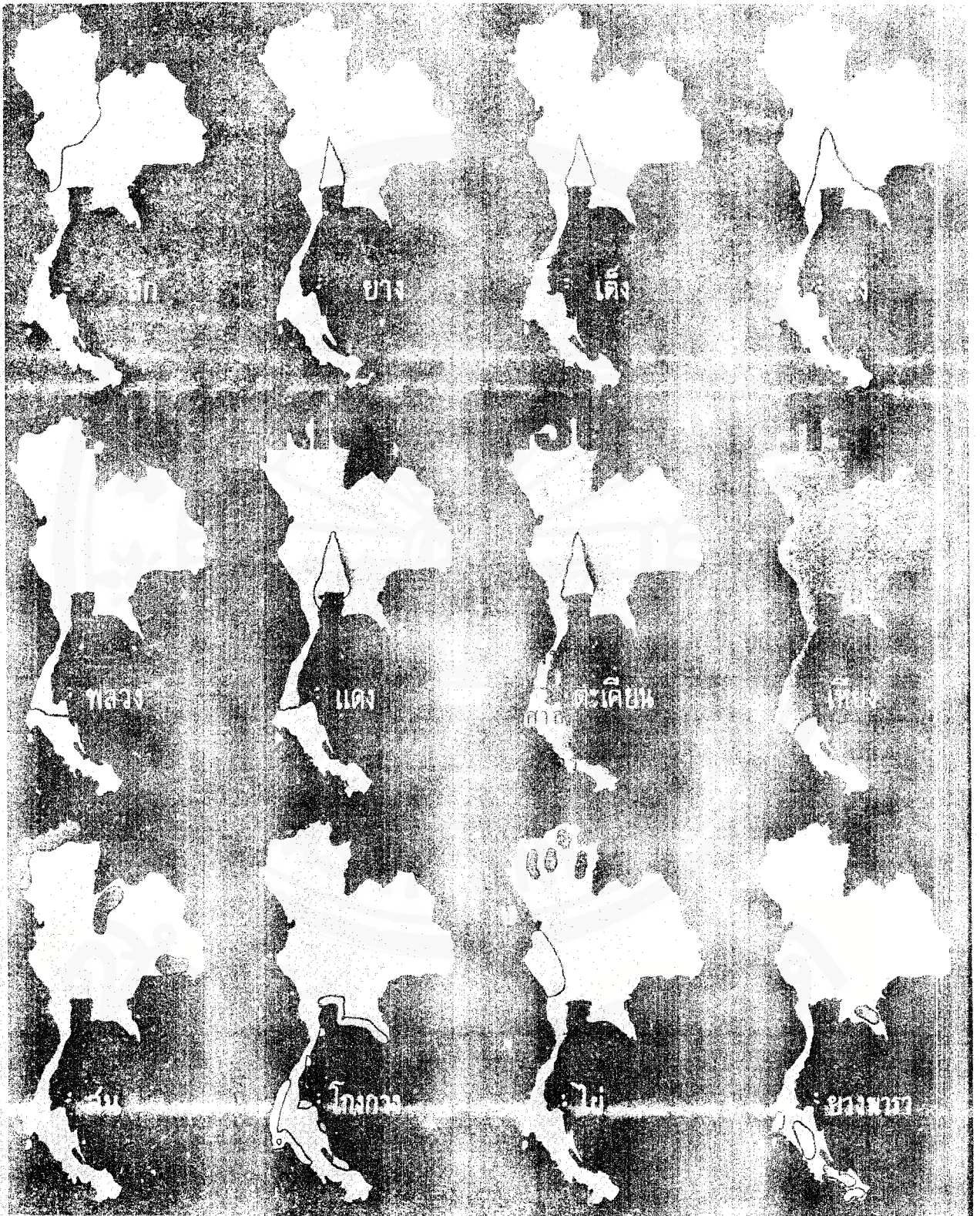




คำนำ

ภูมิภาคของแต่ละประเทศมักมีความแตกต่างทางด้านความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสภาพสังคม ซึ่งระดับของความแตกต่างดังกล่าวนี้จะไม่เท่ากันในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปประเทศที่เศรษฐกิจจัดได้ว่าพัฒนาแล้วซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นประเทศอุตสาหกรรมนั้น ความแตกต่างของภาคมักไม่เด่นชัดมากเหมือนประเทศเกษตรที่กำลังพัฒนา ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจสามารถวัดได้จากรายได้ของประชากรและระดับค่าครองชีพ ส่วนความแตกต่างทางสังคมนั้นพิจารณาได้จากระดับของการศึกษา บริการสาธารณสุขและสวัสดิการอื่น ๆ ซึ่งคนในภาคมีโอกาสได้รับ

ความแตกต่างของภาคนี้มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยด้วยกันเริ่มตั้งแต่ความแตกต่างของลักษณะกายภาพ ซึ่งประกอบด้วยที่ตั้งของภาค ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ ทรัพยากร ประชากร ตลอดจนบริการสาธารณูปโภคอื่นได้แก่ ระบบคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและประชากรที่มีคุณภาพถูกเคลื่อนย้ายจากภาคที่ด้อยไปยังภาคที่ได้เปรียบกว่าในด้านต่าง ๆ จนมีผลทำให้ภาคที่เสียเปรียบกว่านั้นยิ่งล้าหลังมากขึ้น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะยังมีแนวโน้มต่ำกว่าภาคซึ่งมีโอกาสของการพัฒนาสูงกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่าภาคที่มีโอกาสสามารถสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจากข้อได้เปรียบของภาคนั้นเองร่วมกับทรัพยากรซึ่งถ่ายเทมาจากภาคอื่น ภาคที่มีโอกาสนี้จะเป็นศูนย์กลางของประเทศเกือบทุก ๆ ด้าน และมักปรากฏว่าความเจริญของศูนย์กลางนี้มักเล็ดลอดจุดพอดี จนถึงขีดที่เกิดปัญหาแก่ศูนย์กลางนั่นเอง ดังเช่นเกิดปัญหาของเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่ยกภาคซึ่งล้าหลังกว่ามีปัญหาของความด้อยโอกาสในการลงทุน การว่างงาน การอพยพออกของประชากร การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น จึง

เท่ากับว่าความไม่สมดุลของภาคนั้นก่อให้เกิดปัญหาของระบบเศรษฐกิจของชาติโดยรวม ทั้งในบริเวณศูนย์กลางของประเทศและบริเวณภูมิภาคอื่น ๆ

เหตุนี้เองรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสนใจต่อปัญหานี้ และมีนโยบายที่จะลดความแตกต่างของภูมิภาคโดยชะลอการขยายตัวของศูนย์กลางและพยายามพัฒนาภาคซึ่งล้าหลังกว่าให้มีโอกาสขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยอาจเริ่มด้วยโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นต้นว่า ขยายบริการสาธารณสุข ปลูก ปะเภทถนน ไฟฟ้า พัฒนาแหล่งน้ำ กระจายสถาบันการศึกษาจากส่วนกลาง ลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ขณะเดียวกับสิ่งที่ปฏิบัติควบคู่ไปด้วยคือการใช้มาตรการจูงใจให้เอกชนขยายกิจการไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาภาคนั้นเป้าหมายทางสังคมเป็นเรื่องหลัก ที่ต้องการให้เศรษฐกิจของภาคที่ด้อยกว่ามีโอกาสขยายตัวมากขึ้นซึ่งเป็นการเน้นความเสมอภาคทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเน้นเรื่องความเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

ในทางทฤษฎีแล้ว การพัฒนาภาคคือการทำให้สวัสดิการของประชาชนในภาคใดภาคหนึ่งดีขึ้น ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้จากการเพิ่มรายได้ต่อบุคคลและการเพิ่มบริการทางสังคม¹ แนวทางการพัฒนาของแต่ละภาคอาจมีลักษณะแตกต่างกันไปในแง่ของเป้าหมายและวิธีการ ทั้งนี้เพราะมีความต่างกันของภาคในเรื่องกายภาพ ระดับเทคโนโลยีระดับของการพัฒนา โอกาสเข้าถึงโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ปัญหาของภาค ศักยภาพในการพัฒนา ตลอดจนปัจจัยด้านประชากรในแง่ของจำนวนและคุณภาพ ซึ่งประการหลังนี้น่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นระดับภาคหรือระดับใดก็ตาม

การแบ่งภาคทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย

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



ภาคเหนือ มีอาณาบริเวณตั้งแต่ละติจูดที่ 18 องศาเหนือขึ้นไปจนสุดพรมแดนไทยด้านเหนือ ประกอบด้วยพื้นที่ 9 จังหวัดอันได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน อุตรดิตถ์ รวมพื้นที่ 97,098 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 4.9 ล้านคน

ภาคกลาง อาณาเขตเริ่มจากอ่าวไทยขึ้นไปจนจรดกับภาคเหนือ ประกอบด้วยพื้นที่ 22 จังหวัดอันได้แก่ กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก สุโขทัย อุทัยธานี เพชรบูรณ์ ซึ่งบางกรณีก็เรียกบริเวณจังหวัดเหล่านี้ว่าภาคกลางตอนบน เพราะมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลูกฟูก มีเนินเขาเตี้ย ๆ สลับกับที่ราบชั้นบันได การเพาะปลูกเป็นพวกพืชไร่ ซึ่งต่างไปจากภาคกลางตอนล่างที่เป็นบริเวณที่ราบลุ่ม มีการทำนาเป็นอาชีพหลัก ภาคกลางตอนล่างนี้ได้แก่พื้นที่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ชัยนาท นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง เนื้อที่ของภาคกลางทั้งตอนบนและตอนล่างรวมเป็นประมาณ 53,000 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 15 ล้านคน

ภาคตะวันตก ในแง่การปกครอง ภาคนี้รวมอยู่กับภาคกลาง แต่เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศและโครงสร้างทางธรณีวิทยาที่เป็นเทือกเขาและหุบเขาต่างไปจากภาคกลางซึ่งเป็นที่ราบ อีกทั้งอาชีพของประชากรเป็นการปลูกพืชไร่ประเภทอ้อย มันสำปะหลัง สับปะรด มากกว่าการทำนา จึงได้แยกเขตนี้ออกจากภาคกลาง ภาคตะวันตกนี้ประกอบด้วยจังหวัดตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ 56,000 ไร่ ประชากรประมาณ 2 ล้านคน

ภาคตะวันออก เช่นเดียวกับภาคตะวันตกที่รวมอยู่กับภาคกลางในแง่การปกครอง แต่ในแง่ภูมิศาสตร์ พื้นที่เขตนี้นอกจากภาคกลางอย่างเด่นชัดทั้งสภาพกายภาพที่ลักษณะภูมิประเทศเป็นลูกคลื่นมีเนินเขาอยู่ทั่วไป ดินเป็นดินปนทราย และทางการใช้พื้นที่ทำการผลิตพืชไร่ประเภทต่าง ๆ การที่มีที่ตั้งติดทะเลทำให้เกิดกิจกรรมเศรษฐกิจกระจายนอกเหนือไปจากเกษตรกรรม ข้อได้เปรียบของภาคตะวันออกอีกประการหนึ่งคือที่ตั้งของภาคอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำให้การติดต่อกับศูนย์กลางของประเทศทำได้สะดวกและรวดเร็ว เนื้อที่รวมทั้งหมดของภาคประมาณ 33,000 ตารางกิโลเมตร ในจังหวัดปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด ประชากรประมาณ 2.6 ล้านคน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แยกจากภาคกลางและภาคตะวันออกโดยเทือกเขาเพชรบูรณ์ สันกำแพงและดงพญาเย็น เป็นภาคที่มีพื้นที่กว้างที่สุดของประเทศคือประมาณ 170,000 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 17 จังหวัด คือ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา หนองคาย บัรรัมย์ มหาสารคาม ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ อุรธานี อุบลราชธานีและมุกดาหาร ประชากรประมาณ 16 ล้านคน ปัญหาทางภูมิศาสตร์ของภาคนี้คือคุณภาพของดินซึ่งเป็นดินทราย อันเกิดจากการผุพังของหินทรายซึ่งเป็นหินโครงสร้างของภาค ดินชนิดนี้ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและไม่เก็บน้ำ

ภาคใต้ เป็นบริเวณคาบสมุทรของประเทศเริ่มจากจังหวัดชุมพรไปยัง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต พัทลุง สงขลา ระนอง ยะลา นราธิวาส สตูล และปัตตานี รวม 14 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 70,000 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 5.8 ล้านคน²



ความแตกต่างทางเศรษฐกิจของภาคในประเทศไทย

ความแตกต่างของระดับเศรษฐกิจของภาคทั้ง 6 นั้นมีสาเหตุมาจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์และปัจจัยอื่น ๆ ประกอบกัน ซึ่งทำให้แต่ละภาคมีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบในการพัฒนา จะเห็นได้ว่าภาคที่มีเศรษฐกิจล้าหลังของประเทศไทยมากที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและมีจำนวนประชากรมากที่สุดของประเทศ ภาคนี้ถูกแยกออกจากภาคอื่นโดยเทือกเขาและระบบลุ่มน้ำซึ่งไหลไปรวมกับแม่น้ำโขงอันเป็นแม่น้ำกั้นพรมแดนระหว่างไทยและลาว นอกเหนือจากปัญหาของความแห้งแล้งอันเกิดจากคุณสมบัติของดิน การทำลายป่าและการทำการเกษตรผิดวิธีแล้ว ปัญหาสำคัญของภาคคือประชากรซึ่งมีจำนวนมากและมีอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติอยู่ในระดับสูง คนเหล่านั้นส่วนใหญ่ขาดโอกาสของการศึกษา มีปัญหาด้านสุขภาพและอนามัย ข้อจำกัดของพื้นที่และทรัพยากรของภาคนี้เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทำให้มีการว่างงานลักษณะต่าง ๆ อยู่มาก เป็นภาคที่มีการอพยพออกของประชากรไปยังกรุงเทพมหานครและเขตอื่น ๆ ของประเทศในอัตราที่สูงกว่าภาคอื่น ๆ อย่างไรก็ตามปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาของประชากรในแง่ต่าง ๆ และปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอันยังผลให้เกิดการว่างงานและการย้ายถิ่นนี้มีมิใช่จะ

ไม่ปรากฏในภาคอื่น ๆ ของประเทศ ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นในภาคอื่น ๆ เช่นเดียวกัน แต่ระดับของปัญหา ยังนับว่าต่ำกว่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏการณ์ที่สามารถนำมาอธิบายความแตกต่างของภาคนั้นอาจพิจารณาได้จากประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ การกระจายของที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และสัดส่วนของประชากรในเมือง

•การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ: ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงของการใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น มีแนวโน้มที่รายได้เฉลี่ยของภาคจะมีความต่างกันมากขึ้น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งจัดได้ว่าเป็นภาคที่ยากจนที่สุดของประเทศ มีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในปี 2522 เพียง 4,991 บาท เมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของประชากรกรุงเทพมหานครซึ่งสูงกว่าถึง 6 เท่าตัวคือ 30,161 บาท และต่ำกว่าภาคอื่น ๆ คือภาคกลางซึ่งเฉลี่ย 17,655 บาท ภาคใต้ 12,683 บาท และภาคเหนือ 8,781 บาท³ สาเหตุของความไม่เสมอภาคเรื่องรายได้นี้มาจากการที่ผลผลิตส่วนใหญ่ของประเทศขยายตัวในเขตกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ส่วนภาคอื่น ๆ นั้น การขยายตัวมีสัดส่วนที่ลดลง ซึ่งทำให้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของเขตเมืองหลวงเพิ่มขึ้นโดยตลอด

การกระจายของที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม : ผลผลิตของอุตสาหกรรมในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการกระจายของประเภทอุตสาหกรรมมากขึ้นจากเดิมซึ่งมีเพียงการผลิตสินค้าที่บริโภคไม่ก็ประเภท มาเป็นการผลิตทั้งสินค้าบริโภค สินค้ากึ่งวัตถุดิบและสินค้าทุน เพื่อตลาดในประเทศและเพื่อส่งออก อุตสาหกรรมใหม่ ๆ เหล่านี้ได้แก่ สิ่งทอ อาหารกระป๋อง อัญมณี นม-ชั้นหวาน เครื่องเรือน กระดาษ ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ ยางรถยนต์ วัสดุก่อสร้าง เหล็ก การประกอบรถยนต์

การกลั่นน้ำมัน เป็นต้น สัดส่วนผลผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13.1 ของผลผลิตรวมของประเทศในปี 2503 เป็นร้อยละ 21.1 ในปี 2524 ซึ่งใกล้เคียงกับผลผลิตเกษตรกรรมซึ่งประกอบเป็นร้อยละ 24.8 ในปี 2524⁴

ขณะที่ความสำคัญของอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ เช่นการเพิ่มขึ้นของผลผลิต เป็นแหล่งใช้วัตถุดิบในประเทศ เป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานและเป็นสินค้า นำเงินรายได้เข้าประเทศ แต่การเติบโตของอุตสาหกรรมก็ประสบกับปัญหาและก่อให้เกิดปัญหาบางประการเช่นกัน ดังเช่นการที่อุตสาหกรรมที่ตั้งใหม่จำเป็นต้องใช้วัตถุดิบสั่งเข้า สินค้าส่งออกมีปัญหาเรื่องตลาดต่างประเทศ ขาดอุตสาหกรรมพื้นฐาน อุตสาหกรรมจำนวนมากใช้เครื่องจักรในการผลิตซึ่งมีผลต่อการจ้างงานและการใช้เชื้อเพลิง และปัญหาเรื่องที่ตั้งของโรงงานซึ่งรวมตัวในบริเวณกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง สำหรับปัญหาสุดท้ายนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาภาค

จากสถิติปี 2522 โรงงานทั้งประเทศมีจำนวน 67,736 แห่ง มีที่ตั้งในภาคกลางร้อยละ 40.9 และเขตกรุงเทพฯ ร้อยละ 21.2 ที่เหลือจะกระจายไปตามภาคอื่น ๆ ของประเทศ อุตสาหกรรมสมัยใหม่ซึ่งใช้เงินลงทุนส่วนใหญ่จะรวมกันอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดโดยรอบ การที่อุตสาหกรรมไม่กระจายไปสู่ภาคอื่น ๆ นั้นเนื่องจากกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง มีปัจจัยการผลิตซึ่งจำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมอยู่พร้อม ไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินทุน ระบบสาธารณูปโภค แรงงานฝีมือ การใกล้ชิดกับหน่วยงานต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งตลาดสินค้าไปในตัวด้วย ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ ของภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งไกลจากศูนย์กลางเสียเปรียบในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว อุตสาหกรรมที่สามารถตั้งในภูมิภาคได้จะเป็นเฉพาะอุตสาหกรรมที่เรียกว่า “rooted industry” คืออุตสาหกรรมที่ใช้

วัตถุดิบจำนวนมากในการผลิต และวัตถุดิบมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะขนส่งไปแปรรูปในโรงงานที่อยู่ไกลออกไป เนื่องจากเสียง่าย หรือมีน้ำหนักมาก ขนส่งลำบาก ดังเช่นอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง น้ำตาล และกระดาษ เป็นต้น เหตุนี้เองอุตสาหกรรมที่ไม่จำเป็นต้องตั้งอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบจึงรวมตัวอย่างหนาแน่นอยู่ที่เขตศูนย์กลางของประเทศจนเขตนี้เริ่มประสบกับการไม่ประหยัดจากภายนอก ซึ่งเกิดจากราคาที่ดินสูงขึ้น การจราจรติดขัด ตลอดจนปัญหาขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในขณะที่ภูมิภาคอื่น ๆ นั้นยังขาดอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งรองรับแรงงาน ดังนั้น อุตสาหกรรมซึ่งเป็นเศรษฐกิจสาขาที่ขยายตัวอย่างมาก ในระยะเวลาที่ผ่านมากลับเป็นส่วนที่ช่วยเพิ่มความสำคัญของศูนย์กลางประเทศให้มากขึ้น เป็นสาขาที่ดึงดูดทั้งทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน และประชากรจากภูมิภาคอื่น ๆ มายังเขตเมืองหลวง ส่วนภาคอื่น ๆ นั้นเศรษฐกิจยังคงขึ้นอยู่กับผลผลิตเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในชนบท ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ภาคต่าง ๆ ยังขาดเมืองใหญ่ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นแกนของภาคในด้านการผลิต การค้า และการว่าจ้างแรงงาน

การเติบโตของชุมชนเมือง : ชุมชนเมืองมีความสำคัญในแง่ที่เป็นการใช้พื้นที่เพื่อการผลิตขั้นทุติยภูมิและตติยภูมิ สถาปนามีศาสตร์มีอิทธิพลอย่างมากต่อการขยายตัวของเมือง ดังเช่น ศูนย์กลางการค้า อุตสาหกรรมและการคมนาคมมักเกิดขึ้นในที่ราบลักษณะที่ตั้งของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นที่ราบลุ่มจึงเหมาะแก่การตั้งถิ่นฐาน ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ชุมชนอยู่หนาแน่นตามริมฝั่งแม่น้ำลำคลอง การขนส่งทางน้ำเป็นเส้นทางหลักของการติดต่อ จากนั้นได้มีการสร้างเส้นทางคมนาคมทางถนนภายในตัวเมือง ติดตามด้วยเส้นทางรถไฟเชื่อมเมืองหลวงกับภาคอื่น ๆ การที่ประเทศไทยได้ขยายการค้ากับต่าง-

ประเทศตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา ทำให้การผลิตสินค้าเพื่อยังชีพ (Subsistence Economy) เปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า สิ่งที่ควบคู่ไปกับการขยายตัวของเศรษฐกิจก็คือบทบาทที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาของกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทุกอย่างของชาติ ปัจจุบันพื้นที่รอบนอกของตัวเมืองซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรมาแต่เดิมได้เปลี่ยนมาเป็นเขตที่อยู่อาศัย เขตพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม กิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองหลวงได้ใช้พื้นที่ขยายออกไปตลอดเวลา และขยายติดต่อไปในเขตต่อเนื่องกับจังหวัด นนทบุรี ปทุมธานีและสมุทรปราการ จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นทั้งจากการเพิ่มตามธรรมชาติและการอพยพเข้าจนถึงจำนวนกว่า 5 ล้านคนในปัจจุบัน ซึ่งทั้งหมดจัดได้ว่าเป็นประชากรในเขตเมือง

ในแง่ของการขยายตัวของชุมชนเมือง ประเทศไทยมีลักษณะเหมือนประเทศเกษตรกรรมอื่น ๆ ที่สัดส่วนของประชากรในเขตเมืองจะต่ำ ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ถึงแม้ว่านโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้า แต่การเติบโตของเมืองเท่าที่ผ่านมายังอยู่ในระดับต่ำมาก คือไม่ถึงร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ นอกจากจำนวนประชากรในเขตเมืองจะต่ำแล้วการขยายตัวของชุมชนเมืองยังขาดความสมดุล มีเมืองใหญ่มากเพียงเมืองเดียวคือกรุงเทพฯ โดยประชากรในเขตเมืองของประเทศกว่าร้อยละ 60 เป็นประชากรที่อยู่ในเมืองหลวง ไม่มีเมืองอันดับรองซึ่งควรจะเป็นเมืองที่มีประชากรประมาณครึ่งหนึ่งของเมืองที่มีประชากรสูงสุดของประเทศ เมืองใหญ่ของภาคอื่นเช่น เชียงใหม่ มีประชากรเมืองเพียงหนึ่งในห้าสิบของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้เป็นผลสะท้อนมาจากอิทธิพลของเมืองหลวงซึ่งมีบทบาททางเศรษฐกิจเหนือเมืองใหญ่ของภาคอื่น ๆ เป็นอย่างมาก

นโยบายของรัฐบาล

เป็นที่ยอมรับกันว่าเศรษฐกิจที่ขยายตัวในช่วงที่ผ่านมาอันก่อให้เกิดผลไม่พึงประสงค์หลายประการ ผลประโยชน์ของการพัฒนาส่วนใหญ่ตกแก่บางพื้นที่ของประเทศ อันได้แก่เขตเมืองหลวงและบริเวณที่ราบภาคกลาง ในขณะที่พื้นที่อื่น ๆ ยังได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาน้อย เป็นเขตล้าหลัง มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมและสุขภาพอนามัยระหว่างคนในเมืองและในชนบท และระหว่างภาคต่าง ๆ ด้วย

โดยนโยบายแล้ว ได้มีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาภาคมาตั้งแต่เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 ได้ระบุถึงนโยบายที่จะกระจายการพัฒนาออกไปให้ถึงมือประชาชนในท้องถิ่นทุกภาค โดยจะเร่งรัดการพัฒนาเขตชนบทและเขตทุรกันดารห่างไกลเป็นพิเศษ เกี่ยวกับเรื่องนี้ แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ได้ระบุไว้ว่ารัฐจะพยายามลดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท โดยอาศัยมาตรการและโครงการพัฒนาส่วนภูมิภาคต่าง ๆ แผนพัฒนาฉบับที่ 4 ได้เน้นว่าการผลิตที่มีใช้เกษตรกรรมโดยเฉพาะการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าในส่วนสำคัญต่อการเพิ่มรายได้และสร้างความแตกต่างในฐานะระหว่างภาค การที่อุตสาหกรรมเกือบร้อยละ 80 รวมตัวในภาคกลาง โดยเฉพาะรอบเขตเมืองหลวงและการค้าร้อยละ 60 มีศูนย์กลางที่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่ผลิตอุตสาหกรรมและการค้าของภาคอื่น ๆ ต่ำกว่า ถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่าง ๆ อันก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้และความล้าหลังทางเศรษฐกิจของภาคอื่น ๆ แผนพัฒนาฉบับที่ 4 นี้ได้เริ่มกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาเมืองหลักกว่าจะพัฒนาเมืองหลักให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชนบทและ

การพัฒนาภาค โดยเมืองหลักจะพึงและอาศัยเมืองและชนบทในภาคนั้น ๆ รัฐบาลจะเร่งพัฒนาภาคและชนบทไปพร้อม ๆ กัน เพื่อเป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบและเป็นตลาดให้เมืองหลัก ได้มีการกำหนดเมืองหลักขึ้นตามภาคต่าง ๆ ดังนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ จังหวัดขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา และอุบลราชธานี ภาคเหนือตอนบนได้แก่ เชียงใหม่ ภาคเหนือตอนล่างได้แก่ พิษณุโลก ภาคใต้ชายฝั่งตะวันออกได้แก่ สงขลา หาดใหญ่ ชายฝั่งตะวันตกได้แก่ ภูเก็ต ภาคตะวันออกได้แก่ ชลบุรี

นโยบายแนวนเดียวกันนี้ได้รับการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ซึ่งระบุไว้ว่าเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบทจะได้รับการพัฒนาให้ประสานกันเพื่อเป็นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจในอนาคตและสกัดกั้นการอพยพของประชาชนจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่เดียวกันจะชะลอความเติบโตและลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของเมืองหลวง จึงมีนโยบายสร้างฐานอุตสาหกรรมหลักให้เป็นทางเลือกในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ขณะเดียวกันก็พัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปในทิศทางที่จะมีส่วนเสริมนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

ถึงแม้นโยบายการพัฒนาภาคในระยะหลังจะชัดเจนขึ้นและมีการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ มากขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาภาคยังนับได้ว่ามีไม่เพียงพอการชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครยังมีได้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ อุตสาหกรรมในเมืองหลักที่กำหนดไว้ยังไม่ขยายตัวมากพอที่จะเป็นแหล่งรองรับแรงงานของภาค มีความล่าช้าของโครงการ ดังเช่นการจัดตั้งโรงงานผลิตโซดาแอชของภาคอีสาน จะเห็นได้ว่าการอพยพออกเพื่อหาทางประกอบอาชีพในเมืองหลวงยังคงดำเนินอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาภาคไปจากเดิม

การพัฒนาภาคโดยการกำหนดพื้นที่เป็นหลัก

ในระยะแผนพัฒนาฯ 4 ฉบับแรก แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติถูกจัดแบ่งตามสาขา เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ทรัพยากรธรณี การค้าต่างประเทศ การคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาเมือง เป็นต้น ถึงแม้จะมีส่วนหนึ่งของแผนที่นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาภาคมาตลอด แต่ลักษณะที่ระบุไว้จะเป็นการอธิบายถึงปัญหา เป้าหมาย และมาตรการต่าง ๆ เท่านั้น มิได้ทำแผนเฉพาะพื้นที่เพื่อพัฒนาภาคนั้น ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือนอกจากจะมีแผนพัฒนาแยกตามสาขาเช่นเดิมแล้ว ยังได้เพิ่มการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมืองขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง กล่าวคือมีแผนเกี่ยวกับพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตกซึ่งแบ่งเป็นเขตเศรษฐกิจก้าวหน้า และเขตเศรษฐกิจทรุดโทรมชายฝั่ง การพัฒนาภาคอีสานตอนล่าง การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน และการพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่กำหนดไว้นี้ สามารถจัดแบ่งตามลักษณะของพื้นที่ได้เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรกเป็นพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพของการพัฒนาสูง อันได้แก่พื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และเขตเศรษฐกิจก้าวหน้าของภาคตะวันตก ซึ่งเขตแรกได้มีการลงทุนทางด้านเส้นทางขนส่ง ท่าเรือ อ่างเก็บน้ำและโรงงานต่าง ๆ ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ส่วนประเภทที่สอง เป็นพื้นที่ซึ่งมีปัญหาทางเศรษฐกิจได้แก่ เขตเศรษฐกิจทรุดโทรมตามชายฝั่งทะเลภาคตะวันตก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง เขตสามจังหวัดของภาคเหนือตอนบน และเขตชายแดนภาคใต้

ถึงแม้จะยังมีได้มีการกำหนดแผนพัฒนาสำหรับภาคต่าง ๆ ทุกภาคของประเทศไทย แต่การที่มี

แนวนโยบายพัฒนาโดยแบ่งพื้นที่ภาคออกเป็นพื้นที่ย่อย ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นอนุภาคนั้น อาจถือได้ว่าแนวการพัฒนาภาคได้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยได้มีการกำหนดว่าพื้นที่ใดควรได้รับการพิจารณาก่อนพื้นที่อื่น เหตุผลของการกำหนดพื้นที่เฉพาะในลักษณะอนุภาคนั้นคงเนื่องมาจากความไม่พร้อมทางด้านต่าง ๆ ที่จะพัฒนาภาคทั้งหมด ทั้งนี้เพราะการพัฒนาภาคจำเป็นต้องใช้ข้อมูลด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นมากมายหลายสาขา นอกจากนี้ยังต้องใช้งบลงทุน เจ้าหน้าที่ การตอบสนองจากภาคเอกชนและปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก จึงเป็นเหตุผลที่สมควรในการลำดับความเร่งด่วนของพื้นที่ต่าง ๆ แล้วจึงเริ่มงานในพื้นที่ที่ควรได้รับการพัฒนา ก่อนพื้นที่อื่น ๆ



บทบาทของนักวิชาการกับการพัฒนาภาค

จากเหตุที่การพัฒนาภาคเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับพัฒนาทุก ๆ ด้านในพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ขั้นตอนต่าง ๆ จะเริ่มตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล วางแผน กำหนดนโยบาย ตลอดจนการปฏิบัติงานในพื้นที่ การพัฒนาภาคไม่ว่าจะเป็นภาคใหญ่ อนุภาค หรือพื้นที่ขนาดเล็กก็ตามจำเป็นต้องเริ่มจากการมีข้อมูลด้านต่าง ๆ ของภาคนั้น ต้องทราบปัญหาของภาค จากนั้นจึงจะสามารถกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาซึ่งต้องการให้บรรลุถึง ดังนั้นการดำเนินงานจะต้องอาศัยนักวิชาการจากสาขาต่าง ๆ เป็นต้นว่า นักธรณีวิทยา นักสังคมวิทยา นักผังเมือง นักเศรษฐศาสตร์ นักภูมิศาสตร์ พัฒนกร วิศวกร และเจ้าหน้าที่การเกษตรสาขาต่าง ๆ เพื่อร่วมกันปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ

สำหรับวิชาภูมิศาสตร์นั้น เนื่องจากฐานของวิชานี้กว้าง มีการเชื่อมโยงกับวิชาอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นวิชาเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ผู้ที่ได้รับการศึกษาทางภูมิศาสตร์จะร่วมโครงการต่าง ๆ ของการพัฒนาภาคได้ โดยสามารถเป็นคนกลางทำการกำหนดพื้นที่ซึ่งจะมีผลในแง่การพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะในแง่กายภาพซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานของภาคต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องของภูมิศาสตร์โดยตรงอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีวิชาทาง ธรณีวิทยา ดิน อุทกวิทยา และภูมิอากาศเป็นวิชาประกอบอีกด้วย วิชาภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ การเกษตร อุตสาหกรรม การตลาด การขนส่ง และปริมาณวิเคราะห์จะช่วยให้เข้าใจและวิเคราะห์สภาพปัญหาเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้ ขณะเดียวกันในแง่สังคม วิชาภูมิศาสตร์มนุษย์ ภูมิศาสตร์ประชากร ภูมิศาสตร์เมืองและชนบท จะทำให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลทางสังคมของท้องถิ่นได้เช่นกัน เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภาคสนามนั้น วิชาเกี่ยวกับเทคนิคทางด้านแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ สัมผัสระยะไกลและการสำรวจจะทำให้ผู้ที่ศึกษาวิชาเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับนักวิชาการอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

ถึงแม้ว่าตามทฤษฎีแล้ว การพัฒนาภาคจะเน้นบทบาทของอุตสาหกรรมว่า เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาที่จะเป็นแกนของการพัฒนาควบคู่ไปกับบทบาทของเมือง แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นเกษตรกรรมยังคงเป็นอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่ 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 ซึ่งผลงานจากการศึกษาวิจัยเรื่องของพื้นที่ในแง่มุมต่าง ๆ จะมีความสำคัญอย่างมากต่อทุกขั้นตอนของการพัฒนา ★

บรรณานุกรม

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

เชิงอรรถ

1. เอกจิต วงศ์ศุภชาติกุล, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาคว่าด้วยการพัฒนา, 2526, หน้า 128.
2. รวบรวมจากเอกสารของ สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2523.
3. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 - 2529).
4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5, หน้า 89.