



บทที่ 7

## สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

### 7.1 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ 4 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ของจังหวัดนครพนมเดิม เพื่อที่จะทราบว่า จะยังมีพื้นที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดของจังหวัดที่มีอาณาเขตต่อเนื่อง คือ จังหวัดนครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร และอุบลราชธานี บ้างหรือไม่ที่มีความเหมาะสมจะรวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดมุกดาหารที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้าน 1 การพึ่งพาระหว่างชุมชน เขตอิทธิพลของเมืองมุกดาหาร ระยะห่างจากตัวจังหวัดมุกดาหาร 2 อุปสรรคจากภูมิประเทศ ความเหมาะสมทางด้านบริหารของจังหวัด 3 ความสะดวกด้านการเดินทางเข้าไปยังตัวจังหวัดของประชาชน รวมทั้งความคิดเห็นของประชาชนและข้าราชการแล้ว ปรากฏว่า มีท้องที่อย่างน้อย 1 อำเภอ คือ อำเภอชานุมาน ซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดอุบลราชธานี มีความเหมาะสมทุกด้านที่จะรวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดมุกดาหาร เนื่องจากอำเภอชานุมานเป็นอำเภอที่อยู่ห่างจากตัวจังหวัดมากที่สุด ในบรรดาอำเภอ/กิ่งอำเภอของจังหวัด โดยอยู่ห่างจากตัวจังหวัดอุบลราชธานีถึง 158 กิโลเมตร ต้องใช้เวลาในการเดินทางถึงประมาณ 3 ชั่วโมง ขณะที่อยู่ห่างจากตัวจังหวัดมุกดาหาร เพียง 48 กิโลเมตร ใช้เวลาเดินทางประมาณ 45 นาที เส้นทางคมนาคมอยู่ในสภาพดีและเป็นทางตรง ไม่มีอุปสรรคจากสภาพภูมิประเทศ ประชาชนจากอำเภอชานุมานมีการเดินทางติดต่อไปยังตัวจังหวัดมุกดาหาร เพื่อประโยชน์ทางการซื้อขายสินค้า และใช้บริการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น โรงพยาบาลประจำจังหวัดมุกดาหารอยู่แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนจึงมีมาช้านาน ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ไม่นิยมเดินทางไปยังตัวจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อซื้อสินค้าและบริการ ความสัมพันธ์กับตัวจังหวัดอุบลราชธานีจึงมีไม่มากนัก ในด้านการไปซื้อสินค้าและบริการ ในด้านการบริหารราชการ การเดินทางของข้าราชการและประชาชนจากอำเภอชานุมานเข้าไปติดต่อราชการยังตัวจังหวัดมุกดาหาร

หรือการเดินทางของผู้บริหารจากตัวจังหวัดมุกดาหารไปยังอำเภอชานุมาน เพื่อตรวจราชการ ในท้องที่ หรือเยี่ยมเยือนประชาชนสามารถทำได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และประหยัดกว่าการเดินทางระหว่างอำเภอชานุมานกับตัวจังหวัดอุบลราชธานีมาก ข้าราชการและประชาชน ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าอำเภอชานุมานสมควรอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดมุกดาหารมากกว่าที่จะรวมอยู่กับจังหวัดอุบลราชธานี หรืออาจกล่าวได้ว่า อำเภอชานุมานมีความเหมาะสมที่จะรวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดมุกดาหาร เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการบริหาร การปกครอง และประชาชน ตามวัตถุประสงค์ในการแบ่งอาณาเขตของประเทศออกเป็นเขตการปกครองระดับจังหวัดที่กระทำไปเพื่อต้องการให้การบริหารการปกครองประเทศเป็นไปอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด สามารถสร้างความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งสนองความต้องการของประชาชนในเขตจังหวัด

หน่วยการปกครองระดับจังหวัดของประเทศไทย ส่วนใหญ่ตั้งมานาน เขตการปกครองของจังหวัดเหล่านั้นก็ยังคงสภาพเดิม ทั้ง ๆ ที่ประชากรได้เพิ่มมากขึ้น ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เคยเป็นป่าเขาได้กลายเป็นชุมชนใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จาก การที่จำนวนหน่วยการปกครองระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ เพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ท้องที่บางอำเภออยู่ห่างไกลจากตัวจังหวัดมาก การบริหารงานและการติดต่อกันระหว่างข้าราชการและประชาชนในอำเภอกับตัวจังหวัด ทำได้ไม่สะดวก นอกจากนี้ ในจังหวัดที่มีพื้นที่มาก ประชากรมาก และมีปัญหาความมั่นคง จะต้องรับภาระในการบริหารการปกครองที่หนักกว่าจังหวัดอื่น ๆ รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การบริหารการปกครอง ความมั่นคงของชาติและประชาชน เช่น ตั้งจังหวัดยโสธร เมื่อปี พ.ศ. 2515 จังหวัดพะเยา เมื่อปี พ.ศ. 2520 และจังหวัดมุกดาหาร เมื่อปี พ.ศ. 2525 แต่การแบ่งเขตจังหวัดที่ผ่านมาดังกล่าวนี้มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือเป็นการพิจารณาตั้งจังหวัดใหม่โดยพิจารณาเฉพาะท้องที่ที่อยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเท่านั้น นับตั้งแต่แบ่งพื้นที่ของจังหวัดอุบลราชธานีออกเป็นจังหวัดยโสธร แบ่งพื้นที่ของจังหวัดเชียงรายออกเป็นจังหวัดพะเยา และแบ่งพื้นที่ของจังหวัดนครพนมออกเป็นจังหวัดมุกดาหาร โดยมิได้พิจารณาว่าปัจจุบันจะมีท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดของจังหวัดที่มีอาณาเขตต่อเนื่องบ้างหรือไม่ที่เหมาะสมที่จะมารวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดที่จะตั้งขึ้นใหม่

การศึกษาความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัดมุกดาหารในครั้งนี้ ชี้ให้เห็นว่าในการจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ โดยแบ่งพื้นที่ของจังหวัดนครพนมออกมาเพียงจังหวัดเดียวเพื่อประโยชน์แก่การบริการการปกครอง และแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยมิได้พิจารณาพื้นที่ของจังหวัดที่มีอาณาเขตต่อเนื่องว่าจะมีความเหมาะสมที่จะเข้ามารวมอยู่ในเขตจังหวัดใหม่ด้วยนั้น ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากการจัดตั้งจังหวัดใหม่ก็จะจำกัดอยู่เพียงภายในเขตการปกครองของจังหวัดมุกดาหารปัจจุบันเท่านั้น แต่ถ้าได้มีการพิจารณาศึกษาความเหมาะสมของอำเภอต่าง ๆ ที่มีอาณาเขตต่อเนื่องกับจังหวัดที่จะตั้งขึ้นใหม่และพบว่าอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่จะได้รับประโยชน์เมื่อรวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดใหม่ เช่น กรณีของอำเภอขามุนาม จังหวัดอุบลราชธานี และได้มีการรวมอำเภอที่มีความเหมาะสมนั้นเข้าไว้ในเขตการปกครองของจังหวัดที่ตั้งขึ้นใหม่ก็จะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการและประชาชนในเขตอำเภอนั้น ๆ เพิ่มขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัดมุกดาหารนี้ แม้จะพบว่าอำเภอขามุนามของจังหวัดอุบลราชธานีมีความเหมาะสมที่จะรวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดมุกดาหารเป็นอย่างยิ่งดังได้กล่าวแล้ว แต่ก็มีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดมุกดาหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งมีกระบวนการที่ซับซ้อน ทั้งยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัดอีกด้วย ดังนั้นในขั้นนี้จึงเป็นเพียงการชี้ให้เห็นว่าในการจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ โดยการแบ่งแยกพื้นที่ในเขตการปกครองของจังหวัดใดเพียงจังหวัดเดียว โดยมิได้พิจารณาถึงพื้นที่ของจังหวัดที่มีอาณาเขตต่อเนื่อง จะทำให้พื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่จะรวมเข้ากับจังหวัดมุกดาหารไม่ได้รับผลประโยชน์จากการตั้งจังหวัดใหม่นี้ และหากจะพิจารณาถึงความคุ้มค่าที่รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดตั้งจังหวัดใหม่ เพื่อประโยชน์ทางการบริหารการปกครอง ก็ปรากฏว่าผู้บริหารของจังหวัดมุกดาหารสามารถที่จะแบ่งเบาภาระทางการบริหารจากจังหวัดอุบลราชธานีได้ หากมีการรวมพื้นที่อำเภอขามุนามเข้ากับจังหวัดมุกดาหาร ขณะเดียวกันการติดต่อประสานงานระหว่างจังหวัดและอำเภอ ทั้งข้าราชการและประชาชน ก็จะสะดวก และประหยัดมากขึ้นอีกด้วย

## 7.2 ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

### 7.2.1 ข้อเสนอแนะแนวทางการพิจารณาในการแบ่งเขตจังหวัด

การที่รัฐจะพิจารณาจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่จังหวัดหนึ่งจำเป็นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนเป็นจำนวนมาก ทั้งด้านอาคาร สถานที่ และอัตราค่าส่งข้าราชการ จึงสมควรที่จะได้พิจารณาถึงท้องที่ของจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดที่จะตั้งขึ้นใหม่ด้วยว่ามีความเหมาะสมที่จะมารวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดที่จะตั้งขึ้นใหม่หรือไม่ เพื่อประโยชน์ทางการบริหารการปกครองและประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มากที่สุด โดยพิจารณาว่าอำเภอต่าง ๆ ที่มารวมอยู่ในจังหวัดที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นควรจะมีลักษณะดังนี้

1. เป็นท้องที่ที่สามารถเดินทางไปกลับได้ภายใน 1 วัน โดยไม่ต้องพักแรม
2. ไม่มีพรมแดนธรรมชาติ เช่น ภูเขา แม่น้ำขนาดใหญ่ขวางกั้น จนเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมระหว่างอำเภอกับจังหวัด
3. เป็นท้องที่ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ หรืออยู่ในเขตอิทธิพลของตัวจังหวัดใหม่อยู่แล้ว
4. เมื่อรวมท้องที่นั้น ๆ เข้าอยู่ในเขตจังหวัดใหม่แล้ว จะไม่ทำให้ท้องที่ของจังหวัดใหม่มีขนาดหรือรูปร่างที่เป็นปัญหาต่อการบริหารการปกครอง
5. ประชาชน และข้าราชการได้รับประโยชน์และให้ความเห็นชอบ

### 7.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาค้นพื้นที่

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์พบว่าอำเภอชานุมานมีความเหมาะสมที่จะรวมอยู่ในเขตจังหวัดมุกดาหารมากกว่าจังหวัดอุบลราชธานี แต่การที่จะแยกท้องที่อำเภอชานุมานออกจากจังหวัดอุบลราชธานี มารวมกับจังหวัดมุกดาหารเป็นไปไม่ได้ง่ายนัก เนื่องจากการจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน ทั้งยังมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงเขต สือกตั้งอีกด้วย แนวทางหนึ่งที่ผู้ศึกษาพิจารณา เห็นว่าจะช่วยแก้ปัญหาในพื้นที่นี้ได้ก็คือการจัดตั้งกิ่งจังหวัดขึ้น ทามองเดียวกับกิ่งอำเภอ หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งกรมที่ดินได้ดำเนินการแล้วในขณะนี้ โดยให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่แล้ว 1 - 2 คน ในจังหวัดนั้นออกไปประกอบปฏิบัติราชการ ณ

กิ่งจังหวัดดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการและประชาชนที่จะต้องมาติดต่อราชการในขณะเดียวกัน รองผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะผู้บริหารประจำกิ่งจังหวัดนั้นก็จะสามารถเดินทางเข้าไปยังท้องที่เพื่อตรวจตราการปฏิบัติราชการ และเยี่ยมเยียนประชาชนได้ สะดวกรวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก ซึ่งในพื้นที่มีจากการศึกษา ก็ปรากฏว่า อำเภออำนาจเจริญเป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่ ระดับเดียวกับตัวจังหวัดมุกดาหาร และเป็นที่ตั้งของศาลจังหวัด ประชาชนในท้องที่ใกล้เคียง เช่น อำเภอเสนาสงครามและบางส่วนของอำเภอขามเฒ่า มาใช้บริการที่ศูนย์กลางนี้อยู่บ้างแล้ว จึงอาจใช้อำเภออำนาจเจริญเป็นศูนย์กลางในการบริหารของพื้นที่ได้

### 7.2.3 ข้อเสนอแนะการศึกษาต่อไป (Further Research)

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัดมุกดาหาร และพบว่า ยังมีอำเภออีกอย่างน้อย 1 อำเภอ คือ อำเภอขามเฒ่าของจังหวัดอุบลราชธานี ที่มีความเหมาะสมในการที่จะรวมอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดมุกดาหาร จึงสมควรที่จะได้มีการศึกษาถึงความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัดในพื้นที่อื่น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะเป็นแนวทางในการกำหนดความเหมาะสมของขอบเขตจังหวัดต่อไป

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย