สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเมืองหลวงหรือศูนย์บริหารราชการของประเทศ

2.1.1 แนวคิดเรื่องความสำคัญและองค์ประกอบของเมืองหลวงหรือศูนย์บริหารราชการของประเทศ

บรรจบ อิศดุลย์ (2515) หน้าที่และความสำคัญและองค์ประกอบของเมืองหลวงหรือศูนย์บริหารราชการการของประเทศมีลักษณะดังนี้

- เป็นที่ตั้งของรัฐสภา ที่ตั้งของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐ
- เป็นที่ตั้งของศาลยุติธรรม
- เป็นที่ตั้งขององค์กรเอกชนและรัฐวิสาหกิจ
- เป็นที่พบปะและที่ประชุมสังสรรค์ของผู้แทนนานาประเทศ
- เป็นแหล่งรวมของธนาคารต่างประเทศและองค์การค้าของต่างประเทศ
- เป็นที่ตั้งของโบสถ์และวัดสำคัญของชาติ
- เป็นศูนย์รวมของการศึกษาและการสังคม

ทวี ทองสว่าง (2523) เมืองหลวงหรือเมืองศูนย์ราชการมีความสำคัญต่อรัฐคือ

- เป็นที่ตั้งของที่ทำการรัฐบาล หรือเป็นที่ตั้งของรัฐบาลกลาง
- เป็นที่ตั้งของสถาบันทางการเมือง เช่น กระทรวง ทบวง กรม
- เป็นที่ตั้งของทำเนียบหรือที่ประทับของประมุขของประเทศ
- เป็นศูนย์ที่ทำการของข้าราชการและกลไกของรัฐ
- เป็นศูนย์วิชาการ ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา ศูนย์อุตสาหกรรม
- เมืองหลวงมักจะเป็นตัวแทนทางวัฒนธรรมของรัฐ
- เป็นที่ตั้งของศาสนสถานสำคัญของรัฐ
- เป็นแหล่งรวมองค์การค้าต่างประเทศ ธนาคาร ทูตการค้า
- เป็นแหล่งพบปะสังสรรค์ของผู้แทนนานาชาติ
- เป็นเมืองท่าที่สำคัญ
- เป็นศูนย์กลางของศาลยุติธรรมของรัฐ
- เป็นที่ตั้งองค์การของรัฐวิสาหกิจ และเอกชน
- เป็นแหล่งที่มีคนอาศัยอยู่หนาแน่นมากกว่าเมืองอื่น

นอกจากนี้เมืองหลวงยังเป็นแหล่งคอยเชื่อมโยง ติดต่อประสานงานในการปกครองและการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ แม้ว่ารัฐนั้นจะปกครองแบบสหพันธรัฐก็ตาม และยังคอยผสมผสานขนบธรรมเนียมประเพณีของสหพันธ์ที่มีความเป็นอยู่แตกต่างกันให้เป็นแนวเดียวกัน เพื่อใช้ยึดถือปฏิบัติเป็นส่วนรวม

2.1.2 **แนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีลักษณะที่เหมาะสมต่อการตั้งเมืองหลวงหรือศูนย์บริหารราชการของประเทศ**

ทวี ทองสว่าง (2523) ลักษณะที่เหมาะสมต่อการตั้งเมืองหลวงเพื่อเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการของประเทศควรมีหลักในการเลือกที่ตั้งดังนี้

- ควรตั้งอยู่บนแดนแกนหรือแดนเศรษฐกิจของประเทศ
- ควรตั้งอยู่ในลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ยากแก่การรุกรานของข้าศึกภายนอก
- ควรตั้งอยู่ใกล้ชายฝั่งของทะเลหรือแม่น้ำ เพื่อสะดวกในการคมนาคมติดต่อกับต่างประเทศและภายในประเทศ
- เป็นที่ปลอดภัยและเป็นจุดรวมของคนในรัฐ
- เลือกสถานที่ตั้งเมืองหลวงใหม่ให้เหมาะสมที่จะใช้เป็นศูนย์กลางอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ
- ตั้งในเขตศูนย์กลางของประเทศ เพื่อสะดวกในการติดต่อกับภูมิภาคอื่นๆ ภายในประเทศ มีระยะทางใกล้เคียงกันโดยรอบ
- ตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

มนู วัลยะเพ็ชร์ (2532) ในอดีตนั้นการเลือกเมืองหลวงซึ่งเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการของประเทศนั้นมักขึ้นอยู่กับความพอพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ แต่ที่ตั้งของเมืองหลวงที่เหมาะสมควรตั้งอยู่บริเวณแดนแกนของรัฐ หรือส่วนกลางของประเทศ ซึ่งจะส่งเสริมการติดต่อคมนาคม ความใกล้ชิดกับเมืองอื่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ แต่ก็มีเมืองหลวงน้อยแห่งที่จะมีลักษณะเช่นนี้ เพราะลักษณะภูมิประเทศไม่ส่งเสริม

2.2 **ทฤษฎีพัฒนาภูมิภาค**

Francois Perroux (1950 cited in Gilbert,1995) นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส เสนอทฤษฎีเมืองหลัก (Growth Pole or Growth Center Theory) เป็นทฤษฎีที่เสนอขึ้นในมิติทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Space) โดยไม่คำนึงถึงในแง่ภูมิศาสตร์ (Geographic Space) เลย

นั่นคือขั้วความเจริญในที่นี้คือการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเจริญ โดยทำหน้าที่เป็นกิจกรรมนำ (Leading Industry) มีแรงพัฒนาสูง เป็นภาคขับเคลื่อน (Dynamic Sector) และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับกิจกรรมอื่นๆ (Non-dynamic Sector) ในพื้นที่รอบๆ และก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าโดยการแพร่กระจายไหลล้นและส่งผลกระทบทวีคูณ (Multiplier Effect) ต่อส่วนที่เหลือของเศรษฐกิจ มีระบบการผลิตที่เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่น เป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งประเภทต้นทางและปลายทาง (Upstream and Downstream Industry) ซึ่งทฤษฎีขั้วความเจริญ เป็นปรัชญาหรือแนวคิดทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นถึงความสำคัญของเมือง เป็นทฤษฎีเชื่อมโยงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้ชุมชนเมืองเป็นตัวแพร่กระจายความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ทฤษฎีนี้ประกอบด้วยแนวความคิดหลายอันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างจะกว้างทั้งในด้านทฤษฎีและในทางปฏิบัติ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ภายใต้สภาพแวดล้อมหลายแบบ และสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาของรัฐได้ นอกจากนั้นทฤษฎีนี้ยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา และสามารถใช้ได้กับหลายขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา

ในการสร้างขั้วความเจริญนั้นมิได้สร้างขึ้นได้ทุกที่ แต่ต้องเป็นพื้นที่หรือเมืองที่มีความเหมาะสม และมีปัจจัยสนับสนุนและผลักดันให้เกิดความเจริญในพื้นที่รอบๆ ในระยะยาว สำหรับผลกระทบจากขั้วความเจริญออกมาเป็น 2 ลักษณะ คือ ผลในลักษณะการแพร่กระจาย (Spread Effect) คือขั้วความเจริญก่อให้เกิดความต้องการแรงงานและผลผลิตทางเกษตรกรรมสูงขึ้น เป็นการกระตุ้นให้เกิดความเจริญในพื้นที่โดยรอบ และก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม อันเนื่องมาจากการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมหลักในขั้วความเจริญ ส่วนผลที่เกิดอีกลักษณะหนึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับแบบแรกคือ ผลในลักษณะดูดกลืน (Backwash Effect) ผลในลักษณะนี้เกิดขึ้นเพราะอุตสาหกรรมและแรงงานเดิมที่อยู่ในบริเวณโดยรอบที่มีขนาดกิจกรรมด้อยกว่าต้องล้มละลายลง และถูกดูดกลืนให้เข้าไปรวมตัวอยู่ในขั้วความเจริญหมด ทำลายโอกาสในการพัฒนาภูมิภาคในระยะยาว และก่อให้เกิดความแตกต่างในระดับความเจริญระหว่างภูมิภาคที่ด้อยพัฒนากับภูมิภาคที่มีการพัฒนาสูงยิ่งขึ้น และก็พบว่าขั้วความเจริญมักจะเชื่อมกับเครือข่ายระดับโลกมากกว่า โดยมไม่เชื่อมกับภาคล้าหลังของประเทศตนเอง

Friedmann (1980) เสนอทฤษฎี Center-Periphery Model เป็นทฤษฎีที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค กับวิวัฒนาการของความเจริญของบริเวณโดยรอบในระดับภาค โดยอธิบายว่า เมืองเป็นรูปแบบการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจขั้นสูงสุด เป็นที่พบปะแลกเปลี่ยน และรับรู้การเปลี่ยนแปลงระดับความเจริญ ให้กำเนิดสิ่งใหม่ๆ ซึ่งเป็น

กลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เมืองในภูมิภาคจะเจริญขึ้นได้ตามกระบวนการพัฒนาอย่างน้อย 4 ขั้นตอน ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งขนาด ความสำคัญ และเนื้อที่ในลักษณะต่างๆ กล่าวคือ

ขั้นแรก เป็นยุคเกษตรกรรม มีระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง เมืองขนาดต่างๆ จะกระจายอยู่ทั่วไป มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกันระหว่างเมืองทางเศรษฐกิจมีน้อย

ขั้นที่สอง เป็นยุคการรวมตัว การพัฒนาอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดศูนย์กลางและเขตรอบนอกที่ผูกพันเชื่อมโยงกัน (Center-Periphery relationship) โดยอุตสาหกรรมจะรวมตัวกันเป็นกระจุกเดียว (Core) และดึงดูดทรัพยากรจากเขตรอบนอก (Hinterland) เข้ามารวมก่อให้เกิดลักษณะของเอกนคร (Primate City) ที่เด่นอยู่แห่งเดียว ท่ามกลางภูมิภาคโดยรอบที่ล้าหลังทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่อาจพัฒนาแข่งขันได้ทั้งทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

ขั้นที่สาม เป็นยุคการขยายตัว เขตรอบนอกซึ่งเคยมีชุมชนขนาดเล็กได้เริ่มมีการขยายตัวเป็นศูนย์กลางขนาดย่อม เนื่องจากอิทธิพลของทั้งการเพิ่มขึ้นของการผูกพันเชื่อมโยง และการได้รับสิ่งใหม่ๆ จากมหานคร จนสามารถพัฒนาเขตรอบนอกให้รับการขยายตัวที่ล้นมาจากมหานคร และการผลิตที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของรอบนอกนี้ได้ ศูนย์กลางขนาดย่อมนี้จะเป็นแหล่งรับผลผลิตจากเขตเกษตรกรรมที่อยู่ในรัศมีอิทธิพลของตนเอง อย่างไรก็ตามลักษณะการพึ่งพากันระหว่างศูนย์กลางเดิมกับศูนย์กลางขนาดย่อมที่เกิดขึ้นใหม่ จะเป็นสาขาของการประกอบการของสำนักงานใหญ่ที่ตั้งอยู่ในมหานครเดิมเสียเป็นส่วนใหญ่

ขั้นที่สี่ เป็นยุคการพัฒนาที่เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งภูมิภาคมหานครและศูนย์กลางทุกระดับ จะมีความผูกพันพึ่งพากันอย่างแยกไม่ออก มีการประสมประสานเป็นเอกภาพเดียวกัน ภายใต้ระบบการบริหารเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม ศูนย์กลางต่างๆ จะมีระบบการสื่อสารที่สมบูรณ์ สามารถรับทราบสิ่งใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละส่วนของภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือการพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ของภูมิภาคจะลดลง ทำให้ลำดับความสัมพันธ์ของหน้าที่ระหว่างศูนย์กลางต่างๆ เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

2.3 ทฤษฎีศูนย์กลางชุมชน

Walter Christaller (1966) เสนอทฤษฎีแหล่งกลาง (Central Place Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงลักษณะต่างๆ ของเมือง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยใช้ "แหล่งกลาง" อธิบายถึงชุมชนเมืองหรือแหล่งตั้งถิ่นฐานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางแก่คนในชุมชน และดินแดงโดยรอบ

ทฤษฎีแหล่งกลางประกอบด้วยข้อสมมติ 2 ด้านคือ

ข้อสมมติด้านสิ่งแวดล้อม (Assumption about Environment) หรือข้อสมมติเกี่ยวกับที่ราบสม่ำเสมอ (Isotropic Plain Assumption)

- เป็นที่ราบที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันตลอด (Homogeneous Plain)
- การเดินทางหรือการคมนาคมขนส่งบนที่ราบนั้น สะดวกเท่าเทียมกันในทุกทิศ ไม่มีอุปสรรคใดๆ ในการขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคทางธรรมชาติ หรืออุปสรรคทางวัฒนธรรม
- การกระจายหรือการตั้งถิ่นฐานบนที่ราบเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ

ข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริโภค และผู้ประกอบการในแหล่งกลาง (Rationality Assumption)

- ผู้บริโภคมีพฤติกรรมผูกพันเหนียวแน่นกับแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ การเดินทางไปซื้อสินค้าและบริการของประชาชนนั้น จะไปยังเมืองที่มีระยะทางใกล้ที่สุด เรียกว่าข้อสมมติแหล่งกลางใกล้ที่สุด (Nearest Center Assumption)
- เมื่อใดก็ตามที่อำนาจซื้อของสินค้าใดพอเพียงที่แหล่งกลาง ผู้ประกอบการก็จะขายสินค้านั้น แต่เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการสินค้าน้อยกว่าระดับการทรงตัว ผู้ประกอบการก็จะไม่ขายสินค้านั้น เรียกว่าข้อสมมติการหวังผลกำไรสูงสุด (Profit Maximization Assumption)

คุณลักษณะทางโครงสร้างของแหล่งกลางตามทฤษฎี (Structural Characteristics of Central Places)

- จำนวนแหล่งกลางขนาดใหญ่จะมีจำนวนน้อยและอยู่ห่างกันมาก
- จำนวนแหล่งกลางขนาดรองลงจะมีมากขึ้น และอยู่ใกล้ชิดกันมากขึ้น
- แหล่งกลางอันดับสูงจะให้บริการแก่พื้นที่โดยรอบกว้างขวาง
- แหล่งกลางอันดับรองลงไปจะให้บริการน้อยลง

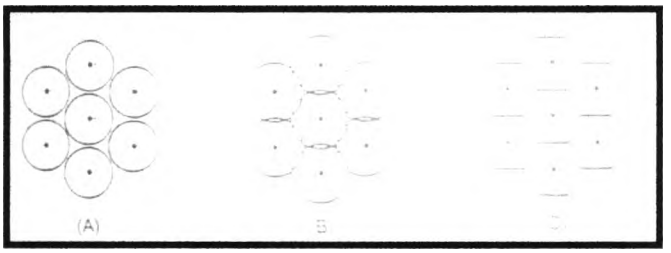
ขั้นตอนการพัฒนาของแหล่งกลาง (Sequential Development of Central Places) มี 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ

ขั้นที่ 1 เป็นการเลี้ยงชีพด้วยตัวเอง ต่อมาเมื่อผลผลิตเลือก็มีการจำหน่ายแก่พื้นที่โดยรอบขอบเขตของตลาดจะเป็นรูปวงกลม

ขั้นที่ 2 จำนวนผู้ขายเริ่มมีมากขึ้น ทำให้ขอบเขตตลาดหรือแหล่งกลางใกล้ชิดกัน แต่บางแห่งไม่อยู่ในเขตบริการ ดังนั้นคนในพื้นที่จึงผลิตเองหรือไม่มีสินค้านั้น

ขั้นที่ 3 ดังนั้นผู้ขายจึงขยายเขตบริการเข้าไปทำให้เขตบริการเหลื่อมล้ำกัน ดังนั้นผู้ขายอาจขายสินค้าได้โดยต้องลดขอบเขตตลาดลงจนไม่มีการเหลื่อมล้ำของขอบเขตตลาด ขอบเขตตลาดที่เคยเป็นรูปวงกลมก็กลายมาเป็นรูปหกเหลี่ยมด้านเท่า

ภาพประกอบ 2.1 ขอบเขตตลาดตามทฤษฎีของ Walter Christaller



กฎเกี่ยวกับอันดับหรือลำดับศักดิ์ของทฤษฎีแหล่งกลาง (Ordering Principles of Central Place Theory)

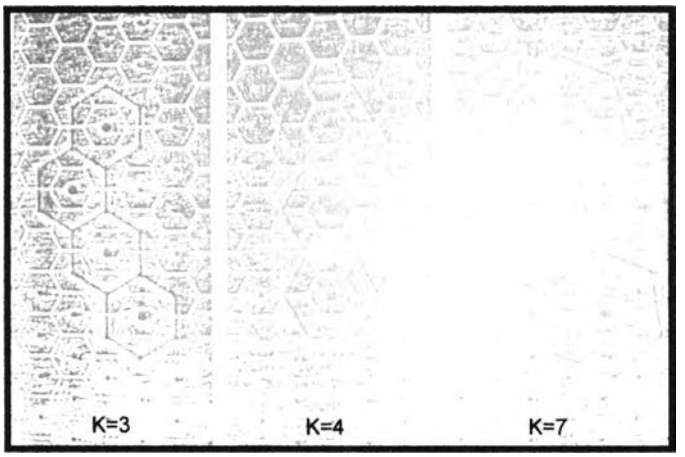
- กฎเกณฑ์ทางด้านการตลาด (Marketing Principle) หรือ K = 3 system รูปแบบของการเรียงตัวของลำดับศักดิ์เมืองอาจเป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้ ขอบเขตตลาดของแหล่งกลางขนาดใหญ่จะใหญ่เป็น 3 เท่าของขอบเขตตลาดของแหล่งกลางขนาดเล็ก และแหล่งกลางขนาดเล็กกว่าจะมีจำนวนเป็น 3 เท่าของแหล่งกลางขนาดใหญ่ สำหรับระยะห่างระหว่างแหล่งกลางขนาดที่เท่ากันสามารถหาได้จากหาได้จากรากที่สองของ 3 คูณด้วยระยะห่างระหว่างแหล่งกลางอันดับรองลงไป

- กฎเกณฑ์ทางด้านการขนส่ง (Transportation/Traffic Principle) หรือ K = 4 system ในระบบนี้พื้นที่ตลาดของแหล่งกลางขนาดใหญ่จะใหญ่เป็น 4 เท่าของขอบเขตตลาดของแหล่งกลางขนาดเล็ก และแหล่งกลางขนาดเล็กกว่าจะมีจำนวนเป็น 4 เท่าของแหล่งกลางขนาดใหญ่ สำหรับระยะห่างระหว่างแหล่งกลางขนาดที่เท่ากันสามารถหาได้จากหาได้จากรากที่สองของ 4 คูณด้วยระยะห่างระหว่างแหล่งกลางอันดับรองลงไป

- กฎเกณฑ์ทางด้านการบริหาร (Administrative Principle) หรือ K = 7 system ในระบบนี้ขอบเขตตลาดของแต่ละระดับในลำดับศักดิ์ของแหล่งกลางจะใหญ่เป็น 7 เท่าของแหล่งกลางที่มีขนาดรองลงไป โดยแหล่งกลางระดับรองลงไปจะอยู่ในขอบเขตบริการของแหล่งกลางอันดับสูงทั้งหมด

กฎเกณฑ์การบริหารนี้ตั้งอยู่บนรากฐานของการแบ่งแยกหน่วยพื้นที่ทางการเมือง หรือพื้นที่โดยรอบออกเป็นส่วนย่อยๆ เพื่อสะดวกในการบริหาร การแบ่งเขตบริการออกเพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านการบริหารโดยการใช้ระบบ K = 3 ,K = 4 ไม่มีประโยชน์ ทั้งนี้เพราะเขตบริการจะเหลื่อมล้ำกันมาก

ภาพประกอบ 2.2 ขอบเขตบริการตามระบบ K-system ตามทฤษฎีของ Walter Christaller

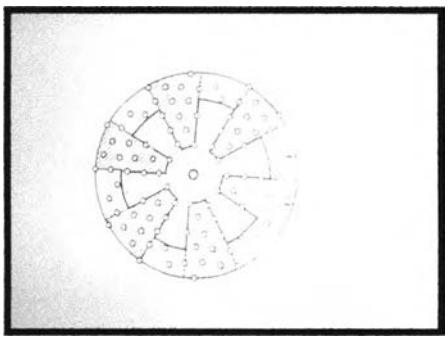


กฎเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อนี้จะกำหนดระบบทางทฤษฎีของแหล่งกลาง ซึ่งอันที่จริงแล้วกฎเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อนี้ดำเนินหรือปรากฏพร้อมๆ กัน กฎเกณฑ์บางอันอาจจะโดเด่นในสถานที่หนึ่ง หรือในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ในขณะกฎเกณฑ์อีกอันหนึ่งจะโดเด่นในอีกสถานที่หนึ่ง หรือในอีกช่วงเวลาหนึ่ง

August Losch (1954) เสนอทฤษฎีแหล่งกลางเพื่ออธิบายความถี่ห่างของชุมชน ซึ่งคล้ายกับทฤษฎีของ Christaller แต่มีความยืดหยุ่นมากกว่า

รูปแบบของแหล่งกลางของเขาประกอบด้วยระบบ K–system มากมายหลายแบบแล้วแต่ระบบและสินค้า ซึ่งมีความสลับซับซ้อน Losch ได้หมุนโครงร่างหกเหลี่ยมด้านเท่าของเขตตลาดรอบๆ เขตมหานคร การหมันทำให้มี 6 เสี้ยว แต่ละเสี้ยวครอบคลุมพื้นที่ 60 องศา แต่ละเสี้ยวแบ่งเป็น 2 ส่วนย่อย ส่วนแรกมีจำนวนแหล่งกลางน้อย และเป็นแหล่งกลางระดับเล็ก (City-Poor Subsector) อีกส่วนเป็นส่วนที่มีศูนย์กลางอันดับสูง และมีจำนวนมาก (City-Rich Subsector) ซึ่งจะอยู่สลับกันส่วนละ 30 องศา

ภาพประกอบ 2.3 เสี้ยวที่มีเมืองมากและเสี้ยวที่มีเมืองน้อยตามทฤษฎีของ August Losch



Losch มิได้พยายามอธิบายรูปแบบจริงๆ ของแหล่งกลางที่ปรากฏในพื้นที่ แต่อธิบายถึงรูปแบบที่ควรจะปรากฏบนพื้นที่หรือแหล่งกลางควรจะตั้งอยู่ที่ไหน ในสภาพแวดล้อมเช่นนั้นการเดินทางไปซื้อสินค้าต้องสะดวกสบาย นั่นคือระยะทางต้องสั้นที่สุด ผู้ขายต้องการเพียงให้ได้กำไรตามปกติ (Normal Profit)

ทฤษฎีแหล่งกลางถูกนำไปประยุกต์ใช้อย่างมากในการศึกษาทั้งระดับมหภาค และจุลภาค ในปัจจุบันมีความพยายามที่จะยืดหยุ่น และผ่อนปรนข้อสมมติของทฤษฎีแหล่งกลางเพื่อให้ทฤษฎีนี้สามารถใช้ได้ดีในการอธิบายรูปแบบและพฤติกรรมจริงๆ ที่ปรากฏในพื้นที่

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเมือง

Colby (1933) กล่าวว่ามีแรงอยู่ 2 ชนิด ที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของเมือง ทำให้กิจกรรมบางอย่างรวมตัวกันอยู่ที่ใดที่หนึ่ง และกิจกรรมบางอย่างกระจายตัวออกไปยังที่อื่นๆ แรง 2 ประเภทนั้นคือ

- แรงสู่ศูนย์กลาง (Centripetal Force) หมายถึง แรงหรือปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดกิจกรรมบางประเภทกระจุกตัวอยู่ใกล้ใจกลางเมือง นั่นคือ ทำเลที่ตั้งดึงดูดใจ มีการเข้าถึงที่สะดวกสบาย เป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง และมีกิจกรรมอื่นๆ สนับสนุน
- แรงหนีศูนย์กลาง (Centrifugal Force) หมายถึง แรงหรือปัจจัยที่ผลักดันให้กิจกรรมบางประเภทเคลื่อนย้ายออกจากใจกลางเมืองไปสู่พื้นที่โดยรอบ ได้แก่ การจราจรติดขัด ที่จอดรถไม่เพียงพอ ราคาที่ดินสูง เป็นต้น

W.D. Tower (1905 cited in Taylor,1946) ได้ศึกษาและจำแนกเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาตามบทบาทหน้าที่เด่นๆ ของเมืองได้เป็น 4 ประเภท คือ

- เมืองการค้าหรือเมืองพาณิชยกรรม (Commercial City)
- เมืองอุตสาหกรรม (Industrial City)
- เมืองศูนย์กลางการเมือง/การปกครอง (Political City)
- เมืองศูนย์กลางทางสังคมและเมืองพักผ่อนตากอากาศ (Social Center and Health Resort)

จะเห็นได้ว่าการจำแนกเมืองของ Tower แสดงให้เห็นว่าในตอนต้นศตวรรษที่ 20 เมืองยังไม่มีบทบาทหน้าที่มากนัก

M. Aurousseau (1924 cited in Taylor,1946) เป็นนักภูมิศาสตร์ชาวออสเตรเลียเป็นผู้นำในการบุกเบิกทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ของเมือง โดยพยายามแบ่งเมืองออกเป็นกลุ่มต่างๆ ตามหน้าที่ (Functional Specialization) ของเมือง ซึ่ง Aurousseau ได้ใช้ข้อมูลและเหตุการณ์ต่างๆ แบ่งเมืองออกเป็น 6 กลุ่ม

- เมืองบริหาร (Administration City) เป็นศูนย์กลางการปกครอง แบ่งเป็นเมืองหลวงและเมืองเก็บภาษี
- เมืองที่มีหน้าที่ทางการป้องกัน (Defense City) เมืองทหาร มีเมืองป้อม เมืองค่ายทหาร และเมืองทหารเรือ
- เมืองศูนย์กลางวัฒนธรรม (Culture City) เมืองมหาวิทยาลัย เมืองโบสถ์ ศูนย์กลางศาสนา เมืองศิลปะ และเมืองที่เป็นแหล่งแสวงบุญ
- เมืองการผลิต (Production City) ศูนย์กลางอุตสาหกรรม
- เมืองศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง (Communication City) ศูนย์รวมกิจกรรมด้านเหมืองแร่ ประมง ป่าไม้ เมืองชุมทาง และเมืองศูนย์กลางบริการ
- เมืองศูนย์กลางสันทนาการ (RecreationCity) ศูนย์สุขภาพ เมืองทัศนาจร และเมืองสำหรับพักผ่อนหย่อนใจ

จะเห็นได้ว่าในยุคแรกนั้นจะพิจารณาบทบาทหน้าที่แรกเริ่มของเมือง หรือวัตถุประสงค์ของการสร้างเมืองเป็นสำคัญ แม้ว่าจะเหมาะสมกับสภาพของเมืองในอดีต แต่ว่าเป็นการจำแนกที่ค่อนข้างหยาบและล้าสมัย ไม่สู้จะเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการจำแนกประเภทของเมืองในสมัยปัจจุบัน

Harris (1946) เป็นนักภูมิศาสตร์ชาวอเมริกา ได้มีความพยายามแบ่งเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาออกเป็นกลุ่ม โดยแบ่งตามลักษณะอาชีพเด่นของเมือง โดยอาศัยตัวเลขจากการสำรวจสำมะโนอุตสาหกรรม การค้า และธุรกิจ ตัวเลขด้านการคมนาคมขนส่งและกิจกรรมเหมืองแร่ และสำมะโนประชากร โดยศึกษาเมืองที่มีประชากรเกิน 10,000 คนขึ้นไป ผลที่ได้สามารถแบ่งเมืองได้ดังนี้

- เมืองอุตสาหกรรมหลัก (Major Manufacturing City – M')
- เมืองอุตสาหกรรมรอง (Minor Manufacturing City - M)
- เมืองค้าส่ง (wholesale City - W)
- เมืองขนส่ง (Transportation City -T)
- เมืองพักผ่อนตากอากาศ (Resort-retirement City - X)
- เมืองค้าปลีก (Retail City - R)

- เมืองหลากหลาย (Divercified City - D)
- เมืองมหาวิทยาลัย/เมืองการศึกษา (University/Education City -E)
- เมืองการเมืองหรือเมืองการปกครอง (Political City - P)
- เมืองเหมืองแร่ (Mining City -S)

จะเห็นว่าวิธีการจำแนกเมืองของ Harris มีข้อจำกัดหลายประการ เมืองต่างๆ ถูกจัดเข้าในแต่ละประเภทลำบาก แต่ก็ทำให้ให้ทราบบทบาทหน้าที่เด่นๆ ของเมือง นอกจากนั้นวิธีการจำแนกของ Harris นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการจำแนกประเภทของเมืองเชิงปริมาณ (Quantitative Classification)

N.J. Nelson (1955 cited in Hartshorn,1980) ได้นำข้อบกพร่องของการแบ่งเมืองในประเภทต่างๆ มาศึกษาและเสนอวิธีการแบ่งประเภทของเมืองใหม่ โดยใช้กฎเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้น โดยใช้พื้นที่ทั้งในเขตมหานคร และแหล่งชุมชนที่มีประชากรเกิน 10,000 คน ละใช้หลักการทางสถิติเข้ามาช่วยในการแบ่งประเภท โดยใช้ค่าเฉลี่ยของระดับการจ้างงาน (Mean Employment Level) และมีการกำหนดค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยแบ่งเป็น

- เมืองเหมืองแร่
- เมืองอุตสาหกรรม
- เมืองศูนย์กลางการขนส่ง
- เมืองศูนย์กลางการขายส่ง
- เมืองศูนย์กลางการขายปลีก
- เมืองการเงิน
- เมืองพักผ่อน
- เมืองบริการ
- เมืองบริหาร

Moser C.A. and Scott W. (1961) ได้ทำการศึกษาเมืองที่มีขนาดประชากรมากกว่า 50,000 คนในประเทศอังกฤษ โดยอาศัยตัวแปรต่างๆ ถึง 57 ประเภท ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม แล้วใช้วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principle Component Analysis : PCA) เข้าช่วยในการจัดกลุ่มตัวแปรให้เหลือ 8 กลุ่ม และมีการริเริ่มพิจารณาตัวแปรด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจมากขึ้น จนในที่สุดจัดเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ คุณลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจ คุณลักษณะทางด้านประชากร พัฒนาการของเมืองภายหลัง ค.ศ. 1951 และประชากรที่ทำงานใน ค.ศ. 1954 และสภาพที่อยู่อาศัย ซึ่งจากการศึกษานั้นผลที่ได้คือการแบ่งประเภทเมืองออกเป็น 14 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

- เมืองตากอากาศชายทะเล
- เมืองศูนย์กลางการบริหาร บริการอาชีพ และเมืองพักผ่อน
- เมืองศูนย์กลางการค้า
- เมืองศูนย์กลางคมนาคมทางรถไฟ
- เมืองท่า
- เมืองศูนย์กลางการทอผ้า
- เมืองอุตสาหกรรม
- เมืองอุตสาหกรรมถลุงเหล็ก
- ชานเมืองแบบที่อยู่อาศัย
- ชานเมืองที่อยู่อาศัยแบบเก่า
- ชานเมืองที่อยู่อาศัยแบบใหม่
- ชานเมืองอุตสาหกรรมย่อย เมืองค่ายทหาร และชานเมืองที่อยู่ใกล้มหานครใหญ่
- ชานเมืองอุตสาหกรรมแบบเก่า
- ลอนดอน

ซึ่งจากทั้ง 14 กลุ่มย่อย สามารถนำมารวมเป็นกลุ่มหลัก ๆ ได้เป็น 4 กลุ่ม

- กลุ่มเมืองที่เป็นเมืองเก่า
- กลุ่มเมืองใหม่และกำลังขยายตัว
- กลุ่มเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี
- กลุ่มเมืองเก่าที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ

Maxwell J.W. (1965) ได้ทำการศึกษาและจำแนกเมืองในแคนาดา โดยพิจารณาโครงสร้างทางด้านบทบาทหน้าที่ของเมืองเป็นหลัก คือ การจ้างงานในด้านอุตสาหกรรม และการจ้างงานด้านการค้าส่ง โดยใช้เทคนิคความต้องการน้อยที่สุด และวิธีการจ้างงานส่วนเกิน ซึ่งสามารถจำแนกเมืองได้ 5 ประเภท คือ

- **เมืองที่เน้นทางด้านอุตสาหกรรม** (Specialized Manufacturing Center)
- **เมืองที่มีลักษณะเน้นเฉพาะในกิจกรรมอื่น** (Special City)
- **เมืองหลวงของภูมิภาคที่มีความสำคัญทางด้านอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง** (Regional Capital – Manufacturing Relatively Important)
- **เมืองหลวงของภูมิภาคที่มีความสำคัญทางด้านการค้าส่ง** (Regional Capital – Manufacturing Relatively Unimportant)
- **ศูนย์กลางมหานครที่สำคัญ** (Major Metropolitan Center)

F.S. Hudson (1940 cited in Taylor,1946) ได้ศึกษาและแบ่งเมืองตามหน้าที่เด่นในกิจกรรมด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะให้ครอบคลุมหน้าที่ต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยได้แบ่งเมืองออกเป็น 9 ประเภท ตามหน้าที่เฉพาะดังนี้

- เมืองเหมืองแร่
- เมืองอุตสาหกรรม
- เมืองศูนย์กลางการขนส่ง
- เมืองการค้า
- เมืองบริหาร
- เมืองทหารหรือเมืองศูนย์กลางด้านยุทธศาสตร์
- เมืองวัฒนธรรม
- เมืองนันทนาการ
- เมืองที่พักอาศัย

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษา

2.5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Chaisak Suwansirikul (1972) ทำการศึกษาเรื่อง A New Town for Bangkok ซึ่งกล่าวว่ากรุงเทพมหานครมีการกระจุกตัวของกิจกรรมต่างๆ อย่างหนาแน่น ซึ่งสมควรมีการกระจายตัวของกิจกรรมต่างๆ ออกไป โดยควรจะมีเมืองศูนย์กลางแห่งใหม่อีกแห่งหนึ่ง ซึ่งควรมีปัจจัยในการเลือกพื้นที่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ สามารถติดต่อกับกรุงเทพได้อย่างดี เป็นที่ตั้งที่มีความสะดวกในด้านการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ โดยเชื่อมโยงกับนานาประเทศได้ มีลักษณะทางกายภาพที่เหมาะสมต่อการพัฒนา ต้องไม่ใช่ลักษณะภูมิประเทศที่สูงชันและมีน้ำท่วม มีทรัพยากรน้ำเพียงพอ และกำลังการผลิตไฟฟ้ามากพอกับความต้องการ ซึ่งพื้นที่ในการศึกษานี้ต้องสามารถรองรับคนอย่างน้อยได้ 200,000 คน และมีพื้นที่อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 12,000 เอเคอร์

ซึ่งพื้นที่ที่ได้ทำการพิจารณาเพื่อเลือกที่ตั้งนั้นอยู่ในขอบเขตคือ ทิศเหนือตั้งแต่จังหวัดชัยนาทลงมา ทิศใต้คือตั้งแต่หัวหินขึ้นไป ส่วนทางตะวันออก-ตะวันตกคือฉะเชิงเทราถึงกาญจนบุรี ซึ่งจากปัจจัยหลายประการพบว่าพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการศึกษาคือพื้นที่บริเวณหินกอง ในจังหวัดสระบุรี ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางเหนือประมาณ 85 กิโลเมตร มีทางคมนาคมที่สะดวกและมีศักยภาพเหมาะสมที่สุด

Emmamuel and Junio (1970 cited in ESCAP,1979) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาภูมิภาคบริเวณลุ่มน้ำ Bicol ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้แบ่งลักษณะศูนย์กลางในระดับต่างๆ ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ศูนย์กลางภูมิภาค (Regional Centers) ศูนย์กลางเมืองการค้า (Market Towns and Centers) และศูนย์กลางบริการชนบท (Rural Service Centers) ตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งบทบาทหน้าที่และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยในด้านศูนย์กลางภูมิภาคนั้นมีปัจจัยที่ใช้ประกอบในการเป็นศูนย์กลาง ดังนี้

ตาราง 2.1 ปัจจัยในการเป็นศูนย์กลางของ Emmamuel and Junio

ศูนย์กลางภูมิภาค	
กายภาพ	ทางหลวงแผ่นดิน สถานีขนส่งภูมิภาค สถานีรถไฟ ท่าเรือ สนามบินในประเทศ
เศรษฐกิจ	อุตสาหกรรมการเกษตรและธุรกิจการเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าและบรรจุหีบห่อ ธนาคารเพื่อการพาณิชย์และการพัฒนา บริษัทเงินทุนและกู้ยืม ตลาดสดขนาดใหญ่ ร้านค้าส่ง ร้านค้าปลีก โรงแรม ภัตตราคาร
สังคม	โรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยม อาชีวะศึกษา เทคนิคศึกษา สถาบันวิจัยทางการเกษตร โรงพยาบาลทั่วไป แพทย์ ทันตแพทย์ ศัลยแพทย์ ร้านขายยา (ขายส่ง)

หอสมุดกลาง สำนักงานวิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Saini (1987) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาศูนย์กลางชนบทในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยการสร้างกลยุทธ์การพัฒนาภูมิภาค ที่มุ่งเน้นความเชื่อมโยงในแต่ละลำดับศักย์ตามปัจจัยด้านประชากร เขตอิทธิพล บทบาทหน้าที่ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริการ ซึ่งสามารถแบ่งระดับชุมชนตามระดับได้เป็น 4 ระดับ ดังนี้ เมืองภูมิภาค (Urban/Regional City) เมืองชนบท (Rural/District Town) เมืองท้องถิ่น (Rural/Locality Town) หมู่บ้าน (Rural/Service Village) สำหรับปัจจัยในการเป็นศูนย์กลางของเมืองภูมิภาคมีดังนี้

ตาราง 2.2 ปัจจัยที่ใช้ในการเป็นศูนย์กลางของ ESCAP

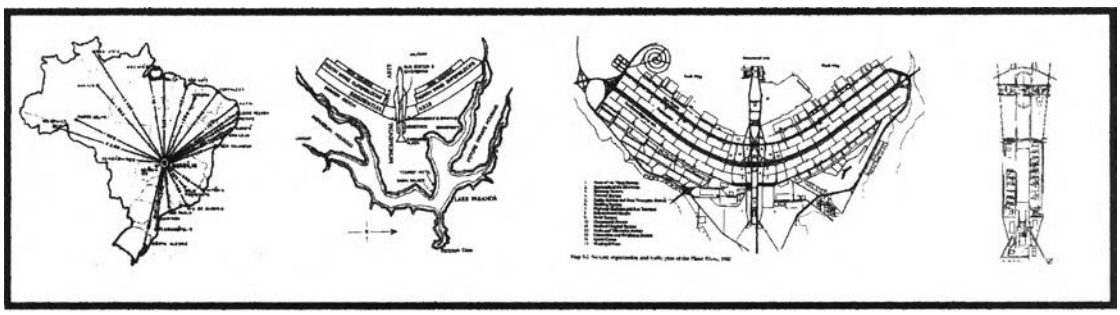
เมืองภูมิภาค	
เขตอิทธิพล (กิโลเมตร)	100-50
จำนวนประชากร	800,000-200,000
กายภาพ	ทางหลวงแผ่นดิน สนามบินในประเทศ สถานีรถไฟ สถานีขนส่งภูมิภาค
เศรษฐกิจ	อุตสาหกรรมการเกษตร ธนาคารแห่งประเทศ ศูนย์การค้า
สังคม	วิทยาลัย โรงพยาบาลภูมิภาค

2.5.2 กรณีศึกษา

Brasilia เมืองนี้เป็นเมืองหลวงใหม่ของประเทศ Brazil ซึ่งเมืองหลวงเดิมคือเมือง Rio de Janeiro ซึ่งเป็นเมืองท่า ความเจริญต่างๆ กระจุกตัวอยู่ในเมืองนี้มาก สำหรับสาเหตุที่ทำให้ประเทศบราซิลตัดสินใจย้ายเมืองหลวงใหม่เนื่องจากเมือง Rio de Janeiro มีที่ตั้งอยู่ติดชายฝั่งซึ่งมีความไม่เหมาะสมต่อการเป็นเมืองหลวงหลายประการ ซึ่งอาจมีภัยคุกคามทั้งในด้านความมั่นคงของประเทศและภัยธรรมชาติทางทะเล นอกจากนี้แล้วภาครัฐยังต้องการให้ความเจริญแพร่กระจายเข้าสู่ตอนในของประเทศ จึงมีแนวคิดที่จะสร้างเมืองหลวงใหม่ทางตอนในของประเทศ โดยได้ทำการจัดหาพื้นที่ตั้งแต่ ค.ศ.1889 และหาพื้นที่ได้เมื่อ ค.ศ.1955 ซึ่งก็คือเมือง

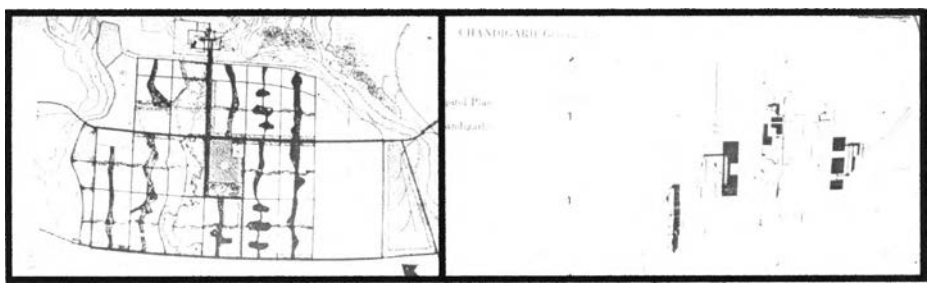
Brasilia ซึ่งเป็นเมืองที่แม่น้ำ 2 สายไหลมาบรรจบกัน และตั้งอยู่ห่างจากเมืองหลวงเดิมประมาณ 1,148 กิโลเมตร โดยพื้นที่ของเมืองใหม่นี้มีหลักในการเลือกโดยให้อยู่บริเวณที่อยู่ตอนกลางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในประเทศบราซิล โดยอยู่ห่างจากเมือง Belem 2,120 กิโลเมตร เมือง Sao Paulo 1,015 กิโลเมตร จากนั้นจึงมีการวางแผนและก่อสร้างขึ้น

ภาพประกอบ 2.4 เมือง Brasilia



Chandigarh เมืองนี้เป็นเมืองหลวงใหม่ที่ใช้ร่วมกันระหว่างของแคว้นปันจาบ (Punjab) และแคว้นฮายานา (Haryana) ในประเทศอินเดีย ซึ่งแต่เดิมนั้นแคว้นปันจาบทั้งหมดเป็นของอินเดีย แต่เมื่อมีการแยกเป็นประเทศปากีสถานขึ้น แคว้นปันจาบก็ถูกแบ่งออกไป ซึ่งเมืองหลวงเดิมของแคว้นปันจาบนี้คือเมือง Lahore ซึ่งเมื่อแบ่งแยกดินแดนกัน เมือง Lahore ตกอยู่ในประเทศปากีสถาน ดังนั้นแคว้นปันจาบจึงต้องมีเมืองหลวงใหม่ โดยได้เลือกพื้นที่ขึ้นบริเวณที่ราบลูกฟูก ใกล้เชิงเขาหิมาลัย ซึ่งได้แก่เมือง Chandigarh นั่นเอง โดยอยู่ห่างจากนิวเดลีซึ่งเป็นเมืองหลวงประมาณ 240 กิโลเมตร ซึ่งเริ่มมีการพัฒนาขึ้นตั้งแต่ ค.ศ.1951 และสร้างแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1953 ประชากรปัจจุบันประมาณ 650,000 คน

ภาพประกอบ 2.5 เมือง Chandigarh

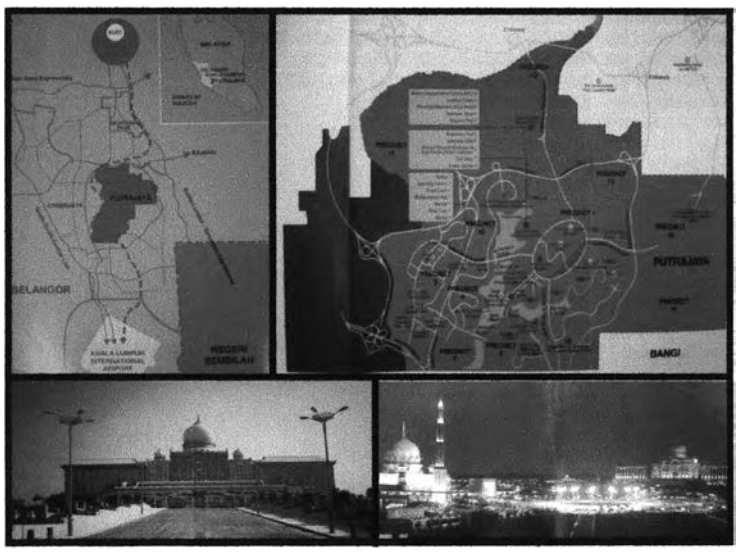


Putrajaya ใน ค.ศ. 1993 รัฐบาลของมาเลเซียวางแผนให้เกิดแนวความเจริญทางด้านใต้ของประเทศ ซึ่งเป็นที่มาของเมือง Putrajaya เมืองนี้เป็นศูนย์ราชการแห่งใหม่ของสหพันธรัฐ เมืองนี้แต่เดิมคือเมือง Prang Besar พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวนปาล์มน้ำมัน ซึ่งเมื่อเกิดโครงการนี้จึงเปลี่ยนชื่อเป็นเมือง Putrajaya ตามชื่อนายกรัฐมนตรีคนแรกของมาเลเซีย เมือง Putrajaya อยู่ห่างจากกัวลาลัมเปอร์ประมาณ 25 กิโลเมตร และเป็นเมืองในอนาคตของมาเลเซีย ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 4,932 เฮกแตร์ เป็นเมืองที่มีระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค สาธารณูปการครบครันและทันสมัยโดยไม่ละทิ้งศิลปวัฒนธรรมเดิมของประเทศไว้ เมือง Putrajaya จึงเป็นเมืองที่สื่อได้ถึงอนาคตและอดีตความเป็นมาของมาเลเซียได้อย่างดี

ยุทธศาสตร์ที่สำคัญอีกประการของเมืองคือ การเป็นศูนย์กลางของประเทศในด้านมัลติมีเดียร์ หรือ Multimedia Super Corridor (MSC) เพื่อให้มาเลเซียเป็นผู้นำฝนยุคข่าวสารนี้ และอีกประการคือให้เป็นเมืองน่าอยู่ เป็น Garden City ซึ่งเมืองนี้ประกอบด้วยสวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวจำนวนมาก

เมืองนี้กำลังมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และคาดว่าจะแล้วเสร็จใน ค.ศ. 2010 ซึ่งจะเต็มไปด้วยศูนย์ราชการ ที่อยู่อาศัยโดยรอบ สิ่งอำนวยความสะดวก และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ทำให้เมือง Putrajaya เป็นเมืองในอุดมคติที่เรียกว่า "Live-work" อย่างแท้จริง ซึ่งตรงตามวัตถุประสงค์ของการสร้างเมืองให้มีความเป็นอยู่ในระดับสากล โดยยังคงเอกลักษณ์ความเป็นมาเลเซียอยู่

ภาพประกอบ 2.6 เมือง Putrajaya



2.6 นโยบายและโครงการพัฒนาเมืองศูนย์ราชการ

โครงการพัฒนาเมืองศูนย์ราชการใหม่เกิดขึ้นจากความหนาแน่น ความแออัดของกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นการตั้งถิ่นฐาน กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมืองการปกครอง การท่องเที่ยว ฯลฯ ซึ่งการรวมตัวกันอย่างหนาแน่นของกิจกรรมเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย และยิ่งนานวันยิ่งซับซ้อนจนยากจะแก้ไข เป็นผลเสียต่อคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจเป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะพยายามวางแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งระยะสั้นระยะยาวก็ตาม แต่ต้นเหตุแห่งปัญหายังไม่ได้รับการจัดการแก้ไข ดังนั้นรัฐบาลโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงพยายามใช้หลักการและทฤษฎีทางด้านการจัดการผังเมืองมาใช้ในการวางแผน และแผนส่วนหนึ่งคือ การกระจายความเจริยออกจากศูนย์กลางเมือง (Decentralization) โดยการพัฒนาเมืองใหม่ (New Town) และชุมชนชานเมือง (Sub-Center) ขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยเน้นระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพสูงเป็นตัวชี้นำการพัฒนาออกไปในทิศทางต่างๆ ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดความแออัดคับคั่งของศูนย์กลางเมืองลงไปได้บ้าง โดยเฉพาะการกำหนดพื้นที่เพื่อพัฒนาเมืองใหม่ให้เกิดขึ้น และให้สามารถติดต่อเชื่อมโยงกับโครงการใหญ่ของรัฐ

ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยซึ่งควบคุมดูแลกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้พยายามผลักดันนโยบาย และแนวคิดการแก้ไขปัญหาให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยได้พิจารณาแนวคิดในการย้ายศูนย์ราชการที่กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครให้กระจายออกไปยังพื้นที่รอบนอก ซึ่งแนวคิดเช่นนี้เคยเกิดขึ้นในอดีตหลายครั้ง

สมัยรัฐบาล นายกรัฐมนตรี ฯพณฯ จอมพล ป.พิบูลสงคราม มีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างเมืองหลวงแห่งใหม่ที่จังหวัดเพชรบูรณ์

สมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีนโยบายย้ายส่วนราชการออกจากพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครไปยังเขตตลิ่งชัน ภายหลังได้ล้มเลิกโครงการไป เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอย่างกะทันหัน

สมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ริเริ่มโครงการสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติ ที่บริเวณคลอง 6 อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี โครงการนี้ล้มเลิกเนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่รองรับน้ำหลากของภาคกลางตอนล่าง

สมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีโครงการสร้างเมืองศูนย์ราชการ โดยสำนักงานคณะกรรมการและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้เสนอที่ดินบริเวณอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เป็นที่ตั้งโครงการ ต่อมาได้ยกเลิกโครงการไป เนื่องจากประชาชนในพื้นที่โครงการรวมตัวกันคัดค้าน ขณะเดียวกัน ฯพณฯ พลตำรวจเอกประมาณ อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอสำนักผังเมืองร่วมกับกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พิจารณาหาที่ดินบริเวณอำเภอบางปะอิน และบางส่วนของอำเภอเมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นที่ตั้งโครงการเมืองใหม่ แต่ปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นของเอกชน ต้องใช้เงินจำนวนมากในการเวนคืน จึงล้มเลิกโครงการนี้ไปในที่สุด

สมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและลงมติเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2535 เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการหาพื้นที่และวางผังแม่บทศูนย์ราชการในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบกับแนวคิดของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการผังเมืองได้เสนอกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครในการนำมาตรการทางผังเมืองมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยได้พิจารณาถึงแนวคิดโครงการที่ผ่านมาในอดีตว่า การย้ายเฉพาะที่ตั้งของอาคารราชการแต่เพียงอย่างเดียวนั้นนอกจากจะไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในพื้นที่แห่งใหม่ที่ย้ายไปอยู่อีกด้วย รวมทั้งเป็นการเพิ่มปัญหาการจราจร เพราะต้องเดินทางจากบ้านไปยังที่ทำงาน ซึ่งต้องจ่ายค่าเดินทางเพิ่มขึ้น และเสียเวลาในการเดินทางมากกว่าเดิม เพราะระยะทางไกลขึ้น และยังเป็นการเพิ่มภาระให้กับรัฐในการจัดหาและลงทุนทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้กับพื้นที่โครงการอีกด้วย

นอกจากนี้ถ้ามิได้เตรียมการทางด้านที่อยู่อาศัย และสิ่งอำนวยความสะดวกเอาไว้อย่างเพียงพอ ก็ไม่สามารถจูงใจให้ทำการย้ายครอบครัวเข้าไปอยู่ในพื้นที่โครงการได้ ดังนั้นจึงได้มีการประสานงานกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในการร่วมกันผลักดันให้โครงการเหล่านี้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

กรมการผังเมืองจึงได้เสนอแนวคิด โครงการศูนย์ราชการและเมืองใหม่ โดยมีหลักการสำคัญว่าโครงการนี้จะมีศูนย์ราชการเป็นตัวชี้นำบทบาทของการพัฒนาในพื้นที่ที่ไม่ไกลจนเกินไปสำหรับระบบการคมนาคม เป็นที่ดินของรัฐเพื่อประหยัดในด้านงบประมาณรายจ่ายด้านที่ดิน และควรเป็นพื้นที่ที่เป็นอิสระ หลุดพ้นจากรัศมีการพึ่งพิงเมืองหลวงในปัจจุบัน เพื่อความอิสระในการพัฒนา แนวคิดนี้เป็นที่ยอมรับทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนว่ามีโอกาสเป็นไปได้สูง

การย้ายศูนย์ราชการและสร้างเมืองใหม่นั้นไม่ใช่เรื่องที่จะดำเนินการได้โดยง่าย ดังนั้นจึงมีการกำหนดกรอบของแนวคิดพื้นฐานในเรื่องของที่ตั้งโครงการ โดยมีเงื่อนไขของการคัดเลือกดังนี้

- มีระยะทางที่เหมาะสม โดยห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 100-200 กิโลเมตร
- มีที่ดินมากพอที่จะกำหนดเป็นที่ตั้งศูนย์ราชการและเมืองใหม่ รวมทั้งเพียงพอสำหรับการขยายตัวในอนาคตด้วย
- การจัดหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการทำได้โดยง่าย ไม่มีปัญหาในเรื่องการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน หรือเป็นปัญหาน้อยมาก
- ลักษณะภูมิประเทศต้องเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเมือง และที่สำคัญคือสภาพที่ดินจะต้องไม่เหมาะต่อการพัฒนาในเชิงเกษตรกรรม
- มีแหล่งน้ำดิบสำหรับการอุปโภคบริโภคอย่างเพียงพอในอนาคต
- สามารถกำหนดพื้นที่กันชนในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบ เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินเกินขนาดและขาดมาตรฐานที่อาจจะเกิดขึ้นรอบๆ โครงการ
- อยู่ในทำเลที่ใกล้กับโครงการพัฒนาที่สำคัญๆ ของรัฐ โดยเฉพาะท่าเรือ สนามบิน นิคมอุตสาหกรรม
- สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสามารถเชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบได้โดยไม่มีจุดอับในด้านการพัฒนา
- จะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามแนวนโยบายของรับและแผนพัฒนาในระดับต่างๆ ของประเทศ
- สามารถจูงใจให้เป็นที่ยอมรับจากคนในชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และกลุ่มพลังต่างๆ เป็นส่วนใหญ่

จากเงื่อนไขดังกล่าว ปรากฏว่ามีพื้นที่ที่มีความเหมาะสมมากอยู่ 3 แห่งคือ

- อำเภอกำแพงแสน และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
- อำเภอบ้านนา และอำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก
- อำเภอสนามชัยเขต และกิ่งอำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทรา

ในการเลือกที่ตั้งโครงการศูนย์ราชการและเมืองใหม่ นอกจากเกณฑ์ 10 ข้อแล้วยังมีการพิจารณาประเด็นอื่นๆ อีกเพื่อความรอบคอบ เพราะเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความละเอียดอ่อนในการพิจารณา เนื่องจากต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก

ผลการศึกษาได้สรุปว่าพื้นที่ทั้ง 3 แห่งมีความเหมาะสม และสามารถพัฒนาให้เป็นศูนย์ราชการและเมืองใหม่ได้เท่าเทียมกัน แต่ที่ดินในจังหวัดนครปฐม และจังหวัดนครนายกอยู่ใน

ครอบครองของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ และยังมีปัญหาเรื่องแหล่งน้ำดิบที่จะนำมาใช้อีกด้วย สำหรับพื้นที่ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรามีความเหมาะสมมากกว่า ดังนั้นหลังการพิจารณาแล้วได้เลือกพื้นที่บริเวณอำเภอสนามชัยเขต และกิ่งอำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทรา สำหรับเป็นที่ตั้งศูนย์ราชการและเมืองใหม่ โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ

พื้นที่เป้าหมายส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นเขตป่าสงวนที่มีสภาพเสื่อมโทรมจำนวนประมาณ 650,000 ไร่ สามารถทำการพัฒนาโครงการได้ถึง 150,000-200,000 ไร่ โดยไม่กระทบกระเทือนกับการถือครองที่ดินของราษฎร และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการประหยัดงบประมาณในการเวนคืนหรือซื้อที่ดินได้อย่างมาก

เป็นบริเวณที่อยู่ใกล้โครงการชลประทานสียัด ทำให้มีแหล่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคของชุมชนเมืองได้ถึง 1 ล้านคนในอนาคต เพราะโครงการชลประทานนี้มีความจุน้ำประมาณ 300 ล้านลูกบาศก์เมตร

ที่ตั้งโครงการตั้งอยู่ในรัศมีห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 120 กิโลเมตร และห่างจากชายฝั่งทะเลตะวันออก 100 กิโลเมตร อยู่ใกล้สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งสามารถพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทั้งทางถนน ทางรถไฟ ทางอากาศ ให้เชื่อมต่อกันได้ และยังสามารถที่จะพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอินโดจีนในอนาคต

การกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและองค์ประกอบของโครงการมีความสำคัญ กล่าวคือ ต้องมีแหล่งงาน แหล่งที่อยู่อาศัย โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย แหล่งธุรกิจการค้า สนามกีฬา แหล่งนันทนาการต่างๆ เป็นองค์ประกอบสำคัญด้วย รูปแบบของโครงการศูนย์ราชการและเมืองใหม่นี้มีเป้าหมายให้ส่วนราชการที่เป็นเอกลักษณ์ของเมือง เช่น กระทรวง ทบวง กรม สถานที่ราชการ สถานกงศุล ย้ายเข้ามาตั้งอยู่เพื่อให้เป็นเมืองศูนย์ราชการอย่างสมบูรณ์แบบ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดขนาดของประชากรเป็นระยะ คือ ระยะที่ 1 จำนวน 60,000 คน ระยะที่ 2 จำนวน 300,000 คน ระยะที่ 3 จำนวน 500,000 คน เพื่อความเหมาะสมทางด้านสาธารณูปโภค เมืองใหม่ควรจำกัดประชากรไว้ที่ 1,000,000 คน

โครงการศูนย์ราชการและเมืองใหม่กำหนดว่าจะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ประมาณ 65,000 ไร่ จำแนกเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน 12 ประเภท รวมพื้นที่ชุมชนเมือง 63,430 ไร่ มีรายละเอียดดังนี้

- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	ร้อยละ 33.1	เนื้อที่ 21,000 ไร่
- สวนสาธารณะและที่พักผ่อน	ร้อยละ 15.5	เนื้อที่ 9,800 ไร่
- ที่ดินพาณิชยกรรมและธุรกิจการค้า	ร้อยละ 11.8	เนื้อที่ 7,500 ไร่
- ถนน	ร้อยละ 11.8	เนื้อที่ 7,500 ไร่
- ที่อยู่หนาแน่นปานกลาง	ร้อยละ 7.1	เนื้อที่ 4,500 ไร่

- องค์กรระหว่างประเทศ ร้อยละ 4.7 เนื้อที่ 3,000 ไร่
- สถาบันศาสนา ร้อยละ 3.8 เนื้อที่ 2,400 ไร่
- ประเภทสถาบันราชการ ร้อยละ 3.3 เนื้อที่ 2,100 ไร่
- สถานีขนส่งสินค้าชานเมือง ร้อยละ 3.2 เนื้อที่ 2,000 ไร่
- สถาบันการศึกษา ร้อยละ 2.8 เนื้อที่ 1,800 ไร่
- สถาบันนิติบัญญัติ ร้อยละ 2.0 เนื้อที่ 1,260 ไร่
- สถาบันการศึกษานานาชาติ ร้อยละ 0.9 เนื้อที่ 570 ไร่

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่นอกชุมชนเมืองอีกประมาณ 136,750 ไร่ พื้นที่ส่วนนี้ทำการวางแผนการใช้ประโยชน์ ดังนี้

- พื้นที่ศูนย์การกีฬาแห่งชาติ และนันทนาการ เนื้อที่ 200,000 ไร่
- พื้นที่ป่าและเกษตรกรรม เนื้อที่ 61,800 ไร่
- พื้นที่น้ำท่วมภายหลังสร้างเขื่อนสียัด เนื้อที่ 29,000 ไร่
- พื้นที่สงวนไว้เฉพาะกิจ เนื้อที่ 13,200 ไร่
- พื้นที่น้ำท่วม (ไม่รวมอ่างเก็บน้ำ) เนื้อที่ 12,520 ไร่
- ท่าอากาศยาน เนื้อที่ 10,000 ไร่

การวางแผนทางด้านคมนาคมของศูนย์ราชการและเมืองใหม่ที่จะเกิดขึ้นจะใช้ระบบการขนส่งมาตรฐาน เช่น ระบบขนส่งมวลชนไฟฟ้าสาธารณะ ขณะเดียวกันจะจัดระบบถนนเพื่อไม่ให้การจราจรยุ่งยากสับสน เพื่อเชื่อมโยงสถานที่สำคัญต่างๆ ภายในเมือง นอกจากนี้ยังได้ทำการตัดถนน สร้างทางด่วน และสร้างระบบรถไฟเพื่อเชื่อมโยงระหว่างศูนย์ราชการและเมืองใหม่ เพื่อเชื่อมโยงระหว่างศูนย์ราชการและเมืองใหม่ เพื่อเชื่อมโยงพื้นที่พัฒนาโครงการต่างๆ ทางภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานคร

สมัย ฯพณฯ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โครงการเมืองใหม่ได้รับการพิจารณาอีกครั้ง ทั้งนี้เป็นโครงการที่แสดงออกมาเป็นรูปธรรมมากกว่าโครงการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาในสมัยต่างๆ โครงการเมืองใหม่มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคม สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรและขนส่ง มีนโยบายสร้างเมืองใหม่ให้แล้วเสร็จในพ.ศ. 2553 โดยได้สรุปที่ตั้งของโครงการไว้บริเวณตอนเหนือของอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก และตอนใต้ของอำเภอแก่งคอย อำเภอมวกเหล็ก และอำเภอวิหารแดง จังหวัดสระบุรี พื้นที่โครงการประมาณ 250,000 ไร่ เพื่อรองรับประชากรประมาณ 250,000 คน มีการดำเนินการโดยการจัดตั้งบรรษัท

พัฒนาเมืองมาดำเนินโครงการให้เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นรูปแบบองค์กร รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือองค์กรพิเศษ โดยมีอำนาจในการซื้อที่ดิน เวนคืน รวบรวมที่ดิน ร่วมทุนกับภาคเอกชน ออกพันธบัตร ฯลฯ

บริเวณที่ตั้งโครงการเมืองใหม่มีศักยภาพพร้อมในด้านต่างๆ คือ มีระยะทางประมาณ 93 กิโลเมตรจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในรัศมีการเดินทางประมาณ 1 ชั่วโมง มีการเข้าถึงสะดวกทั้งทางถนน คือถนนสายรังสิต-นครนายก และถนนพหลโยธินเลี้ยวขวาเข้าถนนสุวรรณศร และทางรถไฟคือสายท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังไปชุมทางแก่งคอย สระบุรี และสายกรุงเทพฯ-คลอง 19-อรัญประเทศ-สระแก้ว แล้วระยะต่อไปจะก่อสร้างเชื่อมทางแก่งคอยและนครราชสีมา รถไฟรางคู่เชื่อมโยงสนามบินสุวรรณภูมิกับเมืองใหม่ และรถไฟความเร็วสูงเชื่อมกรุงเทพฯ-นครนายก และสามารถเชื่อมโยงกับสนามบินสุวรรณภูมิได้

อีกทั้งโครงการมีสภาพแวดล้อมและทัศนียภาพดี มีภูมิประเทศเป็นเนินเขาสลับกับที่ราบลอนลูกฟูกติดกับที่ราบลุ่ม ซึ่งปัจจุบันมีการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหลัก และมีการตั้งถิ่นฐานเบาบาง และเนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของรัฐและที่ราชพัสดุ และที่ดินบางส่วนมีพระราชกฤษฎีการใช้พื้นที่ในทางราชการอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการประหยัดงบประมาณในการเวนคืนที่ดินและเตรียมพื้นที่เพื่อการพัฒนา ตลอดจนพื้นที่โครงการตั้งอยู่ใกล้แหล่งสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น เขื่อนป่าสัก เขื่อนคลองท่าด่าน

แนวความคิดหลักในการพัฒนาเมืองใหม่นครนายกคือ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นเมืองที่ทันสมัย มีสิ่งอำนวยความสะดวก สวนสาธารณะ และสาธารณูปการที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในโครงการเป็นอย่างดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในกิจกรรมเมืองด้านต่างๆ มุ่งเน้นลดจำนวนยานพาหนะเพื่อคุณภาพอากาศที่ดี เมืองมีบทบาทเป็นศูนย์กลางพัฒนาผลิตภัณฑ์และเชื่อมโยงตลาด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของธุรกิจไทยในระดับภูมิภาคเอเชียและระดับโลก นอกจากนี้ต้องสร้างบทบาทการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว และศูนย์กลางการศึกษาระดับสูง โดยมุ่งพัฒนาให้มีมาตรฐานการศึกษาระดับนานาชาติ เช่นเมือง Putrajaya ในประเทศมาเลเซีย ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการวิจัยที่เข้มแข็ง เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

2.7 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในภาคตะวันออกของประเทศไทย

แผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

การเริ่มต้นแผนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 โดยในระยะเริ่มแรกมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนา เพื่อกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานครสู่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างเป็นระบบ และเพิ่มประสิทธิภาพในการค้าขายแข่งขันกับตลาดโลก

พื้นที่เป้าหมาย

- พื้นที่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี กำหนดเป็นเมืองท่าสมัยใหม่ของประเทศที่มีท่าเรือน้ำลึกมาตรฐานระดับนานาชาติ และเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีปัญหามลพิษ
- พื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นบริเวณที่ท่อก๊าซธรรมชาติขึ้นที่นี่ กำหนดให้เป็นเมืองอุตสาหกรรม โดยระยะแรกจะเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ และระยะต่อไปจะมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องเกิดตามมาอีกเป็นจำนวนมาก

กลยุทธการพัฒนา

- พัฒนาท่าเรือน้ำลึกควบคู่ไปกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อลดต้นทุนการผลิตของสินค้าไทย ให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้
- พัฒนาชุมชนใหม่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการทางสังคมอย่างพร้อมมูล ซึ่งไม่เพียงแต่จะรองรับแรงงานเท่านั้น หากจะสามารถนำครอบครัวมาอาศัยอยู่ได้อย่างถาวร
- มีการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีสำหรับอนาคต

เป้าหมายที่กำหนดไว้ของการพัฒนาระยะเริ่มต้น

เพิ่มการลงทุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ก่อให้เกิดการจ้างงานทางตรงและทางอ้อมในภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้นประมาณ 300,000 คน อีกทั้งยังสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท อีกทั้งยังคาดการว่าจะเกิดชุมชนในอนาคตที่จะเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงจากผลการพัฒนา คือ

- เมืองชลบุรี เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในเชิงธุรกิจการค้าและบริหารงานของภาครัฐ
- แหลมฉบัง เป็นเมืองท่าสมัยใหม่ของประเทศ
- พัทยา เป็นเมืองท่องเที่ยว และเมืองศูนย์พาณิชย์และธุรกิจการค้า
- มาบตาพุด เป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ของประเทศ
- เมืองระยอง เป็นศูนย์บริการและฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี

การประเมินผลการพัฒนาระยะเริ่มต้น

การประเมินผลในการพัฒนาระยะเริ่มต้น คือ มีเงินลงทุนเป็นจำนวนมากในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลัก อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมเพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่า และผลผลิตเฉพาะภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้น 3.2 เท่า

ยุทธศาสตร์การพัฒนา

- เปิดพื้นที่ตอนใน เชื่อมโยงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เข้าสู่พื้นที่ตอนใน โดยเฉพาะพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และประเทศภูมิภาคอินโดจีน

- กระตุ้นให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ และฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง พร้อมทั้งเปิดตลาดการค้าไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป โดยอาศัยการขนส่งทางอากาศเชื่อมโยงกับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ เช่น ถนน รถไฟ และท่าเรือ ในรูปแบบของการขนส่งต่อเนื่อง Intermodel Transportation

- พัฒนาแหล่งน้ำและระบบจำหน่าย พัฒนาระบบการผลิตน้ำดิบ น้ำประปา และระบบจำหน่ายน้ำ ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในระยะยาว

- พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม พัฒนาระบบชุมชนเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม รองรับการเคลื่อนย้ายของประชากรและครอบครัว

แผนแม่บทการพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นทีบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 ครอบคลุมพื้นที่ 11 จังหวัดประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก อยุธยา สิงห์บุรี และลพบุรี โดยเน้นการจัดทำแผนปฏิบัติการใน 3 จังหวัดเริ่มแรกได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมพื้นฐาน และอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้นที่สมบูรณ์แบบก่อน พร้อมทั้งพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งและบริการพื้นฐานเชื่อมโยงต่อเนื่องใน 6 จังหวัดใกล้เคียง นอกจากนี้ สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับมอบหมายจาก กพอ. ให้ดำเนินการศึกษาจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินในพื้นที่ 7 อำเภอของจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบชุมชนทันสมัยรองรับการขยายของอุตสาหกรรมในระยะ 20 ปีข้างหน้า

ภาวะการลงทุนอุตสาหกรรมและแนวโน้ม

การลงทุนอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญของประเทศและภูมิภาคของอาเซียน ได้แก่

- อุตสาหกรรมปิโตรเคมี มีศูนย์กลางอยู่ที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง
- อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน มีศูนย์กลางอยู่ที่อ่าวอุดม อำเภอ ศรีราชา จังหวัดชลบุรี และนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
- อุตสาหกรรมเหล็ก มีศูนย์กลางอยู่ที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และนิคมอุตสาหกรรมชลบุรี
- อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน มีศูนย์กลางอยู่ที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี นิคมอุตสาหกรรมเกตเวย์ จังหวัดฉะเชิงเทรา สวนอุตสาหกรรมสยาม อีสเทอร์น และนิคมอุตสาหกรรมอีสเทอร์นซีบอร์ด จังหวัดระยอง
- อุตสาหกรรมอิเลคโทรนิคส์และเครื่องไฟฟ้า มีการลงทุน ในจังหวัดชลบุรีโดยเฉพาะในนิคมอุตสาหกรรมบางปะกง อินดัสเตรียลปาร์ค 2

แนวโน้มอุตสาหกรรมในอนาคต

การลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและหนาแน่นในจังหวัดระยอง ซึ่งเดิมแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมุ่งเน้นไปที่บริเวณมาบตาพุด อำเภอเมือง แต่ปัจจุบันและอนาคตการ ลงทุนได้ขยายตัวไปในพื้นที่อำเภอบ้านค่ายและอำเภอ ปลวกแดงเป็นจำนวนมาก โดยมีถนนสาย 331 เป็นสายยุทธศาสตร์ในการลงทุนไปในบริเวณดังกล่าว ดังนั้นแผนการพัฒนาสาธารณูปโภค โดยเฉพาะถนนเชื่อมแนวตะวันออก-ตะวันตก จากอำเภอบ้านค่าย และอำเภอปลวกแดง ไปยังถนนสาย 331 และเชื่อมต่อมายังท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งจะเป็นประตูการค้าที่สำคัญของประเทศ

แนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต จนทำให้พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ที่ใหญ่ที่สุดของประเทศและภูมิภาคอาเซียนในระยะ 20 ปีข้างหน้า ได้แก่

- ศูนย์กลางอุตสาหกรรมเคมี และปิโตรเคมี
- ศูนย์กลางอุตสาหกรรมรถยนต์และอุปกรณ์
- ศูนย์กลางแปรรูปโลหะ
- ศูนย์กลางอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้ระบบขนส่งทางอากาศ เช่น สินค้าเกษตร อาหารทะเล สิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูปตามฤดูกาล อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเลคโทรนิคส์ เครื่องมือแพทย์ อัญมณี นาฬิกา
- อุปกรณ์และชิ้นส่วนอากาศยานประเภทต่าง ๆ

2.8 กรอบแนวคิด

การศึกษาเรื่องศักยภาพในการรองรับการพัฒนาศูนย์ราชการของภาคตะวันออกของประเทศไทย มีแนวคิดมาจากภาคตะวันออกของประเทศไทยเป็นภาคที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีภูมิประเทศหลากหลาย ซึ่งทำให้เกิดความเปรียบในเชิงที่ตั้ง ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันหลากหลาย ซึ่งสร้างรายได้เข้าสู่ภาคตะวันออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคตะวันออกนั้นมีหลายสาขาการผลิตด้วยกันทั้งด้านเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วยพืช ปศุสัตว์ ประมง การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร สาขาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และการขนส่งทางเรือ ซึ่งภาคตะวันออกมีสภาพที่เอื้อต่อการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ซึ่งได้แก่ทางหลวงสายต่างๆ และระบบราง ซึ่งได้แก่ทางรถไฟสายตะวันออก กรุงเทพมหานคร-อรัญประเทศ และสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ การคมนาคมทางอากาศ และการคมนาคมทางน้ำ โดยเฉพาะทางทะเล เพราะมีพื้นที่ชายฝั่งติดทะเลประมาณ 500 กิโลเมตร ซึ่งมีท่าเรือน้ำลึกที่สำคัญ ทั้งท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง และท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุด ด้วยปัจจัยสำคัญเหล่านี้ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากมีการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาครัฐและเอกชนก็จะสามารถพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นและความเหมาะสมอย่างยิ่งในการจัดตั้งโครงการศูนย์ราชการของภาค ซึ่งจะช่วยรองรับและสนับสนุนให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยต้องเหมาะสมและสามารถรองรับกับฐานเศรษฐกิจของภาคด้วย อย่างไรก็ตามในนัยยะของความเหมาะสม ควรมีการพิจารณารายละเอียดเพื่อค้นหา และทดสอบความเหมาะสมของศูนย์ราชการให้มีความชัดเจน โดยจะศึกษาถึงลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของพื้นที่ ปัจจัยที่เหมาะสมและมีผลต่อการวิเคราะห์หาพื้นที่ที่มีศักยภาพ ตลอดจนเปรียบเทียบและจัดลำดับความสำคัญ เพื่อหาพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมที่สุดในการจัดตั้งศูนย์ราชการของภาคตะวันออก

การจัดทำศูนย์กลางใหม่นั้นจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบาทและหน้าที่ของศูนย์กลางนั้นไว้ตั้งแต่เริ่มแรก เพราะจะเป็นตัวกำหนดแนวทางการวางผังจัดพื้นที่ใช้สอยให้เหมาะสมกับกิจกรรมต่างๆ ของเมือง ที่ตั้งของศูนย์กลางใหม่จะมีส่วนสัมพันธ์กับการกำหนดบทบาทของเมือง ซึ่งการกำหนดบทบาทหน้าที่ของศูนย์ราชการของภาคตะวันออกของประเทศไทยนั้นกำหนดให้เป็นศูนย์ราชการในลักษณะ **"ศูนย์กลางใหม่ในลักษณะเมืองชี้นำการพัฒนาในภูมิภาค"** เป็นศูนย์กลางที่จะพัฒนาในภูมิภาค เป็นเมืองขนาดเล็กกึ่งสมบูรณ์ในตัวเอง มุ่งพัฒนาให้เป็นชุมชนตัวอย่าง เป็นชุมชนต้นแบบในการพัฒนา ตั้งอยู่ในบริเวณที่อยู่ในทิศทางที่เมืองภูมิภาคจะพัฒนา

ออกไป เมืองใหม่ลักษณะนี้จะมีขนาดพื้นที่ 500-1,500 ไร่ ควรพัฒนาในบริเวณเมืองหลักที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น และเป็นการสร้างแหล่งงานใหม่ เมืองใหม่ในรูปแบบนี้ เมื่อพัฒนาจนสมบูรณ์แล้ว อาจจะขยายเป็นเมืองบริวารที่สมบูรณ์ในตัวเองก็ได้

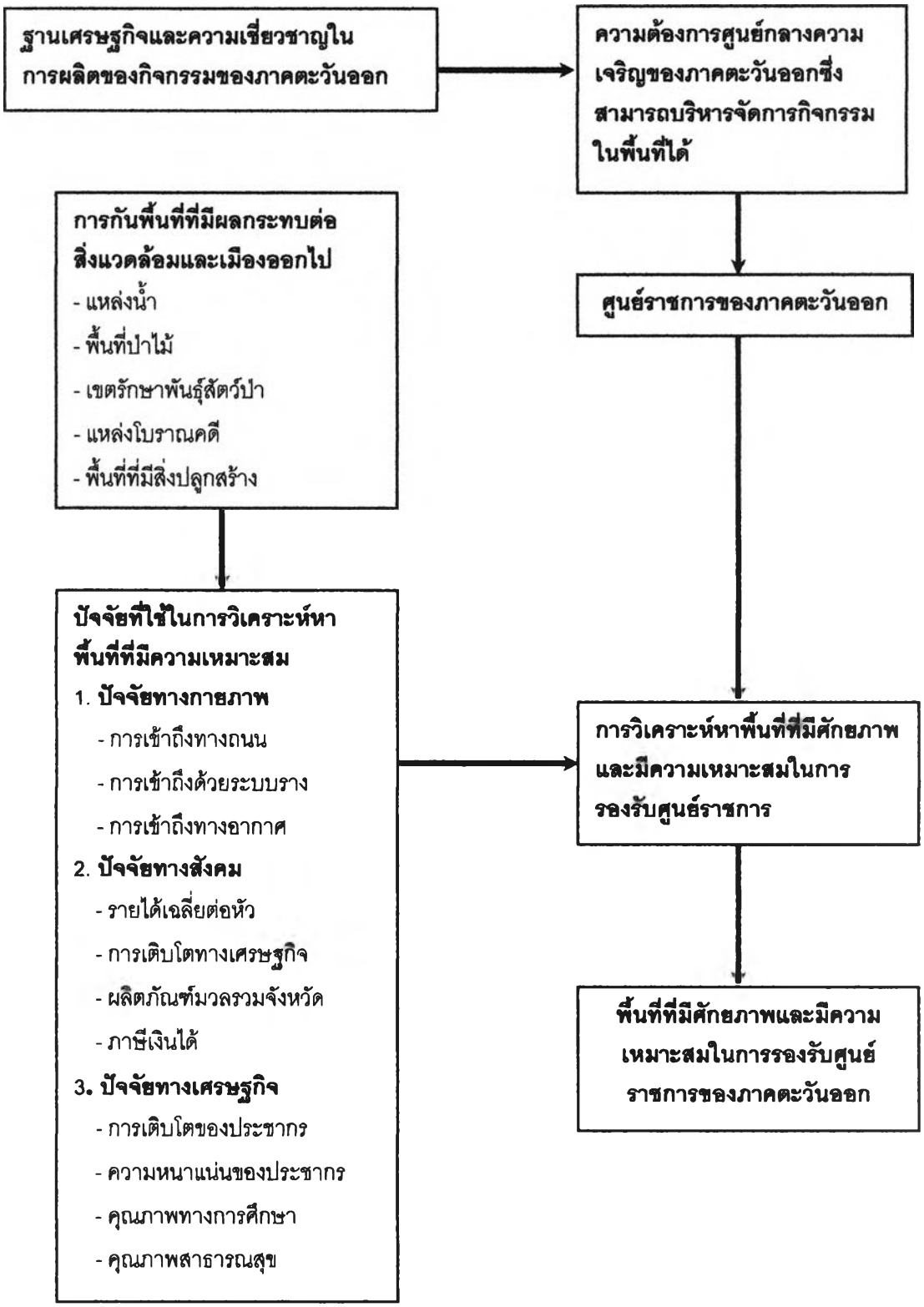
ศูนย์ราชการของภาคตะวันออกจำเป็นต้องมีการกำหนดในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดินในการรองรับกิจกรรมต่างๆ โดยต้องมีหน่วยงานและองค์กรที่มีความสำคัญและมีความเหมาะสมเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและรองรับกิจกรรมการผลิตหลักของภาคตะวันออกดังต่อไปนี้

- หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่อำนวยความสะดวกด้านการบริหารจัดการ อาทิเช่น การท่าเรือ กรมส่งเสริมการส่งออก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- องค์กรการค้าภาคเอกชน
- ธนาคารและสถาบันการเงิน
- องค์กรระหว่างประเทศ
- ศูนย์วิชาการ ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงเรื่องพื้นที่อยู่อาศัย สถาบันศาสนา พื้นที่ศูนย์การกีฬาแห่งชาติ และนันทนาการ สถานีขนส่ง และพื้นที่สงวนไว้เฉพาะกิจ

ศักยภาพของพื้นที่ที่จะพัฒนาเป็นศูนย์ราชการของภาคตะวันออก พิจารณาว่าจะสามารถพัฒนาขึ้นมาได้หรือไม่นั้น นอกจากต้องพิจารณาหาปัจจัยทั่วไปที่เหมาะสมของพื้นที่ในการเป็นศูนย์กลางแล้วยังต้องจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบภายในพื้นที่ที่จะพัฒนาด้วยว่ามีศักยภาพที่จะพัฒนาได้หรือไม่และมีความเป็นไปได้ในการพัฒนามากน้อยเพียงไร เนื่องจากองค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นตัวชี้บ่งให้ทราบว่า พื้นที่นี้มีศักยภาพในการรองรับด้วย ทั้งสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ การใช้ที่ดิน การคมนาคม ประชากร ตลอดจนแผนและโครงการพัฒนาภายในพื้นที่และจะต้องไม่อยู่ในบริเวณที่จะทำลายทรัพยากร แหล่งน้ำและฐานเศรษฐกิจของชุมชนเมืองเดิม

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้สามารถแสดงให้เห็นได้ดังนี้



T 92611551