

บทที่ ๑

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กิจกรรมประเภทต่างๆ ล้วนแต่มีความต้องการที่ดินรองรับทั้งสิ้น ที่ดินมีลักษณะเฉพาะตัว ๒ ประการคือ ประการแรก เป็นสิ่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้โดยตัวของมันเองคือ ไม่อาจย้ายจากบริเวณที่มีพื้นที่ใหญ่ไปสู่บริเวณเล็ก ไม่อาจย้ายจากบริเวณที่มีราคาต่ำไปบริเวณที่มีราคาสูง ดังนั้นการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ จึงต้องเคลื่อนย้ายกิจกรรมเข้าสู่ที่ดิน และประการที่สองที่ดินนั้นเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้งในด้านขนาด ที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์กล่าวคือ มีความเหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์เฉพาะด้าน^๑ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่จะกระทำได้

ในการวางแผนพัฒนาภาคซึ่งกำหนดแนวทางและมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมพัฒนาการของกิจกรรมต่างๆ ภายในภาค เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภาคนั้น กิจกรรมด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือสถาบัน ไม่เพียงแต่จะมีพัฒนาการภายในตัวเองเท่านั้น หากยังได้ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมในสาขาอื่นๆ ดังนั้นการวางแผนพัฒนาที่จะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้นั้น จำเป็นจะต้องประสานพัฒนาการในทุกสาขาเข้าด้วยกัน ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาภาคในแง่ของมิติที่จะกำหนดระเบียบ กระบวนการพัฒนาของกิจกรรมในสาขาต่างๆ เทียบเท่ากับมิติทางด้านหน้า^๒ พัฒนาการมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (dynamic) การศึกษาถึงปัจจัยหรือเงื่อนไขที่กำหนดหรือส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมซึ่งมีผลต่อการใช้ประโยชน์บนที่ดิน จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการในการพัฒนาให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่เป็นอยู่

^๑บรลือ คำวชิรพิทักษ์, เศรษฐศาสตร์ที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๑.

^๒Tormod Hermansen, "Spatial organization and economic development" in Regional Disaggregation of National Policies and Plans, ed. Antoni Kuklinski. (Paris: Mouton & Co., 1975), pp. 291-292.



เชียงใหม่เป็นจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย สภาพพื้นที่เป็นที่ราบระหว่างเทือกเขา โดยเป็นศูนย์กลางการบริหารและการปกครองของอาณาจักรลานนาไทย ซึ่งเป็นชุมชนชาวไทยที่มีชนบทรวมเปี่ยม ประเพณีและวัฒนธรรมเป็นเอกเทศ โดยเหตุที่ภูมิประเทศปิดล้อมด้วยเทือกเขา เชียงใหม่จึงได้รับกระแสอิทธิพลจากการเปิดประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป แม้จะได้มีการติดต่อค้าขายกับภาคกลางมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา แต่ความลำบากในการคมนาคมขนส่ง ซึ่งในระยะแรกกระทำได้ ๒ ทางคือ การเดินบกและทางเรือ และต่อมาได้มีการตัดถนนและทางรถไฟสายเหนือขึ้น แต่ก็ยังไม่มีความสะดวกเท่าเทียมกับในปัจจุบันซึ่งเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในโครงสร้างของกิจกรรมและพื้นที่เกิดขึ้นภายหลังจากรัฐบาลเริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยในระยะแรกได้เน้นหนักการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงและขยายเส้นทางคมนาคมขนส่ง ทำให้การติดต่อเป็นไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้น เป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยขาดการควบคุมนำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และเป็นผลเสียต่อการพัฒนาโดยรวม

เชียงใหม่เปรียบเสมือนเมืองหลวงของภาคเหนือตอนบน^๑ มีขนาดประชากรเป็นที่สองรองจากกรุงเทพมหานคร รูปแบบการพัฒนาของภาคเหนือตอนบนนั้น มีเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ชัดเจน มีระดับการพัฒนาสูงสุด โดยทิศทางของการพัฒนาแผ่กระจายลงมาทางใต้เป็นส่วนใหญ่ โดยมีพื้นที่ซึ่งรองรับการพัฒนาคือ จังหวัดลำพูนและลำปางตามลำดับ รองลงมาได้แก่ ทางทิศเหนือตอนบนของจังหวัดต่อเนื่องออกไปยังจังหวัดเชียงราย มีการต่อเนื่องของการพัฒนาไม่ตึงนัก ส่วนทางด้านตะวันตกอันได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น มีความต่อเนื่องของการพัฒนาจากศูนย์กลางเชียงใหม่น้อยที่สุด^๒ ชุมชนศูนย์กลางที่ใหญ่ที่สุดคือเทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งอยู่ริม

^๑ นอร์คอนฮัลท์ เอ เอส, รายงานขั้นสุดท้าย โครงการศึกษาก่อนการลงทุนพัฒนาเมืองเชียงใหม่ (ม.ป.ท.) ๒๕๒๐, หน้า ๑๓.

^๒ เกียรติ จิวะกุล, การวิเคราะห์เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่เฉพาะและระบบชุมชนในการวางแผนทางพัฒนาประเทศ (ม.ป.ท.) ๒๕๒๓, หน้า ๑๑-๑๒.

ฝั่งแม่น้ำปิง ซึ่งอยู่ในรัศมีน้ำท่วมถึง ๓๐ กิโลเมตร โดยเฉพาะบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิง-แม่น้ำ
 กวง พื้นที่บริเวณนี้จัดว่ามีความอุดมสมบูรณ์สูง เหมาะแก่การเกษตรกรรมซึ่งมีการปลูกข้าวเป็นพืช
 หลัก รวมทั้งมีการปลูกผักผลไม้เพื่อการบริโภคด้วย แหล่งน้ำที่ใช้เพื่อการชลประทานส่วนใหญ่ได้
 จากน้ำผิวดิน โดยรัฐบาลจัดทำฝายน้ำล้นและคลองส่งน้ำให้ถึงที่เพาะปลูก แต่ลักษณะการทำ
 กสิกรรมส่วนใหญ่ยังคงปลูกพืชครั้งเดียวตลอดปี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมให้มีการปลูก
 พืชหมุนเวียนหรือการทำนาสองครั้งก็ตาม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อทราบถึงแนวโน้มและปัจจัยที่กำหนดหรือ เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของจังหวัด
 เชียงใหม่
๒. เพื่อทราบถึงแนวโน้มของโครงสร้างการใช้ที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่
๓. เพื่อแสวงหาแนวทางในการกำหนดโครงสร้างการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและมี
 ประสิทธิภาพ ประกอบการกำหนดนโยบายพัฒนาจังหวัด เชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โครงสร้าง และเงื่อนไขปัจจัยที่
 เกี่ยวพัน ในเขตการปกครองของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ของ ๑๔ อำเภอและ ๑ กิ่ง
 อำเภอ โดยกำหนดการศึกษาในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔

วิธีการวิจัย (รูปแบบที่ ๑.๑ ประเภท)

เนื้อหาของงานวิจัยแบ่งออกได้เป็น ๔ ส่วนคือ

ส่วนแรกเป็นการสำรวจทางด้านทฤษฎี ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีที่ว่าด้วยการเติบโตและ
 พัฒนาการทางเศรษฐกิจ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการเลือกที่ตั้งและการใช้ที่ดิน และทฤษฎีที่ว่าด้วยการพัฒนา
 ภูมิภาค

ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ถึงลักษณะการเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจัยที่เกื้อ
 หนุนหรือ เป็นอุปสรรคในเชิงกายภาพและเศรษฐกิจทั้งในด้านการขยายตัว การเปลี่ยนแปลงใน
 โครงสร้างการผลิตและการมีงานทำ ตลอดจนสมภาวะการผลิตของสาขาการผลิตที่มีบทบาทสำคัญ
 ของจังหวัด

ส่วนที่สาม เป็นการวิเคราะห์ลักษณะการเปลี่ยนแปลงและการกระจายตัวของประชากร
 บนพื้นที่ ซึ่งไม่เพียงแต่จะวิเคราะห์ในแง่ปริมาณเท่านั้น หากได้วิเคราะห์ในแง่ของพื้นที่โดยการ

แปลงข้อมูลให้อยู่ในรูปของแผนที่ (numerical mapping) เพื่อให้เกิดภาพพจน์ของพื้นที่ (image) ที่ชัดเจน

ส่วนที่สี่ เป็นการวิเคราะห์ลักษณะการเปลี่ยนแปลงและแบบแผนการกระจายตัวของการใช้พื้นที่ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการ พร้อมทั้งโครงข่ายที่เชื่อมโยงกิจกรรมด้านต่างๆ เหล่านี้ เข้าด้วยกันโดยวิธีการวิเคราะห์แบบเดียวกับส่วนที่สาม

ส่วนที่ห้า เป็นการสรุปสภาพทั่วไปและการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ประชากร และโครงสร้างการใช้ที่ดิน แนวนโยบายในการพัฒนาชาติ ภาค และจังหวัดที่ผ่านมา เพื่อกำหนดโครงสร้างการใช้ที่ดินที่เหมาะสม

แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย

๑. เอกสารที่ตีพิมพ์แล้วได้แก่ ตาราง วารสาร งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งค้นคว้าจากห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ หอสมุดกลางและศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ห้องสมุดสภารวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดสำนักสารบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ห้องสมุดสำนักงานสถิติแห่งชาติ ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดกระทรวงเกษตร และห้องสมุดบริติชเคานซิล

๒. สถิติตัวเลขทั้งที่ตีพิมพ์และยังมิได้ตีพิมพ์ จากกองทะเบียนราษฎรและกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กองวิชาการสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กองจำแนกที่ดิน และสำนักงานคณะกรรมการจำแนกที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้ กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กองเศรษฐกิจการเกษตร สำนักปลัดกระทรวงเกษตร กองสถิติและวิจัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักผังเมือง เทศบาลนครเชียงใหม่ และสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่

๓. แผนที่ ทั้งที่ตีพิมพ์แล้วและยังมิได้ตีพิมพ์จากกองแผนที่สถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กองจำแนกที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้ และสำนักผังเมือง

ข้อจำกัดในการวิจัย

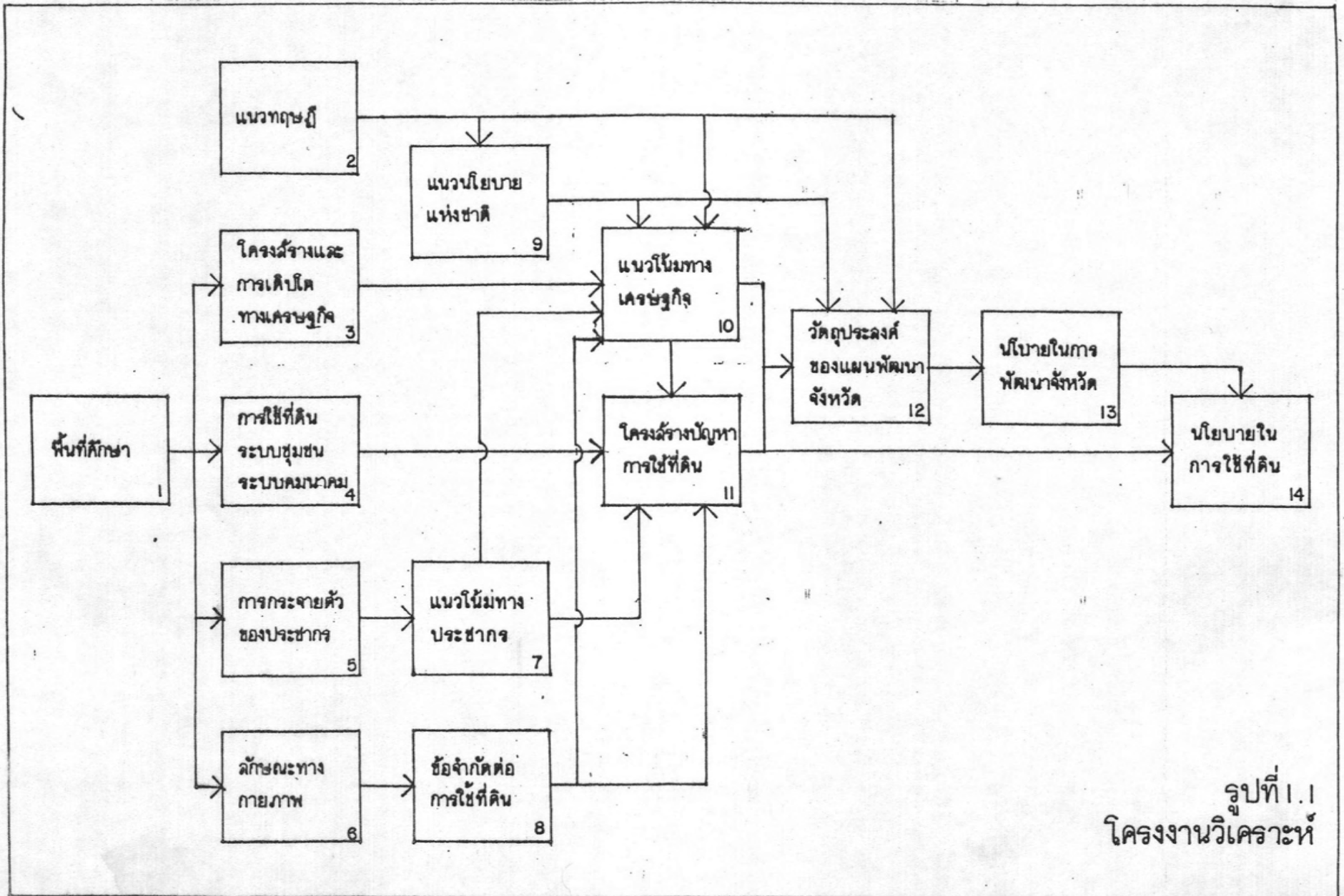
งานวิจัยนี้ได้ใช้ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิเป็นหลักในการวิเคราะห์ที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการวิจัยดังต่อไปนี้

๑. ความคลาดเคลื่อนของข้อมูล เนื่องจากนิยามและกรรมวิธีในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูล มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูล ดังเช่นข้อมูลทางด้านประชากรซึ่งจัดเก็บโดยกรมการปกครองและสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ดูตารางที่ ๑.๑ ประกอบ) ยอดรวมจำนวนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติจะสูงกว่าของกรมการปกครอง แต่เมื่อแยกเป็นจำนวนประชากรในเขตเทศบาลแล้ว กรมการปกครองจะมียอดรวมต่ำกว่า อันมีผลต่อการพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงแต่ในการวิเคราะห์จำเป็นต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้เป็นพื้นฐาน และต้องการที่จะแสดงให้เห็นถึงสภาพการเปลี่ยนแปลงเป็นหลัก ดังนั้นการนำข้อมูลเป็นตัวเลขวจากงานวิจัยฉบับนี้ จึงควรพิจารณาถึงความเหมาะสมดังกล่าวข้างต้น

๒. ช่วงระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน มีรอบในการจัดเก็บไม่ตรงกัน (synchronize) จึงเป็นการยากที่จะวิเคราะห์เหตุการณ์ในแต่ละเรื่อง แต่ละประเด็นให้ลงอยู่ในกรอบเวลา (time frame) เดียวกันได้ จึงใช้วิธีการนำเสนอโดยการแยกพิจารณาเป็นประเด็นแต่ละเรื่องไป ภายใต้เค้าโครงเรื่องของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกันและในบทสรุป จะได้เชื่อมโยงผลการวิเคราะห์ให้ต่อเนื่องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบถึงแนวโน้มการเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่
๒. ทราบถึงแนวโน้มโครงสร้างการใช้ที่ดินของจังหวัดเชียงใหม่
๓. ศึกษาปัญหาและกำหนดโครงสร้างการใช้ที่ดินที่เหมาะสม



รูปที่ 1.1
โครงการวิเคราะห์

ตารางที่ ๑.๑ เปรียบเทียบความคลาดเคลื่อนของข้อมูลสถิติ

ข้อมูลและหน่วยงานที่จัดเก็บ (๑)	พ.ศ. ๒๕๐๓ (๒)	พ.ศ. ๒๕๑๓ (๓)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (๔)
<u>ประชากรในเขตเทศบาล</u>			
กรมการปกครอง	๖๖,๘๒๓	๘๙,๒๗๒	๒.๙
สศช	๖๕,๖๐๐	๘๓,๗๒๙	๒.๙
<u>ประชากรนอกเขตเทศบาล</u>			
กรมการปกครอง	๗๒๑,๘๕๙	๙๑๓,๐๒๓	๒.๓
สศช	๗๓๒,๘๘๓	๙๔๒,๗๒๑	๒.๙
<u>ประชากรรวม</u>			
กรมการปกครอง	๗๘๘,๖๘๒	๑,๐๐๒,๒๙๕	๒.๙
สศช	๗๙๘,๔๘๓	๑,๐๒๖,๔๕๐	๒.๙