

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

การแยกพื้นที่จากจังหวัดเดิมออกมาตั้งเป็นจังหวัดใหม่ได้เกิดขึ้นมานานแล้ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งจังหวัดเพิ่มขึ้นมาถึง 6 จังหวัด ได้แก่ การตั้งจังหวัดยโสธรโดยแยกออกจากจังหวัดอุบลราชธานีในปี พ.ศ. 2515 การแยกจังหวัดพะเยาออกจากจังหวัดเชียงรายในปี พ.ศ. 2520 การจัดตั้งจังหวัดมุกดาหารขึ้นโดยแยกออกจากจังหวัดนครพนมในปี พ.ศ. 2525 และในปี พ.ศ. 2536 มีการจัดตั้งจังหวัดขึ้นพร้อมกันถึง 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว แยกมาจากจังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดอำนาจเจริญแยกมาจากจังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดหนองบัวลำภูแยกมาจากจังหวัดอุดรธานี

ในปัจจุบัน การแยกจังหวัดยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่มีการพูดถึงกันอยู่ทั่วไป เช่น กรณีการตั้งพื้นที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและพื้นที่โดยรอบให้เป็นนครสุวรรณภูมิ การแยกอำเภอเดชอุดมออกจากจังหวัดอุบลราชธานี การแยกอำเภอแม่สอดออกจากจังหวัดตาก การแยกอำเภอนครสวรรค์ออกจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์เพื่อตั้งเป็นจังหวัดไกลกังวล เป็นต้น จากกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น มีกระแสความเห็นมากมายทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย รวมทั้งการถกเถียงถึงความเหมาะสมและไม่เหมาะสมในการให้เหตุผลในการแยกและจัดตั้งจังหวัด ประเด็นที่น่าสนใจคือผลกระทบที่จะเกิดกับจังหวัดเดิมและจังหวัดที่ตั้งใหม่ โดยเฉพาะแง่เศรษฐกิจ

จากข่าวการแยกและจัดตั้งจังหวัดที่เกิดขึ้นทำให้ผู้วิจัยเกิดข้อสงสัยว่าการแยกพื้นที่ออกไปเป็นจังหวัดใหม่ จะส่งผลให้จังหวัดเดิมและจังหวัดใหม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ได้เกิดการเจริญเติบโตและพัฒนาในด้านเศรษฐกิจขึ้น หรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงเหตุผลและผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากการแยกและจัดตั้งจังหวัดที่ผ่านมา

จากการแยกและจัดตั้งจังหวัดใหม่ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 จวบจนปัจจุบันนี้ ผ่านมาเป็นระยะเวลายาวนานพอให้ศึกษา แต่การศึกษากการแยกและจัดตั้งจังหวัดในกรณีที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าว มีเพียงการศึกษาความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัดมุกดาหารหลังจากมีการจัดตั้งจังหวัดมุกดาหารขึ้นมา (เสนห์ นิยมไทย, 2529) และการศึกษาเกี่ยวกับการเติบโตของเมืองหนองบัวลำภูภายหลังการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ในปัจจุบันด้านพื้นที่และข้อจำกัดซึ่งมีผลต่อการเจริญเติบโตของเมืองรวมทั้งบทบาทของเมือง (พันธนิภา สวัสดิ์, 2545) ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงจะศึกษาการให้เหตุผลในการจัดตั้งจังหวัด การแยกและจัดตั้งจังหวัดที่ผ่านมา รวมทั้งผลการ

เปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ จากการแยกจังหวัดทั้ง 6 จังหวัด โดยทำการศึกษาในด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ในประเด็น (1) การเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (2) การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตของจังหวัด (3) การเปลี่ยนแปลงรายได้ต่อประชากรของจังหวัดเดิมที่ถูกแยกจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นใหม่เปรียบเทียบกับประเทศและภาค (4) ผลการวิเคราะห์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ (5) การเปลี่ยนแปลงด้านอุตสาหกรรม โดยพิจารณาจากฐานการผลิต เน้นการพิจารณาเปรียบเทียบก่อนและหลังการจัดตั้งจังหวัดทั้งจังหวัดที่ถูกจัดตั้งใหม่และจังหวัดเดิม รวมทั้งการเปรียบเทียบในระดับภูมิภาคและประเทศ

นอกจากนั้นผู้วิจัยได้ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร การแบ่งพื้นที่ในสัดส่วนของพื้นที่เมืองและพื้นที่เกษตร การเปลี่ยนแปลงด้านการเงินการคลัง รวมทั้งการแบ่งเขตการปกครองจากการแยกและจัดตั้งจังหวัด เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ว่าส่งผลและเกี่ยวเนื่องอย่างไรต่อผลที่เกิดทางด้านเศรษฐกิจจากการแยกและจัดตั้งจังหวัด

จากแนวคิดการแยกจังหวัดที่กำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาถึงผลการเปลี่ยนแปลงในเชิงเศรษฐกิจต่อพื้นที่หลังจากเกิดการจัดตั้งจังหวัดขึ้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการพิจารณาการจัดตั้งจังหวัดใหม่ ความเหมาะสมในเกณฑ์ที่ใช้ในปัจจุบัน รวมถึงผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อจังหวัดที่แยกและถูกแยกออกมา โดยต้องการวิเคราะห์ว่า การแยกและจัดตั้งจังหวัดที่เกิดขึ้นส่งผลดีในด้านเศรษฐกิจในพื้นที่หรือไม่และอย่างไร เพื่อหาคำตอบและเป็นแนวทางเพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาในการแยกและจัดตั้งจังหวัดใหม่ต่อไป

## 1.2 คำถามหลักของงานวิจัย

1. การแยกและจัดตั้งจังหวัดที่เกิดขึ้น มีการให้เหตุผล ขั้นตอนอย่างไร มีการให้ความสำคัญและพิจารณาศักยภาพของพื้นที่เพื่อให้เกิดผลทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหรือไม่
2. การแยกและจัดตั้งจังหวัดที่เกิดขึ้นส่งผลอย่างไรต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาการให้เหตุผลของการแยกและจัดตั้งจังหวัดที่เกิดขึ้น
2. ศึกษาขั้นตอนการแยกและจัดตั้งจังหวัด
3. วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ ที่เกิดจากการจัดตั้งจังหวัด และส่งผลต่อเศรษฐกิจในพื้นที่

4. ศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของพื้นที่จังหวัดเดิมและจังหวัดใหม่ ภายหลังจากการแยกและจัดตั้งจังหวัด

5. เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการแยกและจัดตั้งจังหวัดใหม่ในกรณีต่อไป

#### 1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

##### 1.4.1 รูปแบบงานวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยปริมาณและคุณภาพ แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ระดับ (1) การวิเคราะห์ระดับนโยบาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ (2) การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เช่น การพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด รายได้เฉลี่ยต่อประชากร การเปลี่ยนแปลงด้านอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ด้วยวิธีการวิเคราะห์อัตราส่วนที่ตั้ง (Location Quotient) และ การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและส่วนแบ่ง (Shift-Share Analysis) จากข้อมูลเชิงปริมาณ (3) การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ เช่น ด้านประชากร การแบ่งเขตการปกครอง การเงินการคลัง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยการวิเคราะห์เชิงปริมาณ จากข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อมูลงบประมาณจากสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ข้อมูลด้านประชากร จากการสำรวจสำมะโนประชากร ข้อมูลการเก็บภาษีของจังหวัด จากสมุดสถิติจังหวัด เป็นต้น

##### 1.4.2 ขอบเขตการศึกษา

###### 1.4.2.1 การเลือกพื้นที่ในการศึกษา

เนื่องจากการจัดตั้งจังหวัดทั้ง 6 ได้ผ่านมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จังหวัดแรกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 ทำให้การค้นหาและศึกษาข้อมูลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งแต่มีการจัดตั้งจังหวัดทำได้ยากมาก ดังนั้น ข้อจำกัดทางด้านข้อมูลจึงเป็นปัจจัยสำคัญมากในการเลือกกรณีศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้ ในระบบราชการจะไม่มีเก็บข้อมูลต่าง ๆ เช่น งบประมาณ แผนการพัฒนาจังหวัด การศึกษาต่าง ๆ ไว้เลยหลังจากผ่านช่วงเวลานั้นไปแล้ว โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังจากนั้น 10 ปี จะทำการทำลายเอกสารต่าง ๆ ทั้งหมด ในกรณีของจังหวัดยโสธรและพะเยา มีการจัดตั้งจังหวัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 และปีพ.ศ. 2520 ตามลำดับ ซึ่งผ่านมาถึง 30 ปี จึงไม่สามารถหาข้อมูลมาเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ได้ ส่วนการจัดตั้งจังหวัดมุกดาหาร ในปี พ.ศ. 2525 และการจัดตั้งจังหวัดขึ้นพร้อมกันถึง 3 จังหวัดในปี พ.ศ. 2536 คือจังหวัดสระแก้ว จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัด

หนองบัวลำภู ยังพอสามารถหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งจากข้อมูลเอกสารและจากการบอกเล่าของบุคคลผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ศึกษาและการวิเคราะห์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกกรณีตัวอย่างทั้งสี่จังหวัด เพื่อทำการศึกษา ได้แก่ มุกดาหาร สระแก้ว อ่างนาจเจริญ และหนองบัวลำภู กระนั้นก็ตามข้อจำกัดของข้อมูลยังคงมีอยู่ จึงทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดได้ในบางประเด็น

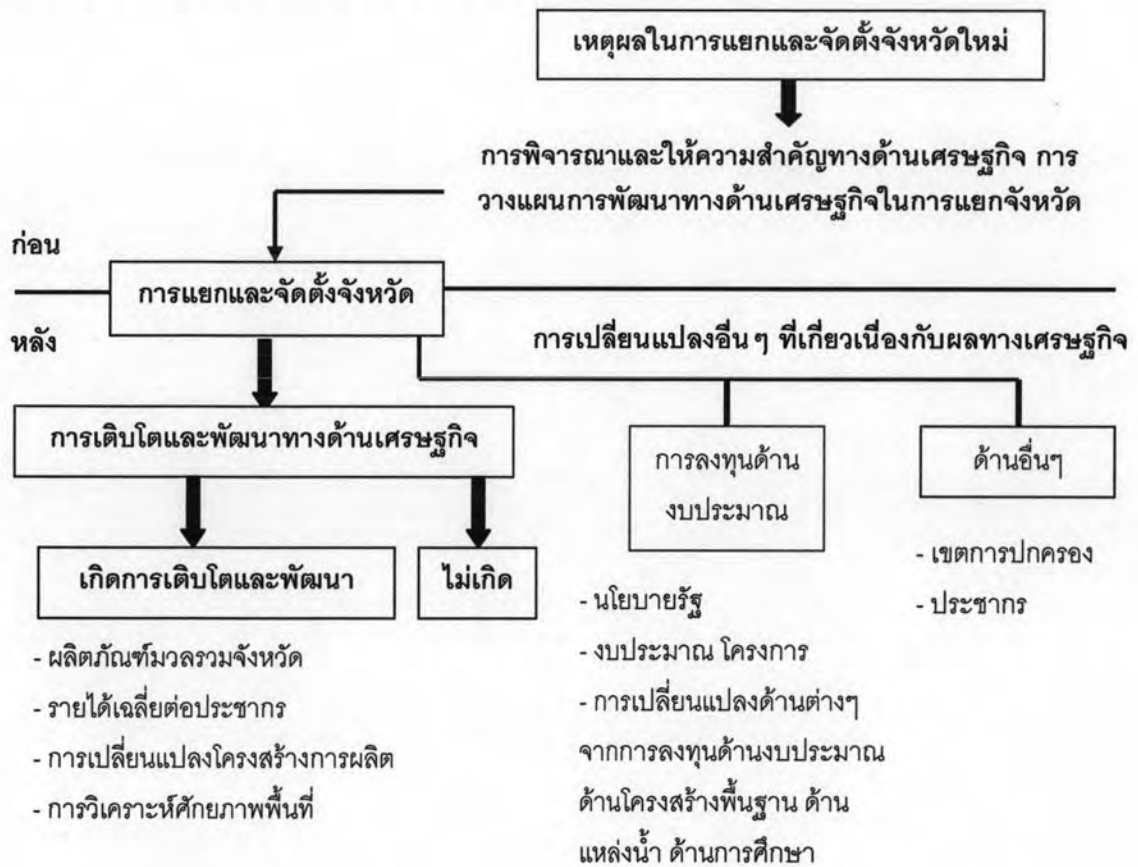
#### 1.4.2.2 ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษานี้มุ่งเน้นไปที่นโยบายการแยกจังหวัดกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งรวมไปถึงผลการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และเนื่องจากเป็นการศึกษาผลที่เกิดจากการแยกและจัดตั้งจังหวัด ดังนั้นข้อมูลการเปลี่ยนแปลงจึงเน้นศึกษาการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากเกิดการจัดตั้งจังหวัดในช่วงสิบปี ซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวน่าจะเกิดจากการแยกและจัดตั้งจังหวัด อย่างไรก็ตาม การศึกษาจะแสดงผลตามข้อมูลที่มี โดยวิเคราะห์ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและค่ารายได้เฉลี่ยต่อประชากรที่เก็บรวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลสถิติจังหวัด เช่น จำนวนประชากร ระยะทางจากอำเภอถึงจังหวัด การใช้ที่ดิน การเก็บภาษี ซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานสถิติจังหวัด และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลงบประมาณจากสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ข้อมูลการจัดตั้งจังหวัดและพระราชบัญญัติการจัดตั้งจังหวัดจากพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัด รวมทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการศึกษาจะทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลย้อนหลังโดยเปรียบเทียบก่อนและหลังจากเกิดการแยกจังหวัดมาจนถึงปัจจุบัน เป็นภาพรวมในการเปลี่ยนแปลงเป็นรายจังหวัด

#### 1.4.3 กรอบแนวความคิด

กรอบแนวความคิดในการศึกษานี้ คือ การให้เหตุผลในการแยกและจัดตั้งจังหวัดใหม่ที่ทำให้ความสำคัญด้านการปกครองเป็นสำคัญ ไม่มีการพิจารณาความเหมาะสม ไม่มีการพิจารณาความสำคัญทางด้าน การเติบโตและพัฒนาเศรษฐกิจ และไม่มีการวางแผนทางด้านเศรษฐกิจเพื่อรองรับการแยกและจัดตั้งจังหวัดขึ้น จะส่งผลด้านเศรษฐกิจต่อจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ คือ มีการพัฒนาในระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศและภูมิภาคของตนเอง จากไม่มีแผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ รวมทั้งเมื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางด้านอื่น ๆ จากการแยกและจัดตั้งจังหวัดประกอบด้วย ซึ่งอาจส่งผลเกี่ยวเนื่องต่อผลทางเศรษฐกิจ และสรุปได้ว่าการแยกและจัดตั้งจังหวัดที่เกิดขึ้นในกรณีที่ผ่านมาไม่ได้ส่งผลดีขึ้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่แต่อย่างใด

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวความคิดของการศึกษา



#### 1.4.4 สมมติฐานงานวิจัย

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวทำให้สามารถตั้งสมมติฐานหลักได้ว่า การแยกและจัดตั้งจังหวัดไม่ได้ใช้เหตุผลในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การแยกและจัดตั้งจังหวัดจึงไม่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่

#### 1.4.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลได้มาจากข้อมูล 2 ประเภท คือ

##### 1.4.5.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่

- พระราชบัญญัติการจัดตั้งจังหวัด
- หลักเกณฑ์การจัดตั้งจังหวัดใหม่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.

- ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแยกจังหวัด จากข่าวและแฟ้มข้อมูลการจัดตั้งจังหวัด
- ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา
- ข้อมูลสถิติของจังหวัดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา
- ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ศึกษาทั้งจังหวัดที่ถูกแยกและแยกออกมา เช่น ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด รายได้ประชากรเฉลี่ย จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
- แผน และนโยบายของจังหวัดในพื้นที่ศึกษาและพื้นที่เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลงบประมาณของจังหวัด
- แนวคิด ทฤษฎีทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการเติบโตของเศรษฐกิจ
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลทั้งหมดที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อดูการเปลี่ยนแปลงก่อนและหลังเกิดการจัดตั้งจังหวัด ข้อมูลที่นำมาแสดงเป็นไปตามความจำกัดของข้อมูล

#### 1.4.5.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่

- การออกสำรวจในพื้นที่ศึกษา
  - การสำรวจพื้นที่ศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี อานาจเจริญ และมุกดาหาร ระหว่างวันที่ 7-9 กรกฎาคม พ.ศ.2551
  - การสำรวจพื้นที่ศึกษาในจังหวัดสะแกวและปราจีนบุรี ระหว่างวันที่ 14-15 กันยายน พ.ศ.2551
- การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการขอสัมภาษณ์จากผู้ที่มีความคุ้นเคยและเกี่ยวข้องต่อเหตุการณ์การแยกและจัดตั้งจังหวัด แบ่งออกเป็น
  1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นผู้ยื่นเรื่องขอแยกและจัดตั้งจังหวัด ได้แก่ นายเจ็ดศักดิ์ แสนวิเศษ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของจังหวัดมุกดาหาร
  2. ข้าราชการที่เคยอยู่ในพื้นที่และราชการปัจจุบันในพื้นที่ รวมทั้งราชการผู้มีส่วนร่วมในการแยกจังหวัด เช่น ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงก่อน

และหลังการแยกจังหวัด ถึงความเห็นที่มีต่อการแยกจังหวัดและผลที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- (1) นายสมพร ใช้บางยาง ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
- (2) นายชาติรี ดิเรกศรี รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี อดีตปลัดจังหวัดอุบลราชธานีและนายอำเภอเมืองอุบลราชธานี
- (3) นายสมหมาย จิรวัชร นายอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี
- (4) นายบูรณศิลป์ ไทบุตรดี อดีตนายอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจถึงสาเหตุและเป้าหมายของการแยกและจัดตั้งจังหวัดใหม่
2. ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของจังหวัดที่ทำการศึกษา
3. สร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งจังหวัดใหม่ในอนาคต