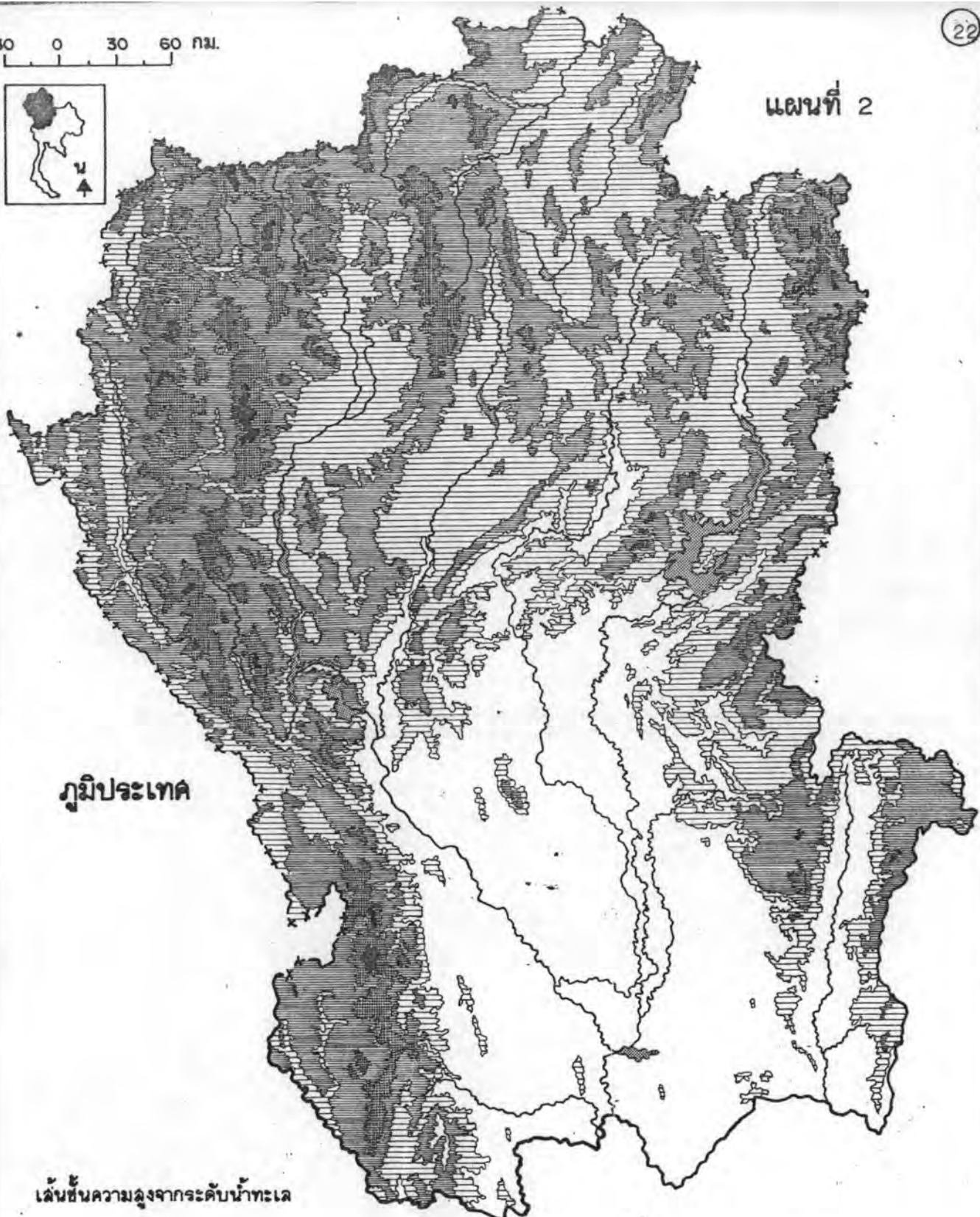
- +--- เขตประเทศ
- เขตจังหวัด
- เขตอำเภอ
- ที่ตั้งอำเภอเมือง
- ที่ตั้งอำเภออื่นๆ
- ที่ตั้งกิ่งอำเภอ
- อำเภอที่มีเขตเทศบาล

ที่มา: สำนักงานวิจัยภาวะแวดล้อมและนิเวศวิทยา, สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย

30 0 30 60 กม.



แผนที่ 2



ภูมิประเทศ

เส้นชั้นความสูงจากระดับน้ำทะเล



< 1,500



200 - 500



แม่น้ำ



1,000 - 1,500



> 200



แหล่งน้ำขนาดใหญ่



500 - 1,000

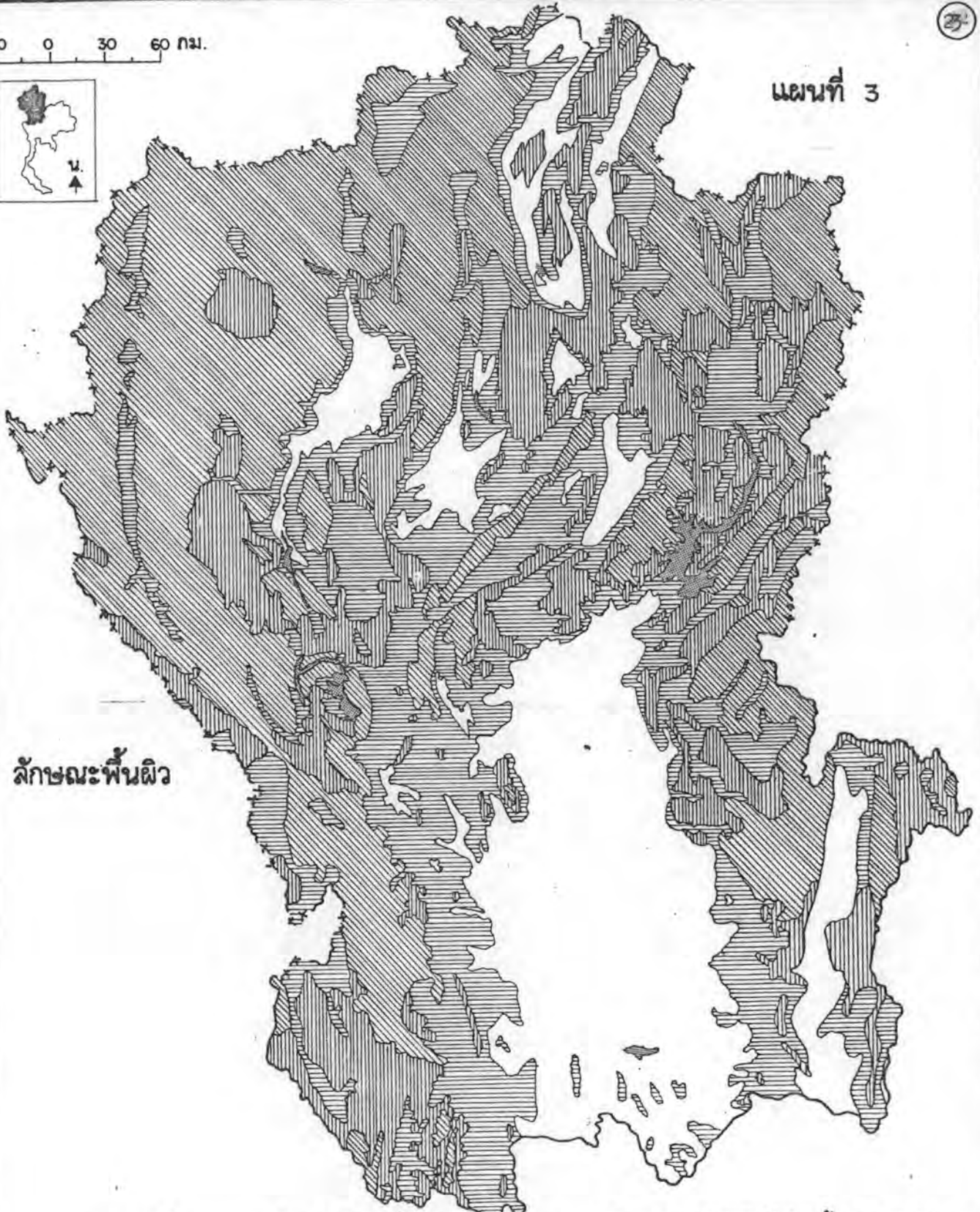
(หน่วย เมตร)

30 0 30 60 กม.



แผนที่ 3

ลักษณะพื้นผิว



- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| □ | ที่ราบ ความสูงเหนือกันร่องน้ำไม่เกิน 30 เมตร ความลาดชันน้อยกว่า 2% | ▨ | ภูเขา ความสูงเหนือกันร่องน้ำ 150 - 600 เมตร ความลาดชัน 10 - 30%       |
| ▨ | ที่สูงต่ำ ความสูงเหนือกันร่องน้ำ 30 - 150 เมตร ความลาดชัน 2 - 10%  | ▩ | ภูเขาสูง ความสูงเหนือกันร่องน้ำมากกว่า 600 เมตร ความลาดชันมากกว่า 30% |

เขาอินทนนท์ ฝืนน้ำ และเพชรบูรณ์ แม่น้ำที่สำคัญของภาคเหนือ ได้แก่ แม่น้ำปาย แม่น้ำยวม ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ไหลไปรวมกับแม่น้ำลำละวินในสหภาพพม่า แม่น้ำแม่กก แม่อิงในจังหวัด เชียงราย และพะเยา ไหลลงสู่แม่น้ำโขงซึ่งอยู่ระหว่างพรมแดนไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว ส่วนแม่น้ำปิงในจังหวัดเชียงใหม่ และลำพูน แม่น้ำวังในจังหวัดลำปาง แม่น้ำยม ในจังหวัดแพร่ และแม่น้ำน่านในจังหวัดน่าน แม่น้ำทั้ง 4 ลายนี้มีทิศทางไหลจากเหนือลงใต้ ตาม แนวเทือกเขา มารวมกันที่จังหวัดนครสวรรค์ในเขตภาคเหนือตอนล่าง เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำ เจ้าพระยาซึ่งเป็นแม่น้ำสายที่สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ ภาคเหนือตอนบนยังมีแหล่งน้ำขนาดใหญ่หลายแห่ง ทั้งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และตามการกระทำของมนุษย์ ซึ่งอำนวยความสะดวกแก่ การเกษตร การประมง และการพลังงาน เช่น กว๊านพะเยาในจังหวัดพะเยา เขื่อนภูมิพลในจังหวัด ตาก เขื่อนสิริกิติ์ในจังหวัดน่าน และอุตรดิตถ์ เป็นต้น

ส่วนภาคเหนือตอนล่างมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม โดยพื้นที่ตอนกลาง เป็นที่ราบซึ่งเกิดจากการทับถมของตะกอนซึ่งแม่น้ำมา (Piedmont Alluvial Plain) มีอาณาเขตกว้างขวางในพื้นที่หลายจังหวัดตั้งแต่จังหวัดอุตรดิตถ์ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร กำแพงเพชร จนถึงนครสวรรค์ ทางด้านทิศตะวันออก และทิศตะวันตกเป็นแนวเทือกเขาซึ่งต่อมาจากภาคเหนือ ตอนบน เป็นเสมือนพรมแดนธรรมชาติที่แบ่งภาคเหนือออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสหภาพ พม่า แม่น้ำที่สำคัญของภาคเหนือตอนล่าง ส่วนใหญ่มีต้นกำเนิดมาจากภาคเหนือตอนบน ได้แก่ แม่น้ำปิง ไหลผ่านจังหวัดตาก กำแพงเพชร และนครสวรรค์ แม่น้ำยม ไหลผ่านจังหวัดสุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร และนครสวรรค์ และแม่น้ำน่าน ไหลผ่านจังหวัดอุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร และมาบรรจบกับ แม่น้ำปิง และยวมที่จังหวัดนครสวรรค์ ส่วนทางทิศตะวันออก มีแม่น้ำป่าสักไหลผ่าน ก่อให้เกิดที่ราบ ระหว่างภูเขา ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดเพชรบูรณ์

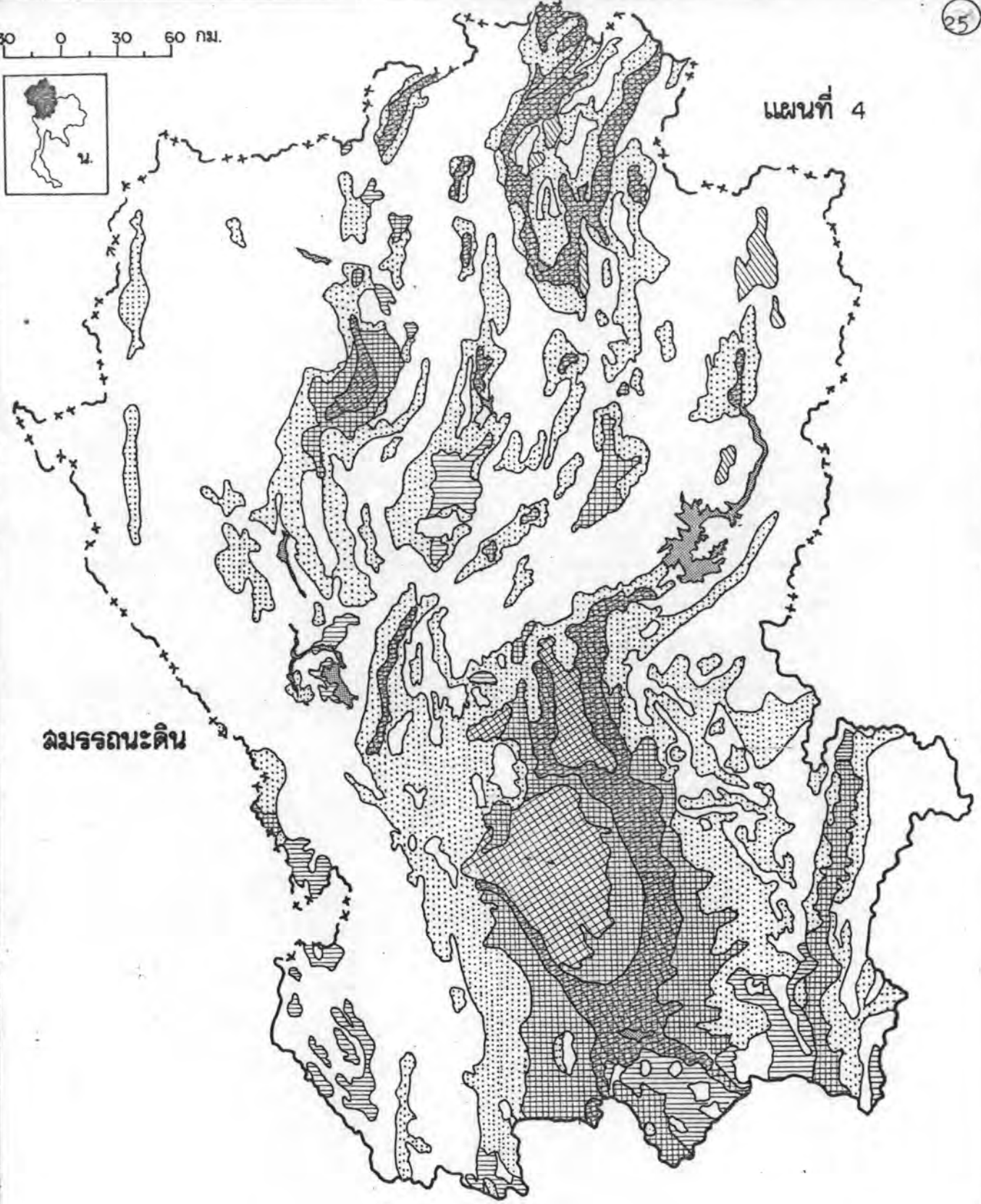
1.3 สัมรรถนะดินทางการเกษตร ภาคเหนือมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ การเกษตร เป็นหลัก การศึกษาศักยภาพในการผลิตทางการเกษตรของดินในเขตต่างๆ จึงเป็นส่วนหนึ่ง ที่อธิบาย พื้นฐานทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และความได้เปรียบในทางศักยภาพ ศักยภาพในการผลิตทางการ เกษตรของดินแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ (แผนที่ 4 และตาราง 3 ในภาคผนวก) ดังนี้คือ


30 0 30 60 กม.





แผนที่ 4


ลุ่มระนองดิน





- 


สูง เหมาะสำหรับการปลูกข้าว
- 

สูงปานกลาง เหมาะกับการปลูกข้าวหรือพืชไร่
- 

สูงปานกลาง เหมาะสำหรับการปลูกพืชไร่หรือไม้ยืนต้น
- 

ต่ำ ไม่เหมาะสำหรับการเกษตรกรรม
- 

สูงปานกลาง เหมาะสำหรับการปลูกข้าว
- 

ปานกลาง เหมาะกับการปลูกข้าวหรือพืชไร่
- 

ปานกลาง เหมาะสำหรับการปลูกพืชไร่หรือไม้ยืนต้น

ที่มา กรมพัฒนาที่ดิน

ก. ศักยภาพสูง-สูงปานกลาง ส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณที่ราบมีน้ำท่วมถึง มีการระบายน้ำเร็ว เกิดจากตะกอนส่น้ำอายุปานกลาง เป็นดินเหนียวปนกับดินร่วน เหมาะสำหรับการปลูกข้าว และถ้ามีการระบายน้ำดี เหมาะสำหรับการปลูกพืชไร่ ในภาคเหนือตอนบนมีอยู่ตามที่ราบระหว่างภูเขา และภาคเหนือตอนล่างมีอยู่บริเวณที่ราบตอนกลางซึ่งเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญของอนุภาค

ข. ศักยภาพปานกลาง เป็นพื้นที่ที่อยู่ถัดจากบริเวณที่มีศักยภาพสูง เป็นที่ลุ่มๆต่าๆ มีความลาดชันร้อยละ 2-10 เกิดจากตะกอนส่น้ำเก่า เป็นดินเหนียวปนดินร่วนหรือดินทราย มีการระบายน้ำเร็วถึงดี ใช้เพาะปลูกได้ทั้งข้าว พืชไร่ และไม้ยืนต้น

ค. ศักยภาพต่ำ เป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินกว่าร้อยละ 10 มีหน้าดินชั้น ส่วนใหญ่เป็นบริเวณภูเขา ไม่เหมาะสมจะทำเกษตร เพราะดินขาดแร่ธาตุ และมีอัตราการพังทลายสูง ส่วนใหญ่จะสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำสาธาร

1.4 การใช้ที่ดินทางการเกษตร การใช้ที่ดินหลักของภาคเหนือประกอบด้วย พื้นที่ป่า ที่นา และพืชไร่ (แผนที่ 5) พื้นที่ป่าไม้มีอยู่ในบริเวณที่เป็นที่ลุ่มไม่เหมาะกับการเกษตรอื่นๆ ที่นามีอยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำซึ่งมีศักยภาพในการผลิตสูง และพืชไร่มีการเพาะปลูกมากบริเวณเนินเขา และที่ราบซึ่งมีการระบายน้ำดี ในพ.ศ.2516 ภาคเหนือทั้งหมดมีการใช้พื้นที่ทางการเกษตรเป็นป่า ไม้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 73.1 ของพื้นที่ภาค (ตาราง 4 ในภาคผนวก) รองลงมาคือ ที่นา ร้อยละ 17.3 พืชไร่ร้อยละ 5.7 ไม้ยืนต้นร้อยละ 0.3 และพื้นที่อื่น ๆ<sup>1</sup> ร้อยละ 3.4

ภาคเหนือตอนบนมีพื้นที่เพาะปลูกน้อยกว่าภาคเหนือตอนล่าง เนื่องจากภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นเนินเขาและภูเขาซึ่งไม่เหมาะกับการเพาะปลูก โดยมีพื้นที่เพาะปลูกอยู่เพียง ร้อยละ 12.6 ของพื้นที่อนุภาค ที่เหลือเป็นพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีอยู่มากที่สุดร้อยละ 83.8 และพื้นที่อื่น ๆ ร้อยละ 3.6 พื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่เป็นที่นาร้อยละ 11.3 รองลงมาคือ พืชไร่ ร้อยละ 1.0 และ ไม้ยืนต้น ร้อยละ 0.4 สำหรับภาคเหนือตอนล่าง พื้นที่ป่าไม้ยังคงเป็นพื้นที่ที่มากที่สุดในการใช้ที่ดินทั้งหมดเช่นเดียวกับภาคเหนือตอนบน มีอยู่ร้อยละ 61.8 ของพื้นที่อนุภาค รองลงมาคือ พื้นที่เพาะปลูกร้อยละ 34.9 และพื้นที่อื่น ๆ ร้อยละ 3.3 พื้นที่เพาะปลูกของภาคเหนือตอนล่างประกอบด้วย ที่นาร้อยละ 23.7 พืชไร่ ร้อยละ 10.8 และไม้ยืนต้น ร้อยละ 0.3 เมื่อพิจารณาการใช้ที่ดิน

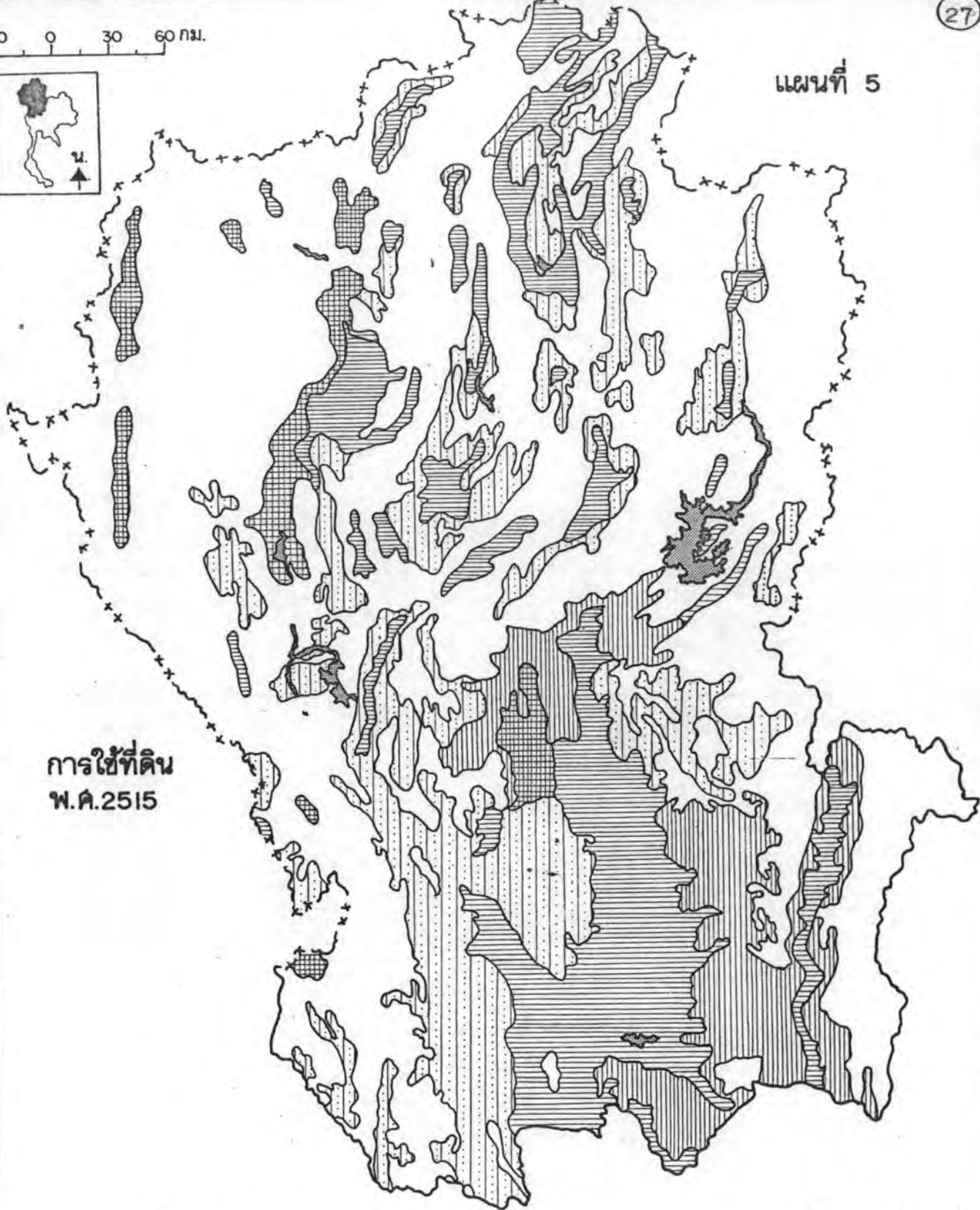
<sup>1</sup>พื้นที่อื่น ๆ หมายถึง เขตชุมชน อุตสาหกรรม การค้า เหมืองแร่ ป่าที่เสื่อมสภาพ แหล่งน้ำ ถนน ท่อระบายน้ำ คันดิน ที่ลุ่ม และที่ว่างเปล่า







30 0 30 60 กม.

แผนที่ 5



การใช้ที่ดิน  
พ.ศ.2515



-  พืชไร่
-  ป่าไม้
-  พืชไร่และป่าไม้
-  นาข้าว
-  พืชไร่และนาข้าว
-  แหล่งน้ำขนาดใหญ่

ที่มา กรมพัฒนาที่ดิน



เป็นรายจังหวัด พบว่า จังหวัดซึ่งมีป่าไม้อยู่มากอยู่ในภาคเหนือตอนบนเป็นส่วนใหญ่ เช่น เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ เชียงราย แม่ฮ่องสอน น่าน ลำปาง เป็นต้น โดยพบอยู่มากตามแถบภูเขาและที่ลุ่ม สำหรับที่นามีอยู่มากในเขตที่ราบลุ่ม โดยเฉพาะบริเวณที่ราบตอนกลางของภาคเหนือตอนล่าง เช่น นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เชียงราย และกำแพงเพชร เป็นต้น ส่วนพืชไร่พบมากในเขตภาคเหนือตอนล่างเช่นกัน โดยเป็นเขตปลูกพืชไร่ที่สำคัญของประเทศที่ต่อเนื่องกับภาคกลาง พืชที่ปลูกมาก ได้แก่ ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ถั่วต่างๆ ข้าวฟ่าง ฝ้าย เป็นต้น จังหวัดที่เพาะปลูกมาก ได้แก่ นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ และกำแพงเพชร และสำหรับไม้ยืนต้นซึ่งเป็นผลไม้มิใช่ส่วนใหญ่ เช่น ลำไย ลิ้นจี่ มีอยู่มากในจังหวัดกำแพงเพชร สุพรรณ เชียงใหม่ และน่าน

ใน พ.ศ. 2521 การใช้ที่ดินทางการเกษตรของภาคเหนือยังคงมีสัดส่วนเช่นเดียวกับใน พ.ศ. 2516 กล่าวคือ มีพื้นที่ป่าไม้อยู่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 62.3 ของพื้นที่ภาค (ตาราง 5 ในภาคผนวก) รองลงมาคือ ที่นาร้อยละ 18.8 พืชไร่ร้อยละ 8.9 ไม้ยืนต้นร้อยละ 0.7 และอื่นๆร้อยละ 9.3 ภาคเหนือตอนบน และภาคเหนือตอนล่างก็ยังมีสัดส่วนการใช้ที่ดินลักษณะเดียวกับใน พ.ศ. 2516 แต่มีสัดส่วนของพื้นที่อื่นๆเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการบุกกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก ทำให้มีพื้นที่ป่าเสื่อมสภาพมากขึ้น การใช้ที่ดินหลักของภาคเหนือตอนบนประกอบด้วย ป่าไม้ร้อยละ 76.9 ที่นาร้อยละ 12.2 พืชไร่ร้อยละ 2.2 ไม้ยืนต้นร้อยละ 0.5 และอื่นๆร้อยละ 8.2 สำหรับภาคเหนือตอนล่าง การใช้ที่ดินหลัก ประกอบด้วย ป่าไม้ร้อยละ 46.8 ที่นาร้อยละ 25.8 พืชไร่ร้อยละ 16.0 ไม้ยืนต้นร้อยละ 0.9 และอื่นๆร้อยละ 10.5 เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่า ป่าไม้มีจำกัดอยู่เฉพาะจังหวัดที่มีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงเท่านั้น เช่น เชียงใหม่ ตาก แม่ฮ่องสอน น่าน ลำปาง เป็นต้น ที่นายังคงรวมตัวอยู่ในที่ราบลุ่มเช่นเดิม แต่มีการขยายมากขึ้นในเขตที่มีการชลประทาน เช่น เชียงใหม่ เป็นต้น สำหรับพืชไร่มีการขยายพื้นที่มากขึ้นจากเขตเดิมในภาคเหนือตอนล่าง ในจังหวัดพิษณุโลก และอุทัยธานี และไม้ยืนต้นมีเพิ่มขึ้นในจังหวัดอุดรดิตถ์ เชียงราย และพิจิตร

ในระหว่าง พ.ศ. 2516-2521 การใช้ที่ดินทางการเกษตรของภาคเหนือมีอัตราเพิ่มจาก พ.ศ. 2516 ดังนี้ ที่ื่นอื่นๆร้อยละ 169.5 ไม้ยืนต้นร้อยละ 84.0 พืชไร่ร้อยละ

54.7 ที่นาร้อยละ 8.6 และป่าไม้มีอัตราลดลงร้อยละ 14.8 (ตาราง 6 ในภาคผนวก) พื้นที่เพาะปลูกทุกประเภทมีอัตราเพิ่มขึ้น ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ของทุกจังหวัดลดลง โดยเฉพาะจังหวัดในภาคเหนือตอนล่างมีอัตราลดลงมากกว่าภาคเหนือตอนบน เนื่องจากอนุภาคน้ำมีพื้นที่ที่สามารถปรับปรุงให้เป็นพื้นที่เพาะปลูกเหลืออยู่มากกว่าภาคเหนือตอนบน เมื่อมีแรงกดดันในเรื่องพื้นที่เพาะปลูกจึงมีการบุกกรุกพื้นที่ป่า ทำให้ภาคเหนือตอนล่างมีพื้นที่เพาะปลูกขยายตัวอย่างมาก และพื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วกว่าภาคเหนือตอนบน โดยภาคเหนือตอนล่างมีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.5 และพื้นที่ป่าลดลงร้อยละ 24.3 ในขณะที่ภาคเหนือตอนบนมีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.5 และพื้นที่ป่าลดลงร้อยละ 8.2 เมื่อพิจารณาการเพิ่มของจำนวนพื้นที่ในการใช้ที่ดินแต่ละประเภท พืชไร่มีจำนวนพื้นที่เพิ่มมากที่สุด ส่วนใหญ่เพิ่มในเขตภาคเหนือตอนล่าง เช่น เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร ลำปาง พิจิตร โกล เป็นต้น บริเวณดังกล่าวมีคุณสมบัติเหมาะกับการปลูกพืชไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่เนินสูงๆต่ำๆลึกลับกัน มีการระบายน้ำดี ประกอบกับมีแรงกดดันในเรื่องที่ดินทำกิน ทำให้ต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไป และพืชไร่เป็นพืชที่ไม่ต้องการการดูแล และไม่ต้องการน้ำมาก เป็นพืชเศรษฐกิจที่ตลาดต้องการ จึงมีโอกาสในการขยายตัวมากกว่าพืชอื่นๆ การใช้ที่ดินที่เพิ่มรองลงมา คือที่นา ในจังหวัดพิจิตร เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ และสุโขทัย เนื่องมาจากการขยายพื้นที่ชลประทานออกไป (ตาราง 7 ในภาคผนวก) แต่ถ้าพิจารณาอัตราการเพิ่มจาก พ.ศ. 2516 ที่นามีอัตราเพิ่มต่ำกว่าพื้นที่เพาะปลูกอื่น แสดงถึงภาวะอัมตวนของการใช้พื้นที่ โดยบริเวณที่เหมาะสมกับการปลูกข้าวได้ถูกใช้จนเกือบเต็มทั้งหมต ส่วนไม้ยืนต้น เพิ่มขึ้นมากในจังหวัดอุดรดิตถ์ พิจิตร เชียงราย และเชียงใหม่ และสำหรับป่าไม้มีผลลดลงมากในจังหวัดที่มีพื้นที่เพาะปลูกขยายตัวสูง ได้แก่ พิจิตร เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร นครสวรรค์ และสุโขทัย

1.5 เขตการปกครอง ใน พ.ศ. 2520 ภาคเหนือแบ่งการปกครองออกเป็น 17 จังหวัด 138 อำเภอ 11 กิ่งอำเภอ (แผนที่ 1 และตาราง 8 ในภาคผนวก) แบ่งออกเป็นภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด<sup>1</sup> ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน

<sup>1</sup> แบ่งตามสำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จาก

ภาคเหนือตอนล่างมีอยู่ 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ลำปาง อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี ในระดับเทศบาลซึ่งถือเป็นชุมชนหนาแน่น มีทั้งหมด 24 แห่ง เป็นเทศบาลในภาคเหนือตอนบน 8 แห่ง และเทศบาลในภาคเหนือตอนล่าง 16 แห่ง (ตาราง 9) ประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พร้อมด้วยกรแก้ไขเพิ่มเติม ให้ความหมายของเทศบาลต่างๆไว้ดังนี้<sup>1</sup>

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อ และเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางของจังหวัดในด้านการปกครอง และเทศบาลซึ่งอยู่ในอำเภออื่นที่ไม่ใช่อำเภอเมืองมีที่ตั้งอยู่ในตัวอำเภอ ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของอำเภอเช่นกัน เขตเทศบาลซึ่งถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของพื้นที่ โดยทั่วไปมีขนาดเฉลี่ย 8.6 ตารางกิโลเมตร เทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ เทศบาลตำบลแม่สอด มีพื้นที่ 27.2 ตารางกิโลเมตร และเทศบาลที่มีขนาดเล็กที่สุด คือ เทศบาลตำบลสะพานหิน มีพื้นที่ 1.4 ตารางกิโลเมตร ในระหว่าง พ.ศ. 2513-2521 เทศบาลบางแห่งมีการขยายเขตออกไปตามการขยายตัวของชุมชน ได้แก่ เทศบาลเมืองกำแพงเพชร เชียงราย พิจิตร เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

<sup>1</sup> เติตยา เหล่าหล้า, สังคมวิทยาเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, 2520), หน้า 21.

ตาราง 9 ที่ตั้งและพื้นที่ของเทศบาลในภาคเหนือ

เทศบาล	ประเภท	ปีที่ตั้ง	ที่ตั้ง	พื้นที่ (กม <sup>2</sup> )	
				พค. 2513	พค. 2521
กำแพงเพชร	เทศบาลเมือง	2479	อ.เมือง จ.กำแพงเพชร	4.6	14.9
เขียงราย	เทศบาลเมือง	2478	อ.เมือง จ.เขียงราย	2.3	10.7
เขียงใหม่	เทศบาลนคร	2478	อ.เมือง จ.เขียงใหม่	17.5	17.5
ตาก	เทศบาลเมือง	2479	อ.เมือง จ.ตาก	5.2	5.2
แม่สอด	เทศบาลตำบล	2482	อ.แม่สอด จ.ตาก	27.2	27.2
นครสวรรค์	เทศบาลเมือง	2478	อ.เมือง จ.นครสวรรค์	8.9	8.9
ชุมแสง	เทศบาลเมือง	2478	อ.ชุมแสง จ.นครสวรรค์	2.4	2.4
น่าน	เทศบาลเมือง	2479	อ.เมือง จ.น่าน	5.4	5.4
พะเยา	เทศบาลเมือง	2480	อ.เมือง จ.พะเยา	9.0	9.0
พิจิตร	เทศบาลเมือง	2479	อ.เมือง จ.พิจิตร	3.2	12.2
บางมูลนาก	เทศบาลเมือง	2478	อ.บางมูลนาก จ.พิจิตร	2.1	2.1
ตะพานหิน	เทศบาลตำบล	2478	อ.ตะพานหิน จ.พิจิตร	1.4	1.4
พิษณุโลก	เทศบาลเมือง	2478	อ.เมือง จ.พิษณุโลก	18.3	18.3
เพชรบูรณ์	เทศบาลเมือง	2479	อ.เมือง จ.เพชรบูรณ์	1.9	8.6
หล่มสัก	เทศบาลตำบล	2488	อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์	2.1	2.1
แพร่	เทศบาลเมือง	2478	อ.เมือง จ.แพร่	9.0	9.0
แม่ฮ่องสอน	เทศบาลเมือง	2479	อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน	6.0	6.0
ลำปาง	เทศบาลเมือง	2478	อ.เมือง จ.ลำปาง	9.0	9.0
ลำพูน	เทศบาลเมือง	2479	อ.เมือง จ.ลำพูน	6.0	6.0

เทศบาล	ประเภท	ปีที่ตั้ง	ที่ตั้ง	พื้นที่ (กม. <sup>2</sup> )	
				พค. 2513	พค. 2521
สุโขทัย	เทศบาลเมือง	2480	อ.เมือง จ.สุโขทัย	3.5	3.5
สวรรคโลก	เทศบาลเมือง	2479	อ.สวรรคโลก จ.สุโขทัย	3.4	3.4
อุตรดิตถ์	เทศบาลเมือง	2478	อ.เมือง จ.อุตรดิตถ์	2.0	13.5
ศรีพนมมาศ	เทศบาลตำบล	2487	อ.ลับแล จ.อุตรดิตถ์	1.5	1.5
อุทัยธานี	เทศบาลเมือง	2478	อ.เมือง จ.อุทัยธานี	2.5	8.2
รวม				154.4	206.0

ที่มา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของเทศบาลทั้ง 24 แห่ง จะเห็นได้ว่า ลักษณะภูมิประเทศเป็นปัจจัยสำคัญต่อที่ตั้งอย่างมาก โดยเทศบาลในภาคเหนือตอนบนถูกภูมิประเทศจำกัดให้แยกตัวกันอยู่เป็นขั้วๆตามที่ราบในหุบเขา เทศบาลในภาคเหนือตอนล่าง แม้จะมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบ การกระจายตัวยังคง เกาะกลุ่มตามเส้นทางน้ำอย่างเห็นได้ชัด โดยส่วนใหญ่จะเกาะกลุ่มอยู่ริมฝั่งแม่น้ำยมและแม่น้ำน่าน ตั้งแต่จังหวัดอุตรดิตถ์ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร จนถึงนครสวรรค์ ยกเว้นเทศบาลในจังหวัดเพชรบูรณ์ กำแพงเพชร และตาก ที่แยกตัวออกไปตามสภาพภูมิประเทศที่เป็นที่สูง เทศบาลในภาคเหนือตอนล่างมีการกระจายตัวได้ดีกว่าเทศบาลในภาคเหนือตอนบน ทำให้การตั้งเทศบาลต่อจังหวัดมีสัดส่วนมากกว่าภาคเหนือตอนบนด้วย กล่าวคือ ภาคเหนือตอนบนมีเทศบาลเฉลี่ยจังหวัดละ 1 แห่ง และภาคเหนือตอนล่างมีเฉลี่ยจังหวัดละ 2 แห่ง

1.6 เส้นทางคมนาคม การคมนาคมของภาคเหนือสามารถทำได้หลายเส้นทาง เช่น ทางรถยนต์ รถไฟ เครื่องบิน และทางน้ำ แต่เส้นทางคมนาคมที่สำคัญที่สุด คือ การคมนาคมทางบก เพราะสามารถใช้ติดต่อได้ถึงทุกจุดในพื้นที่ มีเส้นทางหลักดังนี้

ก) เส้นทางถนน เป็นเส้นทางที่สามารถใช้ติดต่อได้ทั่วทั้งภาค และบางส่วนเชื่อมต่อกับภาคเหนือกับภาคอื่นๆ ในระดับเทศบาล มีทางหลวงแผ่นดินซึ่งเป็นถนนที่มีมาตรฐานดีที่ลัดตัดผ่านเกือบทุกแห่ง ทางหลวงแผ่นดินที่สำคัญ (แผนที่ 6) ได้แก่




-ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (พหลโยธิน) เป็นเส้นทางหลักของภาคในการติดต่อและลำเลียงสินค้า สามารถเชื่อมต่อชุมชนชนต่างๆภายในภาคได้มากที่สุด และเป็นเส้นทางที่เชื่อมต่อกับภาคเหนือกับภาคกลางซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของประเทศ เริ่มต้นจากกรุงเทพมหานคร-นครสวรรค์-กำแพงเพชร-ตาก-ลำปาง-พะเยา-เชียงราย

-ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 เป็นเส้นทางซึ่งเชื่อมต่อระหว่างชุมชนชนในภาคเหนือตอนล่างต่อไปจนถึงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เส้นทางสายนี้ยังมีการใช้ไม่มาก เนื่องจากช่วงที่ต่อจากภาคเหนือไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่งจะเปิดใช้การเมื่อไม่นานมานี้ ในอนาคตเส้นทางสายนี้จะมีความสำคัญมากขึ้น เพราะช่วยย่นระยะทางการติดต่อระหว่างภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มต้นจากตาก-สุโขทัย-พิษณุโลก-หล่มสัก (จ.เพชรบูรณ์)-ชุมแพ (จ.ขอนแก่น)-ขอนแก่น

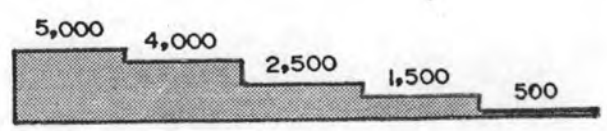
30 0 30 60 กม.



เส้นทางคมนาคม  
และปริมาณการ  
จราจรพ.ศ. 2520

-  ทางหลวงแผ่นดิน
-  ทางหลวงจังหวัด
-  ทางรถไฟ

ปริมาณการจราจร(หน่วย คัน/วัน)



ที่มา กรมทางหลวง

-ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 21 เป็นอีกเส้นทางหนึ่ง que เชื่อมต่อภาคเหนือตอนล่างช่วงจังหวัดเพชรบูรณ์ กับภาคกลาง บริเวณนี้เป็นที่ราบระหว่างภูเขา ไม่สะดวกในการติดต่อกับชุมชนอื่น จึงต้องมีเส้นทางที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะ โดยตัดเส้นทางถนนขนานไปกับแม่น้ำป่าสัก เริ่มจากทางแยกจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 ในจังหวัดสระบุรี-ชัยบาดาล (จ.ลพบุรี)-วิเชียรบุรี (จ.เพชรบูรณ์)-หนองไผ่-เพชรบูรณ์-หล่มสัก

-ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 เชื่อมต่อทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 ที่จังหวัดลำปาง กับจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่

-ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 101 เริ่มต้นจากจังหวัดกำแพงเพชร-สุโขทัย-สวรรคโลก-แพร่-น่าน

-ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 108 เป็นเส้นทางถนนสายเดียวที่เข้าถึงจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยผ่านทางจังหวัดเชียงใหม่

เทศบาลทุกแห่งมีเส้นทางถนนเข้าถึงเช่นเดียวกันหมด แต่โอกาสที่จะใช้เส้นทางที่มีอยู่เพื่อติดต่อกับชุมชนอื่นๆ และพื้นที่โดยรอบนั้นแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระยะทางที่อยู่ห่างจากชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง จำนวนเส้นทางที่มีอยู่ และความสำคัญของเทศบาลแต่ละแห่ง ถ้าพิจารณาจากระยะทาง และจำนวนเส้นทางซึ่งสามารถศึกษาได้จากการคำนวณ และแผนที่ เพื่อเปรียบเทียบโอกาสในการเข้าถึง และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลจากสภาพทางกายภาพที่มีอยู่ โดยถือว่าเส้นทางทุกสายสามารถใช้ได้ดีเท่ากัน คือ มีรถยนต์โดยสารประจำทางแล่นผ่านไปสู่เทศบาลทุกสาย ภายในระยะเวลา 30 นาที (รถยนต์โดยสารประจำทางของภาคเหนือวิ่งด้วยความเร็วเฉลี่ย 55 กิโลเมตรต่อชั่วโมง)<sup>1</sup> จะสามารถหาค่าโอกาสในการเข้าถึงของเทศบาลแต่ละแห่งได้จากจำนวนระยะทางที่ห่างจากเทศบาลแต่ละแห่งออกไปรวมทั้งทุกเส้นทาง ในระยะเวลาที่รถโดยสารประจำทางวิ่งได้ 30 นาที (ตาราง 10 ในภาคผนวก) ค่าที่ได้จะแสดงให้เห็นโอกาสในการเข้าถึง (Accessibility) ของเทศบาลแต่ละแห่ง ถ้านำเอาค่าโอกาสในการเข้าถึงมาพิจารณา

<sup>1</sup>ตัวเลขเฉลี่ย ได้จากการหาค่าเฉลี่ยความเร็วของรถยนต์โดยสารประจำทางซึ่งวิ่งระหว่างจังหวัดในภาคเหนือ จากรายงานการสำรวจและวิเคราะห์ความต้องการบริการรถโดยสารประจำทาง หมวด 3 ปีงบประมาณ 2520 กรมการขนส่งทางบก



ณาร่วมกับระยะทางที่เทศบาลแต่ละแห่งอยู่ห่างจากเทศบาลอื่นที่อยู่ใกล้กับเทศบาลนั้นๆมากที่สุด (ตาราง 11 ในภาคผนวก และแผนที่ 7) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล โดยถือว่าเทศบาลซึ่งมีที่ตั้งอยู่ใกล้กันจะมีความสัมพันธ์กันมากกว่าเทศบาลที่มีที่ตั้งห่างไกลออกไป พบว่าเทศบาลซึ่งมีค่าโอกาสในการเข้าถึงสูง และมีความสัมพันธ์กันสูง ได้แก่ กลุ่มเชียงใหม่-ลำพูน-ลำปาง และกลุ่มอุตรดิตถ์-สุโขทัย-พิษณุโลก-พิจิตร-นครสวรรค์ เทศบาลเหล่านี้มีที่ตั้งอยู่ใกล้กันมาก และมีถนนที่แยกออกจากเทศบาลไปติดต่อกับเทศบาลอื่นๆ และชุมชนโดยรอบหลายเส้นทางสำหรับเทศบาลซึ่งมีโอกาสในการเข้าถึงน้อย และมีที่ตั้งห่างไกลจากเทศบาลอื่น เช่น แม่ฮ่องสอน เพชรบูรณ์ แม่สอด เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ลึกเข้าไปในภาค เป็นจุดปลายทางตามชายแดน มีที่ตั้งอยู่ในภูมิประเทศที่มีการเข้าถึงไม่สะดวก จึงมีเส้นทางเข้าถึงน้อยสาย โดยทั่วไปโครงการย้ายการคมนาคมของภาคเหนือตอนล่าง สามารถติดต่อกันได้รวดเร็วกว่าภาคเหนือตอนบน โดยเปรียบเทียบจากระยะทางเฉลี่ยที่เทศบาลแต่ละแห่งห่างจากเทศบาลที่อยู่ใกล้เทศบาลนั้นๆมากที่สุด คือ ภาคเหนือตอนล่างมีระยะทางเฉลี่ย 38.3 กิโลเมตร และภาคเหนือตอนบน 109.3 กิโลเมตร

เทศบาลส่วนใหญ่จะมีปริมาณการจราจรต่อวันสูงกว่าพื้นที่บริเวณอื่นๆ (แผนที่ 6) เทศบาลที่มีปริมาณการจราจรสูง (ตาราง 10 ในภาคผนวก) จะมีความเป็นศูนย์กลางมากกว่าเทศบาลที่มีปริมาณการจราจรต่ำ บริเวณที่มีปริมาณการจราจรสูงที่สุดของภาค คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างเทศบาลเมืองตาก และเทศบาลเมืองนครสวรรค์ มีปริมาณการจราจรสูงที่สุด 5,000 คันต่อวัน บริเวณนี้เป็นจุดที่เชื่อมต่อระหว่างภาคเหนือและภาคกลาง และเป็นจุดรวมเส้นทาง (Junction) ที่กระจายการติดต่อไปสู่พื้นที่ภายในภาค เทศบาลเมืองนครสวรรค์จึงเป็นชุมทางของการคมนาคมทางถนน ซึ่งเริ่มต้นเข้าสู่พื้นที่ตอนในของภาคเหนือ บริเวณที่มีการจราจรสูงรองลงมา คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 ระหว่างเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง นอกจากนี้ปริมาณการจราจรจะมีสูงเป็นช่วงๆ ตามจุดที่ตั้งของเทศบาล เว้นแต่เทศบาลที่อยู่ลึกเข้าไปตอนใน หรืออยู่ติดชายแดน มีเส้นทางเข้าถึงจำกัด จะมีปริมาณการจราจรต่ำ

ข) เส้นทางรถไฟ เป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญมากสายหนึ่งของภาคเหนือมาตั้งแต่อดีตในขณะที่เส้นทางถนนยังมิได้รับการปรับปรุงให้อยู่ในสภาพดีเช่นปัจจุบัน เส้นทางรถไฟมีข้อ

30 0 30 60 กม.

แผนที่ 7



ระยะเวลาที่ใช้ในการ  
เดินทางที่สัมพันธ์  
กับพื้นที่



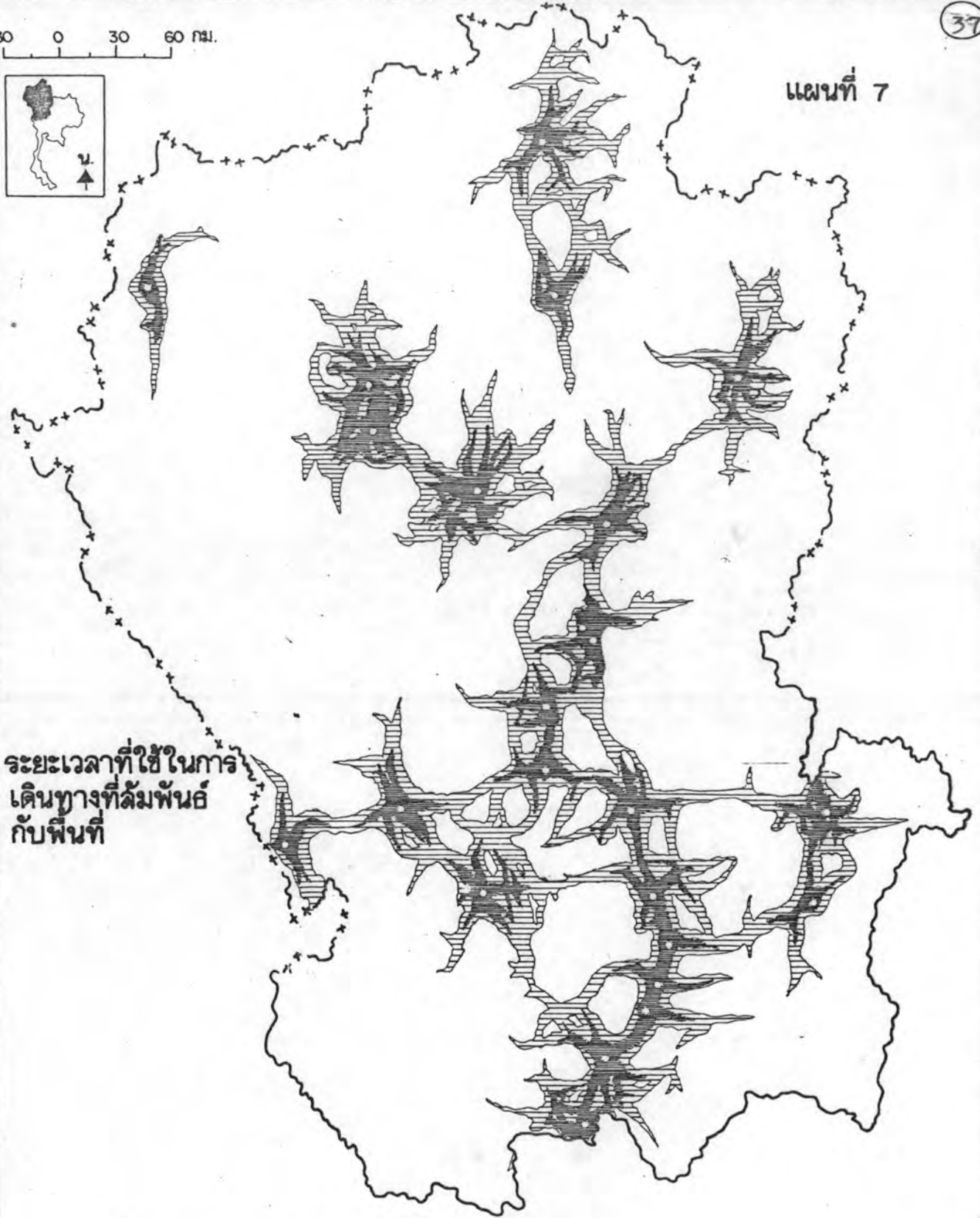
ระยะเวลาเดินทาง 30 นาทีออกจากเทศบาลแต่ละแห่ง



ระยะเวลาเดินทาง 1 ชั่วโมงออกจากเทศบาลแต่ละแห่ง



ระยะเวลาเดินทางมากกว่า 1 ชั่วโมงออกจากเทศบาลแต่ละแห่ง

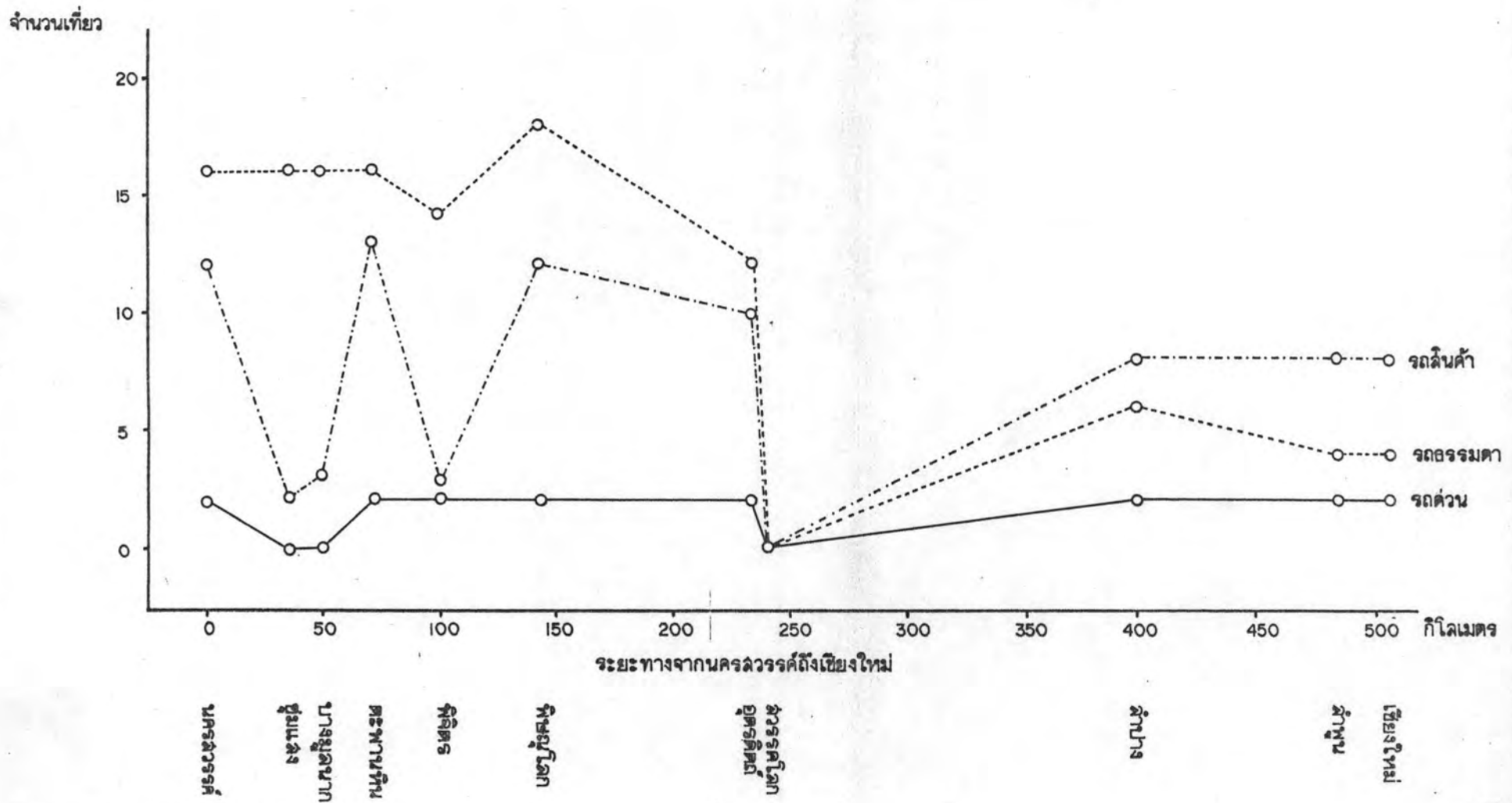


จำกัดในการใช้ เพราะไม่สามารถตัดผ่านเทศบาลใดทุกแห่ง สำหรับภาคเหนือมีเทศบาลเพียง 11 แห่งที่มีทางรถไฟผ่าน ทำให้เทศบาลเหล่านี้ได้เปรียบในการคมนาคมกว่าเทศบาลอื่นๆซึ่งมีเส้นทางถนนไว้เพียงอย่างเดียว เส้นทางรถไฟสายเหนือเริ่มจาก (แผนที่ 6) กรุงเทพมหานคร ผ่าน นครสวรรค์ ชุมแสง บางมูลนาก ตะพานหิน พิจิตร พิษณุโลก อุตรดิตถ์ ลำปาง ลำพูน ไปสิ้นสุดที่ เชียงใหม่ และทางแยกเข้าสู่ลั่วระคโลก จังหวัดลั่วโขทัย ที่สถานีชุมทางบ้านดาราในเขตจังหวัด อุตรดิตถ์

จำนวนเที่ยวการวิ่งของรถไฟต่อวันมีการหยุดมากตามสถานีที่อยู่ต้นทาง และค่อยๆลดลงไปตามระยะทางจนถึงสถานีปลายทาง (ตาราง 12 ในภาคผนวก และแผนภูมิ 3) สถานีที่สำคัญของภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ นครสวรรค์ ตะพานหิน พิษณุโลก และอุตรดิตถ์<sup>1</sup> สถานีที่สำคัญของภาคเหนือตอนบน ได้แก่ ลำปาง และเชียงใหม่ ถ้าพิจารณาปริมาณการใช้บริการทางรถไฟจากจำนวนผู้โดยสาร และสินค้า (ตาราง 14 ในภาคผนวก และแผนภูมิ 4) ประกอบกับจำนวนเที่ยวรถไฟ พบว่าจำนวนผู้โดยสารจะมีความสัมพันธ์กับการหยุดมาก คือ มีการใช้บริการมากตามสถานีต้นทาง และลดลงตามสถานีปลายทาง วันแต่สถานีที่เป็นจุดสำคัญจะมีการใช้บริการมากกว่าสถานีที่อยู่ข้างเคียง สำหรับปริมาณสินค้านั้นมีปริมาณการใช้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของแต่ละสถานี สินค้าต้นทางส่วนใหญ่จะเป็นผลผลิตทางการเกษตร ไม้ แร่ธาตุ ฯลฯ ซึ่งมีตลาดกลางที่สำคัญอยู่ที่กรุงเทพมหานคร สถานีที่มีสินค้าต้นทางขึ้นมากจึงเป็นสถานีที่ตั้งอยู่ในเขตเกษตรกรรมหลักของภาค มีแหล่งแร่สำคัญ หรือมีการพยากรณ์ไม้ ในภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ ชุมแสง ตะพานหิน พิษณุโลก และอุตรดิตถ์ ส่วนภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงใหม่ และลำปาง สถานีเหล่านี้เป็นส่วนศูนย์กลางในการรับซื้อสินค้าเกษตรกรรมจากพื้นที่โดยรอบ แล้วจึงระบายสินค้าไปสู่ภาคกลาง สำหรับสินค้าปลายทาง ส่วนใหญ่เป็นสินค้าสำเร็จรูปซึ่งมีแหล่งผลิตใหญ่อยู่รอบๆกรุงเทพมหานคร สินค้าจากต่างประเทศ เช่น ผลิตภัณฑ์น้ำมัน เคมีภัณฑ์ สินค้าเหล่านี้ไม่สามารถผลิตได้เองในภาคเหนือ จึงต้องสั่งจากภาคกลางเข้าไปทดแทน ทำให้สถานีที่มีสินค้าปลายทางมาก เช่น นครสวรรค์ พิษณุโลก อุตรดิตถ์ ลำปาง และเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางในการให้บริการ การค้า และอุตสาหกรรม

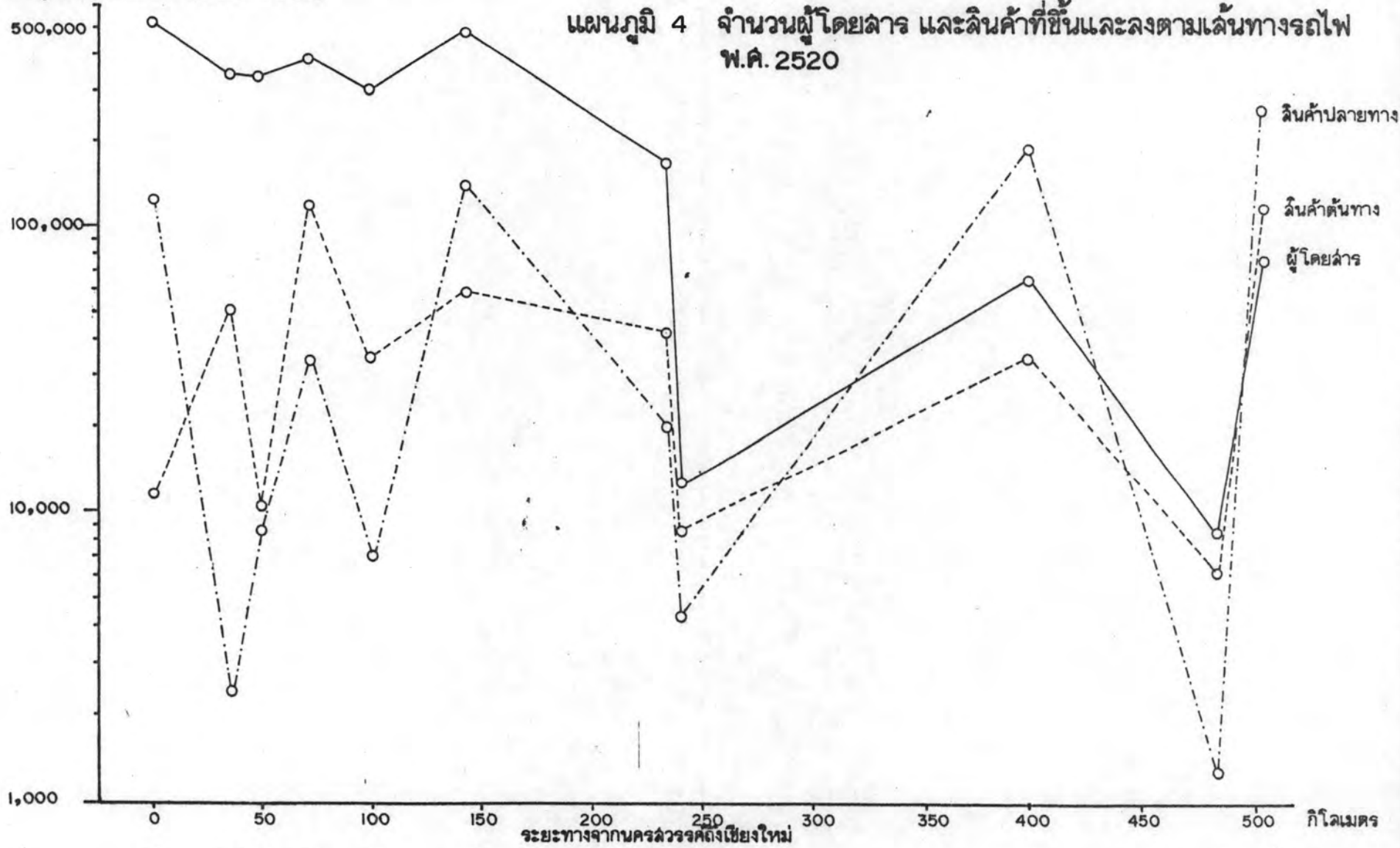
<sup>1</sup> สถานีคิลาอาสน์รวมเข้ากับสถานีอุตรดิตถ์เพราะมีที่ตั้งอยู่ใกล้กันมาก ห่างจากกันเพียง

แผนภูมิ 3 จำนวนเที่ยวรถไฟที่หยุดตามเส้นทาง



จำนวนผู้โดยสารและสินค้า (หน่วย คน, ตัน)

แผนภูมิ 4 จำนวนผู้โดยสาร และสินค้าที่ขึ้นและลงตามเส้นทางรถไฟ พ.ศ. 2520



ที่มาจาก: กองพาณิชย์สินค้า การรถไฟแห่งประเทศไทย

แก่พื้นที่ข้างเคียง สถานีที่มีความสำคัญต่อการขนส่งอยู่โดยลำร และสินค้าที่กล่าวมานี้ ในอนาคตจะยังคงมีความสำคัญในการคมนาคมทางบก เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางพลังงาน และมีค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการขนส่งต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งทางถนน

เมื่อพิจารณาสภาพทางกายภาพในทุกๆด้านที่กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างเทศบาลที่ตั้งนี้

ก. ลักษณะภูมิประเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเปรียบเทียบลักษณะความสำคัญทางกายภาพของเทศบาล เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศมีอิทธิพลต่อที่ตั้ง และรูปแบบการตั้งถิ่นฐานเป็นอย่างมาก ที่ตั้งของเทศบาลโดยทั่วไปมีความเหมาะสมต่อการตั้งถิ่นฐาน โดยมีที่ตั้งอยู่ในเขตที่ราบของภูมิภาค และพื้นที่โดยรอบใช้ทำการเพาะปลูกได้ดี แต่ถ้าพิจารณาถึงโอกาสในการขยายตัว และพื้นที่รอบนอก ( Hinterland ) ของเทศบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขตเกษตรกรรมและแหล่งทรัพยากร อันเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเทศบาลแต่ละแห่ง โดยพิจารณาจากภูมิประเทศที่อำนวยความสะดวกต่อการเพาะปลูก ประกอบกับสมรรถนะดินทางการเกษตรและการใช้ที่ดินทางการเกษตรพบว่าเทศบาลแต่ละแห่งมีความได้เปรียบในด้านที่ตั้งแตกต่างกัน กล่าวคือ เทศบาลซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นที่สูงชัน และมีที่ราบอยู่อย่างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลที่อยู่ในภาคเหนือตอนบน จะมีข้อจำกัดในการขยายตัวและการพัฒนามากกว่าเทศบาล ซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคที่เป็นที่ราบเสียส่วนใหญ่ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น มีที่ดินถือครองขนาดเล็ก<sup>1</sup> การพัฒนาพื้นที่ที่เป็นที่สูงเพื่อการเพาะปลูกต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าปกติ และมักประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเพาะปลูก ดินมีศักยภาพในการผลิตต่ำ และมีอัตราการพังทลายสูง ทำให้ได้ผลผลิตต่ำ นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ คือ ป่าไม้ และแหล่งแร่ ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เพราะต้องลงทุนไว้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และแหล่งแร่ธาตุมีที่ตั้งที่เข้าถึงลำบาก ส่วนเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่ราบ ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลในภาคเหนือตอนล่าง มีข้อได้เปรียบมากกว่า แม้จะมีแหล่งทรัพยากรอยู่น้อย แต่มีภูมิประเทศที่อำนวยความสะดวก ดินมีศักยภาพในการผลิตสูง มีระบบชลประทานที่กระจายไปสู่พื้นที่บริเวณกว้าง ทำให้สามารถเพาะปลูกได้หลายครั้งต่อปี ดังนั้นเทศบาลที่อยู่ในภาคเหนือตอนล่างจึงมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเทศบาลที่อยู่ในภาคเหนือตอนบน

<sup>1</sup> "ภาคเหนือตอนบน :บทวิเคราะห์", วารสารเศรษฐกิจและสังคม 16 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2522): 19 - 21.

ข. เส้นทางคมนาคม เป็นปัจจัยทางกายภาพอีกด้านหนึ่งที่แสดงความแตกต่างระหว่างเทศบาลได้ดี เส้นทางคมนาคมเป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาร่วมกับลักษณะภูมิประเทศ สภาพภูมิประเทศ มีผลต่อเส้นทางคมนาคมในด้านความสะดวกในการเข้าถึง ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง วิศวกรและค่าใช้จ่ายในการขนส่ง สำหรับภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสูงมีความลาดชันมาก จะเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างเส้นทางคมนาคม เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เทศบาลที่อยู่ในภูมิประเทศดังกล่าวจึงมีเส้นทางคมนาคมเข้าถึงจำกัด เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลตำบลแม่สอด เป็นต้น ส่วนเทศบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ราบจะมีความได้เปรียบกว่า มีเส้นทางเข้าถึงหลายสาย มีโครงข่ายเส้นทางคมนาคมอย่างหนาแน่น ทำให้เทศบาลบางแห่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบกของภาค พิจารณาได้จากจำนวนเส้นทางและปริมาณการจราจร เช่น เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำปาง เป็นต้น

## 2. ประชากร

### 2.1 ลักษณะประชากรในระดับจังหวัด

ก. จำนวนประชากรและความหนาแน่น ในพ.ศ. 2521 ภาคเหนือมีประชากรทั้งหมด 9,353,392 คนคิดเป็นร้อยละ 20.7 ของประชากรทั้งประเทศ มีประชากรอาศัยอยู่ในอนุภาคตอนบนคิดเป็นร้อยละ 47.3 ของประชากรทั้งภาค และอยู่ในอนุภาคตอนล่างร้อยละ 52.7 จังหวัดซึ่งมีประชากรมากที่สุดของภาคเหนือ คือ จังหวัดเชียงใหม่ มีประชากรอยู่ร้อยละ 12.1 ของประชากรทั้งภาค รองลงมา ได้แก่ จังหวัดนครสวรรค์ร้อยละ 10.2 เชียงรายร้อยละ 9.6 เพชรบูรณ์ร้อยละ 8.1 และพิษณุโลกร้อยละ 7.4 (ตาราง 15 ในภาคผนวก) จังหวัดเหล่านี้เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ของภาคเหนือ และบางจังหวัดมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบเหมาะสมกับการเพาะปลูก และมีศักยภาพการผลิตสูง ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกต่อพื้นที่ จังหวัดดังกล่าวในพ.ศ. 2521 (ตาราง 16 ในภาคผนวก) อยู่ในอัตราสูง เช่นนครสวรรค์ร้อยละ 72.4 ของพื้นที่จังหวัด เพชรบูรณ์ร้อยละ 53.0 พิษณุโลกร้อยละ 42.4 เป็นต้น หรือในบางจังหวัดที่มีพื้นที่เพาะปลูกจำกัด เช่น เชียงใหม่ เชียงราย แต่มีการใช้ที่ดินทางการเกษตรอย่างหนาแน่น (Intensive) มีสัดส่วนประชากรต่อพื้นที่เพาะปลูกสูงมาก เพราะมีระบบชลประทานที่ดี และมีทรัพยากรป่าไม้เหลืออยู่ จึงเป็นจังหวัดที่มีประชากรมากเช่นกัน สำหรับจังหวัดที่มีประชากรอยู่น้อย เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอนคิดเป็นร้อยละ 1.4 ของประชากรทั้งภาค อุทัยธานีร้อยละ 2.6 ตากร้อยละ 2.8 ลำพูนร้อยละ 3.7 น่านร้อยละ 3.9 เป็นต้น เป็นจังหวัดซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเนินเขาและภูเขาสูง มีที่ราบจำกัด มีพื้นที่เพาะปลูกคิดเป็นสัดส่วนกับพื้นที่จังหวัดต่ำ เช่น แม่ฮ่องสอนมีพื้นที่เพาะปลูกร้อยละ 1.4 ของพื้นที่จังหวัดน่านร้อยละ 6.2 ตากร้อยละ 10.4 ลำพูนร้อยละ 15.0 เป็นต้น



จำนวนประชากรของภาคเหนืออาศัยอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง<sup>1</sup> คือมีประชากรในเขตเมืองร้อยละ 6.8 และเขตชนบทร้อยละ 93.2 (ตาราง 15 ในภาคผนวก) อัตราส่วนของจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองของภาคเหนือตอนล่างมีมากกว่าภาคเหนือตอนบน คือ ภาคเหนือตอนล่างมีประชากรในเขตเมืองร้อยละ 7.4 และเขตชนบทร้อยละ 92.6 ส่วนภาคเหนือตอนบนมีประชากรในเขตเมืองร้อยละ 6.2 และเขตชนบทร้อยละ 93.8 เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบทเป็นรายจังหวัดพบว่า จังหวัดซึ่งมีสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ ได้แก่ จังหวัดตากร้อยละ 14.1 ของประชากรทั้งจังหวัด พิษณุโลกร้อยละ 10.6 เชียงใหม่ร้อยละ 9.4 อุตรดิตถ์ร้อยละ 8.5 พิจิตรร้อยละ 8.1 เป็นต้น จังหวัดดังกล่าวมีเทศบาลภายในจังหวัดอยู่เกินกว่า 1 แห่ง หรือเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่มากทั้งทางด้านจำนวนประชากรและพื้นที่ ทำให้มีสัดส่วนของประชากรในเขตเทศบาลต่อประชากรในชนบทสูง สำหรับ

---

<sup>1</sup>Sidney Goldstein กล่าวไว้ในหนังสือ Urbanization in Thailand, 1947-1967. ว่า สำหรับกรณีประเทศไทย เขตเทศบาลมีลักษณะใกล้เคียงกับคำว่า "เขตเมือง" (Urban Place) มากที่สุด เนื่องจากเทศบาลส่วนใหญ่มีลักษณะหลายประการของชุมชนเมือง เช่น เป็นเขตชุมชนหนาแน่น ซึ่งมีการกำหนดจำนวนประชากร และความหนาแน่นไว้อย่างชัดเจน มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพไม่ใช้การเกษตร เป็นต้น ดังนั้นในการศึกษาต่อไปนี้ จึงถือเอาพื้นที่เขตเทศบาลเป็นเขตเมือง และพื้นที่นอกเขตเทศบาลเป็นเขตชนบท ในพ.ศ. 2521 เขตเมืองของภาคเหนือมีพื้นที่ทั้งหมด 206.0 ตารางกิโลเมตร และเขตชนบทมีพื้นที่ทั้งหมด 174,754.7 ตารางกิโลเมตร

จังหวัดที่มีสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองต่ำ เช่น จังหวัดกำแพงเพชรร้อยละ 3.6 ลำพูนร้อยละ 3.7 แม่ฮ่องสอนร้อยละ 1.4 เป็นต้น เป็นจังหวัดที่มีเทศบาลอยู่เพียงแห่งเดียวและเป็นเทศบาลขนาดเล็ก บางแห่งมีที่ตั้งอยู่ใกล้กับเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น ลำพูนมีที่ตั้งใกล้กับเชียงใหม่ โอกาสในการเติบโตจึงมีอยู่น้อยเพราะประชากรถูกเชียงใหม่ซึ่งมีความเป็นเมืองมากกว่าดึงดูดไป

ภาคเหนือยัง เป็นภาคที่มีประชากรต่อพื้นที่ต่ำที่สุดของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ (ตาราง 17 ในภาคผนวก) ในพ.ศ. 2521 มีความหนาแน่นเฉลี่ยทั้งภาค 54 คนต่อตารางกิโลเมตร เป็นความหนาแน่นในเขตเมือง 3,090 คนต่อตารางกิโลเมตร และในเขตชนบท 50 คนต่อตารางกิโลเมตร (ตาราง 19 ในภาคผนวก) เมื่อวิเคราะห์ในระดับจังหวัดปรากฏว่า จังหวัดที่มีความหนาแน่นสูง เป็นจังหวัดที่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบและเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญของภาค เช่น พิจิตร นครสวรรค์ สุโขทัย เชียงราย และลำพูน ส่วนจังหวัดที่มีความหนาแน่นต่ำ เป็นเขตที่สูงชันมีที่ราบอยู่จำกัด เช่น แม่ฮ่องสอน ตาก น่าน และอุทัยธานี

ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่ใช้ความหนาแน่นที่แท้จริง ถ้าพิจารณาความหนาแน่นต่อพื้นที่ใช้ประโยชน์ที่แท้จริง เช่น พื้นที่เพาะปลูก โดยตัดพื้นที่สูงชัน และพื้นที่ป่าออกพบว่า จังหวัดในภาคเหนือตอนบนมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สูงกว่าจังหวัดในภาคเหนือตอนล่างอยู่มาก เช่น แม่ฮ่องสอนมีความหนาแน่น 658 คนต่อตารางกิโลเมตร น่าน 505 คนต่อตารางกิโลเมตร ลำพูน 515 คนต่อตารางกิโลเมตร เชียงใหม่ 451 คนต่อตารางกิโลเมตร เป็นต้น (ตาราง 20 ในภาคผนวก) จังหวัดดังกล่าวมีอัตราส่วนของพื้นที่เพาะปลูกต่อพื้นที่จังหวัดต่ำมาก การใช้ที่ดินทางการเกษตรจึงเป็นไปอย่างหนาแน่น มีที่ดินถือครองขนาดเล็ก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มกำลังผลิตทางการเกษตร สำหรับภาคเหนือตอนล่างมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่เพาะปลูกต่ำกว่าภาคเหนือตอนบน เพราะมีพื้นที่เพาะปลูกอยู่มากกว่าแต่มีประชากรอยู่เบาบาง จึงมีที่ดินถือครองขนาดใหญ่กว่า ประกอบกับมีระบบชลประทานที่ดี ภาคเหนือตอนล่างจึงมีความสามารถในการรับประชากร เข้าสู่พื้นที่ได้มากกว่าภาคเหนือตอนบนซึ่งเริ่มมีความอึดอัดต่อการรับประชากร

ข. ลักษณะการเติบโตตามธรรมชาติ ในระหว่าง พ.ศ. 2516-2520 ภาคเหนือมีอัตราเกิดต่อปี 24 คนต่อพัน จัดว่าเป็นอัตราเกิดในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเกิดในอดีตของประเทศ<sup>1</sup> ภาคเหนือตอนล่างมีอัตราเกิดมากกว่าภาคเหนือตอนบนเล็กน้อย คือ มีอัตราเกิด 27 คนต่อพัน และภาคเหนือตอนบนมี 21 คนต่อพัน ในระดับจังหวัดโดยทั่วไปมีอัตราเกิดอยู่ใกล้เคียงกัน จังหวัดซึ่งมีอัตราเกิดสูงมากที่สุดคือ เพชรบูรณ์ 34 คนต่อพัน และจังหวัดที่มีอัตราเกิดต่ำที่สุดคือ ลำพูน 14 คนต่อพัน (ตาราง 21 ในภาคผนวก) สำหรับอัตราตายของภาคเหนือในช่วง 5 ปีดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำคือ 6 คนต่อพัน และเป็นอัตราที่ใกล้เคียงกันทั้งระดับอนุภาคและระดับจังหวัด

ภาคเหนือมีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติซึ่งได้จากอัตราเกิดลบด้วยอัตราตาย 18 คนต่อพันต่อปี ภาคเหนือตอนล่างมีอัตราเพิ่มสูงกว่าภาคเหนือตอนบน คือ 21 คนต่อพัน และ 14 คนต่อพัน ตามลำดับ ในระดับจังหวัดพบว่า จังหวัดที่มีอัตราเพิ่มสูง ได้แก่ เพชรบูรณ์ 28 คนต่อพัน กำแพงเพชร 24 คนต่อพัน ตาก พิษณุโลก แม่ฮ่องสอน และอุทัยธานีมีอัตราเพิ่มเท่ากัน 21 คนต่อพัน เป็นต้น ส่วนจังหวัดซึ่งมีอัตราเพิ่มต่ำ ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคเหนือบน เช่น ลำพูน 8 คนต่อพัน แพร่ 11 คนต่อพัน เชียงใหม่ 12 คนต่อพัน และลำปาง 13 คนต่อพัน

ค. ลักษณะการย้ายถิ่น: ข้อมูลการย้ายถิ่นที่สามารถค้นหาได้ เป็นข้อมูลการย้ายถิ่นใน 2 ช่วงปี คือ การย้ายถิ่นในระดับจังหวัดและทิศทางการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัด และการย้ายถิ่นระหว่างพ.ศ. 2516 - 2520 แสดงถึงการย้ายถิ่นในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล แต่ไม่ทราบทิศทางการย้ายถิ่น ในการศึกษาจึงต้องอาศัยข้อมูลทั้ง 2 ช่วงปีประกอบกัน เพื่อสามารถแสดงลักษณะการย้ายถิ่นได้อย่างชัดเจน

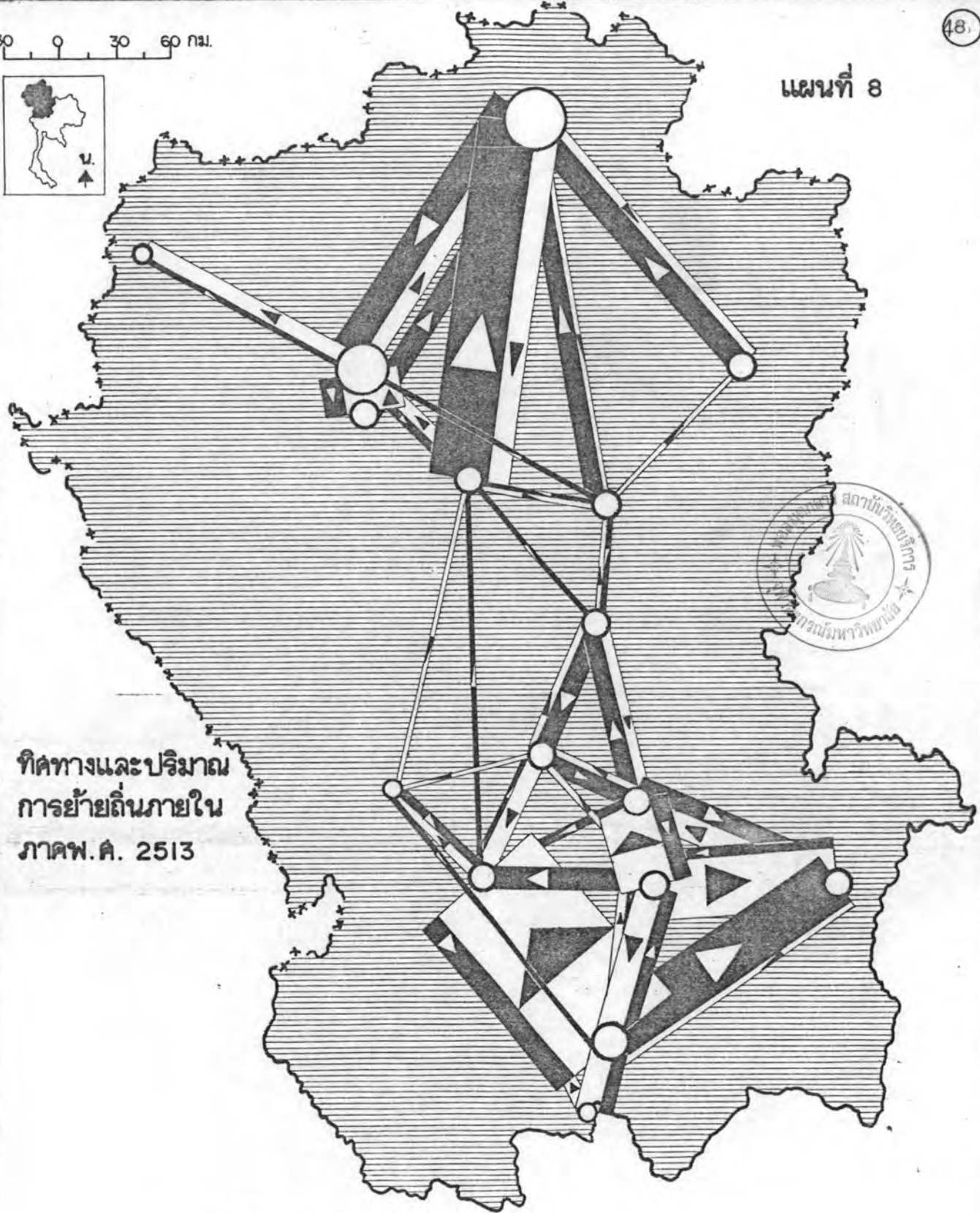
ในระหว่างพ.ศ. 2508 - 2513 ภาคเหนือมีการย้ายถิ่นทั้งหมด 1,476,570 คน

<sup>1</sup> นิพนธ์ เทพวัลย์, ประชากรศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514) หน้า 133.

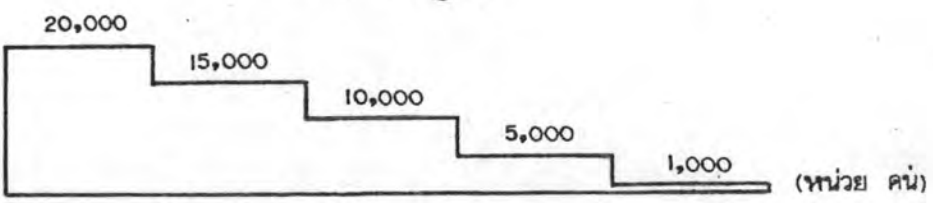
เป็นการย้ายถิ่นเข้า 747,841 คน และเป็นการย้ายถิ่นออก 728,729 คน มีดุลย์การย้ายถิ่นทั้งหมด 19,112 คน ลักษณะการย้ายถิ่นโดยทั่วไปเป็นการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดภายในภาคมากกว่าเป็นการย้ายถิ่นข้ามภาค กล่าวคือ มีปริมาณการย้ายถิ่นภายในภาคทั้งหมด 1,206,898 คน และการย้ายถิ่นจากภายนอกภาคและออกไปนอกภาคและออกไปนอกภาค 269,672 คน สำหรับในระดับจังหวัด จังหวัดที่ได้ดุลย์การย้ายถิ่นสูง ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร 40,694 คน เพชรบูรณ์ 34,554 คน เชียงราย 24,343 คน และเชียงใหม่ 10,853 คน ส่วนจังหวัดที่ขาดดุลย์การย้ายถิ่นสูง ได้แก่ พิจิตร 34,873 คน นครสวรรค์ 33,125 คน และลำปาง 15,292 คน (ตาราง 22 ในภาคผนวก) จังหวัดที่มีดุลย์การย้ายถิ่นสูงเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ทำประโยชน์และพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่มาก และมีประชากรภายในจังหวัดอยู่เบาบาง ส่วนจังหวัดที่ขาดดุลย์การย้ายถิ่น เป็นจังหวัดที่มีความหนาแน่นสูง พื้นที่ใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่มีการจับจองเกือบทั้งหมด ประชากรส่วนที่ไม่สามารถหาพื้นที่ทำประโยชน์ในจังหวัดเดิมจึงต้องอพยพไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ถ้าพิจารณาจากทิศทางการย้ายถิ่นประกอบ (ตาราง 23 ในภาคผนวกและแผนที่ 6) จะเห็นได้ชัดเจนว่า ประชากรจากจังหวัดที่มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่เกือบหมด ย้ายเข้าสู่จังหวัดใกล้เคียงที่ยังคงมีพื้นที่ทำประโยชน์เหลืออยู่ เช่น จังหวัดกำแพงเพชร มีประชากรย้ายเข้ามาจากจังหวัดนครสวรรค์ พิจิตร และสุโขทัย จังหวัดเพชรบูรณ์มีประชากรย้ายเข้ามาจากจังหวัดนครสวรรค์ พิจิตร และบางจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือจังหวัดเชียงรายมีประชากรย้ายเข้ามาจากจังหวัดลำปาง น่าน และแพร่ ทิศทางการย้ายถิ่นดังกล่าว แม้จะเป็นการย้ายถิ่นภายในภาค แต่จำกัดทิศทางอยู่เฉพาะในอนุภาคเป็นส่วนใหญ่ คือ จังหวัดในภาคเหนือตอนบนจะย้ายไปมาในภาคเหนือตอนบนมากกว่าย้ายข้ามมาสู่จังหวัดในภาคเหนือตอนล่าง และจังหวัดในภาคเหนือตอนล่าง จะย้ายไปมาในอนุภาคเป็นส่วนใหญ่เช่นกัน

ในระหว่างพ.ศ. 2516 - 2520 ภาคเหนือมีปริมาณการย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นเป็น 2,824,672 คน เป็นการย้ายถิ่นเข้า 1,447,936 คน และย้ายถิ่นออก 1,376,736 คน มีดุลย์การย้ายถิ่นทั้งหมด 71,200 คน แม้จะไม่ทราบทิศทางการย้ายถิ่นแต่ก็สามารถเปรียบเทียบและประมาณได้จากลักษณะทิศทางการย้ายถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2508 - 2513 เพราะจังหวัดที่มี

30 0 30 60 กม.



ทิศทางและปริมาณ  
การย้ายถิ่นภายใน  
ภาคพ.ศ. 2513



ดุลย์การย้ายถิ่นสูงยังคงเป็นจังหวัดในกลุ่มเดียวกัน คือ กำแพงเพชรได้ดุลย์การย้ายถิ่น 85,737 คน เพชรบูรณ์ 33,679 คน อุตรดิตถ์ 18,547 คน และเชียงราย 12,994 คน เป็นต้น จังหวัดเหล่านี้มีความสามารถในการรับประชากรได้สูง เพราะยังคงมีประชากรอยู่เบาบางเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่เพาะปลูก มีอัตราการย้ายเข้าสูงมาก จึงจะเห็นได้จากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่โดยเฉพาะป่าไม้ หมดไปอย่างรวดเร็ว และจังหวัดที่ขาดดุลย์ประชากรสูงยังคงเป็นจังหวัดกลุ่มเดิมกับช่วง พ.ศ. 2508 - 2513 เช่น นครสวรรค์ 60,627 คน พิษณุโลก 19,309 คน ศิริจักร 7,493 คน ลำปาง 6,458 คน เป็นต้น จากสภาพที่คล้ายคลึงกับลักษณะการย้ายถิ่นในพ.ศ. 2508 - 2513 จึงพอจะคาดคะเนทิศทางการย้ายถิ่นได้ว่า ประชากรจากจังหวัดที่ขาดดุลย์การย้ายถิ่นจะอพยพเข้าสู่จังหวัดใกล้เคียงที่มีพื้นที่และทรัพยากรอันจะใช้ประโยชน์ได้เหลืออยู่ ทำให้จังหวัดที่เคยได้ดุลย์การย้ายถิ่นสูง ยังคงได้ดุลย์การย้ายถิ่นสูงอยู่เช่นเดิม (ตาราง 24 ในภาคผนวก)

เมื่อเปรียบเทียบลักษณะการเติบโตตามธรรมชาติ และการเติบโตจากการย้ายถิ่น ประกอบกันเพื่อหาสาเหตุของการเพิ่มประชากรระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2520 พบว่า การเติบโตของประชากรส่วนใหญ่เกิดจากการเพิ่มตามธรรมชาติมากกว่าการเพิ่มโดยการย้ายถิ่น โดยในระบอบภาค มีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ 18 คนต่อพัน และมีอัตราการเพิ่มจากการย้ายถิ่นเพียง 2 คนต่อพัน ในระดับจังหวัด จังหวัดในภาคเหนือตอนล่างมีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ และอัตราเพิ่มจากการย้ายถิ่นสูงกว่าจังหวัดในภาคเหนือตอนบน โดยเฉพาะในบางจังหวัดมีอัตราการเพิ่มทั้งสองประเภทสูงมาก เช่น กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี จังหวัดเหล่านี้มีอัตราการย้ายถิ่นสูง ประชากรที่อพยพเข้ามาส่วนใหญ่เป็นชนในวัยหนุ่มสาว ทำให้มีอัตราเกิดสูง และเมื่อลดอัตราตายลง เพราะการสาธารณสุขได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น จึงทำให้อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติสูงตามไปด้วย ส่วนจังหวัดที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ เป็นจังหวัดในภาคเหนือตอนบนเสียส่วนใหญ่ เนื่องจากมีการย้าย

ถิ่นอยู่ในระดับต่ำ และมีการวางแผนครอบครัว การคุมกำเนิดที่ได้ผล<sup>1</sup> (ตาราง 25 ในภาคผนวก)

ง. ลักษณะการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรระหว่างพ.ศ. 2513 - 2521 อัตราการเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยทั้งภาคร้อยละ 2.9 ต่อปี เป็นอัตราเพิ่มที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของประเทศร้อยละ 2.8 อยู่เล็กน้อย ภาคเหนือตอนล่างมีอัตราเพิ่มสูงกว่าภาคเหนือตอนบน คือ เพิ่มในอัตราร้อยละ 3.8 และ 2.0 ต่อปีตามลำดับ (ตาราง 26 ในภาคผนวก) จังหวัดที่มีอัตราเพิ่มสูงได้แก่ กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ พิษณุโลก และอุทัยธานี เนื่องจากมีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ และมีการย้ายถิ่นสูงและจังหวัดที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ เช่น ลำปาง แพร่ ลำพูน เชียงใหม่ และ นครสวรรค์ เนื่องจากมีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติต่ำ และบางจังหวัดยังเสียดุลย์การย้ายถิ่นสูง

## 2.2 ลักษณะประชากรในระดับเทศบาล

ก. จำนวนประชากรและความหนาแน่น ในพ.ศ. 2521 มีประชากรอาศัยอยู่ใน เขตเทศบาลทั้งหมด 636,427 คน คิดเป็นร้อยละ 6.8 ของประชากรทั้งภาค หรือร้อยละ 8.1 ของประชากรในเขตเทศบาลทั่วประเทศ เทศบาลซึ่งมีประชากรอยู่มากที่สุดคือ เทศบาลนครเชียงใหม่มีประชากรทั้งหมด 106,886 คน คิดเป็นร้อยละ 16.8 ของประชากรในเขตเทศบาลของภาคเหนือ (ตาราง 27 ในภาคผนวก) รองลงมาได้แก่ เทศบาลเมืองพิษณุโลกร้อยละ 11.5 เทศบาลเมืองนครสวรรค์ร้อยละ 8.9 เทศบาลเมืองลำปางร้อยละ 6.8 และเทศบาลเมืองเชียงรายร้อยละ 6.2 เป็นต้น เทศบาลที่มีประชากรอยู่น้อยที่สุดคือ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ มีประชากร 4,140 คน คิดเป็นร้อยละ 0.7 รองลงมาได้แก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 0.8 และเทศบาลเมือง

<sup>1</sup> เชียงใหม่ , มหาวิทยาลัย ศูนย์วิจัยสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์, ภาวะเจริญพันธุ์และการวางแผนครอบครัวในชนบทภาคเหนือของประเทศไทย (รายงานเบื้องต้นการศึกษาภาวะเจริญพันธุ์ในภาคเหนือ พ.ศ. 2519 - 2520) (ศูนย์วิจัยสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2519 หน้า 2 - 3

### สวรรคโลกร้อยละ 1.6

เทศบาลของภาคเหนือแบ่งออกตามจำนวนประชากรได้เป็น 4 กลุ่ม โดยอาศัยหลักการของ Rank - Size Rule<sup>1</sup> เป็นการเปรียบเทียบจำนวนประชากรของเทศบาลตามลำดับขนาด โดยนำเอาจำนวนประชากรของเทศบาลทุกแห่งมาเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรของเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด เพื่อหาความแตกต่างระหว่างขนาด เทศบาลทั้ง 4 กลุ่ม (แผนภูมิ 5 และแผนที่ 9) ได้แก่

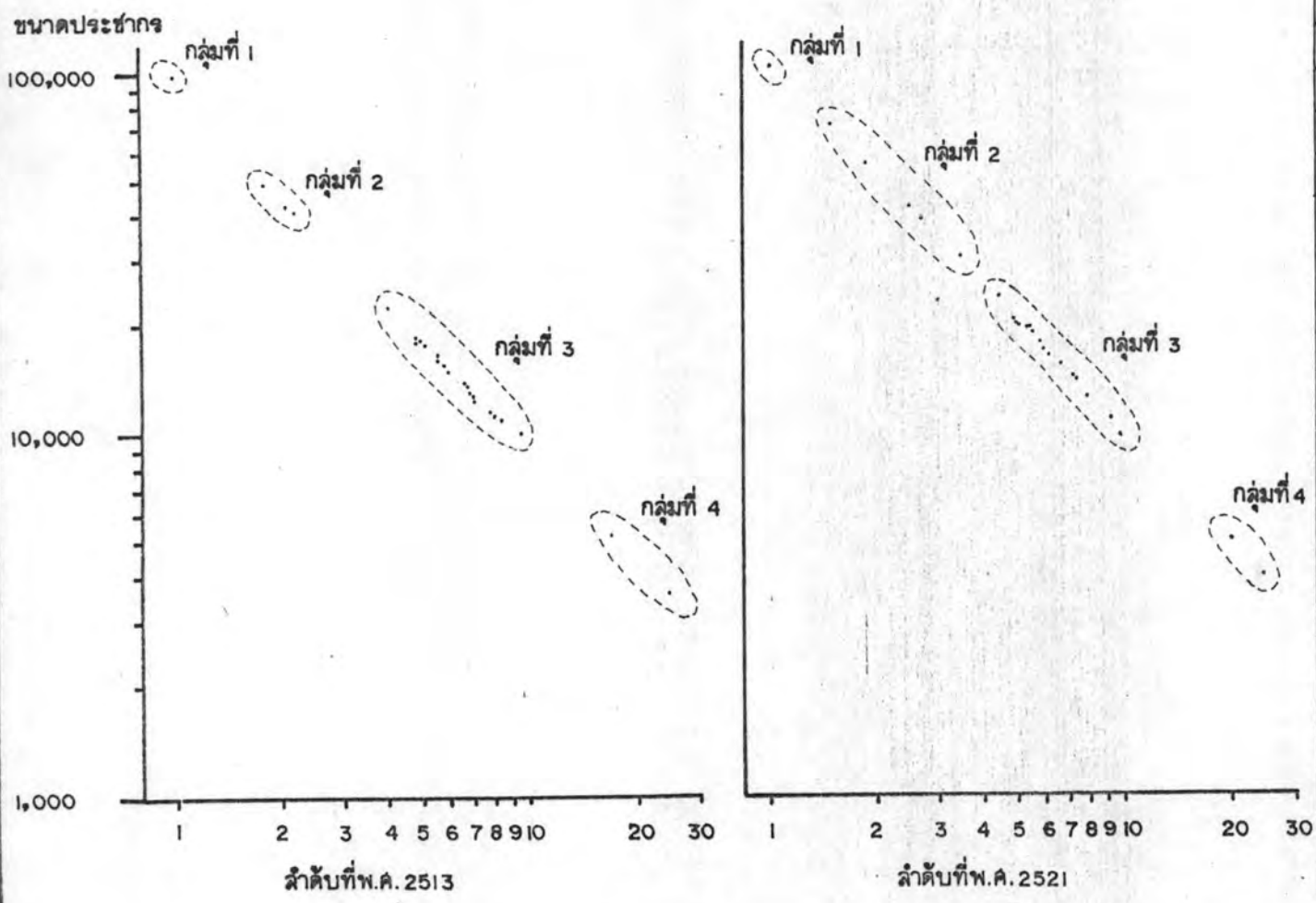
- 1) เทศบาลขนาดใหญ่ มีประชากรตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่
- 2) เทศบาลขนาดค่อนข้างใหญ่ มีประชากร 30,000 - 80,000 คน ได้แก่ เทศบาลเมืองพิษณุโลก นครสวรรค์ ลำปาง เชียงราย และอุตรดิตถ์
- 3) เทศบาลขนาดกลาง มีประชากร 10,000 - 30,000 คน ได้แก่ เทศบาลเมืองพะเยา น่าน สุโขทัย เพชรบูรณ์ แพร่ ตาก กำแพงเพชร พิจิตร บางมูลนาก ชุมแสง อุทัยธานี ลำพูน สวรรคโลก เทศบาลตำบลแม่สอด และหล่มสัก
- 4) เทศบาลขนาดเล็ก มีประชากรต่ำกว่า 10,000 คน ได้แก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน และเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ

เทศบาลขนาดกลางเป็นเทศบาลที่มีอยู่มากที่สุดของภาคเหนือ โดยส่วนรวมขนาดของประชากรในเทศบาลไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยเทศบาลขนาดเล็กที่สุดคือ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ มีขนาดห่างจากเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ เทศบาลนครเชียงใหม่ 25.8 เท่า

<sup>1</sup>Northam, Urban Geography, p. 129.



**แผนภูมิ 5 การจัดลำดับที่และการแบ่งกลุ่มเทศบาล ตามขนาด**  
**ประชากรแบบ RANK - SIZE RULE**  
**พ.ศ. 2513 และพ.ศ. 2521**



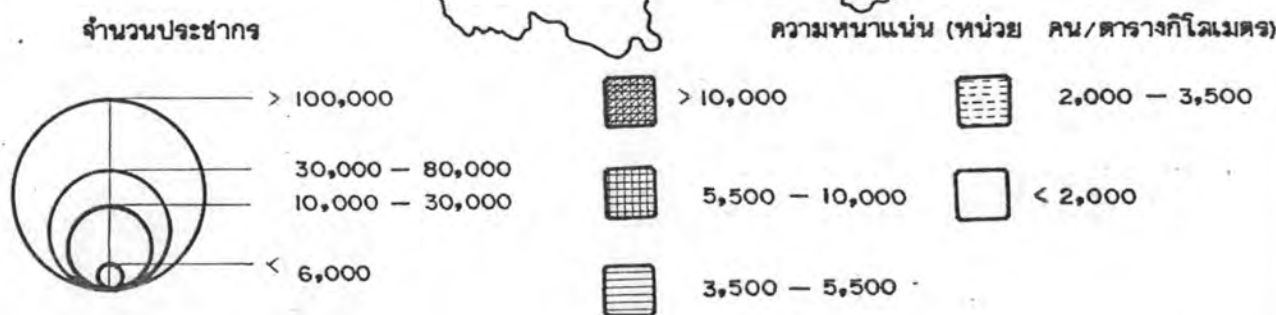
การจัดลำดับที่เทศบาล				
พ.ศ. 2513		พ.ศ. 2521		
ลำดับที่	เทศบาล		ลำดับที่	เทศบาล
1.0	เชียงใหม่	→	1.0	เชียงใหม่
1.8	นครสวรรค์	↔	1.5	พิษณุโลก
2.1	พิษณุโลก	↔	1.9	นครสวรรค์
2.2	ลำปาง	→	2.5	ลำปาง
4.1	พะเยา	→	2.7	เชียงใหม่
4.9	น่าน	→	3.4	อุตรดิตถ์
4.9	ตาก	→	4.5	พะเยา
5.1	แพร่	→	5.0	น่าน
5.4	อุ้มเขทัย	→	5.1	อุ้มเขทัย
5.6	เพชรบูรณ์	→	5.2	เพชรบูรณ์
5.6	ตะพานหิน	→	5.5	แพร่
5.8	อุทัยธานี	→	5.5	ตาก
6.0	พิจิตร	→	5.6	กำแพงเพชร
6.6	ชุมแสง	→	6.0	แม่สอด
6.7	แม่สอด	→	6.1	พิจิตร
6.7	เชียงใหม่	→	6.4	อุทัยธานี
6.8	อุตรดิตถ์	→	6.8	ตะพานหิน
6.9	กำแพงเพชร	→	7.4	หล่มสัก
7.8	ลำพูน	→	7.5	ชุมแสง
7.9	บางมูลนาก	→	8.3	ลำพูน
8.3	หล่มสัก	→	9.6	บางมูลนาก
9.5	สวรรค์โลก	→	10.3	สวรรค์โลก
17.2	แม่ฮ่องสอน	→	20.5	แม่ฮ่องสอน
24.5	ศรีพนมมาศ	→	25.8	ศรีพนมมาศ

30 0 30 60 กม.



แผนที่ 9

จำนวนประชากร  
และความหนาแน่น  
ของเทศบาล  
พ.ศ. 2521



ความหนาแน่นของเทศบาลทั่วไปเฉลี่ย 3,090 คนต่อตารางกิโลเมตร และแบ่งเทศบาลตามความหนาแน่นได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (แผนที่ 9)

1) ความหนาแน่นสูงมาก มากกว่า 10,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ได้แก่ เทศบาลตำบลตะพานหิน เนื่องจากเป็นเทศบาลที่มีพื้นที่ขนาดเล็กเพียง 1.4 ตารางกิโลเมตร และไม่มีการขยายเขตพื้นที่มาเป็นเวลานานตามการเติบโตของประชากร

2) ความหนาแน่นค่อนข้างสูง 5,500 - 10,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ สุโขทัย ชุมแสง และเทศบาลตำบลหล่มสัก เทศบาลส่วนหนึ่ง เป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ทั้งในด้านพื้นที่และประชากร และมีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในเขตอย่างเต็มที่ เช่น เชียงใหม่ และนครสวรรค์ เทศบาลอีกส่วนหนึ่งเป็นเทศบาลที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก และไม่มีการขยายพื้นที่มาเป็นเวลานาน เช่น สุโขทัย ชุมแสง และหล่มสัก

3) ความหนาแน่นปานกลาง 3,500 - 5,500 คนต่อตารางกิโลเมตร ได้แก่ เทศบาลเมืองเชียงราย ลำปาง ตาก พิษณุโลก น่าน และบางมูลนาก

4) ความหนาแน่นค่อนข้างต่ำ 2,000 - 3,500 คนต่อตารางกิโลเมตร ได้แก่ เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ พะเยา อุทัยธานี สวรรคโลก แพร่ ลำพูน อุดรดิตถ์ และเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลส่วนใหญ่มีพื้นที่ขนาดกลางและบางแห่งมีการขยายเขตเทศบาลออก เช่น เพชรบูรณ์และอุดรดิตถ์

5) ความหนาแน่นต่ำ น้อยกว่า 2,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ได้แก่ เทศบาลเมืองกำแพงเพชร พิจิตร แม่ฮ่องสอน และเทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเหล่านี้เป็นเทศบาลที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่มีประชากรอยู่น้อย

เมื่อพิจารณาจำนวนประชากรและความหนาแน่นของเทศบาล ตามเกณฑ์ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลนคร มีประชากรเกินกว่าห้าหมื่นคนและมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร เทศบาลเมือง มีประชากรไม่ต่ำกว่าหนึ่งหมื่นคนและมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนเทศบาลตำบล ไม่มีกฎเกณฑ์ด้าน

จำนวนประชากรและความหนาแน่นที่แน่นอน ปรากฏว่ามีเทศบาลหลายแห่งที่มีจำนวนประชากรและความหนาแน่นไม่เป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าว เช่น ในด้านจำนวนประชากร เทศบาลเมืองพิษณุโลก และนครสวรรค์ มีคุณสมบัติควรเป็นเทศบาลนคร เพราะมีประชากรมากกว่าห้าหมื่นคน แต่ยังมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ขาดคุณสมบัติจะเป็นเทศบาลเมือง เพราะมีประชากรต่ำกว่าห้าหมื่นคน และเป็นจำนวนซึ่งต่ำกว่าเทศบาลตำบลบางแห่ง เช่น เทศบาลตำบลแม่สอด และหล่มสัก แต่ยังมีฐานะเป็นเทศบาลเมืองเพราะเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ในด้านความหนาแน่น เทศบาลเกือบครึ่งหนึ่งมีความหนาแน่นต่ำกว่าเกณฑ์ 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร เนื่องจากมีพื้นที่เทศบาลและจำนวนประชากรที่แตกต่างกันในการเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างเทศบาล จึงควรพิจารณาจากด้านจำนวนประชากรและความหนาแน่น มากกว่าฐานะของเทศบาล เพราะไม่มีความแตกต่างที่ชัดเจนเพียงพอ

ข. ลักษณะการเติบโตตามธรรมชาติ ในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2520 เทศบาลส่วนใหญ่มีอัตราการเกิดสูง และมีอัตราตายต่ำ เทศบาลขนาดใหญ่เป็นเทศบาลที่มีอัตราเกิดสูงมาก เช่น เทศบาลเมืองเชียงราย 97 คนต่อพัน เทศบาลนครเชียงใหม่ 95 คนต่อพัน เทศบาลเมืองพิษณุโลก 78 คนต่อพัน เป็นต้น เนื่องมาจากมีการสาธารณสุขที่ดีกว่าเทศบาลอื่น ๆ อัตราเกิดจึงมาจากประชากรในเขตเทศบาลรวมทั้งของประชากรจากพื้นที่ชนบทโดยรอบและจากเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียง สำหรับเทศบาลที่มีอัตราเกิดต่ำ เป็นเทศบาลขนาดกลาง มีการสาธารณสุขระดับปานกลาง ประชากรบางส่วนอาจไปใช้บริการจากเทศบาลขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งมีการบริการที่ดีกว่า เช่น ลำพูน มีอัตราเกิด 6 คนต่อพัน สวรรคโลก 12 คนต่อพัน สุโขทัย 14 คนต่อพัน เป็นต้น ส่วนอัตราตายมีอยู่ในระดับต่ำโดยทั่วไป เว้นแต่เทศบาลบางแห่ง มีอัตราตายค่อนข้างสูง เช่น พิษณุโลก 19 คนต่อพัน เพชรบูรณ์ 18 คนต่อพัน อาจเป็นเพราะเป็นเทศบาลในจังหวัดที่มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย อัตราตายส่วนหนึ่งจึงเป็นการเสียชีวิตของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เมื่อพิจารณาอัตราเพิ่มตามธรรมชาติ พบว่าเทศบาลขนาดใหญ่มีอัตราเพิ่มสูง เช่น เชียงราย 90 คนต่อพัน เชียงใหม่ 89 คนต่อพัน พิษณุโลก 59 คนต่อพัน อุตรดิตถ์ 45 คนต่อพัน เป็นต้น เทศบาลขนาดเล็กมีอัตราการเติบโตต่ำ เช่น ลำพูน -1 คนต่อพัน ศรีพนมมาศ 6 คนต่อพัน

สวารคโลก 8 คนต่อพัน แม่ฮ่องสอน 9 คนต่อพัน เป็นต้น (ตาราง 28 ในภาคผนวก)

ค. ลักษณะการย้ายถิ่นในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2520 เทศบาลโดยทั่วไปมีอัตราเพิ่มจากการย้ายถิ่นต่ำ เว้นแต่เทศบาลบางแห่งมีอัตราเพิ่มจากการย้ายถิ่นค่อนข้างสูง เช่น เทศบาลตำบล หล่มสัก 22 คนต่อพัน เทศบาลเมืองสุโขทัย 21 คนต่อพัน เทศบาลเมืองกำแพงเพชร 17 คนต่อพัน เป็นต้น เทศบาลเหล่านี้เป็นเทศบาลขนาดกลาง อยู่ในจังหวัดที่มีดุลย์การย้ายถิ่นสูง เมื่อมีการเพิ่มของประชากรในเขตชนบท ทำให้มีการเพิ่มประชากรในเขตเทศบาลตามไปด้วย เพราะการย้ายเข้ามามีสาเหตุทางเศรษฐกิจเป็นหลัก คือ ย้ายไปสู่พื้นที่ที่มีโอกาสในเชิงเศรษฐกิจดีกว่า เมื่อพื้นที่ชนบทได้รับการพัฒนา ทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดโดยเฉพาะการเกษตรกรรมเติบโตขึ้น ส่งผลให้ภาคเมืองซึ่งเป็นแหล่งตลาด และให้บริการสินค้า และการบริการต่อภาคชนบทเติบโตตาม ส่วนเทศบาลที่มีอัตราการเพิ่มจากการย้ายถิ่นต่ำ อาจเป็นเพราะการเกิดหรือขาดดุลย์การย้ายถิ่น เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ -65 คนต่อพัน เทศบาลเมืองเชียงรายและเทศบาลเมืองพิษณุโลก มีการขาดดุลย์เท่ากัน -54 คนต่อพัน เทศบาลเมืองลำปาง -30 คนต่อพัน เป็นต้น เทศบาลเหล่านี้มีขนาดใหญ่ และอยู่ในจังหวัดที่ขาดดุลย์การย้ายถิ่น หรือได้ดุลย์การย้ายถิ่นต่ำ ลักษณะการย้ายถิ่นจึงเป็นการย้ายไปสู่เทศบาลอื่น เพื่อโอกาสที่ดีทางการศึกษาและอาชีพ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาลในจังหวัดที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ตาราง 29 ในภาคผนวก)

เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเติบโตทางธรรมชาติ และอัตราการเพิ่มจากการย้ายถิ่นของเทศบาลในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2520 พบว่าการเติบโตของประชากรส่วนใหญ่เกิดจากการเพิ่มตามธรรมชาติมากกว่าจากการย้ายถิ่น คือ เทศบาลทั้งหมดมีอัตราเพิ่มจากการย้ายถิ่นเฉลี่ย -24 คนต่อพัน และมีอัตราเพิ่มตามธรรมชาติ 41 คนต่อพัน จึงมีการเพิ่มที่แท้จริง 17 คนต่อพัน อัตราเพิ่มนี้อยู่ในระดับปานกลาง แต่การย้ายถิ่นยังคงมีความสำคัญต่อการเพิ่มของประชากร เทศบาลที่มีอัตราการย้ายถิ่นสูงจึงเป็นเทศบาลที่มีอัตราการเพิ่มรวมสูง เช่น เทศบาลเมืองกำแพงเพชร 47 คนต่อพัน หล่มสัก 45 คนต่อพัน สุโขทัย 32 คนต่อพัน อุทัยธานี 25 คนต่อพัน เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ เช่น ตะพานหิน -3 คนต่อพัน ชุมแสง -1 คนต่อพัน บางมูลนาก 1 คนต่อพัน

และลำพูน 4 คนต่อพัน เพราะขาดดุลย์การย้ายถิ่นมาก เป็นเทศบาลขนาดเล็กมีความอึดตัว  
ในถิ่นที่สูง ประชากรที่จะเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งต้องออกไปสู่พื้นที่รอบเทศบาล ทำให้อัตราเพิ่มทั่วไปอยู่  
ในระดับต่ำ (ตาราง 30 ในภาคผนวก)

ง. ลักษณะการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรระหว่าง พ.ศ. 2513 - 2521 อัตรา  
การเพิ่มเฉลี่ยของเทศบาลสูงกว่าอัตราการเพิ่มเฉลี่ยของประชากรทั้งภาค คือมีอัตราเพิ่มร้อยละ  
3.6 ต่อปี ในขณะที่ระดับภาคมีอัตราเพิ่มร้อยละ 2.9 ต่อปี เทศบาลที่มีอัตราการเพิ่มสูง ได้แก่  
เทศบาลเมืองเชียงราย อุดรดิตถ์ พิษณุโลก และกำแพงเพชร (แผนที่ 10 และตาราง 27 ในภาค  
ผนวก) ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการขยายเขตเทศบาลของเทศบาลเมืองเชียงราย อุดรดิตถ์ และ  
กำแพงเพชร และประกอบกับมีอัตราเพิ่มตามธรรมชาติและการย้ายถิ่นสูง กรณีของเทศบาลเมือง  
พิษณุโลกก็เช่นเดียวกัน คือ มีอัตราเพิ่มตามธรรมชาติสูง และคาดว่ามีการย้ายถิ่นได้ดุลย์ แม้ว่า  
ตัวเลขการย้ายถิ่นที่มีอยู่จะขาดดุลย์ ซึ่งเป็นเพราะการตกสำรวจ เนื่องจากเทศบาลเมืองพิษณุโลก  
เป็นที่ตั้งของหน่วยราชการระดับอนุภาคหลายแห่ง เช่น กองทัพภาคที่ 3 โรงเรียนพยาบาล โรง  
พยาบาลศูนย์ วิทยาลัยครูพิบูลย์สงคราม ฯลฯ ทำให้การย้ายถิ่นเข้ามีลักษณะแตกต่างจากเทศบาลอื่น  
คือ ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ หรือนักศึกษา การย้ายถิ่นจึงเป็นระยะเวลาดสั้น ๆ โอกาส  
ที่จะตกสำรวจหรือไม่ได้แจ้งย้ายเข้าจึงมีอยู่มาก ทำให้ตัวเลขการย้ายถิ่นต่ำกว่าความเป็นจริง  
สำหรับเทศบาลซึ่งมีอัตราการเพิ่มต่ำ เช่น ตะพานหิน บางมูลนาก แม่ฮ่องสอน ขุมแสง ลำปาง  
 ฯลฯ เป็นเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มทางธรรมชาติต่ำ และขาดดุลย์การย้ายถิ่น

จ. ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลในด้านประชากร ในด้านกายภาพได้กล่าวถึงความ  
สัมพันธ์ระหว่างเทศบาลไว้บ้างในเรื่องการคมนาคม ถ้าพิจารณาในด้านประชากร สามารถนำเอา  
จำนวนประชากรมาหาความสัมพันธ์ได้โดยอาศัยหลักการของ Gravity Model<sup>1</sup> อันเป็น

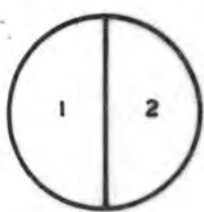
<sup>1</sup>Haggett, Peter, Geography A Modern Synthesis (New York : Harper &  
Row, Publishers, 1972) , pp. 406-409.

30 0 30 60 กม.

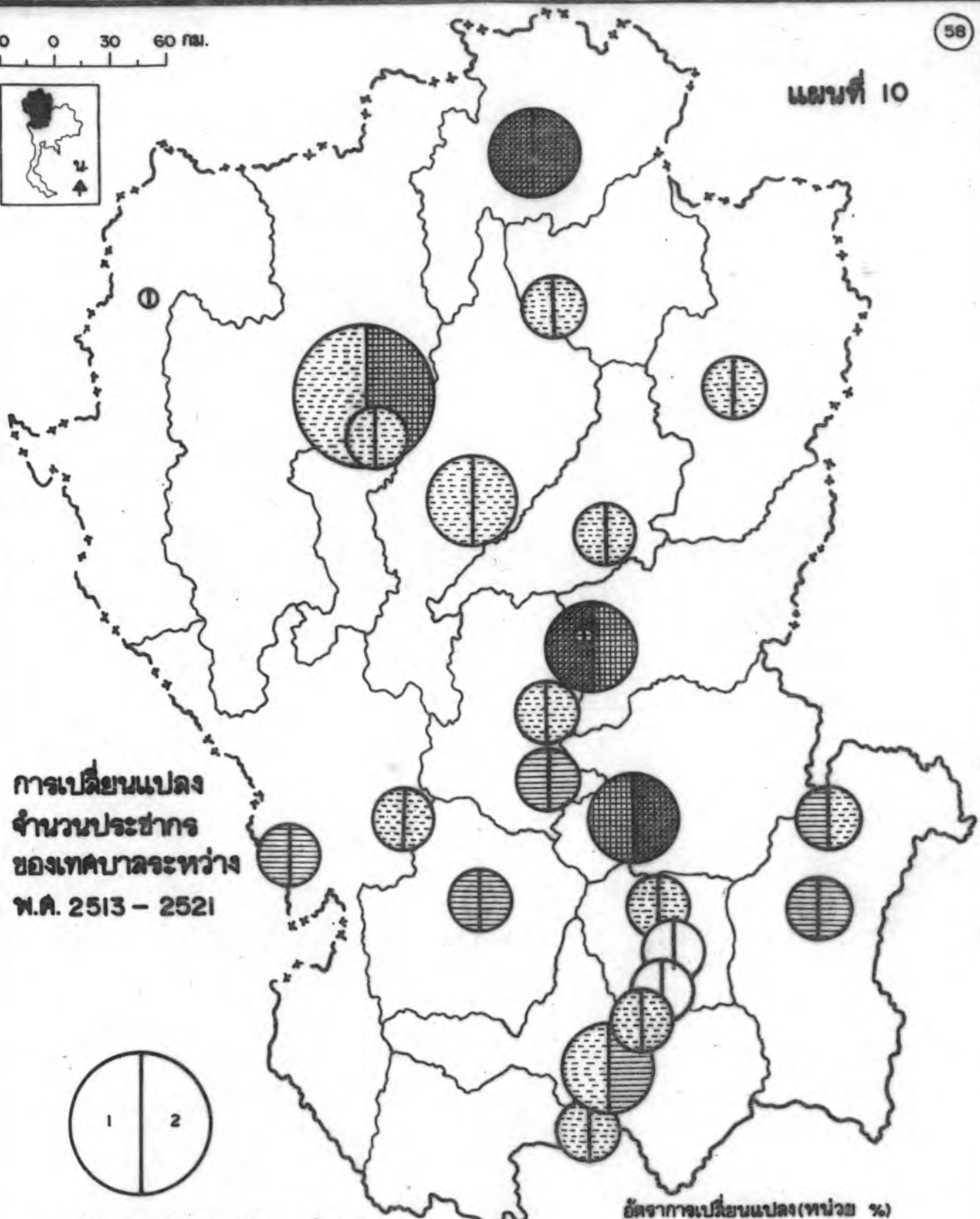
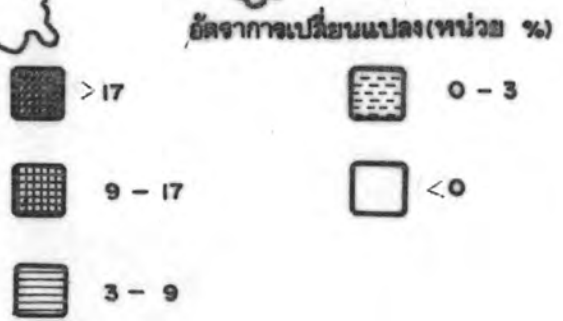


แผนที่ 10

การเปลี่ยนแปลง  
จำนวนประชากร  
ของเทศบาลระหว่าง  
พ.ศ. 2513 - 2521



- 1 อัตราการเปลี่ยนแปลงคิดการเพิ่มต่อปี  
จากพ.ศ. 2513
- 2 อัตราการเปลี่ยนแปลงคิดการเพิ่ม  
จากจำนวนที่เพิ่มทั้งหมด



วิธีการหาความสัมพันธ์ระหว่างของสองสิ่ง โดย W.J. Reilly (1929) ได้นำแนวความคิดของ Sir Isaac Newton มาประยุกต์ใช้ เพื่อประมาณขนาดความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่สองแห่ง โดยทราบมวลรวมของพื้นที่แต่ละแห่ง และระยะห่างระหว่างพื้นที่ ค่าความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลซึ่งวัดจาก Gravity Model ของจำนวนประชากร<sup>1</sup> ได้แสดงไว้ในตาราง 31 ในภาคผนวกและแผ่นที่ 11 และสามารถแบ่งเทศบาลตามลักษณะความสัมพันธ์เป็นกลุ่มใหญ่ 2 กลุ่มคือ เทศบาลในภาคเหนือตอนบน และเทศบาลในภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มเทศบาลในภาคเหนือตอนล่างมีความสัมพันธ์กันสูงกว่ากลุ่มเทศบาลในภาคเหนือตอนบน เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ใกล้กัน โดยเฉพาะเทศบาลที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำน่าน และแม่น้ำวังจะมีความสัมพันธ์กันสูงมาก มีเทศบาลเมืองพิษณุโลกและเทศบาลเมืองนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางหลักของอนุภาค สำหรับภาคเหนือตอนบน มีเทศบาลนครเชียงใหม่และเทศบาลเมืองลำปาง เป็นศูนย์กลางหลักของอนุภาค

เมื่อพิจารณาความสำคัญของเทศบาลในด้านประชากรจากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความสำคัญของเทศบาลได้ชัดเจน ได้แก่

---

<sup>1</sup> ได้จากการคำนวณโดยใช้สูตร 
$$F_{ij} = \frac{P_i P_j}{D_{ij}^2}$$

โดย  $F_{ij}$  = ค่าความสัมพันธ์โดยประมาณระหว่าง  $i$  และจุด  $j$

$P_i$  = จำนวนประชากรของจุด  $i$

$P_j$  = จำนวนประชากรของจุด  $j$

$D_{ij}^2$  = ระยะทางระหว่างจุด  $i$  และจุด  $j$

ตัวอย่างเช่น ในพ.ศ. 2521 เทศบาลเมืองกำแพงเพชรมีประชากร 19,051 คน เทศบาลเมืองตากมีประชากร 19,659 คน ระยะทางระหว่างเทศบาลทั้งสองแห่ง 65 กิโลเมตร ค่าความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลทั้งสองแห่งคือ 88,645

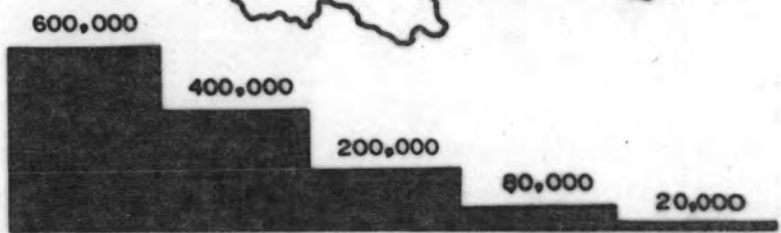


30 0 30 60 กม.



แผนที่ II

ความล้มพันธ์ระหว่าง  
เทศบาลวัดจาก  
GRAVITY MODEL  
ของจำนวนประชากร



1. จำนวนประชากร เทศบาลของภาคเหนือแบ่งออกได้ เป็น 4 กลุ่มตามจำนวนประชากร โดยเทศบาลขนาดกลาง คือมีประชากร 10,000 - 30,000 คนเป็นเทศบาลที่มีอยู่มากที่สุด และมีเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดเล็กอยู่น้อย ทำให้ความแตกต่างระหว่างจำนวนประชากรของเทศบาลมีไม่มากนัก โดยเทศบาลขนาดใหญ่คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ มีความแตกต่างจากเทศบาลขนาดเล็กคือ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศอยู่ 25.8 เท่า

2. ความหนาแน่น เทศบาลของภาคเหนือมีความหนาแน่นเฉลี่ย 3,090 คนต่อตารางกิโลเมตร เทศบาลบางแห่งยังมีความหนาแน่นต่ำกว่าเกณฑ์ 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลขนาดกลาง เทศบาลที่มีความหนาแน่นสูง เช่น ตะพานหิน หล่มสัก เชียงใหม่ นครสวรรค์ ฯลฯ มีความหนาแน่นอยู่ระหว่าง 10,000 - 5,000 คนต่อตารางกิโลเมตร เป็นเทศบาลที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่ และไม่มีการขยายเขตมาเป็นเวลานาน ส่วนเทศบาลที่มีความหนาแน่นต่ำ คือ ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร เป็นเทศบาลที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่มีประชากรอยู่น้อย เช่น แม่สอด แม่ฮ่องสอน กำแพงเพชร เป็นต้น

3. การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร เป็นตัวแปรที่แสดงถึงแนวโน้มในด้านประชากรในเขตเทศบาลตามปกติมีอัตราเพิ่มสูงกว่าประชากรในเขตชนบท โดยมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 3.6 ต่อปี สาเหตุของการเติบโตเนื่องมาจากการเพิ่มตามธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการย้ายถิ่นมีผลต่อการเติบโตของเทศบาลเพียงบางแห่ง แต่มีจำนวนมากพอที่ทำให้เทศบาลดังกล่าวมีอัตราเพิ่มรวมสูงกว่าเทศบาลอื่น ๆ เช่น กำแพงเพชร หล่มสัก และมีส่วนทำให้เทศบาลบางแห่งมีอัตราการเพิ่มต่ำ เช่น ตะพานหิน บางมูลนาก ชุมแสง ลำปาง ฯลฯ เทศบาลที่มีแนวโน้มการเติบโตสูง ได้แก่ เชียงราย อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร พิษณุโลก แม่สอด มีอัตราเพิ่มเกินกว่าร้อยละ 4 ต่อปี ส่วนเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำคือ ต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปี ได้แก่ ตะพานหิน บางมูลนาก ชุมแสง ลำปาง เป็นต้น



### 3. เศรษฐกิจ

#### 3.1 ผลิตภัณฑ์จังหวัด

ก. ลักษณะโครงสร้าง ในพ.ศ. 2521 ภาคเหนือมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคราคาคงที่ปี พ.ศ. 2515 มีจำนวน 61,514 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.8 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ทั้งประเทศ มีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล 6,445 บาท ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประเทศในปีเดียวกัน ซึ่งตกประมาณ 9.799 บาท

ในแง่โครงสร้างทางเศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ยังผูกพันอยู่กับการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ สาขาการเกษตรจึงเป็นผลิตภัณฑ์หลักของภาคคิดเป็นร้อยละ 44.2 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ทั้งภาค รองลงมาได้แก่ การค้าการบริการร้อยละ 36.9 และอุตสาหกรรมรวมทั้งการผลิตอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเกษตรร้อยละ 18.9 ในระดับจังหวัดแบ่งออกตามลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้เป็น 3 กลุ่ม (ตาราง 33 ในภาคผนวกและแผนภูมิ 6) คือ

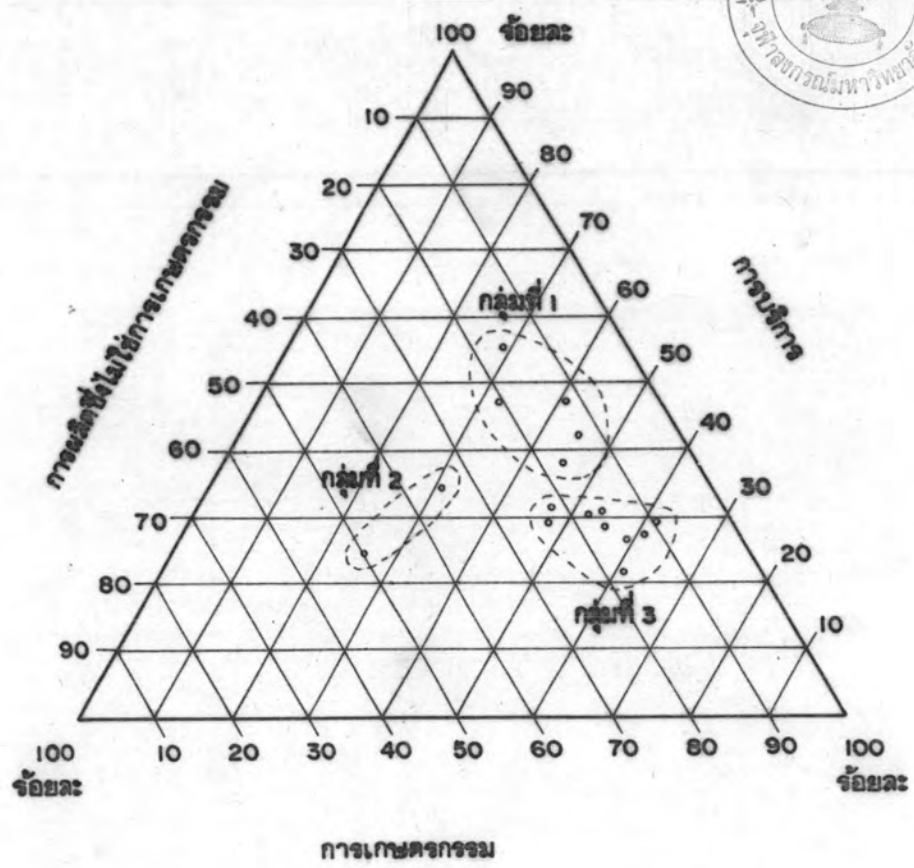
- 1) กลุ่มที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการค้าการบริการ และอุตสาหกรรมฯ มากกว่าการเกษตร คือ มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์จังหวัดในการค้าและบริการเฉลี่ยร้อยละ 43 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวม อุตสาหกรรมและการผลิตอื่น ๆ ร้อยละ 13 และการเกษตรร้อยละ 44 ได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง นครสวรรค์ พิชญโลก และแพร่
- 2) กลุ่มที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมฯ และการค้าการบริการมากกว่าการเกษตร และมีมูลค่าการผลิตในการอุตสาหกรรมสูงกว่าจังหวัดอื่น โดยเฉพาะในส่วนของการไฟฟ้าและประปา คือ มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์จังหวัดในสาขาอุตสาหกรรมฯ ร้อยละ 30 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวม การค้าและการบริการร้อยละ 29 และการเกษตรร้อยละ 41 ได้แก่ ตาก และอุตรดิตถ์ จังหวัดทั้งสองมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในด้านการไฟฟ้าและประปาสูงมาก เพราะเป็นที่ตั้งของเขื่อนผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่สำคัญของภาคเหนือ
- 3) กลุ่มที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการค้าการเกษตรมากกว่าภาคการค้า การบริการ และการอุตสาหกรรมรวมกัน อันเป็นลักษณะทั่ว ๆ ไปของจังหวัดในภาคเหนือ คือมีผลิตภัณฑ์ในการเกษตรร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์รวม อุตสาหกรรมฯ ร้อยละ 14 และการค้าการบริการร้อยละ

# แผนภูมิ 6 โครงสร้างผลิตภัณฑ์จังหวัดพ.ศ.2521

กลุ่มที่ 1 : เชียงใหม่ ลำปาง นครสวรรค์ พิจิตร โลกแห่

กลุ่มที่ 2 : ตาก อุตรดิตถ์

กลุ่มที่ 3 : กำแพงเพชร เชียงราย บ่าน พิจิตร เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน ลำพูน สุโขทัย อุทัยธานี



ละ 26 ได้แก่ กำแพงเพชร เชียงราย น่าน พิจิตร เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน ลำพูน สุโขทัย และ อุทัยธานี

ข. ผลิตภัณฑ์จังหวัดในสาขาที่สำคัญ มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดในสาขาที่สำคัญมี ลักษณะ ดังนี้คือ

1) การเกษตร เป็นกิจกรรมทางการผลิตขั้นที่ 1 (Primary Production) ประกอบด้วยการกสิกรรม ปศุสัตว์ ประมง และป่าไม้ ในพ.ศ. 2521 สาขาการเกษตรเป็นสาขาที่มีมูลค่าสูงที่สุดของภาค มีจำนวน 27,164 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 44.2 ของผลิตภัณฑ์ภาคทั้งหมด การกสิกรรมเป็นมูลค่าหลักของผลิตภัณฑ์ภาคในสาขานี้ คิดเป็นร้อยละ 81.1 รองลงมาได้แก่ ปศุสัตว์ ร้อยละ 10.6 ป่าไม้ร้อยละ 6.7 และประมงร้อยละ 1.6 จังหวัดซึ่งมีพื้นที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกจำนวนมาก มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในการกสิกรรมสูงกว่าผลิตภัณฑ์อื่นในสาขาการเกษตร และมีมูลค่าในสาขาการเกษตรสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งมีข้อจำกัดในการใช้พื้นที่ (ตาราง 33 ในภาคผนวกและ แผนภูมิ 7) เช่น เชียงราย เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ เชียงใหม่ เป็นต้น และจังหวัดที่มีข้อจำกัดในการใช้พื้นที่จะมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในสาขาการเกษตรต่ำ เช่น แม่ฮ่องสอน ตาก อุทัยธานี น่าน เป็นต้น

ในระหว่าง พ.ศ. 2517 - 2521 สาขาการเกษตรมีอัตราเพิ่มร้อยละ 8.6 ต่อปี (ตาราง 34 ในภาคผนวก) เป็นอัตราเพิ่มซึ่งต่ำกว่าผลิตภัณฑ์ภาคสาขาอื่น โดยมีอัตราเพิ่มในรายละเอียดดังนี้ การประมงร้อยละ 11.0 กสิกรรมร้อยละ 10.0 ปศุสัตว์ร้อยละ 3.7 และป่าไม้ร้อยละ 1.9 การกสิกรรมยังเป็นส่วนที่มีการขยายตัวสูง และมีมูลค่ามากกว่าผลิตภัณฑ์อื่นในสาขาการเกษตร โดยส่วนรวมจังหวัดที่มีอัตราการเพิ่มสูงได้แก่ พิจิตร ลำพูน น่าน อุทัยธานี สุโขทัย ส่วนจังหวัดที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ ได้แก่ นครสวรรค์ ตาก แม่ฮ่องสอน เป็นต้น

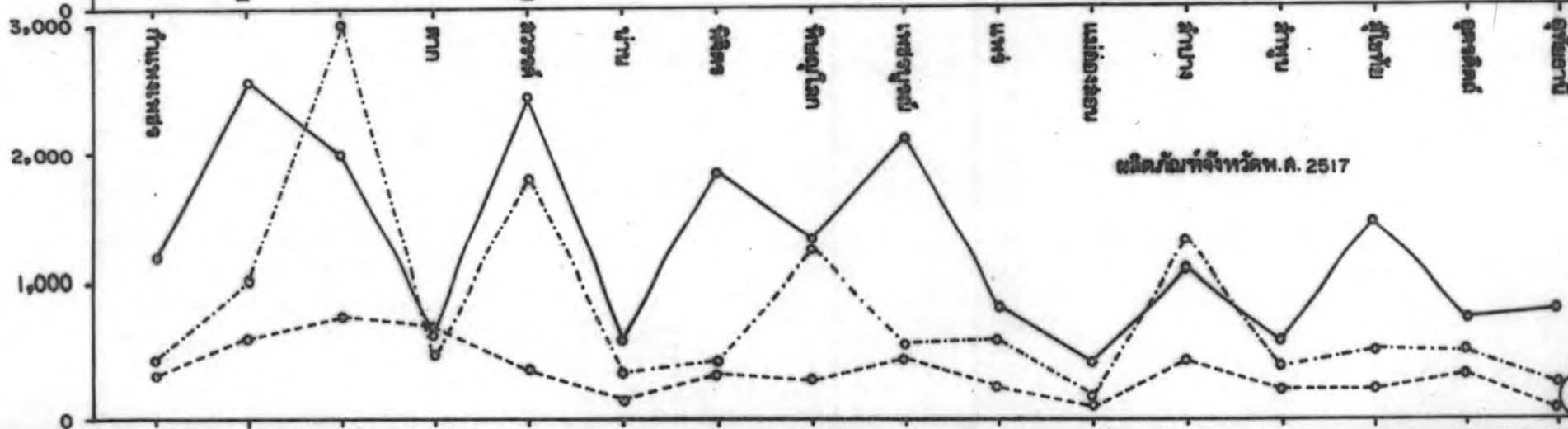
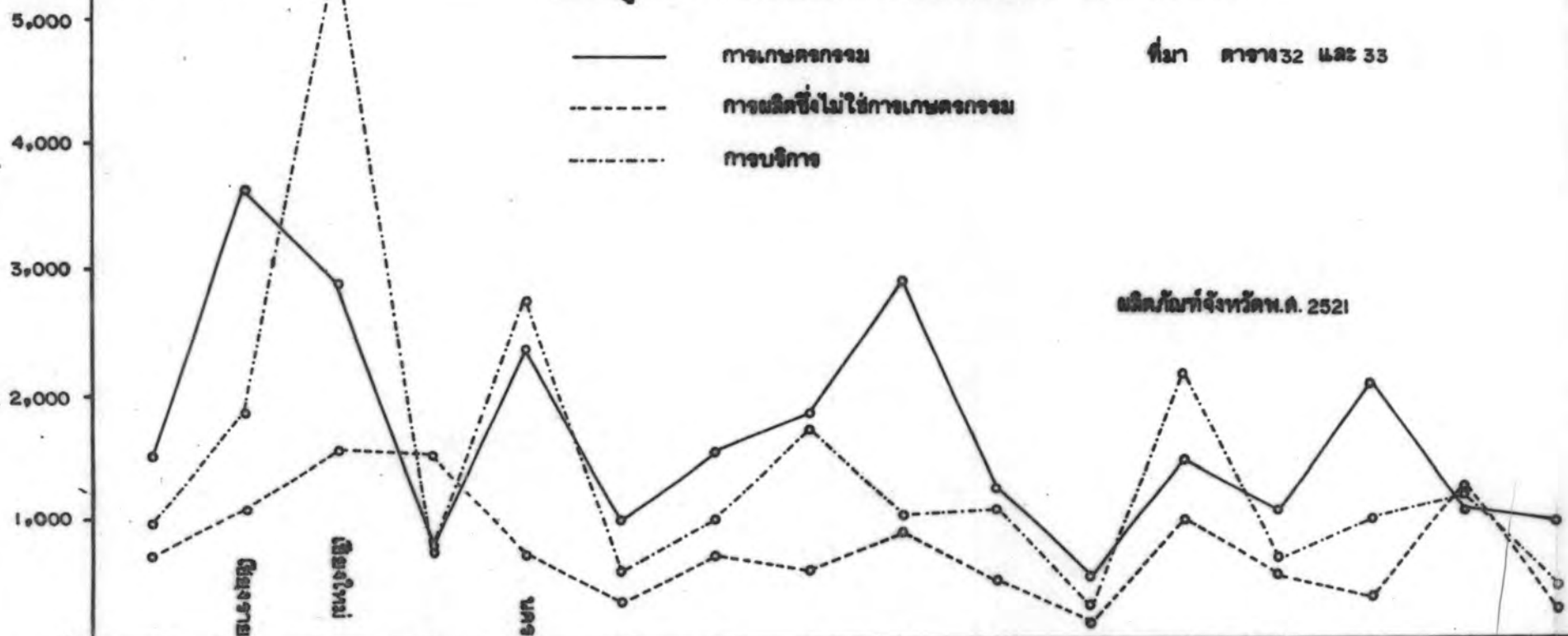
2) อุตสาหกรรมและการผลิตอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช้การเกษตร เป็นกิจกรรมทางการผลิตขั้นที่ 2 (Secondary Production) ประกอบด้วย เหมืองแร่ อุตสาหกรรม ก่อสร้าง ไฟฟ้าและประปา ในพ.ศ. 2521 มีมูลค่า 11,654 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.9 ของผลิตภัณฑ์ภาคทั้งหมด (ตาราง 33 ในภาคผนวก) ผลิตภัณฑ์ภาคสาขานี้มีอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ที่มีมูลค่ามาก

จำนวน (หน่วย ล้านบาท)

### แผนภูมิ 7 ผลิตภัณฑ์จังหวัดพ.ศ. 2517 และพ.ศ. 2521

ที่มา ตาราง 32 และ 33

- การเกษตรกรรม
- - - การผลิตซึ่งไม่ใช่การเกษตรกรรม
- · - การบริการ



ที่สุด ร้อยละ 48.2 ของผลิตภัณฑ์ทั้งหมด ผลิตภัณฑ์ส่วนที่มีมูลค่ารองลงมา คือ การก่อสร้างร้อยละ 25.5 ไฟฟ้าและประปาร้อยละ 17.9 และเหมืองแร่ร้อยละ 8.4

ในระดับจังหวัด มีมูลค่า ด้านอุตสาหกรรมสูงในจังหวัด เชียงใหม่ ลำปาง กำแพงเพชร นครสวรรค์ ฯลฯ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางการเกษตร เช่น โรงสีข้าว โรงนมโบบยาสูบ กระเพาะเมล็ดพืชอุตสาหกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ไม้ โรงงานน้ำตาล เป็นต้น ในส่วนการก่อสร้าง มีมูลค่าสูงในจังหวัดเชียงใหม่ เพชรบูรณ์ ลำปาง พิษณุโลก ฯลฯ โดยเป็นการก่อสร้างเส้นทางและระบบชลประทาน สาขากาไฟฟ้าและประปา จังหวัดที่มีมูลค่าสูง คือ ตาก และอุดรดิตถ์ เนื่องจากมีเขื่อนผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ของภาค และในสาขาเหมืองแร่ จังหวัดที่มีมูลค่าสูงได้แก่ ลำพูน เชียงใหม่ ตาก พิจิตร และลำปาง แร่ธาตุที่สำคัญ ได้แก่ ยิบซั่ม ลิกไนท์ แบไรท์ และแมงกานีส<sup>1</sup> เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวม จังหวัดซึ่งมีการผลิตในสาขาอุตสาหกรรม และการผลิตอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช้การเกษตรอยู่ในระดับสูง ได้แก่ เชียงใหม่ ตาก อุดรดิตถ์ และลำปาง (แผนภูมิ 7) โดยมีผลิตภัณฑ์หลักขึ้นกับการอุตสาหกรรม และไฟฟ้าและประปา ส่วนจังหวัดที่มีมูลค่าต่ำ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน อุทัยธานี สุโขทัย และน่าน เป็นต้น

ในระหว่างพ.ศ. 2517-2521 สาขาอุตสาหกรรมและการผลิตซึ่งไม่ใช้การเกษตร มีอัตราเพิ่มร้อยละ 26.0 ต่อปี (ตาราง 34 ในภาคผนวก) เป็นอัตราที่สูงกว่าการผลิตในสาขาอื่น โดยมีไฟฟ้าและประปาเป็นส่วนที่มีอัตราเพิ่มมากที่สุด คือ ร้อยละ 52.5 ต่อปี รองลงมา ได้แก่ การก่อสร้างร้อยละ 26.4 อุตสาหกรรมร้อยละ 24.2 และเหมืองแร่ร้อยละ 8.1 จังหวัดซึ่งมีอัตราเพิ่มสูงคือ อุดรดิตถ์ พิจิตร อุทัยธานี ตากและลำพูน ส่วนจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มต่ำ คือ สุโขทัย

<sup>1</sup> กองนโยบายการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , กระทรวงพาณิชย์ , ภาวะเศรษฐกิจและสังคม ในภาคเหนือของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์, 2521), หน้า 96 - 99.

แม่ฮ่องสอน เชียงราย และเพชรบูรณ์

3) การค้าและการบริการ เป็นกิจกรรมการผลิตขั้นที่ 3 (Tertiary Production) ประกอบด้วยการค้าปลีกและค้าส่ง การคมนาคมขนส่ง การธนาคารประกันภัยและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย การบริหารราชการและป้องกันประเทศ และการบริการ ในพ.ศ. 2521 มีจำนวน 22,696 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.9 ของผลิตภัณฑ์ทั้งภาค (ตาราง 33 ในภาคผนวก) ในสาขานี้การค้าปลีกและค้าส่งมีมูลค่ามากที่สุดร้อยละ 48.8 ของผลิตภัณฑ์ทั้งหมด รองลงมาคือ การบริการร้อยละ 20.2 การบริหารร้อยละ 11.7 การคมนาคมขนส่งร้อยละ 11.1 การธนาคารร้อยละ 5.7 และที่อยู่อาศัยร้อยละ 2.5 หมวดการค้าและการบริการจึงเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของสาขานี้ จังหวัดซึ่งมีมูลค่าในทั้งสองหมวดนี้สูง จึงเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมการผลิตในขั้นที่ 3 ของภาค และทำให้มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ในหมวดอื่นของสาขการค้าและบริการสูงตามไปด้วย ถ้าพิจารณาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจประกอบ จะเป็นจังหวัดซึ่งมีโครงสร้างอยู่ในกลุ่มที่ 1 จึงมีภาวะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าจังหวัดอื่น ๆ ของภาค จังหวัดที่มีมูลค่าสูง ได้แก่ เชียงใหม่ นครสวรรค์ ลำปาง และพิษณุโลก (แผนภูมิ 7) และจังหวัดซึ่งมีมูลค่าต่ำ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน อุทัยธานี น่าน และกำแพงเพชร

สาขการค้าและบริการมีอัตราการเพิ่มระหว่าง พ.ศ. 2517-2521 คิดเป็นร้อยละ 17.3 ต่อปี (ตาราง 34 ในภาคผนวก) โดยมีการธนาคารฯ เป็นส่วนที่มีอัตราเพิ่มสูงที่สุดร้อยละ 27.9 รองลงมาคือ การบริหารฯ ร้อยละ 18.9 การคมนาคมขนส่งและการบริการมีอัตราเท่ากันร้อยละ 18.5 การค้าปลีกและค้าส่งร้อยละ 15.5 และที่อยู่อาศัยร้อยละ 11.6 ในระดับจังหวัด มีอัตราเพิ่มสูงในจังหวัดกำแพงเพชร เพชรบูรณ์ และเชียงราย และมีอัตราเพิ่มต่ำในจังหวัดนครสวรรค์ อุตรดิตถ์ ลำพูน และแพร่

ค. การเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์จังหวัดระหว่าง พ.ศ. 2517-2521 อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ในภาคเหนืออยู่ในอัตราร้อยละ 14.1 ต่อปี จังหวัดซึ่งมีอัตราเพิ่มสูง ได้แก่ อุตรดิตถ์ร้อยละ 26.9 ต่อปี พิจิตรร้อยละ 19.5 ลำพูนร้อยละ 19.0 และเชียงใหม่ร้อยละ 17.7



(ตาราง 34 ในภาคผนวก) โดยมีอัตราเพิ่มสูงในสาขาอุตสาหกรรมและการผลิตอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ การเกษตร ส่วนจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์ฯ ได้แก่ นครสวรรค์ร้อยละ 6.1 แม่ฮ่องสอน ร้อยละ 8.1 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้ง 3 ประเภทของภาคเหนือ การผลิต ในขั้นที่ 2 และที่ 3 คือ อุตสาหกรรมฯ และการค้าและบริการ เป็นสาขาซึ่งมีความผูกพันกับภาค เมืองมากกว่าภาคชนบท และมีแนวโน้มที่จะเติบโตสูงกว่าภาคการเกษตร กล่าวคือ ภาคอุตสาหกรรมฯ มีอัตราเพิ่มร้อยละ 26.0 ต่อปี การค้าและบริการมีอัตราเพิ่มร้อยละ 17.3 ต่อปี ในขณะที่ภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 8.6 ต่อปี เนื่องจากมีข้อจำกัดในการขยายตัว ในระดับ จังหวัดพบว่าจังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีภาวะทางเศรษฐกิจที่ดีที่สุดในสภาพปัจจุบัน และใน อนาคตของภาคเหนือ โดยเป็นจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์สูงในทุกสาขาเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัด อื่น ๆ โดยเฉพาะทางการค้าและบริการ และอุตสาหกรรมฯ มีอยู่มากที่สุดของภาค จึงมีผลิตภัณฑ์ รวมของจังหวัดสูงที่สุดเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่จะเติบโตมากขึ้นในอนาคต มีอัตราเพิ่มของ ผลิตภัณฑ์จังหวัดอยู่ในเกณฑ์สูง ร้อยละ 17.7 ต่อปี จึงถือได้ว่าจังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทาง เศรษฐกิจของภาค จังหวัดที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของภาคอันดับรองลงมา ได้แก่ จังหวัด นครสวรรค์ ลำปาง และพิษณุโลก เป็นจังหวัดที่มีภาวะเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดีในปัจจุบัน โดยมี สัดส่วนของผลิตภัณฑ์จังหวัดในแต่ละสาขาส่งกว่าจังหวัดอื่น ๆ ของภาคเหนือ แต่มีแนวโน้มในการ เติบโตอยู่ในระดับปานกลาง คือ อยู่ระหว่างร้อยละ 6.0-14.0 ต่อปี ในขณะที่จังหวัดที่มีภาวะ ทางเศรษฐกิจด้อยกว่า เริ่มจะมีอัตราการเติบโตสูงขึ้น เช่น อุตรดิตถ์ พิจิตร ลำพูน เป็นต้น โดย เพิ่มในอัตราร้อยละ 27.0-19.0 ต่อปี

หากจะวิเคราะห์มูลค่าผลิตภัณฑ์รายอำเภอ ปรากฏว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์ทาง เศรษฐกิจมีแต่ในระดับจังหวัดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงไม่สามารถแสดงสภาพเศรษฐกิจของระดับ เทศบาล ได้ แต่สามารถประมาณได้จากจำนวนผลิตภัณฑ์จังหวัด โดยนำเอาผลิตภัณฑ์ของแต่ละจังหวัดมากระจาย เป็นผลิตภัณฑ์อำเภอ<sup>1</sup> โดยใช้วิธีเปรียบเทียบกับจำนวนประชากร เนื่องจากประชากรเป็นปัจจัยการผลิต

<sup>1</sup>ตัวเลขที่ได้เป็นตัวเลขนี้อาจจะไม่ตรงกับสภาพเป็นจริง เพราะประมาณขึ้นจากจำนวนประชากรเพียงด้านเดียว

ที่ลำค้อย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดผลผลิต ในพ.ศ. 2521 อำเภอที่มีเขตเทศบาลตั้งอยู่และมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ สูง ได้แก่ อ. เชียงใหม่ มีมูลค่ามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 7.8 ของผลิตภัณฑ์อำเภอที่มีเทศบาลทั้งหมด รองลงมาคือ อ. เมืองลำปางร้อยละ 6.4 อ. เมืองนครสวรรค์ร้อยละ 6.3 อ. เมืองอุตรดิตถ์ร้อยละ 6.1 เป็นต้น ส่วนอำเภอที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ต่ำ ได้แก่ อ. เมืองแม่ฮ่องสอน 1.1 อ. เมืองอุทัยธานี ร้อยละ 1.6 อ. ลับแลร้อยละ 2.4 อ. ขุมแสงร้อยละ 2.5 ฯลฯ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์จังหวัดและ ผลิตภัณฑ์อำเภอของพื้นที่แต่ละแห่งจะมีลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ จังหวัดซึ่งมีฐานะนำในทางเศรษฐกิจ จะมีผลิตภัณฑ์ของอำเภอที่มีเทศบาลอยู่เป็นสัดส่วนที่สูงกว่าผลิตภัณฑ์ของอำเภอที่อยู่ในจังหวัดที่มีฐานะด้อย ทางเศรษฐกิจ (ตาราง 35 ในภาคผนวก)

ในระหว่าง พ.ศ. 2517-2521 ผลิตภัณฑ์ของอำเภอที่มีเทศบาลมีอัตราเพิ่มเฉลี่ย ร้อยละ 13.9 ต่อปี อำเภอที่มีอัตราการเพิ่มสูง ได้แก่ อ. เมืองเชียงราย อ. เมืองอุตรดิตถ์ อ. ลับแล อ. ตะพานหิน เป็นต้น และอำเภอที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ ได้แก่ อ. เมืองนครสวรรค์ อ. ขุมแสง อ. เมืองแม่ฮ่องสอน อ. เมืองพิษณุโลก เป็นต้น (ตาราง 35 ในภาคผนวก)

ผลิตภัณฑ์จังหวัดและผลิตภัณฑ์อำเภอ เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งซึ่งสะท้อนให้เห็นภาวะทาง เศรษฐกิจของจังหวัดในภาคเหนือได้อย่างกว้าง ๆ ในการศึกษาภาวะทางเศรษฐกิจในระดับเทศบาล ซึ่งมีความเป็นเมืองมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ จึงต้องศึกษาลักษณะ เศรษฐกิจเฉพาะ เรื่องในส่วนที่เกี่ยวกับ เมืองมากขึ้น เพื่อจะได้ทราบภาวะเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ได้อย่างชัดเจน และจะได้กล่าวอย่างละเอียด ในส่วนต่อไป

### 3.2 ภาษีอากร

โดยทั่วไปอำเภอซึ่งมีเทศบาลจะมีภาษีเงินได้สูงกว่าอำเภออื่น ๆ ภายในจังหวัด เดียวกัน ในพ.ศ. 2520 อำเภอที่มีเทศบาลมีรายได้จากภาษีอากรรวมกันทั้งหมด จำนวน 375,413,000 บาทคิดเป็นร้อยละ 81.2 ของเงินภาษีทั้งหมดของภาค ภาษีอากรที่มีมาที่สำคัญ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคิดเป็นร้อยละ 46.1 ของเงินภาษีทั้งหมด ภาษีการค้าร้อยละ 28.6

ภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 12.7 อากรมสรรพร้อยละ 7.4 อากรแสตมป์ร้อยละ 4.9 และอื่น ๆ ร้อยละ 0.3

ภาษีอากร เป็นดัชนีอย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นสภาพเศรษฐกิจของเทศบาล แต่เนื่องจาก ภาษีอากรในส่วนของเทศบาลโดยตรงไม่มีข้อมูล จึงต้องศึกษาจากภาษีอากรของระดับอำเภอที่มี เทศบาลแทน จากภาษีลักษณะต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นภาษีเงินได้ของแต่ละอำเภอ สามารถแบ่ง ออกได้เป็น 2 หมวดคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีพาณิชย์กรรม ซึ่งประกอบด้วยภาษีการ ค้า ภาษีเงินได้นิติบุคคล อากรมสรรพ อากรแสตมป์ และอื่น ๆ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษี ที่ได้จากกำไรสุทธิในการประกอบการค้า การผลิต การบริการ ตลอดจนการบันเทิง และการธนาคาร การประกันภัย กิจกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นในเขตเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ อำเภอที่มีเทศบาลโดยทั่วไปจึงมี ภาษีหมวดพาณิชย์กรรมสูงกว่าหมวดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยมีสัดส่วน ภาษีพาณิชย์กรรมร้อยละ 53.9 และภาษีบุคคลธรรมดาร์้อยละ 46.1 สัดส่วนของภาษีทั้งสองหมวดมีลักษณะที่แปรผันตามกัน คือ อำเภอที่มีภาษีหมวดหนึ่งสูง จะมีสัดส่วนของภาษีในอีกหมวดหนึ่งสูงด้วย และอำเภอที่มีภาษีหมวด หนึ่งต่ำ จะมีภาษีในอีกหมวดหนึ่งต่ำเช่นกัน อำเภอที่มีจำนวนภาษีอากรสูงกว่าอำเภออื่นจึงเป็น อำเภอที่มีภาวะเศรษฐกิจดีของภาค มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น อ.เมืองเชียง- ใหม่มีเงินภาษีคิดเป็นร้อยละ 26.6 ของเงินภาษีในอำเภอที่มีเทศบาลทั้งหมด อ.เมืองนครสวรรค์ ร้อยละ 11.0 อ.เมืองลำปางร้อยละ 8.6 อ.เมืองพิษณุโลกร้อยละ 8.2 เป็นต้น และถ้าพิจารณา ในด้านจำนวนประชากร และผลิตภัณฑ์จังหวัดสาขาการค้าและบริการประกอบจะเป็นอำเภอของจังหวัด ที่มีสัดส่วนทั้งสองด้านสูงกว่าจังหวัดอื่นเช่นกัน สำหรับอำเภอที่มีจำนวนภาษีอากรต่ำ เช่น อ.ลับแลร้อย ละ 0.1 อ.ชุมแสงร้อยละ 0.5 อ.บางมูลนากร้อยละ 0.6 อ.แม่สอดร้อยละ 0.7 อ.เมืองแม่ อ่องสอนร้อยละ 0.8 ฯลฯ เนื่องจากมีกิจกรรมทางการพาณิชย์อยู่น้อย ประกอบกับมีจำนวนประชากร ต่ำ จึงมีรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่ำ ทำให้ยอดภาษีเงินได้รวมมีจำนวนต่ำ (ตาราง 36 ในภาคผนวก)

ในระหว่าง พ.ศ. 2517 - 2520 อำเภอที่มีเทศบาลมีอัตราเพิ่มของภาษีอากรเฉลี่ยร้อยละ 20.8 ต่อปี ภาษีหมวดพาณิชย์กรรมมีอัตราเพิ่มสูงกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 14.5 และร้อยละ 11.1 ตามลำดับ (ตาราง 37 ในภาคผนวก) อำเภอที่มีอัตราเพิ่มสูง ได้แก่ อ.เมืองกำแพงเพชรร้อยละ 50.5 ต่อปี อ.เมืองพะเยาร้อยละ 42.8 อ.ห้วยสักร้อยละ 36.2 อ.บางมูลนากร้อยละ 31.3 อ.เมืองสุโขทัยร้อยละ 30.5 เป็นต้น เนื่องจากมีการขยายตัวทางด้านการค้า การผลิต และการบริการ และเป็นอำเภอในจังหวัดที่มีอัตราเพิ่มของประชากรสูง จึงมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกและมีผลผลิตมากขึ้น ส่วนอำเภอที่มีอัตราเพิ่มต่ำ เช่น อ.เมืองน่านร้อยละ 3.3 อ.เมืองตากร้อยละ 5.1 อ.เมืองอุทัยธานีร้อยละ 6.4 อ.เมืองพิษณุโลกร้อยละ 9.3 ฯลฯ เป็นเพราะการพาณิชย์และการบริการมีอัตราขยายตัวต่ำ และการผลิตทางการเกษตรไม่มีการขยายตัวมาก

### 3.3 อุตสาหกรรม

ในเขตเทศบาลของภาคเหนือมีโรงงานอุตสาหกรรม ในพ.ศ. 2521 อยู่ทั้งหมด 818 โรง เป็นโรงงานขนาดเล็ก 787 โรงหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 96.2 โรงงานขนาดกลาง 31 โรงหรือร้อยละ 3.8 และไม่มีโรงงานขนาดใหญ่อยู่เลย<sup>1</sup> ลักษณะการผลิตโดยทั่วไปเป็นการผลิตโดยอาศัยแรงงานคน (Labour Intensive) มากกว่าใช้เครื่องจักร มีจำนวนคนงานทั้งสิ้น 9,253 คน เป็นคนงานในโรงงานขนาดเล็กร้อยละ 76.5 และโรงงานขนาดกลางร้อยละ 23.5 เมื่อพิจารณาจากผลิตภัณฑ์ของโรงงาน สามารถแบ่งประเภทโรงงานโดยอาศัยเกณฑ์ของกรมโรงงาน

<sup>1</sup> จำแนกขนาดของโรงงานตามมาตรฐานของกรมแรงงาน โดยพิจารณาจากจำนวนคนงานคือ โรงงานขนาดใหญ่มีคนงานตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป โรงงานขนาดกลางมีคนงานระหว่าง 50-200 คนและโรงงานขนาดเล็กมีคนงานต่ำกว่า 50 คน

อุตสาหกรรมได้ออกเป็น 11 ประเภทคือ อาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ สิ่งถักทอ ไม้และผลิตภัณฑ์ โรงสีข้าว กระดาษและการพิมพ์โฆษณา เคมีและเคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ โลหะขั้นพื้นฐาน ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักร วัสดุก่อสร้าง และอื่น ๆ เทศบาลของภาคเหนือมีแรงงานอุตสาหกรรม ที่เกี่ยวกับการผลิตที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรอยู่มากที่สุด คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 66.5 ของ แรงงานทั้งหมดและเป็นแรงงานในการผลิตที่ไม่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรอยู่ร้อยละ 33.5 มี รายละเอียดดังนี้

ก) อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตร เป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ สำคัญที่สุดของภาค ประกอบด้วยอุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ สิ่งถักทอ ไม้และผลิตภัณฑ์ และโรงสีข้าว อุตสาหกรรมเหล่านี้ใช้วัตถุดิบที่มีในภาค เช่น ไม้ ผลผลิตการเกษตร ได้แก่ ข้าว ยาสูบ ผัก ผลไม้ และพืชไร่ อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์เป็นอุตสาหกรรมที่มีแรงงานอยู่มากที่สุดใน สาขานี้ มีคนงานทั้งหมด 2,693 คน หรือร้อยละ 29.1 ของแรงงานอุตสาหกรรมในเทศบาลทั้งหมด โรงงานขนาดกลางของภาคมีการผลิตในอุตสาหกรรมประเภทนี้เป็นส่วนใหญ่ ผลิตภัณฑ์ ได้แก่ การแปรรู ปไม้ การประดิษฐ์เครื่องใช้จากไม้ รวมทั้งเฟอร์นิเจอร์ต่าง ๆ มีการผลิตอยู่มากในเทศบาลนคร- เชียงใหม่ เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลเมืองลำปาง ซึ่งเป็นเทศบาลที่อยู่ในเขตที่มีทรัพยากรป่าไม้ สมบูรณ์ อุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ เป็นอุตสาหกรรมที่มีจำนวนแรงงานรองลงมา คิด เป็นร้อยละ 16.7 เป็นการแปรรูปผลผลิตการเกษตร เช่น แปรรูปผักและผลไม้ กระเพาะเปลือก ถั่ว ข้าวโพด ทำผลิตภัณฑ์อาหาร เป็นต้น มีการผลิตมากในเทศบาล เมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมือง ลำปาง และเทศบาลนครเชียงใหม่ อุตสาหกรรมโรงสีข้าวมีแรงงานอยู่ร้อยละ 12.8 เป็นโรงสี ขนาดเล็กทั้งหมดและพบได้ในเขตเทศบาลทุกแห่ง เทศบาลที่มีแรงงานอยู่มาก คือ เทศบาลเมือง พะเยา เทศบาลเมืองเชียงราย และเทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนอุตสาหกรรมสิ่งถักทอมีแรงงาน อยู่ร้อยละ 7.9 ส่วนหนึ่งเป็นการปั่นฝ้าย และหีบฝ้าย มีอยู่มากในแหล่งปลูกฝ้ายที่สำคัญของภาคคือ เทศบาลเมืองสวรรคโลก และเทศบาลเมืองพิบูลย์โลก อีกส่วนหนึ่งเป็นการทอผ้าและประดิษฐ์เครื่องนุ่งห่ม มีอยู่มากในเทศบาลนคร เชียงใหม่ และเทศบาลเมืองลำปาง (ตาราง 39 ในภาคผนวก)

อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรนี้ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็ก จึงมีตลาดอยู่ภายในท้องถิ่นหรือจังหวัดใกล้เคียงมากกว่าจะเป็นการส่งออกต่างประเทศ เว้นแต่ อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ซึ่งมีโรงงานขนาดกลางอยู่มาก เทศบาลที่มีโรงงานอุตสาหกรรมประเภท นี้อยู่มาก เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำปาง เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมือง แพร่ ฯลฯ เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีประชากรอาศัยอยู่มาก เพราะผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ เกี่ยวกับอาหาร และไม้ ต้องการตลาดในท้องถิ่นขนาดใหญ่ และมีโรงงานที่มีฝีมือพอสมควร นอกจากนี้ ยังมีเป็นเทศบาลที่อยู่ใกล้แหล่งป่าไม้ หรือแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญของภาค ส่วนเทศบาลที่มีโรงงาน อุตสาหกรรมด้านนี้อยู่บ้าง เช่น เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมือง น่าน เทศบาลตำบลตะพานหิน เทศบาลเมืองพิจิตร ฯลฯ เป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีประชากรน้อย จึงมีข้อจำกัดทางด้านตลาดและจำนวนแรงงาน อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปอาหาร และโรง สึกข้าว ซึ่งไม่ต้องการแรงงานมาก

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ เทศบาลระหว่างอนุภาค อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผล ผลิตการเกษตร มีจำนวนแรงงานในเทศบาลของภาคเหนือตอนบนมากกว่าเทศบาลของภาคเหนือตอน ล่าง เนื่องจากมีวัตถุดิบ หรือสภาพการใช้ที่ดินที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ภาคเหนือตอนบนมีการเพาะปลูก พืชผัก ผลไม้ และยาสูบเป็นส่วนใหญ่ และมีทรัพยากรป่าไม้จำนวนมาก ผลผลิตการเกษตรดังกล่าวมี ลักษณะที่เสียหายง่าย มีน้ำหนักมาก การขนส่งไปสู่โรงงานที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งเพาะปลูก จะต้อง เสียค่าใช้จ่ายสูง และเสียเวลามาก จึงต้องแปรรูปผลผลิตการเกษตรในแหล่งเพาะปลูก<sup>1</sup> สำหรับ ภาคเหนือตอนล่างมีการใช้ที่ดินทางการเกษตรส่วนใหญ่เป็นพืชไร่ เช่น ข้าวโพด ฝ้าย ถั่วต่าง ๆ ละหุ่ง ฯลฯ พืชไร่ส่วนใหญ่สามารถเก็บรักษาผลผลิตได้ และใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมสกัดน้ำมันพืช ซึ่งมีแหล่งผลิตใหญ่อยู่ในภาคกลาง เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้จึงส่ง ไปสู่ตลาดในภาคกลางในรูปของผลผลิตการเกษตร โดยไม่มีการแปรรูป เทศบาลในภาคเหนือตอน

<sup>1</sup> Northam, urban Geography, pp. 289-290.

ล่างจึงมีแรงงานในอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบทางการเกษตรน้อยกว่าภาคเหนือตอนบน อุตสาหกรรมที่มีอยู่จึงเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ผลิตขึ้นให้บริการแก่คนในเทศบาลเท่านั้น ที่สำคัญคือ ผลิตภัณฑ์อาหาร และโรงสีข้าว

ข) อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตร ประกอบด้วยอุตสาหกรรมกระดาษและการพิมพ์โฆษณา เคมีและเคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ โลหะขั้นพื้นฐาน ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักร วัสดุก่อสร้าง และอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีลักษณะอุตสาหกรรมบริการมากกว่าเป็นอุตสาหกรรมการผลิต และเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักรมีจำนวนแรงงานอยู่มากที่สุดในสาขานี้ และมากเป็นอันดับที่สองของแรงงานทั้งหมดในเทศบาลรองจากอุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ มีคนงานทั้งหมด 2,098 คน หรือร้อยละ 22.6 ของแรงงานทั้งหมด ผลิตภัณฑ์ ได้แก่ เครื่องจักร เครื่องยนต์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุปกรณ์การเกษตร การขนส่ง เช่น รถไถนาแทรกเตอร์ เครื่องสูบน้ำ เป็นต้น และบริการซ่อมเครื่องจักรต่าง ๆ และยานพาหนะเทศบาลที่มีจำนวนแรงงานมากคือเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองลำปาง อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ เป็นอุตสาหกรรมที่มีจำนวนแรงงานรองลงมา มีอยู่ร้อยละ 4.6 ผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เป็นเครื่องปั้นดินเผา และผลิตภัณฑ์ในกำรก่อสร้าง มีอยู่มากในเทศบาลเมืองลำปาง เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และเทศบาลนครเชียงใหม่ อุตสาหกรรมกระดาษและการพิมพ์โฆษณา มีแรงงานอยู่ร้อยละ 2.7 ส่วนใหญ่เป็นการพิมพ์สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ จึงพบมากในเทศบาลที่มีสถานบันการศึกษาตั้งอยู่จำนวนมาก เช่น เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำปาง และเทศบาลเมืองพิษณุโลก อุตสาหกรรมเคมีและเคมีภัณฑ์ มีอยู่ร้อยละ 2.1 เป็นการผลิตเคมีภัณฑ์ทางการเกษตร การหล่อดอกยางรถยนต์ และการย้อมผ้า พบมากในเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเชียงราย และเทศบาลเมืองพิษณุโลก อุตสาหกรรมโลหะขั้นพื้นฐาน มีอยู่ร้อยละ 0.6 เป็นการผลิตโลหะขั้นต้น เช่น ถลุงแร่ หล่อหลอมโลหะต่าง ๆ เป็นต้น เทศบาลที่มีแรงงานมากคือ เทศบาลเมืองสุโขทัย เทศบาลเมืองลำปาง และเทศบาลเมืองพิษณุโลก อุตสาหกรรมอื่น ๆ มีแรงงานร้อยละ 0.5 ส่วนใหญ่เป็นกิจการห้องเย็น แข็งเย็นสัตว์น้ำซึ่งส่งมาจากภาคกลาง หรือ

แต่เป็นผักผลไม้ที่จะส่งไประยะทางไกล มีมากในเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองลำปาง และอุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง มีจำนวนแรงงานอยู่น้อยที่สุดคือ ร้อยละ 0.4 ของแรงงานทั้งหมด เป็นการแปรรูปวัสดุธรรมชาติให้เป็นวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง เช่น ทรายหิน กรวด พบได้ในเทศบาลเพียง 2 แห่ง คือ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และเทศบาลนครเชียงใหม่ (ตาราง 39 ในภาคผนวก)

อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตร เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตร เขตตลาดของผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมสาขานี้จึงมีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภายในอนุภาค เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมเทศบาลที่มีแรงงานอุตสาหกรรมสาขานี้อยู่มาก จะมีระดับความเป็นเมืองสูงกว่าเทศบาลที่มีแรงงานอุตสาหกรรมสาขานี้อยู่น้อย คือ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองลำปาง เนื่องจากเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ จึงมีความได้เปรียบในด้านแรงงานซึ่งมีฝีมือ และเป็นแหล่งตลาดขนาดใหญ่สำหรับผลิตภัณฑ์ เทศบาลเหล่านี้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมของอนุภาค มีปริมาณการจราจรและเส้นทางคมนาคมที่เข้าถึงสะดวกจำนวนมาก และตั้งอยู่ในเขตเกษตรกรรมที่สำคัญของภาคจึงมีความสำคัญในฐานะ เป็นศูนย์กลางที่ให้บริการผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น อุปกรณ์การเกษตร เครื่องจักร และเคมีภัณฑ์ทางการเกษตร มีแรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากในด้านผลิตภัณฑ์โลหะ และเครื่องจักร และในฐานะที่เป็นตลาดขนาดใหญ่จึงเอื้ออำนวยให้มีอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรอื่น ๆ มากกว่าเทศบาลโดยทั่วไปเช่นกัน ส่วนเทศบาลที่ไม่มีแรงงานอุตสาหกรรมในสาขานี้ เช่น เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลตำบลหล่มสัก เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ และเทศบาลเมืองอุทัยธานี เป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีระดับความเป็นเมืองต่ำจึงขาดแรงจูงใจในด้านตลาดสำหรับสินค้า และสามารถซื้อหาผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมสาขานี้ได้จากเทศบาลขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียง

เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดของเทศบาลแต่ละแห่ง เปรียบเทียบกัน พบว่าเทศบาลนครเชียงใหม่มีจำนวนแรงงานอุตสาหกรรมอยู่มากที่สุดเป็นจำนวน 1,817 คน



หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.6 ของแรงงานอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลทั้งหมด รองลงมาคือเทศบาลเมืองนครสวรรค์ร้อยละ 16.3 เทศบาลเมืองลำปางร้อยละ 13.6 และเทศบาลที่มีแรงงานอุตสาหกรรมต่ำที่สุดคือ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศมีจำนวน 10 คนหรือร้อยละ 0.1 รองลงมาได้แก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 0.2 เทศบาลเมืองพิจิตรและเพชรบูรณ์ร้อยละ 0.6 เทศบาลเมืองบางมุดนากร้อยละ 1.0 (ตาราง 39 ในภาคผนวก) โดยมีแรงงานจากอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรเป็นแรงงานหลัก และมีแรงงานจากอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรเป็นอันดับรอง อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก จึงมีตลาดของผลิตภัณฑ์อยู่จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นหรือในระดับอนุภาค และมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมระดับท้องถิ่นมากกว่าระดับภาค หรือระดับประเทศ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อทางด้านแรงงานให้แก่เทศบาลมากนัก โดยขนาดของแรงงานอุตสาหกรรมมีลักษณะที่แปรตามขนาดของเทศบาล เทศบาลขนาดใหญ่จะมีแรงงานอุตสาหกรรมอยู่จำนวนมาก และเทศบาลขนาดเล็กมีแรงงานอุตสาหกรรมอยู่น้อย แต่ถ้าพิจารณาประเภทของอุตสาหกรรมที่มีในเทศบาลแต่ละแห่ง เทศบาลที่มีแรงงานอยู่จำนวนมากจะมีอุตสาหกรรมหลายประเภทมากกว่าเทศบาลที่มีจำนวนแรงงานน้อย ทำให้เทศบาลที่มีแรงงานจำนวนมาก เช่น เชียงใหม่ ลำปาง และนครสวรรค์มีความสำคัญพอที่จะเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมในระดับอนุภาค ที่ให้บริการผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมบางประเภทแก่เทศบาลอื่น ๆ ซึ่งไม่มีอุตสาหกรรมประเภทนั้น

ในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2521 แรงงานอุตสาหกรรมในเทศบาลทั้งหมด มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 14.8 ต่อปี อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรมีอัตราเพิ่มสูงกว่าอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตร มีอัตราเพิ่มร้อยละ 15.1 และ 14.2 ต่อปีตามลำดับ สำหรับอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรมีอัตราเพิ่มดังนี้ ไม้และผลิตภัณฑ์ร้อยละ 17.2 ต่อปี อาหาร เครื่องดื่มและยาสูบร้อยละ 15.2 โรงสีข้าวร้อยละ 13.2 และสิ่งถักทอร้อยละ 11.0 อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ และอุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ เป็นอุตสาหกรรมที่มีอัตราเพิ่มสูงและมีสัดส่วนแรงงานเพิ่มมากที่สุดใอุตสาหกรรมสาขานี้ เทศบาลที่มีสัดส่วนแรงงานเพิ่มมากที่สุดคือ เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมือง

ลำปาง เพราะตั้งอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบและมีแรงงานจำนวนมาก และเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มของอุตสาหกรรมในสาขานี้สูง เช่น เทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลตำบลหล่มสัก เทศบาลเมืองแพร่ ฯลฯ มีอัตราเพิ่มของแรงงานในอุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ และอุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบมากที่สุดเช่นกัน เทศบาลเหล่านี้เคยมีแรงงานอุตสาหกรรมต่ำกว่าเทศบาลอื่น ๆ เมื่อมีแรงงานเพิ่มขึ้นในพ.ศ. 2521 ทำให้มีอัตราเพิ่มสูงมากแม้จะเป็นการเพิ่มในสัดส่วนค่าเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่น ๆ ส่วนเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำ เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมืองพิจิตร เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ และเทศบาลเมืองน่าน เป็นเทศบาลที่มีแรงงานอุตสาหกรรมต่ำ ไม่มีการขยายตัว เพราะขาดปัจจัยทางด้านตลาดและแรงงาน (ตาราง 40 ในภาคผนวก)

ส่วนอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตร มีอัตราเพิ่มดังนี้ วัสดุก่อสร้างร้อยละ 38.3 ต่อปี โลหะขั้นพื้นฐานร้อยละ 26.4 ผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะร้อยละ 21.6 ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักรร้อยละ 14.0 เหมและเคมีภัณฑ์ร้อยละ 10.2 กระดาษและการพิมพ์โฆษณาร้อยละ 3.3 และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในพ.ศ. 2516 ไม่มีจำนวนแรงงาน ในพ.ศ. 2521 มีแรงงาน 50 คน อุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนของแรงงานเพิ่มมากที่สุดคือ ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักร โดยมีสัดส่วนเพิ่มมากในเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำปาง และเทศบาลเมืองเชียงราย ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักรยังเป็นแรงงานที่มีเพิ่มมากที่สุดที่สุดในเทศบาลซึ่งมีอัตราเพิ่มสูงของอุตสาหกรรมสาขานี้ เช่น เทศบาลเมืองเชียงราย เทศบาลเมืองกำแพงเพชร และเทศบาลเมืองสุโขทัย เนื่องจากเป็นเทศบาลที่มีการขยายพื้นที่เกษตรกรรม จึงมีความต้องการเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมากขึ้น สำหรับเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำ (นอกจากเทศบาลที่ไม่มีแรงงานอุตสาหกรรมในสาขานี้ ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว) ได้แก่ เทศบาลเมืองชุมแสง เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และเทศบาลเมืองสวรรคโลก เทศบาลเหล่านี้มีจำนวนแรงงานเพิ่มในสัดส่วนที่ต่ำเช่นกัน เนื่องจากมีความอึดตัวในด้านตลาด ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้มีเพียงพอกับความต้องการทั้งในเขตเทศบาลและพื้นที่การเกษตรซึ่งมีอัตราการขยายตัวต่ำ (ตาราง 40 ในภาคผนวก)

เมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มของแรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมด เทศบาลที่มีอัตราเพิ่มสูงมีอยู่ 2 ประเภทคือ เทศบาลที่มีสัดส่วนการเพิ่มสูงและมีอัตราเพิ่มในระดับสูง ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ มีอัตราเพิ่มร้อยละ 14.7 เทศบาลเมืองลำปางร้อยละ 23.9 และเทศบาลเมืองแพร่ร้อยละ 48.4 เทศบาลเหล่านี้มีสัดส่วนแรงงานอุตสาหกรรมมากมาตั้งแต่พ.ศ. 2516 เพราะมีปัจจัยที่ได้เปรียบกว่าเทศบาลอื่นในด้านวัตถุดิบและจำนวนแรงงาน เทศบาลที่มีอัตราการเพิ่มสูงอีกประเภทหนึ่ง เป็นเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มสูงมากแต่มีสัดส่วนของแรงงานที่เพิ่มต่ำ ได้แก่ เทศบาลเมืองลำพูน มีอัตราเพิ่มร้อยละ 178.5 ต่อปี เทศบาลตำบลหล่มสักร้อยละ 128.0 เทศบาลตำบลตะพานหินร้อยละ 70.9 เป็นต้น เนื่องจากเป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีจำนวนแรงงานอุตสาหกรรมต่ำมากในพ.ศ. 2516 เมื่อมีแรงงานเพิ่มขึ้นในพ.ศ. 2521 จึงมีอัตราสูงมากแม้จะมีจำนวนแรงงานเพิ่มในสัดส่วนต่ำ เทศบาลที่มีอัตราเพิ่มสูงจะมีแรงงานเพิ่มมากในอุตสาหกรรมไม้ และผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ และผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักรสำหรับเทศบาลที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ จะมีสัดส่วนของแรงงานที่เพิ่มต่ำกว่าเทศบาลอื่น ๆ เช่นกัน และมีเทศบาลบางแห่ง เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน และเทศบาลเมืองอุทัยธานี ไม่มีจำนวนแรงงานเพิ่มขึ้นจากพ.ศ. 2516 เลย เทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำอื่น ๆ ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่สอด เพิ่มในอัตราร้อยละ 0.9 ต่อปี เทศบาลเมืองน่านร้อยละ 2.0 เทศบาลเมืองพิจิตรร้อยละ 2.9 และเทศบาลเมืองชุมแสงร้อยละ 3.3 เป็นต้น เทศบาลส่วนใหญ่เป็นเทศบาลขนาดเล็ก ทำให้มีข้อจำกัดที่จะขยายตัวทางอุตสาหกรรมในด้านจำนวนแรงงานและตลาด

### 3.4 การค้าและบริการ

เนื่องจากไม่สามารถจะหาข้อมูลเกี่ยวกับร้านค้าทั่ว ๆ ไปของเทศบาลมาประกอบการศึกษาได้ จึงต้องใช้ข้อมูลที่มีอยู่เฉพาะธุรกิจการค้าและบริการที่เป็นนิติบุคคล จากกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ มาเป็นข้อมูลในการศึกษาและวิเคราะห์เรื่องการค้าและบริการ ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญในด้านเศรษฐกิจของชุมชนเมือง ในพ.ศ. 2521 เทศบาลในภาคเหนือมีจำนวนธุรกิจการค้าและบริการที่เป็นนิติบุคคลรวมทั้งหมด 2,138 แห่ง แบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ

ตามดัชนีราคาสินค้า ผู้บริโภค และดัชนีราคาสินค้าขายส่ง ของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ได้เป็น 12 ประเภทคือ อาหารและเครื่องดื่ม ผลผลิตและอุปกรณ์การเกษตร เครื่องจักรและบริภัณฑ์ การก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและการขนส่ง ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเกษตรสถาน เครื่องนุ่งห่ม กระดาษ และผลิตภัณฑ์ เคมีภัณฑ์และเวชภัณฑ์ โรงแรม การบันเทิงและการศึกษา และการประกันภัยและเงินทุนสินค้าและบริการ เหล่านี้สามารถแบ่งตามลักษณะของสินค้าและบริการแก่ลูกค้า ได้เป็น 3 ประเภทดังนี้คือ (ตาราง 42 ในภาคผนวก)

ก. ร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคชนบทเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ผลผลิตและอุปกรณ์การเกษตรมีจำนวนร้านค้าทั้งหมด 380 ร้านคิดเป็นร้อยละ 17.8 ของจำนวนร้านค้าทั้งหมด มีผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เป็นคนนอกเขตเทศบาลประกอบด้วยการซื้อขายผลผลิตการเกษตร และให้บริการอุปกรณ์การเกษตร เช่นยาฆ่าแมลง ปุ๋ย ยากำจัดวัชพืช รวมทั้ง เมล็ดพันธุ์พืช เทศบาลที่มีสัดส่วนของร้านค้าประเภทนี้มาก คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำปาง และเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เนื่องจากมีประชากรจำนวนมาก จึงมีความต้องการผลผลิตอาหาร และมีอุตสาหกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหารมากกว่าเทศบาลอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีที่ตั้งอยู่ในเขตเกษตรกรรมที่สำคัญของภาค จึงเป็นตลาดกลางที่สำคัญสำหรับผลผลิตการเกษตร และให้บริการอุปกรณ์การเกษตร

ข. ร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ร้านค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ มีทั้งหมด 646 ร้าน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30.2 ของจำนวนร้านค้าทั้งหมด ประกอบด้วยร้านค้าเกี่ยวกับอาหารและเครื่องดื่มร้อยละ 6.0 เป็นการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มประเภทต่าง ๆ เทศบาลที่มีจำนวนมากคือ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองพิษณุโลก และเทศบาลเมืองลำปาง ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเกษตรสถานมีสัดส่วนร้อยละ 6.3 ได้แก่ สินค้าประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องเสียง เครื่องเรือน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกภายในบ้านอื่น ๆ มีร้านค้ามากในเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และเทศบาลเมืองลำปาง ร้านค้าเกี่ยวกับเครื่องนุ่งห่มและการประกันภัยและเงินทุน มีสัดส่วนร้านค้าเท่ากัน คือ ร้อยละ 3.3 มีการรวมตัวในเทศบาลนครเชียงใหม่มากที่สุด เพราะเป็นแหล่งผลิตเครื่องนุ่งห่มที่สำคัญของภาค มีธุรกิจ

การค้าและอุตสาหกรรมจำนวนมาก จึงมีความต้องการบริการประกันภัยและเงินทุนสูงกว่าเทศบาลอื่น การบันเทิงและการกีฬา มีสัดส่วนร้อยละ 3.2 เป็นบริการด้านบันเทิงโดยส่วนใหญ่ เช่น โรงภาพยนตร์ ไนต์คลับ โบลลิง และสถานอาบอบนวด มีมากเฉพาะเทศบาลขนาดใหญ่คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองนครสวรรค์ โรงแรม มีสัดส่วนร้อยละ 2.8 มีมากเฉพาะเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภาคเหนือ เคมีภัณฑ์และเวชภัณฑ์ มีอยู่ร้อยละ 1.9 เป็นการบริการทางสาธารณสุข ยารักษาโรค อุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ และเคมีภัณฑ์อื่น ๆ เช่น การย้อมผ้า การกำจัดแมลงในบ้าน เทศบาลที่มีจำนวนร้านค้ามากคือ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองนครสวรรค์ และร้านค้าเกี่ยวกับกระดาษและผลิตภัณฑ์ มีจำนวนอยู่น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 1.4 ของจำนวนร้านค้าในเขตเทศบาลทั้งหมด สินค้าที่สำคัญคือ หนังสือและสิ่งพิมพ์ และบริการด้านการพิมพ์โฆษณา มีมากที่สุด ในเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการศึกษาของภาคเหนือ

ค. ร้านค้าที่ให้บริการทั้งภาคเมืองและภาคชนบท ร้านค้าที่ให้บริการแก่ลูกค้าทั้งภาคเมืองและภาคชนบท มีจำนวนร้านค้า 1,112 ร้าน คิดเป็นร้อยละ 52.0 ของร้านค้าในเขตเทศบาลทั้งหมด ประกอบด้วยร้านค้าเกี่ยวกับการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์ มีสัดส่วนร้อยละ 26.1 เป็นร้านค้าที่มีอยู่มากที่สุดในเทศบาล มีอยู่มากในเทศบาลขนาดใหญ่ของภาค เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และเทศบาลเมืองลำปาง เพราะมีความต้องการทางด้านที่อยู่อาศัยและการก่อสร้างอาคารพาณิชย์มากกว่าเทศบาลอื่น ร้านค้าเกี่ยวกับเครื่องจักรและบริษัท มีอยู่ร้อยละ 13.0 ส่วนใหญ่เป็นเครื่องจักรในกัฏรเกษตร เช่น เครื่องสีข้าว รถไถนา เครื่องสูบน้ำ ฯลฯ และเครื่องยนต์ในการขนส่ง ตลอดจนให้บริการซ่อมแซม เครื่องจักรต่าง ๆ มีจำนวนมากในเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำปาง และเทศบาลเมืองนครสวรรค์ และร้านค้าเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและการขนส่ง มีสัดส่วนร้อยละ 12.9 เป็นการจำหน่ายผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ และบริการการขนส่งคนโดยสารและสินค้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลผลิตการเกษตร มีจำนวนมากในเทศบาลที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบกของภาค คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองนครสวรรค์

ประเภทของร้านค้าซึ่งแบ่งตามประเภทของลูกค้าที่มาใช้บริการ ดังที่กล่าวมาแล้วสามารถแสดงระดับความเป็นเมืองของเทศบาลแต่ละแห่งได้ โดยเทศบาลที่มีความเป็นเมืองสูง จะมีสัดส่วนของร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่ อยู่จำนวนมาก ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ มีอยู่ร้อยละ 42.0 เทศบาลเมืองนครสวรรค์ร้อยละ 15.0 เทศบาลเมืองลำปาง ร้อยละ 9.8 เป็นต้น และเทศบาลที่มีระดับความเป็นเมืองต่ำ เป็นเทศบาลซึ่งมีสัดส่วนของร้านค้าประเภทนี้อยู่ต่ำ ได้แก่ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศไม่มีร้านค้าประเภทนี้อยู่เลย เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนและเทศบาลเมืองชุมแสง มีอยู่ร้อยละ 0.2 เทศบาลเมืองบางมูลนากและเทศบาลเมืองสวรรคโลก ร้อยละ 0.8 เป็นต้น และในขณะที่เดียวกันถ้าพิจารณาสัดส่วนของร้านค้าที่มีในด้านกาให้บริการส่วนใหญ่แก่ภาคชนบท และด้านที่ให้บริการทั้งภาคเมืองและภาคชนบท พบว่ามีสัดส่วนในเทศบาลต่าง ๆ เป็นลักษณะเดียวกับสัดส่วนของร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือเทศบาลที่มีสัดส่วนของร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่สูง จะมีสัดส่วนของร้านค้าอีก 2 ประเภทสูง เช่นกัน และเทศบาลที่มีสัดส่วนของร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่ต่ำ จะมีสัดส่วนของร้านค้าอีก 2 ประเภทต่ำ เช่นเดียวกัน เทศบาลซึ่งมีระดับความเป็นเมืองสูงจึงมีร้านค้าทุกประเภทรวมตัวกันอยู่มากกว่า และมีขอบเขตการให้บริการแก่พื้นที่โดยรอบได้กว้างกว่าเทศบาลที่มีระดับความเป็นเมืองต่ำ ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ มีจำนวนร้านค้าทั้งหมด 687 แห่ง หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.1 ของจำนวนร้านค้าในเขตเทศบาลทั้งหมด รองลงมาคือ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ร้อยละ 13.3 เทศบาลเมืองลำปางร้อยละ 12.0 เทศบาลเมืองพิษณุโลกร้อยละ 6.8 เป็นต้น เทศบาลนครเชียงใหม่มีสัดส่วนของร้านค้ามากกว่าเทศบาลในระดับรองลงมาหลายเท่า จึงเป็นศูนย์กลางของภาคในด้านการค้าและบริการ และมีเทศบาลเมืองนครสวรรค์ และลำปาง เป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญรองลงมา โดยมีปัจจัยส่งเสริมในด้านจำนวนประชากร และมีการรวมตัวของกิจกรรมต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น โรงงานอุตสาหกรรม สถานศึกษา โรงพยาบาล ธนาคาร ฯลฯ ส่วนเทศบาลที่มีจำนวนร้านค้าต่ำ เช่น เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ มีอยู่เพียง 2 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 0.1 เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 0.3 เทศบาลเมืองชุมแสงและบางมูลนาก ร้อยละ 0.8 เทศบาลตำบลตะพานหินร้อยละ 0.9 เป็นต้น เนื่องจากมีประชากรต่ำจึงมีตลาด

ของร้านค้าอยู่จำกัด สินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ให้บริการแก่ภาคชนบทเป็นส่วนใหญ่ และมีสินค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่เพียงบางประเภท เทศบาลเหล่านี้จึงต้องอาศัยบริการสินค้าซึ่งมีอยู่ในภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่ จากเทศบาลที่มีสินค้าที่มีระดับความเป็นเมืองสูง ซึ่งมีสินค้าประเภทนี้อยู่จำนวนมาก

ในระหว่างพ.ศ. 2513 - 2521 ร้านค้าในเขตเทศบาลมีอัตราเพิ่มร้อยละ 10.9 ต่อปี ร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่มีอัตราเพิ่มมากที่สุดร้อยละ 12.8 ต่อปี รองลงมาเป็นร้านค้าที่ให้บริการทั้งภาคเมืองและภาคชนบทร้อยละ 12.1 และร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคชนบทเป็นส่วนใหญ่ มีอัตราเพิ่มร้อยละ 5.7 ต่อปี มีรายละเอียดดังนี้ ร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมืองเป็นส่วนใหญ่ มีร้านค้าเกี่ยวกับการประกันภัยและเงินทุนมีอัตราเพิ่มมากที่สุดร้อยละ 19.9 ต่อปี รองลงมาเป็นร้านค้าเกี่ยวกับการบันเทิงและการศึกษาร้อยละ 15.8 ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเคหะสถานและโรงแรมมีอัตราเพิ่มเท่ากันร้อยละ 12.9 เคมีภัณฑ์และเวชภัณฑ์ร้อยละ 12.5 อาหารและเครื่องดื่มร้อยละ 11.4 กระดาษและผลิตภัณฑ์ร้อยละ 9.0 และเครื่องนุ่งห่มร้อยละ 6.3 ร้านค้าประเภทที่มีอัตราเพิ่มสูงโดยเฉพาะการประกันภัยและเงินทุน การบันเทิงและการศึกษา มีจำนวนเพิ่มมากในเทศบาลนคร เชียงใหม่เป็นส่วนใหญ่ ทำให้เทศบาลแห่งนี้มีสัดส่วนร้านค้าประเภทนี้เพิ่มมากกว่าเทศบาลอื่น เนื่องจากมีการขยายตัวของประชากรและเศรษฐกิจอย่างมาก และได้รับการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภาคเหนือ ส่วนเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มของร้านค้าประเภทนี้สูง ได้แก่ เทศบาลเมืองกำแพงเพชร เทศบาลเมืองน่าน เทศบาลเมืองแพร่ สำหรับเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำ (ไม่รวมเทศบาลตำบลศรีพนมมาศซึ่งไม่มีร้านค้าประเภทนี้) ได้แก่ เทศบาลเมืองชุมแสง เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเมืองอุทัยธานี เป็นต้น จะมีสัดส่วนของร้านค้าเพิ่มต่ำ เพราะมีข้อจำกัดทางการตลาด

ร้านค้าที่ให้บริการทั้งภาคเมืองและภาคชนบท มีร้านค้าเกี่ยวกับเครื่องจักรและบริษัท มีอัตราเพิ่มต่อปีมากที่สุดร้อยละ 14.1 รองลงมาคือ การก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์ร้อยละ 13.6 และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและการขนส่งร้อยละ 8.3 เทศบาลที่มีสัดส่วนร้านค้าประเภทนี้เพิ่ม

มากได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ และ เทศบาลเมืองลำปางซึ่งเป็นเทศบาลที่มีความสำคัญสำหรับสินค้าประเภทนี้ และเนื่องจากมีการขยายตัวของพื้นที่การเกษตรนี้ จึงมีความต้องการเครื่องจักร เครื่องทุนแรงทางการเกษตรเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันมีผลทำให้เศรษฐกิจของเทศบาลเติบโตมีการขยายตัวของชุมชน จึงมีความต้องการการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้น ส่วนเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มของร้านค้าประเภทนี้สูงได้แก่ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เทศบาลเมืองพะเยา เทศบาลตำบลหล่มสัก เทศบาลเมืองกำแพงเพชร เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำจะมีสัดส่วนของร้านค้าที่เพิ่มต่ำเช่นกัน ได้แก่ เทศบาลเมืองสวรรคโลก เทศบาลเมืองชุมแสง เทศบาลเมืองสุโขทัย เป็นต้น และร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคชนบทเป็นส่วนใหญ่ มีร้านค้าเกี่ยวกับผลผลิตและอุปกรณ์การเกษตร มีสัดส่วนเพิ่มมากในเทศบาลที่มีสัดส่วนร้านค้าประเภทนี้สูง คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลเมืองพิษณุโลก และมีอัตราเพิ่มสูงในเทศบาลเมืองกำแพงเพชร เทศบาลเมืองแพร่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองพิษณุโลก เนื่องจากเป็นศูนย์กลางของพื้นที่การเกษตรของภาคเหนือ ส่วนเทศบาลที่มีอัตราการเพิ่มต่ำ (ไม่รวมเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนและเทศบาลตำบลศรีพนมมาศซึ่งไม่มีร้านค้าประเภทนี้) และมีสัดส่วนที่เพิ่มต่ำได้แก่ เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เทศบาลเมืองสุโขทัย เทศบาลเมืองสวรรคโลก เป็นต้น

อัตราเพิ่มรวมของร้านค้าในเทศบาลแต่ละแห่ง มีลักษณะคล้ายกับอัตราเพิ่มของร้านค้าทั้ง 3 ประเภท โดยเทศบาลขนาดใหญ่ของภาคจะมีสัดส่วนของร้านค้าเพิ่มสูง เพราะมีความได้เปรียบทางการตลาด และมีอัตราเพิ่มในระดับปานกลาง เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่เพิ่มร้อยละ 11.0 ต่อปี เทศบาลเมืองนครสวรรค์ร้อยละ 8.8 เทศบาลเมืองพิษณุโลกร้อยละ 11.0 เทศบาลเมืองลำปางร้อยละ 7.7 เป็นต้น ส่วนเทศบาลอื่นซึ่งมีอัตราการเพิ่มสูงมาก แม้จะมีสัดส่วนที่เพิ่มต่ำ เนื่องจากมีจำนวนร้านค้าค้าในอดีต เมื่อมีจำนวนเพิ่มขึ้นทำให้อัตราเพิ่มสูงกว่าปกติ เช่น เทศบาลเมืองกำแพงเพชรร้อยละ 50.0 เทศบาลเมืองน่านร้อยละ 42.0 เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราร้อยละ 37.5 เป็นต้น เทศบาลที่มีอัตราเพิ่มสูงเหล่านี้ มีร้านค้าเพิ่มมากในประเภทเครื่องจักรและบริภัณฑ์ และการก่อสร้าง ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเคหะสถาน การประกันภัย



และเงินทุน เทศบาลนครเชียงใหม่ ยังคงมีจำนวนร้านค้าเพิ่มมากที่สุด จึงยังมีความสำคัญในด้านการค้าและบริการของภาค เทศบาลที่มีความล้าหลังรองลงมา ยังเป็นเทศบาลเมืองนครสวรรค์ และลำปาง เช่นเดิม สำหรับเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มของร้านค้าต่ำ โดยทั่วไปจะมีสัดส่วนที่เพิ่มต่ำเช่นเดียวกัน เช่น เทศบาลเมืองสวรรคโลก เพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 3.0 ต่อปี เทศบาลตำบลแม่สอดร้อยละ 3.8 เทศบาลเมืองชุมแสงร้อยละ 4.2 เป็นต้น เนื่องจากเป็นเทศบาลขนาดเล็ก จึงไม่สามารถขยายตลาดได้มาก (ตาราง 43 ในภาคผนวก)

### 3.5 ธนาคารพาณิชย์

ในพ.ศ. 2522 มีจำนวนธนาคารพาณิชย์อยู่ในอำเภอที่มีเทศบาลทั้งหมด 152 แห่ง มียอดเงินฝากรวมกัน 11,283 ล้านบาท และมียอดเงินให้กู้รวมกัน 9,150 ล้านบาท โดยทั่วไปอำเภอที่มีเทศบาลมีจำนวนธนาคารพาณิชย์มากกว่าอำเภอที่ไม่มีเทศบาลเมื่อเปรียบเทียบในจังหวัดเดียวกัน เพราะธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มีที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนที่สำคัญของจังหวัด อันเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>1</sup> สำหรับอำเภอที่มียอดเงินฝากสูง ได้แก่ อ.เมือง เชียงใหม่ มีจำนวน 2,724 ล้านบาท คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 24.1 ของเงินฝากทั้งหมดในอำเภอที่มีเทศบาล อ.เมืองนครสวรรค์ร้อยละ 10.9 อ.เมืองพิษณุโลกร้อยละ 8.1 และอ.เมืองลำปางร้อยละ 7.5 อำเภอเหล่านี้มีเทศบาลซึ่งเป็นศูนย์กลางที่สำคัญของภาคทั้งทางอุตสาหกรรม การค้าและบริการ และสาธารณสุขโภชนาการ มีประชากรอาศัยอยู่จำนวนมาก สำหรับอำเภอซึ่งมียอดเงินฝากต่ำ มีอยู่ 2 แห่งที่ไม่สามารถเปิดเผยตัวเลขเงินฝากคือ อ.เมืองแม่ฮ่องสอน และอ.ลับแล เนื่อง

<sup>1</sup> Regional Planning Mission to Thailand. United Nations, A Preliminary Survey on the Northern Region of Thailand (Bangkok : Economic Studies Division, 1970) , p.95.

จากอำเภอทั้งสองแห่งมีสำนักงานธนาคารต่ำกว่า 4 แห่ง และเป็นกฎของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ไม่เปิดเผยตัวเลขเงินในธนาคารพาณิชย์สำหรับอำเภอที่มีสำนักงานอยู่ต่ำกว่า 4 แห่ง อำเภอที่มียอดเงินฝากคำอื่น ๆ ได้แก่ อ.แม่สอดร้อยละ 1.3 อ.เมืองลำพูนร้อยละ 1.4 อ.เมืองน่านร้อยละ 1.8 อ.เมืองชุมแสง 1.9 อ.เมืองอุทัยธานีและอ.เมืองกำแพงเพชรร้อยละ 2.0 เป็นต้น อำเภอเหล่านี้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตเทศบาลต่ำกว่าอำเภอที่มีเทศบาลอื่น ๆ มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่กับการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ สำหรับสัดส่วนของเงินให้กู้ในอำเภอต่าง ๆ มีลักษณะเช่นเดียวกับเงินฝาก (ตาราง 44 ในภาคผนวก)

เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนของเงินให้กู้ต่อเงินฝาก (Loan Deposit Ratio) เพื่อพิจารณาลักษณะการหมุนเวียนของเงิน โดยถ้ามีอัตราส่วนใกล้เคียง แสดงถึงมีความต้องการเงินให้กู้สูง สำหรับอำเภอบางแห่งมีอัตราส่วนมากกว่าหนึ่ง แสดงว่ามีความต้องการเงินให้สูงมากจนจำนวนเงินฝากในท้องถิ่นไม่เพียงพอ ต้องนำเงินจากภายนอกมาทดแทน ส่วนใหญ่เนื่องจากการขยายตัวทางการเกษตรอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม<sup>1</sup> อำเภอซึ่งมีอัตราส่วนสูง ได้แก่ อ.สวรรคโลก อ.เมืองพะเยา อ.หล่มสัก อ.เมืองเชียงราย อ.เมืองกำแพงเพชร อ.เมืองอุตรดิตถ์ และอ.เมืองเชียงใหม่ สำหรับอำเภอที่มีอัตราส่วนต่ำ ได้แก่ อ.บางมูลนาก อ.ชุมแสง อ.เมืองอุทัยธานี และอ.แม่สอด เพราะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่ำ และมีการขยายตัวช้า

### 3.6 รายได้และรายจ่ายของเทศบาล

ก. รายได้ของเทศบาล ในพ.ศ 2521 เทศบาลในภาคเหนือมีรายได้รวมกันเป็นจำนวน 281,214,000 บาท เทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้หลักจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 59.4 ของจำนวนรายได้ทั้งหมด รองลงมาคือ เงินอุดหนุน

<sup>1</sup> ส่วนวิจัยฝ่ายวางแผนแห่งชาติ , ธนาคารทหารไทย , ภาวะเศรษฐกิจ การเงิน การธนาคาร จังหวัดลำปาง (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารทหารไทยจำกัด, 2523) หน้า 189-190.

ร้อยละ 26.4 และเป็นรายได้ด้านอื่น ประกอบด้วย รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค เทศพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ดอีกร้อยละ 14.2 เทศบาลซึ่งมีสัดส่วนรายได้ของเทศบาลมาก ได้แก่ เทศบาล นครเชียงใหม่ มีสัดส่วนร้อยละ 19.7 ของรายได้เทศบาลทั้งภาค - เทศบาลเมืองนครสวรรค์ร้อยละ 10.6 เทศบาลเมืองพิษณุโลกร้อยละ 9.4 และเทศบาลเมืองลำปางร้อยละ 8.3 และเทศบาลที่มีสัดส่วนรายได้ของเทศบาลน้อยได้แก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 0.8 เทศบาลตำบล ศรีพนมมาศร้อยละ 1.0 เทศบาลเมืองบางมูลนากและเทศบาลตำบลสะพานหินร้อยละ 1.9 เทศบาลเมืองคิงคองและเทศบาลเมืองน่านร้อยละ 2.0 เป็นต้น รายได้ของเทศบาลส่วนใหญ่มี ลักษณะที่แปรผันตามจำนวนประชากร และจำนวนกิจกรรมทาง เศรษฐกิจใน เทศบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็น อุตสาหกรรม และการค้าบริการ โดยเทศบาลที่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่มาก มีการรวมตัว ของกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการค้าจำนวนมาก จะเป็นเทศบาลที่มีรายได้สูงกว่าเทศบาลอื่น ๆ และเทศบาลที่มีประชากรอยู่น้อย มีจำนวนกิจกรรมการค้าและอุตสาหกรรมน้อย จะมีสัดส่วนของรายได้เทศบาลต่ำกว่าเทศบาลอื่น ๆ เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่มีที่มาจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ซึ่ง มีรายได้หลักจาก ภาษีโรงเรือน และภาษีล้อเลื่อน ภาษีเหล่านี้จะเก็บได้จำนวนมากเฉพาะพื้นที่ ที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมาก (ตาราง 45 ในภาคผนวก)

ในระหว่างพ.ศ. 2512 - 2521 รายได้ของเทศบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้น 174,472,000 บาท หรือเพิ่มในอัตราร้อยละ 18.2 ต่อปี เทศบาลที่มีอัตราเพิ่มสูง ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่สอด มีอัตราเพิ่มร้อยละ 37.5 ต่อปี เทศบาลตำบลหล่มสักร้อยละ 33.1 เทศบาลเมืองเขียงรายร้อยละ 30.1 เป็นต้น และเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำได้แก่ เทศบาลเมืองสวรรคโลก ร้อยละ 8.1 เทศบาลเมืองน่านร้อยละ 12.0 เทศบาลเมืองตากร้อยละ 12.1 เป็นต้น (ตาราง 47 ในภาคผนวก)

ข. รายจ่ายของเทศบาล ในพ.ศ. 2521 เทศบาลในภาคเหนือมีรายจ่ายรวมกัน เป็นจำนวน 246,883,000 บาท ประกอบด้วยรายจ่ายในด้านการชำระหนี้ เงินกู้และจ่ายตามข้อผูกพันร้อยละ 6.4 ของจำนวนเงินรายจ่ายในเทศบาลทั้งภาค เงินเดือนและค่าจ้างร้อยละ 47.0

ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เกี่ยวกับค่าใช้จ่าย วัสดุครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างร้อยละ 46.3 และเงินอุดหนุน ร้อยละ 0.3 สัดส่วนของรายจ่ายในเทศบาลแต่ละแห่งมีลักษณะ เช่นเดียวกับรายได้ของเทศบาล เทศบาลที่มีรายจ่ายในสัดส่วนสูงจะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีรายได้ในสัดส่วนที่สูงจากกิจกรรมทาง เศรษฐกิจในเขตเทศบาล มีจำนวนประชากรจำนวนมากจึงมีความต้องการบริการจากเทศบาลในด้าน ต่าง ๆ เช่น รักษาความสะอาด รักษาทางบกและทางน้ำ ป้องกันโรคติดต่อ การศึกษา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ จัดหาน้ำสะอาด ไฟฟ้าแสงสว่าง ฯลฯ เป็นจำนวนมาก และเทศบาลที่มีรายได้จำนวนมาก เท่านั้น จึงจะสามารถให้บริการแก่ประชากรได้อย่างครบถ้วนทุกด้าน เทศบาลที่มีสัดส่วนรายจ่าย สูง ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นสัดส่วนร้อยละ 21.4 ของรายจ่ายในเทศบาลทั้งหมดของภาค เทศบาลเมืองพิษณุโลกร้อยละ 8.7 เทศบาลเมืองลำปางร้อยละ 8.5 และ เทศบาลเมืองนคร สวรรค์ร้อยละ 7.8 ส่วนเทศบาลที่มีสัดส่วนของรายจ่ายต่ำ เป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีจำนวน ประชากรและมีรายได้จากกิจกรรมในเขตต่ำ เทศบาลเหล่านี้จะให้บริการได้เฉพาะบางประเภท ที่จำเป็นเท่านั้น เช่น การรักษาความสะอาด การจัดหาน้ำสะอาด การบำรุงรักษาเส้นทาง เพราะ มีงบประมาณจำกัด เทศบาลที่มีสัดส่วนรายจ่ายต่ำ ได้แก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 0.4 เทศบาลตำบลศรีพนมมาศร้อยละ 1.0 เทศบาลตำบลตะพานหินร้อยละ 1.7 เทศบาลเมืองบาง มูลนาร้อยละ 1.8 เป็นต้น (ตาราง 46 ในภาคผนวก)

ในระหว่าง พ.ศ. 2512 - 2521 รายจ่ายของเทศบาลในภาคเหนือเพิ่มขึ้น เป็นจำนวน 153,623,000 บาท มีอัตราเพิ่มต่อปีในอัตราที่เท่ากับรายได้ของเทศบาลคือ ร้อยละ 18.3 ต่อปี เทศบาลโดยทั่วไปจึงมีอัตราเพิ่มในลักษณะเดียวกับอัตราเพิ่มของรายได้ เทศบาลที่มี อัตราเพิ่มสูง ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่สอด มีอัตราร้อยละ 46.9 ต่อปี เทศบาลเมืองแพร่ร้อยละ 38.2 เทศบาลเมืองเชียงรายร้อยละ 34.5 เป็นต้น ส่วนเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำได้แก่ เทศบาล เมืองสวรรคโลกร้อยละ 2.9 เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 3.6 เทศบาลเมืองนครสวรรค์ ร้อยละ 6.6 เป็นต้น (ตาราง 47 ในภาคผนวก)

สภาพทาง เศรษฐกิจของเทศบาลสามารถศึกษาได้จากตัวแปรหลาย ๆ ด้าน แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านข้อมูล จึงทำการศึกษาเฉพาะตัวแปรที่มีข้อมูลอำนวยให้ โดยศึกษา เปรียบเทียบความสำคัญของเทศบาลจาก ผลิตภัณฑ์อำเภอ ภาษีอากร. แรงงานอุตสาหกรรม การค้า และบริการจำนวนเงินในธนาคารพาณิชย์ และรายได้และรายจ่ายของเทศบาล ตัวแปรแต่ละด้านได้ แสดงความแตกต่างของเทศบาลในเชิงเศรษฐกิจ ดังนี้คือ

1. ผลิตภัณฑ์อำเภอ เป็นตัวแปรที่แสดงภาวะเศรษฐกิจของเทศบาลอย่างกว้าง ๆ พิจารณาเปรียบเทียบจาก จำนวนผลิตภัณฑ์ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์ที่เปลี่ยนแปลง และอัตราเพิ่มต่อปี ผลิตภัณฑ์อำเภอถือเป็นตัวแทนของผลิตภัณฑ์ในระดับเทศบาลซึ่งไม่มีข้อมูลให้ศึกษา และได้จากการ แปลงค่าของผลิตภัณฑ์จังหวัด สัดส่วนของผลิตภัณฑ์อำเภอจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับสัดส่วน ของผลิตภัณฑ์จังหวัด คือ อำเภอที่มีเทศบาลซึ่งอยู่ในจังหวัด ที่มีสัดส่วน ผลิตภัณฑ์สูง จะมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์สูง เช่น อ.เมืองเชียงใหม่ อ.เมืองลำปาง อ.เมืองนครสวรรค์ เป็นต้น เพราะมีข้อได้เปรียบในด้านประชากร มีพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทางการ เกษตรได้เป็นจำนวนมาก มีจำนวนกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ที่ไม่ใช้การ เกษตรอยู่จำนวนมาก สำหรับอำเภอที่มีสัดส่วนของจำนวนผลิตภัณฑ์ต่ำ เช่น อ.เมืองแม่ฮ่องสอน อ.เมืองอุทัยธานี อ.ลับแล และอ.ชุมแสง เป็นอำเภอที่อยู่ในจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ต่ำ เพราะมีข้อจำกัดในด้าน ประชากร การใช้ที่ดินทางการเกษตรและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นที่ไม่ใช้การ เกษตรอยู่น้อย สำหรับสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ที่เปลี่ยนแปลง และอัตราเพิ่มต่อปี เป็นตัวแปรที่แสดงถึงลักษณะการ เติบโตทางการผลิตของแต่ละอำเภอซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของเทศบาล อำเภอที่มีอัตราเพิ่มสูงจะมีสัดส่วนของจำนวนผลิตภัณฑ์สูง โดยมีสัดส่วนเพิ่มมากในสาขาการผลิตอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช้การ เกษตร และการค้าบริการ ซึ่งมีโอกาสที่จะขยายตัวได้มากกว่าการ เกษตร และเป็น ส่วนที่รวมตัวกันมากในเขตชุมชน เช่น เขตเทศบาล อำเภอที่มีอัตราเพิ่มสูง ได้แก่ อ.เมืองอุตรดิตถ์ อ.เมืองเชียงราย อ.เมืองลับแล และอ.ตะพานหิน และอำเภอที่มีอัตราเพิ่มต่ำ ได้แก่ อ.เมืองนคร สวรรค์ อ.ชุมแสง อ.เมืองแม่ฮ่องสอน และอ.เมืองพิษณุโลก

2. ภาษีอากร เป็นตัวแปรอีกระดับหนึ่งแสดงภาวะทางเศรษฐกิจของเทศบาล ทางอ้อม เนื่องจากไม่มีข้อมูลภาษีอากร ที่เก็บเฉพาะเขตเทศบาล ในการพิจารณาเปรียบเทียบ ภาษีอากร เลือกรับพิจารณาจากจำนวน อัตราที่เปลี่ยนแปลงและอัตราเพิ่มต่อปี ภาษีส่วนใหญ่ เก็บได้จากเงินได้ส่วนบุคคลและการพาณิชย์ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในเขตเทศบาลและมีสัดส่วนของ เงินภาษีมากกว่าเงินได้บุคคลธรรมดา อำเภอที่มีเทศบาลที่มีกิจกรรมการค้าและบริการจำนวนมาก จึงมียอดเงินภาษีสูงกว่าอำเภออื่น ๆ เช่น อ. เมืองเชียงใหม่ อ. เมืองนครสวรรค์ อ. เมืองลำปาง และอ. เมืองพิษณุโลก และสำหรับอำเภอที่มีจำนวนกิจกรรมเกี่ยวกับการค้าและบริการอยู่น้อย มีประชากรต่ำ จะมียอดเงินภาษีต่ำ เช่น อ. สลับแล อ. ชุมแสง อ. บางมูลนาก อ. แม่สอด อ. เมือง แม่ฮ่องสอน เป็นต้น ในด้านสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินภาษี และอัตราเพิ่มต่อปี มีจำนวน เพิ่มในภาษีที่เก็บได้จากการพาณิชย์มากกว่าเงินได้บุคคลธรรมดา โดยเพิ่มมากในอำเภอที่มียอดภาษี เงินได้สูง ส่วนอำเภอที่มีจำนวนเพิ่มต่ำจะเป็นอำเภอที่มียอดภาษีเงินได้ต่ำ อำเภอที่มีอัตราเพิ่มสูง เป็นอำเภอที่การเพิ่มจำนวนประชากรมาก มีการขยายพื้นที่การเกษตร เช่น อ. เมืองกำแพงเพชร อ. เมืองพะเยา อ. หล่มสัก อ. บางมูลนาก และอ. เมืองสุโขทัย เป็นต้น ส่วนอำเภอที่มีอัตราเพิ่ม ต่ำจะมีอัตราการเติบโตของการผลิตต่ำ เช่น อ. เมืองน่าน อ. เมืองตาก อ. เมืองอุทัยธานี อ. เมืองพิษณุโลก เป็นต้น

3. แรงงานอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นการผลิตที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตร และเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมที่สำคัญ คือผลิตภัณฑ์จากไม้ และการแปรรูปผลผลิต การเกษตรให้เป็นผลิตภัณฑ์อาหาร ส่วนอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรเป็นวัตถุดิบ มีอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักร เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญ ในการเปรียบเทียบแรงงาน อุตสาหกรรม ระหว่างเทศบาลพิจารณาจาก จำนวนแรงงาน สัดส่วนที่เปลี่ยนแปลง และอัตราเพิ่ม ต่อปี เทศบาลที่มีแรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก เป็นเทศบาลที่มีประชากรจำนวนมาก มีแรงงานที่มีฝีมือ และมีตลาดขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมือง ลำปาง เป็นต้น โดยมีสัดส่วนของแรงงานอุตสาหกรรมอยู่มากทั้งในอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตร

และอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่ผลผลิตการเกษตร ส่วนเทศบาลที่มีแรงงานอุตสาหกรรมอยู่น้อย เช่น เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมืองพิจิตร และเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ เป็นเทศบาลที่มีประชากรจำกัด จึงทำให้มีจำนวนแรงงาน และตลาดจำกัด อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็น ประเภทที่ใช้วัตถุดิบทำผลผลิตการเกษตร สำหรับสัดส่วนของแรงงานที่เปลี่ยนแปลงจะมีจำนวนเพิ่ม มากในเทศบาลที่มีแรงงานอยู่มาก และมีอัตราเพิ่มสูงในเทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลตำบลหล่มสัก เทศบาลตำบลตะพานหิน อุตสาหกรรมที่มีแรงงานเพิ่มมาก คือ อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ และ อุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ ส่วนเทศบาลที่มีแรงงานเพิ่มในจำนวนน้อย จะมีอัตรา เพิ่มต่ำ เช่น เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมืองอุทัยธานี เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเมือง น่าน เป็นต้น เพราะมีข้อจำกัดทางจำนวนแรงงาน และการตลาด

4. การค้าและบริการ ส่วนใหญ่เป็นร้านค้าที่ให้บริการทั้งภาคเมืองและภาคชนบท มีในเทศบาลทุกแห่ง เพราะเป็นสินค้าพื้นฐานสำหรับเศรษฐกิจของภาค สินค้าที่มีอยู่มาก คือ การก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องจักรและบริการ ส่วนร้านค้าที่ให้บริการแก่ภาคเมือง เป็นส่วนใหญ่ มีอยู่มากในเทศบาลบางแห่งเท่านั้น สินค้าที่มีอยู่มากคือ ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเคหะสถาน ในการ เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างเทศบาลพิจารณาจาก จำนวนร้านค้า สัดส่วนที่เปลี่ยนแปลง และอัตราเพิ่มต่อปี เทศบาลที่มีจำนวนร้านค้าอยู่มากจะมีสินค้าหลายประเภท มีประชากรจำนวนมาก มีกิจกรรมด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมมากได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาล เมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองพิษณุโลก และเทศบาลเมืองลำปาง ส่วนเทศบาลที่จำนวนร้านค้าอยู่ น้อย เป็นเทศบาลที่มีประชากรต่ำ มีตลาดของร้านค้าจำกัด สินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทที่ให้บริการแก่ภาคชนบทเป็นส่วนใหญ่ และประเภทที่ให้บริการทั้งภาคเมือง และภาคชนบท ได้แก่ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมืองชุมแสง เทศบาลเมืองบางมูลนาก และเทศบาลตำบลตะพานหิน เป็นต้น สำหรับสัดส่วนที่เปลี่ยนแปลงของจำนวนร้านค้า มีลักษณะเช่นเดียวกับจำนวนร้านค้า คือมีมากในเทศบาลที่มีจำนวนร้านค้ามาก และมีจำนวนน้อยในเทศบาลที่มี จำนวนร้านค้าน้อย ร้านค้าที่เพิ่มมากเป็นร้านค้าเกี่ยวกับเครื่องจักรและบริการ การก่อสร้าง การประกันภัยและเงินทุน การบันเทิงและการศึกษา เทศบาลที่อัตราเพิ่มสูง เป็นเทศบาลที่อยู่ใน



เขตที่มีการขยายพื้นที่การเกษตร ทำให้มีกำลังซื้อเพิ่มขึ้น ได้แก่ เทศบาลเมืองกำแพงเพชร เทศบาลเมืองน่าน เทศบาลเมืองพิจิตร เป็นต้น ส่วนเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มต่ำ ได้แก่ เทศบาลเมืองสวรรคโลก เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเมืองชุมแสง เป็นต้น เนื่องจากมีจำนวนประชากรต่ำ จึงไม่สามารถขยายตลาดออกไปได้มาก

5. จำนวนเงินในธนาคารพาณิชย์ เป็นตัวแปรอีกด้านหนึ่งที่ต้องใช้ข้อมูลในระดับอำเภอ เพราะไม่มีการแยกจำนวนเงินของในเขตเทศบาลเอาไว้ ที่ตั้งของธนาคารโดยทั่วไปจะอยู่ในเขตชุมชนหนาแน่น เกิดความสะดวกในการติดต่อ ส่วนใหญ่จึงอยู่ในเขตเทศบาล ในการเปรียบเทียบพิจารณาจาก จำนวนเงินฝาก จำนวนเงินให้กู้ และอัตราส่วนเงินให้กู้ต่อเงินฝาก (Loan Deposit Ratio) อำเภอที่มีเทศบาลซึ่งมีจำนวนเงินฝากและจำนวนเงินให้กู้สูง เป็นอำเภอที่มีเทศบาลซึ่งเป็นศูนย์กลางที่สำคัญของภาคทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ อ.เมืองเชียงใหม่ อ.เมืองนครสวรรค์ อ.เมืองพิษณุโลก และอ.เมืองลำปาง ส่วนอำเภอที่มียอดเงินฝากและเงินให้กู้ต่ำ เป็นอำเภอที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตเทศบาลต่ำ และมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจขึ้นกับการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ อ.เมืองแม่ฮ่องสอน อ.ลับแล อ.แม่สอด อ.เมืองลำพูน อ.เมืองน่าน อ.ชุมแสง เป็นต้น ในด้านอัตราส่วนเงินให้กู้ต่อเงินฝากมีอัตราส่วนสูงในเขตที่มีการขยายตัวทางการเกษตรของภาค จึงมีการระดมเงินทุนจำนวนมาก ได้แก่ อ.สวรรคโลก อ.เมืองพะเยา อ.หล่มสัก อ.เมืองเขียงราย อ.เมืองกำแพงเพชร อ.เมืองอุตรดิตถ์ และอ.เมืองเชียงใหม่ สำหรับอำเภอที่มีอัตราส่วนต่ำ เป็นเขตที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำ ได้แก่ อ.บางมูลนาก อ.ชุมแสง อ.เมืองอุทัยธานี และอ.แม่สอด

6. รายได้และรายจ่ายของเทศบาล เป็นตัวแปรที่แสดงภาวะทางเศรษฐกิจของเทศบาลอีกด้านหนึ่ง โดยพิจารณาจากจำนวน สัดส่วนที่เปลี่ยนแปลง และอัตราเพิ่มต่อปี รายได้ของเทศบาลมีที่มาจากภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ๆ เทศบาลส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ จึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางอย่างมาก และมีปริมาณในแต่ละปีไม่เท่ากัน ส่วนรายจ่ายของเทศบาลส่วนใหญ่ใช้ไปในด้านเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์



ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จึงมีจำนวนรายจ่ายที่ให้บริการแก่ประชากรที่แท้จริงจำกัด โดยทั่วไปสัดส่วนของจำนวนรายได้และรายจ่ายจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เทศบาลที่มีรายได้และรายจ่ายสูง เป็นเทศบาลที่มีประชากรอยู่มาก มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองพิษณุโลก และเทศบาลเมืองลำปาง ส่วนเทศบาลที่มีรายได้และรายจ่ายในสัดส่วนต่ำ เป็นเทศบาลที่จำนวนประชากรน้อย มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำกัด ได้แก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลตำบลตะพานหิน เทศบาลเมืองบางมูลนาก เป็นต้น สำหรับสัดส่วนของรายได้และรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลง มีลักษณะเช่นเดียวกับจำนวนรายได้และรายจ่าย ส่วนอัตราเพิ่มต่อปี มีลักษณะใกล้เคียงกันทั้งในรายได้และรายจ่าย เทศบาลที่มีอัตราเพิ่มในเรื่องหนึ่งสูงจึงมีอัตราเพิ่มในเรื่องหนึ่งสูงด้วย และเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มค่าในเรื่องหนึ่งจะมีอัตราเพิ่มค่าในเรื่องหนึ่งเช่นเดียวกัน เทศบาลที่มีอัตราเพิ่มสูงทั้งในรายได้และรายจ่ายของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลตำบลหล่มสัก และเทศบาลเมืองเขียงราย ส่วนเทศบาลที่มีอัตราเพิ่มค่า ได้แก่ เทศบาลเมืองสวรรคโลก เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน เทศบาลเมืองน่าน เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เป็นต้น

#### 4. สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นตัวแปรด้านหนึ่งประกอบในการเปรียบเทียบความสำคัญของเทศบาล สาธารณูปโภคบางส่วนได้กล่าวไปบ้างแล้วในเรื่องลักษณะกายภาพ ได้แก่ เส้นทางคมนาคมทางถนนและทางรถไฟ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่

##### 4.1 การประปา

เทศบาลทุกแห่งมีกิจการประปาให้บริการแก่ประชากร ส่วนใหญ่อยู่ในความดูแลของกรมโยธาธิการ (ปัจจุบันได้โอนมาอยู่กับการประปาภูมิภาค) ยกเว้นเทศบาลเมืองพิษณุโลก เทศบาลเมืองนครสวรรค์ เทศบาลเมืองชุมแสง เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ

และเทศบาล เมืองอุทัยธานี มีการประปาเป็นกิจการที่เทศบาลดำเนินการเอง การประปาส่วน  
ใหญ่มีแหล่งน้ำดิบจากแหล่งน้ำธรรมชาติ และมีผู้ใช้บริการส่วนใหญ่เป็นประเภทที่อยู่อาศัยมากกว่า  
กิจกรรมอื่น ๆ ปริมาณการใช้น้ำของเทศบาลแต่ละแห่งจึงแปรผันตามจำนวนประชากรคือ มีปริมาณ  
การใช้ในสัดส่วนที่สูง ในเทศบาลที่มีประชากรจำนวนมาก และมีปริมาณการใช้ในสัดส่วนที่ต่ำ ใน  
เทศบาลซึ่งมีประชากรน้อย ในพ.ศ. 2520 มีการใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลทั้งหมด 23,708  
พันลูกบาศก์เมตร เทศบาลที่มีสัดส่วนการใช้สูงของภาค ได้แก่ เทศบาลเมืองพิษณุโลก มีปริมาณ  
การใช้ 5,625 พันลูกบาศก์เมตร หรือเป็นอัตราส่วนร้อยละ 24.6 ของปริมาณทั้งหมด เทศบาล  
นครเชียงใหม่ร้อยละ 17.9 เทศบาลเมืองนครสวรรค์ร้อยละ 10.2 เป็นต้น ส่วนเทศบาลที่มี  
ปริมาณการใช้น้ำประปาต่ำ ได้แก่ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เป็นจำนวน 64 พันลูกบาศก์เมตร  
หรือร้อยละ 0.3 เทศบาลเมืองชุมแสงร้อยละ 0.5 เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 0.7  
เทศบาลเมืองบางมูลนากร้อยละ 0.9 เป็นต้น (ตาราง 48 ในภาคผนวก)

#### 4.2 การไฟฟ้า

ภาคเหนือมีแหล่งผลิตไฟฟ้าขนาดใหญ่ 2 แห่งคือ เขื่อนภูมิพลในจังหวัดตาก  
และเขื่อนสิริกิติ์ในจังหวัดอุตรดิตถ์ ผลิตรกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำและจ่ายไปสู่จังหวัดต่าง ๆ ทั้ง  
ในภาคเหนือและภาคอื่น ๆ กิจการไฟฟ้ามีข้อมูลแต่ในระดับอำเภอ จึงใช้ข้อมูลของอำเภอที่มีเทศ  
บาลเป็นข้อมูลในการศึกษา กิจการไฟฟ้าจะมีประเภทผู้ใช้บริการมากกว่ากิจการประปา เนื่องจาก  
ต้องมีการลงทุนสูง ภาคเอกชนไม่สามารถจัดหาได้เอง จึงต้องอาศัยการบริการจากรัฐบาล ผู้ใช้  
บริการส่วนใหญ่ประกอบด้วยไฟฟ้านิติคือ ที่อยู่อาศัย ร้อยละ 38.4 ของปริมาณทั้งหมด ไฟประเภทธุรกิจ  
ต่าง ๆ ร้อยละ 56.4 และไฟฟ้าสำหรับกิจการประปา ไฟสาธารณะ และอื่น ๆ ร้อยละ 5.2  
ในพ.ศ. 2521 อำเภอที่มีเทศบาลมีปริมาณการใช้ไฟฟ้ารวมกันทั้งหมด 378,765 พันกิโลวัตต์ชั่วโมง  
อำเภอที่มีการใช้ไฟฟ้าในสัดส่วนสูง จึงเป็นอำเภอที่มีเทศบาลซึ่งมีประชากรจำนวนมาก มีกิจกรรม  
ทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ทั้งอุตสาหกรรม การค้า และบริการ เช่น อ.เมืองเชียงใหม่ มีปริมาณ  
การใช้ 101,258 พันกิโลวัตต์ชั่วโมง หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.7 ของปริมาณทั้งหมด

อ.เมืองนครสวรรค์ และอ.เมืองพิษณุโลกร้อยละ 12.6 อ.เมืองลำปางร้อยละ 10.4 เป็นต้น ส่วนอำเภอที่มีปริมาณการใช้ไฟฟ้าในสัดส่วนต่ำ เป็นอำเภอที่มีเทศบาลขนาดเล็ก มีประชากรและกิจกรรมในเขตอยู่น้อย ได้แก่ อ.ลับแล มีปริมาณ 971 พันกิโลวัตต์ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของปริมาณทั้งหมด อ.เมืองแม่ฮ่องสอนร้อยละ 0.3 อ.บางมุกนาร้อยละ :0.7 อ.สวรรคโลก ร้อยละ 1.1 เป็นต้น (ตาราง 49 ในภาคผนวก)

#### 4.3 สาธารณสุข

ในเขตเทศบาลของภาคเหนือมีสำนักงานสาธารณสุขอยู่ 4 ประเภทคือ โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลจังหวัด โรงพยาบาลอำเภอ และสถานีอนามัย<sup>1</sup> มีจำนวนดังนี้ คือ โรงพยาบาลศูนย์ 3 แห่ง โรงพยาบาลจังหวัด 15 แห่ง โรงพยาบาลอำเภอ 4 แห่ง

<sup>1</sup> สำนักงานสาธารณสุข 4 ประเภทประกอบด้วย

1. โรงพยาบาลศูนย์ เป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่ในจังหวัดสำคัญที่มีประชากรจำนวนมาก เป็นโรงพยาบาลที่มีสมรรถภาพทางวิชาการสูง มีแผนกวิชาต่าง ๆ ครบถ้วน มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทุกสาขา และมีเครื่องมือเครื่องใช้ทางวิชาการสมบูรณ์ทั้งในด้านรักษาพยาบาล และชันสูตรโรค เป็นโรงพยาบาลซึ่งทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงในการฝึกอบรมแพทย์และเจ้าหน้าที่วิชาการ (Training Center) แก่โรงพยาบาลอื่น ๆ มีขนาดเตียงตั้งแต่ 200 เตียงขึ้นไป
2. โรงพยาบาลจังหวัด เป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ มีจำนวนเตียงเกินกว่า 60 เตียงขึ้นไป
3. โรงพยาบาลอำเภอ เป็นโรงพยาบาลขนาดเล็ก มีจำนวนเตียงต่ำกว่า 60 เตียง
4. สถานีอนามัย เป็นสถานพยาบาลขนาดเล็ก ไม่มีแพทย์ประจำเหมือนกับโรงพยาบาลทั่วไป มีแต่พยาบาลหรือพนักงานอนามัย หรือพนักงานผดุงครรภ์ประจำ เพื่อให้คำแนะนำและให้บริการสาธารณสุขเบื้องต้น

และสถานีอนามัย 2 แห่ง (ตาราง 50 ในภาคผนวก) นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลของคณะ แพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ และสถานพยาบาลของเอกชนในเทศบาลบางแห่งซึ่ง ประชากรจำนวนมาก เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองลำปาง เทศบาลเมืองเชียงราย เป็นต้น ในพ.ศ. 2522 มีจำนวนแพทย์ทั้งในส่วนของรัฐและเอกชนรวมกัน 657 คน พยาบาล 1,745 คนและเตียง 9,019 เตียง อัตราส่วนของแพทย์ พยาบาล และเตียงต่อประชากรใน เขตเทศบาลทั้งภาคเป็น 969:365:71 ในรายเทศบาล เทศบาลนครเชียงใหม่มีอัตราส่วนทาง สาธารณสุขที่ดีที่สุด คือ มีอัตราส่วน 329:189:40 เนื่องจากมีสถานพยาบาลในภาคเอกชนและ รัฐบาลจำนวนมากรองลงมา คือ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน มีอัตราส่วน 774:201:49 เทศบาล เมืองแพร่ มีอัตราส่วน 862:254:40 เทศบาลเมืองพิษณุโลก มีอัตราส่วน 1,025:342:74 เป็นต้น สำหรับเทศบาลที่มีอัตราส่วนทางสาธารณสุขต่ำ เป็นเทศบาลที่มีสถานพยาบาลขนาดเล็ก ในระดับโรงพยาบาลอำเภอและสถานีอนามัยซึ่งมีบุคลากรทางการแพทย์ และอุปกรณ์จำกัดไม่เพียงพอ กับจำนวนประชากร ได้แก่ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ มีอัตราส่วน -:2070:- เทศบาลเมือง ชุมแสงอัตราส่วน 14,333:4,778 :- เทศบาลเมืองบางมูลนาก อัตราส่วน 5,566:2,226:1,113 เป็นต้น เทศบาลที่มีอัตราส่วนทางสาธารณสุขต่ำจึงให้บริการแก่ ประชากรในขีดจำกัด ประชากร ที่ต้องการบริการที่ดียิ่งต้องพึ่งบริการจากเทศบาลที่มีอัตราส่วนทางสาธารณสุขสูง (ตาราง 51 ในภาคผนวก)

#### 4.4 การศึกษา

เนื่องจากอัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียนของเทศบาลทุกแห่งมีความใกล้เคียงกัน เพราะกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาเอาไว้ โดยทั่วไปมีสัดส่วนของครูต่อนักเรียนเป็น 1:30 การศึกษาโดยการเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างครูและนักเรียน เพื่อวัดความแตกต่างทางการศึกษาในเขตเทศบาลจึงทำได้ไม่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงเลือกใช้จำนวนของสถานศึกษา โดยจำแนกตามระดับการศึกษา เป็นตัวแปรในการเปรียบเทียบความแตกต่างของการศึกษาในเขตเทศบาล

ในพ.ศ. 2520 มีสถานศึกษาในเขตเทศบาลทั้งหมด 436 แห่ง จำแนกเป็นระดับอนุบาล 82 แห่ง ระดับประถมศึกษา 152 แห่ง ระดับมัธยมศึกษา 155 แห่ง ระดับอาชีวศึกษา 45 แห่ง และระดับอุดมศึกษา 2 แห่ง ในเทศบาลนครเชียงใหม่ 1 แห่งและเทศบาลเมืองพิษณุโลก 1 แห่ง เทศบาลที่มีสถานศึกษาในระดับสูงตั้งแต่ระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา จะให้โอกาสในการศึกษาแก่ประชากรในเขตเทศบาล และพื้นที่ใกล้เคียงได้ดีกว่าเทศบาลซึ่งมีแต่สถานศึกษาในระดับเบื้องต้น เทศบาลที่มีจำนวนสถานศึกษาจำนวนมาก ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ มีสถานศึกษา 83 แห่ง มีจำนวนสถานศึกษาในทุกระดับสูงกว่าเทศบาลอื่น ๆ จึงสามารถให้บริการทางการศึกษาได้มากที่สุดของภาคเหนือ รองลงมาคือ เทศบาลเมืองลำปาง มีสถานศึกษา 42 แห่ง เทศบาลเมืองนครสวรรค์ 40 แห่ง และเทศบาลเมืองพิษณุโลก 31 แห่ง เป็นต้น ส่วนเทศบาลที่มีจำนวนสถานศึกษาอยู่น้อย เป็นเทศบาลขนาดเล็ก ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาระดับต่ำ เช่น เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ 2 แห่ง เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน 4 แห่ง เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเมืองบางมูลนาก และเทศบาลเมืองสวรรคโลกมีจำนวนเท่ากัน คือ 6 แห่ง เทศบาลเหล่านี้ต้องพึ่งการบริการการศึกษาระดับสูงจากเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีสถานศึกษาระดับสูงจำนวนมาก (ตาราง 52 ในภาคผนวก)

สาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการ ประกอบด้วย การประปา ไฟฟ้า สาธารณสุขและการศึกษา เป็นตัวแปรที่สะท้อนให้เห็นภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาล โดยมีลักษณะที่แปรตามจำนวนประชากร และสภาพเศรษฐกิจ เทศบาลที่มีจำนวนประชากรมาก และมีระดับเศรษฐกิจดีกว่าเทศบาลอื่น จะมีสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการในระดับที่ดีกว่าเทศบาลอื่น ๆ เช่นกัน เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองพิษณุโลก เทศบาลเมืองนครสวรรค์และเทศบาลเมืองลำปาง ส่วนเทศบาลที่มีจำนวนประชากรน้อยและมีระดับเศรษฐกิจต่ำ จะมีระดับการบริการทางสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการต่ำ ได้แก่ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เทศบาลเมืองบางมูลนาก เทศบาลตำบลหล่มสัก เทศบาลตำบลแม่สอด เทศบาลเมืองชุมแสง และเทศบาลเมืองสวรรคโลก