

# บทที่ 1 บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลกันระหว่างเขตเมืองกับชนบทตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อ พ.ศ.2504-2509 เป็นต้นมา การบูรณะก่อสร้างทางหลวงสายต่างๆ ทั่วประเทศและการคมนาคมด้านอื่นๆ ได้ทำให้เกิดการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทไปสู่เขตเมืองมากขึ้น ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2510-2514 รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาที่จะตามมาจากการย้ายถิ่น ถึงแม้ว่าการย้ายถิ่นในขณะนั้นจะเป็นการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดใกล้เคียงและเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว จึงได้ทำให้เกิดนโยบายการวางแผนเพื่อขยายเขตเมืองในอนาคต รวมทั้งการสร้างศูนย์เมืองภายนอกกรุงเทพฯ และการสร้างศูนย์การค้า การบริการและการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในส่วนภูมิภาค ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2515-2519 ได้กำหนดนโยบายประชากร โดยเน้นการลดอัตราการเพิ่มของประชากรไปพร้อมกับ การตระหนักถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงมุ่งไปที่การปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทโดยการขยายโครงการไฟฟ้าชนบทออกไปรวมทั้งการกระจายบริการทางสาธารณสุขและการศึกษาออกไปยังท้องถื่นที่ขาดแคลนโดยทั่วถึง ในส่วนของเขตเมืองได้มีการปรับปรุงด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อให้ประชากรที่ยากจนในเมืองได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการสนับสนุนให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ไปดำเนินการในจังหวัดและภูมิภาคอื่นเพื่อเน้นการกระจายความเจริญไปยังภาคต่างๆ และเป็นการลดการย้ายถิ่นเข้ามากรุงเทพมหานคร รวมถึงการมีโครงการสำรวจทำเรื่อน้ำลึกเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลต่อการย้ายถิ่นของประชากรในอนาคตด้วย ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 รัฐบาลได้นำเอาปัญหาการว่างงาน ทั้งระดับภาคและระดับพื้นที่มาร่วมพิจารณาเพื่อจัดวางนโยบายและโครงการเกี่ยวกับการกระจายรายได้ ความแตกต่างในการผลิต และการกระจายอุตสาหกรรม และการจ้างงานจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ (เพ็ญพร ธีระสวัสดิ์ และภัตสร ติมานนท์, 2534 : 30-31) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 รัฐบาลได้จัดทำโครงการหลายโครงการเพื่อจะเปลี่ยนรูปแบบการย้ายถิ่นและการกระจายตัวของประชากรรวมถึงการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้ดีขึ้นมีสุขภาพอนามัยแข็งแรงและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ต่อไป โดยการจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต และจัดให้มีบริการพื้นฐานที่จำเป็นและทั่วถึงประชากรทุกคนที่อาศัยในชนบท แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 การดำเนินนโยบายต่างๆ ยังคงเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนๆ แต่เน้นเพิ่มขึ้น ในส่วนของการ

ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคเอกชนได้เข้ามาจับตลาดและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง และชุมชน(สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2533 : 9-11) ความพยายามในการสร้างเมืองเศรษฐกิจได้ทำให้ด้านหนึ่งกรุงเทพมหานครสามารถชะลอการย้ายถิ่นเข้ามาของประชากรจากชนบทอีกด้านหนึ่ง การย้ายถิ่นระหว่างภูมิภาคได้ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีประสิทธิภาพซึ่งต้องการเป็นผู้มีทักษะความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพ ทำให้มีรายได้ต่ำ ขาดความมั่นคงในการทำงานและยังไม่สามารถจะดำรงชีวิตในเขตเมืองได้ ก่อให้เกิดปัญหาสภาพคนยากจนในเมืองที่กำลังมีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้น(แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติฉบับที่ 7, 2539 : 151) ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเพื่อเพิ่มรายได้ของตนเองให้สามารถยังชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรมชนบทได้(แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติฉบับที่ 8, 2540 : 16)

ปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญด้านต่างๆ ได้เกิดวิกฤตขึ้นมีผลทำให้คนงานที่ทำงานอยู่ตามโรงงานอุตสาหกรรมบางส่วนต้องว่างงานเนื่องจากการขาดโรงงานทำให้เกิดการย้ายถิ่นเพื่อแหล่งงานใหม่ (Siamwalla, Ammar and Sobchokchai, Orapin,1998 : 28-29) ผู้ย้ายถิ่นจะต้องประเมินถึงความเป็นไปได้ของท้องถิ่นปลายทางที่เมื่อย้ายไปแล้วจะทำให้มีสภาพความเป็นอยู่ของชีวิตที่ดีขึ้น ในปี 2537 มีคนย้ายเข้าสู่เทศบาลเมืองนครปฐมจำนวน 5,560 คนและย้ายออก 9,201 คน ปี 2538 มีจำนวนคนย้ายเข้า 5,357 คนและย้ายออก 11,219 คน ปี 2539 มีจำนวนคนย้ายเข้า 7,034คนและย้ายออก 12,919 คน ปี 2540 มีจำนวนคนย้ายเข้า 7,482 คนและย้ายออก14,512 คน และในปี 2541 มีจำนวนคนย้ายเข้า 5,650 คนและย้ายออก 10,464 คน ในภาพรวมจะพบว่าผู้ย้ายออกมากกว่าย้ายเข้า อย่างไรก็ตามมีผู้ย้ายถิ่นบางส่วนที่ไม่ได้ทำการแจ้งย้ายเข้า-ออกอย่างถูกต้องและจากการสังเกตพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างยิ่งในรูปแบบการดำรงชีวิต ลักษณะการประกอบอาชีพ โดยมีกลุ่มผู้ย้ายถิ่นเข้ามาในบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองนครปฐม การเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นจึงมีความสนใจที่จะศึกษาคนกลุ่มนี้ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้ามาอยู่ใหม่ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดชุมชนเล็กๆ ในพื้นที่ที่เข้าไปอยู่อาศัย ข้อเท็จจริงที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงที่ตามมา

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาสาเหตุของการย้ายถิ่นของชาวชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าสู่เขตเทศบาลเมืองนครปฐมหลังวิกฤตเศรษฐกิจ
2. เพื่อศึกษากระบวนการย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเทศบาลเมืองนครปฐม
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของการย้ายถิ่นในเขตเทศบาลเมืองนครปฐม

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เห็นสาเหตุ กระบวนการ และผลกระทบของการย้ายถิ่นในเขตเทศบาลเมือง นครปฐม

2. เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการย้ายถิ่น

### 1.4 การเลือกพื้นที่เพื่อศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะรอบบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ซึ่งเป็นบริเวณที่มี การย้ายถิ่นเข้า และออกอย่างต่อเนื่อง จนทำให้เกิดชุมชนเล็ก ซึ่งเป็นชุมชนที่ผู้ย้ายถิ่นมารวมตัวกันตามสภาพความแตกต่างของผู้ย้ายถิ่นที่มีคนที่รู้จักมาอาศัยอยู่ก่อนแล้ว การขาดระเบียบกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่จะนำมาใช้กับผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปริมาณการย้ายถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ จนอาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการใช้ทรัพยากรสาธารณะเช่น น้ำ ไฟ และการบุกรุกเข้าไปตั้งเต็นท์เพื่ออยู่อาศัย บริเวณที่ส่วนบุคคล ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้มีความแตกต่างกันในหลายด้าน เช่น การประกอบอาชีพ อายุ ระยะเวลาการเข้ามาอยู่อาศัย ผู้ศึกษาจึงกำหนดเกณฑ์การเลือกโดยพิจารณาจากองค์ประกอบดังนี้

### 1.5 ประชากร ภูมิศึกษา และ วิธีในการเก็บข้อมูล

เนื่องจากรอบองค์พระปฐมเจดีย์เป็นบริเวณที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพแบบเร่ร่อน ประเภทต่างๆ เช่น ขอดานและคนเลี้ยงช้างในจำนวนที่มากขึ้นตลอดเวลา แต่ขาดการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลง ทำให้ขาดแผนการที่จะรองรับผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ โดยการแบ่งพื้นที่สำหรับผู้ย้ายถิ่นโดยเฉพาะ อีกทั้งผู้ย้ายถิ่นเองก็มิได้ทำประวัติไว้กับทางอำเภออย่างถูกต้อง จึงทำให้มีปัญหาในเรื่องการสุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนของประชากรที่แท้จริง ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ในการวิจัยเชิงปริมาณผู้วิจัยได้สำรวจประชากรผู้ย้ายถิ่นทั้งหมดในบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์โดยกำหนดว่าจะมี 100 คนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ 5 ข้อต่อไปนี้

1. ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน
2. ผู้ย้ายถิ่น ไม่ได้แจ้งย้ายถิ่นเข้ากับทางอำเภอและ ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน
3. ผู้ย้ายถิ่นประกอบอาชีพในบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์
4. ผู้ย้ายถิ่นมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
5. ผู้ย้ายถิ่นตั้งบ้านเรือนหรือ มีที่อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่สาธารณะ

จากนั้นผู้วิจัยได้ใช้แบบสำรวจสำรวจประชากรผู้ย้ายถิ่นจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมายัง

บริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ 100 คนแบบสำรวจมีคำถามแบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลส่วนตัวของผู้ย้ายถิ่นเช่น อายุ เพศ การศึกษา ภูมิลำเนาและอาชีพ

ส่วนที่ 2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ย้ายถิ่นมาสู่เขตเทศบาลเมืองนครปฐม เป็นการสอบถามเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างพื้นที่ดั้งเดิมและพื้นที่ปลายทางของผู้ย้ายถิ่นเพื่อให้เห็นความแตกต่างในการหารายได้ เช่น ความแห้งแล้งตามธรรมชาติทำให้ไม่สามารถเพาะปลูกหรือการไม่มีโรงงานหรือมีแหล่งอาชีพอื่นรองรับผู้ย้ายถิ่นในพื้นที่ นอกจากนี้การถามถึงจำนวนสมาชิกในครัวเรือนจะทำให้เห็นความจำเป็นในการมีงานทำเพื่อนำเงินส่งกลับไปให้สมาชิกที่เหลืออยู่ ในด้านกระบวนการย้ายถิ่นผู้ย้ายถิ่นอาจถูกชักจูงจากบุคคลที่รู้จัก เช่น ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือคนในพื้นที่เดียวกัน โดยการบอกเล่าประสบการณ์ที่ได้รับจากถิ่นใหม่แล้วทำให้เกิดความรู้สึกว่าจะได้อยู่กับผู้ที่ตัวเองคุ้นเคย ซึ่งนำไปสู่การเกิดขึ้นของกลุ่มและเครือข่ายทางสังคมได้

ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาเพื่อให้ทราบข้อมูลที่เจาะลึกเกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิตของผู้ย้ายถิ่นในเมืองนครปฐม เช่น การใช้น้ำประปาและไฟฟ้า การหารายได้ สถานที่พบปะแลกเปลี่ยนข่าวสาร การส่งเงินกลับไปยังครอบครัวเดิมเป็นต้น สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพผู้วิจัยได้คัดเลือกกรณีศึกษาด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ให้ครอบคลุมความหลากหลายของคุณลักษณะผู้ย้ายถิ่นเช่น ความหลากหลายทางอาชีพ ถิ่นต้นทาง สถานภาพสมรส โดยคัดเลือกจำนวน 10 ครัวเรือนเป็นกรณีศึกษา โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการและสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกรณีศึกษา 10 รายตามข้อมูลต่างๆเช่น เหตุผลที่ตัดสินใจย้ายถิ่น ความคาดหวังในการย้ายถิ่น กระบวนการในการย้ายถิ่น(คนชักนำ) ชีวิตความเป็นอยู่ ฯลฯ รวมมีเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่เดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม 2543

## 1.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

จากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ในส่วนการวิจัยเชิงปริมาณผู้วิจัยได้วิเคราะห์และนำเสนอผลเป็นจำนวนร้อยละ ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ได้ตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาโดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า(triangulation) โดยมีวิธีการดังนี้คือ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) คือการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบคือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ซึ่งแหล่งที่มาจะพิจารณาในการตรวจสอบได้แก่แหล่งเวลา ซึ่งถ้าข้อมูลต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่ แหล่งสถานที่ ซึ่งถ้าข้อมูลต่างสถานที่กัน

จะเหมือนกันหรือไม่ และแหล่งบุคคล ซึ่งเป็นการตรวจสอบจากกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันมากกว่า  
หนึ่งคน ว่าข้อมูลที่ได้มาจะเหมือนกันหรือไม่ และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อ  
มูลต่างกันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น การใช้วิธีการสังเกต และการสอบถามพร้อมกันนั้น  
ก็ได้ในใช้การศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบด้วย ในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณได้  
ใช้วิธีการสร้างข้อสรุป กล่าวคือ เป็นการตีความข้อมูลหลังจากที่ได้พรรณามาโดยใช้วิธีการ  
วิเคราะห์แบบอุปนัย(analytic induction) (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2539 : 129-131) ซึ่งเป็นการสร้างข้อ  
สรุปข้อมูลจากรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็นและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูล  
โดยการศึกษากรณีศึกษา 10 ราย