บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความสนใจเกี่ยวกับการจัดระเบียบพื้นที่และย่านกลางของสังคมชนบท และการนำเอาสาระประโยชน์จากความรู้ดังกล่าว มาปรับใช้ในการวางแผนชนบท นับเป็นเรื่องที่อาจจะยังใหม่ในแวดวงการพัฒนาชนบทไทย อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาทางด้านแนวความคิด แนวทาง และกลยุทธในการวางแผนและพัฒนาชนบท ที่ผนวกสาระสำคัญทางด้านพื้นที่กายภาพ และเชื่อมโยงประสานการพัฒนาเมืองและชนบทเข้าด้วยกัน และนับเป็นหลักการเดียวกันกับเนื้อหาสาระของการวางแผนศูนย์ชนบทที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้

สำหรับการศึกษาที่จะกล่าวต่อไปในบทนี้ เป็นการนำเสนอสาระสำคัญทางด้านพัฒนาการของทฤษฎีและแนวความคิด อันประกอบขึ้นเป็นพื้นฐานของกลยุทธการพัฒนาศูนย์ชนบท และสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนศูนย์ชนบท

<u>พัฒนาการทางด้านแนวความคิดและทฤษฎี</u>

แนวความคิดสำหรับการวางแผนศูนย์ชนบท ได้รับการพัฒนามาจากพื้นฐานทางทฤษฎีแนวความคิดและประสบการณ์จากการพัฒนาต่าง ๆ อันประกอบด้วย 1) ทฤษฎีการพัฒนาทั่วไป ที่เสนอสำหรับประเทศด้อยพัฒนา 2) ทฤษฎีการพัฒนาภาค 3) แนวความคิดในการพัฒนาชนบท และ 4) ทฤษฎีย่านกลางและการจัดระเบียบพื้นที่ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. <u>ทฤษฎีการพัฒนาทั่วไปที่เสนอสำหรับประเทศด้อยพัฒนา</u>

1.1 <u>ทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ</u> (Economic Growth Theories) W.W. Rostow (1) เป็นผู้เสนอทฤษฎีที่ถือเป็นรากฐาน และมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศล้าหลังที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม มีสาระสำคัญ คือ การนำเสนอยุทธวิธีในการนำประเทศเข้าสู่สภาวะการพัฒนา โดยเน้นถึงบทบาทของภาคเกษตรกรรม ในฐานะเป็นแหล่งผลิตอาหารราคาถูก เป็นแหล่งตลาดและแหล่งระดมทุน เพื่อสนับสนุนการเติบโตของภาคที่ทันสมัย (Modern Sector) โดยถือว่าการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนา

นอกจากนี้ Rostow ยังเน้นถึงความสำคัญของการเติบโตของชนชั้นผู้ประกอบการ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ ดำเนินไปพร้อม ๆ กับการพัฒนา

1.2 ลัทธิทวิลักษณ์และทฤษฎีสภาวะทันสมัย (Dualism and Theories of Modernization) โดย J.H. Boeke (2) เป็นผู้ริเริ่มเสนอแบบจำลองทวิลักษณ์ที่มีสาระสำคัญเพื่ออธิบายความแตกต่างของสังคมสองส่วน คือ เมืองและชนบทของประเทศด้อยพัฒนา ประเด็นสำคัญของปัญหาที่ถือเป็นข้อเสนอสำหรับการวางแผน คือ ปัญหาการขาดแคลนโอกาสการจ้างงานในภาคชนบท ซึ่งตรงข้ามกับสภาพการเติบโตที่เกิดขึ้นในภาคที่ทันสมัย จึงมีข้อเสนอแนะว่าภาคที่ทันสมัยควรเป็นตัวนำในการพัฒนา โดยเร่งให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อเป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคชนบท

สำหรับทฤษฎีสภาวะทันสมัยนับเป็นการพัฒนาลัทธิทวิลักษณ์ในแง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรม โดยนักวิชาการคนสำคัญ อาทิ E.M. Rogers (14), S.N. Eisenstadt (15) และ K.W. Deutch (16) สำหรับสาระสำคัญของทฤษฎีที่เป็นประโยชน์ต่อแนวคิดในการวางแผนศูนย์ชนบท คือ ความสนใจในเรื่องการแพร่กระจายนวกรรม (Innovation Diffusion) ในภาคชนบท

1.3 ทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ (Dependency Theories) นักวิชาการคนสำคัญผู้นำเสนอทฤษฎีนี้ ได้แก่ T.Dos Santos (17), S. Amin (18), T. Szentes (19 และ C.Furtado (20) สาระสำคัญของทฤษฎี มุ่งอธิบายถึงสาเหตุของความด้อยพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศโลกที่สาม ว่าเกิดจากโครงสร้างการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจของโลกที่เอื้ออำนวยให้ประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง (เน้นที่บรรษัทนานาชาติ) ได้เปรียบประเทศโลกที่สามในแง่การแลกเปลี่ยนทางการค้า และส่งผลเกี่ยวเนื่อง ทำให้ประเทศเหล่านี้มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งวิทยาการและเทคโนโลยีที่ต้องพึ่งพิงประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง

1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายการเติบโตและการพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Distribution and Basic Needs) โดย M.P. Todaro ได้ให้นิยามการเติบโตทางเศรษฐกิจว่า "...เป็นกระบวนการที่ทำให้สมรรถนะทางการผลิตของระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของระดับรายได้ประชาชาติ" และยังมีข้อคิดเห็นว่า "...การพัฒนาไม่ใช่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่หมายถึงสภาพการอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยตรง..." (3 : 416) ประเด็นสำคัญจากข้อคิดเห็นของ Todoro คือ ข้อเสนอแนะให้มีการกระจายการเติบโต เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง อย่างไรก็ตาม I. Adelman (21) ได้ชี้ให้เห็นว่าสำหรับประเทศยากจนนั้น จะมีแต่การเติบโตทางเศรษฐกิจ

แต่ไม่มีการพัฒนา ดังนั้นเขาจึงเสนอแนะว่าก่อนที่จะทำการพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น จะต้องทำการกระจายปัจจัยการผลิตที่สำคัญ อาทิ ที่ดิน ทุน รวมทั้งวิทยาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้ตกถึงมือคนส่วนใหญ่เสียก่อน ซึ่งการกระทำเช่นนี้อาจเหนี่ยวรั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแรก ๆ แต่ผลในภายหลังคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมั่นคงกว่า ขณะเดียวกัน การแบ่งปันผลประโยชน์จากการขยายตัวดังกล่าว จะตกถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึงด้วย

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) นับเป็นแนวทางที่ได้รับการสนับสนุนจากสหประชาชาติและประเทศผู้ให้ทุนอุดหนุนประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งประเทศไทยก็รับเอาแนวความคิดนี้มาใช้ ดังปรากฏในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาชนบทยากจน และแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ในส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาความจำเป็นขั้นพื้นฐาน สาระสำคัญของแนวความคิด คือข้อเสนอแนะให้มีการกำหนดนโยบายในการสนองตอบต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับประชาชนในกลุ่มที่มีฐานะยากจนที่สุดสำหรับประชาชนในกลุ่มที่มีฐานะยากจนที่สุดสำหรับประเทศด้อยพัฒนา

1.5 <u>แนวความคิดทางด้านนิเวศวิทยา</u> (Ecological Model) มีสาระสำคัญของแนวความคิดว่าสภาพแวดล้อมหรือระบบนิเวศใด ๆ จะมีขีดความสามารถในการรับภาระ (Carrying Capacity) จากประชากรหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับใดระดับหนึ่งที่เหมาะสมสำหรับการปรับตัวของระบบ ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกินขีดจำกัดดังกล่าว อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมจนถึงจุดที่ไม่อาจฟื้นคืนสภาพได้ (point of no return) นัยแห่งเรื่องนี้ คือการเสนอแนะให้ผนวกหลักการทางด้านสิ่งแวดล้อม เข้าไปในการวางแผนด้วย ขณะเดียวกันก็เสนอให้คำนึงถึงผลกระทบด้านลบของการพัฒนาขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่การพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม ซึ่งผลจากแนวคิดนี้นำไปสู่ความสนใจในกระจายการพัฒนาลงไปยังชุมชนลำดับรองและชุมชนชนบท

2. <u>ทฤษฎีการพัฒนาภาค</u>

นับเป็นทฤษฎีที่มีรากฐานมาจากทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามในการเสริมความสมบูรณ์ทางทฤษฎีหรือปรับปรุงแก้ไข ผลการพัฒนา ตามกลยุทธ์ในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยผนวกมิติทางด้านการพัฒนาพื้นที่กายภาพเข้าไปในแนวทางดังกล่าวด้วย

2.1 พื้นฐานทางทฤษฎี

นักวิชาการคนสำคัญที่เป็นผู้ร่างพื้นฐานทางทฤษฎีการพัฒนาภาค ได้แก่

2.1.1 A. Hirschmann (22) เป็นผู้ชี้ให้เห็นถึงการเกิด "จุดที่กำลังเติบโต" (Growing Point) ที่ปรากฏอยู่ควบคู่กับความล้าหลังของพื้นที่โดยรอบ โดยผลจากการพัฒนา เศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏาการณ์ที่เรียกกันว่า "การกระจุกตัวของการพัฒนา" (Regional Polarlization) และการพัฒนาที่แพร่กระจายอย่างไม่สม่ำเสมอในเชิงกายภาพ อย่างไรก็ตาม Hirschmann มีความคิดว่าการเติบโตจะไม่เกิดขึ้นควบคู่กับความสมดุล แต่เขาก็เชื่อว่า ผลการไหลริน (Trickling Down Effect) จะเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขความไม่สมดุลย์ดังกล่าว

2.1.2 G. Myrdal (23) เป็นผู้ที่พิจารณาการพัฒนาในลักษณะที่เป็นกระบวนการของปฏิกิริยาร่วมระหว่างพื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้ความแตกต่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างพื้นที่ขยายตัวยิ่งขึ้น ถึงแม้เขาจะเชื่อมั่นว่า เมื่อการพัฒนาบรรลุถึงระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง ความแตกต่างดังกล่าวจะกลับสู่สภาวะสมดุลย์ แต่กล่าวสำหรับประเทศด้อยพัฒนา กลไกการแพร่กระจาย (Spread Machanism) จะมีความอ่อนแอกว่ากลไกการดูดซับการพัฒนา (Backwash Machanism) หรือพลังการกระจุกตัวของการพัฒนา (Polarlizing Forces) ของพื้นที่ก้าวหน้าอย่างมาก ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวมากเกินไป (เช่น การขยายตัวของเอกนครอย่างไม่มีการควบคุม) จะต้องมีการดำเนินการขยายกลไกการแพร่กระจายออกไป โดยอาศัยมาตรการด้านนโยบายต่าง ๆ ซึ่งความคิดของ Myrdal ดังกล่าวแสดงนัยของการวางแผนภาคอย่างชัดเจน

2.1.3 F. Perroux (4 : 25) เป็นผู้บัญญัติศัพท์ "ขั้วการเติบโต" (Growth Pole) ขึ้นมา โดยมีองค์ประกอบทางทฤษฎีของทั้ง Hirschman และ Mydral อยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดของ Perroux ขั้วการเติบโตดังกล่าว ยังเป็นเพียงกลุ่มสถานประกอบการหรืออุตสาหกรรมที่เป็น Basic Function และมีโอกาสการขยายตัวอย่างสูง สิ่งที่สะท้อนจากแนวความคิดของ Perroux เป็นเพียงการเสนอแนะว่า การผลักดันให้อุตสาหกรรมฐานเศรษฐกิจ (Basic Industries) เติบโต จะกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว จากประเด็นเหล่านี้ กลายเป็นจุดอ่อนในเชิงทฤษฎีของ Perroux ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า การพัฒนาตามแนวความคิดนี้ อาจไม่ก่อให้เกิด Multiplier Effect ในภาคอันเป็นแหล่งที่ตั้ง และอาจเกิดสภาพที่ Friedman เรียกว่า

"อาณานิคมภายใน" (Internal Colony) ขึ้นได้ นอกจากนี้แนวความคิดของ Perroux ยังขาดมิติในแง่พื้นที่กายภาพอย่างชัดเจนและเป็นระบบ

2.1.4 J.Friedmann (24) ได้ทำการผสมผสานทฤษฎีแนวความคิดและประสบการณ์ด้านการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อวางกรอบโครงสร้างของการพัฒนาภาค และได้รับการยกย่องว่า เป็นผู้ที่เชื่อมประสานแนวความคิด ในเรื่องการกระจุกตัวของภาค (Regional Polarization) ปฏิกิริยาร่วมระหว่างภาค (Regional Interaction) และทฤษฎีสภาวะทันสมัยเข้าด้วยกัน เขามีแนวความคิดว่า โครงสร้างของภาคจะประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ ศูนย์กลาง (Center) และพื้นที่บริวาร (Periphery) ซึ่งปรากฏอยู่ในภาคทุกระดับ ตั้งแต่ระดับเมือง ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ และแม้กระทั่งระดับโลก Friedman มีทัศนะว่าการเติบโตของศูนย์กลาง อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่เสียหาย ถ้าผลการแพร่กระจายออกจากศูนย์กลางไปยังพื้นที่บริวารไม่ได้ดำเนินไปในอัตราที่ควรจะเป็น และสภาวะการพึ่งพาต่อศูนย์กลางยังไม่ลดลง เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว เขาจึงเสนอให้นำนโยบายการกระจาย (Decentralization) มาใช้ โดยไม่ได้หมายความเพียงการกระจายการลงทุนไปยังพื้นที่รอบนอกเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงมาตรการในการกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง และการวางแผนให้ด้วย ซึ่งอาจถือได้ว่า เป็นแนวทางการพัฒนาจากเบื้องล่าง (Bottom-up Approach) นั่นเอง

2.2 การกำหนดกรอบพื้นที่ภาค (Regionalization)

2.2.1 โดยทั่วไป การจำแนกพื้นที่ภาคจะมีหลักการพัฒนา 3 ประการ (25) คือ

2.2.1.1 ภาคที่พิจารณาจากความคล้ายคลึงกัน (Homogenious Region) ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดความคล้ายคลึงกัน ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายในการดำเนินงาน เช่น อาจพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพ กิจกรรมหลักทางเศรษฐกิจ หรือสภาพสังคม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน

2.2.1.2 ภาคที่พิจารณาจากบทบาทหน้าที่ (Functional Regions) มีแนวความคิดวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ต้องการพื้นที่รองรับ ฉะนั้น ทำเลที่ตั้งจึงถือเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาหัวใจสำคัญของความคิดนี้ คือความสัมพันธ์เชื่อมโยงจนอันเป็นผลจากกิจกรรมต่าง ๆ และความต้องการทางด้านการคมนาคม และ/หรือการสื่อสารระหว่างทำเลที่ตั้งต่าง ๆ

2.2.1.3 ภาคในแง่การวางแผน (Planning Regions) การกำหนดภาคในลักษณะนี้ จะทำให้เกิดความสะดวกทั้งในด้านการรวบรวมข้อมูล และการดำเนินงานตามแผน จุดอ่อนที่สำคัญคือการกำหนดภาคในลักษณะดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และทำให้ประสิทธิผลของแผนต่ำลงได้

2.2.2 Friedmann ได้ทำการจำแนกภาคเพื่อการวางแผนหรือภาคในแง่การพัฒนา (Development Regions) ไว้ 5 ปรการ (25 : 41) ได้แก่

2.2.2.1 ภาคที่เป็นแกนกลางการพัฒนา (Core Regions) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การมีศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูง อาจประกอบด้วยเมืองหนึ่งเมืองหรือกลุ่มเมือง พร้อมด้วยชุมชนบริวารที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง

2.2.2.2 พื้นที่ที่กำลังเติบโต (Upward - transitional Areas) มักจะมีทำเลที่ตั้งอยู่ถัดจากบริเวณภาคที่เป็นแกนกลาง และเป็นบริเวณที่มีโอกาสพัฒนาการใช้ทรัพยากรอย่างมาก ลักษณะสำคัญคือเป็นบริเวณที่มีอัตราการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอย่างสูง และโอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับการขยายตัวของอุปสงค์ในพื้นที่แกนกลาง

2.2.2.3 ภาคที่เป็นฐานทรัพยากร (Resource Frontier Regions) เป็นบริเวณของชุมชนใหม่ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหลัก

2.2.2.4 พื้นที่ที่กำลังพัฒนาในเชิงถดถอย (Downward Transitional Areas) เป็นพื้นที่เก่าที่มีการตั้งถิ่นฐานมานาน มีสภาพเศรษฐกิจของชนบทที่อยู่ในสภาวะหยุดนิ่ง ลักษณะสำคัญคือเป็นบริเวณที่มีการอพยพย้ายถิ่นของประชากรออกไป

2.2.2.5 ภาคที่มีปัญหาเฉพาะ (Special Problem Region) เป็นบริเวณที่ต้องอาศัยแนวทางการพัฒนาที่มีลักษณะพิเศษ เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ท่องเที่ยว และพื้นที่ชายแดน

2.3 กิจกรรมฐานและไม่เป็นฐานเศรษฐกิจ (Basic and Non-basic)

E.A.J. Johnson (27 : 61) ได้ให้คำอธิบาย ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า กิจกรรมฐาน หมายถึง กิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตลาดภายนอก ขณะที่กิจกรรมที่ไม่ใช่ฐานเศรษฐกิจ เป็นการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อสนองตลาดภายในและอาศัยประโยชน์จาก

15639

สาขาที่เป็นฐานเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผู้นำรายได้เข้ามาเพื่อก่อกระแสหมุนเวียนภายใน ฉะนั้น การเติบโตของภาคจะเกิดขึ้นได้ ต้องพึ่งพากิจกรรมที่มีฐานการส่งออก โดยรายได้ที่ได้รับนี้ ถ้านำมาใช้จ่ายภายในภาคเป็นส่วนใหญ่ จะก่อให้เกิดผลการทำงานของตัวทวี (Multiplier Effect) ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นการเติบโตของภาค ดังนั้น สำหรับพื้นที่ชนบทก็ถือได้ว่า การเกษตรเป็นกิจกรรมฐานเศรษฐกิจเช่นกัน ในกรณีที่การผลิตนั้นมีจุดมุ่งหมายอยู่นอกเหนือเพียงการบริโภคภายใน อย่างไรก็ตาม การส่งออกสินค้าเกษตรกรรมในรูปวัตถุดิบ อาจทำให้ประโยชน์ที่ได้จากกิจกรรมฐานดังกล่าวไม่เกิดพอดีเท่าที่ควร ซึ่งในแง่ของการวางแผนศูนย์ชนบท จะถือเอาการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาด้วย

2.4 <u>ความเชื่อมโยงและการพัฒนาอุตสาหกรรม</u> (Linkages and Industrial Development)

จากการที่สินค้าขั้นปฐมส่วนใหญ่ จะต้องผ่านกระบวนการแปรรูปจากวัตถุดิบจนกระทั่งกลายเป็นผลผลิตขั้นสุดท้าย ซึ่งกระบวนการเคลื่อนย้ายของสินค้าในแต่ละระดับของการแปรรูปอาจเกิดขึ้นในโรงงานเพียงแห่งเดียวหรือหลายแห่ง และทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้านขึ้นในกระบวนการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างความชำนาญเฉพาะด้านดังกล่าวด้วย และความเชื่อมโยงดังกล่าว จะปรากฏในแง่พื้นที่กายภาพ (ความเชื่อมโยงระหว่างทำเลที่ตั้งแหล่งผลิต ซึ่งมีความชำนาญเฉพาะด้านต่าง ๆ กัน) ดังนั้น การวางแผนให้เกิดบูรณาการของอุตสาหกรรมต่าง ๆ (พิจารณาในแง่ทำเลที่ตั้งของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง) อย่างเหมาะสม จึงมีความสำคัญต่อการสร้างความสมดุลของภาค และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะว่า การจัดระบบการกระจายตัวของอุตสาหกรรมในภาค โดยคำนึงถึงลำดับขนาดของศูนย์กลาง จะช่วยยับยั้งการเกิด "เอกนคร" และทำให้อุตสาหกรรมกระจายไปยังชุมชนอันดับรอง และชุมชนขนาดเล็กที่เชื่อมประสานกับพื้นที่ชนบทโดยรอบ ซึ่งในประเด็นนี้ Johnson (27 : 294) ได้เน้นเพิ่มเติมกรณีศูนย์ชนบทว่า นอกจากหน้าที่ทางด้านบริการแล้ว จะต้องมีบทบาทหน้าที่ทางการผลิตด้วย

3. <u>การพัฒนาชนบท</u>

การวางแผนภาคในประเทศกำลังพัฒนา จะมีความเกี่ยวพันการพัฒนาชนบทอย่างใกล้ชิด แม้ว่าความเป็นเมืองจะมีอัตราขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงวิถีชีวิตแบบชนบทที่พึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก

ธนาคารโลก (World Bank) (28) ได้เสนอนิยามการพัฒนาชนบทซึ่งสะท้อนถึงเป้าหมายของการพัฒนาไว้ว่า

> การพัฒนาชนบท คือ กลยุทธหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวชนบทที่ยากจน... เนื่องจากการพัฒนาชนบทมีจุดมุ่งหมายที่จะบรรเทาความยากจน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการเพิ่มผลผลิต และยกระดับความสามารถในการผลิต... สิ่งเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการสร้างความทันสมัย (Modernization) และการพัฒนาระบบเงินตรา (Monetization) ขึ้นในสังคมชนบท โดยการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมไปสู่การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ

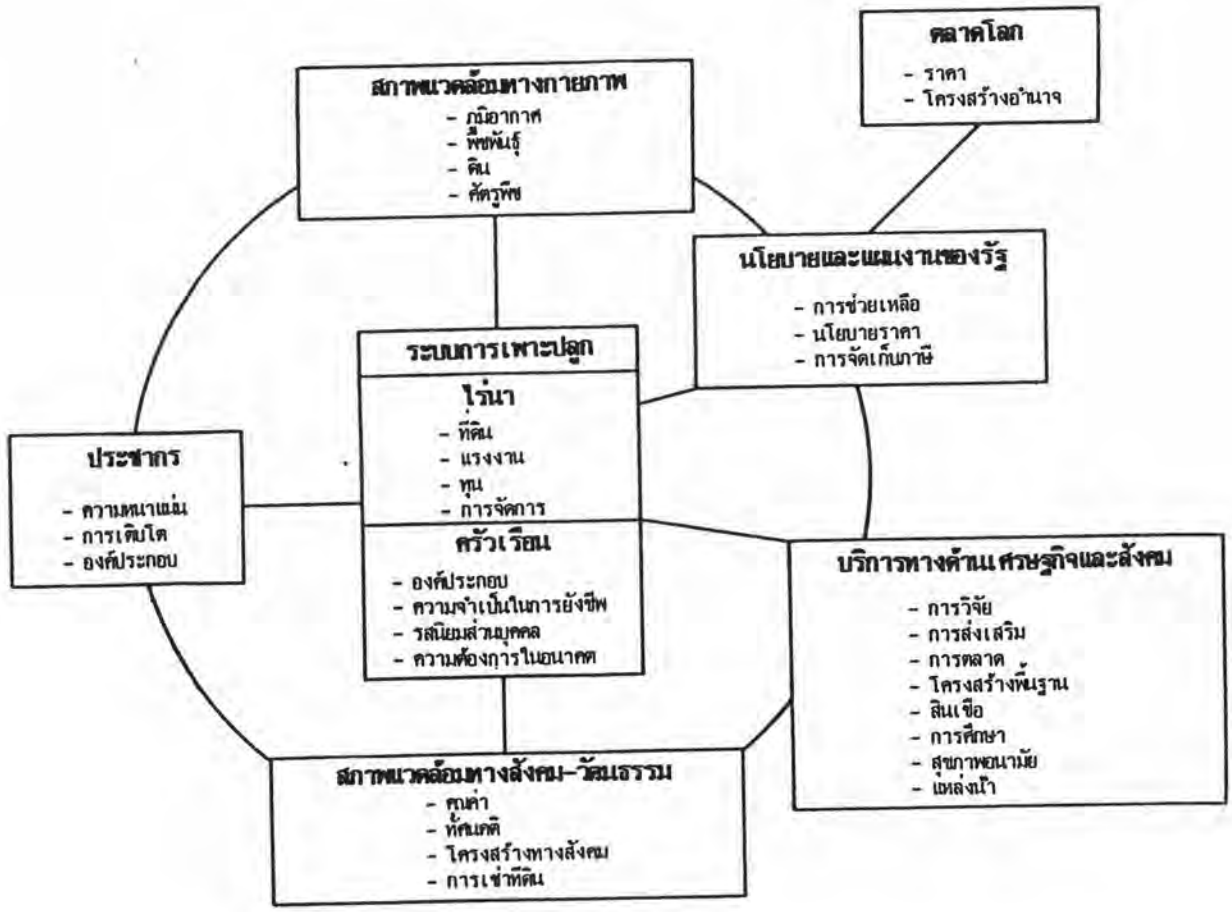
จากนิยามดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการพัฒนา ตามทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ ลัทธิทวิลักษณ์ และทฤษฎีสภาวะทันสมัยอย่างชัดเจน

มาตรการสำคัญที่สอดรับกับแนวทางที่เสนอแนะโดยธนาคารโลก คือ "การปฏิวัติเขียว" โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับความสามารถในการผลิต และการเพิ่มผลผลิตอาหารของโลก และเน้นการพัฒนานวกรรมทางเกษตร รวมทั้งการสร้างความทันสมัยให้เกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรมที่มุ่งทำการผลิตในเชิงพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าการพัฒนาชนบทตามแนวทางดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมา ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวัง ซ้ำยังกลับทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจขยายตัวยิ่งขึ้น จากความล้มเหลวดังกล่าว ก่อให้เกิดความพยายามในการปรับตัวใหม่ ในกระบวนการวางแผนโดยการนำเสนอกลยุทธ์ "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน" ภายใต้กรอบการวางแผนอย่างเป็นระบบ ดังที่ R. Weitz และ A. Rokack (29 : 14) ได้นิยามการวางแผนชนบทว่า "เป็นการวางแผนพัฒนาในเชิงผสมผสานทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการต่าง ๆ ภายในพื้นที่ชนบท โดยครอบคลุมสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตชาวชนบททุกอย่าง..."

นอกจากนโยบายการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานแล้ว ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันได้มีผู้เสนอแนวคิด ทฤษฎี และกลยุทธ์การพัฒนาชนบทในลักษณะที่ประสานมิติทางด้านพื้นที่กายภาพ กับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเข้าด้วยกัน ทั้งยังได้คำนึงถึงความเชื่อมโยงในขอบเขตของการพัฒนาชนบทและเมือง ในลักษณะที่สอดคล้องเป็นระบบเดียวกันยิ่งขึ้น โดยมีประเด็นความสนใจอยู่ที่ศูนย์กลางชุมชนชนบท (Rural Center) อันเป็นจุดสำคัญในการกระตุ้นการพัฒนาชนบทโดยรอบขณะเดียวกัน ก็เป็นตัวเชื่อมโยงการพัฒนาเมืองและชนบท เกิดเป็นโครงข่ายการพัฒนาเป็นระบบ

แผนภูมิ 2 1 องค์ประกอบต่างๆที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเกษตร



เดียวกันทั้งในระดับภาคและระดับประเทศ ดังที่ R. P Misra (30 : 141) ได้เสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย โดยให้ลดความสนใจในการพัฒนาเมือง และอุตสาหกรรมที่มีลักษณะการลงทุนขนาดใหญ่ และหันมาทุ่มเทการพัฒนาที่ศูนย์กลางลำดับรอง ศูนย์กลางขนาดเล็ก และศูนย์บริการชนบท (Rural Service Center)

4. <u>การจัดระเบียบพื้นที่และย่านกลาง</u> (Spatial Organization and Central Places)

กิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ ก่อให้เกิดการจัดระเบียบพื้นที่และการจัดลำดับศักย์ชุมชนในลักษณะที่พิจารณาได้ทางกายภาพ การอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว เราอาศัยแบบจำลองที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "ทฤษฎีย่านกลาง" (Central Places Theories)

ความพยายามในการอธิบายถึงแบบแผนทางด้านพื้นที่กายภาพเริ่มต้นจากแนวความคิดของ J.H. Von Thunen (4 : 28) ที่ได้อธิบายถึงการจัดระเบียบพื้นที่ชนบทรอบ ๆ เมือง โดยนำเอาปัจจัยทางด้านต้นทุนค่าขนส่ง และลักษณะธรรมชาติของผลผลิตทางการเกษตรที่อยู่รอบๆ เมืองมาพิจารณา และก่อให้เกิดระบบพื้นที่รูปวงแหวน (Concentric Ring)

ถึงแม้ว่าระบบพื้นที่รูปวงแหวนจะมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ แต่ทว่าผลงานดังกล่าวก็ได้สร้างแรงจูงใจให้นักเศรษฐศาสตร์และนักภูมิศาสตร์รุ่นต่อมา หันมาให้ความสนใจเรื่องการจัดระเบียบพื้นที่มากยิ่งขึ้น สำหรับผลงานที่สำคัญและทรงอิทธิพลมาจนตราบเท่าทุกวันนี้ ได้แก่ ผลงานของ W. Cristaller (31), A. Losch (32) และ C.J. Galpin (33)

Cristaller เป็นผู้เสนอความคิดในเรื่องการจัดระเบียบชุมชน โดยอาศัยหลักการตลาดและหลักการจราจรเป็นสำคัญ ขณะที่ Losch ได้อธิบายถึงการจัดระเบียบพื้นที่ทางเศรษฐกิจในแง่ของพื้นที่ตลาด (Market Area) และ Galpin เป็นผู้บุกเบิกงานวิเคราะห์ย่านกลางในแง่มุมของชนบท โดยอาศัยการวิจัยจากสภาพความเป็นจริง

โดยทั่วไป ทฤษฎีย่านกลางจะมีสมมุติฐานที่สำคัญว่า 1) พื้นที่จะต้องมีลักษณะที่ราบเรียบเหมือน ๆ กัน ทั้งทางกายภาพและทางสังคมวัฒนธรรม 2) หน่วยพื้นที่ต่าง ๆ จะต้องปราศจากขอบเขต 3) ความสะดวกในการเข้าถึงต้องเท่าเทียมกันในทุกทิศทาง และ 4) พฤติกรรมผู้บริโภคดำเนินไปตามหลักเหตุและผล อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขเหล่านี้ไม่เคยปรากฏในสภาพความเป็นจริง ทำให้รูปแบบพื้นที่เบี่ยงเบนทุกรูปแบบที่กำหนดไว้ในเชิงทฤษฎี

สำหรับองค์ประกอบส่วนสำคัญของทฤษฎีย่านกลางที่สมควรพิจารณา ได้แก่ หลักการในเรื่อง 1) ช่วงการบริการของสินค้า (Range of a Good) และ 2) ค่าประเดิม (Threshold Value) โดย รัศมีบริการของสินค้าชนิดหนึ่ง หมายถึง ระยะทางที่ประชาชนพร้อมที่จะเดินทางไปเพื่อได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการชนิดนั้น ซึ่งนอกจากระยะทางแล้ว ตัวการที่กำหนดความพึงพอใจในการเดินทาง ยังรวมไปถึงความหลากหลายและราคาของสินค้าและบริการนั้น ๆ ด้วย สำหรับค่าประเดิม หมายถึง ผลรวมของอำนาจการซื้อขั้นต่ำสุดที่จำเป็นสำหรับการสร้างอุปสงค์ที่เพียงพอต่ออุปทานของสินค้าและบริการแต่ละชนิด และยังเป็นตัวกำหนดความหลากหลายคุณภาพ และราคาของสินค้าและบริการที่ปรากฏในย่านกลางแต่ละแห่งด้วย

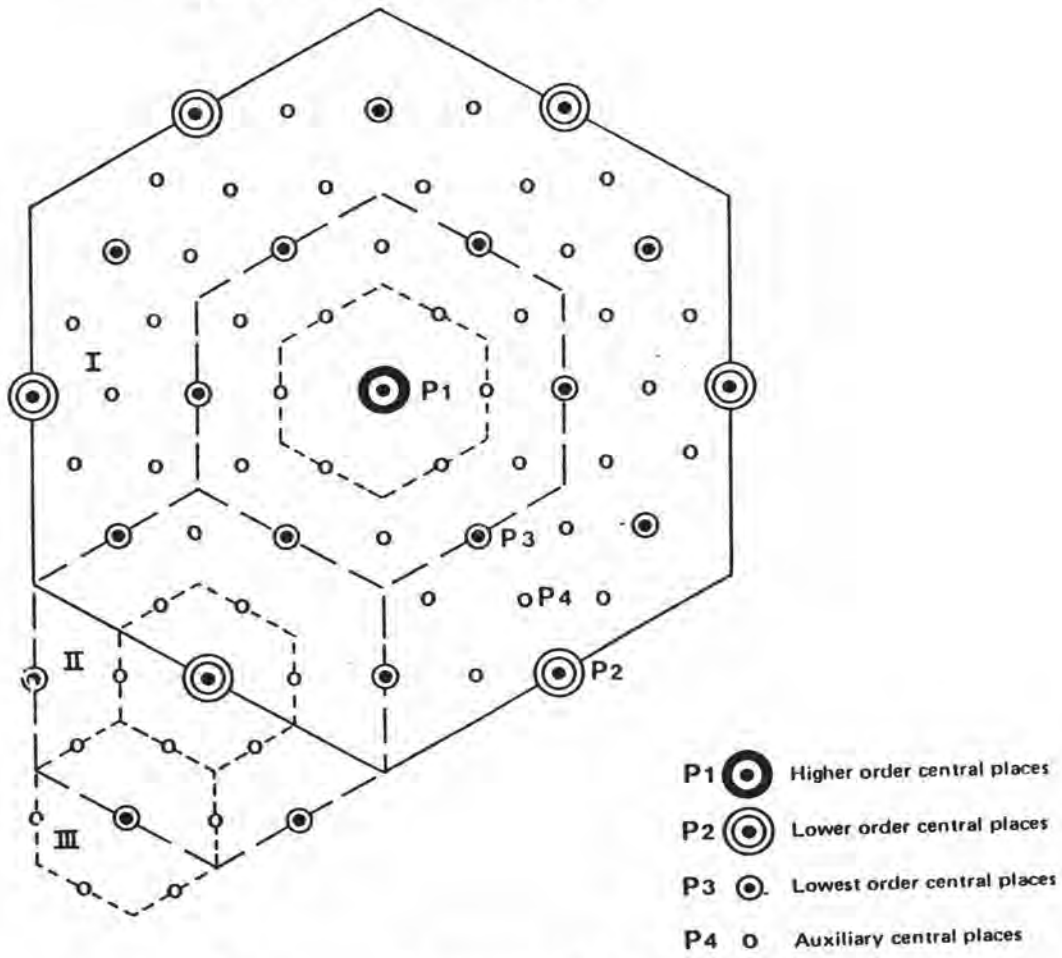
องค์ประกอบดังกล่าวนับเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้เกิดการจัดลำดับศักย์ (Hierarchy) และการกำหนดระดับความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) ของชุมชน

ทฤษฎีย่านกลางที่ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยนักวิชาการดังกล่าวนั้น จะพิจารณาจากหลักการตลาดเป็นส่วนใหญ่ โดยองค์ประกอบสำคัญที่สุดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดการกระจายตัวของย่านกลาง คือ ความต้องการให้เกิดย่านกลางในรัศมีการเดินทางที่สั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับลูกค้าภายใต้ข่ายบริการ ซึ่งโดยหลักการแล้วเขตอิทธิพลของย่านกลางจะถูกกำหนดโดยสาขาบริการเท่านั้น

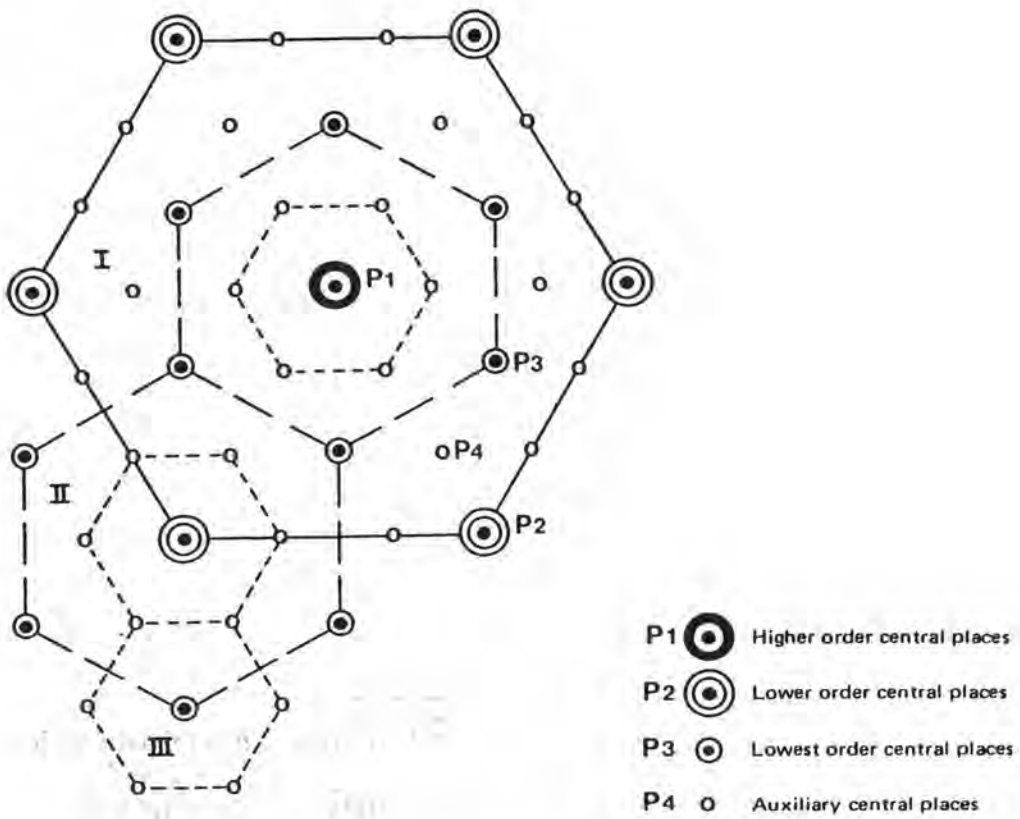
อย่างไรก็ตาม รูปแบบชุมชนไม่ได้มีลักษณะเดียวกันทุกสถานที่และทุกโอกาส ความแตกต่างทางด้านความหนาแน่นประชากร รายได้ ตลอดจนเงื่อนไขทางกายภาพเหล่านี้ ล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบชุมชน ซึ่งจะทำให้ทฤษฎีย่านกลางเบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริง และยังมีข้อโต้แย้งว่า ย่านกลางไม่ได้มีบทบาทที่กำหนดขึ้นจากสาขาบริการแต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจมีกิจกรรมหลักทางด้านอุตสาหกรรม ด้านการบริหาร หรือการทหาร ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ศูนย์กลางมีขนาดใหญ่ขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าขนาดของศูนย์กลางในกรณีนี้ จะมีความสัมพันธ์กับพื้นที่รอบนอกในแง่ของการให้บริการตามทฤษฎีย่านกลางเสมอไป

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันระบบชุมชนตามทฤษฎีย่านกลางได้เข้ามามีบทบาทต่อแนวทางการพัฒนาแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการวางแผนภาคและการวางแผนชนบท ในขณะที่ความสนใจในการลงทุนเพื่อการพัฒนาในชุมชนลำดับสูงเริ่มเกิดข้อโต้แย้ง และเริ่มหันมาพิจารณาบทบาททางการพัฒนาของชุมชนลำดับรอง ชุมชนขนาดเล็ก และศูนย์บริการชนบท หลักการสำคัญ ๆ ของทฤษฎีย่านกลาง ซึ่งกลายเป็นกรอบโครงสร้างทางด้านพื้นที่กายภาพสำหรับการพัฒนาตามกลยุทธ์ "ศูนย์ชนบท"

แผนภูมิ 2.2 โมเดลของคริสตอลเลอร์แสดงการกระจายตัวย่านกลาง บนพื้นฐานของหลักการจราจร



แผนภูมิ 2.3 โมเดลของคริสตอลเลอร์แสดงการกระจายตัวย่านกลาง ตามลำดับศักย์บนพื้นฐานของหลักการตลาด



สาระสำคัญของการวางแผนศูนย์ชนบท

1. นิยาม "ศูนย์ชนบท"

ศูนย์กลางชุมชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในระบบชุมชน จะมีบทบาทหน้าที่ผูกพันกับกิจกรรมในสาขาปฐมภูมิ ทุติยภูมิ และตติยภูมิ อย่างไรก็ตาม การจำแนกความแตกต่างของศูนย์กลางชุมชน สามารถพิจารณาได้จากระดับความชำนาญพิเศษ ตลอดจนปริมาณ คุณภาพ และความหลากหลายของบริการต่าง ๆ ทั้งนี้ องค์ประกอบหน้าที่ที่ปรากฏอยู่ในศูนย์กลางชุมชน (ย่านกลาง) ระดับล่าง ปกติแล้วจะปรากฏในย่านกลางระดับสูงด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทฤษฎีย่านกลาง

ในการจำแนกศูนย์กลางชุมชนใด เป็น "ศูนย์ชนบท" พิจารณาได้จากบทบาทหน้าที่ในการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อผู้ผลิตสินค้าเกษตรโดยตรง ทั้งในแง่ของบริการทางเศรษฐกิจ และบริการทางสังคม (ดูแผนภูมิ 2.4) อาทิ

- บริการทางด้านการตลาด และการรวบรวมผลิตผลส่วนเกินทางการเกษตร
- การตอบสนองปัจจัยที่จำเป็นต่อการเพาะปลูก เช่น ปุ๋ย เครื่องมือการเกษตร สินเชื่อ การซ่อมเครื่องจักรกลการเกษตร ฯลฯ
- การให้บริการทางสังคมขั้นพื้นฐานต่าง ๆ

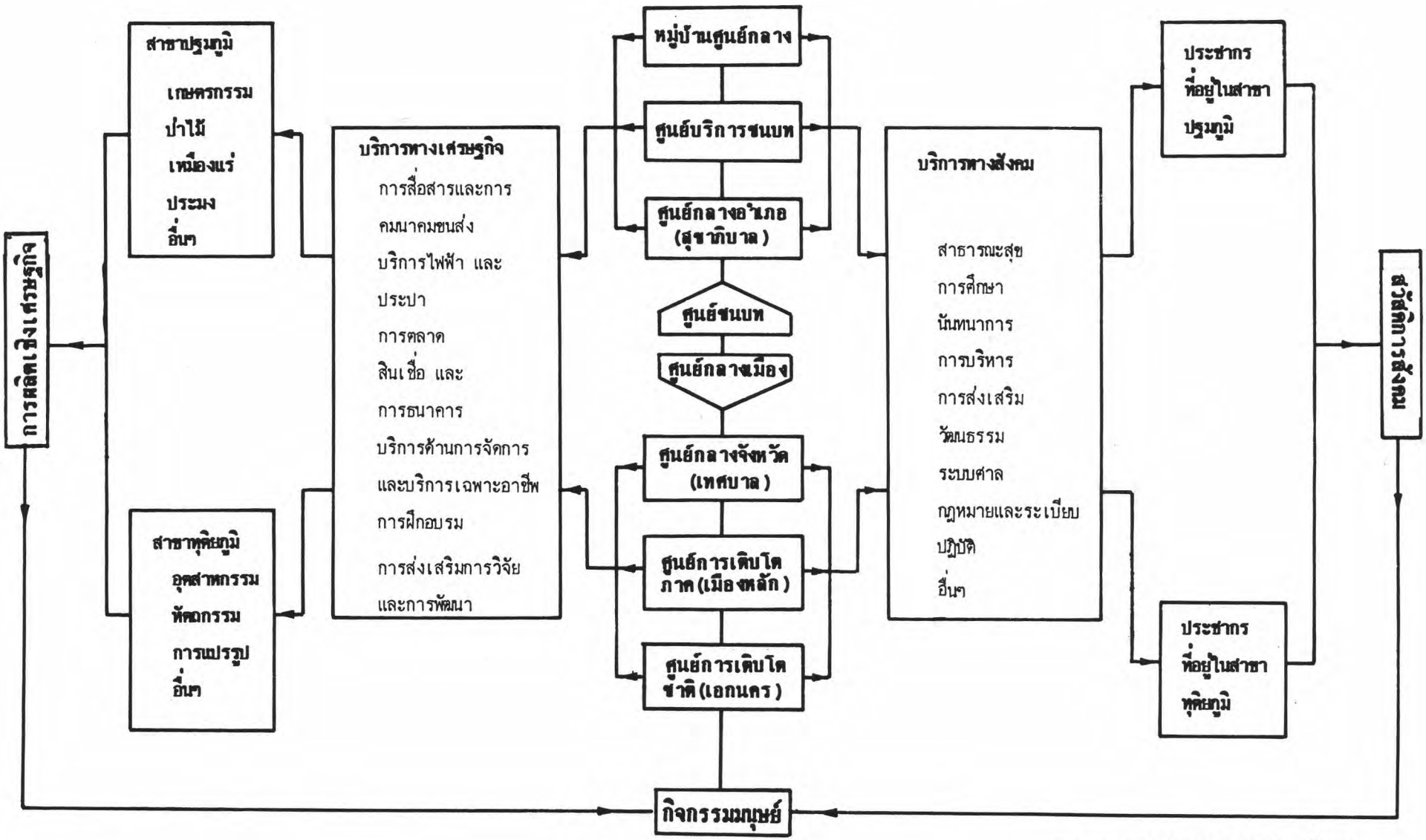
สำหรับศูนย์ชุมชนที่เป็นเมือง ก็อาจพบว่ามีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกับศูนย์ชนบทได้ การจำแนกความแตกต่างจะต้องพิจารณาจากสาขาตติยภูมิ สำหรับศูนย์กลางชุมชนเมืองจะเน้นที่การกระจายหรือเน้นที่การตอบสนองผู้บริโภคมากกว่า ขณะที่ศูนย์ชนบทจะเน้นที่ผู้ผลิตรวมทั้งความหลากหลายของบริการก็มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

จากหลักการข้างต้น การศึกษาครั้งนี้ ซึ่งทำการกำหนดกรอบโดยสังเขปของศูนย์ชนบท โดยถือว่า ศูนย์ชุมชนตั้งแต่สุขาภิบาลลงมาเป็นศูนย์ชนบท และศูนย์กลางชุมชนที่เป็นเมือง จะเริ่มตั้งแต่เทศบาลเมืองหลักจนถึงเมืองหลวง (เอกนคร) แม้ว่าจุดจำแนกศูนย์ชนบท-เมือง ที่ชุมชนระดับเทศบาลและสุขาภิบาลอาจไม่สามารถชี้ชัดได้โดยการกำหนดในลักษณะครอบคลุมทั่วไปในทุกกรณี

2. แนวความคิดในการวางแผนศูนย์ชนบท

การวางแผนศูนย์ชนบท มีแนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนาว่า ศูนย์กลางที่มีลำดับศักย์และบทบาทหน้าที่ต่างๆ ซึ่งมีการเชื่อมประสาน (Articulation) และบูรณาการ (integration)

แผนภูมิ 2.4 บทบาทหน้าที่ของศูนย์ชนบทและเมืองในการให้บริการ



( ) = ฐานะของศูนย์กลางโดยสังเขป

อย่างเหมาะสม สามารถแสดงบทบาทสำคัญในการเกื้อหนุนให้เกิดการกระจายผลการพัฒนาภาคโดยส่วนรวม โดยมีสมมุติฐานว่า สำหรับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่พื้นฐานสำคัญที่เป็นตัวกระตุ้นการพัฒนาภาค จะต้องมาจากการพัฒนาเกษตรกรรมมากกว่าการพัฒนาอุตสาหกรรม

เป้าหมายของการวางแผน จะต้องมุ่งที่จะบรรลุถึงการยกระดับการผลิต การขยายโอกาสการจ้างงาน และความสำเร็จในการยกระดับรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ กลุ่มพื้นฐานที่จะได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนต่าง ๆ จะต้องมุ่งถึงเกษตรกรรายย่อย แรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ที่ผูกพันอยู่กับการค้าและอุตสาหกรรมขนาดเล็กต่าง ๆ

แนวความคิดสำคัญสำหรับการพัฒนาชนบท คือ ข้อเสนอแนะการเปลี่ยนแปลงจากระบบการทำเกษตรกรรมแบบยังชีพ (Subsistance Farming) ไปสู่การเกษตรกรรม เพื่อการค้า และสนับสนุนให้เกิดองค์กรของชาวชนบท เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ และยังมุ่งถึงการผลักดันให้เกิดการขยายตัวของโอกาสในการจ้างงานนอกภาคเกษตร ควบคู่ไปกับการเติบโตของการผลิตทางเกษตรกรรม เพื่อรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคการเกษตร เมื่อสมรรถนะทางการผลิตโดยส่วนรวมสูงขึ้นแล้ว นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับเทคโนโลยีการเกษตร และการกระจายผลิตผลการเกษตร (Crops Diversification) การส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตปัจจัยและอุปกรณ์การเกษตรราคาถูก ตลอดจนการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น บริการทางการศึกษา สาธารณสุข การฝึกฝนอาชีพ บริการน้ำอุปโภค-บริโภค ฯลฯ

องค์ประกอบที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น คือการจัดระบบชุมชนที่มีการเชื่อมประสานและบูรณาการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดทำเลที่ตั้งของบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานความสะดวกในการเข้าถึงของชาวชนบท ซึ่งความสำคัญของระบบชุมชนในลักษณะนี้ E.A.J. Johnson ยืนยันว่า "... การสร้างระบบย่านกลางหลายลำดับ นอกจากจะช่วยให้การเกษตรในเชิงพาณิชย์บรรลุเป้าหมายแล้ว ยังก่อให้เกิดการแพร่กระจายของอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมแปรรูป และอุตสาหกรรมบริการ... (และก่อให้เกิด) การจ้างงานที่แยกย่อยออกไปอย่างหลากหลาย" (27 : 171) นอกจากนี้ Brian Berry (28) ยังเสนอแนะเพิ่มเติมว่า

ในระบบเศรษฐกิจตลาด หรือระบบเศรษฐกิจแบบผสม ระบบการแพร่กระจายและผสมผสานของย่านกลางโดยปกติจะเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และถือเป็นความจำเป็น แต่ยังไม่อยู่ในเงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการบรรลุถึงการกระจายการพัฒนาออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาถึงการจัดระเบียบโครงข่ายของย่านกลาง ซึ่ง

มีความจำเป็นในการกระจายสินค้าที่ผลิต โดยแหล่งที่ตั้งที่มีความชำนาญเฉพาะด้านต่าง ๆ เพื่อส่งต่อยังผู้บริโภคในชุมชนอื่น ๆ (34 : 78)

H.B. Fisher และ G. Rushton (35 : 6) ให้ข้อคิดเห็นว่าการสร้างระบบในเชิงบูรณาการของศูนย์กลางทางด้านการบริการ การค้าและการผลิต จะเป็นประโยชน์สนับสนุนการพัฒนาภาคสำหรับรัฐบาล และยังอำนวยประโยชน์ในแง่อื่น ๆ ซึ่งสรุปได้ว่า ระบบที่สมบูรณ์ของ "ศูนย์บริการ"

1) ทำให้เกิดความสะดวกและความประหยัดต่อผู้บริโภค เนื่องจากการเดินทางออกจากหมู่บ้านไปยังศูนย์บริการ จะสามารถตอบสนองความต้องการในด้านปัจจัยที่จำเป็นต่าง ๆ ได้หลาย ๆ อย่าง สำหรับการเดินทางแต่ละครั้ง (Multi-purposed Trip)

2) ช่วยลดปริมาณโครงข่ายคมนาคมที่จำเป็นสำหรับการเชื่อมโยงหมู่บ้านไปถึงบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกแต่ละอย่าง เนื่องจากมีการจัดระบบการเชื่อมประสานและจัดลำดับศูนย์บริการไว้ในทำเลที่ตั้งอันเหมาะสม

3) ช่วยลดต้นทุนในการจัดสรรบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ชุมชนต่าง ๆ เพราะบริการบางอย่างสามารถใช้ร่วมกันได้ โดยการเลือกแหล่งที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับชุมชนโดยรอบจะสามารถเข้ามาใช้บริการได้โดยสะดวก

4) ช่วยให้การตรวจสอบการหมุนเวียนของกิจกรรมต่างๆ ในศูนย์บริการ สามารถทำได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) อำนวยประโยชน์ในแง่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและบุคลากรระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

6) ช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาภาคให้มุ่งเป้าหมายไปที่ชุมชนจำนวนน้อย ที่มีความได้เปรียบในแง่แหล่งที่ตั้งและทรัพยากร ซึ่งการพัฒนาในลักษณะนี้อาจกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ขึ้นในศูนย์บริการสำหรับบริการชุมชนโดยรอบอีกด้วย

นอกจากนี้ Ray Bromley ยังพิจารณาเห็นว่าย่านกลางในลักษณะที่กล่าวมาแล้ว นับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเชื่อมโยงบทบาททางเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน ทำให้เกิดการเชื่อมประสานรูปแบบเฉพาะด้านทางการผลิตและบริโภคที่มีความหลากหลาย และยังเอื้ออำนวยต่อการติดต่อสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนด้านต่าง ๆ (36 : 1)

Prodipto Roy และ B.R. Paht ได้กล่าวไว้ในผลงานการวิเคราะห์ย่านกลางประเทศอินเดียว่า "...มีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันระหว่างการพัฒนาศูนย์บริการ และการพัฒนาพื้นที่รับบริการที่อยู่โดยรอบศูนย์..." (37 : 25) ในพื้นที่ภาคที่ย่านกลางมีระบบการผสมผสานและเชื่อมต่อกันอย่างดี ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ภายในหรือโดยรอบย่านกลางที่มีลักษณะทางด้านหน้าที่และขนาดต่าง ๆ กันจะมีความสะดวกในการเข้าถึงปัจจัยจำเป็นขั้นพื้นฐาน สินค้าและบริการในตลาดท้องถิ่น รวมทั้งองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่าและจำเป็นต้องมีอยู่เฉพาะในเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเท่านั้น จากสาระความคิดเหล่านี้ Roy และ Patil เห็นว่า "...เป็นการรวมเอาแนวความคิดในการกำหนดแหล่งที่ตั้งให้กับสินค้า และบริการชั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิ ที่มีระดับแตกต่างกัน แต่มีความเชื่อมโยงกันในแง่บทบาทหน้าที่ มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีการผสมผสานในแนวตั้งและการผสมผสานกันระหว่างสาขาอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุถึงประโยชน์สูงสุดต่อผู้ใช้บริการ โดยที่ทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำสุดด้วย" (37 : 7) ระบบชุมชนที่มีบูรณาการอย่างเหมาะสม จะช่วยให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ทั่วไปภายในภาคมีโอกาสเข้าถึงย่านตลาดในลำดับขนาดต่าง ๆ กัน และบริการของเมืองนานาชนิด ตลอดจนปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเกษตร ดังนั้น วัตถุประสงค์ของกลยุทธ์การกำหนดทำเลที่ตั้งตามแนวทางดังกล่าว จึงมุ่งถึงการจำแนกศูนย์บริการลำดับล่างสุด และหมู่บ้านที่อยู่ในรัศมีบริการ ซึ่งทั้งสองส่วนนี้เมื่อรวมกันแล้วจะสามารถสนับสนุนการเกิดและการคงอยู่ของบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในศูนย์บริการนั้น ๆ

3. <u>หลักการสำคัญของการวางแผนศูนย์ชนบท</u> (38 : 38-46)

3.1 <u>กลยุทธ์การพัฒนาศูนย์ชนบท มุ่งเน้นการพัฒนาภาคในมิติทางด้านพื้นที่กายภาพ และทำเลที่ตั้ง</u> (Place-oriented)

จุดที่ต่างจากแนวทางการวางแผนภาคโดยทั่วไป คือการให้ความสำคัญต่อประเด็นทางด้านพื้นที่กายภาพและแหล่งที่ตั้งของการพัฒนา กล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะผนวกมิติทางด้านนี้เข้าไปในการวางแผนรายสาขา เช่น การพิจารณาถึงความสะดวกของประชาชน ในการเข้าถึงย่านกลางที่มีขนาดและหน้าที่ต่าง ๆ และการพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างย่านกลางต่อย่านกลาง และย่านกลางกับชุมชนโดยรอบ

ข้อมูลและผลการวิเคราะห์พื้นที่ ควรอำนวยประโยชน์ต่อการวางแผนรายสาขาในลักษณะที่เป็นกรอบในการกำหนดแหล่งที่ตั้งของบริการ - สิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน และกิจกรรมการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้บริการชาวชนบท และเพื่อปรับปรุงระบบชุมชนให้เอื้อต่อการเกิดกิจกรรมการพัฒนา ทั้งโดยวิธีการเหนี่ยวนำหรือโดยเป็นไปตามธรรมชาติ

วิธีการวางแผนศูนย์ชนบทจะตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า พื้นที่ภาคใด ๆ จะมีความแตกต่างกันทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น องค์ประกอบหน้าที่ (Functions) ที่เหมาะสมสำหรับแต่ละพื้นที่จะแตกต่างกันไป ซึ่งอาจสรุปได้ว่ากลยุทธ์การพัฒนาศูนย์ชนบทจะมุ่งเน้นในเรื่องพื้นที่ โดยมีลักษณะของการดำเนินงานแบบผสมผสาน หรือการประสานสาขาการพัฒนา (Integrated or Multisectoral Approach) มากกว่าเป็นการเจาะจงในรายสาขา

3.2 <u>การวางแผนศูนย์ชนบท ควรมุ่งถึงการสร้างความต่อเนื่องของกระบวนการวางแผนมากกว่าการวางแผนภาคแบบเบ็ดเตล็ด</u>

การวางแผนตามแนวทางนี้ มีจุดมุ่งหมายในการเป็นส่วนเสริม หรือการกำหนดกรอบทางด้านพื้นที่กายภาพให้กับแผนหรือโครงการในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อช่วยในการออกแบบหรือจัดสรรโครงการลงในพื้นที่ และยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินการกระจายตัวของบริการและกิจกรรมการผลิตต่าง ๆ ภายในภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของความต่อเนื่อง

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน งานวิเคราะห์พื้นที่กายภาพและแผนการพัฒนาภาค มักมีขอบเขตกว้างขวาง และใช้เวลาการวิเคราะห์ยาวนาน โดยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของกระบวนการตัดสินใจ สำหรับประเทศด้อยพัฒนาที่มักจะล่าช้า และมีการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อแผนการที่วางไว้เสมอ สำหรับการวางแผนตามกลยุทธ์นี้ จะมีการนำเสนอภาพโครงสร้างพื้นที่ทางกายภาพของภาคได้อย่างรวดเร็ว และสามารถปรับกระบวนการวิเคราะห์ให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ภาค และการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย ฉะนั้น จุดเน้นหนักของกลยุทธ์นี้ จะอยู่ที่การเสนอกระบวนการวางแผนในลักษณะของการเป็นเครื่องมือ มากกว่าวิธีการหรือเทคนิคการวิเคราะห์และการวางแผนพื้นที่กายภาพ

3.3 การวางแผนศูนย์ชนบท ควรเน้นในเรื่องการตอบสนองนโยบายและการแก้ไขปัญหา (Policy and Problem Oriented) และควรมีลักษณะในเชิงการชี้นำ (Indicative) และการเป็นส่วนเสริม (Adjunctive)

แผนศูนย์ชนบทควรปรับให้สอดคล้องกับกระบวนการตัดสินใจ หน่วยงานวางแผนภาคองค์กรบริการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนและกลุ่มต่าง ๆ ภายในชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการตัดสินใจเลือกแหล่งที่ตั้ง นอกจากนี้ แผนศูนย์ชนบทควรมีลักษณะที่เป็นส่วนเสริมการวิเคราะห์ และการวางแผนส่วนอื่น ๆ ซึ่งองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินอยู่แล้ว โดยเพ่งเล็งความสนใจไปที่ปัญหาซึ่งสามารถแก้ไขได้

นอกจากกลยุทธ์การพัฒนาชนบท จะมีแนวทางการวิเคราะห์เพื่อแยกแยะปัญหา เพื่อนำสู่การตัดสินที่สามารถดำเนินการได้ทีละส่วน และจัดสรรการลงทุนได้อย่างเป็นอิสระต่อกัน แต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันแล้ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพที่สุด กลยุทธ์การพัฒนาศูนย์ชนบทควรดำเนินไปในลักษณะที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งในส่วนของรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนและกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากการวิเคราะห์ทางวิชาการ อาจไม่เพียงพอสำหรับตอบคำถามในเรื่องที่ตั้งของกิจกรรมการลงทุนและการพัฒนา ดังนั้น แผนศูนย์ชนบทจึงเป็นเพียงแผนชี้แนะ (Indicative Plan) ซึ่งอาจช่วยให้ผู้วางแผนในสาขาอื่น ๆ และผู้มีอำนาจตัดสินใจเกิดแนวความคิดในเรื่องระบบพื้นที่กายภาพ และการกระจายตัวของกิจกรรมและบริการต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ ตลอดจนเกิดแนวคิดที่จะส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวหรือการกระตุ้นการพัฒนาชุมชนที่มีศักยภาพ พร้อมทั้งกำหนดการลงทุนที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ด้วย

3.4 การวางแผนศูนย์ชนบท ควรใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่เรียบง่าย และสะดวกต่อการประยุกต์ใช้สำหรับนักวางแผนระดับท้องถิ่นและง่ายต่อการทำความเข้าใจสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจ

จากข้อเท็จจริงว่าการดำเนินงานพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและไม่สามารถพึ่งการรอคอยการวางแผนอย่างสมบูรณ์แบบหรือเป็นระบบได้ (Comprehensive or Systematic Approach) การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ควรดำเนินไปอย่างรวดเร็วเพื่อผลทางด้านการพัฒนาภาค ฉะนั้น การวางแผนศูนย์ชนบทจึงไม่เน้นการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ระดับสูงที่ซับซ้อนกินเวลามากและมีค่าใช้จ่ายสูง การวิเคราะห์ควรมีลักษณะเรียบง่ายและสำเร็จลงได้อย่างรวดเร็ว

3.5 ควรใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจำกัดการรวบรวมข้อมูลใหม่เฉพาะกรณีการเกิดช่องว่างของข้อมูลที่สำคัญบางประการ

ประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่า การรวบรวมข้อมูล เพื่อการวางแผนพัฒนาแต่ละครั้งสิ้นเปลืองทั้งเงินทุนและเวลาอย่างมากมาย ขณะที่ข้อมูลบางส่วนไม่ได้นำมาวิเคราะห์ และข้อมูลส่วนที่วิเคราะห์อาจไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ โดยข้อเท็จจริงแล้ว มีองค์กรมากมายที่ได้ทำการรวบรวมข้อมูลไว้แล้วเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน ซึ่งการรวบรวมข้อมูลจากส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ จะสะดวกรวดเร็วและประหยัดกว่าการเก็บรวบรวมข้อมูลใหม่ทั้งหมด

3.6 ควรเลือกประยุกต์เทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาใช้ประโยชน์และพยายามใช้ความรู้และประสบการณ์ทั่วไป เกี่ยวกับพื้นที่ศึกษาให้มากที่สุด

ในสถานการณ์ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์จำต้องดำเนินไปภายใต้ข้อจำกัดทางด้านเวลาและทรัพยากรด้านต่าง ๆ ดังนั้น การศึกษาวิจัยอย่างสมบูรณ์แบบ (Comprehensive) หรือการวิจัยเชิงระบบ (Systematic Approach) อาจไม่สามารถกระทำได้ ฉะนั้น การวิเคราะห์ทางสถิติตามแบบแผนอาจทดแทนได้โดยการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ การสังเกต การสัมภาษณ์ การทำกรณีศึกษาระยะสั้น ฯลฯ ซึ่งกลยุทธ์การวางแผนศูนย์ชนบทจะมุ่งเน้นให้นักวางแผนมีความคิดสร้างสรรค์ที่จะพัฒนาวิธีการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ ที่เหมาะสมกับสภาพและความจำเป็นของพื้นที่ด้วยตนเอง พร้อมทั้งมุ่งเน้นในเรื่องการใช้ประโยชน์จากความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับพื้นที่ศึกษาให้มากที่สุด สำหรับการวินิจฉัยข้อสรุปเพื่อนำเสนอแผนศูนย์ชนบท

4. สาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการในการกำหนดศูนย์ชนบท

ในการกำหนดทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับศูนย์บริการชนบท ได้มีผู้คิดค้นและพัฒนาวิธีการวิเคราะห์ไว้ในลักษณะต่างๆ กัน ซึ่งสามารถจำแนกวิธีการวิเคราะห์ที่สำคัญได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การวิเคราะห์ในลักษณะของ Spatial Optimum Location ที่พิจารณาจากพื้นฐานลักษณะทางประชากรและลักษณะทางกายภาพ

2) การวิเคราะห์โดยพิจารณาความซับซ้อนของโครงสร้างหน้าที่ (Functional Complexities)

สำหรับวิธีการวิเคราะห์ในลักษณะแรก กล่าวโดยสรุปเป็นการกำหนดทำเลที่ตั้งสำหรับศูนย์บริการชนบท โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งที่ตั้งหรือศูนย์บริการ ณ จุดต่าง ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ เช่น ระยะทาง ระยะเวลาการเดินทาง จำนวนประชากร ความพร้อมของยานพาหนะ รวมทั้งลักษณะทางสังคมของประชากรที่เกี่ยวข้องกับจุดกำเนิดบริการ (Supply Points) และจุดรองรับบริการ (Demand Points) อย่างไรก็ตาม วิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวมักจะมีลักษณะที่ซับซ้อนและต้องใช้การคำนวณมากมาย จำเป็นต้องใช้คอมพิวเตอร์ช่วยในการวิเคราะห์และเกินระดับความสามารถของนักวางแผนระดับท้องถิ่นจะดำเนินการได้เอง ขณะที่ผลการวิเคราะห์ส่วนใหญ่จะไม่สมบูรณ์ในตัวเอง เนื่องจากทำเลที่ตั้งเหมาะสมได้รับการกำหนดขึ้นจากตัวแปรจำนวนจำกัด และไม่สามารถพิจารณาสภาพความเป็นศูนย์กลางที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ปัจจุบันได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้ผลการนำเสนอศูนย์กลางจากการวิเคราะห์ดังกล่าว ไม่ส่งผลในทางปฏิบัติที่เป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อจำกัดของประเทศด้อยพัฒนา

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของกลยุทธ์การพัฒนาศูนย์ชนบทที่กล่าวแล้ว การศึกษาครั้งนี้ จึงเลือกใช้วิธีการวิเคราะห์ระบบชุมชนและกำหนดศูนย์ชนบท โดยอาศัยพื้นฐานการพิจารณาความซับซ้อนขององค์ประกอบหน้าที่ทั้งทางเศรษฐกิจสังคม ที่ปรากฏในชุมชนแต่ละแห่งเป็นสำคัญ ประกอบกับการพิจารณาองค์ประกอบด้านประชากร ระดับการพัฒนา และความสัมพันธ์เชื่อมโยง (Linkage Patterns) ระหว่างชุมชนต่างๆ เป็นหลักเกณฑ์ในการเสนอแนะแหล่งที่ตั้งที่เหมาะสมของศูนย์ชนบท รวมทั้งการเสนอแนะมาตรการที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในการพัฒนาศูนย์ชนบทดังกล่าว