

บทที่ 3

แนวคิดและนโยบายการพัฒนาศูนย์ชุมชนเมืองเชียงใหม่

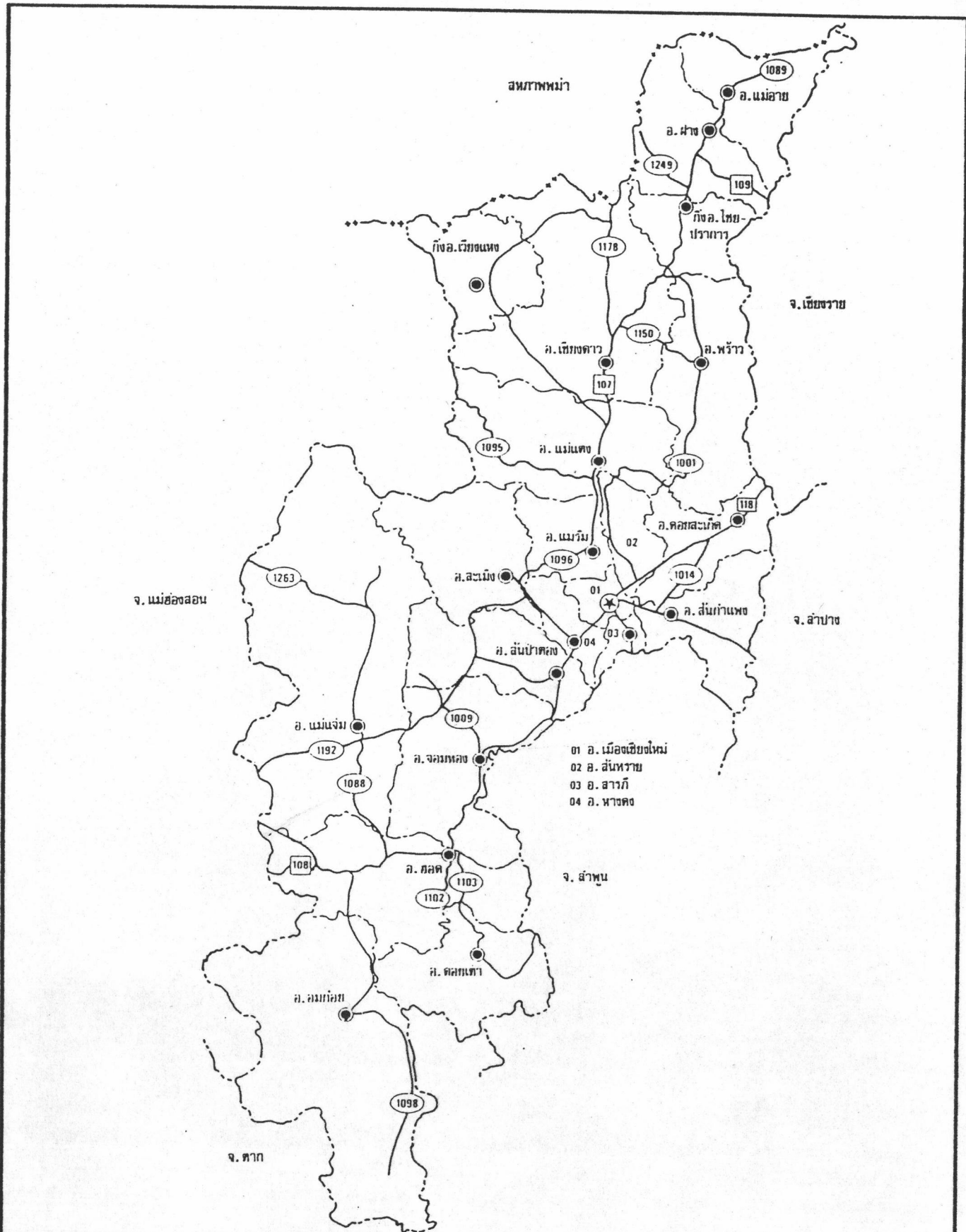
นับตั้งแต่เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองประเทศราชของกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงสถาปนา “พญาทวีสี่”(ต้นตระกูล ณ เชียงใหม่)เป็น “พระยาทวีสี่”ปกครองเมืองเชียงใหม่สืบมาจนถึงเจ้าอินทวิชยานนท์(พ.ศ.2413-2439)ซึ่งเป็นองค์ที่ 7 รัฐบาลกลางได้เข้าควบคุมการปกครองเมืองเชียงใหม่โดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ.2427 (สรัสวดี ประยูรเสถียร , 2524 ,หน้า27)จากนั้นเจ้าเมืองเชียงใหม่จึงสิ้นสุดฐานะเจ้าประเทศราช แต่ยังคงเป็นประมุขของบ้านเมืองโดยไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงอีก 2 องค์ คือ เจ้าอินทวโรธ(พ.ศ.2440-2452)กับเจ้าแก้วนรรัฐ(พ.ศ.2452-2482)ซึ่งเป็นองค์ที่ 9

เมื่อคราวจัดแบ่งการปกครองราชอาณาจักรไทยออกเป็นมณฑลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมืองเชียงใหม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นมณฑลพายัพ มีสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล ต่อมาภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และได้ยุบเลิกมณฑลเมืองเชียงใหม่จึงเป็นจังหวัดมาจนทุก

ในปัจจุบัน จังหวัดเชียงใหม่ แบ่งการปกครองออกเป็น 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 200 ตำบล และ 1,805 หมู่บ้าน มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง สุขาภิบาล 28 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 17 แห่ง มีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังนี้ (ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่,2538)

1. หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง 193 หน่วยงาน
2. หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค 33 หน่วยงาน
3. หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แยกเป็น
 - 3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง
 - 3.2 เทศบาลนคร 1 แห่ง
 - 3.3 สุขาภิบาล 28 แห่ง
 - 3.4 องค์การบริหารส่วนตำบล 17 แห่ง
4. หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 17 หน่วยงาน

เมื่อสิ้นปี 2537 จังหวัดเชียงใหม่มีประชากรรวมทั้งสิ้น 1,547,085 คน เป็นชาย 779,611 คน คิดเป็นร้อยละ 50.39 เป็นหญิง 764,474 คน คิดเป็นร้อยละ 49.60 ของประชากรทั้งหมด สภาพการเติบโตของประชากร นับแต่ปี พ.ศ. 2526 จนถึง 2537 มีการเติบโตขึ้น ดังตารางและแผนภาพที่ 3.1



การวางแผนพัฒนาศูนย์ชุมชนฐานเมืองเชียงใหม่ : กรณีศึกษาชุมชนสันทราย

แสดง: แผนที่เขตการปกครองจังหวัดเชียงใหม่

10 0 10 20 30 40 50กม.

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติจังหวัดเชียงใหม่
 ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 เสนอโดย นายวิทยา เรืองฤทธิ์

แผนที่ 000

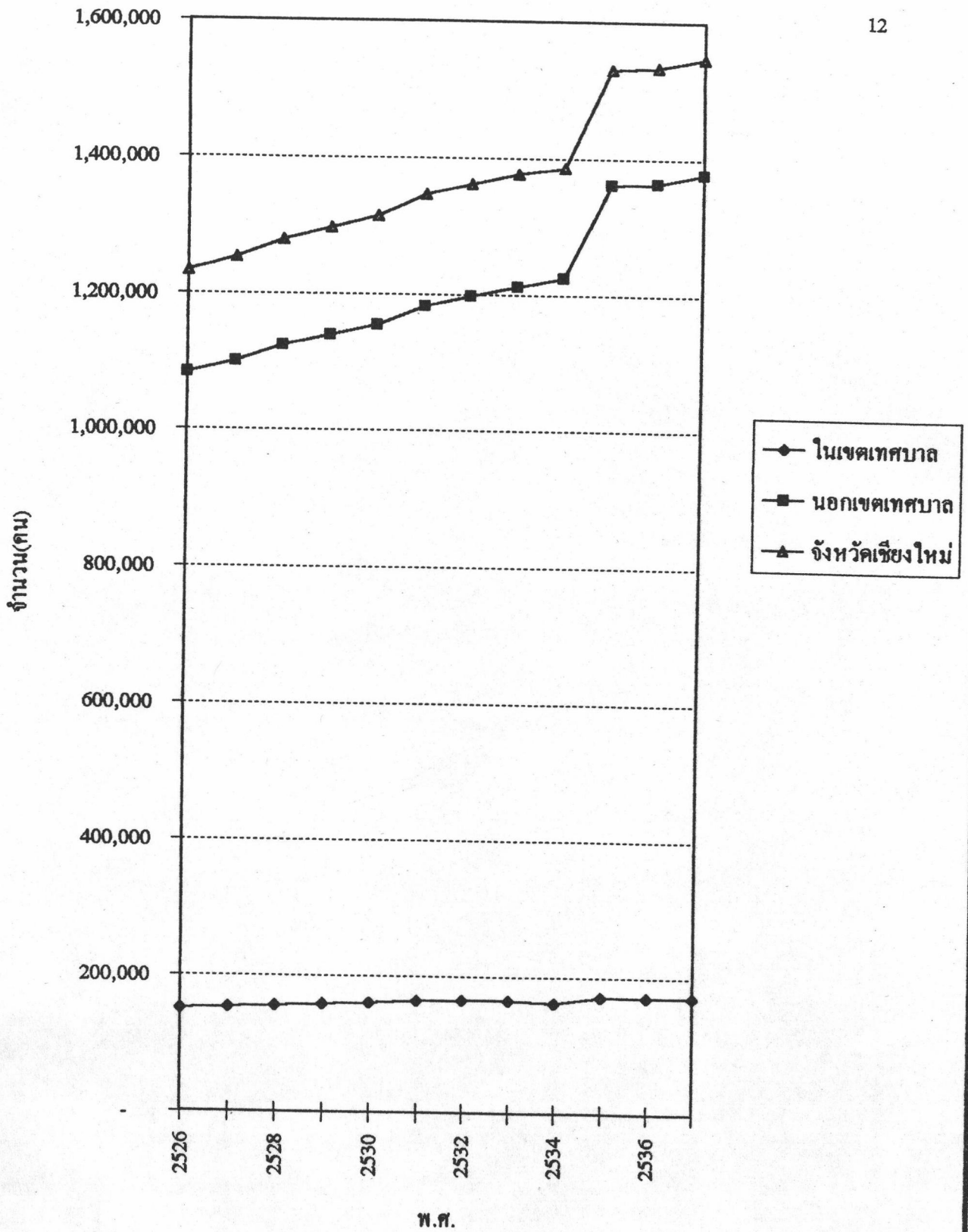
ตาราง 3.1 แสดงจำนวนประชากรในเขตเมืองและในเขตชนบทจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2526-2537

ปี	ในเขตเทศบาล			นอกเขตเทศบาล			รวม	จำนวนบ้าน
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม		
2526	75,036	75,463	150,499	550,180	532,288	1,082,468	1,232,967	253,386
2527	76,351	77,463	153,537	558,943	539,761	1,098,704	1,252,241	263,720
2528	77,275	78,196	155,471	571,361	551,003	1,122,364	1,277,835	274,490
2529	79,222	78,621	157,843	580,028	558,502	1,138,530	1,296,373	285,026
2530	80,576	80,120	160,696	587,011	566,152	1,153,163	1,313,859	295,200
2531	81,928	72,102	164,030	601,030	508,431	1,181,685	1,345,715	310,561
2532	81,610	82,772	164,382	607,683	589,255	1,196,938	1,361,320	325,032
2533	81,757	83,145	164,902	613,663	597,555	1,211,218	1,376,120	345,977
2534	80,095	81,466	161,541	618,363	606,120	1,224,483	1,376,024	362,099
2535	84,921	85,348	170,259	690,361	670,149	1,360,510	1,530,779	434,892
2536	83,831	86,566	170,397	691,017	672,660	1,363,677	1,534,074	434,892
2537	83,633	86,715	170,348	695,978	680,759	1,376,737	1,547,085	462,450

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่

อำเภอที่มีประชากรมากที่สุดคือ อำเภอเมืองเชียงใหม่มีจำนวน 246,892 คน ในจำนวนนี้อยู่ในเขตเทศบาลถึง 173,348 คน อีก 76,544 คนอยู่นอกเขตเทศบาล รองลงมาได้แก่ อำเภอฝาง จอมทอง สันทราย สันป่าตอง ตามลำดับ ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุดในอำเภอเมืองเชียงใหม่ เฉลี่ย 1,483.82 คนต่อพื้นที่ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ที่ประชากรอยู่เบาบางที่สุดคือ อำเภอแม่แจ่ม อมก๋อย เวียงแหง เฉลี่ยประมาณ 17.67 ,20.23 และ 29.17 ตามลำดับ (ตารางและแผนภาพที่ 3.2)ลักษณะการรวมตัวของประชากรในการเลือกที่อยู่อาศัย มักจะกระจุกตัวในพื้นที่ราบและที่เจริญแล้ว หรือที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกไว้บริการ เช่นในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

ในด้านการบริหารราชการ นับตั้งแต่เชียงใหม่อยู่ในการปกครองของไทย เชียงใหม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการตลอดมา (ศรีสวัสดิ์ อ่องสกุล , 2526, หน้า 220) ความสำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะเป็นศูนย์กลางระดับภาค เริ่มมาตั้งแต่เมื่อสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพและเชียงใหม่สำเร็จลง ทั้งนี้เพราะทางรถไฟสายนี้ได้ช่วยให้การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือตอนบน สามารถทำได้โดยสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เชียงใหม่ได้ถูกพัฒนาในด้านต่างๆมากมาย จนกระทั่งกลายเป็นศูนย์กลางของการบริการต่างๆในระดับภาค เช่น การบริการการศึกษา การบริการสาธารณสุข ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการขนส่ง เป็นต้น



การวางแผนพัฒนาศูนย์ชุมชนชาวเมืองเชียงใหม่ : กรณีศึกษาชุมชนสันทราย

แสดง: ลักษณะการเติบโตของประชากรในเขตและนอกเขตเทศบาล จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2526-2537

ที่มา: ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

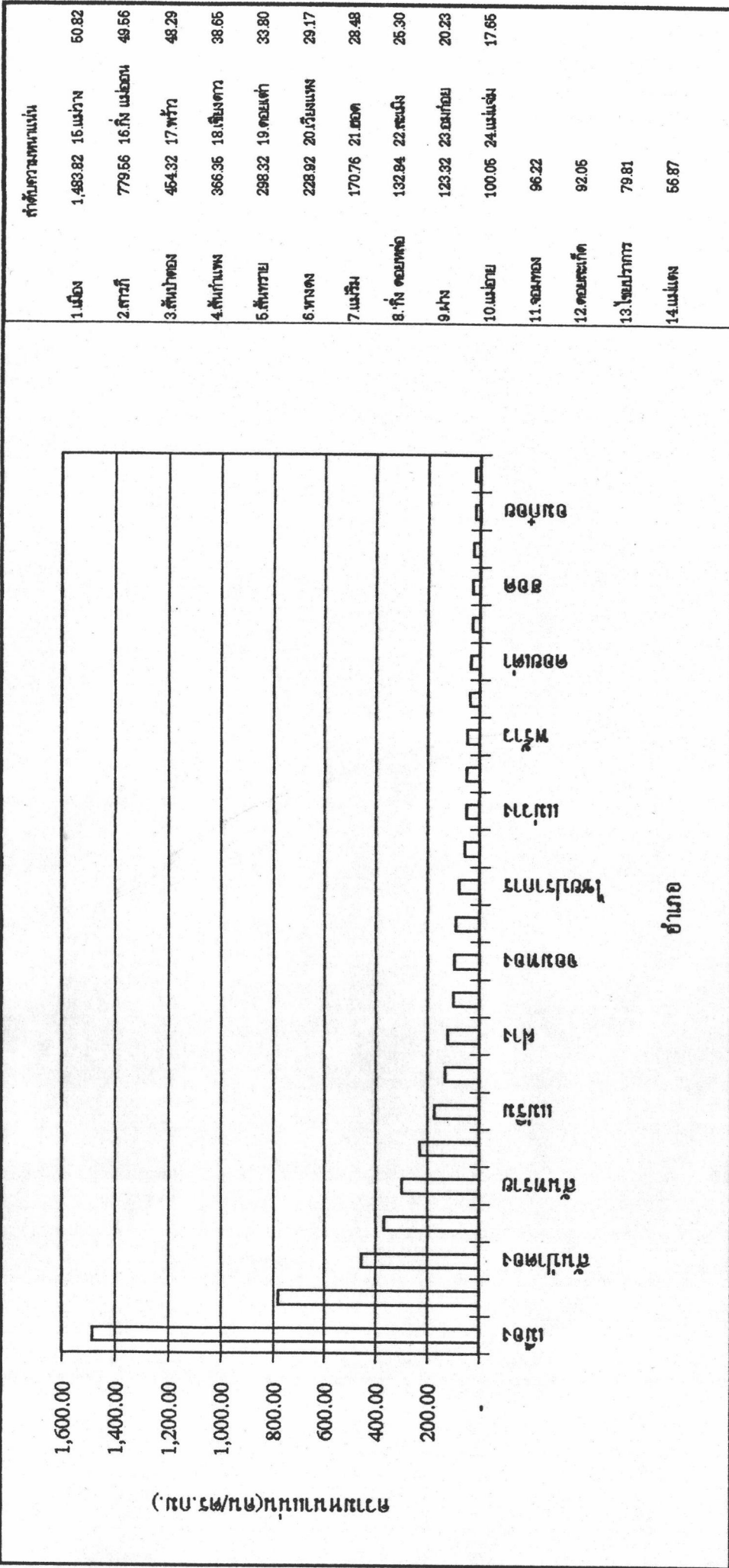
เสนอโดย นายวิทยา เรืองฤทธิ์

แผ่นที่ 3.1

ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนประชากร จำนวนหลังคาเรือน ขนาดครัวเรือนเฉลี่ย และความหนาแน่นประชากร
จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2537 แยกรายอำเภอ

อำเภอ	ประชากร			จำนวน หมู่บ้าน	จำนวน ตำบล	พื้นที่ (ตร.กม.)	ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)
	ชาย	หญิง	รวม				
เมือง	121,708	125,184	246,892	62	16	166.389	1,483.82
ในเขตเทศบาล	86,633	86,715	173,348	-	14	35.849	4,835.50
นอกเขตเทศบาล	38,075	38,469	76,544	62	9	130.540	586.36
จอมทอง	47,029	46,535	93,564	80	6	972.426	96.22
แม่แจ่ม	30,365	29,025	59,390	97	8	3364.151	17.65
เชียงดาว	37,829	34,920	72,749	68	7	1882.082	38.65
ดอยสะเก็ด	30,950	30,844	61,794	105	14	671.276	92.05
แม่แตง	39,460	38,046	77,506	111	13	1362.784	56.87
แม่ริม	39,137	36,618	75,755	83	11	443.634	170.76
สะเมิง	11,739	10,978	22,717	44	5	898.022	25.30
ฝาง	52,657	49,578	102,235	86	8	829.015	123.32
แม่สาย	37,657	36,047	73,704	72	7	736.701	100.05
พร้าว	28,109	27,332	55,441	100	11	1148.186	48.29
สันป่าตอง	39,990	40,965	80,955	113	11	178.188	454.32
สันกำแพง	35,516	36,544	72,060	93	10	196.696	366.35
สันทราย	42,127	42,900	85,027	108	12	285.019	298.32
หางดง	31,898	31,544	63,442	92	11	277.136	228.92
ฮอด	20,307	20,436	40,743	58	6	1430.383	28.48
ดอยเต่า	13,838	13,331	27,169	40	6	803.918	33.80
อมก๋อย	21,176	21,182	42,358	90	6	2093.831	20.23
สารภี	37,336	38,638	75,974	101	12	97.457	779.56
เวียงแหง	10,447	9,163	19,610	20	3	672.172	29.17
ไชยปราการ	23,647	21,843	45,490	37	4	570.000	79.81
แม่วาง	15,433	15,118	30,551	53	5	601.218	50.82
กิ่ง อ.แม่อน	11,266	10,708	21,974	46	6	443.400	49.56
กิ่ง อ.ดอยหล่อ	14,591	14,487	29,078	45	4	218.900	132.84
รวม	918,910	907,145	1,826,055	1866	225	20506.373	89.05

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ จังหวัดเชียงใหม่



การวางแผนพัฒนาศูนย์ชุมชนเมืองเชียงใหม่ : กรณีศึกษาชุมชนสันทราย

แสดง : ลำดับความหนาแน่นของประชากรจังหวัดเชียงใหม่ แยกรายอำเภอ พ.ศ. 2537

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ จังหวัดเชียงใหม่

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นำเสนอโดย นายวิชาญ เรืองฤทธิ์
แผนที่ 3.2

3.1 บทบาทของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

3.1.1 บทบาททางด้านการค้าและการคลัง

จากการศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่กับจังหวัดต่างๆในภาคเหนือพบว่า ในการเปรียบเทียบกับกลุ่มจังหวัดใกล้เคียงพบว่า เชียงใหม่มีสาขาการผลิตในสถานภาพ "ส่งออก" เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มจังหวัดใกล้เคียง คือ ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย และลำพูน อยู่ 6 สาขาด้วยกัน คือ สาขาอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การคมนาคมขนส่ง การธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ และการบริการ (แผนลงทุนจังหวัดเชียงใหม่)

นอกจากนี้แล้ว จังหวัดเชียงใหม่ ยังเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญของภาคเหนือตอนบนอีกด้วย โดยมีสถาบันการเงินอยู่เป็นจำนวนกว่า 105 แห่ง และมีปริมาณเงินฝากมากกว่าจังหวัดลำปางซึ่งมีสถาบันการเงินขนาดใหญ่ระดับภาคถึง 3 แห่ง (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่ ,2537)

3.1.2 บทบาททางด้านการผลิต

ในด้านการผลิต ปี พ.ศ. 2534 จังหวัดเชียงใหม่มีมูลค่าการผลิตของจังหวัดเป็นมูลค่าสูงที่สุดในภาคเหนือ หรือคิดเป็นร้อยละ 19 หรือประมาณร้อยละ 35.4 ของภาคเหนือตอนบน และมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร 36,976 บาทต่อปี ซึ่งสูงเป็นอันดับหนึ่งของภาคเหนือและเป็นอันดับที่ 21 ของประเทศ อย่างไรก็ตามเมื่อดูรายได้ของประชากรในเขตอำเภอรอบนอกที่ห่างไกลแล้ว รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในชนบทของเชียงใหม่ ประมาณปีละ 6,000 บาท เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระจายรายได้ของจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่อยู่ในลักษณะที่น่าพอใจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

มูลค่าการผลิตของจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปผลผลิตจากวัตถุดิบการเกษตร เป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ และภาคบริการ ซึ่งหมายความว่า จังหวัดเชียงใหม่มีการพัฒนาระดับการผลิตในระดับสูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง โดยเป็นการผลิตที่เป็นขั้นต่อเนื่องจากการผลิตขั้นปฐมภูมิ หรือการผลิตวัตถุดิบเพียงอย่างเดียว จะเห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีโรงงานที่ใช้เครื่องจักรรวมตั้งแต่ 2 แรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไปถึง 21,781 โรงงาน (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่ ,2537)

3.1.3 บทบาทด้านการบริการสังคม

ปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางการบริการสังคมที่สำคัญ กล่าวคือ เป็นศูนย์กลางการศึกษา โดยมีสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาถึง 4 สถาบัน และสถานศึกษาในระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายกว่า 1,100 แห่ง ทั้งยังเป็นศูนย์กลางทางด้านสาธารณสุข เนื่องจากมีโรงพยาบาลขนาดใหญ่และทันสมัยที่สุดในภาคเหนือตั้งอยู่ซึ่งเป็นโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนถึง 21 แห่ง นอกจากนี้เชียงใหม่ยังเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางอากาศ เป็นศูนย์กลางการติดต่อสื่อสารที่สำคัญ เพราะนอกจากจะมีข่ายการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์และโทรพิมพ์แล้ว ยังมีสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์อยู่ถึง 17 สถานี และมีหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอีก 20 ฉบับ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่ ,2537)

3.1.4 บทบาทด้านการท่องเที่ยว

จากสภาพภูมิประเทศของจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีสภาพธรรมชาติที่สวยงามและมีภูมิอากาศที่เอื้ออำนวยต่อการพักผ่อน รวมทั้งลักษณะทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของภูมิภาคล้านนา ทำให้เชียงใหม่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว มาตั้งแต่ปี 2503 และได้รับการส่งเสริมตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้นอกจากการมีทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยแล้ว จังหวัดเชียงใหม่ยังมีความพร้อมในด้านการให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นกิจการโรงแรม สถานบริการต่างๆ นอกจากนี้ระยะการเดินทางและความสะดวกในการเดินทางจากศูนย์กลางไปยังบริเวณโดยรอบและแหล่งท่องเที่ยวต่างๆยังเป็นไปอย่างสะดวกอีกด้วย โดยในปี 2537 มีผู้มาเยี่ยมเยือนจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งสิ้น 2,375,968 คน เพิ่มจากปี 2536 ร้อยละ 7.65 ซึ่งเฉลี่ยแล้วผู้เยี่ยมเยือนจะใช้จ่ายคนละ 2,028.33 บาทต่อวัน ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าซื้อสินค้าของที่ระลึกและค่าที่พัก(การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2537)

จากสภาพปัจจุบันที่สำคัญทั้ง 4 ด้านใหญ่ๆข้างต้น รวมทั้งความพร้อมในด้านองค์ประกอบอื่นๆทำให้จังหวัดเชียงใหม่ได้รับการกำหนดให้เป็น "เมืองหลัก" ของภาคเหนือตอนบน ในแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 4 และ 5 เป็นต้นมา ซึ่งจากนโยบายการพัฒนาดังกล่าว ได้ส่งผลให้จังหวัดเชียงใหม่มีการขยายตัวในด้านต่างๆเป็นอันมาก และได้ส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เป็นอยู่ ทั้งในด้านความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาต่างๆซึ่งจากที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในอนาคต หากไม่ได้รับการแก้ไขและป้องกันปัญหาเหล่านั้น

3.2 บทบาทของจังหวัดเชียงใหม่ในอนาคต

ด้านการพัฒนาภาคและเมืองในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และ 2 นั้น รัฐมุ่งที่จะเพิ่มรายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน โดยนำทรัพยากรของประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุดเพื่อขยายกำลังผลิตและการเพิ่มการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ได้กำหนดแผนพัฒนาภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การกำหนดศูนย์กลางความเจริญเติบโต (Growth Center) ส่วนภูมิภาคในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 มีความแตกต่างจากฉบับก่อนๆ เนื่องจากแผนแม่บทที่วางกรอบนโยบายของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคม กำหนดแนวทางและนโยบายการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในระดับภาคแต่ละภาคเพื่อหาทางกระจายความเจริญที่กระจุกตัวอยู่ทุกด้านของกรุงเทพฯ ออกไปสู่ภาคต่างๆ โครงการพัฒนาเมืองหลักเริ่มต้นดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 โดยกำหนดจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนา 5 เมืองใหญ่ที่สุดของประเทศรองจากกรุงเทพฯ ได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น นครราชสีมา และหาดใหญ่ โดยมีมาตรการสำคัญในการพัฒนาเมืองดังนี้

1. ปรับปรุงบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเมือง เช่น ปรับปรุงถนน สะพาน สถานีรถโดยสาร ตลาด ระบบการระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสีย

2. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองต่างๆ จัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ฯลฯ

3. ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดย่อม ฯลฯ

4. พัฒนาขีดความสามารถของเทศบาล

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)การพัฒนาเมืองหลักยังคงดำเนินต่อไปในแนวทางเดียวกับแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4 โดยในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 ได้ระบุว่า จะพัฒนาเมืองเชียงใหม่ “ให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้า การบริการ และการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน และขยายบทบาทเป็นแหล่งอุตสาหกรรม(เชียงใหม่-ลำพูน)ที่สำคัญมากขึ้น” แนวทางหลักในการพัฒนาคือ

1. ปรับปรุงบริการพื้นฐานในเขตเมือง ได้แก่ โทรศัพท์ ประปา ไฟฟ้า ระบบระบายน้ำ ปัญหามลภาวะจากคลองแม่ข่า ระบบจราจร ปรับปรุงชุมชนแออัด

2. ส่งเสริมการท่องเที่ยว ปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่ดี สร้างบริการพื้นฐานที่เพียงพอของแหล่งท่องเที่ยวและอนุรักษ์ศิลปกรรม โบราณสถานและบรรยากาศดั้งเดิมอันเป็นเอกลักษณ์ของเมืองไว้

3. ส่งเสริมอุตสาหกรรมหัตถกรรม อุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่น และอุตสาหกรรมที่มีความต้องการสูง

4. พัฒนาตลาดกลางสินค้าเกษตรของภาคเหนือ

5. ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองให้มีประสิทธิภาพและไม่เป็นผลเสียต่อการท่องเที่ยว

และในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 (2535-2539)แผนพัฒนาฯฉบับนี้ระบุให้พัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางด้านต่างๆดังนี้

1) ธุรกิจการค้า

2) การบริการ

3) การท่องเที่ยว

4) แหล่งอุตสาหกรรม

5) การคมนาคมขนส่งทางอากาศ

6) การศึกษา

ดังนั้นถ้าเปรียบเทียบลักษณะของเมืองเชียงใหม่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จะพบว่าฐานะศูนย์กลางของภาคเหนือตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นไปจะเพิ่มขึ้นอีก 2 ด้าน คือ การคมนาคมขนส่งทางอากาศและการศึกษา

จากนโยบายหลักของการพัฒนาดังกล่าวนี้ จะทำให้พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ในอนาคตมีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางของชุมชนในภาคเหนือ(มากกว่าปัจจุบัน เพราะแผนพัฒนาฯ มักจะเพิ่ม“ความเป็นศูนย์กลาง” แก่เชียงใหม่มากขึ้น ดังแผนพัฒนาฯฉบับ 6 และ 7) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการบริการในด้านเศรษฐกิจ

สังคม แก่ภูมิภาคภาคเหนือ โดยจะเป็นศูนย์กลางทางด้านธุรกิจการเงิน การพาณิชย์กรรม แหล่งจ้างงาน ศูนย์กลางการท่องเที่ยว ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ศูนย์กลางอุตสาหกรรม ศูนย์กลางการบริหาร ศูนย์กลางการศึกษา และบริการสาธารณสุข และจากบทบาทที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเช่นนี้ ทำให้เป็นที่น่าวิตกว่า ในอนาคตเชียงใหม่อาจจะตกอยู่ในสภาพเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน หากไม่ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันเสียก่อน ขณะเดียวกันก็ควรมีการวางแผนทางการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชนเชียงใหม่ในอนาคตด้วย

3.3 ปัญหาของเมืองเชียงใหม่ปัจจุบัน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา นอกจากเมืองเชียงใหม่จะเติบโตอย่างรวดเร็วดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เมืองเชียงใหม่กำลังเผชิญปัญหาหลายประการอันเป็นผลของการเติบโตดังกล่าว ปัญหาที่สำคัญมีดังนี้(ธเนศวร์ เจริญเมืองและคณะ ,2536)

1. ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ซึ่งนับวันจะหนักหน่วงรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ หากจำนวนรถเพิ่มมากยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้ เวลานี้การจราจรติดขัดอย่างมากโดยเฉพาะตอนเช้าและตอนเย็นตามบริเวณถนนจากอำเภอรอบนอกที่จะเข้าสู่เขตตัวเมือง และถนนที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ สาเหตุของการจราจรที่ติดขัดเกิดจากปัญหาสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ จำนวนรถมากเกินกว่าพื้นที่ถนน ,มีประชาชนเป็นจำนวนมากเดินทางจากอำเภอรอบนอกเพื่อเข้ามาทำงานและทำธุรกิจในเมือง ,และมีนักเรียนนักศึกษาจำนวนมากจากอำเภอรอบนอกเข้ามาศึกษาในตัวเมืองทุกวัน
2. ปัญหาหมอกควันได้แก่อากาศเป็นพิษเนื่องจากไอเสียของรถ น้ำเสียอันเกิดจากแม่น้ำเน่าเสียและการทิ้งของเสียลงในแม่น้ำลำคลอง ไม่ว่าจะเป็นน้ำแม่ปิง น้ำแม่ข่า คูเมืองและคลองชลประทาน โดยเฉพาะน้ำแม่ข่าซึ่งเน่าเสียตลอดทั้งปี และกลิ่นเหม็นอันเกิดจากการมีกองขยะใหญ่กลางเมือง ฯลฯ เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีโรงแรมและโรงงานขนาดใหญ่หลายแห่งไม่มีระบบการบำบัดน้ำเสียของตนเอง แต่ใช้วิธีทิ้งน้ำเสียลงแม่น้ำลำคลอง
3. ปัญหาการสร้างอาคารสูงในบริเวณที่ไม่เหมาะสม ปัจจุบันอาคารสูงในเขตเมืองเชียงใหม่มีถึง 20 กว่าแห่ง หลายแห่งก่อสร้างริมฝั่งแม่น้ำปิงหรือใกล้วัด ผลก็คือ ที่ดินบริเวณริมแม่น้ำควรใช้ประโยชน์เพื่อคนส่วนใหญ่กลับกลายเป็นที่ดินของเอกชน วัดวาอารามถูกบดบัง อาคารสูงหลายแห่งบดบังทัศนียภาพของเมืองซึ่งมีดอยสุเทพเป็นฉากหลัง อาคารสูงบางแห่งสร้างขึ้นในที่ที่มีประชากรอยู่อย่างเบาบางซึ่งไม่จำเป็นต้องสร้างอาคารสูงในบริเวณดัง

กล่าว หรือสร้างในเขตจรรยาหนาแน่นซึ่งจะทำให้การจรรยามีปัญหารุนแรงยิ่งขึ้น

4. ปัญหาชุมชนแออัด ชุมชนแออัดนับวันมีเพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยเฉพาะในเขตริมน้ำแม่ป่า ชุมชนระแกงและชุมชนทิพย์เนตร ที่ดินสาธารณะรวมทั้งเขตวัดร้างและโบราณสถานตลอดจนเขตคอกสุเทพถูกบุกรุกมากขึ้นทุกขณะ

5. ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท โดยหลักการของการสร้างเมือง บริเวณที่อยู่อาศัยและร้านค้า สถานที่ราชการ สถานศึกษา และโรงงานอุตสาหกรรมควรอยู่แยกเป็นเขตๆ แต่ปรากฏว่าการก่อสร้างสิ่งเหล่านี้คละเคล้ากันไปหมดก่อให้เกิดปัญหามากมายติดตามมา เช่น ปัญหาการจราจรติดขัดเสียงดัง หนวกหู และอากาศหรือน้ำเป็นพิษในเขตพักอาศัย ซึ่งควรจะสงบเงียบและร่มเย็น

6. ปัญหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่เพียงพอ เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่บริการด้านต่างๆ เช่น ประปา โทรศัพท์ ถนน สะพาน และเครื่องหมายการจราจรเติบโตไม่ทันกับความต้องการของผู้ใช้

7. ปัญหาการสูญเสียเอกลักษณ์ของเมือง เมืองเชียงใหม่เคยมีเอกลักษณ์ของตนเองหลายด้าน มาบัดนี้ เอกลักษณ์เหล่านั้นกำลังสูญสิ้นไปอย่างรวดเร็ว เช่น บ้านเรือนแบบเก่าถูกรื้อถอนและถูกแทนที่ด้วยบ้านหรืออาคารร้านค้าแบบยุโรป ต้นไม้ริมถนนถูกตัดทิ้ง กำแพงเมืองถูกบุกรุกและทำลาย วัดวาอารามแบบล้านนาถูกบดบังหรือถูกรื้อและถูกแทนที่ด้วยศาสนสถานแบบกรุงเทพฯ พื้นที่สีเขียวแทบจะไม่หลงเหลือในตัวเมือง มีแต่ป่าคอนกรีต ประชาชนแทบไม่มีสวนหรือต้นไม้ให้ร่มเงา ฯลฯ เชียงใหม่ในปัจจุบันมีสิ่งทีหลงเหลือเป็นเอกลักษณ์ของตนเองน้อยลงทุกที

8. ปัญหาการเติบโตของเมืองอย่างไร้ทิศทางและไร้การควบคุม หน่วยงานของรัฐทุกระดับปล่อยให้เมืองเติบโตโดยมีการควบคุมน้อยมาก ใครอยากลงทุนอยากซื้อขายที่ดิน อยากจะสร้าง ก็ดูเหมือนจะทำได้ทันที การปล่อยให้ละเลยของรัฐทำให้เมืองเติบโตอย่างมากในช่วงเวลาสั้น แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาอย่างมหัศจรรย์

9. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคในการจัดการกับการเติบโตของเมืองเชียงใหม่ ในขณะที่ปัญหาต่างๆ ได้เกิดขึ้นและขยายตัวออกไปเรื่อยๆ ปรากฏว่าหน่วยงานต่างๆ ของรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่นกลับไม่สามารถควบคุมการเติบโตของเมือง และไม่อาจแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีกล่าวโดยสรุป ปัญหาของเมืองเชียงใหม่

ในปัจจุบันคือ ปัญหาการเติบโตที่ไร้ทิศทาง ขาดการควบคุมและขาดหน่วยงานของรัฐที่พยายามแก้ไขต้นตอของปัญหาอย่างจริงจัง...”

3.4 แนวความคิดในการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองเชียงใหม่

3.4.1 ความสำคัญของศูนย์ชุมชนชานเมืองต่อเมืองเชียงใหม่

เมื่อพิจารณาบทบาททั้งในปัจจุบันและอนาคต จะเห็นได้ว่าความสนใจของรัฐที่มีต่อเมืองเชียงใหม่มีมาตั้งแต่ในอดีต ไม่ว่าจะจากการส่งเสริมให้สนามบินเชียงใหม่ที่ใช้สำหรับกิจการภายในประเทศได้กลายเป็นท่าอากาศยานระหว่างประเทศ การส่งเสริมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางวิชาการของภาคเหนือ การวางผังเมือง การลงทุนในระบบทางหลวงทั้งในเขตเมืองและนอกเมือง การเป็นศูนย์กลางการบริหาร ศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยว การพักอาศัย รวมทั้งเป็นศูนย์กลางบริการสาธารณูปโภค และบริการทางสังคมอื่นๆ ผลพวงเหล่านี้ทำให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองเชียงใหม่ ศูนย์การค้าที่ทันสมัย อาคารขนาดใหญ่และอาคารสูง ซึ่งมีอยู่แต่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร ได้ปรากฏให้เห็นในเขตภูมิภาคแห่งแรกที่เมืองเชียงใหม่ ปัญหาของเมืองใหญ่ เช่น การติดขัดในการจราจร น้ำเน่าเสียและการรุกร้าของสิ่งปลูกสร้างบนโบราณสถานที่มีคุณค่าและความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และบรรณชาติก็ปรากฏให้เห็นด้วย ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และความขาดแคลนของระบบสาธารณูปโภคกำลังจะปรากฏตามมา

การเติบโตแบบนี้ ส่วนหนึ่งเป็นการเกิดขึ้นตามแรงดันและการชักนำของตลาดพัฒนาที่ดินที่ไม่มีการแทรกแซงจากภาครัฐ ในด้านการควบคุมกำกับการพัฒนาพื้นที่นอกเหนือจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พื้นที่เมืองจะขยายตัวต่อเนื่อง ขยายเป็นริ้วตามเส้นทางคมนาคม ขยายเป็นหย่อมๆ ไปตามพื้นที่ว่างที่มีถนนไปถึงหรือที่มีทิศทางตั้งตามในรูปโครงการจัดสรรที่ดินหรือสวนเกษตร พื้นที่ที่มีถนนผ่านแล้วและอยู่ใกล้เมืองจะเป็นพื้นที่แรกที่จะเกิดการพัฒนามาตามรูปแบบนี้ และจะขยายห่างเมืองออกไปตามลำดับ ดังในงานของประวุฒิ แยมยลงาม (2537, หน้า 215) บรรยายสภาพการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2536 นี้ว่า “สภาพการพัฒนานี้ก่อให้เกิดมลภาวะอย่างสูงต่อเมืองเชียงใหม่ ทั้งในด้านจินตภาพของเมือง (Image of City) สภาพแวดล้อมทางจิตใจ และมลพิษทางอากาศ สภาพของเมืองในเวลานี้มีลักษณะเหมือนเมืองที่ยังสร้างไม่เสร็จไม่รู้จะไปทางไหน ฝุ่นคลุ้งไปทั้งเมือง รถราติดขัดตลอดวันโดยเฉพาะย่านใจกลางเมืองและรอบนอกในช่วงเวลาเร่งด่วน กลุ่มอาคารขนาดใหญ่หลายแห่งก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมือง เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาขาดแคลนน้ำ ปัญหาพลังงานไฟฟ้า ปัญหาการจัดเก็บขยะ และปัญหาด้านจินตภาพของเมือง เป็นต้น การบุกรุกที่ริมฝั่งแม่น้ำปิงเป็นปัญหาที่ทางราชการพยายามหาทางแก้ไข หากแก้ไขไม่ได้จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของเมือง และสภาพแวดล้อมบริเวณริมน้ำ ในด้านการขยายตัวของชุมชนที่พักอาศัย กระจายออกไปตามแนวถนนสายหลักต่างๆ ของเมือง เกาะตัวเองลงในบริเวณพื้นที่ว่างตามส่วนต่างๆ ของเมืองโดยเฉพาะพื้นที่เกษตรกรรม ภายในเมืองเพิ่มความหนาแน่นของกลุ่มอาคารและกิจกรรมการค้าและบริการเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่มากขึ้น

จากสภาพปัญหาการพัฒนาที่เกิดขึ้น ทำให้มีการพิจารณารูปแบบการพัฒนาพื้นที่ในหลายๆ ทางด้วยกัน ดังแผนภาพที่ 3.3 แสดงทางเลือกของรูปแบบการพัฒนาที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นใน อนาคตแห่งนี้ 4 รูปแบบ กล่าวคือ(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

แบบที่ 1 : รูปแบบศูนย์การพัฒนาเมืองใหม่(New Town Development)

รูปแบบนี้เกิดจากความคิดที่จะย้ายตำแหน่งของท่าอากาศยานเชียงใหม่ ออกไปอยู่ที่แห่งใหม่ แห่งใดแห่งหนึ่งทางซีกตะวันออกของพื้นที่ศึกษาระหว่างตัวเมืองเชียงใหม่กับเมืองลำพูน อิทธิพลของการท่าอากาศยานจะทำให้เกิดชุมชนเมืองแห่งใหม่ขึ้นในละแวกใกล้เคียง ระบบความเจริญจะยึดโยงกันในรูปแบบของสามเหลี่ยมการพัฒนา

แบบที่ 2 : รูปแบบเมืองบริวาร

รูปแบบนี้เกิดจากการเน้นการกระจายความเจริญออกจากตัวเมืองเชียงใหม่ ให้ไปเกิดใน ชุมชนขนาดเล็กอื่นๆที่มีอยู่ในพื้นที่ ทั้งนี้ จะเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่รักษาและ อนุรักษ์สภาพเมืองเชียงใหม่ให้คงเสน่ห์ และเอกลักษณ์ของความงดงาม ความสงบเรียบร้อยเอาไว้ การ พัฒนาที่ทันสมัยและขนาดใหญ่จะถูกผลักดันไปสู่พื้นที่รอบนอก

แบบที่ 3 : รูปแบบเมืองขยาย

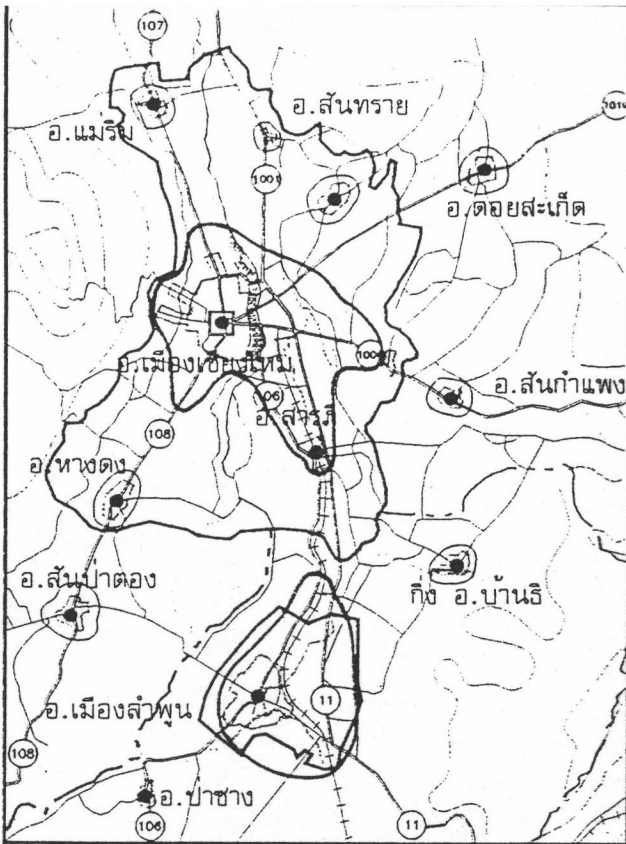
รูปแบบนี้จะเกิดขึ้นหากไม่มีการกำกับยับยั้งความเจริญ และการขยายตัวของชุมชนเมือง เชียงใหม่และลำพูน ชุมชนเมืองทั้งสองจะขยายตัวออกไปโดยรอบตัวเองตามเส้นทางคมนาคมสายหลัก

แบบที่ 4 : รูปแบบแกนพัฒนา

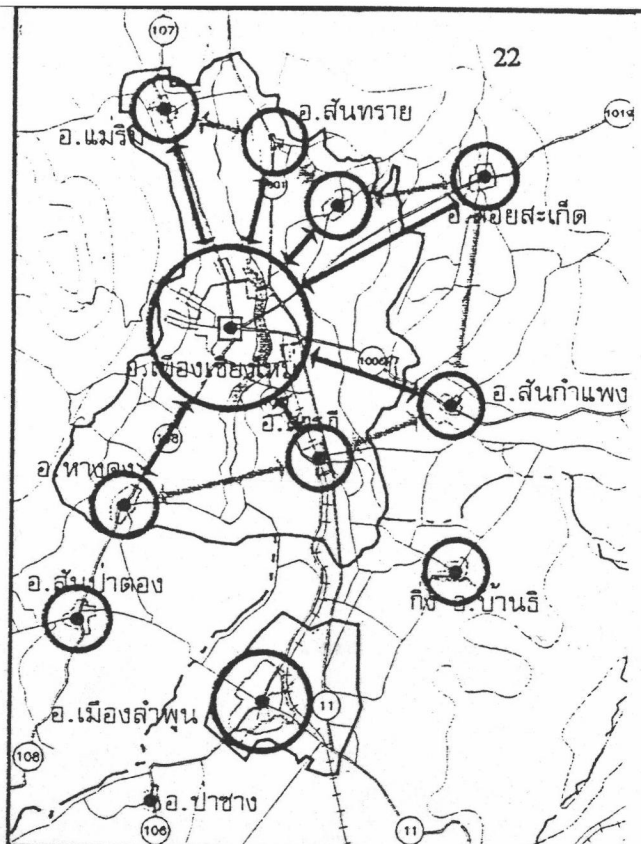
รูปแบบนี้จะเกิดจากการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่ในเขตอิทธิพลของเส้นทางคมนาคมสายหลักระหว่าง ชุมชนเมืองเชียงใหม่กับเมืองลำพูน ซึ่งปัจจุบันพื้นที่นี้มีศักยภาพอยู่ในตัวอยู่แล้วพอสมควร รูปแบบนี้จะ คล้ายคลึงกับรูปแบบเมืองขยาย เพียงแต่มีการเน้นเฉพาะในแนวแกนพัฒนาเป็นพิเศษ

โดยทั้ง 4 รูปแบบนี้ ต่างก็มีข้อดีเสียต่างๆกันไป แนวทางการพัฒนารูปแบบเมืองขยายนั้นได้ สร้างปัญหาแก่เมืองใหญ่ๆทุกแห่ง โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นต้นแบบ การบริการพื้นที่เป็นไปไม่ได้โดยยาก และสิ้นเปลือง ระบบสาธารณูปโภคต่างๆไม่สามารถบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง การรुक้าพื้นที่ เกษตรกรรมโดยบ้านเรือน ร้านค้า และโรงงานเป็นไปอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทั้งด้านการ เกษตรกรรม และสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ศูนย์กลางเมืองจะแตกกระจายเป็นศูนย์ชุมชนขนาดเล็กทั่วไปทั้ง บริเวณ ซึ่งเป็นรูปแบบเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่ประหยัด โอกาสที่จะสร้างศูนย์กลางขนาดใหญ่เพื่อรองรับ ความเจริญสมัยใหม่ และมีประสิทธิภาพสูงตามความต้องการยุคใหม่ จะเกิดได้ยากยิ่ง ศูนย์กลางเดิมที่มี อยู่ก็จะเกิดความแออัดและคับคั่งด้านการจราจรที่ขาดระบบถนนที่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการดำเนิน ธุรกิจและการผลิตสมัยใหม่

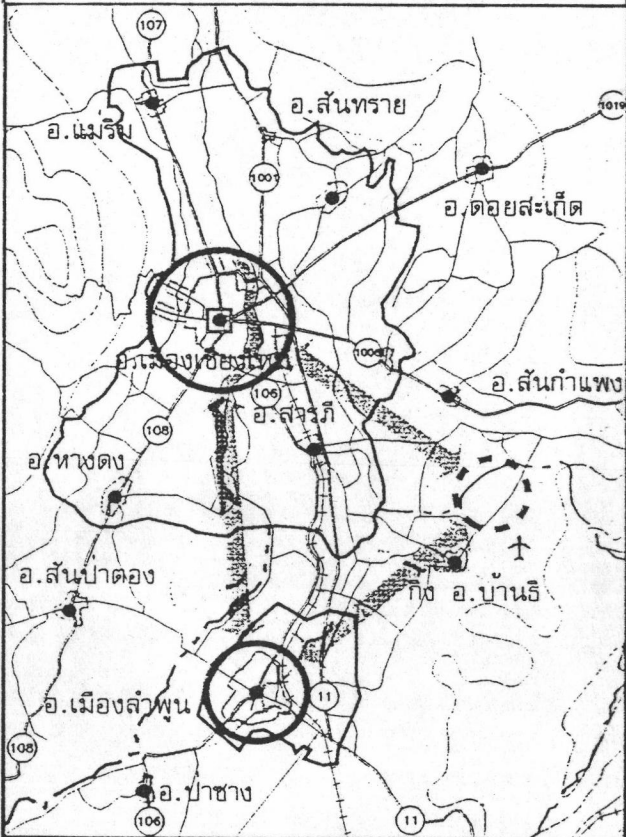
รูปแบบแกนพัฒนา มีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องมีกฎเกณฑ์กำกับการพัฒนาที่ชัดเจนพอ สมควรในสองด้านคือ ด้านตัวเมืองเดิมต้องมีการกำกับการขยายตัวในทิศทางอื่น เปิดช่องเฉพาะทิศทางที่ ต้องการ และด้านที่เป็นแกนพัฒนาก็ต้องมีมาตรการชักนำประกอบพอสมควร อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ที่ใช้ใน



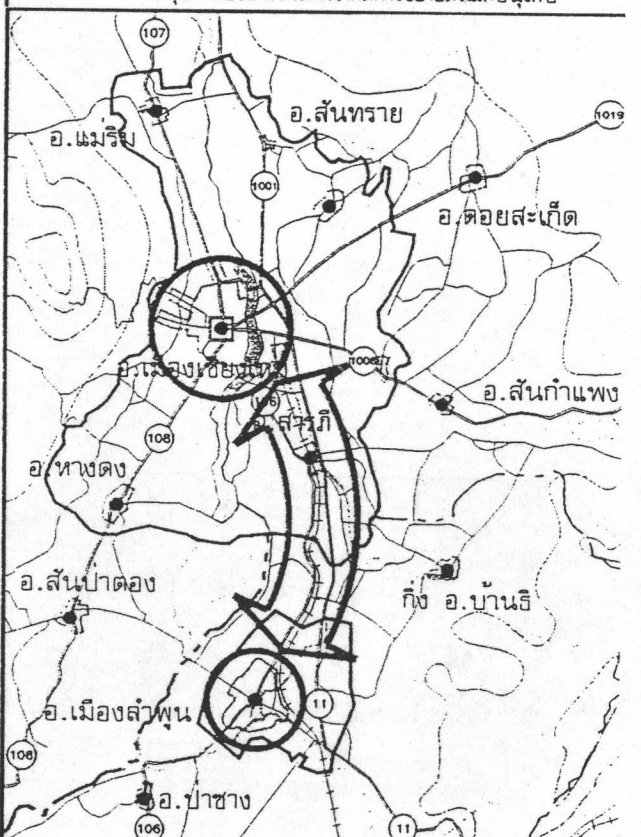
แบบที่ 1. รูปแบบเมืองขยาย
ชุมชนเมืองทุกแห่งจะปล่อยให้มีการขยายตัวอย่างเสรีตามแรงดันของความเจริญ



แบบที่ 2. รูปแบบระบบเมืองบริวาร
ชุมชนรอบนอกมีการขยายตัวขึ้นเท่าเทียมกันตามจุดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเมืองเดิมจะมีการจำกัดการขยายตัวและอนุรักษ์



แบบที่ 3. รูปแบบศูนย์การพัฒนาเมืองใหม่
เมืองสมบูรณ์แบบจะสร้างขึ้นรวมกับการพัฒนาอากาศยานแห่งใหม่เป็นรูปสามเหลี่ยมความเจริญ



แบบที่ 4. รูปแบบแกนพัฒนา
ความเจริญเกาะกลุ่มอยู่ในลักษณะแนวยาว เกาะไปตามเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงเมืองเข้าด้วยกัน

การวางแผนพัฒนาศูนย์ชุมชนฐานเมืองเชียงใหม่ : กรณีศึกษารวมชนสันทราย

แสดง: รูปแบบต่างๆในการพัฒนาพื้นที่ที่ราบเชียงใหม่-ลำพูน

ที่มา: โครงการเมืองแผดเชียงใหม่-ลำพูน 2538



เสนอโดย นายวิทยา เรืองฤทธิ์ แผ่นที่ 3.3

พื้นที่แกนพัฒนาต้องรัดกุมมิให้เกิดการพัฒนาเป็นรั้วเกาะเฉพาะริมทางหลวง อันจะเป็นอุปสรรคต่อการจราจรบนทางหลวงและลดประสิทธิภาพของการเป็นทางหลวง และไม่เกิดศูนย์กลางใหม่ตามที่ต้องการได้ และต้องกำกับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อมิให้เกิดความแออัดและมลภาวะสะสมบนพื้นที่ในแนวแกนพัฒนา

รูปแบบศูนย์การพัฒนาเมืองใหม่ การพัฒนาที่ดินตามรูปแบบนี้จะตอบสนองการแก้ไขปัญหาของเชียงใหม่อย่างดี แต่จะต้องมีการลงทุนด้านการพัฒนาระบบเมืองและศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่อย่างมหาศาลที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นอกจากนั้นยังจะต้องมีการเวนคืนที่ดินเพื่อการนี้ เป็นผืนใหญ่มาก ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้คนที่อาศัยตั้งถิ่นฐานและทำมาหากินอยู่ในพื้นที่นี้อย่างมาก ภายจนอาจจะไม่สามารถปฏิบัติได้ และสนามบินเชียงใหม่ ยังมีขีดความสามารถที่จะรองรับ ปริมาณการจราจรได้อีกนาน ปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของสนามบินเชียงใหม่อยู่ที่การรुक้าของพื้นที่เมืองเข้าไปในเขตปริมาณพลสนามบินเท่านั้น ดังนั้น จึงสามารถสรุปเป็นข้อยุติได้ว่า ความจำเป็นที่จะย้ายสนามบินเชียงใหม่จะไม่มีในอนาคตอันใกล้

รูปแบบระบบเมืองบริวาร แม้ว่าจะมีผลดีทางการกระจายการพัฒนาออกจากศูนย์กลาง ลดความแออัดคับคั่งลง เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาพื้นที่ข้างเคียงรักษาตัวเมืองเดิมไม่ให้ขยายอย่างมากมายได้ แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อภาพรวมสู่เขตอิทธิพล 5 เชียงได้ เนื่องจากจะไม่เกิดพื้นที่ศูนย์กลางใหญ่ที่เพียงพอ และไม่เกิดการรวมกลุ่มของกิจกรรมด้านบริการและการผลิตที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันในด้าน การเสริมกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและจะเกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านการลงทุน เพื่อพัฒนาศูนย์กลางย่อยๆเหล่านั้นให้มีมาตรฐานระดับสูงตามที่ต้องการได้ เนื่องจากไม่เป็นตามหลักเกณฑ์เศรษฐกิจว่าด้วยการประหยัดด้านขนาด อีกประการหนึ่งระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนนหนทาง ที่จะเชื่อมโยงชุมชนศูนย์กลางย่อยเหล่านั้นก็มีความยาวมาก การเปลี่ยนแปลงด้านการลงทุนก็มากไปด้วย หนึ่งรูปแบบการพัฒนาลักษณะนี้จะเป็นการเพิ่มพูนให้ชุมชนศูนย์กลางย่อยเหล่านั้นต้องอยู่ในฐานะที่พึ่งพาเมืองศูนย์กลางใหญ่อยู่ตลอดเวลา และจะพึ่งพาในระดับที่สูงทำให้การคมนาคมสื่อสารกับศูนย์กลางเพื่อการสั่งการ การรายงาน และการติดต่อ จะเพิ่มมากยิ่งขึ้นจนต้องมีการขยายระบบด้านนี้ขึ้นรองรับที่ศูนย์กลางย่อยพร้อมๆกับการขยายขีดความสามารถที่เมืองศูนย์กลางใหญ่ด้วย

อย่างไรก็ตาม รูปแบบระบบเมืองบริวาร ก็เป็นการพัฒนาระบบเมืองที่ใช้ใน ผังเมืองรวม เชียงใหม่ปัจจุบัน จึงมีการพัฒนาพื้นที่ข้างเคียงชุมชนเมืองเชียงใหม่ขึ้นมา เพื่อกระจายความเป็นศูนย์กลางของเมืองเชียงใหม่ออกไปในทิศทางที่ต้องการหรือเหมาะสม ส่งเสริมชักนำการพัฒนาให้เกิดที่ชุมชนศูนย์กลางย่อย ที่เป็นอยู่แล้วในพื้นที่ ได้แก่ ชุมชนสุภาภิบาลแมริม สันทราย ดอยสะเก็ด สันกำแพง หางดง สารภี เป็นต้น ซึ่งจะก่อผลดีทางการกระจายการพัฒนาออกจากศูนย์กลางเดี่ยวเดิม ลดความแออัดคับคั่งลง เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาพื้นที่ข้างเคียงรักษาตัวเมืองเดิมไม่ให้ขยายตัวอย่างไร้ระบบอย่างมากมายได้ ดังนั้นรูปแบบการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองหลายศูนย์กลางจึงมีความสำคัญ ในสภาพการณ์ของเมืองเชียงใหม่ปัจจุบัน เพื่อที่จะสามารถแบ่งเบาภาระของศูนย์กลางหลักคือชุมชนเมืองเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.2 นโยบายการพัฒนาศูนย์กลางชุมชนฐานเมืองเชียงใหม่

จากบทที่ 2 ที่ได้กล่าวถึงลักษณะของศูนย์กลางย่อย เมืองบริวาร และเมืองใหม่ ก็คงได้ทำความเข้าใจถึงความแตกต่าง หน้าที่ ขนาด ระยะห่าง ลักษณะของคำทั้งสามไปแล้ว ซึ่งตอนนี้มีต้องทำการตกลงในเบื้องต้นว่า นโยบายที่กรมการผังเมืองกำหนดนั้นเป็นแนวทางการพัฒนาโดยจัดระบบเมืองให้มีขนาดต่างๆ กันไป เพื่อที่จะลดภาระของเมืองที่เคยมีอยู่ศูนย์กลางเดียว ซึ่งแนวคิดนี้เป็นลักษณะการพัฒนาแบบเมืองบริวารแน่นอน แต่ถ้าเคร่งครัดกับนิยามแล้ว ทั้งขนาด ระยะห่าง อาจไม่สามารถทำหน้าที่เมืองบริวารได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ขนาด ระยะห่าง ตลอดจนหน้าที่ที่มีอยู่จึงเป็นได้เพียงศูนย์กลางเมืองเชียงใหม่

ในผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ได้กำหนดแนวความคิดและรูปแบบของการจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตดังนี้คือ

1. จัดระบบเมืองให้มีขนาดและหน้าที่รับผิดชอบที่พอเหมาะ โดยให้เป็นเมืองที่มีหลายศูนย์กลาง มีศูนย์กลางอยู่ที่เทศบาลนครเชียงใหม่ และสุขาภิบาลช้างเผือก และพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางหลัก
2. พัฒนาระบบเมืองให้มีขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ให้สามารถทำงานอย่างมีระบบ และผสมผสานกัน โดยจัดระบบคมนาคมขนส่งให้เชื่อมโยงถึงกัน
3. พัฒนาเมืองใหม่ โดยรวมบ้านจัดสรรขนาดต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกัน พัฒนาให้เป็นชุมชนสมบูรณ์แบบ มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มีศูนย์กลางของชุมชนที่ชัดเจน โดยจัดให้มีศูนย์กลางการค้าขนาดย่อม สวนสาธารณะ สถานที่ราชการ เพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรและสามารถพึ่งพาตัวเองได้ในด้านสังคม เศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน โดยมีการเชื่อมโยงกับชุมชนเทศบาลเมือง ได้อย่างคล่องตัว
4. คำนึงถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมตลอดจนการสนองต่อนโยบายการพัฒนาเมืองที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)ควรมีมาตรการที่ดินแห่งชาติออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และกฎกระทรวงควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงในเมืองเชียงใหม่

จากแนวความคิดในการวางผัง นำมากำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ ให้มีรูปแบบของการเป็นเมืองที่สมบูรณ์ มีขนาดและหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกัน โดยรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินจะมีรูปร่างคล้ายดาว มีศูนย์กลางใหญ่อยู่ที่เทศบาลนครเชียงใหม่และสุขาภิบาลช้างเผือก ทำหน้าที่เป็นหลักที่จะต้องกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบไปยังเมืองบริวารโดยรอบ (แผนภาพที่ 3.4)

1. เทศบาลนครเชียงใหม่ และสุขาภิบาลช้างเผือก เป็นศูนย์กลางเมือง ให้เป็นเมืองขนาดใหญ่(ขนาดประชากร 100,000 - 500,000 คน)
2. สุขาภิบาลแมริม อยู่ด้านเหนือของชุมชน ห่างจากเมืองเชียงใหม่ 16.5 กิโลเมตร กำหนดให้เป็นเมืองขนาดกลาง (ขนาดประชากร 30,000 - 100,000 คน) รองรับบริการกระจายตัวของประชากรจาก

เมืองเชียงใหม่ มีบทบาทเป็นชุมชนศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยวด้านธรรมชาติและ บริการให้แก่พื้นที่ตอนเหนือของเมืองเชียงใหม่

3. สุขาภิบาลแม่ใจ อยู่ห่างจากเชียงใหม่ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ 12 กิโลเมตร กำหนดให้เป็นชุมชนขนาดเล็ก (ขนาดประชากร 10,000 - 30,000 คน) มีบทบาทเป็นศูนย์กลางด้านพาณิชย์กรรมและบริการทางสังคม ให้แก่พื้นที่ชุมชนโดยรอบและชุมชนสุขาภิบาลแม่ใจโดยเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ชุมชนนี้เป็นที่ตั้งของสถาบันเทคโนโลยีแม่ใจ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรขนาดใหญ่

4. สุขาภิบาลสันทรายหลวง อยู่ห่างจากเมืองเชียงใหม่ 11 กิโลเมตร กำหนดให้เป็นชุมชนขนาดกลาง (ขนาดประชากร 30,000 - 100,000 คน) มีบทบาทเป็นชุมชนเมืองพักอาศัย เพื่อรองรับการกระจายตัวจากชุมชนเมืองเชียงใหม่ในอนาคต

5. สุขาภิบาลต้นเปา อยู่ในอำเภอสันกำแพง อยู่ห่างจากเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ 5 กิโลเมตร กำหนดให้เป็นชุมชนขนาดกลาง (ขนาดประชากร 30,000 - 100,000 คน) มีบทบาทเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมอุตสาหกรรมหัตถกรรมและพาณิชย์กรรม และเป็นชุมชนที่พัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว (ด้านอุตสาหกรรมหัตถกรรม สินค้าพื้นเมือง) ที่สำคัญแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่

6. สุขาภิบาลยางเหน็บ อยู่ในอำเภอสารภี อยู่ห่างจากเชียงใหม่ลงไปทางใต้ 10 กิโลเมตร กำหนดให้เป็นชุมชนขนาดเล็ก (ขนาดประชากร 10,000 - 30,000 คน) มีบทบาทด้านการเป็นศูนย์กลางรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร การขนส่งสินค้าเกษตร โดยเน้นให้เป็นตลาดกลางสินค้าเกษตร มีโกดังและคลังสินค้า เนื่องจากข้อได้เปรียบที่ตั้งมีเส้นทางคมนาคมสายหลัก คือเส้นทางรถไฟสายเหนือและทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 สายเชียงใหม่-ลำปาง

7. สุขาภิบาลหางดง อยู่ห่างจากเมืองเชียงใหม่ลงไปทางใต้ 11 กิโลเมตร กำหนดให้เป็นชุมชนขนาดเล็ก (ขนาดประชากร 10,000 - 30,000 คน) มีบทบาทเป็นชุมชนพักอาศัยเพื่อรองรับการกระจายตัวจากชุมชนเมืองเชียงใหม่ในอนาคต และในการวางแผนได้กำหนดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวด้านอุตสาหกรรมหัตถกรรม ทั้งนี้เนื่องจากในหมู่บ้านถวายเป็นอยู่ทางทิศตะวันออกของสุขาภิบาลหางดงเป็นหมู่บ้านหัตถกรรมโดยผลิตและจำหน่ายสินค้าหัตถกรรมเกือบทั้งหมู่บ้าน

เพื่อให้ชุมชนทั้งหมดเชื่อมโยงกันได้ทั่วถึง และเพื่อป้องกันไม่ทำให้ชุมชนเมืองเชียงใหม่เป็นชุมชนโดดเดี่ยว ซึ่งกำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินขยายออกไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลัก โดยพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน และศักยภาพที่มีความเป็นไปได้สูงในอนาคต

เมื่อแนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ที่มีความสอดคล้องกับการแก้ปัญหาของเมือง ถูกกำหนดเป็นนโยบายการพัฒนาเมืองโดยกรมการผังเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนพัฒนาเมืองของประเทศ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนและควรส่งเสริมให้เป็นจริงในระดับปฏิบัติการ งานที่เกี่ยวข้องต่อไปก็คือการศึกษาวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนที่ถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางชุมชนเมืองทั้ง 6 เพื่อให้ทำหน้าที่รองรับหรือกระจายความเจริญจากชุมชนเมืองเชียงใหม่ไว้เป็นการล่วงหน้า เพราะไม่เช่นนั้นแล้วชุมชนเหล่านี้ อาจจะ

ต้องประสบปัญหาการพัฒนาเช่นเดียวกับที่ได้เกิดขึ้นกับพื้นที่ ที่เป็นปริมณฑลของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามการศึกษาในครั้งนี้ จะยกกรณีศึกษาเพียงศูนย์ชุมชนชานเมืองเดียวคือชุมชนสันทราย ทั้งนี้ก็เพื่อให้การวางแผนลงไปถึงรายละเอียด และเป็นแผนสำหรับการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

3.4.3 ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองเชียงใหม่กับชุมชนสันทราย

ความเชื่อมโยงในที่นี้หมายถึงความเชื่อมโยงอันเกิดจากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เมืองเชียงใหม่เติบโตอย่างสมดุล เป็นการพัฒนาเมืองแบบหลายศูนย์กลางอย่างแท้จริง ซึ่งกรมการผังเมืองวางผังระบบความเชื่อมโยงของเมืองต่างๆไว้ด้วยกัน แต่ก่อนที่จะไปถึงนโยบายนี้ ควรพิจารณาสภาพการพัฒนาของชุมชนปัจจุบันก่อน ด้วยการพัฒนาชุมชนรอบๆเชียงใหม่ปัจจุบันอันได้แก่ แมริม ดอยสะเก็ด สันทราย สารภี และหางดง-สันป่าตอง ซึ่งเป็นเสมือนชุมชนย่อย หรือเมืองบริวารของเชียงใหม่ ยังไม่มีเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อถึงกัน ถนนทุกสายในชุมชนเหล่านี้มุ่งเข้าสู่เชียงใหม่ ทำให้ชุมชนเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กับเชียงใหม่โดยตรง เมืองเชียงใหม่จึงเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและดูดซับเอาทรัพยากรจากชุมชนเหล่านั้นมาบำรุงเลี้ยงเมือง การก่อสร้างถนนวงแหวนรอบที่ 3 ซึ่งเป็นถนนที่อยู่ในโครงการตามผังเมืองรวมนั้น หากจะมีการก่อสร้างโดยเร็วก็จะทำให้เกิดการเชื่อมต่อระหว่างชุมชนรอบนอกได้ทั้งหมดโดยไม่ต้องผ่านเมืองเชียงใหม่ ทำให้ชุมชนเหล่านั้นมีความเชื่อมต่อและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเองได้และตอบสนองความต้องการของกันและกันได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ชุมชนย่อยจะมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นและไม่มุ่งสู่ศูนย์กลางหลักในทุกๆอย่าง จึงควรก่อสร้างถนนวงแหวนรอบที่ 3 ไปพร้อมกับถนนวงแหวนรอบที่ 2 โดยไม่ต้องรอให้ถนนวงแหวนรอบที่ 2 เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน

ในกลยุทธ์อย่างหนึ่งของการกระจายความเจริญสู่พื้นที่รอบนอกของจังหวัด คือ การวางผังระบบความเชื่อมโยงของเมืองต่างๆ ในเขตพื้นที่จังหวัดเข้าด้วยกัน สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ กรมการผังเมืองได้จัดวางผังระบบความเชื่อมโยงของเมือง เรียกว่า ผังระบบชุมชน โดยคาดหวังว่าชุมชนศูนย์กลางแต่ละแห่งจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางควบคุมขนาดและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ภายใต้อิทธิพลตามบทบาทและความสำคัญของศูนย์กลางนั้นๆ จากนั้นจึงใช้ระบบชุมชนที่ได้กำหนดนี้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อเสริมสร้างบทบาทของชุมชนศูนย์กลางเหล่านี้ให้สอดคล้องกับนโยบายผังโครงสร้างจังหวัดเชียงใหม่ ตามระบบชุมชนได้จำแนกเมืองศูนย์กลางความเจริญลดหลั่นกันตามลำดับเป็น 3 ระดับ คือ

1. ศูนย์กลางหลัก หรือศูนย์กลางของจังหวัด ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหาร ศูนย์กลางทางการค้าและการธนาคาร การบริการทางสังคม การคมนาคมขนส่ง ปัจจุบันนี้ ศูนย์กลางหลักได้แก่ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. ศูนย์กลางรอง มีความสำคัญรองลงไปจากศูนย์กลางหลัก ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางระดับท้องถิ่นมีบทบาทด้านธุรกิจการเงิน การธนาคาร การค้า และการบริการทางสังคม ในจังหวัดเชียงใหม่มีศูนย์กลางรอง 2 แห่ง คือ

ก. ศูนย์กลางเวียงผาง ซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาลเวียงผาง จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาพื้นที่ตอนเหนือของจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีพื้นที่อิทธิพลครอบคลุมอำเภอผาง และอำเภอแม่ฮาด

ข. ศูนย์กลางบ้านหลวง ซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาพื้นที่ตอนใต้ของจังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่อิทธิพลครอบคลุม 5 อำเภอ คือ จอมทอง ฮอด ดอยเต่า แม่แจ่ม และอมก๋อย

3. ศูนย์กลางชนบท เป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญต่อจากศูนย์กลางรองของจังหวัด ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในระดับอำเภอเพื่อให้บริการแก่พื้นที่ชนบทโดยรอบ จังหวัดเชียงใหม่มีศูนย์กลางชนบท 22 แห่งคือ แม่ฮาด เชียงดาว เวียงพร้าว สันมหาพน แก่นพัฒนา สะเมิง แม่แจ่ม แม่ริม สันทรายหลวง เชียงดอย ยางนึ่ง สันกำแพง หางดง หนองตองพัฒนา ยุหว่า บ้านกลาง บ้านกาด ท่าข้าม อมก๋อย ท่าเตือ เวียงแหง และปงดำ และสำหรับชุมชนที่เป็นศูนย์กลางชนบทรอบๆเมืองเชียงใหม่ ได้มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ไว้เป็นพิเศษดังกล่าวตอนต้น

3.5 สรุป

จากบทบาทปัจจุบันของเชียงใหม่ที่แสดงความสำคัญและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูงในภาคเหนือ และจากบทบาทของเชียงใหม่ในอนาคตที่แสดงถึงความคาดหวังของประเทศที่จะให้เป็นในวันข้างหน้า ผนวกกับปัญหาหรืออุปสรรคต่อการพัฒนา เมืองเชียงใหม่มีศักยภาพในตัวเองที่จะเติบโตเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาต่างๆได้ ถ้าจัดหรือบรรเทาอุปสรรคที่จะสกัดกั้นโอกาสไว้ แนวทางหนึ่งที่มีการนำมาใช้และอยู่ในนโยบายการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ คือการพัฒนาพื้นที่ข้างเคียงชุมชนเมืองเชียงใหม่ขึ้นมา เพื่อกระจายความเป็นศูนย์กลางของเมืองเชียงใหม่ออกไปบ้าง ให้เป็นเมืองหลายศูนย์กลาง แทนการเพิ่มความแออัดคับคั่งที่ศูนย์กลางเดียว

แนวทางนี้เองจึงถูกกำหนดขึ้นเป็นนโยบายการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ของกรมการผังเมือง ซึ่งได้จัดชุมชนในเขตเมืองเล็กๆรอบๆเมืองเชียงใหม่ขึ้นมา อันได้แก่ สุขาภิบาลแม่ริม สุขาภิบาลสันทรายหลวง สุขาภิบาลแม่ใจ สุขาภิบาลดั้นเปา สุขาภิบาลยางนึ่ง และสุขาภิบาลหางดง เป็นศูนย์ชุมชนชานเมือง (Subcenters) ของเมืองเชียงใหม่ โดยที่ชุมชนเหล่านี้อยู่ในขอบเขตการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ ดังนั้นการวางแผนเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์ชุมชนชานเมืองของเมืองเชียงใหม่อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องจำเป็น และเมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงที่กรมการผังเมืองให้มีการพัฒนาศูนย์กลางหลายๆศูนย์กลาง โดยการใช่วงแหวนรอบนอกซึ่งจะแล้วเสร็จในอนาคตอันใกล้(ประมาณ พ.ศ.2541)เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างเมืองเชียงใหม่กับชุมชนย่อยรอบๆ ชุมชนสันทรายจึงเป็นศูนย์ชุมชนชานเมืองหนึ่งที่ต้องเร่งรีบในการวางแผนพัฒนาชุมชน เพื่อให้ทันกับสภาพการณ์การเติบโตของเมืองเชียงใหม่ปัจจุบัน