

วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 26 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม 2529

## การศึกษาการเปลี่ยนแปลง : ความเป็นเมือง การเติบโตของเมือง และการย้ายถิ่น\*

สุชาติ ประสพธรรมสินธุ์\*\*

### 1. ความนำ

นับตั้งแต่รัฐบาลได้ทำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยมีการวางแผนมาเป็นเวลา 28 ปีเศษ ซึ่งในช่วง 3 แผนแรกได้มีการเน้นเรื่องความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในช่วงแผนต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายมุ่งให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาความแตกต่างของการพัฒนาระหว่างภูมิภาคของประเทศ และการกระจุกตัวอย่างหนาแน่นของกิจกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร และปัญหาความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนในเขตเมืองและคนในเขตชนบท

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าชนบทจะมีความสำคัญมากเนื่องจากเป็นที่อยู่อาศัยของคนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นที่มาของรายได้ประชาชาติที่สำคัญแหล่งหนึ่ง ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เราไม่อาจจะละเลยปัญหาของการพัฒนา

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานที่ปรึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การย้ายถิ่นและการพัฒนาเมือง บทความนี้ได้เสนอในที่ประชุมสัมมนาเรื่อง "นโยบายและแผนปฏิบัติการด้านประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖." จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ United Nations Funds for Population Activities ณ โรงแรมรอยัลคัลดิฟบีช เมืองพัทยา วันที่ 30-31 พฤษภาคม 2529

\*\* ศาสตราจารย์ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ชุมชนเมือง ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางของการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การขนส่งคมนาคม และการบริหารธุรกิจต่างๆ การละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการพัฒนาเมืองได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมายดังเช่นที่เห็นกันอยู่ในกรุงเทพมหานครและในเขตเมืองอื่นๆ ของประเทศ ซึ่งการแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นอกจากต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมหาศาลแล้ว ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการย้ายถิ่นของประชากรจากเขตชนบทเข้าสู่เขตเมืองและความเติบโตของประชากรเมืองเอง ดังนั้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองนอกเหนือไปจากการพัฒนาชนบท

ในการวางแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ สิ่งที่จะขาดเสียมิได้คือความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสภาพของเมือง/พื้นที่เฉพาะ การเติบโต และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงความรู้และข้อมูลดังกล่าวต้องถูกต้องตามหลักวิชาการและมีความเชื่อถือได้ สำหรับประเทศไทยเราเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าข้อมูลต่างๆ นั้นมีความเชื่อถือได้ในระดับต่างๆ กัน นอกจากนั้นแม้ว่าข้อมูลบางแหล่งจะมีความเชื่อถือได้มากในวัตถุประสงค์หนึ่ง อาจมีความเชื่อถือได้น้อยมากเมื่อนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ดังนั้นผู้ใช้ข้อมูลจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลที่ตนใช้ว่าเก็บรวบรวมมาเพื่อวัตถุประสงค์ใด และมีความเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใดในเรื่องที่ตนกำลังศึกษาอยู่ สิ่งที่สำคัญไม่น้อยอีกสิ่งหนึ่งคือ แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา คำนิยามที่แตกต่างกัน เทคนิคการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน จะให้ผลและข้อสรุปที่แตกต่างกัน

## 2. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการศึกษาคครั้งนี้ คือ

1. ชี้ให้เห็นถึงสภาพของการเปลี่ยนแปลงและการเติบโตของประชากรเมือง
2. ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงแบบแผน อัตราและทิศทางของการย้ายถิ่นของประชากร โดยเน้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค และเมืองหลัก

3. ซึ่ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตของเมืองและการย้ายถิ่นกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

วัตถุประสงค์รองของการศึกษาค้างนี้ ค้าง

1. ซึ่ให้เห็นถึงปัญหาของการนิยาม เขตเมืองหรือประชากรเมือง
2. ซึ่ให้เห็นถึงปัญหาของการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ในการวิเคราะห์

### 3. ข้อมูลที่ค้าง

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้มาจากหลายแหล่งด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่

1. สำมะโนประชากรและการเคหะของประเทศรายจังหวัด 2513 และ 2523
2. สถิติจำนวนประชากรรายเขตเทศบาลและสุขาภิบาล รายจังหวัดของกองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
3. สถิติรายได้ประชาชาติ ผลิตภัณฑ์รายจังหวัดของฝ่ายบัญชีประชาชาติภาคและจังหวัด กองบัญชีประชาชาติ และ สศช.

### 4. โครงสร้างของบทความ

ในการเสนอบทความค้างนี้ ผู้เขียนได้กำหนดลำดับการเสนอเรื่องที่ยศึกษาค้างต่อไปนี้ ในส่วนแรกเป็นการเสนอเรื่องเกี่ยวกับความเป็นเมืองและการเติบโตของเมือง ซึ่งครอบคลุมปัญหาค้างนิยามของประชากรและเขตเมือง และค้างนิยามที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ความหนาแน่นของประชากรเมืองรายภาครายจังหวัด ระหว่างปี 2524—2527 การกระจุกตัวของประชากรเมืองรายภาครายจังหวัด 2524—2527 ความเติบโตของประชากรเมืองรายภาครายจังหวัด และอัตราความแตกต่างของความเติบโตของประชากรเมืองและชนบทรายภาครายจังหวัด

ในส่วนที่สองของบทความเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงการย้ายถิ่นของประชากรไทย ในระหว่างปี 2508—2513 และ 2518—2523 ซึ่งครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงการย้ายเข้า—ย้ายออก และย้ายสุทธิระหว่างภาคแผนพัฒนา การย้ายถิ่นระหว่างภาคและเมืองหลัก (ซึ่งแบ่งออกเป็นบทบาทของภาคและบทบาทของเมืองหลัก) การย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลัก

ด้วยกัน และระหว่างเมืองหลักกับจังหวัดอื่น ๆ และการศึกษากระแสของการย้ายถิ่นเข้าออกเมืองหลักที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6

## 5. ความเป็นเมืองและการเติบโตของเมือง

ในการศึกษาความเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองของประเทศไทย ปัญหาแรกที่ผู้วิจัยทุกคนจะต้องเผชิญคือ ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของความเป็นเมือง การใช้คำนิยามที่แตกต่างมักจะนำไปสู่ความเข้าใจและข้อสรุปที่แตกต่างกัน ในอดีตการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับเมืองและการเติบโตของเมืองสำหรับประเทศไทยส่วนมากอาศัยคำนิยามที่เป็นทางการ ยึดหลักการแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และนอกเขตสุขาภิบาล โดยกำหนดให้เขตเทศบาลและกรุงเทพมหานครเป็นเขตเมืองทั้งหมด คำนิยามการแบ่งเขตดังกล่าวมีปัญหามากเพราะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การศึกษาที่อาศัยหลักการแบ่งเขตดังกล่าวจะให้จำนวนประชากรเมืองต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งจะให้ตัวเลขของประชากรเมืองเกินความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะอาณาเขตของกรุงเทพมหานครรวมเอาท้องที่ต่าง ๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่ดำรงชีวิตไม่ต่างไปจากประชากรในเขตชนบทอื่น ๆ และความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่ต่ำ ภาพพจน์ของกรุงเทพมหานครในการเป็นเอกนคร (primate city) ในก้นประชากร ซึ่งนับเอาประชากรทุกคนเป็นคนเมือง จึงเป็นภาพพจน์ที่เกินความเป็นจริงมากเกินไป

สำหรับผู้ที่ยึดกับการศึกษาความเป็นเมืองจะทราบว่าในปัจจุบันนี้ ได้มีความพยายามที่จะทำให้การศึกษาความเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองสอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดอย่างน้อยที่สุดในแง่ของประชากร โดยการปรับปรุงขยายคำนิยามของเมืองให้กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม โดยรวมถึงเขตสุขาภิบาลที่มีความหนาแน่นไม่น้อยกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีผู้อยู่อาศัยไม่ต่ำกว่า 5,000 คนเป็นเขตเมือง คำนิยามดังกล่าวนี้จะให้ตัวเลขประชากรที่อยู่ในเขตเมืองสูงมากกว่าคำนิยามเดิม และอัตราของความเติบโตของประชากรเมืองสูงขึ้นรวดเร็วกว่าอัตราความเติบโตของเมืองตามคำนิยามเดิม

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้คำนิยามที่รวมเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีพลเมืองไม่ต่ำกว่า 5,000 คน อย่างไรก็ตามผู้วิจัยทราบว่าคำนิยามใหม่นี้ยังมีข้อบกพร่องในแง่ที่ไม่สามารถครอบคลุมคุณลักษณะอื่นๆ ของความเป็นเมืองได้อย่างครบถ้วน เช่น ลักษณะการประกอบอาชีพของประชากร สาธารณูปการ สาธารณูปโภคที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ ตลอดจนลักษณะการดำรงชีวิต การเคหะ ความสัมพันธ์ทางสังคมและการตั้งชุมชน นอกจากนี้การแบ่งเขตสุขาภิบาลเองก็ยังเป็นการแบ่งเขตตามลักษณะการปกครอง อาจมีบางส่วนของชุมชนที่มีความเป็นชนบทปะปนในเขตสุขาภิบาล บางส่วนที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเมืองอาจไม่ได้รวมอยู่ในเขต การกำหนดคำนิยามเมืองโดยนำคุณสมบัติต่างๆ ดังกล่าวนั้นมาพิจารณาด้วยก็เกินขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ อย่างไรก็ตามคำนิยามที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้นับว่าได้เป็นการปรับปรุงให้ดีขึ้น และสะท้อนความเป็นจริงมากกว่าคำนิยามเดิม และเป็นคำนิยามที่เริ่มใช้กันกว้างขวางมากขึ้นในหมู่นักวิชาการ สถาบันวิจัยการพัฒนาประเทศไทย และกองวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศป.) สิ่งที่น่าสังเกตคือ กองประสานการพัฒนาเมือง สศช. ได้ใช้คำนิยามเมืองในลักษณะที่แตกต่างออกไปซึ่งครอบคลุมเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป โดยมีได้ความหนาแน่น คำนิยามดังกล่าวนี้จะให้จำนวนประชากรเมืองสูงกว่าคำนิยามแรก และรวมเอาเขตสุขาภิบาลที่มีลักษณะเป็นชนบทมากกว่าเขตเมือง มากกว่าคำนิยามที่จำกัดเฉพาะเขตสุขาภิบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรไม่น้อยกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

### 5.1 ความหนาแน่นของประชากรเมืองรายจังหวัดรายภาค

จากการวิเคราะห์สถิติตามคำนิยามของเขตเมืองที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่ากรุงเทพมหานครซึ่งถือว่าเป็นคนเมืองหมดนั้น ในช่วงปี 2524 มีประชากรเมืองร้อยละ 45 ของประชากรเมืองทั้งหมด สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเหลือร้อยละ 41 ของประชากรเมืองทั้งหมดในปี 2527 สิ่งที่น่าสังเกตคือกรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นทาง

ประชากรต่ำกว่าจังหวัดบางจังหวัดในภาคกลางอย่างมากมายโดยมิได้เป็นจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรเมืองมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ จากข้อมูลปี 2524 จังหวัดในเขตปริมณฑลที่มีความหนาแน่นมากกว่ากรุงเทพมหานคร คือ จังหวัดสมุทรปราการและสมุทรสาคร ซึ่งมีความหนาแน่น 4,124 และ 7,442 คนต่อตารางกิโลเมตรเมื่อเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานครซึ่งมีความหนาแน่นเพียง 3,398 คนต่อตารางกิโลเมตร (ตาราง 1)

สำหรับจังหวัดที่มีความหนาแน่นของประชากรเมืองสูงกว่ากรุงเทพมหานครในภาคกลางคือจังหวัดลพบุรี ภาคตะวันออกคือจังหวัดตราด (มิใช่จังหวัดชลบุรี) ภาคตะวันตกคือราชบุรีและสมุทรสาคร ภาคเหนือคือ น่าน นครสวรรค์ และลำปาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือ อุบลราชธานี เลย และศรีสะเกษ และภาคใต้คือ ภูเก็ต ชุมพร นครศรีธรรมราช และระนอง จะเห็นได้ว่าการที่กรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นของประชากรต่ำกว่าเขตเมืองในจังหวัดอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นเพราะการกำหนดให้ประชากรในกรุงเทพมหานครทุกคนเป็นคนเมืองตามคำนิยามที่ยึดหลักการแบ่งส่วนราชการส่วนท้องถิ่น

ในช่วงปี 2527 ความแตกต่างในด้านความหนาแน่นของประชากรเมืองในระดับจังหวัดยังคงเหมือนเช่นปี 2524 โดยที่ทุกจังหวัดมีความหนาแน่นของประชากรเมืองสูงขึ้น ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่มีความหนาแน่นต่อพื้นที่ลดน้อยลง

## 5.2 การกระจุกตัวของประชากรเมือง

นอกจากความหนาแน่นของประชากรเมืองแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ยังได้ทำการศึกษาระการกระจุกตัวของประชากรเมืองโดยอาศัย Gini concentration ratio ซึ่งพิจารณาทั้งจำนวนประชากรและพื้นที่ และจัดลำดับอัตราส่วนของประชากรและพื้นที่ของแต่ละเขตตามความหนาแน่นของประชากรเมือง<sup>1</sup> ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการคำนวณดัชนีการกระจุกตัวในระดับประเทศและระดับภาค จะเห็นได้ว่าการกระจุกตัวของประชากรเมือง

<sup>1</sup>Gini concentration ratio =  $\sum x_i Y_{i+1} - \sum x_{i+1} Y_i$  โดย  $x_i$  เป็นสัดส่วนของประชากรของเขต  $i$  และ  $Y_i$  เป็นสัดส่วนของพื้นที่ของเขต  $i$

ตาราง 1 จำนวนประชากรในเขตเมือง ความหนาแน่น การกระจุกตัว (วัดโดย GINI Concentration Ratio)  
อัตราการเติบโต และอัตราความแตกต่างของการเติบโตของเมืองและชนบท (URGD) รายภาค ราย  
จังหวัด 2524—2527

ภาคและจังหวัด	2524		2527		2524—27		2524—27	
	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	การกระจุกตัว	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	การกระจุกตัว	เติบโตเมือง	แตกต่าง
ทวายชอภาณาทกร	11,769,131	2,606.5	.2164	12,517,123	2,594.6	.2034	2.23	0.62
กรุงเทพมหานคร	5,331,402	3,398.3	—	5,174,692	3,298.6	—	-0.99	—
เขตปริมณฑล	679,226	3,052.0	.2322	661,719	3,299.6	.2315	5.78	2.89
ปทุมธานี	36,193	1,210.9	.0703	61,683	1,401.4	.0750	2.73	14.74
นนทบุรี	110,503	2,395.1	.4217	147,247	3,191.4	.3603	9.67	5.53
สมุทรปราการ	255,443	4,124.0	.3165	292,402	4,537.6	.2912	15.98	-0.23
สมุทรสาคร	60,097	7,442.4	—	62,100	7,690.4	—	2.07	-3.19
นครปฐม	108,989	2,716.6	.3553	118,289	2,692.7	.3621	1.09	1.51
กลาง	501,003	2,132.3	.1935	533,061	2,141.8	.1805	2.07	2.14
สิงห์บุรี	43,713	1,304.5	.2780	52,087	1,597.3	.2105	5.84	6.66
อ่างทอง	43,496	1,540.8	.1317	39,066	1,383.3	.1593	-3.58	-5.67
สระบุรี	137,997	1,743.5	.2474	150,489	1,802.7	.2055	1.27	2.50
ชัยนาท	24,189	2,290.6	.0085	23,766	2,250.6	.0009	-0.59	-0.65
อยุธยา	144,880	2,352.6	.2769	156,071	2,482.0	.2719	2.48	2.48
ลพบุรี	106,728	4,674.9	.3431	111,582	3,584.4	.3634	1.48	1.24

ตาราง 1 (ต่อ)

ภาคและจังหวัด	2525		2527		2524-27		2524-27	
	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	การกระจายตัว	การเติบโตเมือง	การกระจายตัว	ความแตกต่าง
ตะวันออก	575,298	1,337.3	.2113	639,683	1,400.1	-2030	3.54	1.13
ชลบุรี	248,615	945.1	.3681	265,925	981.8	.3687	2.24	0.61
จันทบุรี	71,806	1,453.0	.0512	80,561	1,571.0	.0076	3.83	0.82
ระยอง	61,237	1,581.9	.0627	65,145	1,682.9	.0818	2.06	-0.49
ฉะเชิงเทรา	73,856	2,513.0	.1268	94,113	2,423.7	.1871	8.08	3.71
นครนายก	16,536	2,817.0	.0287	17,396	2,963.5	.0027	1.59	0.97
ตราด	13,049	5,178.2	—	21,387	2,122.6	.3643	16.47	13.54
ปราจีนบุรี	90,199	2,188.8	.1354	95,156	2,309.1	.2846	1.78	-3.35
ตะวันออก	496,163	1,374.0	.3617	540,469	1,596.6	.3612	2.72	0.97
เพชรบุรี	104,483	661.6	.2520	109,321	692.3	.2666	1.81	-1.91
ประจวบคีรีขันธ์	94,646	862.9	.2267	97,661	875.1	.3137	1.01	-0.34
สุพรรณบุรี	65,928	2,185.5	.2010	69,331	2,094.6	.1947	1.18	0.48
กาญจนบุรี	84,904	2,892.8	.2567	95,723	2,904.8	.2582	4.00	0.54
สมุทรสงคราม	38,541	3,570.6	—	41,177	3,921.6	—	2.21	2.43
ราชบุรี	108,661	1,374.0	.3453	127,340	3,105.1	.4397	6.29	6.10



## ตาราง 1 (ต่อ)

ภาคและจังหวัด	2524		2527		2524-27		2524-27	
	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	การกระจุกตัว	การเติบโตเมือง	การกระจาย	ความแตกต่าง
เหนือ	1,560,792	2,091.2	1,762,613	2,854.6	.1446	4.05	2524-27	-2.58
ตาก	55,676	1,307.8	62,741	1,341.5	.1018	3.88		1.15
แม่ฮ่องสอน	11,711	1,586.9	12,959	1,755.0	.3218	3.38		0.38
แพร่	60,902	2,100.1	74,194	2,343.0	.2858	6.58		6.02
อุทัยธานี	17,537	2,138.7	18,006	2,195.9	-	0.88		-0.82
อุตรดิตถ์	36,941	2,467.7	35,993	2,404.3	-	-0.87		-1.00
ลำพูน	34,657	2,480.8	39,278	2,810.6	.0674	4.17		1.06
พะเยา	71,311	2,502.1	66,073	2,318.4	.3021	-2.54		3.53
พิจิตร	68,930	2,520.3	76,108	2,782.6	.2287	3.30		2.20
เชียงใหม่	218,951	2,609.8	252,603	2,762.3	.2101	4.76		3.46
สุโขทัย	93,432	2,665.7	99,572	2,549.7	.3396	2.12		0.99
กำแพงเพชร	93,853	2,755.5	106,363	2,436.2	.2921	4.17		1.35
เวียงชัย	152,400	2,989.4	155,506	2,984.6	.3445	0.67		-0.89
เพชรบูรณ์	145,406	3,054.7	161,405	3,003.0	.2450	3.48		-0.38
พิษณุโลก	127,043	3,210.6	113,262	3,299.2	.1703	-3.83		-5.08
นครสวรรค์	208,430	4,087.7	286,792	4,284.8	.2589	10.64		12.17
น่าน	34,493	4,118.2	63,747	2,510.0	.2651	20.38		20.71
ลำปาง	129,009	4,119.1	138,011	4,405.8	.2392	2.25		-1.06

ตาราง 1 (ต่อ)

ภาคและจังหวัด	2524		2527		2524-27		2524-27	
	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	การกระจุกตัว	การกระจายตัว	การกระจุกตัว	การกระจายตัว
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,775,818	2,379.3	.1314	2,216,579	2,421.8	.1665	7.39	- 5.82
มหาสารคาม	63,790	1,185.7	.2555	66,892	1,284.2	.2908	1.58	- 0.98
หนองพนม	63,474	1,666.9	.1520	72,612	1,510.2	.1847	4.48	- 0.48
นาคายาว	21,383	1,710.8	-	28,381	1,708.5	-	9.44	12.50
ร้อยเอ็ด	66,661	1,834.9	-	67,445	1,856.5	-	0.39	- 1.46
ขอนแก่น	243,609	1,911.9	.1713	289,234	2,269.1	.1441	5.71	3.68
สุวรรณบุรี	75,624	1,934.1	-	78,545	2,007.3	-	1.28	- 1.08
กาฬสินธุ์	78,415	2,314.5	.3970	87,295	1,874.9	.2736	3.58	- 2.24
อุดรธานี	232,194	2,475.1	.2802	294,882	2,661.4	.4590	7.97	5.68
บุรีรัมย์	91,480	2,607.0	.3479	98,998	2,602.5	.2579	2.63	0.78
นครราชสีมา	243,492	2,613.1	.1834	427,521	3,042.1	.1884	18.76	19.16
สกลนคร	80,408	2,634.6	.2113	81,468	2,285.9	.1765	0.44	- 3.06
ยโสธร	80,353	2,929.8	.1733	88,370	2,915.7	.1747	7.81	7.15
ชัยภูมิ	102,752	2,965.4	.2282	119,169	2,484.8	.0713	4.94	3.63
หนองคาย	96,228	2,984.3	.1267	107,787	2,853.2	.2956	3.78	1.39
อุบลราชธานี	186,201	3,407.2	.2564	289,193	3,343.5	.1285	3.35	6.89
เลย	40,545	3,768.1	.0048	46,039	2,542.2	.2561	4.24	1.63
กาฬสินธุ์	59,161	6,938.9	.1894	72,758	6,063.2	.1819	6.90	5.26

## ตาราง ๑ (ต่อ)

ภาคและจังหวัด	2524		2527		2524—27		2524—27	
	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	ประชากรเมือง	ความหนาแน่น	การกระจุกตัว	การกระจุกตัว	การกระจุกตัว	การกระจุกตัว
ใต้	948,430	2,209.8	1,022,333	2,300.6	.2351	2.68	2.68	0.82
กระบี่	14,009	933.9	15,915	1,061.0	—	4.26	4.26	0.79
ยะลา	68,928	1,111.7	74,653	1,204.1	—	2.66	2.66	0.91
สุราษฎร์ธานี	126,560	1,597.1	127,908	1,441.9	.3984	0.35	0.35	-3.34
พังงา	17,377	1,778.6	18,013	1,843.7	—	1.20	1.20	-1.12
นราธิวาส	62,880	1,860.1	109,050	2,010.4	.1402	6.75	6.75	8.13
พัทลุง	88,929	2,537.7	41,385	2,697.8	.0674	2.04	2.04	1.62
สงขลา	208,520	2,557.6	223,588	2,577.9	.0285	2.14	2.14	-1.63
สตูล	17,794	2,616.8	19,136	2,814.1	—	2.24	2.24	-0.57
ตรัง	71,120	2,896.4	73,869	2,998.4	.0938	1.26	1.26	-0.79
ปัตตานี	63,018	3,213.2	56,312	3,887.8	.0742	2.01	2.01	1.52
ภูเก็ต	45,421	3,785.1	46,659	3,688.3	—	0.90	0.90	-1.82
ชุมพร	35,171	3,925.3	33,309	4,276.5	.0938	2.85	2.85	2.09
นครศรีธรรมราช	147,169	4,062.1	160,923	3,747.7	.1402	2.96	2.96	2.05
ระนอง	14,584	6,987.5	16,913	8,131.3	—	5.05	5.05	2.09

ของประเทศไทยในปี 2524 และ 2527 มีค่าต่ำ ในปี 2524 ดัชนีมีค่าเท่ากับ 0.2164 หากรวม กทม. ต้าย และหากไม่รวม กทม. จะมีค่า .2510 ในปี 2527 ดัชนีมีค่าเท่ากับ .2034 และ .2439 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามความแตกต่างระหว่างภาคที่น่าสังเกตคือ ภาคตะวันออกมีค่าดัชนีสูง (.3512) กว่าภาคอื่น ๆ ส่วนภาคที่ค่าดัชนีต่ำสุดคือ ภาคมหานครซึ่งรวม กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลเข้าไว้ด้วยกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะสัดส่วนของประชากรและพื้นที่เป็นไปอย่างเหมาะสม ส่วนการที่ภาคตะวันออกมีค่าดัชนีสูงเพราะสัดส่วนของประชากรเมืองและพื้นที่ของจังหวัดในภาคเดียวกันไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่ควรจะเป็น

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระจายตัวของประชากรเมืองในประเทศและระดับภาค หากมองในแง่ของสัดส่วนของพื้นที่และประชากรแล้ว ไม่มีการกระจุกตัวกันหนาแน่นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมากเกินไป กล่าวคือแม้กรุงเทพมหานครจะมีประชากรเมืองมากกว่าเขตเมืองอื่น ๆ แต่ก็มีพื้นที่มากกว่าเขตอื่น ๆ ซึ่งทำให้ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ต่ำกว่าบางจังหวัดในภาคเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบในเชิงความหนาแน่นทางประชากรกับจังหวัดข้างเคียงแล้วกรุงเทพมหานครยังสามารถเจริญเติบโตได้มากกว่าที่เป็นอยู่ประมาณ 2 — 3 เท่าตัว อย่างไรก็ตามการจะเติบโตดังกล่าวยังเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อการกระจายตัวประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ มิใช่กระจุกตัวอยู่ในเขตบางเขตอย่างหนาแน่นเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย ทั้งในด้านการคมนาคม การให้บริการสังคมของรัฐ การเคหะ อาชญากรรม การติดขัดทางจราจร และคุณภาพของชีวิตของคนกรุงเทพมหานครโดยทั่วไป

### 5.3 อัตราความเติบโตของเมือง

นอกจากการกระจุกตัวของประชากรเมืองในแต่ละภาคที่แตกต่างกันแล้ว สิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาในการวางแผนพัฒนาเมือง คือ อัตราของความเติบโตของประชากรเมืองในแต่ละภาคและแต่ละจังหวัด จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี 2524 — 2527 ตามคำนิยามของเขตเมืองที่

ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ อัตราความเติบโตของประชากรเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวในระดับประเทศประมาณร้อยละ 2.23 ต่อปี

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคจะพบว่า มีความแตกต่างระหว่างภาคอย่างมากมาย ภาคที่ประชากรเมืองมีความเติบโตรวดเร็วที่สุดมิใช่ภาคกลางหรือภาคตะวันออก แต่เป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อัตราความเติบโตของประชากรเมืองมีประมาณร้อยละ 7.4 ภาคที่มีความเติบโตรวดเร็วรองลงมาได้แก่ เขตปริมณฑล (5.78) ภาคตะวันออก (3.54) ภาคใต้ (2.68) ภาคตะวันตก (2.72) และภาคกลางส่วนกลาง (2.07)

เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดจะพบว่า จังหวัดที่มีความเติบโตเร็วมากที่สุดตามลำดับ 10 จังหวัดแรกคือ น่าน นครราชสีมา ตรัง สมุทรปราการ นครสวรรค์ นนทบุรี มุกดาหาร นราธิวาส อุบลราชธานี และฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก 2 จังหวัด ภาคเหนือ 2 จังหวัด ภาคกลาง 2 จังหวัด และภาคตะวันออก 1 จังหวัด สิ่งที่น่าสังเกตคือ จังหวัดบางจังหวัดมีการสูญเสียประชากรในเขตเมืองและมีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บข้อมูล จึงทำให้อัตราการเพิ่มประชากรในเขตเมืองลดลง จังหวัดเหล่านี้ได้แก่กรุงเทพมหานคร อ่างทอง ชัยนาท พิษณุโลก พะเยา และอุตรดิตถ์ จึงทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรเมืองติดลบ ซึ่งจะเป็นจริงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบข้อมูลของกองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

#### 5.4 อัตราความแตกต่างของการเติบโตของเมืองและชนบท

ในการศึกษาความเป็นเมือง นอกจากปัญหาเกี่ยวกับความหนาแน่นของประชากรการกระจุกตัวแล้ว และระดับปัญหาที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเมืองคือ อัตราความเติบโตของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท (*urban rural growth differential* หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า *URGD*) หากอัตราความเติบโตของเมืองแตกต่างหรือสูงกว่าชนบทมาก ก็แสดงว่าเขตเมืองมีอัตราการเติบโตเร็วกว่าปกติ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปอัตราการเติบโตตามธรรมชาติ (*natural*

growth rate) ซึ่งเป็นผลต่างระหว่างการเกิดและการตายของเขตชนบทสูงกว่าเขตเมือง หากเมืองมีอัตราการเติบโตที่สูงกว่าเขตชนบทมาก ๆ ก็แสดงว่ามีอัตราการย้ายถิ่นจากเขตชนบทเข้าสู่เขตเมืองมาก ปัญหาการให้บริการของรัฐทุกประเภทจะติดตามมา

อัตราความแตกต่างของการเติบโตของประชากรเมืองและชนบท สามารถทำได้หลายวิธี วิธีที่ง่ายและนิยมใช้กันมี 2 วิธี ๆ แรกคือ การหาอัตราการเติบโตของเมืองลบออกจากอัตราการเติบโตของประชากรชนบท วิธีที่สองเป็นวิธีการที่เสนอโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อคาดประมาณการประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท เขียนเป็นสูตรโดยย่อได้ดังนี้

#### วิธีแรก

$$\text{สูตรพื้นฐาน} \quad g_k = m (p_2/p_1)/t ; k=u, r$$

$$d = g_u - g_r$$

ซึ่ง  $p_1, p_2$  คือประชากรในเวลา 1 และ 2

$k$  คือประชากรชนบท ( $r$ ) และเมือง ( $u$ )

$d$  คือผลต่างของอัตราการเติบโตของประชากรเมือง ( $g_u$ ) และของประชากรชนบท ( $g_r$ )

$g$  คืออัตราการเติบโต

$t$  คือช่วงเวลา

#### วิธีที่สอง

$$d = m \left( \frac{u_t \cdot r_o}{r_t \cdot u_o} \right) / T$$

$d$  คือ ผลต่างของความเติบโตของประชากรเมืองและชนบท

$m$  คือ เอ็กโปเนนเชียลล็อก

- u คือ สัดส่วนของประชากรเมือง
- r คือ สัดส่วนของประชากรชนบท
- o คือ เวลาจุดเริ่มต้น
- t คือ จุดเวลาสุดท้าย
- T คือ ช่วงระหว่างจุดเวลาเริ่มต้นและเวลาสุดท้าย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนประชากรในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลซึ่งมีประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 1,000 คนในช่วงปี 2524 และ 2527 พบว่า โดยทั่วไปอัตราความแตกต่างของเขตเมืองและเขตชนบทของประเทศ (โดยไม่รวม กทม. แล้ว) มีค่าประมาณร้อยละ 1.42 สิ่งที่น่าสนใจคือ ในช่วงเวลาดังกล่าวภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราความแตกต่างสูงสุด กล่าวคือมีอัตราสูงถึง 5.62 ภาคที่มีอัตราความแตกต่างสูงรองลงมาตามลำดับคือ เขตปริมณฑล (2.89) ภาคเหนือ (2.58) ภาคกลาง (2.14) ภาคตะวันออก (1.13) ภาคตะวันตก (.97) และภาคใต้ (.82) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าให้เห็นว่า เขตปริมณฑลมีอัตราความเติบโตของเมืองเมื่อเปรียบเทียบกับความเติบโตของเขตชนบทรวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นเพราะการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ประชากรให้ย้ายถิ่นเข้าไปในเขตเมืองของจังหวัดในเขตปริมณฑล

เมื่อพิจารณารายจังหวัดในแต่ละภาค จะพบว่าในเขตปริมณฑลจังหวัดที่มีอัตราความแตกต่างสูงสุดได้แก่ จังหวัดปทุมธานี (14.74) ติดตามด้วยจังหวัดนนทบุรี (5.53) และจังหวัดนครปฐม สิ่งที่น่าสนใจคือจังหวัดที่มีค่าอัตราความแตกต่างของความเติบโตของเมืองและชนบทติดลบซึ่งได้แก่จังหวัดสมุทรสาคร (-3.19) และจังหวัดสมุทรปราการ (-0.23) ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะการเติบโตของประชากรในเขตชนบทของทั้งสองจังหวัดสูงกว่าในเขตเมือง แม้ว่าจะมีการย้ายถิ่นเข้าไปในสองจังหวัดนี้สูงขึ้นในช่วง 2508 และ 2523

สำหรับภาคกลางส่วนกลาง จังหวัดที่เมืองมีความเติบโตอย่างรวดเร็วมากกว่าเขตชนบท คือ จังหวัดสิงห์บุรี ติดตามด้วยจังหวัดสระบุรี พระนครศรีอยุธยา และลพบุรี ส่วนจังหวัดที่ประชากรในเขตเมืองเติบโตช้ากว่าประชากรในเขตชนบทในช่วง 2524 — 2527 คือ จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดชัยนาท ในภาคตะวันออก จังหวัดที่เขตเมืองมีความเติบโตอย่างรวดเร็วกว่าเขตชนบท คือ จังหวัดจันทบุรี ตราด ฉะเชิงเทรา และชลบุรี และจังหวัดที่ประชากรในเขตชนบทเติบโตเร็วกว่าประชากรเมืองคือ จังหวัดปราจีนบุรี และระยอง จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ในการกำหนดนโยบายหรือโครงการพัฒนาเมืองในแต่ละภาค ควรได้มีการพิจารณาถึงความแตกต่างของแนวโน้มของความเติบโตของประชากรในระดับจังหวัดของแต่ละภาคด้วย ทางด้านตะวันตก จังหวัดที่เขตเมืองเติบโตอย่างรวดเร็วกว่าในเขตชนบทคือ จังหวัดราชบุรี สมุทรสาคร และกาญจนบุรี ส่วนจังหวัดที่ประชากรในเขตชนบทเติบโตเร็วกว่าประชากรในเขตเมืองคือ จังหวัดเพชรบุรี สุพรรณบุรี และประจวบคีรีขันธ์

ในภาคเหนือ จังหวัดที่ประชากรในเขตเมืองมีอัตราการความเติบโตอย่างรวดเร็วกว่าประชากรในเขตชนบท จากมากไปหาน้อยตามลำดับคือ จังหวัดน่าน นครสวรรค์ แพร่ เชียงใหม่ พิจิตร กำแพงเพชร ตาก ลำพูน และแม่ฮ่องสอน จังหวัดที่ประชากรในชนบทเติบโตรวดเร็วกว่าประชากรในเขตเมืองคือ พิชณุโลก พะเยา ลำปาง อุตรดิตถ์ อุทัยธานี เชียงราย และเพชรบูรณ์

สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่เมืองมีอัตราการความเติบโตรวดเร็วกว่าชนบทจากมากไปหาน้อยคือ จังหวัดนครราชสีมา ยโสธร อุบลราชธานี อุครธานี ศรีสะเกษ ขอนแก่น เลย หนองคาย และบุรีรัมย์ ส่วนจังหวัดที่เขตชนบทเติบโตเร็วกว่าเขตเมืองคือ จังหวัดสกลนคร เพชรบุรี สุพรรณบุรี และประจวบคีรีขันธ์

ในภาคใต้ จังหวัดที่เขตเมืองเติบโตเร็วกว่าในเขตชนบทมากคือ จังหวัดชุมพร นครศรีธรรมราช ระนอง ปัตตานี พัทลุง นราธิวาส กระบี่ และยะลา ส่วนจังหวัดที่เขตเมืองเติบโตช้ากว่าเขตชนบทคือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สงขลา สตูล ตรัง และพังงา



ความแตกต่างของอัตราการเติบโตของประชากรเมืองและชนบทซึ่งได้แสดงมาแล้วข้างต้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากอัตราความเติบโตตามธรรมชาติของประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการย้ายถิ่นเข้าออกระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากความแตกต่างของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างชนบทและเมือง ระหว่างจังหวัดด้วยกันและอีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากฐานของประชากรในเขตเมืองที่ต่างกัน จังหวัดใดที่มีฐานเด็กการเพิ่มประชากรในเขตเมืองเพียงเล็กน้อยทำให้ความแตกต่างของอัตราการเพิ่มประชากรเมืองและชนบทสูงมากกว่าจังหวัดที่มีฐานของประชากรเมืองต่ำกว่า สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือการที่ประชากรในเขตเมืองเติบโตช้ากว่าในเขตชนบท มิได้หมายความว่าประชากรในเขตเมืองมิได้มีการเติบโตเพียงแต่ว่าอัตราความเติบโตนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับความเติบโตของเขตชนบทแล้วช้ากว่า

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่เกิดขึ้นในช่วง 10 — 15 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปี พ.ศ. 2523 ซึ่งผลกระทบของการลดอัตราการเพิ่มประชากรได้ปรากฏเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคั้งนี้คือความแตกต่างระหว่างอัตราความเติบโตของประชากรเมืองและประชากรชนบทลดลง จากเดิมในช่วงปี 2513 และ 2523 อัตราความแตกต่างระดับชาติ (ซึ่งรวมกรุงเทพมหานครด้วย) ค่าของความแตกต่างมีประมาณ .66 ในช่วง 2524 — 2527 อัตราความแตกต่างได้ลดลงเหลือ .52 (ตาราง 2) นอกจากนี้เมื่อพิจารณารายละเอียดในระดับภูมิภาคจะเห็นได้ว่าอัตราความแตกต่างในบางภูมิภาคสูงขึ้นอย่างมากและบางภูมิภาคได้ลดลง ดังนั้นในการคาดประมาณประชากรเมืองซึ่งอาศัยอัตราความแตกต่างของอัตราการเพิ่มประชากรเมืองและชนบท (d) จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงค่าของอัตราความแตกต่างนี้ด้วย การคาดประมาณประชากรเมืองโดยการนำและไม่นำแนวโน้มของอัตราความแตกต่างจะให้ผลที่แตกต่างกัน เพราะการนำเอาแนวโน้มเข้ามาพิจารณาจะให้ผลที่ใกล้เคียงความจริงมากกว่า นอกจากนี้ผลการคาดประมาณจะใกล้เคียงความจริงมากขึ้นหากข้อมูลที่เป็นฐานไม่ห่างจากช่วงที่ต้องการคาดประมาณมากเกินไป

ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงอัตราความแตกต่างของการเติบโตของเมืองและชนบท  
2513—2523 และ 2524—2527

ภาค	2513 — 2523 *	2524 — 2527
ทวิราชอาณาจักร	.662	.52
เขตปริมณฑล	—	2.89
เหนือ	1.66	2.58
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1.61	5.62
ตะวันออก	2.02	1.13
ตะวันตก	0.95	0.97
กลวงส่วนกลาง	2.04	2.14
ใต้	1.38	0.82

\* คำนวณใหม่จากข้อมูลที่เสนอในรายงาน Thienchay Kiranandana, et al. 1985. *A Projection of Thai Urban Rural Population 1987-2001*. Bangkok : Thailand Development Research Institute. Table 5, p. 20.

จากการนำค่าของอัตราความแตกต่างในช่วง 2524—2527 มาประมาณค่าประชากรเมืองตามสูตรที่เสนอแนะขององค์การสหประชาชาติ จะได้สัดส่วนของประชากรเมืองในปลายแผน 5 คับและปลายแผน 6 คับและปลายแผน 7 คับที่เสนอไว้ในตาราง 3

ตารางที่ 3 ผลการคาดประมาณสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองเป็นรายภาค  
2529 – 2539

ภาค	2529	2530	2534	2535	2539
ปริมณฑล	29.79	30.37	32.79	33.41	35.95
กลาง	21.32	21.67	23.14	23.52	24.76
ตะวันออก	20.45	20.63	21.36	21.55	22.31
ตะวันตก	18.09	18.23	18.80	18.95	19.55
เหนือ	17.95	18.33	19.89	20.29	21.55
ตะวันออกเฉียงเหนือ	18.40	19.23	22.85	23.83	28.03
ใต้	16.44	16.55	17.00	17.11	17.57
กรุงเทพมหานคร	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

วิธีการคาดประมาณ ทำได้โดยแทนค่าในสูตรดังนี้

$$U' = \left( \frac{P' + dR}{P} \right) - U$$

U คือประชากรเมืองในปีเริ่มต้น

U' คือประชากรเมืองในปีต่อมา (ค่าที่ต้องการทราบ)

P คือประชากรทั้งหมดในปีเริ่มต้น

P' คือประชากรทั้งหมดในปีต่อมา

d คืออัตราความแตกต่างของการเพิ่มประชากรเมืองและชนบท

R คือประชากรชนบทในปีเริ่มต้น

จะเห็นได้ว่า นอกจากกรุงเทพมหานครแล้ว ในตอนปลายแผน 6 ภาคที่มี  
สัดส่วนของประชากรเมืองมากที่สุดตามลำดับคือ เขตปริมณฑล ภาคกลาง ภาคตะวันออก-

เชียงใหม่ ภาคตะวันออก ภาคเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ ตามลำดับ ในทศวรรษปลายแผน ฯ 7 ภาพจะเปลี่ยนไปเล็กน้อย คือภาคที่มีสัดส่วนประชากรมากที่สุดยังคงเป็นเขตปริมณฑล แต่ภาคที่มีสัดส่วนมากเป็นอันดับสองคือ ภาคตะวันออกเชียงใหม่ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงระดับความเป็นเมือง ความหนาแน่น และความเติบโตของประชากรเมืองในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ อัตราของความแตกต่างของการเพิ่มประชากรในเขตเมือง ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 การวางแผนพัฒนาเมืองควรมุ่งไปยังภาคที่มีประชากรเมืองมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องวางรากฐานของการพัฒนาเมืองในภาคที่จะมีประชากรเมืองมากที่สุดในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ด้วย

## 6. การย้ายถิ่นระหว่างภาค เมืองหลัก และจังหวัด ช่วง 2508 – 2513 และ 2518 – 2523

หลังจากที่รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเน้นความเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องความแตกต่างของการพัฒนาระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ และการกระจุกตัวอย่างหนาแน่นของกิจกรรมอุตสาหกรรมและธุรกิจต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร และปัญหาความแตกต่างระหว่างรายได้ระหว่างคนในชนบทและคนในเขตเมือง จึงได้มีการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการกำหนดกลยุทธ์หลักในการกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยการพัฒนาแบบเมืองและการเร่งรัดพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคให้สนับสนุนการพัฒนาชนบทพร้อมไปกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 นี้เองได้มีการจัดลำดับการพัฒนาเมืองในภูมิภาคเมืองหลัก 9 เมืองที่ได้รับการจัดอันดับคือ อุตรดิตถ์ ขอนแก่น นครราชสีมา อุบลราชธานี เชียงใหม่ พิษณุโลก สงขลา—หาดใหญ่ ภูเก็ต และชลบุรี ในแผน ฯ 5 ได้มีการวางแผน

ก่อนเมืองและจัดระบบการพัฒนาเมืองใหม่โดยแบ่งออกเป็นเมืองหลักเร่งรัด 5 เมือง (เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี สงขลา—หาดใหญ่) เมืองหลักล่าช้ารอง 6 เมือง (พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต) และเมืองรอง 10 เมือง (ลำปาง เชียงราย อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ ระยอง กาญจนบุรี เพชรบุรี และบัตตานี) ในแผน ฯ 6 ได้มีการกำหนดเมืองศูนย์กลางความเจริญขึ้นอีก 3 เมือง ได้แก่ สกลนคร สระบุรี และนครศรีธรรมราช

การพัฒนาเมืองหลักเมืองรอง เมืองศูนย์กลางความเจริญ และพื้นที่เฉพาะต่าง ๆ เหล่านี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนโยบายการกระจายตัวประชากรและการแก้ปัญหาการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยมีความเชื่อว่าการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในภูมิภาคต่าง ๆ นั้น จะทำให้คนย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหลักและเมืองรองมากขึ้น แทนที่จะย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครเช่นที่เป็นอยู่ในอดีต จึงน่าจะมีการศึกษาอยู่ว่านโยบายการพัฒนาระบบเมืองและการกระจายตัวประชากรและการย้ายถิ่นประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างภูมิภาคและเมืองหลักว่าสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาเมืองหลักและนโยบายการกระจายตัวประชากรที่กำหนดไว้ในแผน ฯ หรือไม่ โดยจะศึกษาจากการย้ายถิ่นระหว่างภูมิภาคระหว่างภูมิภาคและเมืองหลัก ระหว่างเมืองหลักด้วยกัน และระหว่างเมืองหลักกับจังหวัดอื่น ๆ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาภูมิภาคและเมืองหลักต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในแผน ฯ หรือไม่

ข้อจำกัดของการศึกษาคำนี้คือ ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลสำมะโนประชากรปี 2513 และปี 2523 จึงไม่อาจประเมินผลของการวางแผนพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นหลังปี 2523 ได้อย่างไรก็ตามการศึกษาคำนี้ก็ยังคงมีประโยชน์ในแง่ที่ว่าให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการย้ายถิ่นระหว่างภาค ระหว่างภาคและเมืองหลัก ระหว่างเมืองหลักด้วยกัน และระหว่างเมืองหลักกับจังหวัดอื่น ๆ

### 8.1 การย้ายถิ่นระหว่างภาค

ในการศึกษาการย้ายถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับทิศทางและปริมาณของการย้ายถิ่นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การแบ่งพื้นที่ภาค การแบ่งภาคที่แตกต่างกันจะทำให้จำนวนและทิศทางของการย้ายถิ่นแตกต่างกัน การแบ่งภาคที่เล็กลงจะเพิ่มปริมาณการย้ายถิ่นมากขึ้น และทิศทางของการย้ายถิ่นอาจเปลี่ยนแปลงไป ในการศึกษาการย้ายถิ่นระหว่างภาคครั้งนี้ได้แบ่งภาคออกตามภาคแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คือแบ่งออกเป็น 8 ภาค ได้แก่ ภาคกรุงเทพมหานคร ภาคเขตปริมณฑล ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก ภาคกลางย่อย ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามการแบ่งภาคของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์การย้ายถิ่นระหว่างภาคโดยอาศัยข้อมูลจากสำมะโนประชากรปี 2513 และ 2523 พบว่า การย้ายถิ่นระหว่างภาคระหว่างปี 2508–2513 และ 2518–2523 เพิ่มขึ้นจาก 8.83 แสนคน เป็น 1.05 ล้านคนในช่วงเวลาดังกล่าว คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของแต่ละภาคในด้านการย้ายถิ่นเข้า การย้ายถิ่นออก และการย้ายถิ่นสุทธิระหว่างภาค จะพบว่าแต่ละภาคจะมีบทบาทในการดึงดูดหรือผลักดันประชากรให้ย้ายถิ่นแตกต่างกัน และบทบาทของแต่ละภาคจะเปลี่ยนไปตามการพัฒนาที่เกิดขึ้นในแต่ละภาค

ในช่วงปี 2508–2513 ในด้านการย้ายถิ่นเข้า ภาคที่ดึงดูดให้ประชากรย้ายถิ่นเข้ามากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร รองลงมาได้แก่ภาคเหนือ ภาคตะวันออก เขตปริมณฑล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคใต้ ในด้านการย้ายถิ่นออก ภาคที่มีประชากรย้ายออกมากที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง กรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ ภาคตะวันตก เขตปริมณฑล ภาคตะวันออก และภาคใต้ บทบาทของแต่ละภาคที่มีต่อการย้ายถิ่นจะเห็นได้ชัดจากการย้ายถิ่นสุทธิซึ่งมักจะมีความสัมพันธ์กับระดับของการพัฒนาของภาคนั้น ๆ จากการวิเคราะห์ข้อมูลช่วงปี 2508–2513 พบว่า ภาคที่มีผู้ย้ายเข้าสู่สุทธิได้แก่กรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออก เขตปริมณฑล และภาคเหนือ ส่วนภาคที่สูญเสียประชากรจากการย้ายถิ่นคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคใต้ ตามลำดับ (ตาราง 4)

ตาราง 4 อันดับของภาคและการกระจายอัตราส่วนร้อยละของผู้ขายต้นเข้า—ออกระหว่างภาค และการขายต้นสุทธิ  
ในช่วง พ.ศ. 2508—2513 และ 2518—2523

ภาค	เข้า		ออก		สุทธิ	
	2508—2513	2518—2523	2508—2513	2518—2523	2508—2513	2518—2523
กรุงเทพมหานคร	(1) 34.0	(1) 35.0	(3) 14.8	(2) 17.5	168,993	189,693
ปริมณฑล	(4) 11.5	(2) 16.2	(6) 10.7	(7) 7.1	7,655	95,883
กลาง	(6) 6.9	(6) 6.9	(2) 16.4	(4) 11.8	-83,708	-51,688
ตะวันออก	(7) 6.5	(7) 6.8	(5) 11.0	(5) 9.2	-39,151	-26,392
ตะวันออก	(3) 11.5	(4) 10.2	(7) 8.4	(6) 7.7	27,245	27,128
เหนือ	(2) 13.4	(3) 11.0	(4) 12.5	(3) 12.7	7,355	-18,608
ตะวันออกเฉียงเหนือ	(5) 11.4	(5) 7.9	(1) 21.2	(1) 27.6	-87,014	-208,617
ใต้	(8) 4.8	(8) 5.6	(8) 5.0	(8) 6.3	-1,375	-7,399

หมายเหตุ ไนวงเล็บคืออันดับที่

แบบแผนของการย้ายถิ่นระหว่างภาคใต้มีการเปลี่ยนแปลงไปในช่วงปี 2518–2523 ภาคที่มีบทบาทต่อการย้ายถิ่นเข้ามากตามลำดับคือ กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ซึ่งแตกต่างจากแบบแผนในช่วงปี 2508–2513 ในช่วงเวลาดังกล่าว ภาคเหนือมีบทบาทรองจาก กรุงเทพมหานคร ติดตามด้วยภาคตะวันออก ส่วนในช่วงปี 2518–2523 เขตปริมณฑล มีบทบาทรองลงมาจากกรุงเทพมหานคร ติดตามด้วยภาคเหนือและภาคตะวันออก การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของภาคในการย้ายเข้าสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในเขตปริมณฑลเมื่อเปรียบเทียบกับที่เกิดขึ้นในเขตอื่น ๆ ในด้านการย้ายออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงติดอันดับหนึ่ง ส่วนอันดับสองนั้นในช่วงปี 2508–2513 เป็นภาคกลาง แต่ในช่วงปี 2518–2523 ได้กลายเป็นกรุงเทพมหานคร ส่วนอันดับสามเดิมเป็นกรุงเทพมหานครได้กลายเป็นภาคเหนือในปี 2518–2523 สิ่งที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการย้ายถิ่นระหว่างภูมิภาคคือ การย้ายถิ่นสุทธิ คือแต่เดิมภาคเหนือได้ประชากรเพิ่มจากการย้ายถิ่น ได้กลายเป็นภาคที่สูญเสียประชากรจากการย้ายถิ่น กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลได้ประชากรเพิ่มขึ้นจากการย้ายถิ่นสุทธิกว่าสองเท่าตัว ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้สูญเสียประชากรจากการย้ายถิ่นระหว่างภาคมากกว่าสองเท่าของการสูญเสียในช่วงปี 2508–2513 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของภาวะเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาค เพราะสาเหตุที่สำคัญของการย้ายถิ่นของประชากรเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจและการหางานทำสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่สูญเสียประชากรจากการย้ายถิ่นมากที่สุด นอกจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจแล้วยังเกิดจากเหตุผลทางด้านประชากร เนื่องจากมีความเติบโตประชากรสูงมากกว่าภาคอื่น ๆ ในอดีต และเป็นภาคที่ยากจน จึงไม่มีศักยภาพเพียงพอในการเลี้ยงดูประชากรที่เพิ่มขึ้น แม้ว่าประชากรเหล่านี้จะได้มีการกระจายตัวเองไปตามจังหวัดต่าง ๆ ภายในภาคเพื่อความอยู่รอดแล้วก็ตาม แต่การย้ายถิ่นสุทธิที่ติดลบก็ยังเพิ่มมากขึ้น



## 8.2 การย้ายถิ่นระหว่างภาคและเมืองหลัก

นอกจากการย้ายถิ่นระหว่างภาคที่เปลี่ยนแปลงไป สิ่งที่คุณวางแผนพัฒนาเมืองหลัก เมืองศูนย์กลางความเจริญ และพื้นที่เฉพาะ จะต้องคำนึงถึงคือ การย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภาคแผนพัฒนา การพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อแบบแผนปริมาณและอัตราการย้ายถิ่น ระหว่างเมืองหลักและภาคแผนพัฒนา วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของการพัฒนาเมืองคือ การลดการย้ายถิ่นเข้าสู่เขตกรุงเทพมหานคร การประเมินความสำเร็จของแผนพัฒนาเมืองอาจดูได้จากการย้ายถิ่นของประชากรระหว่างเมืองหลักและระหว่างภาคที่เปลี่ยนแปลงการย้ายถิ่นก่อนและหลังการมีนโยบายการพัฒนาเมือง เนื่องจากข้อจำกัดทางข้อมูล การประเมินดังกล่าวจะจำกัดเฉพาะเวลาในช่วงปี 2508 ถึง 2523 เท่านั้น ในการวิเคราะห์การย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภูมิภาคต่างๆ ทำให้สองแนวทางแนวทางหนึ่งเน้นบทบาทของภาคที่การย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภาค และแนวทางที่สองเน้นบทบาทของเมืองหลักต่อการย้ายถิ่น ในที่นี้ได้ทำการวิเคราะห์ทั้งสองแนวทาง

### 8.2.1 บทบาทของภาค

ในช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเมือง ภาคที่มีบทบาทมากต่อการย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภาคคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งในด้าน การย้ายเข้าและการย้ายออก และการสูญเสียสุทธิจากการย้ายถิ่น ภาคที่มีบทบาทรองลงมาได้แก่ภาคเหนือ กรุงเทพมหานคร และภาคใต้ ตามลำดับ ซึ่งได้ประชากรเพิ่มจากการย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภาค โดยกรุงเทพมหานครได้ประชากรเพิ่มมากกว่าทุกภาคที่ได้ประชากรเพิ่มรวมกัน สำหรับภาคที่มีบทบาทต่อการย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภาครองถัดไปคือ ภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคตะวันตก และเขตปริมณฑล ทุกภาคดังกล่าวสูญเสียการย้ายถิ่นในการแลกเปลี่ยนประชากรระหว่างเมืองหลักและภาคที่สูญเสียมากที่สุดคือ ภาคตะวันตก ภาคกลาง และเขตปริมณฑล (ตาราง 5)

หลังจากการใช้แผนพัฒนาเมืองตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น บางภาคมีบทบาทมากขึ้น บางภาคที่เคยสูญเสียประชากรได้ประชากรเพิ่มสุทธิ บางภาคที่เคยได้ประชากรเพิ่มกลับต้องสูญเสียประชากรจากการย้ายถิ่นระหว่างภาคและเมืองหลัก ภาคที่มีบทบาทมากที่สุดในการย้ายถิ่นยังคงเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งสูญเสียประชากรสุทธิมากขึ้น ติดตามด้วยภาคเหนือและภาคใต้ซึ่งสูญเสียประชากรสุทธิทั้งสองภาค สิ่งที่น่าสังเกตคือก่อนช่วงแผนพัฒนาเมืองหลัก ภาคใต้ได้ประชากรเพิ่มจากการแลกเปลี่ยนในระหว่างการทำเหมืองงานของแผนฯ ภาคใต้สูญเสียประชากรสุทธิจากการย้ายถิ่น ภาคที่มีบทบาทรองลงมาได้แก่ กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่กรุงเทพมหานครมีผู้ย้ายถิ่นสุทธิสูงกว่าเดิมเกือบเท่าตัว ส่วนเขตปริมณฑลและภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งแต่เดิมสูญเสียประชากรได้ประชากรเพิ่มขึ้น สำหรับภาคกลางและภาคตะวันตกซึ่งเดิมสูญเสียประชากรยังคงสูญเสียประชากรอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาคต่อการย้ายถิ่นระหว่างภาคและเมืองหลัก ได้สะท้อนให้เห็นถึงอัตราของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทั้งสามภาคนี้ ได้ประชากรเพิ่มจากการย้ายถิ่น

### 6.2.2 บทบาทของเมืองหลัก

การประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมืองหลัก จะเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น เมื่อพิจารณาการย้ายถิ่นเข้า การย้ายถิ่นออก และการย้ายถิ่นสุทธิระหว่างภาคและเมืองหลัก ที่ได้เปลี่ยนแปลงก่อนและหลังการใช้แผนพัฒนาเมืองหลัก ก่อนแผนการพัฒนาเมืองหลัก เมืองที่มีบทบาทมากต่อการย้ายเข้าและย้ายออกระหว่างเมืองหลักและภาคคือ นครราชสีมา รองลงไปได้แก่อุดรธานี ชลบุรี นครสวรรค์ ขอนแก่น พิษณุโลก เชียงใหม่ ราชบุรี สงขลา — หาดใหญ่ สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต อันได้แก่เมืองเหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงทุกจังหวัด ยกเว้นนครราชสีมา สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต เมืองหลักที่มีบทบาทในการย้ายถิ่นระหว่างภาคและเมืองหลักมากตามลำดับในช่วง 2518 — 2523 คือนครราชสีมา ชลบุรี นครสวรรค์ ขอนแก่น อุดรธานี เชียงใหม่ สงขลา — หาดใหญ่ พิษณุโลก ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และ

ตาราง 5 อันดับของภาคและการกระจายอัตราส่วนร้อยละของการย้ายถิ่นเข้าและออกกระหว่างภาคและเมืองหลัก และการย้ายถิ่น  
สุทธิช่วงปี พ.ศ. 2508-2513 และ 2518-2523

(บาทบาทของภาค)

ภาค	เข้าภาคจากเมืองหลัก		ออกจากภาคเข้าเมืองหลัก		สุทธิ
	2508-2513	2518-2523	2508-2513	2518-2523	
กรุงเทพมหานคร	(3) 15.5	(2) 21.1	(5) 9.1	(4) 10.0	28,344
ปริมณฑล	(8) 3.7	(6) 6.4	(8) 4.2	(8) 2.1	-1,445
กลาง	(6) 4.8	(8) 5.0	(4) 9.5	(6) 6.0	-17,061
ตะวันออกเฉียงเหนือ	(7) 4.4	(7) 5.3	(7) 5.7	(7) 5.6	-21,121
ตะวันออก	(5) 6.3	(5) 7.7	(6) 6.7	(5) 6.6	-441
เหนือ	(2) 18.8	(3) 18.8	(2) 18.9	(2) 21.1	12,012
ตะวันออกเฉียงเหนือ	(1) 36.3	(1) 25.3	(1) 36.3	(1) 34.0	-1,596
ใต้	(4) 10.3	(4) 10.5	(3) 9.6	(3) 13.8	4,864
					2518-2523
					48,865
					13,888
					-2,101
					-1,504
					6,757
					-2,624
					-25,389
					-7,226

หมายเหตุ ไนวงเล็บคืออันดับที่

ภูเก็ต ในด้านการย้ายออก เมืองหลักที่มีบทบาทมากในการส่งผู้ย้ายถิ่นไปยังภาคต่าง ๆ คือ นครราชสีมา ขอนแก่น นครสวรรค์ และอุตรธานี ซึ่งยังคงติดอันดับสี่อันดับแรกในสองช่วงเวลา นอกจากนี้มีการเปลี่ยนแปลงอันดับบ้างเล็กน้อยที่อยู่ในอันดับท้ายๆ และไม่เปลี่ยนแปลงเลย คือ สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต (ตาราง 6)

สิ่งที่น่าสนใจและชี้ให้เห็นผลของการพัฒนาเมืองคือ การเปลี่ยนแปลงของการย้ายถิ่นสุทธิระหว่างเมืองหลักและภาคก่อนและหลังการใช้แผนพัฒนาเมืองหลัก เมืองหลักที่มีการย้ายถิ่นสุทธิเพิ่มขึ้นสูงกว่าเดิมคือ เชียงใหม่และภูเก็ต เมืองที่ได้ประชากรเพิ่มขึ้นจากการย้ายถิ่นสุทธิแต่น้อยลงกว่าเดิมคือ ชลบุรีและสงขลา—หากใหญ่ เมืองที่เดิมติดลบและกลายเป็นบวกคือ พิษณุโลก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สะท้อนถึงระดับการพัฒนาของเมืองต่าง ๆ ข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ที่ต้องสูญเสียประชากรสุทธิจากการย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภาค ในช่วง 2518—2523 เชียงใหม่และภูเก็ตมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าเมืองอื่น ๆ

อย่างไรก็ตามเนื่องจากตัวเลขที่แสดงในตาราง 6 เป็นการย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลักและภาค จึงไม่สะท้อนถึงแรงดึงดูดหรือแรงผลักดันระหว่างเมืองหลักด้วยกันได้ ข้อมูลที่ได้แสดงไว้ในตาราง 7 เป็นข้อมูลแสดงถึงการย้ายถิ่นของประชากรระหว่างเมืองหลักด้วยกัน

### 6.3 การย้ายถิ่นระหว่างเมืองหลัก

ในบรรดาเมืองหลักด้วยกัน ก่อนแผนพัฒนาเมือง เมืองที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้ามากที่สุดคืออุตรธานี รองลงไปได้แก่นครราชสีมา ขอนแก่น ชลบุรี และนครสวรรค์ ในช่วงเวลาต่อมาหลังจากได้เริ่มแผนพัฒนาเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง เมืองที่มีผู้ย้ายเข้ามากที่สุดคือขอนแก่น รองลงมาได้แก่นครราชสีมา อุตรธานี และชลบุรี เมืองที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพเลยคือ เชียงใหม่และภูเก็ต

ในด้านการย้ายถิ่นออก เมืองหลักที่มีบทบาทมากในช่วงก่อนแผนพัฒนาเมืองคือ ขอนแก่น นครราชสีมา อุตรธานี นครสวรรค์ และพิษณุโลก ตามลำดับ หลัง

ตาราง ๘ อันดับของเมืองหลักและการกระจายอัตราส่วนร้อยละของการย้ายถิ่นเข้าและออกระหว่างเมืองหลักและภาค  
และการย้ายถิ่นสุทธิช่วงปี 2508-2513 และ 2518-2523  
(บทบาทของเมืองหลัก)

เมืองหลัก	เข้าเมืองหลักจากภาค		ออกจากเมืองหลักสู่ภาค		สุทธิ	
	2508-2513	2518-2523	2508-2513	2518-2523		
เชียงใหม่	(7) 6.0	(6) 9.3	(9) 4.6	(7) 6.4	4,493	9,184
ขอนแก่น	(5) 8.2	(4) 10.0	(2) 17.1	(2) 15.3	-38,175	-25,583
นครราชสีมา	(1) 18.2	(1) 15.5	(1) 18.7	(1) 17.7	-5,782	-14,267
ชลบุรี	(3) 14.5	(2) 13.2	(7) 7.0	(5) 8.2	27,520	16,746
สงขลา	(9) 5.5	(7) 9.0	(6) 7.3	(6) 6.7	8,521	6,771
พิษณุโลก	(6) 7.1	(8) 7.3	(8) 5.4	(9) 5.7	-5,166	4,113
นครสวรรค์	(4) 10.3	(3) 11.5	(3) 15.8	(4) 13.0	-24,869	-10,575
อุดรธานี	(2) 18.0	(5) 9.9	(4) 10.9	(3) 13.9	25,395	-20,324
ราชบุรี	(8) 5.7	(9) 6.5	(5) 7.9	(8) 6.2	-10,298	-26,231
สุราษฎร์ธานี	(10) 4.9	(10) 5.0	(10) 4.0	(10) 5.6	2,562	-4,044
ภูเก็ต	(11) 1.8	(11) 2.8	(11) 1.3	(11) 1.4	1,632	5,056

หมายเหตุ ในวงเล็บคืออันดับที่

จากที่ ได้มีแผนพัฒนาเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ้างเล็กน้อยโดยขอนแก่นยังคงมีผู้ย้ายถิ่นออกมากที่สุด ส่วนอันดับสองและอันดับสามซึ่งเดิมเป็นนครราชสีมาและอุดรธานี ได้เกิดสลับอันดับกัน และเมืองอื่นๆ มีการสลับอันดับกันเพียงหนึ่งอันดับ (ตาราง 7)

สิ่งที่แสดงอำนาจการดึงดูดและผลักดันประชากรของเมืองหลักด้วยกันคือ ปริมาณการย้ายถิ่นสุทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองหลักซึ่งแต่เดิมสูญเสียประชากรสุทธิ แล้วกลับมาได้ประชากรเพิ่มขึ้น และเมืองหลักซึ่งแต่เดิมได้ประชากรเพิ่มขึ้นแต่ต้องมาสูญเสียประชากรในช่วงเวลาหลังการใช้แผนพัฒนาเมือง เมืองหลักประเภทแรกได้แก่ เชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา—หาดใหญ่ พิษณุโลก นครสวรรค์ ราชบุรี เมืองหลักประเภทที่สองได้แก่ อุดรธานี และสุราษฎร์ธานี เมืองหลักอีกสองประเภทคือ ประเภทที่แต่เดิมสูญเสียและยังคงสูญเสียต่อไป และประเภทสุดท้ายคือประเภทที่ได้และได้ประชากรเพิ่มสุทธิต่อไป เมืองหลักกลุ่มที่สามนี้คือ ขอนแก่นเพียงเมืองเดียว เมืองหลักประเภทที่สี่ได้แก่ ชลบุรี และภูเก็ต เมื่อพิจารณาในค่านแรงดึงดูดและผลักดันประชากร จะเห็นได้ว่าเมืองหลักประเภทแรกเป็นประเภทที่มีแรงดึงดูดเพิ่มขึ้น เมืองหลักประเภทที่สองแรงดึงดูดลดลง หรือแรงผลักดันมากขึ้น เมืองหลักประเภทที่สามได้แก่เมืองหลักที่ไม่มีแรงดึงดูดหรือมีแต่แรงผลักดัน ส่วนเมืองหลักประเภทที่สี่ได้แก่เมืองหลักที่มีแรงดึงดูดแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากมายระหว่างก่อนและหลังการมีแผนพัฒนาเมืองเหมือนเช่นเมืองหลักประเภทแรก

โดยหลักเหตุผลทั่วไป ความสำเร็จของการพัฒนาเมืองหลักวัดได้ 3 ทางคือ จากการที่ประชากรย้ายเข้าเมืองหลักมากขึ้น หรือจากการย้ายถิ่นออกน้อยลง หรือจากการสูญเสียประชากรสุทธิจากการย้ายถิ่นน้อยลง ซึ่งมาตรวัดทั้งสามนี้ไม่จำเป็นจะต้องสอดคล้องกันในแต่ละกรณี ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่เสนอในตาราง 8

จากข้อมูลจะเห็นว่าเชียงใหม่มีการย้ายถิ่นเข้ามากขึ้น แต่อัตราการย้ายถิ่นออกก็สูงมากขึ้น อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า เชียงใหม่เป็นเมืองหลักที่สามารถดึงดูดผู้ย้ายถิ่นได้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากอัตราการย้ายถิ่นสุทธิที่สูงขึ้น และอัตราการ

ตาราง 7 อันดับของเมืองหลักในการย้ายถิ่นเข้าและออกกระหว่างเมืองหลักด้วยกัน และการย้ายถิ่นสุทธิ  
ช่วงปี พ.ศ. 2508-2513 และ 2518-2523

เมืองหลัก	เข้า			ออก			สุทธิ		
	2508-2513	2518-2523	2508-2513	2518-2523	2508-2513	2518-2523	2508-2513	2518-2523	
เชียงใหม่	(7) 2.9	(7) 6.0	(8) 3.0	(7) 4.7	(8) 3.0	(7) 4.7	-43	835	
ขอนแก่น	(3) 12.6	(1) 19.0	(1) 38.9	(1) 33.1	(1) 38.9	(1) 33.1	-17,728	-2,724	
นครราชสีมา	(2) 16.4	(2) 17.0	(2) 19.7	(3) 16.2	(2) 19.7	(3) 16.2	-2,182	479	
ชลบุรี	(4) 7.8	(4) 10.3	(6) 4.2	(5) 6.9	(6) 4.2	(5) 6.9	2,434	2,214	
สงขลา	(10) 2.6	(8) 6.0	(9) 2.7	(10) 4.0	(9) 2.7	(10) 4.0	-62	1,331	
พิษณุโลก	(6) 5.0	(6) 6.7	(5) 5.2	(6) 5.1	(5) 5.2	(6) 5.1	-143	1,040	
นครสวรรค์	(5) 6.6	(5) 8.6	(4) 9.2	(4) 8.0	(4) 9.2	(4) 8.0	-1,787	408	
อุดรธานี	(1) 39.4	(3) 14.9	(3) 10.0	(2) 21.6	(3) 10.0	(2) 21.6	19,850	-4,311	
ราชบุรี	(9) 2.7	(9) 5.3	(7) 4.2	(8) 4.4	(7) 4.2	(8) 4.4	-1,002	537	
สุราษฎร์ธานี	(8) 2.8	(10) 3.5	(10) 2.1	(9) 4.4	(10) 2.1	(9) 4.4	475	-399	
ภูเก็ต	(11) 1.1	(11) 2.4	(11) 0.9	(11) 1.5	(11) 0.9	(11) 1.5	188	570	

หมายเหตุ: ในวงเล็บคืออันดับที่

เปลี่ยนแปลงของการย้ายถิ่นเข้าที่สูงมากกว่าการเปลี่ยนแปลงการย้ายถิ่นออก สำหรับขอนแก่น อัตราการย้ายเข้าสูงขึ้นแต่อัตราการย้ายออกต่ำกว่าเดิม จึงทำให้อัตราการสูญเสียประชากรจากการย้ายถิ่นลดลงจากเดิมอย่างมาก แม้ว่าขอนแก่นจะสูญเสียประชากรสุทธิไปในช่วง 2518 – 2523 แต่อัตราการสูญเสียดังกล่าวลดลงมากกว่าเดิม คำนีการเปลี่ยนแปลงสุทธิมีค่าถึง 16.01 สูงกว่าเชียงใหม่ซึ่งมีค่าเพียง 1.93 (ตาราง 6) สำหรับจังหวัดนครราชสีมาอัตราการย้ายถิ่นเข้าและการย้ายถิ่นออกลดลง แต่การสูญเสียประชากรเพิ่มขึ้น คำนีการเปลี่ยนแปลงสุทธิจึงมีค่าติดลบ (-3.86) จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่น่าสนใจคืออัตราการย้ายเข้าลดลงมาก แต่อัตราการย้ายออกลดลงเพียงเล็กน้อย อัตราการย้ายถิ่นสุทธิซึ่งยังคงเป็นบวกอยู่ได้ลดลง คำนีการเปลี่ยนแปลงการย้ายถิ่นสุทธิจึงมีค่าสูงถึง -27.15 ซึ่งหมายความว่าความสามารถสุทธิของชลบุรีในการดึงดูดผู้ย้ายถิ่นได้ลดลงอย่างมากในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา สำหรับสงขลา — หาดใหญ่ มีลักษณะตรงข้ามกับชลบุรี คืออัตราการย้ายเข้าเพิ่มขึ้น อัตราการย้ายออกลดลง และการย้ายถิ่นสุทธิซึ่งแต่เดิมเป็นลบได้กลายเป็นบวก คำนีการเปลี่ยนแปลงมีค่าสูงถึง 21.99 ส่วนจังหวัดพิษณุโลก ทั้งการย้ายถิ่นเข้าออกและสุทธิลดลงหมดและ คำนีการเปลี่ยนแปลงสุทธิมีค่าประมาณ -4.7 ซึ่งแสดงว่าความสามารถของพิษณุโลกในการดึงดูดผู้ย้ายถิ่นมิได้มีค่าสูงขึ้นหลังจากได้เริ่มแผนพัฒนาเมืองหลัก สำหรับนครสวรรค์อัตราการย้ายเข้าออกและย้ายถิ่นสุทธิได้ลดลงหมดเช่นกัน มีแต่การสูญเสียประชากรน้อยลงกว่าเดิมมาก จึงนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น (คำนีการเปลี่ยนแปลงการย้ายถิ่นสุทธิมีค่าเท่ากับ 19.07) จังหวัดอุตรธานีเป็นจังหวัดที่มีการย้ายถิ่นเข้าน้อยลง แต่การย้ายถิ่นออกยังคงเหมือนเดิม แต่เดิมได้ประชากรเพิ่มขึ้นจากการย้ายถิ่นสุทธิ กลับกลายเป็นจังหวัดที่สูญเสียประชากรสุทธิ จึงมีสถานภาพในด้านนี้เลวลงกว่าเดิมมาก คำนีการเปลี่ยนแปลงสุทธิมีค่าถึง -36.75 ราชบุรีเป็นจังหวัดที่น่าสนใจ คือการย้ายถิ่นเข้าออกได้ลดลงแต่การสูญเสียประชากรสุทธิจากการย้ายถิ่นได้ลดลงด้วย นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น คำนีการเปลี่ยนแปลงมีค่า + 12.59 สำหรับสุราษฎร์ธานีมีการย้ายถิ่นเข้ามากขึ้นกว่าเดิมมาก แต่การย้ายออกก็มากขึ้นกว่าเดิมเล็กน้อย



ตาราง ๒ อัตราการย้ายถิ่นเข้า-ออก และสุทธิ ระหว่างจังหวัดของเมืองหลัก 11 เมือง ปี 2508-2513  
และ 2518-2523 (อัตราต่อประชากร 1,000 คน)

เมืองหลัก	การย้ายเข้า		การย้ายออก		การย้ายสุทธิ		ดัชนีการเปลี่ยนแปลง		
	2508-2513	2518-2523	2508-2513	2518-2523	2508-2513	2518-2523	เข้า	ออก	
เชียงใหม่	24.47	31.14	18.45	23.19	6.02	7.95	6.67	4.74	+ 1.93
ขอนแก่น	30.38	31.06	66.80	51.47	-36.42	-20.41	0.68	-15.33	+ 16.01
นครราชสีมา	47.35	30.92	51.23	38.66	- 3.88	- 7.74	16.43	-12.57	- 3.86
ชลบุรี	104.48	73.99	53.08	49.84	51.30	24.15	-30.51	- 0.24	-27.15
สงขลา-หาดใหญ่	34.51	42.68	48.22	34.40	-13.71	8.28	8.17	-13.82	+ 21.99
พิษณุโลก	55.83	44.52	44.61	38.02	11.22	6.5	-11.31	6.59	-4.7
นครสวรรค์	52.48	47.12	82.87	58.35	-30.30	-11.23	- 5.36	-24.43	+ 19.07
อุตรธานี	62.95	26.12	40.12	40.02	22.83	-13.90	-36.83	- 0.12	-36.75
ราชบุรี	45.71	39.96	66.52	48.18	-20.81	- 8.22	- 5.75	-18.34	+ 12.59
สุราษฎร์ธานี	25.00	33.12	37.66	39.99	-12.66	- 6.87	8.12	2.33	+ 5.79
ภูเก็ต	68.12	82.76	51.91	44.17	16.21	38.57	-14.64	- 7.74	+ 22.36

**หมายเหตุ** \* ดัชนีการเปลี่ยนแปลงสุทธิ คือผลต่างของอัตราการย้ายถิ่นสุทธิระหว่างช่วงเวลา 2508-2513 และ 2518-2523 เครื่องหมายบวกแสดงว่า มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ขึ้น (ย้ายออกน้อยกว่า หรือย้ายสุทธิลดลง หรือมีบวกมากขึ้น) เครื่องหมายลบแสดงว่า มีการเปลี่ยนแปลงในทางตรงข้าม

การเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงมีค่า 5.79 ส่วนภูมิภาคมีอัตราการย้ายเข้ามากขึ้น การย้ายออกลดลง การย้ายถิ่นสุทธิเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ของการเปลี่ยนแปลงมีค่าถึง 22.36 นับว่าสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า ในบรรดาเมืองหลัก 11 เมือง มี 7 เมืองที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในด้านการดึงดูดประชากรให้ย้ายเข้าหรือลดการย้ายออกให้น้อยลง จังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นจากมากไปหาน้อยมีดังนี้ ภูเก็ต สงขลา—หาดใหญ่ นครสวรรค์ ชอนแก่น ราชบุรี และเชียงใหม่ ส่วนเมืองหลักที่มีได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองหลัก ซึ่งจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษตามลำดับของความสามารถในการดึงดูดผู้ย้ายถิ่นจากมากไปหาน้อยคือ อุตรดิตถ์ ชลบุรี พิษณุโลก และนครราชสีมา

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเมืองหลักประสบความสำเร็จเป็นแห่ง ๆ ไป และอัตราความสำเร็จนั้นก็แตกต่างกันไปตามศักยภาพของพื้นที่ แต่เมืองหลักอีกหลายเมือง นอกจากไม่บรรลุเป้าหมายแล้ว ในแง่ของการดึงดูดการย้ายถิ่นและการแก้ปัญหาการกระจายตัวของประชากรกลับมีสภาพแย่ลง เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ขึ้นอยู่กับช่วงก่อนเริ่มแผน ๖ 5 การดำเนินการใด ๆ ในช่วงแผน ๖ 5 ย่อมที่จะมีผลต่อข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้

## 7. การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการย้ายถิ่นและการเติบโตของเมือง

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเติบโตของเมืองและการย้ายถิ่นตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น สิ่งที่น่าสนใจวางแผนพัฒนาทุกคนควรสนใจคือ ปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นเป้าหมายของแผนด้วย ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้รวมเอาการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการย้ายถิ่นและความเป็นเมือง

แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือ รัศมีความเป็นเมืองเป็นผลที่เกิดขึ้นจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การย้ายถิ่นเข้าออก คุณภาพชีวิตของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตนั้น ๆ ตลอดจนสภาพการว่างแรงงาน ในทำนองเดียวกัน การย้ายถิ่นเข้า

หรือออกของประชากรในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับความเป็นเมือง ระดับรายได้ คุณภาพของชีวิต และสภาพการว่างงาน

### 7.1 คำนิยามปฏิบัติการของตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ มีดังต่อไปนี้

- 7.1.1 ระดับรายได้ (PPP) คือ ผลิตภัณฑ์ของจังหวัดต่อหัวของประชากรในปี 2513 และ 2523
- 7.1.2 สภาพการว่างงาน (UNEM) คือ อัตราส่วนร้อยละของการว่างงานของประชากรในวัยแรงงานปี 2513 และ 2523
- 7.1.3 ระดับความเป็นเมือง (UPOP) คือ อัตราส่วนร้อยละของประชากรของจังหวัดที่อยู่ในเขตเมือง ในปี 2513 และ 2523
- 7.1.4 อัตราการย้ายเข้า (IN) คือ จำนวนผู้ย้ายเข้าต่อจำนวนประชากรในเขตที่ย้ายเข้าในปี 2513 และ 2523
- 7.1.5 อัตราการย้ายออก (OUT) คือ จำนวนผู้ย้ายออกต่อจำนวนประชากรในเขตที่ย้ายออกในปี 2513 และ 2523
- 7.1.6 อัตราการย้ายสุทธิ (NET) คือ อัตราการย้ายเข้าลบอัตราการย้ายออก
- 7.1.7 คุณภาพของชีวิต (PQL) คือ ผลรวมของตัวแปรสองตัวคือ PCA และ PHQ ตัวแปรตัวแรกเป็นตัวแปรที่ประกอบด้วยรายการที่บ่งชี้ระดับการคมนาคม และสิ่งอำนวยความสะดวกของครัวเรือนในแต่ละจังหวัด ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ รถยนต์ จักรยานสองล้อ จักรยานยนต์ พัดลมไฟฟ้า ตู้เย็นตู้แช่ ในการนำตัวแปรเหล่านี้มารวมกันได้ให้น้ำหนักในเชิงปฏิบัติภาคกลับกับความถี่ของรายการที่ปรากฏอยู่ในสำมะโนฉบับทั่วราชอาณาจักร ปี 2513 และ 2523 ตัวแปรตัวที่สองเป็นตัวแปร

ที่ประกอบด้วยรายการที่บ่งชี้ระดับคุณภาพของที่อยู่อาศัยของแต่ละจังหวัด ซึ่งได้แก่ ลักษณะของครัวเรือนว่า เป็นตึก ครึ่งตึกครึ่งไม้ ไม้ น้ำประปาใช้ภายในบ้าน ไฟฟ้าให้แสงสว่าง ห้องน้ำใช้เฉพาะครัวเรือน ส้วมชักโครกเฉพาะครัวเรือน และส้วมซึมเฉพาะครัวเรือน การให้น้ำหนักรายการต่างๆ เหล่านี้ทำในทำนองเดียวกันกับตัวแปรแรก จากการวิเคราะห์เบื้องต้นพบว่าตัวแปรทั้งสองมีความสัมพันธ์กันมากซึ่งก็ควรจะเป็นเช่นนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ถดถอยพหุ ผู้วิจัยจึงได้นำตัวแปรทั้งสองมารวมเป็นตัวเดียวกัน โดยเรียกใหม่ว่าเป็นคุณภาพของชีวิตของจังหวัด (Provincial Quality of Life)

## 7.2 แบบจำลองที่ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่นและระดับของความเป็นเมือง

ในการวิเคราะห์ที่วิจัยที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นเข้าและการย้ายถิ่นออก และระดับความเป็นเมืองของแต่ละจังหวัดในระหว่างปี 2508 -- 2513 และ 2518 -- 2523 ได้ใช้แบบจำลองดังต่อไปนี้

การย้ายเข้า

$$\log IN = a + b_1 \log UPOP + b_2 \log UNEM + b_3 \log PQL + b_4 \log PPP$$

การย้ายออก

$$\log OUT = \beta_0 + \beta_1 \log UPOP + \beta_2 \log UNEM + \beta_3 \log PQL + \beta_4 \log PPP$$

## 7.3 ผลของการวิเคราะห์

จากผลของการวิเคราะห์ พบว่า ตัวแปรต่างๆ สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของการย้ายเข้าในช่วงปี 2508 -- 2513 ได้ประมาณร้อยละ 26 ตัวแปรต่างๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการย้ายเข้าในช่วง 2518 -- 2523 มากขึ้น โดยสามารถอธิบายได้ถึงร้อยละ 51

ตาราง ๑ ค่าสถิติที่ได้จากการวิเคราะห์ถดถอยการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัด ปี 2508 – 2513 และ 2518–2523

ตัวแปร	2508–2513				2518–2523			
	เข้า		ออก		เข้า		ออก	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
Log UPOP	-.216 (.958)	-.212	.121 (.615)	.180	-.098 (.522)	-.118	-.055 (.003)	-.012
Log UNEM	-.044 (.090)	-.052	.166 (2.56)	.296	-.089 (1.303)	-.138	.041 (.570)	.118
Log PQL	.784 (6.135)	.419	.481 (4.67)	.387	.352	.213	.465	.530
Log PPP	.329 (4.522)	.291	.019 (.012)	.026	.438 (15.462)	.535	-.029 (.146)	-.067
Constant	-.169 (.119)		1.189 (11.905)		-.614 (.439)		1.173 (21.012)	
R	.507		.408		.715		.427	
R <sup>2</sup> <sub>adj</sub>	.257		.167		.512		.182	
F	5.63		3.25		17.020		3.612	
Signi F	.001		.017		.0001		.01	

หมายเหตุ : ค่าในเครื่องหมายวงเล็บคือค่าสถิติ F

ของการผันแปรการย้ายเข้าระหว่างจังหวัด ในด้านการย้ายออก ตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ อธิบายการผันแปรได้ร้อยละ 17 ของการย้ายออกในช่วง 2508 — 2513 และได้เพิ่มอำนาจในการอธิบายขึ้นเป็นร้อยละ 18 ในช่วง 2513 — 2523 เมื่อพิจารณาในแง่ของจำนวนตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์อำนาจในการอธิบายที่ได้นับว่าสูงเพราะการย้ายถิ่นเข้าและออกนั้นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งด้วยข้อจำกัดของเวลาและทุน การวิจัยครั้งนี้ไม่ได้นำมาวิเคราะห์ด้วย

สิ่งที่น่าสนใจที่ได้จากการวิเคราะห์ครั้งนี้คือ ในช่วง 2508 — 2515 ความแตกต่างในด้านคุณภาพของชีวิต และระดับของรายได้มีบทบาทสำคัญมากต่อการย้ายถิ่นเข้า แต่ในช่วง 2518 — 2523 บทบาทของความแตกต่างในด้านคุณภาพของชีวิตได้ลดความสำคัญลง แต่ความแตกต่างในด้านรายได้ของจังหวัดกลับมีบทบาทมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นเพราะโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เข้าไปสู่ชนบท การย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดชนบทและเมืองที่ได้สะสมผลมาในอดีต ทำให้ลักษณะการดำรงชีวิตของคนในชนบทดีขึ้น และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของคนไทยที่เกิดขึ้นในช่วง 2508—2523 ทำให้คนทั่วไปมีความห่วงใยต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อกรย้ายเข้าของประชากร

ในด้านการย้ายออก พบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรย้ายออกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติคือระดับคุณภาพของชีวิต ความสะดวกทางคมนาคม การรับฟังข่าวสาร และการมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นซึ่งแสดงออกในด้านที่อยู่อาศัย เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้มีการย้ายออกมากขึ้น ส่วนความแตกต่างทางรายได้นั้นไม่เป็นปัจจัยผลักดันให้คนย้ายออกอย่างมีนัยสำคัญ บทบาทของคุณภาพชีวิตที่มีต่อการย้ายออกเพิ่มมากขึ้นในช่วงปี 2518 — 2523

หากพิจารณารวม ๆ กันทั้งการย้ายเข้าและย้ายออก จะเห็นได้ว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้มีการย้ายถิ่นมากขึ้น การย้ายเข้าสู่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านรายได้และตัวแปรที่บ่งชี้คุณภาพของชีวิต ส่วนการย้ายออกจากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพของชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้นการ

วางแผนพัฒนาเมืองไม่ว่าจะมีเป้าหมายทางด้านการกระจายตัวและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์โดยตรง หรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมกับการย้ายถิ่นมาพิจารณาด้วย

## สรุป

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าค่านิยมที่ใช้ในการกำหนดความเป็นเมืองของประเทศไทยหรือระดับความเป็นเมืองนั้น ยังมีความแตกต่างกันระหว่างหน่วยราชการของรัฐและนักวางแผนต่างกรมต่างกองกัน ค่านิยมที่แต่เดิมนิยมใช้กันและเริ่มใช้กันน้อยลงคือ การนับเขตเทศบาลเป็นเขตเมือง ค่านิยมที่กองประสานการพัฒนาเมืองใช้คือ การนับเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ส่วนค่านิยมที่ใช้ในรายงานนี้และสอดคล้องกับค่านิยมที่ยอมรับกันมากขึ้นในวงวิชาการและหน่วยงานอื่น ๆ ของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือการนับรวมเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นไม่น้อยกว่า 1,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร

ตามค่านิยมข้างต้น การเติบโตของเมืองในช่วง พ.ศ. 2524—2527 จะมีอัตราประมาณร้อยละ 2.23 อย่างไรก็ตาม จังหวัดแต่ละจังหวัดในแต่ละภาคมีความเติบโตของเมืองไม่เท่าเทียมกัน จังหวัดที่มีความเติบโตเร็วมาก 10 จังหวัดแรก และควรให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ น่าน นครราชสีมา ตรวศ สมุทรปราการ นครสวรรค์ นนทบุรี มุกดาหาร นราธิวาส อุบลราชธานี และฉะเชิงเทรา

ในด้านการกระจุกตัวของประชากรเมือง โดยทั่วไปแล้วมีการกระจุกตัวต่ำ แม้ว่ากรุงเทพมหานครเองจะมีประชากรเมืองเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรเมืองทั้งหมดแต่เมื่อคำนึงถึงเนื้อที่ของกรุงเทพมหานครแล้ว ค่าของการกระจุกตัวมีระดับต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ภาคที่มีการกระจุกตัวเองประชากรเมืองสูงที่สุด คือ ภาคตะวันตก และภาคที่มีการกระจุกตัวต่ำสุด คือ ภาคกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล

เป้าหมายของการพัฒนาเมืองส่วนหนึ่งเพื่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ และเพื่อแก้ไขปัญหการย้ายถิ่นเข้าสู่เขตกรุงเทพมหานคร บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นระหว่างภาคในช่วงปี 2508 — 2513 และ 2518 — 2523 ได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ภาคที่มีการย้ายถิ่นออกมากที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคที่มีการย้ายถิ่นเข้ามากที่สุด คือ ภาคกรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล ในค่านของเมืองหลักและเมืองรองที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา เมืองหลักบางเมืองหลังจากการประกาศแผนพัฒนาเมืองหลักแล้ว ก็ได้ประชากรเพิ่มขึ้นซึ่งแต่เดิมสูญเสียประชากรจากการย้ายถิ่น คือ เชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา—หาดใหญ่ พิษณุโลก นครสวรรค์ และราชบุรี ส่วนเมืองหลักที่ต้องสูญเสียประชากรหลังจากการมีแผนพัฒนาเมืองคือ อุตรธานี สุราษฎร์ธานี และขอนแก่น ส่วนเมืองหลักที่ยังคงได้ประชากรเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมหลังจากแผน ฯ คือ ชลบุรีและภูเก็ต สรุปได้ว่า แผนพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง และพื้นที่เฉพาะยังไม่บรรลุเป้าหมายอัตราของความสำเร็จแตกต่างกันไปตามสภาพของเมืองแต่ละแห่ง

ในค่านปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดพบว่าระดับคุณภาพของชีวิต ความสะดวกทางค่านคมนาคม การรับฟังข่าวสารและการมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้มีการย้ายถิ่นออกมากขึ้น ในค่านการย้ายเข้าปัจจัยที่ส่งเสริมหรือดึงดูดให้มีการย้ายเข้า คือระดับของรายได้และตัวแปรที่บ่งชี้คุณภาพของชีวิต

โดยสรุปในการวางแผนพัฒนาเมืองจำเป็นจะต้องกำหนดค่านิยามของประชากรเมืองและเขตเมืองให้ชัดเจน และต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่นของประชากรทั้งนี้เพราะการย้ายถิ่นของประชากรนั้นขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงทางค่านเศรษฐกิจสังคม ชีวิต ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชากร ซึ่งเกิดขึ้นจากการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ในค่านการประเมินผลการพัฒนาเมืองหลัก เมืองรองในช่วงหลังแผน ฯ 4 ได้ชี้ให้เห็นว่าแผน ฯ ดังกล่าวยังไม่ได้ผลทางค่านการเปลี่ยนทิศทางของการย้ายถิ่นของ



ประชากรตามที่คาดหวัง อย่างไรก็ตามเนื่องจากการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรอง เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานานพอสมควร การประเมินผลความสำเร็จของแผนฯ จะทำได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้นเมื่อเวลาได้ผ่านไปมากกว่าช่วงระยะเวลาที่ใช้ในการประเมินครั้งนี้

### เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2520, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524*. กรุงเทพฯ : บริษัททิวทัศน์ จำกัด.

\_\_\_\_\_ 2525, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

กองประสานการพัฒนาเมือง 2529, *โครงสร้างและแนวทางพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6*. กรุงเทพฯ : กองประสานการพัฒนาเมือง.

\_\_\_\_\_ 2529, *การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคตามแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534*. กรุงเทพฯ : กองประสานการพัฒนาเมือง.

Thienchay Kiranandana, et al., 1985. *Population Policy Background Paper : Study on A Projection of Thai Urban-Rural Population 1987-2001*. Bangkok : Thailand Development Research Institute.

United Nations. 1974, *Manual VIII Methods for Projections of Urban and Rural Population*. New York. : United Nations.