

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิด นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องบทบาทของชุมชนเมืองในการรองรับแรงงานภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดชลบุรี นั้นประกอบไปด้วยแนวคิด และทฤษฎีมากมาย ทั้งแนวคิดที่เกิดจากนักวิชาการหรือผู้มีความรู้ในด้านที่เกี่ยวข้อง นโยบายและแผนจากรัฐในระดับประเทศ ภาค พื้นที่เฉพาะ จังหวัด และท้องถิ่น รวมถึงทฤษฎีทางด้านภาคและเมือง และทฤษฎีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นับจากอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาค

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีนักคิดและนักทฤษฎีหลายคนที่ได้ให้แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาคไว้ ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายความคิดทางด้านเมืองและชุมชนเมืองว่าจะมีผลกระทบและอิทธิพลต่อพื้นที่โดยรอบ และพื้นที่ระดับภาคอย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีขั้วความเจริญ หรือทฤษฎีเมืองหลัก (Growth Pole Theory or Growth Centre Theory)

ราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวความคิดในการพัฒนาเมืองเน้นหนักไปในการแก้ปัญหาภาวะ การขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมือง การกำหนดและจัดแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zoning) เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เป็นระเบียบ และสอดคล้องกับระบบสาธารณูปโภค อันเป็นรากฐานสำคัญของการผังเมือง (City Planning) และการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Planning) ในเวลาต่อมา ดังนั้น ชุมชนเมืองใหม่ในยุโรป ระหว่างปี ค.ศ. 1920 – 1940 จึงมีรูปแบบการแบ่งพื้นที่เมืองเป็นสัดส่วนอย่างชัดเจน ทั้งแนวความคิดแบบ Garden City และ Industrial Town ซึ่งตอบสนองและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามความไม่สมดุลของการพัฒนาเมืองและระบบชุมชนเมืองยังไม่ได้รับการแก้ไขและกลายเป็นปัญหาที่สะสมหนักขึ้นจนถึงขั้นวิกฤติในหลายภูมิภาค

การกระจุกตัวของกิจกรรมมนุษย์ในชุมชนเมืองอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวสูงทำให้เกิดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนเกษตรกรรม ทำให้เกิดแนวความคิดและความพยายามที่จะสร้างความสมดุลของการพัฒนา โดยการกระจายความเจริญ (Development Decentralization) ไปสู่พื้นที่ล้าหลังในภูมิภาคต่างๆ

ในปี ค.ศ. 1949 ฟร็องซัว เปร์รู (Francois Perroux) นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้เสนอ “ทฤษฎีเมืองหลัก” (Growth Pole Theory) ตามนิยามด้านเศรษฐศาสตร์ หรือ Growth Centre Theory ตามนิยามด้านภูมิศาสตร์ ได้ใช้ทฤษฎีนี้อธิบายถึงบทบาทของเมืองในการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1950 (Lloyd and Dicken, 1973) ซึ่งอธิบายถึงการสร้างศูนย์กลางเศรษฐกิจขึ้นในภูมิภาคและพัฒนาให้มีศักยภาพสูงจนมีผลให้ชุมชนหรือพื้นที่ข้างเคียงเติบโตตามไปด้วย

เปร์รูสร้างทฤษฎีนี้ขึ้นในรูปมิติทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Space) โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดอันเนื่องมาจากมิติทางภูมิศาสตร์ (Geography Space) เลย Growth Pole ในที่นี้หมายถึง การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมหรือ

วิสาหกิจขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเจริญขึ้นในระดับชาติ โดยตัวของมันเองจะต้องเป็นกิจกรรมทางการผลิตที่เป็นตัวนำ (Leading Industry) ที่มีแรงพัฒนาสูงและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โดยรอบ มีระบบการผลิตเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งประเภทต้นสายและปลายทาง (Upstream and Downstream Industries) ทฤษฎีนี้ J.R. Bouderville สนับสนุนโดยเสนอว่า Growth Pole เหล่านี้มีได้เกิดขึ้นได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ แต่จะเกิดขึ้นบนพื้นที่ที่มีเงื่อนไขสนับสนุนโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนั้นๆ เสมอไป และจะมีผลผลักดันให้เกิดการเติบโตขึ้นในพื้นที่โดยรอบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน (Niles, M.H. 1972)

ทฤษฎีนี้ได้ถูกตีพิมพ์อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1955 และได้รับการวิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งด้านเศรษฐศาสตร์การวางผังเมืองและผังภาค ระหว่างทศวรรษที่ 1950 - 1970 ทฤษฎีนี้ได้ถูกนำไปใช้และประยุกต์ใช้กำหนดเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายประเทศ บางประเทศนำไปปรับปรุงพัฒนาให้เหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจนประสบความสำเร็จ เช่น ญี่ปุ่น และเกาหลี บางประเทศนำไปใช้โดยปราศจากความเข้าใจในแก่นแท้ของทฤษฎีจนประสบความสำเร็จล้มเหลว สิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ เช่น แทนซาเนีย ในแอฟริกา

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองหลักเมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีฐานเศรษฐกิจของเมืองหรือทฤษฎีแรงงานแล้ว ทฤษฎีนี้มีค่าสูงกว่าเพราะเหตุว่านำไปใช้ในการวางแผนในสภาพแวดล้อมต่างๆ กัน และมีผลทำให้รัฐบาลของหลายประเทศเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนามากแล้ว และทฤษฎีนี้เป็นพลวัต (Dynamic)

ถ้าหากพิจารณาในระดับสถานประกอบการแล้วจะเห็นผลกระทบที่เกิดจากเมืองหลักได้ดีในรูปแบบที่เรียกว่า อุตสาหกรรมกระตุ้น คือ อุตสาหกรรมก่อให้เกิดการซื้อและการขาย ถ้ายิ่งเจริญเพียงไหนก็จะยิ่งเห็นผลมากยิ่งขึ้นเพียงนั้น โดยจะมีปฏิกริยากับบริษัทที่ใหญ่กว่าอย่างเหนียวแน่นและริบเร่ง นี่คือความคิดที่ Gunnar Myrdal เรียกว่า กฎแห่งวงจร และสาเหตุรวม (Circular and Cumulative Causation)

ในอีกทฤษฎีหนึ่งเมืองหลักคือมหานคร ในกรณีนี้ระดับการบริหารและโครงสร้างทางด้านสาธารณูปโภคจะเป็นปัจจัยที่สำคัญดึงดูดให้กิจกรรมต่างๆ มารวมกัน ถ้าการลงทุนจำกัดอยู่เฉพาะในเมืองเดียวจะนำไปสู่การพัฒนาแบบแตกต่างกันเหมือนกับขาวและดำ (Polarization) ในขณะที่ความเจริญเกิดขึ้นในเมืองแต่ในชนบทกลับเชิงซ้ำ บริเวณนี้มีมีร์คาลเรียกว่า Backwash คือ แรงงานย้ายไปหางานทำในเมืองเกือบหมด ทรัพยากรทางการเงินร่อยหรอ ปัญหาจึงเกิดขึ้นกับชนบท เพราะไม่มีทุนที่จะตอบสนองความต้องการของชาวท้องถิ่นได้ในเรื่องต่างๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น ชำร่ายไปกว่านั้นแรงงานที่เหลือก็เป็นผู้หญิง คนชรา และเด็กเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเวลาผ่านไปก็จะเกิดกระบวนการแพร่กระจาย (Spread Effect) ต่อด้านปัญหาการขาดทุนรอนและขาดกำลังคน เมื่อตลาดขยายตัวหรือมีวิทยาการใหม่ๆ เกิดขึ้น ประกอบกับแรงเสียดทานทางด้านระยะทาง ความแออัดในเมือง มลภาวะจากสภาพแวดล้อม ทำให้บริเวณชนบทรอบนอกกลายเป็นที่ดึงดูด ถ้าแรงจากรอบนอก (Centripetal Force) ช่วยให้ศูนย์กลางคือ เมืองเจริญในระยะแรก มาถึงระยะนี้แรงหนีจากเมือง (Centrifugal Force) ทำให้ชนบทเจริญ แต่ผลกระทบจากแรงดึงดูดแล้วเห็นผลช้ามาก อาจกินเวลากว่าครึ่งศตวรรษ

มีร์คาล (G. Myrdal, 1957) และ เฮิร์ชแมน (A. Hirshman, 1950) ได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจาก Growth Pole ต่อพื้นที่โดยรอบคล้ายๆ กันว่า จะเกิดผลใน 2 ลักษณะ คือ ผลในลักษณะแพร่กระจาย (Spread Effects) อันได้แก่ การที่ Growth Pole ก่อให้เกิดความต้องการแรงงาน และผลผลิตทางเกษตรกรรมสูงขึ้น

เป็นการกระตุ้นให้เกิดความเจริญในพื้นที่โดยรอบ และก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นทั้งภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม อันเนื่องมาจากการเพิ่มของผลผลิตของอุตสาหกรรมหลักใน Growth Pole ส่วนผลอีกลักษณะหนึ่ง คือ ผลในลักษณะคูดกลืน (Backwash Effects) ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นด้วยกัน แต่มีลักษณะตรงข้ามกับผลในลักษณะแพร่กระจาย ผลในลักษณะนี้เกิดขึ้นเพราะอุตสาหกรรมและแรงงานเดิมที่มีอยู่ในบริเวณโดยรอบที่มีขนาดกิจกรรมคือยกว่าต้องล้มละลาย และถูกคูดกลืนให้เข้าไปรวมตัวอยู่ใน Growth Pole หหมด ทำลายโอกาสในการพัฒนาภูมิภาคระยะยาว ก่อให้เกิดความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้นในระดับความเจริญระหว่างภูมิภาคที่มีแนวพัฒนาสูง (G Myrdal, 1957)

ทฤษฎีเมืองหลักนี้ได้เริ่มเสื่อมความนิยมลงในราวกลางทศวรรษที่ 70 แต่ได้รับการศึกษา พัฒนาปรับปรุงโดยนักผังเมืองหลายท่านเป็นแนวความคิดใหม่ๆ เช่น Aqropolitan Approach โดย จอห์น ฟริคแมนน์ (John Friedmann) ซึ่งพยายามแก้ไขข้อบกพร่องให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนเมืองในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และทดลองใช้ในบางประเทศ เช่น อินเดีย และศรีลังกา

ในปี ค.ศ. 1966 ฟริคแมนน์ได้ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคกับวิวัฒนาการของความเจริญของบริเวณโดยรอบในระดับภาค เขาอธิบายว่า เมืองเป็นรูปแบบการพัฒนาทางสังคมและทางเศรษฐกิจขั้นสูงสุด เป็นที่พบปะแลกเปลี่ยนการรับรู้ของความเปลี่ยนแปลงระดับความเจริญและให้กำเนิดนวัตกรรมอันเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองในภูมิภาคจะเจริญขึ้นได้ตามกระบวนการพัฒนาน้อย 4 ขั้นตอน ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งขนาด ความสำคัญ และพื้นที่ ดังต่อไปนี้

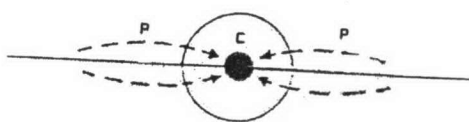
ขั้นที่ 1 เป็นยุคเกษตรกรรม ระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง ตัวเมืองใหญ่น้อยกระจายอยู่ทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและการพึ่งพาอาศัยกันเชิงเศรษฐกิจน้อย



รูปที่ 2.1 : กระบวนการพัฒนาภาคขั้นที่ 1

(ดัดแปลงจาก วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 213)

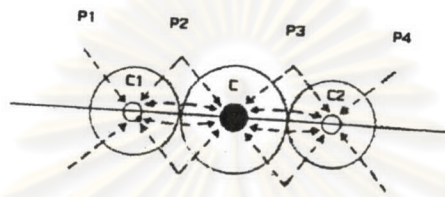
ขั้นที่ 2 เป็นยุคการรวมตัว การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดศูนย์กลางและเขตรอบนอกที่ผูกพันเชื่อมโยงกัน (Center - Periphery Relationship) โดยอุตสาหกรรมเป็นกระจุกเดี่ยว และดึงดูดทรัพยากรจากเขตรอบนอกเข้ามารวมในตัวเอง ก่อให้เกิดลักษณะของเอกนคร (Primate City) ที่เด่นอยู่แห่งเดียวท่ามกลางภูมิภาค โดยรอบที่ล่าหลังทางเศรษฐกิจ ไม่อาจพัฒนาแข่งขันได้ทั้งทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม



รูปที่ 2.2 : กระบวนการพัฒนาภาคขั้นที่ 2

(ดัดแปลงจาก วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 213)

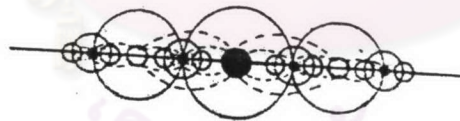
ขั้นที่ 3 เป็นยุคการขยายตัว เขตรอบนอกซึ่งเคยมีชุมชนขนาดเล็กได้เริ่มมีการขยายตัวเป็นศูนย์กลางขนาดย่อมเกิดขึ้นโดยอิทธิพลของทั้งการเพิ่มพูนของการผูกพันเชื่อมโยงและได้รับนวัตกรรมใหม่ๆ จากมหานคร จนสามารถพัฒนาเขตรอบนอกให้ได้รับการขยายตัวที่สืบมาจากมหานคร และการผลิตที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของเขตรอบนอกนี้ได้ ศูนย์กลางขนาดย่อมนี้จะเป็นแหล่งรับผลผลิตจากเขตเกษตรกรรมที่อยู่ในรัศมีอิทธิพลของตนเอง แต่ลักษณะของการพึ่งพาระหว่างศูนย์กลางเดิมกับศูนย์กลางขนาดย่อมที่เกิดขึ้นใหม่ก็ยังขึ้นอยู่กับระดับสูง ทั้งนี้เพราะกิจกรรมที่เกิดขึ้นในศูนย์ใหม่จะเป็นเสมือนสาขาด้านการประกอบการของสำนักงานใหญ่ที่ตั้งอยู่ในมหานครเดิมเป็นส่วนใหญ่



รูปที่ 2.3 : กระบวนการพัฒนาภาคขั้นที่ 3

(คัดแปลงจาก วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 213)

ขั้นที่ 4 เป็นยุคการพัฒนาที่เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งภูมิภาคเศรษฐกิจของทั้งมหานคร และศูนย์กลางทุกระดับจะมีการผูกพันพึ่งพากันอยู่อย่างแยกไม่ออก ประสมประสานกันเป็นเอกภาพเดียวกัน ภายใต้ระบบการบริหารเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม ศูนย์กลางต่างๆ จะมีระบบการสื่อสารที่สมบูรณ์สามารถรับทราบนวัตกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละส่วนของภูมิภาค ไม่ว่าจะผ่านทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือการค้าด้านอื่นๆ ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ความแตกต่างระหว่างพื้นที่และภูมิภาคจะลดลง ทำให้ลำดับความสัมพันธ์ของพื้นที่จะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์แบบ (Friedmann, J. 1966)



รูปที่ 2.4 : กระบวนการพัฒนาภาคขั้นที่ 4

(คัดแปลงจาก วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 214)

ทฤษฎีการพัฒนาเมืองทั้ง 3 กลุ่มข้างต้นนี้สามารถสรุปรวมเป็นฐานกำเนิดของแนวนโยบายการพัฒนาเมืองหลักในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตาม ประเทศที่กำลังพัฒนาที่ได้นำแนวทางการพัฒนาเมืองหลักตามแบบประเทศที่เจริญแล้วมาใช้กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และยังคงก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนาหลายประการดังปรากฏในข้อสรุปของกลุ่มประเทศเอเชียในการสัมมนากลยุทธ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมและเมืองหลักในกรอบของการวางแผนพัฒนาภาค เมื่อปี พ.ศ. 2524 ดังนี้ (UNCTAD, 1976)

- ก) การรวมศูนย์ความเจริญไว้ที่เมืองหลักทำให้เกิดช่องว่างของความแตกต่างและความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาคขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง
- ข) ไม่เกิดผลของการแพร่ขยายด้านความเจริญและนวัตกรรมไปสู่ภูมิภาคอื่น แม้แต่ในบริเวณใกล้เคียงเมืองหลักเอง จึงไม่ช่วยแก้ปัญหาของความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาคแต่อย่างใด

- ค) กลยุทธ์พัฒนาเมืองหลักที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามีข้อจำกัดในขนาดของอุปสงค์ของตลาดที่มีได้ขยายตัวได้ทัน
- ง) ไม่สอดคล้องต่อสภาพเศรษฐกิจที่ยังมีพื้นฐานหลักทางด้านเกษตรกรรม
- จ) เกิดปัญหาต่อเมืองหลักเอง เนื่องจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมและแรงงานในตัวเมือง
- ข) การเติบโตทางเศรษฐกิจของบริเวณชนบทจะชะงักงัน

ในการสัมมนาครั้งเดียวกันนี้ ฟรีดแมนได้เสนอทัศนะต่อที่ประชุมให้หันเหนโยบายเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) เช่น เริ่มด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามาเป็นการเร่งรัดพัฒนาชนบท (Accelerated Rural Development) แทน โดยเน้นการพัฒนาการเกษตรในฐานะหน่วยนำในทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การขนส่ง และการก่อสร้าง เพื่อเป็นพื้นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักต่อไป

ฟรีดแมนยังให้ความเห็นด้วยว่า ประเทศในเอเชียในขณะนั้นคือ พ.ศ. 2524 ยังมีประชากรในเมืองเฉลี่ยเพียงร้อยละ 20 โดยประมาณ ของประชากรทั้งประเทศเท่านั้น และประชากรเหล่านี้ยังรวมตัวกันอยู่ในเมืองเพียงไม่กี่เมืองในลักษณะของเอกนคร ซึ่งเป็นตัวดึงดูดให้เกิดการรวมตัวเข้าสู่ศูนย์กลางมากสมควรที่จะขยายการพัฒนาเมืองให้กระจายไปสู่ชนบท (เปลี่ยนจากขั้นที่ 2 มาเป็นขั้นที่ 3) โดยการพัฒนาเกษตรนคร (Agrimetro) ขึ้น เป็นศูนย์กลางในนวัตกรรมใหม่ๆ ทางด้านการพัฒนาและให้บริการต่อชนบท เกษตรนครนี้มีใช้การสร้างเมืองขึ้นใหม่ แต่หมายถึง การขยายบทบาทของเมืองขนาดกลางที่มีอยู่เดิมให้เป็นชุมชนพื้นฐานของความเจริญในชนบท โดยมีขนาดรัศมีการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ประมาณ 5 - 10 กิโลเมตร ซึ่งประชากรชนบทสามารถเดินทางไปได้โดยรถจักรยานหรือรถประจำทาง การคมนาคมสื่อสารระหว่างชุมชนจะต้องพัฒนาให้เป็นโครงข่ายต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้แพร่ขยายบริการ และรับทราบข่าวสารนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างรวดเร็วทั่วถึง นโยบายเกษตรนครนี้จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายทางด้านอื่น โดยเฉพาะการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างใกล้ชิด (UNCRE, 1976) ข้อเสนอของฟรีดแมนนี้เป็นที่ที่สำคัญของนโยบายการพัฒนาเมืองหลักที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความคิดแบบเมืองหลักมีประโยชน์ที่สามารถตรวจสอบฐานทางเศรษฐกิจของเมืองได้ และมีส่วนช่วยในการวางแผนพัฒนาเมืองด้วย (วันชัย รมิวิทยากร, 2541 : 68 - 69)

หากพิจารณาสาระสำคัญของทฤษฎีเมืองหลักให้ละเอียด สามารถสรุปจุดอ่อนหรือข้อบกพร่อง ได้ดังนี้

ก) ทฤษฎีนี้มีรากฐานทางความคิดจากประเทศที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เน้นหนักไปทางด้านอุตสาหกรรมที่มีพัฒนาการมากกว่าร้อยละ คั้งนั้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ตอบรับกับรูปแบบของการพัฒนาเมืองทำให้แนวทางการพัฒนาเมืองที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม สอดคล้องและเป็นไปได้บนพื้นฐานของการผลิตเชิงอุตสาหกรรม แต่เมื่อรูปแบบของการพัฒนาอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้เมืองเป็นศูนย์กลางความเจริญจะไม่ประสบความสำเร็จ หากภาคอุตสาหกรรมประสบปัญหา เช่น การเลิกกิจการหรือ โยกย้ายฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมออกไปจากเมืองนั้นซึ่งปรากฏตัวอย่างเห็นชัดในทวีปยุโรประหว่างปี ค.ศ. 1965 - 1980

ข) ทฤษฎีนี้ได้กล่าวถึงเกณฑ์ในการเลือกที่ตั้งศูนย์กลางความเจริญ ตลอดจนระยะห่างของศูนย์กลางแต่ละแห่ง คั้งนั้น เมื่อนำไปปฏิบัติทำให้เกิดความสับสนในการเลือกที่ตั้งที่เหมาะสม และเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศ

กำลังพัฒนาที่น่าทึ่งขึ้นๆ ไปประยุกต์ใช้ เพราะขีดจำกัดในการลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เมืองที่มีศักยภาพ และมีความเหมาะสมจริงๆ เท่านั้นที่ถูกพัฒนาเป็นเมืองหลัก บางครั้งเมืองเหล่านี้มีระยะห่างกันมากจนไม่สามารถเชื่อมโยงเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค) ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่า เมืองหลักที่มีบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์กลางการกระจายความเจริญและจะสามารถทำให้พื้นที่ข้างเคียง เติบโตเป็นสัดส่วนตามศูนย์กลางนั้น จากประสบการณ์ในหลายประเทศชุมชนเมืองที่มีขนาดกลางในรัศมี 100 กม. จากเมืองหลักได้รับการกระตุ้นให้เศรษฐกิจท้องถิ่นเติบโตตามแต่อย่างใด ตรงกันข้ามเมืองบริวารเหล่านั้นกลับสูญเสียทรัพยากรให้แก่เมืองหลัก และต้องพึ่งพาเมืองหลักมากขึ้น

ง) การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (Regional Development Decentralization) โดยแนวทางทฤษฎีนี้ ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โครงสร้างทางสังคมที่เหมาะสม เช่น ประชากรที่มีคุณภาพในการผลิตและโครงสร้างทางการเมือง และการบริหารที่อำนวยความสะดวกการพัฒนาเมือง (Stohr & Taylor, 1981) ในทางปฏิบัติจริงมีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่สามารถพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างสอดคล้องกัน สำหรับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญ โดยเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองจะต้องมั่นคงและมีศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ

จ) กลไกและกระบวนการพัฒนาเมืองหลักในภาครัฐบาล ไม่สามารถก้าวตามโครงการพัฒนาโดยภาคเอกชน ซึ่งมียุทธวิธีและแผนปฏิบัติการรวดเร็วคล่องตัวกว่ามาก ตรงข้ามกับการดำเนินงานและระเบียบของทางราชการต่างๆ เช่น ขั้นตอนทางกฎหมายของการวางผังเมือง และการเวนคืนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทำให้การพัฒนาเมืองหลักไม่สามารถรองรับโครงการพัฒนาโดยภาคเอกชนในช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศขยายขีดสุด (ธงชัย โรจนกันนท์, 2533 : 57)

2.1.2 ทฤษฎีแหล่งกลาง (Central Place Theory) หรือทฤษฎีของวอลเตอร์ คริสตอลเลอร์

ถ้าพิจารณาการจัดอันดับขนาดของการตั้งถิ่นฐานตามกฎขนาดอันดับหรือตามกฎเอกนครอย่างละเอียด นั้นเป็นการมองขนาดของการตั้งถิ่นฐานในแนวตั้งฉาก (Vertical Arrangement) และใช้จำนวนประชากรเป็นหลักเกณฑ์เพียงอย่างเดียว ซึ่งตรงกันข้ามกับทฤษฎีแหล่งกลางซึ่งจะมองลักษณะของการตั้งถิ่นฐานในแนวนอน (Horizontal Arrangement) และเพิ่มบทบาทหน้าที่เข้ามาใช้ในการแบ่งประเภทของการตั้งถิ่นฐานในแนวนอน โดยทั่วไปจัดได้เป็น 3 แบบ คือ

ก) ลักษณะยาวรี (Linear Pattern) ลักษณะการตั้งถิ่นฐานดังกล่าวอาจตั้งอยู่ตามเส้นทางคมนาคมต่างๆ เช่น ลำน้ำ ทางเดิน หรือถนน เป็นศูนย์กลางสำหรับประกอบกิจกรรมต่างๆ

ข) ลักษณะรวมกลุ่ม (Cluster Pattern) ส่วนใหญ่ได้แก่ แหล่งที่ประกอบกิจกรรมพิเศษต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การท่องเที่ยว กิจกรรมดังกล่าวเกิดจากความได้เปรียบทางธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ หรือขึ้นอยู่กับแหล่งทรัพยากรเป็นสำคัญ

ค) ลักษณะทั่วไป (Uniform Pattern) ลักษณะการตั้งถิ่นฐานแบบนี้มักเป็นศูนย์กลางการบริการต่างๆ และโดยทั่วไปจะกระจายอยู่ในบริเวณกว้าง เพราะขึ้นอยู่กับบทบาท หน้าที่ของศูนย์กลางเหล่านั้นเอง

นักภูมิศาสตร์ที่สนใจเกี่ยวกับลักษณะการตั้งถิ่นฐานดังกล่าวคือ วอลเตอร์ คริสตอลเลอร์ (Walter Christaller) ผู้ซึ่งได้เสนอวิทยานิพนธ์เพื่อรับปริญญาเอกในหัวข้อที่ชื่อว่า “แหล่งกลางทางตอนใต้ของเยอรมัน” คริสตอลเลอร์เป็นเสมือนผู้นำกลุ่มโดยได้รับแรงกระตุ้นจากผลงานของฟอน ทุแนน (Von Thunen) โดยได้วิเคราะห์ว่า เมืองแต่ละเมืองมีขนาดพื้นที่บริการ (Trade Area) ไม่เท่ากัน มีขนาดใหญ่เล็กไปตามลำดับขั้นระดัของเมืองนั้นๆ (Heirarchical Functions) เมืองที่ใหญ่กว่าจะมีบริการสินค้าที่หายากที่ดึงดูดลูกค้าจากระยะทางไกลๆ มากกว่าเมืองเล็กที่มีสินค้าหาง่ายและมีเขตการขายที่จำกัดกว่า เมื่อนำขนาดพื้นที่บริการของเมืองต่างๆ เหล่านี้มาต่อเรียงกันจะได้พื้นที่บริการเป็นรูปหกเหลี่ยมด้านเท่าเรียงต่อเนื่องกันไป โดยมีพื้นที่บริการของเมืองใหญ่ซ้อนกรอบอยู่บนพื้นที่บริการของเมืองเล็ก (Christaller, W. 1933)

คริสตอลเลอร์ได้ตีพิมพ์ผลงานของเขาเป็นภาษาเยอรมันใน ค.ศ. 1933 เขากล่าวนำการอภิปรายด้วยคำถามว่า มีกฎอะไรหรือไม่ซึ่งกำหนดขนาด จำนวน และการกระจายของย่านกลาง เขาเชื่อว่ากฎเหล่านี้จะค้นพบได้และสามารถใช้ความมีเหตุมีผลรวบรวมกฎเหล่านั้นเข้าด้วยกันเป็นทฤษฎีได้ และทฤษฎีนี้ก็สามารถทดสอบและพิสูจน์ว่าเป็นจริงได้ โดยการสังเกตรูปแบบของการตั้งถิ่นฐานแบบเมืองในเยอรมนีตอนใต้ขณะนั้น ต่อมาผลงานของเขาได้แพร่หลายไปสู่สหรัฐอเมริกาและที่อื่นๆ แนวคิดของเขาถูกนำไปทดสอบและขยายความขึ้นจนกลายเป็นหลักทฤษฎีที่ใช้อธิบายระบบของเมืองและบทบาทหน้าที่ของมันได้ (Christaller, 1966)

คริสตอลเลอร์ได้ให้ความหมายของคำว่าแหล่งกลางว่า หมายถึง เมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในด้านบริการสินค้าต่างๆ ต่อบริเวณรอบนอก ทฤษฎีแหล่งกลางคือหลักเกณฑ์ที่คิดขึ้นเพื่ออธิบายถึงลำดับความสำคัญของการตั้งถิ่นฐานในแง่ของทำเลที่ตั้งเปรียบเทียบกัน โดยยึดเอาจำนวน ขนาด บทบาท หน้าที่ และช่วงระยะห่างของแต่ละแห่งเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะคริสตอลเลอร์ไม่พอใจคำอธิบายเกี่ยวกับเมืองที่มีอยู่ก่อน คือ มักจะอธิบายถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของเมือง และชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลทางด้านกายภาพที่มีต่อทำเลที่ตั้งของเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ คริสตอลเลอร์ได้ตั้งข้อสังเกตว่าคำอธิบายดังกล่าวผิดพลาดต่อเป้าหมายที่สำคัญไป เขาเชื่อมั่นว่าผู้คนรวมกันอยู่ในเมืองเพราะต้องการแลกเปลี่ยนสินค้า บริการ และความคิด เมืองเกิดขึ้นเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ การอำนวยความสะดวกในด้านการค้าและบริการ

จุดสำคัญของทฤษฎีของคริสตอลเลอร์ คือ ความคิดเรื่องการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ด้านบทบาทหน้าที่ระหว่างเมืองหนึ่งกับเขตชนบทที่อยู่รอบๆ ความคิดนี้ไม่ใช่สิ่งใหม่ในการศึกษาเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและสังคมวิทยาชนบท แต่คริสตอลเลอร์ได้กำหนดลักษณะความคิดนั้นในแบบใหม่อย่างแน่นอน จากข้อกำหนดที่ว่า อาชีพหลักหรือลักษณะของเมืองๆ หนึ่ง คือ การเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค (Baskin 1966 : 116) เขาได้สร้างกรอบขึ้นใหม่หมดสำหรับการศึกษานักภูมิศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน คริสตอลเลอร์ไม่ได้ละเลยความจริงที่ว่ามีการตั้งฐานอื่นๆ อีกหลายประเภทที่ผิดแผกตรงข้ามกับย่านกลาง อาทิ แหล่งที่มีขอบเขตเป็นจุด เช่น หมู่บ้านเกษตร หรือแหล่งที่มีขอบเขตเป็นพื้นที่ซึ่งรวมถึงเมืองเหมืองแร่ เมืองสะพานข้ามแม่น้ำ และเมืองป้อมปราการ ท่าเรือและเมืองท่า เมืองชายแดน และเมืองด่านศุลกากร แต่เมืองต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้นำมากล่าวไว้ในการอภิปรายของเขา จุดเน้นของความสนใจของคริสตอลเลอร์ คือ ย่านกลางที่ทำหน้าที่ให้สินค้าและบริการ

ในการสร้างทฤษฎีใดๆ ของโลกแห่งความเป็นจริง จำเป็นเสมอที่ต้องตั้งข้อสมมติที่จำกัดบางอย่างเพื่อสามารถเน้นลักษณะที่สนใจได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อพยายามที่จะสร้างทฤษฎีของย่านกลางซึ่งเน้นความสัมพันธ์ที่มีต่อกันทางเศรษฐกิจระหว่างย่านกลางกับเขตชนบท จึงไม่สมควรที่จะรวมเอาลักษณะบางอย่าง เช่น ความสำคัญของ

ที่ตั้งซึ่งป้องกันข้าศึกศัตรูได้ หรือการมีน้ำพุแร่ ซึ่งคิดว่ามีอำนาจรักษาโรคได้มาเป็นเหตุผลสำหรับทำเลที่ตั้งของเมืองใด โดยเฉพาะ ปัจจัยเหล่านี้อาจมีความสำคัญในการอภิปรายอื่นๆ แต่ไม่เกี่ยวข้องกับการสร้างทฤษฎีของคริสตอลเลอร์และถูกตัดออกไปโดยข้อสมมติของเขา

คริสตอลเลอร์ได้อธิบายทฤษฎีแหล่งกลางโดยการเริ่มต้นด้วยสมมติฐานเหมือนกับนักทฤษฎีอื่นๆ โดยกำหนดให้บริเวณแหล่งกลางนั้น ไร่ชอบเขตมีลักษณะภูมิประเทศที่คล้ายกันหรือเหมือนกัน คือ ไม่มีที่ใดได้เปรียบเสียเปรียบไปกว่ากัน ความอุดมสมบูรณ์ของดินและของทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ก็เหมือนกันในทุกส่วนของที่ราบ พื้นที่ราบแห่งนี้มีการตั้งถิ่นฐานอย่างสม่ำเสมอ และเกษตรกรทุกแห่งมีระดับรายได้เท่ากันและมีอุปสงค์สำหรับสินค้าและบริการเหมือนกัน การกระจายของประชากรมีเท่ากันในพื้นที่ และประชากรเหล่านั้นมีกำลังซื้อเท่ากัน ตลอดจนความสะดวกในเรื่องการคมนาคมที่มีเท่ากันทุกแห่ง การเดินทางผ่านพื้นที่ราบนี้เป็นไปได้เท่ากันหมดในทุกทิศทาง และค่าเดินทาง ตลอดจนค่าขนส่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระยะทางเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แหล่งกลางแต่ละแห่งจะบริการทั้งสินค้าและบริการให้กับผู้ที่อยู่รอบนอกด้วย สินค้าต่างๆ จากแหล่งกลาง เช่น เสื้อผ้า อาหาร ยาโรค หรือบริการต่างๆ เช่น โรงพยาบาล โรงภาพยนตร์ เป็นต้น แหล่งกลางแต่ละแห่งจะผิกันไปตามคุณลักษณะหน้าที่ คือ แหล่งกลางขนาดใหญ่จะมีสินค้ามากและบริการมากกว่าแหล่งกลางรองๆ ลงมา ดังนั้น บริเวณเขตการค้าของแหล่งกลางแต่ละอันดับก็จะผิกันไปด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะดูเหมือนว่าคนเราจะใช้เวลาและเรี่ยวแรงประหยัดที่สุดเท่าที่จะทำได้ในการไปรับบริการจากศูนย์กลางหนึ่งๆ ดังนั้น จึงเลือกที่ไปรับบริการจากแหล่งที่ใกล้ที่สุด ความต้องการและระยะทางที่จะเดินทางไปรับบริการจึงผิกันแตกต่างกันออกไป และเป็นที่น่าอนว่าของปลีกย่อยจะมีขายทั่วไปหรือมีบริการในทุกแห่ง แต่บริการบางอย่างที่อาศัยความชำนาญพิเศษจะมีอยู่เฉพาะแห่งเท่านั้น เช่น ด้านการแพทย์และการศึกษาขั้นสูง หรือการดับเพลิงเท่านั้น

คริสตอลเลอร์สมมติต่อไปอีกว่าทั้งเกษตรกรในฐานะผู้บริโภค และนักธุรกิจแหล่งชุมชนเมืองในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการรู้จักใช้เหตุผลในการลดค่าใช้จ่ายให้ต่ำที่สุด ไม่ว่าจะเป็ค่าขนส่งหรือค่าการผลิต และให้ได้ผลกำไรมากที่สุด มองจากด้านผู้บริโภค ย่อมหมายถึงการที่จะเดินทางไปยังย่านกลางที่ใกล้ที่สุด ซึ่งให้สินค้าและบริการที่พวกเขาต้องการ ได้เท่านั้น

ในด้านของนักธุรกิจย่อมหมายถึงว่าจะไม่มีการผลิตและขายสินค้าหรือบริการใดๆ ถ้าหากไม่มีกำไร เช่น ถ้ามีอุปสงค์ไม่เพียงพออย่างน้อยเท่าทุนก็คงจะไม่ให้บริการหรือผลิตสินค้านั้นๆ ข้อสมมติอีกข้อหนึ่งที่คริสตอลเลอร์กำหนดขึ้น คือ พื้นที่ราบซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานนั้นจะได้รับบริการที่เท่ากันทั้งหมดจากย่านกลาง ข้อสมมตินี้เกี่ยวข้องกับบางส่วนของข้อสมมติเรื่องความมีเหตุมีผลทางพฤติกรรมกับข้อสมมติที่ว่าธุรกิจใหม่สามารถเริ่มขึ้นที่ไหนและเมื่อไหร่ก็ได้ตามความพอใจ

เมื่อทำให้เรื่องง่ายต่อการพิจารณาแล้ว คริสตอลเลอร์ได้อธิบายถึงรูปแบบย่านกลางซึ่งมีแหล่งชุมชนเมืองจำนวนต่ำที่สุด และตอบสนองสภาพทางเศรษฐกิจและพฤติกรรมต่างๆ กัน

คริสตอลเลอร์ได้ให้แนวความคิดที่สำคัญอีกแนวความคิดหนึ่ง คือ พิสัย (range) ของบทบาทหน้าที่ย่านกลาง พิสัยนี้มีทั้งขีดจำกัดบนและล่าง ขีดจำกัดตามที่เซย์ (Sacy, 1973) ได้กล่าวข้ว่าเป็นแนวความคิดหลักในการสร้างรูปแบบหกเหลี่ยมของเขตตลาดและลำดับศักดิ์ของย่านกลางของคริสตอลเลอร์ ซึ่งขีดจำกัดบนนี้มีนิยามอย่างง่าย ๆ ว่า “ระยะทางไกลที่สุดที่ประชากรซึ่งอยู่กระจัดกระจายกันเต็มใจเดินทางไปเพื่อซื้อสินค้าที่ขาย ณ ที่นั้น คือ ที่ย่านกลาง” (Baskin, 1966 : 22) ยิ่งสินค้ามีราคาแพงมากขึ้นเท่าใด ความเต็มใจที่จะเดินทางเป็นระยะ

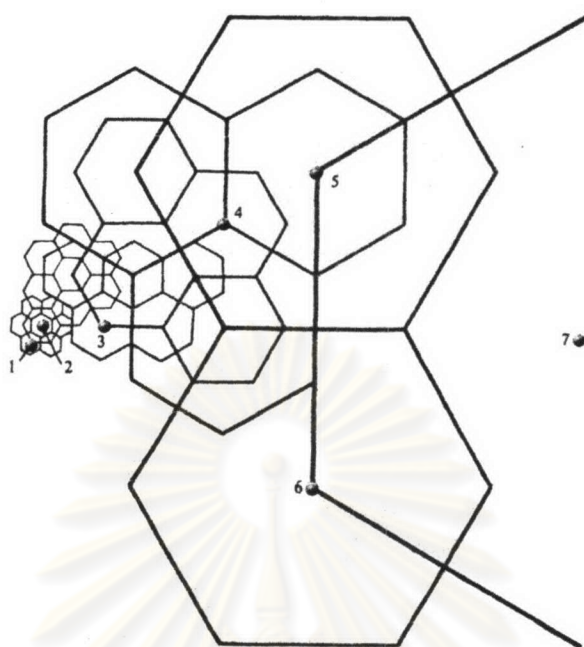
ไกลก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น พิสัยชืดจำกัดบนจึงมีมากขึ้น สำหรับสินค้าที่มีความต้องการน้อยกว่าซึ่งเป็นสินค้าราคาถูก พิสัยชืดจำกัดบนจะน้อยกว่า (เลสลีย์ เจ คิง แพลด โดย บงกชรัตน์ เศษะไตรศักดิ์, 2532 : 25 - 27)

คริสตอลเลอร์อธิบายความเป็นแหล่งกลาง (Centrality) ของแหล่งหนึ่งๆ ว่า คือ อัตราส่วนระหว่างบริการที่เสนอต่อความต้องการของคนในเขตนั้น เมืองที่เป็นแหล่งกลางสูงจะมีบริการต่อคนสูงด้วย เมืองที่มีลักษณะเป็นแหล่งกลางต่ำก็จะมีบริการน้อยลงเช่นกัน ดัชนีที่คริสตอลเลอร์ใช้ก็คือโทรศัพท์ ซึ่งเป็นของที่จำเป็นมากในเยอรมันในขณะนั้น แหล่งที่มีโทรศัพท์ต่อคนสูงจะเป็นแหล่งกลางชั้นสูง ถ้าโทรศัพท์ต่อคนต่ำก็จะเป็นแหล่งกลางชั้นต่ำ (Christaller, 1966)

เมื่อทฤษฎีแพร่หลายขึ้นจึงได้มีผู้คิดค้นใหม่ๆ มาใช้ และอธิบายความเป็นแหล่งกลางในแนวใหม่ เช่น ใช้ปริมาณสินค้าและบริการต่างๆ ที่มีอยู่ในที่หนึ่งๆ เป็นเครื่องวัดระดับสินค้า ซึ่งมีตั้งแต่ระดับต่ำสุดเรียกว่า ระดับทรงตัว (Threshold) คือ ขนาดตลาดที่เล็กที่สุดจะมีสินค้าบริการที่จำเป็นที่สุดสำหรับผู้นั้นในบริเวณรอบนอก ถ้าสินค้าน้อยกว่านั้นหรือลูกค้าน้อยกว่านั้นจะคงความเป็นแหล่งกลางอยู่ไม่ได้ คือ ขายได้น้อยจะขาดทุน จะต้องเลิกกิจการไป แหล่งกลางนั้นจะค่อยๆ เสื่อมลงเพราะการขายมีปริมาณน้อยจะไม่มีกำไร แหล่งกลางจึงเกิดขึ้นไม่ได้ ระดับทรงตัวจึงกำหนดขอบเขตต่ำสุดของตลาด

แต่ถ้าอาศัยเพียงระดับทรงตัวอย่างเดียว บริการอาจจะกระจายอยู่ทั่วไป คือ แต่ละแหล่งจะล้อมรอบไปด้วยลูกค้า แต่จริงๆ แล้วมิได้เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ ศูนย์กลางนั้นต้องเข้าถึงได้เต็มที่โดยการคมนาคมอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น รัศมีไกลสุดของแหล่งกลางที่สินค้าจะไปถึง คือ พิสัยสินค้า (Range of Central Goods) ก็วัดจากการเข้าถึงการคมนาคมไกลสุดที่ลูกค้ามารับบริการจากแหล่งกลาง ถ้าเลยระยะแหล่งกลางนั้นไป แหล่งกลางนั้นจะไม่สามารถบริการได้ ผู้คนอาจไปรับบริการจากแหล่งอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะระยะทางไกลขึ้นสินค้าอาจแพงขึ้น (Berry and Horton, 1970)

เนื่องจากการเข้าถึงการกระจายของลูกค้าและบริการเองทำให้ศูนย์บริการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะอยู่ร่วมกันเพื่อรับผลประโยชน์ร่วมกัน บริการต่างๆ จึงเกิดอยู่ร่วมกันเป็นขนาดต่างๆ ขึ้นมา แหล่งบริการขนาดเล็กจะมีจำนวนมากและช่วงระยะห่างก็อยู่ใกล้ชิดกันมาก (Hamlet) ในเยอรมันซึ่งคริสตอลเลอร์อธิบายว่าใช้เวลาเดินทางกันภายใน 2 ชั่วโมง เพราะชั่วโมงหนึ่งคนเราเดินปกติได้ราว 3.5 ไมล์ 2 ชั่วโมงก็ได้ 7 ไมล์ นั่นคือ ทุกๆ รัศมี 3.5 ไมล์ จะมีหมู่บ้านอยู่ห่างกันเป็นช่วงๆ แหล่งบริการที่ใหญ่ขึ้นก็จะอยู่ห่างกันมากขึ้น และบริการสินค้าจะมีระดับทรงตัวกว้างกว่า แต่จะมีจำนวนสถานบริการน้อยแห่ง ถัดจากหมู่บ้านก็เป็นหมู่บ้านใหญ่ (Village) เมือง (Town) นคร (City) และมหานคร (Metropolis) ตามลำดับ



รูปที่ 2.5 : ระบบแหล่งกลางของคริสตอลเลอร์จากอันดับเล็กไปหาใหญ่

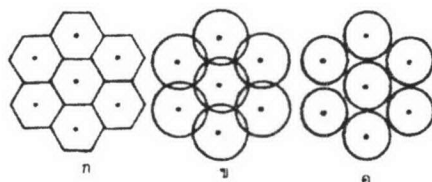
คำอธิบาย :

- | | | | |
|----------------------|-----------------|------------------|--------------------|
| 1 ตลาดในหมู่บ้าน | 2 ศูนย์กลางตำบล | 3 ศูนย์กลางอำเภอ | 4 ศูนย์กลางจังหวัด |
| 5 ศูนย์กลางแคว้นเล็ก | 6 ศูนย์กลางภาค | 7 ภูมิภาคมหานคร | |

(ดัดแปลงจาก วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 75)

คริสตอลเลอร์ระบุว่า จะจัดขนาดความสำคัญของแหล่งกลางเป็นไปตามหลักการตลาด (Marketing Principle) คือ ระยะทางที่ลูกค้าจะไปรับบริการจากแหล่งกลางจะสั้นที่สุด เพราะเหตุว่าจำนวนแหล่งกลางในระดับหนึ่งมีมากด้วยกัน คริสตอลเลอร์เรียกกระบวนการตลาดว่า $R = 3$ คือตัวแปรคงที่ ซึ่งหมายถึงเขตตลาดในอันดับแหล่งกลางหนึ่งจะมีขนาดเป็น 3 เท่าของเขตตลาดในอันดับแหล่งกลางที่ต่ำกว่า ส่วนระยะห่างระหว่างตลาดในอันดับนั้นจะเท่ากับ 3 คูณด้วยระยะห่างระหว่างแหล่งกลางของอันดับที่ต่ำกว่า ดังนั้น จำนวนแหล่งกลางในแต่ละอันดับที่สูงขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่าเรื่อยๆ สมมติว่า ในบริเวณหนึ่งมีเมืองใหญ่ 2 เมือง บริเวณนั้นจะมีเมืองเล็ก 6 เมือง หมู่บ้าน 18 แห่ง และตำบล 54 แห่ง เป็นต้น

ในกรณีนี้ลำดับชั้นของแหล่งบริการก็เกิดขึ้น แหล่งบริการของกลุ่มที่มีขนาดใหญ่จะทำหน้าที่บริการต่อแหล่งที่เล็กลงไปด้วย ประกอบกับบริการที่มีพิเศษสำหรับลำดับชั้นของคน โดยเฉพาะด้วย ซึ่งแหล่งกลางขนาดต่ำกว่าคนไม่มี ผลก็คือเขตการค้าของแหล่งกลางลดหลั่นกันตามขนาดลงมาตั้งแต่ใหญ่ที่สุดซึ่งมีจำนวนน้อยที่สุดและอยู่ห่างกันมากที่สุด ลงมาจนถึงเล็กที่สุดซึ่งมีจำนวนมากที่สุดและอยู่ใกล้กันที่สุด เพื่อที่จะไม่ให้ขอบเขตของแหล่งกลางซ้อนกันหรือปล่อยที่ว่างไว้ในกรณีที่รัฐปกครอง คริสตอลเลอร์จึงคิดแปลงรัฐปกครองให้สมแทน ผลก็คือกำหนดเขตตลาดได้พอดี ถ้ามองในแนวราบจะเห็นว่าซ้อนกัน คือ ศูนย์กลางขนาดเล็กรวมอยู่ภายในศูนย์กลางตลาดขนาดใหญ่ตามลำดับ



รูปที่ 2.6 : การใช้รูปหกเหลี่ยมและรูปวงกลมเพื่อแสดงขนาดของแหล่งกลาง

คำอธิบาย : รูป ก เป็นการใช้อุปกรณ์หกเหลี่ยมแสดงขนาดของแหล่งกลางซึ่งจะคลุมพื้นที่ได้ดี
รูป ข เป็นการใช้อุปกรณ์วงกลมแสดงขนาดของแหล่งกลางซึ่งจะมีพื้นที่ซ้อนกัน
รูป ค เป็นการใช้อุปกรณ์วงกลมแสดงขนาดของแหล่งกลางซึ่งจะมีพื้นที่ว่างเกิดขึ้น

(ดัดแปลงจาก วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 77)

จะเห็นได้ว่า คริสตอลเลอร์ชี้ให้เห็นถึงระบบความสัมพันธ์ (Spatial Relationship) ของการตั้งถิ่นฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะเศรษฐกิจหรือบทบาทหน้าที่ของแหล่งกลางแต่ละแห่ง ซึ่งมีกฎเกณฑ์ ระเบียบ และสามารถอธิบายได้ ตัวอย่างเช่น ระบบแหล่งกลางสะท้อนให้เห็นบทบาทและโครงสร้างตลอดจนการติดต่อเคลื่อนไหวของลูกค้าสู่แหล่งกลางในอันดับต่างๆ กัน การเข้าถึงระบบแหล่งกลางจึงจะช่วยให้สามารถประมาณลักษณะของการตั้งถิ่นฐานโดยส่วนรวมทั้งหมด และสามารถทำลายถึงการขยายตัวของเขตการตั้งถิ่นฐานแต่ละแห่งของแหล่งกลางที่ลดหลั่นกันไปได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังทำให้เห็นบทบาทหน้าที่ทางด้านการค้าและบริการแต่ละแห่งของแหล่งกลางได้ชัดเจนขึ้น ความคิดเกี่ยวกับแหล่งกลางจึงสามารถนำมาคิดแปลงใช้ได้ในโลกของความเป็นจริง กล่าวคือ เข้าใจในเรื่องอันดับความสำคัญของแหล่งตั้งถิ่นฐาน และยังสามารถเปรียบเทียบกิจกรรมของแต่ละขนาดได้อีกด้วย ทั้งนี้ต้องพิจารณาในภาพรวมไม่ใช่ที่ใดที่หนึ่งโดยเฉพาะ (Berry, 1976)

ออกัสต์ ลอช (August Losh) ได้วิเคราะห์พื้นที่บริการของเมืองในแนวคิดของผู้ผลิตที่นำสินค้าออกไปขายโดยรอบแหล่งผลิต เมื่อมีผู้ผลิตมากมาย พื้นที่ตลาดก็จะเบียดกันและแปลงเป็นรูปหกเหลี่ยมด้านเท่าต่อเนื่องกัน แต่เมื่อขยับพื้นที่หกเหลี่ยมเหล่านี้ โดยให้มีเมืองใดเมืองหนึ่งเป็นจุดศูนย์กลาง พื้นที่บริการหกเหลี่ยมจะประกอบขึ้นจากเสี้ยวของรูปสามเหลี่ยม 12 รูปด้วยกัน ซึ่งในแต่ละเสี้ยวจะมีทั้งเมืองสำคัญที่มีกิจกรรมมากประเภทปะปนอยู่กับเมืองเล็กที่มีกิจกรรมน้อยประเภทกว่า ลอชได้สรุปว่า ในแต่ละภูมิภาคจะมีเมืองใหญ่เป็นศูนย์กลางแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนั้น โครงสร้างของพื้นที่บริการจะเริ่มจากจุดเล็กๆ มีขอบเขตบริการง่ายๆ แล้วจะยิ่งขยายใหญ่ขึ้น และมีลักษณะพื้นที่บริการซับซ้อนมากขึ้นทุกที

ข้อเสียของทฤษฎีแหล่งกลาง คือ มักจะแปรเปลี่ยนไปตามลักษณะขนาดและการกระจายของประชากรในเขตหนึ่งๆ ตลอดจนระดับความก้าวหน้าทางสังคมและวิชาการของพื้นที่นั้น เส้นทางการคมนาคมมีบทบาทสำคัญต่อระบบแหล่งกลางเป็นที่สุด ปัจจุบันระบบการคมนาคมขนส่งมีความสะดวก รวดเร็ว และหลากหลาย ในขณะที่เทคโนโลยีด้านการสื่อสารก็รุดหน้าและทันสมัย ทำให้ช่วยขยายขอบเขตการติดต่อออกไปกว้างกว่าในอดีตมาก แหล่งบริการเล็กๆ ไม่สามารถแข่งขันกับแหล่งบริการใหญ่ๆ ได้ เพราะบริการมีน้อยกว่า ประกอบกับประชากรสามารถเดินทางและติดต่อสื่อสารกันอย่างสะดวกขึ้นทำให้ความสัมพันธ์ของการตั้งถิ่นฐานเดิมเปลี่ยนไป

นอกจากนี้ ปัจจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นแหล่งพลังงาน แหล่งวัตถุดิบ และการบริการสินค้าที่มีความพิเศษไม่สามารถเข้าหลักการของทฤษฎีแหล่งกลางได้ เช่น เมืองที่เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ

เมืองตากอากาศ เมืองฐานทัพ เพราะสถานที่เหล่านี้ขึ้นอยู่กับที่ตั้งและสภาพทางภูมิศาสตร์บางอย่างโดยเฉพาะ ถึงแม้จะมีการบริการเช่นเดียวกับแหล่งกลาง แต่การบริการเหล่านั้นมีไว้เพื่อรองรับประชากรของเมืองนั้นมากกว่าที่จะบริการให้กับประชากรรอบนอก

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีแหล่งกลางไม่ได้คำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะภูมิอากาศ การกระจายตัวของประชากร ท่าเลที่ตั้งของเมืองเก่า และเส้นทางคมนาคม การที่คริสตอลเลอร์ใช้รูปหกเหลี่ยมเป็นเขตตลาดโดยสมมติขึ้น โดยมีลักษณะภูมิประเทศ การกระจายตัวของประชากร กำลังซื้อ และความสะดวกในการคมนาคมขนส่งที่เท่ากัน ทำให้ทฤษฎีขาดความยืดหยุ่นและผิดเพี้ยนไปจากสภาพความเป็นจริง

นอกจากนี้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยเรานั้นมีการค้าขายในลักษณะของตลาดนัดชั่วคราว ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นแหล่งกลางชั่วคราว ซึ่งเกิดจากการที่กลุ่มผู้ค้าได้ทำการกำหนดวันทำการขาย ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อบริการให้กับลูกค้าในวันดังกล่าว ซึ่งผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องซื้อจากแหล่งกลางถาวรเพียงอย่างเดียว แต่สามารถซื้อจากแหล่งกลางชั่วคราวทำให้ไม่เสียเวลาในการเดินทาง (วันชัย ริมวิทยากร, 2541: 71 – 78)

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเมืองและการพัฒนาเมือง

ผู้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับเมืองและการพัฒนาเมืองนั้นมีมาตั้งแต่อดีตและมีหลากหลายแนวความคิดดังนี้

2.2.1 คำจำกัดความของคำว่าเมือง

เมือง คือ พื้นที่ที่คลุมด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมือง เป็นศูนย์กลางของการบริหารและการบริการ และเป็นพื้นที่ที่ควบคุม โดยองค์กรท้องถิ่นองค์กรหนึ่ง (Gordon E. Cherry)

เมือง คือ การรวมตัวกันอย่างถาวรของประชาชนในพื้นที่หนึ่ง เพื่อการสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยการรวมตัวกันเพื่อเพิ่มผลผลิตของคน และเพื่อให้เกิดสินค้าและบริการที่มากขึ้น รวมทั้งบุคลากรด้วย (Brown, 1974)

เมือง คือ ศูนย์รวมกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งมีความหลากหลายเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กัน สลับซับซ้อนมากขึ้นตามบทบาทและหน้าที่ของเมือง กิจกรรมของมนุษย์เหล่านั้นถูกถ่ายทอดในรูปแบบต่างๆ เช่น สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม และวัฒนธรรม (Albrechts, 1989)

เมือง หมายถึง เขตชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น มีอาณาเขตแน่นอน มีความเจริญมากกว่ารอบนอกที่เป็นชนบท ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองประกอบอาชีพที่ไม่ใช่เกษตรกรรม เมืองเป็นศูนย์กลางการผลิต การจำหน่ายสินค้าและบริการ ตลาดปัจจัยการผลิต การคมนาคมขนส่ง และการติดต่อสื่อสาร การบริหารการปกครอง ศิลปวัฒนธรรม และการบริการสาธารณสุขต่างๆ (ประจักษ์ สกุนตะลักษณ์, 2537 : 403)

เมือง คือ บริเวณที่มีประชากรตั้งถิ่นฐานรวมกันอยู่หนาแน่นเป็นชุมชน และประชากรส่วนใหญ่มิได้มีอาชีพเกษตรกร หากแต่ประกอบอาชีพในการทำอุตสาหกรรมหรือให้บริการ เช่น ทำโรงงาน เป็นพ่อค้า ข้าราชการ ครู แพทย์ ทนายความ เป็นต้น อาชีพดังกล่าวนี้ทำให้คนต้องมารวมกันอยู่ในบริเวณศูนย์กลางหนึ่งเพื่อสะดวกแก่การติดต่อกับลูกค้าหรือผู้ให้บริการ จึงทำให้มีสิ่งก่อสร้าง เช่น โรงงานอุตสาหกรรม อาคารบ้านเรือน สถานที่ทำงาน โรงเรียน ร้านค้า ตั้งอยู่ใกล้ชิดและแออัด มีถนนหนทางติดต่อกันทั้งภายในเมืองและระหว่างเมืองอื่น จึงเกิดลักษณะสภาพที่แตกต่างไปจากชนบท (สุวรรณ รัตนานิติ, 2527 : 1)

เมือง หมายถึง การตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้างถาวร มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการสาธารณูปโภค เมืองจะเป็นที่อยู่อาศัยของพลเมืองจำนวนมาก มีความหนาแน่นของประชากรในระดับสูง ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม เมืองจะมีระบบการบริหารและการปกครองเป็นของตนเอง และลักษณะเด่นที่เห็นชัดอีกประการหนึ่ง คือ เมืองจะประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่างๆ มากมาย นอกจากนี้เมืองยังเป็นศูนย์รวมของขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ อีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าเมืองในอดีตนั้นเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้และการศึกษา เป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นศูนย์กลางการบริหารองค์กรเอกชนต่างๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของศาสนาและประเพณี (สมชัย ศรีวิบูลย์, 2541 : 13)

Urban (แบบเมือง) หมายถึง วิถีชีวิตในเมืองซึ่งเป็นบริเวณที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น มีความแตกต่างกัน มีการเลื่อนชั้นทางสังคม มีความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะเป็นส่วนๆ มีการแบ่งแรงงาน การควบคุมสังคมอย่างเป็นทางการ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่บ่อยและเร็ว และมีค่านิยมทางฆราวาสที่เด่นตามสำนักงานสำมะโนของสหรัฐอเมริกา หมายถึง บริเวณซึ่งรวมกันและมีประชากรมากกว่า 2,500 คน หรือมากกว่า (แต่ประชากรต่ำสุดและขนาดพื้นที่นี้จะแตกต่างกันออกไปจากสำมะโนหนึ่งและจากประเทศหนึ่ง) ตรงกันข้ามกับชนบท บางครั้งพิจารณาในลักษณะเป็นแนวชนบทเมือง ซึ่งชุมชนอาจจะถูกจัดไว้ตามระดับว่า ชุมชนนั้นควรเป็นชุมชนเมืองมากกว่าหรือชนบทมากกว่า (สุนทรีย และ ผจงจิตต์, 2541 : 284)

เมือง หมายถึง พื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ลักษณะการตั้งถิ่นฐานดังกล่าวทำให้การลงทุนเพื่อสร้างโครงข่ายการให้บริการสาธารณูปโภคทำได้ง่าย มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ประชากรส่วนใหญ่บริเวณนั้นประกอบอาชีพอุตสาหกรรม การค้าขาย การบริการ ซึ่งต่างจากชนบทที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรเป็นหลัก และเมืองมีกิจกรรมที่จะบริการประชากรเมือง เช่น มีตลาด ศูนย์การค้า โรงเรียน สถานบริการของรัฐระดับต่างๆ โรงพยาบาล และศูนย์วัฒนธรรม ซึ่งกิจกรรมต่างๆ มีการกระจุกตัวในลักษณะศูนย์กลางอย่างเด่นชัด (ควงจันทร์ อาภาวัชรุณ, 2537)

จากความหมายทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า เมือง หมายถึง เขตชุมชนที่มีประชากรตั้งถิ่นฐานรวมกันอยู่หนาแน่นและเป็นจำนวนมาก มีความเจริญมากกว่าพื้นที่รอบนอกที่เป็นชนบท ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอาชีพที่ทำให้คนต้องมารวมกันอยู่ในบริเวณศูนย์กลางหนึ่งเพื่อความสะดวกแก่การติดต่อกับลูกค้าหรือผู้ใช้บริการและด้านต่างๆ จึงทำให้มีสิ่งก่อสร้างหลายประเภทตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงมีความหลากหลาย มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ครบถ้วน มีระบบการคมนาคมขนส่งที่ซับซ้อนสามารถเชื่อมโยงได้ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ทั้งระยะใกล้และไกลออกไป เป็นแหล่งที่ประกอบด้วยองค์กรทางสังคมต่างๆ มากมาย มีความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะซับซ้อน การควบคุมสังคมอย่างเป็นทางการ มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่บ่อยและเร็ว และมีค่านิยมที่เด่น นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางทางด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานจากพื้นที่รอบนอกให้เข้ามาแหล่งงานขนาดใหญ่ในเมือง ซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากร

2.2.2 คำจำกัดความของคำว่าชุมชนเมือง

ชุมชนเมือง หมายถึง ชุมชนที่อยู่ในเขตเทศบาลเท่านั้น ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลโดยกำหนดพื้นที่ของเทศบาลนั้นๆ ออกเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยมีการระบุชื่อ

และเขตเทศบาลไว้ เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 15,000 คน ขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร อีกทั้งมีรายได้พอควรต่อการหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ระบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลไว้ด้วย และเทศบาลนคร คือ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร อีกทั้งมีรายได้พอควรต่อการหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ระบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลไว้ด้วย (พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496)

ชุมชนเมืองเป็นบริเวณหรือพื้นที่ที่มีประชากรมาตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับการค้าขาย การให้บริการในรูปแบบต่างๆ การอุตสาหกรรม มีความเจริญทางกายภาพ และประชากรมีวิถีการดำเนินชีวิตประจำวัน ทัศนคติ ค่านิยม ที่แตกต่างจากชาวชนบท (สุรศักดิ์ ศรีไพบลย์สินธ์, 2528 : 14)

ชุมชนเมือง หมายถึง อาณาบริเวณที่มีประชากรอยู่รวมกันจำนวนหนึ่ง และจะต้องมีความหนาแน่นมากพอสมควร เป็นบริเวณที่มีอาคารบ้านเรือนหนาแน่นอยู่ในเขตการปกครองแบบใดแบบหนึ่ง ประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนมีการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันออกไป มีความเจริญเป็นศูนย์กลางต่างๆ และรวมทั้งมีความเสื่อมโทรมอยู่ด้วยเช่น สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นต้น (สนธยา พลศรี, 2523 : 26)

บริซ (Breese) และคาร์เตอร์ (Carter) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับเขตชุมชนเมืองโดยทั่วไปว่า บริเวณที่ตั้งถิ่นฐานซึ่งมีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน ควรจัดเป็นชนบท (Rural) และเมืองเล็กๆ (Small Town) ส่วนเขตที่มีประชากรเกิน 20,000 คนขึ้นไปแต่ไม่เกิน 100,000 คนจัดเป็นเขตชุมชนเมือง (Urban) ถ้าจำนวนประชากรเกิน 100,000 คนขึ้นไปแต่ไม่เกิน 500,000 คน จัดเป็นนคร (City) ถ้าประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไปแต่ไม่เกิน 2,500,000 คน จัดเป็นนครหลวง (Big City) ส่วนเมืองที่มีประชากรมากกว่า 2,500,000 คน จัดเป็นมหานคร (Metropolitan) ถ้าเขตมหานครเจริญติดต่อกันหมดโดยไม่มีชนบทคั่น ให้เรียกว่า เขตภูมิภาคมหานคร (Metropolitan Regions) (Breese, 1969 : Carter, 1972)

นอกจากนี้สำนักงานสำมะโนประชากรสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติคำว่า Standard Metropolitan Statistical Area : SMSA แทนคำว่าชุมชนเมือง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 และในปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมาได้เรียกให้ง่ายขึ้นว่า Metropolitan Statistical Area : MSA หมายถึง เมืองหลักที่เป็นศูนย์กลางหนึ่งหรือมากกว่า ที่มีประชากรอย่างน้อย 50,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีเมืองรอบนอก (Countries) ที่มีพื้นที่ติดต่อกันตลอด โดยที่ประชากรมากกว่าร้อยละ 75 ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร และใช้แนวเขตแดนของเมืองรอบนอกในการกำหนดอาณาเขตของ MSA ส่วนเมืองที่มีขนาดใหญ่หลายๆ ซึ่งเกิดจาก SMSA หลายๆ เมืองมารวมกันเรียกว่า Standard Consolidated Statistical area (SCSA) เช่น การรวมตัวกันระหว่างเมือง New York, Newark และ Jersey City เป็นต้น (Brunn and Williams, 1983)

2.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะของเมือง

เมืองเป็นแหล่งรวมแห่งความเจริญก้าวหน้าขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นแหล่งรวม เป็นศูนย์กลางของความเจริญ มีชุมชนใหญ่ๆ มีมหาวิทยาลัย มีสถาบันต่างๆ เป็นชุมชนที่มีเส้นทางการคมนาคมผ่าน มีศูนย์โทรคมนาคม มีรูปแบบการบริหารการปกครองของเมืองนั้นๆ ไม่ใช่บริเวณที่มีเกษตรกรรม มีความหนาแน่นมากพอ

สมควร เป็นที่มองเห็นได้ชัดว่าแหล่งนี้เป็นนคร เป็นเมือง เป็นย่านชุมชนหนาแน่น ต้องมีระบบการรักษาพยาบาลอย่างทันสมัย และมีสถาบันที่สำคัญทางศาสนา บางครั้งมีความสำคัญทางการเมืองระหว่างประเทศ เช่น เป็นที่จัดให้มีการประชุมระหว่างชาติ (ชาติชาย เหล่าหล้า, 2520 : 21 – 22)

เมืองจะต้องเป็นศูนย์กลางรวมทุกสิ่งทุกอย่างที่จะให้บริการประชาชนและชุมชนอื่นๆ ที่อยู่โดยรอบ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นแหล่งดึงดูดการอพยพของประชากรที่จะเข้ามาใช้บริการด้านต่างๆ ในเมือง ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ของสังคมเมือง (Lewis, 1968 : 82-83, 85-89)

เมืองสามารถก่อตัวขึ้นในตำแหน่งที่มีความสะดวกในการคมนาคมคิดต่อ โดยเฉพาะบริเวณชุมชนที่มีการคมนาคมขนส่งต่างชนิดมารวมกัน ก่อให้เกิดแรงดึงดูดให้ประชากรอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ขยายจนเป็นชุมชนขนาดใหญ่โดยมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การค้าและบริการ นอกจากนี้ยังก่อตัวขึ้นในตำแหน่งหรือทำเลที่มีสภาวะแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสม และเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชากรในชุมชน (ประจักษ์ สกุนตะลักษณ์, 2537 : 403)

ในแง่ของการผลิต การรวมตัวของบุคคลและหน่วยผลิตจะมีรูปแบบการผลิตที่มีความชำนาญเฉพาะอย่างได้มากขึ้น ดังนั้น จะสามารถมีผลผลิตมากขึ้นด้วยระดับของทรัพยากรที่มีอยู่ทางด้านการบริหาร การรวมตัวกันอย่างหนาแน่นช่วยให้เกิดตลาดที่มีขนาดใหญ่พอที่จะมีผลผลิตหลากหลายเข้ามาให้เลือกอย่างครบครัน ลักษณะที่สำคัญที่สุดของเมืองก็คือความสะดวก คนงานจะไปถึงโรงงานอย่างสะดวก ผู้ซื้อจะไปถึงร้านค้าอย่างสะดวก ความสะดวกจึงหมายถึงมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี (Brown, 1974)

แนวทางการพัฒนา ตลอดจนหลักการ ขบวนการ หรือวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับเมืองจึงต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานะและกาลเวลา หรืออีกนัยหนึ่ง แนวทางการพัฒนาเมืองต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควร สามารถปรับและแปรเปลี่ยนตอบรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในระดับภูมิภาค หรืออาจถึงระดับนานาชาติ (Albrechts, 1989)

2.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของเมือง

องค์ประกอบของเมืองมีมากมาย แต่ที่สำคัญที่สุดคือมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในเมือง การพัฒนาเมืองที่ดีควรหมายถึง การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยอย่างมีความสุขและสะดวกสบาย ด้วยเหตุที่เมืองไม่เคยหยุดนิ่งแต่เปลี่ยนแปลง เคลื่อนไหวตลอดเวลาตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง พัฒนาการของเมืองจึงเปรียบเสมือนกระเจกงานบานใหญ่ที่สะท้อนถึงวิวัฒนาการต่างๆ แสดงเหตุและผลของการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมมนุษย์ในแต่ละช่วงเวลา สัจธรรมข้อหนึ่งของเมืองที่เราควรระลึกถึง คือ วัฏจักรของความเจริญรุ่งเรือง และความเสื่อมโทรมซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งในประวัติศาสตร์ (Albrechts, 1989)

โดยปกติเราสามารถแบ่งการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ออกเป็นแหล่งชุมชนและชนบท ซึ่งสะดวกและง่ายในการบรรยายถึงสภาพอาคารบ้านเรือน จำนวน ขนาด ถนนหนทาง ตลอดจนรั้วรอบขอบชิด ซึ่งเป็นองค์ประกอบทั้งหมดของวัฒนธรรมหนึ่งๆ ซึ่งอาจแตกต่างไปจากวัฒนธรรมกลุ่มอื่นได้ แต่ในแง่ของตัวเลขหรือสถิติแล้ว การแบ่งแยกชุมชนเมืองออกจากชนบทนั้นยังไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัวโดยเฉพาะสังคมสมัยใหม่ แต่ละประเทศแต่ละภูมิภาค มีหลักเกณฑ์ของตนเอง ทำให้การศึกษาเปรียบเทียบเขตดังกล่าวไม่ได้เป็นผลสากล ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะตอบว่าเมืองคืออะไร โดยมากมักให้คำตอบที่คลุมเครือคือ เมืองอาจเป็นแหล่งที่ใหญ่กว่าหมู่บ้าน หรือ

ศูนย์กลางของประชากรซึ่งมีวิถีชีวิตหรือการใช้ที่ดินที่มีลักษณะเฉพาะอย่างเด่นชัด มีสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งคอยอำนวยความสะดวกในการใช้ทรัพยากรของเมือง เป็นการง่ายที่จะแยกชุมชนออกจากเขตชนบท โดยยึดเอาความแตกต่างขององค์ประกอบเป็นหลัก แต่จะลำบากในการกำหนดแนวแบ่งตรงกลาง เพราะความต่อเนื่อง กล่าวคือ ทางด้านชนบทจะมีประชากรเบาบาง อยู่กันอย่างกระจัดกระจาย หรืออยู่ในหมู่บ้านเล็กๆ ส่วนเขตชุมชนเมือง คือ แหล่งตั้งถิ่นฐานขนาดใหญ่ และมีประชากรหนาแน่น ซึ่งการยึดหลักต่างๆ ดังกล่าว จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า เมืองคือ เขตชุมชนที่หนาแน่น แต่ไม่ได้หมายความว่า ทุกเขตชุมชนทุกแห่งต้องเป็นเมืองเสมอไป (ฉัตรชัย พงษ์ประยูร, 2527 : 5 - 6)

2.2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดเขตชุมชนและเมือง

ในการกำหนดบริเวณใดบริเวณหนึ่งว่าเป็นเมืองขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ สภาพแวดล้อม หรือความเหมาะสมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามก็ยังมีหลักเกณฑ์ที่พอจะยึดไว้พิจารณาเพื่อแสดงถึงการเป็นเมืองอยู่หลายประการ เช่น จำนวนประชากรขั้นต่ำสุด ความหนาแน่นของประชากร ลักษณะทางเศรษฐกิจ เช่น อาชีพ และรายได้ ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ กฎหมาย ลักษณะการปกครอง ประวัติความเป็นมาของชุมชน สถาบันต่างๆ ระดับการศึกษาของประชากร ทักษะคนดี และค่านิยม ลักษณะทางกายภาพ ได้แก่ อาคารบ้านเรือน ร้านค้า อุตสาหกรรม ถนน และชวคยานพาหนะ (สุรศักดิ์ ศิริไพฑูรย์สินธุ์, 2528 : 14)

เกณฑ์ในการกำหนดเขตชุมชนและเมืองต่างๆ มีดังนี้

ก) พิจารณาจำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นหลัก แต่จำนวนและความหนาแน่นจะผิดแผกแตกต่างกันไปตามความจำเป็น เช่น ประเทศเคนยารับรองว่าบริเวณตั้งถิ่นฐานที่มีประชากรมากกว่า 200 คน ถือเป็นแหล่งชุมชน ประเทศไอร์แลนด์กำหนดไว้ที่ 300 คน ส่วนประเทศฝรั่งเศส อาร์เจนตินา และอิสราเอล กำหนดไว้ที่ 2,000 คน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา เม็กซิโก และไทยนั้นกำหนดที่ 2,500 คน ในขณะที่ประเทศอินเดีย และญี่ปุ่นกำหนดไว้สูงถึง 5,000 คนเป็นหลักในการแบ่งชนบทออกจากชุมชนเมือง จำนวนประชากรขั้นต่ำสุดที่ปรากฏนี้คือขีดแบ่งแหล่งชุมชนออกจากชนบทของแต่ละประเทศ (Hartshorn, 1980) ซึ่งมีความเหมาะสมในแง่ของสภาพเศรษฐกิจและสังคมและความเป็นอยู่ของแต่ละประเทศ แต่ทำให้เกิดความแตกต่างกันในระดับเกณฑ์ที่ใช้ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรทั้งหมดของแต่ละประเทศ

ข) พิจารณาจากความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์เดียวกันตลอด เช่น กำหนดว่า เขตชุมชนเมือง ต้องมีความหนาแน่นเกิน 10,000 คนต่อตารางกิโลเมตร เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะโดยปกติเขตชุมชนย่อมมีความหนาแน่นสูงกว่าเขตชนบท

ค) พิจารณาจากความเป็นมาในอดีตหรือประวัติศาสตร์ของพื้นที่นั้นๆ จะสังเกตได้ว่า เมืองในสมัยโบราณนั้นมีกำแพงล้อมรอบตัวเมือง ทำให้ผู้ที่อยู่ภายในกำแพงเรียกว่าชาวเมืองหรือชาวพระนคร ส่วนผู้ที่อยู่นอกกำแพงเมืองเรียกว่าชาวชนบท เมืองเหล่านี้อาจได้รับกฎบัตรตั้งเมืองเป็นที่ถูกต้อง ทำให้ผู้ที่อยู่ภายในเมืองได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ ผิดกับชาวชนบท ต่อมาความแตกต่างนี้ก็ค่อยๆ หดหายไป เพราะความเจริญได้ขยายออกสู่นอกกำแพงเมืองหรือนอกเมือง

ง) พิจารณาจากกฎหมายและลักษณะการปกครอง ในบางประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา บริเวณที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ๆ มีสิทธิเลื่อนฐานะตนเองได้จากชนบทอาจมีสิทธิเป็นเมืองเล็ก หรือเมืองเล็กกลายเป็นเมืองใหญ่

ได้ถ้าได้รับการยินยอมหรือการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ผู้ร่างกฎหมายของจังหวัดหรือโดยรัฐ จึงมีการตรากฎหมาย ออกเป็นพระราชกฤษฎีกายกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะดังกล่าว ในแง่กฎหมายหรือการบริหารของหลายๆ ประเทศ ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าตัวเมืองจะประกอบขึ้นได้อย่างไรบ้าง

จ) พิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของสถานที่แต่ละแห่ง ไม่ว่าจะเป็น อาคาร ตึก ที่อยู่อาศัย ร้านค้า ถนนหนทาง ยานพาหนะ ประชากร และการใช้ที่ดิน เหล่านี้สามารถมองเห็นถึงความแตกต่างที่ปรากฏ มาได้ตามสถานที่และเวลาที่ต่างกันออกไป ในเขตชุมชนเมืองจะมีสภาพที่หนาแน่น ซึ่งอาจมีการขยายตัวออกจาก ศูนย์กลางรอบด้านโดยไม่ได้คำนึงถึงหมุดเขตหลักแดน แต่มีลักษณะที่แผ่กระจายออกไปตามธรรมชาติ ส่วนบริเวณที่จัดว่าเป็นชนบทนั้นอาจมีลักษณะดังกล่าวเบาบาง หรือช่องว่างมาก

ฉ) พิจารณาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ โดยทั่วไปประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมือง อาจประกอบอาชีพต่างๆ นอกภาคเกษตร เช่น พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การบริการ ตลอดจนการก่อสร้าง และอื่นๆ การใช้ที่ดินนั้นหนาแน่นมาก และเป็นแหล่งรวบรวมของทรัพยากรในการผลิตด้านต่างๆ รวมถึงการกระจาย สินค้าออกไปสู่ชุมชนต่างๆ โดยรอบ หลักเกณฑ์เหล่านี้สามารถหาตัวเลขมาประกอบได้โดยอาศัยข้อมูลจาก การสำรวจประชากร หรือข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพต่างๆ ของประเทศ และระหว่างประเทศ มาใช้ในการเปรียบเทียบ ยืนยันได้ จึงนิยมใช้เกณฑ์นี้กันมาก

ช) พิจารณาจากวิถีชีวิตหรือชีวิตประจำวัน โดยบริเวณที่จัดว่าเป็นเขตชุมชนมักเป็นศูนย์รวมของปัจจัย ทางด้านวัฒนธรรมระดับทั่วไปและสูงต่างๆ อาทิ เป็นที่ตั้งของสถาบันต่างๆ เป็นศูนย์กลางการปกครอง การพักผ่อนหย่อนใจ ธุรกิจ การค้า ซึ่งมีการบริการทุกๆ อย่างไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การแพทย์ การบริการพิเศษที่ เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะการติดต่อคมนาคมส่วนมากใช้บทบาทหน้าที่แทนที่จะใช้การรู้จักมักคุ้นหรือความสนิทสนม แบบเครือญาติอย่างในชนบท ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้อาจอธิบายเป็นตัวเลขได้ยากแต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ในชุมชนเมือง (วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 6-8)

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองรวมของประเทศไทย กรมการผังเมืองได้จัดแบ่งกลุ่มเมืองออกเป็น 4 ขนาด ตามจำนวนประชากรดังนี้

ก) กลุ่มเมืองขนาดที่ 1 (เมืองมหานคร) มีประชากรมากกว่า 1,500,000 คน

ข) กลุ่มเมืองขนาดที่ 2 (เมืองขนาดใหญ่) มีประชากร 200,000 - 1,500,000 คน

ค) กลุ่มเมืองขนาดที่ 3 (เมืองขนาดกลาง) มีประชากร 60,000 - 200,000 คน

ง) กลุ่มเมืองขนาดที่ 4 (เมืองขนาดเล็ก) มีประชากร 60,000 คน (กรมการผังเมือง, 2539)

นอกจากนี้อาจใช้เกณฑ์การพิจารณาชุมชนเมืองจากจำนวนประชากร พื้นที่ และคุณลักษณะของความ เป็นเมือง ดังนี้

ก) จำนวนประชากร จะต้องมามีปริมาณมากพอที่จะประกอบกิจกรรมร่วมกันในชุมชนและจะต้องมีความ เพียงพอเหมาะสมกับบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่รัฐเป็นผู้ลงทุนจัดหาให้ และจำนวนต้องมากพอที่จะ จัดเก็บภาษีมาเป็นทุนหมุนเวียนต่อไป จำนวนประชากรที่น้อยไปไม่คุ้มกับการลงทุน และถ้ามากไปจะทำให้ไม่

สามารถจัดบริการให้เพียงพอได้ จำนวนประชากรมีความแตกต่างกันตั้งแต่ระหว่าง 2,000 – 5,000 คน จนถึง 25,000 คน

ข) พื้นที่ เป็นอาณาเขตและทำเลที่ตั้งที่ชัดเจนแน่นอน เป็นเขตที่มีกฎหมายระบุอย่างหน้าที่ เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่ทางการบริหารและการปกครอง เป็นอาณาเขตที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่นั้น จะพิจารณาจากจำนวนประชากร อาชีพ รายได้ ภาษี ฯลฯ นอกจากนี้ เมืองจะต้องมีลักษณะเป็นศูนย์รวมการให้บริการของการอยู่ร่วมกันในพื้นที่ที่กำหนด

ค) ความเป็นเมือง เป็นความหมายทางนามธรรมครอบคลุมสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนในเมือง ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ความเป็นเมืองเป็นผลมาจากกระบวนการเป็นเมืองที่เริ่มจากการเคลื่อนย้ายของประชากรในส่วนที่เป็นบริเวณชนบทมายังบริเวณเมือง หรือเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรมมาเป็นอาชีพที่ไม่ใช่เกษตรกรรม อันทำให้ค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรมของประชากรเปลี่ยนไป คุณลักษณะที่เป็นภูมิหลังทางด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมแบบเมืองและความแตกต่างในสังคม (วิภา พูนพิชร์, 2538 : 1 – 2)

ความเป็นเมืองไม่จำเป็นต้องยึดติดกับเขตการปกครอง เพราะความเติบโตทางเศรษฐกิจและการตั้งถิ่นฐานของประชากรขยายออกได้มาก ควรใช้ขอบเขตของพื้นที่ปลูกสร้าง (build - up area) เป็นกรอบในการวางแผนล่วงหน้า เพื่อให้สามารถกำหนดแผนรองรับการเติบโตของพื้นที่ใหม่ของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถวางแผนป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากความเป็นอยู่ที่แออัด (ดวงจันทร์ อาภาวธุรม, 2537)

สำหรับการแบ่งประเภทของชุมชนในประเทศไทยนั้น ตามหลักเกณฑ์จัดตั้งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งชุมชนออกเป็น 3 ระดับใหญ่ๆ คือ

ก) ชุมชนเมืองอันดับหนึ่ง เป็นชุมชนที่มีความเจริญสูง และมีการกระจุกตัวของประชากรหนาแน่นมากเกินกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่เป็นชุมชนเขตเทศบาล

ข) ชุมชนเมืองอันดับรอง เป็นชุมชนที่มีความเจริญปานกลาง และมีการกระจุกตัวของประชากรหนาแน่นพอประมาณ เกินกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่เป็นชุมชนเขตสุขาภิบาล

ค) ชุมชนชนบท เป็นชุมชนที่มีความเจริญน้อย และมีประชากรไม่หนาแน่น มีการกระจายตัวมาก ได้แก่ เขตชนบทที่อยู่รอบนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (ชูเพ็ญศรี วงศ์พุทธา, 2531 : 47)

2.2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ทำเลที่ตั้งของเมือง

ในการอธิบายถึงปัจจัยในการเลือกทำเลที่ตั้งของหน่วยผลิตและที่อยู่อาศัยของประชาชนมักจะยึดหลักการกระจายตัวของทรัพยากรตามพื้นที่ต่างๆ เป็นเกณฑ์โดยกำหนดในระดับเทคนิคในการผลิตระดับหนึ่ง เพื่อที่จะอธิบายถึงศักยภาพหรือความสามารถของเมืองในด้านการผลิต

โดยทั่วไป ประชาชนจะเลือกทำเลที่อยู่อาศัยในบริเวณที่เห็นว่าจะให้ความพอใจสูงสุด ในตนเองเดียวกัน ผู้ผลิตจะเลือกทำเลที่ตั้งในบริเวณที่คาดว่าจะให้กำไรสูงสุดเช่นกัน แต่พอจะสันนิษฐานประมาณได้ว่า สิ่งจูงใจในการเลือกที่อยู่อาศัยของคนงานที่มีผลต่อการกำหนดทำเลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ก) เป็นเพราะว่านักธุรกิจมีส่วนได้เสียในความแตกต่างของอัตราค่าจ้างและผลกำไรระหว่างเมืองยิ่งกว่าความแตกต่างในด้านค่าใช้จ่ายและเงื่อนไขในการอยู่อาศัย

ข) เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบที่กำหนดความพอใจของหน่วยผลิต เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิค เป็นต้น มากกว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่กำหนดความพอใจของผู้บริโภค (Edgar M. Hoover, 1948)

2.2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทของเมืองและชุมชนเมือง

เมืองทุกแห่งในโลกมีหน้าที่หลายอย่างที่สอดคล้องกัน เมืองขนาดใหญ่อาจมีหน้าที่เฉพาะเพิ่มมากขึ้น เมืองบางแห่งอาจทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งอย่างโดดเด่น แต่โดยทั่วไปเมืองมีหน้าที่หลักในการเป็นศูนย์กลางการบริหารและการปกครอง เมืองขนาดใหญ่ระดับเมืองหลวงของประเทศจะเป็นที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาล เมืองระดับจังหวัดหรือรัฐ ก็จะมีที่ทำการของเทศบาลหรือของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่บริหารและปกครองเมือง นอกจากนี้เมืองยังเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรม ศาสนา การเมือง ศิลปะ เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ทำหน้าที่ป้องกันภัย เป็นศูนย์กลางการพักผ่อนหย่อนใจ และเป็นเมืองพักอาศัย (บุญนาท ติวกุล, 2545 : 24)

เมืองมีหน้าที่มากมายทั้งที่เป็นหน้าที่ทางเศรษฐศาสตร์และหน้าที่ที่ไม่ใช่แบบเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือเมืองก่อให้เกิดกลไกที่จะนำเอาผู้บริโภคและผู้ผลิตมาอยู่ร่วมกัน จากประวัติศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่าการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่หนึ่งเกิดจากความต้องการทั้งทางด้านการป้องกันความปลอดภัยมากพอๆ กับความต้องการทางด้านเศรษฐกิจเช่นกัน ในโลกปัจจุบันอาวุธที่ทันสมัย เช่น อาวุธนำวิถีที่สามารถยิงได้จากระยะไกลและมีอำนาจร้ายแรง ทำหน้าที่ของเมืองในการป้องกันความปลอดภัยได้ทันสมัยไปแล้ว ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงของเมืองกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม การกระจายพลเมืองออกสู่ชานเมืองย่อมดีกว่าหากคำนึงถึงการถูกโจมตีด้วยระเบิดปรมาณู

หน้าที่ของเมืองที่ทำให้การแลกเปลี่ยนและการกระจายเป็นไปโดยง่าย เป็นพื้นฐานในทุกระบบเศรษฐกิจ ความสะดวกจึงเป็นคุณสมบัติสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรและสินค้าและบริการสามารถเกิดการแลกเปลี่ยนและการกระจายไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นถ้าผู้ซื้อและผู้ขายได้รับความสะดวก เมืองจึงเป็นที่รวมของตัวแทนทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์จากการรวมตัวกันของประชากรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าการที่อยู่กระจัดกระจายห่างไกล การรวมตัวดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ ซึ่งผลเสียเหล่านี้มีความสำคัญมากขึ้นทุกวันจนทำให้หลายๆ เมืองในปัจจุบันไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ตัวอย่างเช่น การที่ไม่ได้คำนึงถึงขนาดของเมือง ทำให้พลเมืองหนาแน่นมากเกินไป เกือบทุกคนต้องไปทำงานในช่วง 8 - 9 นาฬิกา และกลับบ้านช่วงเลิกงานคือ 16 -18 นาฬิกา แต่ประสิทธิภาพทางการขนส่งภายในเมืองจำกัดอยู่ระดับหนึ่ง จึงไม่สามารถรับทุกคนไปในเวลาเดียวกันได้ จึงเกิดปัญหาการจราจรติดขัด คับคั่ง รถยนต์จอดโดยสาร และรถบรรทุกต่างก็ต้องใช้เส้นทางในช่วงเวลาเดียวกันดังกล่าว ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยการสร้างทางด่วนขึ้นรอบเมือง และผ่านทะเลเมือง ปรากฏว่าทางด่วนเหล่านี้ช่วยอะไรไม่ได้มากนักในหลายๆ เมือง เพราะการที่จะทำให้ทุกคนไปทำงานหรือกลับบ้านได้ในเวลาเดียวกันโดยไม่มีปัญหาการจราจรติดขัดนั้น อาจต้องใช้ที่ดินในเมืองเกือบทั้งหมดในการสร้างทางด่วนให้เพียงพอกับความ ต้องการ และมันก็ยังคงมีปัญหานี้ในการเข้าและออกจากทางด่วนเพิ่มขึ้น ดังนั้น มันจึงเป็นผลเสียสำหรับคนที่อาศัยหรือทำงานอยู่ในเมืองที่ต้องสูญเสียเวลาเดินทางมากจนน่าเสียดายโดยที่ไม่สามารถทำอะไรได้เลย

เป็นที่แน่ชัดว่าถึงแม้ความสะดวกจะเป็นกุญแจสำคัญไปสู่ผลประโยชน์ของชีวิตในเมืองก็ตาม การอยู่ใกล้กันมากเกินไปก็เป็นที่มาของปัญหาอีกมากมาย ถ้าประชากรและหน่วยผลิตกระจายตัวออกไปตามพื้นที่ว่างรอบนอกของเมือง ก็จะทำให้ปัญหาความคับคั่งลดน้อยลงไปได้ ด้วยเหตุนี้การโยกย้ายไปอยู่ชานเมืองจึงเป็นปฏิกิริยาที่คนมีรายได้สูงมีต่อผลเสียในเมืองมานานับศตวรรษแล้ว (วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 2 – 4)

ส่วนชุมชนเมืองนั้นมีหน้าที่สำคัญ คือ เป็นตลาดรับซื้ออาหารและวัตถุดิบ อันเป็นผลผลิตทางการเกษตรจากชุมชนชนบท เป็นศูนย์กลางหรือศูนย์รวมของการสื่อสารและการคมนาคม เพราะชุมชนเมืองมักจะตั้งอยู่ท่ามกลางการแวดล้อมของชนบท เป็นศูนย์กลางของการปกครอง เพราะชุมชนเมืองเป็นเขตการปกครองแบบใดแบบหนึ่งเสมอ และยังเป็นที่ตั้งของสถาบันการเมืองการปกครองอื่นๆ อีกด้วย นอกจากนี้ชุมชนเมืองยังเป็นที่รวมของกิจกรรมต่างๆ เช่น การตลาด การสาธารณสุขโลก การอุปโภค การบริการ ศาสนา การสันตนาการ สาธารณสุข เป็นต้น (วิเชียร รักการ, มปป. : 13 – 15)

สำหรับบทบาทของเมืองนั้น เมืองมีบทบาททางเศรษฐศาสตร์ซึ่งทำหน้าที่เป็นจักรกลในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ โดยมีบทบาทต่างๆ ดังนี้

ก) บทบาทในการผลิต

เมืองมีบทบาทในการผลิตสินค้า ผลิตภัณฑ์ และปัจจัยต่างๆ โดยนำธัญญาหารและวัตถุดิบจากไร่นาในชนบทห่างไกล ไปดำเนินการแปรรูป ปรุงแต่ง หรือประดิษฐ์สำเร็จออกมาเป็นอาหาร ผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ ไม้สอยที่พร้อมจะส่งให้ถึงมือผู้บริโภค ผู้ที่ต้องการใช้ที่อยู่ในเขตเมือง และผู้ที่อยู่ห่างไกลออกไปในภูมิภาค หรือแม้กระทั่งออกไปในต่างประเทศ พื้นที่ของเมืองหรือชุมชนที่ได้ใช้สอยไปเพื่อดำเนินการตามบทบาทดังกล่าวนี้คือ ย่านที่ทำการผลิตหรือย่านอุตสาหกรรม โดยตัวพื้นที่ซึ่งมีการประกอบการอุตสาหกรรมเป็นส่วนที่ปรากฏเห็นได้อย่างชัดเจน สำหรับอีกส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ที่สร้างอยู่ในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหาร การตัดเย็บเสื้อผ้า หรืออุตสาหกรรมบริการ ที่ปะปนอยู่กับย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่นๆ เช่น ย่านอยู่อาศัย และย่านพาณิชยกรรม เป็นต้น

ข) บทบาทในการกระจายผลผลิต

เมืองมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการกระจายผลผลิตให้เป็นไปอย่างทั่วถึงแก่ผู้ต้องการในเขตเมืองและนอกเขตเมืองที่ไกลออกไป บทบาทของเมืองในการกระจายนั้นกระทำทั้งขาของ เครื่องใช้ และการบริการ โดยพื้นที่ที่ใช้ดำเนินการบทบาทดังกล่าวก็คือ ย่านพาณิชยกรรมที่มีการจำหน่ายสินค้า และการให้บริการในด้านต่างๆ และเพื่อให้การกระจายเป็นไปอย่างทั่วถึง พื้นที่พาณิชยกรรมนอกจากจะมีพื้นที่หลักๆ อยู่บริเวณศูนย์กลางเมืองแล้วยังแทรกตัวอยู่ในพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของเมืองด้วย อย่างเช่น ย่านพักอาศัย ย่านอุตสาหกรรม หรือย่านราชการ

ค) บทบาทในการบริโภค

การที่เมืองมีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางทางการบริหารการปกครอง การศึกษา และที่สำคัญคือ บทบาทในการผลิต เมืองจึงเป็นแหล่งงานที่ดึงดูดให้ผู้คนเข้าหางานทำโดยอพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งพักอาศัยอยู่ การผลิตและการกระจายผลผลิตจึงเป็นไปเพื่อคนที่อาศัยในเมืองส่วนนี้เอง กับอีกส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อการจำหน่ายบริการให้กับภายนอกตัวเมืองและระหว่างเมือง สำหรับพื้นที่หรือบริเวณของเมืองที่มีความเกี่ยวข้องเป็นหลักในการบริโภคก็คือ ย่านที่พักอาศัย ซึ่งชาวเมืองใช้ชีวิตอยู่และบริโภคใช้สอยสิ่งของต่างๆ อยู่ในเขตแต่ละวัน

นอกจากนี้ย่านอื่นๆ ของเมืองไม่ว่าจะเป็นย่านพาณิชย์กรรม ย่านอุตสาหกรรม ย่านราชการ ต่างก็ล้วนมีบทบาทในการบริโภคด้วย แต่ในระดับที่ไม่มากเท่ากับย่านที่พิกอาศัย (ชูวิทย์ สุจฉายา, มปป. : 46 – 47)

เมืองแต่ละเมืองควรกำหนดบทบาทที่ชัดเจนเพียง 1 – 2 บทบาทที่โดดเด่น และทำหน้าที่หลักเหล่านั้นอย่างเต็มที่ เพื่อให้เมืองมีบทบาทหน้าที่และเอกลักษณ์เฉพาะตัว (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุณ, 2537)

2.2.8 แนวความคิดเกี่ยวกับประเภทของเมือง

จากการที่เมืองทุกแห่งทำหน้าที่หลายอย่างสอดคล้องกัน แต่เมืองบางแห่งก็สามารถทำหน้าที่บางอย่างโดดเด่น เพราะสภาพภูมิประเทศหรือทำเลที่ตั้งเอื้ออำนวยหรือมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน หรืออาจเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการให้เมืองนั้นๆ ทำหน้าที่อย่างใดอย่างสำคัญ จึงสามารถจำแนกเมืองตามบทบาทหน้าที่ที่เด่นชัดของเมืองได้ดังนี้

ก) เมืองบริหาร คือ เมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารของรัฐ เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งเป็นที่ตั้งที่ทำการรัฐบาล เช่น กรุงเทพฯ ประเทศไทย วอชิงตัน ดี. ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย เกซอนซิตี ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ข) เมืองทหาร คือ เมืองที่เป็นที่ตั้งของฐานทัพต่างๆ เช่น ชลบุรีเป็นที่ตั้งของฐานทัพเรือ ราชบุรีเป็นที่ตั้งของกรมการทหารช่าง เป็นต้น

ค) เมืองวัฒนธรรม คือ เมืองที่เป็นศูนย์กลางทางการศึกษา มีมหาวิทยาลัย สถานศึกษาจำนวนมาก ศูนย์กลางของศาสนา เช่น นครปฐม มีพุทธมณฑลและพระปฐมเจดีย์ ส่วนนครเมกกะเป็นศูนย์กลางศาสนาอิสลาม ศูนย์กลางทางศิลปะ เช่น ฟลอเรนซ์ กรุงโรม ศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี เช่น กาญจนบุรี สุโขทัย อุทยาน อุทยาน ศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น เชียงใหม่ ลำปาง เป็นต้น

ง) เมืองอุตสาหกรรม คือ เมืองที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ จำนวนมากทำการผลิตและแปรรูปสินค้าเป็นหลัก เช่น สมุทรสาคร สมุทรปราการ ระยอง ลำปาง เป็นต้น

จ) เมืองศูนย์กลางการคมนาคม คือ เมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการรวบรวมและแจกจ่ายสินค้าและบริการการเดินทาง เช่น กรุงเทพฯ นครราชสีมา นครสวรรค์ ชุมทางภาคใหญ่ เป็นต้น

ฉ) เมืองนันทนาการ เป็นเมืองพักผ่อนอากาศชายทะเล กีฬา หรือการพนัน เช่น พัทยา ภูเก็ต เชียงใหม่ แคนดิงไฮแลนด์ ประเทศมาเลเซีย ลาสเวกัส ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ช) เมืองพิกอาศัย เมืองประเภทนี้มักตั้งอยู่ชานเมืองขนาดใหญ่ เป็นแหล่งพิกอาศัยของคนทำงานในเมืองใหญ่ และสามารถเดินทางไปกลับได้สะดวก เช่น นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม เป็นต้น (บุญนาค คีวกุล, 2545 : 24)

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งเมืองตามหน้าที่อีกซึ่งก็คือแฮริส (Chauncy D. Haris) เขาได้แบ่งเมืองออกเป็น 8 ประเภท ดังนี้

ก) เมืองขายปลีก (Retail Town) เป็นเมืองที่มีแรงงานทำงานด้านค้าขายปลีกจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด

ข) เมืองอุตสาหกรรม (Manufacturing Town) เป็นเมืองที่มีแรงงานทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม จำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด

ค) เมืองขายส่ง (Wholesale Town) เป็นเมืองที่มีแรงงานทำงานด้านค้าขายส่งจำนวนมากกว่าร้อยละ 20 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด

ง) เมืองการคมนาคมขนส่ง (Transportation) เป็นเมืองที่มีแรงงานทำงานด้านการขนส่งอย่างน้อย ร้อยละ 11 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด

จ) เมืองเหมืองแร่ (Mining) เป็นเมืองที่มีแรงงานทำงานทางด้านการเหมืองแร่มากถึงร้อยละ 15 ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด

ช) เมืองการศึกษา (University) เป็นเมืองที่มีจำนวนนักศึกษามากถึงร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด

ซ) เมืองพักผ่อนหย่อนใจ (Retirement) เช่นเมืองตากอากาศ เมืองพักผ่อน แต่ต้องมีแรงงานที่ทำหน้าที่ บริการทางการพักผ่อนหย่อนใจอย่างน้อยร้อยละ 11

ฅ) เมืองประสม (Diversified) เป็นเมืองที่มีหน้าที่หลายๆ อย่าง แต่ยังไม่อาจแสดงหน้าที่อย่างหนึ่ง อย่างใดออกมา แต่ต้องมีแรงงานอุตสาหกรรมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ขายส่งต่ำกว่าร้อยละ 80 และขายปลีกต่ำกว่า ร้อยละ 50 ของแรงงานทั้งหมด (สมชาย เศรษฐมพันธ์ุ, มปป. : 15 – 17)

2.2.9 แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดกระบวนการเจริญเติบโตของเมือง

ปัจจัยที่กำหนดกระบวนการเจริญเติบโตของเมือง คือ การกระจายของทรัพยากร ความสัมพันธ์ของ รูปแบบในการผลิต ระดับของอุปสงค์ และประสิทธิภาพของระบบราคา ความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างปัจจัยทั้ง 4 ประการข้างต้นก่อให้เกิดผลต่อการเจริญเติบโตของเมือง ถ้าให้ทรัพยากรกระจายอยู่ตามพื้นที่ หน่วยผลิตจะ เลือกทำเลที่เหมาะสมและรูปแบบของการผลิตที่เหมาะสมกับอุปสงค์หรือตามสภาพทางการตลาด โดยผ่านกลไก ของระบบราคาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าวนี้จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะการเจริญเติบโตของเมือง (วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 52)

2.2.10 แนวความคิดเกี่ยวกับฐานเศรษฐกิจของชุมชนเมือง (Economic Base)

ฐานเศรษฐกิจของชุมชนเมือง หมายถึง ผลรวมของกิจกรรมทุกประเภทภายในชุมชนที่นำมาหรือ ก่อให้เกิดรายได้สู่ชุมชน โดยคนที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้น

ทฤษฎีฐานเศรษฐกิจถือว่าการเจริญเติบโตของชุมชนในอนาคตสามารถคาดการณ์ได้จากการวิเคราะห์ ฐานเศรษฐกิจของชุมชนนั้นนั่นเอง ทฤษฎีนี้ได้แยกประเภทของกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของชุมชนได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

ก) Basic (ฐาน) ได้แก่ กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจที่สร้างสินค้าและงานด้านบริการที่ส่งออกนอกเขต ชุมชน

ข) Non Basic (ภาคบริการ) ได้แก่ กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลผลิตใช้ภายในบริเวณชุมชนซึ่งไม่ ก่อให้เกิดรายได้จากภายนอกเข้ามาสู่ชุมชนแต่อย่างไร

ทฤษฎีนี้ถือว่าอุตสาหกรรมการค้าประเภทฐานคือหัวใจของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจชุมชน การเพิ่มผลผลิตส่งออกข้อมนำมาซึ่งรายได้ ซึ่งเป็นตัวแปรที่ก่อให้เกิดการขยายการลงทุนอันเป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการจัดจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น เมื่อแรงงานเพิ่มขึ้นก็ทำให้เกิดความต้องการอุตสาหกรรมด้านบริการเพิ่มขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดการจัดจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นลูกโซ่

การวิเคราะห์โดยใช้ฐานเศรษฐกิจนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่ในตัวแต่ก็ถือว่าเป็นวิธีวิเคราะห์ที่ง่ายที่สุดที่สามารถนำมาวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจของชุมชน สำหรับวิธีการวิเคราะห์การเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองนั้นมีหลายวิธี แต่ในการศึกษาคครั้งนี้ได้นำมาใช้ 2 วิธี คือ

ก) การวิเคราะห์ส่วนแบ่งและส่วนแปรเปลี่ยน (Shift - Share Analysis)

การวิเคราะห์ส่วนแบ่งและส่วนแปรเปลี่ยน เป็นตัวแบบที่แสดงการเติบโตของเมืองอันเป็นผลมาจากการเติบโตของตัวแปรบางตัวในจังหวัด เปรียบเทียบกับการเติบโตทั้งหมดของภาค และการเติบโตของสาขาการผลิตเมื่อเปรียบเทียบกับสาขาการผลิตอื่นในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งตัวแบบดังกล่าวมีองค์ประกอบที่ใช้ในการอธิบายการเติบโตของเศรษฐกิจเมือง ดังนี้

- Provincial Share คือ จำนวนมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ที่เพิ่มขึ้นในจังหวัดหากการผลิตของจังหวัดเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกันกับการผลิตของภาค

- Proportionality Share (P - Shift) คือ จำนวนการผลิตในจังหวัดที่แตกต่างจากการเพิ่มของการผลิตในภาค อันเป็นผลมาจากการกระจุกตัวของสาขาการผลิตในสาขาการผลิตหนึ่ง

- Differential Shift (D - Shift) คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด อันเนื่องมาจากการที่มีการผลิตสาขาใดสาขาหนึ่งที่เติบโตรวดเร็วในจังหวัดเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่มีโครงสร้างเดียวกัน

การวิเคราะห์ส่วนแบ่งและส่วนแปรเปลี่ยนแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสัมพันธ์ในจังหวัดเปรียบเทียบกับภาค ทำให้ทราบแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดและทราบศักยภาพสาขาการผลิตของจังหวัด ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกการพัฒนาจังหวัดโดยใช้สาขาการผลิตที่มีประสิทธิภาพเป็นตัวนำ

ข) การวิเคราะห์อัตราส่วนที่ตั้ง (Location Quotient Analysis : LQ)

ตัวแบบฐานเศรษฐกิจเมือง ศึกษาโดยการแบ่งเศรษฐกิจในเมืองออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาคฐาน (Basic Sector) หรือภาคส่งออก ซึ่งเป็นภาคที่นำรายได้เข้าสู่เมืองจากการส่งสินค้าและบริการออกไปขายนอกเมือง และภาคบริการ (Service or Non Basic Sector) ซึ่งเป็นภาคที่ผลิตสินค้าและบริการเพื่อขายภายในเมือง ดังนั้นภาคฐานจึงเป็นภาคเศรษฐกิจหลักที่ทำให้เมืองเติบโต เพราะการส่งสินค้าและบริการออกไปขายนอกเมือง ทำให้รายได้ของเมืองเพิ่มขึ้นมีเครื่องมือตัวหนึ่งที่ใช้ในการหากิจกรรมเศรษฐกิจหลัก หรือฐานเศรษฐกิจของเมือง คือ การวิเคราะห์อัตราส่วนที่ตั้งเพื่อใช้ในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์อัตราส่วนที่ตั้งเป็นเทคนิคที่ใช้อธิบายหรือประเมินว่าพื้นที่หรือท้องถิ่นที่ศึกษานั้นมีความชำนาญพิเศษเกินกว่าท้องถิ่นอื่นหรือระดับภาคและประเทศในสาขาการผลิตหนึ่งๆ หรืออื่นๆ และเมื่อมีความชำนาญเป็นพิเศษ จึงเป็นที่คาดว่าส่งสินค้าที่ได้จากสาขาการผลิตดังกล่าวเป็นสินค้าออก ดังนั้นสาขาการผลิตที่

มีความชำนาญพิเศษจึงเป็นภาคฐาน การวิเคราะห์อัตราส่วนที่ตั้งจะสามารถวิเคราะห์หาสาขาการผลิตที่เป็นภาคฐาน และหากมีการแบ่งย่อยสาขาย่อยเป็นจำนวนมาก ค่า LQ จะสะท้อนให้เห็นความเชี่ยวชาญพิเศษในการผลิตให้ถูกต้องมากขึ้น

อัตราส่วนที่ตั้งนับเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์สำหรับการระบุถึงประเภทอุตสาหกรรมที่ภูมิภาคหนึ่งๆ มีระดับการจ้างงานมากหรือน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศโดยรวม สาเหตุที่ชุมชนหนึ่งๆ มีการกระจุกตัวของ การจ้างงานในอุตสาหกรรมใดๆ อาจเป็นผลมาจากความได้เปรียบทางด้านที่ตั้งในอดีตหรือปัจจุบัน ความ ได้เปรียบดังกล่าวมีส่วนอย่างมากต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนั้นๆ นอกจากนี้อัตราส่วนที่ตั้งอาจใช้ เพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงระหว่างเวลาในอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อวัดการเปลี่ยนแปลงในความชำนาญ เฉพาะอย่างหรือการกระจุกตัว หรือแม้แต่การประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาถึงลักษณะทั่วไคว้ในเชิงปริมาณบางตัวของ ชุมชน เช่น จำนวนประชากร หรือการจ้างงาน (บุญชัย ว่องไวกิจไพศาล, 2540 : 112 – 113)

2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของอุตสาหกรรม

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของอุตสาหกรรมประกอบไปด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านอุตสาหกรรม การกำหนดที่ตั้งย่านอุตสาหกรรม ปัจจัยที่ตั้งอุตสาหกรรม แหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม ตลอดจนความสัมพันธ์ ระหว่างการเจริญเติบโตของเมืองกับแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรม และการกระจายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม จากศูนย์กลาง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินประเภทอุตสาหกรรม (Industrial Land Uses)

ในประเทศไทยได้กำหนดประโยชน์การใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของพื้นที่เมือง โดยแบ่งที่ดินประเภทอุตสาหกรรมออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ

- ก) ประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง)
- ข) ประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ (สีม่วงอ่อน)
- ค) ประเภทคลังสินค้า (สีเม็คมะพร้าว)

การวิเคราะห์อุตสาหกรรมเพื่อกำหนดแหล่งที่ตั้งและขนาดของพื้นที่ในการวางผังเมืองได้พิจารณา จำแนกเป็นประเภทตามกระบวนการผลิตและกระบวนการเชื่อมโยงกับการผลิต เพราะกระบวนการผลิตเป็น ปัจจัยทำให้เกิดผลกระทบด้านที่ตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ส่วนกระบวนการเชื่อมโยง การผลิตทำให้เกิดการเชื่อมโยงกิจกรรมอื่นตามมา อาทิ การขนส่ง การสื่อสาร ธุรกิจการค้าและบริการ เป็นต้น หลักการกำหนดที่ตั้งของที่ดินประเภทอุตสาหกรรมที่สำคัญควรเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันไม่เกินร้อยละ 5 เพื่อ การระบายน้ำและกำจัดของเสีย อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมสายหลัก มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ เป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำ และมีพื้นที่เพียงพอสำหรับการขยายตัวของโรงงานในอนาคต อยู่ใกล้ แหล่งวัตถุดิบ ใกล้ตลาด ไม่อยู่ในทิศทางที่ควันทันลมของ กลิ่น เสียง ถูกลมพัดเข้าเมือง ไม่อยู่ในทิศทางที่ส่งผล กระทบต่อแหล่งน้ำหรือทางลำนน้ำธรรมชาติ และต้องไม่เกิดผลกระทบต่อจุดเด่นของเมือง (ก้องภพ สุขกิจบำรุง, 2542 : 31 - 32)

2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในทางอุตสาหกรรม

ตามปกติเส้นแสนค่าเช่าที่ดินของการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ จะมีลักษณะลาดต่ำลงเมื่อมีที่ตั้งห่างไกลจากตลาด เช่น ค่าเช่าที่ดินทางการเกษตร การค้า และที่อยู่อาศัย แต่สำหรับค่าเช่าที่ดินทางอุตสาหกรรมจะต่างกันออกไป เนื่องจากรายได้ทั้งหมดของโรงงานอุตสาหกรรมจะต่างกันออกไป เนื่องจากรายได้ทั้งหมดของโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้มาจากการขายเฉพาะในตลาดที่โรงงานตั้งอยู่เท่านั้น แต่ได้มาจากตลาดของเขตอื่นด้วย และรายได้ของโรงงานอุตสาหกรรมจะไม่เลื่อนขึ้นลงอย่างเห็นได้ชัด ในกรณีที่โรงงานเปลี่ยนที่ตั้งไกลจากตลาดในเขตตลาดของตน อย่างไรก็ตามที่ดินอาจเปลี่ยนแปลงได้เพราะว่าค่าจ้างงานจะสูงขึ้น เมื่อที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางที่มีประชากรหนาแน่น เพื่อเป็นการทดแทนค่าเดินทาง ดังนั้น ค่าเช่าสูงสุดต่อที่ดินที่โรงงานจะเต็มใจจ่ายให้จะต้องลดลงต่ำด้วย เพื่อเป็นการรักษาระดับต้นทุนทั้งหมดไม่ให้สูงเกินกว่ารายได้ทั้งหมด (อรวรรณ จันทระพิท, 2540)

2.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักในการกำหนดที่ตั้งย่านอุตสาหกรรม

แชปิน (Chapin) ได้ให้หลักในการกำหนดที่ตั้งย่านอุตสาหกรรมมีดังนี้ คือ

- ก) อยู่ในที่ราบที่มีความลาดชันไม่เกินร้อยละ 5 สามารถปรับระดับดินโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง
- ข) มีโอกาสให้เลือกกำหนดทำเลที่ตั้งอุตสาหกรรมได้ทั้งในบริเวณเมือง ชานเมือง จะในพื้นที่ที่อยู่ห่างออกไป โดยขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรม เช่น Extensive Manufacturing ต้องอยู่ในบริเวณที่มีขนาดพื้นที่กว้างใหญ่ สำหรับอาคารโรงงานชั้นเดียวมีโกดังเก็บของที่มีที่จอดรถและขนส่งสินค้า จึงควรอยู่ในบริเวณชานเมืองหรือพื้นที่ที่มีขนาดไม่ต่ำกว่า 5 เอเคอร์ (12.5 ไร่) ต่อโรงงาน Intensive Manufacturing สามารถตั้งอยู่ในพื้นที่หลายบริเวณเนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ซึ่งอาจตั้งอยู่ในอาคารชั้นเดียวหรืออาคารหลายชั้น และมีพื้นที่สำหรับจอดรถ และขนส่งสินค้าที่มีขนาดพื้นที่ต่ำกว่า 5 เอเคอร์ ที่ตั้งอยู่ได้ทั้งในเมืองและชานเมือง
- ค) มีทางเข้าถึงระบบการขนส่งโดยตรง เช่น ในที่ตั้งที่อยู่ในเขตชานเมืองและนอกเมืองออกไปต้องมีทางเข้าถึง ทางรถไฟ ทางขนส่งของรถบรรทุกสายหลัก การขนส่งสินค้าทางอากาศ และในบางเมืองอาจต้องขนส่งทางทะเล และสำหรับที่ตั้งในเมืองก็ต้องเลือกที่ตั้งให้มีทางออกเชื่อมโยงไปยังเส้นทางขนส่งดังกล่าวเช่นกัน
- ง) เป็นที่ตั้งที่คนโรงงานอุตสาหกรรมสามารถเดินทางมาจากบ้านพักอาศัย เพื่อเข้าทำงานได้โดยสะดวก และใช้เวลาเดินทางไม่นาน
- จ) มีแหล่งพลังงานต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา และการกำจัดของเสียพร้อม หรืออยู่ใกล้แหล่งพลังงานดังกล่าว
- ฉ) มีความสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่นที่อยู่ล้อมรอบ คือ อยู่ในทิศทางลมที่ถูกต้อง มีพื้นที่ว่างขั้นอยู่โดยรอบ ซึ่งซีเอร์ราและคอปเปลแมน ได้กล่าวถึงกฎเกณฑ์ในการเลือกทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่อุตสาหกรรมดังนี้
 - ข) ราคาที่ดิน
 - ช) ท่อระบายน้ำทิ้งและบ่อน้ำบาดน้ำเสียก่อนทิ้ง

ฉ) การใช้พื้นที่แวดล้อมที่เหมาะสมโดยต้องพิจารณา

- (1) ทิศทางลม
- (2) ต้องไม่ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูก
- (3) ต้องมีการพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรม

ญ) ปัจจัยอื่นๆ ต้องใช้สัมพันธ์กับพื้นที่ดินที่ใช้ในการจัดการ

ฎ) ต้องควบคุมดูแลคุณภาพของอากาศให้เหมาะสมในบริเวณที่ตั้งของเขตอุตสาหกรรม

2.3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ตั้งอุตสาหกรรม

ปัจจัยที่ตั้งอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ประกอบด้วยปัจจัยทางด้านปฐภูมิและทฤษฎี (Miller, 1977) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก) ปัจจัยทางด้านปฐภูมิ

ปัจจัยทางด้านปฐภูมิถือเป็นปัจจัยหลักที่จำเป็นต่ออุตสาหกรรม คือ ที่ดิน ทุน วัตถุดิบ แรงงาน การขนส่ง และตลาด

(1) ที่ดิน ราคาที่ดินเป็นปัจจัยที่ดินที่สำคัญที่สุดสำหรับอุตสาหกรรม กล่าวคือ จะมีความแตกต่างของราคาที่ดินมากในช่วงใกล้ย่านศูนย์กลาง และมีความแตกต่างในที่ดินน้อยในบริเวณชานเมืองเข้าไป ซึ่งสาเหตุของความแตกต่าง คือ ระดับการเข้าถึงพื้นที่ ที่ดินที่มีการเข้าถึงสูงจะมีผลทำให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูงด้วย นอกจากนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของทำเลที่ตั้งทางอุตสาหกรรม เช่น ความลาดชัน ความหนาแน่นของพื้นที่ เป็นต้น คุณสมบัติของดินที่เหมาะสมต่ออุตสาหกรรมจะส่งผลให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้นไปด้วย รวมถึงค่าขนส่งที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการประหยัดต้นทุนในการผลิต ดังนั้น ทำเลที่ค่าขนส่งรวมต่ำ ทำเลนั้นจะมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูง นอกจากนี้ความคล่องตัวในการขนส่งก็เป็นอีกหนึ่งสาเหตุของความแตกต่างของราคาที่ดิน โดยที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่มีความคล่องตัวสูงจะมีค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูงกว่าที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่มีความคล่องตัวในการขนส่งต่ำกว่า

(2) ทุน ได้แก่ เงินทุนและทุนสินค้า ปัจจุบันเงินทุนสามารถเคลื่อนที่ในพื้นที่ต่างๆ ได้คล่องตัวกว่าเดิมมาก ทำให้บทบาทของเงินทุนระดับท้องถิ่นลดลงไป ส่วนทุนสินค้า คือ เครื่องจักร เครื่องมือ และสิ่งก่อสร้าง ทุนสินค้าจะมีความคล่องตัวในระดับต่ำเนื่องจากความยากลำบากในการเคลื่อนย้าย

(3) วัตถุดิบและพลังงาน เนื่องจากวัตถุดิบมีความผันแปรไปทางพื้นที่ในด้านชนิด ปริมาณ ลักษณะ และคุณภาพ วัตถุดิบจึงมีความสัมพันธ์กับที่ตั้งอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมจะเข้ามาตั้งอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบในกรณีกระบวนการผลิตทำให้วัตถุดิบสูญเสียน้ำหนักในปริมาณสูง เช่น อุตสาหกรรมนมผง อุตสาหกรรมโลหะ นอกจากนี้ยังเกิดขึ้นในกรณีที่กระบวนการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุดิบที่เป็นของสด เสียหาย ให้มาเป็นสินค้าที่เสียหายหรือเป็นสินค้าที่ไม่เสีย ทำให้ค่าขนส่งวัตถุดิบสูงกว่าค่าขนส่งสินค้า เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง เป็นต้น และเกิดขึ้นในกรณีที่วัตถุดิบมีลักษณะเทอะทะ เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปไม้

ส่วนพลังงานนั้น การใช้พลังงานในระยะแรก อุตสาหกรรมมักถูกจำกัดอยู่กับเกิดขึ้นในกรณีที่ริมน้ำ ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาโดยใช้พลังงานจากถ่านหิน น้ำมันปิโตรเลียม แก๊สธรรมชาติ นิวเคลียร์ เป็นต้น ทำให้

อุตสาหกรรมเป็นอิสระจากแหล่งพลังงาน โดยสามารถเคลื่อนย้ายจากแหล่งกำเนิดด้วยการขนส่ง ทำให้มีโอกาสเลือกที่ตั้งได้มากขึ้น

(4) แรงงาน ค่าจ้างแรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมเพราะมีความผันแปรในทางพื้นที่ของค่าจ้างจึงมีผลต่อที่ตั้งอุตสาหกรรม เช่น บริเวณที่มีค่าครองชีพต่ำ ลักษณะอากาศดี และมีวัฒนธรรมที่เหมาะสม จะมีค่าจ้างแรงงานต่ำ (Hoover, 1948) โดยทั่วไปค่าจ้างสูงมักจะอยู่ในเมืองขนาดใหญ่ และในภูมิภาคที่อยู่ไกลกลางประเทศ เนื่องมาจากมีค่าครองชีพสูง (Smith, 1987)

แรงงานไร้ฝีมือมีความคล่องตัวสูงและสามารถหาได้ง่ายกว่าแรงงานฝีมือ โดยทั่วไปแรงงานในชนบทส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานไร้ฝีมือ เมื่อได้รับการฝึกฝนระยะสั้นจะสามารถทำงานได้ บริเวณชนบทจึงดึงดูดอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีต้นทุนด้านแรงงานในสัดส่วนที่สูง และแรงงานอาญน้อยจะมีความคล่องตัวสูง ในขณะที่แรงงานหญิงจะมีความคล่องตัวกว่าแรงงานชาย

(5) การขนส่ง มีบทบาทในกระบวนการอุตสาหกรรมในการขนส่งวัตถุดิบมายังหน่วยผลิต และขนส่งสินค้าจากหน่วยผลิตไปยังผู้บริโภคหรือตลาด โดยปกติผู้ประกอบการต้องอาศัยต้องการการขนส่งที่สะดวก ปลอดภัย รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด แต่ถูกจำกัดด้วยลักษณะของวัตถุดิบหรือสินค้า ระยะทางและวิธีการในการขนส่ง

(6) ตลาด ปัจจุบันความสำคัญของตลาดในฐานะที่เป็นปัจจัยที่ตั้งได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากความสำคัญของแหล่งวัตถุดิบและแหล่งพลังงานได้ลดความสำคัญลง การเติบโตอย่างรวดเร็วของแหล่งชุมชนมีอิทธิพลและดึงดูดอุตสาหกรรมมากขึ้น ประกอบกับการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ โดยทั่วไปตลาดมีความสำคัญในการดึงดูดอุตสาหกรรมให้เข้ามาประกอบการอยู่ภายในหรือใกล้แหล่งตลาด ในลักษณะที่กระบวนการผลิตทำให้สินค้ามีน้ำหนักมากขึ้น หรือวัตถุดิบสามารถหาได้ทั่วไป นอกจากนี้ อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่มีลักษณะเทอะทะ แดกหักง่าย เสียวหรือเสื่อมสภาพง่าย มีมูลค่าต่ำ เพื่อประหยัดค่าขนส่ง หรือจำเป็นต้องอยู่ใกล้ผู้บริโภคเพื่อรับข้อมูลข่าวสาร

ข) ปัจจัยทางด้านทฤษฎีภูมิ

ปัจจัยทางด้านทฤษฎีภูมิ ได้แก่ ปัจจัยอื่นๆ ที่มีความสำคัญรองลงมาจากปัจจัยทางด้านปฐมภูมิ ได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยี กิจกรรมทางด้านทฤษฎีภูมิ สารสนเทศ และบทบาทของรัฐ

- สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ ภูมิประเทศราบเรียบ พื้นดินไม่ทรุดตัวง่ายและระบายน้ำดี มีแหล่งน้ำซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในอุตสาหกรรมหลายประเภทที่ใช้น้ำเป็นวัตถุดิบตลอดจนขั้นตอนการผลิต
- บทบาทของรัฐ รัฐอาจกำหนดมาตรการส่งเสริมในบางภูมิภาคหรือบางท้องที่ในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่เข้าไปตั้งในบริเวณดังกล่าว โดยจัดเตรียมพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น พร้อมกำหนดความช่วยเหลืออื่นอีก

2.3.5 แนวความคิดเกี่ยวกับแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม

แนวความคิดเกี่ยวกับแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมประกอบไปด้วยอุตสาหกรรมในเขตตัวเมืองและตำแหน่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมในตัวเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก) อุตสาหกรรมในเขตตัวเมือง

ในเขตตัวเมือง อุตสาหกรรมจะใช้พื้นที่ในสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับการใช้ที่ดินในรูปอื่นๆ แต่อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในเขตตัวเมืองทำให้เมืองมีหน้าที่ใหม่เกิดขึ้น นั่นคือหน้าที่ผลิตผลผลิตเพื่อสนองการบริโภคของประชากรหน้าที่ในการผลิตทางอุตสาหกรรมนี้จะส่งผลกระทบต่อรายตัวทางด้านต่างๆ ของเมือง เช่น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน การขยายตัวของงาน ซึ่งอาจจะส่งผลตามมาถึงการขยายตัวของประชากรเมืองตามมา การขยายตัวด้านการสร้างงานและรายได้แก่ประชาชนในเขตเมือง

การเลือกทำเลที่ตั้งของอุตสาหกรรมโดยทั่วไปแล้วพิจารณาจากปัจจัยทางกายภาพ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์จากภายนอกในการเลือกทำเลที่ตั้งของโรงงาน ตำแหน่งที่เหมาะสมที่สุดอาจแบ่งเป็นหลายแง่มุม ตำแหน่งบางตำแหน่งเหมาะสมที่สุดในด้านแรงงาน เป็นต้น แต่การเลือกทำเลที่ตั้งของโรงงานจะไม่มองที่ความเหมาะสมเพียงด้านเดียว การเลือกทำเลที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตตัวเมืองมีความต้องการพื้นฐานอยู่ 3 ประการ คือ ความเหมาะสมทางกายภาพ ลักษณะทางกายภาพของเขตตัวเมือง ภาวะแวดล้อมของเขตตัวเมืองที่โรงงานจะเลือกเข้าไปตั้ง และทำเลที่ตั้งจะเข้าถึงสิ่งต่างๆ เช่น ตลาดของผลผลิต วัตถุดิบ แรงงาน หรือความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

การเกิดย่านอุตสาหกรรมในส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองนั้น เริ่มจากการแสวงหาทำเลที่มีความเหมาะสมในด้านต่างๆ จากจุดเริ่มต้นแห่งความเหมาะสมที่สุดด้านใดด้านหนึ่งอันเป็นผลมาจากทำเลที่ตั้งทำให้มีการเริ่มก่อตัวของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นในเขตเมือง สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา เส้นทางคมนาคม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ช่วยอำนวยความสะดวกต่ออุตสาหกรรมในเขตนี้ กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีบริการทางสาธารณูปโภคพร้อมแล้วจะดึงดูดให้โรงงานใหม่เลือกทำเลที่ตั้งเข้ามาเกาะกลุ่มทำให้เกิดเป็นย่านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขึ้น

ข) ตำแหน่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมในตัวเมือง

อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น โรงงานจะตั้งร่วมกับกลุ่มอุตสาหกรรมที่รายล้อมศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง ในบางแห่งกลุ่มโรงงานอาจแยกออกเป็นแถบ (W. Isard, 1956)

กิจกรรมทางอุตสาหกรรมมีแนวโน้มกระจายตัวจากศูนย์กลางเมืองออกไปตามถนนหลักของเมือง โดยขึ้นกับระดับราคาที่ดินในเขตศูนย์กลางเมืองซึ่งมีราคาสูง ความคับคั่งของยานพาหนะ เป็นต้น แต่โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องการเข้าถึงแหล่งงานราคาถูกและตลาดก็ยังคงเลือกบริเวณศูนย์กลาง เพื่อลดค่าขนส่งไปตลาดและสามารถหาแรงงานที่มีคุณภาพและแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนอุตสาหกรรมหนักมักเป็นโรงงานที่มีเสียงรบกวนและก่อให้เกิดมลพิษ รวมถึงความต้องการพื้นที่ที่กว้าง จึงเลือกที่ตั้งห่างจากเขตชุมชนหนาแน่น เช่น ในเขตชานเมืองที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และที่ดินมีราคาถูก (L.K. Loewenstein, 1963)

จากการศึกษาดำแหน่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมของกรุงลอนดอน พบว่า ตำแหน่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมสามารถแบ่งได้เป็น 4 ตำแหน่ง คือ ศูนย์กลางเมือง มักเป็น โรงงานที่ต้องการแรงงานที่มีฝีมือของเขตประชกรหนาแน่นของเมือง เช่น โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป นอกจากนี้ยังมีบริเวณท่าเรือ ซึ่งจะเป็นโรงงานที่จำเป็นต้องอาศัยท่าเรือเป็นจุดอำนวยความสะดวกในการขนส่งวัตถุดิบในการผลิตตลอดจนการส่งออกสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาดภายนอก นอกจากนี้ตามแนวของเส้นทางคมนาคมสายหลักนั้นจะมีโรงงานตั้งกระจายออกจากส่วนกลางออกไปตามแนวเส้นทางหลักเหมือนรัศมี ส่วนในเขตชานเมืองนั้นเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องการพื้นที่ใช้ประโยชน์กว้าง กระบวนการผลิตก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงและมลพิษอื่นๆ โดยแยกตัวออกจากแหล่งชุมชนในตัวเมืองมาสู่ชานเมือง และแยกจากย่านที่อยู่อาศัยชั้นดีและชั้นกลาง แต่อาจอยู่ใกล้กับย่านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (F.E.I Hamilton, 1967)

นอกจากนี้ ตำแหน่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตตัวเมืองยังสามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภท คือ

- (1) โรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่โดยทั่วไป เป็นโรงงานที่ผลิตอาหาร โรงงานประเภทนี้ตั้งอย่างหนาแน่นใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง โดยแทรกอยู่ในเขตชุมชนเมืองเพื่อที่จะได้เข้าถึงตลาดผลผลิต
- (2) โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ส่วนกลางของเมือง เป็นโรงงานที่ต้องอาศัยความสะดวกรวดเร็วในระดับปานกลางในการเข้าและออก เพราะเป็นเขตที่มีโครงข่ายการคมนาคมหนาแน่น แต่ไม่ใช่ตำแหน่งใจกลางเมือง อุตสาหกรรมประเภทนี้ได้แก่ โรงพิมพ์ ซึ่งอาศัยการอยู่ใกล้ตลาด ทำให้ลดค่าขนส่งได้
- (3) โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อตลาดในตัวเมืองและอาศัยวัตถุดิบในท้องถิ่น เป็นโรงงานที่สามารถหาวัตถุดิบได้ง่ายจากเขตตัวเมืองและผลิตเพื่อขายให้กับประชาชนในตัวเมือง ตั้งอยู่บนถนนสายหลักหรือถนนใหญ่ที่ตัดต่อระดับจังหวัด เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการขนส่ง และอาจจับกลุ่มอยู่กับอุตสาหกรรมอื่นๆ อุตสาหกรรมดังกล่าว เช่น โรงงานน้ำแข็ง เป็นต้น
- (4) โรงงานอุตสาหกรรมที่อาศัยตลาดในเขตอื่น และผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง ตลาดของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ไม่ได้มีอยู่ในตัวเมือง แต่อยู่ในภูมิภาคอื่นๆ โดยไม่มีรูปแบบการกระจายตัวที่ชัดเจน แต่โรงงานขนาดเล็กยังคงเลือกที่ตั้งอยู่ใกล้ศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมผลิตเครื่องคำนวณ เครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดเล็ก เป็นต้น
- (5) โรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ตั้งอยู่ในส่วนกลางของเมือง เป็นโรงงานที่มีเทคนิคและวิธีการผลิตระดับสูง จะตั้งอยู่ตามแนวถนนหลักและเกาะกลุ่มกัน นอกจากนี้ยังไม่มีความสัมพันธ์กับย่านกลางของเมือง
- (6) โรงงานอุตสาหกรรมที่มีตลาดในท้องถิ่นอื่นและตั้งอยู่ริมแหล่งน้ำ เป็นอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ตามเมืองท่าหรือท่าเรือ วางตัวเองตามแนวชายฝั่งทะเลหรือทะเลสาบ
- (7) โรงงานอุตสาหกรรมที่มีตลาดระดับนานาชาติ ตั้งอยู่ในบริเวณที่สะดวกในการคมนาคมขนส่งหลายประเภทมาบรรจบกัน เป็นตำแหน่งที่มีความเหมาะสมสำหรับรับวัตถุดิบและส่งสินค้าหรือผลผลิต นอกจากนี้โรงงานจะพัฒนาดำแหน่งนี้เป็นแถบของโรงงานขึ้นในเขตตัวเมือง (A.R. Pred, 1964)

2.3.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ตั้งอุตสาหกรรม

นักวิชาการหลายท่านพยายามที่จะค้นหาทฤษฎีที่ใช้ในการเลือกที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม จากองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ที่มีผลหรืออิทธิพลต่อการเลือกทำเลที่ตั้งอุตสาหกรรมซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายประการนั้น ทำให้เห็นว่าไม่สามารถรวมสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ ทุกอย่างไว้ในทฤษฎีได้พร้อมๆ กัน

หากจะตั้งคำถามง่ายๆ ว่า “จะตั้งอุตสาหกรรมที่ไหนดี” คำตอบที่มักได้ยินบ่อยๆ คือ “ที่ที่ได้กำไรมากที่สุด” การที่จะได้มาซึ่งคำตอบนี้ได้มีแนวคิดแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่งที่จะเห็นว่าจะได้กำไรมากที่สุดหากใช้ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด (The Least Cost หรือ Cost Minimization Approach) ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าจะได้กำไรมากที่สุดหากเลือกที่ตั้งที่จะคลุมเนื้อที่ตลาดได้ใหญ่ที่สุด (Market Area หรือ Profit Maximization Approach) ตัวอย่างทฤษฎีของแนวคิดแต่ละอย่างนี้ ได้แก่

ก) แนวความคิดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ผู้นำแนวความคิดนี้คือ อัลเฟรด เวเบอร์ (Alfred Weber) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันผู้ซึ่งได้เสนอทฤษฎีที่ตั้งอุตสาหกรรมขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1909 และทฤษฎีนี้ได้ถูกใช้เป็นรากฐานสำหรับทฤษฎีที่นักวิชาการแก้ไขปรับปรุงต่อมาอีกหลายทฤษฎีด้วยกัน

เวเบอร์เน้นว่าเอกชนจะเลือกที่ตั้งโรงงานในที่ที่ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำสุด โดยเฉพาะต้นทุนค่าขนส่ง ต้นทุนแรงงาน และการประหยัดที่เกิดจากการกระจุกตัว (Agglomeration) หรือกระจายตัว (Deglomeration) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่า จุดนั้นถูกตัดขาดจากโลกภายนอก ภูมิอากาศสม่ำเสมอ ผู้บริโภคอยู่กระจ่ายในเมืองหลายเมือง ผู้ประกอบการสามารถแข่งขันกันอย่างเสรี วัตถุดิบมีทั่วไป ส่วนแรงงานนั้นรวมตัวอยู่ในบางเมือง (Glasson, J.)

เงื่อนไขหลักของทฤษฎีของเวเบอร์ ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- (1) บริษัท (ซึ่งใช้เป็นค่ากลางๆ แทนโรงงานอุตสาหกรรม) มุ่งจะหาผลกำไรจากรายจ่ายที่ลดลงจนไปให้ได้มากที่สุด
- (2) มีการแข่งขันราคากันอย่างสมบูรณ์ที่สุด
- (3) อัตราค่าขนส่งเท่ากันทุกหนทุกแห่งและค่าขนส่งขึ้นอยู่กับน้ำหนักของสินค้าและระยะทางที่ต้องเคลื่อนที่
- (4) มีศูนย์กลางการซื้อ 1 แห่ง และศูนย์กลางการขาย 1 แห่ง
- (5) แหล่งวัตถุดิบเป็นแหล่งที่คงที่ เคลื่อนไหวไม่ได้

เวเบอร์กล่าวว่า ที่ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับตั้งโรงงานอุตสาหกรรมนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุดิบและค่าใช้จ่ายซึ่งพอสรุปได้ว่าที่ที่นั้นจะต้องทำให้ค่าใช้จ่ายในการขนส่งถูกที่สุด ถ้าไม่เช่นนั้น จะต้องเป็นบริษัทที่สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้เพราะเป็นที่ที่มีอุตสาหกรรมมารวมตัวกันอยู่เป็นกระจุกหรือมีค่าจ้างแรงงานต่ำ

สรุปก็คือ ทฤษฎีนี้กล่าวว่า ผู้ลงทุนจะเลือกที่ตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย 3 ประการ คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการขนส่ง ค่าแรง และค่าของการอยู่รวมกันหรือไม่อยู่รวมกันกับอุตสาหกรรมอื่นๆ วิถีคิดของเวเบอร์ คือ ให้ปัจจัย

2 ประการแรก คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการขนส่งและค่าแรงคงที่ ส่วนปัจจัยที่ 3 คือ ค่าของการอยู่รวมกันหรือไม่อยู่รวมกันกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เปลี่ยนแปลงได้ แล้วดูว่าที่ไหนเหมาะสมที่สุดสำหรับตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เวเบอร์ได้สรุปว่า ที่ที่เหมาะสมที่สุดนั้น คือ ที่ที่น้ำหนักต้องขนย้ายเคลื่อนที่ทั้งที่เป็นน้ำหนักของวัตถุดิบที่จะนำไปประกอบเป็นสินค้า และน้ำหนักของสินค้าที่จะต้องส่งไปจำหน่ายรวมกันแล้วมีน้ำหนักน้อยที่สุด

จุดอ่อนของทฤษฎีนี้ คือ อัตราค่าขนส่งโดยปกติมันจะไม่คิดเป็นสัดส่วนโดยตรงกับระยะทางอย่างที่ เวเบอร์สมมติไว้ และในการคำนวณอัตราค่าขนส่งส่วนมากจะไม่คำนวณกันต้นต่อต้น แต่จะมีอัตราพิเศษสำหรับสินค้าอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าทางเรือ รถไฟ รถยนต์ หรือทางเครื่องบินก็ตาม (รัชนี วายลี, 2535)

ข) แนวความคิดเกี่ยวกับตลาดที่ใหญ่ที่สุดหรือการหากำไรให้มากที่สุด

ผู้นำแนวความคิดที่สำคัญ คือ ออกัสต์ ลอช (August Losch) ซึ่งเสนอทฤษฎีของเขาใน ค.ศ. 1954 ลอชมองตรงข้ามกันกับเวเบอร์ว่า ผู้ผลิตจะเลือกที่ตั้งโรงงานที่ทำให้เกิดกำไรสูงสุด โดยมีสมมติฐานว่า พื้นที่ไม่มี ความแตกต่างกันทางภูมิศาสตร์ และปัจจัยการผลิตอันได้แก่ วัตถุดิบ แรงงาน และทุนมีอยู่ทั่วไปและพอเพียง ผู้บริโภคอยู่กันอย่างหนาแน่นสม่ำเสมอ และไม่มี ความแตกต่างด้านรสนิยม ผู้ผลิตไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้น ลักษณะของผลกำไรที่ได้จากการขายจึงเป็นรูปกรวยสูงสุดอยู่ที่ที่ตั้งโรงงานและลดน้อยลงตามระยะทางที่ห่างออกไป

แนวความคิดทั้งแบบของเวเบอร์และลอชนั้นเป็นแนวความคิดแบบดั้งเดิม เป็นทฤษฎีที่อยู่กับที่ กล่าวคือ เราไม่สามารถที่จะพิจารณาตัวแปรได้มากกว่า 1 ตัวพร้อมกัน ในทฤษฎีของเวเบอร์ซึ่งเขาพูดถึงแต่ค่าใช้จ่ายในการประกอบการ แต่ละเลยในเรื่องอุปสงค์โดยสิ้นเชิง ในขณะที่ลอชสนใจแต่เรื่องอุปสงค์ โดยไม่นำหลัก ในเรื่องของอุปทานหรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเข้ามาพิจารณาแต่อย่างใดเลย หลักของความจริง คือ ทั้งอุปสงค์และอุปทานจำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อจะทำให้มีการค้าขายเกิดขึ้น (รัชนี วายลี, 2535)

ต่อมาได้มีผู้ที่พยายามคิดค้นแบบจำลองที่ใกล้เคียงกับลักษณะความจริงมากยิ่งขึ้น เช่น แบบจำลอง ขอบเขตของพื้นที่ (Spatial limits Model) ของ Smith (1966) ซึ่งไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของเวเบอร์ และได้ ขยายแนวความคิดของลอชพร้อมทั้งได้เพิ่มสาระสำคัญเข้าไปอีก Smith มีความเห็นว่า ผู้ลงทุนจะเลือกที่ตั้งอุตสาหกรรม โดยยึดหลักที่ว่า ที่ที่นั้นจะทำให้เขาได้กำไรมากที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด จึงเรียกว่า หลัก Maximin ซึ่งย่อมาจาก Maximize Profits และ Minimize Costs ไม่มีการตัดสินใจครั้งใดที่ทำไปโดยไม่คำนึง ถึงหลักทั้งสองอย่างควบคู่กันไป ดังนั้น จึงหมายความว่า เราจำเป็นต้องคำนึงถึงขนาดอุตสาหกรรม ลักษณะ ตลาด การแข่งขัน ตลอดจนปัจจัยทางด้านพฤติกรรมบางประการ ดังนั้น ที่ตั้งที่ตรงตามหลัก Maximin ของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละชนิดในที่แต่ละแห่งจึงต่างกันไป อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ จะมีส่วนกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่เหมาะสมที่สุดที่โรงงานนั้นๆ สมควรจะตั้ง แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะตั้ง โรงงานที่ไหนดีภายในขอบเขตบริเวณนั้นขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของผู้ลงทุน ซึ่งอาจจะเกิดจากเหตุผลส่วนตัวหรือ เกิดจากสาเหตุบังคับกาลใจอื่นๆ ก็ได้ (Smith, 1971)

สรุปได้ว่า ทฤษฎีของเวเบอร์และลอชมีส่วนทำให้เราเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น ถึงแม้จะมีข้อบกพร่องอยู่บ้างก็ตาม แต่นับเป็นทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับที่ตั้งอุตสาหกรรม ซึ่งทฤษฎีอื่นๆ ยึดถือเป็นหลักต่อมา ดังเช่น หลัก Maximin ของ Smith ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เกิดจากพื้นฐานทฤษฎีของเวเบอร์และลอช โดยยึดหลักที่ว่าผู้ลงทุนจะเลือกที่ตั้งอุตสาหกรรมโดยที่ที่นั้นต้องทำให้เขาได้ผลตอบแทนสูงสุด และเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุดในขณะเดียวกันด้วย

การวิเคราะห์รูปแบบการกระจายตัวของอุตสาหกรรมอาจใช้ทฤษฎีทางด้านที่ตั้งอุตสาหกรรมของเวเบอร์ เป็นกรอบในการวิเคราะห์

เวเบอร์เริ่มต้นทฤษฎีของเขาด้วยการนิยามคำว่า “Industrial Location” ว่า หมายถึง ที่ตั้งที่อุตสาหกรรมจะได้รับประโยชน์เมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ณ ที่นั้นๆ ประโยชน์ที่ได้รับก็คือการประหยัดต้นทุน (save cost) หรือหมายถึง ความเป็นไปได้ของอุตสาหกรรมที่จะผลิต ณ จุดนี้และได้ผลผลิตจำนวนหนึ่ง ณ ต้นทุนที่ต่ำกว่าที่อื่น รวมทั้งกระบวนการในการผลิตและการกระจายผลผลิตถูกกว่าที่อื่นด้วย

เวเบอร์ใช้สภาพอุตสาหกรรมในเยอรมันเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ โดยการพิจารณาอย่างกว้างๆ ถึงปัจจัย (Factors) ที่มีอิทธิพลกระทบต่ออุตสาหกรรมทุกประเภท

เนื่องจากอุตสาหกรรมในความหมายของเวเบอร์ คือ อุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing Industry) ซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรมการผลิตประเภทต่างๆ รวมกัน และอุตสาหกรรมแต่ละประเภทก็มีลักษณะที่เหมือนกันบ้าง แตกต่างกันไปบ้าง เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า ใช้ผ้าเป็นวัตถุดิบ อุตสาหกรรมอาหารใช้ผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบ แต่อุตสาหกรรมทั้งสองก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งวัตถุดิบไปยังโรงงานเหมือนกัน เป็นต้น จึงทำให้เวเบอร์แยกปัจจัยนี้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ปัจจัยทั่วไป (General Factors) คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลกระทบอุตสาหกรรมทุกประเภท ไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ไหน เช่น ต้นทุนค่าขนส่ง ต้นทุนแรงงาน ค่าเช่า เป็นต้น

(2) ปัจจัยเฉพาะ (Special Factors) คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลกระทบอุตสาหกรรมบางประเภทเท่านั้น (Particular Industry) เช่น การหมัก ไปของวัตถุดิบบางชนิด อิทธิพลของความชื้นในอากาศ

เวเบอร์ได้นำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณาในรูปของต้นทุนหรือรายจ่ายในการผลิตของอุตสาหกรรม โดยถือว่าอัตราค่าเสื่อมราคาของต้นทุนคงที่ (rate of depreciation of fixed capital) เป็นปัจจัยอิสระที่ขึ้นกับสภาพทางภูมิศาสตร์ แม้จะมีอิทธิพลบ้าง เช่น ในบางพื้นที่ที่มีความชื้นสูง ทำให้เครื่องจักรเสื่อมสภาพ

2.3.7 แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตของเมืองกับแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรม

การลงทุนที่ทำให้เกิดการสร้างงานซึ่งจะเป็นผลต่อการขยายตัวของเมืองได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณการดึงดูดของพื้นที่ที่เป็นสัดส่วนที่ได้มาจากลักษณะการได้เปรียบและการเสียเปรียบของพื้นที่ด้วย ซึ่งสามารถแบ่งอุตสาหกรรมในเมืองได้เป็น 3 ประเภท คือ อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้จากความได้เปรียบในด้านแหล่งที่ตั้งและสภาพภูมิประเทศ อุตสาหกรรมประกอบหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหลักของพื้นที่นั้นๆ และอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต่อชุมชน ซึ่งอุตสาหกรรมจะมีอยู่ในชุมชนใหญ่ๆ เท่านั้น (Czamanski, 1964)

2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาตินับจากอดีตใน พ.ศ. 2504 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) นั้น ประกอบด้วยแผนจำนวน 9 แผน โดยแต่ละแผนมีระยะเวลา 5 ปี ยกเว้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีระยะเวลาของแผน 6 ปี และมีชื่อแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับอื่นๆ โดยชื่อ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ” นอกจากนี้ ลักษณะของแผนยังแบ่งออกเป็น 2 ระยะด้วยกัน

สำหรับในการศึกษานี้ประกอบไปด้วยแนวคิดและลักษณะของแผน แนวทางการพัฒนา และกระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในแต่ละแผนพัฒนาฯ เป็นหลัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 - 2509

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

(1) ได้รับอิทธิพลจากโลกทัศน์ของนักเศรษฐศาสตร์ การพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในขณะนั้นว่า การพัฒนา คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ

(2) เป็นแผนที่กำหนดวัตถุประสงค์เดียว (Single Objective) คือ เร่งรัดอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

(3) มีการกำหนดแผนจากส่วนกลางและหน่วยงาน วางแผนส่วนกลาง (Top Down Planning)

(4) เน้นกลยุทธ์การวางแผนด้วยการลงทุนในโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยเทคนิคการวางแผนด้านการวิเคราะห์โครงการ (Project Analysis)

(5) เน้นการสะสมทุนที่เป็น Physical Capital Asset

ข) แนวทางการพัฒนา

เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปแบบของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปการ ฯลฯ รัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปเพื่อการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชนเป็นหลัก

ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

(1) ใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศร่วมกับนักวิชาการภายในประเทศในการยกร่างแผนพัฒนาฯ กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

(2) ใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรมจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ

2.4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 - 2514

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

(1) ยังเน้นการขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ได้เริ่มพูดถึงความสำคัญของการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(2) การพัฒนาสังคมถูกมองในเชิงเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการให้น้ำหนักต่อการวางแผนกำลังคนของประเทศ เริ่มกระจายการวางแผนไปสู่ระดับกระทรวง (Sector) เน้นการวิเคราะห์เป็นรายสาขา (Sectoral Analysis) เพื่อเป็นกรอบในการชี้แจงการจัดทำโครงการพัฒนา

ข) แนวทางการพัฒนา

ยึดแนวทางแผนโดยขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาของรัฐ โดยสมบูรณ์กระจายให้เกิดผลไปทั่วประเทศ เน้นเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ และมีโครงการ พิเศษนอกเหนือไปจากหน้าที่ปกติของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทและโครงการช่วยเหลือชาวนา ฯลฯ

ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ใช้นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศร่วมกับที่ปรึกษาต่างประเทศในการยกร่างแผนพัฒนา กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1

2.4.3 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

(1) ยังเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้น

(2) เริ่มพูดถึงการวางแผนทางด้านสังคม โดยมีการกำหนดนโยบายด้านประชากรเป็นครั้งแรก แต่ยังคงมองประชากรเพียงเฉพาะในด้านการลดอัตราการเพิ่มเท่านั้น ซึ่งเป็นกรมมองประชากรในเชิงปริมาณ เป็นตัวหาร ไม่ใช่ตัวตั้ง

ข) แนวทางการพัฒนา

(1) มุ่งทิศทางเดิม และเพิ่มกลยุทธ์ลดช่องว่างระหว่างรายได้

(2) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตรา, รักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ, รักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ, ส่งเสริมการส่งออก, ปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า

(3) ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต เร่งรัดการส่งออกและทดแทนสินค้านำเข้า ปรับงบประมาณในโครงการก่อสร้างมาสนับสนุนการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่

(4) กระจายรายได้และบริการทางสังคม โดยลดอัตราการเพิ่มประชากร กระจายบริการเศรษฐกิจและสังคมสู่ชนบท ปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อ รักษาระดับราคาสินค้าเกษตร

ก) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

(1) กระบวนการจัดใช้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา และนักวิชาการในประเทศ รวมถึง สายงานการศึกษา เฉพาะเรื่องของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ โดยมีการจัดตั้ง ในลักษณะคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการในการยกร่างแผน

(2) กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1

2.4.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

(1) เนื่องจากมีความไม่แน่นอนทางการเมือง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงเน้นการวิเคราะห์ประเด็น ปัญหาการกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางในการแก้ไขกว้างๆ เป็นสำคัญ

(2) จากการวิเคราะห์ปัญหา ทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาใน ลักษณะที่เพื่อให้บรรลุหลายวัตถุประสงค์มากขึ้น (Multiple Objectives)

ข) แนวทางการพัฒนา

(1) เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก กระจายรายได้และการมีงานทำในภูมิภาค มาตรการกระตุ้นอุตสาหกรรมที่ชบเซา รักษา คุ้มครองชำระเงินและการขาดดุลงบประมาณ

(2) เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้ โดยเฉพาะที่ดินแหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งแร่ เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน จัดสรรแหล่งน้ำในประเทศ อนุรักษ์ทะเล หลวงสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานในอ่าวไทยและภาคใต้ฝั่งตะวันออก

ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

2.4.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

(1) เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ

(2) เริ่มเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากรายโครงการมาเป็นการจัดทำแผนงาน (Programming) โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและการพัฒนาชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก

(3) การวางแผนยังมีลักษณะ Top Down แต่เริ่มมีการกระจายการวางแผนลงสู่ระดับภูมิภาคและพื้นที่

ข) แนวทางการพัฒนา

(1) ปรับรับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศแนวใหม่

(2) ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางปฏิบัติทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก ฯลฯ

(3) เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษโดยการเร่งระดมเงินออม, สร้างวินัยทางเศรษฐกิจการเงิน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตร ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค, ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศ และบริการ, ปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน ฯลฯ

(4) เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(5) เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง กำหนดพื้นที่เป้าหมาย 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ

(6) เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

(1) ลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

(2) ใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม จัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา

(3) เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่างจริงจัง โดยการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้มีระบบการตัดสินใจและสั่งการ และการติดตามประเมินผลโดยจัดให้มีระบบการบริหารการพัฒนาชนบท (กชป.) ซึ่งเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

(4) แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จัดให้มีองค์กรรับผิดชอบแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

2.4.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

(1) เน้นวัตถุประสงค์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

(2) เริ่มใช้วิธีการวางแผนในลักษณะแผนงานทั้งหมด 10 แผนงาน

(3) เริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการสนับสนุนการวางแผนแบบ Bottom - Up และให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงการบริหารและบทบาทบทบาทของรัฐในการบริหารประเทศ

ข) แนวทางการพัฒนา

(1) เน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของเงินการคลัง โดยเน้นการระดมเงินออมในประเทศ เน้นการใช้จ่ายภาครัฐอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ และเน้นบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนา

(2) เน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต

(3) เน้นการเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (4) เริ่มแผนหลักการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (5) ทบทวนบทบาทรัฐในการพัฒนาประเทศ
- (6) มีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ
- (7) มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศให้กระจายตัวมากขึ้น
- (8) เน้นการนำบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่
- (9) พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค
- (10) ขยายขอบเขตพัฒนาชนบทครอบคลุมทั่วประเทศ เขตล่างถึง 5,787 หมู่บ้าน เขตปานกลาง 35,514 หมู่บ้าน และเขตก้าวหน้า 11,612 หมู่บ้าน

ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

- (1) กระบวนการจัดทำแผนใช้ผู้เชี่ยวชาญในประเทศ สื่อมวลชน และผู้เชี่ยวชาญในองค์กรเอกชน ร่วมกันระดมความเห็นในการยกร่างแผน
- (2) กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติใช้มติคณะรัฐมนตรีในการมอบหมายให้ กระทรวง ทบวง กรม จัดทำแผนปฏิบัติการ และเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นแผนในลักษณะแผนงานทำให้หน่วยปฏิบัติจัดทำแผนได้สอดคล้อง กับแผนงานได้ทันที

2.4.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 - 2539

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

- (1) เริ่มมองเห็นความจำเป็นในการกำหนดแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)
- (2) กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนา 3 ประการ เน้นการให้เกิดความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ด้าน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจาย รายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

ข) แนวทางการพัฒนา

- (1) เน้นการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ โดย
 - (ก) ดำเนินนโยบายการเงินการคลังและพัฒนาตลาดทุน
 - (ข) พัฒนาการเกษตร โดยเน้นเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิต
 - (ค) พัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและการลงทุน โดยเน้นการสร้าง โอกาสในการแข่งขัน
 - (ง) พัฒนาและนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้
- (2) จัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการ
- (3) เร่งรัดขยายการลงทุนด้านบริการพื้นฐานให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ

- (ก) พัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลเชื่อมชายฝั่งทะเลตะวันออก
- (4) เน้นการกระจายรายได้ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท
- (ก) ใช้มาตรการด้านภาษีและรายจ่ายของรัฐบาล กระจายอำนาจ ทางการคลังสู่จังหวัดและท้องถิ่น
- (ข) กระจายการถือครองทรัพย์สินด้วยการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน, การออกเอกสารสิทธิที่ดิน, สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และ พ.ร.บ. ชุมชนแออัด
- (ค) ปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรและอุตสาหกรรมและบริการสู่ภูมิภาค
- (ง) พัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคเป็นฐานเศรษฐกิจและการจ้างงาน
- (จ) ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนชนบท
- (ช) พัฒนาอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนในเมือง
- (5) เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม
- (ก) พัฒนาศูนย์การเรียนรู้ การศึกษาและสาธารณสุข
- (ข) พัฒนาจิตใจ วัฒนธรรมและสังคม
- (6) พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (ก) ปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- (7) เน้นการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ
- (ก) ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการพัฒนา
- (ข) พัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยลดการกำกับของ รัฐและส่งเสริมบทบาทเอกชน
- (ค) พัฒนาระบบราชการให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัดและมีคุณภาพ
- ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผน ไปสู่การปฏิบัติ
- (1) กระบวนการจัดทำแผนลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6
- (2) กรอบการนำแผน ไปสู่การปฏิบัติใช้มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4
- 2.4.8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544
- ก) แนวคิดและลักษณะของแผน
- (1) ปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา
- (2) เป็นการวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน เปิดโอกาสให้คนไทยทุกสาขาอาชีพและทุกภูมิภาคเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มการจัดทำแผน

(3) การพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ข) แนวทางการพัฒนา

- (1) การพัฒนาศักยภาพของคน
- (2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน
- (3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง
- (4) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต
- (5) การจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การพัฒนาประชารัฐ เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ
- (7) การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

- (1) กระบวนการจัดทำแผน เป็นแผนแรกที่มีกระบวนการระดมความคิดเห็นในระดับพื้นที่ จนถึงระดับชาติ จากคนทุกหมู่เหล่า ทุกสาขาอาชีพ เพื่อกำหนดกรอบแนวคิด และทิศทางการพัฒนาประเทศ
- (2) กรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ เป็นแผนแรกที่กำหนดแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ โดยการจัดทำแผนงาน โครงการและมาตรการต้องยึดหลักการ พื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area /Function/ Participation : APEC)
- (3) วัฒนธรรมรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการและรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรีทุก 6 เดือน ซึ่งแต่เดิมแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านๆ มาไม่ได้กำหนดไว้

2.4.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 - 2549

ก) แนวคิดและลักษณะของแผน

- (1) ดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกๆ ระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง
- (2) แผนหลัก ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนเฉพาะเรื่องอย่างเป็นองค์รวม ที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงานและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมดำเนินการอย่างมีบูรณาการ โดยมีระยะเวลาประมาณ 5 ปี

(3) สร้าง “วิสัยทัศน์ร่วม” ที่สังคมไทยยอมรับร่วมกัน โดยคำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาที่ผ่านมา สถานการณ์ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ข) แนวทางการพัฒนา

- (1) การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัวอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพ
- (2) การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก เน้นพัฒนาธุรกิจชุมชน
- (3) การบรรเทาปัญหาสังคม
- (4) การแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มุ่งจัดการแก้ไขปัญหาย่างเป็นองค์รวม

ค) กระบวนการจัดทำแผนและกรอบการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

- (1) การจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขความยากจนที่มีความชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายคนยากจนในแต่ละพื้นที่
- (2) การจัดทำแผนปฏิบัติการ ตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ตลอดจนแผนปฏิบัติการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีการประสานงานในแนวราบระหว่างหน่วยงานและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายใต้หลักการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี มีรายละเอียดกรอบการลงทุน แผนงาน โครงการต่างๆ มีการจัดลำดับความสำคัญและมีแนวทางในการติดตามประเมินผล
- (3) กรอบการลงทุน แผนงาน โครงการต่างๆ มีการจัดลำดับความสำคัญและมีแนวทางในการติดตามประเมินผล

2.5 แนวความคิดในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

แนวความคิดในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคในประเทศไทยนั้นปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติเป็นหลัก โดยแทรกอยู่ในการพัฒนาในด้านประชากร แรงงาน การสร้างงานในชนบท การพัฒนาชนบท การกระจายอุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน เมืองหลัก เป็นต้น แนวความคิดเหล่านี้ล้วนมีบทบาทขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคขึ้น ซึ่งในการศึกษาส่วนนี้ได้นำเสนอเฉพาะแนวความคิดในการพัฒนาชนบทและแนวความคิดเกี่ยวกับเมืองหลักเท่านั้น เนื่องจากแนวความคิดทั้ง 2 ถือเป็นแนวความคิดหลักในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคของในประเทศไทย ซึ่งทำให้เกิดแนวความคิดและแนวทางการพัฒนาด้านอื่นๆ ตามมา รวมทั้งนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องดังมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อถัดไป (บทที่ 2 หัวข้อ 2.6)

2.5.1 แนวความคิดในการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบท ตามระบบ กชช. เริ่มขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2524 โดยรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท เพื่อรองรับการดำเนินงานพัฒนาที่เน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชนบทเป็นสำคัญ ซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการเพิ่มเติมแนวทางการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคควบคู่กับแนวทางการพัฒนาที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว พร้อมกับได้มีการปรับปรุงระเบียบ กชช. เดิม เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิ

ภาค (กชช.ภ.) ต่อมาพบว่า การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในช่วงที่ผ่านมา ยังมีปัญหาหลักๆ เกิดขึ้นหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ ช่องว่างของรายได้ระหว่างเมืองกับชนบทและระหว่างภาคต่างๆ กับกรุงเทพมหานครยังมีแนวโน้มสูงขึ้นแรงงานชนบทยังคงหลั่งไหลเข้ากรุงเทพมหานครมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานสูง ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ก็ประสบปัญหาด้านการแข่งขัน ควรจะได้โยกย้ายไปอยู่ในภูมิภาคที่มีแรงงานพอเพียง (สำนักงานเลขาธิการ กนภ., 2546)

2.5.2 แนวความคิดเกี่ยวกับเมืองหลัก

การพัฒนาเมืองหลัก หมายถึง การดำเนินการพัฒนาเมืองใดเมืองหนึ่งในภูมิภาคนอกเขตอิทธิพลของเมืองหลวง ให้มีความสำคัญหรือมีบทบาทเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นในการเสริมสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง หรือเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะประการใดประการหนึ่งตามนโยบายพัฒนาประเทศ เนื่องจากการพัฒนามีเป้าหมายที่เมืองลำดับรองลงมาจากเมืองหลวง ซึ่งนับว่าเป็นเมืองเอก (Primary City) ของประเทศ ดังนั้น จึงเรียกการพัฒนาเมืองหลักว่า “Secondary City Development” โดยปกติมีเมืองลักษณะนี้หลายเมืองกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ บางภูมิภาคที่มีความเหมาะสมมากอาจจะกำหนดเมืองหลักให้มีมากกว่าหนึ่งแห่งก็ได้

การพัฒนาเมืองหลักถือเป็นกลยุทธ์หรือกลวิธี (Strategy) ประการหนึ่งเพื่อกระจายผลของการพัฒนาทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ไปสู่ส่วนภูมิภาค ให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอิทธิพลของเมืองหลักที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาได้รับผลทางด้าน การเพิ่มพูนโอกาสในการทำงาน มีรายได้เพิ่มสูงขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือเพื่อยับยั้งให้ประชาชนเหล่านั้นยังคงตั้งถิ่นฐานและการประกอบอาชีพในท้องถิ่นเหล่านั้นจะได้ลดการอพยพและละทิ้งถิ่นฐานของประชาชนจากชนบทสู่เมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานคร ที่ปัจจุบันมีขนาดจำนวนประชากรมากเกินกว่าการได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีผลเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันของการดำเนินชีวิตของประชาชนในระดับภูมิภาค (เมืองอื่นๆ) และเมือง (กรุงเทพมหานคร) และลดภาระของรัฐในด้านการบริหารเมืองหลวงแล้ว ยังมีผลส่งต่อไปสู่การพัฒนาที่ดินที่ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ในด้านการผลิตให้เต็มขีดความสามารถของที่ดินนั้นที่มี เพราะขาดแคลนแรงงานและขาดวิธีการผลิตที่ทันสมัย นอกจากนี้ยังส่งผลไปสู่ความมั่นคงทางด้านการเมืองอีกประการหนึ่งด้วย

แนวทางการพัฒนาเมืองอื่นใดในภูมิภาคนอกเขตเมืองหลวงให้มีความเจริญทัดเทียมเมืองหลวง หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น เพื่อกระจาย (Decentralize) ความเจริญ บทบาท ความสำคัญ หรือพันธกิจ (Function) มิให้มารวมหรือกระจุกตัวอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งโดยเฉพาะนั้น มีรากฐานมาจากแนวคิดทฤษฎีของนักภูมิศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียง โดยแนวคิดหรือทฤษฎีเหล่านั้นสามารถอ้างอิงได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยที่ตั้ง (Location Theory) กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยชุมชนศูนย์กลาง (Central Place Theory) และกลุ่มทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาภาค (Regional Development Theory) (วันชัย ริมวิทยากร, 2541 : 208 – 209)

สำหรับแนวความคิดในการพัฒนาเมืองหลักในประเทศไทยนั้นมีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ปรากฏชัดในเรื่องของการพัฒนาตัวเมืองขอนแก่นให้เป็นเมืองหลวงของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้มีการกำหนดให้มีการพัฒนาเมืองตากเป็นศูนย์กลางการพัฒนาของภาคเหนือ และให้เมืองปัตตานีเป็นศูนย์กลางการพัฒนาของภาคใต้ได้อย่างชัดเจน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เน้นถึงนโยบายในการพัฒนาภาคต่างๆ ให้มีความเจริญทัดเทียมซึ่งกันและกัน

เพื่อพยายามลดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ และความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทกับเมือง และได้กำหนดเมืองหลักขึ้นเป็นครั้งแรกโดยเลือกมาจากเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในภาคต่างๆ เช่น ภาคเหนือกำหนดให้ลำปางเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเกษตร และให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบริหาร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกำหนดให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางบริหาร ให้นครราชสีมาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเกษตร และให้อุครธานีเป็นเมืองชายแดน ส่วนในภาคใต้กำหนดให้หาดใหญ่ (สงขลา) เป็นศูนย์กลางท่าเรือระหว่างประเทศ และให้นครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเกษตร สำหรับในภาคกลางนั้นกำหนดให้ชลบุรีเป็นเมืองหลักโดยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมหนักในแถบชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และเป็นเมืองท่าเรือน้ำลึก

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่ได้แยกนโยบายการพัฒนาเมืองออกมาเป็นสาขาหนึ่งอย่างเด่นชัด โดยมีการเน้นให้เห็นว่าเป็นกลวิธีสำคัญในการกระจายความเจริญและการแก้ไขของกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งกำหนดเป้าประสงค์ขึ้นอย่างชัดเจนรวม 2 ประการเข้าด้วยกัน โดยประการแรก คือ การส่งเสริมให้พัฒนาชุมชนเมืองต่างๆ นอกกรุงเทพมหานครให้มีพันธกิจเป็นแหล่งความเจริญเพื่อช่วยยั้งมิให้ผู้นอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และประการที่ 2 คือ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น

สำหรับเป้าประสงค์ประการแรกนั้นได้กำหนดให้ปรับปรุงเมืองหลักจำนวน 10 เมือง ได้แก่ เมืองขอนแก่น เมืองอุครธานี และเมืองนครราชสีมาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมืองเชียงใหม่ในภาคเหนือตอนบน เมืองพิษณุโลกในภาคเหนือตอนล่าง เมืองหาดใหญ่ (สงขลา) และเมืองภูเก็ตในภาคใต้ และเมืองชลบุรีในภาคตะวันออก โดยได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการทางด้านการปฏิบัติประกอบกันไปด้วยรวม 4 ประการด้วยกัน คือ

ส่วนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการหยิบยกปัญหาด้านการพัฒนาเมืองขึ้นมาวิเคราะห์อย่างจริงจัง โดยได้ระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนี้ขึ้นมาพิจารณาร่วมกันในรูปของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกำกับการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้มีขอบเขตและประเด็นหลักของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเร่งกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เฉพาะพื้นที่ที่มีแนวการพัฒนาสูง หรือพื้นที่ที่มีปัญหาพิเศษ หรือพื้นที่ล้าหลังควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่างๆ ให้มีฐานเศรษฐกิจของตนเองขึ้นในแต่ละภาคในลักษณะเป็นเมืองหลักประจำภาค

ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงมีการวางแผนเฉพาะพื้นที่ขึ้นใน 8 บริเวณ ได้แก่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทุ่งกุลาร้องไห้ ภาคเหนือตอนบน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบนและลุ่มน้ำแม่กลอง 5 จังหวัดชายทะเลด้านมหาสมุทรอินเดีย บริเวณอีสานตอนกลาง 4 จังหวัดตอนล่าง และพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

สำหรับด้านการวางแผนพัฒนาเมืองนั้น การเน้นการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่างๆ ดังนี้ หาดใหญ่ (สงขลา) นครราชสีมาขอนแก่นเชียงใหม่ชลบุรี กรุงเทพมหานคร และเขตภายใต้อิทธิพลด้วย (วันชัย รมิวิทยากร, 2541 : 225-228)

การพัฒนาเมืองหลักในประเทศไทยที่ผ่านมาก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ คือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงบทบาทศูนย์กลางเศรษฐกิจและแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศที่รองรับแรงงานอพยพจากภูมิภาคต่อไป ทำให้เพิ่มปัญหาแออัดคับคั่งของกิจกรรมมนุษย์ ปัญหาจราจรและปัญหามลภาวะรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤต และยังมีผลกระทบข้างเคียงต่างๆ อีกมากมาย เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย และปัญหาสังคม

ด้วยเหตุที่เมืองหลักไม่มีศักยภาพดึงดูดการลงทุนเพียงพอ ทำให้พื้นที่ชานเมืองรอบกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กลายเป็นพื้นที่ที่รองรับการลงทุนด้านอุตสาหกรรม ผลกระทบที่ร้ายแรงที่สุดของการพัฒนาเมืองและภูมิภาค คือ การเสียพื้นที่ เกษตรชนบทที่อุดมสมบูรณ์มากที่สุดของประเทศให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง การใช้ ที่ดินผิดประเภทและไม่เหมาะสมเช่นนี้นับเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญอีกครั้งในประเทศไทย

หากกล่าวถึงปรัชญาการวางผังเมืองและภาค เมืองหลักควรมีบทบาทและหน้าที่สำคัญที่ต้องนำ พัฒนาการใหม่ไปเชื่อมโยง และสร้างสมดุลของอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมแต่เมืองหลักเหล่านี้กลับเป็นพาหะ นำวัฒนธรรมใหม่ที่ไม่พึงประสงค์จากกรุงเทพมหานคร เช่น พฤติกรรมการบริโภคเกินควร (Over Consumption) เผยแพร่ไปสู่ภูมิภาค และผลกระทบที่สำคัญ ได้แก่ การสูญเสียเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของท้องถิ่น

เมื่อเมืองหลักไม่สามารถแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลางการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ก่อให้เกิด ปัญหาการกระจายรายได้และความแตกต่างของรายได้ประชากรระหว่างชุมชนเมืองและชนบท หรืออีกนัยหนึ่ง ระหว่างภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมรุนแรงมากขึ้น ผลกระทบโดยตรงคือ กระตุ้นให้เกิดการอพยพแรงงาน จากภูมิภาคเข้าสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

อนึ่ง ในช่วงทศวรรษของการเติบโตอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันโดย รัฐบาล ชุมชนเมืองขนาดเล็กที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูงหลายเมือง เช่น พัทยา ชะอำ สมุย เป็นต้น กลับมี การขยายตัวอย่างรวดเร็ว และแสดงบทบาทในการพัฒนาโดดเด่นกว่าเมืองหลักและเมืองรองหลายเมือง ชุมชน เมืองขนาดเล็กเหล่านี้ต่างมีปัญหาด้านการควบคุมการเจริญเติบโต ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมทาง ธรรมชาติ การพัฒนาชุมชนเมืองไม่ประสานสอดคล้อง และเป็นโครงข่ายสัมพันธ์กันเป็นระบบ ทำให้รัฐจะต้อง สิ้นเปลืองงบประมาณอย่างมหาศาลในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และแก้ปัญหาต่างๆ ของเมืองเหล่านี้อย่างไม่จบสิ้น (ธงชัย โรจนกันนท์, 2533 : 56)

2.6 นโยบายการกระจายความเจริญของประเทศไทย

2.6.1 นโยบายการกระจายความเจริญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9) พบว่า เมื่อพิจารณาอย่างละเอียด นโยบายการกระจายความเจริญนั้นมีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ เพียงแต่เรียกชื่อ แตกต่างกันไปเท่านั้น

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 รัฐได้ดำเนินนโยบายและปฏิบัติการที่จะนำความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาสู่ ประชาชนในภาคต่างๆ ของประเทศโดยทั่วกัน โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาภาคต่างๆ ขึ้น รวมภาค ตะวันออกด้วย โดยเป้าหมายที่สำคัญ คือ การจัดตั้งศูนย์พัฒนาของภาค และดำเนินงานตามโครงการพัฒนา

มาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกที่มีขอบเขตการดำเนินงานใน 8 จังหวัด ตั้งแต่จังหวัดสมุทรปราการจนถึงจังหวัดตราด โดยมีนโยบายในการพัฒนาภาคตะวันออก จากการศึกษาภาคตะวันออกมีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ และมีู่ทางที่จะสามารถพัฒนาออกไปได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในบริเวณชายทะเลนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกจึงเน้นหนักการพัฒนาดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐยังมีโครงการพัฒนาบริเวณลัดทึบ ฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศไทย ซึ่งมีู่ทางที่จะพัฒนาไปได้มาก เพราะมีลักษณะเหมาะสมที่จะเป็นท่าเรือทะเลน้ำลึก และย่านอุตสาหกรรมต่อไปได้ในอนาคต และยังมีมีความสำคัญในด้านยุทธศาสตร์เป็นพิเศษอีกด้วย

สำหรับแนวทางพัฒนาภาคตะวันออกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เน้นหนักการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการเกษตร ซึ่งภาคนี้สามารถดำเนินการได้ดีกว่าภาคอื่นอยู่แล้ว โดยที่ภาคนี้มีบริเวณที่ดินติดต่อกับชายฝั่งทะเล จึงสามารถส่งเสริมให้มีการประมงและการทำนาเกลือได้โดยกว้างขวางออกไปอีกด้วย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งในอันที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยการวางแนวทางพัฒนาระบบเมืองและชุมชนให้สอดคล้องและสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศการพัฒนาภาคและท้องถิ่น ตลอดจนการเร่งบูรณะชนบทให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกระจายการตั้งถิ่นฐานชุมชนระดับเมืองให้สมดุลกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างได้ผล จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเน้นหนักไปในด้านการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นแหล่งสกัดการอพยพจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และเพื่อเป็นศูนย์กลางที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ชนบท โดยเร่งกระจายการพัฒนาเมืองในภาคต่างๆ โดยปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้เป็นนครขนาดกลาง (ขนาดประชากรตั้งแต่ 100,000 - 300,000 คน) เพื่อช่วยยับยั้งการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้เมืองในภาคต่างๆ อยู่ในลำดับความสำคัญที่จะเร่งรัดให้เป็นเมืองหลัก สำหรับภาคตะวันออกนั้นได้กำหนดชลบุรีเป็นเมืองหลัก เพื่อประโยชน์ในการกระจายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจออกไปจากกรุงเทพมหานคร และเพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานครและกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิกษณนั้น โดยพิจารณากำหนดแนวนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็น การควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง โดยจะเร่งรัดจัดทำแผนการใช้ที่ดินบริเวณสวนรอบเมือง จัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ การพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของเมืองทางด้านสาธารณูปการ การศึกษา การสาธารณสุข และสีกอบรมที่อยู่อาศัยและอื่นๆ นโยบายการมีงานทำ การที่จะพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้เป็นเมืองหลักที่สามารถพึ่งตัวเองได้ ต้องมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะสร้างงานให้แก่ผู้อาศัยในตัวเมือง จึงจะเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่เมืองหลัก พัฒนาด้านสาขาพาณิชยและบริการเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐจะใช้นโยบายภาษีและการเงินเป็นการดึงดูดอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการไปสู่เมืองหลัก นอกจากนี้ รัฐจะลงทุนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและกำหนดเขตแปรรสภาพเพื่อการส่งออก

นโยบายและมาตรการสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองหลักเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาชนบทและการพัฒนาภาค การพัฒนาเมืองหลักเพียงอย่างเดียวจะไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ เพราะเมืองหลักต้องพึ่งอาศัยเมืองและชนบทในภูมิกษณนั้นๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงเร่งการพัฒนาภาคและชนบทไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้เป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบและตลาดให้แก่เมืองหลัก

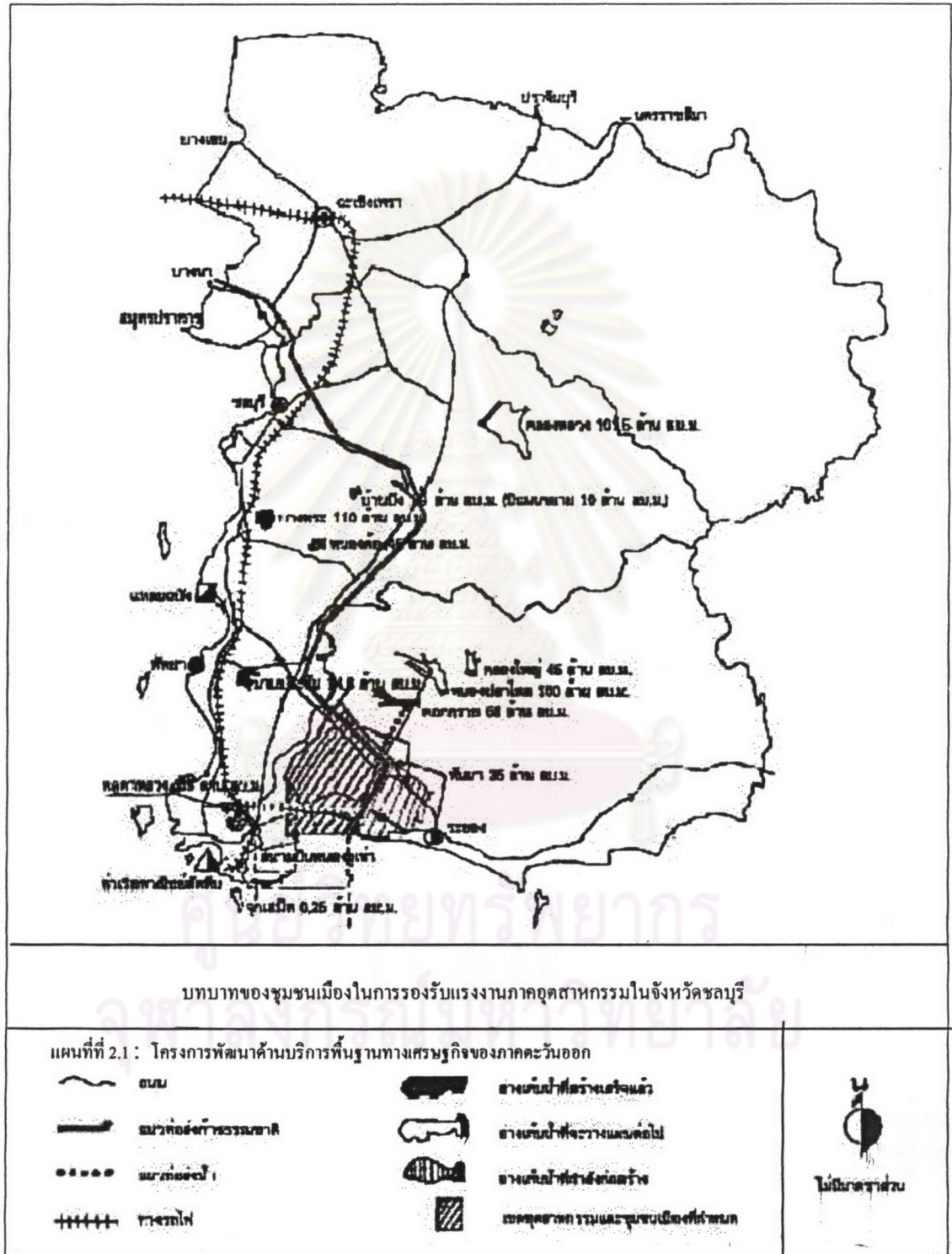
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีจุดประสงค์หนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คือ การกระจายอุตสาหกรรม เพื่อให้อุตสาหกรรมได้เริ่มกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกซึ่งรัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่แน่นอนไว้แล้ว โดยกำหนดพื้นที่บริเวณลัดทึบ ระยอง ให้เป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน พัฒนาขยายท่าเรือน้ำลึกที่ลัดทึบทันที และเร่งทำแผนงานที่เกี่ยวข้องกับกรณี

ตลอดจนพิจารณาถึงความต่อเนื่องระหว่างอุตสาหกรรมและก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยที่จะใช้เป็นวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอลและอุตสาหกรรมปิเอเคมี

เป้าหมายการพัฒนา คือ การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ตามนโยบายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ที่ต้องการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบโดยพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง และเป็นการเสนอทางเลือกแหล่งที่ตั้งให้กับอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต โดยไม่ต้องมาอยู่บริเวณกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เป็นการช่วยชะลอการเติบโตและบรรเทาความแออัดของกรุงเทพมหานครลงได้ โดยที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะกลายเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมใหม่ และแหล่งสร้างงานที่สำคัญของประเทศอีกแห่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่จะให้ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในอันที่จะส่งสินค้าออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพมหานครอีกต่อไป โดยกำหนดให้พื้นที่บริเวณระหว่างสัตหีบ - เขตเทศบาลเมืองระยอง เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรม โดยยึดหลักว่าอุตสาหกรรมหลักที่มีการนำวัตถุดิบเข้าและส่งผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปออกไปเป็นจำนวนมากจะให้อยู่ใกล้ท่าเรือสัตหีบมากที่สุด นอกจากนั้น ได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมด้วย

สำหรับมาตรการพัฒนานั้น รัฐได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่เป้าหมาย โดยเร่งดำเนินการวางผังและจำแนกขอบเขตพื้นที่ที่จะใช้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักและเมืองใหม่คือบริเวณระหว่างสัตหีบและเขตเทศบาลเมืองระยอง ให้สอดคล้องกับบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่มีอยู่และที่จะพัฒนาต่อไปทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ ในระยะสั้น รัฐเร่งวางนโยบายเค้าโครงการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักแต่ละประเภทที่รัฐมีจุดมุ่งหมายส่งเสริมให้ออกขนมาลงทุนในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย ตลอดจนกำหนดที่ตั้งของเมืองและแหล่งสาธารณูปโภคที่สำคัญ เพื่อเป็นแนวทางหลักในการประสานการลงทุนของเอกชนและของรัฐให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน และให้เกิดประสิทธิภาพในการลงทุนพัฒนาโดยเฉพาะในด้านการจัดโครงสร้างบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองใหม่และการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก และกำหนดมาตรการพิเศษที่จะควบคุมระดับราคาที่ดินให้เป็นไปในลักษณะที่จะสนับสนุนการลงทุนอย่างสมเหตุสมผล โดยอาจรวมถึงการจัดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการจัดหาที่ดินสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยส่วนในระยะยาวนั้น มีการวางผังเมืองรวมของพื้นที่เป้าหมาย โดยยึดนโยบายเค้าโครงการใช้ที่ดิน เป็นหลักและประกาศเป็นกฎหมายในการควบคุมการใช้ที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในด้านวางผังเมืองเฉพาะในขั้นต่อไป

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการจูงใจให้เอกชนลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก โดยรัฐได้ส่งเสริมการลงทุนโครงการอุตสาหกรรมหลัก โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี และกำหนดสัดส่วนของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในแต่ละประเภทอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน รวมถึงการระดมแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพื่อการลงทุนอุตสาหกรรมของภาคเอกชนในพื้นที่เป้าหมาย และตั้งหน่วยงานหรือองค์กรพิเศษขึ้น เพื่อให้เป็นศูนย์กลางประสานนโยบายด้านการลงทุนและลดความล่าช้าของระบบราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกของภาคเอกชนมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น รวมถึงจัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมหลักต่างๆ โดยปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญๆ เช่น ท่าเรือน้ำลึก น้ำ ถนน รถไฟ ไฟฟ้า และการสื่อสาร เป็นสำคัญ

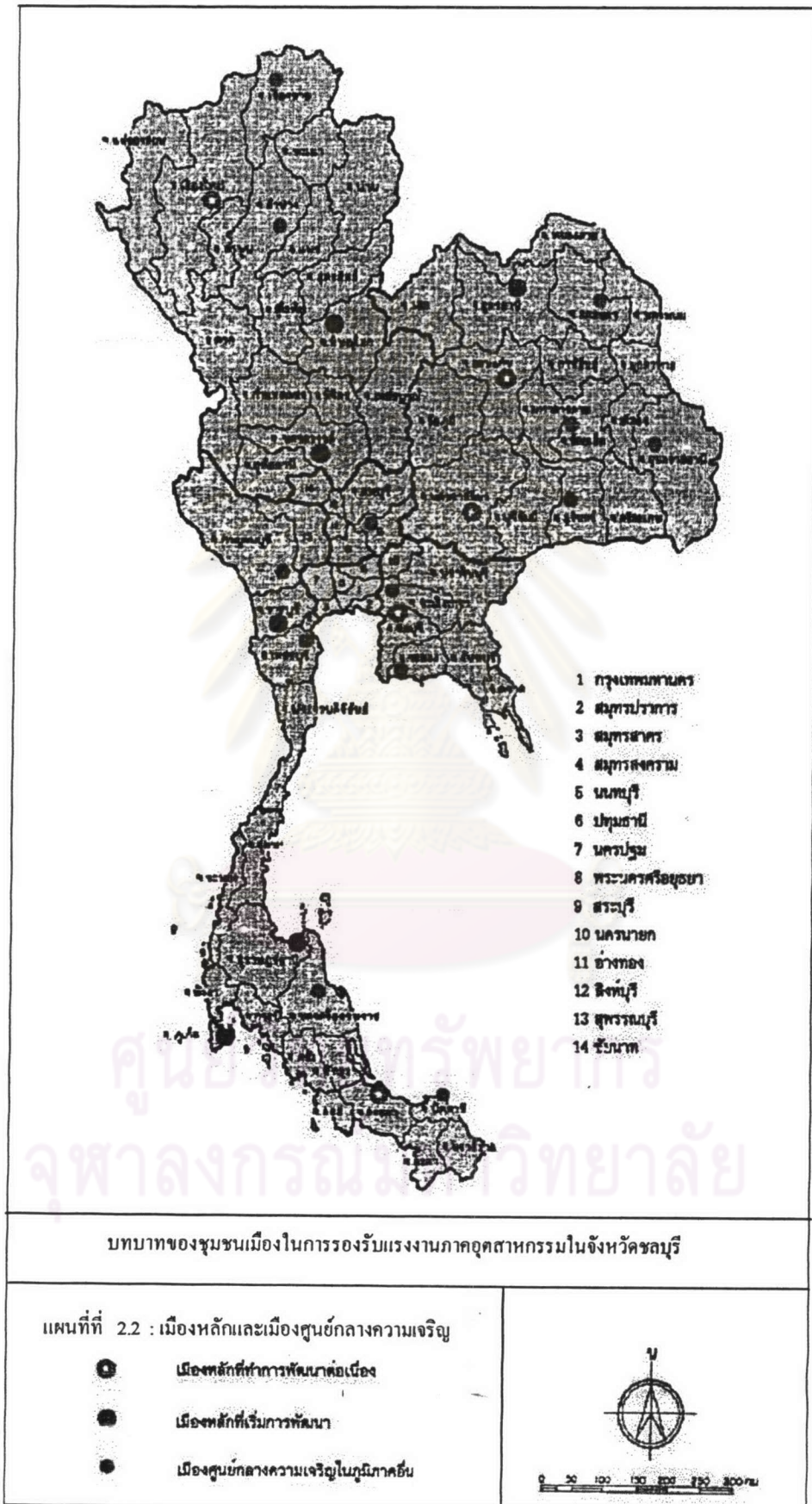


(ดัดแปลงจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป.)

นอกจากนี้ยังได้ทำการเสริมสร้างบทบาทและกิจกรรมที่สำคัญของเมืองหลัก เพื่อให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาค โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พัฒนาให้เมืองชลบุรีเป็นศูนย์กลางการขนส่ง การค้าและบริการของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า และในระยะยาวจะมีบทบาททางด้านการค้าและบริการต่อไปเมื่อมีการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมพื้นฐานในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะเดียวกันในเมืองชลบุรี ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น และอุตสาหกรรมบริการต่างๆ เป็นสำคัญ การขยายฐานเศรษฐกิจของเมืองหลักให้เป็นแหล่งจ้างงาน เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรและธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรมบริการขนาดย่อมอื่นๆ ในเมืองหลัก ให้สามารถสนับสนุนการเกษตรในชนบทล้อมรอบควบคู่กันไป โดยรัฐได้เร่งจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเมืองหลักที่เหมาะสม อาทิ เมืองชลบุรี และจัดตั้งย่านอุตสาหกรรมในเมืองหลักอื่นๆ เพื่อสนองการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดย่อมอีกทางหนึ่ง โดยกำหนดบริเวณที่เหมาะสมและมีบริการพื้นฐานต่างๆ อยู่บ้างแล้วขึ้นเป็นย่านอุตสาหกรรม

หลักจากการพัฒนาให้มีเมืองหลักเกิดขึ้นแล้ว จำเป็นจะต้องพัฒนาระบบเมืองรองและชุมชนชนบทให้สามารถกระจายการพัฒนาจากเมืองหลักไปสู่เมืองรองและชุมชนชนบท ให้เชื่อมโยงไปสู่ประชาชนในชนบท แต่ขณะนั้นปรากฏว่าเมืองรองและชุมชนชนบทยังไม่สามารถมีบทบาทดังกล่าวได้ ฉะนั้น การพัฒนาเมืองรองและชุมชนชนบทให้สามารถรับช่วงการกระจายความเจริญต่อเมืองหลัก ทั้งในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมเบื้องต้นในชนบทและการรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเกษตรและบริการสังคมของท้องถิ่น จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายเมืองรอง โดยคำนึงถึงสภาวะของการตั้งถิ่นฐาน ขนาดประชากร มูลค่าการผลิตและรายได้ และความสัมพันธ์ของระบบชุมชนในภาคนั้นกล่าวคือ ความสัมพันธ์กับเมืองหลักและกับชุมชนชนบทล้อมรอบ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้กำหนดเมืองรองระยะของ และละแวกหรือพื้นที่ชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะสามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีแนวนโยบายในการพัฒนาเมืองรองให้เป็นแหล่งจ้างงานเบื้องต้นในท้องถิ่นและให้ชุมชนชนบทล้อมรอบเป็นศูนย์บริการสังคมและบริการทางการเกษตรแก่ประชาชนในชนบท เพื่อให้สามารถรับช่วงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมต่อจากเมืองหลักกระจายไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ในภูมิภาคได้อย่างจริงจัง โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมเบื้องต้นในเมืองรองให้เป็นฐานเศรษฐกิจ แหล่งจ้างงานขั้นต้นแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตรขั้นต้น อุตสาหกรรมในครัวเรือนและอุตสาหกรรมขนาดย่อมอื่นๆ โดยพัฒนาบริการของรัฐและขยายบริการพื้นฐานที่จำเป็นในเมืองรองพร้อมกันไปด้วย และส่งเสริมชุมชนชนบทให้เป็นศูนย์บริการสังคมต่างๆ และการบริการทางการเกษตร ด้านการผลิต การตลาด การให้สินเชื่อ และพยายามควบคุมการเอาเปรียบของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องเข้าไปมีบทบาทต่อการจัดสรรปัจจัยและบริการด้านการผลิตและการตลาดให้มากขึ้น

จากแนวโน้มที่ผันผวนซึ่งว่า หากแนวโน้มความเติบโตของชุมชนเมืองยังไม่ได้รับการปรับปรุงอย่างเป็นระบบให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้แล้ว ความเจริญเติบโตและอิทธิพลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะยิ่งทวีมากขึ้น ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมุ่งพัฒนาเมืองระดับต่างๆ ในส่วนภูมิภาค กล่าวคือพัฒนาระบบเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบทให้ประสานกัน เพื่อเป็นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตและสกัดกั้นการอพยพของประชาชนในชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันจะลดความเติบโตและลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครลง จึงมีนโยบายที่จะสร้างฐานอุตสาหกรรมหลักให้ขึ้นทางลือกในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะที่ดำเนินการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปในทิศทางที่มีส่วนในนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคด้วย



บทบาทของชุมชนเมืองในการรองรับแรงงานภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดชลบุรี

แผนที่ที่ 2.2 : เมืองหลักและเมืองศูนย์กลางความเจริญ

(ดัดแปลงจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป.)

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วยแผนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายความเจริญดังนี้ แผนพัฒนาดน สังคม และวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมือง ศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค พื้นที่ เฉพาะ ควบคู่ไปกับการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล และการเร่งรัดพัฒนาชนบทเพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจ และการจ้างงานเพิ่มขึ้น , แผนการกระจายตัวของประชากร ที่มีขึ้นเพื่อส่งเสริมให้การกระจายตัวของประชากรได้ เป็นไปโดยสอดคล้องกับฐานเศรษฐกิจและการว่าจ้างงานตามสภาพข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ซึ่งมีแนวโน้มจะมีการ เปลี่ยนแปลงจากสภาพชนบทเป็นเมืองมากยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนากรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล ซึ่งยังคงจะเป็นฐานเศรษฐกิจและฐานการจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศอีกต่อไป ขณะเดียวกันก็ทำ การพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาคที่สามารถ รองรับการกระจายกิจกรรมจากกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และรองรับการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบท และเป็นศูนย์บริหารราชการของส่วนภูมิภาคในอนาคต และการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก และเตรียมการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณอื่นๆ ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อการกระจายตัวของประชากรในอนาคต

นอกจากนี้ยังแผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค โดยการพัฒนาเมืองศูนย์กลางจะมุ่ง ประสานการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานที่จำเป็นควบคู่กับมาตรการทางผังเมืองและการใช้ที่ดิน พร้อมกับการกระตุ้นให้มีการลงทุนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนปรับปรุงระบบการคลังและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น และ กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเป็น 24 เมือง (25 เทศบาล) โดยพิจารณา จากบทบาทของเมืองดังกล่าวทางเศรษฐกิจ ขนาดประชากร และการจ้างงาน ตลอดจนระดับของบริการพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจและสังคม และบทบาทที่เมืองดังกล่าวจะส่งอิทธิพลการพัฒนาต่อพื้นที่ชนบทโดยรอบอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ได้จัดลำดับความสำคัญและขั้นตอนการพัฒนาระบบเมืองดังกล่าว โดยเมืองหลักที่ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่อง 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา-หาดใหญ่ และชลบุรี ซึ่งเน้นการดำเนินแผนงานและ โครง การต่อเนื่องให้แล้วเสร็จเป็นลำดับแรก

สำหรับระบบบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนา กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และคณะกรรมการประสานการพัฒนาเมืองภูมิภาคเป็นสำคัญ ส่วนการพัฒนาพื้นที่ เฉพาะหรือพื้นที่เศรษฐกิจใหม่นั้น ได้พิจารณาจัดตั้งองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีเอกภาพในการ บริหารงาน เพื่อให้สามารถบริหารงานการพัฒนาในพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่เศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องและมีประ สิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยให้เริ่มจากการบริหารงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้มีการพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่ โดยมุ่งที่จะพัฒนาโครงข่าย บริการพื้นฐาน เพื่อเป็นแกนนำการขยายตัวและการใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้เป็นไปใน ทิศทางที่เหมาะสมเป็นระเบียบและให้สามารถเชื่อมโยงเป็นระบบเข้ากับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยการวางแผนแก้ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานและพัฒนาคุณภาพชีวิต และสภาวะแวดล้อมของ เมือง ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหาร และกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเป็นกลุ่มพื้นที่หลัก คือภาค มหานครครอบคลุมพื้นที่ และแนวเชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออกซึ่งมีเป้าหมายที่จะพัฒนาให้เป็นระบบโครงข่ายชุมชนเมืองเดียวกัน และพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมของ ภาคกลางตอนบน ซึ่งจะต่อเชื่อมกับระบบเศรษฐกิจของภาคมหานคร

ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นฐานอุตสาหกรรมหลักและประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ ที่จะช่วยรองรับการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม และลดความแออัดของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ซึ่งจะเป็นเมืองท่าสมัยใหม่ของประเทศ มีท่าเรือพาณิชย์ระดับมาตรฐานสากล สำหรับขนส่งสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ เขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป และเขตอุตสาหกรรมส่งออก, พื้นที่เป้าหมายมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งจะเป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ของประเทศ มีท่าเรืออุตสาหกรรมสำหรับขนถ่ายวัตถุดิบสินค้าทั่วไป และสินค้าของเหลวทางเคมี พร้อมทั้งมีเขตนิคมอุตสาหกรรมสำหรับรองรับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น โรงงานปิโตรเคมี และโรงกลั่นน้ำมัน และชุมชนเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา

ดังนั้น เพื่อให้การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองออกจากเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลสู่เขตพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่จะให้พื้นที่ทั้งสองเขตเชื่อมโยงเป็นระบบโครงข่ายชุมชนเมืองเดียวกันตลอดจนเพื่อเชื่อมโยงประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศเข้ากับพื้นที่ตอนในของประเทศ โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ให้สามารถเปิดออกสู่การค้ากับนานาชาติได้โดยตรง จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและภาคกลางตอนบน จะมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของแต่ละภาค ตลอดจนจะริเริ่มพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น โดยใช้ศักยภาพและโอกาสที่มีอยู่ของแต่ละภาคเพื่อจะรองรับการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค และลดความแออัดให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งในเมืองศูนย์กลางในแต่ละภาคเป็นฐานส่งทอดความเจริญออกสู่เมืองบริวาร โดยรอบอย่างเป็นระบบ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประกอบด้วยนโยบายการกระจายความเจริญ คือ การบริหารจัดการการพัฒนาภูมิภาคและชนบท และการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ซึ่งมีการพัฒนาพื้นที่และชุมชนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้สมบูรณ์ และพร้อมที่จะรองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายประชากร โดยเฉพาะจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่นี้ได้เพิ่มขึ้น ควบคู่ไปกับการยกระดับให้เป็นประตูเศรษฐกิจของประเทศที่สามารถเชื่อมโยงทางอากาศกับนานาชาติ นอกเหนือจากทางทะเล

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การจัดการเชิงพื้นที่ในมิติใหม่ที่มุ่งปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน โดยในภาคกลางให้ใช้ทุนทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่ ควบคู่กับศักยภาพของภาครัฐกิจเอกชนในการพัฒนาฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการที่มีอยู่เดิมให้แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ เกิดสมดุลกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลและพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อเตรียมพัฒนาก้าวสู่ศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาค ขณะเดียวกันรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลางให้เป็นแหล่งผลิตธัญญาหารของประเทศ ควบคู่ไปกับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก โดยมีการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด

2.6.2 นโยบายการย้ายถิ่น

สภาพเศรษฐกิจในเขตเมืองนับเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญในการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทการมีอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการที่เจริญในเขตเมือง ทำให้เป็นแหล่งที่งานทำได้ง่าย แม้แต่แรงงานที่ไร้ฝีมือและทักษะก็ยังมีโอกาสหางานทำเป็นกรรมกรแบกหาม หรือบริการตามร้านอาหารได้ จึงทำให้ประชากรในชนบทที่ต้องการยกระดับรายได้ของคนต่างมุ่งหน้าเข้ามาในเมือง โดยคาดว่าจะมีความก้าวหน้าในชีวิตมากกว่าอยู่ในชนบท นอกจากนี้การที่มีระบบคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็วก็เป็นปัจจัยเสริมในการย้ายถิ่นเพราะการมีระบบสื่อสารที่ทันสมัยจะช่วยเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในเมืองและชนบทให้ประชากรทั่วไปได้รับรู้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจย้ายถิ่น รวมทั้งการคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็วระหว่างเขตชนบทและเมืองก็ทำให้การเดินทางของผู้ย้ายถิ่นเป็นไปได้ง่าย ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้การย้ายถิ่นหมุนเวียนมากขึ้นด้วย (พายัพ พยอมยงค์, 2533 :5)

นโยบายการย้ายถิ่นจึงเป็นนโยบายหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดทำนโยบายและมาตรการด้านการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินงานต่อไป โดยมีเนื้อหาสาระดังนี้

นโยบายการกระจายตัวประชากรมุ่งที่จะให้รัฐบาลสนับสนุนและดำเนินการให้เกิดการกระจายตัวของประชากรที่สมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นและบริการพื้นฐานของรัฐที่มีอยู่หรือที่อาจจัดสรรให้ไว้ เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพของคนในท้องถิ่นและสภาพแวดล้อมที่ดี โดยสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจกระจายความเจริญออกสู่เมืองในภูมิภาคและชนบท และส่งเสริมการพัฒนาในรูปแบบของโครงการสมบูรณ์แบบทั้งทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม โดยการใช้ทรัพยากรอย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพการกระจายตัวของประชากรที่เบาบางและหนาแน่นมีผลต่อขนาดและลักษณะการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์แตกต่างกัน ดังนั้นนโยบายการตั้งถิ่นฐานจึงแบ่งออกเป็นนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในเขตเมืองและในเขตชนบท

นโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในเขตเมืองได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการวางผังเมืองเพื่อให้มีการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและการสนับสนุนโครงการพัฒนาที่จะช่วยส่งเสริมความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนความสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม บริการสังคม รวมทั้งการควบคุมกิจการต่างๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้ชนนโยบายดังกล่าวบรรลุผล มาตรการที่จะสนับสนุนได้แก่ การกำหนดการใช้ที่ดินในบริเวณชานเมืองและในเขตเมือง การสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ที่อยู่อาศัย การคมนาคม การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น และมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของอนามัยสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต

สำหรับนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในเขตชนบทนั้นได้ให้ความสำคัญสูงสุดและส่งเสริมการพัฒนาชนบทในลักษณะผสมผสาน โดยคำนึงถึงการรักษาสภาพแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น มาตรการที่สนับสนุนนโยบายก็คือ การควบคุมการกำหนดแผนงานและการประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างถูกวิธีและไม่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมพร้อมกับให้ความสำคัญในการจัดวางรูปแบบและผังชุมชน ตลอดจนที่อยู่อาศัยที่จะ

ช่วยให้สามารถให้บริการที่จำเป็นในการดำรงชีวิต และสามารถนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อม

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายของนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ก็คือ การแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลระหว่างประชากรกับทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งช่วยให้เกิดผลทางอ้อมในการชะลอการย้ายถิ่นของประชากร

นอกจากนี้ได้มีการจัดทำแนวทางการวางแผนพัฒนาการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 โดยนำนโยบายและมาตรการดังกล่าวไปใช้เป็นกรอบในการวางแผน ซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายได้เน้นให้มีการแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลของทรัพยากรท้องถิ่นกับจำนวนประชากรซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยการสนับสนุนให้มีการรวมตัวและกำหนดรูปแบบการตั้งถิ่นฐานทั้งในเมืองและชนบทให้เหมาะสมกับการลงทุนการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับระบบนิเวศเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการพัฒนาเมืองและชนบทให้สอดคล้องกับเอกลักษณ์ประจำถิ่น เพื่อทำให้เกิดความภูมิใจและจงใจให้รักถิ่นฐาน อันจะนำมาซึ่งการลดอัตราการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรที่ไม่เหมาะสม แต่่น่าเสียดายที่การดำเนินงานตามมาตรการการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ไม่บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเมืองหลัก เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคและชนบท ไม่สามารถดำเนินงานได้ผลเท่าที่ควร แนวโน้มการพัฒนาจึงยังเกิดอยู่ในบริเวณ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญดึงดูดให้ประชาชนอพยพมาตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นจำนวนมากขึ้น ขณะเดียวกันเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคและพื้นที่เฉพาะยังไม่สามารถดึงดูด การลงทุนของภาคเอกชนไปสู่เมืองดังกล่าวได้มากนัก การย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองเหล่านี้จึงยังมีไม่มาก ส่วนการพัฒนาชนบทนับว่าประสบความสำเร็จมากพอสมควรสามารถชะลอการย้ายถิ่นของประชาชนเข้าสู่เมืองได้บ้าง (เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ, 2533 : 33 – 36)

2.6.3 นโยบายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

การพัฒนาพื้นที่เฉพาะนั้นดำเนินการเพื่อรองรับนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง และให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดความสมดุลในระดับพื้นที่และเมืองต่างๆ รวมทั้งเป็นการช่วยชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครลงในอนาคตด้วย การพัฒนาพื้นที่เฉพาะนี้ได้กำหนดไว้ 3 แห่งด้วยกัน คือ พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก พื้นที่ภาคกลางตอนบน และการพัฒนาชายฝั่งในภาคใต้ โดยพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก นั้นได้แก่ บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง และบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ซึ่งบริเวณแหลมฉบังนั้นเป็นพื้นที่ที่มีภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก เพื่อใช้เป็นท่าเรือพาณิชย์หลักของประเทศในอนาคตต่อไป โดยที่จะมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเบาประเภทส่งสินค้าออกและใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตามทั้งสองพื้นที่นี้จะช่วยให้เกิดการสร้างงานขึ้นอีกจำนวนมาก รวมทั้งจะทำให้เกิดการพัฒนาเมืองขึ้นมาอีกแห่งหนึ่งด้วย ซึ่งจะเป็นแหล่งดึงดูดให้แรงงานจากภาคอื่นหลั่งไหลเข้ามาในพื้นที่ โดยคาดว่าแรงงานที่จะเข้ามาทำงานในพื้นที่นี้ จะต้องเป็นแรงงานที่มีทักษะระดับหนึ่ง ส่วนแรงงานไร้ฝีมือก็อาจจะเป็นที่ต้องการน้อยกว่าเพราะอุตสาหกรรมในพื้นที่อาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิต (พายัพ พยอมยนต์, 2533 : 14)

2.6.4 นโยบายการกระจายความเจริญในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

นโยบายการกระจายความเจริญในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้นมาจากนโยบายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และนโยบายการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมซึ่งมีแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นแผนงานหลักที่สำคัญในการพัฒนา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในการพัฒนา ระยะที่ 1 (2524-2537) มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานครสู่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างเป็นระบบ และเพิ่มประสิทธิภาพในการค้าขายแข่งขันกับตลาดโลก โดยพื้นที่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี กำหนดเป็นเมืองท่าสมัยใหม่ของประเทศที่มีท่าเรือนำลิเกมาตรฐานระดับนานาชาติและเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีปัญหามลพิษ และพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นบริเวณที่ท่าอากาศยานนานาชาติขึ้นที่นี้ กำหนดให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมโดยระยะแรกจะเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ และระยะต่อไปจะมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องเกิดตามมาอีกเป็นจำนวนมาก

สำหรับชุมชนในอนาคตที่จะเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงจากผลการพัฒนา ประกอบด้วย เมืองชลบุรีเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในเชิงธุรกิจการค้าและบริหารงานของภาครัฐ, แหลมฉบังเป็นเมืองท่าสมัยใหม่ของประเทศ, พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว และเมืองศูนย์พาณิชย์และธุรกิจการค้า, มาบตาพุดเป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ของประเทศ และเมืองระยองเป็นศูนย์บริการและฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี

ในการพัฒนาในระยะที่ 2 มียุทธศาสตร์การพัฒนาโดยการเปิดพื้นที่ตอนใน เชื่อมโยงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เข้าสู่พื้นที่ตอนใน โดยเฉพาะพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และประเทศภูมิภาคอินโดจีน, กระตุ้นให้พื้นฐานเศรษฐกิจใหม่และฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง พร้อมทั้งเปิดตลาดการค้าไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป โดยอาศัยการขนส่งทางอากาศเชื่อมโยงกับรูปแบบการขนส่งอื่นๆ เช่น ถนน รถไฟ และท่าเรือ ในรูปแบบของการขนส่งต่อเนื่อง Intermodel Transportation, พัฒนาแหล่งน้ำและระบบจำหน่าย พัฒนาระบบการผลิตน้ำดิบ น้ำประปา และระบบจำหน่ายน้ำ ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในระยะยาว และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม พัฒนาระบบชุมชนเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม รองรับการเดินทางของประชากรและครอบครัว

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 ครอบคลุม พื้นที่ 11 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก อัญญา สิงห์บุรี และลพบุรี โดยเน้นการจัดทำแผนปฏิบัติการใน 3 จังหวัด เริ่มแรก ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงขั้นที่สมบูรณ์แบบก่อน พร้อมทั้งพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งและบริการพื้นฐานเชื่อมโยงต่อเนื่องใน 6 จังหวัดใกล้เคียง นอกจากนี้ สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับมอบหมายจาก กพอ. ให้ดำเนินการศึกษาจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินในพื้นที่ 7 อำเภอของจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบชุมชนทันสมัยรองรับการขยายของอุตสาหกรรมในระยะ 20 ปีข้างหน้า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป.)

2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนานั้นประกอบไปด้วยหลายแนวความคิดนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.7.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยอุตสาหกรรม

การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) หมายถึง กระบวนการที่ก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจโดยสม่ำเสมอและเป็นระยะเวลายาวนาน โดยทำให้รายได้ที่แท้จริงต่อบุคคลสูงขึ้น และจะต้องมีการกระจายรายได้ได้อย่างสม่ำเสมอ ประชากรส่วนใหญ่จะต้องได้รับประโยชน์จากรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างทัดเทียม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ทัศนคติ ระบบการเมือง การบริหาร การศึกษา และค่านิยมทางสังคมที่เหมาะสม (จรินทร์ เทศวานิช, 2531 : 267)

โดยส่วนใหญ่ การวัดการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น จะดูจากรายได้ประชาชาติที่แท้จริง คือ ผลผลิตสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายทั้งหมดของประเทศที่แท้จริง (In real terms) ไม่ใช่ในเทอมของเงิน (In money terms) นั่นคือการจัดการเปลี่ยนแปลงระดับราคาออกไป เพราะประเด็นนี้มักไม่เป็นที่สมจริงสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และมีการเปลี่ยนแปลงราคาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกระบวนการ (Process) ที่รายได้ต่อหัวที่แท้จริงของประเทศที่เพิ่มขึ้นในระยะยาว (Gerald Meier, 1975) การพัฒนาเศรษฐกิจหรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สามารถอธิบายในเชิงปริมาณของระบบ ซึ่งได้จากการศึกษาทฤษฎีฐานเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับความเจริญเติบโตของกิจกรรมฐานเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสาขาการผลิตเพื่อส่งออกมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวกลางที่ช่วยให้เกิดการจ้างงานและรายได้ในพื้นที่ ยิ่งกว่านั้น กิจกรรมฐานเศรษฐกิจยังมีบทบาทก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองและศูนย์กลางขึ้น (Urbanization and Nodal Center) ซึ่งเกี่ยวข้องกับแหล่งที่ตั้งโดยตรง คือ ทำให้เกิดการลงทุนปรับปรุงในด้านการคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสาร การปรับปรุงเทคโนโลยีต่างๆ เพื่อลดต้นทุนในการผลิตและค่าขนส่ง ให้สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นๆ ได้ นอกจากนี้ การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการผลิตและการขนส่งกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมต่างๆ ขึ้น เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออก ธุรกิจการค้า การบริการ และการธนาคาร ให้เกิดขึ้นควบคู่ และส่งเสริมเพื่อพัฒนาการส่งออกให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ปัจจัยสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้กิจกรรมฐานส่งออก คือ ปัจจัยภายนอกหรืออุปสงค์จากภายนอกพื้นที่ (Exogenous Demand) ที่เกิดจากรายได้ของตลาดผู้ซื้อสูงขึ้น หรือเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรสนิยมหรือพฤติกรรมของผู้บริโภค การปรับปรุงด้านการคมนาคมขนส่งจะช่วยให้เกิดการประหยัดค่าขนส่ง และทำให้สินค้าสามารถแข่งขันกับพื้นที่อื่นได้มากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาด้านเทคโนโลยีการผลิต นับว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กิจกรรมฐานเศรษฐกิจเติบโตขึ้นด้วย

ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ให้แนวคิดโดยเน้นการสะสมทุน การลงทุน การออม การจ้างงาน และรายได้ (ชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ, 2514 : 155 – 169) โดยแนวความคิดเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวนำมาซึ่งความเชื่อของนักเศรษฐศาสตร์และผู้ทำหน้าที่ในการพัฒนาประเทศ โดยการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงลักษณะทางเศรษฐกิจจากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และอุตสาหกรรมสามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็วและง่ายกว่าเกษตรกรรมที่ต้องขึ้นอยู่กับธรรมชาติ

ชาติและเป็นการยากในการจัดรูปงานในการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูง (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2505 : 46) และประเทศที่กำลังพัฒนาเชื่อว่าอุตสาหกรรมจะเป็นภาคเศรษฐกิจชั้นนำที่จำเป็น เพื่อให้ความเจริญเติบโตและพัฒนาไปได้ในอัตราสูงทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมจะช่วยให้เกิดการฝึกอบรมแรงงานเพื่อโยกย้ายแรงงานไปยังงานที่ให้ค่าจ้างสูงขึ้น และเพื่อบรรเทาปัญหาการทำงานต่ำระดับและการว่างงานอย่างรุนแรงในภาคเกษตรกรรม (ศรีอร สมบูรณ์ทรัพย์, 2529 : 123) ดังนั้นการเป็นประเทศอุตสาหกรรมจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา เพราะการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นใน พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมขึ้น ต่อมาใน พ.ศ. 2502 ได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมพร้อมกับตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใน พ.ศ. 2503 มาใน พ.ศ. 2520 รัฐบาลได้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนขึ้น นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 รัฐบาลจึงได้กำหนดเป้าหมายหลักประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ โดยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้ภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตเท่าเทียมภาคเกษตรกรรม และนำเอาอุตสาหกรรมการส่งออกมาใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งใช้อุตสาหกรรมเป็นตัวกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524)

นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศต่างล้วนใฝ่ฝันที่จะก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของความมั่งคั่ง มาตรฐานการครองชีพที่สูง และชีวิตที่สูงและสะดวกสบายเป็นที่เชื่อกันว่า ถ้าสามารถไปตามเส้นทางที่ประเทศอุตสาหกรรมได้นุกเบิกไว้ จะทำให้ประเทศประสบความสำเร็จหลายประเทศจึงทุ่มเทเพื่อการอุตสาหกรรมจนสุดตัว ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาหารและสินค้าอุปโภคบางชนิด จึงเริ่มมีข้อสงสัยว่าควรจะเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมกันแน่ แม้จะมีการศึกษาเปรียบเทียบถึงวิธีการพัฒนาของประเทศต่างๆ แต่ก็ไม่สามารถสรุปได้ อย่างไรก็ตามก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมอย่างเหมาะสมกลมกลืนจะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมดำเนินไปรวดเร็วขึ้น และประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีกำลังแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมากกว่าในภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นลักษณะที่ตรงข้ามกับประเทศที่กำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม ควรที่จะคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนากับองค์ประกอบของการลงทุนประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งต้องพิจารณาถึงความพร้อมของประเทศเป็นสำคัญ แนวทางที่เหมาะสมก็คือควรให้มีการพัฒนาเกษตรกรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งจะทำได้มีฐานเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้น ยังผลให้ประเทศชาติสามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามที่วางไว้ (โคทม อาริยา, 2526)

2.7.2 แนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย

การบริหารงานเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยในแต่เดิมนั้นได้ดำเนินการไปตามแผนและโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้จัดทำขึ้น ระยะแรกเป็นแผน 6 ปี ต่อมาเป็นแผนระยะเวลา 5 ปี ทั้งนี้กรอบการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9 มีจุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรมและผลของการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนี้

1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศในการผลิตสินค้า
- ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน โดยรัฐไม่เข้าไปแข่งขัน

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศในการผลิตสินค้า
- ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ในอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรม และบริการ
- รัฐดำเนินกิจการอุตสาหกรรมที่ยังไม่มีภายในประเทศ เช่น แก้ว กระดาษ อาหาร และแบตเตอรี่

3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- ส่งเสริมการส่งออกอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก เพื่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการจ้างงาน
- จัดตั้งศูนย์บริการส่งออก
- ปรับปรุงโครงสร้างภาษีศุลกากร และจัดให้มีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- ส่งเสริมการส่งออก
- กำหนดอุตสาหกรรมหลักเป็นรายประเภท เพื่อการคุ้มครองและส่งเสริม ได้แก่ อุตสาหกรรมเหล็ก ปูน กระดาษและเยื่อกระดาษ
- กระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- ส่งเสริมการส่งออก โดยใช้มาตรการทางการเงินและการคลัง ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการส่งออกอย่างจริงจัง
- กระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค
- เน้นการแปลงแผน ไปสู่การปฏิบัติ จัดทำแผนเชิงรุก เช่น พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกและเมืองหลัก

6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- ขยายการส่งออก
- เร่งรัดการส่งเสริมการส่งออกและการท่องเที่ยว
- ปรับการวางแผนจากรายสาขา มาเป็นลักษณะแผนงาน
- ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs)

7) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด ควบคู่ไปกับนโยบายการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกของอุตสาหกรรมส่งออก
- ส่งเสริมการส่งออกกับอุตสาหกรรมที่ใช้ระดับเทคโนโลยีสูงขึ้น

8) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม 13 สาขา
- สร้างความเข้มแข็งแก่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม
- เตรียมกลไกเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้า

9) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) หรือปัจจุบัน

“ จุดมุ่งหมายหลักด้านอุตสาหกรรม คือ

- พัฒนาประเทศไทยเป็นประตูเศรษฐกิจของภูมิภาค
- ลดปัญหาความยากจน โดยกระจายการลงทุนสู่ชนบท สร้างผู้ประกอบการขนาดเล็ก และสร้างผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัว
- ให้ประเทศไทยคงความเป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญของโลก

ปัจจุบัน รัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสนับสนุนเพื่อลดการนำเข้าวัตถุดิบรวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมชุมชนและอุตสาหกรรมชนบท เพื่อกระจายความเจริญและรายได้สู่ชนบท และแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในประเทศ ตลอดจนการกำกับดูแลบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยในการประกอบการด้านอุตสาหกรรม

2.7.3 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก

การพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก นอกจากจะพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังต้องพัฒนาอุตสาหกรรมหลักที่ต่อเนื่องจากก๊าซธรรมชาติเพื่อให้ภาคตะวันออกเป็นเขตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศอย่างแท้จริงตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้

ก) ประเภทอุตสาหกรรม

(1) อุตสาหกรรมเกษตร

อุตสาหกรรมเกษตรเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าทางการส่งออกสูง ทำให้สามารถทดแทนการนำเข้า โดยเน้นการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการสร้างงานและบรรเทาปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล ซึ่งเป็นการสนับสนุนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภทสินค้าที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลัก เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พัฒนาระบบการจัดการ เน้นการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม และขยายฐานการผลิตไปสู่สินค้าอุตสาหกรรมเกษตรใหม่ๆ ที่มีมูลค่าทางการตลาดสูง การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรจะทำให้เสถียรภาพด้านการตลาดของผลผลิตการเกษตรมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ผลผลิตการเกษตรที่มีมูลค่าในการแปรรูป เช่น อุตสาหกรรมเกี่ยวกับมันสำปะหลัง อุตสาหกรรมผลิตน้ำตาลจากอ้อย อุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์จากข้าวโพด ถั่วเขียว อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง เช่น หน่อไม้กระป๋อง เห็ดกระป๋อง และผลไม้กระป๋อง เช่น สับปะรด แพชชั่น ลำไย รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากไม้ เช่น เฟอร์นิเจอร์จากไม้ ยางพารา โรงงานไม้อัด และ โรงงานกระดาษ เป็นต้น

(2) อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องเป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง เป็นการผลิตสินค้าอุปโภค บริโภค เครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ มีแหล่งผลิตที่สำคัญในบริเวณจังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง เป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานสูงและมีผลทางเศรษฐกิจ โดยเป็นสินค้าส่งออกและลดการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมในกลุ่มนี้ ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่นำผลจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นเป็นวัตถุดิบสำหรับผลิตภัณฑ์ต่างๆ มากมาย เช่น เครื่องพลาสติก เครื่องใช้ในครัวเรือน ผงซักฟอก สิ่งทอ เป็นต้น

(3) อุตสาหกรรมอื่นๆ

อุตสาหกรรมอื่นๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมตัดเรือเหล็ก เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในโรงงานหลอมเหล็ก อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน และอุตสาหกรรมก่อสร้าง

ข) บริเวณที่พัฒนาอุตสาหกรรม

แม้ว่าภูมิภาคลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมีผลผลิตจากการเกษตรอุดมสมบูรณ์ สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรต่อเนื่องได้ก็ตาม แต่ยังมีบางพื้นที่ เช่น จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง ซึ่งได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Sea Board) ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหลักของภาค หรือบริเวณจังหวัดตราด ซึ่งมีการทำเหมืองพลอยมาก ดังนั้น จึงสามารถแบ่งเขตการพัฒนาอุตสาหกรรมได้เป็นเขตต่างๆ ดังนี้

(1) เขตพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร

เขตพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นเขตที่สามารถส่งเสริมเขตพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรแปรรูปโดยใช้วัตถุดิบในพื้นที่ ได้แก่ บริเวณด้านตะวันออกของจังหวัดระยอง มีศูนย์กลางอยู่ที่ อ. แกลง ส่วนใหญ่เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรจากยางพารา และมีผลไม้มากสามารถส่งเสริมเขตพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรแปรรูปผลไม้ได้

(2) เขตพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและการส่งออก

บริเวณจังหวัดระยองเป็นเขตปลูกพืชไร่พวกมันสำปะหลัง อ้อย สับปะรด และผลไม้ต่างๆ มีอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรหลายชนิด เช่น ที่บ่อทองและหนองใหญ่มีอุตสาหกรรมผลิตน้ำตาล ส่วนที่หนองอีรุณ หัวกุญแจ ห้วยข่า และมาบข่า มีอุตสาหกรรมอาหารกระป๋องและอาหารสัตว์ ในขณะที่แกลงและกะเฉดจะมีอุตสาหกรรมพวกลายพารารับน้ำยางดิบจากจังหวัดใกล้เคียง

นอกจากอุตสาหกรรมเกษตร ยังมีอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ อีกหลายประเภท โดยมีศูนย์กลางหลักอยู่ที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งอุตสาหกรรมที่มีโอกาสลงทุนบริเวณมาบตาพุด ได้แก่ อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากปิยะเคมี จำพวก Titanium Dioxide, Sodium Tri Polyphosphate, Ammonium Nitrate, Formic Acid, Melamine, Cement Tretarder, Caparolactum และอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมตัดเย็บ อุตสาหกรรมอู่ซ่อมเรือ อุตสาหกรรม อุตสาหกรรมผลิตยาเคมี อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมส่งออกผลผลิตการเกษตร อุตสาหกรรมกระดาษรีไฟและหีบห่อ อุตสาหกรรมผลิตสารป้องกันกำจัดศัตรูพืช อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมผลิตดิลิปลูบปิ่นและพลาสติก

สำหรับเขตอุตสาหกรรมในจังหวัดชลบุรี คือ บริเวณแหลมฉบัง ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมผลิตยาง อุตสาหกรรมผลิตก๊าซอีทานอล (Ethanol) จากกากน้ำตาล อุตสาหกรรมผลิตเฟอร์นิเจอร์ อุตสาหกรรมหัตถกรรม อุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมเหล็กเกลียว อุตสาหกรรมคอนกรีตสำเร็จรูป อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม และอุตสาหกรรมส่งออก เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเครื่องจักร อุตสาหกรรมอลูมิเนียม อุตสาหกรรมยา อุตสาหกรรมเครื่องสำอาง อุตสาหกรรมอัญมณี อุตสาหกรรมนาฬิกา อุตสาหกรรมเครื่องเล่นและเครื่องกีฬา

การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเริ่มต้นการพัฒนาโดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำการลงทุนด้านอุตสาหกรรม ส่วนรัฐบาลเป็นผู้นำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมาสนับสนุนควบคู่กับการจัดการแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการลงทุน การควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้อุตสาหกรรมต่างๆ สามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในระยะแรกรัฐบาล

จะลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักให้ก่อน เพื่อชักนำการลงทุนอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นตามแผน ทั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายไว้ คือ พื้นที่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และพื้นที่มาบฉักรง จังหวัดระยอง

พื้นที่เป้าหมาย แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่ประมาณ 10,000 ไร่ กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีปัญหาด้านมลพิษ โดยรัฐจะก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่อุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้น ดังนี้

- ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังที่สามารถรับเรือขนาด 150,000 ตันเทียบท่าได้
- นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก 3,556 ไร่
- ท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองค้อมายังบริเวณแหลมฉบัง
- ทางรถไฟแยกจากสายฉะเชิงเทรา – สัตหีบ ไปยังแหลมฉบัง
- ถนนกรุงเทพฯ – ชลบุรี และชลบุรี – พัทยาสายใหม่
- เคหะชุมชนสำหรับแรงงานอุตสาหกรรมและบริการต่อเนื่องอื่นๆ
- ระบบส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูงและระบบจำหน่าย
- ระบบสื่อสารโทรคมนาคมต่างๆ ที่สามารถต่อเชื่อมโยงภายในประเทศและต่างประเทศ

พื้นที่เป้าหมายจังหวัดระยองมีเนื้อที่ประมาณ 20,000 ไร่ กำหนดให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบในการผลิตรวมถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ โดยรัฐจะจัดระบบบริการ โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่อุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้น ได้แก่

- ท่าเรือน้ำลึกสำหรับอุตสาหกรรมมาบตาพุด สามารถรับเรือขนาด 20,000 ตันเทียบท่าได้
- นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด 6,000 ไร่
- ท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายมายังแหล่งอุตสาหกรรมมาบตาพุด
- ท่อส่งน้ำมาบตาพุด – สัตหีบ
- ทางรถไฟแยกจากสายฉะเชิงเทรา – สัตหีบ ไปยังมาบตาพุด
- เคหะชุมชนสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมและบริการต่อเนื่อง
- ระบบส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูง
- ระบบสื่อสารโทรคมนาคมต่างๆ ที่สามารถติดต่อเชื่อมโยงภายในประเทศ และกับต่างประเทศได้
- การควบคุมและป้องกันด้านมลภาวะสิ่งแวดล้อม (รัศมี ภิบาลแทน, 2540 : 241 – 244)