

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

ปัญหาหลักที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาภาคที่ต้องคำนึงถึงคือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบท ความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคและการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง มีผลต่อการขยายตัวและขนาดของเมืองซึ่งแตกต่างกัน ซึ่งเมื่อจัดลำดับเมืองใหญ่ที่สุดของประเทศไทยในปี 1976 ตามขนาดประชากรแล้วจะเห็นว่ากรุงเทพฯ มีขนาดประชากรใหญ่กว่าเชียงใหม่ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 2 ถึง 43.5 เท่า ส่วนภาคใหญ่และสงขลาอยู่ในลำดับ 7 และ 8 และบริการทางสาธารณสุขโภชนาการสาธารณสุขส่วนใหญ่ก็อยู่ในกรุงเทพฯ¹ การลงทุนต่าง ๆ ก็อยู่ในกรุงเทพฯ เป็นส่วนมาก เป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำแตกต่างกับจังหวัดอื่น ๆ มาก ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาภาคจึงได้มีการดำเนินการในการพัฒนาเมืองหลักขึ้นโดยให้เป็นศูนย์กลางกระจายความเจริญไปยังจังหวัดและภูมิภาคโดยรอบ² เพื่อกระจายความเจริญ และมีแนวคิดในการพัฒนาเมืองหลัก คือ

¹World Bank, Thailand Urban Sector Review (East Asia & Pacific Programs Department, 1978), pp. 5, 19, 21, 38-39.

²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "การพัฒนาเมืองหลักภาคใต้" (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519), หน้า 1.

ตาราง ก. การเปรียบเทียบขนาดประชากรของเมืองใหญ่ที่สุดในประเทศไทย
10 แห่ง พ.ศ. 2519

ลำดับที่	จังหวัด	ขนาดประชากร (พันคน)
1	กรุงเทพมหานคร	4,545.6
2	เชียงใหม่	104.5
3	นครราชสีมา	85.2
4	พิษณุโลก	80.7
5	ขอนแก่น	75.3
6	อุดรธานี	75.1
7	หาดใหญ่	65.0
8	สงขลา	60.4
9	นครศรีธรรมราช	58.2
10	นครสวรรค์	55.2

ตาราง ข. การเปรียบเทียบผู้ให้บริการไฟฟ้าและประปาในเมืองต่าง ๆ

จังหวัด	ผู้ให้บริการไฟฟ้า	จำนวนผู้ให้บริการประปา
กรุงเทพมหานคร	496,000	2,688,000
เชียงใหม่	19,170	39,000
ชลบุรี	14,381	37,000
ภาคใหญ่	n.a.	20,500
ขอนแก่น	11,851	33,500
นครราชสีมา	18,553	49,500
ภูเก็ต	7,536	n.a.
พิษณุโลก	9,288	38,000
สงขลา	8,657	11,500
อุบลราชธานี	13,388	29,000
อุดรธานี	18,414	35,500

1. เน้นการวางแผนพัฒนาอย่างเป็นระบบ (System Planning) ในอันที่จะพัฒนากิจการขั้นพื้นฐานของแต่ละสาขาเพื่อให้สอดคล้องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
2. กระจายกิจการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ออกไปยังเมืองและชนบทในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาความแออัดของนครหลวง เพื่อให้เป็นการกระจายรายได้และช่วยแก้ปัญหาการว่างงาน
3. ให้มีการพัฒนาศูนย์กลางความเจริญในภาคต่าง ๆ โดยมีการวางแผนจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ

ในการวางแผนพัฒนาภาคและจังหวัดภาคใต้ ได้กำหนดบริเวณที่เป็นเมืองหลักไว้ 4 แห่ง² คือ

1. อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช
2. อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา
3. อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
4. อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต

เนื่องจากอำเภอเมืองและอำเภอหาดใหญ่ จะได้รับการพัฒนาเพื่อให้เป็นเมืองหลักของภาคใต้ ตามข้อเสนอของคณะผู้ศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาภาคใต้ และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เพื่อลดความเติบโตและความแออัดในเมืองหลวง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ไปยังภูมิภาคต่าง ๆ บริเวณนี้จะเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แผนความเจริญไปยังจังหวัดและภูมิภาคโดยรวม การที่ทั้งสองอำเภอนี้เป็นอำเภอสำคัญของจังหวัดและภาคอยู่แล้วในปัจจุบัน และจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเพราะจะได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองหลักในอนาคตย่อมจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการขยายตัวของเมืองทั้งในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นเป้าหมายการย้ายเข้าของประชากรและแรงงาน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

กวยเหตุผลสนับสนุนดังนี้ คือ

1. บริเวณอำเภอเมืองสงขลา มีลักษณะเป็นศูนย์กลางราชการและการบริหารของจังหวัด ตลอดทั้งเป็นที่ตั้งของหน่วยงานบริหารหลายแห่งของภาคใต้และมีสภาพเป็นเมืองท่าสำคัญของภาคใต้ นอกจากนี้ยังมีโครงการที่จะปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวในอำเภอเมืองให้เป็นเมืองหลักทางการท่องเที่ยวด้วย จะทำให้มีการขยายตัวทางบริการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็น "pull factor" ที่จะดึงดูดการอพยพเข้าของประชากร

2. จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดศูนย์กลางการคมนาคมที่สะดวกทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ โดยมีทางหลวงแผ่นดินตัดผ่านอำเภอทุกอำเภอและการพัฒนาเส้นทางคมนาคมจากจังหวัดนครศรีธรรมราชมายังจังหวัดสงขลา ทำให้การเดินทางมาจังหวัดนี้สะดวกขึ้น นอกจากนี้หาดใหญ่ก็เป็นชุมทางรถไฟที่ใหญ่ที่สุดของภาคใต้ และอำเภอเมืองก็มีท่าเรือชายฝั่งที่สำคัญของภาค และในอนาคตเมื่อมีการสร้างท่าเรือ น้ำลึกจะมีผลต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการซึ่งจะทำให้เกิดความต้งการแรงงานขึ้น นอกจากนี้ที่อำเภอหาดใหญ่ก็มีสนามบินที่มีเครื่องบินโดยสารติดต่อกะหว่างกรุงเทพฯ บัตตานี ภูเก็ต และป็นัง อยู่ทุกวัน ดังนั้นที่ตั้งของเมืองหลักแห่งนี้จึงสะดวกอย่างยิ่งต่อการคมนาคมขนส่ง

3. โครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจะมีขึ้นในบริเวณอำเภอเมืองและอำเภอหาดใหญ่ ได้แก่ โครงการท่าเรือน้ำลึก โครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ และโครงการด้านอื่น ๆ จะมีผลต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ซึ่งเป็นแหล่งงานที่สำคัญ

ฉะนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้สงขลา หาดใหญ่เป็นเมืองหลักสำคัญของภาคใต้ จึงมีผลต่อความเจริญเติบโตของพื้นที่สองอำเภอนี้มาก โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ฉะนั้นจึงเป็นแหล่งที่จะดึงดูดให้มีการย้ายเข้าของแรงงานอย่างมาก จึงเป็นการจำเป็นที่จะศึกษาว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ นี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมและแรงงานอย่างไร เพื่อที่จะพิจารณาได้ว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ใดช่วยสร้างเสริม

ความเจริญ ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ และช่วยแก้ปัญหาการมีงานทำของประชากร
ได้หรือไม่เพียงใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะของประชากร แรงงาน การมีงานทำ รายได้และ
สภาพพื้นฐานโดยทั่วไปของพื้นที่สงขลา - หาดใหญ่
2. เพื่อศึกษาถึงรายละเอียดของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่สงขลา -
หาดใหญ่ ในการที่จะพัฒนาให้เป็นเมืองหลักของภาคใต้
3. เพื่อศึกษาผลของโครงการพัฒนาดังกล่าวว่าจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง
ของอุตสาหกรรม แรงงาน อย่างไร และมีปัญหาต่อเนื่องอย่างไร

ข้อจำกัดเบื้องต้น

1. การศึกษานี้มีขอบเขตพื้นที่ คือ จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะรายละเอียด
ในเขตอำเภอเมืองสงขลาและอำเภอหาดใหญ่
2. โครงการต่าง ๆ ที่นำมาพิจารณา เป็นโครงการที่ได้มีการริเริ่มและ
หรือได้มีการพิจารณาเตรียมการขั้นพื้นฐานไว้แล้ว
3. การศึกษาเรื่องนี้มิได้มุ่งเน้นจะให้มีการสร้างงานเพื่อให้เป็นแรงดึงดูด
การย้ายเข้าของแรงงานให้มากขึ้นกว่าเดิม แต่มุ่งให้เป็นตัวอย่างหนึ่งของการศึกษาโครง
การต่าง ๆ ที่ได้วางแผนไว้ว่าจะมีผลต่อแรงงานและการมีงานทำเพียงไร ตลอดจน
มีผลต่อการอพยพเข้าและปัญหาที่ตามมาเพียงไร เพราะเป็นความจริงที่ว่ายังไม่อาจหยุด
การอพยพของประชากร เข้าสู่เมืองได้ครบใดที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับ
ชนบทอยู่มาก ส่วนเรื่องที่จะวางแผนลดการย้ายเข้าของแรงงานและปัญหาที่เกิดขึ้นได้
อย่างไรนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องมีการศึกษากันต่อไป

คำจำกัดความที่ใช้

กำลังแรงงาน (Labor Force) คือบุคคลที่อายุตั้งแต่ 11 - 60 ปี ที่สามารถทำงานได้ โดยได้รับค่าจ้างตอบแทนระดับต่าง ๆ ในตลาดแรงงาน รวมทั้งบุคคลที่มีงานทำที่ว่างงานแต่กำลังหางานทำ (อายุ 11 - 60 ปี นี้ยึดตามคำจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

ตลาดแรงงาน (Labor Market) คือ สภาวะเปรียบเทียบความต้องการใช้แรงงานและจำนวนแรงงานที่มีพร้อมจะทำในประเภทและอัตราค่าจ้างต่าง ๆ

อุปสงค์แรงงาน (Demand of Labor) คือจำนวนแรงงานที่มีผู้ต้องการจ้างทำงานประเภทต่าง ๆ ตามระดับค่าจ้างต่าง ๆ ในระยะเวลาหนึ่ง

อุปทานแรงงาน (Supply of Labor) คือ ความต้องการแรงงานในประเภทต่าง ๆ ในระดับรายได้ต่าง ๆ ของแหล่งงานในระยะเวลาหนึ่ง

แหล่งงาน (Source of Job) คือ กิจกรรมของรัฐหรือเอกชนที่เป็นกิจกรรมการผลิต อุตสาหกรรมหรือบริการ ที่มีความต้องการแรงงานประเภทต่าง ๆ

ค่าจ้าง (Wages) คือ ผลตอบแทนที่ได้จากการที่มีผู้ประกอบการทั้งที่เป็นรัฐหรือเอกชนจ่ายให้แก่แรงงาน ค่าจ้างนี้อาจเป็นเงิน สินค้า หรือบริการที่มีมูลค่าเป็นเงินก็ได้

อัตราค่าจ้าง (Wages Rates) คือ ผลตอบแทนที่ได้จากการทำงานในระยะเวลาหนึ่ง เช่น ผลตอบแทนต่อวัน ต่อชั่วโมง หรือต่อเดือน

การจ้างงาน (Employment) คือ การมีงานทำของบุคคล

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. เป็นประโยชน์โดยตรงต่อจังหวัดสงขลา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและพัฒนาในย่านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีงานทำ ได้แก่
 - ก. ในการพัฒนาคุณภาพของแรงงานและกำลังคนให้เหมาะสมกับความต้องการของงานที่จะมีขึ้นในอนาคตควรจะพัฒนาแรงงานระดับใด จะฝึกฝนแรงงานในทางใด และการจัดการศึกษาให้สัมพันธ์กับอาชีพที่มีอยู่ในพื้นที่ควรจะเน้นเรื่องใดบ้าง
 - ข. สำหรับผู้ที่ลงทุนหรือสร้างงานใด ๆ ในพื้นที่นี้ หรือหน่วยราชการที่ส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรม ผลการศึกษานี้จะเป็นข้อพิจารณาถึงชนิดของอุตสาหกรรมที่จะมีขึ้น ตลอดจนในการพัฒนาการเกษตรและการประมงที่จะให้สัมพันธ์กับอุตสาหกรรมและงานอื่น ๆ ในเขตเมือง
 - ค. เป็นข้อพิจารณาในการแก้ปัญหาการว่างงานในเขตเมืองและปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาจากการว่างงาน ซึ่งช่วยในการวางแผนทางสังคมในเขตเมืองว่าควรจะมีโครงการใดสำหรับป้องกันปัญหาอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของแรงงานประเภทต่าง ๆ
 - ง. เป็นแนวคิดในการแก้ปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากชนบทมาสู่เมือง
2. เป็นตัวอย่างหนึ่งของการศึกษาผลการพัฒนาพื้นที่ในทางผังเมืองที่มีผลต่อแรงงานและการมีงานทำ และปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้อง และต่อผู้ศึกษาโดยตรง