

การเติบโตของเมือง กับคุณภาพของประชากร

สันหัต เสริมศรี

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

องค์การสหประชาชาติได้ทำนายว่าในปี พ.ศ. 2543 กรุงเทพฯ จะเป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 11 ล้านคน¹ นั่นก็คืออีก 15 ปีข้างหน้าเมืองกรุงเทพฯ จะมีประชากรเพิ่มอีก 8 ล้านคน (เพิ่มจากปัจจุบัน 5.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2528) ในช่วงเวลาจากปัจจุบันจนถึงปี พ.ศ. 2543 ปัญหาของกรุงเทพฯ ในปัจจุบัน ถ้ายังไม่แก้ไขก็จะกลายเป็นปัญหาที่หนัก และยุ่งยากมากขึ้นกว่าหลายเท่า เมื่อพิจารณา ปัญหาที่จะเกิดขึ้นพร้อมกับคนอื่นอีก 6 ล้านคนที่เพิ่มขึ้นใหม่ การบริการและการจัดการของ กรุงเทพฯ คงเกินความสามารถของระบบการ

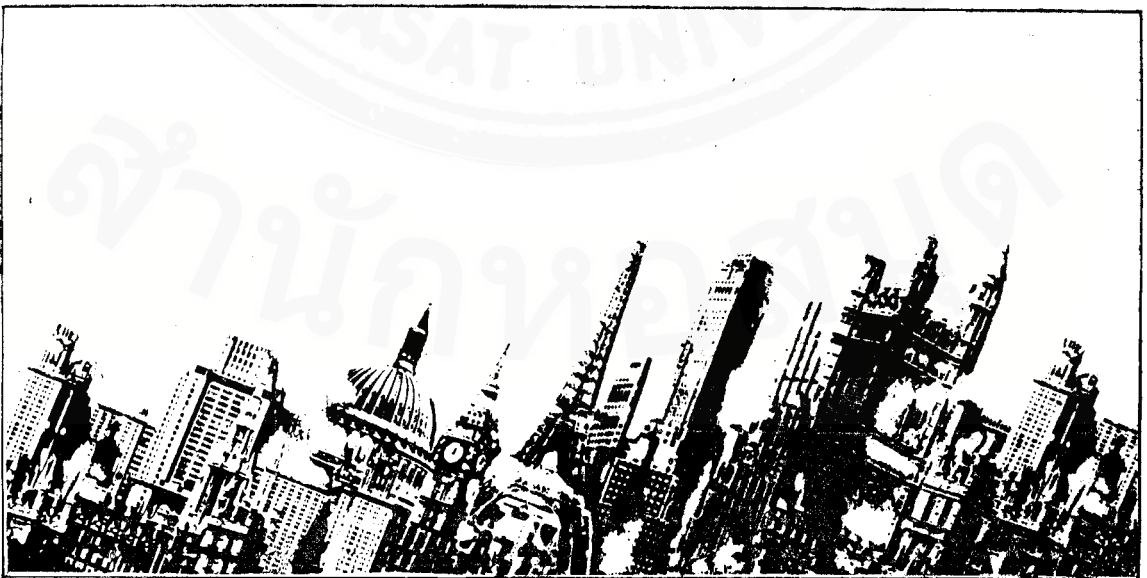
บริหารและการจัดการในปัจจุบัน สภาพการ ดำเนินชีวิตของคนในเมืองกรุงเทพฯ (และมี ผลถึงคนทั้งประเทศ) มีแนวโน้มที่พบความ ยากลำบาก และคนในส่วนอื่นๆ จะได้รับผล กระทบจากการดำรงชีวิตที่ยากลำบากของคน ในเมืองด้วยเช่นกัน การเติบโตของเมืองกรุง- เทพฯ จึงเป็นเรื่องที่ส่งสัญญาณอันตรายต่อการ พัฒนาประเทศทั้งในชนบทและในเขตเมือง เพราะเมืองและชนบทมีความสัมพันธ์กันใน ลักษณะที่แยกกันไม่ออก ประชากรในเขตเมือง มีชีวิต มีความต้องการ และอาศัยประชากรใน ชนบทอื่นๆ ของประเทศ ในทำนองเดียวกัน

¹ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 1982. *Asian-Pacific Population Programs News*, Vol. 11:3, Population Division, United Nations, pp. 39-40.

ประชากรส่วนอื่น ๆ ก็พึ่งพาประชากรในเมืองเช่นกัน ดังนั้นการเติบโตของเมืองและปัญหาที่เมืองจะประสบจึงเป็นปัญหาที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

การเติบโตของเมืองเมื่อพิจารณาในด้านจำนวนประชากรจะเห็นว่า เมื่อคนจำนวนมากขึ้น ความต้องการจะเพิ่มมากขึ้นตาม ทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตจะต้องหามาเพื่อให้พอเหมาะกับประชากรในปัจจุบันและประชากรที่เพิ่ม การพัฒนาประชากรซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทุกรัฐบาล จนถึงกับมีโครงการหรือแผนงานระดับชาติ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท และโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต โครงการดังกล่าวต้องอาศัยการจัดการ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อสามารถที่จะกระจายทรัพยากรของชาติ ในด้านที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุข โภคกิจ การศึกษา การขนส่ง การบริการสุขภาพ การพักผ่อนทางใจ การรักษาความสงบและความปลอดภัย และการ

ว่าจ้างการทำงาน สิ่งเหล่านี้เป็นทรัพยากรที่จำเป็นต่อประชากรและการพัฒนาประชากร การจัดระบบกระจายทรัพยากรเหล่านี้ให้กับประชากรส่วนใหญ่อย่างทั่วถึงเป็นงานที่ใหญ่และยุ่งยากตลอดจนเป็นงานที่ต้องอาศัยระบบการจัดสรรแบบมหาชนที่ดี (massive mobilization) ทางเลือกทางหนึ่งเพื่อที่จะป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นคือ ประชากรแต่ละคนจะต้องจำกัดการใช้ทรัพยากรในระดับปัจจุบันให้ลดต่ำลงหรือใช้ให้ประหยัดขึ้น เช่น ใช้พื้นที่อยู่อาศัยเล็กลง ใช้แสงสว่างน้อยลง ใช้น้ำน้อยลง การลงทุนทางการศึกษาต่อหัวน้อยลง หรือการยอมรับความลำบากในการขนส่งเดินทางเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้ให้ประชากรที่เพิ่มขึ้นใหม่มีโอกาสอยู่ร่วมกัน ปราศจากการฉุนและการคาดคะเนดังกล่าวได้เกิดคำถามว่า ดูเหมือนว่าการเติบโตของเมืองหรือการขยายความเป็นเมืองนั้นเป็นอุปสรรค



สำคัญของการพัฒนาประเทศ และพัฒนาประชากรให้ใหม่? เพราะแนวคิดทางทฤษฎีในเรื่องนี้กล่าวว่า การเติบโตของเมืองจะนำมาซึ่งการพัฒนาสังคมและพัฒนาประชากร แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การเจริญเติบโตของเมืองนั้นได้สร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สร้างโอกาสการทำงาน สร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจ และสร้างความรู้การศึกษาให้กับประชากรที่อาศัย อย่างไรก็ตามในสภาพที่พบเห็นในเมืองใหญ่หลายเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมักไม่ได้รับการสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง มีการว่างงานจำนวนมาก มีการได้รับการศึกษาในระดับต่ำ และยังมีปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจน และปัญหาความอยู่ดีกินดี เมืองในปัจจุบันจึงก่อให้เกิดปัญหา จึงมีการทำนายว่าเมื่อเมืองมีขนาดใหญ่โตเพิ่มขึ้น คุณภาพของประชากรจะลดต่ำลง การที่ขนาดจำนวนประชากรของกรุงเทพฯ ที่เริ่มจาก 2 ล้านคนในปี พ.ศ. 2500 และเกือบ 5 ล้านคนในปี 2520 และจะเป็น 11 ล้านคนในปี 2543 นั้น อนาคตของประชากรที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ จะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นเสมือนสัญญาณให้ผู้เกี่ยวข้องได้วางแผนและกำหนดกลวิธีการพัฒนาเมืองและการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของเมือง

เมืองคืออะไร เป็นสิ่งที่ควรได้ทำความเข้าใจในขั้นแรก ก่อนที่จะได้พิจารณาการเติบโต

และการคงอยู่ของเมือง เพื่อที่จะมีความเข้าใจในประเด็นเดียวกัน เมืองคือพื้นที่หรือบริเวณที่มีประชากรมารวมอาศัยอยู่จำนวนมาก ขอบเขตหรือพื้นที่ของเมืองมักใช้เขตการปกครองของท้องถิ่น เช่น เขตเทศบาล ขอบเขตของเมืองในประเทศไทยยังไม่มีกำหนดความหมายไว้ แต่ได้อาศัยและใช้ขอบเขตของเทศบาลเป็นการชี้ขอบเขตของเมือง นอกเขตเทศบาลก็คือพื้นที่ชนบท การศึกษาการเติบโตของเมืองในประเทศไทยจึงเป็นการศึกษาการเติบโตของเขตเทศบาล ตัวเลขทางสถิติที่แสดงจำนวนประชากรในเขตเมืองก็คือจำนวนประชากรในเขตเทศบาล จึงกล่าวได้ว่า การศึกษาการเติบโตของเมืองหรือเรื่องของเมืองจึงเป็นเรื่องราวของจำนวนประชากรกับพื้นที่ ทัศนะความเห็นที่ถือว่าจำนวนประชากรในเขตเมืองเป็นเกณฑ์แสดงให้เห็นการเติบโตของเมือง ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการทางสังคมศาสตร์ โดยมีข้อเสนอว่าการพิจารณาความเป็นเมืองนั้นควรมุ่งที่วิธีการดำเนินชีวิต รูปแบบการทำมาหากิน ตลอดจนพฤติกรรมและการแสดงออกที่สะท้อนให้เห็นความเจริญของเมือง เพราะเมื่อเมืองนำมาซึ่งรูปแบบการดำรงชีวิตแบบใหม่ที่มีความทันสมัย การพิจารณาความเป็นเมืองจึงน่าจะรูปแบบการดำเนินชีวิตมากกว่าที่จะใช้เขตพื้นที่เป็นเกณฑ์กำหนด ข้อคิดนี้ก็ยังไม่สามารถสรุปได้ เพราะในเขตชนบทก็สามารถเห็นการดำเนินชีวิตแบบเมือง หรือในเมืองก็ปรากฏให้เห็นการ

ดำเนินชีวิตแบบชนบท ดังนั้น การใช้รูปแบบการดำเนินชีวิตที่เรียกว่า แบบเมือง มาเป็นเกณฑ์ข้อบกพร่องเขตของเมืองก็จะประสบความสำเร็จยาก นอกจากนั้น เมื่อมีการเปรียบเทียบความเป็นเมือง หรือการเติบโตของเมืองระหว่างจังหวัดหรือประเทศต่างๆ ถ้าหากไม่มีการกำหนดขอบเขตที่แน่ชัด ก็จะทำให้การเปรียบเทียบกระทำไม่ได้ จึงมีการตกลงให้แต่ละสังคมกำหนดขอบเขตของเมืองขึ้นตามสภาพการปกครองของท้องถิ่น ซึ่งเกณฑ์กำหนดก็ปรากฏว่ามีลักษณะคล้ายกัน เช่น ใช้เกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่น จำนวนประชากร รายได้ของท้องถิ่น และความพร้อมในด้านสิ่งสาธารณูปโภค สำหรับเมืองกรุงเทพฯ ในที่นี้จึงหมายถึงจำนวนประชากรที่อาศัยในบริเวณของกรุงเทพมหานครทั้งหมด

การพิจารณาความเติบโตของเมืองจึงใช้จำนวนประชากรในเขตการปกครองเป็นเกณฑ์ โดยเชื่อว่าจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นจะเกี่ยวโยงกับการเติบโตด้านอื่นๆ ด้วย เช่น จำนวนที่อยู่อาศัย โรงเรียน สถานบริการสาธารณสุข ระดับของสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค และการว่างงาน ตลอดจนผลผลิตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การเติบโตของประชากรในเมืองจึงเป็นการชี้ให้เห็นแนวโน้มของลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรของเมือง ระดับการพัฒนาของเมืองหรือปัญหาที่จะเกิดกับเมืองจึงเกี่ยวกับการเพิ่มประชากรในเมือง การคาดการณ์ที่ว่ากรุงเทพฯ จะมีประชากร 11

ล้านคน จึงเป็นการชี้ให้เห็นแนวทางของความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานคร บัญญัติที่จะส่งผลถึงการเสื่อมของเมืองหรือบัญญัติที่ทำให้เมืองคงอยู่จึงเป็นประโยชน์เพื่อให้ดูแนวทางของการวางแผนของกรุงเทพมหานคร ฯ ในอนาคต

บัญญัติกำหนดการเกิดของเมือง

เมืองเกิดขึ้นได้อย่างไร บัญญัติที่กำหนดการเกิดเมือง และบัญญัติที่ช่วยรักษาให้เมืองคงความเป็นเมืองอยู่ได้ ถือว่าเป็นความรู้ที่สำคัญต่อการศึกษานาคตของเมือง การเกิดของเมืองเกี่ยวโยงกับการเติบโตของชีวิตของประชากรซึ่งรวมลักษณะด้านวัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจ เมืองเกิดขึ้นเมื่อประชากรที่มีจุดมุ่งหมาย (ทางใดทางหนึ่ง) ร่วมกัน เช่น การยอมรับในลัทธิความเชื่อ ศาสนา การทำมาหากิน รูปแบบการปกครอง และระบุนิยม เมืองจึงเกิดจากศูนย์กลางของกิจกรรมด้านต่างๆ ของมนุษย์ ผู้ที่ทำมาหากินแบบหนึ่งก็จะมาร่วมกันอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน อาจเป็นริมแม่น้ำ หรือในกรณีลัทธิศาสนาที่มีผู้สนใจร่วมกันก็จะมาร่วมกันอยู่รอบๆ ผู้นำทางศาสนา การปกครองทางทหาร ก็จะมีศูนย์รวมอำนาจซึ่งจะมีผู้เลื่อมใสและยอมรับในอำนาจมารวมอาศัยอยู่รอบๆ ผู้นำ หรือแม้แต่การนิยมชมชอบในสภาพอากาศอย่างหนึ่งก็ก่อตัวให้ประชากรมาอาศัยรวมกันกลายเป็นชุมชน และเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการจัดระเบียบที่แตกต่างจากสังคมพื้นบ้าน

หมู่บ้าน ชุมชนดังกล่าวก็กลายเป็นเมือง การเติบโตของเมืองจะขยายอิทธิพลต่อไปก็อาศัยว่าชุมชนใดมีความสามารถในการคงไว้ซึ่งการเป็นศูนย์กลางได้มั่นคง ในชุมชนที่มีการเติบโตได้มั่นคงและรวดเร็วก็เพราะชุมชนดังกล่าวรวมศูนย์กลางของกิจกรรมที่เกี่ยวกับชีวิตของมนุษย์ไว้มาก เมืองที่คงความเป็นเมืองหรือขยายอิทธิพลของเมืองไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ก็เพราะเมืองนั้นมีผู้นำในด้านต่าง ๆ เช่น การศาสนา การทหาร การเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมหรือด้านสังคมอื่น ๆ เมืองที่เกิดขึ้นในอดีตและสลายตัวหมดสภาพความเป็นเมือง เพราะขาดการเป็นศูนย์กลางในด้านต่าง ๆ หรือไม่สามารถคงไว้ซึ่งการเป็นศูนย์กลางด้านหนึ่งด้านใดได้

กรุงเทพ ฯ เป็นเมืองซึ่งมีศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง การปกครอง การทหาร เป็นศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม ศาสนา และการเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม ตลอดจนด้านสังคมต่าง ๆ ลักษณะการเติบโตของกรุงเทพ ฯ จึงรวดเร็วและขยายได้กว้างขวางเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองต่าง ๆ ในประเทศ เช่น อยุธยา ลพบุรี ขอนแก่น นครราชสีมา เชียงใหม่ และสงขลา หาดใหญ่ เป็นต้น เมืองดังกล่าวมีการเติบโตที่แตกต่างกัน บางเมืองมีแต่เสื่อมความนิยมและสูญเสียการดึงดูดประชากร ในทางตรงข้าม เมืองบางเมืองมีการเติบโตอย่างช้า ๆ ระดับการเติบโตจึงขึ้นอยู่กับ

กับเมืองใดมีศูนย์กลางด้านใดและมีจำนวนของศูนย์กลางมากน้อยเท่าใด ประเภทของศูนย์กลางและจำนวนของศูนย์กลางที่ดึงดูดประชากร จึงเป็นปัจจัยหรืออิทธิพลสำคัญของการคงความเป็นเมืองและการเติบโตของเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเสื่อมของเมืองจึงขึ้นอยู่กับว่าเมืองสามารถรวมศูนย์กลางอำนาจต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมได้อย่างไร หรือศูนย์กลางที่มีอยู่อย่างหนึ่งจะสามารถเพิ่มศูนย์กลางอำนาจประเภทอื่น ๆ ให้เข้ามาร่วมได้อย่างไร กรุงเทพ ฯ ซึ่งเป็นเมืองที่มีศูนย์กลางของอำนาจด้านต่าง ๆ มีผู้นำของประเทศอาศัย มีผู้นำทางการเมืองการปกครอง มีผู้นำทางทหาร มีผู้นำทางศาสนา มีผู้นำทางเศรษฐกิจและพาณิชยกรรม และผู้นำด้านวัฒนธรรมก็รวมศูนย์กลางอยู่ในกรุงเทพ ฯ ดังนั้นกรุงเทพ ฯ จึงมีแนวโน้มที่จะคงความเป็นเมืองที่เรียกว่า เอกลักษณ์ ต่อไป และจะคงอัตราการขยายตัวและแผ่อิทธิพลต่อไปยังพื้นที่รอบ ๆ กรุงเทพ ฯ จะมีการเติบโตในลักษณะที่มีอิทธิพลขยายไปสู่บริเวณพื้นที่รอบ ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ที่รัฐพยายามสร้างให้เป็นเมืองรองเพื่อยับยั้งการเติบโตของกรุงเทพ ฯ เมืองดังกล่าวเช่น เมืองนครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ ชลบุรี หาดใหญ่ และนครศรีธรรมราช ความสำเร็จของการพัฒนาเมืองดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับว่าสามารถสร้าง

ศูนย์รวมอำนาจด้านใดบ้างและมีจำนวนศูนย์เท่าใด เมืองซึ่งพัฒนาให้กลายเป็นศูนย์รวมของประชากรในด้านหนึ่งด้านเดียวจึงมีแนวโน้มที่จะเติบโตช้ากว่าเมืองซึ่งเป็นศูนย์รวมหลายด้านหรือเมืองซึ่งเป็นศูนย์รวมอำนาจในลักษณะหนึ่ง เช่น ทางศาสนา ย่อมมีขีดการเติบโตที่จำกัดกว่าเมืองซึ่งเป็นศูนย์รวมในด้านเศรษฐกิจหรือการปกครอง

การเติบโตของเมืองจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของเมืองที่จะไว้ซึ่งศูนย์รวมของอำนาจ (ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ทางแนวดิ่งคือการวางรากฐานของศูนย์รวมอำนาจในกิจกรรมหนึ่งหรือประเภทหนึ่งที่มีกิจกรรมย่อยละเอียดมากมาย ศูนย์รวมอำนาจในแนวราบคือการรวมศูนย์หลายด้านไว้ หรือหลายประเภท) การเติบโตของเมืองยังขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ศูนย์รวมคงไว้ซึ่งอำนาจให้สัมพันธ์กับการเติบโตของจำนวนประชากร จำนวนประชากรจะเป็นฐานรองรับศูนย์อำนาจของเมืองและยังช่วยให้อิทธิพลของเมืองแผ่กระจายไปยังพื้นที่อื่น เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและประชากรยอมรับศูนย์อำนาจที่เป็นอยู่ เมืองก็จะยังคงความเป็นเมืองได้ต่อไป การเติบโตของประชากรจึงเป็นดัชนีที่ชี้ให้เห็นการเติบโตของเมือง อย่างไรก็ตาม การเพิ่มจำนวนประชากรอย่างเดียวก็นับ

ไว้ว่าเป็นเครื่องชี้การเติบโตของเมือง เพราะยังต้องอาศัยศูนย์รวมอำนาจว่ามีกิจกรรมที่สามารถสนองความต้องการของประชากรได้มากน้อยเพียงใด คุณภาพของประชากรจึงเป็นสิ่งที่จะผสมผสานหรือทำการประสานระหว่างจำนวนประชากรกับสิ่งที่ศูนย์รวมอำนาจจะให้สนองต่อความต้องการ ลักษณะของประชากรที่อยู่ในเมืองมีคุณภาพระดับใดจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นการพัฒนาเมือง ประชากรที่มีคุณภาพทางสังคมเศรษฐกิจ (มีรายได้ มีงานทำ มีการศึกษามีวัฒนธรรม และมีหลักการดำเนินชีวิตที่ดี) จะช่วยให้การพัฒนาเมืองดำเนินไปในทางมั่นคงและยังช่วยป้องกัน การเสื่อมของเมืองได้อย่างดี ดังนั้นการพิจารณาแนวทางการเติบโตของเมืองหรือการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ จึงขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณภาพของประชากรเป็นสำคัญที่จะสนับสนุนศูนย์รวมอำนาจให้ดำเนินต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่เมืองจะมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นและจะมีผลต่อเมืองในทางบวกหรือลบขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชากรของเมือง การคงอยู่ของเมืองหรือความเสื่อมของเมืองกรุงเทพฯ ในอนาคตโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2543 จึงขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชากร 11 ล้านคนว่าจะมีคุณลักษณะอย่างไร ที่จะช่วยรักษาความเป็นเมืองและการพัฒนาเมืองต่อไป คุณลักษณะ

ของประชากรจึงเป็นเครื่องชี้การคงอยู่และการเสื่อมของเมืองกรุงเทพฯ ซึ่งมีผลต่อสังคมประเทศโดยส่วนรวม

ลักษณะของประชากรเมือง

เมืองเกิดจากการรวมตัวของประชากรในพื้นที่หนึ่ง การที่ประชากรสามารถมารวมกันในพื้นที่หนึ่งจำเป็นต้องมีสิ่งดึงดูดและอำนวยความสะดวกในการคงไว้ซึ่งศูนย์รวมของอำนาจ ความสะดวกดังกล่าวคือ การมีอาหารสมบูรณ์ มีงานมีการศึกษา มีความสะดวกสบายทั้งงานบริการต่อการดำเนินชีวิต ดังนั้นเมืองจึงน่าจะสร้างคุณภาพของประชากรจากสิ่งต่างๆ ที่มีอยู่ในเมือง ด้วยแนวคิดนี้ ประชากรในเมืองจึงมีระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมสูงกว่าประชากรนอกเขตเมือง การพัฒนาเมืองหรือการรักษาความเป็นเมืองให้เติบโตรุดหน้าในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชากรก็ต่อเมื่อเมืองมีประชากรที่มีคุณภาพ ในทางกลับกัน เมืองจะไม่พัฒนาต่อไปหรือเกิดการสลายตัวก็เนื่องจากประชากรในเมืองขาดคุณภาพ เมืองกรุงเทพฯ ที่สามารถคงความเป็นเมืองไว้ได้เพราะมีประชากร

ที่มีคุณภาพ และมีคุณลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจโดยทั่วไปสูงกว่าประชากรในพื้นที่อื่น ๆ ข้อมูลในตารางที่ 1 ซึ่งแสดงระดับการศึกษาของประชากรที่อาศัยในเขตของเมืองและชนบท โดยเปรียบเทียบพื้นที่ซึ่งมีความเป็นเมืองสูงสุดคือเขตเทศบาลนคร (ซึ่งรวมเทศบาลกรุงเทพมหานครหรือกรุงเทพมหานครและเขตเทศบาลนครเชียงใหม่)² กับเขตเทศบาลอื่น ๆ และเขตชนบทเช่นหมู่บ้าน จากข้อมูลในตารางแสดงให้เห็นว่า ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครหรือกรุงเทพฯ มีระดับการศึกษาชั้นอุดมศึกษาถึง 7 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งสูงกว่าในเขตหมู่บ้านหรือพื้นที่ชนบทอื่น ๆ ซึ่งมีผู้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพียง 1.5 เปอร์เซ็นต์ ในประชากรที่มีระดับการศึกษามัธยมก็ให้ภาพเช่นเดียวกัน คือ ในเมืองจะมีประชากรระดับมัธยมศึกษาสูงกว่าชนบทและหมู่บ้าน ความแตกต่างในคุณภาพของประชากรในเขตเมืองกับชนบทและหมู่บ้าน สามารถเป็นเครื่องชี้วัดให้เห็นแนวทางการเติบโตของพื้นที่ คุณภาพด้านการศึกษาที่ยกเป็นตัวอย่างนี้สามารถเป็นสิ่งที่ให้สังคมเมืองจะพัฒนาไปในทางที่เป็นประโยชน์

² ในพื้นที่เขตเทศบาลนครนี้ ถ้าจะดูรวม ๆ ทั้งหมดแล้วสามารถกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของเทศบาลนครกรุงเทพฯ หรือในเขตกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ เพราะประชากรเมืองของประเทศทั้งหมดนั้นประมาณมากกว่า 50% อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้นเมื่อพิจารณาเฉพาะประชากรในเขตเทศบาลนครเพียงเขตเดียว สัดส่วนของประชากรของกรุงเทพฯ จะเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประชากรในเขตเทศบาลนคร (ดู S. Goldstein and A. Goldstein, 1978 ; ขเพ็ญศรี วงศ์พุทธา, 2524)

ตารางที่ 1

ระดับการศึกษาของประชากรอายุ 15 ปี และสูงกว่า ที่อาศัยในเขตพื้นที่ของเมือง
และชนบทของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2513

ระดับการศึกษา ของประชากร	เขตเทศบาล นคร (กรุงเทพฯ และ เชียงใหม่)	เขตเทศบาล เมือง	เขตเทศบาล ตำบล	เขตสุขา ภิบาล	หมู่บ้าน	รวมทั้ง ประเทศ
ประชากรชาย						
ไม่มีและไม่จบประถม	13.1	11.7	16.6	15.7	19.3	17.9
ระดับประถม	47.2	56.9	60.4	70.8	75.8	72.3
ระดับมัธยม	32.8	27.4	21.4	11.7	4.2	8.4
มหาวิทยาลัย	6.8	3.7	1.5	1.5	0.5	1.1
การศึกษาอื่น	0.1	0.3	0.1	0.3	0.2	0.3
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนประชากร	696,000	393,000	87,000	669,000	6,761,000	8,606,000
ประชากรหญิง						
ไม่มีและไม่จบประถม	25.1	22.9	29.3	30.0	33.7	31.7
ระดับประถม	49.6	58.1	58.6	63.9	64.9	63.5
ระดับมัธยม	20.9	16.7	11.2	5.4	1.2	4.2
มหาวิทยาลัย	4.3	2.3	0.9	0.6	0.1	0.5
การศึกษาอื่น	0.1	0.03	0.02	0.1	0.1	0.1
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนประชากร	771,000	455,000	96,000	713,000	7,434,000	9,468,000

แหล่งที่มา : Santhat Sermsri. 1980. "Differentials in Urban—Rural Demographic Behavior and Events in Thailand," Ph.D. Dissertation, Department of Sociology, Brown University, pp. 99.

ต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต³ และการคงอยู่ของเมือง จากอดีตถึงปัจจุบัน เมืองที่ยังคงความเป็นเมืองหรือสามารถพัฒนาความเป็นเมืองได้นั้น เป็นเพราะประชากรที่อาศัยในเมืองเป็นประชากรที่มีคุณภาพช่วยรักษาและพัฒนาเมือง ส่วนเมืองที่เสื่อมความเป็นเมืองและสูญสลายไป เพราะเมืองดังกล่าวประกอบด้วยประชากรที่มีคุณภาพต่ำหรือไม่มี เช่น เมืองในประเทศตะวันตกในอดีตเสื่อมลง ก็เพราะประชากรในเมืองด้อยคุณภาพ หรือมีลักษณะที่เด่นเพียงลักษณะเดียว เช่น ทางศาสนา โดยมีศูนย์รวมอำนาจในด้านศาสนาประการเดียว และไม่มีคุณลักษณะทางการผลิตหรือพาณิชยกรรม ในกรณีของไทยในอดีตที่เมืองบางเมืองสูญสลายลง ก็เพราะประชากรในเมืองขาดคุณภาพด้านความรับผิดชอบและไม่มีการเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อ

ประโยชน์ส่วนรวม สำหรับกรุงเทพฯ ซึ่งมีการขยายและพัฒนามาตลอดก็เพราะประชากรในเมืองมีคุณภาพมากกว่า และมีคุณลักษณะในหลายด้าน

ปัจจัยกำหนดการเติบโตของเมือง

การเติบโตของเมืองในความหมายถึงการเติบโตของประชากรนั้น ถูกกำหนดโดย 3 ปัจจัยคือ การเกิดของประชากรในเมือง การย้ายถิ่นจากนอกเขตเมืองมาสู่เมือง และการขยายเขตของเมือง โดยที่การขยายเขตของกรุงเทพฯ ในปัจจุบันไม่มีการเปลี่ยนแปลง การเติบโตของกรุงเทพฯ จึงขึ้นอยู่กับสองปัจจัยคือ (1) การเกิดของประชากรในกรุงเทพฯ และ (2) การย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่กรุงเทพฯ ความสรุปดังกล่าวนี้มาจากแนวคิดทางประชากร

3 เราจะกล่าวในลักษณะนี้อย่างมั่นใจได้ เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตหรือคุณภาพของประชากรควรสะท้อนให้เห็นองค์ประกอบทุกด้านทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของบุคคล เพราะลักษณะบางลักษณะของประชากรมีทิศทางพฤติกรรมแตกต่าง (หรือสวนทาง) กับลักษณะอีกหลายลักษณะ เช่น การมีการศึกษาคือของประชากรไม่ได้แสดงให้เห็นพฤติกรรมที่สนับสนุนหรือการสนใจออกคะแนนเสียงการเลือกตั้ง ระดับการศึกษาของบุคคลสูงขึ้นไม่จำเป็นต้องมีการทำงานให้สังคม แต่การศึกษามีส่วนทำให้คนถือผลประโยชน์ของตนเองและมีลักษณะของการเป็นปัจเจกบุคคลมากกว่าผู้มีการศึกษาต่ำ ดังนั้นการใช้ลักษณะหรือคุณสมบัติทางการศึกษา เป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพของประชากร จึงยังไม่สามารถสรุปได้สมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องมีลักษณะอีกหลายลักษณะซึ่งประกอบอยู่ในตัวบุคคล ตัวอย่างเช่น การศึกษาดี้น่าจะก่อให้เกิดผลดีในการใช้เหตุผล มีการปฏิบัติในด้านทันสมัย ถูกสุขอนามัย มีการผลิตทางเศรษฐกิจสูง แต่ก็มีเสียในการเป็นปัจเจกบุคคล เห็นแก่ตัว ขาดความจริงใจ และขาดการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกในสังคม การแก้ไขหรือลดลักษณะที่ไม่ดีของปัจจัยด้านการศึกษาก็โดยใช้ลักษณะของบุคคลลักษณะอื่น เช่น การมีศีลธรรม มีความรับผิดชอบ หรือลักษณะทางอาชีพ เข้ามาพิจารณา กล่าวอีกนัยหนึ่งประชากรที่มีคุณภาพ จึงควรพิจารณาคุณลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประชากรในทุกๆ ด้าน เช่น การเสนอภาพรวม สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งรวมลักษณะทางอาชีพ การศึกษา การใช้น้ำ การใช้ส้วม และการใช้ไฟฟ้า โดยแบ่งสถานภาพสูง กลาง และต่ำ (ดูตารางที่ 3)

ศาสตร์คือ ในกรณีเขตพื้นที่ของเมืองไม่มีการเปลี่ยนแปลง การที่ประชากรเพิ่มขึ้นเป็นผลจาก จำนวนประชากรในจุดเวลาหนึ่งเช่นตอนปลายปี มากกว่าจำนวนประชากรเมื่อต้นปี หรือเป็นความแตกต่างระหว่างจำนวนประชากร ณ สองระยะเวลา และความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นผลมาจาก การเกิด การตาย และการย้ายถิ่น โดยปกติการเกิดมีจำนวนมากกว่าการตาย (ซึ่งเรียกว่าการเพิ่มโดยธรรมชาติ) ดังนั้นเขตพื้นที่หนึ่งเช่นเมือง มีประชากรเพิ่มขึ้นในแต่ละปี จึงเป็นผลของการเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติ และรวมกับการย้ายถิ่นเข้าหักลบออกจากการย้ายถิ่นออก (ซึ่งเรียกว่าการย้ายถิ่นสุทธิ) ดังนั้น การเพิ่มของประชากรในเขตพื้นที่หนึ่งจึงเขียนเป็นสมการได้คือ $P_2 - P_1 = B + D \pm M$ โดยที่ P_2 แทนประชากรในช่วงหลัง และ P_1 แทนจำนวนประชากรในช่วงก่อน B แทนจำนวนเกิด D แทนจำนวนตาย และ $\pm M$ แทนการย้ายถิ่นสุทธิ

เมื่อพิจารณาอนาคตกรุงเทพมหานครที่จะมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างมาก คุณภาพของประชากรที่เกิดในกรุงเทพฯ และคุณภาพของประชากรที่ย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพฯ จึงมีความสำคัญ และโดยที่ประชากรที่อาศัยในกรุงเทพฯ มักจะมีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าประชากรในเขตพื้นที่อื่น ๆ คุณภาพของประชากรที่จะย้ายถิ่นสู่กรุงเทพฯ หรือประชากรนอกเขตมาใช้บริการหรือมาทำงานในกรุงเทพฯ จึง

เป็นประเด็นที่ควรได้นำมาพิจารณาเพื่อสามารถหาทางกำหนดแนวทางการพัฒนาเมือง ข้อมูลในตารางที่ 2 ซึ่งแสดงปัจจัยการย้ายถิ่นที่มีต่อการเพิ่มประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. 2517 ถึง 2525

ข้อมูลในตารางแสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นสู่กรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นมาตลอด จนถึงระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานนัก จำนวนการย้ายถิ่นได้ลดต่ำลง จากช่วงเวลา que แสดงอยู่จะเห็นได้ว่า ปัจจัยการย้ายถิ่นมีส่วนกำหนดการเพิ่มของประชากร ตัวอย่างเช่น ประชากรในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นในปี 2524 จำนวน 177,455 คน จากจำนวนประชากรที่เพิ่มนี้มีประชากรย้ายถิ่นสุทธิ (ย้ายเข้าลบย้ายออก) จำนวน 76,665 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 38 ของจำนวนการเพิ่มของประชากรในปีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่แสดงเป็นข้อมูลที่ได้จากการจดทะเบียน หรือการที่ประชาชนได้แจ้งย้ายโอนสำมะโนครัว แต่ก็ทราบกันดีว่ามีผู้ย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยจำนวนมากที่ย้ายแต่ไม่แจ้งย้ายโอนสำมะโนครัว การสำรวจเรื่องการย้ายถิ่นของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2523 ถึงตุลาคม 2525 จำนวน 94,668 คน มีผู้แจ้งย้ายโอนสำมะโนครัวเพียง 11,937 คน และอีกจำนวน 82,731 คน ไม่มีการแจ้งย้าย (ตารางที่ 4) ดังนั้นการย้ายถิ่นที่แท้จริงคงมีจำนวนมากกว่าที่ปรากฏมาก จึงถือได้ว่าการย้ายถิ่นมีความสำคัญต่อการเพิ่มของประชากรใน

ตารางที่ 2

ปัจจัยในการย้ายถิ่นที่ส่งผลต่อการเพิ่มประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร

ระหว่างปี พ.ศ. 2517-2525

ปี พ.ศ.	จำนวนประชากร ที่เพิ่มในแต่ละปี	การย้ายถิ่น			การย้ายถิ่นสุทธิเมื่อเทียบ เป็นเปอร์เซ็นต์กับการเพิ่ม ประชากร (ผลการย้ายถิ่น มีต่อการเพิ่มเป็นร้อยละ)
		เข้า	ออก	สุทธิ	
2517	162,528	420,830	388,199	37,631	23
2518	219,885	380,236	377,202	43,034	20
2519	196,115	393,441	356,482	36,958	19
2520	197,166	401,792	385,062	16,730	8
2521	127,735	527,506	513,392	14,114	11
2522	129,006	460,800	446,714	14,086	11
2523	154,432	499,676	452,673	47,003	30
2524	177,455	535,502	467,837	76,665	38
2525	136,884	477,187	451,644	25,543	19

แหล่งที่มา : 1 กองทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2527. *ประมวลสถิติประจำปี 2526*.

2 กองทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2527. *ทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2517-2525*.

3 มานพ พงศทัต. 2526. "การขยายเมืองกับการวางผังเมือง ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี".

เอกสารประกอบการอบรมการศึกษาวิจัยทางประชากรและสังคม สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กรุงเทพ ฯ และในเขตเมือง โดยเฉพาะในประ-
เทศไทยซึ่งคนส่วนใหญ่อยู่ในชนบท การย้าย
ถิ่นของคนชนบทมาสู่กรุงเทพ ฯ จึงเป็นปัจจัย
สำคัญที่ควรต้องนำมาพิจารณา เพราะคุณภาพ
ของประชากรในเมืองขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้ย้าย
ถิ่น และในกรณีที่จำนวนประชากรชนบทเป็น
ประชากรส่วนใหญ่และมีจำนวนมาก การย้าย
ถิ่นเพียง 1 เปอร์เซ็นต์ของประชากร แต่จำนวน
ประชากรที่แท้ก็มีมากมายและมีผลต่อความเป็น
เมืองและการบริการที่มีอยู่ในเมือง

มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ จำนวน
การเพิ่มของประชากรในกรุงเทพ ฯ ในระยะหลัง
มีแนวโน้มลดลง เช่น ข้อมูลใน ตารางที่ 2 การ
เพิ่มประชากรในปี 2524 มีจำนวน 177,455
คนมาเป็น 136,884 คนในปี 2525 ตัวเลขดัง
กล่าวก็ชี้ว่ากรุงเทพ ฯ จะมีจำนวนประชากร
น้อยหรือมีจำนวนประชากรมาใช้บริการลดลง
เพราะปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นในระยะหลัง
พบว่า การย้ายถิ่นของประชากรส่วนหนึ่งได้มุ่ง
ไปยัง 3 จังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพ ฯ (จังหวัดนน-
ทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ) จากราย
งานการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรในปี
2526 ของกรุงเทพมหานครและสามจังหวัด พบ
ว่า ผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพ ฯ มีจำนวน 94,679 คน
และมีผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่ 3 จังหวัดดังกล่าวจำนวน
38,014 คน ดังนั้นจำนวนประชากรที่ปรากฏ

ว่าเพิ่มหรือมีอยู่ในเขตกรุงเทพ ฯ เป็นเพียงสิ่งชี้
ให้เห็นจำนวนที่อยู่อาศัย (หรือจำนวนได้แจ้ง
ย้ายโอน) แต่ในด้านการให้บริการและที่
กรุงเทพมหานครจะต้องจัดหาให้ในด้านการ
บริการต่างๆ นั้นมีจำนวนมากกว่าที่สถิติแสดงไว้

คุณภาพของประชากรกรุงเทพ ฯ ในอนาคต
จึงขึ้นอยู่กับการพัฒนาประชากรในกรุงเทพ ฯ
และประชากรบริเวณรอบ ๆ ตลอดจนประชากร
ในชนบท การบริหารจัดการที่จะกระจาย
ทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันให้กับคนในเมือง
อย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็น
คุณภาพการพัฒนาประชากรและพัฒนาเมือง
กรุงเทพ ฯ นอกจากนี้ การพัฒนาชนบทที่กำลัง
ดำเนินอยู่จะต้องสามารถสร้างคุณภาพชีวิตให้
กับคนชนบทอย่างทั่วถึง หรือให้ประชากรมี
สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับที่พอ
จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคล แต่เมื่อ
พิจารณาภาวะสังคมในปัจจุบัน เห็นได้ว่าการ
สร้างคุณภาพชีวิตให้กับประชากรในเขตเมือง
กรุงเทพ ฯ ยังมีปัญหา เพราะระบบการบริหาร
จัดการและทรัพยากรไม่สามารถกระจายไปสู่ผู้
ต้องการได้ทั่วถึง ความแตกต่างในการดำเนิน
ชีวิตระหว่างผู้มีสถานภาพสูงกับสถานภาพต่ำ
หรือคนยากจนยังเห็นได้ชัดเจน นอกจากนี้ยัง
มีปัญหาด้านอาชญากรรมสูง ปัญหาสิ่งแวดล้อม
ทรุดโทรม และปัญหาสุขภาพอนามัยยังอยู่ใน

ระดับต่ำ ตลอดจนจำนวนชุมชนแออัดมีจำนวนเพิ่มสูง การจราจรติดขัดและสับสน ขาดความคล่องในการเดินทาง การเดินทางของนักเรียนในระบบการบริการขนส่ง ต้องใช้เวลามากจนได้บ่นทอนกำลังและสติสมาธิในการเรียนของนักเรียนในเขตเมืองโดยเฉพาะจากครอบครัวที่ยากจน

ในชนบท การพัฒนายังขาดการต่อเนื่อง ชนบทยังขาดรายได้ที่จะนำมาซื้อใช้ในสิ่งจำเป็น ราคาผลผลิตต่ำ การบริการทางสาธารณสุขและการศึกษายังไม่สามารถสนองความต้องการของประชากรในชนบทได้ทั่วถึง ความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสำหรับชนบทยังไม่มีจึงทำให้มีการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยและมาสู่เมืองเพิ่มขึ้นมาตลอด การคมนาคมที่รวดเร็วขึ้นทำให้จำนวนการย้ายถิ่นของประชากรชนบทสามารถกระทำได้ง่าย ผู้ย้ายถิ่นในปัจจุบันจึงไม่ได้ผ่านขบวนการคัดเลือก หรือผู้ย้ายถิ่นถูกการคัดเลือกน้อยลง กล่าวคือ ผู้ย้ายถิ่นมีลักษณะหรือสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไม่ดีกว่าผู้ไม่ย้ายถิ่น เพราะผู้ย้ายถิ่นไม่จำเป็นต้องแก้ปัญหาอุปสรรคต่างๆ เหมือนผู้ย้ายถิ่นในอดีต การย้ายถิ่นในอดีตผู้ย้ายถิ่นจะต้องมีคุณภาพ เช่น

มีการศึกษาสูงกว่า มีความรู้มากกว่า มีทักษะมากกว่า และมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าผู้ไม่ย้ายถิ่น การย้ายถิ่นในอดีตเป็นการย้ายในสภาพที่มีการคมนาคมลำบาก ค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงกว่าในปัจจุบัน ต้องฝ่าอุปสรรคมากกว่า แต่ในช่วงเวลาปัจจุบันการย้ายถิ่นเกิดในสภาวะที่ต่างกัน การคมนาคมสะดวกขึ้น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางต่ำกว่า และยังย้ายเพราะถูกปัญหาในท้องถิ่นผลักดันมากกว่า ผู้ย้ายถิ่นในระยะหลังจึงมักมีคุณภาพด้อยกว่าผู้ย้ายถิ่นในระยะแรก ซึ่งถือว่ามีความสามารถและลักษณะที่ถูกการคัดเลือกมากกว่า การย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองจึงเป็นผู้ใช้แรงงานระดับต่ำ การศึกษาต่ำ รายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2527) พบว่าผู้ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มสาวเดินทางเข้าเมืองเพื่อหางานและเป็นคนในระดับต่ำ การหางานก็มีแนวโน้มหายากขึ้นเพราะต้องแข่งขันกับผู้ที่ใช้แรงงานต่ำในกรุงเทพฯ ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้น การกดดันจะเกิดขึ้นถ้ารัฐไม่สามารถจัดหางานให้กับผู้ย้ายถิ่นและผู้อยู่ในกรุงเทพฯ เอง ความกดดันจะเกิดมากขึ้นในเมืองเมื่อผู้ย้ายถิ่นซึ่งเป็นคนชนบทรู้สึกว่าการเอาเปรียบ ขาดการเหลียวดูและถูกทอดทิ้ง

ตารางที่ 3

สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากรอายุ 15 ปีและสูงกว่า ที่อาศัยในเขตเมือง
และชนบทของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2513

สถานภาพสังคม และเศรษฐกิจ	เขตเทศบาล นคร (กรุงเทพฯ และ เชียงใหม่)	เขตเทศบาล เมือง	เขตเทศบาล ตำบล	เขตสุขาภิบาล	หมู่บ้าน	รวมทั้ง ประเทศ
ประชากรชาย						
ระดับสูง (รวย)	73.4	59.8	47.2	30.5	8.2	20.6
ระดับกลาง	22.2	28.1	30.8	37.3	46.7	42.0
ระดับต่ำ (จน)	4.4	12.1	21.9	32.1	45.1	37.4
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ประชากรหญิง						
ระดับสูง (รวย)	62.0	52.3	40.0	22.2	6.2	15.3
ระดับกลาง	31.2	30.7	32.7	27.3	26.9	27.6
ระดับต่ำ (จน)	6.8	17.0	27.0	50.6	66.9	57.1
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

แหล่งที่มา : Santhat Sermstri. 1980. op. cit., p. 115.

วิธีการสร้าง ดู สันหัตต์ เสริมศรี. 2524. “ดัชนีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชากร ระเบียบการ
สร้างจากข้อมูลสำมะโนประชากร”, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ฉบับที่ 21 ปีที่ 4 ตุลาคม 2524.

ตารางที่ ๔

จำนวนผู้ขายที่ดินที่แจ้งการขายโอนสำมะโนครัวและไม่แจ้งขายโอนสำมะโนครัวของ
ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๖

จำนวนประชากร ขายที่ดินเข้ากรุงเทพ ฯ (คน)	ผู้แจ้งขายโอน (คน)	ผู้ไม่แจ้งขายโอน (คน)
ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ 122,875	15,488	107,387
ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ 94,668	11,937	82,731

แหล่งที่มา : ๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ๒๕๒๕. การสำรวจการขายที่ดินของประชากรในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔.
๒ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ๒๕๒๗. การสำรวจการขายที่ดินของประชากรในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๖.

การที่จำนวนประชากรในเขตเมืองกรุงเทพมหานคร ฯ จะเพิ่มขึ้น ๑๑ ล้านคนนั้น จะเป็นสาเหตุเร่งการเพิ่มความแตกต่างที่รัฐพยายามลดช่องว่าง คนรวยกับคนจนจะมีความแตกต่างกันมากขึ้น เพราะคนรวยในปัจจุบันมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมหรือมีต้นทุนของการหยิบเลือกหาสิ่งจำเป็นในการดำเนินชีวิตได้สูง ซึ่งตรงข้ามกับคนจนจะมีต้นทุนของการหาสิ่งจำเป็นในการดำเนินชีวิตในระดับที่ต่ำกว่า ดังนั้นเมื่อทรัพยากรถูกจำกัด การช่วงชิงหาสิ่งจำเป็นในการดำเนินชีวิตก็เพิ่มขึ้น และคนจนจะมีต้นทุนต่ำลง และถ่วงถ่วงกว่าการหาเฉพาะสิ่งสำหรับการดำรงชีวิต การเพิ่มประชากรจะ

กลายเป็นสิ่งที่ทำให้ต้นทุนที่ต่ำอยู่แล้วลดต่ำลงอีกส่วนคนรวย ต้นทุนที่มีอยู่จะพอกพูนกลายเป็นต้นทุนทบต้น และมีฐานกว้างขึ้นในการหาสิ่งที่ต้องการ ความแตกต่างดังกล่าวระหว่างคนรวยกับคนจนจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น นอกจากรัฐหรือผู้รับผิดชอบสามารถสร้างโครงการหรือแผนการทำงานและสวัสดิการให้กับคนจนอย่างมีประสิทธิภาพ

การสร้างคุณภาพประชากรในเมือง

การสร้างคุณภาพให้กับประชากรในเมือง โดยเฉพาะในกรณีกรุงเทพมหานคร นอกจากจะต้องขจัดความแตกต่างระหว่างคนจนกับ

คนรวยในเขตเมืองให้ลดลงแล้ว ต้องพยายามให้ประชากรที่จะย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเมืองเป็นประชากรที่มีคุณภาพ

ดังที่กล่าว การย้ายถิ่นในอดีต ถือได้ว่าผู้ย้ายถิ่นมักจะผ่านขบวนการคัดเลือกที่เข้มงวด เช่น ต้องมีการเดินทางที่ลำบาก ร่างกายที่แข็งแรง มีความรู้ความสามารถสูง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ย้ายถิ่นเป็นกลุ่มคนที่ถูกคัดเลือกและมีศักยภาพสูงกว่าผู้ไม่ย้ายถิ่น แต่ในระยะหลัง โดยเฉพาะในปัจจุบัน การคมนาคมสะดวกขึ้น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางต่ำ ประกอบกับการผลักดันจากท้องถิ่นในการประกอบอาชีพและการทำมาหากิน ขาดความมั่นคงในชีวิต การย้ายถิ่นจึงเป็นกลุ่มที่ไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถสูง จึงถือได้ว่าผ่านการคัดเลือกน้อยกว่า และมีคุณสมบัติหรือศักยภาพที่ไม่จำเป็นต้องสูงกว่าผู้ไม่ย้ายถิ่น ดังนั้น การสร้างมาตรการให้ผู้ย้ายถิ่นเป็นประชากรที่มีคุณภาพ โดยส่งเสริมการย้ายถิ่นเป็นระบบการคัดเลือก จึงจำเป็นต้องให้การพัฒนาชนบทหรือหมู่บ้านประสบความสำเร็จในขั้นแรก และผู้อาศัยในหมู่บ้านหรือชนบทมีความพอใจในสภาวะการณด้านการทำมาหากิน มีรายได้ มีงานทำ มีการบริการศึกษา การสาธารณสุข และความสะอาดในสิ่งสาธารณูปโภค สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะกลายเป็นปัจจัยดึงดูดหรือหน่วงเหนี่ยวไม่ให้เกิดการย้ายถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีความสำเร็จในการพัฒนาชนบทแล้ว การย้ายถิ่นก็ยัง

คงมีแต่เป็นการย้ายถิ่นของประชากรที่มุ่งหาสิ่งที่ดีกว่าในสิ่งที่เปิดโอกาส การย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นจะเป็นการย้ายถิ่นในลักษณะการย้ายแบบไป ๆ มา ๆ ผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง และใช้การย้ายถิ่นเป็นวิธีการดำเนินชีวิตนอกเขตเมือง นอกจากพัฒนาประชากรชนบทโดยตรงแล้ว การพัฒนาพื้นที่ในชนบทจะต้องประสบความสำเร็จเช่นกัน โดยลดความแตกต่างระหว่างพื้นที่ในชนบท เพื่อให้การย้ายถิ่นในชนบทหรือระหว่างหมู่บ้านมีจำนวนและอัตราการย้ายถิ่นถาวรเกินปกติ

การสร้างช่องทางให้การย้ายถิ่นเป็นขบวนการคัดเลือกมากขึ้น แล้วยังต้องมีการพัฒนาเมืองด้วย โดยให้เมืองเป็นแหล่งที่ผู้ย้ายถิ่นใช้ประโยชน์ของเมืองมากกว่ามาสร้างภาระให้เมือง ความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมที่พัฒนาต่อไปจะช่วยให้มีการเดินทางไปกลับเพิ่มขึ้นมากกว่าการย้ายถิ่นมาอยู่ในชุมชนแออัด การย้ายถิ่นดังกล่าวจะช่วยให้การย้ายถิ่นนำเอาประโยชน์ที่เกิดในเมืองไปสู่ชนบทได้รวดเร็ว ในขณะเดียวกันผู้อาศัยอยู่ในเมืองจะต้องมีภาระในกิจการดูแลเมืองเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายในเมืองจะสูงกว่าในชนบทในระดับที่สามารถผลักผู้อยู่ในเมืองให้เกิดความปรารถนาเปลี่ยนงานและที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ การสร้างศูนย์อำนาจในเมืองต่างๆ ในส่วนภูมิภาคจะต้องมี เมืองดังกล่าวก็จะเป็นที่พักพิงของประชากรในชนบท ศูนย์อำนาจของเมืองต่าง ๆ จะต้องมีการติดต่อกันระหว่าง

กัน มีขายของกิจกรรมที่เชื่อมโยงระหว่างกัน โดยไม่ให้เกิดความโดดเดี่ยวของศูนย์อำนาจในแต่ละเมือง นอกจากนี้ การกระจายศูนย์อำนาจของเมืองหลวง โดยวิธีการทำให้กระแสของกิจกรรมเกี่ยวกับเมืองหลวงและเมืองต่างๆ เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการหมุนเวียนหรือแลกเปลี่ยนบุคลากรในหน่วยงานรัฐและเอกชนระหว่างเมืองกรุงเทพฯ และเมืองอื่นๆ ความพยายามที่จะทำให้ระบบการพัฒนาพื้นที่และประชากรเกิด

ความสำเร็จเป็นงานที่ยากและมีความสลับซับซ้อน ซึ่งต้องการการดำเนินงานที่มีการประสานการทำงานระหว่างทุกฝ่ายพร้อมและความอดทน ศิลปะและการอาศัยเทคโนโลยีจะเป็นเครื่องมือของผู้บริหารและรับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพประชากรและประเทศ ซึ่งจะต้องนำแนวทางการทำงานดังกล่าวผสมผสานกับเงื่อนไขเฉพาะที่เกิดขึ้น ■

เอกสารอ้างอิง

- กองทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2527. *ประมวลสถิติประจำปี 2526*.
 ชูเพ็ญศรี วงศ์พุทธา และคณะ. 2524. “ประชากรกับการพัฒนาเขตชุมชน การศึกษาหาข้อกำหนดลักษณะเขตชุมชนของประเทศไทย”. เอกสารการวิจัยที่ 16 โครงการประชากรกับการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สถาบันวิจัยประชากรจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
 มานพ พงศทัต. 2526. “การขยายเมืองกับการวางผังเมือง ความหมาย แนวคิด และทฤษฎี.” เอกสารประกอบการอบรมการศึกษาวิจัยทางประชากรและสังคม สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. 2527. *การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2526*.
 ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 1982. *Asian-Pacific Population Programs News*. Vol. 11:3. Population Division. United Nations.
 Goldstein, S. and A. Goldstein. 1978. “Thailand’s Urban Population Reconsidered,” *Demography*, Vol. 15: 3 (August)
 Sermisri, S. 1980. “Differentials in Urban—Rural Demographic Behavior and Events in Thailand,” Ph. D. Dissertation, Department of Sociology, Brown University.