



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาภาคแต่ละภาคเพื่อขจัดปัญหาความไม่เสมอภาคในพื้นที่ภาคต่าง ๆ โดยใช้ทฤษฎีศูนย์กลางเติบโต (Growth Poles) หรือเมืองหลัก (Growth Centre) เป็นตัวนำในการแก้ปัญหาได้เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520 - 2524) แล้ว ซึ่งในขณะนั้นการนำเอาแนวทางนี้มาใช้ยังไม่ค่อยกระจ่างชัดนัก รูปแบบหรือทิศทางที่ควรจะเป็นจึงไม่มีผลใด ๆ ออกมา จนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529) อันเป็นแผนพัฒนาฉบับปัจจุบันได้พยายามชี้ให้เห็นรูปแบบและวิธีการของการพัฒนาเมืองหลัก เมืองรองอย่างแท้จริง รวมทั้งกำหนดพื้นที่เมืองหลักเมืองรองของแต่ละภูมิภาคดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 : 183-191)

|                       |   |
|-----------------------|---|
| ภาคเหนือ              | เมืองหลักคือ เชียงใหม่ พิษณุโลก และนครสวรรค์<br>เมืองรองคือ ลำปาง และเชียงราย               |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | เมืองหลักคือ ขอนแก่น นครราชสีมา และอุดรธานี<br>เมืองรองคือ จุบลราชธานี ร้อยเอ็ด และสุรินทร์ |
| ภาคตะวันออก           | เมืองหลักคือ ชลบุรี<br>เมืองรองคือ ระยองและฉะเชิงเทรา                                       |
| ภาคตะวันตก            | เมืองหลักคือ ราชบุรี<br>เมืองรองคือ กาญจนบุรี และเพชรบุรี                                   |
| ภาคใต้                | เมืองหลักคือ สงขลา - หาดใหญ่ สุราษฎร์ธานี<br>และเมืองภูเก็ต<br>เมืองรองคือ ปัตตานี          |

ในภาคเหนือจังหวัดเชียงใหม่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักโดยมีจังหวัดพิษณุโลก และ นครสวรรค์เป็นเมืองหลักอันดับรอง และมีเมืองรองอีก 2 แห่งคือ จังหวัดเชียงราย และ ลำปาง

ลักษณะเด่นที่ทำให้จังหวัดลำปางถูกกำหนดให้เป็นเมืองรองเพื่อเป็นพื้นที่รองรับการกระจายความเจริญจากเมืองศูนย์กลางของภาคเหนือตอนบน (เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน และพะเยา) นี้เป็นเพราะมีพื้นที่อยู่ไม่ห่างไกลจากจังหวัดเชียงใหม่และเป็นทิศทางของการตอบรับการพัฒนาที่แผ่กระจายออกมาจากเมืองหลักของภาค (อุณหเตชย์ พรหมเศรณี 2524 : 2) ในปี 2525 ลำปางมีประชากรมากเป็นอันดับ 3 รองลงมาจากเชียงใหม่และเชียงราย (กรมการปกครอง กองทะเบียน 2525) มูลค่าผลิตภัณฑ์รวมจังหวัดในปี 2516 - 2520 ประมาณ 2,347 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.38 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมภาคเหนือทั้งหมด โดยสาขาการผลิตที่มีมูลค่าสูงสุดคือสาขาการเกษตร มีถึง 792.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 33.8 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในจังหวัด (พิทักษ์ บุญชูกุล 2525 : 53) นอกจากนี้ลำปางยังเป็นพื้นที่ศูนย์กลางการคมนาคมของภาคเหนือตอนบน และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ยังได้มีการกำหนดให้มีการพัฒนาจังหวัดลำปางเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรของพื้นที่ภาคเหนือตอนบนด้วย (พิทักษ์ บุญชูกุล 2525 : 1)

ตามบทบาทเมืองรองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ลำปางจะต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเกษตรและบริการสังคมของท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการรับช่วงกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคมต่อจากเมืองหลัก กระจายสู่ประชากรส่วนใหญ่ในภูมิภาค โดยการพัฒนาเบื้องต้นจัดให้เป็นฐานเศรษฐกิจ แหล่งจ้างงานขั้นต้นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งบทบาทเหล่านี้พื้นที่เมืองหรือ เขตเทศบาลเมืองอันเป็นพื้นที่ที่เทียบพร้อมต่อกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยมีโครงสร้างพื้นฐานในชุมชนมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ จะเป็นผู้รับหน้าที่ไป

มาตรการในการพัฒนาพื้นที่เทศบาลเมืองลำปางเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาดังกล่าวจะต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ โดยเฉพาะในด้านกายภาพนั้นการจัดระเบียบและกำหนดเค้าโครงการใช้ที่ดินของเทศบาลเองอันเป็นสาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกระทำเป็นลำดับแรก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาสาขาอื่น ๆ ต่อไป

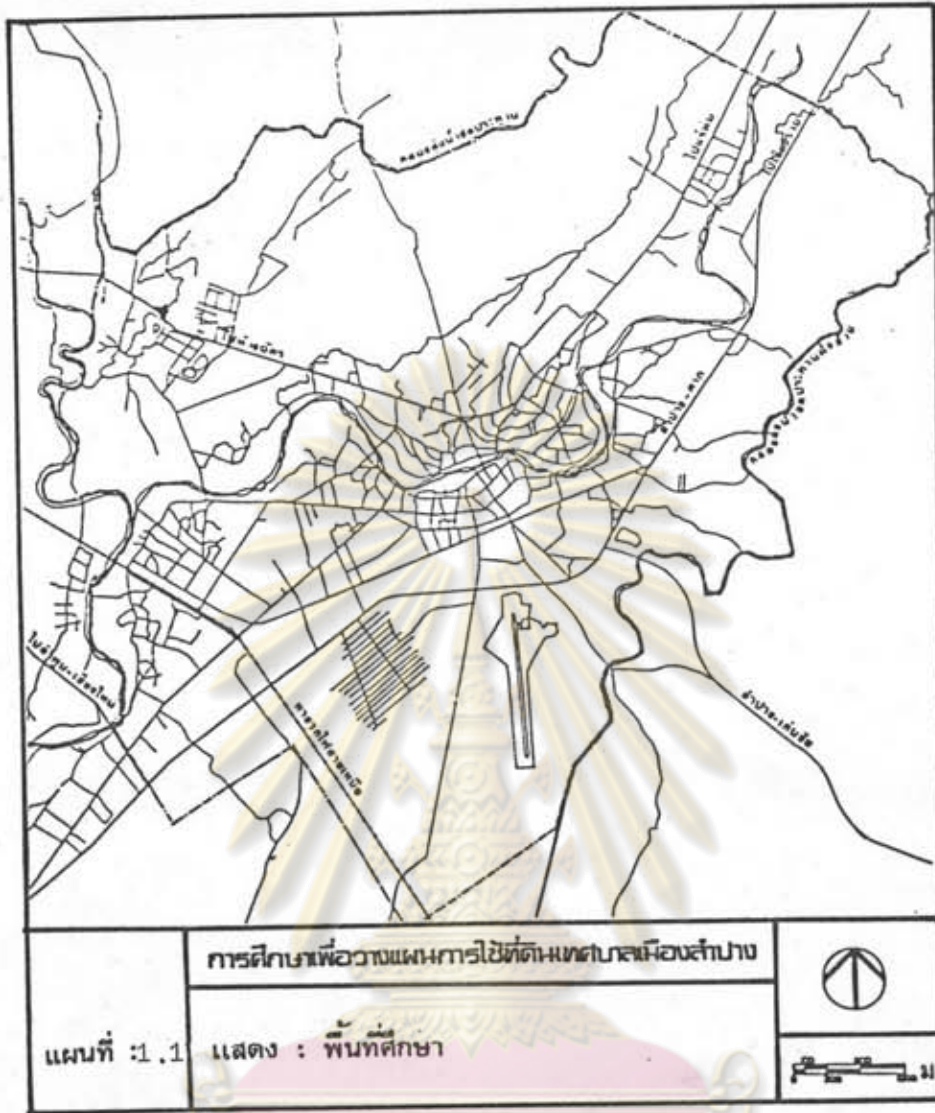
### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาบทบาทและความสำคัญของเทศบาลเมืองลำปางตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน และบทบาทตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. ศึกษารูปแบบ (pattern) การใช้ที่ดินของเทศบาลเมืองลำปางโดยแยกประเภทการใช้ที่ดินตามหลักวิชาการวางผังเมือง เช่น ที่พักอาศัย พาณิชยกรรม สถาบันราชการอุตสาหกรรม ฯลฯ รวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพที่มีผลต่อการใช้ที่ดินในชุมชน
3. ศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดิน และแนวโน้มการขยายตัวของเมือง
4. ศึกษาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ และประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำปาง
5. เสนอแนะรูปแบบการใช้ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่าง ๆ ให้กับชุมชน

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเทศบาลเมืองลำปางนี้จะศึกษาองค์ประกอบต่าง ๆ อันเป็นโครงสร้างของชุมชน ได้แก่ ลักษณะกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อทราบถึงบทบาทของจังหวัดลำปางและเทศบาลเมืองลำปาง ศึกษาการเติบโตของประชากร การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และแนวโน้มในอนาคตเพื่อนำมาคาดการณ์ และวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมของชุมชนต่อไป ทั้งนี้โดยกำหนดระยะเวลาการวางแผนการใช้ที่ดินตามช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึงฉบับที่ 7 คือ พ.ศ. 2525 - 2539 รวมระยะเวลา 14 ปี

สำหรับขอบเขตของพื้นที่ที่จะทำการศึกษานั้นพิจารณาจากการเติบโตของชุมชนเมืองลำปาง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยอาศัยแนวถนน คลอง และสภาพภูมิประเทศช่วยในการกำหนดขอบเขต รวมมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 38 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองลำปาง 9 ตารางกิโลเมตร และชุมชนต่อเนื่องรอบนอกอีก 29 ตารางกิโลเมตร



การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเทศบาลเมืองลำปาง

แผนที่ : 1.1 แสดง : พื้นที่ศึกษา

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้จะเป็นการศึกษาทั้งข้อมูลปฐมภูมิ คือ การออกสำรวจพื้นที่ภาคสนาม และข้อมูลทุติยภูมิ ที่มีการรวบรวมเอาไว้แล้ว ตลอดจนข้อมูลจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อที่จะนำไปกำหนดแนวทางการวางแผนการใช้ที่ดินในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนคือ

1. ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินในเขตเมือง ตลอดจนมาตรฐานการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่การศึกษาไว้แล้ว

2. ศึกษาสภาพการใช้ที่ดินทั้งในอดีตและปัจจุบันจากข้อมูลต่าง ๆ ทั้งจากเอกสาร การสำรวจ และการแปลภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อทราบแนวโน้มการเติบโตและสัดส่วนการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ลักษณะประชากร เศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับภาค จังหวัด และเมือง

3. วิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทในอนาคต และวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ได้แก่ ที่พักอาศัย จุดลำหற்றม พาณิชยกรรม สถาบันราชการและอื่น ๆ ในเทศบาลเมืองลำปางโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางผังเมือง

4. นำเสนอข้อมูลในรูปแบบของการบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

แหล่งที่มาของข้อมูล

1. ข้อมูลเอกสาร และสถิติ จากหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น

- เทศบาลเมืองลำปาง
- สำนักงานจังหวัด ลำปางกลางจังหวัดลำปาง
- กองทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- กองวิจัย กองผังเมืองรวม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
- กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักนายกรัฐมนตรี
- ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สถาบันวิทยบริการ
- หอเอกสารแห่งประเทศไทย และ
- ห้องสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. แผนที่เมือง (City Map) และภาพถ่ายทางอากาศเปรียบเทียบ 2 ปี (พ.ศ. 2517 และ 2525) จากกรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

3. ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนาม

#### ข้อจำกัดในการศึกษา

1. ข้อจำกัดในด้านข้อมูล เนื่องจากข้อมูลในอดีตของเมืองลำปางมีอยู่อย่างจำกัดและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องการใช้ที่ดิน จำเป็นต้องอาศัยภาพถ่ายทางอากาศซึ่งการตีความแปรความหมายอาจมีข้อบกพร่องและไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

2. ในเรื่องบทบาทของจังหวัดและชุมชนเมืองลำปาง เนื่องจากนโยบายของรัฐเองก็มิได้กำหนดลงอย่างชัดเจนในขั้นต้น การวิเคราะห์บทบาทของจังหวัดและเมือง รวมทั้งการคาดการณ์จำนวนประชากร และการใช้ที่ดินจึงถือเอาแนวโน้ม (trend) จากการเติบโตในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นหลัก โดยคำนึงถึงนโยบายและโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีรายละเอียดอยู่ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

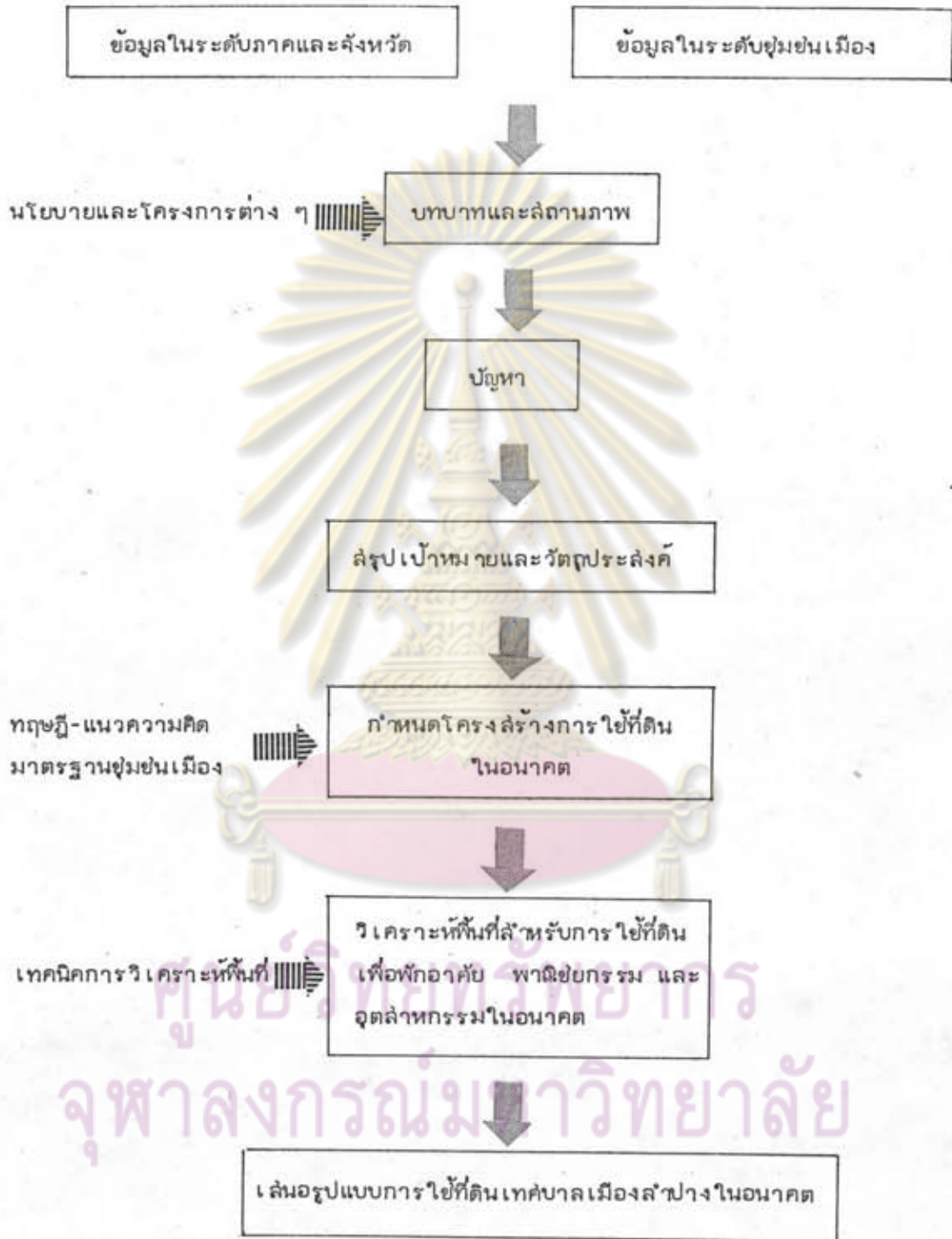
1. ทราบถึงลักษณะการใช้ที่ดินของชุมชนเมืองลำปางจากอดีตถึงปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ชุมชน

2. ทราบถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มการใช้ที่ดิน รวมทั้งทิศทางของกิจกรรมแต่ละประเภทในอนาคต

3. ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางสำหรับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับงานวางผังเมืองงานควบคุมการใช้ที่ดินของจังหวัดได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป



แผนภูมิ 1.1 ขั้นตอนในการศึกษา



ศูนย์วิจัยและพัฒนา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย