กระบวนการเป็นเมืองในชนบท: ข้อคิดเห็นบางประการสำหรับประเทศไทย
Urbanization in the Countryside : A Note on Thailand

ปาริชาติ อ่อนทิมวงศ์
Parichart Oontimwong

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเสนอแนวคิดหนึ่งเกี่ยวกับกระบวนการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในภูมิภาคเอเชียซึ่งสามารถใช้อธิบายกระบวนการเป็นเมืองในชนบทของหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทย กระบวนการเป็นเมืองรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอุตสาหกรรมโดยกลไกตลาดซึ่งเป็นธรรมชาติของประเทศที่มีการพัฒนาเอกนคร กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดเป็น "ภาคมหานครที่ขยายออกไป" ในบริเวณพื้นที่ภาคกลางของประเทศ ในแง่นโยบายภาครัฐจำเป็นต้องเอาใจใส่ภาคดังกล่าวเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นทั้งโอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนา

Abstract

The purpose of this article is to present a new concept of urbanization in developing countries especially in Asia. It describes how rural areas of several countries including Thailand become urbanized. Urbanization in rural areas in Thailand is the outcome of market force industrial decentralization, which is one of the features of Primate City. Urbanization is also shaping a new region, the Extended Bangkok Metropolitan Region (EBMR) in the Central part of Thailand. The Thai government should pay special attention to this new region as it can be positive or negative towards national development as a whole.

1. ปรากฏการณ์ใหม่ของกระบวนการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนากรณีภูมิภาคเอเชีย : แนวคิด

การอธิบายทางทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการเป็นเมืองในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ถูกชี้นำโดยแนวคิดที่ใช้เมืองเป็นฐานในการขยายตัว (A city-based and economistic paradigm) ที่เห็นข้อดีทางเศรษฐกิจของการรวมตัวกันในพื้นที่เมืองและการประหยัดจากขนาด ซึ่งเป็นแรงผลักดันพื้นฐานให้เกิดเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงจากชนบทไปสู่เมืองหรือจากการที่ประชากรมารวมตัวกันในเมืองเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากแรงผลักและแรงดึงทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชากรย้ายจากชนบทเข้าสู่เมืองและเปลี่ยนอาชีพจากกิจกรรมในภาคเกษตรสู่กิจกรรมนอกภาคเกษตร ตามแนวคิดดั้งเดิมของกระบวนการเป็นเมืองที่ใช้เมืองเป็นฐานในการขยายตัว (City-based Urbanization) ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่การตั้งถิ่นฐานแบบเมืองและชนบทถูกแบ่งแยกจาก

กันอย่างชัดเจนซึ่งการแบ่งแยกนี้สามารถวัดและบอกจำนวนได้ (a distinction is measurable and quantifiable) อย่างไรก็ดีประสบการณ์ของกระบวนการเป็นเมืองแบบ City-based ที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศทางตะวันตกไม่สามารถนำมาพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นกับเมืองในเอเซียได้ McGee (1991 อ้างถึงใน George C.S. Lin, 1999: 6-7) ตั้งข้อสังเกตถึงสิ่งที่ไม่สามารถยอมรับได้ไว้ 3 ประการ คือ

(1) การที่แนวคิดดังกล่าวยอมรับว่าการแบ่งแยกทางพื้นที่ระหว่างเมืองกับชนบทยังคงอยู่เมื่อกระบวนการเป็นเมืองดำเนินต่อไป

(2) การตั้งข้อสันนิษฐานถึงการเปลี่ยนแปลงจากชนบทไปสู่เมืองที่ประชากรจะมากระจุกตัวกันในเมืองใหญ่ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้อยู่แล้วจากรูปแบบทางเศรษฐกิจที่มีการรวมตัวกัน (Agglomeration economies) และการได้ประโยชน์โดยเปรียบเทียบเมื่อกิจกรรมต่างๆ ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่

(3) เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้แนวคิดหรือประสบการณ์ของภูมิภาคอื่นมาอ้างถึงสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาแถบเอเซีย

McGee ชี้ว่าได้เกิดกระบวนการเป็นเมืองในพื้นที่ชนบท (urbanization in the countryside) อย่างชัดเจนในประเทศแถบเอเซียและมีความแตกต่างจาก Suburbanization ที่เกิดในประเทศแถบตะวันตก กระบวนการเป็นเมืองในพื้นที่ชนบทที่ McGee กำลังกล่าวถึงเป็นกระบวนการที่ประชากรในชนบทไม่ต้องย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง พื้นที่ที่กำลังจะเป็นเมืองเหล่านี้ส่วนมากจะอยู่ติดกันหรืออยู่ระหว่างเมืองใหญ่ มีลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างเข้มข้นระหว่างเมืองกับชนบท มีการผสมผสานระหว่างกิจกรรมเกษตรและไม่ใช่เกษตรรวมทั้งมีความไม่ชัดเจนของการแบ่งแยกระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบท ภายใต้คำจำกัดความของพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทแบบเดิม พื้นที่ที่ถูกกล่าวถึงจึงไม่ใช่ทั้งเมืองและชนบทแต่เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะของทั้งสองแบบ McGee เรียกกระบวนการเป็นเมืองแบบนี้ว่า kotadesasi[1] หรือ Region-based Urbanization อันแสดงลักษณะที่ภูมิภาคทั้งภูมิภาคกำลังจะกลายเป็นเมือง ภูมิภาคนี้เป็นที่กล่าวถึงในแวดวงการศึกษาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาอย่างกว้างขวาง โดยเรียกว่าภาคมหานครที่ขยายออกไป (Extended Metropolitan Region หรือ Mega-Urban Region)

ภาคมหานครที่ขยายออกไปเป็นปรากฏการณ์ทางพื้นที่ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานที่เกิดกับประเทศต่างๆ ในทวีปเอเซีย เกิดขึ้นโดยการรวมเอาเมืองใหญ่ 2 เมืองเข้าด้วยกันซึ่งเชื่อมโยงกันด้วยเส้นทางคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ ในภูมิภาคจึงมีทั้งเมืองใหญ่ พื้นที่ชานเมือง และพื้นที่ขยายตัวของเมืองที่อยู่ต่อออกไปที่มีการใช้ที่ดินแบบเมืองและชนบทปะปนกันไปตามเส้นทางคมนาคม เวลาที่ใช้ในการเดินทางระหว่าง 2 จุดหมายในพื้นที่มักจะไม่เกิน 3-4 ชั่วโมง (McGee, T.G., 1994: 75) นอกจากนี้ McGee ยังเน้นว่ารูปแบบของ

---

[1] เป็นคำผสมในภาษาอินโดนีเซีย โดย “kota” แปลว่า เมือง , “desa” แปลว่า ชนบท และ “si” แปลว่า กระบวนการ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในพื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้ทั่วไป แต่จะมีสถานการณ์ที่เมืองศูนย์กลางหนึ่งหรือสองเมืองตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทอุดมสมบูรณ์ที่มีการตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่น เงื่อนไขที่ทำให้ภาคมหานครที่ขยายออกไปเกิดขึ้น นอกจากการมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการพัฒนามาเป็นอย่างดีโดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมและการพัฒนาเทคโนโลยีการขนส่งที่ทำให้เพิ่มการเคลื่อนย้ายของประชากรและสินค้าได้มาก ซึ่งนับเป็นตัวเร่งที่สำคัญของกระบวนการนี้แล้ว เงื่อนไขที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งยังเป็นผลมาจากนโยบายของภาคเอกชนและรัฐบาล รูปแบบการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสถานภาพของเมืองนั้นในการติดต่อระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลที่ตั้งเป้าหมายในการกระตุ้นให้เกิดการเป็นอุตสาหกรรมและการเติบโตของกิจกรรมนอกภาคเกษตร ในแง่นี้ที่ตั้งของภูมิภาคที่มีพื้นที่อยู่ติดกับเมืองใหญ่ไปตามเส้นทางคมนาคมจึงมีความสำคัญมาก ในแง่ของนักลงทุน การลงทุนอุตสาหกรรมในภาคเหล่านี้ใช้ต้นทุนต่ำกว่าเมื่อคำนึงถึงปัจจัยการผลิตทุกประเภท และยังสามารถหลีกเลี่ยงความไม่ประหยัดที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่ ๆ ได้ (ดารณี, 2539: 66)

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ McGee and Robinson (1995 อ้างถึงใน Nas, P.J.M. and Welmoet Boender, 1999) ชี้ว่าปัจจัยที่สนับสนุนการเกิดขึ้นของภาคมหานครที่ขยายออกไป ได้แก่ การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ การแข่งขันกันในระดับโลกและภูมิภาค โครงข่ายการติดต่อระหว่างประเทศ และการมีแรงกระตุ้นในแนวแกนการพัฒนา (corridor) ที่ตั้งอยู่บนการพัฒนาแบบล้น (spillover) ออกจากเมืองศูนย์กลางขนาดใหญ่สู่พื้นที่ที่อยู่โดยรอบแนวแกนนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภาคมหานครที่ขยายออกไปจะรวมทั้งศูนย์กลางเมืองและพื้นที่โดยรอบ ซึ่งรวมไปถึงศูนย์กลางเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กจำนวนมาก โดยที่แกนเชื่อม (Linking corridors) ระหว่างเมืองต่างๆ เหล่านี้มีความสำคัญมากในการเอื้อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานของประชากร ซึ่งจะเป็นการเพิ่มแรงงานส่วนเกินและช่วยกระตุ้นการเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคได้

2. ภาคมหานครที่ขยายออกไป: ผลของกระบวนการเป็นเมืองในชนบทกรณีประเทศไทย

McGee (อ้างถึงใน ดารณี, 2539: 63) จัดรูปแบบภาคมหานครที่ขยายออกไปของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียไว้ 3 ประเภท ภาคกลางของประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่มีการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพทั้งในและนอกภาคเกษตรไปพร้อมๆ กัน มีการโยกย้าย (Shift) กิจกรรมการผลิตจากในภาคเกษตรไปเป็นกิจกรรมนอกภาคเกษตรมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมนอกภาคเกษตรเหล่านี้ตั้งรวมตัวกันอยู่ที่เมืองศูนย์กลางและพื้นที่ใกล้ๆ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับรายได้ของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น โครงข่ายการคมนาคมที่ปรับปรุงแล้ว และโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น ภาคกลางจึงมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วมากเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ ภาคมหานครที่ขยายออกไปของประเทศอื่นที่จัดอยู่ในกลุ่มรูปแบบเดียวกันนี้ ได้แก่ Nanjing-Shanghai-Hangzhou ในประเทศจีน Taipei-Kaosiung Corridor ในไต้หวัน Culcutta Region ในประเทศอินเดีย และ Jabotabek ในเกาะชวา ประเทศอินโดนีเซีย

หลังจากที่ McGee ได้ชี้ถึงบริเวณภาคกลางของประเทศไทย มีนักศึกษา นักวิชาการ และผู้ที่สนใจในแวดวงการศึกษาเมืองและภาค (Urban and Regional Science) นำพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นกรอบในการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อตรวจสอบแนวคิดนี้ การศึกษาแทบทุกชิ้นจำกัดวงพื้นที่อยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลหรือขอบเขตของภาคมหานครในปัจจุบัน [1] อย่างไรก็ดีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) ได้ทำการศึกษาในประเด็นเดียวกันนี้และอาจเป็นหน่วยงานเดียวที่ออกมากำหนดกรอบพื้นที่ศึกษาที่ชัดเจนเกี่ยวกับภาคมหานครที่ขยายออกไปกรณีประเทศไทย ปรากฏใน Metropolitan Regional Structure planning Analysis เรียกพื้นที่โดยรวมว่า The Extended Bangkok Metropolitan Region (EBMR) ประกอบด้วย กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (BMR) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน (UCR) ได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และสระบุรี กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก (ESB) ได้แก่ จังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา กลุ่มจังหวัดภาคตะวันตก ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม และสุพรรณบุรี รวม 18 จังหวัด (NESDB, 1994: 1-4)

ในกรอบระยะเวลาใกล้เคียงกันได้มีการศึกษาจำนวนมากที่แสดงถึงลักษณะและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วในจังหวัดเหล่านี้ [2] เพียงแต่ไม่ได้กล่าวถึงภาคมหานครที่ขยายออกไปในบริบทเชิงพื้นที่ ซึ่งผลการศึกษาส่วนใหญ่สรุปว่ากระบวนการเป็นอุตสาหกรรมดูเหมือนจะเป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งที่ชักนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่พื้นที่ชนบทในจังหวัดเหล่านี้[3] และก่อให้เกิดรูปแบบกระบวนการเป็นเมืองในพื้นที่ชนบทแบบเฉพาะตัวของภูมิภาคเอเชียขึ้นในประเทศไทย

3. กระบวนการเป็นอุตสาหกรรมในพื้นที่ชนบทภาคกลางของประเทศไทย: กลไกและเงื่อนไขเชิงตลาด

พัฒนาการด้านอุตสาหกรรมของไทยได้รับอิทธิพลจากทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยมากที่สุด ทั้งทางด้านการเข้ามาลงทุนและการเป็นตลาดส่งออก ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2503-2535 นักลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ลงทุนด้านอุตสาหกรรมในประเทศไทยสูงสุด (ร้อยละ 44.0 ของการลงทุนทั้งหมด) รองลงมา คือ ฮ่องกง (ร้อยละ 12.4) และ

---

[1] ผลงานทางวิชาการในหัวข้อที่กล่าวถึง EBMR เกือบทุกฉบับของสาขาการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (Human Settlement) สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute Technology: AIT) ใช้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นพื้นที่ศึกษา และสำนักนี้จัดได้ว่าเป็นแหล่งใหญ่ที่สุดในการศึกษาประเด็นนี้ของประเทศไทย

[2] เช่น รัตาพล พรพิพิธ (2539) วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (2540) เป็นต้น

[3] นอกเหนือจากการมีแนวแกน (Corridor) ที่สำคัญในการพัฒนา ได้แก่ เส้นทางคมนาคมที่มีประสิทธิภาพที่เชื่อมโยงสองเมืองใหญ่เข้าไว้ด้วยกัน ในกรณีประเทศไทย แนวแกนที่ได้รับการศึกษามาก คือ the Northern Corridor ที่เชื่อมโยงพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ได้หวัน (ร้อยละ 9.7) ในด้านการส่งออก ตลาดเอเชียแปซิฟิกรองรับสินค้าประมาณครึ่งหนึ่งของสินค้าทั้งหมดที่ประเทศไทยส่งออก เห็นได้ว่าประเทศไทยได้ประโยชน์จากปรากฏการณ์การแบ่งงานกันทำ (Division of labor) ซึ่งทำให้เกิดอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่ใช้เงินลงทุนจากต่างประเทศจำนวนมาก

รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนการลงทุนด้านอุตสาหกรรมจากต่างประเทศผ่านการใช้นโยบายต่างๆ เช่น แผนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่จะใช้อุตสาหกรรมเป็นแกนนำในการพัฒนาประเทศที่ให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรและแบ่งเขตการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรออกเป็น 3 เขต เพื่อเป็นการจูงใจให้นักลงทุนไปลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 มากที่สุด แผนดังกล่าวกำหนดให้พื้นที่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทุกจังหวัด (ยกเว้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจัดเป็นเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 1 และ จังหวัดราชบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี สมุทรสงคราม ชลบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก จัดเป็นเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 2) เป็นเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 (เห็นได้ว่าจังหวัดเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของ EBMR ตามที่ สศช กำหนด) นอกจากนี้รัฐบาลยังสนับสนุนด้านการเงิน การลงทุน จัดหาระบบสาธารณูปโภคและระบบสาธารณูปการ

ในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จนกระทั่งประมาณสองทศวรรษผ่านมา กรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้พัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศและภูมิภาค ทำให้การใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมมีมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเภทพาณิชยกรรม มีความไม่เหมาะสมทั้งในแง่สภาพแวดล้อมและไม่คุ้มค่าพอที่จะตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอีกต่อไป นักลงทุนต่างประเทศจึงต้องหาที่ที่เหมาะสมกับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ที่เป็นเป้าหมายสำคัญ คือ บริเวณรอบนอกของจังหวัดปริมณฑลทางด้านทิศเหนือและตะวันออก อันได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี และราชบุรี ซึ่งอยู่ในรัศมีที่สามารถมาใช้บริการต่างๆ ในกรุงเทพมหานครได้อย่างสะดวก มีเส้นทางคมนาคมขนส่งที่ดี และสามารถเชื่อมโยงได้กับท่าเรือนานาชาติทั้งสองแห่งของประเทศ ซึ่งได้แก่ ท่าเรือคลองเตยและแหลมฉบัง

อย่างไรก็ดีอุตสาหกรรมเหล่านั้นไม่ได้มีรูปแบบการตั้งโรงงานที่แน่นอน ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือสวนอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มักจะตั้งอยู่บนเส้นทางคมนาคมสายหลักที่ออกไปเป็นรัศมีจากกรุงเทพมหานคร การเลือกที่ตั้งในพื้นที่เหล่านี้จึงเป็นไปอย่างไม่มีหลักการ อาศัยความพอใจของเจ้าของกิจการเป็นหลัก เนื่องจากต้องการเพียงแค่ที่ใดก็ได้ที่สามารถมาใช้ท่าเรือและท่าอากาศยานในกรุงเทพมหานครและพื้นที่พัฒนาพิเศษชายฝั่งทะเลตะวันออกได้สะดวกเท่านั้น อีกทั้งค่าจ้างแรงงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีราคาสูง เนื่องจากค่าครองชีพในเมืองมีราคาแพง พื้นที่รอบนอกที่ห่างออกไปจึงมีศักยภาพสำหรับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากที่สุด เพราะอยู่ในระยะที่เดินทางเข้ามาสู่จุดนำเข้าและส่งออกได้สะดวก มีราคา

ที่ดินและค่าดำเนินการถูก อีกทั้งยังมีบริการพื้นฐานที่สามารถตอบสนองความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยจึงมีรูปแบบการพัฒนาในบริเวณรอยต่อของภาค นโยบายส่งเสริมการลงทุนที่มุ่งเน้นการกระจายอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดโดยรอบที่อยู่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร จังหวัดเหล่านี้ได้ก้าวกระโดดจากการเป็นแหล่งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่พึ่งพาวัตถุดิบจากท้องถิ่นในการผลิตไปสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เมื่อกรุงเทพมหานครและปริมณฑลขยายตัวขึ้นกลายเป็นศูนย์กลางด้านการค้าและบริการในระดับนานาชาติ ทำให้อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ได้แก่ อุตสาหกรรมพลาสติกและเคมีภัณฑ์ และอุตสาหกรรมประเภทเครื่องจักรและวัสดุอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่ มีเงินลงทุนสูง และมีความต้องการอยู่ใกล้ท่าเรือเพื่อนำเข้าวัตถุดิบและส่งสินค้าออก มีความเสียเปรียบในการตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ซึ่งจัดอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 1) เนื่องจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น และกฎระเบียบต่างๆ แบบเมืองใหญ่ที่ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการประกอบกิจการ เมื่อนโยบายส่งเสริมการลงทุนสนับสนุนพื้นที่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 2 และ 3 มากกว่า จึงเป็นโอกาสอันดีที่โรงงานเหล่านั้นจะย้ายที่ตั้งไปอยู่ในเขต 2 และ 3 แต่จากการที่โรงงานส่วนใหญ่ต้องส่งสินค้าออก ปัจจัยด้านค่าขนส่งจึงมีอิทธิพลในการเลือกที่ตั้ง ทำให้พื้นที่ของเขต 2 ในส่วนที่อยู่บนเส้นทางคมนาคมสายหลักกลายเป็นทำเลสำคัญที่อยู่ในสายตานักลงทุนเพราะอยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพมหานครเกินไป อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบค่าขนส่งของการอยู่ในเขต 2 กับส่วนลดภาษีที่จะได้เพิ่มเติมในเขต 3 แล้ว การตั้งโรงงานอยู่ในเขต 2 ได้เปรียบกว่า เพราะต้องขนส่งทั้งวัตถุดิบและสินค้าที่ผลิตแล้วซึ่งค่าขนส่งสูงกว่าภาษีที่ได้ลดเพิ่ม เขตส่งเสริมการลงทุนเขต 2 จึงเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

4. กระบวนการเป็นเมืองในชนบทกรณีประเทศไทย: ข้อจำกัดหรือโอกาส

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบท (Friedman, อ้างถึงใน Potter, 1985 : 33) ที่เสนอวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างเบาบางไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมชั้นสูง ในขั้นที่เมืองศูนย์กลางของการพัฒนาอุตสาหกรรมกลายเป็น Primate City รัฐบาลจะเกิดสำนึกทางการเมืองที่จะเข้ามาขัดขวางความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองศูนย์กลางและพื้นที่ชายขอบรอบนอกด้วยการกระจายการพัฒนาไปสู่ศูนย์กลางรองในพื้นที่ชายขอบ (peripheral sub centers) การกระจายอุตสาหกรรมจึงกลายเป็นกลไกเชิงนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางรองผ่านโครงการเมืองหลัก อย่างไรก็ดีการกระจายอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะที่อาศัยกลไกเชิงตลาดดังที่กล่าวมา ส่งผลต่อระบบการพัฒนาเมืองและภาคอย่างชัดเจน โดยที่การกระจายอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นเมืองตามที่รัฐได้กำหนด แต่กลับเกิดขึ้นในเขตที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและชนบท ซึ่งพื้นที่เหล่านั้นไม่ได้มีการเตรียมการเพื่อรองรับการขยายตัว

ด้านอุตสาหกรรมเอาไว้ก่อน เอกชนจึงฉวยโอกาสเข้ามาลงทุนโดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบภายนอกที่จะเกิดขึ้นกับเมืองและภาค อย่างน้อยก็ทำให้โครงสร้างและรูปแบบของภาคในความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ต้องบิดเบี้ยวไป เนื้อเมืองที่เดิมเป็นเอกนครได้แผ่ขยายเข้าไปในพื้นที่ชนบทรอบนอกที่อยู่ต่อเนื่องกันจนกลายเป็นภาคขนาดใหญ่บริเวณศูนย์กลางประเทศ โดยนัยนี้ การพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคและการกระจายการพัฒนาเพื่อให้เมืองและชนบทมีการพึ่งพาระหว่างกันซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ในอุดมคติที่จะก่อให้เกิดสมดุลในการพัฒนาพื้นที่ (balanced regional development) จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ถือเป็นผลกระทบภายนอกที่ร้ายแรงในระยะยาว

ในระยะสั้นภาคมหานครที่ขยายออกไปจะเป็นพื้นที่ที่สามารถดึงดูดการลงทุนโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการมีเส้นทางคมนาคมที่มีประสิทธิภาพเชื่อมโยงระหว่างเมืองใหญ่และประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณเมืองใหญ่ เช่น ท่าเรือน้ำลึก อีกทั้งการมีแรงงานสะสมบริเวณแนวแกนการพัฒนาเนื่องจากการขยายตัวของเอกนครและจากการตั้งถิ่นฐานดั้งเดิม แรงงานรุ่นใหม่ในครัวเรือนเกษตรมีการเตรียมพร้อมที่จะถูกปลดปล่อยออกจากภาคเกษตรผ่านระบบการศึกษาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและทั่วถึงจากบริเวณศูนย์กลางในปัจจุบัน ขณะที่ในภาคเกษตรกรรม การปรับตัวในระดับครัวเรือนอาจเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพการณ์ที่แปลงที่ดินมีขนาดเล็กลงหรือสูญเสียที่ดินทำกินจากการกว้านซื้อเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์และเพื่อเก็งกำไร แนวโน้มที่ดีจะเกิดขึ้นในกรณีที่สามารถปรับปรุงรูปแบบการเกษตรให้เป็นแบบเข้ม (Intensive farming) ได้ ซึ่งมีความสำคัญในฐานะที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมใกล้เมืองหรือพื้นที่เกษตรกรรมเลี้ยงเมือง ในทางกลับกันสถานการณ์ดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นโดยทั่วไป โดยนัยนี้ภาคเกษตรกรรมจึงอาจตกเป็นเหยื่อของการพัฒนาอีกวาระหนึ่ง ดังเช่นกรณีของการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำบริเวณที่ราบลุ่มที่มีความเค็มต่ำของพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออกของประเทศไทย ซึ่งเป็นแรงผลักดันของเกษตรกรจากการมีขนาดแปลงที่ดินที่เล็กลง เป็นต้น

บรรณานุกรม

ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, รศ. ดร. 2539. *กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พนิต ภู่จินดา. 2542. *รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบการตั้งถิ่นฐานอุตสาหกรรมในพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมหนาแน่น กรณีศึกษา : พื้นที่เชื่อมต่อระหว่างภาคมหานคร ภาคกลางตอนบน ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 4 จังหวัด*. กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัตาพล พรพิพิธ. 2539. *การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจครอบครัวเกษตรกรรมต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรม: กรณีศึกษาครอบครัวเกษตรกรรมภาคกลาง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. 2541. *การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและแรงงานของชุมชนชนบทในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ปี 2512-2532)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

McGee, T.G., 1994. "Labor Force Change and Mobility in the Extended Metropolitan Regions of Asia" in Roland J. Fuchs (Eds.) *Mega-city Growth and the Future*. Tokyo: The United Nations University Press.

Nas, Peter, J.m. and Welmoet Boender. 1999 "The Javanese City in Urban Theory". Leiden: http://ruls01.fsw.leidenuniv.nl/~Peter_Nas/pub_cityJava.htm.

Office of the National Economic and Social Development Board (NESDB). 1994. *Metropolitan Regional Structure Planning Study*. (Sectoral Study#1: Urbanization and Human Settlement) Bangkok, Thailand.

Potter, R.B. 1985. *Urbanization and Planning in The Third World*. New York: St. Martin's Press.

Robinson, G.M. 1990. *Conflict and Change in the Countryside*. London: Belhavan Press.