

# รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย

## Patterns of the Spatial Distribution of Urbanized Areas in Thailand

พันธุ์ทิพย์ จงโครย\* และ ชนมณี ทองใบ  
Puntip Jongkroy\* and Chonmani Thongbai

### ABSTRACT

The research analyzed the patterns of spatial distribution of urbanized areas, and the trend of urban primacy in Thailand. Focus was on the urbanized area only at the provincial level. This research applied mixed methods with the emphasis on satellite image interpretation and direct field surveys to acquire qualitative data. Quantitative data were accessed from relevant offices' websites. Descriptive statistics and content analysis were used. The research findings revealed that the spatial distribution of urbanized areas in Thailand remained a 'primate pattern' having Bangkok as the only large city at the size of a metropolis. Nevertheless, there was a tendency of a declining condition indicated by the decrease in the primacy index or ratio of the population of the primate city and the second largest city from 34.9 in 2003 to 23.9 in 2010. A highlight was Had Yai that became the second largest urban agglomeration. As a result, Songkhla shifted its city ranking from the 6th province that accommodated largest number of urban populations in 2006 to the 3rd in 2010. As cities have outgrown their jurisdictions due to inefficiencies in enforcing the master plan to control land use; the urbanized areas of Bangkok Metropolis, Chiang Mai and Nakhon Ratchasima provinces have freely expanded along road networks. The urban forms were developed accordingly. It is recommended to reformulate the development strategies of regional centers to place emphasis on the specialization and the geographical conditions of each region in order to reduce the condition of urban primacy. In addition, planning measures should be enforced and coordination among local authorities in the connected urban areas should be facilitated to solve the problems resulting from 'underbounded' city expansion.

**Keywords:** Spatial distribution, urbanized area, Thailand

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมือง และ

แนวโน้มสถานะการเป็นเอกนครในประเทศไทย โดยศึกษาพื้นที่เมืองในระดับจังหวัดเท่านั้น วิธีการวิจัยเป็นการผสมผสานวิธีการเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ การรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพเน้นการแปลภาพถ่าย

จากดาวเทียมประกอบการสำรวจภาคสนามโดยตรง ข้อมูลเชิงปริมาณรวบรวมจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติเชิงพรรณนา และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผลการวิจัย พบว่าการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทยยังคงเป็นแบบเอกนคร คือ มีกรุงเทพมหานครเป็นเมืองเดี่ยวเพียงเมืองเดียว อย่างไรก็ตาม สภาวะการเป็นเอกนครมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากค่าดัชนีความเป็นเอกนครหรืออัตราส่วนระหว่างประชากรในเมืองอันดับหนึ่งและประชากรในเมืองอันดับสองลดลง จาก 34.9 ในปี 2546 เป็น 23.9 ในปี 2553 ที่น่าสังเกตคือ เมืองหาดใหญ่กลายเป็นศูนย์กลางเมืองใหญ่ อันดับสอง ส่งผลให้จังหวัดสงขลาเลื่อนอันดับในการรองรับประชากรเมืองจากอันดับ 6 ในปี 2549 เป็นอันดับ 3 ของประเทศในปี 2553 นอกจากนี้ การขยายตัวเชิงพื้นที่ของเมืองหลักมีลักษณะเกินขอบเขตการปกครอง เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ผังเมืองรวมเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน ส่งผลให้พื้นที่เขตเมืองและส่วนขยายของกรุงเทพมหานครเชิงใหม่ และนครราชสีมา มีการเติบโตไปตามถนนสายหลักและมีรูปร่างเหมือนหรือแตกต่างกันไปตามรูปแบบของโครงข่ายถนน จึงเสนอแนะให้รัฐบาลปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคที่เน้นความชำนาญของแรงงานและสภาพภูมิศาสตร์ของเมืองหลักในแต่ละภาคเพื่อลดสภาวะของการเป็นเอกนคร รวมทั้งการบังคับใช้มาตรการทางผังเมืองและการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกี่ยวเนื่องกำหนดกรอบการพัฒนาเมืองร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาด้านการขยายตัวเกินเขตการปกครอง

**คำสำคัญ:** การกระจายเชิงพื้นที่ พื้นที่เมือง ประเทศไทย

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา จำนวนประชากรเมือง

ของโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สัดส่วนของประชากรเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 28.8 ของประชากรโลก ในปี 2493 เป็นร้อยละ 50.8 ในปี 2554 และจากการคาดการณ์สภาวะการกลายเปลี่ยนเมืองขององค์การสหประชาชาติเพื่อการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (UN-HABITAT) พบว่า ภายในปี 2573 มีแนวโน้มว่าประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นเกือบทั้งหมด จะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง อันจะส่งผลให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นจาก 3,486 ล้านคนในปี 2554 เป็น 4,900 ล้านคน ในปี 2573 โดยพื้นที่ที่มีอัตราการกลายเปลี่ยนเมืองสูงที่สุด จะอยู่ในทวีปแอฟริกาและทวีปเอเชีย (UN-HABITAT, 2011, pp. 2–3, 164)

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของประชากรเมืองที่มีแนวโน้มว่าจะพบมากในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนานั้น มักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับความเป็น ‘เอกนคร (primate city)’ ซึ่งเป็นสภาวะที่มีการกระจุกตัวของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่เฉพาะในเมืองหลวงหรือเมืองท่าที่สำคัญที่สุดของประเทศ (Potter, Binns, Elliott, & Smith, 1999, pp. 224–230) ทั้งนี้ ในกรณีของประเทศไทย การเติบโตของประชากรในเขตมหานครในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา อยู่ในสภาวะ ‘suburbanization’ ซึ่งบ่งชี้ด้วยสภาวะที่พื้นที่ชานเมืองมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ในขณะที่พื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครอยู่ในสภาวะเสื่อมถอย (Jongkroy, 2009)

ประเด็นสำคัญ คือ การขาดความสมดุลของการกระจายเชิงพื้นที่ของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นอกจากทำให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในลักษณะของความแตกแยกและความขัดแย้งระหว่างคนรวยกับคนจน และระหว่างคนเมืองหลวงกับคนเมืองในเมืองขนาดเล็กหรือในชนบทแล้ว ยังอาจนำไปสู่ความไม่สงบสุขในสังคมได้อีกด้วย

### วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะการเป็นเอกนคร

ของประเทศไทยมีความเป็นปัจจุบัน อันจะส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ในการวางแผนการบริหารจัดการเมืองและการแก้ไขปัญหาหระบบการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ โครงการวิจัยนี้จึงถูกพัฒนาโดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ

1. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มสถานะการเป็นเอเจนครในประเทศไทย

### ขอบเขตของโครงการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัย ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยใน 3 ลักษณะ คือ ขอบเขตเชิงพื้นที่ ขอบเขตเชิงเนื้อหา และขอบเขตเชิงระยะเวลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. **ขอบเขตเชิงพื้นที่** พื้นที่ศึกษาครอบคลุมพื้นที่เมืองทั้งประเทศไทย โดยจำกัดการศึกษาพื้นที่เมืองให้ครอบคลุม 2 มิติ มิติแรก หมายถึง พื้นที่ที่อยู่ในเขตเทศบาล และมิติที่สอง หมายถึง พื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มของพื้นที่ปลูกสร้างเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุด (largest agglomeration) ของแต่ละจังหวัด

2. **ขอบเขตเชิงเนื้อหา** ครอบคลุม 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของประชากร พื้นที่ปลูกสร้าง และฐานเศรษฐกิจเมือง และ 2) สถานะความเป็นเอเจนครของกรุงเทพมหานคร

3. **ขอบเขตเชิงระยะเวลา** ระยะเวลาของการวิจัย คือ ปี 2546 ปี 2549 และปีปัจจุบัน ซึ่งข้อมูลประชากรล่าสุดใช้ปี 2553 และข้อมูลเศรษฐกิจปี 2552 ส่วนข้อมูลภาพถ่ายที่ศึกษาเฉพาะข้อมูลปัจจุบันใช้ข้อมูลภาพถ่ายจากดาวเทียมและการสำรวจภาคสนามโดยตรงในปี 2554

### การตรวจเอกสาร

ในการสำรวจสถานะของการกลายเป็นเมืองในระดับโลก United Nations (1995) พบว่า ใน

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ประสบปัญหาจากการขาดความสมดุลของการกระจายเชิงพื้นที่ของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ Knox and Marston (2004, pp. 389–390) ให้ความสำคัญกับประเด็นของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกลายเป็นเมือง 4 ประเด็น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของระบบเมือง (urban system) รูปแบบหรือรูปร่างของเมือง (urban form) นิเวศน์ของเมือง (urban ecology) และความเป็นเมือง (urbanism) โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายรูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ คือ ประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงของระบบเมืองซึ่งศึกษาจากจำนวนประชากรเมือง และขนาดของเมือง ในขณะที่รูปแบบของเมือง ศึกษาจากรูปร่างและสภาพกายภาพของเมือง และความเป็นเมืองศึกษาจากฐานเศรษฐกิจเมือง

ทั้งนี้ Getis, Getis, and Fellmann (2008, p. 399) ให้ความสำคัญกับการคงอยู่ของเมืองต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบการตั้งถิ่นฐานที่มีลำดับศักดิ์ (urban hierarchy: การเรียงลำดับความสำคัญของเมืองตามขนาดของประชากรและความซับซ้อนของหน้าที่ของเมือง) และความสัมพันธ์ของอันดับและขนาดของเมือง (rank-size relationships) โดย Haggett (2001, pp. 428–431) อธิบายรูปแบบการกระจายของเมืองโดยใช้กฎ ‘the size distribution of settlement’ ของ Felix Auerbach และ ‘the rank-size distribution’ ของ Brian Berry ว่ามี 3 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบอันดับ-ขนาด (rank-size pattern) เป็นการกระจายของเมืองในขนาดต่างๆ อย่างสมดุล
2. แบบออสเตเลียหรือแบบไบนารี (binary pattern) เป็นการกระจายของเมืองที่ขาดสมดุล โดยมีจำนวนเมืองที่มีขนาดใหญ่และขนาดกลางเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ไม่มีเมืองขนาดเล็ก
3. แบบรัสเซียหรือแบบเอเจนคร (Russian or primate pattern) รูปแบบเป็นการกระจายของเมืองที่ขาดสมดุลที่มีเมืองขนาดใหญ่เพียงเมืองเดียวที่มีจำนวนประชากรแตกต่างจากเมืองในอันดับรองลงมา

มากเป็นสิบเท่า

ภายใต้กฎของอันดับ-ขนาด จำนวนประชากร เมืองของเมืองที่ใหญ่ที่สุดอันดับที่ 1 จะสัมพันธ์กับ จำนวนประชากรในเมืองลำดับที่  $n$  โดยที่เมืองอันดับ ที่  $n$  จะมีจำนวนประชากรเท่ากับ  $1/n$  ของจำนวน ประชากรในเมืองที่ใหญ่อันดับที่ 1 เมื่อใดก็ตามที่ จำนวนประชากรในเมืองอันดับต่างๆ มีความสัมพันธ์ กับเมืองที่ใหญ่ที่สุดตามสมการนี้ จะถือว่ารูปแบบ การกระจายของเมืองถูกจัดอยู่ในรูปแบบแรก หาก เมืองอันดับรองลงมา มีจำนวนประชากรน้อยกว่าครึ่ง หนึ่งของจำนวนประชากรในเมืองที่ใหญ่ที่สุด รูปแบบการกระจายจะเป็นแบบ “เอคนคร”

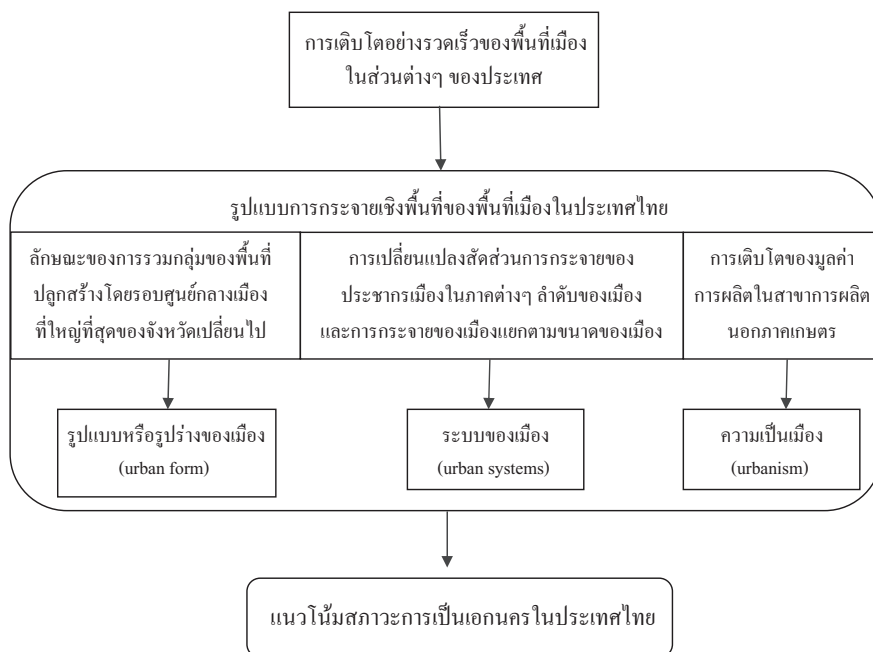
ทั้งนี้ ระดับของความเป็นเอคนคร บ่งชี้ด้วย ดัชนีของความเป็นเอคนคร (index of primacy) ซึ่งได้ จากการคำนวณความสัมพันธ์ระหว่างจำนวน ประชากรในเมืองใหญ่อันดับแรกหารด้วยจำนวน ประชากรของเมืองอันดับที่สอง ผลจากสมการนี้ คือ ยิ่งค่าดัชนีสูงมากเท่าใด ระดับของความเป็นเอคนคร ยิ่งสูงมากเท่านั้น (Pitzl, 2004, p. 193)

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยนี้ มีกรอบแนวคิดที่แสดงถึงผลที่ตาม มาจากนโยบายการพัฒนาเมืองหลักเมืองรองในภาค ต่างๆ ของประเทศไทย ประกอบกับการจัดตั้งเทศบาล ขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ทำให้จำนวนประชากรเมือง ในภาคต่างๆ ของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผล ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ ของพื้นที่เมืองทั้งในมิติด้านกายภาพ ด้านประชากร และด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจาก จะมีผลกระทบโดยตรงต่อรูปแบบหรือรูปร่างของ เมือง ระบบเมือง และความเป็นเมืองแล้ว ยังทำให้ สภาวะการเป็นเอคนครในประเทศไทยเปลี่ยนแปลง ไปด้วย กรอบแนวคิดของการวิจัยนี้ แสดงในภาพที่ 1

### วิธีการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้อยู่ในประเภทของงานวิจัย พื้นฐาน วิธีการวิจัยเป็นการผสมผสานวิธีการเชิง คุณภาพและเชิงปริมาณ การรวบรวมข้อมูลขอบเขต



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Research conceptual framework)

ของพื้นที่เมืองและลักษณะการกระจายของพื้นที่ปลูกสร้างในปัจจุบันซึ่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ เน้นการแปลภาพถ่ายจากดาวเทียม LANDSAT-5 TM (ความละเอียด 30 X 30 เมตร) ปี 2554 ของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) และการสำรวจภาคสนามโดยตรง สำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ ข้อมูลสถิติประชากร (ปี 2546–2553) และข้อมูลเศรษฐกิจของเมือง (ปี 2546–ปี 2552) รวบรวมจากเว็บไซต์ของกรมการปกครอง (2554) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ตามลำดับ การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติเชิงพรรณนาและการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

## ผลการวิจัย

### รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมือง

การกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองครอบคลุม 3 มิติ ได้แก่ มิติด้านประชากร ด้านกายภาพ และด้านเศรษฐกิจ สรุปได้ดังนี้

#### 1. การกระจายของประชากรเมือง

การวิเคราะห์การกระจายเชิงพื้นที่ในมิติด้านประชากร เน้นด้านการกระจายของประชากรเมืองในภาคต่างๆ ของประเทศ สัดส่วนและการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรเมือง การจัดลำดับของเมือง และการกระจายของเมืองแยกตามขนาดของเมืองสรุปได้ดังนี้

#### 1.1 การกระจายของประชากรเมืองในภาคต่างๆ ของประเทศ

การเปลี่ยนแปลงของจำนวนและสัดส่วนของประชากรเมืองซึ่งในที่นี้หมายถึงประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลทั้งหมด ในช่วงปี 2546, 2549 และ 2553 แสดงให้เห็นว่าภาคกลางเป็นพื้นที่ที่รองรับประชากรเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ โดยในปี 2553 มีสัดส่วนประชากรเมืองที่อาศัยในภาคกลางสูงถึงร้อยละ 40.17 ของประชากรเมืองทั้งประเทศ โดยใน

จำนวนนี้ ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตมหานครซึ่งครอบคลุมกรุงเทพมหานครและ 5 จังหวัดในปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจำนวนประชากรเมืองที่อยู่ในเขตมหานครจะเพิ่มจำนวนขึ้น แต่กลับมีสัดส่วนของประชากรเมืองลดลง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองในพื้นที่นอกเขตมหานครอย่างรวดเร็วนั่นเอง (ตารางที่ 1)

#### 1.2 การจัดลำดับของเมือง

นอกจากการศึกษาการกระจายของประชากรเมืองในภาคต่างๆ ของประเทศ รวมไปถึงสัดส่วนและการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรเมืองแล้ว การประมวลผลการจัดลำดับของเมืองตามจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลทุกเทศบาลในแต่ละจังหวัด ช่วยให้การวิเคราะห์รูปแบบของการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองมีความชัดเจนมากขึ้น ผลการเรียงลำดับพบว่าจังหวัดที่มีจำนวนประชากรเมืองรวมทั้งจังหวัดมากที่สุดระหว่างปี 2546–2553 ใน 10 ลำดับแรก ปรากฏดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า จังหวัดที่มีจำนวนประชากรเมืองมากที่สุดใน 10 ลำดับแรก ในช่วงปี 2546, 2549 และ 2553 ยังคงเป็นกลุ่มจังหวัดเดิม โดยส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยพบการเปลี่ยนแปลงในเชิงลำดับน้อยมากในช่วงปี 2546–2549 ช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด คือ ช่วงปี 2549–2553 โดยจังหวัดที่มีแนวโน้มการเติบโต คือ จังหวัดสงขลาและปทุมธานีที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคและของประเทศ ในขณะที่ จังหวัดนนทบุรีและขอนแก่น เป็นจังหวัดที่มีบทบาทในการรองรับประชากรเมืองลดลง

#### 1.3 การกระจายของเมืองแยกตามขนาดของเมือง (City-size distribution)

ในการวิเคราะห์การกระจายของประชากรเมือง และการจัดลำดับของเมืองตามขนาดของ

ประชากรเมืองในประเทศไทย เป็นการวิเคราะห์ประชากรเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองในความหมายของขอบเขตเชิงพื้นที่ในมิติแรก คือ พื้นที่เขตเทศบาล แต่ในการวิเคราะห์การกระจายของเมืองแยกตามขนาดของประชากร ศึกษาจากประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองที่เป็นความหมายในมิติที่สอง นั่นคือ พื้นที่

ที่มีการรวมกลุ่มของประชากรเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุดของแต่ละจังหวัด (the provincial largest urban agglomeration) รวมทั้งสิ้น 71 บริเวณ (พื้นที่กรุงเทพมหานครและ 5 จังหวัดในเขตปริมณฑล มีการรวมตัวต่อเนื่อง จึงนับรวมเป็น 1 บริเวณ)

ผลการศึกษาพบว่าเมืองในระดับ “มหานคร”

ตารางที่ 1 การกระจายของ “ประชากรเมือง” ในภาคต่างๆ ของประเทศไทยระหว่างปี 2546 – 2553

พื้นที่	ปี 2546		ปี 2549		ปี 2553	
	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ภาคกลาง	8,185,612	45.99	8,114,537	44.93	8,545,568	40.17
เขตมหานคร	7,437,691	41.79	7,325,821	40.56	7,568,704	35.58
นอกเขตมหานคร	747,921	4.20	788,716	4.37	976,864	4.59
ภาคเหนือ	2,279,742	12.81	2,321,745	12.85	3,135,586	14.74
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,278,576	18.42	3,333,666	18.46	4,294,486	20.19
ภาคตะวันออก	1,300,234	7.31	1,355,921	7.51	1,710,017	8.04
ภาคตะวันตก	885,501	4.97	907,979	5.03	1,074,813	5.05
ภาคใต้	1,867,992	10.50	2,027,547	11.22	2,511,226	11.81
ทั่วประเทศ	17,797,657	100.00	18,061,395	100.00	21,271,696	100.00

ที่มา: กรมการปกครอง (2554)

ตารางที่ 2 การจัดลำดับของเมืองตามขนาดของประชากรเมืองรวมในแต่ละจังหวัด 10 ลำดับแรก

ลำดับ	ปี พ.ศ.		
	2546	2549	2553
1	กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร
2	ชลบุรี	ชลบุรี	ชลบุรี
3	สมุทรปราการ	สมุทรปราการ	สงขลา
4	นนทบุรี	นนทบุรี	สมุทรปราการ
5	นครราชสีมา	นครราชสีมา	นครราชสีมา
6	สงขลา	สงขลา	นนทบุรี
7	อุดรธานี	เชียงใหม่	เชียงใหม่
8	เชียงใหม่	อุดรธานี	อุดรธานี
9	ขอนแก่น	ขอนแก่น	ปทุมธานี
10	ปทุมธานี	ปทุมธานี	ขอนแก่น

ที่มีประชากรเกินกว่า 5,000,000 คน มีเพียง 1 แห่ง คือ พื้นที่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยไม่พบเมืองที่มีขนาดรองลงมา คือ ระดับ “นคร” และ “เมืองขนาดใหญ่” ในขณะที่ “เมืองขนาดเล็กมาก” (มีประชากรน้อยกว่า 50,000 คน) เป็นขนาดของเมืองที่พบมากที่สุดในประเทศไทย (ตารางที่ 3)

เมื่อพิจารณาเฉพาะปี 2553 โดยไม่นับรวมเขตมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการรวมตัวของประชากรเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศที่มีจำนวนประชากรเมืองรวมมากถึง 7.17 ล้านคนแล้ว ในพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของประเทศ ลักษณะเด่นหรือข้อสังเกตจากข้อมูลการกระจายของพื้นที่เมืองแยกตามขนาดของเมือง สรุปได้ดังนี้ คือ

- เมืองขนาดกลาง ถือเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในพื้นที่นอกเขตมหานคร มีจำนวนทั้งสิ้น 11 เมือง พบในเขตภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคละ 4 เมือง นอกจากนั้น พบในภาคเหนือ

และภาคตะวันออก 2 เมือง และ 1 เมือง ตามลำดับ ในจำนวนนี้ เมืองที่มีจำนวนประชากรสูงสุดอยู่ในภาคใต้ คือ พื้นที่บริเวณเมืองหาดใหญ่และบริเวณโดยรอบ ซึ่งมีเขตเทศบาลที่มีพื้นที่ต่อเนื่องกันถึง 6 เทศบาล โดยมีประชากรรวม 299,510 คน ส่งผลให้เมืองหาดใหญ่มีขนาดใหญ่กว่าตัวเมืองสงขลา ซึ่งมีประชากรเมืองในเขตเทศบาลนครสงขลาและพื้นที่ต่อเนื่อง เพียง 137,487 คน

- เมืองขนาดเล็กและขนาดเล็กมาก กระจายอยู่ในเขตภาคกลางและภาคตะวันตก ภาคละ 3 เมือง จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าระบบเมืองในประเทศไทยยังคงถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของกรุงเทพมหานครซึ่งมีการขยายตัวของพื้นที่เมืองออกไปโดยรอบจนต่อเนื่องเป็นกลุ่มก้อนเดียวกับพื้นที่เมืองในเขตปริมณฑล ลักษณะเด่นของระบบเมืองที่มีเมืองระดับ “มหานคร” เพียง 1 แห่ง โดยไม่มีเมืองในระดับ “นคร” และระดับ “เมืองขนาดใหญ่” ในขณะที่มี

**ตารางที่ 3** การวิเคราะห์การกระจายของพื้นที่เมืองแยกตามขนาดของประชากรเมืองใน “พื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มของประชากรเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุดของแต่ละจังหวัด”

ขนาดของเมืองศูนย์กลางระดับจังหวัด (ขนาดของประชากร) <sup>1</sup>	จำนวนเมือง			ลักษณะการกระจายของพื้นที่เมือง แยกตามขนาดของประชากร
	2546	2549	2553	
1. มหานคร (มากกว่า 5,000,000 คน)	1	1	1	กทม.และปริมณฑลมีจำนวนประชากรเมืองเพิ่มจาก 7.08 ล้านคน ในปี 2546 เป็น 7.17 ล้านคน ในปี 2553
2. นคร (1,000,001-5,000,000 คน)	0	0	0	ไม่มีเมืองในขนาดนี้
3. เมืองขนาดใหญ่ (500,001-1,000,000 คน)	0	0	0	ไม่มีเมืองในขนาดนี้
4. เมืองขนาดกลาง (100,001-500,000 คน)	10	9	11	ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้
5. เมืองขนาดเล็ก (50,001-100,000 คน)	12	13	14	กระจายอยู่ทุกภาคฯ ละ 1-3 เมือง
6. เมืองขนาดเล็กมาก (50,000 คน และต่ำกว่า)	48	45	45	พบมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้

ที่มา: กรมการปกครอง (2554)

หมายเหตุ 1: องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1995) ซึ่งแบ่งเมืองออกเป็น 4 อันดับแรก เมืองที่มีประชากรน้อยกว่า 100,000 คน ผู้วิจัยพิจารณาให้เหมาะสมกับจำนวนประชากรเมืองในประเทศไทย







จังหวัดนครราชสีมาและเชียงใหม่ พื้นที่เมืองในเขตเทศบาลนครราชสีมาและเทศบาลนครเชียงใหม่ มีการขยายตัวไปยังเทศบาลข้างเคียงอย่างเด่นชัด

เมื่อพิจารณาในส่วนของรูปแบบหรือรูปร่างของเมืองเฉพาะในกรณีของจังหวัดที่มีการสำรวจภาคสนามและแปลภาพถ่ายจากดาวเทียม ภาพที่ 2 และ 3 ยังแสดงให้เห็นว่า เมืองเชียงใหม่เป็นพื้นที่เมืองที่มีรูปแบบที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม (cluster) อันเป็นอิทธิพลของการกำหนดโครงข่ายถนนที่มีถนนวงแหวนรอบเมือง (ring road network) ในขณะที่พื้นที่เมืองของเขตมหานครและเขตเมืองนครราชสีมา มีรูปแบบหรือรูปร่างที่ไม่เป็นเรขาคณิต (irregular form) การไหลลงของพื้นที่เมืองไปตามแนวถนนที่มีโครงข่ายถนนแบบใยแมงมุมหรือแบบรัศมี (spider web or radius road network) ทำให้พื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีรูปทรงอิสระ ใน

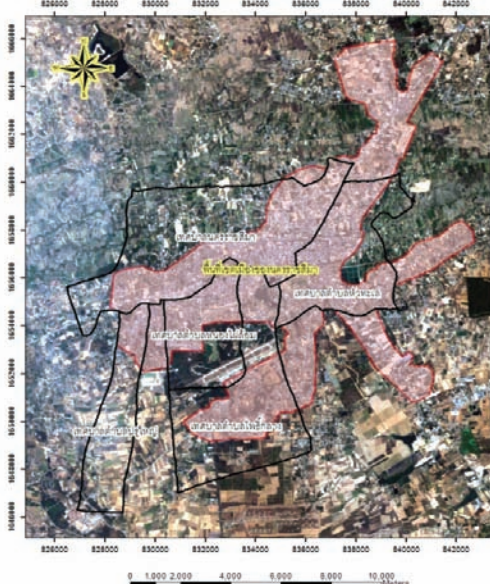
ขณะที่พื้นที่เมืองในจังหวัดนครราชสีมามีรูปร่างเหมือนนิ้วมือ นอกจากนั้น ยังพบว่าลักษณะของการรวมตัวของพื้นที่เมืองในเขตเมืองเชียงใหม่มีความหนาแน่นน้อยกว่าพื้นที่เมืองในเขตมหานคร และเขตเมืองนครราชสีมา

### 3. มูลค่าการผลิตและฐานเศรษฐกิจของเมือง

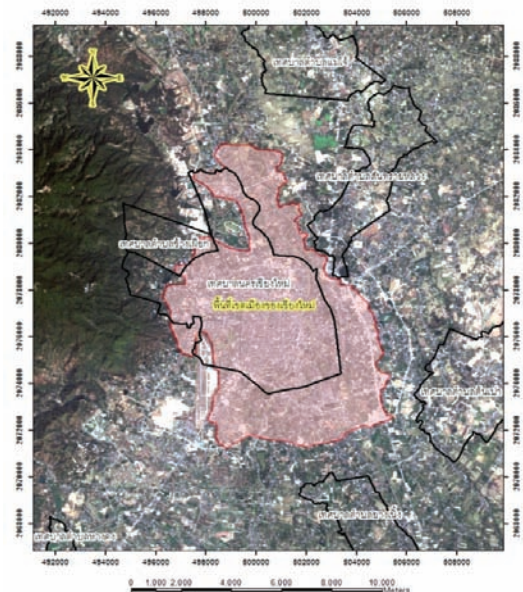
ในมิติด้านเศรษฐกิจ การวิเคราะห์สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในระดับภาคและระดับจังหวัด แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ภาคกลาง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นพื้นที่ที่สร้างรายได้หลักให้กับประเทศมาโดยตลอด ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลและภาคกลางมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเป็นสัดส่วนเกือบร้อยละ 50 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในทั้ง 3 ช่วงปี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสัดส่วนของมูลค่า

เมืองนครราชสีมา มาตราส่วน 1: 100,000



เมืองเชียงใหม่ มาตราส่วน 1: 100,000



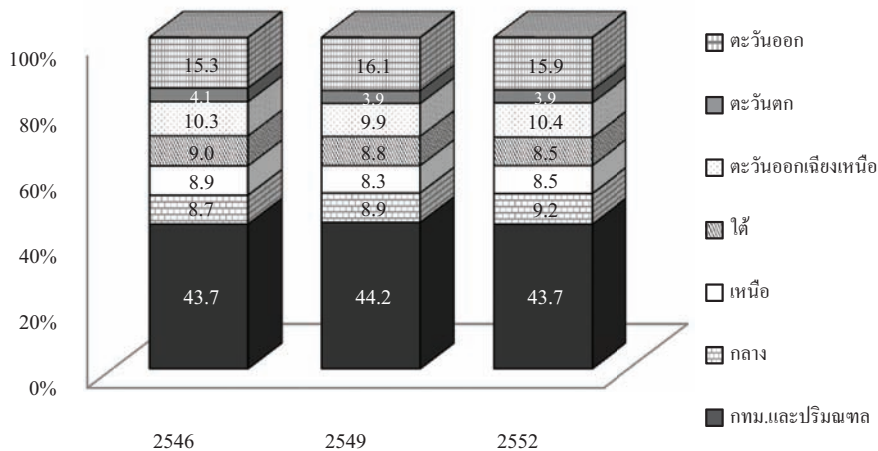
พื้นที่เมือง

เขตเทศบาล

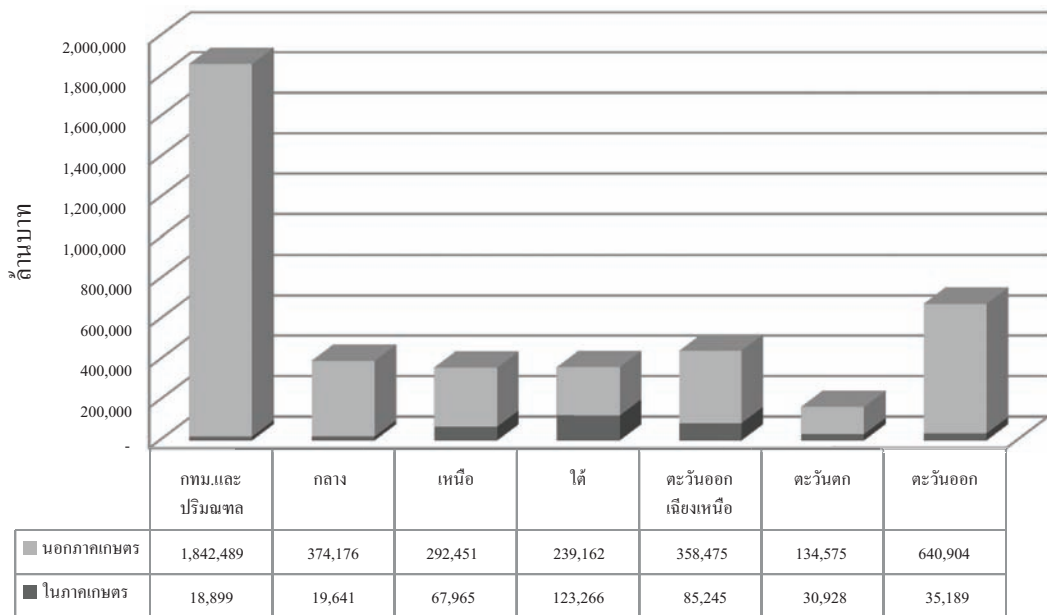
ภาพที่ 3 ลักษณะของการรวมกลุ่มของพื้นที่เมืองในบริเวณโดยรอบศูนย์กลางจังหวัดที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนที่ใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ

การผลิตในสาขาต่างๆ ที่อยู่ในและนอกภาคเกษตรในปี 2552 แล้ว พบว่าในทุกส่วนของประเทศมีรายได้หลักจากการผลิตนอกภาคเกษตร อันได้แก่ กิจกรรมการผลิตในรูปแบบที่แสดงความเป็นเมือง เช่น อุตสาหกรรม การก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ การเงิน การธนาคาร เป็นต้น โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

และปริมณฑล ที่สร้างรายได้จากการผลิตในสาขานอกภาคเกษตรถึง 1,842,489 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 99 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในทางตรงกันข้าม ภาคที่มีมูลค่าในการผลิตในสาขาการเกษตรสูงที่สุด คือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉิยเหนือ และภาคเหนือ ตามลำดับ (ภาพที่ 5)



ภาพที่ 4 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคในปี 2546–2552



ภาพที่ 5 สัดส่วนมูลค่าการผลิตในสาขาเศรษฐกิจหลักของประเทศ ในปี 2552

เมื่อวิเคราะห์ฐานเศรษฐกิจเมือง ที่เป็นการคำนวณหาสัมประสิทธิ์ในเชิงที่ตั้ง (location quotient) โดยสาขาการผลิตที่มีค่าสัมประสิทธิ์มากกว่า 1 แสดงว่าเป็นสาขาเศรษฐกิจที่ภาคมีความชำนาญและสามารถผลิตเพื่อการส่งออกขายยังพื้นที่ภายนอกภาค (ประพันธ์, 2529, p. 156) ผลจากการวิเคราะห์ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับภาคและระดับเมือง

- **สถานะการผลิตในระดับภาค**

เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ พบว่าภาคที่มีความชำนาญในการผลิตสาขานอกภาคเกษตร (สาขาที่แสดงความเป็นเมือง) ได้แก่ ภาคมหานคร ภาคกลาง และภาคตะวันออก ส่วนภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคตะวันตก ยังคงความชำนาญในการผลิตจากภาคเกษตร

- **ฐานเศรษฐกิจในระดับเมืองของเมืองหลักของประเทศ**

เมื่อพิจารณาเฉพาะเมืองหลักที่มีการสำรวจภาคสนาม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา และเชียงใหม่ พบว่า ไม่ว่าจะเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในระดับประเทศหรือระดับภาค กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความชำนาญในการผลิตในสาขาผลิตนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะในสาขาการให้บริการชุมชนและสังคม โรงแรมและภัตตาคาร การจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล ตัวกลางทางการเงิน เป็นต้น ในขณะที่จังหวัดนครราชสีมาและเชียงใหม่ นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับระดับประเทศ มีความชำนาญในสาขาการผลิตในภาคเกษตร แต่เมื่อเปรียบเทียบกับระดับภาค ถือเป็นจังหวัดที่มีความชำนาญในการผลิตในสาขานอกภาคเกษตร

จากการวิเคราะห์มูลค่าการผลิตและฐานเศรษฐกิจของเมืองและภาค พบว่าความชำนาญในการผลิตในสาขานอกภาคเกษตร จนสามารถส่งออกไปขายนอกพื้นที่มาโดยตลอด บ่งชี้สถานะและแนวโน้มของความเป็นเมืองที่ปรากฏชัดในภาคมหานคร ภาคกลาง และภาคตะวันออก ในทาง

ตรงกันข้าม ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคตะวันตก มีบทบาทที่เด่นชัดในการผลิตในภาคการเกษตร อย่างไรก็ตาม สาขาการผลิตที่มีการเติบโต เช่น การศึกษา การบริการด้านสุขภาพ การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา ก็บ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของความเป็นเมืองของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันตก เช่นกัน

### **สถานะการเป็นเอเจนครในประเทศไทย**

ผลการวิจัยในส่วนของรูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในมิติด้านประชากร ภายภาคและเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่าความเป็นเมืองในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงมากขึ้นนอกเขตมหานคร อันเป็นผลจากนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคที่มีการจัดตั้งเทศบาลจำนวนมากในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา สถานะความเป็นเอเจนครในประเทศไทยจึงน่าจะมีแนวโน้มลดลง

เมื่อพิจารณาจากดัชนีความเป็นเอเจนคร ซึ่งได้จากการนำจำนวนประชากรในเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ มาหารด้วยจำนวนประชากรของเมืองอันดับที่ 2 (George K. Zipf, 1949 ใน Pitzl, 2004, p. 203) โดยเปรียบเทียบมิติของพื้นที่เมืองที่มีการรวมกลุ่มของพื้นที่ที่ถูกสร้างอาคารที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัด พบว่า ค่าดัชนีความเป็นเอเจนครในปี 2553 สูงถึง 23.9 นั่นคือ พื้นที่เมืองในเขตมหานคร มีขนาดของประชากรใหญ่กว่าหาใหญ่ซึ่งเป็นศูนย์กลางเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัดสงขลาถึง 23.9 เท่า แสดงว่า กรุงเทพมหานครยังคงความเป็น “เอเจนคร” โดยมีขนาดประชากรใหญ่กว่าศูนย์กลางเมืองที่ใหญ่ที่สุดของในอันดับรองลงมา

อย่างไรก็ตาม การที่ค่าดัชนีความเป็นเอเจนครในปี 2553 ที่ต่ำกว่าปี 2546 ซึ่งสูงถึง 34.9 (เมืองใหญ่อันดับ 2 คือ เมืองอุดรธานี) เมื่อผนวกกับผลการเปรียบเทียบโดยใช้จำนวนประชากรรวม จำนวนประชากรเมืองรวมของทั้งจังหวัด หรือจำนวน

ประชากรในศูนย์กลางเมืองที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัดก็ตาม แสดงให้เห็นว่าสภาวะการเป็น “เอกนคร” ของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดลง

นอกจากนั้น เมื่อนำจำนวนประชากรเมืองใน 10 อันดับแรกที่มีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างปี 2546, 2549 และ 2553 มาวาดเป็นกราฟ (ภาพที่ 6) รูปแบบการกระจายของประชากรในเมือง 10 อันดับแรกปรากฏเป็นกราฟที่มีลักษณะของความชันของเส้นกราฟแบบเดียวกัน ทั้ง 3 ช่วงปี นั่นคือ มีความลาดชันมากในระหว่างเมืองอันดับแรกและอันดับที่ 2 ส่วนอันดับ 2 ลงมาจนถึงอันดับ 10 เส้นกราฟไม่ปรากฏความลาดชันที่เห็นชัด ลักษณะดังกล่าว แสดงรูปแบบของการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทยในรูปแบบที่ Auerbach (1913 ใน Haggett, 2001, pp. 428–431) และ Berry (1961 ใน Haggett, 2001, pp. 428–431) เรียกว่า ‘primate pattern’ บ่งชี้ว่า กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงสภาวะความเป็น “เอกนคร” อย่างเด่นชัด

## บทสรุป วิจัย และข้อเสนอแนะ

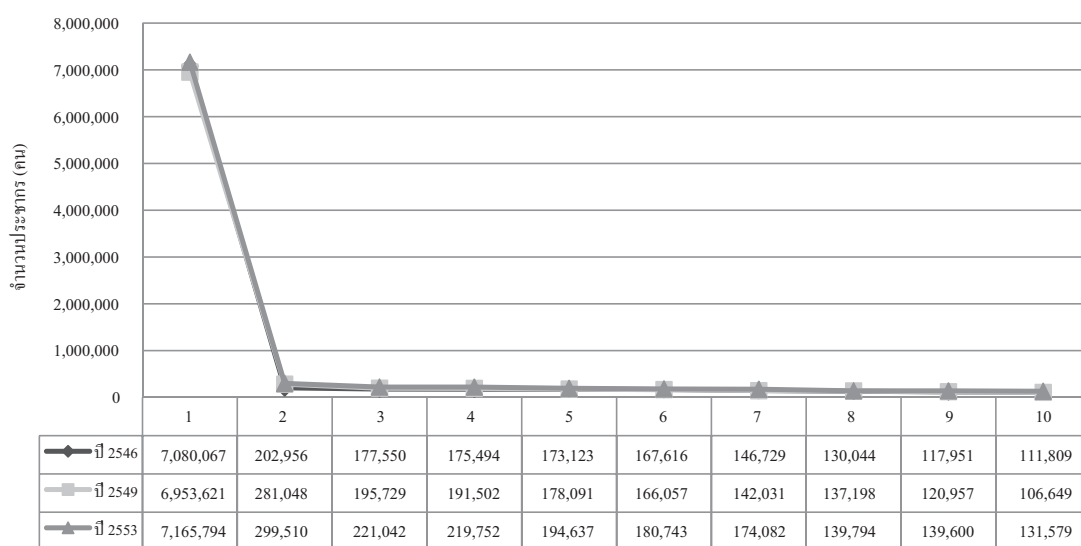
### บทสรุปและวิจารณ์

#### 1. รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทย

##### 1.1 ลักษณะของการกระจายเชิงพื้นที่และรูปร่างของเมือง

ผลจากการแปลภาพถ่ายจากดาวเทียม ประกอบการสำรวจภาคสนามโดยตรง และการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติประชากรและมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศ พบว่า กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา และเชียงใหม่ เมืองหลักของภาคมหานคร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีสัดส่วนของประชากรเมืองสูงที่สุดของประเทศ ล้วนมีลักษณะของพื้นที่เมืองแบบ underbounded city ที่ Haggett (2001, p. 423) ใช้ในการอธิบายเมืองที่มีการขยายตัวจนเกินจากเขตการปกครอง

โดยในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองนครราชสีมาพื้นที่เมืองขยายตัวไปสู่พื้นที่โดยรอบตามแนวถนนสายหลัก ทำให้เมืองมีรูปร่างที่ไม่เป็น



ภาพที่ 6 สภาวะความเป็นเอกนครในประเทศไทย

เรขาคณิต ทำให้ต้องใช้งบประมาณมากในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนั้น ลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่หนาแน่นมากประกอบกับการใช้ที่ดินแบบเมืองที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย ยังทำให้ความรุนแรงของปัญหามากขึ้นไปด้วย ส่วนกรณีของเมืองเชียงใหม่ แม้จะมีรูปร่างของเมืองที่มีการรวมกลุ่มอย่างเห็นได้ชัด แต่การมีลักษณะของการตั้งถิ่นฐานที่เบาบาง ก็ทำให้การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน มีความสลับเปลี่ยนมากเช่นกัน

ภายใต้สภาวะดังกล่าวนี้ หากขาดการประสานแผนพัฒนาพื้นที่ระหว่างองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกัน ประชากรเมืองมักประสบปัญหาความไม่เพียงพอของบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อผนวกกับประเด็นรูปร่างของเมืองที่แตกต่างกัน ปัญหาการพัฒนาเมืองจะแตกต่างกันออกไปด้วย

## 1.2 ระบบของเมืองและรูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่

การวิเคราะห์การกระจายของเมืองในระดับจังหวัดตามขนาดของเมือง ในช่วงปี 2546-2553 แสดงให้เห็นว่า ระบบเมืองในประเทศไทยยังคงถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ศูนย์กลางจังหวัดที่เป็นเมืองระดับ “มหานคร” มีเพียง 1 แห่ง โดยไม่มีเมืองระดับ “นคร” และ “เมืองขนาดใหญ่” ในขณะที่ “เมืองขนาดเล็กมาก” มีจำนวนเกือบ 50 เมืองจากจำนวนเมืองศูนย์กลางระดับจังหวัดทั้งสิ้น 71 เมือง ลักษณะเด่นของระบบเมืองที่มีเมืองระดับมหานครเพียง 1 แห่ง ในขณะที่ เมืองขนาดเล็กมาก มีจำนวนมากเช่นนี้ บ่งชี้ระบบเมืองที่ขาดสมดุล

นอกจากการวิเคราะห์ในเชิงของจำนวนเมืองในแต่ละขนาดแล้ว การวิเคราะห์ในเชิงของความแตกต่างของจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนใหญ่ที่สุดของจังหวัด 10 อันดับแรก ที่แสดงให้เห็นว่าเมืองที่ใหญ่ที่สุด มีจำนวนประชากรมากกว่าเมืองขนาดรองกว่า 20 เท่า ในขณะที่เมืองระดับรองลงมา มีจำนวนประชากรไม่

แตกต่างกันนัก บ่งชี้ว่ารูปแบบของการกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทยเป็นแบบเอคนคร หรือ ‘primate pattern’

## 1.3 ฐานเศรษฐกิจของเมืองและความเป็นเมือง

การที่กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา และ เชียงใหม่ สามารถทำรายได้จากสาขาการผลิตนอกภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก จนสัดส่วนของมูลค่าการผลิตที่สูงและสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับค่าสัมประสิทธิ์เชิงที่ตั้งที่มีค่าเกินกว่า 1 มาโดยตลอด บ่งชี้ให้เห็นว่าศูนย์กลางเมืองขนาดใหญ่ของประเทศล้วนมีฐานเศรษฐกิจที่มีสาขาการผลิตนอกภาคเกษตรเป็นสาขาหลัก เช่น การบริการชุมชนและสังคม โรงแรมและภัตตาคาร การเงิน การศึกษา การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา เป็นต้น สาขาการผลิตเหล่านี้ เป็นกิจกรรมที่แสดงความเป็นเมืองอย่างเด่นชัด ทั้งนี้ จังหวัดสำคัญของประเทศ คือ กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเมืองของประเทศ ในขณะที่ เชียงใหม่และนครราชสีมา เป็นศูนย์กลางของความ เป็นเมืองในระดับภาคเท่านั้น

## 2. แนวโน้มของสถานะการเป็นเอคนครในประเทศไทย

สภาวะที่การกระจายของเมืองตามขนาดของเมือง ในช่วงปี 2546-2553 ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่เด่นชัด แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองเอคนครของประเทศไทย การขยายตัวของประชากรไปโดยรอบจนเกินจากเขตปกครองออกไปยังพื้นที่รอบนอกในเขตปริมณฑล ส่งผลให้จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองที่ใหญ่ที่สุด มีความแตกต่างจากจำนวนประชากรในเมืองขนาดรองๆ ลงมาเป็นอย่างมาก

ดังนั้น แม้จะมีเมืองขนาดเล็กมากเกิดขึ้นใหม่ ในอำเภออื่นๆ นอกจากอำเภอเมืองอีกเป็นจำนวนมาก แต่ความสำคัญของกรุงเทพมหานครในฐานะเมืองเอกของประเทศยังคงปรากฏชัด ไม่ว่าจะเป็นพิจารณา “ประชากรเมือง” หรือ “พื้นที่เมือง” ในมิติใดก็ตาม



ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานครที่ผืนเป็นกลุ่มก้อนเดียวกันกับพื้นที่เมืองในจังหวัดในเขตปริมณฑลจนเกิดเป็น ‘the country’s largest urban agglomeration’ นั้น แม้ว่าพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครประสบภาวะเสื่อมถอยด้านประชากร แต่พื้นที่รอบนอกที่มีความพร้อมพร้อมของบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยังรองรับการเติบโตของประชากรได้อีกมาก สภาวะการเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครจึงยังคงอยู่ในประเทศไทย

การกระจายเชิงพื้นที่ของพื้นที่เมืองในประเทศไทยที่ขาดสมดุลนี้ เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับสาขาอุตสาหกรรมและภาคเมืองอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การพัฒนาเมืองหลักเมืองรองหรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แม้จะแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างระหว่างเมืองหลวงกับพื้นที่เมืองและชนบทในภูมิภาค แต่การกำหนดนโยบายการพัฒนาภาคและท้องถิ่นแบบ ‘nation-wide’ ที่ขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และละเลยในการกำหนดมาตรการการพัฒนาที่ส่งเสริมความชำนาญของแรงงานในท้องถิ่นและสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ในขณะที่ระบบการวางแผนของประเทศ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง หากรัฐบาลยังไม่ปรับเปลี่ยนวิถีทางในการวางแผนและการพัฒนาประเทศ ปัญหาของระบบเมืองที่ขาดสมดุลจะยังคงอยู่ในประเทศไทยต่อไปอีกยาวนาน

### ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดทิศทางการเติบโตของเมืองหลักของภาคบนฐานของความชำนาญของแรงงานและสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ซึ่งเป็นมาตรการที่นำประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกในช่วงหลังสงครามโลกอย่างสาธารณรัฐเกาหลีไปสู่การเป็นประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในปัจจุบัน

2. หน่วยงานด้านการวางแผนภาคและเมืองควรนำ “ผังภาค” และ “ผังโครงสร้างจังหวัด” กลับมาใช้ เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงแนวทางการพัฒนาระดับประเทศ และใช้เป็นกรอบในการพัฒนาระดับท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายการพัฒนาพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติ ต้องให้ความสำคัญกับการบังคับใช้ผังเมืองรวม เพื่อควบคุมให้เมืองมีรูปร่างหรือรูปแบบที่ง่ายต่อการวางโครงข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐาน

4. กรณีของเมืองที่มีลักษณะของ under-bounded city ควรมีการจัดทำกรอบการพัฒนาเมือง (urban development framework) ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกี่ยวเนื่อง ส่วนในขั้นตอนการนำกรอบการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

### คำขอบคุณ

งานวิจัยนี้ ได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนวิจัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จากสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2554 ประเภทโครงการวิจัย 3 สาขา สาขาสังคมศาสตร์ จึงขอขอบคุณมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นอย่างสูง และขอขอบคุณภาควิชาภูมิศาสตร์ในการสนับสนุนอุปกรณ์ในการสำรวจภาคสนาม การนำเข้า และการวิเคราะห์ข้อมูล

### เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง. (2554). *สถิติประชากรและบ้าน*. สืบค้นจาก <http://stat.bora.dopa.go.th/xstat/popyear.html>.  
ประพันธ์ เสวตนันท์. (2529). *เศรษฐศาสตร์ภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล.



- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *ตารางสถิติผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด*. สืบค้นจาก [www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=96](http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=96)
- Getis, A., Getis, J., & Fellmann, J. D. (2008). *Introduction to geography* (11th ed.). New York: McGraw-Hill Companies.
- Haggett, P. (2001). *Geography: A global synthesis*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Jongkroy, P. (2009). Urbanization and changing settlement patterns in peri-urban Bangkok. *Kasetsart Journal: Social Sciences*, 30(3), 303–312.
- Knox, P. L., & Marston S. A. (2004). *Places and regions in global context: Human geography* (3rd ed.). New Jersey: Pearson Education.
- Pitzl, G. R. (2004). *Encyclopedia of human geography*. Connecticut: Greenwood Publishing.
- Potter, R. B., Binns, T., Elliott, J. A., & Smith, D. (1999). *Geographies of development*. Harlow: Pearson Education Limited.
- United Nations. (1995). *World urbanization prospects: The 1994 revision*. New York: United Nations.
- UN-HABITAT. (2011). *Cities and climate change: Global report on human settlement 2011*. London: Earthscan.

## TRANSLATED THAI REFERENCES

- Department of Provincial Administration. (2011). *Population and household statistics*. Retrieved from <http://stat.bora.dopa.go.th/xstat/popyear.html> [in Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Board. (1981). *Table of gross regional and provincial products (Microsoft Excel format)*. Retrieved from [www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=96](http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=96) [in Thai]
- Savetanan, P. (1986). *Regional economics*. Bangkok: Duangkamol Publishing. [in Thai]