

บทที่ 1

บทนำ



1. ความเป็นมาของปัญหาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความแตกต่างระหว่าง เมืองกับ เมือง และ เมืองกับชนบทในด้าน เศรษฐกิจ และสังคม เป็นปัญหาที่สำคัญในการพัฒนาภาค ปัญหาที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากร กำลังคน และงบประมาณที่มีอยู่จำกัด เพื่อการพัฒนาประเทศ ยังไม่เหมาะสม โดยยังคงให้ความสำคัญต่อพื้นที่เมืองซึ่ง เป็นพื้นที่ส่วนน้อยของประเทศ และละเลยพื้นที่ชนบทซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ไป จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้ภาคเมืองได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างมาก และภาคชนบทอยู่ในลักษณะที่ล้าหลัง ภาคเมืองและชนบทมีความสัมพันธ์กันในแบบที่ภาคเมืองดึงดูดเอาทรัพยากร เงินทุน แรงงานชั้น สองและคนวัยหนุ่มสาว ไปจากภาคชนบท ภาคเมืองจึงมีอัตราการเติบโตสูงมากในขณะที่ภาคชนบททรุดโทรมลง เกิดความแตกต่างอย่างมากในสภาพความเป็นอยู่ ภาวะเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างคนที่อาศัยอยู่ในเมือง และชนบท และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น แนวทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาคือความไม่เสมอภาคดังกล่าว คือ การปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อภาคชนบทมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันต้องมีการจัดระบบ และหน้าที่ของเมืองให้มีประสิทธิภาพในการกระจายความเจริญไปสู่ภาคชนบท และส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบท เป็นไปอย่างเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

การแก้ไขปัญหาดังที่เสนอมานี้ ในขั้นต้นจึงต้องทำการศึกษาสภาพในปัจจุบัน และความเป็นมาในอดีตของภาคที่ต้องการจะพัฒนา ในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วยสภาพปัจจุบันและความเป็นมาในอดีตของภาคเมือง บทบาทหน้าที่ และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างภาคเมืองกับภาคเมือง และภาคเมืองกับภาคชนบท ในอีกด้านหนึ่งต้องศึกษาสภาพปัจจุบันและความเป็นมาในอดีตของภาคชนบท บทบาทและหน้าที่ และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างภาคชนบทกับภาคชนบท และภาคชนบทกับภาคเมือง เพื่อเป็นพื้นฐานของการวางแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหาคือ การศึกษาทั้งภาคเมืองและภาคชนบทรวมกันมีขอบเขตในการศึกษากว้างมาก และต้องการกำลังคน

และเวลาในการศึกษามากเช่นเดียวกัน เนื่องมาจากอุปสรรคดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถ จะทำการศึกษาในทั้งสองด้านได้เพียงลำพัง ผู้วิจัยจึงขอแยกทำการศึกษาด้านใดด้านหนึ่งอย่าง เดียวเพื่อลดขอบเขตของการศึกษาลง ในที่นี้จะขอทำการศึกษาแต่เฉพาะภาคเมือง เพราะมี พื้นที่ทำการศึกษาน้อยกว่าภาคชนบท และมีข้อมูลประกอบการศึกษามากพอสมควร อีกทั้งสามารถ ศึกษา ค้นคว้าสภาพเมือง รวมทั้งเปรียบเทียบทาลำดับความสำคัญ และหาลักษณะความสัมพันธ์ ระหว่างชุมชนเมืองได้อย่างละเอียด โดยเลือกเอาพื้นที่ชุมชนเมืองในภาคเหนือ เป็นตัวอย่างของ การศึกษา

ภาคเหนือมีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรมากเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศ แต่มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ต่ำที่สุดของประเทศ ใน พ.ศ. 2521 มีความหนาแน่น อยู่เพียง 54 คนต่อตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าอยู่จำนวนมาก เช่น แหล่งแร่ ป่าไม้ แหล่งน้ำ ฯลฯ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่ทำให้มีการ อพยพเข้าสู่ภาคเหนือในอัตราสูง และจังหวัดในภาคเหนือมีการอพยพเข้าสู่สูงที่สุดของประเทศ เช่น กำแพงเพชร เพชรบูรณ์ เชียงราย เป็นต้น ผลจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร ทำให้มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย และเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาภาค เช่น ใน ภาคชนบท ประสบกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อการทำไม้ และขยายพื้นที่ทำกิน มีปัญหาการพัง ทลายของดินสูงเพราะใช้ประโยชน์จากที่ดินผิดประเภท ทำให้มีน้ำท่วมรุนแรงอย่างรุนแรงในฤดู ฝน และขาดแคลนน้ำใช้เพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง ฯลฯ ส่วนในภาคเมือง เกิดมีชุมชนขนาด เล็กขึ้นจำนวนมากในพื้นที่ต่าง ๆ และมีชุมชนขนาดใหญ่ซึ่งมีขนาดและระดับทางเศรษฐกิจสังคม ที่แตกต่างจากชุมชนขนาดเล็กอย่างมาก ระบบชุมชนที่มีอยู่จึงไม่สามารถให้บริการแก่ภาคชนบท ได้อย่างเพียงพอ ชุมชนขนาดใหญ่ต้องรับภาระในการบริการสูง ฯลฯ ในการแก้ไขปัญหาของ ภาคควรทำไปพร้อมกันทั้ง 2 ด้าน ในส่วนของภาคเมือง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ภาคเหนือมีข้อได้เปรียบกว่าภาคอื่น เพราะเป็นภาคเดียวที่มีชุมชนเมือง (เทศบาล) อยู่ครบทุก ประเภท ประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในการศึกษาจึงมุ่งที่ จะหาประโยชน์จากชุมชนเทศบาลที่มีอยู่ เพื่อการแก้ไขปัญหาของภาคโดยเริ่มจากการทาลำดับ ความสำคัญของเทศบาล หน้าที่ และลักษณะความสัมพันธ์ โดยหวังว่าผลของการศึกษาจะเป็น

พื้นฐานในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นแนวทางในการพัฒนาภาค และเป็นตัวอย่างของการศึกษา สำหรับหัวข้อนี้ สำหรับการพัฒนารวมชนเมืองในภูมิภาคอื่นของประเทศต่อไป

2. วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

- 2.1 ศึกษาลักษณะทั่วไปทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของเทศบาลแต่ละแห่ง
- 2.2 จัดลำดับความสำคัญของเทศบาลแต่ละแห่ง ตามลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
- 2.3 หาแนวทางในการพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาภาคในอนาคต

3. สมมุติฐาน

" ลักษณะความสำคัญทางเศรษฐกิจ และลักษณะความสำคัญทางสังคมของ เทศบาล จะมีลักษณะแปรตามกัน "

4. วิธีดำเนินการวิจัย

- 4.1 ศึกษา ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารของทางราชการ และจากหนังสือและเอกสาร ในห้องสมุด
- 4.2 นำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้ามาทำการวิเคราะห์ และเปรียบเทียบเพื่อหาลำดับความสำคัญของเทศบาล
- 4.3 แสดงผลการวิจัยในรูปของการบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

5. แหล่งที่มาของข้อมูล

เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านเวลาและงบประมาณ ประกอบกับพื้นที่ในการวิจัยมีขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถทำการศึกษาในภาคสนามได้ ในการวิจัยจึงต้องใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ทั้งหมด โดยมีแหล่งที่มาของข้อมูลดังนี้

- 5.1 กองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- 5.2 กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
- 5.3 กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- 5.4 กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
- 5.5 กองทะเบียนภูมิภาค กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์
- 5.6 ส่วนกำกับและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 5.7 กองโรงพยาบาลภูมิภาค กองสาธารณสุขภูมิภาค กระทรวงสาธารณสุข
- 5.8 การไฟฟ้าภูมิภาค
- 5.9 กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย
- 5.10 กองการศึกษาพิเศษ (อนุบาล) กองการประถมศึกษา กองการมัธยมศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
- 5.11 กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 5.12 การรถไฟแห่งประเทศไทย
- 5.13 ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย
- 5.14 ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- 5.15 ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
- 5.16 หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 5.17 ห้องสมุดบริติช เคาน์ซิล (British Council Library)

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 6.1 ผลของการวิจัยจะแสดงถึงความสำคัญของเทศบาลในปัจจุบัน ทางด้าน
กายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
- 6.2 ผลของการวิจัยจะเป็นพื้นฐานในการวางแผน สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ของ
รัฐ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาภาคในอนาคต

6.3 ผลของการวิจัยจะเป็นสิ่งที่กระตุ้น และ เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ในการพิจารณาบทบาทและความสำคัญของเทศบาลในด้านผังเมืองเพิ่มขึ้น เพื่อประกอบกับการพิจารณาในด้านอื่น ๆ ในการวางแผนพัฒนาครั้งต่อไป

7. ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการวิจัยมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผลการวิจัยมีโอกาสที่จะคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงบ้าง ข้อจำกัดเหล่านี้ได้แก่

7.1 ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยมีอยู่ไม่ครบทุกด้าน โดยเฉพาะในด้านการเปลี่ยนแปลง และข้อมูลที่มีอยู่เป็นข้อมูลที่แตกต่างกันทั้งในด้านพื้นที่และช่วงเวลา ในด้านพื้นที่ มีทั้งข้อมูลในระดับเทศบาล อำเภอ และจังหวัด และในด้านช่วงเวลา แม้จะกำหนดให้ปีพ.ศ.2521 เป็นปีฐานในการจัดลำดับความสำคัญของเทศบาล แต่ข้อมูลในบางด้านไม่มีข้อมูลของปี พ.ศ.2521 จึงต้องใช้ข้อมูลของปี พ.ศ. ที่ใกล้เคียง คือ ปี พ.ศ.2520 หรือปี พ.ศ.2522 เป็นตัวแทน

7.2 ข้อมูลที่ใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของเทศบาลทั้งหมด ได้มาจากหน่วยงานของรัฐ มักจะมีปัญหาในการจัดเก็บ และการบันทึกที่คลาดเคลื่อนไปจากสภาพที่เป็นจริง ซึ่งผู้วิจัยไม่สามารถตรวจสอบและแก้ไขได้ จึงต้องใช้ข้อมูลในลักษณะเดิม

8. คำจำกัดความ

ลักษณะทางเศรษฐกิจ หมายถึง ภาวะทางเศรษฐกิจของเทศบาล ซึ่งพิจารณาจากผลิตภัณฑ์อำเภอ ภาษีอากร แรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจการค้านิติบุคคล จำนวนเงินของธนาคารพาณิชย์ และรายได้รายจ่ายของเทศบาล

ลักษณะทางสังคม หมายถึง ภาวะทางด้านประชากร และสาธารณสุขปโภคสาธารณูปการ ซึ่งประกอบด้วย น้ำประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุข และการศึกษา