



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตของเมืองหรือชุมชนในประเทศไทยนั้นมักจะขึ้นอยู่กับความเป็นไปของปัจจัยต่าง ๆ เฉพาะหน้า ที่จะเกิดจากความเจริญของชุมชนนั้น ๆ เอง ความเจริญเช่นนี้จึงเป็นลักษณะของการเจริญเติบโตที่ไม่มีระบบแบบแผนหรือที่เรียกกันแบบไทย ๆ ว่า ไปตามยถากรรม โดยไม่ได้เกิดจากแนวทางหรือลู่ทางที่ได้มีการเตรียมการวางแผนให้เกิดความเจริญที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเป็นระบบของปัจจัย หรือไม่มีทิศทางที่จะเหมาะสมกับสภาพของเมืองนั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ ชุมชนเมืองที่เจริญเติบโตจนมีขนาดใหญ่ มีความหนาแน่นของประชากรสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ จนยากแก่การแก้ไขโดยวิธีง่าย ๆ ได้ การวางแผนนโยบายในการพัฒนาสำหรับเมืองจึงมีความสำคัญที่จะเป็นแนวทางให้ทุก ๆ ส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันและเกื้อหนุนกันอย่างมีระบบ

สำหรับการวางแผนนโยบายนั้นก็มีตั้งแต่ระดับประเทศ ภาค จังหวัด อำเภอ เทศบาล สุขาภิบาล ตำบล และหมู่บ้าน แต่การวางแผนนโยบายสำหรับระดับชุมชนที่เป็นเทศบาลซึ่งจะเป็นผลอย่างมากสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง อันจะเป็นผลที่เห็นได้ชัดและสำคัญรองลงมาจากแผนพัฒนาระดับชาติ

การวางแผนนโยบายในการพัฒนานั้นก็แล้วแต่พื้นที่ว่าจะใช้กลยุทธ์ใดที่เหมาะสม เทศบาลเมืองนครพนม ก็เป็นพื้นที่หนึ่งที่มีรูปแบบการพัฒนาชุมชนเมืองมาตั้งแต่ครั้งประวัติศาสตร์ สมัยเป็นอาณาจักรโคตรบูรณะ โดยในสมัยนั้นและในสมัยต่อมา นครพนมเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำของดินแดนย่านนั้นมาโดยตลอด จึงเป็นจุดศูนย์กลางของความเจริญและอารยธรรมต่าง ๆ ซึ่งก็มีรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละยุคแต่ละสมัยซึ่งจะเห็นปรากฏอยู่ในปัจจุบันก็ได้แก่ ศาลากลางจังหวัดเก่า (ปัจจุบันเป็นที่ทำการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จังหวัดนครพนม) จวนผู้ว่าราชการจังหวัดและรูปแบบอาคารที่มีลักษณะได้รับอิทธิพลมาจากฝรั่งเศสและ

ญวน ซึ่งยังคงมีอยู่ตามริมฝั่งแม่น้ำโขง รวมทั้งเป็นเทศบาลที่อยู่ติดชายแดน โดยมีเขตแดนติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ล.) * โดยมีแม่น้ำโขงเป็นแนวพรมแดน ในอดีตกาลเมื่อครั้งประเทศลาวมีสัมพันธไมตรีกับประเทศไทย อันเป็นผลทำให้เทศบาลเมืองนครพนมนี้มีเศรษฐกิจที่ดีทำมาค้าค้ำคอง รวมทั้งกิจการทางเศรษฐกิจนี้รุ่งเรืองอย่างมาก เมื่อครั้งทหารสหรัฐอเมริกามาตั้งฐานทัพเพื่อส่งเสบียงส่งกำลังบำรุงเพื่อช่วยรบใน สปป.ล. และ เวียดนาม แต่ปัจจุบัน เหตุการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป ชุมชนเทศบาลเมืองนครพนมต้องพึ่งตัวเอง โดยจะอาศัยโอกาสดังอดีตที่ผ่านมาไม่ได้แล้ว และการที่เทศบาลติดชายแดนกับประเทศที่มีการปกครองแตกต่างกัน ทำให้เทศบาลนี้มีลักษณะพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง โดยเฉพาะอันเนื่องมาจากการเกี่ยวข้องกับกิจการป้องกันประเทศมาก ทหารที่ประจำอยู่ในนครพนมจะมีทั้งทหารบก ทหารเรือ (น.ป.ช.) ทหารอากาศ กองกำลังเสือพราน ตำรวจน้ำ และตำรวจตระเวนชายแดน อีกทั้งในตัวอำเภอเมืองนครพนมเองยังเป็นที่ตั้งของสถานที่กักกันผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ผู้อพยพจากประเทศลาว, เขมร และ เวียดนาม) ซึ่งข้ามแม่น้ำโขงมาฝั่งไทย แต่ก่อนสถานที่กักกันนี้ตั้งอยู่ ณ จังหวัดหนองคาย และได้ย้ายมาตั้งอยู่ ณ จังหวัดนครพนม เมื่อ พ.ศ. 2520 มีผู้อพยพนับเป็นจำนวนหลายหมื่นคนที่ถูกกักกันอยู่โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ ผู้ที่ถูกกักกันเหล่านี้ก็ต้องการอาหารและยารักษาโรค ซึ่งอาหารและยารักษาโรคนั้นก็ต้องจัดหามาจากแหล่งที่ใกล้ที่สุดคือ จากแหล่งการค้าในเขตเทศบาลเมืองนครพนม ในปี พ.ศ. 2523 เทศบาลเมืองนครพนมได้ทำการขยายเขตขึ้นอีก โดยพื้นที่ที่ขยายใหม่นี้มีขนาด 24.125 ตารางกิโลเมตร ดังนั้นถ้าเทศบาลเมืองนครพนมได้รับการวางนโยบายการพัฒนาที่เหมาะสม ก็จะก่อประโยชน์เป็นอย่างมากให้แก่เทศบาลเอง อีกทั้งเทศบาลเมืองนครพนมก็เป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์อันเก่าแก่ เป็นศูนย์กลางของศิลปวัฒนธรรมมาแต่ก่อน มีโบราณสถานที่เป็นที่รู้จักกันอย่างดีทั้งประเทศไทย เช่น พระธาตุพนม, พระธาตุเรณูนคร ฯลฯ อีกทั้งยังคงเป็นเมืองที่รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีแต่เก่าก่อนไว้ได้อย่างเหนียวแน่น และเป็นที่น่าสนใจของผู้ที่พบเห็น เช่น ประเพณีมัสการพระธาตุพนม, ประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา, ประเพณีสงกรานต์, ประเพณีแข่งเรือและแห่ปราสาทผึ้ง วันออกพรรษา ซึ่งประเพณีอันเหล่านี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็ให้การส่งเสริมให้เป็นประเพณีที่สำคัญและมีความหมายในการท่องเที่ยวสำหรับ

* สปป.ล. ตัวย่อของ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.

ชาวไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเทศบาลเมืองนครพนมก็มีภูมิประเทศอันสวยงาม เนื่องจากตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง บริเวณเขื่อนริมแม่น้ำโขงได้จัดเป็นส่วนสาธารณะและสวนหย่อม ซึ่งทางเทศบาลก็มีโครงการจะจัดทำให้สมบูรณ์ตลอดแนวเขตเทศบาล อันมีลักษณะภูมิประเทศงดงามมาก เทียบได้กับทิวทัศน์ริมแม่น้ำอันเป็นแหล่งท่องเที่ยวของต่างประเทศ จากสิ่งเหล่านี้ถ้ามีแนวนโยบายการพัฒนาที่ดี ก็จะช่วยต่อการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและการพัฒนาประเทศ โดยส่วนรวมด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของเทศบาลเมืองนครพนม ทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและประชากร
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเทศบาลเมืองนครพนม
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทและปัญหาของเทศบาลเมืองนครพนม อันเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตที่ผ่านมา
4. เพื่อศึกษาแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนเทศบาลเมืองนครพนม
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการวางนโยบายพัฒนาเทศบาลเมืองนครพนม

ขอบเขตการศึกษา

- ก. ขอบเขตที่เป็นพื้นที่ทางกายภาพ
 ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา จะเป็นพื้นที่เขตเทศบาลเมืองนครพนม 24.125 ก.ม. โดยมีพื้นที่การปกครองในเขตเทศบาลเมืองนครพนม ครอบคลุมพื้นที่ 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลในเมือง ตำบลอาจสามารถ ตำบลนาราชควาย และตำบลหนองญาติ
- ข. ขอบเขตเนื้อหาที่จะศึกษา
 1. บทบาทของจังหวัดนครพนมในระดับภาคและจังหวัดที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนเมืองนครพนม
 2. บทบาทของชุมชนเมืองนครพนมที่มีผลต่อรูปแบบการใช้ที่ดิน
 3. วิวัฒนาการการใช้ที่ดินแต่อดีตถึงปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

4. วิเคราะห์ปัญหาของชุมชนเทศบาลเมืองนครพนม
5. เสนอแนะแนวทางการวางนโยบายพัฒนาเทศบาลเมืองนครพนม

การดำเนินการศึกษา

1. ศึกษางานวิจัย ทฤษฎี และแนวความคิดพื้นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน การพัฒนาเมืองและมาตรฐานของชุมชนจากเอกสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. ทำการศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวนโยบายของรัฐ ในการพัฒนาจังหวัดนครพนม โดยจากข้อมูลทุติยภูมิต่าง ๆ
3. ศึกษาพื้นที่และอิทธิพลของพื้นที่ ทั้งการใช้ที่ดิน ข้อจำกัดในการขยายตัวในการใช้ที่ดิน ใช้วิธีศึกษาภาคสนาม แผนที่การใช้ที่ดิน และวิธีทางสถิติ
4. ศึกษาเกี่ยวกับประชากร ความหนาแน่น การกระจายตัว การเปลี่ยนแปลง การเพิ่มของประชากรในอนาคต โดยใช้ข้อมูลของรัฐและวิธีทางสถิติ
5. การวิเคราะห์เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการขยายตัวของชุมชนในอนาคต
6. สํารวจและสอบถาม ปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ ทั้งข้อมูลเศรษฐกิจและสังคม
7. เสนอแนวทางการวางนโยบายและการวางแผนพัฒนาชุมชนที่สอดคล้องกับลักษณะของชุมชนเทศบาลเมืองนครพนม ซึ่งเป็นชุมชนชายแดน


ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึง สภาพกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และวิวัฒนาการของเทศบาลเมืองนครพนม
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของเทศบาลเมืองนครพนม
3. ทำให้สามารถกำหนดรูปแบบของแนวนโยบาย ในการวางแผน พัฒนาเทศบาลเมืองนครพนม
4. ทำให้ท้องถิ่นได้ทราบถึงลักษณะและปัญหาที่แท้จริงของชุมชนเทศบาลเมืองนครพนม ซึ่งจะทำให้สามารถนำข้อมูลบางส่วน หรือผลการวิเคราะห์บางอย่างไปปรับปรุงให้เหมาะสมและนำไปใช้ได้ทันที

5. ข้อมูล ข้อเสนอแนะและแผนต่าง ๆ อันจะเป็นแนวทางของนักบริหารและนักวางแผนนำไปใช้ในการปฏิบัติภารกิจได้ รวมทั้งอาจเป็นแนวทางช่วยในการพิจารณาแก้ไขในสภาพพื้นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

คำจำกัดความ

นโยบายการพัฒนาเทศบาลเมืองนครพนม หมายถึง นโยบายซึ่งเป็นข้อเสนอจากการศึกษาให้มีการพัฒนาภายในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองนครพนม โดยเทศบาลเมืองนครพนมในพื้นที่มีความหมายถึงพื้นที่ซึ่งอยู่ในขอบเขตเทศบาลเท่านั้น ข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจึงเป็นการแนะนำต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย