

นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2560  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Urban Development Policy

Miss Kewalee Phetsrichat



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง
โดย	นางสาวเกวลิ เพชรศรีชาติ
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เกวลี เพชรศรีชาติ : นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง (Urban Development Policy) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา, 176 หน้า.

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของไทย โดยพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการพัฒนาเมืองในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยมีคำถามวิจัยคือ นโยบายการพัฒนาเมืองของไทยในช่วงหลังปี 2540 มีสาระสำคัญอะไรบ้าง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างไร อีกทั้งยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นที่ส่งผลกระทบต่อเมืองอย่างไรบ้าง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองหรือไม่ โดยอาศัยกรอบแนวคิด 2 แนวคิดคือ ทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (Location theory) และแนวคิดเมืองที่เกิดและเติบโตจากนโยบายรัฐ (รัฐเป็นผู้สร้างเมือง) การศึกษาค้นคว้าได้อาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านกรณีศึกษาเมืองในภูมิภาคจำนวน 2 แห่งคือ เมืองสงขลาและเมืองสตูล

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐได้ส่งผลให้เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีผลของการพัฒนาที่แตกต่างกัน นโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่มุ่งที่จะพัฒนาเมืองสงขลามากกว่าเมืองสตูล เนื่องจากรัฐต้องการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและศูนย์กลางการบริหารราชการ รวมไปถึงเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง จึงทำให้มีนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่สงขลาอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ขณะที่เมืองสตูลนั้นกลับพบว่า รัฐไม่ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองที่มีความต่อเนื่องมากนัก นโยบายการพัฒนาเมืองสตูลจึงไม่มีความโดดเด่นและชัดเจนเท่าเมืองสงขลา เป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไป ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงที่ผ่านมาจึงส่งผลให้เมืองสตูลไม่ได้เติบโตเทียบเท่าเมืองสงขลา อีกทั้งยังส่งผลให้การพัฒนาเมืองสตูลด้อยกว่าเมืองสงขลา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ปีการศึกษา 2560

# # 5780603624 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORDS: THE ROLE OF GOVERNMENT / URBAN DEVELOPMENT / DECENTRALIZATION

KEWALEE PHETSRICHAT: Urban Development Policy. ADVISOR: PROF. CHARAS SUWANMALA, Ph.D., 176 pp.

This study explored urban development policies and their consequences in Thailand since 1997. A research question were (1) how urbanization had been affected by the urban development policies, and (2) had urbanization been influenced by other factors than the policy measures. The research framework, as well as the hypothesis, had been structured on two different theories of urbanization, the location, and the state intervention premises. Two cities had been selected as studied cases, Songkla, and Satun.

The research findings contended that urban development policies launched the national government strongly explained patterns of urbanization of the two cities. Songkla and Satun had more of commonalities than differences in terms of location and historical background. But Songkla appeared to be far more urbanized than Satun. This is due to the facts that the national government had adopted Songkla as a regional city since 1960s and had continuing allocated a large amount of budgets for infrastructure development in Songkla during the past decades. On the other hand, Satun was left behind until recently, and thus had gradually grown up on its own locational capacities. Thus, Songkla's urbanization can be explained by the government intervention, while that of Satun would be better explained by the location theory.

Theories of urbanization, however, cannot explain the whole story of the two cities. The progress of Songkla's urbanization had been significantly influenced by civil organizations. Satun did not appear to have civic roles in urban development. The role of civil organization thus was an important factor that explain differences between the two cities as well.

Department: Public Administration

Student's Signature .....

Field of Study: Public Administration

Advisor's Signature .....

Academic Year: 2017

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง ฉบับนี้ได้รับ “ทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า” ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

ความสำเร็จของผู้วิจัยในวันนี้จะสำเร็จไม่ได้หากปราศจากความกรุณาของ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งคอยชี้แนะแนวทาง ให้คำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือในหลายประการ ตลอดจนสร้างกำลังใจที่ดีในการเขียนงานแก่ผู้วิจัยเสมอมา จนกระทั่งงานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งและสำนึกในพระคุณของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์มา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ได้สละเวลาให้ความรู้คำแนะนำ ตลอดจนการแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ที่สุด

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยในการเก็บข้อมูลภาคสนามในเมืองสงขลาและเมืองสตูล นายประสิทธิ์ แบ้สกุล นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสตูล, นายสมศักดิ์ ตันติเศรณี นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา, นายสมชาย จันทรประทีน รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา, นายผดุงเดช ลือปิยะพาณิชย์ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา, นายประคอง ชูนวน โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสตูล, คุณสืบสกุล ศรีสุข ผู้อำนวยการสำนักงานภาคคนรักเมืองสงขลาสมาคม, คุณอรษา จันทรสีดา และคุณปิยะวรรณ ชูนวน นักผังเมืองชำนาญการ ตลอดจนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ และภาคประชาสังคมทุกกลุ่ม ที่ได้ให้ความรู้และความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัย จึงขอกราบขอบพระคุณผู้มีพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณกัลยาณมิตรทุกท่านที่คอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลที่ดีเสมอมา ตลอดจนขอบคุณอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ที่เข้ามาเป็นบทพิสูจน์ใจของเรา และทำให้เราก้าวผ่านไปได้ด้วยความแข็งแกร่ง

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้การสนับสนุนในด้านการศึกษาและเป็นแรงใจสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยเป็นอย่างสูง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์นี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจทุกท่าน

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	2
1.3 คำถามการวิจัย.....	2
1.4 สมมติฐาน.....	2
1.5 ขอบเขตการวิจัย.....	2
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	3
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
1.8 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	4
1.9 นิยามเชิงปฏิบัติการ.....	5
บทที่ 2.....	7
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเมืองและการพัฒนาเมือง.....	7
2.1 ความหมายและองค์ประกอบของเมือง.....	7
2.2 ทฤษฎี-แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดและการพัฒนาการของเมือง.....	14
2.3 เป้าหมายของการพัฒนาเมือง.....	18
2.4 องค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง.....	26
2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	33
บทที่ 3.....	37

วิธีดำเนินการวิจัย .....	37
3.1 เกณฑ์การคัดเลือกเมืองที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา.....	37
3.2 ขั้นตอนการคัดเลือกเมืองที่ใช้เป็นกรณีศึกษา.....	42
บทที่ 4 .....	46
นโยบายของรัฐว่าด้วยการพัฒนาเมืองในภูมิภาค .....	46
บทที่ 5 .....	53
กรณีศึกษาเมืองสงขลา .....	53
5.1 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสงขลา .....	53
5.2 บทบาทของเทศบาลนครสงขลาในการพัฒนาเมือง.....	60
5.3 บทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาเมืองสงขลา.....	68
5.4 การเติบโตและการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองของเมืองสงขลา.....	74
5.5 สรุปภาพรวมการพัฒนาเมืองสงขลา.....	87
บทที่ 6 .....	91
กรณีศึกษาเมืองสตูล .....	91
6.1 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสตูล.....	91
6.2 บทบาทของเทศบาลเมืองสตูลในการพัฒนาเมือง .....	96
6.3 บทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาเมืองสตูล .....	103
6.4 การเติบโตและการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองของเมืองสตูล .....	105
6.5 สรุปภาพรวมการพัฒนาเมืองสตูล .....	118
บทที่ 7 .....	121
บทสรุปการพัฒนาเมืองและข้อเสนอแนะ .....	121
7.1 เปรียบเทียบการพัฒนาเมือง กรณีเมืองสงขลาและเมืองสตูล.....	121
7.2 เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม .....	130



7.3 ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	137
รายการอ้างอิง .....	140
ภาคผนวก ก.....	144
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	176



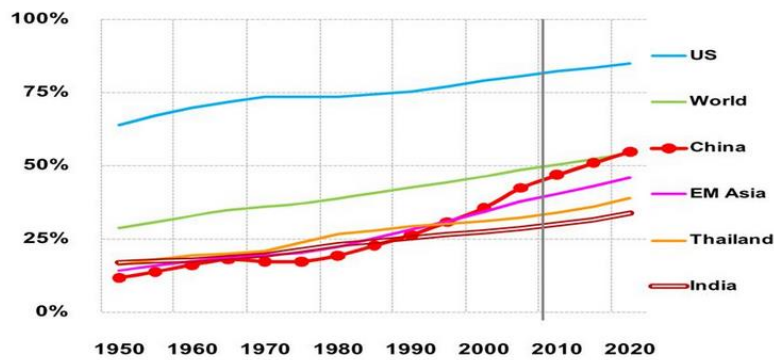
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

**เมือง** ได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในโลกยุคใหม่ และมีแนวโน้มว่าสังคมทั่วโลกกำลังปรับตัวจากสังคมชนบทเข้าสู่สังคมเมืองมากขึ้น ดังรายงานของ UN World Urbanization Prospects report 2014 ได้มีการรายงานแนวโน้มการเติบโตของเมืองทั่วโลกไว้ว่า เมืองต่างๆทั่วโลกมีแนวโน้มการกลายเป็นสังคมเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียที่มีอัตราการขยายตัวของพื้นที่เมืองสูงมาก เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีแนวโน้มการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง อีกทั้งยังมีจำนวนประชากรในพื้นที่เมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แผนภูมิที่ 1.1 แสดงแนวโน้มการเติบโตของประชากรในเมือง  
Urban population to total population ratio



ที่มา: World Urbanization Prospect 2009, UNDP

สำหรับรัฐไทยนั้นได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ภายหลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้กลายมาเป็นจุดเริ่มต้นของไทยที่รับเอาแนวทางการพัฒนาสู่ความทันสมัย (Modernization) ตามแบบตะวันตกมาใช้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาประเทศ โดยในช่วงเดียวกันนั้นรัฐบาลยังได้ตระหนักถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศที่จะพึ่งพาเพียงภาคการเกษตรอย่างเดียวไม่เพียงพออีกต่อไปแล้ว จึงได้หันมามุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ จึงส่งผลให้เกิดการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว

ผลพวงจากนโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยที่ผ่านมา นั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการพัฒนาเชิงพื้นที่ เมื่อในภูมิภาคเกิดการเติบโตที่ไม่เท่าเทียมกัน จนนำไปสู่ปัญหาของเมืองและการบริหารจัดการเมืองอย่างมาก อีกทั้งยังทำให้เมืองขาดศักยภาพในการทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาเมืองเกิดประสิทธิภาพและยั่งยืนมากกว่าที่เป็นอยู่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องปรับบทบาทใหม่ โดยการใช้ ‘เมือง’ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในโลกยุคใหม่ เพื่อกระจายความเจริญและสร้างความเท่าเทียมของการพัฒนาเมืองในภูมิภาค พร้อมกันนั้นรัฐจะต้อง

ปรับบทบาทใหม่โดยอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และบทบาทของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการกำหนดอนาคตและทิศทางการพัฒนาเมืองของตนเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาสู่ประเด็นการศึกษาในครั้งนี้อย่างชัดเจนว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาได้ส่งผลกระทบต่อระดับของการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างไร เพื่อให้การพัฒนาเมืองในภูมิภาคของไทยประสบผลสำเร็จมากกว่าที่ผ่านมา

## 1.2 วัตถุประสงค์

ศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของรัฐไทย โดยพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการพัฒนาเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ตลอดจนผลสำเร็จและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

## 1.3 คำถามการวิจัย

1. นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยในช่วงหลังปี 2540 เป็นอย่างไร มีสาระสำคัญอะไรบ้าง และมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไร
2. นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาหรือสถานะของเมืองในส่วนภูมิภาคอย่างไร
3. นอกเหนือไปจากนโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐแล้ว ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นที่มีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อพัฒนาของเมืองหรือไม่ อย่างไร

## 1.4 สมมติฐาน

เมืองในภูมิภาคส่วนใหญ่ยังล้าหลัง ไร้ระเบียบ และขาดศักยภาพในการพัฒนา ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรัฐไทยทั้งในอดีตและในปัจจุบันมุ่งเน้นการใช้นโยบายการพัฒนาเมืองที่เน้นบทบาทการพัฒนาเมืองโดยหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นหลัก จึงส่งผลให้เมืองในภูมิภาคมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกัน

## 1.5 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังได้อาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านกรณีศึกษาเมืองในภูมิภาคจำนวน 2 แห่ง โดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการเก็บข้อมูลภาคสนาม รวมไปถึงเอกสารต่างๆ ประกอบการศึกษาวิจัย

1.) **ขอบเขตเชิงระยะเวลา:** การศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงปี 2540-2560 เพื่อให้เห็นพัฒนาการของนโยบายและการพัฒนาเมือง จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงก่อนปี 2540, ช่วงปี 2540-2550, และช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน

สำหรับเหตุผลที่ผู้วิจัยได้เลือกศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองของไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 40 ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการพัฒนาประเทศที่เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

2). **ขอบเขตเชิงพื้นที่:** การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการคัดเลือกเมืองจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ เมืองสงขลาและเมืองสตูล เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษา (รายละเอียดการเลือกเมืองในบทที่3)

3). **หน่วยนโยบาย:** การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐบาลกลาง นโยบายการพัฒนาเมืองของท้องถิ่น รวมถึงบทบาทขององค์กรภาคประชาชน

## 1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

1. ประเมินสถานะความเป็นเมืองของเมืองในภูมิภาคของไทย (ยกเว้นกรุงเทพฯ) โดยอาศัยหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ตัวชี้วัดความเป็นเมือง ซึ่งถอดมาจากการทบทวนวรรณกรรม ได้แก่ ราคาประเมินที่ดิน ขนาดประชากร ความหนาแน่นของประชากร รายได้ของท้องถิ่น ฐานเศรษฐกิจของเมือง และกลุ่มเมืองตามเป้าหมายการพัฒนา จากนั้นจึงทำการคัดเลือกเมืองในภูมิภาคที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวน 2 แห่งเพื่อเปรียบเทียบกัน

2. สืบค้นนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในช่วงหลังปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน จากเอกสารของทางราชการและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

3. ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายและมาตรการพัฒนาของรัฐต่อลำดับขั้นการพัฒนาหรือสถานะการพัฒนาเมืองในภูมิภาคสู่ความเป็นเมืองสมัยใหม่ ประเมินจุดแข็ง ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง และประเมินผลกระทบของปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่อาจมีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาของเมือง นอกเหนือไปจากนโยบายและมาตรการพัฒนาเมืองของรัฐ

4. วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า จะก่อให้เกิดประโยชน์ใน 3 ด้าน คือ

### 1.8.1 ประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย

ผู้วิจัยคาดหวังว่าผลการศึกษาชิ้นนี้จะเป็นเครื่องมือที่จะเป็นประโยชน์ให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย การพัฒนาเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริงในการพัฒนาเมืองในประเทศไทย อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของเมืองได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.8.2 ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยคาดว่าผลการศึกษาชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในแง่ของการพัฒนา การปรับปรุง ตลอดจนเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองต่อไป

### 1.8.3 ประโยชน์ต่องานวิชาการ

ผู้วิจัยคาดว่าผลการศึกษาชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่องานวิชาการที่จะช่วยอธิบายให้เห็นพัฒนาการความเป็นเมืองในประเทศไทย และปัจจัยที่ส่งผลต่อพัฒนาการความเป็นเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจและคาดคะเนแนวโน้มความเป็นเมืองในอนาคตได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้การศึกษานโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมืองนี้สามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยอื่นๆ เพิ่มเติมจากงานชิ้นนี้ได้

## 1.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากคำถามวิจัยข้างต้น สามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย คือ นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาเน้นมุ่งเน้นบทบาทการพัฒนาเมืองโดยรัฐส่วนกลางเป็นหลัก ทั้งในแง่ของทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเมือง กฎระเบียบต่างๆ และการจัดสรรงบประมาณของรัฐ จึงส่งผลให้เมืองในภูมิภาคมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เมืองในภูมิภาคมีผลของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกันด้วย

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ เช่น ทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม เป็นต้น ที่อาจส่งผลต่อผลของการพัฒนาเมืองโดยตรงได้เช่นเดียวกัน

รูปที่1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



## 1.9 นิยามเชิงปฏิบัติการ

ตารางที่ 1.1 นิยามเชิงปฏิบัติการและคำอธิบายมิติการพัฒนาเมืองด้านต่างๆ

มิติการพัฒนาเมือง	คำอธิบาย	ตัวชี้วัด
<b>1. การพัฒนาด้านกายภาพ</b>		
1.1 การเติบโตเชิงกายภาพ	หมายถึง การขยายตัวของพื้นที่เมืองที่ขยายออกไปสู่พื้นที่ข้างเคียง/พื้นที่โดยรอบ	- อัตราการขยายตัวของพื้นที่เมือง - ความหนาแน่นของบ้านเรือน
1.2 การขยายตัวทางประชากร	หมายถึง การเพิ่มขึ้น/ลดลงของจำนวนประชากรในพื้นที่ ตลอดจนความหนาแน่นทางประชากร	- อัตราการขยายตัวทางประชากร - ความหนาแน่นของประชากร - อัตราการย้ายเข้า-ย้ายออก
1.3 โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค	หมายถึง สิ่งปลูกสร้างหรือระบบรองรับขั้นพื้นฐานของชุมชน หรือเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่ดี และนำไปสู่การพัฒนาเมือง	- จำนวนถนนทั้งหมดในเขตเมือง - ปริมาณการใช้ไฟฟ้าในเขตเมือง - ปริมาณการใช้น้ำประปาในเขตเมือง
<b>2. การพัฒนาด้านสังคม</b>		
2.1 การส่งเสริมอาชีพ	หมายถึง การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพ มีรายได้ และการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เช่น การฝึกอบรม กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพต่างๆ	- ร้อยละการส่งเสริมและสนับสนุนอาชีพในท้องถิ่น - จำนวนกลุ่มอาชีพในชุมชน
2.2 สวัสดิการสังคม	หมายถึง การจัดบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตของประชาชน เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส	- ร้อยละงบประมาณของอปท. ที่ใช้ในการจัดสรรสวัสดิการสังคม - จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ลงทุนและบริหารจัดการโดย อปท.
2.3 การศึกษา	หมายถึง การส่งเสริมและพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถ และพัฒนาไปสู่การเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม โดยการจัดการศึกษานั้นอยู่ภายใต้การดูแลและการบริหารจัดการของรัฐบาลกลาง / อปท. เช่น การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์ นอกจากนี้ยังรวมถึงการศึกษานอกระบบ	- ร้อยละงบประมาณของอปท. ที่ใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาต่องบประมาณรวมทั้งหมด - จำนวนสถานศึกษาประเภทต่างๆ ในพื้นที่ - จำนวนศูนย์การเรียนรู้ท้องถิ่น
2.4 สาธารณสุข	หมายถึง การป้องกัน บำบัด รักษาและฟื้นฟูสุขภาพของประชาชนในชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลและจัดบริการของรัฐบาลกลาง / อปท. เช่น สถานพยาบาลของอปท. โรงพยาบาล	- ร้อยละงบประมาณของอปท. ที่ใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการสาธารณสุข - จำนวนสถานบริการสาธารณสุขที่ลงทุนและบริหารจัดการโดยรัฐบาลกลาง / อปท.
2.5 การรักษาความสงบเรียบร้อย	หมายถึง การคุ้มครองและให้ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขภายใต้การดูแลและการบริหารจัดการของรัฐบาลกลาง / อปท.	- จำนวนการก่ออาชญากรรมประเภทคดีอุกฉกรรจ์ในพื้นที่

มิติการพัฒนาเมือง	คำอธิบาย	ตัวชี้วัด
2.6 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุน การป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูสาธารณภัย เช่น อัคคีภัย วาตภัย ตลอดจนภัยอื่นๆ ที่มาจากสาธารณภัยไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีผู้กระทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ	- ร้อยละงบประมาณของอปท. ที่ใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - จำนวนบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่อจำนวนประชากรในท้องถิ่น
<b>3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ</b>		
3.1 หน่วยเศรษฐกิจ	หมายถึง หน่วยต่างๆ ในเศรษฐกิจที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งการบริโภค การผลิต การแลกเปลี่ยนค้าขาย	- จำนวนหน่วยเศรษฐกิจในเมือง ได้แก่ สถานประกอบการ โรงแรม ธนาคาร ตลาดชุมชน
3.2 ราคาประเมินที่ดิน	หมายถึง การตีราคาที่ดินในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะมีราคาที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้ง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ย่านธุรกิจ แหล่งท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก การขยายตัวของพื้นที่	- ราคาประเมินที่ดินต่อพื้นที่
3.3 การใช้ประโยชน์ที่ดิน	หมายถึง พื้นที่ที่มีกิจกรรมทุกชนิดที่มีการกระทำในลักษณะเป็นประจำ ไม่ว่าจะกิจกรรมนั้นจะประกอบอยู่บนพื้นที่ดิน เหนือพื้นดิน หรือใต้พื้นดิน รวมถึงภายในอาคารหรือนอกอาคารที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ดินแปลงนั้น เช่น ที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ เป็นต้น	- ร้อยละการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละประเภท
<b>4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม</b>		
4.1 พื้นที่สีเขียว	หมายถึง พื้นที่กลางแจ้ง และกึ่งกลางแจ้งที่มีขอบเขตที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนปกคลุมด้วยพืชพรรณ พื้นที่นั้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมนันทนาการ	- ร้อยละพื้นที่สีเขียวในเมือง
4.2 คุณภาพน้ำ	หมายถึง ความเหมาะสมของน้ำเพื่อใช้สำหรับกิจกรรมต่างๆ ในเมือง	- ระดับคุณภาพของแหล่งน้ำในเมือง
4.3 คุณภาพอากาศ	หมายถึง สภาวะอากาศที่อาจมีสิ่งเจือปนหรือไม่มีสิ่งเจือปนอยู่ในปริมาณที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อมในเมือง	- ระดับคุณภาพอากาศในเมือง
4.4 นันทนาการ	หมายถึง พื้นที่ทางสังคมหรือกิจกรรมทางสังคมที่จัดขึ้นมาเพื่อให้บุคคล หรือสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการ ซึ่งจะก่อให้เกิดการผ่อนคลายและพัฒนาทางด้านอารมณ์ จิตใจ และสังคม เช่น สวนสาธารณะ สวนหย่อม ชายหาด	- จำนวนพื้นที่นันทนาการบริหารจัดการโดยรัฐ / อปท. - ร้อยละงบประมาณของอปท. ที่ใช้ในการจัดสรรพื้นที่หรือกิจกรรมนันทนาการ
4.5 ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	หมายถึง การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยที่รัฐบาลกลาง / อปท. เข้ามาทำหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการ	- ร้อยละงบประมาณของอปท. ที่ใช้ในการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น - จำนวนพิพิธภัณฑ์ชุมชน - เทศกาล/กิจกรรมที่สำคัญในเมือง

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเมืองและการพัฒนาเมือง

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎี แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการวิจัย เพื่อให้สามารถมองเห็นแนวทางในการนำแนวคิดทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งอธิบายออกเป็น 4 ส่วน คือ

- 2.1 ความหมายและองค์ประกอบของเมือง
- 2.2 ทฤษฎี-แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดและการพัฒนาการของเมือง
- 2.3 เป้าหมายของการพัฒนาเมือง
- 2.4 องค์การที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง
- 2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ความหมายและองค์ประกอบของเมือง

คำถามที่ว่าเมืองคืออะไร มีลักษณะและองค์ประกอบอะไรบ้างจึงจะสามารถเรียกได้ว่าเป็น “เมือง” หรือแม้กระทั่งคำถามที่ว่า พื้นที่เหล่านี้เป็นเมืองหรือไม่ คำถามเหล่านี้ล้วนยังไม่มีทฤษฎีใดที่ระบุได้แน่ชัด แต่การนิยามความเป็นเมืองส่วนใหญ่แล้วจะพิจารณาจากขนาดประชากร และความหนาแน่นของประชากรเชิงพื้นที่ นิธินันท์ วิศเวศวร (2552) ได้กล่าวถึงนิยามความเป็นเมืองโดยสรุปได้ว่าการนิยามความเป็นเมืองนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดการเมืองในแต่ละประเทศเป็นผู้นิยาม แม้จะไม่มีกฎเกณฑ์ใดที่ตายตัวในการนิยามพื้นที่เมือง แต่ความเป็นเมืองตามหลักการสากลแล้วนั้น คือกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากสังคมชนบทไปสู่สังคมที่เจริญขึ้น พัฒนาไปสู่ความเป็นสังคมเมือง และความเป็นเมืองสามารถวัดได้จากสัดส่วนของประชากรเมืองที่เพิ่มมากขึ้น (นิธินันท์ วิศเวศวร 2552) แต่ในกรณีการวัดความเป็นเมืองในบางแห่งก็ไม่สามารถพิจารณาเพียงจำนวนประชากรในเมืองได้เท่านั้น เนื่องจากจำนวนประชากรในเมืองที่จดทะเบียนนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริง ดังนั้นแล้วการวัดความเป็นเมืองอาจจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบกันด้วย เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจของเมือง โครงสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่อยู่อาศัย งบประมาณและการบริหารจัดการของรัฐ รวมถึงคุณภาพชีวิตของประชากรในเมือง

หากพิจารณา “เมือง” ตามความหมายทางสังคมวิทยาจะพบว่า ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและเสนอหลักการไว้ต่างๆ มากมาย ดังนี้

Ferdinand Tonnies ได้แยกความแตกต่างระหว่างชุมชนชนบท (Gemeinschaft) กับชุมชนเมือง (Gesellschaft) โดย “ชุมชนชนบท (Gemeinschaft)” เป็นชุมชนที่มีขนาดเล็ก ความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นความสัมพันธ์ที่มีรูปแบบส่วนตัวหรือเป็นกันเอง มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชนค่อนข้างสูง (integration) โดยบุคคลในชุมชนจะถูกกลืนกันเป็นหนึ่งเดียวกันโดยง่าย มีความรู้สึกร่วมในการเป็นสมาชิกในกลุ่มเดียวกัน ขณะที่ “ชุมชนเมือง (Gesellschaft)” นั้นจะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับชุมชนชนบท เป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่ ภายในชุมชนเมืองจะมีความแตกต่างหลากหลายค่อนข้างสูง ผู้คนจะมีความรู้สึกแปลกแยกแตกต่างกันมาก เป็นสังคมที่ขาดความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น และมักจะมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ (ปรีชา คุวินทร์พันธ์ 2547)



จากแนวคิดของ Tonnies ช่างต้นนี้ ได้มองว่าในสังคมชนบทนั้นจะมีพื้นที่ขนาดเล็กหรืออยู่รวมกันเป็นชุมชน ผู้คนจะมีความรู้สึกที่ผูกพันกันอย่างเหนียวแน่น มีความสนิทสนมกลมกลืนกัน แต่ขณะที่สังคมเมืองนั้น จะมีพื้นที่ขนาดใหญ่จึงทำให้เกิดการจัดระเบียบสังคมที่มีความซับซ้อนขึ้นมาเพื่อควบคุมสังคมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีการจัดลำดับชั้นทางสังคม นอกจากนี้ในชนบทจะมีการติดต่อสัมพันธ์กันแบบไม่เป็นทางการ มีการแสดงออกที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นไปในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากนัก ขณะที่สังคมเมืองนั้นการติดต่อสัมพันธ์กันเป็นไปด้วยผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจและค่อนข้างมีความเป็นทางการสูง ดังนั้นภาพของสังคมเมืองและสังคมชนบทตามแนวคิดของ เฟอร์ดินาน ทอนนีส์ (Ferdinand Tonnies) จึงเป็นลักษณะการฉายภาพแบบคู่ตรงข้ามที่มีความแตกต่างกัน

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่ศึกษาเกี่ยวกับเมืองของ Louis Wirth (1983) นักคิดของสำนักชิคาโก ได้ศึกษาเรื่องเมืองในอเมริกาในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยพยายามชี้ให้เห็นว่า เมืองเป็นพื้นที่ที่ผู้คนมีวิถีชีวิตที่เฉพาะพิเศษแบบหนึ่ง ซึ่งรูปแบบที่มีความเฉพาะนี้เกิดขึ้นโดยมีปัจจัยทางด้านประชากรเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจาก Wirth มองว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ของเมืองจะส่งผลให้เกิดการจำแนกความแตกต่างทางศักยภาพที่อยู่บนฐานของลักษณะเด่นส่วนตัว อาชีพ และวัฒนธรรม อีกทั้งความหนาแน่นของประชากรยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการจำแนกความแตกต่างและการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญที่ส่งผลให้เกิดย่านต่างๆ ของเมืองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป และการเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันของผู้คนในพื้นที่เมืองได้ส่งผลให้สังคมเมืองเกิดโครงสร้างทางชนชั้นที่มีความซับซ้อน (ไพโรจน์ คงทวรศักดิ์ 2552) ดังนั้นแล้ว “เมือง” ในความคิดของ Wirth จึงเป็นพื้นที่ที่จำกัดและมีประชากรจำนวนมากเข้ามาอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่น อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายทางสังคม ซึ่งคุณลักษณะทางประชากรทั้ง 3 ประการคือ ขนาด ความหนาแน่นของประชากร และความหลากหลายของประชากร จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลต่อชีวิตในเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้ (Louis Wirth 1938)

- ขนาด (Size) กล่าวคือ หากในเมืองยังมีขนาดของประชากรมากขึ้นก็ยิ่งส่งผลให้เกิดความหลากหลายทางประชากรสูง ทำให้เกิดการแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่างทางกายภาพของเมือง นอกจากนี้เมืองที่มีความแตกต่างหลากหลายมากยังทำให้เมืองไม่มีเอกลักษณ์ร่วม ไม่มีวัฒนธรรมที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความสัมพันธ์ในเมืองจึงเป็นแบบหตุภูมิหรือการติดต่อสัมพันธ์กันแบบเป็นทางการมากกว่าการติดต่อสื่อสารกันที่เป็นกันเองอย่างในชนบท

- ความหนาแน่นของประชากร (Density) กล่าวคือ เมื่อคนมาอยู่อาศัยร่วมกันในพื้นที่เมืองเป็นจำนวนมากย่อมนำมาซึ่งความหนาแน่นของประชากรที่สูงขึ้น เมื่อจำนวนของประชากรมีมากขึ้นก็ส่งผลให้การทำความรู้จักปฏิสัมพันธ์กันจะเป็นแบบผิวเผินหรือไม่มีปฏิสัมพันธ์กันเลย อีกทั้งพื้นที่ในเมืองก็จะถูกใช้เพื่อประโยชน์ที่แตกต่างกันและเกิดเป็นชุมชนที่มีความเป็นเอกเทศกัน ทั้งนี้ Wirth ยังมองว่าคนในเมืองจำเป็นต้องอาศัยเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์บางอย่างเพื่อให้ง่ายต่อการติดต่อสัมพันธ์กัน โดยสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายที่วานี้คือ รูปแบบสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายที่บ่งบอกสถานภาพและบทบาทหน้าที่ของผู้คนในเมือง ดังนั้นแล้วความหนาแน่นของประชากรในเมืองจึงส่งผลต่อการจัดรูปแบบโครงสร้างทางสังคมและการจัดรูปแบบโครงสร้างพื้นที่ของเมือง

- ความหลากหลายของประชากร (Heterogeneity) เนื่องจากขนาดของประชากรที่มีขนาดใหญ่จึงนำมาสู่ความหลากหลายของประชากรในเมือง และความหนาแน่นของประชากรในเมืองยังทำให้เกิดการแบ่งงานกันทำที่มีความซับซ้อน เกิดรูปแบบโครงสร้างทางสังคมและรูปแบบทางกายภาพของพื้นที่เมือง ผลของความหลากหลายอีกประการคือ ประชากรในเมืองมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ทำให้สามารถสร้างโอกาสในการพัฒนาความสนใจ การมองโลก การเข้าเป็นสมาชิกและความรักดีระหว่างบุคคลขึ้นมา ซึ่งความรักดีและการเข้าไปเป็นสมาชิกก็มีความแตกต่างกันไปตามความสนใจของแต่ละกลุ่ม นอกจากนี้ Wirth ยังได้สะท้อนให้เห็นจุดเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของสังคมมวลชน (mass society) แทนที่จะทำให้นักชนชั้นสามารถแสวงหาความหมายในชีวิต แต่กลับทำให้การเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มได้กลายเป็นสิ่งชั่วคราว อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา (ปรีชา สุวินทร์พันธุ์ 2547)

ดังนั้นแล้ว “เมือง” ในความคิดของ Wirth จึงมองว่าคุณลักษณะทางประชากรทั้ง 3 ประการข้างต้นนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อชีวิตในเมืองอย่างมาก ชีวิตในเมืองทำให้คนรู้สึกแปลกแยก เมืองมีมิติที่หลากหลายทั้งมิติที่เหมือนกันและขัดแย้งกัน ซึ่งความหลากหลายที่เกิดขึ้นในเมืองนั้นมาจากประชากรที่มีจำนวนมาก ทำให้ความสัมพันธ์ในเมืองไม่ได้เป็นความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากนัก เมืองในความคิดของ Wirth จึงไม่ใช่การมองว่า “มีประชากรเท่าไรจึงจะเป็นเมือง?” แต่เป็นการมองว่า “พื้นที่นั้นมีความเป็นเมืองมากน้อยแค่ไหน?”

ขณะที่ “เมือง” ตามความหมายของ สำนักผังเมือง (2525) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เมือง” คือบริเวณที่มีการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่นมากกว่าบริเวณอื่นๆ ที่อยู่โดยรอบ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันในพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีความหลากหลายของเมือง นอกจากนี้ยังได้มีนักวิชาการให้ความหมายของคำว่า “เมือง” ที่แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

- (1) เมืองเป็นพื้นที่และลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชากรที่มาอยู่รวมกันอย่างหนาแน่นจนเกิดเป็นชุมชนขึ้นมา
- (2) อาชีพของประชากรที่อยู่อาศัยในเมืองโดยส่วนใหญ่แล้วเกี่ยวข้องกับการค้า การบริการ และอุตสาหกรรม ซึ่งไม่ใช่อาชีพที่เป็นเกษตรกรรม
- (3) เมืองเป็นพื้นที่ที่มีสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยมักจะอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน เพื่อความสะดวกในการติดต่อและการใช้บริการต่างๆ

สำหรับประเทศไทยนั้น การนิยามความเป็นเมืองที่ใช้อย่างเป็นทางการจะพิจารณาจากเขตเทศบาลในการกำหนดความเป็นเมือง โดย “เมือง” ตามความหมายของการปกครองและการบริหารประเทศ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เมือง” คือเขตเทศบาล ซึ่งเป็นพื้นที่ชุมชนที่มีประชากรอยู่อาศัยรวมกันอย่างหนาแน่น มีการปกครองส่วนท้องถิ่นสนองความต้องการของประชาชน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการจำแนกเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งการกำหนดว่าเป็นเทศบาลประเภทใดนั้นจะขึ้นอยู่กับจำนวนของประชากรในพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ของเทศบาลนั้นๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของเทศบาล มีรายละเอียดดังนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (13 กุมภาพันธ์ 2496), หน้า 2-3.

มาตรา 9<sup>2</sup> เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10<sup>3</sup> เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11<sup>4</sup> เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

ขณะที่การพิจารณาความเป็นเมืองของ Wallace F. Smith (1975) มองว่า การพิจารณาความเป็นเมืองควรพิจารณาจากหลักเกณฑ์และองค์ประกอบ ดังนี้ (Wallace F. Smith 1975)

(1). จำนวนประชากร (Size and political status) มองว่าพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองจำเป็นจะต้องมีจำนวนประชากรมากพอ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนประชากรในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันไป เช่น ในสหรัฐอเมริกา คำว่า ชุมชนเมือง ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2453 หมายถึงเขตที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 8,000 คนขึ้นไป แต่หลังจากปี พ.ศ. 2453 ชุมชนเมืองหมายถึงเขตที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป สำหรับประเทศไทยนั้น การกำหนดพื้นที่เมืองคือ เขตเทศบาล โดยที่ประชากรในเทศบาลนครต้องไม่ต่ำกว่า 50,000 คน ขณะที่เทศบาลเมืองต้องมีประชากรไม่ต่ำกว่า 10,000 คน และเทศบาลตำบลนั้นต้องมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนเป็นต้นไป

อย่างไรก็ตาม การใช้จำนวนประชากรกำหนดความเป็นเมืองได้พบข้อจำกัด กล่าวคือ ในบางพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรมาก แต่มีความเป็นเมืองต่ำ หรือบางพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรที่น้อย แต่มีความเป็นเมืองสูง ทั้งนี้เป็นผลมาจากจำนวนประชากรที่ได้มีการจดทะเบียนในท้องที่นั้นๆ ไม่ตรงกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ ดังนั้นการพิจารณาความเป็นเมืองโดยใช้จำนวนประชากรจึงทำให้เห็นภาพของเมืองคร่ำๆ เท่านั้น

(2). ความหนาแน่น (Density of population) ในประเทศไทยได้มีการกำหนดความหนาแน่นของประชากรในแต่ละพื้นที่ด้วยเขตเทศบาล ตามพ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ว่า เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจะต้องมีความหนาแน่นของประชากรอาศัยอยู่เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขณะที่เทศบาลตำบลมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

(3). รายได้ของท้องถิ่น ในประเทศไทยได้มีการพิจารณารายได้จริงของท้องถิ่นโดยไม่รวมเงินอุดหนุน โดยเทศบาลตำบลนั้นจะต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป ขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จะต้องมียาได้เพียงพอปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>5</sup>

<sup>2</sup> มาตรา 9 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>3</sup> มาตรา 10 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>4</sup> มาตรา 11 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>5</sup> อ้างอิงจาก พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496

(4). ลักษณะการประกอบอาชีพ (Occupations) โดยการประกอบอาชีพของประชากรที่อยู่อาศัยในเมืองจะเชื่อมโยงกับโครงสร้างเศรษฐกิจของเมือง ส่วนใหญ่แล้วเกี่ยวข้องกับการค้า การบริการ และอุตสาหกรรม ซึ่งไม่ใช่อาชีพที่เป็นเกษตรกรรม ขณะที่พื้นที่ชนบทนั้นจะมีลักษณะการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยส่วนใหญ่

(5). โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เมื่อประชากรจำนวนมากมาอาศัยร่วมกันในพื้นที่หนึ่ง จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดหาบริการและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับความเป็นเมือง เช่น ถนน น้ำประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้จะนำไปสู่การเชื่อมโยงกันของระบบชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

(6). สัญลักษณ์ของความมั่งคั่ง (A symbol of wealth) เมืองจะต้องมีสัญลักษณ์ที่แสดงถึงความมั่งคั่งและความทันสมัย เป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของเมือง เช่น สะพานโกลเด้นท์เกต ที่ซาน ฟรานซิสโก หรือหอไอเฟล ที่ปารีส เป็นต้น นอกจากนี้ในบางเมืองจะมีร่องรอยของอารยธรรมความรุ่งเรืองในอดีต ซึ่งอาจสะท้อนผ่านซากโบราณของเมือง วัด กำแพงเมือง หรือบ้านเรือน ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถสะท้อนให้เห็นพฤติกรรม/วิถีชีวิต การบริโภค ตลอดจนรูปแบบการผลิตของผู้คนในเมือง

(7). วิถีชีวิต (Life style) วิถีชีวิตของผู้คนในเมืองมีความหลากหลาย ซึ่งใกล้เคียงกับการให้นิยามลักษณะความเป็นเมืองของ Loius Wirth ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สังคมเมืองมีความหลากหลายของประชากร มีการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ซึ่งนำไปสู่การสร้างโอกาสในการพัฒนาความสนใจ การมองโลก การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มตามความสนใจ

### 2.1.1 หน้าที่ของเมือง

หน้าที่ของเมืองนั้นมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของเมืองนั้นๆ อีกทั้งหน้าที่ของเมืองยังมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ที่อยู่อาศัย กิจกรรมนันทนาการ อุตสาหกรรม เป็นต้น โดยหน้าที่หลักๆ ของเมืองก็แตกต่างกันไป ดังเช่น เมืองลอนดอนมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงิน ขณะที่นิวยอร์กเป็นเมืองด้านการศึกษาคิดค้นทางด้านวิทยาศาสตร์

อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของเมืองสามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดขึ้นอยู่กับนโยบายของเมืองนั้นๆ จะมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองไปในทิศทางใด เช่น เมืองนิวยอร์กนั้นแต่เดิมเป็นเมืองด้านอุตสาหกรรมหนัก ทำเหมืองแร่และถ่านหินของภูมิภาค จนกระทั่งได้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเมืองมาสู่การเป็นเมืองท่าขนส่งและกระจายสินค้า ปัจจุบันเมืองนิวยอร์กได้กลายเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงทางด้านการศึกษาและเป็นเมืองที่มีการผลิตเทคโนโลยีขั้นสูง ดังนั้นแล้วหน้าที่ของเมืองจึงขึ้นอยู่กับการวางวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและนโยบายที่จะมาเป็นตัวกำหนดทิศทางการเมืองนั้นๆ โดยจำแนกหน้าที่ของเมืองไว้ ดังนี้ (Roberta Capello and Roberto Camagni 2000)

- เมืองมีหน้าที่ขายสินค้าและให้บริการแก่ประชาชนในเมือง
- เมืองมีหน้าที่จัดหาแหล่งงานอุตสาหกรรมหรืองานบริการ
- เมืองมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการเมืองและพื้นที่โดยรอบ
- เมืองเป็นศูนย์กลางความบันเทิงและกิจกรรมนันทนาการต่างๆ เช่น ห้างสรรพสินค้า ศูนย์กีฬา ร้านอาหาร ศูนย์การแสดงทางวัฒนธรรม เป็นต้น

- เมืองเป็นศูนย์กลางทางศาสนาและสถานที่แสวงบุญ เช่น กรุงเมกกะในประเทศอียิปต์
- เมืองจะมีระบบการคมนาคมขนส่งและเป็นศูนย์กลางของเส้นทางเดินรถ เรือ เครื่องบิน
- เมืองจะมีการจัดพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยของประชาชนในเมือง
- เมืองมีหน้าที่สนับสนุนและจัดหาบริการสาธารณะ เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล

เมื่อก้าวถึงหน้าที่ของเมืองจะพบว่า ได้มีองค์กรในหลายภาคส่วนที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่องค์กรภาครัฐส่วนกลาง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ประชาชน จนถึงองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการพัฒนาเมือง โดย Rondinelli (1990) ได้มองว่า เมืองจำเป็นจะต้องมีบทบาทหน้าที่หลักๆ คือ (D.A. Rondinelli 1990)

- การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ
- การจัดหาบริการที่จะช่วยในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพิ่มศักยภาพในการผลิต และการพัฒนาคุณภาพชีวิตและที่อยู่อาศัยขั้นพื้นฐานของเมือง
- การกำกับควบคุมกิจการบางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน สวัสดิการ สุขภาพและความปลอดภัยของประชากรในเมือง
- การจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ทั้งในด้านของกิจกรรมการผลิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเมือง

นอกจากนี้ยังสามารถจัดกลุ่มสิ่งที่ ควรจะทำ ในการบริหารจัดการเมืองออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ การจัดหาบริการ การกำกับควบคุมสาธารณะ และการวางแผนการพัฒนาเมือง มีรายละเอียด (Kenneth Davey 1996) ดังนี้

(1). การจัดหาบริการของรัฐ ในการบริหารจัดการเมืองนั้นจะเกี่ยวข้องกับการจัดหาบริการต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการเอื้อให้เกิดกิจกรรมของเมือง ได้แก่

- ถนน แสงสว่าง และน้ำสะอาด
- การบำรุงรักษาระบบน้ำประปาในเมือง เช่น การบำรุงรักษาท่อน้ำสาธารณะ หรือตามบ้านเรือน

- การกำจัดสิ่งปฏิกูล ของเสีย โดยผ่านการระบายของเสียออกทางท่อระบาย
- การจัดเก็บขยะตามบ้านเรือน
- การจัดการศึกษาในระดับต่างๆ เช่น สถานรับเลี้ยงเด็ก ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาในระดับขั้นที่สูงขึ้นไป

- การจัดบริการเพื่อสุขภาพ ประกอบด้วยโรงพยาบาล คลินิก การผดุงครรภ์ สถานให้บริการสุขภาพอื่นๆ รวมถึงการจัดหารถพยาบาลเพื่อให้บริการสุขภาพในเมือง

- การจัดการที่อยู่อาศัยทั้งที่พักชั่วคราวและถาวร
- การบำรุงรักษาและจัดให้มีสวนสาธารณะ ต้นไม้ ทางเท้า ริมทาง และพื้นที่เปิดโล่งอื่นๆ เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในเมือง

- การจัดบริการสันทนาการและอำนวยความสะดวก ประกอบด้วยห้องสมุดสาธารณะ พิพิธภัณฑ์และแกลลอรี่ สนามกีฬา รวมถึงการจัดรวบรวมงานศิลปะ

- การจัดให้มีระบบป้องกันอัคคีภัย

- การสร้างกำแพงหรือแนวป้องกันการกัดเซาะจากน้ำทะเล ในกรณีของเมืองท่าหรือบริเวณพื้นที่ที่ติดกับชายทะเล

- การจัดบริการรถโดยสารสาธารณะ ประกอบด้วยรถไฟ รถโดยสาร รถราง

- การจัดสวัสดิการทางสังคม เช่น การจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็ก และคนยากจนในเมือง

- การจัดให้มีบริการอื่นๆ ที่อำนวยความสะดวกในเมือง เช่น แก๊ส ระบบโทรคมนาคม ที่ทำการไปรษณีย์ ไฟฟ้า รวมถึงศูนย์บริการอื่นๆ ที่อำนวยความสะดวกในเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดบริการข้างต้นนี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาบริการให้กับเมือง เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในเมืองควรจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน แต่กลับพบว่า การจัดบริการของรัฐกลับไม่เพียงพอและขาดประสิทธิภาพที่จะจัดบริการได้อย่างครอบคลุม อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในเมือง จึงทำให้รัฐไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังนำมาสู่ปัญหาต่างๆ ของเมือง เช่น ชุมชนแออัด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการคมนาคมแออัด เป็นต้น ดังนั้นแล้วรัฐจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการในการกำกับควบคุมเมือง เพื่อให้การบริหารจัดการเมืองเกิดประสิทธิภาพ

(2). **การกำกับควบคุม** สืบเนื่องจากการบริหารจัดการข้างต้นนี้ ได้นำมาสู่กระบวนการในการกำกับควบคุม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง ซึ่งประกอบด้วย

- การกำกับควบคุมโดยอาศัยกฎหมาย การออกนโยบายควบคุมการจัดการพื้นที่เมือง

- การจัดการจราจรในเมือง ประกอบด้วยการจัดการบริการสถานที่จอดรถ การจัดสัญญาณไฟฟ้าจราจร การกำหนดเส้นทางรถยนต์ รวมถึงการออกกฎหมายห้ามรถยนต์บางประเภท

- การพัฒนาและการควบคุม ประกอบด้วยการออกกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน การออกกฎหมายควบคุมความสูงอาคาร การกำหนดความหนาแน่นในเมือง รวมถึงการออกแบบอาคารและผังเมือง

- การออกใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายและธุรกิจต่างๆ ในเมือง รวมถึงอุตสาหกรรม

- การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคและคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชนในเมือง

- การควบคุมสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในเมือง เช่น การควบคุมโรคติดต่อ การตรวจสอบคุณภาพร้านค้าร้านอาหาร การควบคุมสัตว์ เป็นต้น

- การควบคุมมลพิษ เช่น การควบคุมมลพิษจากรถยนต์ การควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรม รวมถึงการควบคุมระดับเสียงในเมือง

- การควบคุมระบบคมนาคม เช่น การมีระบบขนส่งมวลชนที่ปลอดภัย การควบคุมค่าโดยสารที่เป็นธรรม และการควบคุมเส้นทางการคมนาคม

- การออกกฎหมายควบคุมและการออกใบอนุญาตในการขับขี่รถยนต์

- การควบคุมแรงงาน เช่น การควบคุมค่าจ้างขั้นต่ำ การคุ้มครองสิทธิแรงงาน การออกกฎหมายควบคุมชั่วโมงการทำงาน รวมถึงการควบคุมการจ้างงานในเมือง

(3). **การวางแผนและการพัฒนาเมือง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกนโยบายในการพัฒนาเมือง ซึ่งประกอบด้วย 4 ส่วนด้วยกันคือ

- การพัฒนาทางกายภาพของเมือง เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กับระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง รวมถึงการเริ่มวางผังเส้นทางการคมนาคม เพื่อให้เส้นทางการคมนาคมเป็นตัวนำการพัฒนาเมือง จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
- การลงทุน เป็นการสร้างความร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการดึงเอาภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนในเมือง หรือการพัฒนาพื้นที่พิเศษในเมือง
- การพัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันระหว่างการปรับปรุงพัฒนาสิ่งแวดล้อมในเมือง การลงทุนพัฒนาเมือง และการออกกฎกำกับควบคุม
- การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานในเมือง

## 2.2 ทฤษฎี-แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดและการพัฒนาการของเมือง

**เมือง** ในยุคปัจจุบันมีหน้าที่ที่หลากหลายขึ้นอยู่กับการจัดวางวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและนโยบายของรัฐที่จะมาเป็นตัวกำหนดทิศทางของเมือง ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าการเกิดเมืองนั้นได้มีคำอธิบายผ่าน 2 แนวคิดคือ

1. เมืองที่เกิดและเติบโตตามธรรมชาติ หรือ “Location theory”
2. เมืองที่เกิดและเติบโตจากนโยบายรัฐ หรือรัฐเป็นผู้สร้างเมือง

**แนวคิดแรก** เมืองที่เกิดและเติบโตตามธรรมชาติ หรือ “Location theory” กล่าวคือการเกิดขึ้นของเมืองในแนวคิดนี้ได้มีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อธิบายความสัมพันธ์ของการเกิดเมืองกับแหล่งที่ตั้งของเมือง นั่นคือ **ทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory)** เป็นทฤษฎีที่เริ่มขึ้นในราวศตวรรษที่ 19 เป็นทฤษฎีที่ได้วางกรอบการศึกษาตามประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การเกษตร การอุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย โดยเน้นบทบาทต้นทุนการขนส่งเป็นหลัก ต่อมาราวศตวรรษที่ 21 ทฤษฎีเริ่มหันมาสนใจกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กับพื้นที่มากขึ้น (spatial economics) โดยมุ่งเน้นบทบาทของผลประโยชน์จากการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจและสังคมอันนำมาสู่การเกิดขึ้นของพื้นที่ทางเศรษฐกิจ (economic space) นอกจากนี้การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มทำให้เกิดผลกระทบภายนอกในเชิงบวกและเชิงลบ เกิดการรวมตัวกันเป็นชุมชนและนำไปสู่การเกิดขึ้นของเมืองในที่สุด

Von Thunen ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับแหล่งที่ตั้ง โดยการทดลองศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างค่าขนส่ง (Transportation cost) กับต้นทุนการใช้ที่ดิน (Land cost) โดยแนวคิดของ Von Thunen ได้มีสมมติฐานไว้ว่า ที่จุดศูนย์กลางของที่ดินแห่งหนึ่ง จะมีเมืองขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในอาณาเขตที่ดินดังกล่าว ในพื้นที่ห่างไกลและไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้ ถ้าเมืองนั้นมีลักษณะทางกายภาพที่เท่ากัน ความสมบูรณ์ของพื้นที่เท่ากัน โดยพื้นที่ส่วนกลางของเมืองเป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่ทำหน้าที่ในการผลิตและจัดหาสินค้าและบริการให้แก่เมือง ขณะที่พื้นที่รอบนอกของเมืองนั้นทำหน้าที่ในการผลิตทางด้านเกษตรกรรมและจัดหาอาหารเพื่อการอุปโภค ซึ่ง Von Thunen เห็นว่า ผลผลิตทางการเกษตรที่มีน้ำหนักมาก เน่าเสียง่าย จะทำการเพาะปลูกใกล้ตัวเมือง เพื่อลดต้นทุนค่าขนส่ง ขณะเดียวกันผลผลิตที่สามารถเก็บไว้ได้นานและมีน้ำหนักเบากว่าจะทำการผลิตในพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางของเมือง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้นำมาสู่รูปแบบการขยายตัวของเมืองที่มี

ลักษณะเป็นรูปวงกลม (concentric rings) โดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจของวงกลมที่ล้อมรอบตัวเมืองแต่ละวง จะมีลักษณะของกิจกรรมที่แตกต่างกันออกไป (เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล 2523)

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีแหล่งที่ตั้งในยุคแรกนั้นมีข้อจำกัดที่เด่นชัดคือ การละเลยการพิจารณาเรื่องของอุปสงค์ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์อาจทำให้หน่วยผลิตไม่ได้รับผลกำไรสูงสุดก็ได้ หรือหน่วยผลิตอาจเปลี่ยนแปลงที่ตั้งแห่งใหม่โดยที่ค่าผลิตต่อหน่วยสูงขึ้นกว่าแหล่งที่ตั้งเดิม แต่ก็ยังได้รับผลกำไรสูงสุดอยู่ ดังนั้นแล้วด้วยข้อจำกัดของแนวคิดในยุคแรกจึงนำมาสู่การพัฒนาแนวความคิดใหม่ของทฤษฎีทำเลที่ตั้งในยุคต่อมา

August Losch ได้มองเห็นข้อบกพร่องของแนวคิดในยุคแรกจึงได้เสนอแนวคิดใหม่ โดยใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายและพยายามชี้ให้เห็นว่า แหล่งที่ตั้งจะเป็นพื้นฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีสมมติฐานที่ว่า พื้นที่ที่มีลักษณะการกระจายตัวของวัตถุดิบที่เหมือนกัน ไม่มีความแตกต่างกันทางภูมิศาสตร์ ค่าขนส่งจึงเท่ากันไม่ว่าจะมาจากเส้นทางใด การกระจายตัวของประชากรก็เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และมีรสนิยมแบบเดียวกัน ทำให้ผู้บริโภคมีอุปสงค์เหมือนกัน โดยหน่วยผลิตจะตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ผู้ผลิตได้รับผลกำไรมากที่สุดและผู้บริโภคก็ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดเช่นกัน โดย Losch มองว่าในพื้นที่มีตลาด 2 แห่ง ผู้บริโภคพอใจสินค้าจากทั้งสองแห่งเท่าๆกัน พื้นที่ตลาดจึงมีลักษณะเป็นวงกลม แต่ก็มีตลาดบางส่วนที่อยู่นอกวงกลมออกไป จึงต้องปรับพื้นที่เป็นรูปหกเหลี่ยม เช่น ผู้ผลิตรายหนึ่งผลิตสินค้าขายในตลาดโดยมีปริมาณส่วนเกิน อาณาบริเวณตลาดก็จะเป็รูปวงกลม ถ้าหากมีผู้ผลิตรายอื่นสามารถผลิตสินค้าส่วนเกินได้และเข้าสู่ตลาดสินค้านั้นเหมือนกัน ก็จะทำให้ปริมาณขายของผู้ผลิตเดิมลดลง จนกระทั่งอาณาเขตแบบวงกลมเปลี่ยนเป็นรูปหกเหลี่ยม (เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล 2523)

จากแนวคิดของ Losch ได้นำมาสู่การอธิบายที่ตั้งของเมืองที่ว่า จุดเริ่มต้นของเมืองจะเริ่มที่จุดศูนย์กลาง มีอาณาบริเวณตลาดเป็นรูปหกเหลี่ยมที่ซ้อนกัน ซึ่งลักษณะที่ตั้งดังกล่าวนี้จะมีคุณสมบัติที่ว่า จะมีสินค้าที่ผลิตขึ้นที่ศูนย์กลางเมืองอย่างน้อยสองชนิดขึ้นไป ถ้าหากตลาดรูปหกเหลี่ยมมาประกบกันโดยยึดศูนย์กลางหนึ่งเป็นหลัก โดยที่ศูนย์กลางที่เป็นหลักคือ ศูนย์รวมของตัวเมือง จะพบว่า โครงสร้างของเมืองจะประกอบด้วยหน่วยผลิตจำนวนมากที่รวมตัวกันจนเป็นโครงสร้างขนาดใหญ่ มีสินค้าให้เลือกมากขึ้น ค่าขนส่งก็จะมีราคาถูกลง และนำไปสู่สภาวะดุลยภาพอย่างถาวร

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นคำว่า “ทำเลที่ตั้ง (Location)” ก่อนข้างมีความหมายที่หลากหลาย เช่น ความหมายในแง่ของระยะทางกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือความหมายในแง่ของการกระจุกตัวและการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากพิจารณาในระดับความหมายที่กว้าง คือ ทำเลที่ตั้งในระดับภูมิภาค หรือหากพิจารณาในระดับความหมายที่แคบ คือ ทำเลที่ตั้งของเขตเมือง ก็สามารถพิจารณาทำเลที่ตั้งได้จากปัจจัย 3 ประการคือ (นิรันดร์ วิเศษสุวรรณ 2552)

(1) ที่ดิน ในแต่ละพื้นที่มีทรัพยากรที่แตกต่างกัน ทำให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบที่ต่างกันไป และยังส่งผลให้เกิดการจูงใจการใช้ทรัพยากรที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่ต่างกันไปด้วย

(2) กิจกรรม เนื่องจากการที่กิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายๆ กิจกรรมมารวมตัวกันในพื้นที่หนึ่งๆ ทำให้เกิดการรวมตัวของกิจกรรมนั้นในพื้นที่ อีกทั้งยังทำให้สามารถประหยัดต้นทุนจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันได้



(3). การคมนาคมขนส่ง สินค้าและบริการต่างๆ ไม่สามารถเคลื่อนย้ายเองได้ จึงทำให้มีความจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง ดังนั้นต้นทุนการคมนาคมขนส่งจึงมีบทบาทที่ส่งผลให้หน่วยกิจกรรมต่างๆ จำเป็นต้องเลือกพื้นที่ที่มีความเหมาะสม

หน่วยกิจกรรมที่มีความจำเป็นจะต้องตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้งมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภทคือ

(1). ภาคธุรกิจ ได้แก่ หน่วยผลิต หน่วยบริการ และหน่วยการค้า ซึ่งจะต้องพิจารณาต้นทุนและกำไรเป็นหลัก

(2). ภาคครัวเรือน จะต้องเลือกทำเลที่อยู่อาศัยอันจะนำมาสู่ประโยชน์สูงสุดที่ได้จากที่อยู่อาศัยนั้นภายใต้เงื่อนไขงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

(3). ภาครัฐ จะต้องเลือกทำเลที่ตั้งในการจัดบริการของรัฐ เช่น สาธารณูปโภคและการคมนาคมจะต้องพิจารณาที่ตั้งเป็นหลัก เพื่อให้ภาครัฐสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเลือกทำเลที่มีประสิทธิภาพจะต้องคำนึงถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสและผลประโยชน์ต่อสังคมด้วย เช่น ปัจจัยภายในหน่วยผลิตจะต้องคำนึงถึงแบบแผนการเดินทาง ต้นทุนการขนส่ง โครงสร้างต้นทุนการผลิต ขณะที่ด้านปัจจัยภายนอกนั้นจะต้องคำนึงถึงการอุดหนุนจากภาครัฐ ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะสร้างประโยชน์ต่อหน่วยครัวเรือนที่แตกต่างกัน

จากข้างต้นนี้ เมื่อเชื่อมโยงไปสู่การก่อกำเนิดของเมือง ไม่ว่าจะเป็นชุมชน หมู่บ้าน ตัวเมืองล้วนถูกกำหนดด้วยหลักเกณฑ์ของแหล่งที่ตั้งทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต ตลาด รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน ซึ่งได้ก่อให้เกิดระบบความสัมพันธ์ภายในเมือง เกิดศูนย์กลางของเมืองแต่ละแห่งที่ทำหน้าที่ในการผลิตและการกระจายสินค้าที่แตกต่างกันไป อีกทั้งยังก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองในช่วงหลังมานี้ไม่ได้เกิดจากปัจจัยด้านที่ตั้งเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป เนื่องจากการตั้งเมืองตามแหล่งที่ตั้งนั้นอาจก่อให้เกิดการขาดความสมดุลของการใช้พื้นที่ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการพื้นที่ที่เหมาะสม เมืองที่เกิดขึ้นอาจเกิดการขยายตัวที่ไม่เป็นระเบียบ และนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ตามมา ทำให้ต้องใช้ต้นทุนมากขึ้นในการพัฒนาเมือง ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่รูปแบบการสร้างเมืองแบบที่สองคือ “เมืองที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้าไปบริหารจัดการและวางแผนอย่างเป็นระบบ”

**แนวคิดที่สอง** เมืองที่เกิดและเติบโตจากนโยบายรัฐ หรือรัฐเป็นผู้สร้างเมือง กล่าวคือเป็นเมืองที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการและวางแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาของภาครัฐ ซึ่งการเกิดเมืองในลักษณะนี้จะอาศัยการจัดการและการวางแผนพัฒนาเมือง มีการระบุพื้นที่เป้าหมายสำหรับการสร้างเมืองที่แน่นอน มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ และมีกระบวนการในการสร้างเมือง ซึ่งเมืองในลักษณะนี้เริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้น อาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการเมืองที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

หากย้อนพิจารณาในอดีตจะพบว่า การสร้างเมืองที่เกิดจากรัฐเป็นผู้สร้างนั้นมีมานานแล้ว เช่น เมืองในยุคแรกนั้นรัฐได้สร้างเมืองขึ้นมาเพื่อประโยชน์ทางด้าน การปกครองและการป้องกันตนเอง มีการเลือกพื้นที่เพื่อสร้างเมืองหลวงและเมืองท่าติดต่อค้าขาย ยุคต่อมารัฐได้อาศัยหลักการบริหารและหลักการวางผังเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสร้างเมืองที่เป็นระบบมากขึ้น ตลอดจนมีการระบุพื้นที่ การวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ที่มีความเป็นรูปธรรม ซึ่งเริ่มปรากฏเด่นชัดตั้งแต่

ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกเป็นต้นมา การพัฒนาเมืองของไทยเริ่มผูกโยงกับแผนชาติที่ได้กลายมาเป็นกรอบในการพัฒนาในแต่ละระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่าง ทำให้การพัฒนาทุกส่วนเกิดความเชื่อมโยงกัน ดังนี้ (ฉวีวรรณ เด่นไพบูลย์ 2554)

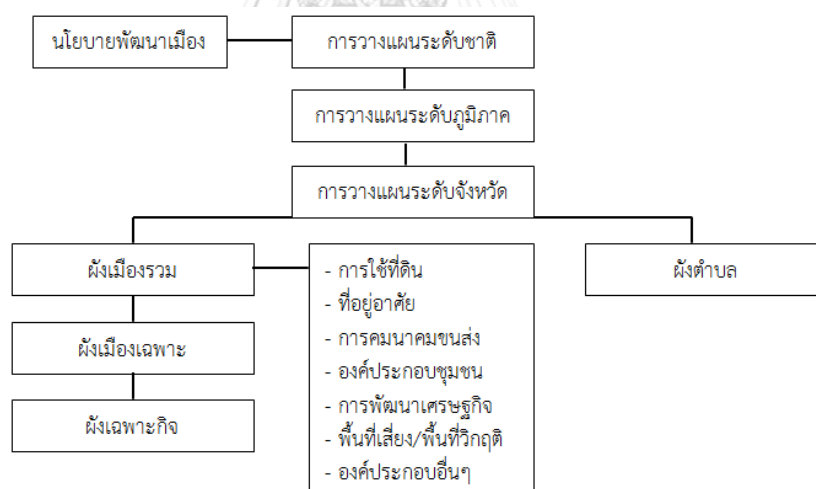
- การวางแผนระดับชาติ (national plan) การวางแผนในระดับนี้จะเป็นลักษณะการวางแผนในเชิงนโยบาย เพื่อเป็นกรอบการพัฒนาประเทศในภาพรวม ซึ่งยังไม่ได้มีรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงมากนัก เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- การวางแผนระดับภาค (Regional plan) เริ่มเป็นการวางแผนที่มีความเฉพาะเจาะจงในระดับภาค เป็นการกำหนดแนวทางและชี้แนะการพัฒนาเมืองในระดับภาค ซึ่งการวางแผนระดับภาคนั้นจะพิจารณาพื้นที่เมืองย่อยๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ต่อเนื่องกัน มีความสัมพันธ์ทางบทบาทหน้าที่ระหว่างกัน อีกทั้งยังมีความเหมาะสมในทางภูมิศาสตร์การพัฒนา

- การวางแผนระดับจังหวัด (Provincial plan) เป็นการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองของแต่ละจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนระดับภาคและแผนชาติ โดยอาศัยมาตรการในการกำกับควบคุมต่างๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง การกำหนดบทบาทชุมชน เป็นต้น

- การวางแผนระดับท้องถิ่น (Local plan) จะเป็นการวางแผนในเชิงกายภาพที่ครอบคลุมพื้นที่เมือง รวมถึงพื้นที่ชนบทโดยรอบ เพื่อควบคุมการเติบโตและการขยายตัวของเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงความเชื่อมโยงของเมืองที่เกิดจากการจัดการและวางแผนอย่างเป็นระบบ



ที่มา : (ฉวีวรรณ เด่นไพบูลย์ 2554)

การพัฒนาเมืองนั้นจะเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาในหลายมิติด้วยกัน เช่น การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางระบบคมนาคมขนส่ง การวางโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมไปถึงการระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเมือง

สำหรับการสร้างเมืองของประเทศไทยในยุคปัจจุบันนี้ ได้มุ่งเน้นการลงทุนขนาดใหญ่ที่ศูนย์กลางหรือตัวเมืองที่เป็นแกนกลางในภูมิภาคให้สามารถกระจายความเจริญไปสู่ส่วนอื่นๆ กล่าวคือ รัฐได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค จึงเข้าไปพัฒนาตัวเมืองที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาค เร่งพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ เพื่อที่จะทำให้เมืองที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันเกิดการพัฒนาร่วมไปด้วย ซึ่งวิธีคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับแนวคิดของ Francois Perroux ได้เสนอ

ทฤษฎี Growth pole ที่อธิบายเกี่ยวกับการสร้างศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและการพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้มีศักยภาพสูงขึ้น จนทำให้เกิดชุมชนหรือพื้นที่ข้างเคียงที่พัฒนาและเติบโตไปด้วย โดยเน้นการเติบโตของอุตสาหกรรมในเขตเมืองที่จะนำไปสู่การพัฒนาในภาพรวม ซึ่งการสร้างเมืองดังกล่าวได้กลายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาของรัฐเพื่อลดช่องว่างระหว่างเมืองในภูมิภาค จึงได้รับความสนใจในการนำไปใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาค (เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล 2523)

อย่างไรก็ตาม แนวคิด *เมืองที่เกิดและเติบโตจากนโยบายรัฐ หรือรัฐเป็นผู้สร้างเมือง* ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า *ทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory)* มีส่วนสำคัญในการกำหนดอาณาบริเวณหรือแหล่งที่ตั้งในการพัฒนา เนื่องจากทฤษฎีแหล่งที่ตั้งเกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการโครงสร้างของเมือง นอกจากนี้แหล่งที่ตั้งยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการรวมตัวกันในการเป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมและเชื่อมโยงอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน (เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล 2523) หากรัฐเลือกที่จะสร้างเมืองในภูมิภาคก็ต้องพิจารณาถึงพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและคุ้มค่า สามารถเชื่อมโยงกิจกรรมในพื้นที่ร่วมกันได้ ดังนั้นแล้วแนวคิดทั้งสองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับการสร้างเมืองในภูมิภาค

### 2.3 เป้าหมายของการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมืองในแต่ละยุคสมัยนั้นมีจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกันไป โดยการพัฒนาเมืองสมัยใหม่นั้นเป็นกระบวนการที่มีการวางแผนและการจัดการอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่เพียงการปล่อยให้เมืองเกิดขึ้นเองและเติบโตไปโดยปราศจากการบริหารจัดการ

กระบวนการในการพัฒนาเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่ค่อยๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เมืองในยุคเริ่มแรกนั้นเป็นยุคการเกษตร เริ่มมีการหาอาหาร สร้างระบบชลประทานเพื่อการเพาะปลูก จึงนำมาสู่การอพยพเคลื่อนที่ของผู้คนเข้าสู่ชุมชนเกษตรกรรม และต่อมาเมื่อชุมชนเกษตรกรรมเริ่มมีความหนาแน่นมากขึ้น จึงเริ่มมีการพัฒนาไปสู่การสร้างเมืองที่มีการค้าขายแลกเปลี่ยน เกิดระบบคมนาคม จากชุมชนเกษตรกรรมขนาดเล็กก็เริ่มขยายชุมชนใหญ่ขึ้น มีกิจกรรมของเมืองและจำนวนประชากรในเมืองเพิ่มมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เหตุผลหลักในการสร้างเมืองในอดีตคือ การเลือกทำเลที่ตั้งเพื่อการตั้งถิ่นฐานและเกษตรกรรม แต่ในยุคหลังจนถึงปัจจุบันนี้ การสร้างเมืองเป็นไปเพื่อเป้าหมายบางอย่าง มีการวางแผน มีการกำหนดเป้าหมายในการสร้างเมือง ซึ่งเหตุผลหลักๆ ก็เพื่อการค้าและอุตสาหกรรมนั่นเอง

ในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายให้เห็นจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของการพัฒนาเมืองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งมีรายละเอียดคร่าวๆ ดังต่อไปนี้

(1). **การพัฒนาเมืองในยุคโบราณ หรือยุคคลาสสิก** เกิดขึ้นจากการเป็นนครรัฐในของอาณาจักรกรีก มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเมืองในยุคนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดและปรัชญาของเพลโตและอริสโตเติล จะเห็นได้จากการออกแบบเมืองตามหลักปรัชญาความเชื่อและการคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของผู้คนในเมือง มีสถานที่ที่พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง มีศูนย์กลางกิจกรรมหรือตลาดชุมชน มีย่านธุรกิจเรียงรายตลอดสองข้างทาง ตลอดจนมีพื้นที่ว่างสำหรับการใช้สอยร่วมกัน ประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่เมือง โดยกำหนดจำนวนประชากรที่พอเหมาะไม่เกิน 5,000 คน เพื่อให้คนในเมืองมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมแน่นต่อกัน ต่อมาการขยายตัวของเมืองเป็นรูปตารางแทนรูปทรงตามธรรมชาติเดิม (กรมโยธาธิการและผังเมือง 2551a)

เมืองในยุคนี้ได้รับอิทธิพลแนวคิดการสร้างเมืองแบบ “ยูโทเปีย” และยังนำเอาแนวคิดการสร้างเมืองดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการเมืองด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ทุกคนในเมืองจะต้องได้รับความเท่าเทียมกัน ได้รับสิทธิประโยชน์ภายในเมืองอย่างเท่าเทียม เช่น อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ตลอดจนบริการสาธารณะ การศึกษา และพยาบาลอย่างทั่วถึง ประชาชนในเมืองไม่มีทรัพย์สินส่วนตัว ไม่มีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง ทุกคนในเมืองทั้งชายและหญิงจะต้องทำงานร่วมกัน จากนั้นผลผลิตที่ได้จะถูกนำมาเก็บรวบรวมและแบ่งสรรไปตามความต้องการ ดังนั้นแล้วเมืองในยุคนี้จึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน พลเมืองในยูโทเปียจะมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งชนชั้นวรรณะ หรืออาจกล่าวได้ว่า ความเป็นอยู่ของพลเมืองในยูโทเปียมีความอุดมสมบูรณ์ เพราะเมืองแบบยูโทเปียสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการทางร่างกายที่นอกเหนือกว่านี้ แต่มุ่งเน้นไปที่จิตใจและคุณธรรม (กรมโยธาธิการและผังเมือง 2551a)

ดังจะเห็นได้จาก อาณาจักรโรมันได้แผ่ขยายอิทธิพลของเมืองไปทั่วยุโรป เอเชียตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือ โดยที่มีกรุงโรมเป็นเมืองหลวงที่ใหญ่ที่สุด และเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยทรัพยากรที่นำมาจากดินแดนที่ขยายอิทธิพลไปถึง กรุงโรมได้พยายามออกแบบสร้างและพัฒนาเมืองโดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมืองเป็นสำคัญ การเลือกที่ตั้งของเมืองจะต้องคำนึงถึงสุขภาพและความปลอดภัย มีเทวสถานของเมือง และสถานที่ชุมชนทางสังคม ระบบถนนมีลักษณะเป็นถนนเรียบปูด้วยหิน เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายในการสัญจร ดังนั้นแล้วการสร้างเมืองในยุคนี้จึงมีเป้าหมายหลักเพื่อทำให้คุณภาพชีวิตของชาวเมืองมีความสุข สะดวกสบาย และปลอดภัย

(2). **การพัฒนาเมืองในยุคอุตสาหกรรม** ต่อมาในราวศตวรรษที่ 19 ถือเป็นยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยกระบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรมนั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกลายเป็นเมืองอย่างมาก เมืองที่มีรูปแบบการผลิตแบบเกษตรกรรมได้ถูกเปลี่ยนให้เป็นเมืองที่มีความเป็นอุตสาหกรรมเฉพาะด้านมากขึ้น โดยเริ่มเกิดปรากฏการณ์ที่ชัดเจนขึ้นในประเทศอังกฤษ เช่น เมืองนอร์ธแฮมตันได้กลายเป็นเมืองที่ผลิตเครื่องฟอกหนัง เมืองเบอร์มิงแฮมเป็นเมืองที่ผลิตโลหะ เมืองโคเวนทรีมีการผลิตอุตสาหกรรมทอผ้าและหลอมเหล็ก เป็นต้น นอกจากนี้จำนวนประชากรในช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก อุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีทางการผลิต ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท

จากการที่ผู้คนในชนบทอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น ทำให้ประชากรในชนบทลดลง ราคาที่ดินในเมืองขยับสูงขึ้น จึงได้เกิดระบบการแบ่งพื้นที่ใช้สอยของเมือง หรือการจัดโซนนิ่ง เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและจัดสรรสวัสดิการความเป็นอยู่ให้แก่ประชาชนในเมือง นอกจากนี้ยังเกิดระบบบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลและอำนวยความสะดวกในเมือง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในยุคอุตสาหกรรม ได้นำมาสู่รูปแบบการพัฒนาเมืองแบบใหม่ คือ “*Fordist City*” หรือเมืองแบบฟอร์ด ซึ่งในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้เกิดรูปแบบการผลิตแบบใหม่ขึ้นมา โดย เฮนรี ฟอร์ด (Henry Ford) ได้นำการผลิตแบบสายพานมาใช้ผลิตรถยนต์ ทำให้เกิดการปฏิวัติการผลิตในระบบอุตสาหกรรมอย่างมาก อีกทั้งรูปแบบดังกล่าวยังมีอิทธิพลมากต่อการพัฒนาเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือ การผลิตแบบฟอร์ดได้นำมาสู่การเกิดขึ้นของเมืองและการขยายตัว

ของเมืองอย่างรวดเร็ว เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท ผู้คนในเมืองเป็นเจ้าของรถยนต์เพิ่มมากขึ้น และเมื่อผู้คนในเมืองมีความต้องการใช้รถยนต์มากขึ้นก็ย้อมนำมาสู่ความต้องการใช้ถนนที่มากขึ้นเช่นกัน และนำมาสู่การสร้างถนนในเมืองในระยะต่อมา อีกทั้งการเกิดขึ้นของถนนในเมืองเพื่อรองรับความต้องการของประชาชนได้ทำให้พื้นที่ในเมืองเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นเรียงรายตลอดสองข้างทาง เกิดความแออัดด้วยรถยนต์จำนวนมาก และเกิดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปนอกเมือง เนื่องจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น จนกระทั่งในที่สุดก็นำไปสู่การเติบโตของเมืองและการขยายตัวของเมืองที่เพิ่มมากขึ้น

**(3). การพัฒนาเมืองยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน** ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมืองต่างๆ ทั่วโลกได้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของเมืองไม่ได้เกิดเพียงในประเทศแถบยุโรปและอเมริกาอีกต่อไป แต่ได้เคลื่อนย้ายมาสู่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งการที่ประเทศกำลังพัฒนาเกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วในระยะหลังนั้น เนื่องมาจากการขยายตัวของระบบอุตสาหกรรมและการอพยพของผู้คนในชนบทเข้าสู่พื้นที่เมือง จึงเป็นปรากฏการณ์ของกระบวนการกลายเป็นเมืองของประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย (กรมโยธาธิการและผังเมือง 2551b)

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองในช่วงหลังมานี้ ได้มีการคำนึงถึง “ความน่าอยู่ของเมืองและความยั่งยืนของเมือง” มากขึ้น จึงมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

การพัฒนาเมืองของไทยในช่วงที่ผ่านมา ได้มีการวางเป้าหมายการพัฒนาเมืองที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันมากขึ้น การพัฒนาเมืองจึงไม่ใช่เพียงการปล่อยให้เมืองเกิดขึ้นเองและเติบโตไปโดยไม่มีการจัดการใดๆ แต่รัฐจะเข้าไปจัดการและวางแผนการพัฒนาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การพัฒนาเมืองมุ่งไปสู่เป้าหมายตามที่ต้องการ ซึ่งตัวอย่างการพัฒนาเมืองของไทยโดยรัฐเข้าไปจัดการและวางเป้าหมายการพัฒนาจะเห็นได้จากรูปแบบการผลักดันการพัฒนา ดังนี้

**1). การสร้างเมืองแบบสมาร์ทซิตี้ (Smart City) หรือเมืองอัจฉริยะ** เมื่อโลกยุคปัจจุบันได้ก้าวเข้าสู่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น เป็นรูปแบบการพัฒนาเมืองที่ได้เปลี่ยนมาสู่การใช้เทคโนโลยีหรือสารสนเทศมาแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เมืองกำลังเผชิญอยู่และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเมือง สิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของเมือง เพื่อช่วยลดต้นทุนและเพิ่มคุณภาพชีวิตในการอาศัยอยู่ในเมืองให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้การพัฒนาเมืองแบบสมาร์ทซิตี้ได้อาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วนทั้งหน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชน และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการเมืองและชุมชนให้สามารถตอบสนองได้ทันทั่วทั้งซึ่งเมืองตัวอย่างที่ได้ประยุกต์เอาแนวคิดการสร้างเมืองแบบสมาร์ทซิตี้มาใช้ เช่น เมืองอัมสเตอร์ดัม บาเซิลนา เซาธ์แธมป์ตัน และสตอกโฮล์ม (วุฒิสภาฯ พงศสุวรรณ 2559)

สำหรับในประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดสมาร์ทซิตี้มาใช้ในการพัฒนาเมืองนั้น โดยการผลักดันจากภาครัฐผ่านโครงการ “Smart Thailand” ให้มีการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคนเมือง เพื่อการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐาน ระบบราชการ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้มากขึ้น เช่น โครงการฟรีอินเทอร์เน็ตไร้สายที่ได้จัดให้บริการตามสถานที่ราชการและแหล่งท่องเที่ยว, โครงการ Green Bangkok Wi-Fi, รวมถึงโครงการ ICT Free Wi-Fi เป็นต้น นอกจากนี้ภาครัฐยังได้มีการวางแผนการพัฒนาแบบสมาร์ทซิตี้ในระยะยาว คือ

การนำเอารูปแบบระบบ Cloud มาใช้ในหน่วยงานราชการ หรือที่เรียกว่า ระบบ Government Cloud Service ซึ่งมีสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่ในการสานต่อนโยบายด้านเทคโนโลยี ขณะเดียวกันนั้นกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ยังได้มีการวางกรอบนโยบาย Smart Thailand 2020 ในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ.2554-2563) ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายหลักในการมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบนฐานความรู้ การมีโครงสร้างพื้นฐานระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงกระจายอยู่ทั่วประเทศ รวมถึงการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างโอกาสให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งการพัฒนาไปสู่เมืองอัจฉริยะ หรือสมาร์ทซิตีได้นั้นจะต้องกระจายการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีจากพื้นที่เมืองไปสู่พื้นที่ต่างจังหวัด (วุฒิมงคล พงศ์สุวรรณ 2559)

สำหรับกรณีศึกษาของเมืองที่ควรยกระดับเป็นสมาร์ทซิตีในประเทศไทยนั้น จะต้องเป็นเมืองที่มีความพร้อมขององค์ประกอบหลายด้าน เช่น นโยบายชัดเจน ความพร้อมด้านเทคโนโลยี ความตื่นตัว การสนับสนุนจากภาครัฐทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น เอกชน และประชาชนในพื้นที่ โดยจังหวัดที่ได้มีการดำเนินการนำร่องโครงการสมาร์ทซิตีไปแล้ว คือ นครนายก เป็นจังหวัดแรกในประเทศไทยที่ได้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากจังหวัดนครนายกมีพื้นที่ไม่ใหญ่เกินไป มี 4 อำเภอ มีลักษณะภูมิประเทศที่แตกต่างกันชัดเจน ทำให้สามารถทดสอบระบบในสภาวะที่หลากหลายได้ อีกทั้งยังเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมด้านเทคโนโลยีอยู่ในระดับที่ดี จึงสามารถพัฒนาเป็นจังหวัดนำร่องได้ นอกจากนี้ยังมีจังหวัดอื่นๆ ได้แก่ ภูเก็ต เชียงใหม่ และขอนแก่น ซึ่งได้มีแนวคิดของภาครัฐที่จะพัฒนาพื้นที่เป็นสมาร์ทซิตี เนื่องจากมีศักยภาพในหลายด้านทั้งการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวและการดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ

2). **การสร้างเมืองแบบคลัสเตอร์ (Cluster City)** เป็นแนวคิดในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม ริเริ่มแนวคิดโดย Michael E. Porter ซึ่งได้เสนอแนวคิดเรื่องคลัสเตอร์ไว้ว่า “เป็นกลุ่มของธุรกิจและสถาบันที่เกี่ยวข้องมารวมตัวกันดำเนินกิจการอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน มีความร่วมมือเกื้อหนุนกัน เชื่อมโยงและเสริมกิจการซึ่งกันและกันอย่างครบวงจร ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน โดยความเชื่อมโยงในแนวตั้งนั้นเป็นความเชื่อมโยงของผู้ประกอบการธุรกิจตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ขณะที่ความเชื่อมโยงในแนวนอนเป็นความเชื่อมโยงอุตสาหกรรมที่สนับสนุนภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคธุรกิจ สมาคม สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกันคือ การเพิ่มผลิตภาพ ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืน

โดยจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาคลัสเตอร์คือ การสร้างความร่วมมือบนพื้นฐานของการแข่งขัน จะต้องกำหนดทิศทาง เป้าหมาย กลยุทธ์การพัฒนา รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวมของคลัสเตอร์นั้น สำหรับรูปแบบการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยนั้น ได้พิจารณาเลือกใช้ 3 แบบคือ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2558)

- Facilitating Cluster เป็นการรวมตัวกันของผู้ผู้นำในอุตสาหกรรมมารวมตัวกัน เพื่อกำหนดนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรม และเป็นตัวแทนของภาคเอกชนในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐ

- Geographic Cluster เป็นการรวมตัวกันของผู้ประกอบการที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพื่อมุ่งบรรลุผลประโยชน์เรื่องประสิทธิภาพในการผลิตเป็นหลัก

- Commercial Cluster เป็นการรวมตัวกันของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม โดยที่อุตสาหกรรมนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในภูมิภาค/พื้นที่เดียวกันก็ได้ เป็นการรวมกันเพื่อมุ่งบรรลุเป้าหมายในการสร้างมูลค่าเพิ่ม ถ่ายทอดองค์ความรู้ และขยายช่องทางการตลาด

สำหรับประเทศไทยได้นำเอารูปแบบคลัสเตอร์มาใช้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ออกนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งรัฐมีมติเห็นชอบนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบคลัสเตอร์และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแล สำหรับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาคลัสเตอร์ก็เพื่อสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่าและนำไปสู่การสร้างอุตสาหกรรมในอนาคต ตลอดจนเกิดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

**3). เมืองสีเขียว (Green City)** การพัฒนาเมืองในยุคปัจจุบันและต่อเนื่องไปสู่การพัฒนาเมืองในอนาคตข้างหน้าได้มีแนวความคิดมุ่งเน้นการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การออกแบบและการพัฒนาเมืองจะต้องสอดคล้องและคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ลดการใช้ทรัพยากร พลังงาน และน้ำ รวมถึงลดการปล่อยของเสียสู่ชั้นบรรยากาศ โดยได้มีการกำหนดดัชนีชี้วัดเมืองสีเขียว ซึ่งมีองค์ประกอบ 8 ด้านด้วยกัน คือ (มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2558)

- ด้านพลังงานและการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ พิจารณาจาก ปริมาณการปล่อยคาร์บอน ปริมาณการใช้พลังงาน นโยบายด้านพลังงาน

- ด้านการใช้ที่ดินและอาคาร พิจารณาจาก สัดส่วนพื้นที่สีเขียว ความหนาแน่นของประชากร นโยบายอาคารสีเขียว นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน

- ด้านการขนส่งและจราจร พิจารณาจาก เครือข่ายการให้บริการขนส่งสาธารณะ นโยบายการลดปัญหาจราจร นโยบายการให้บริการขนส่งสาธารณะ

- ด้านการจัดการของเสีย พิจารณาจาก อัตราการเกิดขยะมูลฝอย สัดส่วนของขยะมูลฝอย นโยบายการลดของเสียและการกำจัดของเสีย

- ด้านการจัดการน้ำ พิจารณาจาก อัตราการใช้น้ำต่อคน สัดส่วนปริมาณน้ำสูญเสียของระบบจ่ายน้ำประปา นโยบายการจัดการแหล่งน้ำ

- ด้านสุขาภิบาล พิจารณาจาก สัดส่วนของประชากรที่เข้าถึงระบบสุขาภิบาล สัดส่วนปริมาณน้ำเสีย นโยบายด้านสุขาภิบาลของเมือง

- ด้านคุณภาพอากาศ พิจารณาจาก ระดับความเข้มข้นของก๊าซไนโตรเจน ก๊าซซัลเฟอร์ออกไซด์ และฝุ่นละอองขนาดเล็ก

- ด้านธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม พิจารณาจาก นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม แนวทางการติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

จะเห็นว่า การสร้างเมืองสีเขียวนี้เป็นแนวทางการพัฒนาและวางแผนจัดการเมืองที่คำนึงถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในเมือง (มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2558)

**4). เมืองน่าอยู่ (Livable City)** การพัฒนาในยุคหลังมานี้ได้มีแนวคิดเรื่องเมืองน่าอยู่ เป็นแนวคิดที่ริเริ่มโดยองค์การอนามัยโลก ที่ได้พัฒนาต่อเนื่องมาจากแนวคิดสาธารณสุขมูลฐาน โดยได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาของระบบนิเวศน์เมืองที่ได้รับผลกระทบจากการเติบโตของเมือง รวมถึงการใช้ทรัพยากรและการบริโภคที่ไม่เหมาะสม ทำให้สูญเสียทรัพยากรไปเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ใน

ศตวรรษที่ 21 จึงได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาเมืองแนวใหม่ มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองให้มีความน่าอยู่ ซึ่งจะต้องมีการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเป็นองค์รวม มีความสอดคล้องกันทั้งด้านความยั่งยืนของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การสร้างเมืองน่าอยู่ในประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดบทบาทให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการเรื่องเมืองน่าอยู่ และได้กำหนดให้การพัฒนาเมืองน่าอยู่เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญคือ ประชาชนจะต้องอาศัยอยู่ในเมืองด้วยความผาสุก มีสุขภาพกายและใจที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนเมืองนั้นจะต้องมีบริการขั้นพื้นฐานที่สะดวกสบาย เพียงพอ และทั่วถึง ให้บริการแก่ประชาชน (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2547)

สำหรับทิศทางการพัฒนาเมืองน่าอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นั้นได้ให้ความสำคัญต่อการปรับกระบวนการทัศน์การพัฒนาไปสู่การเป็นสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการพัฒนาเมืองน่าอยู่นั้นกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ร่วมมือกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย จัดทำเครื่องมือชี้วัดเมืองน่าอยู่และความสำเร็จของการพัฒนาเมืองต่างๆ ขึ้นมา โดยได้กำหนดกรอบแนวคิด “เทศบาลน่าอยู่” มีเป้าหมายเพื่อให้แต่ละเมืองเป็นเมืองน่าอยู่ในทุกๆ ด้าน พร้อมกันนั้นก็ได้นำถึงศักยภาพของเทศบาลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมือง จึงมีการกำหนดองค์ประกอบเมืองน่าอยู่ใน 5 ด้าน ดังนี้ (มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2558)

- เมืองอยู่ดี พิจารณาจากด้านกายภาพและเศรษฐกิจของเมือง ได้แก่ ความมีระเบียบ-ความมีวินัยของเมือง โครงสร้างพื้นฐานที่ได้มาตรฐาน ความปลอดภัยในเมือง ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และเศรษฐกิจที่มั่นคง

- คนมีสุข พิจารณาจากด้านสังคม ได้แก่ ประชาชนมีสุขภาพที่ดี การศึกษาที่เท่าเทียม สวัสดิการสังคมทั่วถึง เมืองปลอดภัยชุมชน รวมถึงประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเมือง

- สิ่งแวดล้อมยั่งยืน พิจารณาจากด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบจัดการของเสียและมลพิษของเมือง วิถีชีวิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

- การเรียนรู้และพัฒนา พิจารณาจากด้านศักยภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนเมือง ได้แก่ ผู้บริหารและปฏิบัติงานมีความรู้ วิสัยทัศน์การทำงานมีความชัดเจน มีการบูรณาการการทำงานอย่างเป็นระบบ รวมถึงการพัฒนาองค์ความรู้และการทำงานอย่างต่อเนื่อง

- การบริหารจัดการที่ดี พิจารณาจากการบริหารจัดการเมือง ได้แก่ การยึดหลักนิติธรรมในการทำงาน ผู้บริหารและปฏิบัติงานมีคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส ยึดหลักการมีส่วนร่วม

สำหรับการกำหนดมาตรฐาน “เมืองคุณภาพ หรือเมืองที่ดี” ตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติสอดคล้องกับมาตรการทางผังเมืองที่จะใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาป้องกัน และแก้ไขปัญหาของเมือง หรือบริเวณชุมชนโดยรอบตามเกณฑ์ของ *กรมโยธาธิการและผังเมือง*



เมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีการกำหนดเกณฑ์ 3 ด้านคือ ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านการคมนาคมขนส่ง และด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้<sup>6</sup>

(1) **ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน** ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่

- มาตรการด้านการผังเมือง ได้แก่ การวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากการวางผังเมืองเป็นการวางแผนเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความเหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของเมือง อีกทั้งเพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต ดังนั้น เมืองที่ดี จะต้องมีการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ ผังเมืองรวม ผังชุมชน หรือผังชุมชนของเทศบาล หรือผังชุมชนของอบต.

- การพัฒนาตามผัง เมืองที่ดีจะต้องมีการนำผังไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยมีการพัฒนาตามที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต เช่น พื้นที่สีเขียว ประเภทที่ดินเพื่อนันทนาการและการจัดทำสวนสาธารณะ, พื้นที่สีน้ำตาล ประเภทที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม

- โครงการพัฒนาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เมืองที่ดีควรมีโครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเหนือจากการกำหนดไว้ตามแผนผัง เช่น โครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของเทศบาลที่ไม่ได้กำหนดไว้ในผัง

(2) **ด้านการคมนาคมขนส่ง** ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่

- มาตรการด้านการผังเมือง ได้แก่ การวางผังการคมนาคมและขนส่ง เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองด้านการขนส่งให้มีความเหมาะสมกับลักษณะกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของเมือง ทั้งรองรับการพัฒนาเมืองในอนาคต ดังนั้นแล้วเมืองที่ดีจะต้องมีการวางผังโครงการคมนาคมและขนส่ง

- การพัฒนาตามผัง เมืองที่ดีจะต้องมีการนำผังไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยมีการพัฒนาตามที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง เช่น การก่อสร้างถนนตามที่กำหนดไว้ในผังโครงการ

- โครงการพัฒนาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เมืองที่ดีควรมีโครงการพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่งนอกเหนือจากการกำหนดไว้ตามแผนผัง เช่น การทำทางจักรยาน การปรับปรุงซ่อมแซมถนน ทางเท้า

(3) **ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ** พิจารณาตามเกณฑ์และมาตรฐานผังเมืองรวม พ.ศ. 2549 ของกรมโยธาธิการและผังเมือง และมีการปรับหลักเกณฑ์ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานและท้องถิ่น โดยได้มีการตั้งสมมติฐานว่า ทุกตัวชี้วัดด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมีความเท่าเทียมกัน เนื่องจากทุกตัวชี้วัดมีความเกี่ยวข้องและส่งเสริมให้เกิดเมืองที่ดีหรือเมืองที่มีคุณภาพ มีดังนี้

- ประปา เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่ในปัจจุบันไม่สามารถนำน้ำจากแหล่งน้ำมาบริโภคได้โดยตรง จึงจะต้องมีการผลิตน้ำประปาสำหรับบริการประชาชน หากท้องถิ่นได้มีปริมาณน้ำเพียงพอกับความต้องการของประชาชนก็就不用แสวงหาน้ำจากแหล่งอื่น เช่น น้ำบาดาล น้ำคลอง น้ำบ่อ ซึ่งอาจจะมีคุณภาพไม่เพียงพอสำหรับใช้ในการบริโภค

<sup>6</sup> ข้อมูลจาก สำนักวิเคราะห์และประเมินผล กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

- สถานีบำบัดน้ำเสีย ความต้องการในการใช้น้ำของประชาชนมากขึ้น ส่งผลให้มีปริมาณน้ำเสียมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่สำหรับการบำบัดน้ำเสีย

- พื้นที่กำจัดขยะมูลฝอย ตามมาตรา 18 พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดว่า การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้นท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีหน้าที่ในการจัดเก็บ รวบรวม และกำจัดขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของตน พร้อมทั้งจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยด้วย

- ไฟฟ้า เป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามถนนหรือพื้นที่สาธารณะต่างๆ ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องไปถึงความปลอดภัยตามถนนหนทางของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

- โทรศัพท์ การให้บริการโทรศัพท์ในปัจจุบันไม่ใช่หน้าที่ของท้องถิ่นโดยตรง โดยการให้บริการพื้นฐาน ได้แก่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ให้บริการ นอกจากนี้ยังมีบริษัทเอกชนต่างๆ ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อีกหลายเครือข่าย

- โรงฆ่าสัตว์ ภายในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีโรงฆ่าสัตว์ที่เป็นของท้องถิ่นเองหรือของเอกชนแต่อยู่ในความควบคุมดูแลของท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักสุขาภิบาล เพื่อให้ได้เนื้อสัตว์ที่มีความปลอดภัยและสะอาดออกจำหน่ายให้แก่ประชาชน

- ตลาดสด ภายในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีตลาดสดเพียงพอสำหรับบริการประชาชน เพื่ออำนวยความสะดวกในการจับจ่ายซื้อของและสินค้าต่างๆ ในการดำรงชีวิตประจำวัน

- การศึกษา เนื่องจากการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การประกอบอาชีพในอนาคตและเป็นกระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งหากท้องถิ่นมีการจัดบริการด้านการศึกษาที่เพียงพอย่อมมีส่วนช่วยในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นได้ การเดินทางไปสถานศึกษาจะต้องมีระยะการเดินทางที่เหมาะสม ไม่ไกล

- การแพทย์และสาธารณสุข ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดบริการการแพทย์และสาธารณสุขที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น

- สวนสาธารณะ ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสวนสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการพักผ่อนหย่อนใจ นอกจากนี้ภายในสวนสาธารณะควรมีการปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มความร่มรื่นให้กับเมือง

- สนามกีฬา ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสนามกีฬาเพื่อให้ประชาชนในเมืองเกิดความผ่อนคลายจากการทำงานและช่วยส่งเสริมสุขภาพของประชาชนในเมืองด้วย

- สถานที่ราชการ ประชาชนในท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องติดต่อหน่วยงานราชการ เช่น การแจ้งเกิด การทำบัตรประชาชน การยื่นจดทะเบียนต่างๆ ดังนั้นจึงควรมีการจัดสรรพื้นที่สำหรับการจัดตั้งหน่วยงานราชการที่เหมาะสมเพียงพอในการให้บริการประชาชน และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

- สถานีตำรวจ การจัดให้มีการดูแลรักษาความปลอดภัยในเมืองเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ท้องถิ่นมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลความปลอดภัยที่เพียงพอ

- สถานีขนส่ง มีพื้นที่กว้างเพียงพอที่จะรองรับและให้บริการประชาชน เพื่อให้เกิดความสะดวกสบาย ไม่แออัดในการเดินทางของประชาชน

- สถานีดับเพลิง มีความจำเป็นในกรณีเกิดอัคคีภัย โดยท้องถิ่นจะต้องจัดหาอุปกรณ์ดับเพลิงเพียงพอที่จะให้บริการได้

- ที่จอดรถ ท้องถิ่นควรมีสถานที่สำหรับให้บริการจอดรถสำหรับประชาชนเพื่อให้เกิดความสะดวกสบาย ควรมีการจัดสรรสถานที่จอดรถอย่างเพียงพอ

- การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ท้องถิ่นควรตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการออกเทศบัญญัติที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการรักษาสีเขียวในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาเมืองน่าอยู่เป็นแนวทางในการพัฒนาให้ประชาชนในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งครอบคลุมมิติที่สำคัญคือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งนับว่าเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองในแต่ละรูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้มีเป้าหมายหรือทิศทางการพัฒนาที่แตกต่างกันไป การสร้างเมืองจึงไม่ใช่เพียงการปล่อยให้เมืองเกิดขึ้นเองและเติบโตไปตามยถากรรมโดยที่ไม่มีการจัดการใดๆ แต่การสร้างเมืองเป็นการวางกรอบและเป้าหมายของการพัฒนาว่าจะมุ่งสร้างเมืองไปสู่การเป็นเมืองในรูปแบบใด ตลอดจนการสร้างเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่จะสามารถตอบสนองต่อปัญหาของเมืองนั้นๆ ให้ดียิ่งขึ้น

## 2.4 องค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมืองของไทยที่ผ่านมาได้ยึดโยงการพัฒนาเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงกรอบด้านกฎหมายต่างๆ เข้าด้วยกัน แต่สถานการณ์ปัญหาของเมืองในปัจจุบันนี้ได้มีความซับซ้อนเกินกรอบของกฎหมายและแผนชาติ อีกทั้งยังมีองค์กรหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองมากยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่รูปแบบการขับเคลื่อนและการพัฒนาเมืองแบบใหม่ที่เริ่มทำทลายการพัฒนาเมืองแบบเดิมมากขึ้น ดังเช่น ในงานศึกษาของ ปิยะพงษ์ บุชบงก์ (2557) เรื่องนโยบายพัฒนาเมืองในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา ได้มองว่านโยบายพัฒนาเมืองภายหลังปี 2540 เป็นต้นมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ โดยหันมาเน้นการพัฒนาเมืองในรูปแบบภาคีทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งทุกภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองร่วมกันมากขึ้น (ปิยะพงษ์ บุชบงก์ 2557)

สำหรับการพัฒนาเมืองนั้นได้มีกลไกหลายระดับที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง โดยอาศัย ‘ระบบราชการ’ เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Jon Pierre 2011) นอกจากนี้รัฐได้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบต่างๆ ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สามารถแยกวิเคราะห์หน่วยงานราชการได้ 3 ระดับ ดังนี้

1) **หน่วยงานราชการส่วนกลาง** ประกอบด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการบริหารและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งจะมีหน่วยงานราชการที่เป็นกลไกของรัฐในการนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม สำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีบทบาทหลักในด้านการพัฒนาเมือง ได้แก่

1.1) **กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย** ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการผังเมือง การออกแบบก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์ประกอบโครงสร้างส่วนท้องถิ่นในด้านพัฒนาเมืองและชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้

ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการกำหนดคุณภาพและมาตรฐาน การก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี เกิด มาตรฐานความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองและสิ่งปลูกสร้างตามระบบผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (กรมโยธาธิการและผังเมือง 2558a)

- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่า ด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่ ส่วนราชการอื่นร้องขอ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้นๆ
- ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางผัง การวิจัย การติดตาม ประเมินผลและพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมถึงการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานและ คู่มือผังเมือง
- ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้าง บูรณะเมืองหรืออาคาร สิ่งก่อสร้างของหน่วยงานรัฐ
- ให้บริการและคำปรึกษาเกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้าง และงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของกรมแก่หน่วยงานต่างๆ
- ดำเนินการออกแบบ ก่อสร้าง และควบคุมอาคารและโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการบูรณะ และบำรุงรักษา
- ดำเนินการประสาน กำกับดูแล สนับสนุน และพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามผังเมือง รวมถึงกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผัง เมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- ดำเนินการพัฒนาระบบและบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ
- ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรของกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านผังเมืองและโยธาธิการ
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย (กรมโยธาธิการและผังเมือง 2558b)

นอกจากนี้ยังมีองค์กรภาครัฐและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆ อีกหลายหน่วยงาน เช่น กรม ทางหลวง ดูแลการจัดโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนและระบบคมนาคม การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การ ประปาส่วนภูมิภาค และบริษัท ทีโอที จำกัด ซึ่งทำหน้าที่ดูแลระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการของ เมืองในเรื่องไฟฟ้า น้ำประปา และโทรศัพท์ เป็นต้น

- **สำนักผังประเทศและผังภาค** เป็นสำนักหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของกรมโยธาธิ การและผังเมือง มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำเมืองครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีภารกิจ ดำเนินการวางและจัดทำผังประเทศ ผังภาค ผังอนุภาค ผังเมืองรวมจังหวัด ผังพัฒนาพื้นที่พิเศษ และ ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ทุกระดับให้ สอดคล้องกัน สร้างความเข้มแข็งของสังคมและชุมชนให้ชนบทและเมืองนำอยู่อย่างยั่งยืน (สำนักผัง ประเทศและผังภาค 2 พฤษภาคม 2554)

**1.2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนชาติ เป็นหน่วยงานกลางในการวางแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นแผนหลักที่ใช้กำกับทิศทางของนโยบายพัฒนาประเทศ ซึ่ง “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ถือเป็นกลไกหลักในการพัฒนาเมืองของรัฐบาลกลาง ทั้งในแง่การวางผังเมือง และการออกกฎหมายกำกับการพัฒนาเมืองให้กลไกทุกส่วนมีความเชื่อมโยงกัน เพื่อมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาเมือง ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

- จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในระยะเวลา 5 ปี รวมถึงการพิจารณาเงินลงทุนและความเหมาะสมของโครงการพัฒนา

- เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

- ประสานงานระหว่างส่วนราชการ เอกชน และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงาน โครงการพัฒนา และการปฏิบัติตามแผนงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ‘แผนชาติ ผังเมือง และกฎหมาย’ ยังเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลกลางใช้ในการรวมศูนย์อำนาจและแทรกแซงนโยบายการพัฒนาเมือง ผ่านกลไกหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ในการดำเนินการ

**2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค** กระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นในพื้นที่จังหวัด โดยให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาและรับมอบนโยบายจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเมือง ได้แก่ **สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด** ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักๆ ดังนี้

**2.1) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด** เป็นหน่วยงานตัวแทนของกรมที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนและจัดทำผังต่างๆ ตามที่กรมมอบหมาย หรือที่จังหวัด หรือท้องถิ่นร้องขอให้ดำเนินการ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่กิจกรรมเสริมสร้างความเข้าใจด้านผังเมืองและโยธาธิการ อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการกำกับติดตามระบบบริการพื้นฐาน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และผลกระทบด้านการผังเมือง พร้อมทั้งให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาด้านวิศวกรรมสถาปัตยกรรม โครงข่ายการพัฒนาเมืองที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ยังให้บริการด้านการสำรวจ เขียนแบบ ประมาณราคา และกำหนดราคากลาง ตรวจสอบ รับรองการใช้แบบแปลนผังในการสร้าง ตรวจสอบความมั่นคง แข็งแรง และประเมินราคาทรัพย์สินอาคาร รับผิดชอบหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร คณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตโรงแรมสรรพ รวมทั้งกำกับดูแลดำเนินการร้องขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสาธารณะ และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา 6 ตุลาคม 2554)

**3) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น** เป็นการจัดรูปแบบการบริหารส่วนราชการตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา

281 ได้ระบุไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ตามมาตรา 282 ยังระบุว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งจากเจตนารมณ์ตามกฎหมายดังกล่าว จึงสามารถสรุปหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่า เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมกับพื้นที่ และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยประชาชนในพื้นที่สามารถสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งท้องถิ่นเองก็มีอิสระในการตัดสินใจ สามารถกำหนดทิศทางและนโยบายการบริหารเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้

หากพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ทั้งในรูปแบบเทศบาล อบต. อบจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ล้วนมีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองทั้งสิ้น เช่น การจัดบริการและอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคม การจัดบริการด้านการศึกษา การจัดให้มีตลาดสด การดูแลสิ่งแวดล้อมของเมือง เป็นต้น

ตารางที่ 2.1 หน้าที่ที่ต้องกระทำของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองและมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้
2.ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3.รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2.กิจการอย่างอื่น ที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
5.ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6.ให้ราษฎรได้รับการอบรมศึกษา	5.ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	
7.หน้าที่อื่นๆที่มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7.ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำ	

หมายเหตุ รายละเอียดเพิ่มเติมใน พรบ.เทศบาล มาตรา50, 53 และ56

ตารางที่ 2.2 หน้าที่ที่อาจกระทำได้ตามความจำเป็นของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม 4.ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5.บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน 6.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการ พักพิทักษ์และรักษาผู้ช่วย 7.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสง สว่างโดยวิธีการอื่น 8.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9.เทศพาณิชย์	1.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม 2.ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3.บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน 4.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5.ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6.ให้มีการสาธารณสุข 7.จัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์เพื่อการ สาธารณสุข 8.จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9.ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและ พลศึกษา 10.ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11.ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความ สะอาดเรียบร้อย 12.เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลเมือง ดังข้อ 1-12

หมายเหตุ รายละเอียดเพิ่มเติมใน พรบ.เทศบาล มาตรา 51, 54 และ 57

นอกจากนี้การพัฒนาเมืองในช่วงหลังมานี้ ได้มีพลังของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นหรือ  
 นักการเมืองท้องถิ่นที่ได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองมากขึ้น ดังเช่น คุณเนวิน ชิด  
 ขอบ ได้ใช้กีฬาเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองไปสู่ sport city และยังส่งผลให้เกิดการพัฒนาเมือง  
 และเศรษฐกิจภายในจังหวัดบุรีรัมย์เติบโตอย่างรวดเร็ว เป็นต้น จากการศึกษาของ ปิยะพงษ์ บุชบงก์  
 (2557) เรื่องนโยบายพัฒนาเมืองในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าในช่วงหลังปี 2540 เป็น  
 ต้นมา พลังการเมืองท้องถิ่นได้มีบทบาทมากในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่น  
 ซึ่งถือเป็นความท้าทายของการพัฒนาตามแผนพัฒนาชาติแบบเดิมที่เคยมีมา ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การ  
 ให้ท้องถิ่นและภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองด้วยตนเองมากขึ้น  
 โดยผ่านกระบวนการสร้างแผนพัฒนาชุมชนขึ้นมา (ปิยะพงษ์ บุชบงก์ 2557)

4) **องค์กรและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง** ในการพัฒนาเมืองนั้นนอกจาก  
 องค์กรภาครัฐแล้ว ยังมีองค์กรและภาคส่วนอื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนและผลักดันการ  
 พัฒนาเมือง ดังนี้

4.1) **องค์กรอิสระและหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ** ในปัจจุบันนี้องค์กร  
 เหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเมืองอย่างมาก มียุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนา  
 เมืองมากขึ้น เช่น *สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)* เป็นองค์กรมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล  
 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่หลักในการสนับสนุนและเชื่อมโยง  
 ขบวนการองค์กรชุมชนในเรื่องของการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ รวมถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของ  
 ชุมชนโดยเฉพาะกลุ่มคนจนทั้งในเมืองและชนบท ดังเช่น โครงการบ้านมั่นคง โครงการประชารัฐ  
 นอกจากนี้ยังมีหน่วยงาน *การเคหะแห่งชาติ* เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ได้เข้ามามีบทบาทหลักใน

การทำหน้าที่การพัฒนา สนับสนุน ส่งเสริมความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ซึ่งมีหลายนโยบายด้วยกันที่หน่วยงานได้รับมอบหมายงานตามนโยบายของรัฐบาลแล้วนำไปสู่การปฏิบัติ ดังเช่น นโยบายบ้านเอื้ออาทร โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามภารกิจหลักของการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้สถาบันกษัตริย์และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันที่มีพลังและมีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังเป็นรากฐานในการกำหนดทิศทางการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปี 2540 ที่ได้มีการนำเอาแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาบรรจุอยู่ในแผนชาติ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศด้วย ดังเช่น โครงการพระราชดำริแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เป็นต้น ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นหน่วยราชการระดับกองในสังกัดกรมคลัง มีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากในพื้นที่เมือง ดังเช่น การพัฒนาพื้นที่ย่านเมืองเก่าให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การพัฒนาพื้นที่ให้เป็นที่อยู่อาศัย รวมถึงการให้เช่าพื้นที่เพื่อพัฒนาเชิงธุรกิจ เป็นต้น

**4.2) องค์กรภาคเอกชน** มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมืองและสร้างเมืองในภูมิภาค ซึ่งพลังในการสร้างและพัฒนาเมืองของภาคเอกชนนั้นมีความเชื่อมโยงกันอย่างมากกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของเมือง โดยการที่เอกชนเลือกลงทุนหรือเลือกที่ตั้งของอุตสาหกรรมจะมีการพิจารณาถึงทิศทางของนโยบายรัฐ จากนั้นภาคเอกชนจึงจะตัดสินใจลงทุน ซึ่งการตัดสินใจลงทุนของภาคเอกชนนั้นจะส่งผลไปถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่นั้นๆ จากงานศึกษาของธรรมาภิบาล บุญยประวิตร (2556) เรื่องการเติบโตอย่างชาญฉลาดกับการสร้างเมืองสุขภาวะ ได้มองว่าการพัฒนาเมืองของไทยที่ผ่านมาเน้นไร้ทิศทาง เนื่องจากรัฐไม่สามารถควบคุมหรือจำกัดอำนาจการพัฒนาของภาคเอกชนได้ แม้ว่าการพัฒนาของเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อการสร้างผลกำไร/ผลประโยชน์เพื่อองค์กร แต่ก็มีองค์กรเอกชนส่วนหนึ่งที่ส่งผลในเชิงบวกและเชิงลบต่อการพัฒนาเมืองเช่นกัน ดังเช่น โครงการ CSR ของบริษัทเอกชน รูปแบบการผลิตและสินค้าที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตคนเมือง รวมไปถึงแหล่งกระจายสินค้าต่างๆ ทางธุรกิจของเอกชน ซึ่งล้วนส่งผลต่อการสร้างเมืองทั้งสิ้น นอกจากนี้องค์กรภาคเอกชนยังมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มทางสังคม เช่น *สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว* เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

**4.3) ภาคประชาสังคม** การพัฒนาเมืองในยุคหลังมานี้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับเมืองมากขึ้น เช่น สมาคม ภาคี สถาบันการศึกษา ประชาชนในพื้นที่และชุมชน เป็นต้น เกิดการพัฒนาเมืองในรูปแบบการผลักดันโครงการต่างๆ ของชุมชน การร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในชุมชน การบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาด้วยพลังของชุมชนเอง ซึ่งได้นำไปสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองแบบไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มทางสังคมมากขึ้น มีการเปิดพื้นที่ที่แลกเปลี่ยนและแสดงพลังในการสร้างชุมชนของตนเอง เช่น ชุมชนป้อมมหากาฬ ภาคีคนรักสงขลาสมาคม กลุ่มสายบุรี เป็นต้น นอกจากนี้ *สถาบันการศึกษา* ก็ถือเป็นภาคประชาสังคมหนึ่งที่มีบทบาทในการสร้างและพัฒนาเมืองผ่านการศึกษาวิจัยตามหลักวิชาการ รวมไปถึงการสร้างยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน เช่น การสร้างบทบาทของสถาบันการศึกษาในฐานะการให้ความรู้



ฐานะเพื่อนบ้านกับชุมชนปรับปรุงและพัฒนาชุมชน ฐานะการให้บริการชุมชนในการหาทางออกในเรื่องต่างๆ รวมถึงฐานะการแก้ไขปัญหาของเมือง

**4.4) ข้อตกลงความร่วมมือ กฎบัตร และปฏิญญาระหว่างประเทศ** เป็นปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของรัฐ แต่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะภายหลังปี 2540 ไทยได้เผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ทำให้มีองค์การระหว่างประเทศเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เช่น องค์การการค้าโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ดังเช่น ภายหลังจากปี 2540 ไทยได้เข้าร่วมลงนามในแผนปฏิบัติการ 21 ซึ่งเป็นแผนแม่บทปฏิบัติการระดับโลกที่ครอบคลุมการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้เป็นรากฐานของการพัฒนาเมืองไปสู่การเป็น “เมืองน่าอยู่” นอกจากนี้ยังมีการประชุม New Urban Agenda ที่ได้มีการคาดการณ์อนาคตข้างหน้าว่าประชากรเมืองของโลกจะเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง โดยสิ่งที่จะตามมาคือการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และวัฒนธรรม รวมถึงผลกระทบต่างๆ จะกระจุกตัวในพื้นที่ของเมืองจึงนำมาสู่ความท้าทาย เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปโภค การศึกษา เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมโยธาธิการฯ และหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับเอาแนวทางดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผนงานในระดับชาติทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว การพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาได้ยึดข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นแนวทางในการพัฒนา อีกทั้งยังส่งผลให้นโยบายพัฒนาประเทศต้องยึดหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น มีความสอดคล้องกับข้อตกลงความร่วมมือ กฎบัตร และปฏิญญาระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่เมืองยังมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มทุนข้ามชาติ เช่น บริษัทข้ามชาติ การเงินการธนาคาร การค้าการลงทุน บริษัทปิโตรเลียม ที่ได้เข้ามาทำข้อตกลงความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับรัฐบาลและเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ซึ่งกลุ่มทุนเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานและเศรษฐกิจหมุนเวียนเข้า-ออกประเทศ ส่งผลต่อการก่อรูปของพื้นที่เมือง ทั้งทางกายภาพ โครงสร้างสังคม และสถาบันทางสังคมต่างๆ อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความหนาแน่นจากการย้ายถิ่นฐานอย่างกว้างขวางเข้าสู่พื้นที่เมือง เกิดย่านธุรกิจที่มีความหนาแน่นสูง การเกิดขึ้นของชุมชน เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม

**4.5) สื่อมวลชนและสื่อออนไลน์** เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ได้ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในช่วงหลังปี 2540 เป็นต้น เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสื่อสารที่ได้แพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง สื่อออนไลน์เริ่มเข้ามามีบทบาทหลักในการกระตุ้นพฤติกรรมและทัศนคติของผู้คนในสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งสื่อมวลชนและสื่อออนไลน์ทุกวันนี้ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการรายงานข่าวเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ในเชิงรุกให้เกิดการตื่นตัวและผลักดันไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกด้วย รวมไปถึงการผลักดันประเด็นปัญหาบางอย่างไปสู่การกลายเป็นนโยบายสาธารณะ สื่อออนไลน์ยังเป็นพื้นที่หนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันทางสังคมของผู้คนที่สนใจประเด็นปัญหาใกล้เคียงกัน เปิดพื้นที่ให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ดังนั้นแล้วในการพัฒนาเมืองก็เช่นเดียวกัน จะเห็นได้จากกลุ่มภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาคเอกชน

หลายกลุ่ม ที่ได้อาศัยสื่อออนไลน์เป็นพื้นที่ในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหาและระดมทุน ระดมความร่วมมือ ไปสู่การกลายเป็นประเด็นสาธารณะและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่อไป

## 2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรม เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า เอกสารและงานวิจัยส่วนใหญ่ที่ศึกษาเรื่องเมืองเป็นงานศึกษาทางด้านสถาปัตยกรรมและทางด้านสหวิทยาการ ซึ่งมีงานวิจัยจำนวนไม่มากนักทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองของไทยและบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการพัฒนาเมือง

นอกจากนี้งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาในพื้นที่กรุงเทพมหานครและพื้นที่เมืองหลัก อีกทั้งมีงานวิจัยจำนวนน้อยมากที่สะท้อนมิติการกระจายอำนาจผ่านการพัฒนาเมือง ซึ่งสามารถสรุปการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่ม ได้ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** เป็นการศึกษาสถานการณ์ความเป็นเมืองของไทย เช่น พันธุ์ทิพย์ จงโกroy และชนมณี ทองใบ เรื่อง “รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย” (2537) งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองและแนวโน้มการเป็นเอกนครของไทย โดยทำการศึกษาพื้นที่ในระดับจังหวัดเท่านั้น พบว่าการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในไทยที่ยังคงเป็นเอกนครคือ กรุงเทพมหานครเป็นเมืองโตเดี่ยว อย่างไรก็ตามในปี 2546 จนถึงปี 2553 ค่าความเป็นเอกนครลดลง เนื่องจากพื้นที่เมืองหลักในภูมิภาคมีการขยายตัวเชิงพื้นที่เกินขอบเขตการปกครอง ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ผังเมืองในการควบคุมการใช้ที่ดิน และส่งผลให้พื้นที่เมืองและส่วนขยายของกรุงเทพฯ เชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา-หาดใหญ่ มีลักษณะของการเติบโตไปตามถนนสายหลักและมีรูปร่างเป็นไปตามโครงข่ายถนน นอกจากนี้งานวิจัยชิ้นนี้ยังเสนอแนะให้มีการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาให้สอดคล้องกับภูมิศาสตร์ของเมือง รวมถึงการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบการพัฒนาเมือง (พันธุ์ทิพย์ จงโกroy และชนมณี ทองใบ 2557)

ขณะที่ สีนาด ตรีวรรณไชย เรื่อง “สถานการณ์ความเป็นเมืองของภาคใต้และจังหวัดสงขลา” พบว่าสถานการณ์ความเป็นเมืองของภาคใต้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเมืองในระดับจังหวัดที่มีความแตกต่างกัน หากพิจารณาสัดส่วนของประชากรในเขตเทศบาลแล้ว บางจังหวัดจะมีความเป็นเมืองสูงมาก ได้แก่ สงขลาและสุราษฎร์ธานี ขณะที่บางจังหวัดมีความเป็นเมืองลดลง ได้แก่ นราธิวาส ปัตตานี และพังงา อย่างไรก็ตามพบว่า การกระจายตัวของเมืองมีไม่ค่อนมากนัก ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้มองว่า พื้นที่สงขลาเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจ เนื่องจากมีประชากรมาก ความหนาแน่นสูง และสัดส่วนประชากรในเขตเทศบาลสูง ขณะเดียวกันการขยายตัวของเมืองก็นำมาสู่ปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการวางผังเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงตั้งคำถามกับการพัฒนาเมืองว่า รัฐจะสามารถพัฒนาเมืองให้ยั่งยืนได้อย่างไรโดยไม่สร้างปัญหาให้กับเมือง (สินาด ตรีวรรณไชย 2557)

นอกจากนี้ยังมีงานของ อรุณ สถิตพงศ์สถาพร เรื่อง “การกระจายตัวของความเป็นเมือง: เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ติดชายแดน” (2558) พบว่าประเทศไทยกำลังอยู่ในกระบวนการกระจายตัวสู่ความเป็นเมือง ซึ่งสังเกตได้จากสัดส่วนจำนวนประชากรในเขตเทศบาลที่มีมากถึงร้อยละ

43.79 ขณะเดียวกันรายได้เทศบาลก็มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 12.44 ต่อปี และอัตราการเติบโตของรายได้เทศบาลแต่ละแห่งก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จึงเป็นหลักฐานที่สะท้อนให้เห็นการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองได้ระดับหนึ่ง นอกจากนี้ยังพบว่า ทิศทางการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองของไทย นอกจากจะเกิดในทิศทางที่ประชากรอพยพเข้าสู่เมืองแล้วนั้น ยังสามารถเกิดในทิศทางที่ประชากรในเขตเทศบาลนครย้ายถิ่นออกจากศูนย์กลางอีกด้วย ส่งผลให้เกิดการกระจายตัวสู่เขตเทศบาลโดยรอบ ทำให้ความเป็นเมืองเกิดการขยายตัวมากขึ้น (อรุณ สติตพงศ์สถาพร 2558)

**กลุ่มที่ 2** เป็นการศึกษานโยบายพัฒนาเมืองและกลไกเชิงระบบของรัฐ รวมถึงบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเมือง เช่น งานวิจัยของ **ปิยะพงษ์ บุชบงก์** เรื่อง “**นโยบายพัฒนาเมืองในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา**” (2557) ได้ศึกษาสำรวจนโยบายพัฒนาเมืองของไทยในช่วงที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลกลางมีผลต่อการพัฒนาเมือง ขณะเดียวกันนโยบายของภาคเอกชนก็มีผลต่อการพัฒนาเมืองในหลายมิติมากกว่านโยบายของภาครัฐ นอกจากนี้งานวิจัยชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นกายวิภาคของการพัฒนาเมืองที่นอกเหนือจากบทบาทของนโยบายรัฐบาล พบว่ามีภาคส่วนต่างๆ ในสังคมที่เป็นพลังสำคัญและได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมือง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน ภาคเอกชน ข้อตกลงระหว่างประเทศ สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ชี้ให้เห็นช่องว่างของนโยบายพัฒนาเมืองที่ผ่านมา (ปิยะพงษ์ บุชบงก์ 2557)

ขณะที่เอกสารวิจัยอีกชิ้นของ **สุทธิชัย ศรีสุรัตน์** เรื่อง “**โครงการพัฒนาเมืองหลัก: การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค**” (2532) พบว่าตัวแปรปัจจัยภายใน ประกอบด้วย กรอบและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ศักยภาพขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการสนับสนุนของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กับตัวแปรปัจจัยภายนอก ซึ่งประกอบด้วย การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการ การสนับสนุนของกลุ่มผู้นำทางการเมือง การสนับสนุนของประชาชน และการแข่งขันของเมืองคู่แข่งหลัก นอกจากนี้ปัจจัยภายในยังมีความสัมพันธ์กับผลการนำนโยบายพัฒนาเมืองตามโครงการเมืองหลักไปปฏิบัติและการสนับสนุนขององค์กรที่นำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้มองว่า โครงการพัฒนาเมืองหลักมีจุดเด่นหลายประการคือ มีนโยบายที่ชัดเจน เป็นโครงการพัฒนาที่มองอนาคตอย่างชัดเจน จึงชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสนใจและให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นอย่างเป็นทางการมากขึ้น เป็นการกระตุ้นให้เทศบาลมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และมีทิศทางมากขึ้น ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความแออัดของกรุงเทพมหานครทางอ้อมได้ ขณะเดียวกันก็พบจุดอ่อนของนโยบายพัฒนาเมือง เช่น จุดอ่อนในเรื่องของกรอบและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่ยังไม่ดีมากนัก คณะกรรมการพัฒนาเมืองหลักมีอำนาจในการสั่งการน้อย ทำให้การประสานงานไม่คล่องตัว (สุทธิชัย ศรีสุรัตน์ 2532) ซึ่งการศึกษาชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองในภูมิภาคมากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ **รวี หาญเผชิญ** เรื่อง “**ผลกระทบของการลงทุนภาครัฐเพื่อการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเมืองขอนแก่น**” (2554) พบว่าโครงการเมืองศูนย์กลางความเจริญขอนแก่นภายใต้แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้เป็นนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการเติบโตของเมืองขอนแก่นมากที่สุด ส่งผลให้เศรษฐกิจของเมืองขอนแก่นเติบโตแบบก้าวกระโดดจากการลงทุนของภาครัฐ เกิดการไหลเข้าของเงินลงทุน พร้อมกันนั้นยังเกิดการจ้างงานที่ขยายตัวอย่างมาก นอกจากนี้รัฐยังได้ลงทุนทางด้านการศึกษาในเมืองขอนแก่น จึงได้

กลายมาเป็นตัวทวีคูณที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเมืองขอนแก่นเช่นกัน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การลงทุนภาครัฐในการสร้างเมืองที่มีเป้าหมายชัดเจน ดังเช่น การสร้างเมืองแห่งการศึกษาและการสร้างเมืองศูนย์บริหารราชการของภูมิภาค มีศักยภาพมากพอที่จะสามารถกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองในภูมิภาคได้ (รวี หาญเผชิญ 2554)

ยังมีงานของ วีรวิชัย เอี่ยมแสง เรื่อง “เบตง: การปรับตัวของเมืองชายแดนท่ามกลางกระแสบูรพาภิวัตน์” (2558) ได้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐได้มีความพยายามในการเสริมสร้างศักยภาพพื้นที่อำเภอเบตง ผ่านแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการกำหนดให้อำเภอเบตงเป็นจุดยุทธศาสตร์ศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ของเมืองชายแดน ซึ่งแผนพัฒนาดังกล่าวได้สร้างโอกาสในการพัฒนาเมืองมากขึ้น อีกทั้งยังนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างไทยกับมาเลเซียในการพัฒนาเมืองร่วมกัน นอกจากนี้เบตงยังมีความโดดเด่นในการเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม มีการรวมกลุ่มของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองร่วมกับรัฐ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเมืองมากขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต (วีรวิชัย เอี่ยมแสง 2558)

**กลุ่มที่ 3** เป็นการศึกษาปัญหาของเมืองและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความเป็นเมือง รวมถึงผลกระทบจากการพัฒนาเมืองของรัฐ เช่น งานวิจัยของ สุदारัตน์ อุทธารัตน์ เรื่อง “โครงการวิจัยการศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมของเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ” (2556) พบว่า ผังเมืองรวมที่ประกาศใช้ทั่วประเทศได้หมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายกว่า 80 ผัง สำหรับจังหวัดในภาคเหนือมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมจำนวน 25 ผังและปัจจุบันมีผังเมืองที่หมดอายุ 11 ผังและกำลังจะหมดอายุใน 3 ปีข้างหน้าอีก 8 ผัง ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า การหมดอายุของผังเมืองทำให้ท้องถิ่นไม่มีเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่และควบคุมทิศทางการพัฒนา และคาดว่าจะเกิดผลกระทบในวงกว้างต่อเศรษฐกิจในพื้นที่ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน การใช้ที่ดิน รวมถึงทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ จากสถานการณ์การขยายตัวของเมืองในภาคเหนือกลายเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการวางผังเมืองที่ไม่ได้ริเริ่มจากท้องถิ่น แม้จะมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายและการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดผังเมืองของตนเอง (สุदारัตน์ อุทธารัตน์ 2556)

ขณะที่งานของ เดชา บุญค้ำ เรื่อง “การพัฒนาเมืองของไทยในอนาคต: อุปสรรค กลไก นโยบายและทางออก” (2558) ได้สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการผังเมืองของไทยนั้นมีปัญหา มีอุปสรรคทางนโยบายจึงนำมาสู่ปัญหาต่างๆ ของเมือง เช่น ปัญหาน้ำท่วมและปัญหาการจัดการน้ำ ซึ่งเกิดจากการขาดการวางแผนเชิงพื้นที่ที่ดี รวมถึงยังขาดนโยบายการที่ว่าด้วยการกำหนดและควบคุมการตั้งถิ่นฐาน การวางแผนระดับชาติยังขาดหน่วยงานด้านนโยบายที่จะมาทำหน้าที่กำกับด้านการพัฒนา และงานชิ้นนี้สะท้อนภาพของเมืองอีกว่า ปัญหาต่างๆ ล้วนเกิดมาจากความล้มเหลวด้านนโยบายพัฒนาประเทศ (เดชา บุญค้ำ 2558)

ขณะที่งานของ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี.ศ.2524-2548” พบว่าความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยได้เพิ่มมากขึ้นในช่วงระหว่างปี 2524-2548 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อหัวสูงที่สุด กับภูมิภาคและจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุด อีกทั้งยังพบว่า ความเหลื่อมล้ำได้เพิ่ม

มากขึ้นในพื้นที่ภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม จึงสะท้อนให้เห็นว่า แม้รัฐจะมีความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยอาศัยนโยบายและโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ แต่ในช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา กลับไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันในเชิงพื้นที่ให้เกิดขึ้นได้ หรืออาจสันนิษฐานได้ว่า นโยบายเมืองหลักที่เป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการกระจายความเจริญในภูมิภาค ได้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นระหว่างเมืองหลักกับเมืองอื่นๆ ภายในภูมิภาคเดียวกัน (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ 2552)

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากความเป็นเมือง เช่น งานวิจัยของ อคิน รัตพันธ์ เรื่อง “ชุมชนแออัด องค์กรรู้กับความเป็นจริง” (2542) ได้ศึกษาชุมชนแออัดและสลัมในเขตเมือง เป็นงานที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของชุมชนเมืองและคนที่ได้รับผลกระทบจากความเป็นเมืองและการพัฒนาของรัฐ (อคิน รัตพันธ์ 2542) ขณะที่งานวิจัยของ ธีชวรรณ กนิษฐ์พงศ์ เรื่อง “ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ของประเทศไทย : ผลสืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ” (2554) ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และผลกระทบเชิงพื้นที่จากการพัฒนาอุตสาหกรรมตามนโยบายการพัฒนาของรัฐ (ธีชวรรณ กนิษฐ์พงศ์ 2554)



### บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบคำถามสำคัญในเรื่องการพัฒนาเมืองภูมิภาคของไทยในช่วงหลังปี 2540 เป็นต้นมา ว่ามีพัฒนาการหรือสภาวะความเป็นเมืองอย่างไร มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไรบ้าง ตลอดจนนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างไร และนอกเหนือไปจากนโยบายหรือมาตรการพัฒนาเมืองของรัฐแล้ว ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่มีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเมืองหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยก็จะทำการศึกษาค้นคว้าหาสาเหตุดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ผู้วิจัยจะขอเสนอระเบียบวิธีวิจัยดังต่อไปนี้

3.1 เกณฑ์การคัดเลือกเมืองที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา

3.2 ขั้นตอนการคัดเลือกเมืองที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

#### 3.1 เกณฑ์การคัดเลือกเมืองที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา

สำหรับเกณฑ์ในการคัดเลือกเมืองที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยหลักเกณฑ์และองค์ประกอบต่างๆ ในการพิจารณาคัดเลือกเมือง ดังนี้

(1). กลุ่มเมืองตามเป้าหมายการพัฒนา ตามแผนพัฒนาประเทศของสำนักผังประเทศและผังภาค กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีการวางผังประเทศ พ.ศ. 2600 จัดลำดับความสำคัญของเมืองต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อให้เกิดศูนย์กลางในการกระจายความเจริญของเมืองระดับรอง อีกทั้งยังเป็นการเกื้อกูลกันของแต่ละกลุ่มเมือง มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ตามศักยภาพของเมือง จึงได้มีการจัดกลุ่มเมืองและยกระดับเมืองที่มีศักยภาพขึ้นมา เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของเมืองอย่างทั่วถึงในระยะยาวคือปี พ.ศ.2600 ทั้งนี้ได้มีการจัดลำดับเมืองตามองค์ประกอบ บทบาทหน้าที่ และศักยภาพของเมือง ออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ (สำนักผังประเทศและผังภาค 2555)

- เมืองมหานคร ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นเมืองที่มีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและการบริการ

- เมืองลำดับที่ 1 เป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญระดับประเทศและภาคทั้งในด้านกายภาพและเศรษฐกิจ ทำหน้าที่กระจายความเจริญและบริการต่างๆ ในประเทศหรือในภาค ทั้งนี้ในปีพ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้เมืองลำดับนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 23 เมือง คือเมืองที่เคยเป็นเมืองหลักแต่เดิมที่มีการพัฒนาและขยายตัวมาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีศักยภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

- เมืองลำดับที่ 2 เป็นเมืองที่มีความสำคัญระดับภาค มีบทบาทสนับสนุนเมืองลำดับที่ 1 โดยมากเป็นเมืองขนาดกลางที่มีแนวโน้มและศักยภาพในการขยายตัว บางเมืองก็มีบทบาทหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น เมืองท่องเที่ยว เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ในปีพ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้เมืองลำดับนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 58 เมือง

- เมืองลำดับที่ 3 เป็นเมืองที่มีความสำคัญระดับจังหวัดหรืออำเภอ มีศักยภาพและบทบาทเป็นศูนย์กลางความเจริญระดับอำเภอหรือจังหวัด โดยในปี.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มีเมืองลำดับนี้ทั้งสิ้น 154 เมือง

- เมืองลำดับที่ 4 เป็นเมืองขนาดเล็กที่เหลือทั้งหมดและเมืองต่างจังหวัด กำหนดให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางความเจริญและการให้บริการระดับอำเภอหรือชนบท ซึ่งจะกระจายอยู่ทั่วประเทศกว่า 921 แห่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3.1 การจัดลำดับตามศักยภาพและบทบาทหน้าที่เมือง ของเมืองภูมิภาค

ลำดับเมือง	กทม.+ ปริมณฑล	กลาง	ตะวันออก	เหนือ	อีสาน	ใต้
ลำดับที่ 1 First-level (23 เมือง)	นครปฐม	สระบุรี หัวหิน ราชบุรี	พัตยา ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง	เชียงใหม่ พิษณุโลก เชียงราย นครสวรรค์	นครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานี อุบลราชธานี มุกดาหาร	หาดใหญ่ ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา* ปัตตานี
ลำดับที่ 2 Second-level (58 เมือง)	นนทบุรี คลองหลวง ปากเกร็ด สมุทรปราการ สมุทรสาคร รังสิต ท่าโหลง สามพราน บางปู ปทุมธานี บางเสาธง	พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ชะอำ สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม	แหลมฉบัง มาบตาพุด ตราด นครนายก ปราจีนบุรี จันทบุรี บ้านฉาง เจ้าพระยาสุร ศักดิ์ (อ่าวอุดม) อรัญประเทศ	ลำปาง สุโขทัย อุตรดิตถ์ แม่ฮ่องสอน อุทัยธานี เพชรบูรณ์ แม่สอด พะเยา ตาก ลำพูน แม่สาย	หนองคาย สกลนคร มหาสารคาม นครพนม บุรีรัมย์ สุรินทร์ ร้อยเอ็ด เลย ปากช่อง	เกาะสมุย ตรัง ยะลา นราธิวาส ระนอง ปัตตานี กระบี่ พังงา ชุมพร สุโขทัย ปาดังเบซาร์
ลำดับที่ 3 Third-Level (154 เมือง)	ลำโพงเหนือ บางพลี อ้อมน้อย ธัญบุรี บางเมือง ลำโพงใต้ บางบัวทอง อ้อมใหญ่ ลาดหลวง ด่านสำโรง พระประแดง คูคด ศาลายา กำแพงแสน แพรกษา นครชัยศรี ธรรมศาลายา บางบ่อ สนั่นรักษ์ บางกรวย	ประจวบคีรีขันธ์ อ่างทอง ชัยนาท อโยธยา สิงห์บุรี พระพุทธบาท หนองแค สองพี่น้อง อินทร์บุรี แก่งคอย มวกเหล็ก ลูกแก ลำน้ำราษายณ์ บ้านหมี่ บ้านโป่ง ท่าผา ท่ายาง ปรามบุรี วิหารแดง จอมบึง	แสนสุข บ้านสวน บ้านปลวกแดง บ้านบึง ศรีราชา สระแก้ว ห้วยใหญ่ บางวัว องครักษ์ บ้านแพ บางพระ อ่างศิลา เมืองเก่า นาจอมเทียน เมืองแกลง คลองตำหรุ พัฒนานคร พนัสนิคม สุนทรภู่ ชลุง	แพร่ หล่มสัก น่าน กำแพงเพชร เวียงเชียงของ เวียงเชียง แสน เขลางค์นคร บ้านกาด สวรรคโลก แม่ใจ ห้างฉัตร ตะพานหิน ช้างเผือก พิจิตร สันกำแพง แม่จัน ตาคี เวียงฝาง ศรีลำโพง	กาฬสินธุ์ หนองบัวลำภู ยโสธร ชัยภูมิ ศรีสะเกษ ชุมแพ อุบลราชธานี นางรอง อำนาจเจริญ วารินชำราบ เมืองพล พิบูลมังสา หาร บ้านไผ่ หนองบัว บัวใหญ่ ท่าบ่อ ธาตุนาม โชคชัย กันทรลักษ์	พัทลุง สตูล* เบตง คลองแห เหนือคลอง ทุ่งสง กันตัง เทพกระษัตรี คอหงส์ ควนลัง ปากพนัง ตะกั่วป่า ปากน้ำชุมพร บ่อทอง ท้ายเหมือง สะเดา บ้านพรุ บ้านส้อง กำแพง อ่าวลึกใต้

ลำดับเมือง	กทม.+ ปริมณฑล	กลาง	ตะวันออก	เหนือ	อีสาน	ใต้
	กระทุ่มแบน	สามชุก โคกสำโรง ปากท่อ โพธาราม ท่าเรือพระแท่น เสนา		แม่ริม หนองบัว ยางน่อง เมืองพาน เกาะคา เด่นชัย วังทอง วิเชียรบุรี ชุมแสง บางมูลนาก	สูงเนิน กลางดง ประโคนชัย สีคิ้ว ลำปลายมาศ สว่างแดนดิน น้ำพอง พังโคน	หนองจิก คลองท่อมใต้ กระบือ กะเปอร์ ปะทิว แฉ่ง ปะนาเระ หลังสวน ท่าข้าม นาสาร
ลำดับที่ 4 Fourth-Level (921 เมือง)	921 เมือง					

ที่มา: (สำนักผังประเทศและผังภาค 2555)

จากเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเมืองที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเมืองลำดับที่ 1 และลำดับที่ 3 ที่มีลักษณะทางกายภาพเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน แต่มีลำดับของการพัฒนาเมืองและการเติบโตของเมืองที่ความแตกต่างกัน โดยเมืองสงขลานั้นถูกจัดอยู่ในกลุ่มเมืองลำดับที่ 1 ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญระดับประเทศและระดับภาคทั้งในด้านกายภาพและเศรษฐกิจ ขณะที่เมืองสตูลนั้นถูกจัดอยู่ในกลุ่มเมืองลำดับที่ 3 เป็นเมืองที่มีความสำคัญระดับจังหวัดหรืออำเภอ มีศักยภาพและบทบาทเป็นศูนย์กลางความเจริญระดับอำเภอหรือจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงลำดับการพัฒนาและการเติบโตของเมืองที่มีความแตกต่างกันของเมืองทั้งสองแห่ง ผู้วิจัยจึงได้พิจารณาจากลำดับการพัฒนาข้างต้นนี้พบว่า เมืองสงขลาและเมืองสตูลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ จึงนำมาสู่ความสนใจในการศึกษาเปรียบเทียบพื้นที่สงขลาและสตูล

(2). **ลักษณะทางกายภาพที่มีความคล้ายคลึงกัน หรือแตกต่างกันไม่มากนัก** เพื่อลดอิทธิพลของปัจจัยภายนอกอื่นๆ ให้เหลือน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้การศึกษาในครั้งนี้จึงได้คัดเลือกเมืองที่มีลักษณะทางกายภาพที่คล้ายคลึงกัน หรือมีลักษณะที่แตกต่างกันไม่มากนักมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกเมืองที่จะทำการศึกษา โดยพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เทศบาลเมืองสตูลและเทศบาลนครสงขลา มีลักษณะทางกายภาพของเมืองที่คล้ายคลึงกัน ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน อีกทั้งตามประวัติศาสตร์ในอดีตของเมืองทั้งสองแห่งนี้เคยเป็นเมืองทำการค้าที่สำคัญมาก่อน มีลักษณะทางสังคม ประเพณี และวัฒนธรรมที่มีความคล้ายคลึงกัน จึงมีความน่าสนใจในการเลือกศึกษา

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้พิจารณาเกณฑ์อื่นๆ ประกอบในการคัดเลือกลักษณะทางกายภาพของเมืองเช่นกัน โดยประกอบไปด้วย

- **จำนวนประชากร** พื้นที่ที่มีความเป็นเมืองจะต้องมีจำนวนประชากรมากพอ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการวัดความเป็นเมืองของไทยนั้น ได้อาศัยการกำหนดเขตเทศบาล ซึ่งประชากรในเทศบาลนครต้องไม่ต่ำกว่า 50,000 คน ขณะที่เทศบาลเมืองต้องมีประชากรไม่ต่ำกว่า 10,000 คน และเทศบาลตำบลนั้นต้องมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนเป็นต้นไป อย่างไรก็ตามการใช้จำนวนประชากรกำหนดความเป็นเมืองได้พบข้อจำกัด กล่าวคือ ในบางพื้นที่มีจำนวนประชากรที่มาก แต่มีความเป็นเมืองต่ำหรือบางพื้นที่มีจำนวนประชากรที่น้อย แต่มีความเป็นเมืองสูง ทั้งนี้เป็นผลมาจากจำนวนประชากรที่



ได้มีการจดทะเบียนในท้องที่นั้นๆ ไม่ตรงกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงในพื้นที่ ดังนั้นการพิจารณาความเป็นเมืองโดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์จึงสามารถนำมาใช้มองภาพความเป็นเมืองอย่างคร่าวๆ เท่านั้น นอกจากนี้ Louis Wirth (1983) มองว่า หากเมืองใดมีขนาดของประชากรมากขึ้น ก็ยิ่งส่งผลให้เกิดความหลากหลายทางประชากรสูง ทำให้เกิดการแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่างทางกายภาพของเมือง การที่เมืองมีความแตกต่างหลากหลายมากนั้น ทำให้เมืองไม่มีเอกลักษณ์ร่วมไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมเมืองที่มีความสัมพันธ์แบบทุติภูมิหรือการติดต่อสัมพันธ์กันแบบเป็นทางการมากกว่าการติดต่อสื่อสารกันที่เป็นกันเองอย่างในชนบท

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดแบ่งกลุ่มเมืองออกเป็น 3 กลุ่มคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จากนั้นจึงทำการเลือกเมืองจากกลุ่มเมืองใน 2 กลุ่มคือ เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ประกอบกับพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของเมืองตามเกณฑ์ข้างต้นแล้ว จึงทำให้ได้กลุ่มเมืองจำนวนหนึ่งที่มีความเหมาะสม จากนั้นผู้วิจัยจึงได้พิจารณาจากจำนวนประชากรของพื้นที่ที่คัดเลือกในการศึกษาครั้งนี้แล้ว พบว่าเทศบาลเมืองสตูลและเทศบาลนครสงขลามีจำนวนประชากรที่มากพอและถูกจัดอยู่ในหลักเกณฑ์การวัดความเป็นเมืองของไทย นั่นคือการกำหนดเป็นเขตเทศบาล โดยจำนวนประชากรของเทศบาลนครสงขลามีจำนวน 69,325 คน และเทศบาลเมืองสตูลมีจำนวน 23,861 คน

สำหรับเหตุที่ต้องพิจารณาเลือกตัวแปรจำนวนประชากรที่มีความแตกต่างกัน เพราะผู้วิจัยต้องการที่จะเพิ่มความแปรปรวนของตัวแปรตามอันเนื่องมาจากตัวแปรอิสระให้มีความแตกต่างกันมากที่สุด เพื่อนำตัวแปรนี้มาศึกษาสถานะความเป็นเมือง ดังนั้นแล้วจำนวนประชากรดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาพรวมของเมืองอย่างคร่าวๆ ได้ระดับหนึ่ง

- **ความหนาแน่นของประชากร** จากการพิจารณาโดยใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากรในแต่ละพื้นที่ด้วยเขตเทศบาล ตามพ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้ว่า เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจะต้องมีความหนาแน่นของประชากรอาศัยอยู่เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขณะที่เทศบาลตำบลมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร จะเห็นได้ว่า พื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่งมีความหนาแน่นของประชากรอยู่ระดับที่สูง ซึ่งความหนาแน่นของประชากรแสดงให้เห็นถึงการมีจำนวนประชากรอาศัยอยู่รวมกันในพื้นที่หนึ่งๆ เป็นจำนวนมาก ย่อมแสดงให้เห็นถึงโอกาสของความเป็นเมืองที่สูงตามนियามการกำหนดความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความเป็นเมืองตามทฤษฎีของ Wallace F. Smith (1975) มองว่า การพิจารณาความเป็นเมืองจากตัวชี้วัดเรื่องความหนาแน่นของประชากรนั้น ยังไม่มีเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าเมืองหนึ่งๆ ควรมีความหนาแน่นของประชากรเท่าใด ขึ้นอยู่กับการนิยามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนด

ทั้งนี้ เมื่อผู้วิจัยได้พิจารณาจากความหนาแน่นของประชากรของพื้นที่ที่คัดเลือกในการศึกษาครั้งนี้แล้ว พบว่า ทั้งสองเมืองมีความหนาแน่นของประชากรเป็นไปตามเกณฑ์การวัดความเป็นเมืองของไทย โดยที่เทศบาลนครสงขลามีความหนาแน่นของประชากร 8,875 คนต่อตารางกิโลเมตร และเทศบาลเมืองสตูล 3,381 คนต่อตารางกิโลเมตร เป็นไปตามนियามการกำหนดความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลของประเทศไทย อีกทั้งการมีตัวเลขความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ที่มาก

ย่อมแสดงให้เห็นถึงการรวมตัวกันของประชากรที่หนาแน่น มีการรวมกลุ่มและเกิดกิจกรรมในพื้นที่จำนวนมากและย่อมแสดงให้เห็นถึงโอกาสของความเป็นเมืองที่สูง

(3). **ระดับของการพัฒนาเมือง** ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้คัดเลือกเมืองที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น เมืองหนึ่งมีระดับการพัฒนาสูง ขณะที่อีกเมืองหนึ่งมีระดับการพัฒนาต่ำ เป็นต้น

- **ราคาประเมินที่ดิน** หากพิจารณาตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยอาศัยทฤษฎีแหล่งที่ตั้ง (location theory) มาอธิบาย จะเห็นว่า ในแต่ละพื้นที่นั้นมีทรัพยากรที่ต่างกันและยังเป็นผลให้เกิดการจูงใจการใช้ทรัพยากรที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่ต่างกันด้วย กิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ย่อมนำไปสู่ราคาประเมินที่ดินที่ต่างกัน โดยพื้นที่ใดมีการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาก โดยเฉพาะการค้า การบริการ และอุตสาหกรรม ก็ย่อมส่งผลให้ราคาที่ดินในพื้นที่นั้นปรับตัวสูงขึ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ราคาที่ดินในเมืองจะมีราคาสูงกว่าที่ดินในชนบท เนื่องจากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างหนาแน่น ซึ่งหากพิจารณาราคาประเมินที่ดินของเทศบาลนครสงขลาราคาสูงสุดอยู่ที่ถนนเพชรศรีราคา 72,500 บาทต่อตารางวา และราคาประเมินที่ดินของเทศบาลเมืองสตูลราคาสูงสุดอยู่ที่ถนนสตูลธานีราคา 96,000 บาทต่อตารางวา ดังนั้นแล้วราคาประเมินดังกล่าวจึงเป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาเมือง กิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินและยังสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดความเป็นเมืองได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้นการพิจารณาภาวะความเป็นเมืองจากราคาประเมินที่ดิน อาจบ่งบอกถึงภาวะความเป็นเมืองได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากราคาประเมินที่ดินของไทยยังมีข้อจำกัดในเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลราคาประเมินที่ดิน จึงทำให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียดในระดับรายอำเภอและรายถนนเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถสะท้อนความเป็นเมืองในภาพรวมของพื้นที่เทศบาลได้อย่างชัดเจนมากนัก บอกได้เพียงราคาประเมินที่ดินรายถนนเท่านั้น ดังเช่น ถนนเส้นใดมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างหนาแน่น มีการพัฒนามากก็ย่อมนำมาสู่ราคาประเมินที่ดินที่สูงขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้การจัดทำฐานข้อมูลราคาประเมินที่ดินยังมีข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยีในการจัดทำข้อมูลของหน่วยงานในแต่ละจังหวัด จึงทำให้ข้อมูลราคาประเมินที่ดินจากหน่วยงานแต่ละจังหวัดที่ส่งไปยังหน่วยงานส่วนกลางมีความละเอียดของข้อมูลที่แตกต่างกัน

- **รายได้ของท้องถิ่น** กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของรายได้ท้องถิ่นปรากฏได้ในสองลักษณะคือการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้ที่ได้รับมาจากการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง และความสามารถในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญในเรื่องการทำหน้าที่ของ อปท. ที่จะต้องขับเคลื่อนการพัฒนาและการจัดบริการของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลตามแนวคิดการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่มองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้/รายรับของตนเองที่มากเพียงพอต่อการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งรายได้ควรมาจากฐานภาษีหรือรายได้ที่มาจากภายในพื้นที่ตนเองให้มากที่สุด เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระและความสามารถในการจัดหาบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการมีรายได้หรือรายรับที่มากของท้องถิ่นย่อมสะท้อนให้เห็นความสามารถในการบริหารจัดการและความสามารถที่จะตอบสนองบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มากขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีการยกเว้นภาษีรายได้

ท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นความมุ่งมั่นในการทำให้อปท. มีความเข้มแข็ง มีอิสระทางการเงิน และสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้

อย่างไรก็ตามตัวชี้วัดรายได้ท้องถิ่นไม่ค่อยได้รับความนิยมน้อยกว่าหลายมากนักในการนำมาชี้วัดความเป็นเมือง เนื่องจากรายได้ท้องถิ่นสามารถบ่งบอกถึงศักยภาพทางการเงินของท้องถิ่นได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ยังมีองค์ประกอบอื่นๆ ที่จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันไป เช่น ภารกิจอำนาจหน้าที่ การกำกับดูแล และอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ซึ่งรายได้ท้องถิ่นบ่งบอกเพียงความสามารถของท้องถิ่นในการลงทุนและดำเนินการตามนโยบายเท่านั้น แต่มิได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินและการลงทุนของท้องถิ่นในการตอบสนองบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่

- **โครงสร้างเศรษฐกิจของเมือง** กล่าวคือ การพิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจของเมืองนั้นสามารถพิจารณาได้จากลักษณะการใช้ที่ดินและลักษณะการประกอบอาชีพของประชากรที่อยู่ในเมืองนั้น โดย Wallace F. Smith (1975) มองว่าการประกอบอาชีพของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองจะสามารถเชื่อมโยงไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจของเมือง โดยพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองที่สูงนั้น โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้า การบริการ และการอุตสาหกรรม ขณะที่อาชีพเกษตรกรรมนั้นจะเป็นลักษณะการประกอบอาชีพของพื้นที่ชนบท ซึ่งหากพิจารณาจากพื้นที่ศึกษาทั้งสองแห่ง พบว่า เทศบาลเมืองสตูลและเทศบาลนครสงขลา มีฐานเศรษฐกิจของเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจ การค้าและบริการเป็นหลัก การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรมีน้อยมากส่วนใหญ่จะอยู่นอกเมืองออกไป ดังนั้นแล้วจึงแสดงให้เห็นถึงความเป็นเมืองและระดับของการพัฒนาเมือง

### 3.2 ขั้นตอนการคัดเลือกเมืองที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะมีขั้นตอนในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. สืบค้นนโยบายการพัฒนาเมืองของประเทศไทยในช่วงหลังปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน จากเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

สำหรับเหตุผลที่ผู้วิจัยได้เลือกศึกษานโยบายการพัฒนาเมืองของไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 นั้น เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาประเทศที่เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และมุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา อันเนื่องมาจากการพัฒนาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก อีกทั้งยังพบว่า จุดอ่อนของการพัฒนา คือ “ระบบราชการ” ที่มีการรวมศูนย์อำนาจ จึงได้นำมาสู่การผลักดันรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น

2. ประเมินสภาวะความเป็นเมืองของเมืองในภูมิภาคของไทย (ยกเว้นกรุงเทพฯ) โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้แล้ว ได้แก่ ข้อมูลทางสถิติ การใช้แผนที่แสดงความเป็นเมืองของไทย รวมถึงภาพถ่ายและแผนภูมิต่างๆ มา

ประกอบการศึกษา เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาและเข้าใจปรากฏการณ์ความเป็นเมืองของประเทศไทยในภาพรวม

3. ทำการคัดเลือกเมืองในภูมิภาคที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวน 2 กรณีศึกษา เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกัน

4. ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยใช้การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ในพื้นที่ เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายและมาตรการพัฒนาของรัฐต่อลำดับขั้นการพัฒนาหรือสถานะการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาคสู่ความเป็นเมืองสมัยใหม่ ประเมินจุดแข็ง ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง และประเมินผลกระทบของปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่อาจมีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาของเมือง นอกเหนือไปจากนโยบายและมาตรการพัฒนาเมืองของรัฐ

5. วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

### 3.3.1 การคัดเลือกเมือง

การคัดเลือกเมืองในภูมิภาคที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวน 2 กรณีศึกษา ในที่นี้ผู้วิจัยได้มีวิธีการในการคัดเลือกเมือง ดังนี้

**ขั้นแรก** ประเมินภาพรวมสถานะความเป็นเมืองของเมืองในภูมิภาคของไทย (ยกเว้นกรุงเทพฯ) โดยอาศัยฐานข้อมูลเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศไทย จำนวนทั้งสิ้น 2,440 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,232 แห่ง ข้อมูลจากส่วนวิจัยและพัฒนากระบวนการรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาลได้ดังนี้

ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศไทย

ลำดับ	ประเภทของเทศบาล	จำนวนเทศบาล
1	เทศบาลนคร	30
2	เทศบาลเมือง	178
3	เทศบาลตำบล	2,232
	รวมทั้งสิ้น	2,440

(ข้อมูล ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 โดย ส่วนวิจัยและพัฒนากระบวนการรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

**ขั้นที่สอง** ผู้วิจัยได้เลือกเมืองตามการกำหนดขนาดของเทศบาลมา 2 กลุ่ม คือ เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยพบว่า เทศบาลเมือง(ขนาดกลาง) มีจำนวน 140 แห่ง ขณะเดียวกันเทศบาลนคร(ขนาดใหญ่) มีจำนวน 62 แห่ง

โดยเหตุผลที่ผู้วิจัยได้เลือกจัดประเภทตามการกำหนดขนาดของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากขนาดประชากร พื้นที่ และความหนาแน่นแล้ว ข้อมูลได้แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองและเทศบาลนครสามารถสะท้อนสถานะความเป็นเมืองได้ชัดเจนกว่าเทศบาลตำบลหรือเทศบาลที่มีขนาดเล็ก (ดูข้อมูลในภาคผนวก ก ตารางที่ 1-2)

**ขั้นที่สาม** จากนั้นผู้วิจัยจึงคัดเลือกเมือง โดยกำหนดเกณฑ์เลือกเทศบาลนคร โดยใช้สัดส่วน 10% จากเทศบาลทั้งหมด 62 แห่ง ทำให้ได้เทศบาลนครจำนวน 6 แห่ง และกำหนดเกณฑ์เลือกเทศบาลเมือง โดยใช้สัดส่วน 30% จากเทศบาลทั้งหมด 140 แห่ง ทำให้ได้เทศบาลเมืองจำนวน 42

แห่ง เมื่อได้เมืองจำนวนหนึ่งแล้ว ผู้วิจัยได้ประเมินความเป็นเมืองหรือสถานะความเป็นเมืองของแต่ละแห่ง โดยดูจากขนาดของประชากร, พื้นที่, ความหนาแน่น, รายได้ที่รัฐจัดเก็บ และราคาประเมินที่ดิน เพื่อดูว่าแต่ละเมืองมีพัฒนาการหรือสถานะความเป็นเมืองมาก-น้อยเพียงใด มีระดับของการพัฒนาเพียงใด (ดังข้อมูลในภาคผนวก ก ตารางที่3-6)

**ขั้นที่สี่** จากนั้นผู้วิจัยได้คัดเลือกเมือง โดยอาศัยความเหมาะสมตามหัวข้อเรื่องการศึกษาและตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive sampling) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้คัดเลือกเทศบาลที่อยู่ในภาคกลางและปริมณฑล รวมถึงพื้นที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ ออกไป เนื่องจากเทศบาลที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากการพัฒนาเมืองและการกระจายความเจริญจากกรุงเทพฯค่อนข้างมาก จึงทำให้เหลือเทศบาลนครจำนวน 2 แห่งและเทศบาลเมืองจำนวน 25 แห่ง (ดังข้อมูลในภาคผนวกตารางที่7-8)

**ขั้นที่ห้า** จากนั้นผู้วิจัยจึงพิจารณาคัดเลือกเทศบาลโดยอาศัยความเหมาะสมของขนาดประชากร พื้นที่ ความหนาแน่น ราคาประเมินที่ดิน รายได้ที่รัฐจัดเก็บ ลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงแผนพัฒนาของรัฐตามกลุ่มจังหวัด (Cluster) จึงทำให้ได้เทศบาลที่มีความเหมาะสมจำนวน 2 เทศบาล เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกัน คือ เทศบาลนครสงขลา และเทศบาลเมืองสตูล ดังข้อมูลตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่3.3 แสดงข้อมูลเมืองที่จะใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบในครั้งนี้

ขนาดเทศบาล	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความหนาแน่น	ราคาประเมินที่ดิน	รายได้ที่รัฐจัดเก็บ
ใหญ่	สงขลา	เทศบาลนครสงขลา	เมืองสงขลา	9.27	82,267	8,875	72,500	102.08
กลาง	สตูล	เทศบาลเมืองสตูล	เมืองสตูล	6.80	22,994	3,381	96,000	22.67

ผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามความเหมาะสมของหัวข้อที่ศึกษาและวัตถุประสงค์ของการศึกษา (Purposive Sampling) ซึ่งผู้วิจัยได้อาศัยหลักการ MAXMINCON<sup>7</sup> เลือกเทศบาลจำนวน 2 แห่งมาศึกษาเปรียบเทียบกันคือ เทศบาลนครสงขลาและเทศบาลเมืองสตูล

MAX คือการเพิ่มความแปรปรวนของตัวแปรตามอันเนื่องมาจากตัวแปรอิสระให้มีความแตกต่างกันมากที่สุด โดยในที่นี้ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มเทศบาลออกเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่และขนาดกลาง จากนั้นจึงพิจารณาข้อมูลจำนวนประชากร ความหนาแน่น รายได้ที่รัฐจัดเก็บได้ และราคาประเมินที่ดิน เพื่อที่จะอาศัยข้อมูลเหล่านี้มาวัดสถานะความเป็นเมือง

MIN คือการลดอิทธิพลของตัวแปรแทรกซ้อนหรือตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตัวแปรในกรอบการวิจัย โดยการทำให้ค่าความแปรปรวนของความคลาดเคลื่อนนั้นมีค่าน้อยที่สุด

<sup>7</sup> หลักการ MAXMINCON เป็นการกำหนดเพื่อให้ผู้วิจัยสามารถระบุผลกระทบหรือความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่สนใจศึกษาได้

MAX คือ การเพิ่มความแปรปรวนของตัวแปรตามอันเนื่องมาจากตัวแปรอิสระที่สนใจศึกษาให้มีความแตกต่างกันมากที่สุด (Maximize systematic or experimental variance)

MIN คือ การลดอิทธิพลของตัวแปรแทรกซ้อนหรือตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตัวแปรในกรอบการวิจัย โดยการทำให้ค่าความแปรปรวนของความคลาดเคลื่อนนั้นมีค่าน้อยที่สุด (Minimize error variance)

CON คือ การควบคุมความแปรปรวนของตัวแปรตามอันเนื่องมาจากตัวแปรภายนอก (Control extraneous variance) (ศุภชัย ยาวประภาส, 2556, การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์, เอกสารประกอบการเรียนการสอน, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.)

CON คือการควบคุมความแปรปรวนของตัวแปรตามอันเนื่องมาจากตัวแปรภายนอก โดยในที่นี้ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกพื้นที่ของเทศบาลที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน มีลักษณะหรือกายภาพของเมืองที่ใกล้เคียงกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลต่างๆ ประกอบการเลือกพื้นที่แล้วยังพบว่า พื้นที่ทั้งสองแห่งยังมีความน่าสนใจในการศึกษาวิจัยในหลายประการ ดังนี้

**ประการแรก** สตูลและสงขลาเป็นจังหวัดที่ถูกจัดอยู่ในแผนพัฒนาตามกลุ่มคลัสเตอร์เดียวกัน กล่าวคือ ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดกลุ่มคลัสเตอร์ (cluster) ตามลักษณะการบริหารราชการจังหวัดตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ โดยยึดกรอบแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ ทำให้จังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลาถูกจัดอยู่ในแผนพัฒนาตามกลุ่มคลัสเตอร์เดียวกัน เกิดความเชื่อมโยงกันในการพัฒนาระดับภูมิภาค อีกทั้งยังเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น

**ประการที่สอง** สตูลและสงขลา มีลักษณะเป็นเมืองท่า มีฐานเศรษฐกิจของเมืองที่คล้ายคลึงกัน มีกายภาพของพื้นที่ติดกับทะเล อีกทั้งยังมีพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย จึงทำให้ทั้งสองพื้นที่มีการค้าขายแดน มีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม ประเพณีวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน

**ประการที่สาม** สตูลและสงขลา เป็นเมืองเก่าที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน มีความสำคัญทางด้านการค้าและการปกครองทางภาคใต้มาอย่างยาวนาน จึงทำให้เมืองทั้งสองแห่งสามารถพัฒนาเป็นเมืองที่มีความสำคัญขึ้นมาได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพื้นที่สตูลและสงขลาจะมีความน่าสนใจในการศึกษาวิจัยหลายประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่ก็มีประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่งคือ เหตุใดเมืองสตูลและเมืองสงขลาที่มีความคล้ายคลึงกันในหลายประการกลับมีการพัฒนาเมืองและการเติบโตของเมืองที่ความแตกต่างกัน? ดังนั้นแล้วจึงนำมาสู่ความสนใจในการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการพัฒนาเมืองและสถานะความเป็นเมืองของเทศบาลนครสงขลาและเทศบาลเมืองสตูลในครั้งนี้

## บทที่ 4

### นโยบายของรัฐว่าด้วยการพัฒนาเมืองในภูมิภาค

ในบทนี้จะขออธิบายถึงภาพรวมพัฒนาการความเป็นเมืองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่าสังคมไทยนั้นมีพัฒนาการความเป็นเมืองมาอย่างไร และมีความเป็นเมืองมากน้อยเพียงใด จากนั้นจะนำไปสู่การฉายภาพนโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมืองของประเทศไทยโดยเฉพาะหลังช่วงปี 2540 ว่ามีสาระสำคัญอะไรบ้าง และมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไร โดยก่อนที่จะอธิบายนโยบายการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาคนั้น จำเป็นจะต้องอธิบายการกำหนดกรอบในการสำรวจนโยบาย โดยในการสำรวจนโยบายครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สำรวจนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค ซึ่งได้ทำการสำรวจนโยบายในรูปแบบต่างๆ เช่น กฎหมาย คำแถลงนโยบายของรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณสู่แผนงาน รวมไปถึงโครงการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ขณะเดียวกันท่ามกลางความซับซ้อนของนโยบายการพัฒนาดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยก็พบว่า นโยบายการพัฒนาในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน มีปัจจัยหรือแรงผลักดันที่อยู่นอกเหนือกรอบของแผนชาติ กฎหมาย และนโยบายรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นแล้วในบทนี้ผู้วิจัยจะพยายามเชื่อมโยงให้เห็นภาพปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยในหัวข้อนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ช่วง ตามช่วงเวลาของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดังนี้

**ช่วงที่ 1 : ก่อนปี 2504 (หรือก่อนมีแผนพัฒนาฯ)** ในสมัยรัชกาลที่ 5 ถือได้ว่าเป็นช่วงที่เมืองมีความหมายในแง่ของการเป็นศูนย์รวมอำนาจการบริหารและการปกครอง เนื่องจากมีนโยบายการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความพยายามในการรวมเมืองประเทศราชเข้ากับอาณาจักรสยาม แล้วยกเลิกฐานะของเมืองประเทศราช จึงทำให้การสร้างเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นรูปแบบการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล มีเจ้าผู้ปกครองเมือง และมีการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองหัวเมืองต่างๆ ทำให้การสร้างเมืองในสมัยนี้เป็นเมืองที่เกิดขึ้นจากรัฐเป็นผู้สร้างเมืองขึ้นมา เพื่อประโยชน์ในการปกครองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏแนวคิดการสร้างเมืองในภูมิภาค (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2540)

ต่อมาภายหลังปี 2475 ได้มีการยกเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาล เปลี่ยนมาใช้รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีการจัดตั้งเมืองขึ้นเป็นจังหวัด-อำเภอ อีกทั้งรัฐยังได้เล็งเห็นถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงได้ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยจัดตั้งเทศบาลใน 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล พร้อมกันนั้นก็ได้ยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล จึงถือได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นในการให้เทศบาลทำหน้าที่บริหารจัดการเมือง และยังเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดนิยามความเป็นเมืองในระบบนโยบายสาธารณะของประเทศไทยขึ้นเป็นครั้งแรก โดยคำว่า “เมือง” หมายถึงเขตพื้นที่ที่มีการจัดการปกครองของเทศบาล ซึ่งการกำหนดว่าเป็นเทศบาลประเภทใดนั้น จะขึ้นอยู่กับจำนวนและความหนาแน่นของประชากร รวมถึงรายได้ของเทศบาลนั้นๆ จึงแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยในยุคหลัง 2475 ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นสร้างเมืองในแบบของตนเอง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในช่วงนี้รัฐยังคงไม่มีนโยบายสร้างเมืองในภูมิภาค

**ช่วงที่ 2 : ปีพ.ศ. 2504-2539** ช่วงนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดการพัฒนาสู่ความทันสมัย (Modernization) เข้ามาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศโดยการประกาศใช้

แผนพัฒนาฯ พร้อมกันนั้นยังเป็นจุดเริ่มต้นของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอีกด้วย ซึ่งการพัฒนาในช่วงแรกนี้ได้มีการปูทางให้เกิดการอพยพของประชากรเข้าสู่เมืองหลวงอย่างมาก เกิดการกระจุกตัวในพื้นที่เมืองหลวง ส่งผลให้เมืองหลวงเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ขณะเดียวกัน นโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ได้รับเอาแนวทางการพัฒนาตามแผนชาติมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ดังเช่น นโยบายกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบท นโยบายคุมกำเนิด การจัดตั้งการเคหะแห่งชาติเพื่อบรรเทาปัญหาความแออัดที่อยู่อาศัยในพื้นที่เมือง นอกจากนี้ยังได้มีการออกนโยบายเงินผัน เพื่อมุ่งสร้างงานสร้างรายได้ในชนบท ยกกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในชนบท แต่นโยบายของรัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ภาพที่ปรากฏของการพัฒนาในช่วงนี้จึงยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจและมุ่งเน้นการเติบโตของกรุงเทพมหานคร

**- ช่วงปี2504-2520 (ช่วงพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค regional growth poles cities)**

ถือเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาค เพื่อลดการขยายตัวของกรุงเทพมหานครและลดการย้ายถิ่นของประชากร โดยรัฐบาลได้มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายสำหรับการสร้างเมืองหลัก-เมืองรองในภูมิภาค โดยกำหนดพื้นที่เมืองหลัก ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี และสงขลา-หาดใหญ่ ขณะที่พื้นที่เมืองรองนั้น ได้แก่ พิษณุโลก อุบลราชธานี อุดรธานี สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต และนครสวรรค์ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้แก่ ภาคตะวันตก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนบน โดยรัฐได้มีการจูงใจให้เกิดการลงทุนในภูมิภาค ทำให้เกิดโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จำนวนมากในภูมิภาค เช่น การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก การส่งเสริมให้เกิดเมืองท่องเที่ยวในภูมิภาคจำนวนมาก เป็นต้น ดังนั้นจึงถือได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่รัฐได้มีนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างชัดเจนที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525)

**- ช่วงปี2521-2530 (ช่วงพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในภูมิภาค)**

ถือเป็นอีกช่วงหนึ่งที่รัฐได้มีนโยบายพัฒนาเมืองในภูมิภาคขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงนี้เป็นการมุ่งเน้นพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในภูมิภาคและมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน เพื่อกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค โดยมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย 3 แห่ง ได้แก่ 1) กทม. และปริมณฑล 2) เมืองศูนย์กลางและเมืองรอง และ 3) พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ดังเช่น การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกแหลมฉบังและมาบตาพุด ภายใต้โครงการEastern Seaboard นอกจากนี้รัฐยังได้เร่งพัฒนาจัดระบบขนส่งมวลชนภายในเมืองและระหว่างเมือง มีการจัดตั้งสถานีขนส่งสินค้าในแถบชานเมือง จึงนำมาสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองโดยการออกนโยบาย/โครงการต่างๆมารองรับ เช่น การส่งเสริมการสร้างงานในภูมิภาค การออกกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเร่งพัฒนาให้เกิดความเจริญในชนบทเพื่อลดการอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ เป็นต้น ในครั้งนี้จึงเป็นการมุ่งพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในภูมิภาค เพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญจากเมืองหลักไปสู่เมืองรอง และในท้ายที่สุดเกิดการขยายผลไปสู่พื้นที่ชนบทต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525)

**- ช่วงปี2531-2539 (ช่วงพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง)**

เป็นช่วงที่รัฐได้พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในภูมิภาคต่อเนื่องจากช่วงก่อนหน้านี้ โดยเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเร่งกระจายรายได้ กระจายการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค โดยการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคใต้ ภายใต้โครงการ Southern Seaboard และการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาค



กลางตอนบนที่นำมาสู่การเกิดนิคมอุตสาหกรรมจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้การพัฒนาในช่วงนี้จะต่อเนื่องมาจากช่วงก่อนหน้านั้น แต่การพัฒนาที่เกิดขึ้นกลับเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาค ไม่ใช่การพัฒนาในเชิงพื้นที่ (กลุ่มศึกษาและติดตามแผนพัฒนาภาคใต้ 2556)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาช่วงปี 2504-2540 เป็นช่วงที่รัฐได้พยายามสร้างนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาค เพื่อชะลอการเติบโตของเมืองและชะลอการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่กรุงเทพฯ แต่กลับพบว่านโยบายการพัฒนาเมืองบางช่วงนั้นมีความชัดเจน ขณะที่บางช่วงก็ไม่มีมาชัดเจนและไม่มีความต่อเนื่องของนโยบายมากนัก จึงทำให้การพัฒนาเมืองในภูมิภาคของไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังพบว่า รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ท้องถิ่นยังคงมีอำนาจจำกัด อีกทั้งสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวก็ขาดเสถียรภาพ มีการปกครองแบบเผด็จการทหารและรัฐสภาสลับกันเป็นระยะ จนกระทั่งในที่สุดได้เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

**ช่วงที่ 3 : ตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 เป็นต้นมา** เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทางสังคม ผลจากการพัฒนาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก อีกทั้งยังพบว่าจุดอ่อนของการพัฒนาคือ “ระบบราชการ” ที่มีการรวมศูนย์อำนาจ มีการทุจริตและเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง จึงได้นำมาสู่การผลักดันรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการมากขึ้น จึงทำให้ตั้งแต่ปีพ.ศ.2540 เป็นต้นมา นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐไทยในการพัฒนาเมืองในเชิงสถาบัน ซึ่งการกระจายอำนาจได้กลายมาเป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารจัดการเมือง เป็นความพยายามลดบทบาทและอำนาจของรัฐส่วนกลางให้เหลือเพียงหน้าที่หลักๆ ที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการเมือง ซึ่งแต่เดิมนั้นเน้นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง จนกระทั่งภายหลังเมื่อมีการพัฒนาประเทศมากขึ้นได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจไม่สามารถตอบสนองและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนอีกต่อไปแล้ว จึงนำมาสู่การพัฒนาแนวคิดการปกครองจากส่วนกลางไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่เป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐต้องกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น รัฐบาลกลางได้ปรับสัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น มีการโอนงาน เงิน และบุคลากรไปให้ท้องถิ่น เนื่องจากมองว่าการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นเองจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและรับรู้ถึงปัญหาในท้องถิ่นได้ดีที่สุด สำหรับทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมานั้นสามารถพิจารณาได้ดังนี้

- **ช่วงปี2540 - 2544 (ช่วงผลักดันการกระจายอำนาจ)** เป็นช่วงที่มีการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีการผลักดันมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2535 อีกทั้งยังได้มีการปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังเช่น การประกาศใช้พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลางได้มีการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และรายได้ไปให้อปท. พร้อมกันนั้นได้มีการ

ผลักดันพ.ร.บ.ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวมถึงการยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ส่งผลให้มีจำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด

- **ช่วงปี 2545 - 2549** ในช่วงนี้ได้เกิดการเคลื่อนไหวของท้องถิ่นในการสนับสนุนการกระจายอำนาจ ดังเช่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง การผลักดันให้จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดปกครองตนเอง อีกทั้งยังมีการส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นในด้านต่างๆ เช่น การถ่ายโอนบุคลากรไปให้ท้องถิ่น การถ่ายโอนสถานศึกษาไปอยู่ในการกำกับดูแลของท้องถิ่น เป็นต้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ 2556)

ผลจากการผลักดันการกระจายอำนาจข้างต้นนี้ ได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาเมืองมากขึ้น ท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาเมืองได้ด้วยตนเอง ตลอดจนมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองได้อย่างอิสระมากขึ้น โดยพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่สามารถจัดบริการสาธารณะ ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้โดยตรง

แม้ว่าการพัฒนาในช่วงนี้จะมีความพยายามผลักดันการกระจายอำนาจและทำทลายการพัฒนาแบบเดิม แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐก็ได้มีการออกนโยบายที่เป็นการชะลอตัวการกระจายอำนาจ เช่น การเสนอแนวคิดระบบผู้ว่าฯ CEO ขึ้นมา ซึ่งเป็นระบบที่เน้นให้รัฐบาลกลางและนายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนา มีการปรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการขับเคลื่อนนโยบายโดยตรง ส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่จึงถูกยึดโยงอยู่กับกระทรวง/กรมต้นสังกัด นอกจากนี้ยังมีการถกเถียงประเด็นเรื่องการยกเลิกอบจ. การยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข และการชะลอการถ่ายโอนบุคลากรให้กับท้องถิ่น รวมไปถึงกระแสต่อต้านของข้าราชการที่ไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งล้วนส่งผลต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคทั้งสิ้น ทำให้เมืองในภูมิภาคเกิดการชะลอการพัฒนา อีกทั้งยังทำให้ท้องถิ่นขาดศักยภาพในการทำหน้าที่พัฒนาเมืองได้อย่างเต็มที่ ขาดแคลนทรัพยากรต่างๆในการบริหารจัดการ เช่น การขาดบุคลากรที่มีความสามารถ การขาดงบประมาณที่จะสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น การขาดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการบางประเภทได้อย่างเต็มที่ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วอาจส่งผลให้เมืองในภูมิภาคไม่ได้รับการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจ รัฐบาลได้มีการเสนอนโยบายประชานิยมที่ทำทลายการพัฒนาแบบเดิม ดังเช่น ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความทำทลายนโยบายการพัฒนาเมืองแบบเดิมที่ยึดตามแผนพัฒนาและรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางเป็นหลัก ได้เปลี่ยนไปสู่ทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้ชุมชนพัฒนาตนเอง เน้นบทบาทของท้องถิ่นในการจัดการตนเอง เช่น กองทุนพัฒนาชนบท กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการบ้านมั่นคง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นต้น โดยให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองมากขึ้น จึงนับได้ว่าเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ที่น่าไปสู่การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (ปิยะพงษ์ บุษบงก์ 2557)

- **ช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน** ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตัดสินใจดูแล และตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นมากขึ้น ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี 2550 ซึ่งมีหลักการที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อลดอำนาจรัฐส่วนกลางและแก้ไข

ปัญหาการกระจายอำนาจในช่วงก่อนหน้านี้ ซึ่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ได้มีการสนับสนุนให้กระจายภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้อปท.ดำเนินการมากขึ้น นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐได้มีการเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจแบบใหม่ คือ รูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง แต่ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการพิจารณาต่อไป

ในช่วงนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำกรอบ ทิศทาง และนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในระยะยาว 50 ปี หรือที่เรียกว่า “ผังประเทศไทย พ.ศ. 2600” ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 กรกฎาคม 2555 สำหรับการพัฒนาเมืองตามผังประเทศไทย ได้มองว่า เมืองเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตและขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพจากสังคมชนบทไปสู่สังคมเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่การพัฒนาที่ผ่านมาเน้นยังเป็นการคิดแบบแยกส่วน ไม่มีการคิดเป็นองค์รวมและบูรณาการร่วมกัน จึงส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนา ดังนั้นแล้วการพัฒนาตามผังประเทศไทย พ.ศ. 2600 จึงได้มีการจัดลำดับศักยภาพและบทบาทหน้าที่ของเมืองต่างๆ โดยมีหลักการคือ เมืองหลักในแต่ละภูมิภาคทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางกระจายความเจริญให้กับเมืองที่อยู่โดยรอบ ขณะเดียวกันก็ใช้ประโยชน์จากเมืองรอง เพื่อให้เกิดการสร้างความเข้มแข็งของเมืองและพึ่งพากันของกลุ่มเมือง สามารถใช้สาธารณูปการร่วมกันได้ จึงนำมาสู่การจัดลำดับและยกระดับเมืองเพื่อนำไปสู่การกระจายความเจริญอย่างทั่วถึงในระยะยาว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของรัฐบาลที่ผ่านมามีความโดดเด่นในการพัฒนาเมืองหลัก ซึ่งในยุคเริ่มแรกนั้นรัฐบาลได้กำหนดให้เมืองจำนวนหนึ่งเป็นเมืองหลักในภูมิภาค โดยมีสงขลา-หาดใหญ่เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองหลักของรัฐบาล ภายหลังจากนั้นนโยบายการพัฒนาเมืองหลักก็ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องและกระจายออกไปสู่พื้นที่อื่นอย่างกว้างขวางมากขึ้น ทำให้การพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น แต่ก็พบว่าในบางช่วงนโยบายการพัฒนาเมืองหลักที่ออกมายังขาดความชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง

ขณะที่อีกด้านหนึ่งนั้น นโยบายการพัฒนาเมืองที่มีความโดดเด่นคือ นโยบายการกระจายอำนาจ ได้เริ่มตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นในเชิงสถาบันที่ให้อำนาจแกท้องถิ่นเข้ามาบริหารในการพัฒนาเมืองมากขึ้นอย่างชัดเจน

จะเห็นได้ว่า ทั้งนโยบายการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคและนโยบายการกระจายอำนาจมีบทบาทต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคเป็นอย่างมาก โดยนโยบายการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคนั้นเป็นนโยบายที่ใช้กลยุทธ์ในการกำหนดพื้นที่เมืองเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นเมืองหลักอย่างชัดเจน ทำให้เมืองอื่นที่อยู่นอกขอบเขตเมืองเป้าหมายไม่ได้รับการพัฒนา ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในเชิงพื้นที่ ขณะที่นโยบายการกระจายอำนาจนั้นกลับส่งผลในทางตรงกันข้าม เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจได้ทำให้ท้องถิ่นทุกพื้นที่มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาเมืองหรือพื้นที่อย่างทั่วถึง เป็นการมุ่งเน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ ดังนั้นทั้งนโยบายการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคและนโยบายการกระจายอำนาจจะส่งผลต่อเมืองในภูมิภาคแตกต่างกันอย่างไรนั้น จะแสดงให้เห็นดังกรณีศึกษาเมืองสงขลาและเมืองสตูลในบทต่อไป (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก ตารางที่ 9)

ตารางที่ 4.1 สรุปรายละเอียดเหตุการณ์การพัฒนาเมืองในภูมิภาค

ช่วงปี-รัฐบาล	การพัฒนาภูมิภาค-การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผังเมือง	การเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน
ช่วงรัชกาลที่ 5	-พัฒนาพื้นที่เมืองราชธานี -พัฒนาการขนส่งระบบรางและทางรถไฟ -พัฒนาโครงข่ายถนนนพระนคร -พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไฟฟ้า-ประปา -ก่อตั้งโรงเรียนตามวัดต่างๆในภูมิภาค	-ยกเลิกฐานะประเทศราช -ปกครองระบบเจ้าเมือง -การปกครองแบบเทศาภิบาล -จัดตั้งกระทรวง
ช่วงปี 2475	-ก่อสร้างทางหลวงตามมาตรฐานทางรถม้า -ก่อสร้างท่าเรือในภูมิภาค ได้แก่ สงขลา ภูเก็ต ระนอง เชียงแสน เชียงของ	-ยกเลิกเทศาภิบาล เปลี่ยนเป็นจังหวัด-อำเภอ -ออกพรบ.เทศบาล พ.ศ. 2476 -ออกพรบ.อบต.และพรบ.อบจ.
ช่วงปี 2504-2520	-เร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนทางหลวง ถนนสี่เลน	-เกิดแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก -จัดตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในเมือง -จัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค
ช่วงปี 2521-2530	-โครงการพัฒนาเมืองหลัก-เมืองรองในภูมิภาค -โครงการ eastern seaboard -จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค	-กระแสเรียกร้องให้รัฐบาล / ปฏิรูปประเทศ -ประชาธิปไตยครึ่งใบ
ช่วงปี 2531-2539	-โครงการ southern seaboard -โครงการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจภาคกลาง	-กระแสเรียกร้องให้ปฏิรูปท้องถิ่น
ช่วงปี 2540-2544	-การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบ cluster -แผนแม่บท IMT-GT -โครงการมियाซาวา -โครงการขยายถนนสี่เลนไปทั่วทุกภูมิภาค -ไทย-มาเลเซียตกลงซื้อขายก๊าซธรรมชาติ (JDA) -พัฒนาท่องเที่ยวในพื้นที่ภาคใต้	-รัฐธรรมนูญปี 40 -พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 -พรบ. นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง -การถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่น -จำนวนอบต. เพิ่มแบบก้าวกระโดด -ยกฐานะสุขาภิบาล เป็นเทศบาลตำบล -ยกฐานะเทศบาลเมือง เป็นเทศบาลนคร -ชะลอการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา
ช่วงปี 2545-2549	-กำหนดพื้นที่เมืองเก่า กลุ่มแรก (มีสงขลา เป็นพื้นที่เป้าหมาย) -ADB ให้ความช่วยเหลือศึกษาความเป็นไปได้พัฒนาภูมิภาค	-ผู้ว่าฯ CEO -ปฏิรูประบบราชการโดยรวม กรมโยธาธิการและกรมผังเมืองเข้าด้วยกัน -แนวคิดแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน -การรวมตัวของประชาคมการค้าเสรีอาเซียน -ถกเถียงประเด็นยกเลิกอบจ. -ชะลอการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข -ชะลอการถ่ายโอนบุคลากรให้อปท. -กระแสต่อต้านการกระจายอำนาจ -ถ่ายโอนภารกิจด้านผังเมืองให้อปท. -ถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้อปท.

ช่วงปี-รัฐบาล	การพัฒนาภูมิภาค-การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผังเมือง	การเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน
		<ul style="list-style-type: none"> <li>-เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทั้งหมด</li> <li>-กำหนดสัดส่วนรายอปท.ไม่น้อยกว่า25% โดยมีเป้าหมายที่35%</li> </ul>
ช่วงปี2550 ถึง ปัจจุบัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ผังประเทศไทย พ.ศ.2600</li> <li>-วางผังอนุภาคกลุ่มจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานียะลาและนราธิวาส</li> <li>-รัฐบาลอนุมัติก่อสร้างโครงการทำเรือน้ำ ลึกปากบารา</li> <li>-กำหนดพื้นที่เมืองเก่า กลุ่มสอง (มีสตูลเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมาย)</li> <li>-แก้ไขกฎหมายผังเมือง ไม่มีวันหมดอายุแล้ว แต่ให้ปรับแก้ได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-รัฐธรรมนูญปี50</li> <li>-ยุทธศาสตร์พัฒนาระบบโลจิสติกส์ (new trade lane)</li> <li>-การบริหารราชการแบบกลุ่มจังหวัดบูรณาการ</li> <li>-เปิดการค้าเสรีอาเซียน</li> <li>-กำหนดกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน</li> <li>-ไทยแลนด์ 4.0</li> <li>-ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี</li> <li>-ชะลอการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา โดยถ่ายโอนให้เฉพาะอปท.ที่มีความพร้อมเท่านั้น</li> <li>-แก้ไขกฎหมายพ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่พ.ศ. 2551 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงเกษียณอายุ</li> <li>-เสนอแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง</li> <li>-ปรับลดเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ</li> <li>-เสนอให้ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น</li> </ul>

## บทที่ 5 กรณีศึกษาเมืองสงขลา

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการสำรวจบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่ได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาเมืองสงขลา ทั้งในระดับหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจต่างๆ ของเมืองสงขลา ตลอดจนนำเสนอการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของเมืองสงขลาในช่วงปี 2540-2560 ตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

- 5.1 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสงขลา
- 5.2 บทบาทของเทศบาลนครสงขลาในการพัฒนาเมือง
- 5.3 บทบาทของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองสงขลา
- 5.4 การเติบโตและการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองของเมืองสงขลา
- 5.5 สรุปภาพรวมการพัฒนาเมืองสงขลา

### 5.1 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสงขลา

**เมืองสงขลา** เคยเป็นเมืองท่าการค้าทางทะเลที่เก่าแก่และมีความสำคัญในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งตะวันออกมาตั้งแต่อดีต อีกทั้งยังเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงปัจจุบัน ในช่วง 60 ปีที่ผ่านมารัฐได้มีนโยบายที่จะพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคและเป็นเมืองศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ รวมไปถึงการเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง จึงทำให้มีนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่สงขลาอย่างต่อเนื่อง

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะเชื่อมโยงให้เห็นภาพนโยบายการพัฒนาเมืองสงขลา โดยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ ช่วงก่อนปี 2540, ช่วงปี 2540-2550, และช่วงปี 2550 เป็นต้นมาตามช่วงเวลาของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดังนี้

**ช่วงที่ 1 : ช่วงก่อนปี 2540** ถือเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาค รัฐได้กำหนดให้พื้นที่สงขลาและอำเภอหาดใหญ่เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ทำให้เริ่มปรากฏนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่สงขลามากขึ้น เช่น การก่อสร้างแพขนานยนต์ การเกิดแนวคิดก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา รวมถึงโครงการพัฒนาระบบคมนาคมของเมืองหลักในภูมิภาค เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการคมนาคมในอนาคต ซึ่งภาครัฐในขณะนั้นมองว่าการคมนาคมทางน้ำเพียงเส้นทางเดียวไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรและจำนวนรถยนต์ในเมืองสงขลาที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีความจำเป็นต้องขยายเส้นทางและพัฒนาระบบการคมนาคมให้ดียิ่งขึ้น โดยกรมทางหลวงได้เป็นหน่วยงานหลักที่เข้ามารับหน้าที่ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงสายต่างๆ ของเมืองสงขลา ได้แก่ การก่อสร้างสะพานติณสูลานนท์, การก่อสร้างทางหลวงสายเลี้ยวเมืองสงขลา หมายเลข 4146, การก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 408 (สงขลา-ปัตตานี), การก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 407 (สงขลา-หาดใหญ่), และการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 4083 (หัวเขาแดง-ระโนด) เป็นต้น ผลจากการพัฒนาในช่วงนี้ได้ทำให้เมืองสงขลาเริ่มปรากฏการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่มากขึ้น ภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลง ภาคอุตสาหกรรมเริ่มเข้ามามีบทบาทในพื้นที่มากขึ้น แต่ก็ยังไม่ถึงกับ

มีบทบาทมากนัก ยังคงเป็นเพียงอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และประมง ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ช่วงนี้เป็นช่วงที่พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงที่เริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงของเมืองสงขลา เช่น สร้างถนน เมื่อก่อนสงขลาเป็นเมืองที่เงียบสงบ การเดินทางยากลำบากมาก ถ้าคนจะมาสงขลาส่วนใหญ่ก็จะมาแค่หาดใหญ่แต่ไม่ได้แวะเข้ามาสงขลา ถ้าจะมาสงขลาจะมาแค่รถลงแพ เพราะเมื่อก่อนไม่มีสะพาน กว่าจะข้ามแพได้ก็ใช้เวลาานานมาก พอมาถึงยุคป่าเปรมก็ได้สร้างสะพานดินสุลาลัยเชื่อมเกาะยอ จึงทำให้ผู้คนที่จะไปสามจังหวัดหรือไปจังหวัดข้างเคียง เช่น พัทลุง นครศรีธรรมราช ก็ข้ามสงขลาได้ ยุคนั้นจึงเป็นยุคเริ่มแรกที่ทำให้เมืองสงขลาเป็นที่พักผ่อนของนักท่องเที่ยว เมืองสงขลากลายเป็นทางผ่านเปิดเมืองมากขึ้น” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคม, 9 กุมภาพันธ์ 2560)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายการพัฒนาจากรัฐส่วนกลางได้ลงมาสู่พื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยมีความพยายามสร้างพื้นที่สงขลาให้กลายเป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคและเป็นเมืองศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ รวมไปถึงการเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของภาคใต้ ซึ่งปรากฏเด่นชัดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 ที่รัฐมีนโยบายพัฒนาเมืองในภูมิภาค โดยมีสงขลาเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของนโยบายดังกล่าว

**ช่วงที่ 2 : ช่วงปี 2540-2549** การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงนี้ ได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากนโยบายของรัฐที่ต้องการจะพัฒนาให้สงขลาเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์และพลังงานปิโตรเลียม จึงนำมาสู่โครงการพัฒนาต่างๆ ได้แก่ โครงการพัฒนาท่าอากาศยาน-มาเลเซีย, การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสงขลา-ปันัง และการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาสู่การออกกฎหมายผังเมืองรวมท่าเรือน้ำลึกสงขลา พ.ศ.2548 เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการใช้พื้นที่โดยรอบท่าเรือน้ำลึก นอกจากนี้นโยบายรัฐส่วนกลางเริ่มลงมาในพื้นที่มากขึ้น รัฐเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้ เนื่องจากในปี 2540 นั้นประเทศได้เผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจจึงทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ นำมาสู่การจัดวางโครงสร้างพื้นฐานและการวางผังเมืองเพื่อผลักดันไปสู่การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เช่น การประกาศพื้นที่เมืองเก่าสงขลา การก่อสร้างถนนเชื่อมสนามบินหาดใหญ่-สงขลา การจัดทำผังอุทยานประวัติศาสตร์ การจัดทำผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณชายฝั่งทะเลคาบสมุทรมหาสมุทรอินเดีย รวมถึงการจัดทำผังแม่บทอนุรักษ์พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์วัฒนธรรม นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่โดยรอบเพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (กลุ่มศึกษาและติดตามแผนพัฒนาภาคใต้ 2556)

**ช่วงที่ 3 : ช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน** ในช่วงนี้ยังคงปรากฏนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมาสู่พื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นรอบนอกเขตเทศบาลนครสงขลา เช่น รัฐบาลเริ่มมีแนวคิดก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่ 2, การศึกษาด้านผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับห้าแยกน้ำกระจาย, โครงการก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองหาดใหญ่-สงขลา, โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษสายหาดใหญ่-ชายแดนไทย-มาเลเซีย, การจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา, การก่อสร้างท่าเรือท่องเที่ยว, การก่อสร้างจุดชมวิวทะเลสาบสงขลา รวมถึงการก่อสร้างสนามกีฬากลางสงขลา (หรือสนามกีฬาติณสูลานนท์)

เป็นต้น เนื่องจากพื้นที่ในเขตเทศบาลไม่สามารถเกิดการขยายตัวของเมืองได้อีกแล้ว เพราะพื้นที่บางส่วนเป็นที่ราชพัสดุและเป็นพื้นที่ที่ติดชายทะเล จึงทำให้การขยายตัวของเมืองและนโยบายการพัฒนาที่ลงมาในช่วงนี้เกิดขึ้นขยายออกไปนอกเขตเทศบาล

จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานรัฐที่จัดตั้งในพื้นที่เมืองสงขลาตั้งแต่ปี 2540-2560 พบว่า การพัฒนาเมืองสงขลาที่ผ่านมาได้มีหน่วยงานภาครัฐตั้งอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก โดยจังหวัดสงขลานั้นพบว่า มีหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดสงขลา รวมทั้งสิ้นประมาณ 570 หน่วยงาน เมื่อผู้วิจัยพิจารณาเฉพาะหน่วยงานที่จัดตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครสงขลานั้น พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 74 หน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานราชการส่วนกลางจำนวน 36 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคจำนวน 31 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น 2 หน่วยงาน (อบจ. และเทศบาลนครสงขลา) องค์กรอิสระจำนวน 2 หน่วยงาน และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 9 หน่วยงาน

ตารางที่ 5.1 ข้อมูลจำนวนหน่วยงานส่วนราชการระดับต่างๆ ในเมืองสงขลา

หน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ	เมืองสงขลา
จำนวนหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดในจังหวัด	570 หน่วยงาน
จำนวนหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งในเขตเทศบาล	74 หน่วยงาน
โดยแบ่งเป็น	
- หน่วยงานราชการส่วนกลาง	36 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค	31 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น	2 หน่วยงาน
- องค์กรอิสระ	2 หน่วยงาน
- รัฐวิสาหกิจ	9 หน่วยงาน

ที่มา: สำนักงานจังหวัดสงขลา, 2559

จากการสำรวจนโยบายบทบาทของภาครัฐส่วนกลางข้างต้นนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลได้มีนโยบายการพัฒนาลงมาสู่พื้นที่สงขลาอย่างต่อเนื่อง รัฐได้มีความพยายามที่จะสร้างเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคและเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ ผลจากการพัฒนาเมืองสงขลาที่ผ่านมาได้ส่งผลให้มีหน่วยงานหน่วยงานภาครัฐกระจายตัวอยู่ในพื้นที่อย่างกว้างขวาง เกิดการกระจุกตัวของหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังพบโครงการพัฒนาเกิดขึ้นในพื้นที่สงขลาหลายโครงการ และมีการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่สงขลาประมาณ 1.6 หมื่นล้านบาท ซึ่งจำแนกเป็นช่วงได้ดังนี้



## ตารางที่ 5.2 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสงขลา

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
<b>ช่วงก่อนปี 2540</b>		<b>รวมทั้งสิ้น 9 ร้อยล้านบาท</b>	
2502	จุดเริ่มต้นแนวคิดในการก่อสร้างท่าเรือสงขลา	กรมเจ้าท่า, รัฐบาล	
2523	ก่อนปี 2523 ภาคการเกษตรเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของสงขลา ภายหลังจากปี 2523 เป็นต้นมา ภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลง ภาคอุตสาหกรรมยังไม่มีบทบาทมากนัก เป็นเพียงอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมการเกษตร		
2524	รัฐบาลมีแนวคิดจะพัฒนาจังหวัดสงขลา และอ.หาดใหญ่ให้เป็นเมืองหลักในภูมิภาค	กรม., สศช.	
2524	จุดเริ่มต้นแนวคิดก่อสร้างสะพานติณสูลานนท์ เพื่อรองรับการคมนาคมทางรถยนต์	กรมทางหลวง, รัฐบาล	
2525	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดให้สงขลา เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค	สศช.	
2526	โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา แห่งที่ 1	กรมเจ้าท่า	22,000,000
2526	โครงการก่อสร้างสะพานติณสูลานนท์	กรมทางหลวง	
2527	โครงการก่อสร้างทางหลวงสายเลี่ยงตัวเมืองสงขลา หมายเลข 4146 เชื่อมต่อทางหลวงสายสงขลา-ปัตตานี, สายสงขลา-หาดใหญ่ และสายหัวเขาแดง-ระโนด ระยะทาง 30.65 กม.	กรมทางหลวง	900,000,000
2528	ก่อตั้งวิทยาลัยประมงสงขลา เพื่อเตรียมผลิตผู้เชี่ยวชาญด้านสัตว์น้ำและการประมงในการทำอุตสาหกรรมท่าเรือน้ำลึก	กรมประมง, สศช. กระทรวงศึกษาฯ	
2529	สะพานติณสูลานนท์เปิดให้บริการ เดือนกันยายน 2529 GPP ของสงขลาสูงขึ้นทุกตัว โดยเฉพาะภาคการคมนาคมขนส่ง และภาคอุตสาหกรรม	กรมทางหลวง	
2531	เปิดดำเนินการท่าเรือน้ำลึกสงขลา แห่งที่ 1	กรมเจ้าท่า	
2532	กลุ่มทุนผลักดันให้ภาคใต้เป็นศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและพลังงาน	กลุ่มทุนขนาดใหญ่, รัฐบาล	
2532-2535	เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบทะเลสาบสงขลาจากการทำนาข้าวมาเป็นการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ เริ่มมีการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่ป่า ขณะที่พื้นที่ในตัวเมืองสงขลาเริ่มปรับเปลี่ยนที่ดินว่างเป็นพื้นที่เชิงพาณิชย์		
2535	ย่านเมืองเก่าสงขลาในเขตเทศบาลนครสงขลา มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ยังคงเกาะกลุ่มตามเส้นทางถนน		
<b>ช่วงปี 2540 - 2549</b>		<b>รวมทั้งสิ้น 9.77 พันล้านบาท</b>	
2540	การปิโตรเลียมฯลงนามในสัญญากับปิโตรนาส ศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมทุน "โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย - มาเลเซีย"	ปตท., ปิโตรนาส	
2542	การจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจปีนัง-สงขลา	สศช.	

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2542	โครงการก่อสร้างถนนสายน้ำกระจาย บรรจบทางหลวง หมายเลข 43	กรมทางหลวง	212,032,000
2544	โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษสายหาดใหญ่ - ชายแดน มาเลเซีย	กรมทางหลวง	250,000,000
2545	โครงการพัฒนาเมืองหลักรอบที่ 2 (หาดใหญ่)	โยธาธิการฯ	23,902,000
2545	โครงการก่อสร้างเขื่อนกันทรายกันคลื่นและบังคับกระแส น้ำ บริเวณท่าเรือน้ำลึกสงขลา	กรมเจ้าท่า	190,740,000
2546	โครงการก่อสร้างถนนสายแยกน้ำกระจาย-เกาะยอ-สิงหนคร	กรมทางหลวง	8,107,150,000
2546	ครม. มีมติประกาศพื้นที่เมืองเก่ากลุ่มที่ 1 จำนวน 10 พื้นที่ (สงขลาเป็น 1 ในพื้นที่เป้าหมาย)	ครม.	
2546	โครงการก่อสร้างถนนสายท่าอากาศยานหาดใหญ่	กรมทางหลวง	126,000,000
2547	จัดทำแผนผังการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาด้วยมาตรการผังเมือง	โยธาธิการฯ	30,248,400
2548	โครงการก่อสร้างถนนเชื่อมโยงเศรษฐกิจและการค้าชายแดน เทศบาลตำบลสำนักขาม	กรมทางหลวง	76,000,000
2548	ประกาศใช้กฎหมายผังเมืองรวมท่าเรือน้ำลึกสงขลา	โยธาธิการฯ	
2549	โครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 407 สายสงขลา - หาดใหญ่	กรมทางหลวง	300,000,000
2549	โครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 408 สายสะทิงพระ - สิงหนคร	กรมทางหลวง	450,000,000
2549	จัดทำผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณโดยรอบเมืองเก่า สงขลา	โยธาธิการฯ	9,500,000
<b>ช่วงปี 2550 เป็นต้นมา</b>		<b>รวมทั้งสิ้น 4.76 พันล้านบาท</b>	
2550	จัดทำผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณชายฝั่งทะเลคาบสมุทร สทิงพระและพื้นที่ต่อเนื่อง	โยธาธิการฯ	12,000,000
2550	จัดทำผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อรองรับการขยายตัวเมือง หาดใหญ่	โยธาธิการฯ	10,000,000
2550	จัดทำผังแม่บทอนุรักษ์พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ นครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา	โยธาธิการฯ	4,200,000
2552	จัดตั้งกลุ่มจังหวัดต้นแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ จึง นำมาสู่จุดเริ่มต้นกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด	รัฐบาล	
2552	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : การพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอ หาดใหญ่	ยุทธศาสตร์จังหวัด	278,098,300
2552	การศึกษาEIA พื้นที่อ.จะนะเพื่อพัฒนาเป็นท่าเรือน้ำลึก สงขลาแห่งที่ 2	โยธาธิการฯ	
2553	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : มุ่งเน้นการเป็นศูนย์กลาง การศึกษา ธุรกิจการค้า การบริการ และการขนส่ง	ยุทธศาสตร์จังหวัด	37,456,900
2553	ครม. ประกาศเขตพื้นที่เมืองเก่าสงขลา เนื้อที่ 4,335 ตร.กม.	ครม.	

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2553	วางผังและออกแบบการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน จ.สงขลา	โยธาธิการฯ	22,000,000
2553	ก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลชายหาดชลาทัศน์ ในเขตเทศบาลนครสงขลา	โยธาธิการฯ	48,095,000
2554	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : มุ่งเน้นการเป็นประตูอาเซียน มีการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มมากขึ้น โดยงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการลงทุนด้านเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการท่องเที่ยว	ยุทธศาสตร์จังหวัด	190,045,600
2554	โครงการด้านผังเมืองและการใช้ที่ดินบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา	โยธาธิการฯ	11,280,000
2554	การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะ ต.เขารูปช้าง	กรมเจ้าท่า	10,000,000
2554	การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะ สิงหนคร	กรมเจ้าท่า	7,000,000
2555	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : มุ่งเน้นการเป็นเมืองที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน งบประมาณส่วนใหญ่ยังคงเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของจังหวัด โดยได้มีงบประมาณพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลนครสงขลา คือ - การปรับปรุงภาพภูมิทัศน์พร้อมติดตั้งระบบไฟฟ้าและแสงสว่างบริเวณริมคลอง ต.บ่อยาง - การก่อสร้างอาคารแบบบ้านเคหะชนบทแบบบูรณาการภาคใต้ (ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา)	ยุทธศาสตร์จังหวัด	179,889,400
2555	การศึกษาทบทวนและออกแบบ ก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา แห่งที่ 2	กรมเจ้าท่า	70,000,000
2555	โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมทะเลชายหาดชลาทัศน์ ในเขตเทศบาลนครสงขลา ระยะทาง 1,000 เมตร	โยธาธิการฯ	54,000,000
2555	จัดทำผังนโยบายและมาตรการบรรเทาอุทกภัยลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา	โยธาธิการฯ	31,000,000
2555	จัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาและฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา	กรมเจ้าท่า	73,500,000
2555	การศึกษามลกระทบสิ่งแวดล้อมและสำรวจออกแบบโครงการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งหาดสมิหลา	กรมเจ้าท่า	10,000,000
2555	ปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์พร้อมติดตั้งระบบไฟฟ้าและแสงสว่างบริเวณริมคลอง ในเขตเทศบาลนครสงขลา	สนง.จังหวัด, ก.การท่องเที่ยวฯ	17,126,000
2555	โครงการสีสันสดใส เมืองไทยน่าเที่ยว (แต่งสีประเทศไทย)	สนง.จังหวัด, ก.การท่องเที่ยวฯ	6,490,000
2555	โครงการก่อสร้างอาคารแบบบ้านเคหะชนบทแบบบูรณาการภาคใต้ (ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา)	สนง.จังหวัด	1,548,600
2556	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : มุ่งเน้นการเป็นเมืองที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยงบประมาณส่วนใหญ่ใช้ในการ	ยุทธศาสตร์จังหวัด	179,685,100

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
	พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลตำบล		
2556	วางผังนโยบายพัฒนาพื้นที่กลุ่มอำเภอสงขลา หาดใหญ่ คลองหอยโข่ง นาหม่อม สะเดา จະนะ และนาทวี	โยธาธิการฯ	45,500,000
2556	ก่อสร้างปรับปรุงเชื่อมกันคลื่นร่องน้ำสงขลา	กรมเจ้าท่า	75,000,000
2556	โครงการสายไฟฟ้าลงดิน	การไฟฟ้า	65,000,000
2557	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : มุ่งเน้นการเป็นเมืองที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน	ยุทธศาสตร์จังหวัด	186,711,900
2557	โครงการวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสงขลา	โยธาธิการฯ	650,000,000
2557	โครงการพัฒนาเมืองในพื้นที่ชุมชนเขารูปช้าง สงขลา	โยธาธิการฯ	250,000,000
2557	โครงการก่อสร้างท่าเรือท่องเที่ยวจุดชมวิวทะเลสาบสงขลา	สน.จังหวัด	1,355,300
2558	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : มุ่งเน้นการเป็นเมืองที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน	ยุทธศาสตร์จังหวัด	183,874,200
2558	การสำรวจและออกแบบทางหลวงพิเศษสายหาดใหญ่-ชายแดนไทย-มาเลเซีย	กรมทางหลวง	56,000,000
2558	การศึกษา EIA โครงการก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองหาดใหญ่	กรมทางหลวง	20,000,000
2559	ยุทธศาสตร์จังหวัดสงขลา : มุ่งเน้นการเป็นเมืองที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน	ยุทธศาสตร์จังหวัด	261,009,700
2559	นายถาวร เสนเนียม ได้ทำหนังสือถึงรัฐบาล ให้สนับสนุนงบประมาณใน 3 โครงการคือ 1. โครงการก่อสร้างถนนมอเตอร์เวย์จากอ.หาดใหญ่ ถึงชายแดนมาเลเซีย อ.สะเดา 2. โครงการก่อสร้างถนนวงแหวนตะวันออกอ้อมเมืองหาดใหญ่ 3. ปรับปรุงรางรถไฟสายท่องเที่ยว เส้นทางระหว่างหาดใหญ่-เมืองสงขลา เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	อดีตส.ส.สงขลา พรรคประชาธิปัตย์	
2559	โครงการก่อสร้าง - ทางแยกต่างระดับห้าแยกน้ำกระจาย	กรมทางหลวง	1,200,000,000
2559	โครงการศูนย์กีฬาภาคใต้ (สนามติณสูลานนท์) เพื่อรองรับการแข่งขันกีฬาระดับชาติ	สน.จังหวัด	200,000,000
2559	โครงการขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำชายฝั่งทะเลร่องน้ำสงขลา ในเขตเทศบาลนครสงขลา	กรมเจ้าท่า	48,000,000
2559	โครงการก่อสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งหาดสมิหลา	กรมเจ้าท่า	269,900,000
2560	การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบรางและมอเตอร์เวย์เชื่อมโยงสงขลา-หาดใหญ่-สะเดา	โยธาธิการฯ	
2560	การศึกษาความเป็นไปได้โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก2	โยธาธิการฯ	

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540-2559

## 5.2 บทบาทของเทศบาลนครสงขลาในการพัฒนาเมือง

**เทศบาลนครสงขลา** เดิมที่มีฐานะเป็นเพียงสุขาภิบาลเมืองสงขลาตามพระราชบัญญัติจัดการตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 จากนั้นประมาณปี พ.ศ.2478 ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเมืองสงขลาขึ้นเป็นเทศบาลเมืองสงขลา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2542 ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ยกฐานะเทศบาลเมืองสงขลาเป็นเทศบาลนครสงขลา (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม116 ตอนที่110ก. วันที่ 10 พฤศจิกายน 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน 2542) เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมา

เทศบาลนครสงขลา มีบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลาอย่างต่อเนื่อง ในส่วนนี้จะนำเสนอบทบาทของเทศบาลโดยแบ่งเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงก่อนปี 2540, ช่วงปี 2540-2550, และช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

**ช่วงที่ 1 : ช่วงก่อนปี 2540** เทศบาลได้มีบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลาอย่างต่อเนื่อง ขณะนั้นเมืองสงขลา มีฐานะเป็นเทศบาลเมืองสงขลา ยังไม่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครสงขลา ทำให้บทบาทหน้าที่ของเทศบาลจึงเป็นการบริหารจัดการเมืองตามขอบเขตหน้าที่ของเทศบาลเมือง<sup>8</sup> นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณยังเป็นไปตามโครงสร้างขนาดของท้องถิ่น ทำให้เมืองสงขลาในขณะนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับภายหลังจากการยกฐานะแล้ว

นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นในขณะนั้นมาจากการแต่งตั้ง เนื่องจากยังไม่มีพ.ร.บ. นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้การดำเนินงานของเทศบาลในช่วงก่อนปี 2540 เป็นการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ตามขอบเขตหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ในสมัยที่ยังเป็นเทศบาลเมืองสงขลา ยังไม่ได้รับการยกฐานะนั้น การบริหารเมืองก็มีมาอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่ในช่วงก่อนปี2540 บทบาทหน้าที่ในขณะนั้นเป็นไปตามขอบเขตของเทศบาลเมือง เช่น การล้างคูน้ำ การดูแลระบบไฟฟ้า ประกอบกับวิถีคิด ลูก่อลูกชน และคู่แข่งทางการเมืองในสมัยนั้นยังมีไม่มากนัก แต่ไม่ได้หมายความว่า การบริหารในสมัยนั้นไม่ดี เพียงแต่ว่ายุคของการแข่งขันมันต่างกัน ฐานะของเทศบาลต่างกัน นโยบายการบริหารช่วงนั้นจึงเป็นแบบตรงไปตรงมา ทำตามขอบเขตหน้าที่เท่านั้น” (สัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา, 7 กุมภาพันธ์ 2560)

**ช่วงที่ 2 : ช่วงปี 2540-2549** ภายหลังจากการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองของภาคประชาชนขึ้นอย่างกว้างขวาง ประกอบกับในช่วงนี้ได้มีการยกฐานะเทศบาลเมือง จึงส่งผลให้เทศบาลเมืองสงขลาเดิมนั้น ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครสงขลา มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง

<sup>8</sup> หน้าที่ของเทศบาลเมือง ประกอบด้วย 1).กิจการตามที่ระบุในอำนาจหน้าที่เทศบาลตำบล 2).ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 3).ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4).ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 5).ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 6).ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 7).ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง 8).ให้มีกิจการโรงรับจำนำ (ธนศวร์ เจริญเมือง 2540)

หน้าที่ของเทศบาลนคร ประกอบด้วย 1).กิจการตามที่ระบุในอำนาจหน้าที่เทศบาลเมือง 2).ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 3).กิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 4).การควบคุมสุขลักษณะในร้านอาหาร โรงแรมสรรพ และสถานบริการอื่น 5).จัดให้มีที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6).จัดให้มีตลาดและท่าเรือ 7).การวางผังเมือง 8).ส่งเสริมการท่องเที่ยว (ธนศวร์ เจริญเมือง 2540)

โดยตรง ทำให้เทศบาลได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลามากขึ้น โดยมุ่งเน้นการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ตลอดจนดำเนินงานโครงการต่างๆ ในพื้นที่จำนวนมาก เช่น โครงการแหล่งเรียนรู้ระบบนิเวศวิทยาและจัดแสดงพันธุ์สัตว์ สงขลาอะควาเรียม, โครงการก่อสร้างรูปปั้นประติมากรรมรอบเมืองสงขลา ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ช่วงหลังปี 40 เทศบาลก็มีบทบาทมากขึ้น มีการยกฐานะเทศบาล มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี นายกฤษิต ชูช่วย ได้เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งท่านดำรงตำแหน่ง 8 ปี สำหรับนโยบายในช่วงนั้นจะเน้นพัฒนาพื้นที่กายภาพ เน้นสร้างรอบเมืองเป็นหลัก เช่น การก่อสร้างอะควาเรียม และอาคารอื่นๆ อีกหลายหลัง ดังนั้นในยุคนี้จึงเป็นยุคที่เน้นสร้าง เน้นโครงการ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เมืองสงขลาเปลี่ยนแปลงไปมากในเชิงกายภาพ เกิดสิ่งก่อสร้างและอาคารมากมาย” (สัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา, 7 กุมภาพันธ์ 2560)

**ช่วงที่ 3 : ช่วงปี 2550 เป็นต้นมา** การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงนี้ได้มีหน่วยงาน/กลุ่ม/องค์กรในหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองสงขลา นโยบายหลักของเทศบาลได้หันมามุ่งเน้นการพัฒนาเมืองสงขลาไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ดังจะเห็นได้จากนโยบายที่ส่งเสริมด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์อย่างเห็นได้ชัด โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในการผลักดันไปสู่เป้าหมายที่สำคัญคือ การเป็นเมืองมรดกโลก นอกจากนี้เทศบาลยังได้อาศัยเครื่องมือทางผังเมืองมาใช้ในการกำกับควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง มีการออกเทศบัญญัติผังเมืองเฉพาะย่านเมืองเก่าสงขลามาใช้ควบคู่ไปกับกฎหมายผังเมืองรวม เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองสงขลา รวมไปถึงรูปแบบสถาปัตยกรรมอาคารต่างๆ สอดคล้องกับทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาเมืองมากยิ่งขึ้น

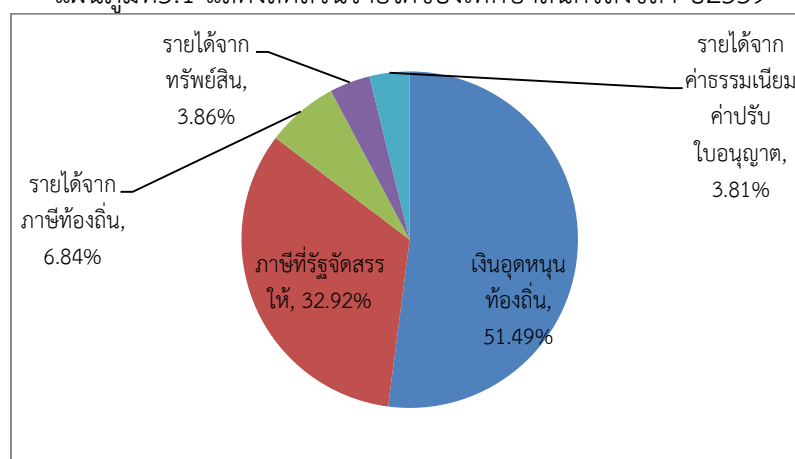
“การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงหลังปี 2550 เป็นสมัยนายกพิระ ท่านก็ได้มีแนวคิดการพัฒนาและบริหารเมือง โดยเน้นมองที่ต้นทุนของเมือง อย่างเมืองสงขลาเองก็มีต้นทุนของเมืองเก่า มีอาคารเก่า ที่สามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเมืองได้ อีกประเด็นคือในปี 53 ได้มีมติกรม.ประกาศให้สงขลาเป็น 1 ใน 10 เมืองเก่าของประเทศ จึงกลายเป็นจุดสำคัญที่ทำให้เราเห็นว่า เมืองสงขลาควรจะไปไหนทิศทางไหน แต่การพัฒนาไปเป็นเมืองเก่ามันก็ต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านอื่นๆด้วย เพียงแต่ว่าในการพัฒนาเมืองนั้นมันต้องมีจุดเด่นหลักๆ พอพ้นสมัยท่านนายกพิระไปแล้ว ก็เป็นสมัยนายกสมศักดิ์ ท่านก็ได้สานต่อเรื่องเมืองเก่า เพราะเป็นเหมือนจุดเด่นของเมือง ท่านก็ได้มองว่าการลงทุนเพียงเล็กน้อย อย่างเช่น street Art จะทำให้คนรู้จักเมืองสงขลา ทำให้เราได้ค้นหาคุคลิกของเมืองเจอ” (สัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา, 7 กุมภาพันธ์ 2560)

### 5.2.1 บทบาทของเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ

- **รายได้ของเทศบาล** ในปัจจุบันนี้ท้องถิ่นมีรายได้จาก 4 แหล่ง ได้แก่ รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน

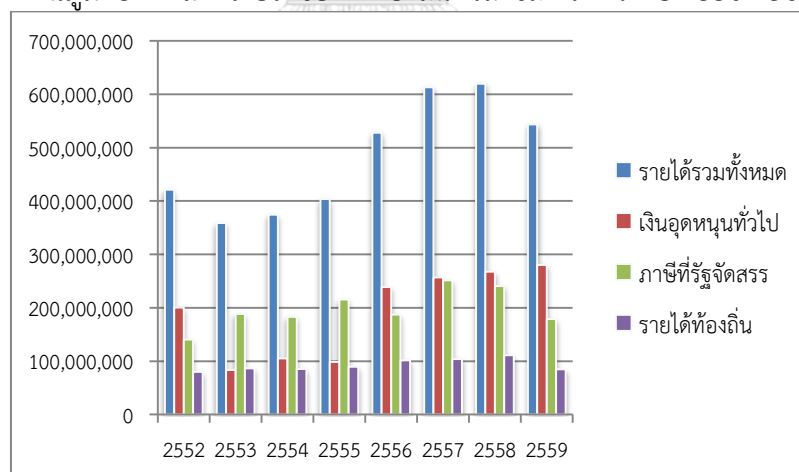
จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่าช่วงปี 2550-2560 เทศบาลนครสงขลามีรายได้เพิ่มขึ้น 22.57% โดยมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 2% โดยท้องถิ่นมีรายได้จากเงินอุดหนุนมากที่สุด รองลงมาคือ รายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้ และรายได้จากการจัดเก็บของท้องถิ่นเอง ตามลำดับ ดังนี้

แผนภูมิที่ 5.1 แสดงสัดส่วนรายได้ของเทศบาลนครสงขลา ปี 2559



ที่มา: รายได้ของเทศบาลนครสงขลา, 2559

แผนภูมิที่ 5.2 แสดงรายได้ของเทศบาลนครสงขลา ระหว่างปี 2550-2560



ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายได้ของเทศบาลนครสงขลา ปี 2550-2560

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า รายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลนครสงขลาเป็นรายได้ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง หรือคิดเป็น 84% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่รายได้ของท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดเก็บเองนั้นมีประมาณเพียง 16% เท่านั้น และเมื่อผู้วิจัยพิจารณารายได้ของเทศบาลนครสงขลาย้อนหลังก็พบว่า เทศบาลนครสงขลามีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนงบประมาณของรัฐบาลกลางเป็นหลัก

รายได้ของเทศบาลนครสงขลาข้างต้นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการเมือง โดยที่รายได้จากการจัดเก็บเองของท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอที่จะบริหารจัดการเมืองและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเมือง เมื่อพิจารณารายได้ของเทศบาลนครสงขลาต่อหัวประชากร พบว่าในช่วงปี2550-2560 รายได้ต่อหัวประชากรมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น 2,658 บาทต่อหัวประชากร หรือเทศบาลนครสงขลา มีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 265 บาทต่อหัวประชากร ดังตารางต่อไปนี้ (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก ตารางที่ 10)

ตารางที่ 5.3 แสดงรายได้ของเทศบาลนครสงขลาต่อหัวประชากร

ประเภทรายได้	ปี50	รายได้ต่อหัว ประชากรปี50	ปี60	รายได้ต่อหัว ประชากรปี60	เพิ่มขึ้น+ / ลดลง-	เพิ่ม+/ลด- เฉลี่ยปีละ
เงินอุดหนุน	200,619,252	2,714	280,021,538	4,286	+1,572	+157.2
ภาษีที่รัฐจัดสรรให้	140,641,912	1,903	179,017,400	2,740	+837	+83.7
รายได้จากภาษี ท้องถิ่น	30,843,354	417	37,207,919	569	+152	+15.2
รายได้จากทรัพย์สิน	22,748,239	307	21,000,677	321	+14	+1.4
รายได้จาก ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต	21,673,615	293	20,717,469	317	+24	+2.4
รายได้เบ็ดเตล็ด	2,191,720	29.50	5,823,669	89	+59.50	+5.95
<b>รวมทั้งสิ้น (บาท)</b>	<b>418,718,092</b>	<b>5,666</b>	<b>543,788,672</b>	<b>8,324</b>	<b>+2,658</b>	<b>+265.8</b>

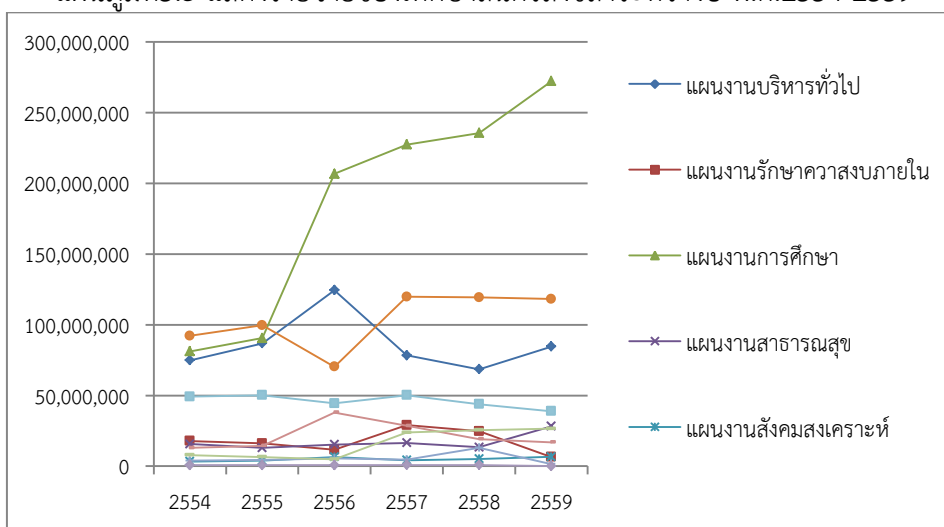
ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายได้ของเทศบาลนครสงขลาปี2550-2560

- **รายจ่ายของท้องถิ่น** จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครสงขลา ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครสงขลา พบว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้นเทศบาลนครสงขลา มีรายจ่ายส่วนใหญ่ในด้านการศึกษา งานบริหารทั่วไป และการเคหะชุมชน เมื่อผู้วิจัยพิจารณารายจ่ายของเทศบาลนครสงขลาในปี 2559 มีประมาณ 635,386,400 บาท หรือเฉลี่ยประมาณ 9,165 บาทต่อหัวประชากร แบ่งเป็นรายจ่ายด้านการบริหารทั่วไป จำนวนประมาณ 35,386,500 บาท (หรือเฉลี่ยประมาณ 510 บาทต่อหัวประชากร) และรายจ่ายทั่วไป จำนวนประมาณ 599,999,900 บาท (หรือเฉลี่ยประมาณ 8,655 บาทต่อหัวประชากร) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้พิจารณารายจ่ายทั่วไปที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดจนถึงน้อยสุด คือ (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก ตารางที่ 11)

- การศึกษา (คิดเป็น 45.36% หรือประมาณ 3,926.25 บาทต่อหัวประชากร)
- การเคหะชุมชน (คิดเป็น 19.70% หรือประมาณ 1,705 บาทต่อหัวประชากร)
- งานบริหารทั่วไป (คิดเป็น 14.09% หรือประมาณ 1,220 บาทต่อหัวประชากร)
- งบกลาง (คิดเป็น 6.48% หรือประมาณ 560 บาทต่อหัวประชากร)
- การสาธารณสุข (คิดเป็น 4.71% หรือประมาณ 407 บาทต่อหัวประชากร)
- การอุตสาหกรรมและการโยธา (คิดเป็น 4.42% หรือประมาณ 382 บาทต่อหัวประชากร)
- การศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ (คิดเป็น 2.82% หรือประมาณ 243 บาทต่อหัวประชากร)
- การสังคมสงเคราะห์ (คิดเป็น 1.10% หรือประมาณ 95 บาทต่อหัวประชากร)
- การรักษาความสงบภายใน (คิดเป็น 1.08% หรือประมาณ 94 บาทต่อหัวประชากร)
- การสร้างความเข้มแข็งชุมชน (คิดเป็น 0.24% หรือประมาณ 21 บาทต่อหัวประชากร)



แผนภูมิที่ 5.3 แสดงรายจ่ายของเทศบาลนครสงขลา ระหว่างปี พ.ศ.2554-2559



ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายจ่ายของเทศบาลนครสงขลา ปี2554-2559

จากข้อมูลได้แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายส่วนใหญ่ของเทศบาลนครสงขลาเป็นรายจ่ายในด้านการศึกษา เมื่อพิจารณาย้อนหลังไป 5 ปีก็พบว่ารายจ่ายด้านการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นสามารถสะท้อนให้เห็นว่า ท้องถืงดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในเมืองมากกว่าการพัฒนาด้านกายภาพและเศรษฐกิจ ดังแสดงให้เห็นจากจำนวนโครงการและงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาเมืองในด้านการศึกษาที่มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาชุมชน และด้านการบริหารจัดการ ตามลำดับ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.4 แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณในการพัฒนาเมืองสงขลา ปี2556-2559

ประเภทโครงการ	ปี2556		ปี2557		ปี2558		ปี2559	
	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)
ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว	11	13,330,000	25	30,100,000	18	30,944,900	13	10,515,850
ด้านการศึกษา	55	70,904,500	37	92,137,500	39	36,740,000	35	82,968,663
ด้านสาธารณสุข	-	-	8	990,000	4	750,000	10	3,465,000
ด้านชุมชนเข้มแข็ง ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา	27	9,490,000	35	78,886,000	33	16,810,000	27	9,470,000
ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	3	700,000	4	1,050,000	10	2,460,000	11	23,093,650
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	12	4,706,600	13	21,202,653	6	6,410,000	11	30,210,600
ด้านการบริหารจัดการ	15	34,840,000	13	41,772,500	25	30,285,340	45	23,667,600
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>123</b>	<b>133 ล้าน</b>	<b>135</b>	<b>266 ล้าน</b>	<b>135</b>	<b>124 ล้าน</b>	<b>152</b>	<b>183 ล้าน</b>

ที่มา: สรุปแผนงานประจำปีเทศบาลนครสงขลา ปี2556-2559

สำหรับนโยบายการพัฒนาเมืองนั้น ผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดลำดับเหตุการณ์นโยบายที่สะท้อนให้เห็นบทบาทหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลนครสงขลาในการพัฒนาเมืองสงขลา ตั้งแต่ก่อนปี 2540 จนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังแสดงให้เห็นงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาเมือง ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดคร่าวๆ ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.5 บทบาทของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเมืองสงขลา

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
<b>ช่วงก่อนปี 2540</b>			
ก่อนปี 2540	- เทศบาลมีบทบาทในการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่องตามขอบเขตหน้าที่ของเทศบาลในขณะนั้น - เทศบาลยังไม่ได้รับการยกฐานะเป็น เทศบาลนครสงขลา	เทศบาลนครสงขลา	
<b>ช่วงปี 2540 – 2549</b>			
2540	เกิดรณ.ปี40 กระจายอำนาจให้อปท. มีบทบาทมากขึ้น	กรม.	
2542	เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมือง เป็นเทศบาลนครสงขลา	กรม.	
2542	นายอุทิศ ชูช่วย ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรี	นายอุทิศ ชูช่วย ดำรงตำแหน่ง 30 ธ.ค. 42 – 4 ก.ย. 52	
2542	โครงการมियाซาวา อนุมัติงบประมาณ 100 ล้านบาท		100,000,000
2546	โครงการก่อสร้างลิฟต์เขาดังกวน		N/A
2547	เทศบาลนครสงขลาได้รับรางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนยอดเยี่ยมระดับประเทศ ในโครงการประเมินผลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน		
2548	เทศบาลนครสงขลาได้รับรางวัลอปท. มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ประเภทเทศบาลขนาดใหญ่		
2548	ก่อสร้างประติมากรรมพญานาคพ่นน้ำและประติมากรรมอื่นๆ		N/A
<b>ช่วงปี 2550 เป็นต้นมา</b>			
2551	โครงการแหล่งเรียนรู้ระบบนิเวศวิทยาและจัดแสดงพันธุ์สัตว์สงขลาอะควาเรียม	นายอุทิศ ชูช่วย ดำรงตำแหน่ง	800,000,000
2551	โครงการหอศิลป์แสดงประติมากรรมร่วมสมัยที่ก่อสร้างในเมือง	30 ธ.ค. 42 – 4 ก.ย. 52	
2554	จุดเริ่มต้นการผลักดันการพัฒนาเมืองสงขลาสู่เมืองมรดกโลก	นายพีระ ตันติเศรณี ดำรงตำแหน่ง 1 พ.ย. 52 – 7 พ.ย. 55	เทศบาล, ภาศึฯ
2554	โครงการก่อสร้างซุ้มประตูเมือง		250,000
2554	โครงการก่อสร้างศาลา 8 เหลี่ยม		500,000
2554	อุทยานการเรียนรู้นครสงขลาเพื่อเฉลิมพระเกียรติฯ โดยร่วมมือกันกับหลายภาคส่วน ได้แก่ ปตท. TKPark, เทศบาลนครสงขลา, ภาศึฯ		50,000,000
2555	โครงการก่อสร้างกระเช้าลอยฟ้าข้ามทะเลสาบสงขลา แต่ถูกภาคประชาชนและกลุ่ม NGOs คัดค้าน		อบจ.
2555	ลอบสังหารนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา ปมเหตุโครงการก่อสร้างกระเช้าลอยฟ้าข้ามทะเลสาบสงขลา		
2556	เริ่มผลักดันสงขลาสู่เมืองมรดกโลก		2,000,000
2556	จัดนิทรรศการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น	200,000	

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2556	โครงการสีสันสดใส เมืองไทยน่าเที่ยว (ได้รับการสนับสนุนงบจากการท่องเที่ยว)	นายสมศักดิ์ ตันติ เศรณี ดำรงตำแหน่ง 6 ม.ค. 56 – ปัจจุบัน	การท่องเที่ยวฯ 6,490,000
2556	ห้องสมุดชายหาดเคลื่อนที่		500,000
2556	โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนคนเดิน ระยะที่ 1		1,510,000
2556	โครงการจุดชมวิวทะเลสาบสงขลาและท่าเรือท่องเที่ยวเมือง สงขลา (งบจังหวัด 1,355,300)		4,000,000
2556	เทศกาลสงขลาแต่แรก และถนนคนเดิน		1,000,000
2556	เทศกาลอาหาร 2 ทะเลและอาหารพื้นบ้าน		3,000,000
2556	งานแข่งขันว้าวหาดสมิหลา		700,000
2556	เทศบาลไทยสู่เมืองคาร์บอนต่ำ		500,000
2556	ประเพณีลากพระดักบาตเทโว		3,500,000
2556	ประเพณีลอยกระทง		500,000
2556	ประเพณีตรุษจีน		1,000,000
2556	ประเพณีสงกรานต์		400,000
2556	การจัดการแข่งขันว้าวสมิหลา		800,000
2556	การจัดการแข่งขันวอลเลย์บอลชายหาด		100,000
2556	ลานกิจกรรมและลานวัฒนธรรม		1,000,000
2556	จัดภูมิทัศน์สวนเสรีสู่การท่องเที่ยวระดับสากล		5,000,000
2557	ฟื้นฟูอาคารย่านเมืองเก่า		500,000
2557	เส้นทางจักรยานและป้ายสัญลักษณ์		1,000,000
2557	สมทบก่อสร้างท่าเรือท่องเที่ยวและจุดชมวิวทะเลสาบสงขลา		4,000,000
2557	ปรับปรุงภูมิทัศน์เวทีสระบัว		3,000,000
2557	รณรงค์ป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา		600,000
2557	รณรงค์ป้องกันยาเสพติดในชุมชน		900,000
2557	โครงการบำบัดผู้ติดยาเสพติดในเขตเทศบาล		100,000
2557	จัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัว		500,000
2557	จัดตั้งศูนย์คอมพิวเตอร์ประชาชน		400,000
2557	โครงการ Historic Center		10,000,000
2557	โครงการสายไฟฟ้าลงดิน (งบประมาณจากสน.จังหวัด 30 ล้านบาท, การไฟฟ้า 35 ล้านบาท)		65,000,000
2557	โครงการอุทยานการเรียนรู้นครสงขลาเพื่อเฉลิมพระเกียรติฯ		90,000,000
2557	โครงการเที่ยวทั่วเมือง นั่งรถชมเมือง เล่าเรื่องสงขลา		2,000,000
2557	เมืองน่าอยู่คู่น้ำสะอาด		500,000
2558	เงินอุดหนุนภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม		1,300,000
2558	จัดตั้งศูนย์ชาวบ้านรักษาความปลอดภัยชายหาด		3,000,000
2558	โครงการนครสงขลารักษ์สุขภาพ	400,000	
2558	พัฒนาระบบคลินิกนอกเวลาราชการศูนย์บริการสาธารณสุข	900,000	
2558	การแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนโดยการมีส่วนร่วม	1,200,000	

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2558	จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เทศบาลนครสงขลา	นายสมศักดิ์ ตันติ เศรณี ดำรงตำแหน่ง 6 ม.ค. 56 - ปัจจุบัน	788,000
2558	โครงการศูนย์อนุรักษ์และศูนย์การเรียนรู้สถานีรถไฟสงขลา		10,000,000
2558	จัดระเบียบร้านอาหารบริเวณหาดชลาทัศน์		14,000,000
2558	โครงการพัฒนาชายหาดสมิหลาสู่การท่องเที่ยวระดับสากล		10,000,000
2558	โครงการย่อนรอยบ่ออย่าง		1,000,000
2558	ก่อสร้างเกาะกลางราชพฤกษ์		400,000
2558	โครงการเมืองสีเขียว		2,000,000
2558	โครงการคลองสำโรงสวยใสไร้ขยะ		200,000
2558	โครงการถังขยะใสไร้กลิ่น		150,000
2558	ก่อสร้างหอนาฬิกา		5,000,000
2558	โครงการพัฒนาเส้นทางเมืองเก่า		4,000,000
2558	Art Street		1,500,000
2558	ก่อตั้ง Historic Center		4,794,900
2558	ก่อสร้างศูนย์อาหารบริการนักท่องเที่ยว		5,000,000
2558	โครงการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวสงขลาแต่แรก		2,000,000
2558	ก่อสร้างทางเท้าบริเวณถนนนางงามเป็นที่จอดรถราง		80,000
2558	โครงการถนนปลอดภัย		1,200,000
2558	ปรับปรุงระบบไฟสัญญาณจราจรเป็นหลอดLEDและใช้ไฟ นั้บถอยหลัง		6,750,000
2558	ติดตั้งไฟเสาสูงตามจุดแยกต่างๆ		4,240,000
2558	ติดตั้งระบบวงจรปิด 20 จุดในเขตเทศบาล		350,000
2558	โครงการเทศกาลอาสาจากร		1,800,000
2558	จัดระเบียบรถรับจ้างและรถสาธารณะ		100,000
2558	ก่อสร้างหอสังเกตการณ์บริเวณชายหาด		500,000
2558	อนุรักษ์เมืองเก่าและผลักดันสู่มรดกโลก		460,000
2559	ตลาดนัดชุมชนบ่ออย่าง		N/A
2559	โครงการป้าย QR Code เมืองเก่าสงขลา		2,000,000
2559	ก่อสร้างทำน้ำพุธรรมชาติ		2,000,000
2559	ก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสีย		202,000,000
2560	พัฒนาทำน้ำสาธารณะ		20,000,000
2560	โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเมืองเก่าสงขลา		17,000,000
2560	ก่อสร้างโรงคัดแยกขยะ		52,000,000
2560	ประกาศให้วันที่ 10 มีนาคม ของทุกปี เป็นวันสงขลา		เทศบาล, ภาควิชา
2560	อนุรักษ์สืบทอดกลองยาวแหลมทราย	300,000	

### 5.3 บทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาเมืองสงขลา

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะเชื่อมโยงให้เห็นบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาเมืองสงขลา โดยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ ช่วงก่อนปี 2540, ช่วงปี 2540-2550, และช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

**ช่วงที่ 1 : ช่วงก่อนปี 2540** การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงนี้พบว่า ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมยังไม่มีบทบาทในการพัฒนาเมือง มีเพียงหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่เข้ามามีบทบาทหลัก แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการก่อตั้งกลุ่มสงขลาฟอรั่ม ซึ่งเป็นกลุ่มภาคประชาสังคมกลุ่มแรกของเมืองสงขลาขึ้นมา มีบทบาทในการดำเนินงานดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง ตลอดจนการดำเนินงานเผยแพร่และถ่ายทอดข้อมูลผ่านสื่อรายการและวิทยุ รวมไปถึงการจุดประเด็นเรื่องเมืองน่าอยู่สงขลาขึ้นมาในการรับรู้ของพื้นที่สาธารณะ เนื่องจากนโยบายของรัฐส่วนกลางที่ลงมาสู่พื้นที่ในช่วงนี้ ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมหรือการรับฟังความเห็นจากภาคประชาชน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงกายภาพของเมืองอย่างมาก นำมาสู่ปัญหาและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมา จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงก่อนปี 2540 รัฐบาลกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคมีบทบาทหลักในการพัฒนาเมืองสงขลา ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ก่อนปี 40 ภาคประชาชนยังไม่รวมตัวกันเข้มแข็ง มีแต่ส่วนกลางที่ลงมาเยอะ อย่ช่วงก่อนปี 40 เล็กน้อย เป็นช่วงที่พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากของเมืองสงขลา คนที่อยู่ในคณะรัฐบาลของท่าน เช่น ท่านบรรหาร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคมนาคมอยู่ ก็ได้สร้างอะไรเยอะแยะไปหมด ยุคนั้นจึงเป็นยุคเริ่มแรกที่ทำให้เมืองสงขลาเป็นที่พักผ่อนของนักท่องเที่ยว เมืองสงขลากลายเป็นทางผ่าน แต่การเปลี่ยนแปลงยุคนั้นก็เริ่มส่งผลกระทบต่อหลายเรื่อง เช่น พอสร้างสะพานในยุคนั้น สิ่งตามมาอีกคือ ทำเรื่อน้ำลึก ก็ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ เพราะยุคนั้นไม่มีการศึกษา EIA ภาคประชาชนก็ไม่ได้รวมตัวอะไรมากนัก ทำให้ทะเลสาบมีปัญหา น้ำขึ้นแล้วลงไม่ได้ ปลาขึ้นมาวางไข่ไม่ได้ ทุกวันนี้ก็ยังเกิดปัญหาน้ำท่วม” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคม, 9 กุมภาพันธ์ 2560)

**ช่วงที่ 2 : ช่วงปี 2540-2550** การพัฒนาเมืองในช่วงนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองของภาคประชาชน การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงนี้เริ่มมีกลุ่ม/องค์กรต่างๆ ก่อตั้งขึ้นหลายกลุ่ม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่ม/องค์กรที่เคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงกลุ่มที่ส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นสงขลา

อย่างไรก็ตามกลุ่ม/องค์กรดังกล่าวยังไม่ได้มีการทำงานที่ประสานและเชื่อมโยงกันมากนัก ยังคงเป็นการเคลื่อนไหวตามประเด็นปัญหาที่ทางแต่ละกลุ่ม/องค์กรให้ความสนใจ เช่น การรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของนักเรียนจากหลายๆ สถาบันในสงขลาเคลื่อนไหวและเผื่อระวังบริเวณชายหาด, เครือข่ายนักศึกษาสงขลาเคลื่อนไหวสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมในเมืองสงขลา รวมถึงกลุ่มผู้สูงอายุและตำรวจจราจรช่วยกันดูแลชายหาด

**ช่วงที่ 3 : ช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน** การพัฒนาเมืองในช่วงนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนของการพัฒนาเมืองสงขลา หรือเรียกอีกอย่างว่าเป็นช่วง “การพัฒนาแบบพลิกเมือง”<sup>9</sup> กล่าวคือ เป็นช่วงที่เกิดการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม กลุ่ม องค์กรธุรกิจ และภาครัฐต่างๆ ในการพัฒนาเมืองสงขลาอย่างกว้างขวาง เช่น ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม, กลุ่มฮาร์เบอร์, กลุ่มโหนดนาเล, กลุ่มSOSหาดสงขลา, กลุ่มแลเลแลหาด, กลุ่มแนช, กลุ่ม Beach for life เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มภาคประชาชนอีกหลายกลุ่มที่ไม่ได้เปิดตัวอย่างเป็นทางการ แต่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองสงขลา ซึ่งหลายภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้ได้ทำงานประสานและเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองสงขลาไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประกอบกับในช่วงปี 2553 ได้มีมติกรม.ประกาศให้สงขลาเป็นเขตพื้นที่เมืองเก่า จึงได้นำไปสู่จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการผลักดันการพัฒนาเมืองสงขลาไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ พร้อมทั้งยังได้มีการปักธงสำคัญของการพัฒนาเพื่อก้าวไปสู่การเป็นเมืองมรดกโลกในอนาคต สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ในช่วง 10 ปีหลังมานี้เริ่มมีการก่อตั้งองค์กรภาคประชาชน เริ่มเกิดกลุ่มองค์กรต่างๆ ขึ้นมา นำเมือง เมืองสงขลา กำลังปักธงสำคัญคือ การเป็นเมืองมรดกโลก เพราะถ้าเราทำสำเร็จก็จะเป็นเรื่องสำคัญระดับประเทศแล้วก็จะเชื่อมต่อกับมรดกโลก เช่น เมืองมะละกา ปีนัง เมื่อคนเข้ามาเที่ยวแต่ละปีหลายล้านคนก็เท่ากับว่า จะมีรายได้เข้าสู่ประเทศได้เยอะขึ้น ถ้าเราสามารถพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองท่องเที่ยวได้ โดยดึงนักท่องเที่ยวมรดกโลกเข้ามา ก็เท่ากับว่าจะเป็นเม็ดเงินมหาศาลที่จะเข้ามาสู่ประเทศ แล้วต่อไปติดตามนี้ ฝรั่ง ก็จะได้เงินจากการท่องเที่ยว นี่คือเป้าหมายในอนาคตที่เราจะขับเคลื่อนเมืองร่วมกัน ซึ่งตอนนี้แผนการสร้างเมืองอยู่ในแผนของภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม ซึ่งก็ได้มีการระดมความคิดแล้วเสนอให้กับทางจังหวัดในรูปแบบพิมพ์เขียว ทางเทศบาลก็ได้มาร่วมประชุมกับเราและได้มีการกำหนดแผนคร่าวๆ ไว้แล้ว” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคม, 9 กุมภาพันธ์ 2560)

“อันดับแรกต้องเข้าใจกลไกการจัดการเมืองก่อน ในทุกเมืองจะต้องมีกลไกการจัดการเมืองของตัวเอง อย่างเมืองใหญ่ๆ ก็จะมีกลไกเรื่องเมืองสีเขียว การจัดการสิ่งแวดล้อม ส่วนเมืองเก่าที่มีวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ จำเป็นต้องมีกลไกการจัดการเมืองอีกชุดหนึ่ง ซึ่งในระดับโลกได้มีการยอมรับกลไกการจัดการเมืองของ UNESCO เราจึงคิดว่ากลไกอันนี้น่าจะเป็นประโยชน์แก่เมืองของเรา ถ้าเราสามารถปรับมาใช้เป็นแผนบริหารจัดการเมืองของเราได้ก็จะเป็นเรื่องที่ดีมาก จึงเป็นที่มาของทิศทางการพัฒนาที่ว่า สงขลาสู่เมืองมรดกโลก” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคม, 9 กุมภาพันธ์ 2560)

นอกเหนือจากภาคประชาชนแล้ว การพัฒนาเมืองสงขลาในช่วงนี้ได้มีเครือข่ายนักวิชาการและมหาวิทยาลัยเข้ามาดูแลให้การสนับสนุนมากขึ้น เช่น สถาบันอาศรมศิลป์, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา และมหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการร่วมผลักดันการพัฒนาเมืองสงขลาไปสู่การเป็นเมืองมรดกโลก อีกทั้งยังถือได้ว่าเป็นโอกาสของเมืองสงขลา เนื่องจากในเขตเทศบาลนครสงขลาได้มีมหาวิทยาลัยหลายแห่ง

<sup>9</sup> การพัฒนาแบบพลิกเมือง เป็นการให้นิยามการพัฒนาเมืองสงขลาโดยภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม เป็นการพัฒนาเมืองที่เกิดการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งของเครือข่ายและภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาเมืองสงขลา ทำให้เมืองสงขลาเกิดการพัฒนาระบบมีทิศทางและมีเป้าหมายไปสู่การสร้างเมืองมรดกโลก

ตั้งอยู่ในพื้นที่ จึงทำให้เกิดกลไกการเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบมากขึ้นทั้งในเชิงองค์ความรู้และเชิงปฏิบัติการ ซึ่งมหาวิทยาลัยหลายแห่งได้ส่งนักศึกษาเข้ามาทำงานร่วมกับชุมชน ลงมาให้ความรู้แก่ประชาชนในการพัฒนาเมือง เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย ได้มีการนำนักศึกษามาช่วยดูแลเมืองและจัดการย่านเมืองเก่า รวมไปถึงมหาวิทยาลัยต่างๆ ในจังหวัดสงขลาได้ดำเนินการทำข้อตกลง (MOU) ร่วมกัน เพื่อที่จะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองสงขลาร่วมกับภาคประชาชน อันประกอบไปด้วย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“การพัฒนาเมืองสงขลาช่วง 10 ปีมานี้ ภาคมหาวิทยาลัยเริ่มเข้ามาดูแลให้การสนับสนุนมากขึ้น มีมหาวิทยาลัยหลายแห่งลงมาทำงานร่วมกับชุมชน เช่น มทร.ศรีวิชัยก็มาช่วยเหลือ ส่งนักศึกษามาช่วยดูแล ดังนั้นอนาคตของเมืองสงขลาเราจะเดินไปในทิศทางของการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้นั้น ก็ต้องประสานกลไกต่างๆในเมืองร่วมกันให้ได้” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคม, 9 กุมภาพันธ์ 2560)

นอกจากนี้เครือข่ายภาคประชาสังคมยังได้มีการจัดกิจกรรมขับเคลื่อนการทำงานเมืองร่วมกัน ดังจะเห็นได้จาก แผนพัฒนาเมืองของภาคีต่างๆ และโครงการที่ผลักดันการพัฒนาเมืองโดยภาคประชาชน เช่น การฟื้นฟูย่านอาคารเมืองเก่า, เทศกาลสงขลาแต่แรก, เทศกาลถนนคนเดิน, การจัดตั้งวันสงขลา, กิจกรรมลานดนตรีและวัฒนธรรม เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นมาโดยการผลักดันของภาคประชาชน และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของเมืองสงขลาและผลักดันให้สงขลาเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองสงขลาได้มีกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองจำนวนมาก ซึ่งมีกลุ่ม/องค์กรที่เปิดตัวอย่างเป็นทางการประมาณ 10 กลุ่ม ได้แก่ ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม เครือข่ายนักวิชาการและมหาวิทยาลัย เครือข่ายภาคธุรกิจ กลุ่มฮาบเนอร์ กลุ่มสงขลาฟอรั่ม กลุ่มโหนดนาเล กลุ่มSOSหาดสงขลา กลุ่มแลเลเลหาด กลุ่มแนช และกลุ่มbeach for life นอกจากนี้ยังมีกลุ่มภาคประชาชนที่ยังไม่เปิดตัวอย่างเป็นทางการอีกจำนวนมาก

ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งบทบาทในการพัฒนาเมืองของภาคประชาชน ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการสนับสนุนองค์ความรู้และเชิงปฏิบัติการ และด้านการส่งเสริมบทบาทพลเมืองและการเคลื่อนไหวทางสังคม

สำหรับบทบาทในการพัฒนาเมืองของภาคประชาชนด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์นั้นมีความโดดเด่นมากที่สุด เนื่องจากมีกลุ่ม/องค์กรจำนวนมากที่เข้ามามีบทบาทเคลื่อนไหวในประเด็นนี้ เช่น ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม เครือข่ายภาคธุรกิจ กลุ่มโหนดนาเล กลุ่มแนช และกลุ่มฮาบเนอร์ นอกจากนี้การพัฒนาเมืองสงขลาในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นบทบาทในการพัฒนาที่รองลงมา ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 5.6 สรุปบทบาทของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองสงขลา

กลุ่ม/องค์กรภาคประชาชน	บทบาทของกลุ่ม/องค์กร
<b>ด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์</b>	
1. ภาคคนรักเมืองสงขลาสมาคม	เคลื่อนไหวด้านการอนุรักษ์เมืองเก่าสงขลาและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ย่านเมืองเก่า เช่น โรงสีแดง street art ลานดนตรี สงขลาสู่เมืองมรดกโลก ฯลฯ
2. เครือข่ายภาคธุรกิจ	ส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เช่น พิพิธภัณฑ์บ้านนครในเทศกาลกินเจ กิจกรรมอ้อมท้องอ้อมบุญ และสร้างแหล่งเรียนรู้ชุมชน
3. กลุ่มโหนดนาเล	ส่งเสริมการเรียนรู้วิถีชีวิตชุมชนและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เช่น จัดกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หัวเขาแดง กิจกรรมเรียนรู้วิถีชีวิตชุมชนบริเวณคาบสมุทรสทิงพระ
4. กลุ่มฮาร์เบอร์	ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และดำเนินธุรกิจเพื่อชุมชน เช่น ร้านกาแฟโบราณ กิจกรรมเสวนาและลานดนตรี
5. กลุ่มแนช	ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และดำเนินธุรกิจเพื่อชุมชน เช่น ร้านกาแฟห้องสมุดชุมชน จัดแสดงแกลอรี
<b>ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b>	
6. กลุ่ม Beach for life	สร้างความรู้ความเข้าใจให้คนสงขลาช่วยกันดูแล ปกป้องชายหาด เช่น สร้างเครื่องมือติดตามสภาพหาดสมิหลา
7. กลุ่มแลเลแลหาด	ส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชนให้ช่วยกันดูแล และอนุรักษ์ชายหาด เช่น กิจกรรมขอขมาชายหาด กิจกรรมให้ความรู้เรื่องการกัดเซาะชายฝั่ง
8. กลุ่ม SOS หาดสงขลา	สร้างความรู้ความเข้าใจในการดูแลชายหาด เช่น จัดกิจกรรมวันสิ่งแวดล้อมโลก กิจกรรมอาสาสำรวจหาด
<b>ด้านการส่งเสริมบทบาทพลเมือง</b>	
9. กลุ่มสงขลาฟอรั่ม	ส่งเสริมสนับสนุนและสร้างเครือข่ายภาคประชาชน/เยาวชนในการเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น โครงการพัฒนาเยาวชนให้เป็น active citizen ผ่านกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคมที่หลากหลาย
<b>ด้านการส่งเสริมองค์ความรู้</b>	
10. เครือข่ายนักวิชาการและมหาวิทยาลัย	สนับสนุนองค์ความรู้ทางวิชาการ และเป็นกลไกเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองเชิงปฏิบัติการ เช่น มหาวิทยาลัยในสงขลาทำข้อตกลง(MOU)ร่วมกันเพื่อพัฒนาเมืองร่วมกับภาคประชาชน

สำหรับนโยบายการพัฒนาเมืองนั้น ผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดลำดับเหตุการณ์นโยบายที่สะท้อนให้เห็นบทบาทของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองสงขลาตั้งแต่ก่อนปี 2540 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดคร่าวๆ ได้ดังตาราง ต่อไปนี้



ตารางที่ 5.7 บทบาทของภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจในการพัฒนาเมืองสงขลา

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
<b>ช่วงก่อนปี 2540</b>			
ก่อนปี 2540	ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมยังไม่มีบทบาทหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีบทบาทมาก		
2536	ก่อตั้งกลุ่มสงขลาฟอรั่ม	มูลนิธิสยามกัมมาจล	N/A
2537	กลุ่มสงขลาฟอรั่ม ดำเนินกิจกรรมผ่านสื่อรายการสงขลาสนทนา เปิดประเด็นสงขลาเมืองน่าอยู่	สงขลาฟอรั่ม, ฟริตริชเนามัน	N/A
<b>ช่วงปี 2540 - 2549</b>			
2540-2549	- ภาคประชาสังคม ดำเนินโครงการต่างๆ เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งยังไม่ได้มีการทำงานที่เชื่อมโยงกันของภาคประชาสังคม		
<b>ช่วงปี 2550 เป็นต้นมา</b>			
2552	ธนาคารออมสิน มีที่ดินอยู่ในย่านเมืองเก่า จะดำเนินการทុบอาคารเก่าเพื่อสร้างสำนักงานใหญ่ของภาค		
2552	ประชาชนรวมตัวกันคัดค้านธนาคารออมสิน ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวภาคประชาชน และกลุ่มภาคีต่างๆ		
2552	คุณรังษิ รัตนปราการ ได้รับมรดกโรงสีแดงต่อจากครอบครัว	รังษิ รัตนปราการ	
2552	ก่อตั้งภาคีคนรักเมืองสงขลา	รังษิ รัตนปราการ	2,000,000
2553	ก่อตั้งกลุ่ม SOS หาดสงขลา	เยาวชนสงขลา	N/A
2554	จุดเริ่มต้นการผลักดันเมืองสงขลาไปสู่เมืองมรดกโลก	เทศบาล, ภาคีฯ,	
2554	ปตท.สผ. ภาคีฯ เทศบาลฯ และTKPark ได้มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสร้างแหล่งเรียนรู้ชุมชน	ปตท. TKPark, ภาคีฯ, ทน.สงขลา	25,000,000 (ปตท.)
2554	กลุ่ม SOS หาดสงขลา ร่วมกับภาคีคนรักเมืองสงขลา และเทศบาลนครสงขลา จัดงาน “แลเล แลหาดสงขลา”	ภาคประชาสังคม ภาคีฯ, เทศบาลฯ	N/A
2555	โครงการพลังเยาวชนพลเมืองสงขลา	สงขลาฟอรั่ม	N/A
2555	ก่อตั้งกลุ่ม Beach for life โดยเยาวชนร.รมทาวชิราวุธ ร่วมกับเยาวชน ในสถาบันการศึกษากว่า 9 สถาบัน	เยาวชนสงขลา	N/A
2555	โครงการพลังเยาวชนจัดการชุมชนเรียนรู้หาดสมิหลา เพื่อดูแลระบบนิเวศและป้องกันการพังทลายของหาดสมิหลา	กลุ่ม Beach for life	N/A
2556	ภาคีคนรักเมืองสงขลา เปลี่ยนชื่อเป็น ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม โดยจดทะเบียนเป็นสมาคมอนุรักษ์เมืองเก่า มีสถานะเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ	ภาคีฯ	N/A
2556	กลุ่มสงขลาฟอรั่ม รวบรวมพลังเยาวชนคนรุ่นใหม่ครั้งใหญ่ ภายใต้งานที่ชื่อว่า “The Young Citizen”	มูลนิธิสยามกัมมาจล, สงขลาฟอรั่ม	N/A
2556	กลุ่มอาศรมศิลป์ เข้ามาร่วมพัฒนาย่านเมืองเก่า	อาศรมศิลป์	
2557	เปิดอุทยานการเรียนรู้นครสงขลาเพื่อเฉลิมพระเกียรติฯ	ภาคีฯ, เทศบาล,	
2557	ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม จัดการประชุมความร่วมมือทางวิชาการ ภายใต้ชื่อ “IMT-GT 2015 Symposium on	ภาคีฯ, กลุ่มอนุรักษ์ฟื้นฟูเมืองเก่า	N/A

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
	Livable Old Town Tourism”	ประเทศต่างๆ	
2557	โครงการ Historic Center	เทศบาล, ภาคิฯ	10,000,000
2558	โครงการ street art	เทศบาล, ภาคิฯ	
2558	จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เทศบาลนครสงขลา TKPark เฟส 1	เทศบาล, ภาคิฯ	
2558	จัดกิจกรรม “อิมห้อง อิมบุญ เก้าห้อง 9 บาท” ในงานสมโภชศาลเจ้าพ่อหลักเมือง	ทน., ภาคิ, สมาคมฮกเกี้ยนสงขลา ฯลฯ	
2558	ประชุมการหาหรือความร่วมมือกับประเทศเยอรมัน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีศักยภาพในการผลักดันให้เป็นมรดกโลก	Mr.Jan Blezinger เอกอัครราชทูตเยอรมัน, ภาคิฯ	
2559	ก่อตั้งกลุ่มเนช ดำเนินธุรกิจไม่แสวงหากำไรร่วมพัฒนาเมือง	กลุ่มเนช	
2559	ก่อตั้งกลุ่มฮาร์เบอร์ ดำเนินธุรกิจไม่แสวงหากำไรและร่วมพัฒนาเมือง	กลุ่มฮาร์เบอร์	
2559	นายนิพนธ์ บุญญามณี นายก อบจ.สงขลา ได้ประกาศสนับสนุนการจัดทำแผนศึกษาพัฒนาเมืองสงขลาตามแนวทางเมืองมรดกโลก	นิพนธ์ บุญญามณี	5,000,000
2559	ผู้ว่าฯสนับสนุนให้ภาคิฯ สน.การท่องเที่ยวฯ และทน.สงขลา จัดกิจกรรม “ตลาดสองเล เก้าเท รีมชายหาด” ในวันอาทิตย์ที่สองของทุกเดือน	สน.การท่องเที่ยว, ภาคิฯ, เทศบาล	N/A
2559	จัดทำเส้นทางท่องเที่ยวในย่านเมืองเก่า	ภาคิฯ	N/A
2559	อาศรมศิลป์และสกว. ทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ 3 ประเด็น - การศึกษาประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมพื้นถิ่น - ความร่วมมือทางสถาปัตยกรรมภายใต้โครงการสงขลาสู่มรดกโลก - โครงการผู้ประกอบการสังคม ในย่านเมืองเก่าสงขลา	อาศรมศิลป์, สกว.	Matching fund
2559	โครงการอบรมมัคคุเทศก์เมืองเก่า เพื่อผลิตมัคคุเทศก์จำนวน 80 คน	ภาคิฯ, เทศบาลฯ, ม.ราชภัฏสงขลา	N/A
2559	โครงการเทศกาลดนตรี และเทศกาลละคร	สนง.จังหวัด, ทน.สงขลา,มหาวิทยาลัย	N/A
2559	ประจัน จันตอง ได้ส่งทีมงานลงพื้นที่สงขลาเพื่อจัดหาสถานที่ในการเตรียมสร้างศูนย์การเรียนรู้ในทุกรูปแบบ และเตรียมผลักดันการสร้างอาคาร Art Design	นายประจัน จันตอง, ภาคิฯ, เทศบาลฯ	100,000,000
2560	พิพิธภัณฑ์บ้านนครโน เปิดให้บริการพิพิธภัณฑ์เอกชนอย่างเป็นทางการ	กระจ่าง จารุพฤกษ์พันธ์	N/A
2560	ประกาศให้วันที่ 10 มีนาคม ของทุกปี เป็นวันสงขลา	เทศบาล, ภาคิฯ	
2560	ก่อตั้ง มูลนิธิรัตนปราการ เป็นช่องทางที่จะช่วยสนับสนุนงานภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม	ภาคิฯ	
2560	จัดงานสมโภช 175 ปีเจ้าพ่อหลักเมือง	ทน., ภาคิ, สมาคมฮกเกี้ยนสงขลา, ฯลฯ	N/A

## 5.4 การเติบโตและการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองของเมืองสงขลา

เมืองสงขลาในช่วงปี 2540-2560 ได้มีการขยายตัวของเมือง เกิดการเติบโต และพัฒนาสู่ความเป็นเมืองมากขึ้นอย่างชัดเจน ในที่นี้จะอธิบายมิติการพัฒนาเมืองใน 4 เรื่องคือ การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ การพัฒนาเมืองด้านสังคม การพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจ และการจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม

1. การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ จะพิจารณาจาก 1).การขยายตัวของพื้นที่เมืองและลักษณะทางกายภาพ 2).ลักษณะทางประชากร 3).สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

โดยเป็นสิ่งปลูกสร้างต่างๆ หรือระบบที่รองรับเมือง หรือสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่างๆ ให้กับเมือง เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น จะต้องมีความเพียงพอ ทัวถึงความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- การขยายตัวของพื้นที่เมืองและลักษณะทางกายภาพ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ สัดส่วนพื้นที่ถนน สัดส่วนพื้นที่ทางเท้า ทิศทางการขยายตัว รวมถึงสภาพการจราจรของเมือง โดยดูว่าเมืองมีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก เพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีทิศทางการขยายตัวของเมืองในเชิงกายภาพอย่างไร ดังนี้

ตารางที่ 5.8 การขยายตัวของพื้นที่เมืองและลักษณะทางกายภาพของเมืองสงขลาช่วงปี 2540-2560

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ปี 40-50	ปี 51-60
พื้นที่เมืองสงขลา	9.27 ตร.กม.	9.27 ตร.กม.
จำนวนถนนทั้งหมดในเมือง	230 สาย*	368 สาย* (เพิ่มขึ้น 37.5%)
สัดส่วนพื้นที่ถนนต่อพื้นที่ทั้งหมด	1 : 25	1 : 10
ความหนาแน่นของบ้านเรือน	23,282 หลังคาเรือน* 2,511 หลังต่อตร.ม.	25,600 หลังคาเรือน* (เพิ่มขึ้น 9.05%) 2,761 หลังต่อตร.ม.
การขยายตัวของเมือง	ครอบคลุมพื้นที่คือ เทศบาลเมืองเขารูปช้าง (ขยายตัวประมาณ 27 ตร.กม.)	ครอบคลุมพื้นที่คือ เทศบาลเมืองเขารูปช้าง เทศบาลตำบลเกาะแก้ว และเทศบาลตำบลพะวง (ขยายตัวประมาณ 44 ตร.กม.) เพิ่มขึ้น 38.64%

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

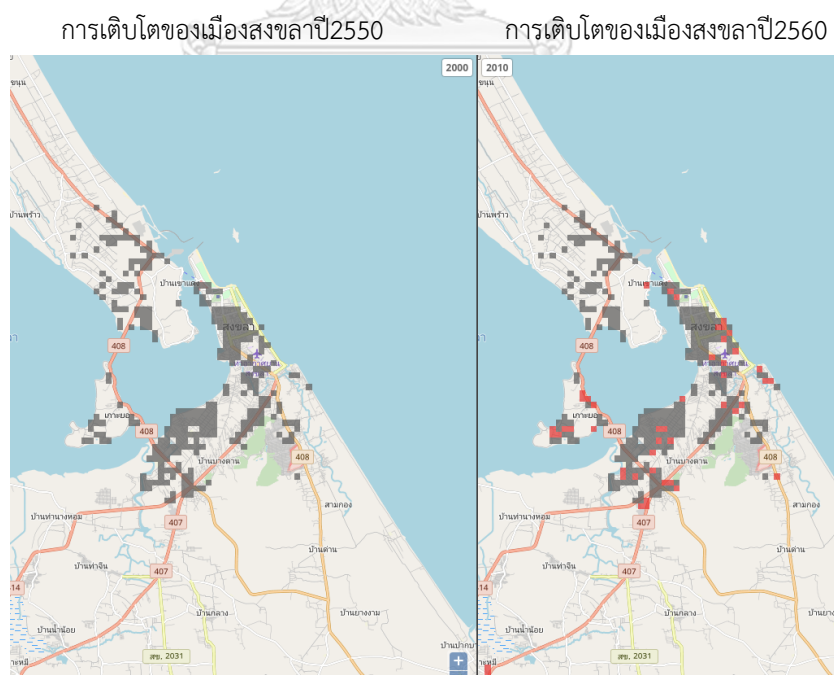
เทศบาลนครสงขลา ตั้งอยู่ในเขตตำบลบ่อยาง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา มีพื้นที่ 9.27 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 5,793.75 ไร่ ลักษณะทั่วไปของพื้นที่เป็นแหลมตั้งอยู่ระหว่างทะเลอ่าวไทยกับทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่ติดทะเลระยะทางยาว 5.27 กิโลเมตร จึงทำให้มีชายหาดตลอดแนวชายฝั่ง ขณะที่ลักษณะภูมิอากาศนั้นตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุม จึงทำให้มีลมมรสุมพัดผ่านเป็นประจำตลอดทั้งปีคือ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ(เดือนต.ค.-ม.ค.) และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (เดือนพ.ค.-ต.ค.) นอกจากนี้เมืองสงขลายังมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งที่สามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่/จังหวัดข้างเคียงได้หลากหลายเส้นทาง

ข้อมูลการขยายตัวของพื้นที่เมืองในเชิงกายภาพช่วงปี 2540-2560 ได้แสดงให้เห็นว่า เมืองสงขลา มีการขยายตัวของพื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 37.5% (หรือมีสัดส่วนถนนในช่วงปี 2540-2550 คิดเป็น

สัดส่วน 1:25 ขณะที่สัดส่วนถนนในช่วงปี2551-2560 คิดเป็น 1:10) มีความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 9.05%

สำหรับทิศทางการขยายตัวของเมืองสงขลาในเชิงกายภาพนั้น พบว่าในช่วงก่อนปี2540 ภายหลังจากที่การก่อสร้างทางหลวงสายต่างๆ แล้วเสร็จและเปิดให้บริการ ผลที่ตามมาอย่างชัดเจนคือ ผลผลิตมวลรวมของจังหวัดสงขลามีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกตัว โดยเฉพาะในด้านการคมนาคมขนส่งและอุตสาหกรรม นอกจากนี้พื้นที่โดยรอบทะเลสาบสงขลาเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น จากเดิมที่มีการทำนาข้าวก็ได้มีการเปลี่ยนไปทำนากุ้งและเลี้ยงกุ้งกุลาดำมากขึ้น เริ่มมีการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนและบุกรุกพื้นที่ป่าไม้บริเวณที่ลาดชัน ขณะเดียวกันพื้นที่ในเขตเทศบาลนครสงขลา ก็เริ่มปรากฏการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากเดิมที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็เริ่มมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงพาณิชย์มากขึ้น เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร อีกทั้งยังนำมาสู่ปัญหาต่างๆ ของเมืองที่มากขึ้นด้วยเช่นกัน ต่อมาในช่วงปี2540-2550 เมืองสงขลา มีการขยายตัวออกไปในแนวราบครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 27 ตารางกิโลเมตร หรือครอบคลุมเขตเทศบาลเมืองเขารูปช้าง ส่งผลให้เทศบาลเมืองเขารูปช้างเกิดการขยายตัวของเมืองอย่างมาก จนกระทั่งปี 2550 จนถึงปัจจุบัน เมืองสงขลา ยังคงขยายตัวออกไปในแนวราบอย่างต่อเนื่องตามแนวถนนสายหลักประมาณ 44 ตารางกิโลเมตร ซึ่งกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลา 20 ปีนี้เมืองสงขลา มีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้น 38.63% หรือมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณปีละ 1.94% ซึ่งการขยายตัวของเมืองนั้นได้ครอบคลุม 3 พื้นที่ ได้แก่ เทศบาลเมืองเขารูปช้าง เทศบาลตำบลเกาะแต้ว และเทศบาลตำบลพะวง ส่งผลให้เกิดศูนย์กลางขนาดย่อม ดังแสดงตามภาพต่อไปนี้

รูปที่5.1 แสดงการเติบโตของเมืองสงขลาในช่วงปี2550-2560



(ที่มา: puma.worldbank.org, สืบค้นวันที่ 25 พฤศจิกายน 2560)

หมายเหตุ สีเทา คือการเติบโตของเมืองสงขลาในช่วงปี2550

สีแดง คือการเติบโตของเมืองสงขลาในช่วงปี2560

- **ลักษณะทางประชากร** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าในเมืองมีการกระจุกตัวของประชากรมากน้อยเพียงใด เมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรมากก็ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเมืองที่มากขึ้น และเมื่อเมืองนั้นมีประชากรมากขึ้นก็ย่อมหมายถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ตารางที่ 5.9 โครงสร้างทางประชากรของเมืองสงขลาช่วงปี 2540-2560

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ปี 40	ปี 59
จำนวนประชากรในเขตเทศบาล	80,980 คน*	69,325 คน*
ความหนาแน่นของประชากร	8,735 คนต่อตร.กม.*	7,478 คนต่อตร.กม.* (ลดลง16.81%)
อัตราการย้ายเข้า	9,850 คน*	4,059 คน* (ลดลง58.79%)
อัตราการย้ายออก	8,623 คน*	4,699 คน* (ลดลง45.51%)

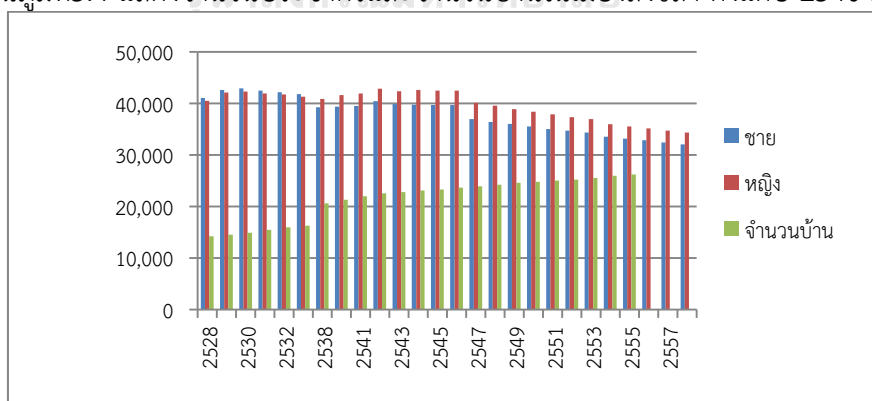
หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

สำหรับลักษณะทางประชากรของเทศบาลนครสงขลาในช่วงก่อนปี 2540 นั้น พบว่ายังมีจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรไม่มากนัก จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงของการพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคได้ส่งผลให้มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น โดยมีจำนวนประชากรประมาณ 80,000 คน หรือความหนาแน่นประมาณ 8,000 คนต่อตร.ม.

ต่อมาในช่วงปี 2540 เมืองสงขลาที่มีจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็น 80,980 คน และมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นเป็น 8,735 คนต่อตร.ม. กระทั่งในปี 2559 จำนวนประชากรของเมืองสงขลากลับลดลงเหลือ 69,325 คน ทำให้ความหนาแน่นของประชากรลดลงเป็น 7,478 คนต่อตร.ม. หรือกล่าวได้ว่าช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เมืองสงขลา มีอัตราการเปลี่ยนแปลงทางประชากรลดลง คิดเป็นลดลง 16.81% อย่างไรก็ตามกลับพบจำนวนบ้านเรือนในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แผนภูมิที่ 5.4 แสดงจำนวนประชากรและจำนวนบ้านในเมืองสงขลา ตั้งแต่ปี 2540-2558

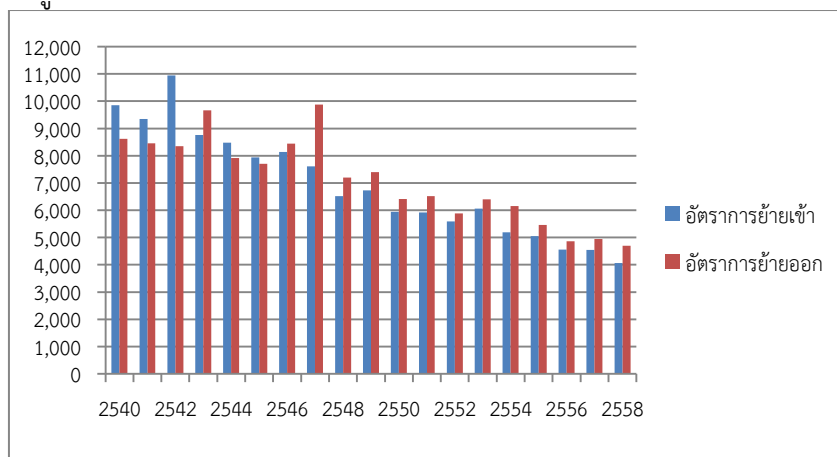


ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากโครงสร้างประชากรของเทศบาลนครสงขลา

เมื่อผู้วิจัยพิจารณาข้อมูลอัตราการย้ายเข้า-ย้ายออกของประชากรในเมืองสงขลา พบว่ามีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี 2540 เมืองสงขลา มีอัตราการย้ายเข้า 9,850 คน อัตราการย้ายออก 8,623 คน ต่อมาในปี 2559 มีอัตราการย้ายเข้าลดลงเป็น 4,059 คน อัตราการย้ายออกลดลงเป็น

4,699 คน หรือกล่าวได้ว่าช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมาเมืองสงขลามีอัตราการย้ายเข้าเปลี่ยนแปลงลดลง คิดเป็น 58.79% และมีอัตราการย้ายออกเปลี่ยนแปลงลดลง คิดเป็น 45.51% ดังแผนภูมิแสดงต่อไปนี้

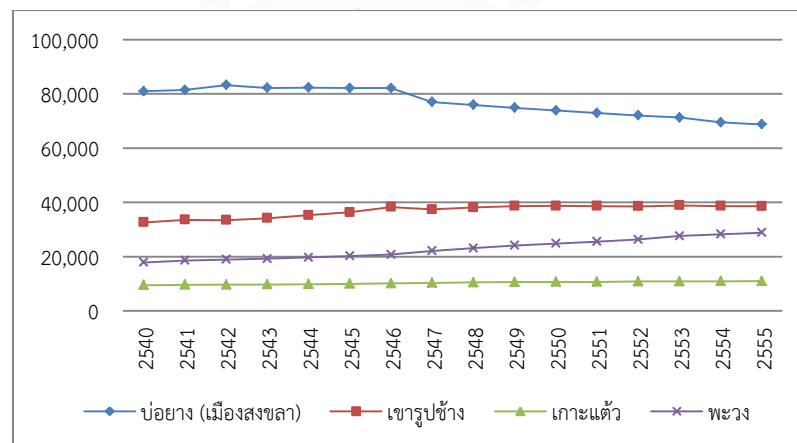
แผนภูมิที่ 5.5 แสดงอัตราการย้ายเข้า-ย้ายออกในเมืองสงขลา ตั้งแต่ปี 2540-2558



ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากโครงสร้างประชากรของเทศบาลนครสงขลา

สำหรับปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างประชากรเมืองสงขลา นั้น พบว่าเทศบาลนครสงขลา มีพื้นที่จำกัด มีพื้นที่บางส่วนของเมืองติดทะเลและเป็นพื้นที่ราชพัสดุ จึงทำให้เกิดการขยายตัวออกไปในแนวราบเพื่อลดความแออัดในเมือง อีกทั้งในพื้นที่ข้างเคียง เช่น เทศบาลเขารูปช้าง เป็นเทศบาลที่อยู่ติดกับเทศบาลนครสงขลา มีแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญและมีสถาบันการศึกษาตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเป็นปัจจัยดึงดูดประชากรด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้โครงสร้างทางประชากรของเทศบาลนครสงขลา มีแนวโน้มลดลง แต่กลับมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นในเทศบาลโดยรอบ

แผนภูมิที่ 5.6 การเติบโตของเมืองสงขลาและพื้นที่โดยรอบ พิจารณาผ่านขนาดของประชากร



ที่มา : ข้อมูลสถิติโครงสร้างทางประชากรจากเทศบาลนครสงขลา ตั้งแต่ปี 2540-2559

- **สาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ สัดส่วนการใช้น้ำประปา สัดส่วนการใช้ไฟฟ้า สัดส่วนปริมาณขยะ และสัดส่วนปริมาณน้ำเสีย ซึ่งการพิจารณาตัวชี้วัดดังกล่าวช่วยบ่งชี้ให้เห็นว่า การลงทุนในด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการนั้น

เป็นบริการขั้นพื้นฐานของรัฐที่มีต่อเมือง เมืองที่มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ดีจะทำให้เมืองนั้นเกิดการพัฒนามากขึ้น ดึงดูดหน่วยเศรษฐกิจและกิจการต่างๆ เข้ามาในพื้นที่มากขึ้น นอกจากนี้การลงทุนของรัฐในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นจะเลือกลงทุนในพื้นที่ที่มีประชากรมาก มีเหมาะสม และมีความคุ้มค่า เช่น สัดส่วนการใช้น้ำประปาและสัดส่วนการใช้ไฟฟ้า เป็นตัวชี้วัดการเติบโตของเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงจะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่มาก นำมาสู่สัดส่วนการใช้น้ำและไฟฟ้าที่สูงขึ้นเช่นกัน ขณะที่สัดส่วนปริมาณน้ำเสียและปริมาณขยะนั้นเป็นตัวชี้วัดการทำหน้าที่และการบริหารจัดการของรัฐ เมื่อเมืองมีการเติบโตมากขึ้น เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้นก็ย่อมนำมาสู่ปริมาณน้ำเสียและปริมาณขยะที่มากขึ้น ซึ่งรัฐที่ดีจะทำหน้าที่และบริหารจัดการสิ่งเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 5.10 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองสงขลาช่วงปี 2540-2560

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ปี 40	ปี 59
สัดส่วนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้	16,850 ครัวเรือน*	23,686 ครัวเรือน* (เพิ่มขึ้น 40.57%)
ปริมาณน้ำประปาที่ใช้ต่อวัน	7,540 ลบ.ม.ต่อวัน*	15,000 ลบ.ม.ต่อวัน* (เพิ่มขึ้น 49.73%)
ปริมาณขยะต่อวัน	50 ตันต่อวัน*	80 ตันต่อวัน (เพิ่มขึ้น 37.5%)
ปริมาณขยะที่สามารถรองรับได้	120 ตันต่อวัน	120 ตันต่อวัน
ปริมาณน้ำเสียต่อวัน	17,000 ลบ.ม.ต่อวัน*	25,000 ลบ.ม.ต่อวัน* (เพิ่มขึ้น 32%)
ปริมาณน้ำเสียที่สามารถรองรับ	N/A	35,000 ลบ.ม.ต่อวัน

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย (average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นสัดส่วนการใช้ไฟฟ้าของเมืองสงขลา พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2540 เมืองสงขลา มีสัดส่วนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ 16,850 ครัวเรือน ขณะที่ปี 2559 มีสัดส่วนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้เพิ่มขึ้นเป็น 23,686 ครัวเรือน หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลา มีอัตราการใช้ไฟฟ้าเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 40.57%

เมื่อพิจารณาปริมาณการใช้น้ำประปาของเมืองสงขลา พบว่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในปี 2540 เมืองสงขลา มีปริมาณการใช้น้ำประปา 7,540 ลบ.ม.ต่อวัน ขณะที่ปี 2559 พบว่ามีปริมาณการใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้นเป็น 15,000 ลบ.ม.ต่อวัน หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลา มีอัตราการใช้น้ำประปาเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 49.73% สะท้อนให้เห็นปริมาณการอุปโภคบริโภค การผลิต และกิจกรรมต่างๆ ของเมืองที่มีมากขึ้น โดยในเมืองสงขลา ได้มีการจัดบริการประปาที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ประชาชนในเมืองสามารถเข้าถึงการจัดบริการน้ำประปาได้อย่างทั่วถึง ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการจัดบริการน้ำประปา คือ การประปาส่วนภูมิภาค และมีแหล่งผลิตน้ำประปาที่ได้รับน้ำมาจากประปาหาดใหญ่

ขณะที่การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครสงขลา นั้น ตั้งอยู่ที่พื้นที่สาธารณะประโยชน์ บ้านบ่ออิฐ หมู่ที่ 8 ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา มีเนื้อที่ 200 ไร่ ตั้งอยู่ห่างจากเขตเทศบาลนครสงขลา ประมาณ 12 กิโลเมตร เทศบาลนครสงขลา ได้เริ่มดำเนินการฝังกลบอย่างถูกต้อง สุขาภิบาลตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา โดยพบว่าในปี 2540 เมืองสงขลา มีปริมาณขยะประมาณ 50 ตันต่อวัน ขณะที่ปี 2559 พบว่ามีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นเป็น 80 ตันต่อวัน หรือกล่าวได้ว่า

เมืองสงขลามีอัตราการผลิตขยะเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 37.5% ซึ่งปริมาณขยะต่อวันของเมืองสงขลาในปัจจุบันยังอยู่ในปริมาณที่ระบบกำจัดขยะสามารถรองรับได้

สำหรับการจัดการน้ำเสียนั้น พบว่าเมืองสงขลามีระบบบำบัดน้ำเสียที่มีคุณภาพสูงโดยอาศัยระบบ aerated lagoon ปัจจุบันมีบ่อดักน้ำเสียจำนวน 17 บ่อ โดยในปี 2540 เมืองสงขลามีปริมาณน้ำเสีย 17,000 ลบ.ม.ต่อวัน ขณะที่ปี 2559 กลับพบว่าปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้นเป็น 25,000 ลบ.ม.ต่อวัน หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลามีอัตราการผลิตน้ำเสียเพิ่มขึ้น 32%

**2. การพัฒนาด้านสังคม** จะพิจารณาจาก 1).โครงสร้างชุมชน 2).การศึกษา 3).สาธารณสุข และ 4).การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย

สำหรับทิศทางการพัฒนาด้านสังคมนั้นจะต้องมีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในเมือง มีระบบสาธารณูปการต่างๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมอาชีพในชุมชน ตลอดจนการจัดสรรสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนในเมืองนั้นมีความเพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- **โครงสร้างชุมชน** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ สัดส่วนการนับถือศาสนา จำนวนสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา จำนวนชุมชนในเขตเทศบาล เนื่องจากตัวชี้เหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นมิติทางสังคมและวัฒนธรรมของเมือง ดังที่ Louis Wirth (1983) ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า เมืองเป็นพื้นที่ที่ผู้คนมีวิถีชีวิตที่มีความเฉพาะ โดยมีปัจจัยทางด้านประชากรเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ของเมืองจะส่งผลให้เกิดการจำแนกความแตกต่างทางลักษณะของบุคคล อาชีพ และวัฒนธรรม อีกทั้งมิติทางสังคมและวัฒนธรรมยังส่งผลให้เกิดย่านต่างๆ ในเมือง เกิดกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ดังนั้นเมืองจึงเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งจากข้อมูลสามารถแสดงให้เห็นรายละเอียดของเมืองสงขลา ได้ดังนี้

ตารางที่ 5.11 โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมของเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง		
	ช่วงก่อนปี 40	ช่วงปี 40-50	ช่วงปี 51-60
จำนวนชุมชนในเขตเทศบาล	19 ชุมชน	32 ชุมชน	34 ชุมชน (เพิ่มขึ้น 44.12%)
สัดส่วนการนับถือศาสนา			
- ศาสนาพุทธ			64.03%
- ศาสนาอิสลาม	N/A	N/A	32.84%
- ศาสนาคริสต์			2.37%
- ศาสนาอื่นๆ			0.76%
จำนวนสถานที่ประกอบพิธีกรรม			
- จำนวนโบสถ์			1 แห่ง
- จำนวนมัสยิด	N/A	N/A	1 แห่ง
- จำนวนวัด			15 แห่ง
จำนวนสมาคมคนไทยเชื้อสายจีน	N/A	N/A	5 สมาคม

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559



จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นโครงสร้างชุมชนของเมืองสงขลาในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา พบว่า ในเมืองสงขลา มีจำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น โดยในช่วงก่อนปี 2540 เมืองสงขลา มีชุมชนในเขตเทศบาลจำนวน 19 ชุมชน ต่อมาในช่วงปี 2540-2550 มีจำนวนชุมชนเพิ่มขึ้นเป็น 32 ชุมชน กระทั่งในช่วงปี 2551-2560 เมืองสงขลาได้มีการจัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกเป็น 34 ชุมชน ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนให้เห็นอัตราการจัดตั้งชุมชนในเมืองสงขลาในช่วงก่อนปี 2540 เมื่อเทียบกับช่วงปี 2551-2560 แล้วนั้น มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 44.12% ซึ่งจากข้อมูล การเดินสำรวจในภาคสนามของผู้วิจัยนั้น พบว่าชุมชนส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นย่านชุมชน บางชุมชนก็มีความแออัด มีการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนทั้งที่เป็นแบบถาวรและแบบชั่วคราว ขณะที่ข้อมูลการสำรวจของเทศบาลนครสงขลานั้นพบว่า บางชุมชนมีที่ดินเป็นของตนเองและบางชุมชนก็พบลักษณะ การบุกรุกพื้นที่ของรัฐ เช่น พื้นที่ราชพัสดุ พื้นที่การรถไฟ พื้นที่สาธารณประโยชน์ รวมถึงการบุกรุก พื้นที่คลองโดยเฉพาะบริเวณแนวคลองสำโรง ซึ่งทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามเข้าไปทำความเข้าใจกับคนในชุมชนและดำเนินการจัดระเบียบชุมชน ตลอดจนการส่งเสริมการประกอบอาชีพในชุมชน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

ขณะที่สัดส่วนการนับถือศาสนาของประชากรในเมืองสงขลานั้น พบว่าประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ คิดเป็น 64.03% รองลงมานับถือศาสนาอิสลาม 32.84% ศาสนาคริสต์ 2.37% และ นับถือศาสนาอื่นๆ 0.76% ตามลำดับ ซึ่งสัดส่วนการนับถือศาสนาของประชากรในพื้นที่ได้สอดคล้อง กับจำนวนสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนา เมืองสงขลา มีจำนวนสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา พุทธจำนวนมากถึง 15 แห่ง ขณะที่มัสยิดและโบสถ์นั้นมีจำนวนอย่างละ 1 แห่งเท่านั้น ซึ่งประเด็น ดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของเมืองสงขลาที่มี ขนบธรรมเนียมและวิถีชีวิตแบบชาวพุทธเป็นส่วนใหญ่ สะท้อนการดำรงชีวิตและวิถีชีวิตที่ถูกหล่อ หลอมผ่านศาสนาและวัฒนธรรมที่มีรากฐานในแบบพุทธศาสนาเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเมืองสงขลาใน อดีตนั้นยังได้รับอิทธิพลของศาสนาอิสลาม ได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมแบบจีนและยุโรป (ซิโน ยูโรเปียน) ซึ่งสะท้อนให้เห็นผ่านศิลปะตามกำแพงเมือง รูปทรงของอาคารและบ้านเรือน

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตในประเด็นคนไทยเชื้อสายจีน พบว่าในเมืองสงขลานั้นมีคน ไทยเชื้อสายจีนจำนวนมาก หากพิจารณาจากจำนวนสมาคมของคนไทยเชื้อสายแล้วก็พบว่า ในเมือง สงขลา มีสมาคมจีนจำนวน 5 สมาคม และสมาคมดังกล่าวได้เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลา เช่น การจัดกิจกรรมท่องเที่ยว จัดกิจกรรมเทศกาลสำคัญต่างๆ รวมไปถึงการเข้าไปมีบทบาทในฐานะ ผู้นำท้องถิ่น ดังนั้นผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า เมืองที่มีจำนวนคนไทยเชื้อสายจีนจำนวนมากนั้นอาจส่งผล ต่อการพัฒนาเมืองได้เช่นกัน

- **การศึกษา** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนศูนย์การเรียนรู้ จำนวนสถานศึกษาในสังกัดท้องถิ่นและสังกัดส่วนกลาง รวมถึงทบวงมหาวิทยาลัยและอาชีวศึกษา โดยเมืองที่ต้นนั้นจะต้องมีการจัดบริการด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนในเมืองที่เพียงพอ ทัวถึง และมี ประสิทธิภาพ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการที่มี คุณภาพ อีกทั้งเมืองที่มีการจัดบริการด้านการศึกษาที่ดี มีจำนวนมาก และมีคุณภาพ ก็ย่อมสะท้อนถึง การที่เมืองนั้นมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพด้วยเช่นกัน ดังเช่น Rondinelli (1990) ได้มองว่าเมือง จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หลักในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ต่างๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดบริการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเมือง ช่วยเพิ่มศักยภาพในการผลิต รวมถึงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้คนในเมืองนั้นด้วย ซึ่งข้อมูลสามารถแสดงผลของการพัฒนาของเมืองสงขลาได้ดังนี้

ตารางที่ 5.12 สถานศึกษาสังกัดหน่วยงานต่างๆ ในเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง		
	ช่วงก่อนปี 40	ช่วงปี 40-50	ช่วงปี 51-60
จำนวนศูนย์การเรียนรู้ - ห้องสมุดประชาชน - ห้องสมุดเคลื่อนที่ - ศูนย์การเรียนรู้	N/A	1 แห่ง 1 แห่ง - -	6 แห่ง (เพิ่มขึ้น 83.33%) 2 แห่ง 1 แห่ง 3 แห่ง
สถานศึกษาสังกัดท้องถิ่น - ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก - โรงเรียนสังกัดเทศบาล	4 แห่ง - 4 แห่ง	9 แห่ง 4 แห่ง 5 แห่ง	10 แห่ง (เพิ่มขึ้น 60%) 5 แห่ง 5 แห่ง
สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง - โรงเรียนระดับอนุบาล - ประถม - โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา - โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัย - โรงเรียนสอนศาสนา	N/A	N/A	16 แห่ง 11 แห่ง 3 แห่ง 2 แห่ง -
สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา - อาชีวศึกษา/วิทยาลัย - มหาวิทยาลัย	N/A	N/A	10 แห่ง 6 แห่ง 4 แห่ง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการจัดบริการด้านการศึกษาของเมืองสงขลาที่มีหลากหลายประเภทและหลากหลายระดับชั้น อีกทั้งจำนวนศูนย์การเรียนรู้ในเมืองสงขลานั้นยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพบว่าในช่วงปี 2540-2550 เมืองสงขลามีจำนวนศูนย์การเรียนรู้จำนวน 1 แห่งเท่านั้น ต่อมาในช่วงปี 2551-2560 เมืองสงขลากลับมีจำนวนศูนย์การเรียนรู้เพิ่มขึ้นเป็น 6 แห่ง หรือคิดเป็น 83.33%

ขณะที่สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลนครสงขลานั้น ประกอบด้วยศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโรงเรียนสังกัดเทศบาล พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในช่วงก่อนปี 2540 เมืองสงขลายังไม่มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีเพียงโรงเรียนสังกัดเทศบาลจำนวน 4 แห่งเท่านั้น ต่อมาในช่วงปี 2540-2550 เมืองสงขลามีสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็น 9 แห่ง (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 4 แห่ง, โรงเรียนสังกัดเทศบาล 5 แห่ง) จนกระทั่งในช่วงปี 2551-2560 เมืองสงขลามีสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็น 10 แห่ง (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 5 แห่ง, โรงเรียนสังกัดเทศบาล 5 แห่ง) ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนให้เห็นอัตราการจัดบริการด้านการศึกษาในเมืองสงขลาในช่วงก่อนปี 2540 เมื่อเทียบกับช่วงปี 2551-2560 แล้วนั้นมียุทธการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 60%

นอกจากนี้ในเมืองสงขลายังมีสถานศึกษาสังกัดส่วนกลางที่มีความหลากหลาย และมีอยู่จำนวนมากถึง 16 แห่ง ประกอบด้วยโรงเรียนระดับชั้นอนุบาล-ประถมศึกษาจำนวน 11 แห่ง โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจำนวน 3 แห่ง และโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยจำนวน 2 แห่ง

ขณะเดียวกันเมืองสงขลายังมีสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาจำนวนมากเช่นเดียวกัน โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 10 แห่ง ประกอบด้วยสถานศึกษาประเภทอาชีวศึกษา/วิทยาลัยจำนวน 6 แห่ง และมหาวิทยาลัยจำนวน 4 แห่ง ดังนั้นแล้ว ข้อมูลข้างต้นนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในเรื่องของการศึกษา และการส่งเสริมให้ประชาชนในเมืองเกิดการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง

- **การบริการด้านสาธารณสุข** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนสถานพยาบาลและสาธารณสุข จำนวนโรงพยาบาล ความสามารถในการรองรับผู้ป่วยต่อวัน จำนวนเตียงผู้ป่วย จำนวนร้านขายยา และจำนวนคลินิกทุกประเภท โดยเมืองที่ดีนั้นจะต้องมีการจัดบริการด้านการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในเมืองที่เพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเมืองที่มีการจัดบริการด้านการสาธารณสุขที่ดี มีจำนวนเพียงพอ และมีคุณภาพนั้นก็ย่อมสะท้อนถึงการที่เมืองนั้นมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีสุขภาพร่างกายและคุณภาพชีวิตที่ดี ดังเช่น Rondinelli (1990) ได้มองว่า เมืองจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หลักในการจัดโครงสร้างพื้นฐานสาธารณสุขบุคคลและสาธารณสุขการต่างๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากว่าการจัดบริการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเมือง ช่วยเพิ่มศักยภาพในการผลิต รวมถึงยังเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้คนในเมืองนั้นด้วย ซึ่งสามารถแสดงผลของการพัฒนาของเมืองสงขลา ได้ดังนี้

ตารางที่ 5.13 สถานพยาบาลทางการแพทย์และการสาธารณสุขในเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง			
	จำนวน	ผู้ป่วยนอกเฉลี่ยวันละ	ผู้ป่วยในเฉลี่ยวันละ	จำนวนเตียงผู้ป่วย
จำนวนสถานพยาบาลและสาธารณสุข	10 แห่ง			
- ศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดเทศบาล	2 แห่ง			
- โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข*	2 แห่ง	1,400 คน / 2,400 คน	260 คน / 435 คน	300เตียง/500เตียง
- โรงพยาบาลสังกัดค่ายทหาร*	1 แห่ง	60 คน	13 คน	15 เตียง
- ศูนย์สุขภาพชุมชน	5 แห่ง			
สัดส่วนอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.)	496 คน *	1 : 140 (อสม. 1 คนต่อประชากร 140 คน)		
จำนวนคลินิกทุกประเภท	28 แห่ง *			
จำนวนร้านขายยา	15 แห่ง *			

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในเมืองสงขลาพบว่าในเมืองสงขลามีจำนวนสถานพยาบาลและสาธารณสุขจำนวนมากถึง 10 แห่ง ประกอบด้วยศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดเทศบาล 2 แห่ง, โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 2 แห่ง (แห่งที่ 1 มี 300 เตียง สามารถรองรับผู้ป่วยนอกเฉลี่ยวันละ 1,400 คนและรองรับผู้ป่วยในเฉลี่ยวันละ 260 คน, ส่วนแห่งที่ 2 มี 500 เตียงสามารถรองรับผู้ป่วยนอกเฉลี่ยวันละ 2,400 คนและรองรับผู้ป่วยในเฉลี่ยวันละ 435 คน) โรงพยาบาลสังกัดค่ายทหาร 1 แห่ง (มีจำนวนเตียง 15 เตียงสามารถรองรับผู้ป่วยนอกเฉลี่ยวันละ 60 คนและรองรับผู้ป่วยในเฉลี่ยวันละ 13 คน) อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) จำนวน 496 คน (หรืออสม. 1 คนต่อประชาชน 140 คน) นอกจากนี้ในเมืองสงขลายังมีคลินิกประเภทต่างๆ 28 แห่ง และมีร้านขายยา 15 แห่ง

ข้อมูลข้างต้นนี้สามารถสะท้อนให้เห็นการจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขของเมืองสงขลาที่มีความหลากหลาย ประชาชนในเมืองสงขลาสามารถเข้าถึงบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง

- **การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนคดีอุกฉกรรจ์ อัตราอปพร. โดยเมืองที่ตึ้นนั้นจะต้องมีการจัดบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัยในเมืองอย่างเพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ ดังเช่น Rondinelli (1990) มองว่าเมืองมีหน้าที่ในการจัดบริการทั้งทางตรงและทางอ้อมในการเอื้อให้เกิดกิจกรรมของเมือง โดยหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยก็ถือเป็นหน้าที่หนึ่งของเมืองที่จะต้องจัดหาในการบริการให้กับเมือง เพื่อให้เกิดความสะดวสบายและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในเมืองควรจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งข้อมูลสามารถแสดงผลของการพัฒนาของเมืองสงขลาได้ดังนี้

ตารางที่ 5.14 การรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัยในเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ช่วงปี 2540-2550	ช่วงปี 2551-2559
จำนวนสถานีตำรวจในเขตเมือง	1 แห่ง	1 แห่ง
อัตราสมาชิกอปพร.ในเขตเมือง	325 คน*	548 คน* (เพิ่มขึ้น40.7%)
สัดส่วนอปพร.ต่อประชากรในเมือง	1 : 249	1 : 126
จำนวนคดีอุกฉกรรจ์	23 คดี*	30 คดี* (เพิ่มขึ้น23.33%)

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการจัดบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัยในเมืองสงขลา พบว่าเมืองสงขลาได้มีการจัดตั้งสมาชิกอปพร. เพื่อจัดระเบียบชุมชนและป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน โดยในช่วงปี2540-2550 เมืองสงขลามีสมาชิกอปพร. จำนวน 325 คน (หรือคิดเป็นสัดส่วน 1:249 ของจำนวนอปพร.ต่อประชากรในเมือง) ต่อมาในช่วงปี 2551-2559 สมาชิกอปพร.มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 548 คน (หรือคิดเป็นสัดส่วน 1:126 ของจำนวนอปพร.ต่อประชากรในเมือง) อาจกล่าวได้ว่า ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเมืองสงขลาได้มีการเพิ่มอัตราสมาชิกอปพร. คิดเป็น 40.7%

ขณะที่การก่ออาชญากรรมประเภทคดีอุกฉกรรจ์ในช่วงเวลา 20 ปีนี้มีจำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น โดยในช่วงปี 2540-2550 เมืองสงขลามีคดีอุกฉกรรจ์จำนวน 23 คดี ต่อมาในช่วงปี 2551-2559 เมืองสงขลามีคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้นเป็น 30 คดี หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลามีอัตราการเกิดคดีอุกฉกรรจ์เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 23.33%

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ลงไปสัมภาษณ์พูดคุยกับชาวบ้านได้ข้อมูลมาว่า ในเมืองสงขลา มีการจัดชุดรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปัญหาความขัดแย้งในระดับชุมชนด้วย เนื่องจากพื้นที่ในเขตเมืองส่วนใหญ่มีจะประสบปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาที่อยู่อาศัยหนาแน่น จึงนำมาสู่ปัญหาอาชญากรรมในเมือง ด้วยเหตุนี้เมืองสงขลาจึงได้อาศัยวิธีการจัดระเบียบชุมชนโดยการเจรจาขอความร่วมมือ และอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมดูแลและจัดระเบียบชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดแข็งของท้องถิ่นในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน

3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ จะพิจารณาจาก 1)ฐานเศรษฐกิจของเมือง 2)สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

- ฐานเศรษฐกิจของเมือง โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนหน่วยเศรษฐกิจในพื้นที่ (เช่น จำนวนสถานประกอบการร้านค้า จำนวนธนาคาร จำนวนโรงแรม จำนวนตลาดชุมชน) ราคาประเมินที่ดิน รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร ซึ่งข้อมูลสามารถแสดงผลของการพัฒนาของเมืองสงขลาได้ดังนี้

ตารางที่5.15 ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจของเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ช่วงปี 2540-2550	ช่วงปี 2551-2559
จำนวนสถานประกอบการร้านค้า	247 แห่ง*	542 แห่ง* (เพิ่มขึ้น54.23%)
จำนวนโรงแรม	15 แห่ง*	17 แห่ง* (เพิ่มขึ้น11.76%)
จำนวนธนาคาร	14 แห่ง*	15 แห่ง* (เพิ่มขึ้น6.67%)
จำนวนตลาดชุมชน	3 แห่ง*	6 แห่ง* (เพิ่มขึ้น50%)
ราคาประเมินที่ดินเฉลี่ย -ถนนที่มีราคาประเมินที่ดินสูงสุด	21,500 บาท/ตร.วา* ถนนเพชรคีรี	27,506 บาท/ตร.วา*(เพิ่มขึ้น21.83%) ถนนเพชรคีรี
สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน		
- ประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม	39.87%	41.50% (เพิ่มขึ้น3.93%)
- ประเภทอุตสาหกรรม	2.00%	4.20% (เพิ่มขึ้น2.2%)
- ประเภทนันทนาการ	15.13%	10.00% (ลดลง5.13%)
- ประเภทสถานที่ราชการ	43.00%	44.30% (เพิ่มขึ้น1.3%)

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

จากการพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดสงขลา (GPP) ปี 2558 พบว่าจังหวัดสงขลา มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2557 โดยตลอดช่วงเวลา 20 ปีมานี้ สาขาที่มีมูลค่าการผลิตสูงสุดในระดับจังหวัดสงขลา คือ สาขาอุตสาหกรรม สาขาเหมืองแร่ และสาขาการเกษตร ตามลำดับ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นสถานะเศรษฐกิจในภาพรวมของจังหวัดสงขลาที่มีฐานเศรษฐกิจหลักส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม และอาจสะท้อนต่อไปอีกว่า ประชากรส่วนใหญ่ในระดับจังหวัดสงขลา นั้นประกอบอาชีพอยู่ในภาคอุตสาหกรรม

จากนั้นผู้วิจัยได้พิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น พบว่าในเขตเทศบาลนครสงขลา มีฐานเศรษฐกิจหลักของเมืองอยู่ในภาคธุรกิจการค้าและบริการ ขณะที่ภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล เมื่อศึกษาเปรียบเทียบหน่วยเศรษฐกิจของเมืองสงขลา ระหว่างช่วงปี 2540-2550 กับช่วงปี 2551-2560 พบว่าหน่วยเศรษฐกิจมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น สถานประกอบการกิจการร้านค้ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้น54.23% ธุรกิจโรงแรมเพิ่มขึ้น11.76% ธนาคารเพิ่มขึ้น6.67% และมีตลาดชุมชนเพิ่มขึ้น50% ซึ่งหน่วยธุรกิจดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงไปสู่การประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ในเมืองได้ว่า ประชากรส่วนใหญ่ในเมืองสงขลา มีสัดส่วนการประกอบอาชีพอยู่ในภาคธุรกิจการค้าและบริการเป็นหลัก

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบราคาประเมินที่ดินของเมืองสงขลา ระหว่างช่วงปี 2540-2550 กับช่วงปี 2551-2560 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินเพิ่มขึ้น 21.83% ซึ่งมีถนนเพชรคีรี เป็นถนนที่

มีราคาประเมินที่ดินสูงสุดมาโดยตลอด สำหรับกิจกรรมที่เกิดขึ้นตลอดถนนเพชรศรีส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมประเภทธุรกิจการค้าและบริการเป็นหลัก เช่น ร้านทอง ร้านอาหาร โรงแรม ห้างสรรพสินค้า ตลาดสด เป็นต้น

ขณะที่สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ของเมืองก็เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน โดยที่สัดส่วนที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมนั้น มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 3.93% ประเภทอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 2.2% และประเภทสถานที่ราชการเพิ่มขึ้น 1.3% ขณะที่ที่ดินประเภทนันทนาการกลับมีสัดส่วนลดลง 5.13%

**4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม** จะพิจารณาจาก 1).การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวชี้วัดสัดส่วนพื้นที่สีเขียว, คุณภาพน้ำ, คุณภาพอากาศ และ 2).การบริหารจัดการด้านศิลปวัฒนธรรม ประกอบด้วยตัวชี้วัดจำนวนพิพิธภัณฑ์, กิจกรรมเทศกาล/ประเพณีที่สำคัญของเมือง

โดยเมืองที่ตึ้นนั้นควรมีการจัดพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมนันทนาการและการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนในเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ทางสังคมหรือเป็นพื้นที่ที่ก่อให้เกิดกิจกรรมทางสังคม เพื่อให้ประชาชนในเมืองได้เข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการอันจะก่อให้เกิดความผ่อนคลายทางอารมณ์จิตใจและสังคม ขณะเดียวกันเมืองที่ดีจะต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนทางด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นการแปลงศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นของเมืองให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ และยังสามารถดึงดูดรายได้มาสู่เมือง ส่งผลให้เมืองเกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่

ตารางที่ 5.16 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรมของเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ช่วงปี 2540-2550	ช่วงปี 2551-2559
สัดส่วนพื้นที่สีเขียว	N/A	9 แห่ง (450.02 ไร่)
คุณภาพน้ำ-คุณภาพอากาศ - มลพิษทางอากาศ (ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ควรมีค่ามาตรฐานไม่ควรเกิน 120 ไมครอน) - มลพิษทางน้ำ	N/A	คุณภาพดี (ประมาณ 34 ไมครอน) *  คลองสำโรง – คุณภาพเสื่อมโทรมมาก คลองขวาง – คุณภาพเสื่อมโทรมมาก ทะเลสาบสงขลา - คุณภาพดีพอใช้
ชายหาด/ทะเล	3 แห่ง (หาดสมิหลา, แหลมสนอ่อน, หาดแก้วแสง)	
จำนวนพิพิธภัณฑ์เอกชน	2 แห่ง	4 แห่ง
เทศกาล/ประเพณีที่สำคัญ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานแข่งวูววนานาชาติ</li> <li>- ถนนคนเดินและตลาดนัดคืนวันศุกร์</li> <li>- เทศกาลลานดนตรีและวัฒนธรรม</li> <li>- กิจกรรมวันสงขลา (10 มี.ค.ของทุกปี)</li> <li>- ตลาดวัฒนธรรมย่านเมืองเก่า (เทศกาลตลาดสองเล)</li> <li>- เทศกาลอาหารสองทะเล</li> <li>- เทศกาลสงขลาแต่แรก</li> <li>- เทศกาลกินเจ</li> </ul>	

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลนครสงขลา, 2559

- **การจัดการสิ่งแวดล้อม** จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองสงขลา พบว่าเมืองสงขลา มีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวในเมืองทั้งสิ้น 9 แห่ง (หรือประมาณ 450.02 ไร่) อีกทั้งยังมีความได้เปรียบในเรื่องของที่ตั้งของเมืองที่มีลักษณะพื้นที่เป็นแหลมตั้งอยู่ระหว่างทะเลอ่าวไทยกับทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีระยะทางยาวประมาณ 5.27 กิโลเมตร จึงทำให้ในเขตเทศบาลนครสงขลา มีชายหาดตลอดแนวชายฝั่ง เช่น หาดชลาทัศน์ หาดสมิหลา หาดเก้าเส้ง ซึ่งถือเป็นโอกาสของเมืองสงขลาที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวในเมือง

ขณะที่แหล่งน้ำที่สำคัญของเมืองสงขลา นั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 แหล่งคือ คลองสำโรง คลองขวาง และทะเลสาบสงขลา ซึ่งข้อมูลคุณภาพแหล่งน้ำได้ชี้ให้เห็นว่า คลองสำโรงและคลองขวางนั้น มีคุณภาพน้ำอยู่ในระดับที่เสื่อมโทรมมาก ขณะที่แหล่งน้ำทะเลสาบสงขลา นั้นมีคุณภาพน้ำอยู่ในระดับพอใช้ โดยระหว่างการศึกษาภาคสนาม ผู้วิจัยได้เดินสำรวจบริเวณตลอดแนวลำคลองดังกล่าว ก็จะมีบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและธุรกิจร้านค้าต่างๆ ตั้งเรียงรายอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งน้ำเสียจากบ้านเรือนและธุรกิจร้านค้าจะถูกระบายลงสู่น้ำคลองแล้วไหลลงสู่ทะเลสาบสงขลา

ขณะที่มลพิษทางอากาศของเมืองสงขลา โดยวัดจากค่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน พบว่าเมืองสงขลา มีค่าฝุ่นละอองที่ประมาณ 34 ไมครอน ซึ่งถือว่ายังมีคุณภาพอากาศที่อยู่ในเกณฑ์ดี หรือมีค่าฝุ่นละอองในเมืองไม่เกินค่ามาตรฐานที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม เมืองสงขลา ยังต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบเรื่องหมอกควันจากเกาะสุมาตรา ในช่วงประมาณกลางปี (มิ.ย.-ก.ย.) บริเวณภาคใต้ตอนล่างจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดพาเอาหมอกควันจากเกาะสุมาตราเข้ามาปกคลุมพื้นที่ ทำให้ช่วงเวลาดังกล่าวในภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย ได้แก่ สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส มีปริมาณฝุ่นละอองที่อาจเกินค่ามาตรฐานและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

- **การจัดการด้านศิลปวัฒนธรรม** ผู้วิจัยได้เดินสำรวจเมืองสงขลา พบว่าในเมืองสงขลา มีย่านเมืองเก่าและซากโบราณสถานกำแพงเมืองหลายแห่งโดยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ขณะที่อาคารบ้านเรือนในเมืองสงขลา นั้นมีลักษณะที่ผสมผสานกันวัฒนธรรมที่หลากหลาย เนื่องจากเมืองสงขลาได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากหลากหลายเชื้อชาติทั้งวัฒนธรรมแบบแขก แบบจีน และแบบไทย ซึ่งล้วนปรากฏให้เห็นตามอาคารบ้านเรือนและกำแพงเมืองเก่า จึงสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเมืองพหุวัฒนธรรมของเมืองสงขลาได้เป็นอย่างดี

ขณะที่ข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการบริหารจัดการด้านศิลปวัฒนธรรม พบว่าในช่วงปี 2540-2550 เมืองสงขลา มีจำนวนพิพิธภัณฑ์เอกชนจำนวน 2 แห่ง กระทั่งช่วงปี 2551-2559 มีพิพิธภัณฑ์เอกชนเพิ่มขึ้นเป็น 4 แห่ง ได้แก่ โรงหีบให้หิ้น (โรงสีแดง), พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ มัชฌิมาวาส พิพิธภัณฑ์บ้านนครนอก พิพิธภัณฑ์บ้านป่าเปรมและพิพิธภัณฑ์พ้อมะรงค์ รวมไปถึงการจัดแสดงแกลอรีและของสะสมของเอกชนอีกจำนวนมาก ซึ่งพิพิธภัณฑ์เหล่านี้มีทั้งที่เป็นพิพิธภัณฑ์ที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนหรือภาคประชาสังคมอีกจำนวนหนึ่งที่ได้เข้ามาดำเนินการจัดแสดงแกลอรีงานศิลปะและดำเนินธุรกิจไม่แสวงหากำไรควบคู่ไปกับการทำงานพัฒนาเมือง เช่น กลุ่มแนช ได้เข้ามาเปิดห้องสมุดควบคู่กับการดำเนินธุรกิจร้านกาแฟในพื้นที่เดิมที่สมาชิกกลุ่มแนชเป็นคนสงขลาแล้วไปศึกษาเล่าเรียนที่ต่างประเทศ จากนั้นจึงรวมตัวกันกลับมา

พัฒนาบ้านเกิดของตัวเอง หรือกลุ่มฮาเบอร์ก็ได้ดำเนินการเปิดธุรกิจร้านอาหารควบคู่กับการจัดแสดง ศิลปะ จัดงานเสวนา และขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองสงขลาเช่นเดียวกัน

สำหรับประเพณีที่สำคัญของเมืองสงขลาที่ผู้คนนิยมปฏิบัติและสืบทอดกันมา ได้แก่ ประเพณี ชักพระ ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีลอยกระทง วันแข่งแม่โขง วันตรุษจีน เป็นต้น นอกจากนี้ในเมือง สงขลายังมีนันทนาการที่สำคัญของเมืองที่เกิดจากการร่วมกันจัดกิจกรรมของภาคส่วนต่างๆ เช่น งาน แข่งว่าวนานาชาติ งานเทศกาลอาหารสองทะเล ถนนคนเดินและตลาดนัดคืนวันศุกร์ ตลาดวัฒนธรรม ย่านเมืองเก่า (หรือเทศกาลตลาดสองเล) รวมไปถึงเทศกาลดนตรีและวัฒนธรรมที่จัดขึ้นเป็นประจำ ทุกปีบริเวณย่านเมืองเก่าและบริเวณชายหาดสมิหลา อย่างไรก็ตามภาคส่วนต่างๆ ที่ทำงานขับเคลื่อน การพัฒนาเมืองได้ผลักดันให้เกิดการจัดตั้งวันสงขลาขึ้นมา โดยเริ่มเป็นครั้งแรกในวันที่ 10 มีนาคม 2560 และจะดำเนินการต่อไปเป็นประจำทุกปี โดยการจัดตั้งวันสงขลาขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ สร้างความรักสามัคคีของคนสงขลา สร้างความสำนึกรักบ้านเกิด ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของเมือง สงขลา รวมถึงเพื่อเป็นการสร้างพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองสงขลา

## 5.5 สรุปภาพรวมการพัฒนาเมืองสงขลา

การพัฒนาเมืองสงขลาได้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐได้มีนโยบายพัฒนาเมืองสงขลามาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน โดยนโยบายส่วนใหญ่ที่ลงมานั้นต้องการที่จะพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลาง ของภูมิภาคและเป็นเมืองศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ รวมไปถึงการเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการ พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง จึงทำให้มีนโยบายการ พัฒนาของรัฐที่ลงมาสู่พื้นที่สงขลาที่มีความต่อเนื่องและชัดเจน

สำหรับการพัฒนาเมืองสงขลาขึ้นได้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เป็นเมืองที่มีระดับการ พัฒนาเมืองที่ค่อนข้างสูงมาก มีการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย ซึ่งผลสำเร็จของการพัฒนาเมือง สงขลาได้มีองค์กรหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทและผลักดันการพัฒนาเมืองสงขลาให้มีความก้าวหน้า ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาชนและ ภาคธุรกิจ ดังนี้

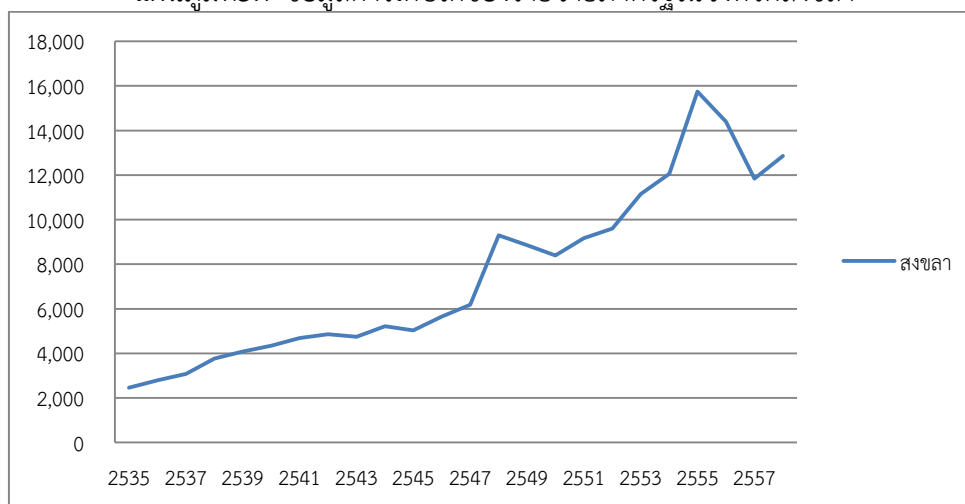
1). **หน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค** พบว่ามีบทบาทนำหรือมีบทบาทหลักในการพัฒนา เมืองสงขลาโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ เส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับพื้นที่รอบนอก (กรมทางหลวงมีบทบาทหลัก), การก่อสร้างท่าเรือขนส่ง (กรมเจ้าท่ามีบทบาทหลัก), เชื้อเพลิงเคลื่อน และเชื่อมป้องกันตลิ่ง (โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมีบทบาทหลัก), ไฟฟ้า (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมี บทบาทหลัก) และประปา (การประปาส่วนภูมิภาคมีบทบาทหลัก)

ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองสงขลาของรัฐส่วนกลางตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างมาก โดยในเชิงกายภาพของเมืองสงขลาขึ้นเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิง พื้นที่อย่างมาก เมืองเกิดการเติบโตและเกิดการขยายตัวของเมืองออกไปในแนวราบสู่พื้นที่ข้างเคียง มากขึ้น ขณะที่ในเชิงการบริหารจัดการนั้น รัฐต้องการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางการบริหาร ราชการในภูมิภาค ได้ก่อให้เกิดหน่วยงานราชการในระดับต่างๆ ตั้งอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีการขยายตัวของหน่วยงานจำนวนมาก เกิดการกระจุกตัวของ หน่วยงานราชการอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังก่อให้เกิดการใช้งบประมาณของภาครัฐในสัดส่วนที่มาก



เช่นกัน ซึ่งจากการพิจารณาข้อมูลการเติบโตของรายจ่ายภาครัฐในจังหวัดสงขลาตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน พบว่ารายจ่ายภาครัฐในจังหวัดสงขลาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐได้ทุ่มงบประมาณในการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของภูมิภาค ในอีกด้านหนึ่งนั้นการสร้างเมืองศูนย์กลางการบริหารราชการในภูมิภาคก็ย่อมดึงดูดให้เกิดการจ้างงานภาครัฐ ดึงดูดให้ประชากรย้ายเข้ามาสู่เมืองสงขลามากขึ้น ส่งผลให้สัดส่วนการบริโภคของเมืองเพิ่มขึ้น เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจการค้าและบริการในเมืองสงขลาที่มากขึ้นเช่นกัน

แผนภูมิที่ 5.7 ข้อมูลการเติบโตของรายจ่ายภาครัฐในจังหวัดสงขลา



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**2). เทศบาลนครสงขลา** มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในเมือง เช่น การจัดการขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการก่อสร้างปรับปรุงทำนน้ำสาธารณะที่อยู่ในเขตเทศบาล เป็นต้น ขณะที่ในด้านสังคมนั้นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นก็ได้เข้ามามีบทบาทหลักในหลายประการ เช่น การจัดระเบียบชุมชน การจัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชน การจัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

สำหรับการจัดบริการด้านการศึกษาและด้านการสาธารณสุขในเมืองนั้น หน่วยงานท้องถิ่นได้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นสังกัดเทศบาล ส่วนในด้านการสาธารณสุขนั้นมีการจัดบริการในรูปแบบของศูนย์สุขภาพชุมชนและศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดเทศบาล นอกจากนี้ในด้านการรักษาความสงบและบรรเทาสาธารณภัยภายในเมืองนั้นก็ได้มีการจัดสรรเจ้าหน้าที่อุปปร. จัดบริการอุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัยให้กับเมือง

ผลจากการพัฒนาเมืองสงขลาโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลให้เมืองเกิดการเติบโตมากขึ้น ปรากฏนโยบาย/โครงการพัฒนาเมืองสงขลาจำนวนมาก ดังเช่น การจัดการศึกษาของท้องถิ่นในเมืองสงขลาที่มีหลากหลายประเภท ตลอดจนงบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ของเทศบาลนครสงขลาเป็นรายจ่ายในด้านการศึกษา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลนครสงขลาได้

ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในเมือง มากกว่าการพัฒนาด้านกายภาพและเศรษฐกิจ

3). **ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ** พบว่าได้เข้ามามีบทบาทหลักในด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นในเมืองสงขลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการฟื้นฟูและพัฒนาย่านเมืองเก่าสงขลา การอนุรักษ์ทรัพยากรพื้นที่ชายฝั่ง การจัดการแหล่งเรียนรู้ชุมชน ตลอดจนการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้และจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ในเมือง ซึ่งจากการศึกษายังพบอีกว่า ในช่วงปี 2550 เป็นต้น ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนและพัฒนาเมืองสงขลาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนการพัฒนาย่านเมืองเก่าสงขลา การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งภาคประชาชนและภาคธุรกิจได้มีการประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในเมืองในการวางเป้าหมายของเมืองร่วมกันเพื่อผลักดันการพัฒนาเมืองสงขลาไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และมีเป้าหมายในระยะยาวไปสู่การเป็นเมืองมรดกโลก โดยในการดำเนินกิจกรรมนั้นก็ได้มีหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานระดับจังหวัด ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนของภาคประชาชนและภาคธุรกิจ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาคผนวก ก ตารางที่ 14)

ตารางที่ 5.17 เปรียบเทียบบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	บทบาทในการพัฒนาเมือง
<b>1. การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ</b>	
- พื้นที่ถนนในเทศบาล	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 9,032,600 บาท > N/A
- พื้นที่ทางเท้าในเทศบาล	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 80,000 บาท > N/A
- ทำเรือขนส่ง/ทำเรือท่องเที่ยว	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ 26,000,000 บาท (สนับสนุนงบผ่านท้องถิ่น) > N/A
- ถนนและเส้นทางเชื่อมต่อกับพื้นที่รอบนอก	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ 11,171,000,000 บาท > N/A
- การจัดการบริการไฟฟ้า	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ 82,126,000 บาท > 17,990,000 บาท
- การจัดการน้ำประปา	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ N/A > N/A
- การจัดการขยะ	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 350,000 บาท > N/A
- การบำบัดน้ำเสีย	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 204,244,000 บาท > N/A
<b>2. การพัฒนาเมืองด้านสังคม</b>	
- การจัดตั้งชุมชน / การจัดระเบียบชุมชน	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 7,160,000 บาท > 1,548,600 บาท
- การจัดการศึกษา	(งบ N/A)
- ก่อนวัยเรียน	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง

มิติการพัฒนาเมือง	บทบาทในการพัฒนาเมือง
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประถมศึกษา</li> <li>- มัธยมศึกษาตอนต้น</li> <li>- มัธยมศึกษาตอนปลาย</li> <li>- อุดมศึกษา/มหาวิทยาลัย</li> </ul>	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น
- การจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ N/A > 1,300,000 บาท
- การจัดศูนย์การเรียนรู้ชุมชน / แหล่งเรียนรู้ชุมชน	หน่วยงานท้องถิ่น ร่วมมือกับ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ งบ 976,688,000 บาท ร่วมกัน 2,000,000 บาท
- การรักษาความสงบเรียบร้อย และบรรเทาสาธารณภัย	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 5,250,000 บาท > N/A
<b>3. การพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจ</b>	
- การวางผังเมือง และกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ 1,082,448,400 บาท > N/A
- การพัฒนาหน่วยเศรษฐกิจในพื้นที่	ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ > หน่วยงานท้องถิ่น งบ N/A > N/A
<b>4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม</b>	
- การจัดสถานที่นันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจ	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ N/A > 200,000,000 บาท
- การอนุรักษ์พื้นที่ชายหาด/ชายทะเล	หน่วยงานท้องถิ่น ร่วมมือกับ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ งบ 26,500,000 บาท ร่วมกัน ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ
- การจัดสรรพื้นที่สีเขียว	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 2,000,000 บาท > N/A
- การจัดกิจกรรม/นิทรรศการ/เทศกาลต่างๆ	หน่วยงานท้องถิ่น ร่วมมือกับ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ งบ 15,000,000 บาท ร่วมกัน ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ
- การฟื้นฟูและพัฒนาย่านเมืองเก่า	หน่วยงานท้องถิ่น ร่วมมือกับ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ งบ 49,710,000 บาท ร่วมกัน ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ
- การจัดงานประเพณีต่างๆ	หน่วยงานท้องถิ่น ร่วมมือกับ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ งบ 5,700,000 บาท ร่วมกัน ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ

## บทที่ 6 กรณีศึกษาเมืองสตูล

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการสำรวจบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่ได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาเมืองสตูล ทั้งในระดับหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจต่างๆ ของเมืองสตูล ตลอดจนนำเสนอการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการของเมืองสตูล ในช่วงปี 2540-2560 ตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

- 6.1 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสตูล
- 6.2 บทบาทของเทศบาลเมืองสตูลในการพัฒนาเมือง
- 6.3 บทบาทของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองสตูล
- 6.4 การเติบโตและการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองของเมืองสตูล
- 6.5 สรุปภาพรวมการพัฒนาเมืองสตูล

### 6.1 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสตูล

**เมืองสตูล** เป็นเมืองท่าที่สำคัญของอาณาจักรทางภาคใต้ในอดีต และยังเป็นเมืองที่มีความสำคัญของแหลมมลายูในฐานะที่มีความสัมพันธ์ทางด้านประวัติศาสตร์กับเมืองไทรบุรีมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา 60 ปี เมืองสตูลได้มีพัฒนาการของเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น โดยรัฐไทยได้มีนโยบายการพัฒนาลงไปสู่พื้นที่เมืองสตูล เพื่อให้เมืองสตูลเกิดการเติบโตและพัฒนาเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กลับพบว่านโยบายการพัฒนาของรัฐที่ลงไปสู่เมืองสตูลกลับไม่มีความต่อเนื่อง ไม่มีความโดดเด่นและชัดเจน เป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไปเท่านั้น ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงส่งผลให้เมืองสตูลไม่ได้เติบโตเทียบเท่าเมืองสงขลา และไม่ได้เป็นเมืองท่าที่มีความสำคัญเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะเชื่อมโยงให้เห็นภาพนโยบายการพัฒนาเมืองสตูล โดยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ ช่วงก่อนปี 2540, ช่วงปี 2540-2550, และช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน ตามช่วงเวลาของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

**ช่วงที่ 1 : ช่วงก่อนปี 2540** ในช่วงนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ลงมาสู่พื้นที่มากนัก เมืองสตูลยังคงมีข้อจำกัดในการพัฒนาเมืองอยู่มาก เนื่องจากมีลักษณะเป็นเมืองปิด การคมนาคมไม่สะดวกสบายมากนัก ไม่มีเส้นทางผ่านสู่เมืองใกล้เคียง พื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นป่าทึบและภูเขาสูง จึงทำให้เป็นอุปสรรคในด้านการคมนาคมขนส่ง จนกระทั่งช่วงปี 2500-2520 ถือเป็นยุคเปิดเมืองสตูล รัฐเริ่มมีนโยบายการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเพื่อเปิดเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับพื้นที่จังหวัดข้างเคียงมากขึ้น เช่น การก่อสร้างเส้นทางถนนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 416 ที่เริ่มตั้งแต่สามแยกตำบลฉลุง อำเภอเมืองสตูลเชื่อมต่อไปถึงสิ้นสุดที่อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง รวมไปถึงรัฐยังได้เล็งเห็นถึงโอกาสของสตูลที่มีพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อกับประเทศมาเลเซีย จึงได้มีความพยายามในการเปิดเส้นทางรถยนต์เชื่อมต่อระหว่างจังหวัดสตูลกับรัฐปะลิส ประเทศมาเลเซีย โดยเริ่มตั้งแต่สามแยกควนสะอาด อำเภอควนโดน ไปยังด่านชายแดนบ้านวังประจันและเชื่อมต่อไปยังรัฐปะลิส ซึ่งการเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมสายนี้ได้ทำให้ผู้คนทั้งสองประเทศเดินทางไปมาหาสู่ได้สะดวกมากขึ้น เกิดการค้าในพื้นที่ชายแดนวังประจัน

(หรือตลาดนัดชายแดน) ส่งผลให้การค้าชายแดนคึกคักมากขึ้นและกระตุ้นเศรษฐกิจของจังหวัด นอกจากนี้รัฐได้ทำข้อตกลงกับมาเลเซียในการเปิดเส้นทางเดินเรือระหว่างท่าเรือท่ามะลิ่งกับเกาะลังกาวิ เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวและเปิดเมืองสตูลให้เป็นทางผ่านมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“สตูลในช่วงก่อนปี 2540 เป็นเมืองที่เงียบสงบมาก เป็นเมืองปิด ไม่มีโครงการของรัฐลงมาในพื้นที่ ถนนหนทางยังไม่สะดวกสบายเท่าที่ควร ประกอบกับข้อจำกัดของเมืองที่มีลักษณะเป็นเมืองปิด จึงไม่เอื้อให้เกิดการพัฒนาเมืองได้มากนัก แต่ภายหลังจากรัฐเองก็พยายามที่จะสร้างเส้นทางถนนเชื่อมต่อการคมนาคม เปิดเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับตรัง มาเลเซีย มากขึ้น ถือได้ว่าเป็นช่วงเริ่มต้นของการเปิดเมืองสตูล” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โยธาธิการจังหวัด, 27 ตุลาคม 2559)

**ช่วงที่ 2 : ช่วงปี 2540-2549** การพัฒนาเมืองสตูลในช่วงนี้ยังคงได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาจากช่วงก่อนหน้า โดยเฉพาะการพยายามพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเปิดเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับจังหวัดข้างเคียงมากขึ้น จึงนำมาสู่โครงการพัฒนาต่างๆ ได้แก่ โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่ามะลิ่ง โครงการก่อสร้างถนนเลียบริมเมืองสตูล การก่อสร้างถนนเชื่อมต่อเขตเทศบาลเมืองสตูลกับ อบต.เจ๊ะบิลัง รวมไปถึงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 406 สายยন্ত্রการกำธร จากเมืองสตูล ไปสู่อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา และสามารถเชื่อมต่อไปยังจังหวัดข้างเคียง ได้แก่ พัทลุง สงขลา และตรัง (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด 2553)

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองสตูลในช่วงนี้เริ่มปรากฏนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมาในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ของอำเภอละงู ซึ่งรัฐบาลได้มีแผนยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาระบบโลจิสติกส์ สนับสนุนการเป็นศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของภูมิภาคอินโดจีน โดยมีท่าเรือปากบาราเป็นช่องทางการค้าใหม่ (new trade lane) จึงนำมาสู่โครงการก่อสร้างท่าเรือขนาดใหญ่และการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ทางน้ำ เช่น การก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวตะรุเตา การสำรวจและการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าเรือปากบารา เป็นต้น สำหรับในพื้นที่ของเทศบาลเมืองสตูลนั้นยังไม่ปรากฏนโยบายการพัฒนาของรัฐลงมามากนัก ยังคงเป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไปของเมืองเท่านั้น (ชัยณรงค์ กิตินารถอินทราณี 2560)

**ช่วงที่ 3 : ช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน** ในช่วงนี้รัฐได้มีโครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคมของสตูลให้เชื่อมโยงกับพื้นที่ข้างเคียงมากขึ้น โดยการผลักดันโครงการพัฒนาระบบคมนาคม เช่น การผลักดันการก่อสร้างถนนสตูล-ปะลิส, การผลักดันโครงการก่อสร้างถนนเลียบริมเมืองสตูลฝั่งตะวันออก รวมไปถึงการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 416 - 404 - 406 (จากอำเภอปะเหลียน จังหวัดตรังไปถึงอำเภอฉลุง จังหวัดสตูล) ซึ่งโครงการเหล่านี้ยังคงอยู่ในขั้นตอนศึกษาความเป็นไปได้และศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้รัฐได้มอบหมายให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมและผังเฉพาะ เพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่รอบนอกเขตเทศบาลเมืองสตูลในอนาคต จึงนำมาสู่โครงการพัฒนาพื้นที่รอบนอกเขตเทศบาลหลายโครงการ เช่น โครงการพัฒนาเมืองเพื่อการท่องเที่ยวตำบลปุย, โครงการพัฒนาตามผังพื้นที่เฉพาะชุมชนชายแดนท่ามะลิ่ง รวมถึงโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวท่าเรือท่ามะลิ่ง (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด 2553)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองสตูลที่ผ่านมา นั้น รัฐได้มีความพยายามในการพัฒนาพื้นที่เมืองสตูลในด้านกายภาพมาโดยตลอด แต่นโยบายการพัฒนาเมืองสตูลไม่มีความชัดเจนและต่อเนื่อง เป็นเพียงการพัฒนากระบวนโครงสร้างพื้นที่และระบบคมนาคมของเมืองเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นเพียงการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาค ไม่ใช้การพัฒนาในเชิงพื้นที่

จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานรัฐที่จัดตั้งในพื้นที่เมืองสตูลตั้งแต่ปี 2540-2560 พบว่ามีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ โดยที่จังหวัดสตูลนั้นพบว่ามีหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสตูลรวมทั้งสิ้นประมาณ 212 หน่วยงาน เมื่อผู้วิจัยพิจารณาเฉพาะหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองสตูล พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 52 หน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานราชการส่วนกลางจำนวน 18 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคจำนวน 24 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น 1 หน่วยงาน (เทศบาลเมืองสตูล) องค์กรอิสระจำนวน 2 หน่วยงาน และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 7 หน่วยงาน

ตารางที่ 6.1 ข้อมูลจำนวนหน่วยงานส่วนราชการระดับต่างๆ ในเมืองสตูล

หน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ	เมืองสตูล
จำนวนหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดในจังหวัด	212 หน่วยงาน
จำนวนหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งในเขตเทศบาล โดยแบ่งเป็น	52 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนกลาง	18 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค	24 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น	1 หน่วยงาน
- องค์กรอิสระ	2 หน่วยงาน
- รัฐวิสาหกิจ	7 หน่วยงาน

ที่มา: สำนักงานจังหวัดสตูล, 2559

จากการสำรวจนโยบายบทบาทของภาครัฐส่วนกลางข้างต้นนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐได้มีนโยบายการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบคมนาคมของเมือง ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จำนวนมาก นอกจากนี้ยังพบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่สตูลประมาณ 3.5 พันล้านบาท ซึ่งจำแนกเป็นช่วงได้ดังนี้

ตารางที่ 6.2 บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคในการพัฒนาเมืองสตูล

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
ช่วงก่อนปี 2540		รวมทั้งสิ้น 11.9 ล้านบาท	
2476	สตูลได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย	กรม.	
2479	ตำบลพิมานได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองสตูล	กรม.	
2502	เริ่มเปิดเมืองสตูล เปิดโอกาสให้คนอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน		
2515	จังหวัดสตูลเปิดเส้นทางถนนเชื่อมกับจังหวัดตรัง คือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 416 ระยะทาง 93 กิโลเมตร	กรมทางหลวง	N/A

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2517	ก่อสร้างมัสยิดมาบังสตูล (หลังใหม่)	สนง.จังหวัด	11,900,000
2517	ชาวบ้านคัดค้านไม่ให้หน่วยงานรัฐทำลายมัสยิดมาบัง		
2519	เริ่มจัดงานแข่งขันว่าวประเพณีจังหวัดสตูล	สน.การท่องเที่ยวฯ	N/A
2527	จังหวัดเปิดเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อจุดผ่านแดนไทย-มาเลเซีย บ้านวังประจัน-วังเกลียน เกิดการค้าชายแดนขึ้น บริเวณด่านวังประจัน	กรมทางหลวง, กรมการปกครอง, กรมศุลกากร	N/A
2530	เปิดเส้นทางเดินเรือ ระหว่างจังหวัดสตูลกับเกาะลังกาวิ และสร้างท่าเทียบเรือท่ามะลิ่ง	กรมเจ้าท่า	N/A
<b>ช่วงปี 2540 - 2549</b>		<b>รวมทั้งสิ้น 1.09 พันล้านบาท</b>	
2543	การก่อสร้างท่าเทียบเรือท่ามะลิ่ง	กรมเจ้าท่า	343,050,000
2543	การก่อสร้างถนนสายอ.ทุ่งหว้า จ.สตูล - อ.ปะเหลียน จ.ตรัง	กรมทางหลวง	191,253,000
2545	การก่อสร้างถนนเลียบริมทะเลเทศบาลเมืองสตูล	เงินอุดหนุน	25,000,000
2545	การก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวเกาะตะรุเตา	กรมเจ้าท่า	15,000,000
2546	การศึกษาEIA การก่อสร้างโครงข่ายทางหลวงเชื่อมต่อหาดใหญ่-สตูล	กรมทางหลวง	15,000,000
2547	ก่อสร้างถนนเชื่อมต่อเขตเทศบาลเมืองสตูล - อบต.เจ๊ะบิลัง	กรมทางหลวง	900,000
2548	การสำรวจและออกแบบ เพื่อก่อสร้างท่าเรือปากบารา	กรมเจ้าท่า	40,000,000
2549	โครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา	กรมเจ้าท่า	200,000,000
2549	การก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 416 สายฉลุง - ละงู	กรมทางหลวง	260,000,000
2549	จัดทำผังนโยบายการจัดระเบียบการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่งทะเลตรัง กระบี่ ภูเก็ต พังงา ระนอง สตูล	โยธาธิการฯ	
<b>ช่วงปี 2550 เป็นต้นมา</b>		<b>รวมทั้งสิ้น 2.29 พันล้านบาท</b>	
2550	มติกรม.เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ระบบโลจิสติกส์ เพื่อสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของภูมิภาคอินโดจีน (new trade lane)	กรม.	
2550	จัดทำผังนโยบายจัดระเบียบที่ดินพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลภาคใต้ตะวันตกตอนล่างเพื่อป้องกันอุทกภัย (สตูล)	โยธาธิการฯ	20,000,000
2551	โครงการต้อนรับผู้ร่วมสร้างสันติสุขในพื้นที่ชายแดนภาคใต้	โยธาธิการฯ	9,578,200
2552	การพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของจังหวัด	ยุทธศาสตร์จังหวัด	219,356,700
2552	การก่อสร้างถนนสายเลียบริมทะเลบายนพ	กรมทางหลวง	150,000,000
2552	เวนคืนที่ดินเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 416 - 404 - 406	กรมทางหลวง	120,000,000
2552	การก่อสร้างถนนสายวังประจัน	กรมทางหลวง	240,000,000
2553	มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ การเกษตรยั่งยืน เป็นเมืองทำอันตมั้น งบประมาณส่วนใหญ่ในการพัฒนานั้นยังคงเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของจังหวัด	ยุทธศาสตร์จังหวัด	33,750,600
2553	ปรับปรุงท่าเทียบเรือปากบารา เป็นท่าเรือท่องเที่ยว	กรมเจ้าท่า	371,879,700

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2553	ก่อสร้างสนามกีฬาเมืองสตูล, โครงการปรับปรุงผิวทางงบประมาณจากโครงการไทยเข้มแข็ง	สำนักงานจังหวัด	10,200,000
2554	มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เป็นเมืองท่าอันดามัน งบประมาณส่วนใหญ่เป็นการลงทุนด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ยุทธศาสตร์จังหวัด	130,474,000
2554	แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง โครงการสตูลเมืองน่าอยู่	โยธาธิการฯ	24,890,000
2554	ชุดลอกคลองตายาย สร้างแหล่งท่องเที่ยวในเมืองสตูล	โยธาธิการฯ	
2555	มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ โดยงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการลงทุนด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะการพัฒนาการท่องเที่ยว	ยุทธศาสตร์จังหวัด	126,262,000
2555	ชาวบ้านชุมชนประท้วงโครงการชุดลอกคลองตายาย	โยธาธิการฯ	
2555	ปรับปรุงเสาไฟเป็นรูปพระสมุทรวทวาให้สัญลักษณ์ของเมืองสตูล บริเวณเส้นทางหลักเข้าสู่ตัวเมือง	สำนักงานจังหวัด	
2555	ก่อสร้างระบบควบคุมน้ำ ระบบป้องกันตลิ่งคลองตายาย ระบบทำเทียบเรือชุมชนรอบเกาะเมืองสตูล	โยธาธิการฯ	
2555	ก่อสร้างสวนสาธารณะเขาโต๊ะพญาวัง ชุมชนทุ่งเฉลิม	โยธาธิการฯ	
2556	มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ โดยงบประมาณส่วนใหญ่เป็นการลงทุนด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะการพัฒนาการท่องเที่ยว	ยุทธศาสตร์จังหวัด	125,995,800
2556	กรม.ประกาศพื้นที่เมืองเก่ากลุ่มที่ 2 จำนวน 27 พื้นที่ (มีสตูลเป็นพื้นที่เป้าหมาย)	กรม.	
2556	โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา	กรมเจ้าท่า	
2556	ก่อสร้างระบบสาธารณูปการ บริเวณท่าเรือแพหลวง และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวท่าเรือตำมะลัง	โยธาธิการฯ	
2556	โครงการพัฒนาเมืองเพื่อการท่องเที่ยว ต.ปูยู อ.เมือง จ.สตูล	โยธาธิการฯ	
2556	โครงการพัฒนาตามผังพื้นที่เฉพาะชุมชนชายแดนตำมะลัง	โยธาธิการฯ	
2557	มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์	ยุทธศาสตร์จังหวัด	130,675,900
2557	ศึกษาความเป็นไปได้ถนนเลียยเมือง 2 สาย คือ จากแยกสามบายพาสไปออกข้างโรงเรียนสตูลวิทยา และเส้นจากชุมชนโคกพยอมไปยังพื้นที่ของเทศบาลตำบลคลองขุด	โยธาธิการฯ	
2557	วางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสตูล และผังเฉพาะ	โยธาธิการฯ	55,000,000
2557	เริ่มดำเนินโครงการ Walk way ทางเดินเลียยคลองม้าบัง	สน.จว.	
2557	พยายามผลักดันโครงการก่อสร้างถนนสตูล-ปะลิส	สนง.จังหวัด, โยธาฯ	
2557	ศึกษา EIA โครงการขยายเชื่อมโยงย่านตาขาว-ปะเหลียน จ.ตรัง - ทุ่งหว้า-ละงู จ.สตูล	กรมทางหลวง	17,000,000
2558	มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์	ยุทธศาสตร์จังหวัด	126,675,900
2558	กำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่าสตูล	กรม.	
2559	มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์	ยุทธศาสตร์จังหวัด	169,398,500



ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2559	การศึกษา EHIA เพื่อก่อสร้างทางเรื่อน้ำลึกปากบารา	กรมเจ้าท่า	115,522,400
2559	โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดสตูล	โยธาธิการฯ	98,100,000

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540-2559

## 6.2 บทบาทของเทศบาลเมืองสตูลในการพัฒนาเมือง

**เทศบาลเมืองสตูล** ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัดสตูล และได้รับการยกฐานะตามพระราชกฤษฎีกาให้เขตชุมชนอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดเป็นเขตเทศบาลเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2479 ต่อมาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2513 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสตูลเพื่อให้เขตเทศบาลมีความเหมาะสมกับการบริหารกิจการและการบำรุงท้องถิ่น โดยได้มีการโอนท้องที่ หมู่ที่ 1-3 ตำบลคลองขุด อำเภอเมือง ให้เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของเขตเทศบาลเมืองสตูล

เทศบาลเมืองสตูลมีบทบาทในการพัฒนาเมืองสตูลอย่างต่อเนื่อง ในส่วนนี้จะนำเสนอบทบาทของเทศบาลโดยแบ่งเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงก่อนปี 2540, ช่วงปี 2540-2550, และช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

**ช่วงที่ 1 : ช่วงก่อนปี 2540** เทศบาลเมืองสตูลมีบทบาทในการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง บทบาทหน้าที่ของเทศบาลเป็นการบริหารจัดการเมืองตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มีการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด การจัดให้มีแสงสว่าง การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดบริการด้านการศึกษา เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการเมืองโดยท้องถิ่น

**ช่วงที่ 2 : ช่วงปี 2540-2550** ภายหลังจากการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองของภาคประชาชน ทำให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง การพัฒนาเมืองสตูลในช่วงนี้เริ่มปรากฏบทบาทของในการพัฒนาเมืองสตูลมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง จึงนำมาสู่โครงการต่างๆ จำนวนมาก ดังเช่น การก่อสร้างสนามกีฬาชกจี-ประการ โครงการถนนคนเดิน ตลาดนัดคืนวันเสาร์ และเทศกาลอาหารจานเด็ดของดีเมืองสตูล เป็นต้น

นอกจากนี้การพัฒนาเมืองสตูลในช่วงนี้ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จึงได้นำมาสู่นโยบายส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตหลายโครงการ เช่น การก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลเทศบาลเมืองสตูล โครงการก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้ TKPark การก่อสร้างศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬา ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“การพัฒนาเมืองในยุคนี้ เป็นยุคสมัยของนายกฯโต (นายพิบูลย์ รัชกิจประการ) ได้มุ่งสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสตูลจำนวนมาก เรียกได้ว่าเป็นยุคที่สร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับเมืองสตูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา ท่านมุ่งเน้นการพัฒนาคน มุ่งที่จะสร้างแหล่งเรียนรู้ที่มีความทันสมัยที่สุดในภาคใต้ โดยสร้างอุทยานการเรียนรู้ TKPark ท่านมองว่าการพัฒนานั้นเราจะต้องพัฒนาคนตั้งแต่วัยเด็ก ทำให้ในยุคของท่านจึงเกิดโรงเรียนเทศบาลในระดับชั้นอนุบาลขึ้นมา ถือเป็นก้าวสำคัญที่เราจะสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่

มีคุณภาพ สร้างคนดีคนเก่งให้กับเมืองของเรา จึงเป็นที่มาของการก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลเทศบาลเมืองสตูล เพราะการศึกษาจะเป็นฐานที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น” (สัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสตูล, 8 กุมภาพันธ์ 2560)

“ในยุคของนายกโตท่านก็มองว่า บ้านเมืองเรามุ่งเน้นพัฒนาแต่ด้านวัตถุ ถ้าหากเราไม่พัฒนาด้านคุณภาพ จิตใจ ความรู้ เราก็ไม่สามารถสร้างความสมดุลของการพัฒนาได้ ดังนั้นในยุคของนายกโตจึงมุ่งเน้นด้านการศึกษาเป็นอย่างมาก เพื่อเตรียมคนให้พร้อมให้มีคุณภาพ เพื่อที่จะมาเป็นผู้นำชุมชนและเป็นผู้นำการพัฒนาเมืองต่อไป” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองสตูล, 8 กุมภาพันธ์ 2560)

**ช่วงที่ 3 : ช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน** เทศบาลเมืองสตูลยังคงมีบทบาทในการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง นโยบายของท้องถิ่นในช่วงนี้มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจของเมืองสตูลเป็นอย่างมาก ขณะที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิตของประชาชนก็ยังคงดำเนินการควบคู่กันไป ดังจะเห็นได้จากโครงการต่างๆ จำนวนมากของเทศบาลเมืองสตูลที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง เช่น โครงการตลาดนัดสี่เลนบายพาสทุกคืนวันจันทร์, โครงการส่งเสริมอาชีพสร้างงานสร้างรายได้, โครงการก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่, โครงการ Walk way ทางเดินเลียบบคลองมาบัง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของเมืองสตูล รวมไปถึงการปรับปรุงบริเวณเขาโต๊ะพญาวังให้เป็นสวนสาธารณะแห่งใหม่เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของเมือง เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

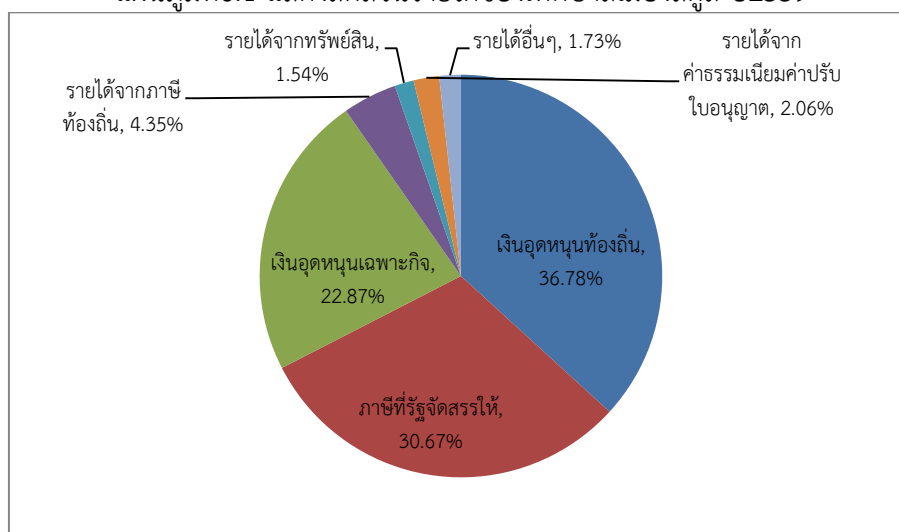
“การพัฒนาเมืองในยุคนี้ เรามุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เพราะมองว่า หากเศรษฐกิจของเมืองดีก็จะช่วยในเรื่องสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชน ปากท้องของประชาชน ปัญหาความเดือดร้อนหลายๆ อย่างก็จะดีขึ้น ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นเราจะพัฒนาให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านการท่องเที่ยว การค้าขายแดน การสร้างงานให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีรายได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาในด้านอื่นๆเราก็ยังดำเนินการอยู่ อย่างด้านการศึกษา การพัฒนาอบรบบุคลากร การแก้ไขปัญหาต่างๆ ก็ยังถือว่าเป็นหน้าที่หลักที่ต้องดูแลประชาชน” (สัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสตูล, 8 กุมภาพันธ์ 2560)

### 6.2.1 บทบาทของเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ

- **รายได้ของเทศบาล** ในปัจจุบันนี้ท้องถิ่นมีรายได้จาก 4 แหล่ง ได้แก่ รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน

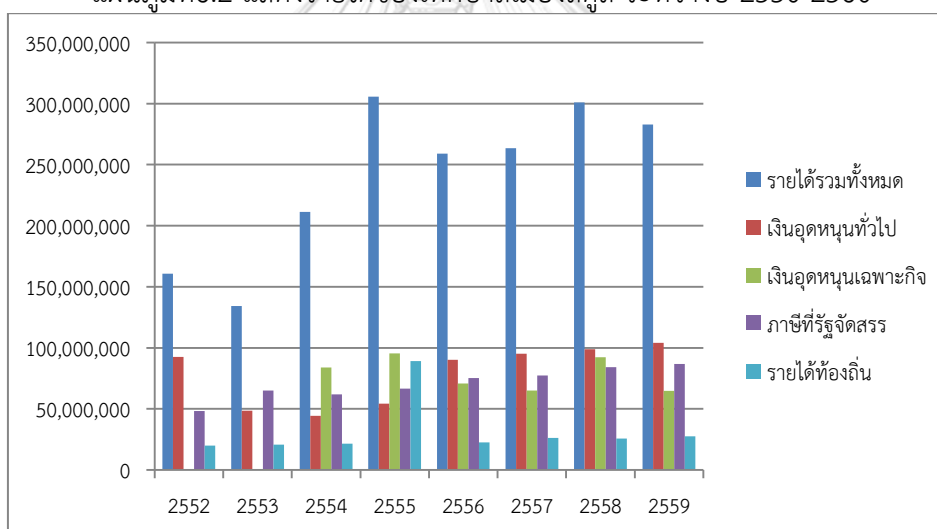
จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่าช่วงปี 2550-2560 เทศบาลเมืองสตูลมีรายได้เพิ่มขึ้น 43.21% โดยมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 4% โดยท้องถิ่นมีรายได้จากเงินอุดหนุนมากที่สุด รองลงมาคือ รายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้ และรายได้จากการจัดเก็บของท้องถิ่น ตามลำดับ ดังนี้

แผนภูมิที่ 6.1 แสดงสัดส่วนรายได้ของเทศบาลเมืองสตูล ปี 2559



ที่มา: รายได้ของเทศบาลเมืองสตูล, 2559

แผนภูมิที่ 6.2 แสดงรายได้ของเทศบาลเมืองสตูล ระหว่างปี 2550-2560



ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายได้ของเทศบาลเมืองสตูล ปี 2550-2560

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า รายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลเมืองสตูลเป็นรายได้ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง หรือคิดเป็น 90.32% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่รายได้ของท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดเก็บเองนั้นมีประมาณ 9.68% เท่านั้น และเมื่อผู้วิจัยได้พิจารณางบประมาณรายได้ของเทศบาลเมืองสตูลย้อนหลังก็พบว่า เทศบาลเมืองสตูลมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนงบประมาณของรัฐบาลกลางเป็นหลัก

ทั้งนี้รายได้ของเทศบาลเมืองสตูลข้างต้นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการเมือง หากท้องถิ่นจะพึ่งพาเพียงรายได้จากการจัดเก็บเองของท้องถิ่นอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอที่จะบริหารจัดการเมืองและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เมื่อพิจารณารายได้ของเทศบาลเมืองสตูลต่อหัวประชากร พบว่าในช่วงปี 2550-2560 รายได้ต่อหัวประชากรมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น

1,984 บาทต่อหัวประชากร หรือเทศบาลเมืองสตูลมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละ 198.42 บาทต่อหัวประชากร ดังตารางต่อไปนี้ (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก ตารางที่ 12)

ตารางที่ 6.3 แสดงรายได้ของเทศบาลเมืองสตูลต่อหัวประชากร

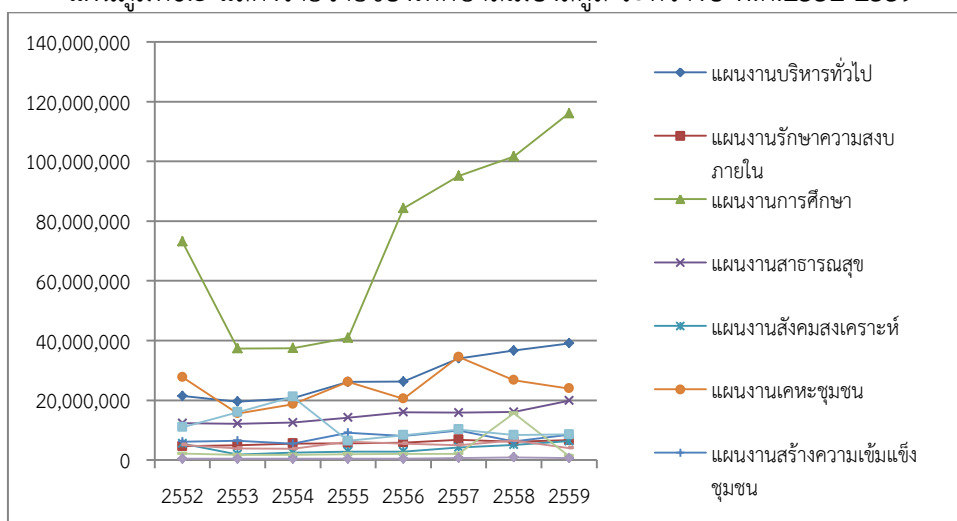
ประเภทรายได้	ปี50	รายได้ต่อหัว ประชากรปี50	ปี60	รายได้ต่อหัว ประชากรปี60	เพิ่มขึ้น+ / ลดลง-	เพิ่ม+/ลด- เฉลี่ยปีละ
เงินอุดหนุน	92,544,271	4,207	104,078,604	4,429	+222	+22.23
ภาษีที่รัฐจัดสรรให้	48,244,137	2,193	86,774,783	3,693	+1,500	+149.96
รายได้จากภาษี ท้องถิ่น	9,676,996	439.86	12,312,494	523.94	+84	+8.41
รายได้จากทรัพย์สิน	4,443,824	201.99	4,360,118	185.54	-16	-1.65
รายได้จาก ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต	3,038,188	138.10	5,843,273	248.65	+110	+11.06
รายได้เบ็ดเตล็ด	2,313,674	105.17	3,053,815	129.95	+24.75	+2.48
รายได้จาก สาธารณูปโภค	411,743	18.72	1,833,641	78.03	+59	+5.93
<b>รวมทั้งสิ้น (บาท)</b>	<b>160,672,833</b>	<b>7,303</b>	<b>218,256,728</b>	<b>9,288</b>	<b>+1,984</b>	<b>+198.42</b>

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายได้ของเทศบาลเมืองสตูลปี2550-2560

- **รายจ่ายของท้องถิ่น** จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองสตูล ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองสตูล พบว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้นเทศบาลเมืองสตูลมีรายจ่ายส่วนใหญ่ในด้านการศึกษา งานบริหารทั่วไป และการเคหะชุมชน เมื่อผู้วิจัยพิจารณารายจ่ายของเทศบาลเมืองสตูลในปี 2559 จำนวนประมาณ 507,536,358 บาท หรือเฉลี่ยประมาณ 22,066 บาทต่อหัวประชากร แบ่งเป็นรายจ่ายด้านการบริหารทั่วไปของท้องถิ่น จำนวนประมาณ 272,536,358 บาท (หรือเฉลี่ยประมาณ 11,849 บาทต่อหัวประชากร) และรายจ่ายทั่วไป จำนวนประมาณ 235,000,000 บาท (หรือเฉลี่ยประมาณ 10,217 บาทต่อหัวประชากร) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้พิจารณารายจ่ายทั่วไปที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดจนถึงน้อยสุด คือ (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก ตารางที่ 13)

- การศึกษา (คิดเป็น 49.40% หรือประมาณ 5,047 บาทต่อหัวประชากร)
- งานบริหารทั่วไป (คิดเป็น 16.62% หรือประมาณ 1,697 บาทต่อหัวประชากร)
- การเคหะชุมชน (คิดเป็น 10.18% หรือประมาณ 1,040 บาทต่อหัวประชากร)
- การสาธารณสุข (คิดเป็น 8.46% หรือประมาณ 865 บาทต่อหัวประชากร)
- งบกลาง (คิดเป็น 3.66% หรือประมาณ 374 บาทต่อหัวประชากร)
- การสร้างความเข้มแข็งชุมชน (คิดเป็น 3.61% หรือประมาณ 369.25 บาทต่อหัวประชากร)
- การรักษาความสงบภายใน (คิดเป็น 2.82% หรือประมาณ 288 บาทต่อหัวประชากร)
- การสังคมสงเคราะห์ (คิดเป็น 2.69% หรือประมาณ 275 บาทต่อหัวประชากร)
- การศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ (คิดเป็น 1.71% หรือประมาณ 174 บาทต่อหัวประชากร)
- การอุตสาหกรรมและการโยธา (คิดเป็น 0.58% หรือประมาณ 59 บาทต่อหัวประชากร)
- การพาณิชย์ (คิดเป็น 0.27% หรือประมาณ 27 บาทต่อหัวประชากร)

แผนภูมิที่ 6.3 แสดงรายจ่ายของเทศบาลเมืองสตูล ระหว่างปี พ.ศ.2552-2559



ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายจ่ายของเทศบาลเมืองสตูล ปี2552-2559

จากข้อมูลได้แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายส่วนใหญ่ของเทศบาลเมืองสตูลเป็นรายจ่ายในด้านการศึกษา เมื่อพิจารณาย้อนหลังไป 5 ปี พบว่ารายจ่ายด้านการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการพิจารณาประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นสามารถสะท้อนให้เห็นว่า ท้องถื่นดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะในด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมืองมากกว่าการพัฒนาด้านกายภาพและเศรษฐกิจ ดังแสดงให้เห็นจากจำนวนโครงการและงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาเมืองในด้านการศึกษามีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาชุมชน และด้านการบริหารจัดการ ตามลำดับ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6.4 แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณในการพัฒนาเมืองสตูล ปี2556-2559

ประเภทโครงการ	ปี2556		ปี2557		ปี2558		ปี2559	
	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)	จำนวนโครงการ	งบ (บาท)
ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว	15	136,090,000	15	187,640,000	10	5,319,360	6	3,180,000
ด้านพัฒนาสังคม	73	79,467,510	73	79,852,480	71	65,288,480	83	80,825,255
ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	4	6,805,000	6	6,980,000	6	2,350,000	9	1,550,000
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	16	127,745,100	16	142,832,000	13	16,634,988	3	4,804,840
ด้านการบริหารจัดการ	33	233,430,053	36	637,755,550	39	12,696,800	29	8,335,200
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>141</b>	<b>583 ล้าน</b>	<b>146</b>	<b>1,055 ล้าน</b>	<b>139</b>	<b>102 ล้าน</b>	<b>130</b>	<b>98 ล้าน</b>

ที่มา: สรุปแผนงานประจำปีเทศบาลเมืองสตูล ปี2556-2559

สำหรับนโยบายการพัฒนาเมืองนั้น ผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดลำดับเหตุการณ์นโยบายที่สะท้อนให้เห็นบทบาทหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลเมืองสตูลในการพัฒนาเมืองสตูล ตั้งแต่ก่อนปี 2540 จนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังแสดงให้เห็นงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาเมือง ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดคร่าวๆ ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.5 บทบาทของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเมืองสตูล

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
<b>ช่วงก่อนปี 2540</b>			
ก่อนปี 2540	- 2475 เมืองสตูลได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นจังหวัด - 2479 ได้รับการยกฐานะเป็นเขตเทศบาล - 2513 เทศบาลเมืองสตูลได้มีพรฎ.เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้มีขนาดที่เหมาะสมมากขึ้น	เทศบาลเมืองสตูล	
<b>ช่วงปี 2540 - 2550</b>			
2540	เกิดรณ.ปี40 การกระจายอำนาจให้อปท.มีบทบาทมากขึ้น	เทศบาลเมืองสตูล	
2543	เปิดโครงการตลาดนัดวันเสาร์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ		150,000
2544	โครงการอาหารจานเด็ดของดีเมืองสตูล		500,000
2546	เริ่มดำเนินการก่อสร้างสนามกีฬารัฐกิจ-ประการ (งบอปท.30,119,000 บาท, งบเทศบาลฯ 7,150,000 บาท)		37,269,000
2549	ก่อสร้างศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬาเทศบาลเมืองสตูล		N/A
2549	เริ่มก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลเทศบาลเมืองสตูล โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น		32,966,600
2549	เปิดให้บริการสนามกีฬารัฐกิจ-ประการ		
<b>ช่วงปี 2550 เป็นต้นมา</b>			
2550	เปิดให้บริการศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬาเทศบาลเมืองสตูล	พิบูลย์ รัฐกิจ ประการ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี 2550-2554	
2551	ก่อสร้างระบบกำจัดขยะ (งบอุดหนุนจากโยธาธิการฯ)		29,624,400
2551	โครงการส่งเสริมอาชีพชุมชน		100,000
2552	เกิดแนวคิดโครงการอุทยานการเรียนรู้ TKpark		
2552	เทศบาลเมืองสตูลมีแผนปรับปรุงและขยายตลาดสด		
2552	โครงการตลาดนัดสี่เลน บายพาส ทุกคืนวันจันทร์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของเมืองสตูล		150,000
2553	เปิดศูนย์อำนวยการป้องกันภัยแล้ง เนื่องจากสตูลประสบปัญหาภัยแล้งยาวนาน		N/A
2553	เปิดโรงเรียนเทศบาลอนุบาลเมืองสตูล และเปิดให้บริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองสตูล		
2553	กิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ 17 ชุมชนรวมพลังสามัคคี		
2553	โครงการ English Camp รองรับบริการเปิด AEC		
2553	โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวบริเวณเขาโต๊ะงา		30,000,000
2553	จัดตั้งคณะกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสปสช.		431,000
2554	เทศบาลเมืองสตูลรับถ่ายโอนภารกิจบริหารจัดการขนส่งจัดสร้างสถานีขนส่ง		788,300
2555	โครงการส่งเสริมอาชีพชุมชน		880,000
2555	โครงการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ชุมชน		20,000
2555	โครงการก่อสร้างศูนย์นันทนาการผู้สูงอายุและพัฒนาอาชีพ		11,000,000

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2555	โครงการแก้ปัญหาน้ำท่วมภายในเทศบาลเมืองสตูล	นายประสิทธิ์ แบ้ สกุล ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ปี 2555-2560	N/A
2555	โครงการก่อสร้างศูนย์วิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์		50,000,000
2555	โครงการห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้		4,000,000
2555	โครงการ STM Free WiFi		N/A
2555	ก่อสร้างถนน ก่อสร้างรางระบายน้ำ ปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างทางเท้า ปรับปรุงสะพาน		60,618,000
2555	โครงการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ		2,685,000
2555	โครงการล่องเรือคายัค เพื่อการศึกษาและท่องเที่ยว		200,000
2555	โครงการติดตั้งไฟจราจร ติดตั้งไฟกระพริบ		12,596,600
2555	โครงการรักษตลาดสด		200,000
2555	โครงการถนนปลอดถังขยะ		30,000
2555	โครงการจัดระบบบำบัดน้ำเสีย		1,600,000
2555	โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ		400,000
2555	เทศกาลอาหารจานเด็ดและขนมพื้นบ้านของดีเมืองสตูล		500,000
2555	ก่อสร้างซุ้มประตูเมือง		1,500,000
2555	โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือหลังศาลกรมหลวงชุมพร		1,000,000
2556	เทศบาลกู้เงิน 50 ล้านบาทจากธกส. เพื่อเพิ่มสภาพคล่อง ให้กับสถานธนานุบาล		50,000,000
2556	เทศบาลฯ ได้รับเงินอุดหนุนพัฒนาเมืองเพื่อสนับสนุน นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเร่งนำสันติสุขและความปลอดภัย กลับสู่จังหวัดชายแดนใต้		9,000,000
2556	โครงการอิมู่นและมอบเงินยืมชีพที่บ้าน		N/A
2556	ก่อสร้างหอนาฬิกา		N/A
2556	โครงการก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่		20,000,000
2556	โครงการรื้อมือสร้างเมือง ภายใต้นโยบายรัฐบาลที่ให้ชุมชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนตนเอง		N/A
2556	โครงการนำร่องเครือข่ายภาคประชาชน 20 ชุมชนใน เทศบาลเมืองสตูล		N/A
2556	ก่อสร้างถนน ก่อสร้างรางระบายน้ำ ปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างทางเท้า ปรับปรุงสะพาน		4,489,500
2556	โครงการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ		155,397
2557	โครงการเทศบาลพบประชาชน		650,000
2557	จัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนเทศบาลเมืองสตูล		N/A
2556	ปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองมำบัง บริเวณตลาดสดเทศบาล		15,000,000
2557	โครงการพัฒนาเขาโต๊ะหยงกง		60,000,000
2557	โครงการถนนเด็กเดิน เปิดพื้นที่สร้างสรรค์ให้แก่เยาวชน, โครงการศูนย์การเรียนรู้อาเซียน	N/A	
2557	ก่อสร้างตลาดน้ำเมืองสตูล		

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2558	สร้างมังกร เพื่อให้เป็นสัญลักษณ์ของเมือง		N/A
2559	โครงการติดตั้งอุปกรณ์สนามเด็กเล่นบริเวณ TKPark และสนามรัชกิจประการ		800,000
2559	โครงการปลูกต้นไม้ริมทางเท้าถนนเลี้ยวเมือง		160,000
2559	โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์เกาะกลางถนนเลี้ยวเมืองและถนนศุภกานูกูล		320,000
2559	โครงการปรับปรุงพื้นที่สนามเทนนิส		600,000
2559	โครงการปรับปรุงสนามกีฬารัชกิจประการ		735,000
2559	โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์สวนเฉลิมพระเกียรติ		297,000
2560	พ้อคำแม่คำรวมตัวประท้วงเรื่องเทศบาลบริหารตลาดสดล้มเหลว		

### 6.3 บทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาเมืองสตูล

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะอธิบายบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาเมืองสตูล โดยจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ ช่วงก่อนปี 2540, ช่วงปี 2540-2550, และช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

**ช่วงที่ 1 : ช่วงก่อนปี 2540** การพัฒนาเมืองสตูลในช่วงนี้พบว่า ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจยังไม่มีบทบาทในการพัฒนาเมือง มีเพียงหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่เข้ามามีบทบาทหลักในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสร้างความเชื่อมโยงด้านการคมนาคม

**ช่วงที่ 2 : ช่วงปี 2540-2549** การพัฒนาเมืองในช่วงนี้ ยังไม่พบบทบาทของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองสตูลมากนัก จนกระทั่งในปี 2548 ภายหลังจากเกิดภัยพิบัติสึนามิในภาคใต้ ทำให้เกิดเครือข่ายชุมชนในระดับจังหวัดสตูล รวมตัวกันจัดตั้งเครือข่ายชุมชนบริหารจัดการตนเอง เพื่อเฝ้าระวังภัยพิบัติทางทะเลและฟื้นฟูชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ตลอดจนการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่างๆ นอกจากนี้ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นรัฐบาลได้มีแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้จึงนำมาสู่โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา ซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันของภาคประชาชนในการรวมตัวเคลื่อนไหวในระดับจังหวัด เพื่อคัดค้านการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกและยื่นข้อเสนอต่อภาครัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจโครงการพัฒนาของรัฐ ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ประมาณปี 2547 สตูลเริ่มมีปัญหามากเมื่อมีแผนพัฒนาภาคใต้ลงมาในพื้นที่ เพราะรัฐบาลต้องการจะสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา ซึ่งโครงการนี้ก็แค่ส่วนหนึ่งของโครงการสะพานเศรษฐกิจสตูล-สงขลา แล้วทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ มีทั้งคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เราก็ได้เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ มานั่งคุยกัน ชาวบ้านต้องลุกขึ้นมาปกป้องท้องถิ่นของตนเอง ทักท้วง เสนอแนะได้ แล้วจุดนี้ก็นำมาสู่การรวมตัวกันเกิดเป็น สมัชชาคนสตูล เคลื่อนไหวในระดับจังหวัด” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคมสตูล, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2560)



อย่างไรก็ตาม สำหรับการพัฒนาในเขตเทศบาลเมืองสตูลนั้น ยังไม่ปรากฏกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนที่เข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างเด่นชัด ทำให้การพัฒนาเมืองสตูลยังคงมีเพียงหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองสตูล

**ช่วงที่ 3 : ช่วงปี 2550 จนถึงปัจจุบัน** การพัฒนาเมืองสตูลในช่วงนี้ยังคงไม่ปรากฏบทบาทของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองสตูล ทำให้เทศบาลเมืองสตูลจึงได้พยายามจัดตั้งกลุ่มในระดับชุมชนขึ้นมา แต่ยังคงเป็นเพียงกลุ่มขนาดเล็กที่ยังไม่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ กลุ่มสภาเด็กและเยาวชน ชมรมจักรยาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยกลับพบการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในระดับจังหวัดโดยสมัชชาคนสตูล เป็นการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและคัดค้านโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ตลอดจนติดตามแผนและทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัดสตูล ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงการเคลื่อนไหวในการพัฒนาเมืองในระดับพื้นที่ แต่เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัดไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังคำสัมภาษณ์ดังนี้

“สมัชชาคนสตูลเคลื่อนไหวในระดับจังหวัด เราต้องการการพัฒนาที่ยั่งยืนมากกว่าโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ อย่างเช่น ท่าเรือน้ำลึกปากบารา เพราะมันอาจส่งผลกระทบต่อทะเล กระทบสิ่งแวดล้อม กระทบวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของเรา แต่เราต้องการการพัฒนาที่ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจได้ ต้องการการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ส่งผลกระทบต่อเมืองของเรา สมัชชาคนสตูลได้ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ จัดเวทีจังหวัดบูรณาการขึ้นมา เพื่อที่จะมาร่วมระดมความคิด สร้างกลไกขับเคลื่อนร่วมกันกำหนดทิศทางของจังหวัดสตูล แล้วก็ได้ยื่นข้อเสนอนี้ต่อผู้บริหารเมือง” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคมสตูล, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2560)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองสตูลยังไม่ปรากฏบทบาทของเครือข่ายภาคประชาชนในการพัฒนาเมือง จึงทำให้การพัฒนาเมืองสตูลมีเพียงหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐส่วนกลางที่เข้ามามีบทบาทหลักในการพัฒนาเมือง อย่างไรก็ตามกลับพบการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนของสมัชชาคนสตูล ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวในประเด็นสิ่งแวดล้อมและคัดค้านโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐในระดับจังหวัดเท่านั้น ยังไม่ปรากฏการเคลื่อนไหวในด้านการพัฒนาเมืองในเชิงพื้นที่

สำหรับนโยบายการพัฒนาเมืองนั้น ผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดลำดับเหตุการณ์นโยบายที่สะท้อนให้เห็นบทบาทของภาคประชาชนในการพัฒนาเมืองสตูลตั้งแต่ก่อนปี 2540 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดคร่าวๆ ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.6 บทบาทของภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจในการพัฒนาเมืองสตูล

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	งบประมาณ (บาท)
2547	เกิดภัยพิบัติสึนามิในภาคใต้		N/A
2548	รัฐบาลผลักดันแผนพัฒนาภาคใต้และก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก		
2548	จุดเริ่มต้นเครือข่ายสมัชชาคนสตูล (เคลื่อนไหวในระดับจังหวัด)	สมัชชาคนสตูล	
2550	สมัชชาคนสตูล ขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดสตูล	สมัชชาคนสตูล	
2554	ก่อตั้งสมาคมธุรกิจธุรกิจการท่องเที่ยวสตูล	สมาคมฯ	
2555	ก่อตั้งสมัชชารักจังหวักสตูล	เครือข่ายฯ	
2555	เทศบาลเมืองสตูล จัดตั้งกลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มสภาเด็กและเยาวชน	เทศบาลเมืองสตูล	
2555	เปิดห้าง Big C สาขาสตูล แห่งแรก		
2556	สมัชชาคนสตูล เสนอแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	สมัชชาคนสตูล	
2558	สมัชชาคนสตูล จัดเวทีติดตามแผนพัฒนาจังหวัดสตูล	สมัชชาคนสตูล	
2559	หอการค้าสตูล ผลักดันสร้างสะพานเชื่อมรัฐเปอร์ลิส	หอการค้าสตูล	

#### 6.4 การเติบโตและการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองของเมืองสตูล

เมืองสตูลในช่วงปี 2540-2560 ได้มีการขยายตัวของเมือง และพัฒนาสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น ในที่นี้จะอธิบายมิติการพัฒนาเมืองใน 4 เรื่องคือ การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ การพัฒนาเมืองด้านสังคม การพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจ และการจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม

1. ทิศทางการพัฒนาเมืองด้านกายภาพ จะพิจารณาจาก 1) การขยายตัวของพื้นที่เมืองและลักษณะทางกายภาพ 2) ลักษณะทางประชากร 3) สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

โดยเป็นสิ่งปลูกสร้างต่างๆ หรือระบบที่รองรับเมือง หรือสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่างๆ ให้กับเมือง เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น จะต้องมีความเพียงพอ ทัวถึงมีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- การขยายตัวของพื้นที่เมืองและลักษณะทางกายภาพ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ สัดส่วนพื้นที่ถนน สัดส่วนพื้นที่ทางเท้า ทิศทางการขยายตัว รวมถึงสภาพการจราจรของเมือง โดยดูว่าเมืองมีระบบการคมนาคมขนส่งที่สะดวก เพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีทิศทางการขยายตัวของเมืองในเชิงกายภาพอย่างไร ดังนี้

ตารางที่ 6.7 การขยายตัวของพื้นที่เมืองและลักษณะทางกายภาพของเมืองสตูลช่วงปี 2540-2560

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ปี 40-50	ปี 51-60
พื้นที่เมืองสตูล	6.8 ตร.กม.	6.8 ตร.กม.
จำนวนถนนทั้งหมดในเมือง	127 สาย*	182 สาย* (เพิ่มขึ้น 30.22%)
สัดส่วนพื้นที่ถนนต่อพื้นที่ทั้งหมด	1 : 55	1 : 79
ความหนาแน่นของบ้านเรือน	7,245 หลังคาเรือน* 1,065 หลังต่อตร.ม.	8,943 หลังคาเรือน* (เพิ่มขึ้น 18.98%) 1,315 หลังต่อตร.ม.

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ปี 40-50	ปี 51-60
การขยายตัวของเมือง	ครอบคลุมพื้นที่คือ เทศบาลตำบล คลองขุด (ขยายตัวประมาณ 10 ตาราง กิโลเมตร)	ครอบคลุมพื้นที่คือ เทศบาลตำบล คลองขุด (ขยายตัวประมาณ 16 ตารางกิโลเมตร) *ในอนาคตคาดว่าจะขยายครอบคลุม ไปถึง เทศบาลตำบลท่ามะลิ่ง เทศบาล ตำบลฉลุง

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

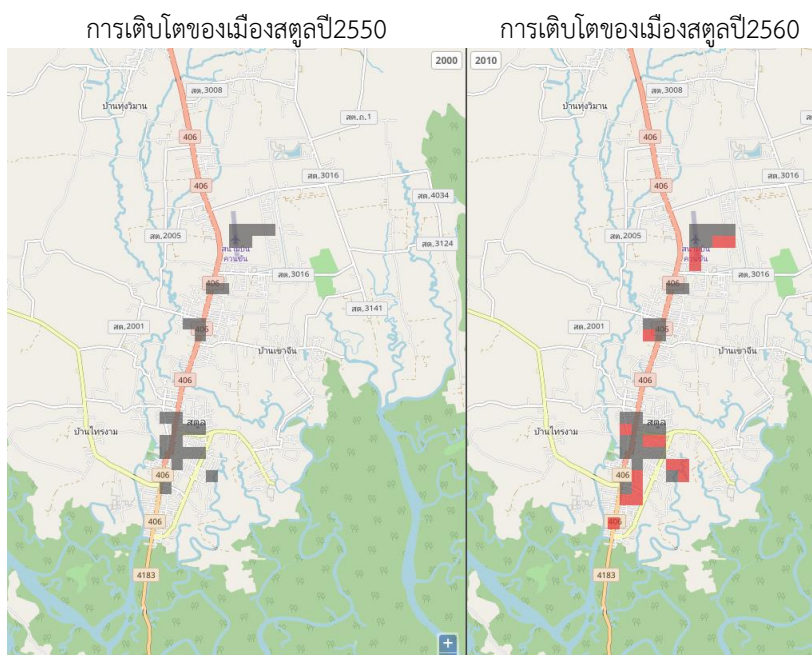
ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

เทศบาลเมืองสตูล ตั้งอยู่ในตำบลพิมาน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล มีพื้นที่ 6.8 ตารางกิโลเมตร ลักษณะทั่วไปของพื้นที่เป็นที่ราบสูงกลางเมือง มีเนินเขาและภูเขาสลับซับซ้อนกันเป็นแนว ทางทิศเหนือและทิศตะวันออกมีภูเขาที่สำคัญคือ เทือกเขาบรรทัดและเทือกเขาสันกาลาศรี ที่เป็นภูเขาแบ่งเขตระหว่างไทยกับมาเลเซีย ขณะที่ทิศใต้และทิศตะวันตกมีภูเขามากมายกระจายตัวอยู่ทางตอนล่าง เช่น เขาจีน เขาบารัง เขาพญาวัง นอกจากนี้ลักษณะของพื้นที่ยังเป็นพื้นที่ราบ เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่น้ำเค็มขึ้นถึง จึงทำให้มีป่าแสมและป่าโกงกาง ขณะที่ลักษณะภูมิอากาศนั้นตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุม จึงทำให้มีลมมรสุมพัดผ่านเป็นประจำตลอดทั้งปีคือ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (เดือน ต.ค.-ม.ค.) และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (เดือนพ.ค.-ต.ค.)

ข้อมูลการขยายตัวของพื้นที่เมืองในเชิงกายภาพช่วงปี 2540-2560 ได้แสดงให้เห็นว่า เมืองสตูลมีการขยายตัวของพื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 30.22% (หรือมีส่วนถนนในช่วงปี 2540-2550 คิดเป็นสัดส่วน 1:55 ขณะที่สัดส่วนถนนในช่วงปี 2551-2560 คิดเป็น 1:79) มีความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 18.98%

สำหรับทิศทางการขยายตัวของเมืองสตูลในเชิงกายภาพนั้น พบว่าในช่วงก่อนปี 2540 เมืองสตูลยังคงเป็นเมืองปิด การคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานของเมืองยังไม่ได้รับการพัฒนามากนัก จนกระทั่งภายหลังจากเปิดเมือง รัฐจึงได้มีนโยบายการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเพื่อเปิดเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับพื้นที่จังหวัดข้างเคียงมากขึ้น โดยเริ่มก่อสร้างถนนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 416 เป็นสายแรก อีกทั้งรัฐยังได้เล็งเห็นถึงโอกาสของสตูลจึงได้มีความพยายามในการเปิดเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดสตูลกับรัฐปะลิส ประเทศมาเลเซีย ต่อมาในช่วงปี 2540-2550 รัฐยังคงมีนโยบายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองสตูลอย่างต่อเนื่อง ผลที่ตามมาได้ทำให้เมืองสตูลเกิดการขยายตัวมากขึ้นประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร หรือขยายออกไปสู่เทศบาลคลองขุด จนกระทั่งปี 2550 จนถึงปัจจุบัน เมืองสตูลมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นประมาณ 16 ตารางกิโลเมตร ซึ่งกล่าวได้ว่าในช่วงเวลา 20 ปีมานี้เมืองสตูลมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้น 37.5% หรือมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณปีละ 1.87% แต่พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองสตูลนั้นมีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่อุทยาน ทำให้เมืองขยายตัวไม่ต่อเนื่องกันและเกิดการเติบโตของเมืองเป็นหย่อมๆ ซึ่งการขยายตัวของเมืองสตูลในปัจจุบันได้ขยายตัวไปถึงเทศบาลตำบลคลองขุด และในอนาคตคาดว่าจะขยายตัวออกไปสู่เทศบาลตำบลฉลุง ดังแสดงตามภาพต่อไปนี้

รูปที่ 6. 1 แสดงการเติบโตของเมืองสตูลในช่วงปี2550-2560



(ที่มา: puma.worldbank.org, สืบค้นวันที่ 25 พฤศจิกายน 2560)

หมายเหตุ สีเทา คือการเติบโตของเมืองสตูลในช่วงปี2550

สีแดง คือการเติบโตของเมืองสตูลในช่วงปี2560

- **ลักษณะทางประชากร** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าในเมืองมีการกระจุกตัวของประชากรมากน้อยเพียงใด เมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรมากก็ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเมืองที่มากขึ้น และเมื่อเมืองนั้นมีประชากรมากขึ้นก็ย่อมหมายถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ตารางที่ 6.8 โครงสร้างทางประชากรของเมืองสตูลช่วงปี2540-2560

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ปี 40	ปี 59
จำนวนประชากรในเขตเทศบาล	21,300 คน*	22,660 คน*
ความหนาแน่นของประชากร	3,132 คนต่อตร.กม.*	3,332 คนต่อตร.กม.* (เพิ่มขึ้น6%)
อัตราการย้ายเข้า	2,238 คน*	2,238 คน* (เท่าเดิม)
อัตราการย้ายออก	2,886 คน*	5,362 คน* (เพิ่มขึ้น46.17%)

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

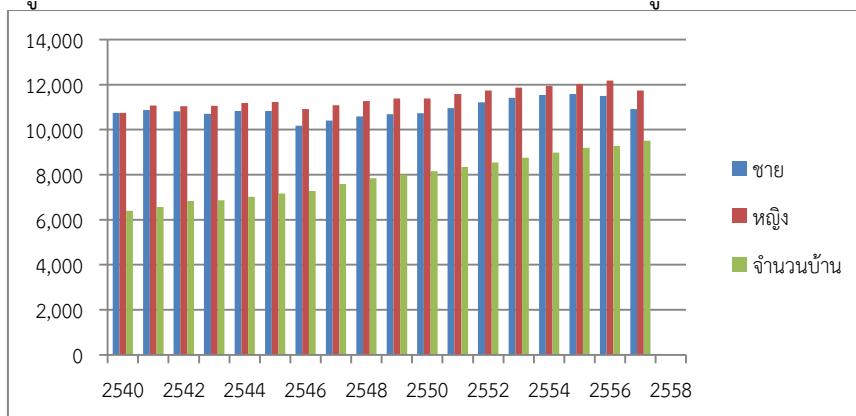
ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

สำหรับลักษณะทางประชากรของเทศบาลเมืองสตูลในช่วงก่อนปี 2540 นั้น พบว่ายังมีจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรไม่มากนัก จนกระทั่งภายหลังปี 2540 เป็นต้นมา เมืองสตูลเริ่มมีการขยายตัวทางประชากรมากขึ้น โดยมีจำนวนประชากรประมาณ 20,000 คน หรือความหนาแน่นประมาณ 2,941 คนต่อตร.ม.

ต่อมาในช่วงปี 2540 เมืองสตูลมีจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็น 21,300 คน และมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นเป็น 3,132 คนต่อตร.ม. กระทั่งในปี 2559 จำนวนประชากรของเมือง

สตูลยังคงเพิ่มขึ้นเป็น 22,660 คน ทำให้มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นเป็น 3,332 คนต่อตร.ม. หรือกล่าวได้ว่าช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เมืองสตูลมีอัตราการเปลี่ยนแปลงทางประชากรเพิ่มขึ้น คิดเป็น 6% อีกทั้งยังมีจำนวนบ้านเรือนในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

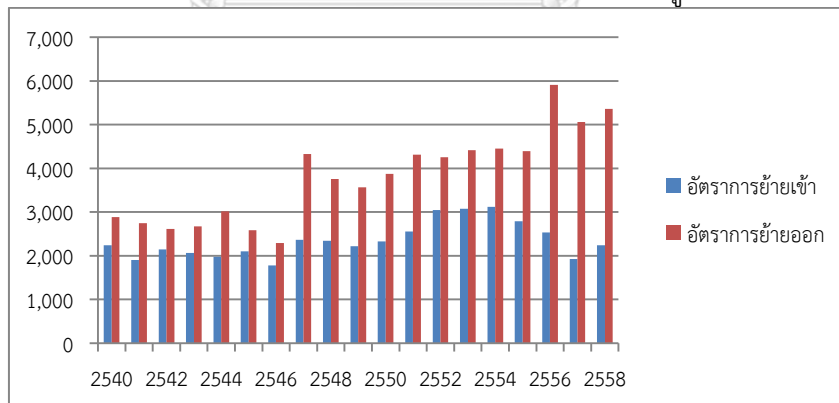
แผนภูมิที่ 6.4 แสดงจำนวนประชากรและจำนวนบ้านในเมืองสตูล ตั้งแต่ปี 2540-2557



ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากโครงสร้างประชากรของเทศบาลเมืองสตูล

เมื่อผู้วิจัยพิจารณาข้อมูลอัตราการย้ายเข้า-ย้ายออกของประชากรในเมืองสตูล พบว่าในปี 2540 ถึงปัจจุบัน เมืองสตูลมีอัตราการย้ายเข้าค่อนข้างคงที่ ขณะที่อัตราการย้ายออกของเมืองสตูลนั้นมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 46.17% จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมาเมืองสตูลมีประชากรย้ายเข้าน้อยมาก หรือแทบไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงเลย ขณะที่จำนวนประชากรที่ย้ายออกนั้นเพิ่มขึ้น ดังแผนภูมิแสดงต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 6.5 แสดงอัตราการย้ายเข้า-ย้ายออกในเขตเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี 2540-2558

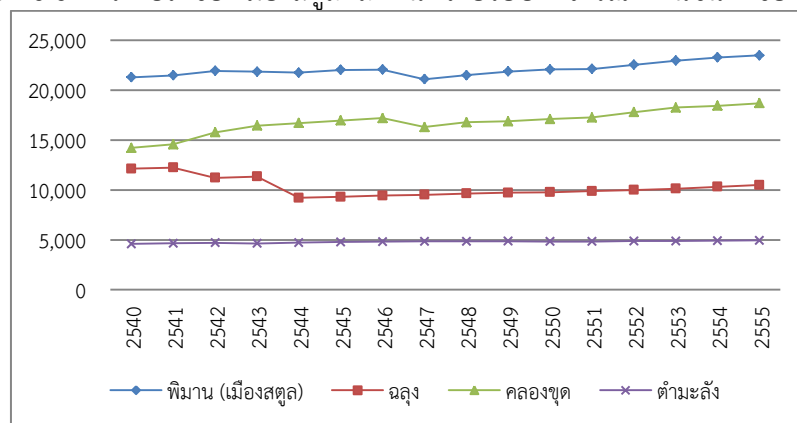


ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากโครงสร้างประชากรของเทศบาลเมืองสตูล

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อโครงสร้างประชากรเมืองสตูลนั้นมีปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งมาจากข้อจำกัดในเรื่องเศรษฐกิจและแหล่งงานในพื้นที่ที่มีจำนวนน้อย ประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานในเมืองที่ยังไม่ค่อยมีความสะดวกสบายมากนัก จึงทำให้ประชากรส่วนใหญ่ต้องย้ายออกไปทำงานนอกพื้นที่ ส่วนใหญ่มีเพียงประชากรที่เป็นคนสตูลดั้งเดิมและข้าราชการจากต่างจังหวัดเท่านั้นที่ย้ายเข้ามาทำงานในเมืองสตูล นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองสตูลที่ไม่สามารถขยายตัว

ได้อีกแล้ว เพราะเมืองมีพื้นที่แคบ ดัดพื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่ราชพัสดุ จึงส่งผลให้การขยายตัวของเมืองนั้นต้องขยายตัวในพื้นที่รอบนอกเขตเทศบาล

แผนภูมิที่ 6.6 การเติบโตของเมืองสตูลและพื้นที่โดยรอบ พิจารณาผ่านขนาดของประชากร



ที่มา : ข้อมูลสถิติโครงสร้างทางประชากรจากเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี2540-2559

- **สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ สัดส่วนการใช้น้ำประปา สัดส่วนการใช้ไฟฟ้า สัดส่วนปริมาณขยะ และสัดส่วนปริมาณน้ำเสีย ซึ่งการพิจารณาตัวชี้วัดดังกล่าวช่วยสะท้อนให้เห็นว่า การลงทุนในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้น เป็นบริการขั้นพื้นฐานของรัฐที่มีต่อเมือง เมืองที่มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ดีจะทำให้เมืองนั้นมีการพัฒนามากขึ้น ดึงดูดหน่วยเศรษฐกิจและกิจการต่างๆ เข้ามาในพื้นที่มากขึ้น นอกจากนี้ การลงทุนของรัฐในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นจะเลือกลงทุนในพื้นที่ที่มีประชากรมาก มีความเหมาะสม และมีความคุ้มค่า เช่น สัดส่วนการใช้น้ำประปาและสัดส่วนการใช้ไฟฟ้า เป็นตัวชี้วัดการเติบโตของเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงจะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่มาก นำมาสู่สัดส่วนการใช้น้ำและไฟฟ้าที่สูงขึ้นเช่นกัน ขณะที่สัดส่วนปริมาณน้ำเสียและปริมาณขยะนั้น เป็นตัวชี้วัดการทำหน้าที่และการบริหารจัดการของรัฐ เมื่อเมืองมีการเติบโตมากขึ้น เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้นก็ย่อมนำมาสู่ปริมาณน้ำเสียและปริมาณขยะที่มากขึ้น ซึ่งรัฐที่ดีจะทำหน้าที่และบริหารจัดการสิ่งเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 6.9 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองสตูล ช่วงปี2540-2560

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ปี 40	ปี 59
สัดส่วนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้	5,845 ครัวเรือน*	8,892 ครัวเรือน* (เพิ่มขึ้น34.26%)
ปริมาณน้ำประปาที่ใช้ต่อวัน	5,000 ลบ.ม.ต่อวัน*	8,000 ลบ.ม.ต่อวัน* (เพิ่มขึ้น37.5%)
ปริมาณขยะต่อวัน	15 ตันต่อวัน*	18 ตันต่อวัน (เพิ่มขึ้น16.66%)
ปริมาณขยะที่สามารถรองรับได้	50 ตันต่อวัน	50 ตันต่อวัน
ปริมาณน้ำเสียต่อวัน	6,080 ลบ.ม.ต่อวัน*	8,420 ลบ.ม.ต่อวัน* (เพิ่มขึ้น27.79%)
ปริมาณน้ำเสียที่สามารถรองรับได้	(ระบบบำบัดยังไม่มีประสิทธิภาพ)	(ระบบบำบัดยังไม่มีประสิทธิภาพ)

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นสัดส่วนการใช้ไฟฟ้าของเมืองสตูล พบว่ามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2540 เมืองสตูลมีสัดส่วนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ 5,845 ครัวเรือน ขณะที่ปี 2559 มีสัดส่วนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้เพิ่มขึ้นเป็น 8,892 ครัวเรือน หรือกล่าวได้ว่า เมืองสตูลมีอัตราการใช้ไฟฟ้าเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นคิดเป็น 34.26%

เมื่อพิจารณาปริมาณการใช้น้ำประปาของเมืองสตูล พบว่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในปี 2540 เมืองสตูลมีปริมาณการใช้น้ำประปา 5,000 ลบ.ม.ต่อวัน ขณะที่ปี 2559 พบว่ามีปริมาณการใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้นเป็น 8,000 ลบ.ม.ต่อวัน หรือกล่าวได้ว่า เมืองสตูลมีอัตราการใช้น้ำประปาเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 37.5% สะท้อนให้เห็นปริมาณการอุปโภคบริโภค การผลิต และกิจกรรมต่างๆ ของเมืองที่มีมากขึ้น โดยในเมืองสตูลได้มีการจัดบริการประปาที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ประชาชนในเมืองสามารถเข้าถึงการจัดบริการน้ำประปาได้อย่างทั่วถึง ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการจัดบริการน้ำประปาคือ การประปาส่วนภูมิภาค มีแหล่งผลิตน้ำประปาที่ได้รับน้ำมาจากคลองชลประทานคูสน

ขณะที่การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองสตูล ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 5 ตำบลเงาะบิลัง อำเภอเมือง จังหวัดสตูล พื้นที่ประมาณ 69 ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของทางเทศบาล ตั้งอยู่ห่างจากเขตเทศบาลประมาณ 17 กิโลเมตร เทศบาลเมืองสตูลได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อกำจัดขยะภายใต้การถ่ายโอนแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 เป็นต้นมา โดยการฝังกลบแบบถูกสุขอนามัย (sanitary landfill) จำนวน 2 หลุม ต่อมาในปี 2540 เมืองสตูลมีปริมาณขยะประมาณ 15 ตันต่อวัน ขณะที่ปี 2559 พบว่ามีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นเป็น 18 ตันต่อวัน หรือกล่าวได้ว่า เมืองสตูลมีอัตราการผลิตขยะเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 16.66% ซึ่งปริมาณที่สามารถรองรับขยะต่อวันของเมืองสตูลอยู่ที่ 50 ตันต่อวัน ถือว่ายังอยู่ในปริมาณที่ระบบกำจัดขยะสามารถรองรับได้

สำหรับการจัดการน้ำเสียนั้น พบว่าเมืองสตูลมีบ่อดักน้ำเสียจำนวน 4 บ่อ ซึ่งในปัจจุบันถือว่ายังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพมากนัก มีเพียงระบบบำบัดของห้างร้านธุรกิจ สถานที่/หน่วยงานราชการเท่านั้น โดยในปี 2540 เมืองสตูลมีปริมาณน้ำเสีย 6,080 ลบ.ม.ต่อวัน ขณะที่ปี 2559 พบว่ามีปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้นเป็น 8,420 ลบ.ม.ต่อวัน หรือกล่าวได้ว่า เมืองสตูลมีอัตราการผลิตน้ำเสียเพิ่มขึ้น 27.79%

**2. การพัฒนาด้านสังคม** จะพิจารณาจาก 1).โครงสร้างชุมชน 2).การศึกษา 3).สาธารณสุข และ 4).การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย สำหรับทิศทางการพัฒนาด้านสังคมนั้น จะต้องมีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในเมือง มีระบบสาธารณูปการต่างๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมอาชีพในชุมชน ตลอดจนการจัดสรรสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนในเมืองนั้นมีความเพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- **โครงสร้างชุมชน** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ สัดส่วนการนับถือศาสนา จำนวนสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา จำนวนชุมชนในเขตเทศบาล เนื่องจากตัวชี้เหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นมิติทางสังคมและวัฒนธรรมของเมือง ดังที่ Louis Wirth (1983) ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า เมืองเป็นพื้นที่ที่ผู้คนมีวิถีชีวิตที่มีความเฉพาะ ซึ่งมีปัจจัยทางด้านประชากรเป็นปัจจัยสำคัญ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ของเมืองจะส่งผลให้เกิดการจำแนกความแตกต่างทาง

ลักษณะของบุคคล อาชีพ และวัฒนธรรม อีกทั้งมิติทางสังคมและวัฒนธรรมยังส่งผลให้เกิดย่านต่างๆ ในเมือง เกิดกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ดังนั้นเมืองจึงเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่าง หลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งจากข้อมูลสามารถแสดงให้เห็นรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 6.10 โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมของเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง		
	ช่วงก่อนปี 40	ช่วงปี 40-50	ช่วงปี 51-60
จำนวนชุมชนในเขตเทศบาล	9 ชุมชน	17 ชุมชน	20 ชุมชน (เพิ่มขึ้น 55%)
สัดส่วนการนับถือศาสนา			
- ศาสนาพุทธ			34.56%
- ศาสนาอิสลาม	N/A	N/A	62.84%
- ศาสนาคริสต์			2.60%
- ศาสนาอื่นๆ			-
จำนวนสถานที่ประกอบพิธีกรรม			
- จำนวนโบสถ์	N/A	N/A	1 แห่ง
- จำนวนมัสยิด			5 แห่ง
- จำนวนวัด			2 แห่ง
จำนวนสมาคมคนไทยเชื้อสายจีน	N/A	1 สมาคม	1 สมาคม

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นโครงสร้างชุมชนของเมืองสตูลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา พบว่าในเมืองสตูลมีจำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น โดยในช่วงก่อนปี 2540 เมืองสตูลมีชุมชนในเขตเทศบาลจำนวน 9 ชุมชน ต่อมาในช่วงปี 2540-2550 มีจำนวนชุมชนเพิ่มขึ้นเป็น 17 ชุมชน กระทั่งในช่วงปี 2551-2560 เมืองสตูลได้มีการจัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกเป็น 20 ชุมชน ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวนี้สามารถสะท้อนให้เห็นอัตราการจัดตั้งชุมชนในเมืองสตูลในช่วงก่อนปี 2540 เมื่อเทียบกับช่วงปี 2551-2560 แล้วนั้นมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 55% ซึ่งจากข้อมูลการเดินสำรวจภาคสนามของผู้วิจัยนั้น พบว่าชุมชนส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และชุมชนบางแห่งก็ตั้งอยู่บริเวณชานเมือง ซึ่งจากการสำรวจของทางหน่วยงานเทศบาลพบการบุกรุกพื้นที่ของรัฐเพื่อตั้งที่อยู่อาศัย เช่น การบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน และพื้นที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ทางเทศบาลเมืองสตูลได้มีการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนในชุมชนต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีรายได้ เกิดการจ้างงานในพื้นที่ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งกลุ่มอาชีพของชุมชนต่างๆ ที่พบในเทศบาลเมืองสตูล ได้แก่ ชุมชนสันตยาราม-กลุ่มอาชีพจัดทำดอกไม้จันทน์และพวงหรีด ชุมชนบ้านหัวทาง-กลุ่มอาชีพเลี้ยงปูน้ำจืด ทำผ้ามัดย้อม ทำอาหารพื้นบ้านและประมง ชุมชนเทศบาล 4-กลุ่มอาชีพทำขนมพื้นบ้าน ชุมชนป่านชูว์ลิก-กลุ่มอาชีพทำน้ำมันมะพร้าวสกัดเย็น ทำตะกร้าสานพลาสติก และทำอาหารพื้นบ้าน ชุมชนท่านายเนาว์-กลุ่มอาชีพผลิตภัณฑ์ดอกไม้แห้งของกลุ่มผู้สูงอายุ และ ชุมชนทุ่งเฉลิมสุข-กลุ่มอาชีพทำขนมป่นสับ

ขณะที่สัดส่วนการนับถือศาสนาของประชากรในเมืองสตูลนั้น พบว่าโดยส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม คิดเป็น 62.84% รองลงมานับถือศาสนาพุทธ 34.56% และศาสนาคริสต์ 2.6% ตามลำดับ ซึ่งสัดส่วนการนับถือศาสนาของประชากรในพื้นที่ได้สอดคล้องกับจำนวนสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนา โดยมีจำนวนสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอิสลามมากถึง 5 แห่ง ขณะที่วัดมี



จำนวน 2 แห่ง และโบสถ์มีจำนวน 1 แห่งเท่านั้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึง ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของเมืองสตูลที่มีขนบธรรมเนียมและวิถีชีวิตแบบมุสลิมเป็น ส่วนใหญ่ สะท้อนการดำรงชีวิตและวิถีคิดที่ถูกล่อหลอมผ่านศาสนาและวัฒนธรรมที่มีรากฐานใน แบบอิสลามเป็นหลัก

- **การศึกษา** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนศูนย์การเรียนรู้ จำนวนสถานศึกษาในสังกัดท้องถิ่นและสังกัดส่วนกลาง รวมถึงทบวงมหาวิทยาลัยและอาชีวศึกษา โดยเมืองที่ต้นนั้นจะต้องมีการจัดบริการด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนในเมืองที่เพียงพอ ทัวถึง และมี ประสิทธิภาพ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการที่มี คุณภาพ อีกทั้งเมืองที่มีการจัดบริการด้านการศึกษาที่ดี มีจำนวนมาก และมีคุณภาพ ก็ย่อมสะท้อนถึง การที่เมืองนั้นมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพด้วยเช่นกัน ดังเช่น Rondinelli (1990) ได้มองว่าเมือง จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หลักในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ต่างๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดบริการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริม และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเมือง ช่วยเพิ่มศักยภาพในการผลิต รวมถึงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี ให้กับผู้คนในเมืองนั้นด้วย ซึ่งข้อมูลสามารถแสดงผลของการพัฒนาเมืองสตูลได้ดังนี้

ตารางที่ 6.11 สถานศึกษาสังกัดหน่วยงานต่างๆ ในเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง		
	ช่วงก่อนปี 40	ช่วงปี 40-50	ช่วงปี 51-60
จำนวนศูนย์การเรียนรู้		2 แห่ง	3 แห่ง (เพิ่มขึ้น 33.33%)
- ห้องสมุดประชาชน	N/A	1 แห่ง	1 แห่ง
- ห้องสมุดเคลื่อนที่		1 แห่ง	1 แห่ง
- ศูนย์การเรียนรู้		-	1 แห่ง
สถานศึกษาสังกัดท้องถิ่น	5 แห่ง	6 แห่ง	6 แห่ง (เท่าเดิม)
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	-	1 แห่ง	1 แห่ง
- โรงเรียนสังกัดเทศบาล	5 แห่ง	5 แห่ง	5 แห่ง
สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง			10 แห่ง
- โรงเรียนระดับอนุบาล - ประถม	N/A	N/A	5 แห่ง
- โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา			1 แห่ง
- โรงเรียนสอนศาสนา			4 แห่ง
สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา			1 แห่ง
- อาชีวศึกษา/วิทยาลัย	1 แห่ง	1 แห่ง	1 แห่ง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลสตูล, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการจัดบริการด้านการศึกษาของเมืองสตูล พบว่าจำนวนศูนย์การ เรียนรู้ในเมืองสตูลมีจำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ซึ่งพบว่าในช่วงปี 2540-2550 เมืองสงขลามีจำนวนศูนย์ การเรียนรู้จำนวน 2 แห่งเท่านั้น ต่อมาในช่วงปี 2551-2560 มีจำนวนศูนย์การเรียนรู้เพิ่มขึ้นเป็น 3 แห่ง ขณะที่สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลนั้น ประกอบด้วยศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโรงเรียนสังกัด เทศบาล โดยในช่วงก่อนปี 2540 เมืองสตูลยังไม่มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีเพียงโรงเรียนสังกัดเทศบาล จำนวน 5 แห่ง ต่อมาในช่วงปี 2540-2550 เมืองสตูลมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นมา 1 แห่ง

ส่วนโรงเรียนสังกัดเทศบาลนั้นยังคงมีจำนวน 5 แห่งเท่าเดิม จนกระทั่งในช่วงปี 2551-2560 เมืองสตูลยังคงมีจำนวนสถานศึกษาเท่าเดิม (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง, โรงเรียนสังกัดเทศบาล 5 แห่ง)

นอกจากนี้ในเมืองสตูลยังมีสถานศึกษาสังกัดส่วนกลางอยู่ประมาณ 10 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนระดับชั้นอนุบาล-ประถมศึกษาจำนวน 5 แห่ง โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจำนวน 1 แห่ง และ โรงเรียนสอนศาสนาจำนวน 4 แห่ง ขณะเดียวกันก็ยังมีสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาประเภท อาชีวศึกษา/วิทยาลัยจำนวน 1 แห่ง

จากข้อมูลข้างต้นนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาสำคัญของเมืองสตูลคือ เรื่องคุณภาพการศึกษา เนื่องจากยังมีสถานศึกษาจำนวนน้อย โดยส่วนใหญ่จะเป็นสถานศึกษาในระดับชั้นอนุบาล ระดับชั้น ประถม และโรงเรียนสอนศาสนา ซึ่งยังมีคุณภาพด้านการศึกษาต่ำ ถือเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ ประชากรย้ายออกนอกพื้นที่ เพื่อไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นหรือมีคุณภาพของสถานศึกษามากกว่า ในเมืองสตูล เช่น คนสตูลส่วนใหญ่จะนิยมส่งลูกหลานไปเรียนต่อในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยใน จังหวัดสงขลา ดังนั้นแล้วรัฐจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาของเมืองสตูลให้มี คุณภาพมากยิ่งขึ้น

- **การบริการด้านสาธารณสุข** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวน สถานพยาบาลและสาธารณสุข จำนวนโรงพยาบาล ความสามารถในการรองรับผู้ป่วยต่อวัน จำนวน เตียงผู้ป่วย จำนวนร้านขายยา และจำนวนคลินิกทุกประเภท โดยเมืองที่ดั้นนั้นจะต้องมีการจัดบริการ ด้านการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในเมืองที่เพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเมืองที่มีการ จัดบริการด้านการสาธารณสุขที่ดี มีจำนวนเพียงพอ และมีคุณภาพนั้นก็ย่อมสะท้อนถึงการที่เมืองนั้น มีทรัพยากรมนุษย์ที่มีสุขภาพร่างกายและคุณภาพชีวิตที่ดี ดังเช่น Rondinelli (1990) ได้มองว่า เมือง จำเป็นที่จะต้องมึบทบาทหน้าที่หลักในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ต่างๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากว่าการจัดบริการดังกล่าวจะช่วย ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเมือง ช่วยเพิ่มศักยภาพในการผลิต รวมถึงยังเป็นการส่งเสริม คุณภาพชีวิตที่ดีให้กับผู้คนในเมืองนั้นด้วย ซึ่งสามารถแสดงผลของการพัฒนาเมืองสตูลได้ดังนี้

ตารางที่ 6.12 สถานพยาบาลการแพทย์และการสาธารณสุขในเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง			
	จำนวน	ผู้ป่วยนอกเฉลี่ยวันละ	ผู้ป่วยในเฉลี่ยวันละ	จำนวนเตียงผู้ป่วย
จำนวนสถานพยาบาลและสาธารณสุข	4 แห่ง			
- ศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดเทศบาล	2 แห่ง			
- โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข*	1 แห่ง	N/A	N/A	366 เตียง
- ศูนย์สุขภาพชุมชน	1 แห่ง			
สัดส่วนอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.)	271 คน *	1 : 87 (หรือ อสม. 1 คนต่อประชาชน 87 คน)		
จำนวนคลินิกทุกประเภท	17 แห่ง *			
จำนวนร้านขายยา	18 แห่ง *			

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในเมืองสตูล พบว่า ในเมืองสตูลมีจำนวนสถานพยาบาลและสาธารณสุขน้อยมาก โดยมีเพียง 4 แห่ง ประกอบด้วย ศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดเทศบาล 2 แห่ง, โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 1 แห่ง (มี 366 เตียง) มี

สมาชิกอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ประมาณ 271 คน (หรืออสม. 1 คนต่อประชาชน 87 คน) นอกจากนี้ในเมืองสงขลายังมีคลินิกประเภทต่างๆ 17 แห่ง และมีร้านขายยา 18 แห่ง

ข้อมูลข้างต้นนี้สามารถสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งนอกจากปัญหาด้านการศึกษาแล้วนั้น เมืองสตูลยังเผชิญปัญหาด้านคุณภาพการแพทย์และสาธารณสุขอีกด้วย ซึ่งพบว่า จำนวนสถานพยาบาลการแพทย์และสาธารณสุขในเมืองสตูลมีจำนวนน้อย และยังไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควร ปัญหาดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขของประชาชนในเมืองสตูลที่น้อยลง

- **การรักษาความสงบและการบรรเทาสาธารณภัย** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนคดีอุกฉกรรจ์ อัตราอปปร. โดยเมืองที่ดীনจะต้องมีการจัดบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัยในเมืองอย่างเพียงพอ ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ ดังเช่น Rondinelli (1990) มองว่าเมืองมีหน้าที่ในการจัดบริการทั้งทางตรงและทางอ้อมในการเอื้อให้เกิดกิจกรรมของเมือง โดยหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยก็ถือเป็นหน้าที่หนึ่งของเมืองที่จะต้องจัดทำในการบริการให้กับเมือง เพื่อให้เกิดความสะดวกรสบายและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในเมืองควรจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งข้อมูลสามารถแสดงให้เห็นของการพัฒนาเมืองสตูลได้ดังนี้

ตารางที่ 6.13 การรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัยในเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ช่วงปี 2540-2550	ช่วงปี 2551-2559
จำนวนสถานีตำรวจในเขตเมือง	1 แห่ง	1 แห่ง
อัตราสมาชิกอปปร. ในเขตเมือง	80 คน*	125 คน* (เพิ่มขึ้น36%)
จำนวนคดีอุกฉกรรจ์	7 คดี*	10 คดี* (เพิ่มขึ้น30%)

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการจัดบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัยในเมืองสตูล พบว่าเมืองสตูลได้มีการจัดตั้งสมาชิกอปปร. เพื่อจัดระเบียบชุมชนและป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน โดยในช่วงปี 2540-2550 เมืองสตูลมีสมาชิกอปปร.จำนวน 80 คน ต่อมาในช่วงปี 2551-2559 สมาชิกอปปร.มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 125 คน หรืออาจกล่าวได้ว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเมืองสตูลได้มีการเพิ่มอัตราสมาชิกอปปร. คิดเป็น 36%

ขณะที่การก่ออาชญากรรมประเภทคดีอุกฉกรรจ์ในช่วงเวลา 20 ปีมานี้มีจำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น โดยในช่วงปี 2540-2550 เมืองสตูลมีคดีอุกฉกรรจ์ประมาณ 7 คดี ต่อมาในช่วงปี 2551-2559 เมืองสตูลมีคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้นเป็น 10 คดี หรือกล่าวได้ว่า เมืองสตูลมีอัตราการเกิดคดีอุกฉกรรจ์เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น คิดเป็น 30%

**3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ** จะพิจารณาจาก 1)ฐานเศรษฐกิจของเมือง 2)สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

- **ฐานเศรษฐกิจของเมือง** โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดผลของการพัฒนาเมือง ได้แก่ จำนวนหน่วยเศรษฐกิจในพื้นที่ (เช่น จำนวนสถานประกอบการร้านค้า จำนวนธนาคาร จำนวนโรงแรม

จำนวนตลาดชุมชน) ราคาประเมินที่ดิน รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร ซึ่งข้อมูลสามารถแสดงผลของการพัฒนาเมืองสตูลได้ดังนี้

ตารางที่ 6.14 ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจของเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ช่วงปี 2540-2550	ช่วงปี 2551-2559
จำนวนสถานประกอบการร้านค้า	95 แห่ง*	137 แห่ง* (เพิ่มขึ้น42.33%)
จำนวนโรงแรม	4 แห่ง*	4 แห่ง* (เท่าเดิม)
จำนวนธนาคาร	9 แห่ง*	7 แห่ง* (ลดลง22.22%)
จำนวนตลาดชุมชน	1 แห่ง*	1 แห่ง* (เท่าเดิม)
ราคาประเมินที่ดินเฉลี่ย - ถนนที่มีราคาประเมินที่ดินสูงสุด	19,500 บาท/ตร.วา* ถนนสตูลธานี	23,870 บาท/ตร.วา* (เพิ่มขึ้น18.30%) ถนนสตูลธานี
สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน		
- ประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม		39.87%
- ประเภทอุตสาหกรรม	N/A	2.00%
- ประเภทนันทนาการ		15.13%
- ประเภทสถานที่ราชการ		43.00%

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง  
ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

จากการพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดสตูล (GPP) ปี 2558 พบว่า จังหวัดสตูลมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากเดิมเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2557 โดยตลอดช่วงเวลา 20 ปีมานี้ สาขาที่มีมูลค่าการผลิตสูงสุดในระดับจังหวัดสตูลคือ สาขาการเกษตร สาขาการประมง และสาขาการค้าส่งค้าปลีก ตามลำดับ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นสถานะเศรษฐกิจในภาพรวมของจังหวัดที่มีฐานเศรษฐกิจหลักส่วนใหญ่อยู่ในภาคการเกษตร และอาจสะท้อนต่อไปอีกว่า ประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดสตูลประกอบอาชีพอยู่ในภาคการเกษตร

จากนั้นผู้วิจัยได้พิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจของเทศบาลเมืองสตูล พบว่าในเขตเทศบาลเมืองสตูลมีฐานเศรษฐกิจหลักของเมืองอยู่ในภาคธุรกิจการค้าและบริการ ขณะที่ภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล เมื่อศึกษาเปรียบเทียบหน่วยเศรษฐกิจของเมืองสตูลระหว่างช่วงปี 2540-2550 กับช่วงปี 2551-2560 พบว่าหน่วยเศรษฐกิจมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น สถานประกอบการกิจการร้านค้ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้น42.33% ธุรกิจโรงแรมและตลาดชุมชนนั้นมีการขยายตัวเท่าเดิม ส่วนธนาคารมีการขยายตัวลดลง22.22%

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบราคาประเมินที่ดินของเมืองสตูลระหว่างช่วงปี 2540-2550 กับช่วงปี 2551-2560 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินเพิ่มขึ้นประมาณ 18.30% ซึ่งมีถนนสตูลธานี เป็นถนนที่มีราคาประเมินที่ดินสูงสุดมาโดยตลอด สำหรับกิจกรรมที่เกิดขึ้นตลอดถนนสตูลธานีส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมประเภทธุรกิจการค้าและบริการเป็นหลัก นอกจากนี้ยังมีสถานที่ราชการที่สำคัญหลายแห่งตั้งอยู่บนถนนสตูลธานี เช่น ศาลากลางจังหวัด โรงพยาบาลสตูล สถานีตำรวจภูธร พิพิธภัณฑสถานจังหวัดสตูล มัสยิดกลางจังหวัดสตูล โรงเรียนพินานพิทยาสรรค์ เป็นต้น อีกทั้งถนนสตูลธานี (หรือหลวงหมายเลข 406) ยังเป็นถนนสายหลักที่จะนำเข้าสู่เมืองสตูล และยังสามารถเชื่อมต่อ

ระหว่างเมืองสตูลกับทางหลวงหมายเลข 416 ที่จะไปจังหวัดตรังและสงขลา จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ถนนสตูลธานีมีราคาประเมินที่ดินสูงที่สุดมาโดยตลอด

4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม จะพิจารณาจาก 1).การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวชี้วัดส่วนพื้นที่สีเขียว, คุณภาพน้ำ, คุณภาพอากาศ และ2).การบริหารจัดการด้านศิลปวัฒนธรรม ประกอบด้วยตัวชี้วัดจำนวนพิพิธภัณฑ์, กิจกรรมเทศกาล/ประเพณีที่สำคัญของเมือง

โดยเมืองที่ตื้นนั้นควรมีการจัดพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมนันทนาการและการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนในเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ทางสังคมหรือเป็นพื้นที่ที่ก่อให้เกิดกิจกรรมทางสังคม เพื่อให้ประชาชนในเมืองได้เข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการ อันจะก่อให้เกิดความผ่อนคลายทางอารมณ์จิตใจและสังคม ขณะเดียวกันเมืองที่ดีจะต้องมีการส่งเสริมสนับสนุนทางด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นการแปลงศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นของเมืองให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ และยังสามารถดึงดูดรายได้มาสู่เมือง ส่งผลให้เมืองเกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่

ตารางที่6.15 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรมของเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	
	ช่วงปี 2540-2550	ช่วงปี 2551-2559
สัดส่วนพื้นที่สีเขียว	N/A	2 แห่ง (931.25 ไร่)
คุณภาพน้ำ-คุณภาพอากาศ - มลพิษทางอากาศ (ฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 10ไมครอน ควรมีค่ามาตรฐานไม่ควรเกิน 120 ไมครอน) - มลพิษทางน้ำ	N/A	คุณภาพดี (ประมาณ 26.5 ไมครอน) *  คลองตายาย - คุณภาพดีพอใช้
ชายหาด/ทะเล	-	
จำนวนพิพิธภัณฑ์	2 แห่ง	2 แห่ง
เทศกาล/ประเพณีที่สำคัญ	- เทศกาลโรติของดีเมืองสตูล - งานจำปาตะของดีเมืองสตูล - ตลาดนัดสี่เลนทุกคืนวันจันทร์ - มหกรรมอาหารจานเด็ดของดีเมืองสตูล	- งานแข่งว้าวประเพณีจังหวัดสตูล - ถนนคนเดินและตลาดนัดคืนวันเสาร์ - เทศกาลกินเจ

หมายเหตุ : \* หมายถึงจำนวนโดยการประมาณค่าเฉลี่ย(average) หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลเมืองสตูล, 2559

- การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองสตูล พบว่าเมืองสตูลมีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวในเมืองทั้งสิ้น 2 แห่ง (หรือประมาณ 931.25 ไร่) ซึ่งในเขตเทศบาลเมืองสตูลนั้นมีภูเขาตั้งอยู่ในพื้นที่จำนวน 2 ลูกคือ เขาโต๊ะหยงกง และเขาโต๊ะพญาวัง (หรือเขตกุทยานพญาวัง) มีลักษณะเป็นภูเขาหินปูน มีคลองตายาย (หรือคลองม้าบัง) เลียบผ่านสวนสาธารณะ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ทางโบราณคดีที่สำคัญของเมืองสตูลอีกด้วย ทางเทศบาลเมืองสตูลจึงได้ตัดถนนรอบภูเขาเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นสวนสาธารณะและเป็นพื้นที่ปอดของเมืองสตูล

ขณะที่แหล่งน้ำที่สำคัญของเมืองสตูลนั้นคือ คลองตายาย (หรือคลองม้าบัง) ซึ่งมีต้นกำเนิดของแหล่งน้ำบริเวณเทือกเขาบรรทัดระว่างอำเภอควนกาหลงและอำเภอควนโดน โดยคลองตายายนั้น

จะไหลผ่านตำบลพิมานในเขตเทศบาลเมืองสตูล ตำบลควนขัน ตำบลคลองขุด และไหลออกสู่ทะเล บริเวณอ่าวท่ามะลิ ซึ่งข้อมูลคุณภาพแหล่งน้ำได้ชี้ให้เห็นว่า คลองตายายมีคุณภาพน้ำอยู่ในระดับคุณภาพดีพอใช้ ผู้วิจัยได้เดินสำรวจดูพบว่าบริเวณดังกล่าวมีชุมชนตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก มีการบุกรุกพื้นที่คลองและลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำคลอง นอกจากนี้บริเวณคลองตายายยังพบสถานประกอบการและสถานที่ราชการอีกหลายแห่ง เช่น โรงเรียน ร้านค้าร้านอาหาร มัสยิด รีสอร์ท รวมถึงสวนสาธารณะ

อย่างไรก็ตามหน่วยงานภาครัฐได้เล็งเห็นถึงข้อจำกัดของเมืองสตูลที่มีเส้นทางเข้า-ออกเมืองเพียงเส้นทางเดียว อีกทั้งยังไม่มีแหล่งท่องเที่ยวภายในเมืองมากนัก จึงได้เล็งเห็นโอกาสในการพัฒนาแหล่งน้ำคลองตายายให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศในเขตเทศบาล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของชุมชน จึงนำมาสู่โครงการขุดลอกคลองตายายและโครงการพัฒนาถนนเลียบบคลองตายายขึ้นมา แต่โครงการดังกล่าวกลับถูกคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่

ขณะที่มลพิษทางอากาศของเมืองสตูลโดยวัดจากค่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน พบว่า เมืองสตูลมีค่าฝุ่นละอองที่ประมาณ 26.5 ไมครอน ซึ่งถือว่ายังมีคุณภาพอากาศที่อยู่ในเกณฑ์ดี หรือมีค่าฝุ่นละอองในเมืองไม่เกินค่ามาตรฐานที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม เมืองสตูลมีปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบเรื่องหมอกควันจากเกาะสุมาตรา ในช่วงประมาณกลางปี (มิ.ย.-ก.ย.) บริเวณภาคใต้ตอนล่างจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดพาเอาหมอกควันจากเกาะสุมาตราเข้ามาปกคลุมพื้นที่ ทำให้ช่วงเวลาดังกล่าวในภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย ได้แก่ สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส มีปริมาณฝุ่นละอองที่อาจเกินค่ามาตรฐานและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

- **การจัดการด้านศิลปวัฒนธรรม** ผู้วิจัยได้เดินสำรวจเมืองสตูล พบว่าในเมืองสตูลมีย่านอาคารเก่าตั้งอยู่บนที่ดินราชพัสดุ บริเวณถนนบุรีวานิช มีความยาวประมาณ 600 เมตร มีอาคารเก่าจำนวนราว 26 หลังที่มีลักษณะสถาปัตยกรรมแบบยุโรปผสม เนื่องจากในอดีตนั้นเมืองสตูลได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมแบบแขก แบบจีน และแบบไทย จึงปรากฏให้เห็นตามอาคารบ้านเรือนที่สะท้อนความเป็นเมืองพหุวัฒนธรรมได้เป็นอย่างดี ทางหน่วยงานเทศบาลเมืองสตูลมีความพยายามผลักดันการพัฒนาย่านเมืองเก่า

ข้อมูลข้างต้นได้ชี้ให้เห็นการบริหารจัดการด้านศิลปวัฒนธรรม พบว่าเมืองสตูลมีตลาดชุมชนจำนวน 2 แห่ง ซึ่งเป็นตลาดที่ทางเทศบาลเมืองสตูลให้การส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้มีอาชีพ กระตุ้นเศรษฐกิจ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น อีกทั้งยังพบพิพิธภัณฑ์ในเมืองสตูลจำนวน 2 แห่ง คือ พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ (ควหาสน์ภูเดิน) และมัสยิดกลางเมืองสตูล (มัสยิดมาบัง) ซึ่งพิพิธภัณฑ์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐในการบูรณะซ่อมแซม และเปิดให้บริการเข้าชมแก่ประชาชน ซึ่งขณะนี้ยังไม่พบพิพิธภัณฑ์หรือสถานที่จัดแสดงแกลอรีและงานศิลปวัฒนธรรมที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ดังนั้นแล้วการดำเนินการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นในเมืองสตูล จึงเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นหลัก

สำหรับประเพณีที่สำคัญของเมืองสตูลที่ผู้คนนิยมปฏิบัติและสืบทอดกันมา ได้แก่ ประเพณีชักพระ ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีลอยกระทง วันตรุษจีน วันฮิลฟิตรี เป็นต้น นอกจากนี้เมืองสตูลยังมีการจัดกิจกรรม/นิทรรศการที่สำคัญของเมืองด้วย เช่น เทศกาลโรตีสองตีเมืองสตูล งานแข่งว่าวประเพณีประจำปี ถนนคนเดินและตลาดนัดคืนวันเสาร์ ตลาดนัดสี่เลนทุกคืนวันจันทร์ รวมถึงเทศกาลอาหารจานเด็ด เป็นต้น

## 6.5 สรุปภาพรวมการพัฒนาเมืองสตูล

การพัฒนาเมืองสตูลได้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองสตูลมาตั้งแต่อดีต ไม่ได้มีความต่อเนื่องและชัดเจนของนโยบายการพัฒนาเมืองสตูล การพัฒนาเมืองสตูลจึงเป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไปเท่านั้น ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงส่งผลให้เมืองสตูลไม่ได้เติบโตเทียบเท่าเมืองสงขลา อีกทั้งยังส่งผลให้ระดับของการพัฒนาเมืองในบางด้านนั้นยังคงไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

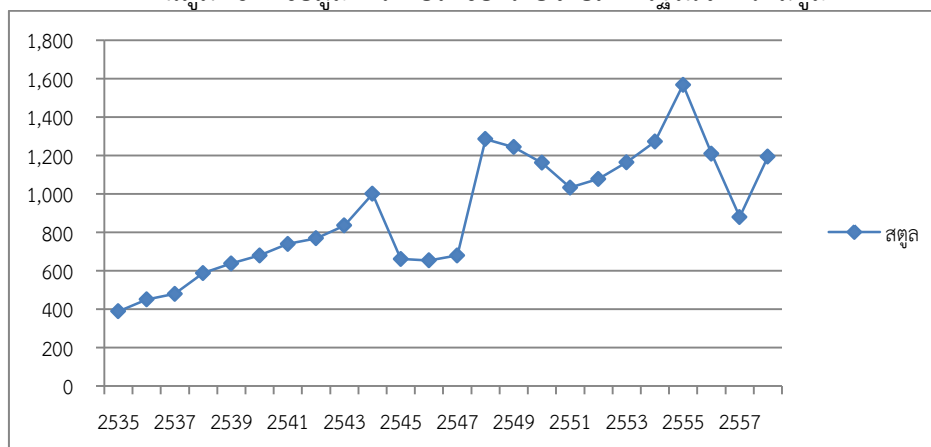
สำหรับการพัฒนาเมืองสตูลนั้น เป็นเมืองที่มีระดับการพัฒนาเมืองค่อนข้างน้อย มีการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลายด้าน แต่บริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่ยังมีศักยภาพน้อยกว่าเมืองสงขลา ซึ่งผลสำเร็จของการพัฒนาเมืองสตูลนั้นมีหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีบทบาทหลักในการพัฒนา ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น แต่การพัฒนาเมืองสตูลยังคงขาดบทบาทของภาคประชาชนและภาคธุรกิจที่เข้มแข็ง ดังนี้

**1). หน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค** พบว่ามีบทบาทนำหรือมีบทบาทหลักในการพัฒนาเมืองสงขลาโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ เส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับพื้นที่รอบนอก (กรมทางหลวงมีบทบาทหลัก), การก่อสร้างท่าเรือขนส่ง (กรมเจ้าท่ามีบทบาทหลัก), เชื้อเพลิงคลื่นและเขื่อนป้องกันตลิ่ง (โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมีบทบาทหลัก), ไฟฟ้า (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีบทบาทหลัก) และประปา (การประปาส่วนภูมิภาคมีบทบาทหลัก)

ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองสตูลของรัฐส่วนกลางตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างมาก โดยในเชิงกายภาพของเมืองสตูลนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมือง เมืองเริ่มปรากฏการเติบโตมากขึ้น เกิดการขยายตัวของเมืองในแนวราบออกไปสู่พื้นที่ข้างเคียง ขณะที่ในเชิงการบริหารจัดการนั้น นโยบายการพัฒนาเมืองสตูลของรัฐที่พยายามเปิดเมืองและสร้างเมืองให้เป็นเมืองท่าในอนาคตได้ก่อให้เกิดหน่วยงานราชการกระจายตัวอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการใช้งบประมาณของภาครัฐในสัดส่วนที่มากขึ้นเช่นกัน ซึ่งจากการพิจารณาข้อมูลการเติบโตของรายจ่ายภาครัฐในจังหวัดสตูลตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบัน พบว่ารายจ่ายภาครัฐในจังหวัดสตูลมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงราวปี 2548 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีแผนยุทธศาสตร์ที่จะพัฒนาระบบโลจิสติกส์ สนับสนุนให้เมืองสตูลเป็นศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของภูมิภาค โดยมีท่าเรือปากบาราเป็นช่องทางการค้าและท่าเรือแห่งใหม่ระดับภูมิภาค จึงนำมาสู่การทุ่มงบประมาณในการสร้างเมืองสตูลในสัดส่วนที่มากขึ้น แต่นโยบายดังกล่าวก็ยังคงไม่มีความชัดเจนมากนัก แต่ในอีกด้านหนึ่งนโยบายของรัฐบาลก็ย่อมดึงดูดให้เกิดการจ้างงานภาครัฐ ดึงดูดให้ประชากรย้ายเข้ามาสู่เมืองสตูลมาก

ขึ้น และอาจส่งผลให้สัดส่วนการบริโภคของเมืองเพิ่มขึ้น เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจการค้าและบริการในเมืองสตูลที่มากขึ้นเช่นกัน ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 6.7 ข้อมูลการเติบโตของรายจ่ายภาครัฐในจังหวัดสตูล



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2). **หน่วยงานส่วนท้องถิ่น** มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในเมือง เช่น การจัดการขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการก่อสร้างปรับปรุงทำนน้ำสาธารณะที่อยู่ในเขตเทศบาล เป็นต้น ขณะที่ในด้านสังคมนั้นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นก็ได้เข้ามามีบทบาทหลักในหลายประการ เช่น การจัดระเบียบชุมชน การจัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชน การจัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

สำหรับการจัดบริการด้านการศึกษา นั้น หน่วยงานท้องถิ่นได้มีบทบาทหลักในการจัดบริการด้านการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นสังกัดเทศบาล ซึ่งผลจากการพัฒนาเมืองสตูลโดยหน่วยงานท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลเมืองสตูลปรากฏนโยบาย/โครงการพัฒนาเมืองด้านการศึกษามากขึ้น รวมไปถึงงบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ของเทศบาลเมืองสตูลเป็นรายจ่ายด้านการศึกษา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลเมืองสตูลได้ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมือง มากกว่าการพัฒนาด้านกายภาพและเศรษฐกิจ

3). **ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ** พบว่าการพัฒนาเมืองสตูลนั้นยังไม่ปรากฏบทบาทของภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ แต่การพัฒนาเมืองในระดับจังหวัดสตูลนั้นปรากฏกลุ่มเคลื่อนไหวเพียง 2 กลุ่มคือ สมัชชาคนสตูล และสมัชชารักจิงคนสตูล ซึ่งทั้งสองกลุ่มได้ทำงานขับเคลื่อนด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ชายฝั่งระดับจังหวัด รวมไปถึงติดตามโครงการพัฒนาของรัฐและแผนพัฒนาในระดับจังหวัด ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดของภาคส่วนต่างๆ ที่เข้าไปมีบทบาทพัฒนาเมืองสตูลได้ดังนี้ (รายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาคผนวก ก ตารางที่ 15)

ตารางที่ 6.16 เปรียบเทียบบทบาทในการพัฒนาเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	บทบาทในการพัฒนาเมือง
1. การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ	
- พื้นที่ถนนในเทศบาล	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 65,895,500 บาท > N/A



มิติการพัฒนาเมือง	บทบาทในการพัฒนาเมือง
- พื้นที่ทางเท้าในเทศบาล	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ N/A
- ทำเรือขนส่ง/ท่าเรือท่องเที่ยว	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ 929,929,000 บาท > 1,000,000 บาท
- ถนนและเส้นทางเชื่อมต่อกับพื้นที่รอบนอก	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ 987,153,000 บาท > N/A
- การจัดบริการไฟฟ้า	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ N/A
- การจัดบริการน้ำประปา	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ N/A
- การจัดการขยะ	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 29,624,400 บาท > N/A
- การบำบัดน้ำเสีย	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 1,600,000 บาท > N/A
<b>2. การพัฒนาเมืองด้านสังคม</b>	
- การจัดตั้งชุมชน / การจัดระเบียบชุมชน	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 24,450,000 บาท > N/A
- การจัดการศึกษา	งบ N/A
- ก่อนวัยเรียน	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง
- ประถมศึกษา	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง
- มัธยมศึกษาตอนต้น	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง
- มัธยมศึกษาตอนปลาย	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น
- อุดมศึกษา/มหาวิทยาลัย	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น
- การจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ N/A > 431,000 บาท
- การจัดศูนย์การเรียนรู้ชุมชน / แหล่งเรียนรู้ชุมชน	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 54,000,000 บาท > N/A
- การรักษาความสงบเรียบร้อยและบรรเทาสาธารณภัย	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ N/A
<b>3. การพัฒนาเมืองด้านเศรษฐกิจ</b>	
- การวางผังเมือง และกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน	หน่วยงานส่วนกลาง มีบทบาท > หน่วยงานท้องถิ่น งบ 173,100,000 บาท > N/A
- การพัฒนาหน่วยเศรษฐกิจในพื้นที่	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 20,230,000 บาท > N/A
<b>4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม</b>	
- การจัดสถานที่นันทนาการและพักผ่อนหย่อนใจ	หน่วยงานท้องถิ่น ร่วมมือกับ หน่วยงานส่วนกลาง งบ 1,335,000 บาท ร่วมกัน 47,469,000 บาท
- การจัดสรรพื้นที่สีเขียว	หน่วยงานท้องถิ่น มีบทบาท > หน่วยงานส่วนกลาง งบ 75,857,000 บาท > 30,000,000 บาท
- การจัดกิจกรรม/นิทรรศการ/เทศกาลต่างๆ	หน่วยงานท้องถิ่น > ภาคประชาสังคมและภาครัฐกิจ งบ 2,500,000 บาท > N/A
- การจัดงานประเพณีต่างๆ	หน่วยงานท้องถิ่น > ภาคประชาสังคมและภาครัฐกิจ งบ 2,040,000 บาท > N/A

## บทที่ 7

### บทสรุปการพัฒนาเมืองและข้อเสนอแนะ

จากการสำรวจการพัฒนาเมืองสตูลและเมืองสงขลาในบทที่ 5-6 ไปแล้วนั้นได้ฉายให้เห็นภาพบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมืองสตูลและเมืองสงขลา จากนั้นผู้วิจัยได้เชื่อมโยงมาสู่บทที่ 7 เพื่อตอบคำถามสำคัญที่ว่า บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ได้ส่งผลให้เมืองทั้งสองเติบโตและพัฒนาไปอย่างไร

- 7.1 เปรียบเทียบการพัฒนาเมือง กรณีเมืองสงขลาและเมืองสตูล
- 7.2 เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม
- 7.3 ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### 7.1 เปรียบเทียบการพัฒนาเมือง กรณีเมืองสงขลาและเมืองสตูล

การพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลตั้งแต่ปี 2540-2560 ได้ส่งผลให้เมืองทั้งสองมีระดับของการพัฒนาที่แตกต่างกัน นโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่ในมุมมองที่จะพัฒนาเมืองสงขลาดีกว่าเมืองสตูล เนื่องจากรัฐต้องการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคและเป็นเมืองศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ รวมไปถึงการสร้างเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง จึงทำให้มีนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ลงมาสู่พื้นที่สงขลาอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ขณะที่เมืองสตูลนั้นกลับพบว่า รัฐไม่ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองที่มีความต่อเนื่องมากนัก นโยบายการพัฒนาเมืองสตูลจึงไม่มีความโดดเด่นและชัดเจนเท่าเมืองสงขลา การพัฒนาเมืองสตูลจึงเป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไป ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงส่งผลให้เมืองสตูลไม่ได้เติบโตเทียบเท่าเมืองสงขลา อีกทั้งยังส่งผลให้ระดับการพัฒนาเมืองของสตูลด้อยกว่าเมืองสงขลาอีกด้วย

สำหรับบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลนั้น ได้มีองค์กรหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมือง ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนท้องถิ่น สำหรับกรณีของเมืองสงขลาได้มีองค์กรภาคประชาชนและภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองอย่างกว้างขวาง ผลที่ตามมาได้ทำให้เมืองสงขลา มีระดับของการพัฒนาเมืองที่ก้าวหน้ากว่าเมืองสตูลในทุกด้าน ดังนี้

**1. กายภาพของเมือง** พบว่าเมืองสงขลา มีทิศทางการพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพที่ก้าวหน้ากว่าเมืองสตูล เมืองสงขลา มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งที่ดีกว่าเมืองสตูล สามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่ข้างเคียงได้หลายเส้นทาง ขณะที่เมืองสตูลนั้นมีลักษณะทางกายภาพของเมืองเป็นเมืองปิด มีเส้นทางเข้าสู่ตัวเมืองเพียงเส้นทางเดียว ปัจจุบันนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามเปิดเส้นทางการคมนาคมเชื่อมโยงเมืองสตูลกับพื้นที่ข้างเคียงเพื่อสร้างโอกาสของเมืองให้มากยิ่งขึ้น

สำหรับโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมในเมืองนั้น พบว่าเมืองสงขลา มีสัดส่วนพื้นที่ถนนที่มากกว่าเมืองสตูล จากข้อมูลการขยายตัวของพื้นที่เมืองในเชิงกายภาพในช่วงปี 2540-2560 ได้แสดงให้เห็นว่า เมืองสงขลา มีการขยายตัวของพื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 37.5% (หรือมีสัดส่วนถนนมากกว่าเมืองสตูล 2.02 เท่า) มีความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 9.05% (หรือมีความหนาแน่นของบ้านเรือน

มากกว่าเมืองสตูล 2.86 เท่า) นอกจากนี้ทิศทางการขยายตัวของเมืองสงขลาเชิงกายภาพได้ขยายตัวออกไปในแนวราบประมาณ 44 ตารางกิโลเมตรครอบคลุมพื้นที่เทศบาลเมืองเขารูปช้างทั้งหมด อีกทั้งยังครอบคลุมเทศบาลตำบลเกาะแก้วและเทศบาลตำบลพะวงประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่ ขณะที่เมืองสตูลมีการขยายตัวออกไปในแนวราบประมาณ 16 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของเทศบาลตำบลคลองขุด จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เมืองสงขลา มีการขยายตัวเชิงกายภาพมากกว่าเมืองสตูลประมาณ 2.75 เท่า

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองสงขลาในเชิงกายภาพและการคมนาคมของเมืองมีการขยายตัวมากกว่าเมืองสตูล เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาที่ผ่านมานั้นรัฐบาลกลางได้มุ่งเน้นและผลักดันให้เมืองสงขลาเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ทำให้มีนโยบายและโครงการพัฒนาต่างๆ ลงมาสู่พื้นที่จำนวนมาก ดังเช่น โครงการพัฒนาเมืองหลัก-เมืองรองในภูมิภาค ซึ่งในยุคหนึ่งนั้นสงขลาได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาค รัฐจึงเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบคมนาคมของเมืองสงขลาอย่างเข้มข้น ผลที่ตามมาได้ทำให้เมืองสงขลาเกิดการขยายตัวทางกายภาพ และเกิดการขยายตัวของระบบคมนาคมในพื้นที่มากกว่าเมืองสตูล

ดังนั้นการผลักดันนโยบายจากรัฐส่วนกลางจึงมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ทำให้เมืองสงขลาเกิดการขยายตัวของเมืองในเชิงกายภาพและการคมนาคมที่ก้าวหน้ากว่าเมืองสตูล อีกทั้งผลของการพัฒนาเชิงกายภาพยังดึงดูดให้เกิดการเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ และส่งผลให้เมืองสงขลา มีความเป็นเมืองที่สูงกว่าเมืองสตูลด้วย

**2. ลักษณะทางประชากร** ผลจากการพัฒนาเมืองในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้เมืองสงขลา มีจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่มากกว่าเมืองสตูล เมื่อพิจารณาข้อมูลโครงสร้างประชากรของเมืองสงขลาและเมืองสตูลย้อนหลัง พบว่าจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครสงขลา มีแนวโน้มลดลง อีกทั้งอัตราการย้ายเข้า-ย้ายออกของประชากรในเมืองสงขลา ก็มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ความหนาแน่นและขนาดประชากรของเมืองโดยรอบสงขลา ได้แก่ เทศบาลเมืองเขารูปช้าง เทศบาลตำบลเกาะแก้ว และเทศบาลตำบลพะวง กลับมีแนวโน้มการเติบโตของเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลการเติบโตของเมืองสงขลาที่ส่งผลให้พื้นที่ในอาณาบริเวณโดยรอบเกิดการเติบโตตามไปด้วย ขณะที่เมืองสตูลนั้นก็มีการเติบโตของเมืองมากขึ้นเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างทางประชากรของเมืองสตูล พบว่ามีขนาดและความหนาแน่นเพิ่มขึ้น ขณะที่พื้นที่โดยรอบของเมืองสตูล ได้แก่ เทศบาลตำบลคลองขุด และเทศบาลตำบลฉลุง ก็มีแนวโน้มการเติบโตขึ้นเล็กน้อย แสดงให้เห็นว่า อิทธิพลการเติบโตของเมืองสตูลที่ส่งผลไปสู่พื้นที่โดยรอบเมื่อเทียบกับเมืองสงขลาแล้ว ยังคงมีอิทธิพลต่อการเติบโตของเมืองโดยรอบที่น้อยกว่าเมืองสงขลา

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อโครงสร้างประชากรของเมืองสงขลาและเมืองสตูล พบว่ากรณีเมืองสงขลาเป็นปัจจัยในด้านพื้นที่ตั้งของเมืองที่มีจำกัด มีพื้นที่ติดทะเล และที่ดินส่วนใหญ่ภายในเมืองมีราคาประเมินที่ดินสูงชัน จึงทำให้เมืองสงขลาเกิดการขยายตัวแนวราบออกไปยังพื้นที่รอบนอกเขตเทศบาล อีกทั้งในพื้นที่ของเทศบาลข้างเคียงมีแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญ มีสถาบันการศึกษาขนาดใหญ่ตั้งอยู่หลายแห่ง จึงเป็นปัจจัยดึงดูดประชากรและส่งผลให้เกิดการเติบโตของเมืองสงขลาออกสู่พื้นที่โดยรอบอย่างรวดเร็ว ขณะที่กรณีเมืองสตูลนั้น พบว่ามีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เมืองสตูลมีฐานเศรษฐกิจที่ไม่หลากหลาย มีการจ้างงานในพื้นที่ต่ำ รวมถึงโครงสร้างพื้นฐาน

ในเมืองสตูลยังไม่ค่อยมีความสะดวกสบายเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรออกนอกพื้นที่

**3. สาธารณูปโภค** พบว่าเมืองสงขลามีการจัดบริการด้านสาธารณูปโภคก้าวหน้ากว่าเมืองสตูล ทั้งในด้านการจัดบริการไฟฟ้า ประปา การจัดการขยะ และการจัดการน้ำเสีย

สำหรับปริมาณการใช้ไฟฟ้าและปริมาณการใช้น้ำประปาของทั้งสองเมืองนั้น มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเมืองสงขลามีปริมาณการใช้ไฟฟ้ามากกว่าเมืองสตูล 2.66 เท่า และมีปริมาณการใช้น้ำประปามากกว่าเมืองสตูล 1.87 เท่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นปริมาณการอุปโภคบริโภค การผลิตและกิจกรรมของเมืองสงขลาที่มีมากกว่าเมืองสตูล

ขณะที่การจัดการขยะและการจัดการน้ำเสียนั้น พบว่าสถานการณ์ขยะและน้ำเสียในเมืองทั้งสองแห่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเมืองสงขลามีปริมาณขยะต่อวัน และปริมาณน้ำเสียต่อวันสูงกว่าเมืองสตูลถึง 4 เท่า ซึ่งปริมาณขยะและปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในเมืองสงขลาได้สะท้อนให้เห็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเมือง ยิ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมืองสงขลามีนาก็ย่อมนำมาสู่ปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเมืองสงขลาที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น มีย่านธุรกิจการค้าที่หนาแน่น ก็ย่อมนำมาสู่ปริมาณขยะและปริมาณน้ำเสียที่มากขึ้นเช่นกัน และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อมในเมืองด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเมืองสงขลาจะมีปริมาณขยะและน้ำเสียที่มีปริมาณมาก แต่หน่วยงานท้องถิ่นเมืองสงขลาสามารถจัดการขยะและน้ำเสียภายในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และทั่วถึงทุกพื้นที่ ขณะที่เมืองสตูลนั้นมีปริมาณขยะและน้ำเสียน้อยกว่าเมืองสงขลา แต่ระบบการจัดการขยะและน้ำเสียของเมืองสตูลยังมีประสิทธิภาพด้อยกว่าเมืองสงขลา

**4. โครงสร้างชุมชน** พบว่าเมืองสงขลามีจำนวนชุมชนที่จัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลมากกว่าเมืองสตูล แสดงให้เห็นความพยายามจัดระเบียบชุมชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

ขณะที่สัดส่วนการนับถือศาสนาของทั้งสองเมืองนั้น พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในเมืองสงขลา นับถือศาสนาพุทธ มีสถานประกอบพิธีกรรมทางศาสนาพุทธในเมืองสงขลาจำนวนมาก จึงสะท้อนให้เห็นวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของเมืองสงขลาในแบบชาวพุทธ ขณะที่เมืองสตูลนั้นประชาชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม มีสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนาอิสลามจำนวนมาก จึงสะท้อนให้เห็นวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของเมืองสตูลในแบบมุสลิม

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตในประเด็นจำนวนชาวไทยเชื้อสายจีน พบว่าในเมืองสงขลามีชาวไทยเชื้อสายจีนมากกว่าในเมืองสตูล มีสมาคม/กลุ่มองค์กรของชาวไทยเชื้อสายจีนในเมืองสงขลาที่มีจำนวนมากถึง 5 สมาคม อีกทั้งสมาคม/กลุ่มองค์กรดังกล่าวยังเข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนภาคธุรกิจและภาคประชาชนของเมืองสงขลา ตลอดจนเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้นำท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งการตั้งข้อสังเกตดังกล่าวอาจสะท้อนให้เห็นว่า คนไทยเชื้อสายจีนมีบทบาทในการพัฒนาเมืองสงขลาด้วยเช่นกัน ดังปรากฏในงานศึกษาของ ภิญญพันธ์ พจนะลาวัฒน์ (2550) เรื่อง *คนไทยเชื้อสายจีนกับบทบาทในการผลิตพื้นที่เมืองในไทยทศวรรษ 2490* และงานศึกษาของ อังคณา แสงสว่าง (2550) เรื่อง *บทบาททางเศรษฐกิจของชาวจีนในจังหวัดฉะเชิงเทราระหว่าง พ.ศ. 2398-2475* ได้กล่าวถึงการเข้ามามีบทบาทของคนจีนในพื้นที่เมือง โดยเฉพาะบทบาททางด้านเศรษฐกิจของเมือง ซึ่งการเข้ามามีบทบาทของคนจีนได้นำมาสู่การขยายตัวของชุมชนเมือง เกิดย่านเศรษฐกิจของเมือง เช่น

การเกิดย่านไนท์ทาวน์และย่านเศรษฐกิจ ผลที่ตามมาทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าของเมืองที่มากขึ้น

**5. การศึกษา** พบว่าเมืองสงขลามีการจัดบริการด้านการศึกษามากและมีคุณภาพมากกว่าเมืองสตูล มีทั้งสถานศึกษาภายใต้การดูแลของท้องถิ่นและสถานศึกษาภายใต้การดูแลของส่วนกลาง รวมไปถึงทบวงมหาวิทยาลัยและอาชีวศึกษา ขณะที่เมืองสตูลนั้นมีปัญหาสำคัญเรื่องคุณภาพการศึกษา เนื่องจากมีสถานศึกษาจำนวนน้อย โดยส่วนใหญ่จะเป็นสถานศึกษาในระดับชั้นอนุบาล ระดับชั้นประถม และโรงเรียนสอนศาสนา จึงทำให้คุณภาพด้านการศึกษาของเมืองสตูลต่ำกว่าเมืองสงขลา อีกทั้งปัญหาดังกล่าวยังเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประชากรในเมืองสตูลย้ายออกนอกพื้นที่เพื่อไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น จากคำบอกกล่าวของคนสตูล ส่วนใหญ่จะนิยมส่งลูกหลานไปเรียนต่อในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยในจังหวัดสงขลา เพราะมองว่าในเมืองสงขลามีสถาบันการศึกษาที่มีความหลากหลายและมีคุณภาพมากกว่าในเมืองสตูล

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้เมืองสงขลามีสถานศึกษาที่หลากหลายและมีคุณภาพนั้น เนื่องจากในยุคหนึ่งรัฐต้องการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษาของภูมิภาค จึงนำมาสู่การจัดตั้งสถานศึกษาจำนวนมากในพื้นที่ โดยพบสถานศึกษาสังกัดท้องถิ่นมากถึง 10 แห่ง สังกัดส่วนกลางมากถึง 16 แห่ง อีกทั้งยังมีมหาวิทยาลัยอีก 4 แห่ง ผลที่ตามมาทำให้เมืองสงขลามีประชากรแฝงที่เป็นนักศึกษามากถึง 60,000 คน ซึ่งถือเป็นต้นทุนของเมืองสงขลา เป็นประชากรแฝงที่คุณภาพทำให้เมืองศึกษาคึกและเกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ขณะที่นโยบายของท้องถิ่นเมืองสงขลาและเมืองสตูลในด้านการศึกษานั้น พบว่าทั้งสองเมืองต่างก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษา ซึ่งงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครสงขลากว่า 45.6% เป็นรายจ่ายเพื่อการจัดการบริการด้านการศึกษา ขณะที่เทศบาลเมืองสตูลได้พยายามที่จะให้ความสำคัญกับการศึกษาเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมืองสตูลกว่า 49.4% เป็นรายจ่ายเพื่อการจัดการบริการด้านการศึกษา

อย่างไรก็ตาม เมืองสงขลามืองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์การเรียนรู้อย่างกว้างขวาง เช่น ห้องสมุดชุมชน ห้องสมุดเคลื่อนที่ พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น และอุทยานการเรียนรู้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดแข็งอย่างหนึ่งของการพัฒนาเมืองด้านการศึกษาของเมืองสงขลาในการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ขณะที่เมืองสตูลนั้นยังขาดกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในเมือง

**6. การสาธารณสุข** พบว่าเมืองสงขลามีการจัดบริการด้านการสาธารณสุขที่ดีกว่าเมืองสตูล เมื่อพิจารณาจากจำนวนสถานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีจำนวนมากทั้งที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานท้องถิ่นและสังกัดหน่วยงานอื่นๆ อีกทั้งสถานบริการทางการแพทย์ของเมืองสงขลายังสามารถรองรับผู้ป่วยได้มากกว่าเมืองสตูลเช่นกัน ขณะที่เมืองสตูลนั้นพบว่า มีสถานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขจำนวนน้อย ซึ่งปัญหาหนึ่งที่ผู้วิจัยพบคือ การจัดการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของเมืองสตูลนั้น ยังมีข้อจำกัดและมีจำนวนไม่มากพอเมื่อเทียบกับการจัดการบริการด้านสาธารณสุขของเมืองสงขลา อีกทั้งเมืองสตูลยังเผชิญกับปัญหาเรื่องสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ที่ยังเข้าไม่ถึงบริการด้านการแพทย์และการสาธารณสุข รวมถึงปัญหาจำนวนผู้สูงอายุที่มีมากขึ้นด้วย

**7. การรักษาความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัย** พบว่า ในช่วงเวลา 20 ปีมานี้ ทั้งเมืองสงขลาและเมืองสตูลมีอัตราการก่ออาชญากรรมประเภทคดีอุกฉกรรจ์ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยเมืองสงขลาที่มีอัตราการก่ออาชญากรรมประเภทคดีอุกฉกรรจ์มากกว่าเมืองสตูลถึง 3 เท่า

อย่างไรก็ตาม ปัญหาอาชญากรรมในเมืองสงขลาที่มากขึ้นได้ส่งผลให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดชุดรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับชุมชนขึ้นมา โดยการเจรจาขอความร่วมมือและอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาร่วมดูแลและจัดระเบียบชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดแข็งของท้องถิ่นในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน ขณะที่เมืองสตูลนั้นก็มีการจัดชุดรักษาความสงบเรียบร้อยเช่นเดียวกัน แต่ยังคงมีสัดส่วนที่น้อยกว่าเมืองสงขลา สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“เมืองสงขลาที่มีคดีอาชญากรรมมากกว่าเมืองสตูล ถ้าคุณมาเมืองสงขลาเมื่อ 2-3 ปีก่อนนี้ พอดตกเย็นแถวโรงสีแดง แถวย่านถนนนครนอกไม่มีใครกล้าเดินแล้ว เพราะมีอาชญากรรมเยอะมาก มีเหตุโล่งโล่งไฟกันตลอด ในทะเลสาบสงขลาในอาทิตย์หนึ่งต้องมีอย่างน้อย 1 ศพลอยขึ้นมา แต่พอหลังจากที่กลุ่มต่างๆ มาร่วมมือกันพัฒนาเมือง ภาคประชาชน หน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานระดับจังหวัด ต่างก็มาร่วมมือกันสร้างเมือง หลังจากนั้นอาชญากรรมก็เริ่มลดลง จนเดี๋ยวนี้แถวย่านนครนอกไม่มีอาชญากรรมแล้ว เช่น ภายหลังสร้างโรงสีแดงเสร็จ ตอนท่มึงคนก็ยังเยอะอยู่ คนมาเดินเล่นมาถ่ายรูปกัน จะเห็นว่าเมืองสงขลาขับเคลื่อนโดยภาคประชาชน หน่วยงานท้องถิ่นร่วมมือกัน มันก็จะสามารถช่วยกันดูแลเมืองได้” (สัมภาษณ์ภาคประชาสังคม, 9 กุมภาพันธ์ 2560)

**8. การพัฒนาเศรษฐกิจ** พบว่าฐานเศรษฐกิจของเมืองสงขลาและเมืองสตูลนั้นอยู่ในภาคธุรกิจการค้าและบริการเป็นหลัก ซึ่งพิจารณาได้จากตัวชี้วัดระดับการพัฒนาเมืองในด้านเศรษฐกิจที่มีสัดส่วนสถานประกอบการประเภทธุรกิจและบริการจำนวนมาก อีกทั้งยังมีสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในประเภทพาณิชยกรรม ขณะที่ภาคการเกษตรของทั้งสองเมืองนั้นตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล จึงสะท้อนให้เห็นว่า เมืองสงขลาและเมืองสตูลพึ่งพาภาคธุรกิจการค้าและบริการ รวมไปถึงทั้งสองเมือง มีกำลังแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจการค้าและบริการ ซึ่งสอดคล้องกับที่ Wallace F. Smith (1975) มองว่าเมืองที่มีความเจริญนั้นจะมีสัดส่วนภาคการค้าและบริการสูง มีการประกอบอาชีพของประชากรที่อยู่ในเมืองโดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการค้าและการบริการเป็นหลัก ซึ่งไม่ใช่อาชีพที่เป็นเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังพบว่า เมืองสงขลาที่มีจำนวนสถานประกอบการร้านค้ามากกว่าเมืองสตูลถึง 3.95 เท่า ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็น เศรษฐกิจของเมืองสงขลาที่มีการผลิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าเมืองสตูล สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ประชากรส่วนใหญ่ในเทศบาลนครสงขลาอยู่ในภาคธุรกิจการค้าและบริการ รองลงมาก็เป็นข้าราชการ พนักงานเอกชน ส่วนอาชีพประมงนั้นก็มีส่วนใหญ่จะอยู่แถบถนนแก้วเสี้ยน แต่ก็ไม่ใช่อาชีพประมงจับปลาอย่างเดียว เขาก็ประกอบอาชีพค้าขายปลาขายอาหารทะเลด้วย ซึ่งก็ถือว่าอยู่ในภาคธุรกิจการค้า ส่วนภาคการเกษตรจะอยู่รอบนอกเขตเทศบาล ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยสงขลาก็มองว่า หัวใจหลักของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของเมืองคือ การเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน และส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน” (สัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสงขลา, 7 กุมภาพันธ์ 2560)

“ประชาชนในเทศบาลเมืองสตูลอยู่ในภาคธุรกิจการค้า และข้าราชการจากต่างถิ่นก็เยอะ ส่วนที่ประกอบอาชีพภาคการเกษตรก็จะอยู่นอกเขตเทศบาลออกไป ส่วนการส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจของเทศบาลเมืองสตูล ได้อาศัยการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว เช่น โครงการก่อสร้างตลาดท่าเรือ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในชุมชน และเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของเมืองด้วย” (สัมภาษณ์รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสตูล, 8 กุมภาพันธ์ 2560)

สำหรับราคาประเมินที่ดินของทั้งสองเมือง พบว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเมืองสงขลามีราคาประเมินที่ดินเฉลี่ยสูงกว่าเมืองสตูลมาโดยตลอด มีสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ของเมืองเป็นประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ สถานที่นันทนาการ และอุตสาหกรรมตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า พื้นที่ที่มีผู้คนมาอาศัยอยู่รวมกันอย่างหนาแน่นได้นำไปสู่การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ เกิดการจ้างงาน ดึงดูดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและผู้คนให้เข้ามาอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการจูงใจการใช้ทรัพยากรที่ดิน เมื่อเกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมาก กิจกรรมในพื้นที่ก็จะนำไปสู่ราคาประเมินที่ดินที่สูงขึ้น

**9. การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม** เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ที่ดี หรือมีค่าฝุ่นละอองในเมืองไม่เกินค่ามาตรฐานที่กำหนด เมื่อพิจารณามลพิษทางอากาศจากค่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน พบว่าเมืองสงขลามีค่าฝุ่นละอองที่ประมาณ 34 ไมครอน ขณะที่เมืองสตูลมีค่าฝุ่นละอองประมาณ 26.5 ไมครอน ซึ่งเมืองสงขลามีค่าฝุ่นละอองมากกว่าเมืองสตูล เนื่องจากในเขตเทศบาลนครสงขลามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสถานประกอบการจำนวนมาก

นอกจากนี้เมืองสตูลและเมืองสงขลา ยังได้เผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบเรื่องหมอกควันจากเกาะสุมาตรา ในช่วงประมาณกลางปี (มิ.ย.-ก.ย.) บริเวณภาคใต้ตอนล่างจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดพาเอาหมอกควันจากเกาะสุมาตราเข้ามาปกคลุมพื้นที่ ทำให้ช่วงเวลาดังกล่าวในภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย ได้แก่ สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส มีปริมาณฝุ่นละอองที่อาจเกินค่ามาตรฐานและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

ขณะที่คุณภาพแหล่งน้ำของเมืองทั้งสองแห่ง พบว่าเมืองสตูลมีคุณภาพของแหล่งน้ำโดยรวมที่อยู่ในเกณฑ์ดีกว่าเมืองสงขลา ซึ่งข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษได้ชี้ให้เห็นว่า เมืองสงขลามีแหล่งน้ำสำคัญ 3 แหล่ง คือ คลองสำโรง คลองขวาง และทะเลสาบสงขลา โดยคลองสำโรงและคลองขวางนั้นมีคุณภาพน้ำอยู่ในระดับที่เสื่อมโทรมมาก ขณะที่คุณภาพน้ำในทะเลสาบสงขลาอยู่ในระดับพอใช้ ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการปล่อยน้ำเสียจากบ้านเรือนลงสู่คลอง ขณะที่เมืองสตูลมีแหล่งน้ำสำคัญ 1 แหล่ง คือ คลองตายาย (หรือคลองมาบัง) ซึ่งมีต้นกำเนิดของแหล่งน้ำบริเวณเทือกเขาบรรทัด ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษได้ชี้ให้เห็นว่า คลองตายายมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์คุณภาพดีพอใช้ ซึ่งบริเวณริมคลองพบการตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชน มีบางชุมชนที่บุกรุกพื้นที่คลอง อีกทั้งบริเวณริมคลองตายายยังพบสถานประกอบการและสถานที่ราชการอีกหลายแห่ง เช่น โรงเรียน ร้านค้าร้านอาหาร มัสยิด รีสอร์ท และสวนสาธารณะ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เข้ามาดูแลและบริหารจัดการพื้นที่คลองสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการส่งเสริมและทำความเข้าใจกับชุมชนให้ช่วยกันดูแล ในอนาคตคาดการณ์ว่า คลองสาธารณะดังกล่าวก็จะมีคุณภาพแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรมลง

ขณะที่พื้นที่สีเขียวของเมือง พบว่าเมืองสตูลมีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวในเมืองมากกว่าเมืองสงขลา ถึง 2.07 เท่า (เมืองสตูลมีพื้นที่สีเขียว 931.25 ไร่, เมืองสงขลามีพื้นที่สีเขียว 450.02 ไร่ โดยประมาณ) โดยในเขตเทศบาลเมืองสตูลนั้นได้มีภูเขาที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลจำนวน 2 ลูก คือ เขาโต๊ะหยงกง และ เขาโต๊ะพญาวัง มีลักษณะเป็นภูเขาหินปูน มีคลองตายายเลียบบผ่านสวนสาธารณะ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ทางโบราณคดีที่สำคัญของเมืองสตูลอีกด้วย เทศบาลเมืองสตูลจึงได้ตัดถนนรอบภูเขาเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นสวนสาธารณะและเป็นพื้นที่ปอดของเมืองสตูล ถือได้ว่าเป็นข้อได้เปรียบของเมืองสตูลที่มีป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ขณะที่ในเขตเทศบาลนครสงขลานั้นมีสัดส่วนของพื้นที่สีเขียว น้อยกว่าเมืองสตูล มีภูเขาตั้งอยู่ในเขตเทศบาลจำนวน 2 ลูกคือ เขาน้อยและเขาตังกวน เทศบาลนครสงขลาจึงได้พัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นสวนสาธารณะของเมืองเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเมืองสงขลาจะมีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวของเมืองที่น้อยกว่าเมืองสตูล แต่เมืองสงขลากลับมีความได้เปรียบของทำเลที่ตั้งที่มีลักษณะพื้นที่เป็นแหลมตั้งอยู่ระหว่างทะเลอ่าวไทย กับทะเลสาบสงขลา ทำให้ในเขตเทศบาลนครสงขลามีชายหาดตลอดแนวชายฝั่งระยะทางยาว 5.27 กิโลเมตร เช่น หาดชลาทัศน์ หาดสมิหลา หาดแก้วแสง ซึ่งถือเป็นโอกาสของเมืองสงขลาเช่นเดียวกันที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและเป็นพื้นที่นันทนาการของเมือง

**10. การจัดการด้านศิลปวัฒนธรรม** พบว่าทั้งสองเมืองได้มีการจัดการด้านศิลปวัฒนธรรมของเมือง ในกรณีเมืองสงขลานั้นได้มีการจัดกิจกรรมที่สำคัญของเมือง เช่น โรงสีแดง พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ งานแข่งว่าวนานาชาติ งานเทศกาลอาหารสองทะเล ถนนคนเดินและตลาดนัดคืนวันศุกร์ ตลาดวัฒนธรรมย่านเมืองเก่า รวมไปถึงเทศกาลดนตรีและวัฒนธรรมบริเวณย่านเมืองเก่าและบริเวณชายหาดสมิหลา ซึ่งล้วนเกิดจากการร่วมมือกันของภาคส่วนต่างๆ อีกทั้งยังได้ร่วมกันผลักดันให้จัดตั้งวันสงขลาขึ้นมาเป็นครั้งแรกในวันที่ 10 มีนาคม 2560 และจะดำเนินการต่อไปเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดตั้งวันสงขลาขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความรักสามัคคีของคนสงขลา สร้างความสำนึกรักบ้านเกิด ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของเมืองสงขลา รวมถึงเป็นการสร้างพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองสงขลา ขณะที่เมืองสตูลก็ได้มีการจัดนิทรรศการที่สำคัญของเมืองเช่นเดียวกัน เช่น เทศกาลโรตีสองเตเมืองสตูล งานแข่งว่าวประเพณีประจำปี ถนนคนเดินและตลาดนัดคืนวันเสาร์ ตลาดนัดสี่เลนทุกคืนวันจันทร์ รวมถึงเทศกาลอาหารงานเด็ด เป็นต้น ซึ่งมีหน่วยงานระดับจังหวัดและหน่วยงานท้องถิ่นที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมในเมืองสตูล

ผลจากการพัฒนาเมืองด้านศิลปวัฒนธรรมได้ทำให้เมืองสงขลาได้มีการบริหารจัดการด้านศิลปวัฒนธรรมของเมืองที่ก้าวหน้ากว่าเมืองสตูล เนื่องจากเมืองสงขลามีองค์กรภาคประชาชนและภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการดูแลศิลปวัฒนธรรมของเมือง ส่งเสริมและอนุรักษ์ย่านเมืองเก่าสงขลา ซึ่งสะท้อนให้เห็นการแปลงมูลค่าทางศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นของเมืองให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจที่จะสามารถสร้างรายได้กลับมาสู่ท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปในภาพรวมได้ว่า เมืองสงขลาและเมืองสตูล มีผลของการพัฒนาเมืองในด้านการจัดบริการไฟฟ้าและประปาในเมืองที่เท่าเทียมกัน ประชาชนในเมืองทั้งสองสามารถเข้าถึงไฟฟ้าและประปาได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ แต่การพัฒนาเมืองที่ผ่านมาได้ทำให้เมืองสงขลา มีผลของการพัฒนาเมืองในหลายด้านที่ก้าวหน้ากว่าเมืองสตูล ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคม ด้านการเติบโตเชิงกายภาพของเมือง ด้านการจัดการน้ำเสียและการจัดการขยะ ด้าน



การศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการบรรเทาสาธารณภัย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการจัดการพื้นที่  
นันทนาการ และด้านการจัดการศิลปวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม เมืองสตูลกลับมีผลของการพัฒนาเมืองในบางด้านที่ก้าวหน้ากว่าเมืองสงขลา  
ได้แก่ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเมืองสตูลมีส่วนของการก่ออาชญากรรมน้อยมากเมื่อ  
เทียบกับเมืองสงขลา ขณะเดียวกันเมืองสตูลก็มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวใน  
เมืองที่มากกว่าเมืองสงขลา

ผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูล  
ตลอดจนการเติบโตของเมืองสงขลาและเมืองสตูลในช่วงปี2540-2560 ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่7.1 การเติบโตของเมืองสงขลาและเมืองสตูล ในช่วงปี 2540 – 2560

ผลของการพัฒนาเมือง	เมืองสงขลา	เมืองสตูล
<b>1. การพัฒนาเมืองด้านกายภาพ</b>		
1.1 การขยายตัวของพื้นที่ เมืองและลักษณะทาง กายภาพ	- พื้นที่เทศบาล 9.27 ตร.กม. - ลักษณะพื้นที่เป็นแหลมตั้งอยู่ระหว่างทะเล อ่าวไทยและทะเลสาบสงขลา - พื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 37.5% - ความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 9.05% - ในช่วง20ปีเมืองสงขลาเติบโตในแนวราบ ประมาณ44ตร.กม. โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ของเทศบาลเทศบาลเมืองเขารูปช้าง และยัง ครอบคลุมพื้นที่ 1 ใน 4 ของเทศบาลตำบล เกาะแก้ว และเทศบาลตำบลพะวง	- พื้นที่เทศบาล 6.8 ตร.กม. - ลักษณะพื้นที่เป็นเนินเขาสลับเป็นแนวยาว บางพื้นที่เป็นที่ราบและป่าชายเลน - พื้นที่ถนนเพิ่มขึ้น 30.22% - ความหนาแน่นของบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 18.98% - ในช่วง20ปีเมืองสตูลเติบโตในแนวราบ ประมาณ16ตร.กม. โดยครอบคลุมพื้นที่บางส่วน ของเทศบาลตำบลคลองขุด และคาดว่าใน อนาคตจะขยายไปถึงเทศบาลตำบลฉลุง
1.2 ลักษณะทางประชากร	- ปี40 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 80,980 คน - ปี59 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 69,325 คน - ความหนาแน่นของประชากรลดลง 16.81% - อัตราการย้ายเข้าลดลง 58.79% - อัตราการย้ายออกลดลง 45.51%	- ปี40 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 21,286 คน - ปี59 ประชากรตามทะเบียนบ้าน 23,861 คน - ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้น 6% - อัตราการย้ายเข้าคงที่ - อัตราการย้ายออกเพิ่มขึ้น 46.17%
1.3 สาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ	- ปริมาณการใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้น 49.73% - ปริมาณการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 40.57% - ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น 37.5% - ปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้น 32%	- ปริมาณการใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้น 37.5% - ปริมาณใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 34.26% - ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น 16.66% - ปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้น 27.79%
<b>2. การพัฒนาด้านสังคม</b>		
2.1 โครงสร้างชุมชน	- สัดส่วนการนับถือศาสนาพุทธ 64.03% ศาสนาอิสลาม32.84% ศาสนาคริสต์2.37% และศาสนาอื่นๆ 0.76% - สมาคมคนไทยเชื้อสายจีน 5 สมาคม - จำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น 44.12%	- สัดส่วนการนับถือศาสนาอิสลาม62.84% ศาสนาพุทธ34.56% และศาสนาคริสต์2.60% - สมาคมคนไทยเชื้อสายจีน 1 สมาคม - จำนวนชุมชนที่จัดตั้งในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น 55%
2.2 การศึกษา	- ศูนย์การเรียนรู้ 6 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดอปท. 10 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง 16 แห่ง - อาชีวศึกษา/วิทยาลัย 6 แห่ง - มหาวิทยาลัย 4 แห่ง	- ศูนย์การเรียนรู้ 3 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดอปท. 6 แห่ง - สถานศึกษาสังกัดส่วนกลาง 10 แห่ง - อาชีวศึกษา/วิทยาลัย 1 แห่ง - โรงเรียนสอนศาสนา 4 แห่ง
2.3 สาธารณสุข	- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล 7 แห่ง - โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 2 แห่ง สามารถ	- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล 2 แห่ง - โรงพยาบาลสังกัดส่วนกลาง 1 แห่ง สามารถ

ผลของการพัฒนาเมือง	เมืองสงขลา	เมืองสตูล
	<p>รองรับผู้ป่วยต่อวันประมาณ 1400-2,400 คน มีจำนวนเตียง 300-500 เตียง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงพยาบาลสังกัดค่ายทหาร 1 แห่ง สามารถรองรับผู้ป่วยต่อวันประมาณ 60 คน มีจำนวนเตียง 15 เตียง</li> <li>- คลินิกทุกประเภท 28 แห่ง</li> <li>- ร้านขายยา 15 แห่ง</li> </ul>	<p>รองรับผู้ป่วยต่อวันประมาณ 1,500 คน มีจำนวนเตียง 366 เตียง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คลินิกทุกประเภท 17 แห่ง</li> <li>- ร้านขายยาเพิ่มขึ้น 18 แห่ง</li> </ul>
2.4 การรักษาความสงบ และการบรรเทาสาธารณภัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานีตำรวจ 1 แห่ง</li> <li>- จำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น 23.33%</li> <li>- อัตราอพร.เพิ่มขึ้น 40.7%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานีตำรวจ 1 แห่ง</li> <li>- จำนวนคดีอุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้น 30%</li> <li>- อัตราอพร.เพิ่มขึ้น 36%</li> </ul>
<b>3. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ</b>		
3.1 ฐานเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับจังหวัด คือ สาขาอุตสาหกรรม เหมืองแร่ และการเกษตร</li> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น คือ ภาคการค้าและบริการ ส่วนภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล</li> <li>- รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น 51.11%</li> <li>- ราคาประเมินที่ดินเพิ่มขึ้น 21.83%</li> <li>ถนนเพชรศิรี มีราคาประเมินที่ดินสูงที่สุด</li> <li>- จำนวนร้านค้าเพิ่มขึ้น 54.23%</li> <li>- จำนวนโรงแรมเพิ่มขึ้น 11.76%</li> <li>- จำนวนธนาคารเพิ่มขึ้น 6.67%</li> <li>- จำนวนตลาดชุมชนเพิ่มขึ้น 3 แห่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับจังหวัด คือ สาขาการเกษตร การประมง และค้าส่งค้าปลีก</li> <li>- ฐานเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น คือ ภาคการค้าและบริการ ส่วนภาคการเกษตรนั้นอยู่นอกเขตเทศบาล</li> <li>- รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้น 47.93%</li> <li>- ราคาประเมินที่ดินเพิ่มขึ้น 18.30%</li> <li>ถนนสตูลธานี มีราคาประเมินที่ดินสูงที่สุด</li> <li>- จำนวนร้านค้าเพิ่มขึ้น 42.33%</li> <li>- จำนวนโรงแรมคงที่ (4 แห่ง)</li> <li>- จำนวนธนาคารลดลง 2 แห่ง (22.22%)</li> <li>- จำนวนตลาดชุมชนคงที่ (1 แห่ง)</li> </ul>
3.2 สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัดส่วนสถานที่ราชการเพิ่มขึ้น 1.3%</li> <li>- ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น 3.93%</li> <li>- สถานที่นันทนาการลดลง 5.13%</li> <li>- อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 2.2%</li> </ul>	<p style="text-align: center;">N/A</p> <p>(สถานศึกษา/สถานที่ราชการ 43.00% ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม 39.87% สถานที่นันทนาการ 15.13% อุตสาหกรรม 2.00%)</p>
<b>4. การจัดการสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม</b>		
4.1 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและนันทนาการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่สีเขียว 450.02 ไร่</li> <li>- พิพิธภัณฑ์เอกชนเพิ่มขึ้น 2 แห่ง</li> <li>- คุณภาพอากาศ ระดับดี 34 ไมครอน</li> <li>- คุณภาพน้ำ - คลองขวาง ระดับเสื่อมโทรม <ul style="list-style-type: none"> <li>- คลองสำโรง ระดับเสื่อมโทรม</li> <li>- ทะเลสาบสงขลา ระดับพอใช้</li> </ul> </li> <li>- จำนวนชายหาด 3 แห่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พื้นที่สีเขียว 931.25 ไร่</li> <li>- คุณภาพอากาศ ระดับดี 26.5 ไมครอน</li> <li>- คุณภาพน้ำ - คลองตายาย ระดับพอใช้</li> </ul>
<b>5. ทิศทางการพัฒนาเมืองด้านการเมืองการปกครอง</b>		
5.1 การบริหารจัดการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 92,919,364 บาท มีรายได้เพิ่มขึ้น 14%</li> <li>- รายจ่ายท้องถิ่นโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 504,232,500 บาท มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น 17%</li> <li>- หน่วยงานราชการในพื้นที่ <ul style="list-style-type: none"> <li>หน่วยงานภาครัฐในจังหวัด 570 หน่วยงาน</li> <li>หน่วยงานที่ตั้งในเทศบาล 74 หน่วยงาน</li> <li>- หน่วยงานส่วนกลาง 36 หน่วยงาน</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 20,753,404 บาท มีรายได้เพิ่มขึ้น 4.19%</li> <li>- รายจ่ายท้องถิ่นโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 177,887,500 บาท มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น 24.3%</li> <li>- หน่วยงานราชการในพื้นที่ <ul style="list-style-type: none"> <li>หน่วยงานภาครัฐในจังหวัด 212 หน่วยงาน</li> <li>หน่วยงานที่ตั้งในเทศบาล 52 หน่วยงาน</li> <li>- หน่วยงานส่วนกลาง 18 หน่วยงาน</li> </ul> </li> </ul>

ผลของการพัฒนาเมือง	เมืองสงขลา	เมืองสตูล
	- หน่วยงานส่วนภูมิภาค 31 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนท้องถิ่น 2 หน่วยงาน - องค์กรอิสระ 2 หน่วยงาน - รัฐวิสาหกิจ 3 หน่วยงาน	- หน่วยงานส่วนภูมิภาค 24 หน่วยงาน - หน่วยงานส่วนท้องถิ่น 1 หน่วยงาน - องค์กรอิสระ 2 หน่วยงาน - รัฐวิสาหกิจ 7 หน่วยงาน

## 7.2 เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม

### 7.2.1 นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐส่วนกลาง

การพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลในช่วงเวลากว่า 20 ปีมานี้พบว่า เมืองสงขลามีการเติบโตอย่างรวดเร็วมากกว่าเมืองสตูล ทั้งในเชิงกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐได้ดำเนินนโยบายการพัฒนาเมืองสงขลาที่ชัดเจนและต่อเนื่องมากกว่าเมืองสตูล เพื่อสร้างเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเมืองในภูมิภาคทั้งในด้านการบริหารราชการ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา รวมไปถึงการเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงในระดับภูมิภาค ดังปรากฏเด่นชัดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 ที่รัฐบาลได้มีนโยบายพัฒนาเมืองในภูมิภาค โดยมีสงขลาเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของนโยบายดังกล่าว ขณะที่เมืองสตูลนั้นกลับไม่ปรากฏนโยบายการพัฒนาเมืองที่มีความชัดเจนมากนัก ซึ่งผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองโดยรัฐส่วนกลางตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างมาก โดยในเชิงกายภาพของเมืองได้ทำให้เมืองสงขลาเกิดการเติบโตของพื้นที่เมืองออกไปในแนวราบอย่างรวดเร็วมากกว่าเมืองสตูล

การพัฒนาเมืองที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลได้ทุ่มงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาลเพื่อการพัฒนาเมืองสงขลา มากกว่าเมืองสตูล ซึ่งปรากฏให้เห็นผ่านตัวเลขงบประมาณช่วงก่อนปี 2540 จนถึงปัจจุบัน ที่รัฐได้ทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลา รวมทั้งสิ้นกว่า 1.6 หมื่นล้านบาท<sup>10</sup> ขณะที่เมืองสตูลนั้นรัฐได้เข้าไปดำเนินกิจกรรมนโยบายเพื่อการพัฒนาเมืองน้อยมาก การพัฒนาเมืองสตูลจึงเป็นเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไป และปล่อยให้เมืองเกิดการเติบโตไปเองโดยธรรมชาติ ผลที่ตามมาทำให้เมืองสตูลไม่ได้รับการพัฒนาและขาดศักยภาพในการพัฒนาอย่างเต็มที่ ซึ่งงบประมาณในช่วงก่อนปี 2540 จนถึงปัจจุบัน รัฐได้ทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาสตูลมีเพียง 3.5 พันล้านบาท<sup>11</sup> ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดสตูลและการก่อสร้างเส้นทางเพื่อเปิดเมืองสตูลให้เชื่อมต่อกับจังหวัดข้างเคียงมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา รัฐได้ทุ่มงบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลา มากกว่าสตูล หรือรัฐใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาสงขลา คิดเป็น 4.6 เท่าของการพัฒนาสตูล จึงทำให้เมืองสงขลา มีผลของการพัฒนาเมืองที่มากกว่าเมืองสตูล ซึ่งข้อมูลงบประมาณนโยบายพัฒนาเมืองของรัฐในพื้นที่สงขลาและสตูลที่ผ่านมาสามารถสรุปให้เห็นจำนวนโครงการและงบประมาณในการพัฒนาเมืองอย่างคร่าวๆ ได้ดังนี้

<sup>10</sup> จากการประมวลผลข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการพัฒนาเมืองสงขลาและพื้นที่ใกล้เคียง ตั้งแต่ช่วงปี 2540-2560

<sup>11</sup> จากการประมวลผลข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการพัฒนาเมืองสตูลและพื้นที่ใกล้เคียง ตั้งแต่ช่วงปี 2540-2560

ตารางที่ 7.2 เปรียบเทียบงบประมาณของรัฐในพื้นที่สงขลาและสตูล

ช่วงปี	สงขลา	สตูล
	งบประมาณ	งบประมาณ
ก่อนปี 2540	900 ล้านบาท	11.9 ล้านบาท
ช่วงปี 2540-2550	9.77 พันล้านบาท	1.09 พันล้านบาท
ช่วงปี 2550-2560	4.76 พันล้านบาท	2.29 พันล้านบาท
รวมทั้งสิ้น	1.6 หมื่นล้านบาท	3.5 พันล้านบาท

ที่มา: จากการประมวลผลข้อมูลงบประมาณพัฒนาพื้นที่สงขลา-สตูล ปี 2500-2560

หมายเหตุ: ตัวเลขโดยประมาณ

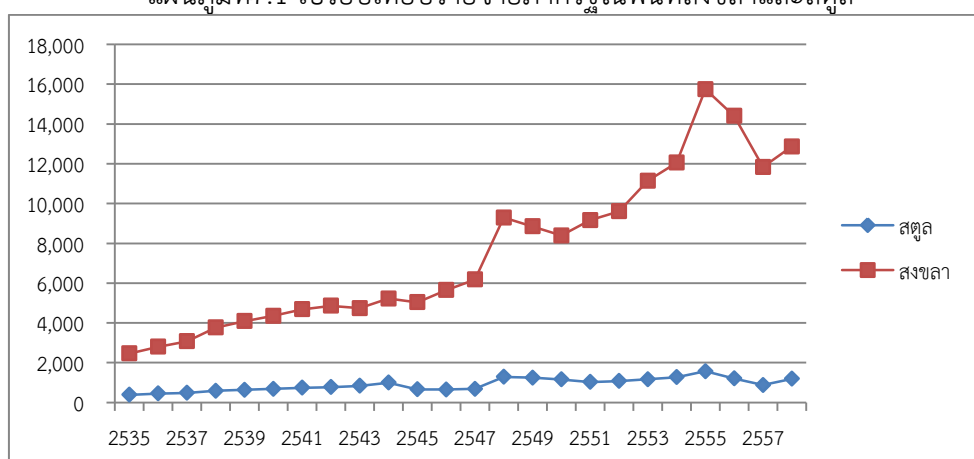
เมื่อพิจารณารายจ่ายภาครัฐในทั้งสองเมือง พบว่าเมืองสงขลามีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่เมืองสตูลนั้นมีรายจ่ายภาครัฐที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลได้กระตุ้นการใช้จ่ายภาครัฐในพื้นที่สงขลามากกว่าสตูล และการใช้จ่ายดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการเติบโตของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐในพื้นที่สงขลาอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 7.3 ภาพรวมรายจ่ายภาครัฐในพื้นที่สงขลาและสตูล

	ปี 2535	ปี 2540	ปี 2545	ปี 2550	ปี 2555	ปี 2560
สงขลา (ล้านบาท)	2,464	4,349	5,037	8,392	15,748	12,861
อัตราเพิ่ม (เท่า)		1.76	1.56	1.66	1.87	- 0.81
สตูล (ล้านบาท)	389	680	662	1,162	1,568	1,194
อัตราเพิ่ม (เท่า)		1.75	- 0.97	1.75	1.35	- 0.76
เปรียบเทียบ สงขลา>สตูล (เท่า)	6.33	6.39	7.61	7.22	10.04	10.77

ที่มา : จากการประมวลผลรายจ่ายภาครัฐของจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา

แผนภูมิที่ 7.1 เปรียบเทียบรายจ่ายภาครัฐในพื้นที่สงขลาและสตูล



ที่มา : จากการประมวลผลรายจ่ายภาครัฐของจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลาตั้งแต่ปี 2535-2558

การเติบโตของรายจ่ายภาครัฐมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการเติบโตของหน่วยงานราชการในพื้นที่ รัฐบาลต้องการสร้างเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางราชการของภูมิภาค จึงนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานราชการในพื้นที่สงขลาจำนวนมาก ผลที่ตามมาทำให้เมืองสงขลา มีหน่วยงานภาครัฐกระจายตัวอยู่ในพื้นที่อย่างกว้างขวางมากกว่าเมืองสตูล อีกทั้งหน่วยงานราชการเหล่านี้ยังเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ และส่งผลให้การพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลเกิดการเติบโตของเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน

ตารางที่ 7.4 เปรียบเทียบจำนวนหน่วยงานราชการในพื้นที่สงขลาและสตูล

หน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ	เมืองสงขลา	เมืองสตูล
จำนวนหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดในจังหวัด	570 หน่วยงาน	212 หน่วยงาน
จำนวนหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งในเขตเทศบาล	74 หน่วยงาน	52 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนกลาง	36 หน่วยงาน	18 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค	31 หน่วยงาน	24 หน่วยงาน
- หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น	2 หน่วยงาน	1 หน่วยงาน
- องค์การอิสระ	2 หน่วยงาน	2 หน่วยงาน
- รัฐวิสาหกิจ	9 หน่วยงาน	7 หน่วยงาน

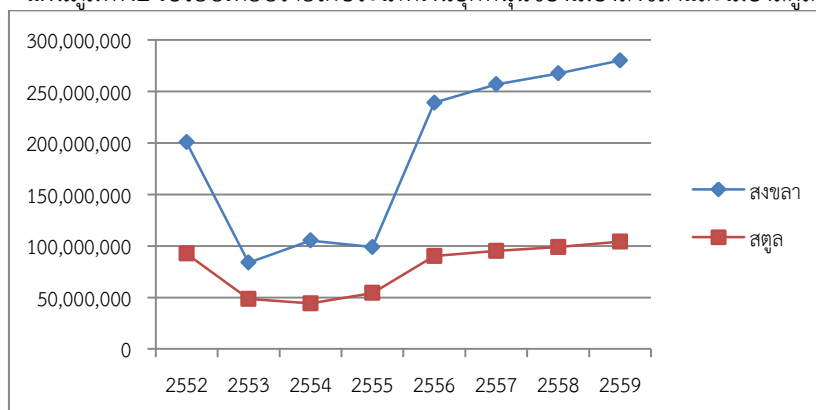
ที่มา : จากการประมวลผลข้อมูลหน่วยงานราชการในจังหวัดสงขลาและสตูล

## 7.2.2 นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลและบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม

การพัฒนาเมืองสงขลาและเมืองสตูลนั้น นอกจากนโยบายการพัฒนาเมืองหรือการพัฒนาเชิงพื้นที่ของรัฐส่วนกลางที่แตกต่างกันแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลให้เมืองสงขลาเติบโตและพัฒนามากกว่าเมืองสตูล ซึ่งในที่นี้คือ นโยบายการพัฒนาเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม

ในกรณีของเมืองสงขลา นั้น เทศบาลนครสงขลา มีขีดความสามารถทางการคลังที่มากกว่าเทศบาลเมืองสตูล ซึ่งหากพิจารณาตัวเลขงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป พบว่าเมืองสงขลาได้รับเงินอุดหนุนตั้งแต่ช่วงปี 2552-2560 เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 1.5 พันล้านบาท ขณะที่เมืองสตูลนั้นได้รับเงินอุดหนุนรวมทั้งสิ้นประมาณ 630 ล้านบาท หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลาได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าเมืองสตูลถึง 2.38 เท่า นั่นหมายความว่า เมืองสงขลา ย่อมมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในเมืองที่มากกว่าเมืองสตูลด้วยเช่นกัน

แผนภูมิที่ 7.2 เปรียบเทียบรายได้ประเภทเงินอุดหนุนของเมืองสงขลาและเมืองสตูล



ที่มา : ประมวลข้อมูลจากงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนของเทศบาลนครสงขลาและเทศบาลเมืองสตูล

นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลนครสงขลายังมีความชัดเจนและต่อเนื่อง กล่าวคือ การมุ่งเน้นการพัฒนาด้านการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมือง ซึ่งเทศบาลนครสงขลาได้มีการจัดสรรงบประมาณกว่าร้อยละ 45.36 เพื่อจัดบริการด้านการศึกษาในท้องถิ่น หรือคิดเป็น 3,926.25 บาทต่อหัวประชากร ขณะที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้น เทศบาลนครสงขลาได้มีการส่งเสริมอาชีพและส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยอาศัยการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมในย่านเมืองเก่าสงขลา โดยได้ดำเนินโครงการและนโยบายการพัฒนาเมืองร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมและสถาบันการศึกษาในเมืองสงขลา

ขณะเดียวกันเมืองสงขลาที่มีองค์กรภาคประชาสังคมที่เติบโตอย่างเข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเทศบาล จึงส่งผลให้เมืองสงขลาเกิดการพัฒนาเมืองที่ก้าวหน้ามากกว่าเมืองสตูล โดยองค์กรภาคประชาสังคมได้อาศัยความเป็นเมืองเก่าสงขลาในการดึงกลุ่ม/องค์กรต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองและกำหนดนโยบายภาคประชาชน เช่น โรงสีแดง ภาคิคนรักเมืองสงขลา สมาคม กิจกรรมลานดนตรีและวัฒนธรรม พิพิธภัณฑสถานนครใน รวมไปถึงการสร้าง street art นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายนักวิชาการและสถาบันการศึกษาในเมืองสงขลาให้การสนับสนุนและเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองของภาคประชาสังคมให้เป็นระบบมากขึ้นทั้งในเชิงองค์ความรู้และเชิงปฏิบัติการ ผลที่ตามมาได้ทำให้เมืองสงขลาเกิดกลไกและพลังของภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการพัฒนาเมือง จึงส่งผลให้เมืองสงขลาเติบโตอย่างมีทิศทางมากขึ้น

ดังนั้น นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลนครสงขลาและบทบาทของภาคประชาสังคมเมืองสงขลา ได้สะท้อนให้เห็นการใช้ฐานทรัพยากรของเมืองอย่างชาญฉลาด โดยการพัฒนาจากต้นทุนดั้งเดิมของเมืองในการดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดทิศทางของเมือง ส่งผลให้ทุกส่วนของเมืองสงขลาเติบโตและได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน เกิดการกระจายผลประโยชน์ของทรัพยากรอย่างเสมอภาค และตอบสนองต่อผู้คนที่หลากหลายในเมือง

ในกรณีของเมืองสตูลนั้น เทศบาลเมืองสตูลมีขีดความสามารถทางการคลังที่น้อยกว่าเมืองสงขลา มาโดยตลอด (ดังแผนภูมิที่ 7.3) หากพิจารณาตัวเลขงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป พบว่าเมืองสตูลได้รับเงินอุดหนุนตั้งแต่ช่วงปี 2552-2560 เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 630 ล้านบาท หรือกล่าวได้ว่า เมืองสงขลาได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเมืองสตูล 2.38 เท่า นั่นหมายความว่า เมืองสตูลจะมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในเมืองที่น้อยลงด้วย

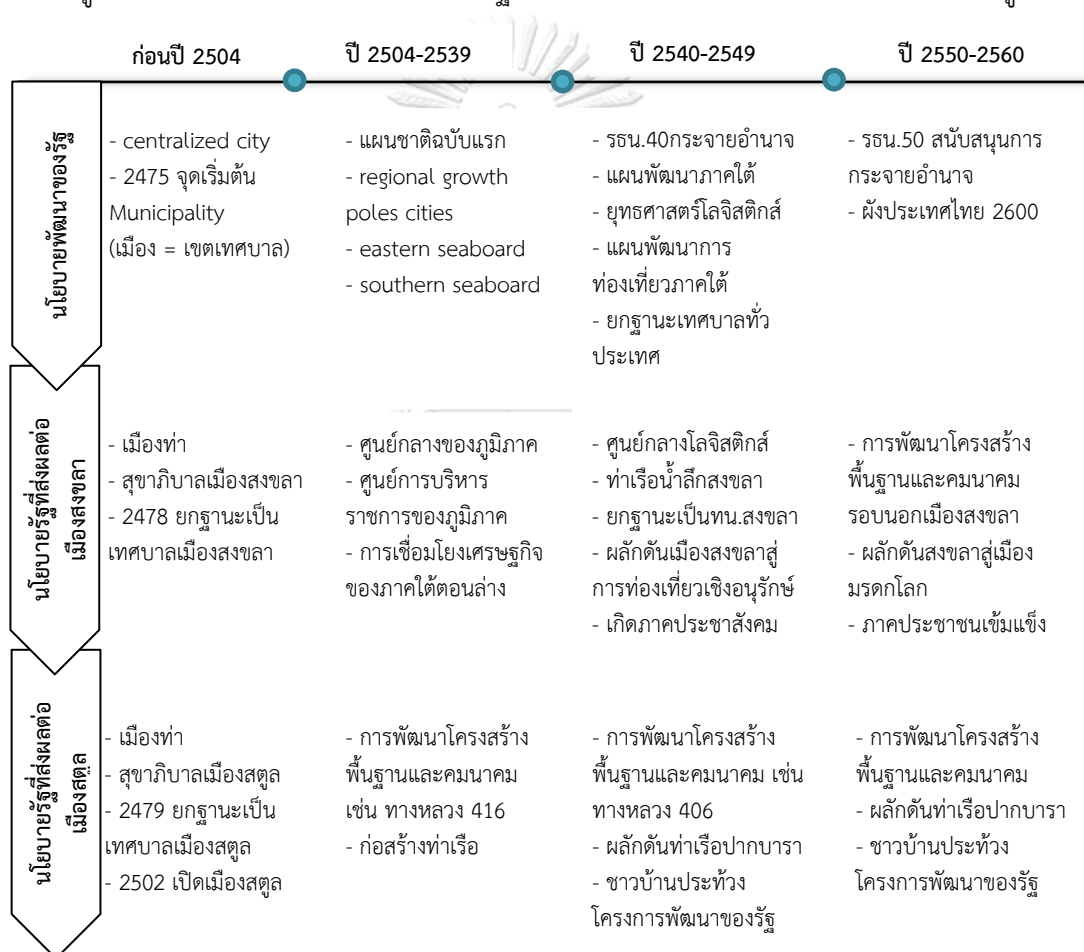
ขณะที่นโยบายการพัฒนาเมืองของเทศบาลเมืองสตูลนั้นได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเมืองมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเทศบาลเมืองสตูลได้มีการจัดสรรงบประมาณกว่าร้อยละ 49.40 หรือคิดเป็น 5,047 บาทต่อหัวประชากร ขณะที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้น เทศบาลเมืองสตูลได้มีการส่งเสริมอาชีพและส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนในรูปแบบของการจัดตั้งกลุ่มอาชีพในเขตเทศบาล การพัฒนาตลาดสดแห่งใหม่ และการพัฒนาทางเดินเลียบริมคลองน้ำบังให้เป็นตลาดน้ำ (walk way) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของเมืองสตูล

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่นเมืองสตูลนั้นยังขาดกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองร่วมกันกับหน่วยงานท้องถิ่น จึงทำให้การพัฒนาเมืองสตูลมีเพียงกลไกภาครัฐเท่านั้นที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เมืองสตูลมีโอกาสประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเมืองที่ค่อนข้างน้อย ดังนั้นหากเมืองสตูลจะพัฒนาเมืองให้ประสบผลสำเร็จ

และเกิดการพัฒนามากขึ้น จำเป็นจะต้องสร้างกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นโดยอิงกับต้นทุน/ฐานทรัพยากรดั้งเดิมของเมือง เป็นกลไกในการดึงภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในเมืองให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยหลักที่ส่งผลให้เมืองสงขลาและเมืองสตูลมีระดับของการพัฒนาเมืองที่แตกต่างกันอย่างมากคือ นโยบายการพัฒนาของรัฐส่วนกลาง ที่สนับสนุนและพัฒนาพื้นที่ทั้งสองแห่งอย่างแตกต่างกัน ขณะที่ปัจจัยนโยบายการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นและภาคประชาสังคมนั้น เป็นเพียงปัจจัยเสริมในการพัฒนาซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่านโยบายการพัฒนาของรัฐอย่างชัดเจน

รูปที่ 7.1 ภาพรวมนโยบายพัฒนาของรัฐส่วนกลางที่กระทบต่อเมืองสงขลาและเมืองสตูล



ตารางที่ 7.5 บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาเมืองสงขลา

เมืองสงขลา		
รัฐส่วนกลาง – ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น	ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สะพานติณสูลานนท์</li> <li>- เมืองหลักในภูมิภาค (แผนฯ จ.4-5)</li> <li>- ท่าเรือน้ำลึกสงขลา</li> <li>- กฎหมายผังเมืองรวมท่าเรือน้ำลึก</li> <li>- ถนนเลี่ยงเมืองสงขลา (สายสงขลา-ปัตตานี, สงขลา-หาดใหญ่, สงขลา-หัวเขาแดง-ระโนด)</li> <li>- วิทยาลัยประมงสงขลา</li> <li>- โครงการท่อแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย</li> <li>- แผนแม่บท IMT-GT</li> <li>- ถนนสายแยกน้ำกระจ่าย</li> <li>- ทางหลวงพิเศษสงขลา-หาดใหญ่-มาเลเซีย</li> <li>- เขื่อนกันคลื่น/เขื่อนป้องกันชายหาด</li> <li>- กำหนดพื้นที่เมืองเก่า</li> <li>- แผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา</li> <li>- ถนนทางหลวงสงขลา-หาดใหญ่</li> <li>- ถนนทางหลวงสงขลา-สิงหนคร</li> <li>- ท่าเรือท่องเที่ยว/ทำน้ำสาธารณะ</li> <li>- ติดตั้งระบบสายไฟฟ้าลงดิน</li> <li>- จัดบริการน้ำประปา-กระแสไฟฟ้า</li> <li>- โรงเรียนระดับอนุบาล</li> <li>- โรงเรียนระดับประถม</li> <li>- โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา</li> <li>- มหาวิทยาลัย</li> <li>- อาชีวศึกษา/วิทยาลัยเทคนิค</li> <li>- สถานีตำรวจ</li> <li>- แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ผังเมือง</li> <li>- สนามกีฬาากลางจังหวัดสงขลา</li> <li>- ห้องสมุดประชาชน</li> <li>- โรงพยาบาลประจำจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล</li> <li>- เส้นทางจักรยานและป้ายสัญลักษณ์</li> <li>- ไฟส่องทาง/ไฟสัญญาณจราจร</li> <li>- สายไฟฟ้าลงดินบริเวณย่านเมืองเก่า</li> <li>- ระบบกำจัดขยะ-ระบบบำบัดน้ำเสีย</li> <li>- คูระบายน้ำ</li> <li>- ท่าเรือในเขตเทศบาล</li> <li>- จัดระเบียบชุมชนในเขตเทศบาล</li> <li>- จัดระเบียบชายหาดสมิหลา</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้สงขลาอะควาเรียม</li> <li>- อุทยานการเรียนรู้นครสงขลา</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้สถานีรถไฟสงขลา</li> <li>- ห้องสมุดเคลื่อนที่/ห้องสมุดชุมชน</li> <li>- พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น Historic center</li> <li>- รถรางชมเมือง</li> <li>- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> <li>- โรงเรียนเทศบาลระดับประถมศึกษา</li> <li>- โรงเรียนเทศบาลระดับมัธยมศึกษา</li> <li>- ศูนย์สุขภาพชุมชน</li> <li>- คลินิกสุขภาพนอกเวลา</li> <li>- ศูนย์บริการสาธารณสุข</li> <li>- ศูนย์พัฒนาครอบครัว</li> <li>- ศูนย์คอมพิวเตอร์เพื่อประชาชน</li> <li>- อุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- เทศกิจอาสา</li> <li>- ศูนย์รักษาความปลอดภัยชายหาด</li> <li>- ศูนย์บริการนักท่องเที่ยว</li> <li>- หอสังเกตการณ์ชายหาด</li> <li>- เทศบัญญัติควบคุมอาคาร</li> <li>- ตลาดชุมชน/ตลาดสด</li> <li>- โรงฆ่าสัตว์</li> <li>- สุสานและฌาปนสถาน</li> <li>- สนามกีฬาเทศบาล</li> <li>- ชุมประตุมือง</li> <li>- ทางขึ้นเขาดังกวนและจุดชมวิว</li> <li>- ปะติมากรรมพญานาค</li> <li>- หอนาฬิกา</li> <li>- เทศกาลแข่งว่าวสมิหลา</li> <li>- เทศกาลอาหารสองเล</li> <li>- เทศกาลสงขลาแต่แรก</li> <li>- แข่งขันวอลเลย์บอลชายหาด</li> <li>- จัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา</li> <li>- มัคคุเทศก์ย่านเมืองเก่า</li> <li>- พัฒนาและฟื้นฟูย่านเมืองเก่า</li> <li>- สวนสาธารณะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร้านค้า/ร้านอาหาร</li> <li>- คลินิก/ร้านขายยา</li> <li>- ตลาดเอกชน</li> <li>- ตลาดชุมชน/ย่านการค้า</li> <li>- โรงแรม</li> <li>- ธนาคาร/ธุรกิจประกันภัย</li> <li>- สถานีน้ำมัน</li> <li>- โรงสีแดง</li> <li>- สงขลาฟอรั่ม</li> <li>- ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม</li> <li>- เครือข่ายต่างๆ เช่น กลุ่ม SOS หาดสงขลา, กลุ่ม Beach for life, กลุ่มแนช, กลุ่มฮาร์เบอร์</li> <li>- จัดประชุมวิชาการ IMT-GT Symposium on Old Town Tourism</li> <li>- พิพิธภัณฑ์บ้านนครใน</li> <li>- สมาคมจีน</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้ TKPark</li> <li>- เทศกาล “แลเล แลหาดสงขลา”</li> <li>- ตลาดนัดชุมชนบ่อยาง</li> <li>- ผลักดันสงขลาสู่เมืองมรดกโลก</li> <li>- เทศกาลสงขลาแต่แรก และถนนคนเดิน</li> <li>- ลานดนตรีและวัฒนธรรม</li> <li>- Street Art</li> <li>- เส้นทางท่องเที่ยวในย่านเมืองเก่า</li> <li>- อบรมมัคคุเทศก์เมืองเก่า</li> <li>- เทศกาลย้อนรอยบ่อยาง</li> <li>- กิจกรรม หลาดสองเล เก้าเท่ ริมหาด</li> <li>- ก่อตั้งวันสงขลา 10 มี.ค. ของทุกปี</li> <li>- ก่อตั้งมูลนิธิรัตนปราการเพื่อพัฒนาเมืองเก่าสงขลา</li> <li>- จัดงานสมโภชหลักเมือง</li> <li>- กิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา</li> </ul>



ตารางที่ 7.6 บทบาทของภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาเมืองสตูล

เมืองสตูล		
รัฐส่วนกลาง - ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น	ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถนนเลียเมืองสตูล</li> <li>- ถนนทางหลวงเชื่อมต่อสตูล-ตรัง</li> <li>- ถนนเชื่อมต่อสตูล-รัฐปะลิสมาเลเซีย</li> <li>- ท่าเรือขนส่ง/ท่าเรือท่องเที่ยวสตูล-ลังกา</li> <li>วี, สตูล-เกาะตะรุเตา</li> <li>- ถนนเชื่อมต่อระหว่างเทศบาลเมืองสตูล-อบต.เจ๊ะบิลัง</li> <li>- ถนนสายวังปะจัน</li> <li>- เขื่อนป้องกันตลิ่ง</li> <li>- จัดบริการน้ำประปา-กระแสไฟฟ้า</li> <li>- เสาไฟสัญญาณจราจรสมุทรทเวา</li> <li>- ห้องสมุดประชาชน</li> <li>- ชุดลอกคลองตายาย</li> <li>- เส้นทางรอบสวนสาธารณะเขาโต๊ะพะญา</li> <li>วัง</li> <li>- สถานีตำรวจ</li> <li>- โรงเรียนระดับอนุบาล</li> <li>- โรงเรียนระดับประถม</li> <li>- โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา</li> <li>- วิทยาลัยเทคนิคสตูล</li> <li>- โรงพยาบาลประจำจังหวัด</li> <li>- แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ผังเมือง</li> <li>- จัดรูปที่ดินในเขตเทศบาล</li> <li>- กำหนดเขตพื้นที่เมืองเก่าสตูล</li> <li>- สนามกีฬาากลางเมืองสตูล</li> <li>- งานแข่งว้าวประเพณีจังหวัดสตูล</li> <li>- มัสยิดมาบัง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ท่าเรือในเขตเทศบาล</li> <li>- ถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล</li> <li>- สถานีขนส่ง</li> <li>- คูระบายน้ำ</li> <li>- ไฟส่องทาง/ไฟสัญญาณจราจร</li> <li>- ระบบกำจัดขยะ-ระบบบำบัดน้ำเสีย</li> <li>- คูระบายน้ำ</li> <li>- จัดระเบียบชุมชนในเขตเทศบาล</li> <li>- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> <li>- โรงเรียนเทศบาลระดับประถมศึกษา</li> <li>- โรงเรียนเทศบาลระดับมัธยมศึกษา</li> <li>- ศูนย์วิทยาศาสตร์และดาราศาสตร์</li> <li>- ห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้ TKPark</li> <li>- จัดตั้งสภาเด็กและเยาวชน</li> <li>- โครงการถนนเด็กเดิน</li> <li>- ศูนย์การเรียนรู้อาเซียน</li> <li>- ติดตั้งอุปกรณ์สนามเด็กเล่น</li> <li>- ศูนย์สุขภาพชุมชน</li> <li>- อุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- ตลาดชุมชน/ตลาดสด</li> <li>- ตลาดน้ำเมืองสตูล</li> <li>- โรงฆ่าสัตว์</li> <li>- สุสานและฌาปนสถาน</li> <li>- สนามกีฬาธุรกิจประการ</li> <li>- ศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬาเทศบาล</li> <li>- กิจกรรมชุมชนสัมพันธ์</li> <li>- นวัตกรรมเครือข่ายภาคประชาชน</li> <li>- กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน</li> <li>- ศูนย์นันทนาการผู้สูงอายุ</li> <li>- สวนสาธารณะเขาโต๊ะพะญาวัง</li> <li>- walkway ทางเดินเลียคลองมาบัง</li> <li>- ปรับภูมิทัศน์คลองมาบัง</li> <li>- ชุมประตุมือง</li> <li>- หอนาฬิกา</li> <li>- รูปปั้นมังกร สัญลักษณ์เมืองสตูล</li> <li>- เทศกาลโรตีสองตีเมืองสตูล</li> <li>- งานจำปาตะของตีเมืองสตูล</li> <li>- ตลาดนัดคืนวันเสาร์</li> <li>- ตลาดนัดสี่เลนทุกคืนวันจันทร์</li> <li>- มหกรรมอาหารจานเด็ด</li> <li>- จัดกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร้านค้า/ร้านอาหาร</li> <li>- คลินิก/ร้านขายยา</li> <li>- ตลาดเอกชน</li> <li>- ตลาดชุมชน/ย่านการค้า</li> <li>- โรงแรม</li> <li>- ธนาคาร/ธุรกิจประกันภัย</li> <li>- เทศกาลกินเจ</li> <li>- กิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา</li> </ul>

### 7.3 ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาเมืองในช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา พบว่าเมืองสงขลาและเมืองสตูลนั้นมีผลของการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาเมืองในภูมิภาคของรัฐ ส่วนกลางที่มุ่งพัฒนาและทุ่มงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อการพัฒนาเมืองสงขลามากกว่าเมืองสตูลมาโดยตลอด จึงส่งผลให้เมืองสงขลาที่มีผลของการพัฒนาเมืองที่ก้าวหน้ามากกว่าเมืองสตูล กรณีเมืองสงขลาในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐได้มีนโยบายที่จะพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคและศูนย์กลางการบริหารราชการของภูมิภาค รวมไปถึงเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง เนื่องจากพื้นที่สงขลามีทรัพยากรที่เอื้อต่อการพัฒนาจำนวนมาก จึงทำให้รัฐเลือกลงทุนในพื้นที่สงขลามากกว่าพื้นที่สตูล และมุ่งหวังให้เมืองที่อยู่ในอาณาบริเวณโดยรอบเกิดการพัฒนาตามไปด้วย แต่ผลจากการพัฒนาดังกล่าวกลับยังทำให้เมืองสงขลาที่มีทรัพยากรและศักยภาพมากอยู่แล้วก็ยังเติบโตมากขึ้น ขณะที่เมืองสตูลที่มีศักยภาพด้อยกว่ากลับไม่ได้เติบโตตามไปด้วย มิหนำซ้ำยังคงด้อยพัฒนาและขาดศักยภาพในการทำหน้าที่ของเมืองได้อย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ทั้งสองแห่ง จึงนำมาสู่ข้อค้นพบจากการศึกษา 4 ประการคือ

**ประการแรก** ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองสงขลาและเมืองสตูล กล่าวคือ ในแต่ละพื้นที่นั้นมีทรัพยากรที่แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน อีกทั้งทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ยังจงใจให้เกิดกิจกรรมและเกิดการลงทุนในพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วย ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่ได้เข้าไปพัฒนาให้ทุกพื้นที่เท่าเทียมกัน โดยรัฐเลือกที่จะพัฒนา/ลงทุนในเมืองที่มีทรัพยากรและมีศักยภาพมากให้เป็นศูนย์กลางเพื่อการพัฒนา ซึ่งหากมองผ่านกรอบทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (location theory) ในการกำหนดอาณาบริเวณหรือเลือกแหล่งที่ตั้งเพื่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค จะเห็นว่า รัฐได้เข้าไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาเมืองที่มีทรัพยากรมากอยู่แล้วอย่างเข้มข้น ทำให้เมืองที่มีทรัพยากรมากอยู่แล้วก็ยังพัฒนามากขึ้น ดังเช่น กรณีของเมืองสงขลาที่มีความได้เปรียบของทรัพยากรมากกว่าเมืองสตูล จึงถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาของภูมิภาค ทำให้มีนโยบายพัฒนาจากรัฐส่วนกลางลงมาสู่พื้นที่สงขลามากกว่าเมืองสตูลมาโดยตลอด เมืองสงขลาที่มีความได้เปรียบของทรัพยากรและทำเลที่ตั้งอยู่แล้วก็ยังมีความได้เปรียบมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เมืองสงขลาและเมืองสตูลมากขึ้น

**ประการที่สอง** ทฤษฎี Growth Pole ไม่สามารถนำไปสู่การกระจายความเจริญของเมืองในภูมิภาคได้จริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การพัฒนาเมืองของไทยที่ผ่านมานั้นได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะกระจายความเจริญไปสู่เมืองในภูมิภาคมากขึ้น โดยรัฐได้อาศัยเครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ ทฤษฎี Growth pole ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศควบคู่กับการพิจารณาแหล่งทำเลที่ตั้ง ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเชื่อว่า การมุ่งเน้นลงทุนขนาดใหญ่ที่ตัวเมืองที่เป็นแกนกลางจะสามารถกระจายความเจริญไปสู่ส่วนอื่นๆ ของพื้นที่ได้ หรือกล่าวได้ว่า รัฐได้เข้าไปส่งเสริมให้ตัวเมืองที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาคเร่งรัดการพัฒนา เพื่อส่งเสริมให้เมืองที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันเกิดการพัฒนาตามไปด้วย ดังเช่น ในยุคหนึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้ได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่เมืองหลักในภูมิภาคของไทย โดยพื้นที่เมืองสงขลาก็ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคด้วยเช่นกัน แต่ผลจากการพัฒนาดังกล่าวกลับสะท้อนให้เห็นว่า เครื่องมือที่รัฐมุ่งหวัง

ให้เกิดการกระจายความเจริญในภูมิภาคกลับไม่สามารถสร้างความเจริญได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาในครั้งนี้ได้เป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า เมืองสงขลาที่ถูกกำหนดให้เป็นชั่วคราวพัฒนานั้นได้ดูดกลืนทรัพยากรจำนวนมากเข้ามาสู่พื้นที่ ทำให้เมืองสงขลากลายเป็นศูนย์รวมของทรัพยากรในทุกด้าน และไม่ได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายความเจริญไปสู่พื้นที่เมืองโดยรอบได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งการเติบโตของเมืองสงขลาได้แผ่ขยายความเป็นเมืองออกไปในแนวราบครอบคลุมพื้นที่ในอาณาบริเวณโดยรอบเพียง 44 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมหรือกระจายความเจริญไปถึงพื้นที่เมืองสตูล หรือกล่าวได้ว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐที่พยายามกระจายความเจริญไปสู่เมืองในภูมิภาคตลอดช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา นั้น ไม่สามารถสร้างความเจริญในพื้นที่เมืองในภูมิภาคได้จริง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเชิงพื้นที่ของการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอีกด้วย

**ประการที่สาม** ขบวนการภาคประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเมืองในปัจจุบัน กล่าวคือ การพัฒนาเมืองปัจจุบันนี้จะต้องอาศัยกลไกของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจให้เข้ามามีส่วนร่วมผลักดันและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังของหน่วยงานท้องถิ่นและภาคประชาสังคมที่กลายมาเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาเมืองในโลกยุคปัจจุบัน ดังเช่น กรณีเมืองสงขลาที่มีการรวมตัวกันของภาคประชาชนอย่างเข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งการเกิดขึ้นของขบวนการภาคประชาชนในเมืองสงขลาได้ส่งผลให้เมืองสงขลาเกิดการพัฒนาเมืองอย่างมีทิศทางมากขึ้น เกิดการพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วม ทำให้ทุกส่วนของเมืองเติบโตอย่างเท่าเทียมกัน ขณะที่เมืองสตูลนั้นยังขาดกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองร่วมกันกับหน่วยงานท้องถิ่น จึงทำให้การพัฒนาเมืองสตูลมีเพียงกลไกภาครัฐเท่านั้นที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เมืองสตูลมีโอกาประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเมืองที่ค่อนข้างน้อย ดังนั้นการพัฒนาเมืองจะต้องเริ่มจากต้นทุนและปัจจัยภายใน แต่ไม่ได้หมายถึงให้ตัดขาดจากส่วนกลางหรืออำนาจรัฐ แต่เมืองทุกเมืองจะต้องมองเห็นถึงศักยภาพและเพิ่มโอกาสในการพัฒนาต้นทุนที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น

**ประการที่สี่** การพัฒนาเมืองในภูมิภาคของไทยส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาที่มาจากส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างเมืองเพื่อการผลิต มุ่งสร้างเมืองที่เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค ไม่ใช่การพัฒนาในระดับพื้นที่ ขณะที่นโยบายการพัฒนาเมืองในระดับท้องถิ่นกลับไม่ได้มุ่งเน้นเพียงการพัฒนาเมืองเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นการพัฒนาเมืองที่มองไปไกลถึงการสร้างเมืองที่ยั่งยืน เป็นเมืองที่น่าอยู่และเป็นเมืองที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังเช่น กรณีเมืองสงขลาที่มีทิศทางของการพัฒนาเมืองไปสู่การเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อีกทั้งยังได้มีการปักธงสำคัญไปสู่การเป็นเมืองมรดกโลกในอนาคต ขณะที่เมืองสตูลนั้นได้มุ่งไปสู่การเป็นเมืองสงบและเป็นเมืองน่าอยู่ ไม่ได้มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจมากนัก แต่มุ่งเน้นการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในเมือง

ดังนั้นจากข้อค้นพบข้างต้นนี้ จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐ 3 ประการคือ

- 1). รัฐควรคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างพื้นที่สงขลาและสตูล โดยการทบทวนนโยบายการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาเสียใหม่ เนื่องจากการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาได้ทำให้เมืองทั้งสองแห่งเกิดความแตกต่างกัน อีกทั้งความแตกต่างของการพัฒนาดังกล่าวยังทำให้ประชาชนในพื้นที่ทั้งสองแห่งได้รับ

โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกันด้วย ทั้งที่โดยหลักการแล้วนั้นทุกพื้นที่ควรที่จะได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน รวมไปถึงประชาชนในทุกพื้นที่ก็ควรที่จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน ดังนั้นรัฐจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำในแง่ของคุณภาพชีวิต อีกทั้งจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองในภูมิภาคโดยการเพิ่มโอกาสและความได้เปรียบของเมืองที่ด้อยกว่าให้สามารถทำหน้าที่ของเมืองได้อย่างเต็มที่

2). การพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้สามารถกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ในอาณาบริเวณโดยรอบได้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ของเมืองในอาณาบริเวณโดยรอบให้มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับเมืองที่เป็นชั่วคราวพัฒนา โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและคมนาคมของเมืองสตูลให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น เพิ่มโอกาสในการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ในเมืองสตูล ตลอดจนการลงทุนของรัฐในภาคการผลิตที่ให้ผลผลิตสู่พื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้ลดช่องว่างระหว่างพื้นที่เมืองทั้งสองแห่งและเกิดการกระจายความเจริญไปสู่เมืองโดยรอบได้จริง

3). รัฐควรคำนึงถึงต้นทุนของแต่ละเมือง เนื่องจากแต่ละเมืองมีต้นทุนของเมืองที่ต่างกัน จึงส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาเมืองของแต่ละเมืองย่อมแตกต่างกัน การใช้นโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างเมืองเพื่อการผลิต และมุ่งสร้างเมืองที่เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคเหมือนกันในทุกพื้นที่นั้นย่อมไม่ตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ดังนั้นรัฐจะต้องทบทวนนโยบายการพัฒนาเมืองเสียใหม่ รัฐจึงควรคำนึงถึงต้นทุนของเมือง และส่งเสริมให้เมืองแต่ละเมืองสามารถกำหนดทิศทางและการพัฒนาเมืองจากต้นทุนและศักยภาพของตนเอง

## รายการอ้างอิง

- D.A. Rondinelli. 1990. *Decentralising Urban Development Programmes*. United States: United States Agency for International Development.
- Jon Pierre. 2011. *The politics of urban governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kenneth Davey. 1996. *Urban Management: The Challenge of Growth*. Hampshire GU11 3HR: AVEBURY.
- Louis Wirth. 1938. "Urbanism as a Way of life." *American Journal of Sociology* 40:1-24.
- Roberta Capello, and Roberto Camagni. 2000. "Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns." *Urban Studies* 37 (9):1479-1496.
- Wallace F. Smith. 1975. *Urban Development : The Process and The Problems*. New Jersey: University of California Press.

## ภาษาไทย

- กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2551a. โครงการการศึกษาเพื่อจัดลำดับการพัฒนาเมือง : การค้นหาเมืองคุณภาพด้วยมาตรฐานผังเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2551b. โครงการการศึกษาเพื่อจัดลำดับการพัฒนาเมือง : การค้นหาเมืองคุณภาพด้วยมาตรฐานผังเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2558a. "แนะนำกรมโยธาธิการและผังเมือง." accessed 5 ตุลาคม. <http://bit.ly/2dlagsJ>.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. 2558b. แนะนำกรมโยธาธิการและผังเมือง. อำนวยการหน้าทีของกรมและส่วนราชการ.
- กลุ่มศึกษาและติดตามแผนพัฒนาภาคใต้. 2556. เจาะแผนพัฒนาภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการสุขภาพแห่งชาติ.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2547. คู่มือการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ฉวีวรรณ เค้นไพบูลย์. 2554. การวางแผนเมืองกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยณรงค์ กิตินารถอินทราณี. 2560. "'ปากบารา' เมื่อท่าเรือ 'สวนทาง' อนุรักษ์." กรุงเทพธุรกิจ, 15 มีนาคม 2560. <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/745271>.
- เดชา บุญค้ำ. 2558. การพัฒนาเมืองของไทยในอนาคต: อุปสรรค กลไก นโยบายและทางออก. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง.

- ธนศวร์ เจริญเมือง. 2540. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ธัชวรรณ กนิษฐ์พงศ์. 2554. ความไม่เสมอภาคเชิงพื้นที่ของประเทศไทย : ผลสืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- นิธินันท์ วิศเวศวร. 2552. เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยเมืองและภูมิภาค. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. 2547. สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา นคร (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. 2557. นโยบายพัฒนาเมืองในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง.
- พันธ์ทิพย์ จงไกรย และชนมณี ทองใบ. 2557. "รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย." วารสารเกษตรศาสตร์ (สังคม) (35):30-44.
- ไพโรจน์ คงทวรศักดิ์. 2552. "เมืองคืออะไร? ฤ็เป็นเพียงคำถามที่ไร้สาระ." วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 21 (1):13-42.
- มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2558. ถอดรหัสเมืองน่าอยู่. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสว่างการพิมพ์.
- รวี หาญเผชิญ. 2554. "ผลกระทบของการลงทุนภาครัฐเพื่อการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเมืองขอนแก่น." หลักสูตรปริญญาการวางแผนภาคและเมืองดุซฎิบัณฑิต, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีรวิษณุ เอี่ยมแสง. 2558. เบตง: การปรับตัวของเมืองชายแดนท่ามกลางกระแสบูรพาภิวัตน์, กรุงเทพฯ. ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 2556. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- วุฒิพงศ์ พงศ์สุวรรณ. 2559. "ความจำเป็นของ Smart City." สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, accessed 23 กันยายน 2559. <http://bit.ly/2d58ymo>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2525. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่5. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา. 6 ตุลาคม 2554. "หน้าที่ภารกิจสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง." accessed 11 พฤศจิกายน 2559. [http://www.dpt.go.th/songkhla/main/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=13](http://www.dpt.go.th/songkhla/main/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=13).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2558. คลัสเตอร์ : การรวมกลุ่มธุรกิจเพื่อการแข่งขัน. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สำนักผังประเทศและผังภาค. 2555. ผังประเทศไทย พ.ศ.2600. กรุงเทพฯ: สำนักผังประเทศและผังภาค, กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- สำนักผังประเทศและผังภาค. 2 พฤษภาคม 2554. "อำนาจหน้าที่." accessed 10 พฤศจิกายน 2559.  
[http://www.dpt.go.th/nrp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7&Itemid=23](http://www.dpt.go.th/nrp/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=23).
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. 2553. "ข้อสรุปรายงานผลความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนงาน JDS Implementation Matrix ตามข้อเสนอของฝ่ายไทยและมาเลเซีย." accessed 20 มีนาคม 2560.  
<http://www.jpp.moi.go.th/detail.php?section=4&id=215>.
- สินาด ตรีวรรณไชย. 2557. สถานการณ์ความเป็นเมืองของภาคใต้และจังหวัดสงขลา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง
- สุดารัตน์ อุทธารัตน์. 2556. โครงการวิจัยการศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมของเมืองในพื้นที่ภาคเหนือ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุทธิชัย ศรีสุรัตน์. 2532. "นโยบายพัฒนาเมือง โครงการพัฒนาเมืองหลัก: การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค." คณะรัฐศาสตร์: หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อคิน ระพีพัฒน์. 2542. ชุมชนแออัด องค์กรความรู้กับความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. 2552. ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2524-2548, บทความอภิปราย 2552-1. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรุณ สถิตพงศ์สถาพร. 2558. การกระจายตัวของความเป็นเมือง: เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่ติดชายแดน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง.
- เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล. 2523. ทฤษฎีแหล่งที่ตั้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาภูมิภาค. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



## ภาคผนวก ก

## การคัดเลือกเมือง

ตารางที่ 1 แสดงการจัดอันดับตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดใหญ่ จำนวน 62 แห่ง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
1	สมุทรปราการ	เทศบาลนครสมุทรปราการ	เมืองสมุทรปราการ	7.33	72,343	9,869	ใหญ่
2	ชลบุรี	เทศบาลเมืองชลบุรี	เมืองชลบุรี	4.57	41,014	8,975	ใหญ่
3	สงขลา	เทศบาลนครสงขลา	เมืองสงขลา	9.27	82,267	8,875	ใหญ่
4	สงขลา	เทศบาลนครหาดใหญ่	หาดใหญ่	21.00	157,467	7,498	ใหญ่
5	นนทบุรี	เทศบาลนครนนทบุรี	เมืองนนทบุรี	38.90	270,609	6,957	ใหญ่
6	ชลบุรี	เทศบาลเมืองศรีราชา	ศรีราชา	4.06	25,999	6,407	ใหญ่
7	ภูเก็ต	เทศบาลนครภูเก็ต	เมืองภูเก็ต	12.00	72,380	6,032	ใหญ่
8	นครสวรรค์	เทศบาลนครนครสวรรค์	เมืองนครสวรรค์	16.00	95,237	5,952	ใหญ่
9	นราธิวาส	เทศบาลเมืองนราธิวาส	เมืองนราธิวาส	7.50	42,890	5,719	ใหญ่
10	สมุทรสาคร	เทศบาลนครสมุทรสาคร	เมืองสมุทรสาคร	10.30	58,826	5,711	ใหญ่
11	สุโขทัย	เทศบาลเมืองสุโขทัย	เมืองสุโขทัย	3.50	19,576	5,593	ใหญ่
12	พิษณุโลก	เทศบาลนครพิษณุโลก	เมืองพิษณุโลก	18.26	89,480	4,900	ใหญ่
13	นครปฐม	เทศบาลนครนครปฐม	เมืองนครปฐม	19.85	93,088	4,690	ใหญ่
14	นครราชสีมา	เทศบาลนครนครราชสีมา	เมืองนครราชสีมา	37.50	174,332	4,649	ใหญ่
15	นครศรีธรรมราช	เทศบาลนคร นครศรีธรรมราช	เมือง นครศรีธรรมราช	22.56	104,712	4,641	ใหญ่
16	ราชบุรี	โพธาราม	เทศบาลเมืองโพ ธาราม	2.60	11,987	4,610	ใหญ่
17	เชียงใหม่	เทศบาลนครเชียงใหม่	เมืองเชียงใหม่	40.00	174,235	4,356	ใหญ่
18	พระนครศรีอยุธยา	เทศบาลนคร พระนครศรีอยุธยา	พระนครศรีอยุธยา	14.00	60,919	4,351	ใหญ่
19	ตรัง	เทศบาลนครตรัง	เมืองตรัง	14.77	63,433	4,295	ใหญ่
20	นนทบุรี	เทศบาลนครปากเกร็ด	ปากเกร็ด	36.04	152,881	4,242	ใหญ่
21	พระนครศรีอยุธยา	เทศบาลเมืองเสนา	เสนา	1.20	5,048	4,207	ใหญ่
22	ยะลา	เทศบาลนครยะลา	เมืองยะลา	19.00	77,045	4,055	ใหญ่
23	นครศรีธรรมราช	เทศบาลเมืองทุ่งสง	ทุ่งสง	7.17	27,244	3,800	ใหญ่
24	พิจิตร	เทศบาลเมืองบางมูลนาก	บางมูลนาก	2.50	9,422	3,769	ใหญ่
25	ปทุมธานี	เทศบาลนครรังสิต	ธัญบุรี	20.80	77,661	3,734	ใหญ่
26	สุรินทร์	เทศบาลเมืองสุรินทร์	เมืองสุรินทร์	11.39	41,818	3,671	ใหญ่
27	อุบลราชธานี	เทศบาลนครอุบลราชธานี	เมืองอุบลราชธานี	29.04	105,081	3,618	ใหญ่
28	จันทบุรี	เทศบาลเมืองจันทบุรี	เมืองจันทบุรี	7.75	28,011	3,614	ใหญ่
29	ระนอง	เทศบาลเมืองระนอง	เมืองระนอง	4.28	15,364	3,590	ใหญ่
30	ระยอง	เทศบาลนครระยอง	เมืองระยอง	16.95	56,010	3,304	ใหญ่
31	อุดรธานี	เทศบาลนครอุดรธานี	เมืองอุดรธานี	47.70	155,339	3,257	ใหญ่
32	ลำปาง	เทศบาลนครลำปาง	เมืองลำปาง	22.17	69,226	3,123	ใหญ่
33	สุพรรณบุรี	เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี	เมืองสุพรรณบุรี	9.01	27,677	3,072	ใหญ่
34	ประจวบคีรีขันธ์	เทศบาลเมืองหัวหิน	หัวหิน	14.36	41,859	2,915	ใหญ่
35	ขอนแก่น	เทศบาลนครขอนแก่น	เมืองขอนแก่น	46.00	129,581	2,817	ใหญ่
36	ยโสธร	เทศบาลเมืองยโสธร	เมืองยโสธร	9.71	22,350	2,302	ใหญ่
37	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองปากน้ำ สมุทรปราการ	เมืองสมุทรปราการ	9.30	20,822	2,239	ใหญ่

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
38	กำแพงเพชร	เทศบาลเมืองกำแพงเพชร	เมืองกำแพงเพชร	14.90	31,192	2,093	ใหญ่
39	เลย	เทศบาลเมืองเลย	เมืองเลย	12.41	23,725	1,912	ใหญ่
40	นราธิวาส	เทศบาลเมืองสุโหงโกลก	สุโหงโกลก	22.50	40,409	1,796	ใหญ่
41	สุราษฎร์ธานี	เทศบาลเมืองท่าข้าม	พุนพิน	14.10	22,250	1,578	ใหญ่
42	ชัยภูมิ	เทศบาลเมืองชัยภูมิ	เมืองชัยภูมิ	30.78	42,436	1,379	ใหญ่
43	สุราษฎร์ธานี	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	เมืองสุราษฎร์ธานี	67.13	78,359	1,167	ใหญ่
44	ปทุมธานี	เทศบาลตำบลหลักหก	เมืองปทุมธานี	11.76	13,563	1,153	ใหญ่
45	ศรีสะเกษ	เทศบาลเมืองศรีสะเกษ	เมืองศรีสะเกษ	36.26	41,680	1,149	ใหญ่
46	เชียงราย	เทศบาลนครเชียงราย	เมืองเชียงราย	60.85	64,817	1,065	ใหญ่
47	สงขลา	เทศบาลเมืองคลองแห	หาดใหญ่	24.50	24,033	981	ใหญ่
48	ชลบุรี	เทศบาลนครแหลมฉบัง	ศรีราชา, บางละมุง	88.59	79,174	894	ใหญ่
49	อำนาจเจริญ	เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ	เมืองอำนาจเจริญ	38.00	26,634	701	ใหญ่
50	เชียงใหม่	เทศบาลตำบลสุเทพ	เมืองเชียงใหม่	26.58	17,271	650	ใหญ่
50	ภูเก็ต	เทศบาลตำบลรัษฎา	เมืองภูเก็ต	38.00	22,676	597	ใหญ่
52	สระแก้ว	เทศบาลเมืองสระแก้ว	เมืองสระแก้ว	28.00	16,393	585	ใหญ่
53	ภูเก็ต	เทศบาลตำบลวิชิต	เมืองภูเก็ต	56.00	30,756	549	ใหญ่
54	สงขลา	เทศบาลตำบลพะวง	เมืองสงขลา	40.34	19,453	482	ใหญ่
55	ชลบุรี	เมืองพัทยา	บางละมุง	208.10	84,727	407	ใหญ่
56	อุบลราชธานี	เทศบาลตำบลขามใหญ่	เมืองอุบลราชธานี	58.00	22,457	387	ใหญ่
57	ลำพูน	เทศบาลตำบลบ้านกลาง	เมืองลำพูน	22.00	7,447	339	ใหญ่
58	ยะลา	เทศบาลเมืองเบตง	เบตง	78.00	24,385	313	ใหญ่
59	ระยอง	เทศบาลเมืองมาบตาพุด	เมืองระยอง	148.96	33,794	227	ใหญ่
60	สงขลา	เทศบาลตำบลท่าช้าง	บางกล่ำ	102.00	16,507	162	ใหญ่
61	นครราชสีมา	เทศบาลตำบลหมูสี	ปากช่อง	109.91	12,351	112	ใหญ่
62	ลำปาง	เทศบาลตำบลแม่เมาะ	แม่เมาะ	259.85	16,379	63	ใหญ่

ตารางที่ 2 แสดงการจัดอันดับตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดกลาง จำนวน 140 แห่ง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
1	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองพระประแดง	พระประแดง	0.61	10,540	17,279	กลาง
2	นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	เมืองนนทบุรี	1.67	26,754	16,020	กลาง
3	ชลบุรี	เทศบาลเมืองอ่างศิลา	เมืองชลบุรี	18.60	291,721	15,684	กลาง
4	ปัตตานี	เทศบาลเมืองปัตตานี	เมืองปัตตานี	4.78	45,914	9,605	กลาง
5	หนองคาย	เทศบาลเมืองท่าบ่อ	ท่าบ่อ	2.60	21,126	8,125	กลาง
6	ตรัง	เทศบาลเมืองกันตัง	กันตัง	1.69	13,656	8,080	กลาง
7	ชลบุรี	เทศบาลเมืองบ้านสวน	เมืองชลบุรี	7.87	60,797	7,725	กลาง
8	ราชบุรี	เทศบาลเมืองบ้านโป่ง	บ้านโป่ง	2.91	21,892	7,523	กลาง
9	สมุทรสาคร	เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน	กระทุ่มแบน	2.17	16,211	7,471	กลาง
10	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองหล่มสัก	หล่มสัก	2.08	14,415	6,930	กลาง
11	ลพบุรี	เทศบาลเมืองบ้านหมี่	บ้านหมี่	0.67	4,448	6,639	กลาง
12	ตราด	เทศบาลเมืองตราด	เมืองตราด	2.52	15,501	6,151	กลาง
13	เพชรบุรี	เทศบาลเมืองเพชรบุรี	เมืองเพชรบุรี	5.40	32,396	5,999	กลาง
14	ราชบุรี	เทศบาลเมืองราชบุรี	เมืองราชบุรี	8.70	44,983	5,170	กลาง
15	นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางกรวย	บางกรวย	8.40	42,649	5,077	กลาง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
16	บุรีรัมย์	เทศบาลเมืองบุรีรัมย์	เมืองบุรีรัมย์	6.00	28,933	4,822	กลาง
17	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองเมืองพล	พล	3.00	14,220	4,740	กลาง
18	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองลัดหลวง	พระประแดง	15.50	73,196	4,722	กลาง
19	ชลบุรี	เทศบาลเมืองพนัสนิคม	พนัสนิคม	2.76	12,555	4,549	กลาง
20	อ่างทอง	เทศบาลเมืองอ่างทอง	เมืองอ่างทอง	2.90	13,134	4,529	กลาง
21	ลพบุรี	เทศบาลเมืองลพบุรี	เมืองลพบุรี	6.85	30,791	4,495	กลาง
22	นครสวรรค์	เทศบาลเมืองชุมแสง	ชุมแสง	2.40	10,701	4,459	กลาง
23	สมุทรสงคราม	เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม	เมืองสมุทรสงคราม	8.00	35,475	4,434	กลาง
24	กาญจนบุรี	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	เมืองกาญจนบุรี	9.16	39,123	4,271	กลาง
25	น่าน	เทศบาลเมืองน่าน	เมืองน่าน	5.40	22,273	4,125	กลาง
26	พิจิตร	เทศบาลเมืองตะพานหิน	ตะพานหิน	5.20	21,199	4,075	กลาง
27	จันทบุรี	เทศบาลเมืองขลุง	ขลุง	3.18	11,996	3,772	กลาง
28	ลำปาง	เทศบาลเมืองเขลางค์นคร	เมืองลำปาง	17.50	60,646	3,465	กลาง
29	ฉะเชิงเทรา	เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา	เมืองฉะเชิงเทรา	12.76	43,812	3,434	กลาง
30	สตูล	เทศบาลเมืองสตูล	เมืองสตูล	6.80	22,994	3,381	กลาง
31	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองลำสามแก้ว *	ลำลูกกา	12.50	42,153	3,372	กลาง
32	สระบุรี	เทศบาลเมืองสระบุรี	เมืองสระบุรี	20.13	67,858	3,371	กลาง
33	นครศรีธรรมราช	เทศบาลเมืองปากพั่น	ปากพั่น	7.35	24,716	3,363	กลาง
34	ตาก	เทศบาลเมืองตาก	เมืองตาก	7.27	24,360	3,351	กลาง
35	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองคูคต	ลำลูกกา	12.47	40,634	3,259	กลาง
36	อุดรดิตถ์	เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์	เมืองอุดรดิตถ์	13.49	43,945	3,258	กลาง
37	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองกระนวน *	กระนวน	3.77	12,215	3,240	กลาง
38	พัทลุง	เทศบาลเมืองพัทลุง	เมืองพัทลุง	13.34	43,065	3,228	กลาง
39	ร้อยเอ็ด	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	เมืองร้อยเอ็ด	11.63	37,131	3,193	กลาง
40	ชลบุรี	เทศบาลเมืองสัตหีบ	สัตหีบ	7.30	23,107	3,167	กลาง
41	สุโขทัย	เทศบาลเมืองสวรรคโลก	สวรรคโลก	6.45	19,966	3,096	กลาง
42	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิง พราย(ลำโพงใต้)*	พระประแดง	25.50	77,976	3,058	กลาง
43	สระแก้ว	เทศบาลเมืองอรัญญ ประเทศ	อรัญประเทศ	5.00	15,141	3,028	กลาง
44	สระบุรี	เทศบาลเมืองแก่งคอย	แก่งคอย	4.05	12,172	3,005	กลาง
45	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์	เมืองเพชรบูรณ์	8.60	25,695	2,988	กลาง
46	ลำปาง	เทศบาลเมืองพิชัย	เมืองลำปาง	4.20	11,695	2,785	กลาง
47	ชัยนาท	เทศบาลเมืองชัยนาท	เมืองชัยนาท	6.06	16,499	2,723	กลาง
48	สิงห์บุรี	เทศบาลเมืองสิงห์บุรี	เมืองสิงห์บุรี	7.81	21,148	2,708	กลาง
49	พังงา	เทศบาลเมืองตะกั่วป่า	ตะกั่วป่า	3.01	8,145	2,706	กลาง
50	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองปทุมธานี	เมืองปทุมธานี	7.10	19,031	2,680	กลาง
51	นครราชสีมา	เทศบาลเมืองปากช่อง	ปากช่อง	15.25	40,487	2,655	กลาง
52	นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางบัวทอง	บางบัวทอง	13.50	35,761	2,649	กลาง
53	ลำพูน	เทศบาลเมืองลำพูน	เมืองลำพูน	6.00	15,322	2,554	กลาง
54	ปราจีนบุรี	เทศบาลเมืองปราจีนบุรี	เมืองปราจีนบุรี	8.34	21,125	2,533	กลาง
55	อุบลราชธานี	เทศบาลเมืองวารินชำราบ	วารินชำราบ	12.90	31,673	2,455	กลาง
56	พระนครศรีอยุธยา	เทศบาลเมืองผักไห่	ผักไห่	4.00	9,429	2,357	กลาง
57	ศรีสะเกษ	เทศบาลเมืองกันทรลักษ์	กันทรลักษ์	8.68	20,175	2,324	กลาง
58	อุทัยธานี	เทศบาลเมืองอุทัยธานี	เมืองอุทัยธานี	8.20	18,968	2,313	กลาง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
59	พะเยา	เทศบาลเมืองพะเยา	เมืองพะเยา	9.00	20,680	2,298	กลาง
60	พระนครศรีอยุธยา	เทศบาลเมืองอโยธยา	พระนครศรีอยุธยา	8.40	18,571	2,211	กลาง
61	กาฬสินธุ์	เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์	เมืองกาฬสินธุ์	16.96	36,955	2,179	กลาง
62	นครสวรรค์	เทศบาลเมืองตากถ้ำ	ตากถ้ำ	16.00	34,492	2,156	กลาง
63	สงขลา	เทศบาลเมืองบ้านพรุ	หาดใหญ่	7.84	16,431	2,096	กลาง
64	เลย	เทศบาลเมืองวังสะพุง	วังสะพุง	6.07	12,558	2,069	กลาง
65	พิจิตร	เทศบาลเมืองพิจิตร	เมืองพิจิตร	12.01	24,775	2,063	กลาง
66	แพร่	เทศบาลเมืองแพร่	เมืองแพร่	9.00	18,173	2,019	กลาง
67	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองบ้านไผ่	บ้านไผ่	16.20	32,604	2,013	กลาง
68	อุบลราชธานี	เทศบาลเมืองพิบูลมังสาหาร	พิบูลมังสาหาร	6.00	11,987	1,998	กลาง
69	นครปฐม	เทศบาลเมืองสามพราน	สามพราน	8.15	16,253	1,994	กลาง
70	จันทบุรี	เทศบาลเมืองจันทน์มิตร	เมืองจันทบุรี	7.10	14,008	1,973	กลาง
71	ชลบุรี	เทศบาลเมืองแสนสุข	เมืองชลบุรี	20.27	39,563	1,952	กลาง
72	มหาสารคาม	เทศบาลเมืองมหาสารคาม	เมืองมหาสารคาม	24.14	46,523	1,927	กลาง
73	ตาก	แม่สอด	เทศบาลนครแม่สอด	27.20	52,350	1,925	กลาง
74	อุดรธานี	เทศบาลเมืองบ้านดุง	บ้านดุง	8.47	16,146	1,906	กลาง
75	นราธิวาส	เทศบาลเมืองตากใบ	ตากใบ	9.15	17,419	1,904	กลาง
76	ชลบุรี	เทศบาลเมืองบ้านบึง	บ้านบึง	8.02	15,006	1,871	กลาง
77	อุบลราชธานี	เทศบาลเมืองเดชอุดม*	เดชอุดม	8.10	14,859	1,834	กลาง
78	กาญจนบุรี	เทศบาลเมืองท่าเรือพระแท่น	ท่ามะกา	7.26	13,136	1,809	กลาง
79	สงขลา	เทศบาลเมืองเขารูปช้าง	เมืองสงขลา	21.68	38,536	1,777	กลาง
80	อุดรธานี	เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ	เมืองอุดรธานี	6.10	10,440	1,711	กลาง
81	สมุทรสาคร	เทศบาลนครอ้อมน้อย	กระทุ่มแบน	30.40	51,455	1,693	กลาง
82	สระบุรี	เทศบาลเมืองพระพุทธบาท	พระพุทธบาท	29.60	49,572	1,675	กลาง
83	ชุมพร	เทศบาลเมืองชุมพร	เมืองชุมพร	21.10	34,895	1,654	กลาง
84	นครราชสีมา	เทศบาลเมืองสีคิ้ว	สีคิ้ว	11.63	18,644	1,603	กลาง
85	อุดรธานี	เทศบาลเมืองหนองสำโรง	หนองสำโรง	24.85	39,489	1,589	กลาง
86	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองบึงยี่โถ	ธัญบุรี	15.40	24,230	1,573	กลาง
87	นครราชสีมา	เทศบาลเมืองบัวใหญ่	บัวใหญ่	10.63	16,505	1,553	กลาง
88	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองลาดสวาย	ลำลูกกา	33.00	48,211	1,461	กลาง
89	พังงา	เทศบาลเมืองพังงา	เมืองพังงา	6.75	9,385	1,390	กลาง
90	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองชุมแพ	ชุมแพ	24.55	33,689	1,372	กลาง
91	หนองคาย	เทศบาลเมืองหนองคาย	เมืองหนองคาย	35.15	46,180	1,314	กลาง
92	ประจวบคีรีขันธ์	เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์	เมืองประจวบคีรีขันธ์	14.00	18,380	1,313	กลาง
93	นครพนม	เทศบาลเมืองนครพนม	เมืองนครพนม	24.12	31,449	1,304	กลาง
94	กระบี่	เทศบาลเมืองกระบี่	เมืองกระบี่	19.00	24,611	1,295	กลาง
95	นครปฐม	เทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม	สามพราน	10.90	13,558	1,244	กลาง
96	สุพรรณบุรี	เทศบาลเมืองสองพี่น้อง	สองพี่น้อง	10.40	12,330	1,186	กลาง
97	นครราชสีมา	เทศบาลเมืองปักธงชัย	ปักธงชัย	12.11	13,848	1,144	กลาง
98	นครนายก	เทศบาลเมืองนครนายก	เมืองนครนายก	15.87	17,596	1,109	กลาง
99	สงขลา	เทศบาลเมืองปาดังเบซาร์	สะเดา	11.22	11,972	1,067	กลาง
100	แม่ฮ่องสอน	เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	เมืองแม่ฮ่องสอน	6.00	6,208	1,035	กลาง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
101	ชลบุรี	เทศบาลเมืองหนองปรือ	บางละมุง	45.54	46,098	1,012	กลาง
102	สงขลา	เทศบาลเมืองสิงหนคร	สิงหนคร	33.90	34,291	1,012	กลาง
103	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองคลองหลวง	คลองหลวง	42.93	43,273	1,008	กลาง
104	ยะลา	เทศบาลเมืองสะเตงนอก	เมืองยะลา	24.60	24,714	1,005	กลาง
105	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองบางคูวัด	เมืองปทุมธานี	18.46	18,536	1,004	กลาง
106	บุรีรัมย์	เทศบาลเมืองนางรอง	นางรอง	20.77	20,798	1,001	กลาง
107	มุกดาหาร	เทศบาลเมืองมุกดาหาร	เมืองมุกดาหาร	35.55	35,313	993	กลาง
108	ชุมพร	เทศบาลเมืองหลังสวน	หลังสวน	10.12	9,954	984	กลาง
109	พิษณุโลก	เทศบาลเมืองอรัญญิก	เมืองพิษณุโลก	30.87	29,525	956	กลาง
110	สกลนคร	เทศบาลนครสกลนคร	เมืองสกลนคร	54.54	51,245	940	กลาง
111	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองวิเชียรบุรี	วิเชียรบุรี	26.45	24,804	938	กลาง
112	จันทบุรี	เทศบาลเมืองท่าช้าง	เมืองจันทบุรี	11.75	10,864	925	กลาง
113	สงขลา	เทศบาลเมืองคอกหงส์	หาดใหญ่	34.57	29,900	865	กลาง
114	เชียงใหม่	เทศบาลเมืองแม่ใจ	สันทราย	19.46	16,001	822	กลาง
115	นครปฐม	เทศบาลเมืองไร่ขิง	สามพราน	25.40	20,752	817	กลาง
116	เชียงใหม่	เทศบาลเมืองต้นเปา	สันกำแพง	15.36	12,452	811	กลาง
117	ภูเก็ต	เทศบาลเมืองป่าตอง	กะทู้	16.40	13,051	796	กลาง
118	ลพบุรี	เทศบาลเมืองเขาสามยอด	เมืองลพบุรี	19.76	14,776	748	กลาง
119	ระยอง	เทศบาลเมืองบ้านฉาง	บ้านฉาง	24.00	17,025	709	กลาง
120	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองศิลา	เมืองขอนแก่น	72.50	47,070	649	กลาง
121	ภูเก็ต	เทศบาลเมืองกะทู้	กะทู้	31.79	20,420	642	กลาง
122	เชียงใหม่	เทศบาลเมืองเมืองเก่าพัฒนา	แม่แตง	24.00	14,342	598	กลาง
123	ราชบุรี	เทศบาลเมืองท่าผา	บ้านโป่ง	34.95	19,926	570	กลาง
124	หนองบัวลำภู	เทศบาลเมืองหนองบัวลำภู	เมืองหนองบัวลำภู	39.00	22,061	566	กลาง
125	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองท่าโขลง	คลองหลวง	63.00	34,221	543	กลาง
126	นครปฐม	เทศบาลเมืองนครปฐม	เมืองนครปฐม	22.20	12,043	542	กลาง
127	สุโขทัย	เทศบาลเมืองศรีสขาลัย	ศรีสขาลัย	30.00	15,688	523	กลาง
128	พะเยา	เทศบาลเมืองดอกคำใต้	ดอกคำใต้	29.20	14,255	488	กลาง
129	สุราษฎร์ธานี	เทศบาลเมืองดอนสัก	ดอนสัก	21.00	10,145	483	กลาง
130	สงขลา	เทศบาลเมืองควนลัง	หาดใหญ่	66.76	29,798	446	กลาง
131	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองสนั่นราษฎร์	ธัญบุรี	38.40	16,002	417	กลาง
132	ชลบุรี	เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	ศรีราชา	276.98	109,983	397	กลาง
133	สงขลา	เทศบาลเมืองสะเตา	สะเตา	47.00	17,615	375	กลาง
134	สระแก้ว	เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น	วังน้ำเย็น	61.50	22,888	372	กลาง
135	จันทบุรี	เทศบาลเมืองท่าใหม่	ท่าใหม่	30.40	10,258	337	กลาง
136	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองบ้านทุ่ม	เมืองขอนแก่น	54.00	17,188	318	กลาง
137	สุราษฎร์ธานี	เทศบาลเมืองนาสาร	บ้านนาสาร	67.13	19,445	290	กลาง
138	เพชรบุรี	เทศบาลเมืองชะอำ	ชะอำ	110.00	28,925	263	กลาง
139	สุราษฎร์ธานี	เทศบาลนครเกาะสมุย	เกาะสมุย	252.00	60,781	241	กลาง
140	สงขลา	เทศบาลเมืองกำแพงเพชร	รัตภูมิ	86.60	14,748	170	กลาง

ตารางที่ 3 แสดงการเลือกเมืองตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดใหญ่ จำนวน 62 แห่ง  
(เลือก 10% = 6 เมือง)

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
1	สมุทรปราการ	เทศบาลนครสมุทรปราการ	เมืองสมุทรปราการ	7.33	72,343	9,869	ใหญ่
2	ชลบุรี	เทศบาลเมืองชลบุรี	เมืองชลบุรี	4.57	41,014	8,975	ใหญ่
3	สงขลา	เทศบาลนครสงขลา	เมืองสงขลา	9.27	82,267	8,875	ใหญ่
4	สงขลา	เทศบาลนครหาดใหญ่	หาดใหญ่	21.00	157,467	7,498	ใหญ่
5	นนทบุรี	เทศบาลนครนนทบุรี	เมืองนนทบุรี	38.90	270,609	6,957	ใหญ่
6	ชลบุรี	เทศบาลเมืองศรีราชา	ศรีราชา	4.06	25,999	6,407	ใหญ่

ตารางที่ 4 แสดงการเลือกเมืองตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดกลาง จำนวน 140 แห่ง  
(เลือก 30% = 42 เมือง)

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
1	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองพระประแดง	พระประแดง	0.61	10,540	17,279	กลาง
2	นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	เมืองนนทบุรี	1.67	26,754	16,020	กลาง
3	ชลบุรี	เทศบาลเมืองอ่างศิลา	เมืองชลบุรี	18.60	291,721	15,684	กลาง
4	ปัตตานี	เทศบาลเมืองปัตตานี	เมืองปัตตานี	4.78	45,914	9,605	กลาง
5	หนองคาย	เทศบาลเมืองท่าบ่อ	ท่าบ่อ	2.60	21,126	8,125	กลาง
6	ชลบุรี	เทศบาลเมืองบ้านสวน	เมืองชลบุรี	7.87	60,797	7,725	กลาง
7	ราชบุรี	เทศบาลเมืองบ้านโป่ง	บ้านโป่ง	2.91	21,892	7,523	กลาง
8	สมุทรสาคร	เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน	กระทุ่มแบน	2.17	16,211	7,471	กลาง
9	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองหล่มสัก	หล่มสัก	2.08	14,415	6,930	กลาง
10	ลพบุรี	เทศบาลเมืองบ้านหมี่	บ้านหมี่	0.67	4,448	6,639	กลาง
11	ตราด	เทศบาลเมืองตราด	เมืองตราด	2.52	15,501	6,151	กลาง
12	เพชรบุรี	เทศบาลเมืองเพชรบุรี	เมืองเพชรบุรี	5.40	32,396	5,999	กลาง
13	ราชบุรี	เทศบาลเมืองราชบุรี	เมืองราชบุรี	8.70	44,983	5,170	กลาง
14	นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางกรวย	บางกรวย	8.40	42,649	5,077	กลาง
15	บุรีรัมย์	เทศบาลเมืองบุรีรัมย์	เมืองบุรีรัมย์	6.00	28,933	4,822	กลาง
16	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองเมืองพล	พล	3.00	14,220	4,740	กลาง
17	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองลัดหลวง	พระประแดง	15.50	73,196	4,722	กลาง
18	ชลบุรี	เทศบาลเมืองพนสนิมคม	พนสนิมคม	2.76	12,555	4,549	กลาง
19	อ่างทอง	เทศบาลเมืองอ่างทอง	เมืองอ่างทอง	2.90	13,134	4,529	กลาง
20	ลพบุรี	เทศบาลเมืองลพบุรี	เมืองลพบุรี	6.85	30,791	4,495	กลาง
21	ตรัง	เทศบาลเมืองกันตัง	กันตัง	3.04	13,656	4,492	กลาง
22	นครสวรรค์	เทศบาลเมืองชุมแสง	ชุมแสง	2.40	10,701	4,459	กลาง
23	สมุทรสงคราม	เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม	เมืองสมุทรสงคราม	8.00	35,475	4,434	กลาง
24	กาญจนบุรี	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	เมืองกาญจนบุรี	9.16	39,123	4,271	กลาง
25	น่าน	เทศบาลเมืองน่าน	เมืองน่าน	5.40	22,273	4,125	กลาง
26	พิจิตร	เทศบาลเมืองตะพานหิน	ตะพานหิน	5.20	21,199	4,075	กลาง
27	จันทบุรี	เทศบาลเมืองขลุง	ขลุง	3.18	11,996	3,772	กลาง
28	ลำปาง	เทศบาลเมืองเขลางค์นคร	เมืองลำปาง	17.50	60,646	3,465	กลาง
29	ฉะเชิงเทรา	เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา	เมืองฉะเชิงเทรา	12.76	43,812	3,434	กลาง
30	สตูล	เทศบาลเมืองสตูล	เมืองสตูล	6.80	22,994	3,381	กลาง
31	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองลำสามแก้ว *	ลำลูกกา	12.50	42,153	3,372	กลาง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความหนาแน่น	ขนาด
32	สระบุรี	เทศบาลเมืองสระบุรี	เมืองสระบุรี	20.13	67,858	3,371	กลาง
33	นครศรีธรรมราช	เทศบาลเมืองปากพอง	ปากพอง	7.35	24,716	3,363	กลาง
34	ตาก	เทศบาลเมืองตาก	เมืองตาก	7.27	24,360	3,351	กลาง
35	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองคูคต	ลำลูกกา	12.47	40,634	3,259	กลาง
36	อุตรดิตถ์	เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์	เมืองอุตรดิตถ์	13.49	43,945	3,258	กลาง
37	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองกระนวน *	กระนวน	3.77	12,215	3,240	กลาง
38	พัทลุง	เทศบาลเมืองพัทลุง	เมืองพัทลุง	13.34	43,065	3,228	กลาง
39	ร้อยเอ็ด	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	เมืองร้อยเอ็ด	11.63	37,131	3,193	กลาง
40	ชลบุรี	เทศบาลเมืองสัตหีบ	สัตหีบ	7.30	23,107	3,167	กลาง
41	สุโขทัย	เทศบาลเมืองสวรรคโลก	สวรรคโลก	6.45	19,966	3,096	กลาง
42	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย(สำโรงใต้)*	พระประแดง	25.50	77,976	3058	กลาง

ตารางที่ 5 แสดงการเลือกเมืองตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดใหญ่ จำนวน 6 แห่ง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความหนาแน่น	ขนาด	ราคาประเมินที่ดิน (บาท/ตร.วา)	รายได้ที่รัฐจัดเก็บ (ล้านบาท)	ฐานเศรษฐกิจ
1	สมุทรปราการ	เทศบาลนครสมุทรปราการ	เมืองสมุทรปราการ	7.33	72,343	9,869	ใหญ่	160,000 ถนนสุขุมวิท	80.95	-ภาคอุตสาหกรรม -ภาคการคมนาคมและการขนส่ง
2	ชลบุรี	เทศบาลเมืองชลบุรี	เมืองชลบุรี	4.57	41,014	8,975	ใหญ่	90,000 ถนนสุขุมวิท	54.75	-ภาคอุตสาหกรรม
3	สงขลา	เทศบาลนครสงขลา	เมืองสงขลา	9.27	82,267	8,875	ใหญ่	72,500 ถนนเพชรบุรี	102.08	-ภาคอุตสาหกรรม
4	สงขลา	เทศบาลนครหาดใหญ่	หาดใหญ่	21.00	157,467	7,498	ใหญ่	400,000 ถนนนิพัทธ์อุทิศ	373.96	-ภาคอุตสาหกรรม -ภาคการเกษตร -การค้าส่ง ค้าปลีก
5	นนทบุรี	เทศบาลนครนนทบุรี	เมืองนนทบุรี	38.90	270,609	6,957	ใหญ่	170,000 ถนนกรุงเทพ-นนทบุรี, ถนนงามวงศ์วาน	424.88	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
6	ชลบุรี	เทศบาลเมืองศรีราชา	ศรีราชา	4.06	25,999	6,407	ใหญ่	70,000 ถนนจิมจอมพล, ถนนสุรศักดิ์	79.63	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก

ตารางที่ 6 แสดงการเลือกเมืองตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดกลาง จำนวน 42 แห่ง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความหนาแน่น	ขนาด	ราคาประเมินที่ดิน (บาท/ตร.ว.)	รายได้ที่รัฐจัดเก็บ (ล้านบาท)	ฐานเศรษฐกิจ
1	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองพระประแดง	พระประแดง	0.61	10,540	17,279	กลาง	100,000	ถนนปู่เจ้าสมิงพราย	-ภาคอุตสาหกรรม -การคมนาคมขนส่ง
2	นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	เมืองนนทบุรี	1.67	26,754	16,020	กลาง	70,000	ถนนเทศบาลบางศรีเมือง	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
3	ชลบุรี	เทศบาลเมืองอ่างศิลา	เมืองชลบุรี	18.60	291,721	15,684	กลาง	17,000	ถนนมิตรสัมพันธ์	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
4	ปัตตานี	เทศบาลเมืองปัตตานี	เมืองปัตตานี	4.78	45,914	9,605	กลาง	51,000	ถนนพิพิธ	-ภาคการเกษตร -การประมง -การค้าส่ง ค้าปลีก
5	หนองคาย	เทศบาลเมืองท่าบ่อ	ท่าบ่อ	2.60	21,126	8,125	กลาง	N/A	N/A	-ภาคการเกษตร
6	ชลบุรี	เทศบาลเมืองบ้านสวน	เมืองชลบุรี	7.87	60,797	7,725	กลาง	17,500	ถนนบ้านสวน	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
7	ราชบุรี	เทศบาลเมืองบ้านโป่ง	บ้านโป่ง	2.91	21,892	7,523	กลาง	70,000	ถนนแสงชู	-ภาคการเกษตร
8	สมุทรสาคร	เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน	กระทุ่มแบน	2.17	16,211	7,471	กลาง	67,500	ถนนเพชรเกษม	-การค้าส่ง ค้าปลีก
9	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองหล่มสัก	หล่มสัก	2.08	14,415	6,930	กลาง	N/A	N/A	-ภาคการเกษตร
10	ลพบุรี	เทศบาลเมืองบ้านหมี่	บ้านหมี่	0.67	4,448	6,639	กลาง	15,000	ถนนสายไปรษณีย์	-การค้าส่ง ค้าปลีก
11	ตราด	เทศบาลเมืองตราด	เมืองตราด	2.52	15,501	6,151	กลาง	N/A	N/A	-ภาคการเกษตร -การค้าส่ง ค้าปลีก
12	เพชรบุรี	เทศบาลเมืองเพชรบุรี	เมืองเพชรบุรี	5.40	32,396	5,999	กลาง	100,000	ถนนสุรินทรฤทัย	-ภาคการเกษตร -ภาคอุตสาหกรรม
13	ราชบุรี	เทศบาลเมืองราชบุรี	เมืองราชบุรี	8.70	44,983	5,170	กลาง	100,000	ถนนไทรเพชร	-ภาคอุตสาหกรรม -ภาคการเกษตร -การค้าส่ง ค้าปลีก
14	นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางกรวย	บางกรวย	8.40	42,649	5,077	กลาง	80,000	ถนนนครอินทร์	-การค้าส่ง ค้าปลีก -ภาคอุตสาหกรรม
15	บุรีรัมย์	เทศบาลเมืองบุรีรัมย์	เมืองบุรีรัมย์	6.00	28,933	4,822	กลาง	50,000	ถนนสุนทรเทพ	-ภาคการเกษตร -การค้าส่ง ค้าปลีก
16	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองเมืองพล	พล	3.00	14,220	4,740	กลาง	N/A	N/A	-ภาคการเกษตร
17	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองอ่าวขวาง	พระประแดง	15.50	73,196	4,722	กลาง	100,000	ถนนสุขสวัสดิ์, ถนนเพชรบุรี	-ภาคอุตสาหกรรม -การคมนาคมขนส่ง
18	ชลบุรี	เทศบาลเมืองพนัสนิคม	พนัสนิคม	2.76	12,555	4,549	กลาง	37,000	ถนนเมืองเก่า	-ภาคอุตสาหกรรม
19	อ่างทอง	เทศบาลเมืองอ่างทอง	เมืองอ่างทอง	2.90	13,134	4,529	กลาง	60,000	ถนนอ่างทอง-โพธิ์ทอง	-ภาคการเกษตร
20	ลพบุรี	เทศบาลเมืองลพบุรี	เมืองลพบุรี	6.85	30,791	4,495	กลาง	100,000	ถนนสุรสงคราม	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
21	ตรัง	เทศบาลเมืองกันตัง	กันตัง	3.04	13,656	4,492	กลาง	37,500	ถนนสอดสวนพิทักษ์	-ภาคการเกษตร -การประมง
22	นครสวรรค์	เทศบาลเมืองชุมแสง	ชุมแสง	2.40	10,701	4,459	กลาง	N/A	N/A	-ภาคการเกษตร
23	สมุทรสงคราม	เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม	เมืองสมุทรสงคราม	8.00	35,475	4,434	กลาง	53,000	ถนนสายเข้าเมือง	-การค้าส่ง ค้าปลีก
24	กาญจนบุรี	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	เมืองกาญจนบุรี	9.16	39,123	4,271	กลาง	60,000	ถนนประสิทธิ์สงคราม	-ภาคการเกษตร -การค้าส่ง ค้าปลีก
25	น่าน	เทศบาลเมืองน่าน	เมืองน่าน	5.40	22,273	4,125	กลาง	65,000	ถนนสุนทรพรวรรณ	-ภาคการเกษตร
26	พิจิตร	เทศบาลเมืองตะพานหิน	ตะพานหิน	5.20	21,199	4,075	กลาง	36,000	ถนนบุษยบรรณ	-ภาคการเกษตร
27	ฉะเชิงเทรา	เทศบาลเมืองชลบุรี	ชลบุรี	3.18	11,996	3,772	กลาง	25,000	ถนนเทศบาลสาย 4	-ภาคการเกษตร
28	ลำปาง	เทศบาลเมืองเวียงจันทน์	เมืองลำปาง	17.50	60,646	3,465	กลาง	N/A	N/A	-ภาคการเกษตร -ภาคอุตสาหกรรม
30	สตูล	เทศบาลเมืองสตูล	เมืองสตูล	6.80	22,994	3,381	กลาง	96,000	ถนนสตูลธานี	-ภาคการเกษตร -การประมง
31	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองลำสามแก้ว *	ลำลูกกา	12.50	42,153	3,372	กลาง	100,000	ถนนพหลโยธิน	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
32	สระบุรี	เทศบาลเมืองสระบุรี	เมืองสระบุรี	20.13	67,858	3,371	กลาง	75,000	ถนนสุคนธ์พิทักษ์	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
33	นครศรีธรรมราช	เทศบาลเมืองปากพอง	ปากพอง	7.35	24,716	3,363	กลาง	16,000	ถนนชายน้ำ	-ภาคการเกษตร -การประมง
34	ตาก	เทศบาลเมืองตาก	เมืองตาก	7.27	24,360	3,351	กลาง	62,500	ถนนกิตติขจร	-ภาคการเกษตร -การค้าส่ง ค้าปลีก
35	ปทุมธานี	เทศบาลเมืองคูคต	ลำลูกกา	12.47	40,634	3,259	กลาง	38,000	หมู่บ้านวังทอง	-ภาคอุตสาหกรรม -การค้าส่ง ค้าปลีก
36	อุดรธานี	เทศบาลเมืองอุดรธานี	เมืองอุดรธานี	13.49	43,945	3,258	กลาง	60,000	ถนนบรมราชชนนี	-ภาคการเกษตร
37	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองกระนวน *	กระนวน	3.77	12,215	3,240	กลาง	5,500	ถนนนิคมเมือง	-ภาคการเกษตร
38	พิจิตร	เทศบาลเมืองพิจิตร	เมืองพิจิตร	13.34	43,065	3,228	กลาง	150,000	ถนนโพธิ์สะอาด	-ภาคการเกษตร -การประมง
39	ร้อยเอ็ด	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	เมืองร้อยเอ็ด	11.63	37,131	3,193	กลาง	80,000	ถนนสุริยเดชบำรุง	-ภาคการเกษตร -การค้าส่ง ค้าปลีก
40	ชลบุรี	เทศบาลเมืองสัตหีบ	สัตหีบ	7.30	23,107	3,167	กลาง	50,000	ถนนเลียบรินชองทะเล	-ภาคอุตสาหกรรม -ภาคประมง
41	สุโขทัย	เทศบาลเมืองสวรรคโลก	สวรรคโลก	6.45	19,966	3,096	กลาง	50,000	ทางหลวงแผ่นดิน 101	-ภาคการเกษตร
42	สมุทรปราการ	เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย (สำโรงใต้) *	พระประแดง	25.50	77,976	3,058	กลาง	100,000	ถนนปู่เจ้าสมิงพราย	-ภาคอุตสาหกรรม -ภาคการคมนาคมและการขนส่ง



ตารางที่ 7 แสดงการเลือกเมืองตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดใหญ่ จำนวน 2 แห่ง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
1	สงขลา	เทศบาลนครสงขลา	เมืองสงขลา	9.27	82,267	8,875	ใหญ่
2	สงขลา	เทศบาลนครหาดใหญ่	หาดใหญ่	21.00	157,467	7,498	ใหญ่

ตารางที่ 8 แสดงการเลือกเมืองตามการกำหนดขนาดของเทศบาลขนาดกลาง จำนวน 42 แห่ง

ลำดับ	จังหวัด	รายชื่อเทศบาล	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ม.)	ประชากร (คน)	ความ หนาแน่น	ขนาด
1	ปัตตานี	เทศบาลเมืองปัตตานี	เมืองปัตตานี	4.78	45,914	9,605	กลาง
2	หนองคาย	เทศบาลเมืองท่าบ่อ	ท่าบ่อ	2.60	21,126	8,125	กลาง
3	ราชบุรี	เทศบาลเมืองบ้านโป่ง	บ้านโป่ง	2.91	21,892	7,523	กลาง
4	เพชรบูรณ์	เทศบาลเมืองหล่มสัก	หล่มสัก	2.08	14,415	6,930	กลาง
5	ลพบุรี	เทศบาลเมืองบ้านหมี่	บ้านหมี่	0.67	4,448	6,639	กลาง
6	ตราด	เทศบาลเมืองตราด	เมืองตราด	2.52	15,501	6,151	กลาง
7	เพชรบุรี	เทศบาลเมืองเพชรบุรี	เมืองเพชรบุรี	5.40	32,396	5,999	กลาง
8	ราชบุรี	เทศบาลเมืองราชบุรี	เมืองราชบุรี	8.70	44,983	5,170	กลาง
9	บุรีรัมย์	เทศบาลเมืองบุรีรัมย์	เมืองบุรีรัมย์	6.00	28,933	4,822	กลาง
10	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองเมืองพล	พล	3.00	14,220	4,740	กลาง
11	ตรัง	เทศบาลเมืองกันตัง	กันตัง	3.04	13,656	4,492	กลาง
12	นครสวรรค์	เทศบาลเมืองชุมแสง	ชุมแสง	2.40	10,701	4,459	กลาง
13	กาญจนบุรี	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	เมืองกาญจนบุรี	9.16	39,123	4,271	กลาง
14	น่าน	เทศบาลเมืองน่าน	เมืองน่าน	5.40	22,273	4,125	กลาง
15	พิจิตร	เทศบาลเมืองตะพานหิน	ตะพานหิน	5.20	21,199	4,075	กลาง
16	จันทบุรี	เทศบาลเมืองขลุง	ขลุง	3.18	11,996	3,772	กลาง
17	ลำปาง	เทศบาลเมืองเขลางค์นคร	เมืองลำปาง	17.50	60,646	3,465	กลาง
18	สตูล	เทศบาลเมืองสตูล	เมืองสตูล	6.80	22,994	3,381	กลาง
19	นครศรีธรรมราช	เทศบาลเมืองปากพอง	ปากพอง	7.35	24,716	3,363	กลาง
20	ตาก	เทศบาลเมืองตาก	เมืองตาก	7.27	24,360	3,351	กลาง
21	อุดรดิตถ์	เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์	เมืองอุดรดิตถ์	13.49	43,945	3,258	กลาง
22	ขอนแก่น	เทศบาลเมืองกระนวน *	กระนวน	3.77	12,215	3,240	กลาง
23	พัทลุง	เทศบาลเมืองพัทลุง	เมืองพัทลุง	13.34	43,065	3,228	กลาง
24	ร้อยเอ็ด	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	เมืองร้อยเอ็ด	11.63	37,131	3,193	กลาง
25	สุโขทัย	เทศบาลเมืองสวรรคโลก	สวรรคโลก	6.45	19,966	3,096	กลาง

ตารางที่ 9 รายละเอียดลำดับเหตุการณ์ต่างๆของรัฐบาลกลางในการพัฒนาเมืองในภูมิภาค

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงาน	สมัยรัฐบาล
(ปี 2535-2539)	เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น	ชวน หลีกภัย, บรรหาร ศิลปอาชา, ชวลิต ยงใจยุทธ	
2540	วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง		
2540	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เริ่มนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้	สศช.	
2540	จุดเริ่มต้นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน		
2540	เกิดองค์กรอิสระจำนวนมาก		
2540	เกิดรัฐธรรมนูญปี 40 การกระจายอำนาจให้อปท. มีบทบาทมากขึ้น		
2540	แผนปฏิบัติการ 21		
2540	เกิดแนวคิดเมืองน่าอยู่		
2540	เกิดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนใต้ภายใต้กรอบ IMT-GT	สศช.	
2540	โครงการมิยาซาวา (กองทุนพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน-SML)	นโยบายรัฐบาล	
2540	โครงการขยายถนน 4 ช่องทางจราจรไปทั่วทุกภูมิภาค	นโยบายรัฐบาล	
2541	การเพิ่มขึ้นของจำนวน อบต. แบบก้าวกระโดด		
2541	รัฐบาลไทยกับมาเลเซียได้ตกลงซื้อ-ขายก๊าซธรรมชาติไทยมาเลเซีย (JDA)		
2541	เริ่มแนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ภาคใต้		
2542	ยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาลตำบล ทำให้มีจำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้น		ชวน หลีกภัย
2542	การผลักดัน พ.ร.บ. ให้นายกเทศมนตรีมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน		
2542	การประกาศใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
2543	การยกฐานะเทศบาลเมืองขึ้นเป็นเทศบาลนคร ส่งผลให้มีเทศบาลนครเพิ่มขึ้น		
2543	การเคลื่อนไหวคัดค้านของครูอาจารย์ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในประเด็นการถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
2543	เริ่มแนวคิดการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข		
2543	เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs)		
2544	โครงการเงินกู้ OECF เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว	โยธาธิการฯ	
2544	รัฐบาลกลางถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และรายได้ไปให้อปท.		
2544	เกิดการถกเถียงในประเด็นเรื่องการยกเลิกอบจ. เพราะประเด็นซ้ำซ้อนกับเทศบาล		
2545	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9	สศช.	
2545	โครงการบ้านเอื้ออาทร/โครงการบ้านมั่นคง/โครงการบ้านหลังแรก/โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)/กองทุนพัฒนาชนบท SML ฯลฯ	นโยบายรัฐบาล	
2545	ปฏิรูประบบราชการ โดยจัดตั้งและรวม “กรมโยธาธิการและกรมผังเมือง” เข้าด้วยกัน	โยธาธิการฯ	
2545	รัฐบาลได้มีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการวางผัง		
2545	โครงการวางและจัดทำผังประเทศ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ	โยธาธิการฯ	
2545	รัฐบาลไทยได้เปิดเสรีการบิน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว		
2546	การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทั้งหมด และพยายามจะลดบทบาทของอบจ.		ทักษิณ ชินวัตร
2546	เกิดแนวคิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มุ่งเน้นที่พื้นที่ชายแดนเป็นหลัก	สศช.	
2546	ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (มีพื้นที่เป้าหมาย 10 เมือง ได้แก่ เชียงใหม่ น่าน ลำพูน ลำปาง กำแพงเพชร พิษณุโลก ลพบุรี พิจิตร นครศรีธรรมราช และสงขลา)		
2546	ADB ให้ความช่วยเหลือในการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระหว่างประเทศ (พื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส)		

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงาน	สมัยรัฐบาล
2546	เกิดสึนามิ และโรคระบาดต่างๆ เช่น โรคซาร์ ใช้วัคซีน ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในจังหวัดภาคใต้		
2546	ประเทศสมาชิกในอาเซียน ลงนามในปฏิญญาอาเซียน มุ่งเน้นความร่วมมือในกรอบ “ประชาคมการค้าเสรี”		
2547	จัดทำผังประเทศและผังภาค	โยธาธิการฯ	
2547	เกิดแนวคิดระบบผู้ว่า CEO		
2547	เริ่มถ่ายโอนการศึกษาไปให้อปท.		
2549	รัฐประหาร		
2549	การกำหนดให้อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 35% ของรายได้ของรัฐบาล		
2550	รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 67 วรรค 2 EIA และสิทธิชุมชน		
2550	มติครม. 27ก.พ.50 เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ระบบโลจิสติกส์ เพื่อสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของภูมิภาคอินโดจีน โดยมีท่าเรือปากบาราเป็นช่องทางการค้าใหม่ (new trade lane)	กรม.	
2550	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10	สศช.	สุรยุทธ์ จุลานนท์
2550	มติคณะรัฐมนตรีให้กรมผังเมือง จัดทำผังประเทศล่วงหน้า 50 ปี	โยธาธิการฯ	
2550	ชะลอการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา หรือถ่ายโอนให้อปท.ที่มีความพร้อมและผ่านการประเมินเท่านั้น		สมัคร สุทรเวช
2551	แก้กฎหมายพ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงเกษียณอายุ		สมชาย วงศ์สวัสดิ์
2551	เพิ่มศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง / จัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากร / เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการ OTOP / โครงการธนาคารประชาชนเพื่อกระจาย โอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินแก่ประชาชนผู้รายได้น้อย / โครงการจัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจพอเพียง	นโยบายรัฐบาล	
2551	ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551	รัฐบาล	
2551	วิกฤติเศรษฐกิจโลกถดถอย		
2552	วิกฤติเศรษฐกิจโลก ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้ท้องถิ่นที่น้อยลง	รัฐบาล	
2552	ครม.มีมติเห็นชอบในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดขึ้นมาจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด	รัฐบาล	
2552	สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีนโยบายการจัดสรรเงินให้กับ อปท. จำนวน 104,099.79 ล้านบาท		อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2553	เกิดแผนพัฒนาแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัด	ก.น.จ., สศช., มท.	
2553	ข้อเสนอจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง รูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง		
2553	รัฐบาลปรับลดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป และเพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ		
2554	จัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผนอนาคตกลุ่มจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส	โยธาธิการฯ	
2554-2557	โครงการรถคันแรก/โครงการบ้านหลังแรก/นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท/กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง/นโยบายจำนำข้าว ฯลฯ	นโยบายรัฐบาล	
2555	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2558)	สศช.	
2555	มติครม. 20 มี.ค.55 ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการพัฒนาท่าเรือปากบาราให้สอดคล้องกับความต้องการขนส่งสินค้า เพื่อสร้างขีดความสามารถการแข่งขัน	กรม.	ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
2555	ยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม 2555-2558 (ยุทธศาสตร์ที่ 2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เปลี่ยนมาใช้การขนส่งทางรางและทางน้ำในเส้นทางที่เหมาะสม	กระทรวงคมนาคม	
2555	การวางแผนและจัดทำผังอนาคตกลุ่มจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส	โยธาธิการฯ	
2556	โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา	กรมเจ้าท่า	

ช่วงปี	รายละเอียด	หน่วยงาน	สมัยรัฐบาล
2556	กรม.ประกาศพื้นที่เมืองเก่ากลุ่มที่ 2 จำนวน 27 พื้นที่ (มีสตูดิโอเป็นพื้นที่เป้าหมาย)	กรม.	
2557	รัฐประหาร		
2557	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีบทบัญญัติให้ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น		ประยุทธ์ จันทร์โอชา
2557	เกิดกระแสการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศในหลายๆ ประเด็น หนึ่งในนั้นมีเรื่องการกระจายอำนาจด้วย		
2557	โครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย/ผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างภาษี/ประกาศพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ/มาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล	นโยบายรัฐบาล	
2558	แนวคิดการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียน		
2558	พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคณะกรรมการผังเมือง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระยะเวลาการใช้บังคับ และการแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม	โยธาธิการฯ	
2558	เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs)		
2559	เปิดประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)		
2559	คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งยกเลิกสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร ซ่อมแซม การให้บริการสาธารณสุขของ อบจ. เทศบาล และอบต.ทั่วประเทศ ที่ตราขึ้นในยุครัฐบาลอภิสิทธิ์		
2559	ความพยายามผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศ ในประเด็นด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ		
2559	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เน้นอุตสาหกรรม 4.0	สศช.	

ตารางที่ 10 แสดงรายได้ของเทศบาลนครสงขลา ระหว่างปี พ.ศ.2552-2559

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
รายได้ภาษี อากร	30,843,354	31,579,676	33,266,442	34,387,970	39,200,000	38,259,774	39,597,154	37,207,919
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต	21,673,615	21,155,870	14,469,057	17,187,194	16,224,000	20,231,665	25,343,650	20,717,469
รายได้จาก ทรัพย์สิน	22,748,239	27,483,022	29,786,540	31,248,379	35,105,000	33,635,800	33,922,687	21,000,677
รายได้จาก สาธารณูปโภค การพาณิชย์	2,202,402	3,051,234	3,509,690	4,727,953	6,040,000	-	5,403,347	-
รายได้ เบ็ดเตล็ด	2,191,720	3,169,338	4,662,800	1,947,889	4,830,000	12,145,009	5,855,271	5,823,669
เงินอุดหนุน	200,619,252	83,812,669	105,294,623	98,891,045	239,106,000	256,918,104	267,447,928	280,012,538
รายได้จากทุน	109,200	155,530	-	-	50,000	1,000	1,198,340	5,370
ภาษีจัดสรร	140,641,912	188,441,947	183,434,429	215,373,229	187,400,000	251,675,268	240,687,507	179,017,400
รายรับจริง รวมทั้งหมด	421,029,694	358,849,286	374,423,582	403,763,659	527,955,000	612,866,620	619,455,884	543,785,042

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายได้ของเทศบาลนครสงขลา ตั้งแต่ปี2552-2559



ตารางที่ 11 แสดงรายได้ของเทศบาลเมืองสตูล ระหว่างปี พ.ศ.2552-2559

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
รายได้ภาษี อากร	9,676,996	10,079,924	10,791,634	78,046,786	11,819,843	12,043,202	12,209,818	12,312,494
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต	3,038,188	4,983,268	4,091,351	4,025,066	3,804,109	4,977,795	4,061,504	5,843,273
รายได้จาก ทรัพย์สิน	4,443,824	3,638,520	3,757,555	4,496,479	4,161,029	4,468,234	4,604,477	4,360,118
รายได้จาก สาธารณูปโภค การพาณิชย์	411,743	373,475	516,576	945,241	1,477,907	1,893,555	1,532,675	1,833,641
รายได้ เบ็ดเตล็ด	2,313,674	1,714,601	2,302,437	1,697,681	1,404,347	2,708,422	3,269,804	3,053,815
เงินอุดหนุน	92,544,271	48,579,485	44,192,525	54,278,347	90,154,071	95,132,692	98,875,099	104,078,604
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	N/A	N/A	83,773,028	95,421,140	70,910,916	64,910,213	92,392,977	64,717,291
ภาษีจัดสรร	48,244,137	64,892,749	61,813,155	66,711,775	75,350,653	77,380,430	84,042,929	86,774,783
รายรับจริง รวมทั้งหมด	160,672,833	134,262,022	211,238,261	305,622,515	259,082,875	263,514,544	300,989,283	282,974,019

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายได้ของเทศบาลเมืองสตูล ตั้งแต่ปี2552-2559

ตารางที่ 12 แสดงรายจ่ายของเทศบาลนครสงขลา ระหว่างปี พ.ศ.2554-2559

รายการ	2554	2555	2556	2557	2558	2559
ด้านบริหาร ทั่วไป	92,647,100	102,882,600	135,927,900	107,361,700	93,185,960	91,055,780
งานบริหารทั่วไป	74,806,000	86,811,500	124,395,500	78,398,300	68,487,900	84,558,380
งานรักษาความ สงบภายใน	17,841,100	16,071,100	11,532,400	28,963,400	24,698,060	6,497,400
งานชุมชนและ สังคม	209,068,400	225,754,800	342,099,600	401,018,300	405,575,720	443,545,580
งานการศึกษา	81,193,500	90,539,100	206,696,100	227,427,600	235,554,180	272,186,980
งานสาธารณสุข	15,663,000	12,914,000	15,312,300	16,492,900	13,335,100	28,240,000
งานสังคม สงเคราะห์	3,267,400	3,890,500	6,431,200	4,216,300	5,167,600	6,586,400
งานเคหะชุมชน	92,185,900	99,635,100	70,273,500	119,746,800	119,290,000	118,181,200
งานสร้างความ เข้มแข็งชุมชน	3,838,100	4,356,300	5,415,000	4,527,700	13,047,000	1,460,000
งานการศึกษา วัฒนธรรมและ นันทนาการ	12,920,500	14,419,800	37,971,500	28,607,000	19,181,840	16,891,000
ด้านการ เศรษฐกิจ	8,593,000	7,169,000	5,526,000	24,610,000	26,276,700	26,547,900
อุตสาหกรรม และการโยธา	7,848,000	6,511,000	4,763,000	23,789,000	25,456,400	26,522,900
แผนงานพาณิชย์	745,000	658,000	763,000	821,000	820,300	25,000
ดำเนินงานอื่น	49,152,000	50,164,500	44,396,600	50,134,600	43,850,620	38,850,640
งบกลาง	49,152,000	50,164,500	44,396,600	50,134,600	43,850,620	38,850,640
<b>รวมรายจ่าย ทั่วไป</b>	<b>359,460,500</b>	<b>385,970,900</b>	<b>527,950,100</b>	<b>583,124,600</b>	<b>568,889,000</b>	<b>599,999,900</b>
งบกลาง	27,513,690	43,711,973	45,366,015	13,194,000	10,350,000	9,250,000
เงินเดือน ค่าจ้าง ประจำและ ชั่วคราว	175,024,356	105,005,131	100,828,520	2,430,000	2,430,000	2,430,000
ค่าตอบแทน ค่า ใช้สอยและวัสดุ	119,609,363	147,667,097	126,851,949	2,335,400	2,311,500	2,396,500
สาธารณูปโภค	3,828,154		58,637,800		400,000	170,000
เงินอุดหนุน	17,808,862	21,250,530	-	-	20,140,000	21,140,000
งบลงทุน	49,015,800	26,895,467	-	38,000	-	-
รายจ่ายอื่นๆ	2,274,000	1,501,250	284,885,233	23,000,000	-	-
<b>รวมรายจ่าย บริหาร</b>	<b>346,058,425</b>	<b>346,031,449</b>	<b>616,569,517</b>	<b>40,997,400</b>	<b>35,631,500</b>	<b>35,386,500</b>
<b>รายจ่ายรวม ทั้งหมด</b>	<b>754,534,725</b>	<b>732,002,349</b>	<b>1,144,519,617</b>	<b>624,122,000</b>	<b>604,520,500</b>	<b>635,386,400</b>

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายจ่ายของเทศบาลนครสงขลา ปี2554-2559

ตารางที่ 13 แสดงรายจ่ายของเทศบาลเมืองสตูล ระหว่างปี พ.ศ.2552-2559

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
บริหารทั่วไป	26,043,420	24,530,590	26,243,750	31,759,250	32,065,340	40,833,770	42,776,254	45,678,154
บริหารทั่วไป	21,424,300	19,575,880	20,735,810	26,153,800	26,249,280	34,035,970	36,628,964	39,048,014
งานรักษา ความสงบ	4,619,120	4,954,710	5,507,940	5,605,450	5,816,060	6,797,800	6,147,290	6,630,140
บริการชุมชน- สังคม	130,025,510	77,335,270	80,378,380	99,420,300	137,202,570	164,650,330	162,331,960	178,737,027
งานการศึกษา	73,170,000	37,346,740	37,458,510	40,868,060	84,277,910	95,145,680	101,651,270	116,082,583
สาธารณสุข	12,310,940	12,165,996	12,523,370	14,207,350	16,005,450	15,852,850	16,093,700	19,892,640
งานสังคม สงเคราะห์	5,521,400	1,868,100	2,483,880	2,833,800	2,835,100	4,239,460	5,080,900	6,326,860
งานเคหะ ชุมชน	27,781,770	15,590,524	18,695,370	26,176,540	20,517,470	34,507,340	26,738,490	23,932,144
งานสร้าง ความเข้มแข็ง ชุมชน	6,139,500	6,475,310	5,480,350	9,165,550	8,073,000	9,920,000	6,232,800	8,492,800
งานการ ศาสนา วัฒนธรรม	5,101,900	3,888,600	3,736,900	6,169,000	5,493,640	4,985,000	6,534,800	4,010,000
การเศรษฐกิจ	2,559,990	2,107,280	2,214,780	2,387,920	2,436,930	2,781,900	16,546,600	1,989,000
งาน อุตสาหกรรม และการโยธา	2,147,990	1,705,280	1,783,780	1,985,920	2,018,930	2,069,900	15,638,600	1,356,000
งานพาณิชย์	412,000	402,000	431,000	402,000	418,000	712,000	908,000	633,000
ด้านอื่น	10,971,080	16,026,860	21,163,090	6,432,530	8,295,160	10,234,000	8,345,186	8,595,819
งบกลาง	10,971,080	16,026,860	21,163,090	6,432,530	8,295,160	10,234,000	8,345,186	8,595,819
<b>รายจ่ายรวม ทั่วไป</b>	<b>169,600,000</b>	<b>100,424,120</b>	<b>130,000,000</b>	<b>140,000,000</b>	<b>180,000,000</b>	<b>218,500,000</b>	<b>230,000,000</b>	<b>235,000,000</b>
การสถาน ธนาภิบาล	4,759,700	5,298,440	5,710,420	8,047,890	10,617,790	-	-	-
การเดินทาง	-	-	788,300	788,300	1,134,000	-	-	-
<b>รายจ่าย เฉพาะกาล</b>	<b>4,759,700</b>	<b>5,298,440</b>	<b>6,498,720</b>	<b>8,836,190</b>	<b>11,751,790</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
ค่าจ้างประจำ และชั่วคราว	-	-	39,835,468	43,179,437	47,087,193	91,542,698	97,596,356	106,484,406
ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย	-	-	36,315,830	38,546,953	36,132,726	58,716,759	57,775,120	67,808,003
สาธารณูปโภค	-	-	4,219,668	6,175,706	6,818,436	8,649,320	9,033,919	9,531,916
เงินอุดหนุน	-	-	1,009,292	826,290	2,997,100	8,392,600	7,652,600	8,072,600
งบกลาง	-	-	69,967,330	5,464,852	5,658,445	5,000,861	5,264,846	6,476,913
ครุภัณฑ์ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง	-	-	1,659,478	14,965,500	7,320,993	20,378,710	171,111,878	9,445,229
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	-	-	-	95,421,140	70,910,917	64,910,213	92,313,425	64,717,291
เงินอุดหนุน ทั่วไป	-	-	4,854,200	23,585,275	52,352,458	-	-	-
รายจ่ายอื่นๆ	-	-	-	-	-	1,700,000	-	-
<b>รวมรายจ่าย บริหาร</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>157,861,267</b>	<b>228,165,153</b>	<b>229,278,269</b>	<b>259,291,161</b>	<b>440,748,143</b>	<b>272,536,358</b>
<b>รายจ่ายรวม ทั้งหมด</b>	<b>174,359,700</b>	<b>125,298,440</b>	<b>294,359,987</b>	<b>377,001,343</b>	<b>421,030,059</b>	<b>477,791,161</b>	<b>670,748,143</b>	<b>507,536,358</b>

ที่มา: ประมวลผลข้อมูลจากรายจ่ายของเทศบาลเมืองสตูล ปี2552-2559

ตารางที่ 14 สรุปบทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ภูมิภาค ท้องถิ่น และภาคประชาชน  
ในการพัฒนาเมืองสงขลา

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาคธุรกิจ
<b>1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค</b>					
<b>1.1 ด้านการคมนาคม</b>					
สัดส่วนพื้นที่ถนนใน เขตเทศบาล	10 : 1 ตร.กม. -ซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐาน -ปูถนนด้วยแอสฟัลต์คอนกรีต -ปรับภูมิทัศน์ถนนคนเดิน -เส้นทางจักรยาน-ป้ายสัญลักษณ์ -ก่อสร้างเกาะกลางราชพฤกษ์ -โครงการถนนปลอดภัย	2,260,000 2,662,600 1,510,000 1,000,000 400,000 1,200,000		✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓	
สัดส่วนพื้นที่ทางเท้า ในเขตเทศบาล	173 : 1 ตร.ม. -ก่อสร้างทางเท้าถนนนางงาม	80,000		✓	
ทำเรือขนส่ง/ทำเรือ ท่องเที่ยว	-ทำเรือน้ำลึกสงขลา 1 แห่ง -เชื่อมกันคลื่น -ชุดลอร่องน้ำชายฝั่งทะเล -เชื่อมป้องกันชายฝั่งหาดสมิหลา  -เชื่อมป้องกันตลิ่งชายหาดชลาทัศน์ -ปรับปรุงเชื่อมกันคลื่น  -จุดชมวิวทะเลสาบสงขลาและทำเรือ ท่องเที่ยว -ก่อสร้างทำน้ำพุรักษา -พัฒนาทำน้ำสาธารณะ	22,000,000 190,740,000 48,000,000 269,900,000  48,095,000 75,000,000  1,355,300 4,000,000 2,000,000 20,000,000	กรมเจ้าท่า ✓ ✓ ✓ ✓  โยธาธิการฯ ✓ ✓  สนง.จังหวัด ✓	✓       ✓ ✓ ✓	
ถนนและเส้นทาง เชื่อมต่อกับพื้นที่รอบ นอก	-สะพานติณสูลานนท์ และถนนเลียย เมืองสงขลา -ถนนเลียยเมืองสี่แยกน้ำกระจาย -ทางหลวงพิเศษหาดใหญ่-มาเลเซีย -ถนนสายแยกน้ำกระจาย-เกาะยอ- สิงหนคร -ถนนเชื่อมท่าอากาศยาน -ถนนเชื่อมโยงเศรษฐกิจและการค้า ชายแดน -ทางหลวงสายสงขลา – หาดใหญ่ -ทางแยกต่างระดับห้าแยกน้ำกระจาย	900,000,000 212,032,000 250,000,000 8,107,150,000 126,000,000 76,000,000 300,000,000 1,200,000,000	กรมทางหลวง ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓		
<b>1.2 ไฟฟ้า</b>					
จำนวนครัวเรือนที่มี ไฟฟ้าใช้	23,686 ครัวเรือน		กฟภ. ✓		
จำนวนไฟส่องทาง สัดส่วนไฟส่องทาง	19,359 จุด 1 : 4			✓	



มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
ต่อประชากรในเขต เทศบาล	-ติดตั้งระบบไฟฟ้า	17,126,000	✓		
	-สายไฟฟ้าลงดิน	35,000,000	✓		
	-โครงการสายไฟฟ้าลงดิน	30,000,000	สน.จังหวัด ✓		
	-โครงการสายไฟฟ้าลงดิน	7,000,000		✓	
	-ปรับปรุงระบบไฟสัญญาณจราจร	6,750,000		✓	
-ติดตั้งไฟเสาสูงตามจุดแยกต่างๆ	4,240,000			✓	
<b>1.3 ประปา</b>					
แหล่งผลิตน้ำประปา	รับน้ำจากประปาขนาดใหญ่		กปภ. ✓		
สัดส่วนการใช้ น้ำประปาในเทศบาล	1 : 4 ลบ.ม.ต่อวัน				
<b>1.4 การจัดการขยะ</b>					
วิธีกำจัดขยะ	หลุมฝัง 3 หลุม			✓	
สัดส่วนปริมาณขยะ ในเขตเทศบาล	2 : 3 ตันต่อวัน				
สัดส่วนปริมาณขยะ ต่อประชากรทั้งหมด	1.2 : 1 กิโลกรัมต่อคน				
จำนวนอุปกรณ์กำจัด ขยะ	รถบรรทุกอัดท้าย	13 คัน		✓	
	รถคอนเทนเนอร์	3 คัน		✓	
	รถขนขยะ	16 คัน		✓	
	ภาชนะบรรจุขยะ/ถังขยะ	1,500 ใบ		✓	
	-โครงการคลองลำโรงสายใสไร้ขยะ	200,000		✓	
-โครงการถังขยะใส่รีไซเคิล	150,000			✓	
<b>1.5 การบำบัดน้ำเสีย</b>					
วิธีบำบัดน้ำเสีย	aerated lagoon			✓	
จำนวนบ่อดักน้ำเสีย	17 บ่อ			✓	
สัดส่วนปริมาณน้ำ เสียในเขตเทศบาล	5 : 7 ลบ.ม.ต่อวัน				
	-ก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียและ ระบบบำบัดน้ำเสีย	202,000,000		✓	
	-ก่อสร้างและปรับปรุงคูระบายน้ำ	2,244,000		✓	
<b>2. ด้านสังคม</b>					
<b>2.1 โครงสร้างประชากร</b>					
จำนวนประชากรใน เขตเทศบาล	69,325 คน				
จำนวนประชากรแฝง	17,560 คน (คิดเป็น 25.33%)				
ความหนาแน่นของ	7,478 คนต่อตร.ม.				

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
ประชากรต่อพื้นที่					
จำนวนบ้านต่อพื้นที่	2,258 หลังต่อตร.กม.				
<b>2.2 โครงสร้างชุมชน</b>					
ชุมชนในเขตเทศบาล	34 ชุมชน			✓	
จำนวนโบสถ์	1 แห่ง				✓
จำนวนมัสยิด	1 แห่ง				✓
จำนวนวัด	15 แห่ง				✓
สัดส่วนการนับถือศาสนา	ศาสนาพุทธ 64.03% ศาสนาอิสลาม 32.84% ศาสนาคริสต์ 2.37% ศาสนาอื่นๆ 0.76%		✓		
สมาคมจีน	5 สมาคม		สง.จังหวัด		✓
	-ออกแบบบ้านเคหะชนบท	1,548,600	✓		
	-ส่งเสริมกิจกรรมชุมชน	1,000,000		✓	
	-จัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์	3,460,000		✓	
	-รณรงค์ป้องกันยาเสพติดในชุมชน	900,000		✓	
	-บำบัดผู้ติดยาเสพติดในเขตเทศบาล	100,000		✓	
	-จัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัว	500,000		✓	
	-กิจกรรมแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วม	1,200,000		✓	
<b>2.3 การศึกษา</b>					
ศูนย์การเรียนรู้	ห้องสมุด/หอสมุด 2 แห่ง ห้องสมุดเคลื่อนที่ 1 แห่ง ศูนย์การเรียนรู้ 3 แห่ง		✓	✓	✓
	-สงขลาอะควาเรียม	800,000,000		✓	
	-อุทยานการเรียนรู้	50,000,000		✓	
	-ห้องสมุดชายหาดเคลื่อนที่	500,000		✓	
	-จัดตั้งศูนย์คอมพิวเตอร์ประชาชน	400,000		✓	
	-โครงการอุทยานการเรียนรู้นคร สงขลาเพื่อเฉลิมพระเกียรติฯ	90,000,000		✓	
	-จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เทศบาลนคร สงขลา	788,000		✓	
	-โครงการศูนย์อนุรักษ์และศูนย์การ เรียนรู้สถานีรถไฟสงขลา	10,000,000		✓	ภาคประชา สังคม/ ภาคเอกชน
	-สร้างแหล่งเรียนรู้ชุมชน	25,000,000		✓	✓
	-จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ TKPark เฟส 1	N/A		✓	✓
สถานศึกษาภายใต้	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 7 แห่ง			✓	









มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
ประเพณีที่สำคัญของ เมือง	Symposium on Liveable Old Town Tourism”				
	-จัดกิจกรรมวันสงขลา	N/A			✓
	-ก่อตั้ง มูลนิธิรัตนปราการเพื่อพัฒนา เมืองเก่าสงขลา	N/A			✓
	-จัดงานสมโภช 175 ปีหลักเมือง	N/A		✓	✓
	-ประเพณีชักพระ	3,500,000		✓	
	-ประเพณีสงกรานต์	400,000		✓	
	-ประเพณีลอยกระทง	500,000		✓	
	-วันตรุษจีน	1,000,000		✓	
	-วันฮารีรายอ	N/A		✓	
	-อนุรักษ์สืบทอดกลองยาวแหลม ทราย	300,000		✓	
-กิจกรรมอ้อมท้องอัมบุญเกล้าห้อง9บาท	N/A			✓	

ตารางที่ 15 สรุปบทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง-ภูมิภาค ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม  
ในการพัฒนาเมืองสตูล

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาคธุรกิจ
<b>1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค</b>					
<b>1.1 ด้านการคมนาคม</b>					
สัดส่วนพื้นที่ถนนใน เขตเทศบาล	79 : 1 ตร.กม.  -จัดสร้างสถานีขนส่ง -ก่อสร้างถนน ก่อสร้างรางระบายน้ำ ปรับปรุงผิวจราจร ปรับปรุงสะพาน (ครั้งที่ 1) -ก่อสร้างถนน ก่อสร้างรางระบายน้ำ ปรับปรุงผิวจราจร ปรับปรุงสะพาน (ครั้งที่ 2)	788,000 60,618,000 4,489,500		✓ ✓ ✓	
สัดส่วนพื้นที่ทางเท้า ในเขตเทศบาล	165 : 1 ตร.ม. -ก่อสร้างทางเท้า	N/A		✓	
ทำเรือขนส่ง/ท่าเรือ ท่องเที่ยว	-ทำเทียบเรือดำมะลัง -ทำเทียบเรือท่องเที่ยวเกาะตะรุเตา -จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก ปากบารา -ปรับปรุงซ่อมแซมท่าเรือปากบารา  -ก่อสร้างระบบควบคุมน้ำ ระบบ ป้องกันคลื่นคลองตายาย ระบบทำ เทียบเรือชุมชนรอบเกาะเมืองสตูล -พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวท่าเรือดำมะลัง -ก่อสร้างทำเทียบเรือหลังศาลกรม หลวงชุมพร	343,050,000 15,000,000 200,000,000 371,879,700 N/A N/A 1,000,000	กรมเจ้าท่า ✓ ✓ ✓  ✓ โยธาธิการฯ ✓ ✓	✓      ✓	
ถนนและเส้นทาง เชื่อมต่อกับพื้นที่รอบ นอก	-ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 416 ระยะทาง 93 กิโลเมตร -เชื่อมต่อจุดผ่านแดนไทย-มาเลเซีย บ้านวังประจัน-วังเกลียน -ถนนสายอ.ทุ่งหว้า จ.สตูล - อ.ปะ เหลียน จ.ตรัง -ถนนเลียบเมืองเทศบาลเมืองสตูล -ถนนเชื่อมเขตเทศบาลเมืองสตูล - อบต.เจ๊ะบิลัง -ทางหลวงหมายเลข 416 สายฉลุง - ละงู -ถนนสายเลียบเมืองบายพาส -เวนคืนที่ดินเพื่อขยายทางหลวง แผ่นดินหมายเลข 416 - 404 - 406 -ถนนสายวังประจัน	N/A N/A 191,253,000 25,000,000 900,000 260,000,000 150,000,000 120,000,000 240,000,000	กรมทางหลวง ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓		



มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
	-ศึกษาความเป็นไปได้ถนนเลี่ยงเมือง 2 สาย	N/A	โยธาธิการฯ ✓		
	-ผลักดันโครงการก่อสร้างถนนสตุล- ปะลิส	N/A	✓		
<b>1.2 ไฟฟ้า</b>					
จำนวนครัวเรือนที่มี ไฟฟ้าใช้	8,892 ครัวเรือน		กฟภ. ✓		
จำนวนไฟส่องทาง	1,953 จุด			✓	
สัดส่วนไฟส่องทาง ต่อประชากรในเขต เทศบาล	1 : 12		สน.จังหวัด ✓		
	-ปรับปรุงเสาไฟเป็นสัญลักษณ์รูปพระ สมุทรวهฬ	N/A	✓		
	-โครงการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ (ครั้งที่ 1)	2,685,000		✓	
	-โครงการขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ (ครั้งที่ 2)	155,397		✓	
	-โครงการติดตั้งไฟจราจร ติดตั้งไฟ กระพริบ	12,596,600		✓	
	-จัดระบบจราจรในเขตเทศบาล	660,000		✓	
<b>1.3 ประปา</b>					
แหล่งผลิตน้ำประปา	คลองชลประทานดุสน		กปภ. ✓		
สัดส่วนการใช้ น้ำประปาในเขต เทศบาล	1 : 2 ลบ.ม.ต่อวัน				
<b>1.4 การจัดการขยะ</b>					
วิธีกำจัดขยะ	หลุมฝัง 2 หลุม			✓	
สัดส่วนปริมาณขยะ ในเขตเทศบาล	1 : 3 ตันต่อวัน				
สัดส่วนปริมาณขยะ ต่อประชากรทั้งหมด	0.78 : 1 กิโลกรัมต่อคน				
จำนวนอุปกรณ์กำจัด ขยะ	รถบรรทุกอัดท้าย 5 คัน รถคอนเทนเนอร์ 1 คัน รถขนขยะ 4 คัน ภาชนะบรรจุขยะ/ถังขยะ 600 ใบ			✓ ✓ ✓ ✓	
	-ก่อสร้างระบบกำจัดขยะ	29,624,400		✓	

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
<b>1.5 การบำบัดน้ำเสีย</b>					
วิธีบำบัดน้ำเสีย	N/A			✓	
จำนวนบ่อดักน้ำเสีย	4 บ่อ			✓	
สัดส่วนปริมาณน้ำ เสียในเขตเทศบาล	0.37 : 1 ลบ.ม.ต่อวัน -โครงการจัดระบบบำบัดน้ำเสีย	1,600,000		✓	
<b>2. ด้านสังคม</b>					
<b>2.1 โครงสร้างประชากร</b>					
จำนวนประชากรใน เขตเทศบาล	23,861 คน				
จำนวนประชากรแฝง	N/A				
ความหนาแน่นของ ประชากรต่อพื้นที่	3,508 คนต่อตร.กม.				
จำนวนบ้านต่อพื้นที่	1,397 หลังต่อตร.กม.				
<b>2.2 โครงสร้างชุมชน</b>					
ชุมชนในเขตเทศบาล	20 ชุมชน				
จำนวนโบสถ์	1 แห่ง				
จำนวนมัสยิด	5 แห่ง				
จำนวนวัด	2 แห่ง				
สัดส่วนการนับถือ ศาสนา	ศาสนาพุทธ 34.56% ศาสนาอิสลาม 62.84% ศาสนาคริสต์ 2.60% ศาสนาอื่นๆ				
สมาคมจีน	1 สมาคม		สนง.จังหวัด		✓
	-ก่อสร้างมัสยิดมาบังสตูล (หลังใหม่)	11,900,000	✓		
	-โครงการส่งเสริมอาชีพชุมชน	880,000		✓	
	-กิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ 17 ชุมชน รวมพลังสามัคคี	N/A		✓	
	-ก่อสร้างศูนย์นันทนาการผู้สูงอายุ และพัฒนาอาชีพ	11,000,000		✓	
	-โครงการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ชุมชน	20,000		✓	
	-โครงการอื้ออุ่นและมอบเงินยืมชีพที่ บ้าน	N/A		✓	
	-โครงการรื้อมือสร้างเมือง	N/A		✓	
	-โครงการนำร่องเครือข่ายภาค ประชาชน 20 ชุมชน	N/A		✓	
	-โครงการเทศบาลพบประชาชน	650,000		✓	

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
<b>2.3 การศึกษา</b>					
ศูนย์การเรียนรู้	ห้องสมุด/หอสมุด 1 แห่ง ห้องสมุดเคลื่อนที่ 1 แห่ง ศูนย์การเรียนรู้ 1 แห่ง	N/A N/A	✓	✓ ✓	✓
สถานศึกษาภายใต้ การดูแลของท้องถิ่น	ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง โรงเรียนสังกัดเทศบาล 5 แห่ง			✓ ✓	
สถานศึกษาในกำกับ กระทรวงศึกษาธิการ	ระดับอนุบาล-ประถม 5 แห่ง ระดับมัธยม 1 แห่ง		✓ ✓		
สถานศึกษาสังกัด มหาวิทยาลัย	โรงเรียนสาธิตฯ -				
สถานศึกษาสังกัด ทบวงมหาวิทยาลัย	มหาวิทยาลัย -				
สถานศึกษาสังกัด อาชีวศึกษา	อาชีวศึกษา/วิทยาลัย 1 แห่ง		✓		
	-ก่อสร้างโรงเรียนอนุบาลเทศบาล เมืองสตูล	32,966,600		✓	
	-โครงการก่อสร้างศูนย์วิทยาศาสตร์ และดาราศาสตร์	50,000,000		✓	
	-โครงการห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้	4,000,000		✓	
	-โครงการ STM Free WiFi	N/A		✓	
	-จัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนเทศบาล เมืองสตูล	N/A		✓	
	-โครงการถนนเด็กเดิน	N/A		✓	
	-โครงการศูนย์การเรียนรู้อาเซียน	N/A		✓	
	-โครงการติดตั้งอุปกรณ์สนามเด็กเล่น	N/A		✓	
<b>2.4 การสาธารณสุข</b>					
สถานพยาบาลสังกัด เทศบาล	ศูนย์บริการสาธารณสุขฯ 2 แห่ง ศูนย์สุขภาพชุมชน 1 แห่ง อสม. 271 คน (หรือ 1 : 87 คน)			✓ ✓ ✓	
โรงพยาบาลสังกัด กระทรวงสาธารณสุข	1 แห่ง		✓		
จำนวนคลินิกทุก ประเภท	17 แห่ง				✓
จำนวนร้านขายยา	18 แห่ง				✓
	-จัดตั้งคณะกรรมการกองทุน หลักประกันสุขภาพ	431,000		✓	

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
<b>2.5 การรักษาความสงบเรียบร้อย-บรรเทาสาธารณภัย</b>					
สถานีตำรวจ	สถานีตำรวจ 1 แห่ง		สนง.ตำรวจฯ ✓		
จำนวนอุปกรณ์ บรรเทาสาธารณภัย	รถดับเพลิง 3 คัน			✓	
	รถยนต์บรรทุกน้ำดับเพลิง 3 คัน			✓	
	รถดับเพลิงแบบกระเช้า - คัน			✓	
	รถดับเพลิงแบบอาคาร - คัน			✓	
	รถตรวจการณ์ 1 คัน			✓	
	วิทยุสื่อสารแบบเคลื่อนที่ 10 เครื่อง			✓	
	วิทยุสื่อสารประจำสถานี - เครื่อง			✓	
	วิทยุชนิดมือถือ - เครื่อง			✓	
	ถังดับเพลิงตามชุมชน N/A			✓	
	รถยนต์ตรวจการณ์ 1 คัน			✓	
	หน้ากากป้องกัน - ชุด			✓	
	ชุดผจญเพลิง - ชุด			✓	
อัตรา อปพร. 125 คน (หรือ 1 : 188 คน)				✓	
วิธีการจัดระเบียบ ชุมชน	- ขอความร่วมมือ			✓	
	- การมีส่วนร่วม			✓	
	-เปิดศูนย์อำนวยความสะดวกป้องกันภัยแล้ว	N/A		✓	
<b>3. ด้านเศรษฐกิจ</b>					
GPP จังหวัดสงขลา ปี2558 สาขาที่มีมูลค่าสูงสุด 3 อันดับ	31,335 ล้านบาท เกษตรกรรม ประมง ค้าส่งค้าปลีก				
ฐานเศรษฐกิจหลักใน เขตเทศบาล	การค้าและบริการ				
สัดส่วนอาชีพใน เทศบาล	อาชีพค้าขายและบริการ				
สถานประกอบการ ในเขตเทศบาล	ร้านจำหน่ายอาหาร 135 แห่ง				✓
	ร้านขายอาหารตามพรบ. 2 แห่ง				✓
	ตลาดเอกชน 1 แห่ง				✓
	ตลาดชุมชน 1 แห่ง				✓
	โรงฆ่าสัตว์ 1 แห่ง			✓	
	แผงลอยหาบเร่ 2 แห่ง			✓	✓
	โรงแรม 4 แห่ง				✓
	สุสานและฌาปนสถาน 1 แห่ง			✓	
	ธนาคาร 7 แห่ง				✓
	ธุรกิจห้องเช่า 10 แห่ง				✓
ธุรกิจประกันภัย 6 แห่ง				✓	

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาครัฐกิจ
ราคาประเมินที่ดิน ถนนที่มีราคาสูงสุด	สถานีน้ำมัน 2 แห่ง  ราคาเฉลี่ย 23,870 บาท/ตร.วา ราคาสูงสุด 96,000 บาท/ตร.วา ราคาต่ำสุด 4,000 บาท/ตร.วา ถนนสตูลธานี				√
	-ปรับปรุงและขยายตลาดสดเมืองสตูล	N/A		√	
	-โครงการรักษตลาดสด	200,000		√	
	-โครงการถนนปลอดถังขยะ	30,000		√	
	-โครงการก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่	20,000,000		√	
สัดส่วนการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	ที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม > สถานที่ราชการ > นันทนาการ > อุตสาหกรรม  -จัดระเบียบที่ดินและโครงสร้างพื้นที่ กลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลภาคใต้ตะวันตก ตอนล่าง -โครงการพัฒนาตามผังพื้นที่เฉพาะ ชุมชนชายแดนตำมะลัง -จัดทำผังเมืองรวมจังหวัดสตูล -จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จ.สตูล	20,000,000  N/A 55,000,000 98,100,000	โยธาธิการฯ √  √ √ √		
<b>4. ด้านการบริหารจัดการนันทนาการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม</b>					
จำนวนสถานที่ นันทนาการ	สนามกีฬาเนกประสงค์ 2 แห่ง สนามฟุตบอล 2 แห่ง สระว่ายน้ำ 1 แห่ง สนามบาสเก็ตบอล N/A สนามตระกร้อ N/A สนามวอลเลย์บอล N/A สนามเด็กเล่น 1 แห่ง			√ √ √ √ √ √	
	-สนามกีฬาเมืองสตูล	10,200,000	สนง.จังหวัด √		
	-ก่อสร้างสนามกีฬารักษา-ประการ	37,269,000	√	√	
	-ก่อสร้างศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬา เทศบาลเมืองสตูล	N/A	√	√	
	-ปรับปรุงพื้นที่สนามเทนนิส	600,000		√	
	-ปรับปรุงสนามกีฬารักษา-ประการ	735,000		√	
พื้นที่ชายหาด/ทะเล	- แห่ง				
พื้นที่สีเขียวในเขต เทศบาล	2 แห่ง (ประมาณ 931.25 ไร่)  -สร้างสวนสาธารณะเขาโต๊ะพญาวัง -โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว ปรับปรุงบริเวณเขาโต๊ะพญาวัง	N/A 30,000,000	โยธาธิการฯ √	√	

มิติการพัฒนาเมือง	ตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาเมือง	งบประมาณ (บาท)	รัฐบาล (ส่วนกลาง- ภูมิภาค)	ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)	ภาคประชา สังคมและ ภาคธุรกิจ
คุณภาพสิ่งแวดล้อม มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ	-ปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองมาบ๊อง	15,000,000		✓	
	-โครงการพัฒนาเขาโต๊ะหยงกง	60,000,000		✓	
	-โครงการปลูกต้นไม้ริมทางเท้าถนน เลียยเมือง	160,000		✓	
	-ปรับปรุงภูมิทัศน์เกาะกลางถนนเลียย เมือง	320,000		✓	
	-ปรับปรุงภูมิทัศน์สวนเฉลิมพระ เกียรติ	297,000		✓	
	คุณภาพดี (อยู่ที่ระดับ 26.5 ไมครอน) คลองตายาย : คุณภาพดีพอใช้			กรมควบคุม มลพิษ ✓ ✓	
-โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	400,000			✓	
<b>5. ด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น</b>					
สถานที่ส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรมภูมิ ปัญญา	พิพิธภัณฑ์ 2 แห่ง ตลาดชุมชน 2 แห่ง		✓		
	-ซุ้มประตูเมือง	1,500,000		✓	
	-ก่อสร้างหอนาฬิกา	N/A		✓	
	-สร้างมังกร เพื่อให้เป็นสัญลักษณ์ของ เมือง	N/A		✓	
นิทรรศการ/เทศกาล ต่างๆ	-เทศกาลโรตี่ของดีเมืองสตูล			✓	
	-งานจำปาตะของดีเมืองสตูล			✓	
	-ถนนคนเดินและตลาดนัดคืนวันเสาร์	150,000		✓	
	-ตลาดนัดสี่เลนทุกคืนวันจันทร์	150,000		✓	
	-มหกรรมอาหารงานเตี๊ตของดีเมือง สตูล	500,000		✓	
	-เทศกาลกินเจ	N/A	การท่องเที่ยว	✓	✓
	-งานแข่งขันว่าวประเพณีจังหวัดสตูล	N/A	✓		
	-โครงการล่องเรือคายัค	200,000(ทม.)		✓	✓
ประเพณีที่สำคัญของ เมือง	-ประเพณีสงกรานต์	200,000(ทม.)		✓	
	-ประเพณีลอยกระทง	450,000(ทม.)		✓	
	-วันเซ็งเม้ง	N/A		✓	
	-วันตรุษจีน	N/A		✓	✓
	-เทศกาลถือศีลออก	40,000(ทม.)		✓	✓
	-โครงการอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรม	1,350,000(ทม.)		✓	✓

### คำถาม เพื่อการสัมภาษณ์หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

1. เมืองมีพัฒนาการความเป็นมาอย่างไรบ้าง (ภาพรวม)
2. การพัฒนาเมืองในช่วงหลังปี 2540 มีทิศทางพัฒนาอย่างไรบ้าง หรือมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านใด รวมถึงสาระสำคัญของนโยบายในการพัฒนาเมืองมีอะไรบ้าง
3. ทิศทางการพัฒนาเมืองที่ผ่านมานั้น ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างไรบ้าง (เช่น เมืองเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก-น้อยเพียงใด เปลี่ยนแปลงด้านใดบ้าง)
4. ในอนาคต คาดว่าเมืองจะมีการขยายตัวอีกหรือไม่ และเมืองจะขยายตัวไปในทิศทางใด
5. หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาค ได้เข้ามามีบทบาทและให้การสนับสนุนการพัฒนาเมืองหรือไม่ อย่างไร (เช่น สนับสนุนงบประมาณ สนับสนุนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น)
6. นอกเหนือจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว ได้มีองค์กร/กลุ่ม/ภาคประชาสังคมใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมือง เช่น ภาคธุรกิจ หอการค้า NGOs สำนักงานทรัพย์สินฯ องค์กรศาสนา นักการเมือง เป็นต้น
7. ในการพัฒนาเมืองนั้น ได้มีการกำหนดหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลัก และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องใดบ้าง
8. การจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเมืองมีความเพียงพอหรือไม่ ตลอดจนการกำกับควบคุมและการติดตามการประเมินผลการดำเนินงานเป็นอย่างไรบ้าง
9. เทศบาลได้มีการจัดกิจกรรม/ดำเนินโครงการอะไรบ้างในพื้นที่ แล้วผลของกิจกรรม/โครงการนั้นเป็นอย่างไร
10. การจัดสรรสวัสดิการ โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่มีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่
11. คิดว่าการพัฒนาเมืองที่ผ่านมานั้น มีโอกาสและข้อจำกัด/ปัญหาอย่างไรบ้าง และได้มีแนวทางการรับมือแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
12. นอกเหนือจากนี้ ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ อีกหรือไม่ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมือง

### แนวคำถาม เพื่อการสัมภาษณ์ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจ

1. ในช่วงก่อนปีพ.ศ. 2540 เมืองมีพัฒนาการความเป็นเมืองอย่างไรบ้าง
2. ในช่วงหลังปีพ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การพัฒนาเมืองมีทิศทางพัฒนาอย่างไร มุ่งเน้นการพัฒนาในด้านใด
3. สืบเนื่องจากข้อ1-2 ข้างต้นนี้ การพัฒนาเมืองที่ผ่านมานั้น ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างไรบ้าง (เช่น เมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากน้อยเพียงใด นโยบายพัฒนาของรัฐที่ลงมาในพื้นที่ได้ส่งผลให้เมืองมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ หรือโครงการก่อสร้างใดที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเมือง เป็นต้น)
4. ในอนาคต คาดว่าเมืองจะมีการขยายตัวอีกหรือไม่ และเมืองจะขยายตัวไปในทิศทางใด
5. หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาค ได้เข้ามามีบทบาทและสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างไร (เช่น สนับสนุนงบประมาณ สนับสนุนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น)

6. องค์กร/กลุ่ม/ภาคประชาสังคมใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมือง (เช่น ภาคธุรกิจ หอการค้า NGOs สำนักงานทรัพย์สินฯ องค์กรศาสนา นักการเมือง เป็นต้น)
7. องค์กร/กลุ่ม/ภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเมืองอย่างไรบ้าง มีการเสนอ/ผลักดันการพัฒนาเมืองอย่างไรบ้าง ตลอดจนมีกิจกรรมใดบ้างที่ใช้ในการขับเคลื่อนการทำงานในพื้นที่
8. ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคม มีประวัติความเป็นมาอย่างไร ก่อตั้งขึ้นมาได้อย่างไร และมีภารกิจที่สำคัญอะไรบ้างในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง
9. ภาคีคนรักเมืองสงขลาสมาคมได้มีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือไม่ รวมถึงได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากหน่วยงานใดบ้าง
10. การพัฒนาเมืองสงขลาที่ผ่านมา มีโอกาสและข้อจำกัด/ปัญหาอย่างไรบ้าง
11. นอกเหนือจากนี้ ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ อีกหรือไม่ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมืองสงขลา

#### แนวคำถาม เพื่อการสัมภาษณ์โยธาธิการจังหวัด / (ส่วนภูมิภาค)

1. พัฒนาการความเป็นเมืองของสตูลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ภาพรวม)
2. นโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงหลังปี 2540 เป็นต้นมา มีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง ตลอดจนนโยบายได้มุ่งเน้น/ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านใด
3. การพัฒนาเมืองสตูลมีทิศทางการพัฒนาเมืองอย่างไรบ้าง
4. ทิศทางการพัฒนาเมืองสตูลที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างไรบ้าง (เช่น เมืองเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก-น้อยเพียงใด เปลี่ยนแปลงด้านใดบ้าง)
5. ในอนาคต คาดว่าเมืองจะมีการขยายตัวอีกหรือไม่ และเมืองจะขยายตัวไปในทิศทางใด
6. ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ได้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองอย่างไร
7. หน่วยงานโยธาธิการและผังเมืองได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเมืองอย่างไร
  - หน้าที่หลักของหน่วยงาน
  - โครงการ/แผนงานพัฒนามีอะไรบ้าง
  - งบประมาณในแต่ละโครงการ/แผนงาน
  - การติดตามการประเมินผลการดำเนินงานโครงการ/แผนงาน
8. หน่วยงานโยธาธิการและผังเมืองได้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ (ถ้ามี ได้ดำเนินการเรื่องใดบ้าง ผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร)
9. การพัฒนาเมืองสตูลที่ผ่านมา มีโอกาสและข้อจำกัด/ปัญหาอย่างไรบ้าง และได้มีแนวทางการรับมือแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
 

นอกเหนือจากนี้ ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ อีกหรือไม่ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเมือง



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-นามสกุล(ภาษาไทย) นางสาวเกวลี เพชรศรีชาติ

(ภาษาอังกฤษ) Kewalee Phetsrichat

เกิดเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2534 ที่จังหวัด ยะลา

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2557 เข้าศึกษาต่อในระดับมหาบัณฑิตทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- พ.ศ. 2556 สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2)

คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติการทำงาน

- พ.ศ.2561-ปัจจุบัน ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน เทศบาลนครนนทบุรี

- พ.ศ. 2559-ปัจจุบัน ตำแหน่ง ผู้ช่วยวิจัย โครงการความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รางวัล/ทุนการศึกษา

- ทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์ สถาบันพระปกเกล้า