

FAQ

FOCUSED AND QUICK

Issue 128

June 25, 2018

ความเป็นเมือง (Urbanization) และนัยเชิงนโยบายของไทย

อริสา จันทรบยุธา และ จิรัฐ เจนพิงพร

บทความนี้เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย

การกล่าว คัด หรืออ้างอิง ข้อมูลบางส่วนตามสมควรในบทความนี้

จะต้องกระทำโดยถูกต้อง และอ้างอิงถึงผู้เขียนและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยชัดเจน

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน
ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย



ภาพจาก <https://www.willis.com/Articles/Urbanization>

“การพัฒนาของไทยกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ขณะที่ ภาครัฐเน้นพัฒนาเฉพาะบางกลุ่มจังหวัด ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ แนวทางแก้ปัญหาควรเน้นทั้ง การกระจายเมืองขนาดต่าง ๆ ในภูมิภาค และ การวางแผนจัดการพื้นที่เมืองอย่างเป็นระบบ”

บทคัดย่อ

แนวโน้มความเป็นเมืองถือเป็นแนวโน้มสำคัญในปัจจุบันเพราะประชากรในอนาคตจะหลั่งไหลเข้ามาอยู่ในเมืองเพิ่มขึ้น และกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นจากเมือง ซึ่งหากพิจารณาจากนโยบายเมืองจากนัยทางเศรษฐกิจอาจแบ่งได้เป็น 2 มิติ คือ (1) มิติการเติบโตด้านรายได้ ซึ่งภาครัฐมักจะใช้เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดเมืองโดยเลือกลงทุนนำในบางพื้นที่เพื่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้นและดึงดูดผู้คนให้เข้ามาในพื้นที่ กรณีของไทย การพัฒนากระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นหลัก และไม่พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างการเติบโตของรายได้กับอัตราการขยายตัวของความเป็นเมืองของไทยในอดีต (2) มิติความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้ภาครัฐกระจายเมืองหลักไปในภูมิภาคเพื่อพัฒนาชนบทและลดความเหลื่อมล้ำ โดยพบว่าไทยมีโครงสร้างระบบเมืองที่ไม่สมดุลในลักษณะเมืองเอกนคร กล่าวคือ มีเพียงกรุงเทพฯ ที่โตเตี้ยสูงกว่าเมืองรองอื่น ๆ อย่างชัดเจน กอปรกับภาครัฐเน้นพัฒนาเฉพาะบางกลุ่มจังหวัดในบางภูมิภาค ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ระหว่างจังหวัดเล็กและจังหวัดใหญ่ ดังนั้น แนวทางแก้ปัญหาในเชิงนโยบายควรเน้นทั้ง (1) กระจายเมืองขนาดต่าง ๆ ในภูมิภาคอย่างเหมาะสม รวมทั้งเน้นเชื่อมโยงการคมนาคมระหว่างเมือง และ (2) วางแผนจัดการพื้นที่เมืองอย่างเป็นระบบ ส่วนหนึ่งโดยอาศัยเทคโนโลยีเพื่อให้การใช้พื้นที่เมืองมีประสิทธิภาพและทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนได้

บทนำ

Urbanization หรือความเป็นเมือง เป็นหนึ่งในแนวโน้มสำคัญ (Megatrends) ที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากในปี 2030 เศรษฐกิจโลกร้อยละ 61 จะมาจากกิจกรรมในเมืองใหญ่ 750 เมือง (EY, 2015) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 22 ของจำนวนเมืองในโลก และเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งจะดึงดูดให้ประชากรหลั่งไหลเข้ามาอยู่ในเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 72 ในปี 2050 (PwC, 2016) ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบ Megatrends¹ ทั้งหมด ความเป็นเมืองนอกจากเป็นปรากฏการณ์ที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจริงมากสุดในอนาคตแล้วนั้น ยังถือว่าเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกสูงที่สุดอีกด้วย (Frost & Sullivan, 2014) โดยส่วนหนึ่งมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของเมืองในอนาคต

แนวคิดความเป็นเมืองถือว่ามีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการวางระบบเมืองให้สมดุล สังเกตได้จากเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ ประเทศเยอรมนีที่มีโครงสร้างระบบเมืองค่อนข้างสมดุลและแตกต่างจากของไทยโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ นอกจากเบอร์ลินที่เป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่แล้ว เยอรมนียังมีเมืองขนาดใหญ่ใกล้เคียงกันกับเบอร์ลินอีกหลายแห่งตั้งกระจายทั่วพื้นที่ประเทศ ซึ่งเป็นเขตหลักที่ดึงดูดและเชื่อมโยงแรงงานที่หลากหลายตามบทบาททางเศรษฐกิจของแต่ละเมืองเข้าไว้ด้วยกัน ส่วนเมืองขนาดกลางถึงเล็กก็ถูกกำหนดให้มีบทบาทสำคัญร่วมด้วย อาทิ เป็นเมืองศูนย์กลางการ เมืองหลวงทางธุรกิจ ขณะที่ไทย นอกจากมี

¹ อาทิ สังคมวัยชรา และเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า

กรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่แล้ว ไทยยังไม่มีเมืองขนาดใหญ่รองลงมาที่จะมีบทบาททางเศรษฐกิจทัดเทียมกับกรุงเทพฯ เลยแม้แต่เมืองเดียว

ทั้งนี้ แนวทางพัฒนาเมืองที่ต่างกันในอดีตมีส่วนก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเท่าเทียมในสังคมที่แตกต่างกันด้วย โดยการกระจายรายได้ของเยอรมนีนั้นจากอดีตที่เท่าเทียมกันมากกว่าของไทย ส่วนหนึ่งมาจากแนวทางกระจายเมืองขนาดต่าง ๆ ทั่วประเทศซึ่งทำให้ผู้คนเข้าถึงทรัพยากรทั่วไปและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ง่ายกว่า สะท้อนจากระดับรายได้ต่อหัวและความเป็นเมืองของแต่ละรัฐที่สอดคล้องกันและกระจายตัวทั่วทุกภูมิภาค ดังนั้นโครงสร้างของระบบเมืองที่ีอาจมีส่วนทำให้ระดับและการกระจายรายได้ของชาวเยอรมันดีกว่าไทยอีกทาง

อย่างไรก็ดี ความเป็นเมืองของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้พัฒนามาจนถึงจุดเต็มที่และอาจส่งผลทางเศรษฐกิจไม่มากนัก ดังนั้น เมืองในประเทศกำลังพัฒนาจึงมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทต่อเศรษฐกิจโลกมากขึ้น โดยเบื้องต้นคาดว่าจะช่วยสนับสนุนการขยายตัวได้ถึงกึ่งหนึ่งของเศรษฐกิจโลกในระยะถัดไป (Dobbs et al., 2011) โดยประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ อาทิ ประเทศไทย มีเมืองหลายแห่งที่ยังขยายตัวไม่เต็มที่ การส่งเสริมความเป็นเมืองจึงนับเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ช่วยเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ ปัญหาความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ที่รุนแรงมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา การดำเนินนโยบายพัฒนาเมืองที่เหมาะสมจึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของประเทศกำลังพัฒนาได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยในกรณีของไทย แม้รัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ปี 1967 อย่างไรก็ดี ปัญหาความเท่าเทียมในภาพรวมยังไม่ปรับดีขึ้นอย่างมีนัย โดยกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัดยังมีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัด

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายพัฒนาการของความเป็นเมืองของไทยกับนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งในมิติของการเติบโตและมิติของการกระจายรายได้ เพื่อให้แนวคิดเชิงนโยบายจากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศที่เหมาะสม

1. ความเป็นเมืองกับนโยบายเศรษฐกิจ

นิยามดั้งเดิม “ความเป็นเมือง” (Urbanization) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนถ่ายจากชนบทสู่เมือง ซึ่งในเชิงสถิติ วัดได้จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในเขตพื้นที่เมือง (UN, 1997; นิธินันท์, 2009) แต่เมื่อเมืองพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ นิยามดังกล่าวเริ่มจะไม่สะท้อนความเป็นเมือง โดยเฉพาะในเชิงคุณภาพชีวิตของประชากร ส่งผลให้ตัวชี้วัดความเป็นเมืองในระดับสากลในปัจจุบันจะต้องครอบคลุมมิติเชิงคุณภาพมากขึ้น เช่น ความแออัด การเข้าถึงบริการทางอินเทอร์เน็ต การจัดเก็บขยะ และคุณภาพบริการสาธารณสุข เป็นต้น

สำหรับนโยบายเศรษฐกิจของความเป็นเมือง การที่คนมาอยู่รวมกัน (Agglomeration economies) จะก่อให้เกิดพัฒนาการทางเศรษฐกิจขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกลไกของความเป็นเมืองเป็นตัวช่วยให้เกิดขึ้น กล่าวคือการอยู่รวมกันทำให้ผู้ผลิตได้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) ผ่านการใช้แรงงานและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ร่วมกัน และยังได้รับประโยชน์จากการประหยัดต้นทุนขนส่ง รวมถึงเกิดการกระจายความรู้ (Knowledge spillover) ระหว่างผู้ผลิต และก่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะทางจากการแบ่งงานกัน

นอกจากนี้ กิจกรรมทางการผลิตที่เกิดขึ้นจะดึงดูดประชากรเข้ามาทำงานและอาศัยในบริเวณดังกล่าว ทำให้เกิดเมืองและอุปสงค์ต่อสินค้าขนาดใหญ่ ซึ่งยิ่งจูงใจให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการในปริมาณมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว อีกทั้ง การลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่จะยิ่งเพิ่มขึ้นจากความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะยิ่งช่วยเพิ่มศักยภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจแก่พื้นที่เมืองอีกด้วย

หากพิจารณาในด้านกระบวนการเกิดเมือง นอกจากการมีปัจจัยดึงดูดตามธรรมชาติที่ทำให้ประชากรย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยจนกลายเป็นเมือง เช่น ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ (การตั้งรกรากเดิม การเป็นอาณานิคม) และด้านภูมิศาสตร์ (เขตเมืองที่ติดต่อกับชายฝั่ง สภาวะอากาศ และระยะทางระหว่างเมือง) (ตาราง 1 ภาคผนวก) อันนำไปสู่กิจกรรมและพัฒนาการทางเศรษฐกิจตามมาในภายหลังแล้ว เรายังอาจแบ่งแนวคิดการเกิดเมืองเพิ่มเติมโดยอาศัยมุมมองด้านผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจได้ ดังนี้

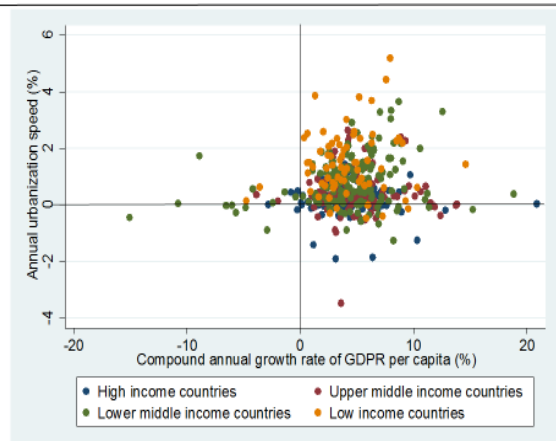
(1) พัฒนาการทางเศรษฐกิจกับความเป็นเมือง

โดยภาครัฐในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ใช้แนวคิดนี้ในการผลักดันพัฒนาเมืองใหม่ผ่านทฤษฎีขั้วการเติบโต (Growth poles theory) ซึ่งมองว่า หากเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นในบริเวณหนึ่งจะนำไปสู่ความเป็นเมืองในบริเวณนั้นตามมาในภายหลัง โดยรัฐบาลต้องจัดเตรียมองค์ประกอบการพัฒนา ณ พื้นที่หนึ่ง ๆ โดยเฉพาะการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการผลักดันอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นให้พร้อมก่อน เมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว ผู้คนจะหลั่งไหลเข้ามาในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงจะแพร่กระจายออกไปได้ (Adell, 1999) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของบทความนี้ (ตาราง 1 ภาคผนวก) ซึ่งพบว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศที่มีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูง มักจะนำไปสู่ความเป็นเมืองมากกว่าประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า

อย่างไรก็ดี หลักฐานจากประเทศทั่วโลกหลังปี 2000 ตามรูปที่ 1 ตารางที่ 1 และ 2 ในภาคผนวก ชี้ว่าแม้ระดับความเป็นเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อระดับรายได้ต่อหัว แต่อัตราการเติบโตของเมืองไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการเติบโตของรายได้ต่อหัวในทุกกลุ่มประเทศตามระดับรายได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Annez and Buckley (2009) และ Chen, Zhang, Liu and Zhang (2014) ทั้งนี้ เมืองในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงกำลังเข้าใกล้ระดับที่อิ่มตัว ขณะที่กลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำมีฐานที่อยู่ในระดับไม่สูงนักเมืองจึงมีแนวโน้มเร่งตัวต่อเนื่อง ดังนั้น การเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Growth-led) เพื่อนำไปสู่การเกิดเมืองเพียงอย่างเดียว ไม่อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ตามที่ต้องการได้เสมอไป ส่วนหนึ่งเพราะการอพยพเข้าสู่เมืองอาจนำไปสู่ปัญหาแออัดและกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปได้

รูปที่ 1

อัตราเติบโตปี 1999-2007 และ 2010-16 ของเมืองเทียบกับของ GDP ต่อหัว



ที่มา: The World Bank และคำนวณโดยผู้เขียน

ด้วยเหตุดังกล่าว การวางแผนจัดการพื้นที่เมือง (Zoning) อย่างเหมาะสมนับเป็นอีกหนึ่งมิติที่สำคัญในกระบวนการพัฒนาเมืองและการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร ซึ่งหากขาดการวางแผนดังกล่าวอย่างเหมาะสมในภาวะที่เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วแล้วกลับจะยิ่งทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมรุนแรงมากขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะความแออัดมักส่งผลให้ผู้คนเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจในเมืองได้ยากขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดีย² ซึ่งเกิดปัญหาสลัม สาธารณูปโภคพื้นฐานไม่เพียงพอ การว่างงานในเขตเมืองสูง บริการสาธารณสุขและการศึกษาไม่ทั่วถึง จึงส่งผลให้ฐานะทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชากรในเมืองส่วนหนึ่งยังอยู่ในระดับต่ำ โดยกลุ่มประเทศ OECD พบว่าความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงขึ้นถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการยกระดับทางเศรษฐกิจ รวมทั้งทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง (OECD, 2015) ดังนั้น การวางแผนบริหารจัดการพื้นที่เมืองอย่างเหมาะสมในภาวะที่เมืองกำลังเติบโตจะช่วยให้คนเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจในเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นเมืองจึงมีส่วนเอื้อให้เกิดพัฒนาการทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรได้

(2) การลดความเหลื่อมล้ำกับการกระจายเมือง

แนวคิดนี้เกิดขึ้นหลังจากพื้นที่เมืองหลักประสบปัญหาจากความแออัด เช่น สลัม และการเข้าถึงสาธารณูปโภค

² ประชากรเมืองของอินเดียขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 27 ระหว่างปี 2004 - 2014 และปี 2014 ประชากรกลุ่มนี้ 100.8 ล้านคน ยังคงอาศัยอยู่ในสลัม

ที่ไม่ทั่วถึง เป็นต้น ขณะเดียวกัน เมืองรองยังไม่พร้อมรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กระจายมาจากเมืองใหญ่ได้ (Rondinelli, 1983) แนวคิดนี้จึงมีพัฒนาการมาตั้งแต่ง่อนปี 2000 โดยมีสาระสังเขป ดังนี้

I. ยุคเก่า (ปี 1950 - 1990) เริ่มจากการที่ภาครัฐวางแผนจัดเขตพื้นที่ (Zoning) ภายในเมือง เพื่อบรรเทาความแออัดตรงจุดศูนย์กลาง รวมถึงจำกัดการขยายตัวของพื้นที่เมืองด้วยการจัดตั้งพื้นที่สีเขียว (Greenbelt) นอกจากนี้รัฐยังได้นำทฤษฎีขั้วการเติบโต (Growth poles theory) มาใช้วางนโยบายในการสร้างเมืองใหม่เพื่อจำกัดการเติบโตของเมืองหลักเดิม โดยรัฐเน้นใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตเมืองรอง ผ่านการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) และเมืองอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) โดยมุ่งให้ภาคธุรกิจย้ายฐานที่ตั้งกิจการมายังบริเวณดังกล่าวด้วยมาตรการทางการเงินและภาษี ควบคู่ไปกับการลงทุนในโทรคมนาคมและระบบขนส่งสาธารณะขนาดใหญ่เพื่อเชื่อมโยงเมืองที่พัฒนาขึ้นใหม่กับพื้นที่ข้างเคียง เรียกได้ว่าเป็นยุคที่เริ่มให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงพื้นที่ระหว่างเมืองอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี แนวทางข้างต้นยังไม่อาจจะยับยั้งการเติบโตของประชากรในเมืองใหญ่ได้ สะท้อนจากมาตรการพื้นที่สีเขียวของประเทศญี่ปุ่นที่ถูกยกเลิกในเวลาไม่นานหลังจากทำให้ราคาที่ดินในเมืองเพิ่มขึ้น (Ding and Zhao, 2011) นอกจากนี้ รัฐยังไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมการขยายตัวของเมืองใหญ่ได้ สะท้อนจากจำนวนประชากรในเมืองใหญ่ทั่วโลกที่ยังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ขณะที่เมือง NICS และ SEZ หลายแห่งเติบโตไม่ได้เท่าที่คาดหวัง

II. ยุคปี 2000 เป็นช่วงเวลาของการสร้างสมดุลระหว่างเมือง (Balanced territorial development) ตามแนวทางสหประชาชาติ (UN) ซึ่งทำได้โดยการกระจายพื้นที่เมืองไปยังพื้นที่ห่างไกล (Spatial distribution) และการพัฒนาชนบท ในส่วนการจัดการพื้นที่

ภายในเขตเมืองทำโดยการกำหนดย่านธุรกิจหลักหลายแห่งในเมืองใหญ่ (Polycentric spatial form) เพื่อบรรเทาความแออัดในย่านศูนย์กลางเมือง โดยการกระจายการใช้พื้นที่ภายในเมืองอย่างสมดุลช่วยให้การใช้พื้นที่ดินในเขตเมืองมีประสิทธิภาพ และสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตของเมืองในระยะต่อไปได้ง่าย

ขณะที่แนวทางการพัฒนาชนบทยังคงคล้ายเดิม คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเพื่อเชื่อมโยงเมืองหลักและกระจายการเติบโตเข้าสู่พื้นที่ชนบทข้างเคียง รวมทั้งใช้แรงจูงใจทางการเงินและภาษีให้ภาคอุตสาหกรรมมาปักหลัก (Industry relocation) (UN, 2016) อย่างไรก็ตาม **รัฐไม่ได้พยายามจำกัดการเติบโตของเมืองหลักอย่างเข้มข้นเหมือนช่วงก่อน แต่เน้นให้เมืองหลักเติบโตอย่างมีการวางแผนจัดการอย่างเหมาะสมควบคู่ไปด้วย**

นอกจากนี้ ยังมีอีกแนวคิดที่น่าสนใจคือ การถ่ายโอนรายได้สู่ท้องถิ่น (Income-transferring scheme) ซึ่งถือเป็นแนวทางลดความเหลื่อมล้ำผ่านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเงินภาษีของท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาได้อย่างสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งในกรณีสหภาพยุโรปยังมีการจัดตั้งกองทุนปรับโครงสร้าง (Structural and Cohesion Funds) สำหรับให้เงินทุนแก่ประเทศในภูมิภาคที่ล้าหลังเพื่อพัฒนาให้เท่าทันประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ในช่วงปี 1973-2003 ได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนประมาณ 17.0 พันล้านยูโร เพื่อนำไปลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงเมืองหลวงกับเมืองรอง ซึ่งส่งผลให้ระดับรายได้ต่อหัวเพิ่มมาอยู่ในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ยของสหภาพยุโรปได้ (World Bank, 2009) นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายเมืองในยุคนี้มีลักษณะเชิงรุกมากขึ้น (Forward-looking policies) (OECD, 2010) โดยเน้นวางแผนรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้า แทนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไปแล้วเหมือน

ในอดีต **ดังนั้น** การวางนโยบายพัฒนาเมืองแบบ proactive รวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นอย่างสอดคล้องกับบริบทและศักยภาพเชิงเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ และการจัดตั้งกองทุนพัฒนาจึงนับเป็นหนึ่งในแนวทางพัฒนาเมืองที่สำคัญจนถึงปัจจุบัน

iii. **ยุคปัจจุบัน** นอกจากยังให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทแล้ว ยังเน้นประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเมืองทั่วโลกกำลังเผชิญกับความท้าทายหลายด้านทั้งจากปัญหาความแออัด ความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ ความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง และปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น นโยบายเมืองในปัจจุบันของทั้งกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมือง³ และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จึงให้ความสำคัญกับการจัดการพื้นที่ภายในเมืองและสร้างเสริมศักยภาพเมืองให้สามารถรับมือปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDG) ของ UN และการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart city) ถือเป็นทิศทางที่สำคัญในยุคปัจจุบัน โดยเป้าหมาย SDG ที่ 11 ซึ่งเกี่ยวข้องกับเมืองโดยตรงนั้น ได้มุ่งเน้นเป้าหมายเมืองในปี 2030 ที่มีความครอบคลุมมิติเชิงคุณภาพอย่างชัดเจน คือ **ความปลอดภัย ความยั่งยืน และการปรับตัวต่อความท้าทายได้** โดยมีตัวชี้วัด อาทิ อาชญากรรมในพื้นที่ลดลง คนในสลัมน้อยลง มีการเก็บขยะเป็นประจำ มลพิษอยู่ในระดับต่ำ และสามารถรับมือภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี เป็นต้น (UN, 2015)

ในปัจจุบันกระแสรัฐบาลทั่วโลกเริ่มนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยสร้างเมืองอัจฉริยะ (Smart city) โดยถือเป็นแนวทางที่ช่วยให้การบริหารจัดการเมืองในยุคใหม่มีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว

อีกทั้งยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตประชากรให้เข้าถึงบริการมากขึ้น มีความสะดวกสบายและปลอดภัยมากขึ้นด้วย โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้เทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร (ICTs) บนอินเทอร์เน็ต มาช่วยรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชนเพื่อใช้ประกอบการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในเมืองให้ตอบสนองความต้องการได้อย่างครอบคลุมและตรงจุด (Shrestha, Castro and Smith, 2016)

นอกจากนี้ **ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทกับการใช้ชีวิตของคนมากขึ้นเรื่อย ๆ** อาจทำให้นิยามของ**ความเป็นเมืองในระยะข้างหน้าต้องเปลี่ยนไป** จากเดิมที่จำกัดความผ่านมุมมองในแง่ปริมาณหรือความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่หนึ่ง ๆ มาเป็นการพิจารณาถึงการมีรูปแบบดำรงชีพแบบคนเมืองมากขึ้น โดยคนในชนบทสามารถใช้ชีวิตแบบคนเมืองได้แม้ว่าไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตเมือง เพราะสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการสมัยใหม่ที่เชื่อมโยงทางอินเทอร์เน็ตได้อย่างสะดวกรวดเร็ว อาทิ ระบบธนาคารออนไลน์ ช่องทางซื้อขายสินค้าบนอินเทอร์เน็ต และการสื่อสารออนไลน์ ซึ่งเทคโนโลยีได้ช่วยขยายโครงข่ายผู้ผลิตและผู้บริโภคให้กว้างขึ้น และนำไปสู่การสร้างอาชีพและกิจกรรมเศรษฐกิจใหม่ๆ ซึ่งช่วยลดความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจได้ ถือเป็นลักษณะเด่นของระบบเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ดังนั้น ในอนาคต ความจำเป็นที่ผู้คนต้องมาอาศัยอยู่รวมกันในเมืองจึงอาจมีน้อยกว่าในอดีต ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาความแออัดในเมืองและทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้

อย่างไรก็ดี เทคโนโลยีอาจจะไม่สามารถแทนที่กลไกสำคัญของเมืองได้ทั้งหมด เนื่องจากการประหยัดต่อขนาดจากการผลิตร่วมกันและต้นทุนค่าขนส่งที่ลดลงจากการมาอยู่ใกล้กันยังเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ บริการ

³ กลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงมีความเป็นเมืองเฉลี่ยร้อยละ 76.5 ในปี 2016

สาธารณะบางประเภท เช่น การศึกษาด้านเทคนิคที่การเรียนภาคปฏิบัติมีความสำคัญ จึงยังจำเป็นต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคน (face-to-face) ดังนั้น เมืองจึงยังมีความสำคัญในแง่เป็นกลไกการปฏิสัมพันธ์ด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธุรกิจและครัวเรือน

โดยสรุป แนวคิดการพัฒนาเมืองมีนัยเชิงเศรษฐกิจทั้งมิติการเติบโตและความเท่าเทียมด้านรายได้มาตั้งแต่อดีต สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการดำเนินนโยบายพัฒนาเมืองในปัจจุบันนอกเหนือจากมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเทคโนโลยีแม้ช่วยให้นคนในชุมชนมีความเป็นอยู่แบบคนเมืองมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถเข้ามาทดแทนกลไกของเมืองได้

2. พัฒนาการความเป็นเมืองของไทย

จากแนวคิดข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ภาครัฐมีบทบาทค่อนข้างมากต่อการผลักดันเมืองให้เกิดขึ้นสำหรับกรณีของไทยก็เช่นกัน โดยเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งระบุนโยบายเมืองไว้ตั้งแต่แผนฉบับแรกจนถึงแผนปัจจุบันฉบับที่ 12 (ปี 1963 – 2021) โดยแบ่งออกเป็น 4 ช่วงหลัก ดังนี้

(1) ช่วงปี พ.ศ. 2510 – 2514 (ค.ศ. 1967 - 1971) การกำหนดจุดเมืองในการพัฒนาตามภูมิภาคยังเป็นไปอย่างกว้างๆ โดยขาดการระบุเมืองที่ต้องการให้เป็นเป้าหมายหลักอย่างชัดเจน

(2) ช่วงปี พ.ศ. 2525 – 2534 (ค.ศ. 1982 - 1991) ระบุเป้าหมายเมืองในการพัฒนาอย่างชัดเจนขึ้น โดยเน้นการพัฒนา **กรุงเทพฯ เมืองหลักในภูมิภาค และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก** และได้พัฒนาระบบเมืองหลักเมืองรองขึ้นในภูมิภาค แต่ยังคงขาดโครงสร้างคมนาคมพื้นฐานรองรับอย่างเพียงพอ

(3) ช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2539 (ค.ศ. 1992 - 1996) มุ่งเน้นพัฒนา **โครงข่ายพื้นฐานเชื่อมโยง** บริเวณภายใน

กรุงเทพฯ และเชื่อมโยงเมืองหลวงเข้ากับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมทั้งเริ่มพัฒนา **จังหวัดอุตสาหกรรมภาคกลางตอนบน**

(4) ปัจจุบัน การพัฒนาเมืองยังเน้นเมืองหลักเดิมในภูมิภาค แต่มีการพัฒนาพื้นที่แบบกลุ่มจังหวัดตามศักยภาพท้องถิ่นเพิ่มเติม สำหรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ รัฐบาลกลับมา **ฟื้นฟูจังหวัดภาคตะวันออก** เพื่อรองรับอุตสาหกรรมแห่งอนาคต และเพิ่มเติมการพัฒนา **พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน** เพื่อเชื่อมโยงการเติบโตทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเห็นได้ว่า วิวัฒนาการด้านนโยบายเมืองของไทยมีความแตกต่างเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ พอสมควร กล่าวคือ ในช่วงเริ่มต้น ไทยยังไม่มีภาระระบุเมืองเป้าหมายในการพัฒนาในภูมิภาคอย่างชัดเจน อีกทั้งรัฐยังคงเน้นพัฒนากรุงเทพฯ อย่างต่อเนื่องในระยะถัดมา แม้รัฐได้หันมาเน้นสร้างขีดการเติบโตในภูมิภาค โดยเฉพาะกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกและจังหวัดภาคกลางตอนบนเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและเน้นให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างสมดุลก็ตาม (ปี 1982-1996) (Wisawesuan, 2009) แต่ผลของนโยบายที่เน้นการพัฒนาอย่างกระจุกเฉพาะบางพื้นที่ในช่วงก่อนยังปรากฏให้เห็นระบบเมือง⁴ ที่ขาดความสมดุลจนถึงปัจจุบัน โดยการศึกษานี้ได้พบข้อสังเกต 3 ประการที่สำคัญ คือ

(1) **โครงสร้างระบบเมืองของไทยจัดอยู่ในกลุ่มเอคนคร (Primary pattern)** หากพิจารณาความสมดุลของระบบเมืองด้วย Zipf's law⁵ ตามรูปที่ 2 พบว่าการกระจายตัวขนาดเมืองของไทยขาดความสมดุลสังเกตได้จากเส้นสัดส่วนประชากรแต่ละเมืองเทียบกับกรุงเทพฯ ที่อยู่ต่ำกว่าเส้นขนาดประชากรที่เหมาะสมอย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นว่า **ไทยมีกรุงเทพฯ เป็นเมืองใหญ่สุดเมืองเดียวที่มี degree of primacy สูงมาก (เมืองเอคนคร)** ส่วนเมืองในขนาดรอง 10 อันดับแรก⁶

⁴ ระบบเมืองออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) Primary pattern เป็นการกระจายขนาดเมืองอย่างไม่สมดุล โดยประเทศนั้นๆ จะมีเมืองขนาดใหญ่เพียงอย่างเดียว

2) Binary pattern เป็นการกระจายขนาดเมืองอย่างไม่สมดุล โดยประเทศนั้นๆ มีเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลางจำนวนมาก แต่ขาดเมืองขนาดเล็ก

3) Rank-size pattern เป็นการกระจายขนาดเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศอย่างสมดุล โดยมีทั้งเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก

⁵ เป็นหลักการทางสถิติ เพื่อพิจารณาความสมดุลในการกระจายตัวของขนาดเมือง โดยระบบเมืองที่สมดุลในลักษณะ Rank-size distribution ควรจะมีสัดส่วนขนาดประชากรในเมืองรองแต่ละลำดับเท่ากับ $1/n$ ของประชากรในเมืองใหญ่สุด โดยที่ n คือลำดับของขนาดเมือง

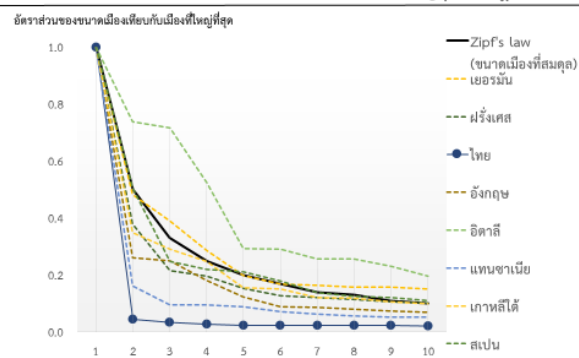
⁶ เมืองรอง 10 อันดับแรกจากกรุงเทพฯ และชลบุรี ในปี 2015 ได้แก่ นนทบุรี ปากเกร็ด (นนทบุรี) หาดใหญ่ (สงขลา) เจ้าพระยาสุรศักดิ์ (ชลบุรี) นครราชสีมา อุดรธานี เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี และขอนแก่น ตามลำดับ

ก็ยังมีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับกรุงเทพฯ ยิ่งกว่านั้น หากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีประชากรใกล้เคียงกัน และมีการกระจายรายได้ที่ดีกว่าไทย พบว่าทุกประเทศมีการกระจายตัวของขนาดเมืองดีกว่าไทยเช่นกัน โดยเฉพาะเยอรมนี สเปน และเกาหลีใต้ สังเกตได้ว่าการกระจายของเมืองขนาดต่างๆ ใกล้เคียงกับ Rank-size pattern เป็นอย่างมาก

การที่ไทยมีโครงสร้างระบบเมืองแบบเอกรนคร จึงส่งผลให้กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่หลักที่ดึงดูดทรัพยากรทั่วประเทศมากระจุกอยู่ในพื้นที่โดยรอบสูงกว่าพื้นที่เมืองอื่นทั้งคน ปัจจัยการผลิต และเงินลงทุนในสาธารณูปโภคกับโครงสร้างพื้นฐาน (ดารณี ฤวิฬพัฒน์กุล, 1998) ด้วยเหตุดังกล่าว การมีระบบเมืองที่ไม่สมดุลจึงเป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณและการกระจายประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับเมืองอื่นอย่างไม่เท่าเทียม จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในที่สุด (Wisaweesuan, 2009) โดยในปี 2015 รายได้ต่อหัวของจังหวัดที่รวยที่สุดของไทยสูงกว่าจังหวัดที่จนที่สุดมากถึง 23.4 เท่า

รูปที่ 2

การกระจายของขนาดเมืองรอง 10 อันดับ เทียบกับเมืองใหญ่สุดตามกฎของ Zipf



ที่มา: Wikipedia และคำนวณโดยผู้เขียน

(2) ความไม่สมดุลของระบบเมืองและความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายพัฒนาเมืองในอดีต หากพิจารณาจังหวัดของไทยทั่วประเทศดังรูปที่ 3 พบว่า กลุ่มจังหวัดของไทยที่มีรายได้ต่อหัวสูงกว่าและมีประชากรมากกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศกระจุกตัวอยู่ใน 3 กลุ่ม คือ

- I. กรุงเทพฯ และปริมณฑล
- II. กลุ่มจังหวัดอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อาทิ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา)

ภาคกลาง (อาทิ พระนครศรีอยุธยา สระบุรี นครปฐม) และภาคเหนือ (อาทิ ลำพูน)

III. กลุ่มจังหวัดท่องเที่ยวในภาคใต้ ได้แก่ สงขลา และภูเก็ต

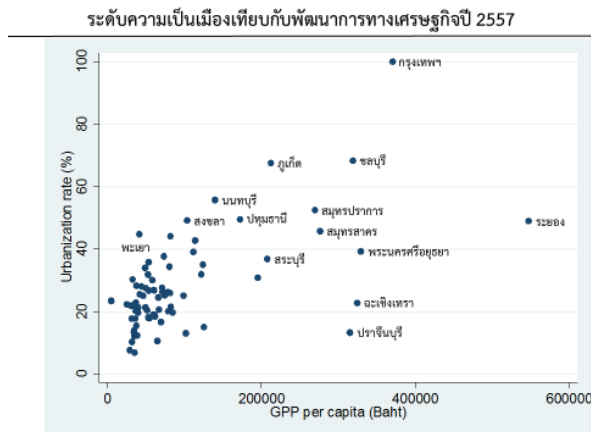
โดยจะเห็นได้ว่า จังหวัดส่วนใหญ่ข้างต้นถือเป็นเมืองเป้าหมายหลักในการพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมตั้งแต่อดีต หากพิจารณาข้อมูลงบประมาณภาครัฐแล้วพบว่า สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับค่อนข้างสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ อีกทั้งยังมีแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจจากภาคอุตสาหกรรมภายในจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม บางจังหวัดที่มีศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวอยู่แล้ว ตามธรรมชาติก็ยังคงได้รับสนับสนุนจากรัฐในแง่งบประมาณเพื่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น สนามบิน จึงทำให้จังหวัดเหล่านี้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและความเป็นเมืองที่สูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ได้เช่นกัน ขณะเดียวกัน เมืองนอกกลุ่มเป้าหมายซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงมักได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่ามาก และไม่ได้มีการวางแผนวางเสริมสร้างจุดแข็งของจังหวัดนั้น ๆ เพื่อรองรับผลดีทางเศรษฐกิจที่ส่งต่อมาจากจังหวัดเป้าหมาย

ปรากฏการณ์ข้างต้นสะท้อนว่า นโยบายเมืองในอดีตที่เน้นพัฒนาอย่างกระจุกในบางจังหวัด ซึ่งแม้จะทำให้เศรษฐกิจในจังหวัดหลักของภูมิภาคดังกล่าวมีพัฒนาการด้านรายได้สูงกว่าจังหวัดอื่น แต่ยังไม่สามารถขยายผลประโยชน์ไปยังกลุ่มจังหวัดใกล้เคียงมากนัก จึงไม่ช่วยให้ปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างจังหวัดปรับดีขึ้น เห็นได้จากจังหวัดส่วนใหญ่ที่ยังคงมีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและความเป็นเมืองต่ำกว่าจังหวัดหลักของภูมิภาค ดังปรากฏในรูปที่ 3 โดยเฉพาะเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับกรุงเทพฯ พบว่า เมืองขนาดเล็กในลำดับท้าย ๆ ของไทยมีความไม่สมดุลทั้งด้านรายได้และความเป็นเมืองมากขึ้นตามลำดับ ตามรูปที่ 4 ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเมืองให้มีความสมดุลในระดับประเทศรวมทั้งคำนึงถึงการส่งต่อประโยชน์จากการพัฒนาไปยังพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ทั้งนี้ การสนับสนุนจังหวัดให้เติบโตตามศักยภาพเชิงเศรษฐกิจของท้องถิ่นตามแนวคิดการถ่ายโอนรายได้สู่ท้องถิ่น (Income-transferring scheme) ดังที่ปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดตามภูมิภาคในปัจจุบัน นั้น ถือเป็นแนวทางที่รัฐได้พยายามดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง อย่างไรก็ตาม

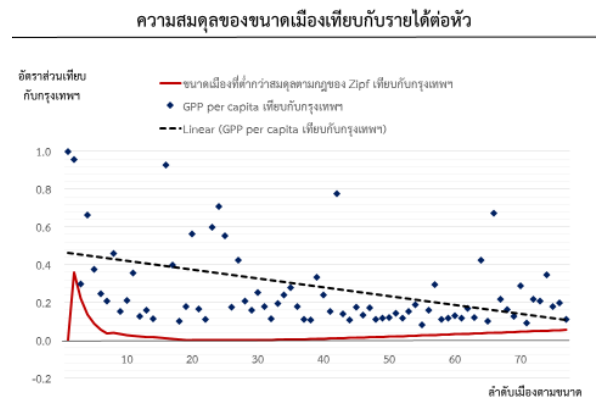
กรณีการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนล่าสุด กลับยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากพื้นที่จังหวัดที่ถูกกำหนดเป็นจุดพัฒนายังขาดความเหมาะสมหลายประการ คือ (1) พื้นที่ที่เลือกไม่มีศักยภาพเพียงพอโดยธรรมชาติในการเป็นจุดสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ (2) โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่มีไม่เพียงพอรองรับกิจกรรมที่เกิดจากการลงทุนขนาดใหญ่ (3) การเชื่อมโยงระบบคมนาคมเข้ากับจังหวัดอื่น ๆ รวมทั้งกับประเทศเพื่อนบ้านยังไม่อย่างชัดเจน⁷ และ (4) ฐานตลาดผู้บริโภคในพื้นที่ยังไม่ใหญ่พอจะรองรับผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมการบริการขนาดใหญ่ที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น การเลือกพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพเพื่อส่งเสริมให้เป็นฐานเศรษฐกิจเมืองรอง ถือเป็นความท้าทายสำคัญที่ต้องตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจที่แม่นยำเกี่ยวกับบริบทท้องถิ่น ท่าเลที่ตั้ง ศักยภาพทางเศรษฐกิจ และความพร้อมของระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมและเพียงพอ

รูปที่ 3



ที่มา: กรมการปกครอง และคำนวณโดยผู้เขียน

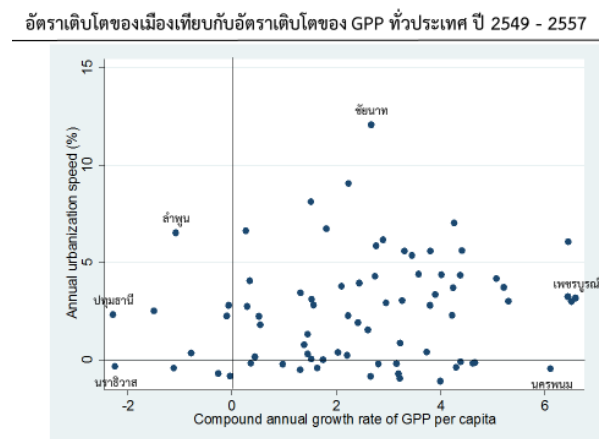
รูปที่ 4



ที่มา: สศช. กรมการปกครอง และคำนวณโดยผู้เขียน
หมายเหตุ: เส้นสีแดงยังห่างจาก 0 แสดงถึงความไม่สมดุลที่เพิ่มขึ้นในเชิงขนาดของเมืองเมื่อเทียบกับกรุงเทพฯ

(3) การเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้นำไปสู่พัฒนาการของความเป็นเมืองเสมอไป⁸ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาในต่างประเทศ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลอนุกรมเวลารายจังหวัดของไทยหลังจากผ่านไป 10 เป็นต้นมา ในรูปที่ 5 พบว่า การเติบโตของรายได้ต่อหัวกับการขยายตัวของความเป็นเมืองไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนโดยเฉพาะในกลุ่มจังหวัดที่เป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนา ซึ่งมักเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจรองจากกรุงเทพฯ ในอันดับต้น อาทิ ชลบุรี ระยอง⁹

รูปที่ 5



ที่มา: สศช. กรมการปกครอง และคำนวณโดยผู้เขียน

ทั้งนี้ การวิเคราะห์พบว่า มีสาเหตุมาจาก (1) งบประมาณส่วนใหญ่ที่เน้นลงไปยังกลุ่มจังหวัดเป้าหมายยังขาดการกำหนดบริเวณพื้นที่ภายในจังหวัดที่ต้องการใช้

⁷ ข้อมูลจากโครงการ BLP ของ สปท.

⁸ ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตของรายได้ต่อหัวประชากรกับการเติบโตของเมือง จากการวิเคราะห์ข้อมูล Panel

⁹ ส่วนใหญ่ถูกขับเคลื่อนด้วยภาคอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 60.6 ของรายได้จังหวัด

งบประมาณลงไปพัฒนาอย่างชัดเจน ทำให้การใช้งบประมาณกระจุกกระจายและขาดประสิทธิภาพในการสร้างขั้วเติบโต (Growth pole) ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ และ (2) ผลประโยชน์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมักกระจุกตัวอยู่ในคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะนายจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงไม่เป็นแรงจูงใจให้คนเข้าไปอาศัยเพื่อหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อาทิ รายได้ มากนัก

(4) ไทยยังขาดการวางแผนจัดการพื้นที่เมืองอย่างเหมาะสม (Zoning) การที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการพื้นที่ (Zoning) นับแต่อดีตมาจนถึงส่งผลให้อาณาเขตพื้นที่เมืองใหญ่ของไทยในปัจจุบันกระจายตัวออกไปตามทิศทางต่าง ๆ อย่างไม่สมดุล อาทิ กรุงเทพฯ นครราชสีมา และเชียงใหม่ ที่มีพื้นที่เมืองขยายตัวไปตามถนนจนเกินเขตการปกครอง (พันธ์ทิพย์ จงโกรอย และชนมณี ทองใบ, 2014) ส่งผลให้ (1) การใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่เมืองไม่มีประสิทธิภาพมากนัก (2) การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในระยะต่อไปทำได้ยากและต้องใช้งบประมาณมากในการแก้ไข เมื่อเทียบกับการพัฒนาเพิ่มเติมในพื้นที่ที่เป็นระเบียบอยู่แล้ว และ (3) ประชากรในพื้นที่เมืองไม่สามารถเข้าถึงสาธารณูปโภคในเมืองและบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียม

โดยสรุป ความไม่สมดุลของระบบเมืองของไทยและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เชิงพื้นที่ในปัจจุบัน เกิดจากแนวทางพัฒนาเมืองในอดีตที่เน้นหนักไปในเมืองบางกลุ่ม และขาดการเชื่อมโยงประโยชน์เข้าสู่จังหวัดข้างเคียง อีกทั้ง ยังขาดการบริหารจัดการพื้นที่ (Zoning) อย่างเหมาะสมในช่วงที่เมืองขยายตัว อย่างไรก็ตาม แนวทางพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับศักยภาพท้องถิ่นถือเป็นความท้าทายที่สำคัญ

3. แนวทางพัฒนาเมืองของไทยในระยะต่อไป

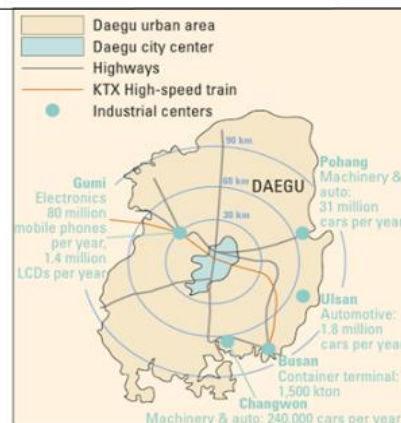
ในอนาคต นโยบายพัฒนาเมืองของไทยจะต้องทำใน 3 ระดับ ทั้ง (1) ในระดับโครงสร้างของระบบเมืองหรือการกระจายความเจริญไปยังเมืองรองต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดที่มีอยู่ในระดับสูง (2) ในระดับบริหารจัดการพื้นที่เมือง เพื่อให้การใช้พื้นที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและมีส่วนเอื้อต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนได้ และ (3) ในระดับจุลภาค เพื่ออาศัยประโยชน์จากเทคโนโลยีในการลดความเหลื่อมล้ำของครัวเรือนและหน่วยธุรกิจ ดังนี้

(1) ระดับโครงสร้างของระบบเมือง เน้นการปรับระบบเมืองของไทยให้มีเมืองขนาดต่าง ๆ อย่างสมดุลมากขึ้น โดย World Bank (2009) ได้ชี้ประเด็นความท้าทายในการวางนโยบายเมืองของไทยไว้ 2 มิติ คือ (1) การเพิ่มความหนาแน่น (Density) ของประชากรในเมืองรอง เพื่อกระจายความเป็นเมืองสู่ภูมิภาคมากขึ้น และ (2) การลดระยะห่าง (Distance) ระหว่างเมืองหลักและเมืองรอง ผ่านการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร เพื่อเชื่อมโยงพื้นที่ทั้งภายในและระหว่างจังหวัด รวมถึงเชื่อมโยงผู้เล่นในระบบเศรษฐกิจให้เข้าด้วยกันสะดวกมากขึ้น

ทั้งนี้ วิธีการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเมืองรองให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องจัดเตรียมบริบทในพื้นที่ที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ทุนและแรงงานจากเมืองหลักให้พร้อมก่อน รวมถึงต้องมีบริการสาธารณะ ได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณสุข และการศึกษาที่ครอบคลุมเพื่อรองรับการย้ายถิ่นของประชากรเข้ามา

กรณีศึกษาในต่างประเทศ แม้ว่าพัฒนาการและบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันไปจะทำให้ประสบการณ์ของเมืองหนึ่งอาจไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับอีกเมืองหนึ่งได้ แต่หากเราพิจารณากรณีตัวอย่างที่เคยประสบความสำเร็จคล้ายคลึงกับไทยทั้งในมิติความหนาแน่นและมิติระยะห่างนั้น ความสำเร็จของเมืองแทกู (Daegu) ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นเมืองอุตสาหกรรมสิ่งทอสำคัญที่สามารถดึงดูดผู้คนในชนบทเข้ามาทำงานและอาศัยอยู่เพิ่มขึ้นถึง 6 เท่าภายในระยะเวลา 40 ปี จึงนับเป็นหนึ่งในประสบการณ์ที่ไทยน่าจะเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี

รูปที่ 6
การกระจายเมืองและการปรับให้เข้ากับท้องถิ่นของเมืองแทกู



ที่มา: The World Bank (2009)

โดยในปี 1990 รัฐบาลเกาหลีได้พยายามลดระยะห่างระหว่างเมือง โดยเริ่มจากขยายเขตการปกครองให้ครอบคลุมถึงบริเวณพื้นที่ทางไกลตัวเมือง นอกจากนี้ยังสร้างระบบรถไฟใต้ดิน พัฒนาระบบรถประจำทางและถนนลาดยางทั้งหมดภายในเขตเมือง¹⁰ พร้อมเชื่อมโยงระบบคมนาคมเข้ากับเมืองอื่น อีกทั้งได้จัดเตรียมบริการขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะในเขตชานเมืองให้ทุกคนเข้าถึงได้โดยง่ายเพื่อเพิ่มความหนาแน่นประชากรในพื้นที่รอบนอกในระยะถัดมา พบว่ากิจการอุตสาหกรรมได้กระจายออกไปสู่พื้นที่รอบนอกในรัศมีไม่เกิน 90 กม. ครอบคลุม 5 เมือง ตามรูปที่ 6 โดยแต่ละเมืองได้ปรับเปลี่ยนโอกาสให้เข้ากับศักยภาพท้องถิ่น (Localization) จนกลายเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ประจำเมือง คือ เมืองกูมิ (Gumi) ที่เชี่ยวชาญในอิเล็กทรอนิกส์ เมืองโปฮัง (Pohang) ที่มีบริษัทพอสโก (POSCO) และ ฮุนได (Hyundai) ซึ่งเป็นผู้ผลิตเหล็กและรถยนต์รายใหญ่ของโลก เมืองอุลซาน (Ulsan) ที่เป็นอู่ต่อเรือสำคัญของโลก และเมืองปูซาน (Busan) ซึ่งส่งผลให้ความเป็นเมืองและพัฒนาการทางเศรษฐกิจของเมืองเหล่านี้ปรับดีขึ้นตามกัน

สำหรับกรณีของไทย แม้ว่าในระยะที่ผ่านมาภาครัฐมีความพยายามลงทุนในลักษณะครอบคลุมทั้ง 2 มิติดังกล่าว แต่การลงทุนส่วนใหญ่ยังคงเน้นแก้ปัญหาความแออัดเฉพาะในกรุงเทพฯ ทั้งโครงการรถไฟฟ้าในเมือง และโครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ทศพล ต้องหุย, 2017) ซึ่งแม้จะเป็นสิ่งที่ดีในการใช้พื้นที่เมืองให้มีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนเมืองให้ดีขึ้น แต่ยังไม่ช่วยเชื่อมโยงกับพื้นที่เมืองอื่น ๆ ข้างเคียง จึงถือเป็นการเสียโอกาสในการพัฒนาเมืองรองอื่น ๆ ให้ยกระดับตามกรุงเทพฯ ได้ทัน

อย่างไรก็ดี ในช่วง 2-3 ปีข้างหน้า โครงการรถไฟทางคู่ 9 สาย และทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง 3 สาย น่าจะช่วยลดระยะห่างระหว่างเมืองผ่านการเชื่อมโยงพื้นที่ต่าง ๆ ได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การเพิ่มความหนาแน่นของเมืองรองตามร่างยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560-2579 (ค.ศ. 2017-2036) ด้านความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งส่งเสริมการกระจายศูนย์กลางความเจริญผ่านการพัฒนาจังหวัดหลักอย่างน้อย 15 จังหวัด นับว่าเป็นทิศทางที่ดีสำหรับการปรับปรุง

โครงสร้างระบบเมืองของไทยให้สมดุลมากขึ้นในระยะยาว เช่นเดียวกับกับโครงการ EEC (Eastern Economic Corridor) ซึ่งหากพัฒนาเมืองรอบนอก EEC ให้ได้ประโยชน์ควบคู่ไปด้วย จะยิ่งส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวการเจริญเติบโตให้กับเมืองอื่น ๆ ในภูมิภาคต่อไป

(2) ระดับบริหารจัดการพื้นที่ภายในเมือง
กรณีศึกษาที่ไทยน่าจะเรียนรู้และนำมาปรับใช้กับการวางนโยบายพื้นที่เมืองมากที่สุด คือ ญี่ปุ่น เพราะถือเป็นประเทศที่มีข้อจำกัดเชิงพื้นที่เนื่องจากเป็นเกาะและประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อย แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็มีแนวทางในการวางนโยบายเมืองอย่างสร้างสรรค์และน่าสนใจ โดยสามารถแบ่งนโยบายบริหารจัดการพื้นที่เมืองเป็น 2 ส่วน คือ (1) **การกำหนดกลยุทธ์พัฒนาพื้นที่เมือง** เป็นการกำหนดทิศทางพัฒนาเมืองเพื่อรองรับความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นกับเมืองในระยะยาว ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่นได้ออกแบบเมืองใหม่ในพื้นที่มิยาซากิ (ชายฝั่งตะวันออก) หลังเกิดภัยพิบัติสึนามิในปี 2011 เพื่อลดผลกระทบในแง่ความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากคลื่นสึนามิที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยได้จัดแบ่งพื้นที่เมืองชายฝั่งออกเป็นชั้น ๆ ซึ่งชั้นนอกสุดที่ติดชายฝั่งจะถูกปรับเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร พร้อมย้ายโรงงาน (Relocation) ที่เดิมอยู่ริมฝั่งมหาสมุทรเข้าสู่พื้นที่ชั้นในมากขึ้น ซึ่งจะมีโครงสร้างถนนและรางรถไฟขนาดใหญ่เป็นเสมือนเชื่อมกันคลื่นทางกายภาพไม่ให้เข้าสู่พื้นที่ชั้นในได้ และ (2) **การวางแผนปฏิบัติในการจัดการเมืองอย่างชัดเจน** โดยกรณีของญี่ปุ่นได้กำหนดแผนเมืองในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัดอย่างสอดคล้องกัน อีกทั้งยังให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมตัดสินใจกำหนดผังเมืองของตนได้ (Bottom-up approach) ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติงานตามแผนได้อย่างคล่องและตอบโจทย์ความต้องการของคนในท้องถิ่นได้แท้จริง อีกทั้งรูปแบบแผนจัดการพื้นที่เมืองยังยืดหยุ่นให้เลือกได้ 2 แบบ คือ (1) การแบ่งเป็นพื้นที่จำกัดการเติบโตกับพื้นที่สนับสนุนการเติบโตของเมือง ซึ่งมีผลดีในแง่ทำให้การใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อพัฒนาเมืองมีประสิทธิภาพเพราะกำหนดขอบเขตพื้นที่ชัดเจน และ (2) การแบ่งพื้นที่ออกตามวัตถุประสงค์การใช้สอย (บริเวณที่อยู่อาศัย โรงงานหรือแหล่งธุรกิจ) ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นต่อการพัฒนาพื้นที่เมืองเพิ่มเติมในอนาคตตามความจำเป็น นอกจากนี้

¹⁰ เมืองแทกูมีถนนที่ลาดยางแล้วเพียงแคร์้อยละ 40 ในปี 1980

แผนปฏิบัติของญี่ปุ่นยังมีความละเอียดมากซึ่งได้คำนึงไปถึงความสวยงามและความกลมกลืนของสิ่งก่อสร้างกับธรรมชาติของเมืองโดยรอบ รวมถึงมาตรฐานความแข็งแรงของโครงสร้างอาคารด้วย

สำหรับกรณีของไทย การกำหนดกลยุทธ์บริหารจัดการผังเมืองที่อิงจากประสบการณ์ต่างประเทศ คือ (1) ให้อิสระและความสำคัญกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คณิน พีระวัฒน์ชาติ, 2018) เพื่อเป็นกลไกผลักดันการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งจากภาคประชาชนในการกำหนดผังเมืองท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถตอบสนองความต้องการใช้งานของท้องถิ่นได้จริง (2) ต้องคำนึงถึงความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมและความกลมกลืนทางธรรมชาติ เช่น พื้นที่น้ำท่วม รวมถึงประสิทธิภาพในการดูแลความปลอดภัยของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีฉุกเฉิน เช่น ไฟไหม้ และ (3) ควรกำหนดกรอบใหญ่ของผังเมืองให้แน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา เพื่อเป็นหลักในการวางนโยบายในระยะยาว อย่างไรก็ดี ในระดับรายละเอียดของการใช้พื้นที่เมืองจำเป็นต้องยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถรองรับการใช้งานพื้นที่เมืองจริงตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

(3) ในระดับจุลภาค (หน่วยครัวเรือนและธุรกิจ)

การผลักดันให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตด้วยต้นทุนที่ต่ำ เช่น โครงการเน็ตประชารัฐ และโครงการเน็ตชายขอบ¹¹ จะช่วยเพิ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจและช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ได้ โดยประชาชนในพื้นที่ห่างไกลจะสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานจากรัฐ อาทิ การศึกษา ได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้น นอกจากนี้ การเข้าถึงข้อมูลและข่าวสาร และระบบตลาดออนไลน์ยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจในเมืองอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีโอกาสยกระดับฐานะเพิ่มขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี โครงการอินเทอร์เน็ตของภาครัฐที่ผ่านมายังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการด้วยต้นทุนต่ำแถมเช่นคนเมืองได้ ส่วนหนึ่งเพราะประชาชนต้องมีระบบนิเวศทางเศรษฐกิจดิจิทัลที่สำคัญ เช่น การขนส่งที่รวดเร็วและทั่วถึง และความคุ้นเคยกับการใช้เทคโนโลยี เป็นต้น

ดังนั้น การพัฒนาความเป็นเมืองเพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศและคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ควรทำในทุกระดับทั้งระดับโครงสร้างของระบบเมือง ระดับบริหารจัดการพื้นที่ภายในเมือง รวมถึงการนำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตมาใช้ในระดับหน่วยครัวเรือนและธุรกิจด้วย

บทสรุป

ความเป็นเมืองเป็นหนึ่งใน Megatrends ที่สำคัญ โดยเฉพาะเมืองในประเทศกำลังพัฒนาจะกลายเป็นเครื่องจักรสำคัญที่ผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งเราสามารถแบ่งพัฒนาการของเมืองตามนัยทางเศรษฐกิจเป็น 2 มิติ คือ

(1) มิติการเติบโตด้านรายได้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ภาครัฐมักเลือกลงทุนนำเพื่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ๆ ซึ่งจะดึงดูดผู้คนให้หลั่งไหลเข้ามาและกลายเป็นเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ดี อัตราการเติบโตของเมืองกับการขยายตัวของรายได้ต่อหัวไม่มีจำเป็นต้องสัมพันธ์กันเสมอไปหากพื้นที่เมืองนั้น ๆ ขาดการบริหารจัดการเมืองที่ดี ซึ่งในทางกลับกันมักจะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นและคุณภาพชีวิตในเมืองที่แย่ลง

(2) มิติการกระจายตัว เป็นแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท โดยแผนพัฒนาฯ และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานนับแต่อดีตที่มักกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ และบางพื้นที่ของประเทศ ส่งผลให้โครงสร้างระบบเมืองของไทยในปัจจุบันไม่สมดุลในลักษณะของเมืองเอกนคร โดยมีกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลักเพียงเมืองเดียวที่เติบโตสูงกว่าเมืองรองอันดับถัดไปอย่างมาก อีกทั้ง ยังพบว่าแนวโน้มความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างจังหวัดเล็กและใหญ่ปรับเปลี่ยนขึ้นอย่างชัดเจน

ในระยะต่อไป ภาครัฐยังคงต้องเผชิญความท้าทายในการพัฒนาระบบเมืองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการกำหนดเมืองเป้าหมายหลักในการพัฒนาในภูมิภาคที่ต้องทำอย่างเหมาะสม การทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรและงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกับศักยภาพจริงของท้องถิ่น และการใช้พื้นที่เมืองอย่างมี

¹¹ ในเบื้องต้น ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจะมีสิทธิ์ใช้บริการฟรีเป็นเวลา 3 ปี แต่ครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่าเกณฑ์ ต้องจ่ายค่าบริการเดือนละ 200 บาท

ประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงแนวทางพัฒนาอย่างยั่งยืน ความยืดหยุ่นในการปรับใช้พื้นที่เมืองในอนาคต และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ท้ายที่สุด ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี อาทิ ระบบการคมนาคมที่ล้ำสมัยและโครงข่ายสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุม นับเป็นเครื่องมืออย่างดีที่ช่วยกระจายความเป็นเมืองและเชื่อมโยงผลประโยชน์การพัฒนาสู่ท้องถิ่นได้มากขึ้น ฉะนั้น ภาครัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นจึงควรร่วมมือกันในการติดตามและนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์กับเมืองยุคใหม่ของไทยอย่างสูงสุดต่อไป

ภาคผนวก แบบจำลองที่ใช้

จากการศึกษาของ Chen, Zhang, Liu and Zhang (2014) ซึ่งพิจารณาเมืองไว้ใน 2 มิติ (1) ความเป็นเมือง ซึ่งอธิบายจากระดับรายได้เท่านั้น และ (2) การเติบโตของเมือง ซึ่งพบว่าเมืองไม่ได้เติบโตตามการเร่งขึ้นของรายได้ตามที่ทฤษฎีกล่าวไว้

บทความนี้ประยุกต์ใช้แบบจำลองตามการศึกษาดังกล่าว โดยเพิ่มเติมขอบเขตการวิเคราะห์ ดังนี้ (1) แบบจำลองความเป็นเมือง จะเพิ่มปัจจัยบ่งชี้จากด้านภูมิศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์ ซึ่งคล้ายคลึงกับตัวแปรต้นทุนการค้า (t_{it}) ใน Gravity model เช่น ที่ตั้ง มีชายฝั่ง ออกสู่ทะเลได้ ระยะทางระหว่างเมือง เคยเป็นอาณานิคม (UNCTAD and WTO, 2016) และ (2) แบบจำลองการเติบโตของเมือง จะปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันและเพิ่มการวิเคราะห์ตามกลุ่มรายได้และช่วงเวลา โดยเฉพาะก่อนและหลังวิกฤตการณ์ทางการเงิน¹²

สำหรับความเป็นเมืองจะใช้แบบจำลอง Random effects ตามสมการที่ (1) ข้อมูลที่ใช้ 147 ประเทศ มาจากฐานของ CEPII ขณะที่ข้อมูลจาก World Bank ตั้งแต่ปี 1991 - 2016 ประกอบด้วย รายได้ต่อหัว (Y_{it}) และอัตราความเป็นเมือง (U_{it}) โดยที่ i คือ ประเทศ และ t คือ ปี

$$\ln U_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln Y_{it} + \alpha_2 \ln t_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

ขณะที่การเติบโตของเมืองจะใช้แบบจำลอง OLS (Ordinary least squares) ตามสมการที่ (2) โดยข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลภาคตัดขวางระหว่างประเทศ (Cross-country data) u_i และ y_i เป็นอัตราการเติบโตทบต้นต่อปี (Compound Annual Growth Rate, CAGR) ระหว่างช่วงเวลาที่สนใจ สุดท้าย ไม่มีปัจจัยบ่งชี้แต่ละประเทศเหมือนกับสมการที่ (1) เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวจะหักล้างกันไปในแบบจำลองการเติบโต

$$u_i = \beta_0 + \beta_1 y_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

จากตารางที่ 1 ผลจากแบบจำลองชี้ว่าระดับรายได้ต่อหัวส่งผลต่อความเป็นเมือง ขณะที่ความเป็นเมืองส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสมรรถนะที่มีอยู่แล้ว ทั้งด้านภูมิศาสตร์และด้านประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะประเทศที่เคยตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศอังกฤษ (Clr_i) จะมีระดับความเป็นเมืองต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ จากการได้รับอิสรภาพโดยเฉลี่ยค่อนข้างล่าช้า¹³

ตารางที่ 1 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเป็นเมือง

	1990 - 96	1999 - 07	2010 -16
Y_{it} (ln)	0.10 ***	0.10 ***	0.13 ***
Lat_i (ln)	0.15 ***	0.10 ***	0.06 *
Dis_i (ln)	-0.07 ***	-0.05 *	-0.02
Clr_i	-0.23 ***	-0.24 ***	-0.24 ***
Lld_i	-0.39 ***	-0.39 ***	-0.36 ***
Constant	3.03 ***	3.10 ***	2.86 ***
R-Sq.	0.50	0.48	0.44
Obs.	935	1,316	1,007

หมายเหตุ: ***, **, * คือระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

ในด้านภูมิศาสตร์ ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ ระยะทางระหว่างเมืองภายในประเทศ (Dis_i) ไม่ส่งผลต่อระดับความเป็นเมืองแล้ว คาดว่ามาจากระบบคมนาคมในปัจจุบัน ซึ่งทำให้ระยะทางไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการย้ายถิ่น รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งทำให้ผู้คนนอกเมืองไม่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาในเมือง

¹² แบบจำลองที่ใช้พิจารณาวิกฤติ 2 ครั้งล่าสุดในปี 1997 - 98 และปี 2008 -09

¹³ ประเทศใต้อาณานิคมของอังกฤษ หากไม่นับสหรัฐฯ ได้รับอิสรภาพโดยเฉลี่ยในปี 1960 ซึ่งช้ากว่าประเทศใต้อาณานิคมของสเปนโดยเฉลี่ย 161 ปี

ขณะที่ประเทศที่มีชายฝั่งออกสู่ทะเล จะมีความเป็นเมืองสูงกว่าประเทศที่ไม่มีชายฝั่ง (Lld) อธิบายได้ด้วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจบริเวณชายฝั่ง ทั้งการส่งออกและการนำเข้าสินค้า รวมถึงการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญของเมือง สุดท้าย ประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้ขั้วโลก (Lat) สภาพอากาศที่หนาวเย็นจะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ผลักดันให้ผู้คนรวมกลุ่มกันเป็นเมืองมากกว่าประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ในละติจูดที่ต่ำลงมาใกล้กับเส้นศูนย์สูตร

ในระยะสั้น รายได้ที่เติบโต (y_i) ไม่ได้เร่งให้เมืองเติบโตทันทีทันใด (Chen, Zhang, Liu and Zhang, 2014) จากตารางที่ 2 ในระยะกลาง ผลการศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยการเติบโตของรายได้ส่งผลต่อการเติบโตของเมืองแคในช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย และเจาะจงอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำเท่านั้น

ตารางที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเติบโตของอัตราความเป็นเมือง

กลุ่มรายได้	1990 - 96	1999 - 07	2010 -16
สูง			
y_i (CAGR)	0.05	-0.04 *	0.02
Constant	0.08	0.37 ***	0.07
กลางสูง			
y_i (CAGR)	0.03	-0.02	0.05
Constant	0.32	0.43	0.39 **
กลางต่ำ			
y_i (CAGR)	0.08 ***	0.04	0.01
Constant	0.52 ***	0.54 *	0.91 ***
ต่ำ			
y_i (CAGR)	0.09 **	0.02	0.12
Constant	1.38 ***	1.36 ***	1.09 ***

หมายเหตุ: ***, **, * คือระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01, 0.05 และ 0.10 ตามลำดับ

ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาจากค่าคงที่ (Constant term) ในแบบจำลอง เมืองในกลุ่มรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำมีแนวโน้มเติบโตอยู่แล้ว โดยเมืองใน

ประเทศรายได้ต่ำมีแนวโน้มขยายตัวได้สูงกว่าประเทศรายได้ปานกลาง จากการที่ระดับความเป็นเมืองของประเทศรายได้ต่ำอยู่ต่ำกว่าระดับของประเทศรายได้ปานกลาง ซึ่งกำลังเข้าใกล้ระดับที่อิ่มตัว

ผลจากแบบจำลองข้างต้นนำไปสู่แนวคิดในเชิงนโยบาย คือ เมืองมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอยู่แล้วจากศักยภาพที่เป็นอยู่ แนวคิดเกี่ยวกับการเร่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นควรใช้ด้วยความระมัดระวัง เพราะไม่ได้เร่งให้เมืองเติบโตขึ้น และสะท้อนว่าอาจจะไม่เกิด Trickle-down effect¹⁴ ไปสู่คนในวงกว้างเสมอไป

¹⁴ แนวคิดการพัฒนาที่เน้นกลุ่มคนที่มีความพร้อมก่อนแล้ว โดยเชื่อว่าในที่สุดผลประโยชน์จะค่อย ๆ ไหลล้นจากกลุ่มคนดังกล่าวไปสู่กลุ่มคนในระดับต่ำกว่าได้

References:

- คณิน พิระวัฒนาชาติ 2561 บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม บทความวิจัยขนาดสั้น (Focused and Quick) 127 ธนาคารแห่งประเทศไทย
- ดารณี ถวิลพิพัฒนกุล 2541 กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนา กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ทศพล ต่องห้วย 2560 ผลของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชน บทความวิจัยขนาดสั้น (Focused and Quick) 122 ธนาคารแห่งประเทศไทย
- นิรันดร์ วิศเวศวร 2552 เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยเมืองและภูมิภาค กรุงเทพฯ : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด
- พันธ์ทิพย์ จงไกรย และชนมณี ทองใบ 2557 รูปแบบการกระจายเชิงพื้นที่เมืองในประเทศไทย วารสารวิทยาศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ 35(1): 30-44
- Adell, German. 1999. *Theories and Models of the Peri-Urban Interface: a Changing Conceptual Landscape.*
- Annez, Patricia C. and Buckley, Robert M. 2009. Urbanization and Growth: Setting the Context. In *Urbanization and Growth.* Spence, Michael; Annez, Patricia C. and Buckley, Robert M., eds. Washington D.C.: The World Bank. 1-45.
- Chen, Mingzeng; Zhang, Hua; Liu, Weidong and Zhang, Wenzhong. 2014. The Global Pattern of Urbanization and Economic Growth: Evidence from the Last Three Decades. *PLoS ONE.* 9(8): e103799.
- Ding Chengri and Zhao Xingshuo. 2011. Urbanization in Japan, South Korea and China: Policy and Reality. In *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning.* Brooks Nancy; Donaghy, Kieran and Knaap, Gerrit J., eds. Oxford : Oxford University Press. 906-931.
- Dobbs, Richard et al. 2011. *Urban world: Mapping the economic power of cities.* Final Report to Mckinsey Global Institute.
- Ernst & Young. 2015. *Megatrends 2015 Making sense of a world in motion.*

- Frost and Sullivan. 2014. *World's Top Global Mega Trends To 2025 and Implications to Business, Society and Cultures.*
- Nitinant Wisaweisuan. 2009. Spatial disparities in Thailand: does government policy aggravate or alleviate the problem? In *Reshaping Economic Geography in East Asia.* Yukon Huang and Alessandro M. Bocchi., eds. Washington D.C.: The World Bank. 184-194.
- OECD. 2010. *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China?* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092259-en>
- OECD. 2015. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All.* Paris: OECD Publishing.
- PwC. 2016. *Five Megatrends And Their Implications for Global Defense & Security.* <https://www.pwc.com/gx/en/government-public-services/assets/five-megatrends-implications.pdf>
- Rondinelli, Dennis A. 1983. *Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanisation.* Beverly Hills: Saga Publications.
- Shrestha, Reena; Castro, Cynthia; and Smith, Fletcher. 2016. *Trends in Smart City Development.* National League of Cities.
- The World Bank. 2009. *Reshaping Economic Geography.* Washington D.C. : Quebec World
- Tominaga, *Urbanization and spatial planning in Japan.* Urbanism, Tohoku University.
- United Nations. 1997. *Glossary of Environment Statistics.* Studies in Methods. Series F; No. 67. New York.
- United Nations. 2015. *Sustainable Cities: Why they matter.* <http://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2016/08/United Nations. 2016. Policies on Spatial Distribution and Urbanization: Data Booklet. New York: UN.>
- UNCTAD and WTO. 2016. *A Practical Guide to Trade Policy Analysis.* Trade Policy Analysis.

บทความนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะคำแนะนำและความช่วยเหลือจาก ดร.ดอน นาครทรรพ คุณจิตเกษม พรประพันธ์ คุณศุภพิณรัตน์ วงศ์สินศิริกุล คุณวรางคณา อิ่มอุดม คุณรุจา อติศรกาญจน์ และคุณปัญญาพัฒน์ ประสิทธิ์เดชสกุล รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภายนอก ประกอบด้วย รศ.ดร.สมประวิณ มันประเสริฐ ผศ.ดร.ธานี ชัยวัฒน์ และ ผศ.ดร.นิธินันท์ วิศเวศวร ที่ช่วยให้งานนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมถึงความช่วยเหลือจากทีม FAQ Editor ดร. สุรัช แทนบุญ และ ดร.นครินทร์ อมเรศ คณะผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

Contact authors :



อริสา จันทรบุญทา
เศรษฐกรอาวุโส
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค
สายนโยบายการเงิน
ArisaC@bot.or.th



จิรัฐ เจนพิงพร
เศรษฐกรอาวุโส
ฝ่ายเศรษฐกิจมหภาค
สายนโยบายการเงิน
JirathC@bot.or.th