



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย มีลักษณะคล้ายกับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน คือมีปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างนครหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ ที่เป็นศูนย์กลางธุรกิจ การค้า การเงิน และการผลิตอุตสาหกรรมกับท้องถิ่นชนบท ซึ่งเป็นแหล่งเกษตรกรรม ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ดำเนินอยู่ในนครหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ ไม่ใคร่แพร่กระจายออกไปเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นในภูมิภาค (Economic Dualism) สำหรับความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยที่เห็นได้เด่นชัดก็คือ ระดับรายได้ต่อหัวประชากร โครงสร้างการประกอบอาชีพ มูลค่าการผลิต สัดส่วนของจำนวนประชากรในเขตเมือง อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ปรากฏให้เห็นชัดเมื่อพิจารณากรุงเทพมหานครเปรียบเทียบกับภูมิภาคหรือเมืองอื่น

ในอดีตที่ผ่านมา การขยายตัวของชุมชนเมืองของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากประชากรในชนบทยังคงสามารถขยายเนื้อที่เพาะปลูกได้ การอพยพเข้าเมืองจึงมีไม่มากแต่ในระยะหลังเนื้อที่เพาะปลูกในชนบทไม่สามารถขยายได้อีกแล้ว ซึ่งจะมีผลให้ประชากรในเขตชนบทอพยพเข้าสู่เมืองมากยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้ นอกจากนั้น ปัญหาการขยายชุมชนเมืองยังขาดความสมดุล มีเมืองขนาดใหญ่อยู่เพียงเมืองเดียว คือ กรุงเทพมหานคร และขนาดของกรุงเทพมหานครเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากร โตกว่าเมืองลำดับที่ 2 คือเมืองนครราชสีมาถึง 27 เท่า ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากโครงสร้าง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ มีลักษณะกระจุกอยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง โดยเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ เป็นศูนย์กลางการค้า การเงิน และการธนาคาร ทั้งมีบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคมอยู่ในมาตรฐานที่สูงกว่าเมืองอื่น จึงมีพลังดึงดูดทางเศรษฐกิจสูง มีผลให้ภาคและเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกรุงเทพมหานคร และยังเป็นแรงดึงดูดให้ประชากรจากชนบทตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานครอีกด้วย

เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานคร พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนา คือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้ถูกกำหนดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยมีประเด็นการพัฒนาที่มุ่งชลอการขยายตัวของประชากร ลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจและสนับสนุนให้เมืองในเขตปริมณฑลมีส่วนแบ่งเบาภาระของกรุงเทพมหานคร และกระจายความเจริญไป สู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาระบบเมืองมีความสมดุลยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลก็ยังคงมีปัญหาอีกมาก เพราะนอกจากกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีรูปแบบของโครงสร้างที่ชัดเจนที่จะสามารถนำไปปฏิบัติได้แล้ว ในปัจจุบันยังมีปัญหาเนื่องจากไม่มีการวางแผนที่เกาะ-เกี่ยวกันในระดับพื้นที่อีกด้วย ทำให้กรุงเทพมหานครแออัดยิ่งดัดตั้งมากขึ้น นอกจากนั้นเขตปริมณฑลเองก็ถูกกรุงเทพมหานครตักดวงทรัพยากรออกไปเรื่อย ๆ ทำให้เป้าหมายพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถกระจายความเจริญด้านการก่อสร้าง การพัฒนาเศรษฐกิจ แหล่งจ้างงาน ไปยังเมืองต่าง ๆ ในเขตปริมณฑล เพื่อช่วยแบ่งเบาปัญหาความคับคั่งแออัด และความเสื่อมโทรมของกรุงเทพมหานคร ทั้ง ๆ ที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล น่าจะมีบทบาทร่วมกันในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศได้ดีก็ตาม

การแก้ไขปัญหในระดับนโยบายมีประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กล่าวถึงถึง คือ เมืองศูนย์กลางต่าง ๆ ของปริมณฑลที่อยู่กระจายอยู่โดยรอบกรุงเทพมหานคร ต้องมีบทบาทร่วมอย่างสำคัญในการช่วยกระจาย แหล่งอุตสาหกรรมและกิจการที่ต้องจ้างแรงงานจำนวนมาก ออกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อชลอการขยายตัว และรับภาระด้านแรงงานของกรุงเทพมหานคร และมีส่วนให้การขยายตัวของเมืองชลอลง กระทั่งอยู่ในภาวะที่จะจัดบริการด้านสาธารณสุขูปโภค และการป้องกันน้ำท่วมและแผ่นดินทรุดให้ได้ทัน และยังสามารถควบคุมการขยายตัวของพื้นที่ด้วยวิธีการด้านผังเมือง โดยศูนย์กลางที่มีระดับการพัฒนาสูงในเขตปริมณฑลนี้จะเชื่อมโยงกับศูนย์กลางธุรกิจและการบริหารในกรุงเทพมหานคร โดยระบบขนส่งมวลชนระบบทางด่วนและอื่น ๆ อันเป็นระบบคมนาคมขนส่งที่ทันสมัยของมหานครในอนาคต อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิผลได้ จำเป็นต้องมีการศึกษาถึงขั้นรายละเอียดในทุกด้าน รวมทั้งการศึกษาเพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ของเมืองในพื้นที่เขตปริมณฑลด้วย การศึกษาดังนี้จะเน้นเฉพาะประเด็นการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของชุมชนเมืองที่จะทำหน้าที่สนับสนุนการชลอตัวของกรุงเทพ

มหานคร จะได้นำมาเป็นแนวทางพัฒนา ให้สามารถตอบสนองตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 ศึกษาลักษณะด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนเมือง ในพื้นที่เขตปริมณฑล

1.2.2 ศึกษาหน้าที่ (Function) วิวัฒนาการความสัมพันธ์ของหน้าที่ ระหว่างชุมชนเมืองด้วยกันในเขตปริมณฑล และในส่วนที่จะมีความสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานคร

1.2.3 เสนอแนะบทบาท (Role) ในอนาคตของชุมชนเมืองในพื้นที่เขต ปริมณฑล เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนในการพัฒนาชุมชน ในพื้นที่ เขตปริมณฑลที่สัมพันธ์กับการพัฒนากรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนา เมืองระดับชาติต่อไป

1.2.4 ประยุกต์ใช้ไมโครคอมพิวเตอร์* ช่วยวางแผนพัฒนาด้านพื้นที่ (Computer - Aided for Spatial Development Planning) โดยใช้ โปรแกรมสำเร็จรูป (Package Programs), dBASE III Plus, Microsoft Chart และโปรแกรมที่ได้พัฒนาขึ้นเองคือโปรแกรม PSA.PAS, ENTER.BAS, ZSCORE.PAS, CREATE.PAS, และ SSH.PAS

* เครื่องไมโครคอมพิวเตอร์ เป็นคอมพิวเตอร์ที่ใช้วงจรไมโครโปรเซสเซอร์ (Microprocessor Circuit) มาประกอบเข้าเป็นส่วน ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็น หน่วยประมวลผลกลาง (Central Processing Unit) ซึ่งได้พัฒนาขึ้นจากองค์ ประกอบที่ใหญ่โต ลดลงบรรจุในแผ่นเล็ก บางครั้งทำให้ไมโครคอมพิวเตอร์ มีชื่อ เรียกอีกชื่อว่า One-chip Computer

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเพื่อกำหนดการใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับบทบาทและหน้าที่ของชุมชนเมือง คือเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และสุขาภิบาลในเขตพื้นที่ศึกษา คือ เขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร 5 จังหวัด ได้แก่จังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และจังหวัดสมุทรสาคร

1.4 สมมติฐาน

1.4.1 แผนการพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาคมีผลต่อการชลอการเติบโตและลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร

1.4.2 บทบาทของกรุงเทพมหานคร จะลดแรงดึงดูดด้านประชากรเศรษฐกิจ และสังคมที่มีต่อเมืองและชนบททั่วประเทศ

1.4.3 รูปแบบการบริหาร การปกครองใหม่ของกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเป็นที่ยอมรับในระดับนโยบาย ซึ่งจะได้รับการพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในโอกาสต่อไป

1.4.4 พื้นที่เขตปริมณฑลจะต้องมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เป็นปฏิภาคโดยตรงกับการเติบโตของกรุงเทพมหานคร

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ของชุมชนเมือง

1.5.2 รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านลักษณะกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนเมือง ตลอดจนนโยบายพัฒนาเมืองเกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษา

1.5.3 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ศึกษา โดยใช้วิธี

การวิเคราะห์ด้านพื้นที่ วิธีการทางสถิติที่เหมาะสม โดยใช้ไมโครคอมพิวเตอร์ช่วย
คำนวณตามเทคนิคที่ต้องการ

1.5.4 เสนอผลการวิจัยในลักษณะ การบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และ
แผนที่

1.6 แหล่งที่มาของข้อมูล

1.6.1 ข้อมูลสถิติ และเอกสาร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กองประสานการพัฒนาเมือง กองโครงการพื้นฐาน กองบัญชี-
ประชาชาติ

กระทรวงมหาดไทย

สำนักผังเมือง กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมที่ดิน กรมโยธาธิการ
กองทะเบียน กองปกครองท้องถิ่น กองคลังส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานคร

กองผังเมือง

กระทรวงกลาโหม

กรมแผนที่ทหาร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ศูนย์สถิติการเกษตร กรมชลประ-
ทาน กรมพัฒนาที่ดิน

กระทรวงคมนาคม

กรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า กรมทางหลวง กรมอุตุนิยมวิทยา

รัฐวิสาหกิจ

การเคหะแห่งชาติ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค

การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การรถไฟแห่งประเทศไทย

หน่วยงานระดับท้องถิ่น

สำนักงานจังหวัดของจังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี
นครปฐม และจังหวัดสมุทรสาคร

สำนักงานเทศบาลของจังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี
นครปฐม และจังหวัดสมุทรสาคร

ที่ว่าการอำเภอที่เป็นที่ตั้งของที่ทำการสุขาภิบาล

ศูนย์ เอกสารและห้องสมุด

ศูนย์ เอกสารแห่งประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

ห้องสมุดภาควิชาวิศวกรรมคอมพิวเตอร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ห้องสมุดบริติช เคาน์ซิล

ห้องสมุดสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

1.6.2 แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ

1) แผนที่มาตราส่วน 1 : 5,000 หรือ 1 : 10,000 แสดงแนวเขตของชุมชนเมืองและบริเวณข้างเคียง จากสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยแผนที่สถิติ กองวิชาการสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2) แผนที่มาตราส่วน 1 : 50,000 แสดงความสัมพันธ์ของเมืองกับอำเภอ ตลอดจนจังหวัดที่ติดกัน แสดงให้เห็นลักษณะการใช้ที่ดิน ถนน ลำธาร และความสูงต่ำของพื้นที่ แผนที่ดังกล่าว ได้มาจากกรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมทางหลวง ฯลฯ

3) แผนที่มาตราส่วน 1 : 250,000 แสดงความสัมพันธ์ของตัวเมืองในพื้นที่ศึกษา คือ เขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นโครงข่ายถนน ทางรถไฟ เขตจังหวัด ที่ตั้งสนามบิน ที่ลุ่ม ป่าไม้ และลักษณะการใช้ที่ดิน แผนที่นี้ ได้มาจาก กรมแผนที่ทหาร กรมทางหลวง ฯลฯ

4) แผนที่อื่น ๆ มาตราส่วนต่าง ๆ จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมพัฒนาที่ดิน กรมทางหลวง กรมชลประทาน และกรมทรัพยากรธรณี ฯลฯ

5) ภาพถ่ายทางอากาศ แสดงจุดที่ตั้งและสภาพของชุมชนเมือง ตลอดจนพื้นที่พัฒนาแล้ว (Built-up Area) ของพื้นที่ศึกษาจากการเคหะแห่งชาติ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.7.1 ผลการวิจัยจะบ่งชี้ถึงหน้าที่ (Function) และบทบาทของชุมชนเมืองในพื้นที่เขตปริมณฑลตามแนวโน้มการพัฒนา (Development Trend) จากอดีตถึงปัจจุบัน

1.7.2 ผลการวิจัยจะสามารถกำหนดความเหมาะสมของการใช้ที่ดินและโครงข่าย ในพื้นที่เขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาเมืองตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

1.7.3 วิธีการประยุกต์ใช้เทคนิคในการวิจัย คาดว่าจะช่วยกระตุ้นให้หน่วยงาน ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ที่มีความสนใจด้านชุมชนเมือง และพื้นที่ภาค กรุงเทพมหานครและปริมณฑลหันมาให้ความสนใจ วิธีการ ขั้นตอน และเทคนิค รายละเอียดของการวิเคราะห์ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการกำหนดโครงสร้างการใช้ที่ดินและโครงข่ายเมืองที่เหมาะสมในภาพรวม

1.7.4 เป็นต้นแบบในการประยุกต์ใช้ไมโครคอมพิวเตอร์ ช่วยวิเคราะห์ การพัฒนาพื้นที่ทั้งระดับเมือง และภาค โดยประยุกต์ใช้ทั้งโปรแกรมสำเร็จรูปและ โปรแกรมที่ได้พัฒนาขึ้นเอง

1.8 คำจำกัดความ

หน้าที่ (Function) ของเมือง หมายถึงกิจกรรมหลักที่เป็นอยู่ในสภาวะปัจจุบันของเมือง โดยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น จะต้องสอดคล้องเชื่อมโยง (Linkage) กับสภาพกายภาพ โครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจและประชากรของแต่ละเมืองในพื้นที่เขตปริมณฑล

บทบาท (Role) หมายถึงกิจกรรมหลักของเมือง ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้อาจจะเพื่อตอบสนอง นโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการพัฒนารวมของภาครัฐและเอกชน หรืออาจจะเพื่อตอบสนองศักยภาพพื้นที่พัฒนาของพื้นที่ศึกษา โดยใช้กลยุทธ์เน้นการพัฒนาเมืองที่มีค่าพัฒนารวมในระดับสูงเป็นลำดับแรก โดยเสนอแนะบทบาทชุมชนเมืองให้สอดคล้องกับการกำหนดรูปแบบศักยภาพพื้นที่พัฒนาหลัก ด้านที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และศักยภาพพื้นที่พัฒนาด้านเกษตรกรรม

เมือง ชุมชนเมือง หมายถึง เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และสุขาภิบาล

พื้นที่เขตปริมณฑล พื้นที่เขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร หรือพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่เดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัดรอบกรุงเทพมหานคร ได้แก่จังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และจังหวัดสมุทรสาคร

1.9 ข้อจำกัดในการวิจัย

ข้อจำกัดของงานวิจัยส่วนใหญ่เกิดจากการใช้ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ ดังนี้

1.9.1 เป็นข้อมูลที่ไม่สม่ำเสมอแตกต่างกันในระดับพื้นที่ (Disaggregated Data) และช่วงเวลาจัดเก็บข้อมูลไม่ตรงกัน ซึ่งทำให้ความสอดคล้องของระบบข้อมูลน้อย และผลการวิเคราะห์ อาจจะคลาดเคลื่อนได้

1.9.2 ข้อมูลที่ใช้ ได้จากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมักมีปัญหาในการจัดเก็บ และการบันทึกที่อาจจะคลาดเคลื่อนจากสภาพที่เป็นจริง ซึ่งปัญหาประเด็นนี้ ผู้วิจัยไม่สามารถตรวจสอบ และแก้ไขได้

1.9.3 ข้อจำกัดในด้านระยะเวลาของการรวบรวมข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง ปี พ.ศ. 2517-2528 ก่อนและหลังปีดังกล่าว จะหาข้อมูลได้ยากมาก