



คำนำ

ภูมิภาคของแต่ละประเทศมีความแตกต่างทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสภาพสังคม ซึ่งระดับของความแตกต่างดังกล่าวนี้จะไม่เท่ากันในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปประเทศที่เศรษฐกิจดีได้ว่าพัฒนาแล้วซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นประเทศอุดหนาหกรัตน์ ความแตกต่างของภูมิภาคไม่เด่นชัดมากเหมือนประเทศเกณฑ์ต่ำที่กำลังพัฒนา ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจสามารถวัดได้จากรายได้ของประชากรและระดับค่าครองชีพ ส่วนความแตกต่างทางสังคมนั้นพิจารณาได้จากระดับของการศึกษา บริการสาธารณสุขและสวัสดิการอื่น ๆ ซึ่งคนในภูมิภาคมีโอกาสได้รับ

ความแตกต่างของภูมิภาคนี้สำคัญมากจากหลายปัจจัยด้วยกันเริ่มตั้งแต่ความแตกต่างของลักษณะภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยที่ดินของภูมิภาค ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ ทรัพยากร ประชากร ตลอดจนบริการสาธารณสุขปัจจัยอื่นๆ ระบบคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจะทำให้ห้องทรัพยากรธรรมชาติและประชากรที่มีคุณภาพดูดีลื่นเย้ายางจากภูมิภาคที่ด้อยไปยังภูมิภาคที่ได้เปรียบกว่าในด้านต่าง ๆ จนมีผลทำให้ภูมิภาคที่เสียเปรียบกว่านั้นยิ่งล้าหลังมากขึ้น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะยิ่งมีแนวโน้มต่ำกว่าภูมิภาคซึ่งมีโอกาสทางการพัฒนาสูงกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่าภูมิภาคที่มีโอกาสสามารถสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจากข้อได้เปรียบของภูมิภาคอื่น ๆ ภูมิภาคที่มีโอกาสสูงจะเป็นศูนย์กลางของประเทศเกือบทุก ๆ ด้าน และมักปรากฏว่าความเจริญของศูนย์กลางนี้มักเลี่ยงจุดพอดี จนถึงขีดที่เกิดปัญหาแก่ศูนย์กลางนั้นเอง ดังเช่นกรณีที่เกิดปัญหาของเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่ภูมิภาคซึ่งล้าหลังกว่ามีปัญหาของความด้อยโอกาสในการลงทุน การว่างงาน การอพยพออกของประชากร การเสื่อมโกรธของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น จึง

ทำให้เกิดความไม่สงบดุลของภูมิภาคนั้นก่อให้เกิดปัญหาของระบบเศรษฐกิจของชาติโดยส่วนรวม ทั้งในบริเวณศูนย์กลางของประเทศและบริเวณภูมิภาคอื่น ๆ

เหตุนี้เองรัฐบาลของประเทศไทยต่าง ๆ จึงให้ความสนใจต่อปัญหานี้ และมีนโยบายที่จะลดความแตกต่างของภูมิภาคโดยใช้มาตรการขยายตัวของศูนย์กลางและพยายามพัฒนาภูมิภาคซึ่งล้าหลังกว่าให้มีโอกาสขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยอาจเริ่มด้วยการลงทุนต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นต้นว่า ขยายบริการสาธารณสุข ไฟฟ้า พัฒนาแหล่งเรียนรู้ กระจายสถานบันการศึกษาจากส่วนกลาง ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ ที่จะช่วยให้ภูมิภาคต่าง ๆ สามารถเข้ามาร่วมมือกันสู่ความมั่นคงทางสังคม เป็นเรื่องหลัก ที่ต้องการให้เศรษฐกิจของภูมิภาคที่ด้อยกว่ามีโอกาสขยายตัวมากขึ้นซึ่งเป็นการเน้นความเสมอภาคทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเน้นเรื่องความเดียวดันของเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม

ในทางทฤษฎีแล้ว การพัฒนาภูมิภาคคือการทำให้สวัสดิการของประชาชนในภูมิภาคใหม่ดีขึ้น ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้จากการเพิ่มรายได้ต่อบุคคล และการเพิ่มบริการทางสังคม¹ แนวทางการพัฒนาของแต่ละภูมิภาคอาจมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อระมัดระวังความต่างกันของภูมิภาคในเรื่องคุณภาพ ระดับเทคโนโลยี ระดับของการพัฒนา โอกาสเข้าถึงโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ปัญหาของภูมิภาค ศักยภาพในการพัฒนา ตลอดจนปัจจัยด้านประชากรในแต่ละภูมิภาค คุณภาพ ซึ่งประการหลังนี้จะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นระดับภาคหรือระดับใดก็ตาม

การแบ่งภาคทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย

คณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้ใช้เกณฑ์สำคัญทางภูมิศาสตร์ทั้งลักษณะภูมิประเทศและลักษณะที่มนุษย์สร้างสรรค์ในเขตนั้น ๆ กำหนดเขตที่มีความคล้ายคลึงกันจนสามารถจัดเป็นเขตเดียวกัน โดยแบ่งประเทศไทยเป็น 6 ภาค คือ 1. ภาคเหนือ 2. ภาคกลาง 3. ภาคตะวันออก 4. ภาคตะวันตก 5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ 6. ภาคใต้



ภาคเหนือ มีอาณาบริเวณดังแต่ละดินแดนที่ 18 องศาเหนือขึ้นไปจนสุดพรมแดนไทยด้านเหนือ ประกอบด้วยพื้นที่ ๑ จังหวัดอันได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน อุตรดิตถ์ รวมพื้นที่ ๙๗,๐๙๘ ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ ๔.๙ ล้านคน

ภาคกลาง อาณาเขตเริ่มจากอ่าวไทยขึ้นไปจนจรดกับภาคเหนือ ประกอบด้วยพื้นที่ ๒๒ จังหวัด อันได้แก่ กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก สุโขทัย อุทัยธานี เพชรบูรณ์ ชั่งนามภรณ์ เรียงกับบริเวณจังหวัดเหล่านี้ว่าภาคกลางตอนบน เพราะมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลูกพุก มีเนินเขาเตี้ย ๆ สลับกับที่ราบขั้นบันได การเพาะปลูกเป็นพวงพิชไร ซึ่งต่างไปจากการผลิตตอนล่างที่เป็นบริเวณที่ราบลุ่ม มีการทำเป็นอาชีพหลัก ภาคกลางตอนล่างนี้ได้แก่ พื้นที่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ชัยนาท นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ระนอง สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง เนื้อที่ของภาคกลางทั้งตอนบนและตอนล่างรวมเป็นประมาณ ๕๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ ๑๕ ล้านคน

ภาคตะวันตก ในแห่งการปกครอง ภาคนี้รวมอยู่กับภาคกลาง แต่เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศและโครงสร้างทางธรรมชาติที่เป็นเทือกเขาและหุบเขา ต่างไปจากการผลิตซึ่งเป็นที่ราบ อีกทั้งอาชีพของประชากรเป็นการปลูกพิชไร่ประเทศไทยอ้อย มันสำปะหลัง ตับปะรด มากกว่าการทำนา จึงได้แยกเขตนี้ออกจากภาคกลาง ภาคตะวันตกนี้ประกอบด้วยจังหวัดตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ ๕๖,๐๐๐ ไร่ประชากรประมาณ ๒ ล้านคน



ภาคตะวันออก เช่นเดียวกับภาคตะวันตก ที่รวมอยู่กับภาคกลางในແນ່ກາປົກໂຄງ ແຕ່ໃນແນ່ກູມື-
ສາດົຣ ພັນທີເບືດນີ້ຕ່າງໄປຈາກภาคกลางຍ່າງເດັ່ນຫັດ
ທັງສະພາພາກພົມທີ່ລັກມະກຸນປະເທດເປັນລູກຄ້ົນ
ມີເນີນເຫຼືອຢູ່ທ້າໄປ ດິນເປັນດິນປັນທະຍ ແລະທາງກາ
ໃຊ້ພື້ນທີ່ທຳກຳພົມພຶກໄວ່ປະເທດຕ່າງ ກາຮທີ່ມີທີ່ດັ່ງ
ຕິດທະເດທຳໃຫ້ກິຈການເສຍຽຸກິຈກະຈາຍອຸກເຫຼືອ
ໄປຈາກເກົຍຕຽບຮົມ ຂົ້ນໄດ້ແປຣີນຂອງກາຄະວັນອຸກ
ອີກປະກາດທີ່ກີ່ອື່ນທີ່ຕັ້ງຂອງກາຄອງຢູ່ໄນ້ໄກລຈາກກຽງ-
ເຫັນຫານັກ ຜົ່ງທຳໃຫ້ກຳຕິດຕ່ອກັນສູນຍົກລາງຂອງ
ປະເທດທຳໄດ້ສະດວກແລະຮວດເວົ້າ ເນື້ອທີ່ຮັນທັງໝົດ
ຂອງກາປປະມານ 33,000 ຕາຮາງກີໂລມືຕ ໃນຈັງຫວັດ-
ປະຈິນບຸນຸ້ມ ລະເໜີງທ່າງ ຂລບຸນຸ້ມ ຮະຍອງ ຈັນທຸນຸ້ມ ແລະ
ຕຣາດ ປະຈາກປະມານ 2.6 ລ້ານຄນ

ภาคตะวันອຸກເຊີ່ງເຫຼືອ ແຍກຈາກກາຄກາງ
ແລະກາຄະວັນອຸກໂດຍເຖືກເຫັນເພື່ອກົມື້ນຸ້ມລົ້ມ ສັນດຳເພັງ
ແລະດົງພະຍາເຍື່ນ ເປັນກາທີ່ມີພື້ນທີ່ກ່າວ່າງທີ່ສຸດຂອງ
ປະເທດກີ່ອປະມານ 170,000 ຕາຮາງກີໂລມືຕ ປະ-
ກອບດ້ວຍ 17 ຈັງຫວັດ ອື່ອ ກາພສີນຫຼູ້ ຂອນແກ່ນ ຂໍຍຸນິ
ນກຽມພນ ນກຮຽມສົມາ ໄຫອນຄາຍ ບຸຮັມຍ ມາຫາສາການ
ຍໂສຫຣ ອ້ອຍເອີ້ດ ເລຍ ສົກສະເກົຍ ສັກລັນຄຣ ສຸວິນທົງ
ອຸດຮາຫານີ້ ອຸນດຣາຈຫານີ້ແລະນຸກດາຫາຣ ປະຈາກ
ປະມານ 16 ລ້ານຄນ ປັບປຸງຫາກາງມີສາດົຣຂອງການກີ່ອ
ຄຸມພາພອງດິນຈົ່ງເປັນດິນທະຍ ອັນເກີດຈາກການຜຸພັງ
ຂອງທິນທະຍຈົ່ງເປັນທິນໂຄຮ່າງສ້າງຂອງກາດ ດິນໜີດ
ນີ້ຂັດຄວາມອຸດນຸ້ມສູ່ມົງຄາມທຽບທະວັດແລະໄຟ່ເກີນນ້ຳ

ภาคໄຕ ເປັນບົຣເວລມຄານສຸນທຽບຂອງປະເທດ
ເຣີມຈາກຈັງຫວັດຫຸນພຣໄປຢັງ ສຸຮາຍງົງຮານີ້ ນກຮຽ-
ທຽບທະວັດ ກຣະນີ້ ຕຣັງ ພັງຈາ ກູກີ້ຕ ພັກລຸງ ສົງລາ
ຮະນອງ ຍະລາ ນາຮັວງສ ສຸດຸລ ແລະປົດຕານີ້ ຮວມ 14
ຈັງຫວັດ ເນື້ອທີ່ປະມານ 70,000 ຕາຮາງກີໂລມືຕ
ປະຈາກປະມານ 5.8 ລ້ານຄນ²

ຄວາມແຕກຕ່າງກຳຕະຫຼາດເສຍຽຸກິຈກະຈາຍໃນປະເທດໄທ

ຄວາມແຕກຕ່າງຂອງຮະດັບເສຍຽຸກິຈກະຈາຍທັງ
6 ນັ້ນມີສາຫະນາຈາກປັບປຸງທາງກູມືສາດົຣແລະປັບປຸງ
ອື່ນ ຈົ່ງທຳໃຫ້ແຕ່ລະການມີຂົ້ນໄດ້ແປຣີນ
ແລະເສີຍແປຣີນໃນການພັດທະນາ ຈະເຫັນໄດ້ວ່າກາທີ່ມີ
ເສຍຽຸກິຈກະຫຼັກຫັ້ງຂອງປະເທດນາກທີ່ສຸດຄື່ອ ກາຄະວັນອຸກ-
ເຊີ່ງເຫຼືອ ຈົ່ງເປັນກາທີ່ມີຂາດໄຫຼຸ່ງທີ່ສຸດແລະມີ
ຈຳນວນປະຈາກນາກທີ່ສຸດຂອງປະເທດ ກາຄນີ້ຄູກ
ແຍກອອກຈາກກາຄອື່ນ ໂດຍເຖືກເຫັນແລະຮະບນອຸ່ນນ້ຳ
ຈົ່ງໄລໄປຮັມກັນແມ່ນ້ຳໂທງອັນເປັນແມ່ນ້ຳກັ້ນພຽມແດນ
ຮະຫວ່າງໄທຢະລາວ ນອກເຫຼືອຈາກປົງຫາຂອງຄວາມ
ແທ້ງແລ້ງອັນເກີດຈາກຄຸມສົມບົດຂອງດິນ ກາຮທຳລາຍປ່າ
ແລະກາຮທຳກຳຕິດຫຼືເລົ້າ ປັບປຸງຫາສຳຄັງຂອງ
ການກີ່ອປະຈາກຈົ່ງມີຈຳນວນນາກແລະມີອັດຕາການເພີ່ມ
ຕາມທຽບທະວັດໃນຮະດັບສູງ ຄນແລ່ນ້ຳສ່ວນໄຫຼຸ່ງ
ຫາດໂຄກສອງການສຶກສາ ມີປັບປຸງຫາດ້ານສຸຂະພາບແລະ
ອນາມັຍ ຂົ້ນຈຳກັດຂອງພື້ນທີ່ແລະທິກິດການຂອງການນີ້ມີອື່
ປະມານ ເປັນກົນຈຳນວນປະຈາກທຳໃຫ້ມີການວ່າງຈານ
ລັກມະຕ່າງ ຈົ່ງມີການທີ່ມີການອໝພອົກ
ຂອງປະຈາກໄປຢັງກຽງເຫັນຫານັກແລະເຫັນ ຈົ່ງ
ຂອງປະເທດໃນອັດຕາທີ່ສູງກວ່າການອື່ນ ຈົ່ງໄດ້ກີ້ຕາມ
ປັບປຸງຫາເສຍຽຸກິຈ ປັບປຸງຫາຂອງປະຈາກໃນແນ່ຕ່າງ
ແລະປັບປຸງຫາການເສື່ອນໂກຮ່າງສ້າງຂອງທິກິດການຂອງການນີ້ໃຈ່
ອັນບັງລຸໄຫ້ເກີດການວ່າງຈານແລະກາຍ້າຍດີ່ນີ້ໃຈ່

ไม่ปรากฏในภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นในภาคอื่น ๆ เช่นเดียวกัน แต่ระดับของปัญหายังนับว่าต่ำกว่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏการณ์ที่สามารถนำมารอข่ายความแตกต่างของภาคนั้นอาจพิจารณาได้จากประเด็นต่อไปนี้คือ การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ การกระจายของที่ดินในอุตสาหกรรม และสัดส่วนของประชากรในเมือง

• การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ : ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงของการใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น มีแนวโน้มที่รายได้เฉลี่ยของภาคจะมีความต่างกันมากขึ้น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งจัดได้ว่าเป็นภาคที่ยากจนที่สุดของประเทศไทย มีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในปี ๒๕๒๒ เพียง ๔,๙๙๑ บาท เมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของประชากรกรุงเทพมหานครซึ่งสูงกว่าถึง ๖ เท่าตัวคือ ๓๐,๑๖๑ บาท และต่ำกว่าภาคอื่น ๆ คือภาคกลางซึ่งเฉลี่ย ๑๗,๖๕๕ บาท ภาคใต้ ๑๒,๖๘๓ บาท และภาคเหนือ ๘,๗๘๑ บาท³ สาเหตุของความไม่เสมอภาคเรื่องรายได้นี้มาจากการที่ผลผลิตส่วนใหญ่องประเทศขยายตัวในเขตกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ส่วนภาคอื่น ๆ นั้น การขยายตัวมีสัดส่วนที่ลดลง ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมเศรษฐกิจของเขตเมืองหลวงเพิ่มขึ้นโดยตลอด

การกระจายของที่ดินในอุตสาหกรรม : ผลผลิตของอุตสาหกรรมในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมาขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการกระจายของประเทศไทยอุตสาหกรรมมากขึ้นจากเดิมซึ่งมีเพียงการผลิตสินค้าที่บริโภคไม่ก่อประโยชน์ นาเป็นการผลิตทั้งสินค้านำร่อง ลินค้ากึ่งวัสดุคุณภาพและสินค้าทุน เพื่อตลาดในประเทศไทยและเพื่อส่งออก อุตสาหกรรมใหม่ ๆ เหล่านี้ได้แก่ สิ่งทอ อาหารกระป่อง อัญมณี นม-ขันหวาน เครื่องเรือน กระดาษ ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ ยางรถบันได วัสดุก่อสร้าง เหล็ก การประกอบรถยนต์

การกลั่นน้ำมัน เป็นต้น สัดส่วนผลผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๓.๑ ของผลผลิตรวมของประเทศไทยในปี ๒๕๐๓ เป็นร้อยละ ๒๑.๑ ในปี ๒๕๒๔ ซึ่งใกล้เคียงกับผลผลิตเกษตรกรรมซึ่งประกอบเป็นร้อยละ ๒๔.๘ ในปี ๒๕๒๔⁴

ขณะที่ความสำคัญของอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ เช่นการเพิ่มขึ้นของผลผลิต เป็นแหล่งใช้ตัวคุณภาพในประเทศไทย เป็นแหล่งว่างงานและเป็นสินค้านำเงินรายได้เข้าประเทศไทย เด่นตัวของอุตสาหกรรมก็ประสบกับปัญหาและก่อให้เกิดปัญหานางประการ เช่นกัน ดังเช่นการที่อุตสาหกรรมที่ตั้งใหม่จำเป็นต้องใช้ตัวคุณภาพสั่งเข้า สินค้าส่งออกมีปัญหารื่องตลาดต่างประเทศ ขาดอุตสาหกรรมพื้นฐาน อุตสาหกรรมจำนวนมากใช้เครื่องจักรในการผลิตซึ่งมีผลต่อการจ้างงานและการใช้เชื้อเพลิง และปัญหารื่องที่ดินของโรงงานซึ่งรวมตัวในบริเวณกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง สำหรับปัญหาสุดท้ายนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาภาค

จากสถิติปี ๒๕๒๒ โรงงานทั้งประเทศไทยมีจำนวน ๖๗,๗๓๖ แห่ง มีที่ดินในภาคกลางร้อยละ ๔๐.๙ และเขตกรุงเทพฯ ร้อยละ ๒๑.๒ ที่เหลือจะกระจายไปตามภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย อุตสาหกรรมสมัยใหม่ซึ่งใช้เงินลงทุนส่วนใหญ่จะรวมกันอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดโดยรอบ การที่อุตสาหกรรมไม่กระจายไปสู่ภาคอื่น ๆ นั้นเนื่องจากกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง มีปัจจัยการผลิตซึ่งจำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมอยู่พร้อม ไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินทุน ระบบสาธารณูปโภค แรงงานฝีมือ การใกล้ชิดกับหน่วยงานต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งตลาดสินค้าไปในตัวด้วย ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ ของภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งใกล้จากศูนย์กลางเสียเปรียบในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว อุตสาหกรรมที่สามารถตั้งในภูมิภาคได้จะเป็นเฉพาะอุตสาหกรรมที่เรียกว่า “rooted industry” คืออุตสาหกรรมที่ใช้

วัตถุคิดจำนวนมากในการผลิต และวัตถุคิดมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะขนส่งไปแพร่รูปในโรงงานที่อยู่ไกลออกไป เนื่องจากเสียจ่าย หรือมีน้ำหนักมาก ขนส่งลำบาก ดังเช่นอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง น้ำตาล และกระดาษ เป็นต้น เหตุนี้เองอุตสาหกรรมที่ไม่จำเป็นต้องดึงอยู่ใกล้แหล่งวัตถุคิดจึงรวมตัวอย่างหนาแน่นอยู่ที่เขตศูนย์กลางของประเทศไทย เช่นเดินเริ่มประสบกับการไม่ประทัยจากการยก ซึ่งเกิดจากราคาน้ำดื่มน้ำแข็งขึ้น การจราจรติดขัด ตลอดจนบัญหาขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในขณะที่ภูมิภาคอื่น ๆ นั้นยังขาดอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งรองรับแรงงาน ดังนั้น อุตสาหกรรมซึ่งเป็นเศรษฐกิจสาขาที่ขยายตัวอย่างมากในระยะเวลาที่ผ่านมากลับเป็นส่วนที่ช่วยเพิ่มความสำคัญของศูนย์กลางประเทศไทยให้มากขึ้น . เป็นสาขาวิชานักวิชาการที่ดึงดูดทั้งทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน และประชากรจากภูมิภาคอื่น ๆ มาเข้าเขตเมืองหลวง ส่วนภาคอื่น ๆ นั้นเศรษฐกิจยังคงขึ้นอยู่กับผลผลิตเกษตรกรรม ประกอบส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในชนบท ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ภาคต่าง ๆ บังฆាតเมืองใหญ่ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นแกนของภาคในด้านการผลิต การค้า และการว่าจ้างแรงงาน

การเติบโตของชุมชนเมือง : ชุมชนเมือง มีความสำคัญในเมืองที่เป็นการใช้พื้นที่เพื่อการผลิตขั้นทุติภูมิและติดภูมิ สถาปัตยกรรมมีอิทธิพลอย่างมากต่อการขยายตัวของเมือง ดังเช่น ศูนย์กลางการค้า อุตสาหกรรมและการคมนาคมมักเกิดขึ้นในที่ราบลักษณะที่ตั้งของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นที่ราบลุ่มเจิง เหมาะสมแก่การตั้งถิ่นฐาน ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ชุมชนอยู่หนาแน่นตามริมฝั่งแม่น้ำลำคลอง การขนส่งทางน้ำเป็นส่วนทางหลักของการติดต่อ จากนั้นได้มีการสร้างสันทางคมนาคมทางถนนภายในตัวเมือง ติดตามด้วยเส้นทางรถไฟเชื่อมเมืองหลวงกับภาคอื่น ๆ การที่ประเทศไทยได้ขยายการค้ากับต่าง-

ประเทศตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา ทำให้การผลิตสินค้าเพื่อยังชีพ (Subsistence Economy) เปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า สิ่งที่ควบคู่ไปกับการขยายตัวของเศรษฐกิจคืออัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาของกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทุกอย่างของชาติ ปัจจุบันพื้นที่รอบนอกของตัวเมืองซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมได้เปลี่ยนมาเป็นเขตที่อยู่อาศัย เศพพานิชกรรมและอุตสาหกรรม กิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองหลวงได้ใช้พื้นที่ขยายตัวไปตลอดเวลา และขยายติดต่อไปในเขตต่อเนื่องกับจังหวัด นนทบุรี ปทุมธานีและสมุทรปราการ จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นทั้งจากการเพิ่มความต้องการชาติและการอพยพเข้าจังหวัดจำนวนกว่า ๕ ล้านคนในปัจจุบัน ซึ่งทั้งหมดจัดได้ว่าเป็นประชากรในเขตเมือง

ในเบื้องของการขยายตัวของชุมชนเมือง ประเทศไทยมีลักษณะเหมือนประเทศเกษตรกรรมอื่น ๆ ที่สัดส่วนของประชากรในเขตเมืองจะต่ำ ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ลิงแม่ว่าว่ามีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ มีการขยายตัวของอุตสาหกรรม และการค้า แต่การเติบโตของเมืองทำให้ผู้คนมาบังอยู่ในระดับต่ำมาก คือไม่ถึงร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศไทย นอกจาจานวนประชากรในเขตเมืองจะต่ำแล้วการขยายตัวของชุมชนเมืองยังขาดความสมดุล มีเมืองใหญ่มากเพียงเมืองเดียว คือกรุงเทพฯ โดยประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นประชากรที่อยู่ในเมืองหลวงไม่มีเมืองอื่นดับเบลซึ่งควรจะเป็นเมืองที่มีประชากรประมาณครึ่งหนึ่งของเมืองที่มีประชากรสูงสุดของประเทศไทย เมืองใหญ่ของภาคอื่น เช่น เชียงใหม่ มีประชากรมีเมืองเพียงหนึ่งในห้าสิบของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้เป็นผลสะท้อนมาจากอิทธิพลของเมืองหลวงซึ่งมีอัตราภาษีทางเศรษฐกิจเหนือเมืองใหญ่ของภาคอื่น ๆ เป็นอย่างมาก

นโยบายของรัฐบาล

เป็นที่ยอมรับกันว่าเศรษฐกิจที่ขยายตัวในช่วงที่ผ่านมานั้นก่อให้เกิดผลไม่พึงประสงค์หลายประการ ผลประโยชน์ของการพัฒนาส่วนใหญ่ตกแก่บุคคลที่มีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่เขตเมืองหลวงและบริเวณที่ราบภาคกลาง ในขณะที่พื้นที่อื่น ๆ ยังได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่าง เป็นเบต้าหลัง มีความเหลี่ยมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมและสุขภาพอนามัย ระหว่างคนในเมืองและในชนบท และระหว่างภาคต่าง ๆ ด้วย

โดยนโยบายแล้ว ได้มีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาภาคตั้งแต่เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 ได้ระบุถึงนโยบายที่จะกระจายการพัฒนาออกไปให้ถึงมือประชาชนในท้องถิ่นทุกภาค โดยจะเร่งรัดการพัฒนาเขตชนบทและเขตทุรกันดารห่างไกลเป็นพิเศษ เกี่ยวกับเรื่องนี้ แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ได้ระบุไว้ว่ารัฐจะพยายามลดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท โดยอาศัยมาตรการและโครงการพัฒนาส่วนภูมิภาคต่าง ๆ แผนพัฒนาฉบับที่ 4 ได้เน้นว่าการผลิตที่มิใช่เกษตรกรรมโดยเฉพาะการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าที่มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มรายได้และสร้างความแตกต่างในฐานะระหว่างภาค การที่อุตสาหกรรมเกือบร้อยละ 80 รวมตัวในภาคกลาง โดยเฉพาะรอบเขตเมืองหลวงและการค้าร้อยละ 60 มีศูนย์กลางที่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่ผลผลิตอุตสาหกรรมและการค้าของภาคอื่น ๆ ต่ำกว่า ถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่าง ๆ อันก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้และความล้ำหลังทางเศรษฐกิจของภาคอื่น ๆ แผนพัฒนาฉบับที่ 4 นี้ได้เริ่มกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาเมืองหลักว่าจะพัฒนาเมืองหลักให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชนบทและ

การพัฒนาภาค โดยเมืองหลักจะพึ่งและอาศัยเมืองและชนบทในการสนับสนุน ๆ รัฐบาลจะเร่งพัฒนาภาคและชนบทไปพร้อม ๆ กัน เพื่อเป็นแหล่งป้อนวัตถุดินและเป็นตลาดให้เมืองหลัก ได้มีการกำหนดเมืองหลักขึ้นตามภาคต่าง ๆ ดังนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ จังหวัดขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา และอุบลราชธานี ภาคเหนือตอนบนได้แก่ เชียงใหม่ ภาคเหนือตอนล่างได้แก่ พิษณุโลก ภาคใต้ชายฝั่ง ตะวันออกได้แก่ สงขลา หาดใหญ่ ชายฝั่งตะวันตกได้แก่ ภูเก็ต ภาคตะวันออกได้แก่ ชลบุรี

นโยบายแนวเดียวกันมิได้รับการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ซึ่งระบุไว้ว่าเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบทจะได้รับการพัฒนาให้ประสานกันเพื่อเป็นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจในอนาคตและสอดคล้องกับการพัฒนาประชาชนจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ในขณะเดียวกันจะช่วยลดความตึงตัวและลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของเมืองหลวง จึงมีนโยบายสร้างฐานอุตสาหกรรมหลักให้เป็นทางเลือกในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ขณะเดียวกันก็พัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปในทิศทางที่จะมีส่วนเสริมนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

ถึงแม้นโยบายการพัฒนาภาคในระยะหลังจะชัดเจนขึ้นและมีการกำหนดรายละเอียดค่าต่าง ๆ มากขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาภาคยังนับได้ว่ามีไม่เพียงพอการขาดการขยายตัวของกรุงเทพมหานครยังมิได้บังคับผลในทางปฏิบัติ อุตสาหกรรมในเมืองหลักที่กำหนดไว้ยังไม่ขยายตัวมากพอที่จะเป็นแหล่งรองรับแรงงานของภาค มีความล่าช้าของโครงสร้าง ดังเช่นการจัดตั้งโรงงานผลิตโซดาและของภาคอีสาน จะเห็นได้ว่าการอพยพออกจากเพื่อหาทางประกอบอาชีพในเมืองหลวงยังคงดำเนินอยู่ตลอดเวลาอย่างไรก็ตามในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาภาคไปจากเดิม

การพัฒนาภาคโดยการกำหนดพื้นที่เป็นหลัก

ในระยะแผนพัฒนาฯ 4 ฉบับแรก แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติถูกจัดแบ่งตามสาขา เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติ การค้าต่างประเทศ การคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาเมือง เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะมีส่วนหนึ่งของแผนที่มีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาภาคมาตลอด แต่ลักษณะที่ระบุไว้จะเป็นการอธิบายถึงปัญหา เป้าหมาย และมาตรการต่าง ๆ เท่านั้น ไม่ได้ทำแผนเชิงพื้นที่เพื่อพัฒนาภาคนั้น ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือนอกจากจะมีแผนพัฒนาแยกตามสาขาเช่นเดิมแล้ว ยังได้เพิ่มการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชและการพัฒนาเมืองขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง ก่อให้เกิดมีแผนเกี่ยวกับพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตกซึ่งแบ่งเป็นเขตเศรษฐกิจก้าวหน้า และเขตเศรษฐกิจกรุงเทพฯ ซึ่งการพัฒนาภาคอีสานตอนล่าง การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน และการพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ แผนพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชที่กำหนดไว้ใน สามารถจัดแบ่งตามลักษณะของพื้นที่ได้เป็น 2 ประเภทคือ ประภากะร่างเป็นพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพของการพัฒนาสูง อันได้แก่พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และเขตเศรษฐกิจก้าวหน้าของภาคตะวันตก ซึ่งเขตแรกได้มีการลงทุนทางด้านเส้นทางขนส่ง ท่าเรือ อ่างเก็บน้ำและโรงงานต่าง ๆ ซึ่งใช้ก้าวกระโดดชาติ เป็นวัตถุประสงค์ ส่วนประภากะที่สอง เป็นพื้นที่ซึ่งมีปัญหาทางเศรษฐกิจได้แก่ เขตเศรษฐกิจกรุงเทพฯ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง เขตสามจังหวัดของภาคเหนือตอนบน และเขตชายแดนภาคใต้

ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดแผนพัฒนาสำหรับภาคต่าง ๆ ทุกภาคของประเทศไทย แต่การที่มี

แผนนโยบายพัฒนาโดยแบ่งพื้นที่ภาคออกเป็นพื้นที่ย่อย ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นอนุภาคนั้น อาจถือได้ว่าแนวการพัฒนาภาคได้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยได้มีการกำหนดว่าพื้นที่ใดควรได้รับการพิจารณา ก่อนพื้นที่อื่น เหตุผลของการกำหนดพื้นที่เฉพาะในลักษณะอนุภาคนี้ก็เนื่องมาจากความไม่พร้อมทางด้านต่าง ๆ ที่จะพัฒนาภาคทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาภาคจำเป็นต้องใช้ข้อมูลด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นมาก มายหลายสาขา นอกจากนี้ยังต้องใช้งบลงทุน เจ้าหน้าที่ การตอบสนองจากภาคเอกชนและปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก จึงเป็นเหตุผลที่สมควรในการดำเนินความเร่งด่วนของพื้นที่ต่าง ๆ แล้วจึงเริ่มนําในพื้นที่ที่ควรได้รับการพัฒนา ก่อนพื้นที่อื่น ๆ



บทบาทของนักวิชาการกับการพัฒนาภาค

จากเหตุที่การพัฒนาภาคเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาทุก ๆ ด้านในพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ขั้นตอนต่าง ๆ จะเริ่มตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล วางแผน กำหนดนโยบาย ตลอดจนถึงการปฏิบัติงานในพื้นที่ การพัฒนาภาคไม่ว่าจะเป็นภาคใหญ่ อนุภาค หรือพื้นที่ขนาดใดก็ตามจำเป็นต้องเริ่มจากการมีข้อมูลด้านต่าง ๆ ของภาคนั้น ต้องทราบปัญหาของภาค จากนั้นจึงจะสามารถกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาซึ่งต้องการให้บรรลุถึง ดังนั้น การดำเนินงานจะต้องอาศัยนักวิชาการจากสาขาต่าง ๆ เป็นต้นว่า นักชีววิทยา นักสังคมวิทยา นักผังเมือง นักเศรษฐศาสตร์ นักภูมิศาสตร์ พัฒนากร วิศวกร และเจ้าหน้าที่การเกษตรสาขาต่าง ๆ เพื่อร่วมกันปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ

สำหรับวิชาภูมิศาสตร์นั้น เป็นองจากฐานของวิชานี้ก็ว่าง มีการเชื่อมโยงกับวิชาอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นวิชาเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ผู้ที่ได้รับการศึกษาทางภูมิศาสตร์จะร่วมโครงการต่าง ๆ ของการพัฒนาภาคได้ โดยสามารถเป็นคนกลางทำการกำหนดพื้นที่ซึ่งจะมีผลในเรื่องการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้พระในเรื่องการพัฒนาภาพซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานของภาคต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องของภูมิศาสตร์โดยตรงอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีวิชาทาง ธรรฟิวทิยา ดิน อุทกวิทยา และภูมิอาศาส เป็นวิชาประกอบอีกด้วย วิชาภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ การเกษตร อุตสาหกรรม การตลาด การขนส่ง และปริมาณวิเคราะห์จะช่วยให้เข้าใจและวิเคราะห์สภาพปัญหาเศรษฐกิจของท้องที่ได้ ขณะเดียวกันในเรื่องสังคม วิชาภูมิศาสตร์มนุษย์ ภูมิศาสตร์ประชากร ภูมิศาสตร์เมืองและชนบท จะทำให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลทางสังคมของท้องถิ่นได้ เช่นกัน เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภาคสนามนั้น วิชาเกี่ยวกับเทคนิคทางด้านแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ สัมผัสระยะไกลและการสำรวจ จะทำให้ผู้ที่ศึกษาวิชาเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับนักวิชาการอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

ถึงแม้ว่าตามทฤษฎีแล้ว การพัฒนาภาคจะเน้นบทบาทของอุตสาหกรรมว่า เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาที่จะเป็นแกนของการพัฒนาควบคู่ไปกับบทบาทของเมือง แต่ในกรณีของประเทศไทย นั้นเกษตรกรรมยังคงเป็นอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่ ดังนั้นแผนพัฒนาภาคบางภาคซึ่งขาดปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับอุตสาหกรรม เกษตรกรรมน่าจะเป็นสาขาที่ได้รับความสำคัญสูงสุด กิจกรรมด้านต่าง ๆ และประชากรในชนบทจึงควรได้รับการสนับสนุนเป็นอันดับแรก ซึ่งในการนี้บุคลากรด้านการพัฒนาเกษตรและพัฒนาชนบทจะมีบทบาทสำคัญมากในการปฏิบัติงาน

สรุป

การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของภาคต่าง ๆ ในประเทศไทยเป็นสิ่งพึงปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง ทั้งโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง แต่การจะบรรลุถึงจุดประสงค์ในระดับที่ต้องการนั้น เป็นเรื่องที่ต้องระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อการนี้ อีกทั้งต้องการความต่อเนื่องของนโยบายของรัฐบาล การตอบสนองจากฝ่ายเอกชนทั้งในภาคและนอกภาค และที่สำคัญที่สุดคือจากประชากรในพื้นที่นั้น ๆ เอง นอกจากนี้บทบาทของนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ซึ่งผลงานจากการศึกษาวิจัยเรื่องของพื้นที่ในเรื่องนั้น ๆ จะมีความสำคัญอย่างมาก ต่อทุกขั้นตอนของการพัฒนา ★

บรรณานุกรม

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514) ฉบับที่ 3 (2515 – 2519) ฉบับที่ 4 (2520 – 2524) ฉบับที่ 5 (2525 – 2529).
- เอกจิต วงศ์สุกชาติกุล เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าด้วยการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : วิชินทร์การพิมพ์จำกัด, 2526.
- Friedman, John. Regional Development and Planning, Cambridge : MIT Press, 1969.

เชิงอรรถ

- เอกจิต วงศ์สุกชาติกุล, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าด้วยการพัฒนา, 2526, หน้า 128.
- รวมรวมจากเอกสารของ สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชั้นวาระ 2523.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 – 2529).
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6, หน้า 69.