



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาคใต้เป็นภาคที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ แหล่งแร่ ยางพารา แหล่งประมง แหล่งท่องเที่ยว เนื่องจากมีลักษณะภูมิประเทศที่เอื้ออำนวย แม้ว่าภาคใต้จะมีความได้เปรียบภูมิภาคอื่น ๆ ในด้านที่ทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ แต่เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร พบว่า ใน พ.ศ. 2525 ภาคใต้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรเท่ากับ 5,383 บาท ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ (6,682 บาท) และจัดว่าเป็นลำดับที่ 5 จากทั้งหมด 7 ภาค (สูงกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรเท่ากับ 4,400 บาท และ 2,735 บาทตามลำดับ) ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างการผลิต และรายได้ของภาคยังขึ้นอยู่กับสาขาเกษตรกรรมและเหมืองแร่ (ร้อยละ 44.16 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค) ซึ่งจัดเป็นฐานเศรษฐกิจที่แคบ ได้รายได้ได้น้อย ไม่นั่นนอน และมีข้อจำกัดมาก ในขณะที่เกี่ยวกับสาขาอุตสาหกรรมและการค้าอันเป็นสาขาทางเศรษฐกิจที่สามารถสร้างงานและกระจายรายได้ได้มาก ยังอยู่ระดับต่ำ กล่าวคือ ภาคใต้มีรายได้จากสาขาอุตสาหกรรม ร้อยละ 5.23 และจากการค้าการบริการร้อยละ 29.20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและระดับการพัฒนาเมืองอันเป็นที่ตั้งของกิจกรรมอุตสาหกรรมและการค้าการบริการยังต่ำมาก นอกจากนี้เมื่อพิจารณาด้านประชากร ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2525 ภาคใต้มีประชากรทั้งสิ้น 6,046,203 คน คิดเป็นร้อยละ 12.40 ของประชากรทั้งประเทศ มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมือง 756,984 คน หรือร้อยละ 12.52 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรในเขตชุมชนเมืองทั้งประเทศ (ร้อยละ 18.19) นับว่า ชุมชนเมืองส่วนใหญ่ยังมีระดับความเป็นเมืองต่ำ ไม่สามารถทำหน้าที่ในการให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ชุมชนระดับรองลงมา และพื้นที่ชนบทได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ชุมชนเมืองยังขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นสาขาเศรษฐกิจที่จะใช้เป็นแกนนำในการพัฒนาภาคและช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาอุตสาหกรรมและการค้าการบริการมากขึ้น เป็นการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจาย

รายได้ระหว่างชนบทและเมือง ยกกระตือรือร้นความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชากรให้ดีขึ้น

จากเหตุผลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาชุมชนเมือง เพื่อให้เมืองท่าหน้าที่กระจายความเจริญไปสู่ชนบท และสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทให้เป็นไปอย่างเกื้อกูลกันและกันต่อไป ในการพัฒนาชุมชนเมืองของภาคใต้ นั้น จะศึกษาสภาพการพัฒนา บทบาทหน้าที่ของเทศบาล\* แต่ละแห่ง เพื่อนำมาจัดลำดับความสำคัญ และหาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลต่อเทศบาล และเทศบาลต่อพื้นที่โดยรอบ เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการพัฒนาภาคใต้ให้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาสภาพการพัฒนาและความแตกต่างของการพัฒนา ของเทศบาลแต่ละแห่งทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร
2. จัดลำดับความสำคัญของเทศบาลแต่ละแห่งตามลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากร
3. หาความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลต่อเทศบาล และเทศบาลต่อพื้นที่โดยรอบ
4. ผลการศึกษาสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางเบื้องต้น เพื่อจัดทำแผนภาคต่อไป

#### ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาชุมชนเทศบาลของภาคใต้ 25 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลเมือง 17 แห่ง เทศบาลตำบล 8 แห่ง ในพื้นที่ 14 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชุมพร กระบี่ ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี

#### วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของชุมชนเมืองภาคใต้นี้ ศึกษาค้นคว้าโดยใช้เอกสารจากห้องสมุด ข้อมูลจากหน่วยราชการ รวมทั้งรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของชุมชนเมือง โดยมีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

\*ประเทศไทยกำหนด "เขตเมือง" โดยถือเอาสถานที่ตั้งพื้นที่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก ได้แก่ "เทศบาล" ตามที่ได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496

1. รวบรวมข้อมูลเอกสารจากหน่วยงานทางราชการและห้องสมุดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากรในระดับเทศบาล
2. นำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้ามาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยวิธีทางสถิติ และทางผังเมืองเพื่อหาลำดับความสำคัญของเทศบาล
3. แสดงผลการศึกษาในรูปของการบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

#### แหล่งที่มาของข้อมูล

เนื่องจากพื้นที่ในการศึกษามีขนาดใหญ่มาก ประกอบกับมีข้อจำกัดในด้านเวลาและงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถทำการศึกษากว้างขวางได้ ในการศึกษาจึงต้องใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ทั้งหมด โดยมีแหล่งที่มาของข้อมูล ดังนี้

- กองการทะเบียน, กองราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
- สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
- กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย
- กองบัญชาการตำรวจภูธร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- การประปาส่วนภูมิภาค
- กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
- กองทะเบียนภูมิภาค กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- ส่วนกำกับและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- กองโรงพยาบาลภูมิภาค กองสาธารณสุขภูมิภาค กระทรวงมหาดไทย
- กองการศึกษาพิเศษ (อนุบาล) กองการประถมศึกษา กองการมัธยมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
- การรถไฟแห่งประเทศไทย
- ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย

- หอสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
  - หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ฯลฯ

### ข้อจำกัดในการศึกษา

นอกจากจะมีข้อจำกัดด้านเวลา งบประมาณ และพื้นที่ในการศึกษาแล้ว ยังมีข้อจำกัดในด้านข้อมูล ข้อจำกัดเหล่านี้ ได้แก่

1. เนื่องจากเป็นข้อมูลทุติยภูมิทั้งหมด จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนของการเก็บค่าสถิติตัวเลขต่าง ๆ ของหน่วยราชการ และไม่สามารรถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผลการศึกษามีโอกาสคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงบ้าง

2. สถิติตัวเลขข้อมูลบางประเภทโดยเฉพาะข้อมูลในอดีตมักไม่มีการจัดบันทึกไว้ ทำให้ขาดรายละเอียดหลาย ๆ ด้าน และไม่สามารรถนำมาเปรียบเทียบข้อมูลในปัจจุบันได้ ทำให้การวิเคราะห์อาจไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร นอกจากนี้ ข้อมูลในปัจจุบันที่มีอยู่ก็ยังไม่ครบทุกด้านด้วย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้ทราบถึงความแตกต่างของสภาพการพัฒนาของศูนย์กลางชุมชนในระดับเทศบาลในภาคใต้ และลำดับความสำคัญของเทศบาลต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาภาคต่อไป

2. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนสามารรถนำเอาผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประกอบการวางแผนต่อไปได้

3. ช่วยกระตุ้นและเผยแพร่ความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน เกี่ยวกับความสำคัญและบทบาทของเทศบาลที่มีต่อกระบวนการพัฒนาของภาคและจังหวัด ซึ่งจะส่งผลต่อไปถึงการวางแผนอย่างถูกต้องในอนาคต

### คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ศักยภาพ หมายถึง ความสามารถในการพัฒนาของพื้นที่