

การศึกษาชุมชนมหานครในประเทศไทย: การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิดขั้นพื้นฐาน

ปฐม มณีโรจน์*

การศึกษาชุมชนมหานครก่อตัวหรือขยายขนาดเติบโตขึ้น (metropolitanism หรือ metropolitanization) ในสังคมใดก็นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่รวมของปัญหาต่าง ๆ ที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ การเมืองและการบริหาร ยิ่งเป็นกรณีของ ประเทศที่ด้อยพัฒนาและมีสภาพส่วนใหญ่เป็นสังคมชนบทโดยตลอดมาเช่นประเทศไทย ความ ยุ่งยากของปัญหาก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้เพราะทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไม่อาจจะใช้ ทุ่มเทไปจัดการในขั้นนี้ได้ทันเพียง นอกจากนั้น ก็ยังมีอุปสรรคในการขาดความรู้ ความ เชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนมหานครแน่แท้ที่มีความเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีปัญหาสลับซับซ้อนอีกด้วย จะเห็นได้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับ ชุมชนมหานคร (metropolitan area) โดยเฉพาะ หรือเขตชุมชน (urban area) โดยทั่วไป มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในอันที่จะแก้ไขหรือบรรเทาความรุนแรงของปัญหาดังกล่าว ผล ประโยชน์โดยตรงของการศึกษาในขั้นนี้ก็คือการเพิ่มพูนข้อมูล ข้อสังเกต คำอธิบาย ทฤษฎี และข้อเสนอแนะต่าง ๆ อย่างเป็นระบบโดยมีรากฐานมาจากความเป็นจริงในสังคม สิ่งเหล่านี้ จะเป็นพื้นฐานอันมั่นคงของการวิเคราะห์ปัญหา การวินิจฉัยสั่งการหรือการกำหนดนโยบาย สาธารณะที่เกี่ยวข้อง จริงอยู่ อาจจะมีบางโอกาสที่เราจะได้กำไรจากการถ่ายทอดความรู้ แนว ความคิดและวิธีปฏิบัติที่ได้ผลในต่างประเทศมาใช้ แต่ก็มีอยู่น้อยรายเต็มที่ที่เราสามารถจะ นำมาใช้ประยุกต์อย่างได้ผลในสังคมไทยโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องใช้วิจารณ์ญาณกลับกรอง อย่างรอบคอบเสียก่อน การศึกษาชุมชนมหานครอย่างจริงจังจะเป็นกลวิธีสำคัญที่จะประมวลข้อ เสนอที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการนำเอาแนวความคิด วิธีการ หรือเทคโนโลยีอย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้ ให้ได้ผล

* ปฐม มณีโรจน์ ร.บ. (เกียรตินิยม), ร.ป.บ. (เกียรตินิยม), M.P.A.; อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ข้อเขียนนี้มีความมุ่งหมายจะพิจารณาปัญหาบางประการในการศึกษาชุมชนมหานคร และเขตชุมชนทั่ว ๆ ไป (metropolitan and/or urban studies) ในประเทศไทย ปัญหาที่จะให้ความสนใจเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความหมาย คำจำกัดความ และแนวความคิดของคำว่า “มหานคร” และ “เขตชุมชน” หรือเขตเมือง นอกจากนี้ จะได้พิจารณารวมถึงความยุ่งยากในการให้คำนิยาม ตามกำหนดกฎเกณฑ์ ตลอดจนจุดอ่อนและข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการรวบรวมตัวเลขข้อมูลในค่านี้อันเนื่องมาจากการขาดคำนิยามและเขตมาตรฐานทางสถิติที่เหมาะสม เพราะมิได้มีกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ

เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผิน มหานครก็น่าจะหมายถึงเมืองขนาดใหญ่ซึ่งไม่น่าจะเป็นความหมายที่มีปัญหายุ่งยากนัก ฉะนั้น จึงไม่ใช่เรื่องประหลาดที่จะมีการสันนิษฐานกันว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความหมายหรือแนวความคิดของมหานคร หรือหากจะมีปัญหาอยู่บ้างก็เป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการศึกษาอย่างลึกซึ้งมากนัก ในกรณีที่มีระยะเวลาการค้นคว้าจำกัด ก็อาจจะลงความเห็นว่าการศึกษาเรื่องความหมายเป็นการเสียเวลาและจะอำนวยความสะดวกในทางวิชาการให้ไม่คุ้มค่า แต่ในที่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นไปในทางตรงกันข้ามว่าการทำความเข้าใจและตกลงกันเกี่ยวกับแนวความคิดขั้นพื้นฐานของการศึกษาในแขนงนี้เป็นเรื่องสำคัญ คำว่า “มหานคร” มีลักษณะที่เป็นปัญหายุ่งยากในด้านความหมายและแนวความคิดเป็นอันมาก เมื่อพิจารณาถึงรากศัพท์ภาษาอังกฤษคือ metropolis และ metropolitan area ก็เป็นคำที่มีความหมายแตกต่างกันระหว่างการใช้ในอดีตและในปัจจุบัน เฉพาะที่ใช้ในปัจจุบันก็มีความแตกต่างกันระหว่างการใช้ทั่ว ๆ ไปกับการใช้ในทางวิชาการ ยิ่งกว่านั้น ในวงการวิชาการเองก็มีความเห็นแตกต่างกันออกไปหลายฝ่ายเกี่ยวกับความหมายของคำนี้ บอลเลนส์และซมันท์ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

มหานคร.....เป็นปรากฏการณ์ที่ยุ่งยากหลายแง่หลายมุม มหานครอาจจะมองเห็นเป็นระบอบการปกครอง หรือองค์การทางสังคมหรือหน่วยทางเศรษฐกิจหรือแหล่งรวมของผู้คนและตึกรามบ้านช่อง หรืออาจจะเห็นเป็นเพียงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เขตหนึ่งเท่านั้น นักรัฐศาสตร์ก็อาจจะมีแง่มุมการมองแบบหนึ่ง ในทำนองเดียวกันนักสังคมวิทยา นักวางแผน นักภูมิศาสตร์

นักเศรษฐศาสตร์ หรือศิลปิน ก็อาจจะมีแง่มุมการมองแบบของแต่ละคน ฉะนั้น การที่ผู้สังเกตการณ์ หรือนักศึกษาจะฟังเสียงสนใจเรื่องใดในชุมชนนั้น ก็ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ ความสนใจ ทัศนคติและวัตถุประสงค์ของแต่ละคนไป¹

เมื่อแปลออกมาเป็นภาษาไทย ความยุ่งยากก็ทวีขึ้นในแง่ที่ว่าเราไม่มีถ้อยคำเฉพาะ โดยตรงที่จะถ่ายทอดความหมายทางวิชาการของคำนี้มาได้อย่างชัดเจน เมื่อจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายใกล้เคียง คำแปลแต่ละคำก็就会有ความหมายหละหลวมคลุมเครือ ง่ายต่อการที่จะตีความให้ไขว้เขวห่างไกลออกไป ความยุ่งยากเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในส่วนหนึ่งของผลงานศึกษาเกี่ยวกับชุมชนมหานครในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่า ความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความหมายหรือแนวความคิดของมหานครมีความสำคัญ หากนักวิชาการไทยไม่สามารถจะหาข้อยุติกันได้อย่างน้อยก็พอสถานประมาณ และต่างคนก็ต่างใช้ถ้อยคำหรือแนวความคิดไปในลักษณะที่แตกต่างและกระจุกกระจายกันมากแล้ว ผลการศึกษาที่ผลิออกมาก็จะไม่สนับสนุนเกื้อกูลหรือเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และในที่สุดก็จะไม่ช่วยให้การศึกษาแขนงนี้เติบโตขึ้นค้ำกับที่ได้ลงทุนลงแรงไป

ในตอนแรกของบทความนี้ จะได้พิจารณาแนวความคิดของ “มหานคร” โดยจะได้สำรวจอย่างสังเขปถึงสาระสำคัญ ขอบเขต ความแตกต่างจากทัศนคติของสาขาวิชาต่าง ๆ ขึ้นต่อมาจะได้นำเอาเขตมหานครมาตรฐานที่กำหนดขึ้นใช้ในประเศใดประเทศหนึ่ง หรือในระดับระหว่างประเทศมาเสนอและพิจารณา ในที่สุด จะได้หันมาพิจารณาถึงปัญหาทั้งในด้านแนวความคิด และการปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษาชุมชนมหานครในประเทศไทย

มหานครในฐานะหน่วยศึกษาวิเคราะห์ : ทัศนคติจากสาขาวิชาต่าง ๆ

ในสมัยที่การรวมตัวของประชากรในเขตชุมชน (urban agglomeration) ยังไม่มาก และไม่แผ่อิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคมและค่านอื่น ๆ ไปครอบคลุมภูมิภาคย่อยรอบในระดับสูง การใช้เขตเมืองหรือนครที่มีอยู่เป็นหน่วยศึกษาวิเคราะห์ (unit of analysis) ก็จะต้องสังเกต

¹ John C. Bollens and Henry J. Schmandt, *The Metropolis : Its People, Politics and Economic Life* : 2nd ed. (New York : Harper A Row, 1970), p. ix.

ประสงค์ของการศึกษาเกี่ยวกับชุมชนนั้นได้อย่างพอเพียง ครั้นเมื่อชุมชนนั้นอยู่ในรูปของมหานคร ได้ก่อตัวและขยายอาณาเขตเติบโตขึ้นอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ความจำเป็นที่จะใช้เขตมหานครเป็นหน่วยการศึกษาวิเคราะห์ก็เกิดขึ้น ก่อนที่จะได้พิจารณาถึงความแตกต่างในทัศนะเกี่ยวกับมหานครจากสาขาวิชาสำคัญ ๆ ควรจะได้พิจารณาถึงความหมายของคำนี้ ตลอดจนความหมายที่ใช้กันทั่วไปเสียก่อน

มหานครในที่นี้แปลมาจาก metropolis หรือ metropolitan area² metropolis (ภาษากรีกแปลว่า “เมืองแม่”) ในความหมายดั้งเดิมหมายถึงนครรัฐในสมัยโบราณ ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับระบบจักรวรรดินิยม คำนี้เคยใช้ในความหมายของประเทศผู้ครองอาณานิคม นอกเหนือจากความหมายที่เฉพาะเจาะจงทั้งสองประการนี้ ความแตกต่างของความหมายในการใช้ทั่ว ๆ ไปจำแนกได้เป็น 2 พวกใหญ่ ๆ คือ (1) หมายถึงนครใหญ่ที่เป็นนครหลวง (capital city) หรือราชธานีของประเทศหรือภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่ง และ (2) หมายถึงนครขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นแหล่งรวมชุมชนหนาแน่น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นนครหลวงเสมอไป³ ถึงแม้ความหมายที่ยกมานี้จะแตกต่างกันมาก แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับลักษณะร่วมของความหมายเหล่านี้ว่า ไม่ว่าจะใช้หมายความถึงนครรัฐ ประเทศ นครหลวง หรือนครใหญ่ธรรมดา ก็ตาม แต่ก็พอจะสังเกตเห็นเจตนาที่แฝงอยู่ในการใช้ในความหมายเหล่านี้ได้อย่างหนึ่งว่า เป็นการกล่าวถึงหน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ในฐานะที่เป็นหน่วยทางการปกครองหรือทางการเมือง (political entity) ข้อนี้นับว่าเป็นจุดสำคัญซึ่งแตกต่างจากความหมายทางวิชาการที่ใช้กันในระยะต่อมา

ในระยะหลัง ๆ นี้ แนวโน้มของการใช้คำนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่จะเน้นลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นมากกว่าลักษณะทางการเมือง เช่น สำนักงานประมาณของสหรัฐได้ให้คำนิยามกว้าง ๆ ของ metropolitan area ว่าเป็น “หน่วยที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเศรษฐกิจและสังคมและมีแกนกลางที่เป็นชุมชนหนาแน่นมาก”⁴ โดยสาระสำคัญแล้ว

² Metropolitan area และ metropolis มิได้มีความหมายเหมือนกันไปทุกแห่งทุกมุมที่เคียว แต่ในขั้นนี้จะถือเสมือนหนึ่งว่า ทั้งสองคำใช้แทนกันได้ (interchangeable)

³ Bollens and Schmandt, *op.cit.*, p. 2.

⁴ U.S. Bureau of the Budget, *Standard Metropolitan Statistical Areas* (Washington, D.C., 1967), p. vii.

เป็นคำที่ยอมรับกันแพร่หลายในทางวิชาการปัจจุบัน การที่แนวโน้มในการใช้ความหมายของมหานครได้เปลี่ยนโฉมหน้าแทบจะโดยสิ้นเชิงจากการบ่งชี้ฐานะทางการปกครองการเมืองในอดีตมาเป็นการชี้สถานะทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน ย่อมจะก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนในด้านแนวความคิดและความรู้ความเข้าใจอย่างไม่ต้องสงสัย อันที่จริง ปรากฏการณ์ที่ศัพท์ทางวิชาการบางคำมีการให้ความหมายไปต่างๆ นานา หรือความหมายหลักของศัพท์บางคำเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาไม่ใช่เรื่องผิดปกติของการศึกษาทางด้านสังคมศาสตร์ นักวิชาการหรือแม้แต่นักปฏิบัติ ที่การที่คลุกคลีอยู่ในวงการและรู้ทันลึกหนาบางเกี่ยวกับวิวัฒนาการของแนวความคิดเหล่านี้ก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จอย่างใด แต่ความสับสนหรือความเข้าใจผิดจะมีอยู่ไม่มากนักน้อยสำหรับผู้ไม่มีโอกาสคุ้นเคยกับความหมายที่ผันแปรไป และตีความโดยใช้สามัญสำนึกไปตามรูปศัพท์อย่างไรก็ดี เมื่อเป็นที่ตกลงในหลักการแล้วว่าการใช้มหานครเป็นหน่วยศึกษาวิเคราะห์มีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยในแขนงนี้มาก ฉะนั้น จึงควรมีการทำความตกลงเรื่องความหมายแนวความคิดขั้นพื้นฐาน และคำจำกัดความที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ การกำหนดเขตมหานครมาตรฐานขึ้นมาจะเป็นกลวิธีที่มีประโยชน์และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หลายประการ

เขตมหานครมาตรฐาน

เมื่อตกลงกัน ในเบื้องต้น ได้แล้วว่ามหานครเป็นคำที่มุ่งอธิบายสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมของท้องที่มากกว่าฐานะทางการเมืองการปกครอง ขึ้นต่อก็คือ การนำแนวความคิดนี้มาปรับเข้ากับสภาพความเป็นจริง หรืออีกนัยหนึ่ง นำแนวความคิดนี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติในการศึกษาเขตชุมชนชนเมืองมหานครอย่างจริงจัง เราไม่อาจจะพึงพอใจอยู่เพียงแค่การวิเคราะห์ ข้อมูลอะไรก็ได้เท่าที่มีอยู่ไปตามยถากรรมโดยไม่คำนึงถึงเค้าโครงหรือกรอบที่เหมาะสม (organizing frame) ที่จะจัดระบบการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ฉะนั้น เราไม่อาจจะหยุดอยู่แค่การหยิบยืมคำนิยามกว้าง ๆ ของมหานครมาวินิจฉัยว่าท้องที่ใดในประเทศพอจะเรียกได้ว่ามหานครหรือไม่ นอกจากนี้เราก็น่าจะระมัดระวังกว่าทางการจะประกาศเรียกท้องที่หนึ่งที่ใดเป็น "มหานคร" โดยไม่มีเกณฑ์ (criteria) ใดกำหนดไว้แน่นอนให้รู้ล่วงหน้า เราจะหวังให้การศึกษาด้านนี้ของเราเจริญก้าวหน้าไปได้ยาก หากปราศจากการรวบรวมข้อมูลตัวเลขที่เกี่ยวข้องไว้อย่างถูกต้องและเพียงพอการรวบรวม ข้อมูลดังกล่าว จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีระบบการจำแนกและจัดระบบข้อมูล หรือ "หน่วย" พื้นฐานของการจัดเก็บที่สมเหตุสมผล เพื่อให้

บรรลุป่าหมายนี้ กลวิธีสำคัญประการหนึ่งก็คือการกำหนดเขตมหานครมาตรฐานขึ้นมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าท้องที่ใดมีสภาพเป็นมหานครหรือไม่

หากจะยกเอาระเบียบวิธีการวิจัยทางวิชาการมาเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบ (analogy) บทบาทของเขตมหานครมาตรฐานก็เทียบได้กับคำจำกัดความเชิงปริมาณ หรือเชิงปฏิบัติ (operational definition) ของแนวความคิด หรือตัวแปรของทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย คำจำกัดความดังกล่าวนี้มักเป็นตัวเชื่อมแนวความคิดอันเป็นนามธรรม (abstract) เข้ากับข้อเท็จจริงที่เป็นตัวแทน (concrete) ที่สามารถจะตรวจสอบสังเกตการณ์ หรือวัดได้ ตัวอย่างของเขตมหานครมาตรฐานซึ่งเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายคือ เขตมหานครมาตรฐานเพื่อการสถิติ (The Standard Metropolitan Statistical Area หรือ SMSA) ของสหรัฐอเมริกา

เกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำหนดเขต SMSA มีรายละเอียดปลีกย่อยอยู่มีใช้น้อยเหมือนกัน หากจะจับเอาเฉพาะสาระสำคัญก็จะได้ว่า SMSA แต่ละเขตจะต้องมีนครกลางที่มีประชากรไม่ต่ำกว่า 50,000 คนอย่างน้อย 1 แห่ง (หรือนคร 2 แห่งที่มีอาณาเขตติดต่อกันและมีความผูกพันทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นชุมชนเดียวกัน และมีประชากรไม่ต่ำกว่า 50,000 คน) โดยทั่วไปแล้ว เขต SMSA จะครอบคลุมทั้งเคาน์ตีที่นครกลางหรือชุมชนแก่นตั้งอยู่ นอกจากนี้เคาน์ตีใกล้เคียงที่มีลักษณะครบตามเกณฑ์สองประการก็นับว่าเข้าอยู่ในเขตด้วย กล่าวคือ ประการแรก เคาน์ตีที่ใกล้เคียงนี้จะต้องมีลักษณะเป็นชุมชนมหานคร (metropolitan in character) และประการที่สอง จะต้องมี ความผูกพันทางเศรษฐกิจและสังคมกับเคาน์ตีที่นครกลางหรือชุมชนแก่นตั้งอยู่ ในการวัด “ลักษณะของมหานคร” และ “ความผูกพันทางเศรษฐกิจและสังคม” ก็มีการระบุกฎเกณฑ์ปลีกย่อยลงไปอีก เช่น ท้องที่ซึ่งมีลักษณะเป็นมหานครจะต้องมีกองกำลังแรงงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ประกอบอาชีพในตำแหน่งที่มีใช้เกษตรกรรม นอกจากนี้ยังจะต้องมีคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งในจำนวน 3 ข้อที่กำหนดไว้เกี่ยวกับจำนวนและความหนาแน่นของประชากรในเขตเมือง สัดส่วนของกองกำลังแรงงานนอกเกษตรกรรมเทียบกับเคาน์ตีกลาง และจำนวนขั้นต่ำของแรงงานนอกเกษตรกรรม เป็นต้น ส่วนเกณฑ์เกี่ยวกับความผูกพันทางเศรษฐกิจของสังคมก็มีระบุไว้เกี่ยวกับอัตราส่วนขั้นต่ำของแรงงานจากเคาน์ตีใกล้เคียงมาทำงานในเคาน์ตีกลาง หรือแรงงานจากเคาน์ตีกลางที่ไปทำงานในเคาน์ตีใกล้เคียง นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่น ๆ อีกในกรณีที่ไม่สามารถจะใช้เกณฑ์ทั้งสองประการนี้ได้ เช่นการใช้โทรศัพท์ที่ติดต่อบริเวณระหว่างเคาน์ตี

ทั้งกล่าว ขอบเขตการจำหน่ายหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ลักษณะการใช้บัญชีเครดิตในการใช้จ่าย และ บริการส่งของของร้านขายปลีกในนครกลางถึงเกณฑ์ใกล้เคียง สถิติการจราจร บริการขนส่ง สาธารณะเชื่อมต่อระหว่างเกณฑ์ ลักษณะการปฏิบัติความร่วมมือของกลุ่มวางแผนท้องถิ่น หรือ สมาคมต่าง ๆ⁵ นับตั้งแต่ได้มีการจัดเก็บตัวเลขสถิติตามเขต SMSA นี้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ ชุมชนมหานครของสหรัฐได้เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่ได้รับก็จำกัดอยู่เฉพาะในสหรัฐเองเท่านั้น มิได้แผ่ขยายมาถึง ระดับนานาชาติ ทั้งนี้ เพราะคำนิยามดังกล่าวมิได้เป็นที่ยอมรับนับถือหรือนำไปใช้ในประเทศ อื่น ๆ เหตุผลประการหนึ่งซึ่งศูนย์การวิจัยเขตชุมชนระหว่างประเทศ International Urban Research หรือ IUR ได้แถลงไว้ก็คือว่า คำนิยามของ SMSA เเจาะจงจะแอบอิงกับลักษณะ ของสังคมอเมริกันมากเกินไป จนน่าจะเกิดปัญหาหากจะนำไปประยุกต์ใช้ในภูมิภาคอื่นของโลก เช่น การที่กำหนดให้นครกลางของ SMSA มีจำนวนประชากรขั้นต่ำ 50,000 คนนั้น เห็นว่า ไม่น่าจะเป็นขนาดที่ใหญ่พอสำหรับสภาพเศรษฐกิจในแหล่งที่อยู่พัฒนาในอันที่จะก่อให้เกิดความ จำริเหตุทางเศรษฐกิจแก่ย่านชานนครได้ อีกประการหนึ่ง การกำหนดอัตราความหนาแน่นของ ประชากรไว้ตายตัวน่าจะสร้างปัญหาในทางปฏิบัติมากกว่าจะช่วยขจัดปัญหา นอกจากนี้ ตัว เลขสถิติบางประเภท เช่น จำนวนครั้งของการใช้โทรศัพท์ หรือแบบการสัญจรติดต่อกับ (commuting pattern) ระหว่างนครกลางกับเขตรายรอบน่าจะหาได้ยากในหลาย ๆ ประเทศ เพราะไม่มีการ รวบรวมไว้ เหตุนี้เอง IUR จึงกำหนดคำนิยามเขตมหานครมาตรฐานขึ้นใหม่ โดยมุ่งหมายจะ ให้ใช้ได้เหมาะสมในการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาที่กันในระดับนานาชาติ เขต MA (Metropolitan Area) ตามคำนิยามของ IUR ก็คือท้องที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ไม่ต่ำกว่า 100,000 คน ในเขตนี้ต้องมีนครหรือเขตชุมชนที่เป็นกลุ่มก้อนติดต่อกัน อย่างน้อย 1 แห่งซึ่งมีประชากร ไม่ต่ำกว่า 50,000 คน นอกจากนี้ ยังนับรวมหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่มีลักษณะของมหานครครบถ้วนและมีพื้นที่ต่อเนื่องกันกับนครหรือเขตชุมชนกลาง⁶ สำหรับหลักเกณฑ์ในการ พิจารณาลักษณะของมหานครก็มีส่วนคล้ายคลึงกับ SMSA กล่าวคือ ถือเป็นองค์ประกอบของ กองกำลังแรงงานในท้องที่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา สำหรับ MA ในท้องที่จะต้องประกอบ ด้วยแรงงานนอกเขตกรรมอย่างน้อยร้อยละ 65 หน่วยการปกครองใกล้เคียงหน่วยใดที่ขาด

⁵ Bollens and Schmandt, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁶ Conrad J. Weiler, Jr., "Metropolitan Definitions in Comparative Political Research," *Comparative Politics* 3 (April 1971), 435.

คุณสมบัติข้อนี้ แต่ถ้าวัดรอบด้วยหน่วยที่มีคุณสมบัติครบถ้วนก็นับรวมเข้าอยู่ในเขต MA ได้ ตรงกันข้าม ในกรณีที่หน่วยใดมีคุณสมบัติด้านลักษณะของกองกำลังแรงงานตามมาตรฐาน แต่ตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อยู่ห่างจาก แกนกลาง ของเขตมหานครและเห็นได้ชัดว่ามีส่วนร่วม หรือความสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจกันมากหรือไม่มีเท่าเสียเลย หน่วยเช่นนี้จะไม่นับรวมอยู่ในเขตมหานคร นอกจากนี้ คำนิยามของ IUR ยังมีลักษณะผ่อนปรนในกรณีของประเทศที่มีได้มีระบบเก็บตัวเลขสถิติด้านของกองกำลังแรงงานเอาไว้ โดยเสนอให้ใช้ระดับความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์พิจารณา⁷

มีข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดเขตมหานครมาตรฐานดังได้พิจารณาข้างต้น กล่าวคือ ในขณะที่ความหมายกว้าง ๆ ของมหานครเน้นหนักถึงสภาวะเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่น แต่ในการกำหนดเขตมาตรฐานทั้ง SMSA และ MA ต่างก็ยึดเอาหน่วยการปกครองรูปใดรูปหนึ่งหรือหลายรูปไว้เป็นหน่วยหลัก แล้วจึงใช้เกณฑ์อื่น ๆ เช่นจำนวนและอัตราความหนาแน่นของประชากร หรือองค์ประกอบของประชากรในเชิงลักษณะอาชีพ เป็นเครื่องพิจารณาประกอบ เรื่องนี้ทำให้คิดต่อไปได้ว่า หากอาณาเขตของหน่วยการปกครองกำหนดขึ้นอย่างมีระบบและกฎเกณฑ์ และคำนึงถึงสภาวะความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่นพอสมควรแล้ว ก็อาจจะใช้เป็นหน่วยสำหรับศึกษาวิเคราะห์ไปได้พลางก่อนจนกว่าจะกำหนดเขตมาตรฐานที่รัดกุมกว่าออกมา

มหานครในประเทศไทย

การพิจารณาสถานภาพของการศึกษาเกี่ยวกับเขตมหานครในประเทศไทยในตอนนี้ ผู้เขียนมุ่งจะให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือความสัมพันธ์เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในความหมายและแนวความคิดขั้นพื้นฐานของเขตชุมชนโดยทั่วไป และเขตมหานครโดยเฉพาะประการหนึ่ง นอกจากนี้ จะเป็นการพิจารณาปัญหาของการปฏิบัติบางประการอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความรู้ความเข้าใจดังกล่าว ในขั้นแรกนี้จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาถึงปัญหาทั้งในระดับแนวความคิดและระดับปฏิบัติของเขตชุมชนหรือเขตเมืองโดยทั่วไป ครั้นแล้วจึงจะหันมาพิจารณาปัญหาของมหานครอย่างถี่ถ้วนตามแนวทางเดียวกัน

⁷ การพิจารณาโดยถือเอาความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์ กำหนดรายละเอียดดังนี้ คือ (1) รวมหน่วยการปกครองที่มีอาณาเขตติดต่อและมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่าสองเท่าของหน่วยการปกครอง หรือเขตพื้นที่ชั้นนอกตัดออกไป หรือ (2) ถ้าไม่มีอาณาเขตติดต่อกับนครกลางก็อาจนับรวมเป็นเขตมหานครได้ในกรณีที่หน่วยการปกครองนั้นๆ มีอัตราความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่าครึ่งของหน่วยการปกครองที่อยู่ติดกับนครกลาง หรือมีฉะนั้นก็มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสองเท่าของหน่วยที่อยู่ติดกับนครกลาง ดู *ibid*, pp. 435-36.

เขตชุกชุมชน (urban area)

โดยทั่วไปแล้ว ความเข้าใจง่าย ๆ ในเรื่องนี้ก็คือว่าเขตชุกชุมชนหรือเขตเมืองก็คือบริเวณที่มีชุกชุมชนอยู่หนาแน่นเป็นจำนวนมากแตกต่างจากเขตชนบท นอกจากนี้ คำว่า city และ urban อาจจะใช้สลับเปลี่ยนแทนกันได้เมื่อระบุถึงชุกชุมชนในกรณีที่ไม่ผู้จะเข้มงวดกวดขันเรื่องความหมายมากนัก แต่ถ้าเราตั้งกรอบแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ (analytical framework) ทางวิชาการ การกำหนดและการเลือกความหมายและแนวความคิดที่จำเป็นก็จะต้องเพิ่มความพิถีพิถันขึ้นตามส่วน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และหน่วยการวิเคราะห์ของการศึกษาแต่ละคราว

สำหรับในแง่วิชาการนั้น ควรทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า แม้ในการศึกษาวิจัยหรือการรวบรวมสถิติต่าง ๆ จะถือเกณฑ์จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องที่เป็นดัชนีตัวสำคัญของเขตชุกชุมชนหรือเขตเมือง แต่การที่มีประชากรจำนวนมากและมีภูมิลำเนาอยู่หนาแน่นในท้องที่ใด ก็ไม่ได้เป็นเงื่อนไขอย่างพลเพียงว่า ท้องที่นั้นจะมีลักษณะเป็นชุกชุมชนหรือเมืองในความหมายที่แท้จริง เช่น เจอรัลด์ บรีซ เคยกล่าวไว้ว่า “ในสมัยโบราณ มีท้องที่หลายแห่งที่ประชากรมารวมตัวกันอยู่เป็นจำนวนมาก (large agglomerations) บางแห่งก็มีระดับความหนาแน่นสูง แต่โครงสร้างของประชาชนเหล่านั้นมีลักษณะเป็น ‘หมู่บ้านขนาดใหญ่’ (massed villages) มากกว่าที่จะเป็นเขตชุกชุมชนหรือเขตเมืองในแง่ที่เราเข้าใจกันในปัจจุบัน”⁸ เฮซ เวนท์เวิร์ธ เกลเดรีดจ์ ก็เคยกล่าวไว้ว่า “เขตชุกชุมชน (ซึ่งจำแนกให้แตกต่างออกจากสภาพทางกายภาพของนคร) อาจจะทำให้คำจำกัดความเป็นโครงสร้างทางสังคม-วัฒนธรรม (socio-cultural structure) มากกว่าที่จะเป็นท้องที่ธรรมดา (space)”⁹ ปัญหาที่มีอยู่ว่า ลักษณะอื่น ๆ ของชุกชุมชนหรือเมืองคืออะไร นอกเหนือจากจำนวนและความหนาแน่นของประชากร

มีผู้เสนอไว้ว่า ปัจจัยสำคัญ ๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องกำหนดความเป็นชุกชุมชน ได้แก่ ลักษณะประชากร (demographical) ลักษณะนิเวศน์ (ecological) ลักษณะอาชีพ (occupational) และลักษณะสังคมและวัฒนธรรม¹⁰ ผู้สนใจศึกษาชุกชุมชนอย่างลึกซึ้งอาจจะถือเอาบุคคลหรือ

⁸ Gerald Breeze, *Urbanization in Newly Developing Countries* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1966), p. 3.

⁹ H. Wentworth Eldredge (ed.), *Taming Megalopolis Vol. 1* (Garden City, N.Y. : Anchor Books, 1967), p. 3.

¹⁰ ดู ระดม เศรษฐ์ธรรม, “ชนบท - เมือง” เศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (พฤศจิกายน 2511)

กลุ่มบุคคลเป็นหน่วยวิเคราะห์ มุ่งสังเกตพฤติกรรม วิธีการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ตามแนววิธีนี้ การที่บุคคลใดจะเป็น “ชาวเมือง” หรือไม่ มิได้ตัดสินง่าย ๆ ด้วยเกณฑ์ทางสภาพภูมิศาสตร์ว่าบุคคลนั้นอยู่ในเขตเมืองหรือชนบท¹¹ คนที่อยู่ในเมืองมานานอาจจะยังมีความรู้สึกนึกคิด วัฒนธรรม และพฤติกรรมแบบชาวก้นนา (peasants) อยู่ก็ได้ สำหรับผู้สนใจศึกษาในแง่ลึกซึ่งเช่นนี้อาจจะเห็นว่ากรจำแนกประเภทแนวความคิดอย่างหยาบ ๆ ออกเป็นเขตชุมชนชนและเขตชนบทไม่สู้จะมีประโยชน์นัก เพราะมีท้องที่หรือชุมชนจำนวนมากที่มีทั้งลักษณะของเมืองและชนบทอยู่ร่วมกัน (urban-rural continuum)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีได้มีความมุ่งหมายที่จะช่วยแก้ปัญหาของการศึกษาชุมชนชนในระดับที่ลึกซึ่งเช่นว่านั้น หากแต่เป็นการศึกษาวิเคราะห์ในระดับที่หยาบกว่า เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านสถิติหรือการรวบรวมข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะใช้เป็นพื้นฐานสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น จึงไม่น่าสงสัยว่าดัชนีหรือเกณฑ์ในการกำหนดเขตชุมชนชนเพื่อวัตถุประสงค์เช่นนี้จะมีลักษณะชี้ขาด (arbitrary) และไม่สลับซับซ้อนมากนัก เฮเซอร์กล่าวไว้ว่า “การให้คำจำกัดความองศาของความเป็นเมืองของชาติใดชาติหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ทางการสถิตินั้น โดยทั่วไปแล้ว มักจะคิดตามส่วนของประชากรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในแหล่งชุมชน (urban places)”¹² ฉะนั้น จุดสำคัญในที่นี้ก็คือการกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้เป็นเครื่องวินิจฉัยว่าท้องที่ใดจะมีคุณสมบัติเข้าข่ายเป็นแหล่งชุมชนชนหรือเขตชุมชนชน¹³

เมื่อมาถึงระดับนี้ การกำหนดเขตชุมชนชนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการสถิติก็หันมาพึ่งพาอาศัยเขตของหน่วยการปกครองเป็นพื้นฐาน การพึ่งพาดังกล่าวกระทำได้ในระดับต่าง ๆ กัน บางทีก็เป็นการกำหนดเกณฑ์อย่างอื่นเพิ่มขึ้นมาเป็นหลักพิจารณา ร่วมกับ โครงสร้างของหน่วย

11 ตัวอย่างที่น่าสนใจของการศึกษาทำนองนี้ได้กระทำในประเทศไทยได้แก่ Paitoon Cruagao, *Changing Thai Society: A Study of the Impact of Urban Cultural Traits and Behavior Upon Rural Thailand*. Unpublished Ph.D. dissertation submitted to the Graduate School of Cornell University, 1962.

12 Philip M. Hauser, “Urbanization: An Overview,” in Philip M. Hauser and Leo F. Schnore (eds.), *The Study of Urbanization* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1967), p. 8.

13 การที่หลายประเทศต่างก็กำหนดคำจำกัดความของเขตชุมชนชนไว้แตกต่างกัน ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการศึกษาเปรียบเทียบได้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหานี้ผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ผู้ศึกษามักหันไปถือ “อัตราส่วนร้อยละของผู้อาศัยอยู่ในท้องที่ ๆ มีประชากรไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนคน” เป็นเกณฑ์ สำหรับข้อสังเกตนี้และข้อเสนอมาตรการหารวัดระดับความเป็นเมืองโดยพิศดาร ไกรตพิจารณา สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ, “ระดับความเป็นเมือง การวัดระดับความถี่ในเมือง” ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *ปัญหานครหลวง รายงานการสัมมนา ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 26-28 ธันวาคม 2515* (พระนคร: โรงพิมพ์สมภพสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 21-56

การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ เช่น ในสหรัฐมีการจำแนกความแตกต่างอย่างเป็นทางการของ แหล่งชุมชน (urban places) กับ เขตชุมชน (urbanized areas) แหล่งชุมชน หมายถึงท้องที่มีประชากรเกินกว่า 2,500 คนขึ้นไป ส่วนเขตชุมชนหมายถึงท้องที่ที่รวม เอานครกลางและอาณาเขตติดต่อด้านรอบที่มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 2,000 คน ต่อ 1 ตารางไมล์¹⁴

สำหรับประเทศที่มีได้มีการกำหนดเขตชุมชนมาตรฐานหรือรวบรวมสถิติในเรื่องนี้ อย่างเป็นทางการเอาไว้ ทางออกที่นักวิชาการส่วนใหญ่ใช้ก็คือการกำหนดเอาอาณาเขตของ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปใดรูปหนึ่งหรือหลายรูปเป็นเขตเมืองหรือชุมชนเพื่อจะได้อาศัย ตัวเลขสถิติต่าง ๆ ที่เก็บรวบรวมไว้มาใช้ได้ สำหรับในประเทศไทย ส่วนใหญ่ก็คือเอาเขต เทศบาลทั้ง 3 รูป (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) เป็นเขตชุมชน¹⁵ มีอยู่เป็นส่วนน้อยที่เสนอให้ับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ รวมเป็นเขตเมืองด้วย¹⁶ สำหรับการถือเฉพาะเขตเทศบาลเป็นคำจำกัดความของเขตชุมชนมีจุดอ่อนบางประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. เขตเทศบาลกำหนดขึ้นเพื่อความมุ่งหมายทางการปกครอง เกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ พิจารณาถึงแม้จะสอดคล้องกับแนวความคิดทางวิชาการอยู่บ้าง (จำนวนและความหนาแน่นขึ้น ต่ำของประชากร) แต่ก็ยังมีข้อบกพร่อง (ที่คั้งศาลากลางจังหวัด) อันเป็นเหตุให้ใช้เกณฑ์ดังกล่าว

¹⁴ในสหรัฐมีการกำหนดเขตมาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับชุมชนและมหานครไว้ 4 ประเภทด้วยกันนอกจาก urban places, urbanized areas, และ SMSA's ซึ่งกล่าวมาแล้วก็ยังมี Standard Consolidated Areas หรือที่รู้จักกัน ทั่วไปว่า megalopolis หมายถึงเขตรวมของ SMSA's ที่เชื่อมต่อกันหลาย ๆ เขต ดู Hauser, *op. cit.*, pp 9-10.

¹⁵เช่น Sidney Goldstein, "Urbanization in Thailand, 1947-1967" *Demography* VIII, 2 (May 1971), P. 206.

¹⁶หลายปีมาแล้วผู้เขียนเคยพิจารณาแบ่งแยกหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของไทยออกเป็นหน่วยปกครองเขตเมือง และ เขตชนบท โดยถือเอาทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาลเป็นเขตเมือง ร่วมกับเทศบาลด้วย เขตชนบทคือเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดครั้งนั้นพิจารณาตามเหตุผลว่าลักษณะท้องที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุขาภิบาล มีความใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับเทศบาลมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดู ปฐม บณโรจน์ "การควบคุมของประชาชนในการปกครองระดับท้องถิ่น" *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 7 เล่มที่ 4 (ตุลาคม 2510) เมื่อเร็ว ๆ นี้มีผู้เสนอให้ับสุขาภิบาลบางหน่วยเข้าเป็นเขตชุมชนด้วย ดู นิพนธ์ เทพวัลย์ "ลักษณะ ความเป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ใน *จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, *op. cit.*, หน้า 6

ไม่ทั่วถึง อีกประการหนึ่ง เทศบาลส่วนใหญ่ก่อตั้งกันมาเป็นเวลานานมาแล้ว กว่าร้อยละ 90 ของเทศบาลทั้งหมด ก่อตั้งขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2478-2483 กว่า 33 ปีมาแล้ว¹⁷ ฉะนั้น เป็นการยากที่จะหวังให้อำนาจเขตการปกครองที่กำหนดมาแล้วเป็นเวลาหลายสิบปี สอดคล้องกับ สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในปัจจุบัน

2. จากการสังเกตการณ์ของนักวิชาการบางคน มีท้องถิ่นเขตเทศบาลหลายแห่งที่ยังมีสภาพเป็นชนบทอยู่¹⁸

3. เนื่องจากเทศบาลส่วนใหญ่ก่อตั้งมาเป็นเวลานานแล้ว น่าคิดว่าในระยะเวลาที่ผ่านมาจะมีท้องถิ่นหลายแห่งเจริญและกลายเป็นเขตชุมชนที่มีจำนวนและความหนาแน่นของประชากรมากกว่าเทศบาลบางแห่ง แต่ท้องถิ่นเหล่านั้นยังไม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

จุดอ่อนประการที่สามนี้ นับว่าร้ายแรงมาก เพราะท้องถิ่นที่เข้าข่ายจะเป็นเทศบาลได้ แต่ไม่ได้รับการยกฐานะครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวางและประชากรจำนวนมาก ฉะนั้น การอุปโลกเอาเขตเทศบาลเป็นคำจำกัดความของเขตชุมชนในทางวิชาการ ในขณะที่ท้องถิ่นเหล่านั้นถูกกีดกันออกไปจึงเท่ากับเป็นการเสนอภาพที่ค่อนข้างจะบิดเบือน (distorted picture) ของเขตชุมชนของไทย ในเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ลองทำการศึกษาเฉพาะกรณีของ สุขาภิบาล โดยใช้ตัวเลขที่รวบรวมไว้เมื่อปี พ.ศ. 2512 พบว่า ความเหลื่อมล้ำของความ เป็นชุมชนระหว่างเทศบาลกับสุขาภิบาล มีอยู่ในระดับที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ตามตารางที่ 1 เมื่อใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากรขั้นต่ำในการกำหนดเขตเทศบาลมาวัดดู ก็ปรากฏว่า มีสุขาภิบาลถึง 94 แห่ง ที่มีความหนาแน่นของประชากรเกินกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (เทศบาลมี 73 แห่ง อีก 47 แห่งมีความหนาแน่นของประชากรต่ำกว่าเกณฑ์นี้)

¹⁷สรุปจาก สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย : ข้อมูลทางสถิติ ของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๒ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516) ตารางที่ 1 หน้า 1-8

¹⁸นิพนธ์, *op. cit.*, หน้า 8

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ความหนาแน่นของประชากร ต่อ 1 ตร.กม.	เทศบาล	สุขาภิบาล
สูงกว่า 3,000 คน	73	95
ต่ำกว่า 3,000 คน	47	497
ไม่มีข้อมูล	—	15
รวม	120	607

ที่มา: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย: ข้อมูลทางสถิติของสุขาภิบาล พ.ศ. 2512 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515) ตารางที่ 1 หน้า 46-57 และ
สำนักวิจัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย: ข้อมูลทางสถิติทางเทศบาล พ.ศ. 2512 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515) ตารางที่ 8 หน้า 9-6

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบจำนวนประชากรในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

จำนวนประชากร	เทศบาล	สุขาภิบาล
ต่ำกว่า 10,000	38	532
10,000—50,000	76	54
สูงกว่า 50,000	6	7
ไม่มีข้อมูล	—	14
รวม	120	607

ที่มา: *ibid.*

หากจะมองในแง่จำนวนประชากรทั้งหมดในท้องถิ่นตามตารางที่ 2 ก็มีสุขาภิบาลจำนวน 61 แห่ง ที่มีประชากรกว่า 10,000 คน ในจำนวนนี้มี 7 แห่งที่มีประชากรเกินกว่า 50,000 คน ส่วนเทศบาลมี 82 แห่งที่มีประชากรเกินกว่า 10,000 คน (ในจำนวนนี้มี 6 แห่งที่เกิน 50,000) และมีจำนวน 38 แห่งที่มีประชากรต่ำกว่า 10,000 คน

จริงอยู่ การพิจารณาเฉพาะปริมาณหรือเฉพาะความหนาแน่นของประชากรที่ละแ่งอาจจะไม่ดีจะเป็นธรรมนัก เพราะสุขาภิบาลที่มีประชากรมากอาจจะมีระดับความหนาแน่นต่ำ หรือที่มีความหนาแน่นสูง แต่ยอดรวมของประชากรอาจจะมีไม่มาก แต่ก็พอจะช่วยชี้ให้เห็นว่ามีท้องที่และประชากรอีกไม่ใช่น้อยที่เป็นชุมชนชนตามความเป็นจริง แต่ไม่ได้นับรวมเข้าเป็นหน่วยศึกษาวิเคราะห์ เพราะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สนองตอบต่อความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องที่ต่างๆ เต็มที่ อย่างไรก็ตาม ถึงหากจะพิจารณาอย่างเคร่งครัดโดยใช้เกณฑ์ทั้งจำนวนและความหนาแน่นของประชากรร่วมกันแล้ว จะมีสุขาภิบาลจำนวนมากที่เข้าข่ายได้รับการพิจารณาปรับปรุงฐานะเป็นเทศบาลตำบล¹⁹ มีสุขาภิบาลถึง 18 แห่ง มีคุณสมบัติพร้อมที่จะปรับปรุงฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองได้ทันที นอกจากนี้ สุขาภิบาล 2 แห่ง คือ สุขาภิบาลบ้านฝ่อ จังหวัดอุดรธานี และสุขาภิบาลนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ยังใหญ่โตทั้งในแง่ความหนาแน่นและจำนวนประชากรถึงขนาดที่จะปรับปรุงฐานะเป็นเทศบาลนครได้²⁰

¹⁹ พ.ร.บ. เทศบาลมิได้กำหนดกฎเกณฑ์การก่อตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างชัด แต่เมื่อพิจารณาคุณภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับความหนาแน่นและจำนวนประชากรของเทศบาลบางแห่งตามตัวเลขปี พ.ศ. 2512 พอจะเห็นได้ว่ามีสุขาภิบาลจำนวนหลายสิบแห่ง อยู่ในเกณฑ์ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ เพราะมีทั้งความหนาแน่นและจำนวนประชากรเหนือกว่าเทศบาลเหล่านี้มาก สุขาภิบาล 35 แห่ง มีความหนาแน่นประชากรสูงกว่า 1,000 ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และจำนวนประชากรเกินกว่า 10,000 คน

เทศบาล	ความหนาแน่นของประชากร ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร	จำนวนประชากร
เทศบาลตำบลนาสาร	187	12,812
เทศบาลตำบลโนนสูง	921	6,860
เทศบาลตำบลท่าใหม่	347	7,423
เทศบาลเมืองพังงา	807	5,450

ดู ถิ่นกวีจักษ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย: ข้อมูลทางสถิติของสุขาภิบาล พ.ศ. 2512 *op. cit.*, หน้า 5-9

²⁰ ในปี พ.ศ. 2512 สุขาภิบาลบ้านฝ่อมีประชากร 61,512 คน ความหนาแน่น 4,101 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตรและสุขาภิบาลนครชัยศรี มีประชากร 73,073 คน และความหนาแน่นสูงมากถึง 21,181 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ดู *ibid.*

มหานคร

การพิจารณาในตอนนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ในตอนต้นจะได้พิจารณาถึงแนวความคิดและปัญหาของ “นคร” เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการศึกษาตอนต่อไป ซึ่งจะเป็นการสำรวจและประเมินความยุ่งยากเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ “มหานคร” ในประเทศไทย หลังจากนั้นจะได้นำเอาข้อเท็จจริงในการกำหนดท้องที่เขตมหานครในระดับปฏิบัติมาพิจารณา

นครและเมือง

ความยุ่งยากในการทำความเข้าใจกับ “มหานคร” ประการหนึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากความสับสนในความหมายคำง่าย ๆ เช่น “นคร” หรือ “เมือง” ความสับสนดังกล่าวจะสังเกตเห็นได้จากการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกับลักษณะการใช้คำเหล่านี้ในต่างประเทศ

แม้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของเราจะปรับเข้าได้กับระบบ local governments หรือ local authorities ตามแนวความคิดสากล และโดยเฉพาะเทศบาลของเราเทียบได้กับท้องที่ที่เรียกว่า incorporated area หรือ municipal government ในประเทศตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา แต่ความแตกต่างก็ยังมีอยู่ เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ความรู้สึกนึกคิด และโลกทัศน์ของแต่ละสังคม เช่น ในสังคมอเมริกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็น incorporated area เช่น นคร หรือ เมือง รู้สึกว่าจะเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายมากกว่าหน่วยการปกครอง unincorporated area เช่น เกานี้ติ เพียงแต่เอ่ยชื่อนครบางแห่งที่สำคัญขึ้นรอง (ไม่จำเป็นต้องเป็นเมืองใหญ่ที่มีชื่อเสียงทั่วโลกอยู่แล้ว) เช่น Milwaukee, Denver หรือ Cleveland ชาวอเมริกันต่างมลรัฐส่วนใหญ่ หรือแม้แต่ชาวต่างประเทศบางคนก็รู้ทันทีว่าชื่อเหล่านี้เป็น City ที่ปกครองด้วย municipal government โดยไม่ต้องเสียเวลาบอกว่าเป็น Milwaukee city หรือ Denver Municipality (ข้อยกเว้นก็มีบ้างในกรณีที่ชื่อนครไปพ้องกับชื่อของมลรัฐเข้า หรือเรียกกันมาเสียเคยในประวัติศาสตร์ เช่น New York City, Kansas City Dodge City) แต่ถ้าจะถามว่าเมืองเหล่านี้อยู่ในเกานี้ติอะไรน้อยคนที่จะรู้

ลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับสภาพในประเทศไทย เพราะในประเทศไทยฐานะของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค คือจังหวัดและอำเภอเป็นที่รู้จักแพร่หลายมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล หรือสุขาภิบาล เมื่อกล่าวลอย ๆ ขึ้นมาถึง “เชียงใหม่” หรือ “นครราชสีมา” ส่วนใหญ่ผู้ฟังจะนึกถึงชื่อเหล่านั้นในฐานะเป็นจังหวัดที่รวมเอาอำเภอในชนบทต่าง ๆ ไว้มากมาย ตั้งแต่อำเภอฝางจนถึงอำเภอซอต และตั้งแต่อำเภอปากช่องจนถึงอำเภอบัวใหญ่ เป็นต้น ส่วนบริเวณที่เป็น city หรือ town จริง ๆ นั้นก็คือเทศบาลซึ่งต้องเรียกเต็มยกว่า “เทศบาลนครเชียงใหม่” “เทศบาลเมืองลำปาง” หรือ “เทศบาลตำบลเนินสูง”

การที่เราใช้ภาษาราชการเรียก city หรือ town เป็นเทศบาลนคร หรือเทศบาลเมือง ก็เป็นสาเหตุสำคัญของความยุ่งยากประการหนึ่งในการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ เมื่อแปลคำว่าเทศบาลเป็น municipality และแปลจังหวัดว่า province แล้ว คำว่า city ก็ไม่มีที่ใช้ เมื่อจะใช้ขึ้นมาก็มีแนวโน้มที่จะใช้กับจังหวัดพอ ๆ กับใช้กับเทศบาล ความยุ่งยากสืบเนื่องเกิดขึ้น กรณีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้และนำไปให้ความสนใจ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยรวมจังหวัดพระนครกับธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี เข้าด้วยกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวง²¹

ข้อที่น่าสนใจก็คือราชบัณฑิตยสถาน ได้แปล “นครหลวง” ว่า metropolitan city และแปล “เทศบาลนครหลวง” ว่า metropolitan municipality²² คำแปลทั้งสองนี้เป็นตัวอย่างอันดีของความยุ่งยากเกี่ยวกับแนวความคิดต่าง ๆ ในการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับระหว่างประเทศ (cross-national comparison) ในกรณีนี้ ถึงแม้ผู้แปลพยายามรักษารูปศัพท์เดิมของไทยไว้ครบถ้วน (ทั้ง “เทศบาล” “นคร” และ “หลวง”) แต่มีเหตุผลหลายประการซึ่งชวนให้คิดไปว่าคำแปลดังกล่าวจะไม่ทำหน้าที่สื่อความหมายหรือสร้างความรู้ความเข้าใจในแบบที่เราต้องการ

²¹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514

²² โปรดพิจารณา ราชบัณฑิตยสถาน หนังสือคำนวณมากที่ ร.บ. 002/335 เรื่อง ชื่อนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงเป็นภาษาอังกฤษ ถึง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 28 มกราคม 2515

(1) ปัญหาข้อแรกก็คือความแตกต่างในการใช้ความหมายของ city และ municipality จากลักษณะคำแปลดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า คำทั้งสองถูกใช้แทนภาษาไทยในฐานะที่มีความหมายต่างกัน แต่ตามแนวความคิดและความเป็นจริงในการใช้ภาษาอังกฤษโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แบบอเมริกัน city และ municipality ก็คือสิ่งเดียวกัน city government ก็คือ municipal government หรือ government ของ incorporated area ขนาดใหญ่ (municipalities ขนาดเล็กมากเท่านั้นที่ไม่มีฐานะเป็น city ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายที่กำหนดเรื่องนี้ไว้ก็แตกต่างกันไปแต่ละมลรัฐ เช่น ในนิวยอร์กและเพนซิลวาเนีย municipality ที่จะเป็น city ได้จะต้องมีประชากรอย่างน้อย 10,000 คน แต่ในคาลิฟอร์เนียกำหนดไว้เพียง 500 คน)²⁸ ฉะนั้นการใช้ city ตามคำแปลนี้ก็เท่ากับเป็นการนำแนวความคิดแบบไทยและฝรั่งมาปนกัน มี city ของฝรั่ง (เทศบาล) ทั้งซ่อนอยู่ใน city ของไทย (นครหลวง)

(1) การแปลนครหลวง เป็น metropolitan city ก็มีปัญหามากไม่แพ้กัน กล่าวคือ metropolitan เป็นคุณศัพท์ที่แตกมาจาก metropolis ซึ่งหมายถึงนครหลวงอยู่แล้ว ฉะนั้นโอกาสที่จะใช้ metropolitan city ให้หมายถึงนครหลวงจึงไม่มี metropolis ถูกต้องเหมาะสมกว่า คำว่า metropolitan city ที่ใช้อยู่ทางวิชาการไม่ได้หมายความถึงมหานคร หรือ นครหลวง แต่กลับหมายความถึงเพียง "ศูนย์กลางหรือแก่นของมหานคร" (a nucleus or core of a metropolitan area)²⁴ หรืออีกนัยหนึ่ง metropolitan city ก็หมายถึงสิ่งที่คนไทยเราเรียกว่า "เทศบาลนครหลวง" นั่นเอง²⁵ จะเห็นได้ว่าความสับสนในระดับแนวความคิดเบื้องต้นได้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้เพียงใด อย่างไรก็ตามความยุ่งยากเหล่านี้ น่าจะสิ้นสุดลงแล้วเพราะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยการปกครองมหานครใหม่²⁶

²⁸ ดู Joseph F. Zimmerman, *State and Local Government* (New York: Barnes and Noble, Inc., 1967.) p. 150.

²⁴ ดู Hauser, *op. cit.*, p. 4

²⁵ คำว่านครหลวงกรุงเทพมหานคร อาจจะถอนความออกเป็นภาษาต่างประเทศได้ในทำนองเดียวกับกรณีของมหานครอื่น ๆ ที่รู้จักกันดี เช่น Greater London, Chicago SMSA (เฉพาะในสหรัฐ) หรือ Metropolitan Toronto, ฉะนั้น หากจะตั้งชื่อเรียกคำว่า Greater Bangkok เพราะไม่รวมชองชมนบุรีอยู่ด้วยแล้ว ก็อาจจะแปลเป็นอย่างอื่นได้หลายทางเช่น Metropolitan Bangkok-Thonburi, Bangkok-Thonburi Metropolis, Greater Bangkok-Thonburi หรือ Bangkok-Thonburi Metropolitan Area

²⁶ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 385 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2516

“มหานคร”และ“นครหลวง”

ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ metropolitan area ในบทความภาษาไทยมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาอื่น ๆ ที่ได้พิจารณาข้างต้น อาจจะรุนแรงกว่า เพราะศัพท์ภาษาไทยที่ใช้มีความหมายคลุมเครือ ซึ่งยังมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์และจารีตประเพณีที่ผลักดันให้ตีความผิดแผกแตกต่างจากความหมายทางวิชาการ จากการสังเกตอย่างคร่าว ๆ มีคำแปลของ metropolitan area ที่ใช้กันอยู่ค่อนข้างแพร่หลาย 2 คำด้วยกัน คือ “มหานคร”²⁷ และ “นครหลวง”²⁸ การใช้คำทั้งสองนี้มีปัญหาทั้งคู่ เพราะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แต่ละคำต่างก็มีความหมายเน้นหนักไปในแง่ของหน่วยการปกครองหรือหน่วยทางการเมือง และแทบจะไม่ได้แฝงความหมายทางเศรษฐกิจและสังคมเอาไว้เลยแม้แต่น้อย

คำว่า “มหานคร” นั้น หากจะฟังพหุอาศัยคำพ้องสามัญสำนึก ก็อาจจะตีความง่าย ๆ ได้ว่าเป็นนครที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรหนาแน่น ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน การตีความเช่นนี้ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เพราะเป็นความเข้าใจที่มีส่วนถูกอยู่มาก แต่หากพิจารณาอย่าง

27. สำหรับตัวอย่างงานที่ใช้คำนี้ โปรดพิจารณา ประหยัด สมานมิตร, “การปกครองมหานคร” รายงานถึงกรมเทศบาล ประจำปี พ.ศ. 2508 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2510); ชุม กาญจนประกร และอมร รักษาสัตย์ “การบริหารงานมหานคร” เทศกาลิมล ปีที่ 65 เล่มที่ 6 (มิถุนายน 2515); ปฐม มณีโรจน์ “ปัญหาการปกครองมหานคร” ท้องถิ่น ปีที่ 9 เล่มที่ 7 และ 8 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2515) ในบทความเรื่องนี้ผู้เขียนได้เคยเสนอให้มีการสังคายนาความหมายและแนวความคิดต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้ความกระจ่างและเป็นการรื้อฟื้นการศึกษาทางด้านนี้ในระยะต่อมา นอกจากนี้ยังได้เสนอให้แปล Metropolitan area ว่า “ชุมชนขนาดใหญ่” เพื่อขจัดปัญหาและความคลุมเครือที่เกิดขึ้นจากการใช้ “มหานคร” แต่ก็มิใช่อะไรที่ง่ายนัก การใช้ “มหานคร” อยู่แพร่หลายพอสมควรแล้ว ในขณะนี้ยังมีงานอีกชิ้นหนึ่งที่ออกมาเร็ว ๆ นี้คือ ไพบูลย์ ช่างเขียน, การปกครองมหานคร (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2516) ดูเหมือนจะเป็นงานชิ้นแรกในการศึกษาด้านนี้ที่ออกมาในรูปแบบหนังสือเล่มใหญ่ งานหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนใช้ศัพท์ทั้งสองคำ คือ ตั้งชื่อว่า “มหานคร” ส่วนการเขียนภายในเล่มใช้ “นครหลวง” หมดทั้งเล่ม

28. โปรดพิจารณา สมจิต สุคนธสวัสดิ์, “นครหลวง” รัฐศาสตร์นิเทศ ปีที่ 6 เล่มที่ 8 (มกราคม 2518) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัญหา นครหลวง op.cit. หนังสือเล่มนี้รวบรวมบทความซึ่งศึกษา ปัญหามหานครจากแง่มุมต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมากกว่า 20 เรื่อง ผู้เขียนแต่ละคนก็กล่าวถึง นครหลวง ในแง่ต่าง ๆ กัน บางคนก็ศึกษานครหลวงตามแนวความคิดของชุมชนหรือเมือง (urbanization) ทั่วไป บางคนก็หมายถึง metropolitan area แต่ส่วนใหญ่ตั้งใจหมายความเฉพาะนครหลวงของไทยคือเขตกรุงเทพฯ-ธนบุรี หรือ Greater Bangkok: “รวมบทความ,” “การบริหารนครหลวง” วารสารการบริหาร ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2516) และ ชชิรวิทย์ สุพรรณเกสัช, เทศบาลนครหลวง: การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบ และปัญหาการบริหาร วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2516

ลึกซึ่งแล้วจะเห็นผลเสียทางประการ กล่าวคือ เมื่อคิดถึงท้องถิ่นในแง่การปกครองทั้งหมดก็จะไม่มองในแง่เศรษฐกิจและสังคมเลย ยิ่งกว่านั้นผลโดยทางอ้อม (implications) ของการพิจารณามหานครในฐานะเป็นหน่วยการปกครอง มักจะชวนให้ไขว้เขว (mislead) ในเชิงปริมาณ เช่น เมื่อกล่าวถึงมหานคร 1 แห่งก็มีความรู้สึกเหมือนหมายถึง หน่วยการปกครอง 1 หน่วย ทำนองเดียวกับนคร 1 นคร หรือ เมือง 1 เมือง จุดนี้เองที่ความยุ่งยากเริ่มตันขึ้น เพราะมหานครในฐานะเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจและสังคมไม่จำเป็นจะต้องมีพื้นที่เหมาะสมจะ (coterminous) กับอาณาเขตของหน่วยปกครอง ตามความเป็นจริงแล้ว เขตมหานครแห่งหนึ่งๆ จะมีหน่วยการปกครองมากกว่า 1 หน่วย การพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ในบางประเทศอาจจะช่วยให้ความกระจ่างมากขึ้น เช่น เมื่อปี 2510 ในสหรัฐอเมริกา มีมหานคร (SMSA's) อยู่ 233 แห่ง ในเขตมหานครเหล่านี้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ตั้งอยู่ถึง 20,703 หน่วย คิดเฉลี่ยเขตละ 91 หน่วย แต่ความจริงจำนวนเฉลี่ยนี้อำพรางสถานการณ์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับกรณีของบางมหานคร เช่น มหานครนิวยอร์ก มี 551 หน่วย ฟิตสเบอร์กมี 704 หน่วย ฟิลาเดลเฟียมี 871 หน่วย และชิคาโกมีถึง 1,113 หน่วย²⁹

ส่วนคำว่า “นครหลวง” นั้น ก็ยังจะมีปัญหามากกว่า “มหานคร” เสียอีก เพราะนอกจากจะมีจุดร่วมกับ “มหานคร” ในแง่ที่บรรจุความหมายในแง่หน่วยการปกครองไว้เต็มที่แล้ว เป็นธรรมดาที่ผู้พบเห็นส่วนใหญ่จะเข้าใจว่า “นครหลวง” มีความหมายอย่างเดียวกับเมืองหลวงหรือราชธานี (capital city) ของประเทศหรือภูมิภาค ในความหมายนี้ตามความเข้าใจดั้งเดิมของชาวไทย ก็หมายถึงนครที่ประทับของพระมหากษัตริย์ ในหลังๆ ก็หมายถึงศูนย์กลางการปกครองในแง่ซึ่งเป็นที่ตั้งสถานที่ทำการต่างๆ ของรัฐบาล สำหรับกรณีของผู้ที่ไม่ตีความ “นครหลวง” เป็น ราชธานี แต่แก้ตีความตามความเข้าใจทั่วไป หรือใช้พจนานุกรมเป็นเครื่องแนะแนวทางแล้ว ก็น่าจะให้ผลในลักษณะดังต่อไปนี้

“พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมาย “นคร” และ “หลวง” ไว้ว่า
 “นคร” หมายถึง เมืองใหญ่ กรุง
 “หลวง” หมายถึง เป็นใหญ่ ใหญ่

29 โปรดพิจารณา Committee for Economic Development, *Re-shaping Government in Metropolitan Area* (New York: Committee for Economic Development, 1970), pp. 12-13.

ฉะนั้น “นครหลวง” ในความหมายของพจนานุกรมที่ให้ไว้ ก็คือ นครใหญ่ หรือ กรุงใหญ่ หรือมหานคร”⁸⁰

จะเห็นได้ว่าความหมายจากพจนานุกรมมิได้ช่วยให้ความกระจ่างขึ้นมากนัก ยิ่งทั้งส่วนที่เป็นปัญหาไว้ให้ขบคิดอีกมาก นอกจากปัญหอันเกิดจากการใช้ศัพท์หลายคำ และศัพท์แต่ละคำก็มีความหมายทางการปกครองการเมืองแฝงอยู่อย่างหนักหน่วงแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งก็เกิดจากความเสมอกันเสมอปลายในการเลือกใช้คำศัพท์เหล่านี้ด้วย ตามปกติแล้ว คำว่า “มหานคร” และ “นครหลวง” ไม่น่าจะเป็นคำที่ใช้แทนกันได้อย่างสนิทในข้อเขียนภาษาไทย โดยอัตโนมัติ ถ้าไม่ชี้แจงบอกกล่าวให้รู้ตัวเสียก่อน ก็ยากที่จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจว่าเป็นคำที่หมายความอย่างเดียวกัน

คำจำกัดความและการกำหนดเขตมหานคร

สถานการณ์เกี่ยวกับคำจำกัดความและการกำหนดเขตมหานครในประเทศไทยก็ไม่มีอะไรดีกว่ากรณีของเขตชุมชนหรือเขตเมือง จะร้ายเท่าที่ว่าเขตชุมชนยังพอจะพึงพาอาศัยเขตเทศบาลและตัวเลขสถิติต่าง ๆ ซึ่งมีเก็บรวบรวมไว้โดยถือเขตเทศบาลเป็นหน่วยหลักได้ ส่วนกรณีของมหานคร ซึ่งเป็นเรื่องใหม่นั้น ไม่ต้องหวังถึงความพร้อมเพรียงด้านสถิติตัวเลขหรือคำจำกัดความอย่างเป็นทางการ เพราะเพียงความรู้ความเข้าใจ ความคิดและการใช้ถ้อยคำเบื้องต้นก็มีปัญหาตั้งที่ได้พิจารณามาแล้ว

ประเทศไทยมีท้องที่หน่วยการปกครอง ที่ชื่อเรียกขานว่า “มหานคร” คือ กรุงเทพมหานคร มีอาณาเขตเป็นสัดส่วนครอบคลุมจังหวัดพระนครและธนบุรีเดิม ทำให้สถิติตัวเลขหลายประเภทที่เก็บไว้พอจะใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้มีผู้สังเกตไว้ว่า ท้องที่บางส่วนของกรุงเทพมหานคร รวมกับบางส่วนของจังหวัดนนทบุรี และสมุทรปราการ มีลักษณะเป็นเขตมหานครตามหลักวิชาอย่างแน่ชัด ไม่ว่าจะใช้คำจำกัดความของใครมาเป็นหลักพิจารณา แต่สิ่งเหล่านี้มิใช่เครื่องชี้ว่า ประเทศไทยมีเขตมหานครมาตรฐานที่กำหนดอย่างเป็นทางการ หรือมีข้อมูลเกี่ยวกับมหานครที่รวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ หรือมีสภาพที่เอื้ออำนวยให้มีความก้าวหน้าอย่างหนึ่งอย่างใดในการศึกษาในแขนงนี้ เนื่องจากการพิจารณาคำจำกัดความ และการกำหนดเขต

⁸⁰ อชิรวีธี, *op. cit.*, หน้า vii-viii ในวิทยานิพนธ์นี้ หน่วยศึกษาวิเคราะห์ของผู้ศึกษา คือ เทศบาลนครหลวง ซึ่งเป็น urban government หรือ big city government ถึงแม้ผู้ศึกษาจะนำเอาคำจำกัดความของ metropolitan area มาอ้างอิงไว้บ้าง แต่ความมุ่งหมายหลักก็คือ การศึกษาวิเคราะห์ ความเป็นมาของโครงสร้างขององค์การปกครอง เขตกรุงเทพ-ธนบุรี ตามบทบัญญัติของกฎหมายไทยเท่าที่เป็นอยู่ แต่มุ่งศึกษาหนักไปในแง่ใดก็ตาม ความหมายของนครหลวงจากพจนานุกรม จะช่วยอะไรไม่ได้มากนัก

ไม่มีข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมาให้วิเคราะห์ได้ ฉะนั้น การพิจารณาในตอนนี้ จึงเป็นการสำรวจ ภาวะทั่วไปถึงความเหมาะสมหรือความเป็นไปได้ในการรับคำจำกัดความของนานาชาติมาใช้หรือไม่ก็กำหนดเกณฑ์ของเราเองขึ้นมา นอกจากนี้ ก็จะได้้นำเอาการสำรวจหรือศึกษาในแขนงนี้ บางชั้นมาพิจารณาโดยสังเขป

นอกจากกรณีของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตมหานครโดยเด่นชัดแล้ว ปัญหาเมื่อว่ามีท้องที่อื่นใดในประเทศที่พอจะเข้าข่ายเป็นเขตมหานครบ้างหรือไม่ ในขณะที่เรายังไม่มีเขตมาตรฐานที่จะให้คำตอบได้ทันที คำตอบโดยอนุโลมในขั้นนี้พอจะกระทำได้โดยการหยิบยืมเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เช่น จำกัดความ MA ของ IUR หรือ SMAS ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม การที่จะบ่งชี้ลงไปให้แน่ชัดว่า ท้องที่ใดมีอาณาเขตครอบคลุมเพียงใด มีภาวะเป็นเขตมหานครหรือไม่ ยังไม่อาจจะกระทำได้ เพราะการระบุโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ต้องการผลการวิจัย และโดยเฉพาะพื้นฐานทางสถิติตัวเลขที่จำเป็นบางประการเพิ่มเติม สำหรับการพิจารณาลู่ทางในเบื้องต้นนั้น เห็นได้ว่าทั้งคำจำกัดความของ MA และ SMSA มีลักษณะร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือขนาดขั้นต่ำของนครกลาง มีประชากรไม่ต่ำกว่า 50,000 คน สำหรับในประเทศไทยคงได้พิจารณามาข้างต้นแล้วว่า นอกจากเขตกรุงเทพมหานครแล้ว ก็มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีก 11 แห่งที่มีจำนวนประชากรเกินกว่า 50,000 คน เป็นเทศบาล 4 แห่ง และสุขาภิบาล 7 แห่ง นอกเหนือไปจากนี้ หากเรามีระบบการเก็บตัวเลขสถิติเกี่ยวกับ "ลักษณะชุมชนมหานคร" (metropolitan characteristics) ของบริเวณรายรอบนครกลาง เช่น สัดส่วนของแรงงานที่มีใช้เกษตรกรรม หรือความหนาแน่นของประชากรแล้ว เราอาจจะบอกได้ว่า ท้องที่ใดเป็นหรือ เกือบจะเป็นเขตมหานครตามคำจำกัดความใด การกำหนดออกมาได้ในลักษณะนี้ย่อมจะอำนวยความสะดวกอย่างมหาศาลแก่การศึกษาเปรียบเทียบในสาขานี้ อย่างไม่ต้องสงสัย

เมื่อเราไม่สามารถก้าวหน้าไปได้ไกลกว่านี้ในเรื่องเขตมหานครมาตรฐาน หากฝ่ายวิชาการมุ่งจะศึกษาปัญหามหานครของไทย ก็จะต้องรับภาระในการใช้แนวความคิดทฤษฎีจากสาขาวิชา หรือไม่ก็ดัดแปลงหรือหยิบยืมเกณฑ์ หรือคำจำกัดความจากแหล่งอื่น ไฉนกำหนดเขตมหานครขึ้นมาเอง ฉะนั้น การพิจารณาผลงานทางวิชาการบางชั้นที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับมหานครในประเทศไทย ก็จะทำนายประโยชน์ไม่มากนักน้อย

ในระหว่างที่ผ่านมามีการศึกษาสำรวจซึ่งเป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย กระทำโดยคณะผู้เชี่ยวชาญของบริษัทรับปรึกษาทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม ชื่อ Litchfield Whiting Bowne & Associates ร่วมกับที่ปรึกษาทางผังเมือง Adams, Howard & Greeley คณะผู้เชี่ยวชาญนี้ได้เสนอรายงาน Greater Bangkok Plan 2533 ต่อรัฐบาลไทยเมื่อ พ.ศ. 2503 ถึงแม้รายงานหรือแผนนี้จะมีวัตถุประสงค์โดยตรงสำหรับการวางผังเมือง และความสนใจส่วนใหญ่มุ่งเสนอให้ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (physical environments) ของท้องที่ก็ตาม แต่งานสำรวจครั้งนี้ก็นับเป็นการวางรากฐานและแนวพิจารณาหลักของการศึกษา หรือการวางนโยบายเกี่ยวกับเขตมหานครในประเทศไทยในระยะต่อมา

จากการพิจารณารายงานดังกล่าวปรากฏว่า Greater Bangkok ก็คือเขตมหานครนั่นเอง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าคณะผู้เชี่ยวชาญมิได้ระบุลงไปอย่างชัดเจนว่าใช้คำนิยามใดหรือมีเกณฑ์เฉพาะเจาะจงอย่างไรบ้างที่จะใช้วินิจฉัยว่าท้องที่ใดมีสภาพเป็นมหานครหรือไม่ เพียงแต่ได้ตั้งข้อสังเกตง่าย ๆ ว่า “.....ไม่ว่าจะนำคำจำกัดความใดก็ตามมาใช้กำหนดขอบเขตมหานคร กรุงเทพฯ-ธนบุรี จะต้องผนวกเอาเขตจังหวัดกันนทบุรี และสมุทรปราการทั้งหมดหรือบางส่วน เข้าไว้ด้วย”³¹

จากการสังเกตอย่างคร่าว ๆ พอจะเห็นได้ว่า ความสนใจประการสำคัญของคณะผู้เชี่ยวชาญผู้จัดทำผังเมือง ก็คือการสำรวจและระบุพื้นที่ ๆ มีลักษณะเป็นเขตชุมชนตามความเป็นจริง และที่คาดว่าจะขยายตัวเติบโตต่อไปในอนาคต โดยไม่คำนึงถึงอาณาเขตของหน่วยการปกครอง เกณฑ์ทั่ว ๆ ไปที่ใช้ในการพิจารณาก็ไม่ต่างไปจากเกณฑ์ทางสังคมศาสตร์ในการกำหนดเขตมหานคร เรื่องนี้จะพิจารณาได้จากคำชี้แจงของสำนักผังเมืองในรายงานการปรับปรุงผังลิทซ์ฟีลด์เพิ่มเติมให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับสถานะความเป็นจริงเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่า

การที่สำนักผังเมืองกำหนดอาณาเขตบริเวณของผังนครหลวงให้ครอบคลุมไปถึง 4 จังหวัด เช่นนี้ก็ด้วยเหตุผลทางผังเมือง ซึ่งประกอบด้วยหลักการทางเศรษฐกิจและสังคม ดังที่จะเห็นว่าชุมชนต่าง ๆ ในจังหวัดพระนคร

³¹ Litchfield Whiting Bowne & Associates, and Adams Howard & Greeley, *Greater Bangkok Plan*, 2533 (Bangkok : Kanachang Co., Ltd, 1964), p. 27

จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ได้มีส่วนเติบโตขึ้น
ในทางเศรษฐกิจและสังคม จนผูกพันกันอย่างใกล้ชิด เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มี
โอกาสแยกให้ตัดขาดจากกันได้³²

เขตมหานครตามผังลิตซ์ฟีลด์ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองครั้ง
นั้น มีอาณาเขตครอบคลุมเทศบาล 5 แห่ง (พิจารณาตามโครงสร้างของหน่วยการปกครอง
สมัยนั้น) และพื้นที่บางส่วนนอกเขตเทศบาลด้วย เทศบาลเหล่านี้คือ เทศบาลนครกรุงเทพ
เทศบาลนครธนบุรี เทศบาลเมืองสมุทรปราการ เทศบาลพระประแดง และเทศบาลเมือง
นนทบุรี เมื่อพิจารณาโครงสร้างของมหานครตามข้อเท็จจริงเหล่านี้จะเห็นได้ว่า ส่วนที่เป็น
นครกลางของมหานครนี้ก็คือ เขตเทศบาลนครกรุงเทพและนครธนบุรี ซึ่งมีฐานะเป็นนคร
(city) ในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ถึงแม้ในสมัยนั้นจะมีฐานะแยกจากกันในแง่ของ
การปกครองและมีแม่น้ำเจ้าพระยาคั่นอยู่ตามสภาพภูมิศาสตร์ แต่นครทั้งสองนี้มีลักษณะความ
สัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเศรษฐกิจและสังคม เหตุผลประการนี้เองที่ทำให้นครกลาง
ทั้ง 2 แห่งนี้รวมตัวกันในระยะต่อมา

หากการพิจารณาในแง่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับอาณา
เขตของมหานครมากนัก ก็อาจจะพิจารณารายละเอียดได้ในแง่ของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค
ก็คือ จังหวัดและอำเภอ สเตอ์นสไตน์ ได้ระบุไว้ในข้อเขียนของเขาว่า เขตมหานครกรุงเทพ
หรือ GBMA (Greater Bangkok Metropolitan Area) ครอบคลุมเขต 26 อำเภอ ในจังหวัด
ทั้งสิ้นดังต่อไปนี้ คือ 10 อำเภอในจังหวัดพระนคร (บางกะปิ บางเขน บางรัก ดุสิต ปทุมวัน
พระโขนง พระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ และยานนาวา) 8 อำเภอในจังหวัดธนบุรี
(บางขุนเทียน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ คลองสาน ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ คลิ่งชัน
และธนบุรี) 6 อำเภอในจังหวัดนนทบุรี (บางบัวทอง บางกรวย บางใหญ่ เมืองนนทบุรี
และปากเกร็ด) และ 3 อำเภอในจังหวัดสมุทรปราการ (บางพลี พระประแดง และเมืองสมุทร
ปราการ)³³

³² สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, รายงานการปรับปรุงผังนครหลวงครั้งที่ 1 (พระนคร : อักษรสัมพันธ์, 2514)
หน้า 4

³³ Larry Sternstein, "A First Study of Migration in the Greater Bangkok Metropolitan Area,"
Pacific Viewpoint XII, I (May 1971), pp. 44-45

มีความเคลื่อนไหวเกิดขึ้นภายหลังที่สมควรมันก็ทักไว้ก็คือ เมื่อผังลิตซ์ฟีลด์เสนอไป แล้ว 10 ปีเศษ สำหรับผังเมืองได้ปรับปรุงผังนครหลวงขึ้นใหม่ โดยให้เหตุผลว่าประมาณการต่าง ๆ ที่ทำไว้แต่เดิมคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงมาก ขอบเขตของนครหลวงที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ก็ครอบคลุมชุมชนชุมชนในจังหวัดทั้งสิ้นเช่นเดียวกับผังลิตซ์ฟีลด์ แต่ขยายเนื้อที่กว้างขวางกว่าเดิม⁸⁴

นอกจากการปรับปรุงผังดังกล่าว สำหรับผังเมืองยังได้สำรวจอาณาบริเวณรายรอบซึ่งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของเขตมหานครโดยตรง และกำหนดเป็นภาคมหานคร (metropolitan region) ขึ้น สำหรับเกณฑ์ในการกำหนดเขตภาคนี้ นอกจากลักษณะอิทธิพลทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ก็ได้นำเอาสภาพทางภูมิศาสตร์ และลักษณะการเคลื่อนย้ายของประชากรมาร่วมพิจารณาด้วย ภาคมหานครแบ่งออกไปเป็น 3 เขต ตามองศาของระดับอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่ได้รับจากมหานคร คือ

- (1) บริเวณที่ตกอยู่ในข่ายอิทธิพลชั้นใน (core) คือ เขตมหานคร
- (2) บริเวณที่ตกอยู่ในข่ายอิทธิพลชั้นกลาง (inner ring) อยู่ภายในรัศมีมีประมาณ 75 กิโลเมตร ของกรุงเทพฯ ครอบคลุมจังหวัด สมุทรสงคราม นครปฐม พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา และชลบุรี
- (3) บริเวณที่ตกอยู่ในข่ายอิทธิพลชั้นนอก (outer ring) มีลักษณะเป็นรูปวงรีรอบมหานครเริ่มจากชั้นนาทลงมาถึงหัวหินเป็นระยะยาวประมาณ 300 กิโลเมตร และจากกาญจนบุรี ถึงนครนายก เป็นแนวกว้างประมาณ 200 กิโลเมตร⁸⁵

⁸⁴ สำนักผังเมือง *op. cit.*, หน้า 4-5

⁸⁵ โปรดพิจารณารายละเอียดใน *ibid.*, หน้า 10-11 สำหรับผู้สนใจจะเปรียบเทียบเกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดภาคมหานครของ New York Metropolitan Region ซึ่งแบ่งออกเป็น core, inner ring และ outer ring คล้าย ๆ กัน โปรดพิจารณา Edgar M. Hoover and Raymond Vernond, *Anatomy of a Metropolis* (Garden City: Doubleday, 1962), pp. 6-19.

สรุป

ข้อเขียนนี้มีข้อห่วงใยเกี่ยวกับสถานภาพของการศึกษาเขตชุมชนและเขตมหานครในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในลักษณะที่จะส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนหรือร่วมมืออย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างนักวิชาการกับผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีผลตกต้องถึงชุมชนส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ การตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากร และการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากผู้เขียนตั้งเป้าหมายไว้แต่เพียงการวิเคราะห์แนวความคิดขั้นพื้นฐาน ฉะนั้นจึงไม่ได้หวังว่าจะมีผลการค้นคว้า คำอธิบายหรือคำตอบ หรือสาระสำคัญที่ละเอียดลึกซึ้งแต่อย่างใด

ข้อสรุปที่พอจะประมวลได้จากการพิจารณาตั้งแต่ต้นก็คือ

1. ความรู้ความเข้าใจในแนวความคิดขั้นพื้นฐานมีความสำคัญต่อการศึกษาระดับชุมชนและมหานครในประเทศไทย การที่มีแนวความคิดแตกแยก กระจุกกระจาย หรือความไม่สนใจในทฤษฎีแนวความคิดเสียเลยก่อให้เกิดความยุ่งยาก และมีผลเสียหายติดตามมาไม่มากนักน้อย
2. เพื่อแก้ไขปัญหาคความข้อแรก การดำเนินการใด ๆ ที่ช่วยให้มีความตกลงยินยอมหรือลงรอยกันได้อย่างน้อยก็พอสถานประมาณเรื่องความหมายหรือคำจำกัดความของแนวความคิดพื้นฐานเป็นสิ่งพึงปรารถนา
3. เพื่อให้ความคิดบังเกิดผลประโยชน์ในระดับปฏิบัติ การกำหนดเขตมาตรฐานทางการขึ้นเป็นหน่วยหลักควรได้รับความสนับสนุนให้มีขึ้น
4. การก่อตั้งระบบการจัดเก็บตัวเลขที่จำเป็น และเกี่ยวข้องตามเขตมาตรฐานที่กำหนดจะเป็นพื้นฐานสำคัญแก่การกำหนดนโยบายหรือการวิจัยทางวิชาการ ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดความสัมพันธ์ตอบโต้ระหว่างกิจกรรมทั้ง 2 ประการนี้ต่อไป
5. การกำหนดรูปการปกครองให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นควรได้รับความสนใจพิจารณาอย่างจริงจัง ฉะนั้น ควรจะได้มีการศึกษาเพิ่มเติมถึงปัญหาอุปสรรคผลประโยชน์ขัดแย้งหรือตัวแปรอื่นใดที่น่าจะมีอิทธิพลครอบคลุมกิจกรรมในค่านนี้