

บทที่ 1

บทนำ



## ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเพิ่มจำนวนประชากร ตลอดจนความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีของประเทศได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนในทุกระดับ ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล เป็นจำนวนมาก เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งผลจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร ภายในเมืองต่าง ๆ นั้น ย่อมทำให้เกิดการขยายตัวของการใช้ที่ดินในเมืองนั้นตามไปด้วย และถ้าปล่อยให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทางหรือตามยถากรรม โดยปราศจากการเตรียมการวางแผน เพื่อรองรับการขยายตัวของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวแล้วนั้น ก็จะก่อให้เกิดปัญหาของเมืองในด้านต่าง ๆ ติดตามมาอย่างมากมาย เช่น ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม การจราจรติดขัด มลภาวะเป็นพิษ ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นตัวบั่นทอนประสิทธิภาพของเมือง ทำให้เมืองไม่สามารถทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบาทและหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทางอ้อมให้กับการพัฒนาประเทศโดยรวม จนถึงอาจทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ ตามเป้าหมายที่แผนชาติได้กำหนดไว้

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการเปิดตลาดการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกลุ่มประเทศในภูมิภาคอินโดจีน โดยมีเป้าหมายที่จะมุ่งส่งเสริม และพัฒนาชุมชนเมืองตามแนวชายแดน ให้มีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางการค้า การบริการ ตลอดจนการท่องเที่ยว ในลักษณะที่เป็นโครงข่ายเชื่อมโยงติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้เป็นเสมือนหนึ่งประตูการค้าที่เปิดออกไปสู่ตลาดในภูมิภาคอินโดจีน พร้อมทั้งทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยง และส่งผ่านความเจริญให้กระจายออกไปยังพื้นที่ชนบทใกล้เคียง โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการติดต่อทำการค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้าน ในหลายจุดที่มีพรมแดนติดต่อกัน อันได้แก่ กัมพูชาประชาธิปไตย สหภาพเมียนมาร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

เมืองหนองคาย เป็นชุมชนเมืองชายแดนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ทางด้านทิศเหนือของเมืองหนองคาย อยู่ติดกับกรุงเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน บริเวณเมืองหนองคายกับ กรุงเวียงจันทน์นี้ ได้มีการติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน นับเป็นจุดที่มีกิจกรรมการค้า ขยายแดนที่สำคัญจุดหนึ่งของไทย แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การค้าตามแนวชายแดนระหว่างเมือง หนองคายกับนครเวียงจันทน์จะต้องพบกับอุปสรรคที่สำคัญ อันได้แก่ ความแตกต่างในเรื่องของระบบ การปกครอง ซึ่งนโยบายของลาวในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาค่อนข้างที่จะปิดประเทศ โดยลาวเพิ่งจะมีนโยบายเปิดประเทศค้าขายกับไทย และประเทศอื่น ๆ อย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2531 นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ แม่น้ำโขง ซึ่งเป็นเส้นกั้นพรมแดนธรรมชาติในช่วงระยะเวลาที่ ผ่านมา การค้าระหว่างเมืองหนองคายกับกรุงเวียงจันทน์ ต้องอาศัยการขนส่งทางน้ำเป็นหลัก ซึ่งไม่ได้ ได้รับความสะดวก หรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ได้ส่งผลทำให้กิจกรรมการค้าระหว่างไทยกับ ประเทศลาวนี้ ลดบทบาทลงกว่าที่ควรจะเป็น

จากความสำเร็จในด้านที่ตั้งของเมืองหนองคาย ในการที่จะเป็นเหมือนประตูการค้าที่ เปิดออกไปสู่ตลาดการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคอินโดจีน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติฉบับที่ 7 และนโยบายการเปิดประตูการค้าทั้งของรัฐบาลไทยและลาว โครงการก่อสร้างสะพาน มิตรภาพ เชื่อมสองฝั่งแม่น้ำโขงจึงเกิดขึ้น เพื่อส่งเสริมและตอบสนองกิจกรรมการค้าชายแดนไทย กับประเทศลาว ซึ่งนับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ให้มีการติดต่อกันได้โดยสะดวก รวดเร็วและมี ประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น แทนที่จะใช้การขนส่งทางน้ำเพียงอย่างเดียวเหมือนอย่างแต่ก่อน

โครงการก่อสร้างสะพาน มิตรภาพ เชื่อมสองฝั่งแม่น้ำโขงนี้ เป็นโครงการความร่วมมือ กันระหว่างรัฐบาลของ 3 ประเทศ ได้แก่ ไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และออสเตรเลีย สะพานแห่งนี้มีเชิงสะพานฝั่งไทยอยู่ที่ บ้านจอมมณี อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ส่วนเชิงสะพานฝั่ง ลาวอยู่บริเวณ ท่านาแล้ง แขวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว โดยสาเหตุที่ได้มีการเลือกให้มีการก่อสร้าง สะพานบริเวณนี้ เนื่องจากว่า ข้อมูลภาพรวมเกี่ยวกับการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศ ไม่ ว่าจะเป็นระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวเอง หรือการส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อไปยังประเทศที่สาม ล้วนใช้เส้นทางนี้เป็นหลักมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ลักษณะการออกแบบตัวสะพาน ได้จัดให้มีเกาะกลาง



เพื่อเตรียมไว้สำหรับวางรางรถไฟต่อไปในอนาคต รัฐบาลออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ฯ กับการก่อสร้างตัวสะพานเป็นเงินทั้งสิ้น 32 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือประมาณ 630 ล้านบาท โดยที่ฝ่ายไทยและลาวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในส่วนประเทศของตน เช่น ค่าก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการควบคุมการเดินทางผ่านแดนของประชาชนในบริเวณชายแดน รวมทั้งค่าก่อสร้างถนนจากตัวสะพานไปยังทางหลวงของประเทศ ซึ่งในการนี้ฝ่ายไทยต้องจ่ายเงินสมทบในโครงการนี้ ประมาณ 421 ล้านบาท

สะพานแห่งนี้ เมื่อสร้างแล้วเสร็จ จะกลายเป็นสะพานแห่งแรกในประวัติศาสตร์ของแม่น้ำโขง สิ่งทีลาวจะได้ก็คือ เส้นทางรถไฟสายแรกจากสถานีรถไฟเวียงจันทน์มายังหนองคาย และสามารถเชื่อมต่อมาถึงสถานีรถไฟหัวลำโพง ผ่านมาเลเซียไปจนกระทั่งถึงประเทศสิงคโปร์ ซึ่งทำให้ประเทศลาวมีเส้นการขนส่งโดยทางรถไฟเพิ่มขึ้นอีกนับพัน ๆ กิโลเมตร โดยอาศัยสถานีหัวลำโพงเป็นหลัก การก่อสร้างสะพานแห่งนี้จะเสร็จสมบูรณ์ประมาณกลางเดือน มีนาคม พ.ศ.2537 และเปิดใช้งานในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2537 โดยพิธีการเปิดใช้สะพานมิตรภาพแห่งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช แห่งราชอาณาจักรไทย จะทรงเสด็จเป็นองค์ประธานในพิธีการเปิดใช้สะพานอย่างเป็นทางการ

ผลของการเชื่อมโยงจากสะพาน มิตรภาพ ดังกล่าว จะทำให้พี่น้องสองฝั่งโขง ระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ได้เคลื่อนไหวไปมาหาสู่กันได้โดยสะดวก จากสิ่งต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเป็นสาเหตุหลักที่จะส่งผลกระทบต่อเมืองหนองคาย มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากมาย เกิดการขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นอย่างมากมาย นั้นหมายถึง การเป็นแหล่งงาน ที่ทำให้เกิดแรงดึงดูดประชากรให้ย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยอยู่ภายในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเติบโตในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ล้วนมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินภายในเมืองหนองคายเอง และพื้นที่ชนบทโดยรอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และถ้าปล่อยให้การขยายตัวของเมืองหนองคาย เป็นไปอย่างไร้ทิศทางหรือตามยถากรรมโดยไม่มีการเตรียมการวางแผนเพื่อรองรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวไว้แล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาของเมืองในด้านต่าง ๆ ติดตามมาอย่างมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการใช้ที่ดิน, ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน, ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม, ปัญหาการจราจรและปัญหามลภาวะเป็นพิษ เป็นต้น

## วัตถุประสงค์

การศึกษาเพื่อหาแนวทาง หรือกลยุทธ์ในการวางแผนพัฒนาเมืองหนองคาย เพื่อเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน อันเป็นผลมาจากกลไกนโยบายการเปิดประตูการค้าของรัฐบาล และผลกระทบจากการก่อสร้างสะพานมิตรภาพ

## สมมุติฐาน

เมืองหนองคาย ดำรงบทบาทและหน้าที่ในการเป็นประตูการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งการติดต่อค้าขายกันในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นโยบายของลาวค่อนข้างที่จะปิดประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างในเรื่องของระบอบการปกครอง ประกอบกับความสะดวกในการขนส่งทางน้ำเพื่อข้ามแม่น้ำโขงนั้นมีน้อย โครงการสะพานมิตรภาพที่จะเชื่อมโยงพื้นที่สองฝั่งแม่น้ำโขง ให้มีการติดต่อกันได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น ด้วยนโยบายการเปิดประตูการค้าของไทย และการค่อย ๆ เปิดประเทศของทางฝ่ายลาว ด้วยนโยบายจินตนาการใหม่ เมื่อบวกกับสะพานมิตรภาพ ทำให้คาดการณ์ได้ว่า จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในเขตบริเวณเมืองหนองคายเป็นอย่างมาก

## ขอบเขตของการศึกษา

### ก. การศึกษาในเชิงพื้นที่

1. พื้นที่โดยรวมของเทศบาลเมืองหนองคาย
2. พื้นที่เขตผังเมืองรวมหนองคาย ตามเขตที่สำนักผังเมืองกำหนด

### ข. การศึกษาในเชิงเนื้อหา

1. การศึกษาถึงประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของเมือง สภาพต่าง ๆ ทางผังเมืองของเมืองหนองคายในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคมประชากร สภาพ

ทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการให้บริการในระบบโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของเมืองหนองคาย

2. การวิเคราะห์และประเมินผล ของนโยบายการเปิดประตูการค้าในภูมิภาคอินโดจีน การกระตุ้นและแรงตอบรับการลงทุนจากทั้งสองประเทศ เมื่อมีโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพ

3. การกำหนดแนวทาง หรือกลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองหนองคาย ทั้งในเขตพื้นที่เมืองหนองคายเดิม และพื้นที่เมืองที่จะเกิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมการวางแผน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ การเสริมสร้างระบบโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ตลอดจนการพิจารณาถึงผลกระทบและขีดความสามารถในการรองรับของสภาพทางผังเมืองต่าง ๆ ที่เมืองหนองคายมีอยู่

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาภาพรวมของปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งภายในเขตพื้นที่เมืองหนองคายเอง และพื้นที่ที่เกี่ยวข้องโดยรอบ ความเป็นมาของเมืองของเมืองหนองคาย บทบาทและหน้าที่ของเมืองหนองคายที่เกี่ยวข้องในระดับภาค สถานะการณ์และความเกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ตลอดจนการตั้งถิ่นฐานโดยรอบ และระดับเมืองในที่สุด

2. ศึกษาถึงสภาพปัจจัยแวดล้อมทางผังเมืองของเมืองหนองคายในปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็นสภาพทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร กายภาพและสิ่งแวดล้อม

3. ศึกษาสภาพทางผังเมืองของเมืองหนองคายในปัจจุบัน ในเรื่องของรูปแบบการใช้ที่ดินภายในเมือง ระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง และระบบโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ตลอดจนองค์ประกอบของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างไทยกับลาว ที่ได้ดำเนินการผ่านเมืองหนองคายในครั้งนี้

4. ศึกษาเพื่อให้เป็นผลบรรลุนโยบายการเปิดประตูการค้านี้ เมื่อมีโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพ เชื่อมระหว่างเมืองหนองคายกับกรุงเวียงจันทน์นครหลวงของประเทศลาวแล้ว จะชักจูงหรือเอื้ออำนวยให้เกิดโอกาสในการลงทุนได้อย่างไร หรือเกิดความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้ที่ดิน สภาพอาคาร ตลอดจนผลกระทบกับกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

5. ศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองหนองคาย ทั้งภายในบริเวณพื้นที่เมืองเก่าและในส่วนของพื้นที่เมืองที่จะขยายออกไปใหม่ เพื่อเตรียมการรองรับการขยายตัวของกิจกรรม ตลอดจนผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาเมือง ทั้งนี้โดยคำนึงถึง ผลกระทบและขีดจำกัดของสภาพแวดล้อมทางผังเมืองด้านต่าง ๆ ที่เมืองหนองคายมีอยู่ ตลอดจนความเป็นเอกภาพของเมือง

### ประโยชน์ของการศึกษา

1. เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นเมืองหนองคาย ทั้งในระดับเทศบาล และสุขาภิบาล ในการที่จะใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์ในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ต่อไป

2. ผลของการศึกษาเป็นประโยชน์ต่อวงการศึกษาด้านผังเมือง และกายภาพของเมืองโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนเมืองที่มีกิจกรรมการค้าขายตามแนวชายแดน หรือใช้เป็นแนวทางการศึกษา หรือตัวอย่างการศึกษา เมืองที่มีโครงสร้างในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับเมืองหนองคาย

### ข้อจำกัดในการทำวิทยานิพนธ์

1. การศึกษาแนวทางการพัฒนาเมืองหนองคาย เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับแผนในหลายระดับ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องยึดถือแนวทางการพัฒนาในระดับภาคและระดับจังหวัด เท่าที่ได้มีการจัดทำไว้แล้ว โดยหน่วยงานวางแผนของทางราชการ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาในระดับเมืองต่อไป

2. การศึกษาแนวทางการพัฒนาเมืองหนองคายนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ในหลายสาขาวิชาซึ่งจึงเป็นการยากที่ผู้วิจัยจะทำการศึกษาให้ละเอียดลึกซึ้งได้ในทุกสาขาวิชา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในบางสาขาวิชา ช่วยในการวิเคราะห์ และคาดประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ และการคาดประมาณจำนวนประชากร

3. เนื่องจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนบางอย่างของพื้นที่ศึกษา ยังมิได้มีการเก็บรวบรวมไว้อย่างครบถ้วน ข้อมูลบางอย่างอาจมีตัวแปรทำให้เบี่ยงเบนจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ หรือข้อมูลบางอย่างไม่ได้ทำการจัดเก็บในระยะเวลาที่ต่อเนื่องกันนานพอที่จะทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงจากอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันได้อย่างเด่นชัด ดังนั้น จึงทำให้ไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตได้อย่างแม่นยำ และไม่สามารถทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยแบบจำลอง (Model) ที่มีความซับซ้อนได้ เนื่องจากการขาดข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ในการวิเคราะห์หรือคาดการณ์บางอย่างจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการทางสถิติขั้นต้น โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และข้อมูลที่มีอยู่เป็นหลัก

4. ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์และคาดการณ์เมืองหนองคาย จะยึดถือข้อมูลในเขตเทศบาลเป็นตัวแทนที่จะแสดงถึงลักษณะของชุมชนเมืองหนองคายโดยรวม (ปัจจุบันนี้ชุมชนเมืองหนองคายได้ขยายตัวออกไปเกินขอบเขตของเทศบาล และกำลังจะมีการขยายเขตเทศบาลในอนาคตอันใกล้) ทั้งนี้เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานราชการยึดขอบเขตเทศบาลเป็นหลัก อย่างไรก็ตามผู้วิจัยก็จะได้ทำการศึกษาข้อมูลนอกเขตเทศบาลเมืองโดยรอบประกอบด้วย

5. ขอบเขตของพื้นที่ศึกษา ยึดถือตามขอบเขตที่ กองสำรวจ สำนักผังเมืองได้ทำการสำรวจเพื่อเตรียมการขยายเขตผังเมืองรวมไว้เป็นหลัก ซึ่งได้ครอบคลุมบริเวณกว้างขวางพอสมควรอยู่แล้ว

6. ด้วยความไม่แน่นอน และไม่แน่ชัดของนโยบายและแผน ฯ ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ในระดับชาติจนกระทั่งถึงในระดับท้องถิ่น ตลอดจนการแข่งขันของภาคเอกชน ซึ่งโดยทั่วไปมักจะคอยหาโอกาสหรือลู่ทางการลงทุน ตามแต่ที่สถานการณ์จะเอื้ออำนวยให้ โดยปราศจากทิศทางหรือเป้าหมายที่แน่ชัดจากแผน ฯ และโดยส่วนใหญ่ก็มักจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบกับเมืองเสมอ จากความไม่แน่นอนดังกล่าว จึงทำให้ยากต่อการที่จะทำการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ด้วยเหตุนี้ ในการวางแผนหรือกลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองหนองคายในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะยึดผลประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่นเมืองหนองคายเองเป็นหลัก