

# กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง : บทสำรวจ ความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาของไทย Urbanization: Study on Thai Educational Preparation

ชัยรัตน์ ไตศิลา\*

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาคุณลักษณะสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และเพื่อศึกษาผลกระทบกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองจากประสบการณ์ต่างประเทศที่มีต่อภาคการศึกษาไทย โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารในรูปแบบการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า กระแสของกระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองของไทยมีพลวัตสูง และมีแนวโน้มจะเข้าสู่ความเป็นเมืองของประเทศไทยมีความรวดเร็วกว่าพื้นที่อื่น ๆ จากการเปรียบเทียบ โดยมีปัจจัยเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่จำเป็นต้องบริหารจัดการ ได้แก่ 1) ความไม่เท่าเทียมในระดับพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพฯ และภาคใต้ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ ถือเป็นพื้นที่เสี่ยงหากปล่อยให้กระบวนการเข้าสู่ความเป็นเมืองเกิดขึ้นโดยไม่ได้มีการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจากจะเป็นการซ้ำเติมปัญหาความแตกต่างด้านสภาพความเป็นอยู่และการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น 2) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของชนชั้นกลางที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งเรียกร้องให้มีการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อความเป็นเมือง บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มากกว่าระดับพื้นฐาน และ 3) ความผันผวนของต้นทุนในการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยเมืองส่วนใหญ่กำลังขยายตัวอย่างไร้แบบแผนและไม่มีควบคุม ส่งผลให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณโครงการที่ดำเนินการไปแล้วกลับมาได้อีกซึ่งนำไปสู่สภาวะของการใช้พลังงานและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองต่อภาคการศึกษาที่สำคัญมี 3 ประการ คือ โอกาสในการเข้าเรียนและการคงอยู่ในระบบการศึกษาเพิ่มขึ้น การใช้งบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาที่เพิ่มขึ้นทั้งในส่วนของอุปทานและอุปสงค์ และมีการนำรูปแบบการจัดการเรียนการสอนแบบตะวันตกเข้ามาใช้ในสถานศึกษามากขึ้น โดยทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อรองรับกระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองแบ่งเป็น 2 ชุดข้อเสนอ ได้แก่ 1) การเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมืองตามระดับการพัฒนา และ 2) การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับระดับของการพัฒนาและการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

\* อาจารย์ ดร.ประจำสาขาวิชาการสอนสังคมศึกษา ภาควิชาหลักสูตรและวิธีสอน คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

This research aims to study how urbanization significant for Thailand and having impacts on the sector of education from looking through the global experiences. The methodology applied in this research is a qualitative analysis. The research finds that the urbanization in Thailand is highly dynamic and trends to a more rapid growing comparing to some other regions. However, there are more or less risky factors that are needed to be considered to resolve. The risky factors are explained in 3 points. First, the regional discrepancy shows the existence of inequalities in certain areas, particularly between Bangkok and the Southern regions. The urbanization that grows without efficient management can be perilous and aggravate the problematic issues of the people's well-being and accessibility to the basically necessary public provisions. Second, the rise of the middle class results in more needs for urban infrastructure and public services, on top of the basic necessities. Third, while most of the sprawls are expanding without any controlled regulation, the fluctuations in the costs of infrastructure, public services, and land utilization cause financial difficulties to change the budget distribution. This spoils the energy consuming as well as creates an unnecessary extra-cost for infrastructure investment.

The impacts of urbanization on the sector of education are analyzed in 3 aspects. They are: the growths of accessibility to learning and maintaining the learning status, the growths of public budgeting and financing for education in both demand and supply, and the Western educational management approach is increasingly applied to the teaching and learning at schools. This research suggests 2 possible ways for the policy implementation to cope with the future urbanization. They are: enhancing the potentiality to manage the cities according to their levels of development, and specifying the levels of development including considering the autonomy in public administration.

## บทนำ

กระแสของการปฏิรูปประเทศในปัจจุบันมีความครอบคลุมพรมแดนของการปฏิรูปการศึกษาด้วยเช่นกัน ซึ่งประเด็นการปฏิรูปภาคการศึกษาแม้มีหลากหลายประเด็นและแนวทางการดำเนินการแก้ไข หากแต่การตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางการปฏิรูปภาคการศึกษานั้นกลับต้องเผชิญกับ “สถานการณ์ทางเลือกของนโยบายการศึกษาด้าน สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (Policy Trilemma) ซึ่งประกอบด้วย ทางเลือกที่หนึ่ง นโยบายการศึกษา เพื่อสังคม หมายถึง การกระจาย-เพิ่มโอกาสและ

คุณภาพการศึกษาอย่างทั่วถึง เท่าเทียม เนื่องจาก ปัญหาสำคัญของภาคการศึกษาไทยประการหนึ่ง คือ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (Educational Inequality) นั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นปัญหา ที่มาจากปัจจัยอันสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ (เช่น การขยายขนาดโรงเรียน การเพิ่มจำนวนครู การให้ความรู้แก่บิดามารดา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ของครอบครัว ภูมิฐานะของผู้เรียนในเขตเมืองและชนบท) มากกว่าที่จะมาจากปัจจัยที่คงที่ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (เช่น ความฉลาดทางสติปัญญา)

(นณริฎ พิศลยบุตร, 2558) ดังนั้น ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาโดยการจัดระบบการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพและโอกาส (อาทิ ระบบการศึกษาทางไกล เป็นต้น) การปรับระบบเงินอุดหนุนรายหัวทุกประเภททุกระดับให้เป็นธรรม และการเร่งแก้ไขกับปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางการศึกษา อันจะส่งผลให้การเพิ่ม-กระจายโอกาสและคุณภาพการศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมยิ่งขึ้น

ทางเลือกที่สอง นโยบายการศึกษาเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง การผลิตและพัฒนากำลังคนเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ การศึกษาถือเป็นกลไกประการสำคัญที่จะเข้าไปขับเคลื่อนประเทศให้ได้รับประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ และจากการที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้กำหนดเขตพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการเป็นกลไกหนึ่งในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวในการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพให้แก่เด็กและเยาวชนอย่างทั่วถึงเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การพัฒนาหลักสูตรการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ อันก่อให้เกิดความภูมิใจในท้องถิ่นของตนเองและได้หลักสูตรการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ศักยภาพ ทั้งด้านความรู้และทักษะในการดำรงชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวมจากผลผลิตภาพของปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ แรงงาน ที่มีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้มากขึ้น

ทางเลือกที่สาม นโยบายการศึกษาเพื่อการเมือง หมายถึง การกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของไทยโดยฝ่ายการเมืองซึ่งหวังผลระยะสั้นและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง หากพิจารณาทิศทางของภาคการศึกษาไทยในทศวรรษที่ผ่านมา (ตั้งแต่ 9 ตุลาคม 2549 จนถึงปัจจุบัน) มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 11 ราย หรืออายุการปฏิบัติงานเฉลี่ย คือ 1 คน ปฏิบัติงานเป็นเวลา 1 ปี 1 เดือนในทางพฤตินัยแล้ว การเปลี่ยนแปลงผู้นำภาคการศึกษาของไทยมักนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการดำเนินงานที่สำคัญของกระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายและกระทบโอกาสในการบรรลุเป้าประสงค์ตามตัวชี้วัดด้านการศึกษาของไทย นอกจากนี้ ในทางนิตินัยตามตัวบทกฎหมายยังกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี โดยยึดนโยบายรัฐบาล และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นกรอบแนวคิดหลัก ผสมผสานกับประเด็นเชิงนโยบาย และสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา ดังนั้น นโยบายทางการศึกษาของไทยจึงมีความต่อเนื่องของโครงการน้อยมาก ย้อนกลับไปประมาณ 20 ปี มีนโยบายที่ได้สานต่อชัดเจนเป็นรูปธรรมในปัจจุบันอยู่ 2 โครงการ คือ ขยายการศึกษาภาคบังคับ และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) (ไทยพับลิก้า, 2014: 4) มีกรณีเป็นไปในลักษณะมุ่งหวังผลสัมฤทธิ์ระยะสั้น อาทิ นโยบายลดเวลาเรียน-เพิ่มเวลารู้ นโยบายการอ่านออกเขียนได้และโดยเฉพะานโยบายที่ได้รับการขานรับและสนองตอบจากฐานเสียงของพรรคการเมือง เป็นต้น

บทสรุปของสถานการณ์ทางเลือกหากพิจารณาบทพื้นฐานตามหลักเศรษฐศาสตร์นั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่มีคำตอบใดเป็นทางเลือกที่ “ถูก” หรือ “ผิด” เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นทางเลือกโดยยอมต้องแลกกับต้นทุนค่าเสียโอกาสจากทางเลือกที่มีได้ถูกเลือก

เสมอ (Trade-offs) หากแต่ความเป็นไปได้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายภายใต้บริบทของภาคการศึกษา อาจเป็น 2 แนวทางที่มีความเป็นไปได้สูงสุด ได้แก่ 1) ทางเลือกที่สามผสมผสานกับทางเลือกที่หนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายการเมืองดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางด้านการศึกษา และ 2) ทางเลือกที่สามผสมผสานกับทางเลือกที่สอง กล่าวคือ รัฐบาลหวังผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงจัดการศึกษาโดยเน้นการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การตัดสินใจเชิงนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน สิ่งเราหรือตัวกระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนตัดสินใจ

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในทำนองเดียวกันทั่วโลก คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) ซึ่งหากพิจารณาความเชื่อมโยงอย่างคร่าว ๆ กับการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการศึกษา อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาในเขตเมืองและอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับชนบทเพิ่มขึ้น ปัจจุบันจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีมากกว่า 3.7 พันล้านคน คิดเป็นร้อยละ 54 ของประชากรโลกทั้งหมด และคาดว่าจะเพิ่มขึ้น 1.5 เท่าในปี ค.ศ. 2045 (พ.ศ. 2588) ซึ่งจะทำให้ประชากรในเขตเมืองมีจำนวนใกล้เคียง 6 พันล้านคน โดยกระบวนการดังกล่าวส่วนใหญ่จะเกิดในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ ความสำคัญของเขตเมือง คือ ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการซึ่งมีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 80 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองมีส่วนทำให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน หากมีการบริหารจัดการให้ปัจจัยการผลิตมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นด้วยนวัตกรรมและแนวคิดสร้างสรรค์

จะเห็นได้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองมีพลวัตสูงและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน หากพิจารณาผลกระทบจากกระบวนการดังกล่าวต่อภาคการศึกษาของไทย มีประเด็นที่ต้องคำนึงถึง คือ การพัฒนาภาคการศึกษาของไทยให้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างศักยภาพของปัจจัยการผลิตสำคัญ คือ แรงงาน ให้มีผลิตภาพที่สูงขึ้นด้วยการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับพื้นที่และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งจะทำให้การเจริญเติบโตของประเทศมีความยั่งยืน ขณะเดียวกันต้องทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างเขตเมืองและชนบทลดลงด้วย ดังนั้น ฐานความรู้เกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองทั้งที่เป็นคุณลักษณะของกระบวนการดังกล่าว (Characteristic) และผลกระทบ (Effect) ต่อภาคการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่จะต้องมีการรวบรวมไว้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่เหมาะสมต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาคุณลักษณะสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมือง และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาผลกระทบกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองจากประสบการณ์ในต่างประเทศที่มีต่อภาคการศึกษาไทย

### แนวคิดของการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองและการพัฒนาสภาพแวดล้อมของเมือง

1. นิยามของกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองราชบัณฑิตยสถาน (2553) อธิบายว่า นคราภิวัตน์ หรือ ความเป็นเมือง การขยายเมือง (Urbanization) หมายถึง การที่สัดส่วนของประชากรที่อยู่เขตเมืองเพิ่มมากขึ้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชากรเมืองเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การที่ประชากรชนบทย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น ภาวะ

เจริญพันธุ์ของประชากรที่อยู่ในเมืองก่อนแล้ว และของผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาอยู่ใหม่ก็มีส่วนทำให้ประชากรในเขตเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้การขยายพื้นที่เขตเมืองออกไปครอบคลุมพื้นที่ซึ่งเคยเป็นเขตชนบทอยู่ก่อน ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้สัดส่วนของประชากรในเขตเมืองเพิ่มสูงขึ้น

ความเป็นเมือง ในความหมายดังกล่าว สอดคล้องกับ จูเลียส โกลด์ และวิลเลียม แอล โคลบ (Gould and Kolb, 1964: 739) อธิบายว่า ความเป็นเมืองถือเป็นกระบวนการของประชากรที่มารวมกันอยู่อย่างหนาแน่น มีความหมายสำคัญที่ว่า เป็นกระบวนการหนึ่งจากที่ไม่ใช่สังคมเมืองไปเคลื่อนไหวเพื่อให้ถึงความสมบูรณ์เกิดลักษณะเมืองของประชาชนที่มารวมอยู่อย่างหนาแน่น และอีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นขบวนการซึ่งชนบทเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นเมืองตามคำอธิบายของ เจ. จอห์น พาเลน (Palen, 1987 : 9)

กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองตามนิยามของ Werner Z. Hirsch (อ้างถึงใน กฤษเพิ่มทันจิตต์, 2536: 22) อธิบายว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของสภาพประชากร กระบวนการผลิตและสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองของชุมชนบนพื้นที่ซึ่งมีการกระจายตัวอย่างสม่ำเสมอไปสู่ฐานะของเมืองที่มีการกระจุกตัวกันบนพื้นที่ค่อนข้างมาก มีความชำนาญเฉพาะอย่างในการผลิตสินค้าและการบริการสูง และมีการพึ่งพาต่อกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลอย่างใกล้ชิด ที่สำคัญ คือ มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยี นวัตกรรม และรูปแบบของการประกอบการในระดับสูง นอกจากนี้ สิ่งที่สัมพันธ์กับกระบวนการเกิดเมืองโดยเฉพาะ คือ การกระจุกตัวกันของประชาชนบนพื้นที่เพิ่มขึ้น หรือ ที่เรียกว่า ความหนาแน่น (Density) ทั้งนี้ ความหนาแน่นของประชากรทำให้เกิดการประหยัดจากการรวมกลุ่มกัน (Economy of Agglomeration) ซึ่งส่งผลให้การลงทุนของภาคธุรกิจ

มีผลตอบแทนที่สูงขึ้น และจัดสรรงบประมาณเพื่อลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ สรุปได้ว่า ความเป็นเมืองถือเป็นกระบวนการที่ประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้น ทั้งการอยู่รวมกันในเขตพื้นที่ที่เจริญแล้วและการขยายความเจริญของเมืองออกไป อันเป็นผลทำให้ความเป็นอยู่ของประชากรเหล่านั้นเปลี่ยนไปสู่วิถีแบบเมือง

## 2. การพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน

มาตรการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองที่ได้รับความสนใจและเป็นที่ยอมรับประการหนึ่ง คือ มาตรการเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ นิยามของ “เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่” ของ สำนักงานองค์การอนามัยโลก ภาคพื้นยุโรป (WHO, EURO: 1986) หมายถึง ชุมชนที่อยู่อาศัยทั้งในเขตเมืองและชนบทที่มีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี มีสังคมที่เอื้ออาทร มีชุมชนเข้มแข็ง มีความสะดวกสบาย ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีระบบเศรษฐกิจมั่นคง มีวัฒนธรรมและจิตวิญญาณที่เป็นเอกลักษณ์ของเมืองและชุมชน

การพัฒนาเมืองน่าอยู่ในประเทศไทยได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้กรอบทางด้านสาธารณสุขตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 โดยสนับสนุนให้ชุมชนเมืองขนาดต่าง ๆ 5 เมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา พะเยา ยะลา และพินันนิคม เป็นเมืองนำร่อง และกำหนดแนวทางให้ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นสร้างเครือข่ายการพัฒนา ร่วมกับชุมชนภายในท้องถิ่นนั้น โดยสามารถสรุปให้เห็นถึงภาพรวมองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่-ชุมชนน่าอยู่ ที่เชื่อมโยงกันในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และมีชุมชนเข้มแข็งเป็นรากฐานในการพัฒนา จะประกอบด้วย 4 องค์ประกอบสำคัญ อันได้แก่ 1) ความน่าอยู่ มีความหมายครอบคลุมทั้งด้านการมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพดี สังคมเข้มแข็ง มีคุณภาพชีวิตดี 2) การมีภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่ช่วยเกื้อกูลให้ชุมชน

เข้มแข็ง มีการสืบทอดรักษา ปรับใช้ ตลอดจนพัฒนาต่อยอดให้เกิดเทคโนโลยีที่เหมาะสม นำมาใช้ประโยชน์กับการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) การมีเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง สมดุล มีภูมิคุ้มกัน สามารถเพิ่มรายได้และการมีงานทำ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และพัฒนาให้เกิดความเชื่อมโยงชนบทและเมือง และ 4) การมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

ดังนั้น กระบวนการแปลงไปสู่เมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ย่อมขึ้นอยู่กับแรงสนับสนุนที่สำคัญ คือ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคการพัฒนา ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นบนเวทีการร่วมปรึกษาหารือกัน เพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันและเห็นชอบร่วมกันซึ่งจะนำไปสู่การประสานงานในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ โดยมีความเชื่อมโยงที่สำคัญ คือ การจัดการศึกษาที่ให้กับทุกคนในเมือง โดยบูรณาการองค์ความรู้ของท้องถิ่น ตอบสนองต่อความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ และมีการวางระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการแปลงแนวทางการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ไปสู่การปฏิบัติ

### วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยมีหลักการสำคัญ คือ การจำแนกกลุ่มคำ ประโยคจากข้อความ หรือข้อความที่กลุ่มตัวอย่างแสดงความเห็น แล้วจึงนำมาตีความ สังเคราะห์ และวิเคราะห์ด้วยหลักแห่งเหตุผล สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction Analysis) แล้วจึงอภิปรายข้อเท็จจริงที่ค้นพบตามสภาพการณ์ ปรากฏการณ์ ความสัมพันธ์ และประเด็นสำคัญ เพื่อตอบคำถามการศึกษา

### ผลการวิจัย

1. กระแสของกระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง (Urbanization Trend)

รายงานขององค์การสหประชาชาติ ปี พ.ศ. 2557 ได้ระบุว่า ภูมิภาคแอฟริกาและเอเชียจะมีความเร็วของกระบวนการเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่เมืองมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก โดยคาดว่าสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองของภูมิภาคทั้งสองจะเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 56 และ 64 ตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2594 ทั้งนี้ ประเทศไทยมีสัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมือง ร้อยละ 49 ในปี พ.ศ. 2557 (พิจารณาแผนภาพที่ 1) ซึ่งไม่แตกต่างจากสัดส่วนของภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผลการคาดการณ์สัดส่วนของประชากรในที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2593 จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 72 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ประเทศที่มีรายได้ปานกลางและต่ำ ภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ความเป็นเมืองของประเทศไทยมีความรวดเร็วกว่าพื้นที่อื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ

แม้ว่าในหลายทศวรรษที่ผ่านมากระแสของการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ความเป็นเมืองและเกิดการรวมกลุ่มในลักษณะของชุมชนเมือง (Urban Agglomerations) ส่วนใหญ่จะปรากฏในประเทศพัฒนาแล้วก็ตาม ในปัจจุบันเราสามารถพบปรากฏการณ์ดังกล่าวใน “กลุ่มประเทศซีกโลกใต้ (The Global South)” (Greenpeace International, 2011: 2) ซึ่งหมายถึงประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเกิดใหม่ ตลอดจนประเทศที่กำลังเกิดการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงด้านอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว เช่น รัสเซีย ทั้งนี้ประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้มักตั้งอยู่แถบอเมริกากลาง อเมริกาใต้ เอเชีย และแอฟริกา โดยชุมชนเมืองที่มีความเร็วในการเติบโตมากที่สุดเป็นชุมชนเมืองขนาดปานกลางที่มีประชากรมากกว่า 1 ล้านคนในภูมิภาคเอเชียและแอฟริกา

ขนาดของการเติบโตของประชากรเมืองในภูมิภาคเอเชียที่จะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 1.2 พันล้านคนในอีก 36 ปีข้างหน้าซึ่งจะเป็นปรากฏการณ์ที่เน้นให้เห็นบทบาทความสำคัญของเมืองขนาดใหญ่และเมืองลำดับรองต่าง ๆ (Secondary Cities) ของภูมิภาคเอเชียใน 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) ความสามารถในการแข่งขันเชิงเศรษฐกิจ (2) ความมีเสถียรภาพทางด้านสังคม และ (3) ปัจจัยเสี่ยงจากการเผชิญกับกระแสดังกล่าวที่ไหลเข้ามาอย่างรวดเร็ว

2. ปัจจัยเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองที่จำเป็นต้องบริหารจัดการ

ปัจจุบันเมืองขนาดใหญ่และเมืองต่าง ๆ สามารถสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติรวมกันมากกว่า ร้อยละ 84 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของโลก ทั้งนี้ การบริหารจัดการเศรษฐกิจที่ประสบผลสำเร็จยึดโยงกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมือง โดยจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายการพัฒนาเมืองเชิงรุกมากยิ่งขึ้นซึ่งประสบกับปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญ 3 ปัจจัย ดังนี้

1) ความไม่เท่าเทียมในระดับพื้นที่และการเติบโตของสลัม

องค์ประกอบสำคัญที่สามารถสะท้อนความไม่เท่าเทียมของคนในสังคม ได้แก่ ความแตกต่างของสภาพการอยู่อาศัยและความแตกต่างในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน พิจารณาแผนภาพที่ 2 และ 3 จะเห็นได้ว่า โดยภาพรวมค่าสัมประสิทธิ์ จีพี ในแต่ละภูมิภาคมีค่าไม่เกิน 0.4 แสดงว่า ความไม่เท่าเทียมกันของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคมีได้อยู่ในระดับก่อให้เกิดปัญหารุนแรง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบพื้นที่ที่จะพบว่ากรุงเทพฯ และภาคใต้ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ ถือเป็นพื้นที่เสี่ยงหากปล่อยให้กระบวนการเข้าสู่ความเป็นเมืองเกิดขึ้นโดยมิได้มีการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจากจะเป็นการซ้ำเติมปัญหาความไม่เท่าเทียมให้เกิดความแตกต่างด้านสภาพความเป็นอยู่และการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาขนาดของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ารัฐยังไม่สามารถขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ทั้งนี้ หากตัวเร่งปรากฏการณ์ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระบวนการเข้าสู่ความเป็นเมือง เช่น การเติบโตของชุมชนสลัม การเข้าครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย โอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษา การว่างงาน การก่ออาชญากรรม สิ่งเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดปัญหาในสังคมและบั่นทอนระบบเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตของเมืองในที่สุด

2) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของชนชั้นกลางที่เกิดใหม่

ผลสืบเนื่องที่ไม่คาดคิดอีกประการหนึ่งของกระบวนการเข้าสู่ความเป็นเมือง คือ การเติบโตของกลุ่มชนชั้นกลาง (Middle Class) โดยการเติบโตของกลุ่มชนชั้นกลางในเอเชียตลอดช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลให้กลุ่มชนชั้นกลางกลายเป็นพลังเศรษฐกิจใหม่ของโลก จนมีการคาดการณ์ว่าในอีก 30 ปีข้างหน้ากลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้จะกลายเป็นกลไกหลักขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ประเด็นที่ต้องพิจารณา ได้แก่ คุณลักษณะของกลุ่มชนชั้นกลาง ผลกระทบ และอิทธิพลทางเศรษฐกิจอันเนื่องจากการขยายตัวของกลุ่มชนชั้นกลาง ตลอดจนนโยบายจัดการบริหารจัดการกลุ่มชนชั้นกลางอย่างไรเพื่อรองรับกระบวนการเข้าสู่ความเป็นเมือง

ชนชั้นกลางที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นผู้ที่มีการศึกษาดีและคาดหวังบริการสาธารณะในระดับมาตรฐานสากลมากกว่ากลุ่มคนในอดีต ดังนั้น กลุ่มชนชั้นกลางจะเรียกร้องให้มีการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อความเป็นเมือง บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มากกว่าระดับพื้นฐาน การบริโภคสินค้าและบริการสมัยใหม่ ศูนย์วัฒนธรรม/โรงละคร สาธารณูปการต่าง ๆ และพื้นที่สีเขียว สำหรับความสำคัญในทางเศรษฐกิจของชนชั้นกลางเกิดจากการใช้จ่ายด้านการบริโภคและการลงทุนในทุนมนุษย์ผ่านการศึกษาซึ่งมีความสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในระยะยาว กลุ่มชนชั้นกลางจึงเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศและของโลก โดยเฉพาะในอนาคตที่กลุ่มคนชนชั้นกลางจะมีกำลังซื้อหรือความสามารถในการใช้จ่ายมากขึ้น ส่งผลให้ตลาดภายในประเทศเติบโตมากขึ้น จนเกิดเป็นตลาดชนชั้นกลาง นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งกำลังแรงงานที่มีทักษะ ความรู้ ความสามารถสูง ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในรูปภาษีของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา สำหรับประเทศไทยนั้น Euromonitor International ได้คาดการณ์ว่า ในปี 2020 ประเทศไทยจะมีจำนวนชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น โดยระบุว่า ครัวเรือนที่จะมีรายได้มากกว่า 15,000 เหรียญสหรัฐต่อปีจะมีจำนวนถึง 6 ล้านครัวเรือน โดยพฤติกรรมกรรมการบริโภคของกลุ่มชนชั้นกลางในประเทศไทย มีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับสมาชิกในครัวเรือนประมาณ ร้อยละ 30 ซึ่งอยู่ใน 5 อันดับแรกของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

การขยายตัวของชนชั้นกลางในประเทศอาจหมายถึงศักยภาพและพลังทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มนี้ แต่ในขณะเดียวกัน เมืองและแหล่งชุมชนที่ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากความรู้ ความสามารถ และการมีส่วนร่วมในสังคมของกลุ่มชนชั้นกลางมีมากกว่าในอดีตทั้งในบริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งจะนำไปสู่ความสิ้นคลอนของการบริหารราชการหรือผลประโยชน์สาธารณะได้ทั้งในกรณีที่ภาครัฐมีความไม่โปร่งใสหรือบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ และกรณีที่กลุ่มชนชั้นกลางขาดสำนึกสาธารณะมุ่งแต่ผลประโยชน์ของตนอย่างเดียว ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนประเทศผ่านการส่งเสริมพลังอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มชนชั้นกลางจึงเหมาะสมที่จะเป็นประโยชน์กับประเทศในระยะยาว และสอดคล้องกับแนวโน้มโลกที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยนำพาประเทศไปสู่อนาคตที่มั่นคงและยั่งยืนต่อไป

3) ความผันผวนของต้นทุนในการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความต้องการของกลุ่มชนชั้นกลางในลักษณะต่าง ๆ เช่น พื้นที่ว่าง รถยนต์ การตั้งถิ่นฐานสำหรับอยู่อาศัยของแรงงานอพยพ ทั้งนี้ บางประเทศในภูมิภาคเอเชียมีการดำเนินมาตรการรองรับทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น อาทิ ประเทศญี่ปุ่น เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารพลังงานและลดภาวะเรือนกระจก สำหรับรัฐบาลญี่ปุ่นได้ผลักดันแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเชิงนิเวศที่มีขนาดกะทัดรัด (Eco-Compact City) (หมายถึงการพัฒนาเมืองโดยคำนึงถึงความสมดุลของระบบนิเวศ เช่น การจัดระบบขนส่งมวลชนสาธารณะภายในเขตเมืองขึ้นใหม่แทนการใช้รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเป็นต้น เพื่อสร้างเมืองที่อยู่ง่าย เดินทางง่าย และเป็นมิตรกับผู้สูงอายุและผู้ทุพพลภาพ ซึ่งจะช่วยให้ประชากรผู้สูงอายุใช้ชีวิตในวัยหลังเกษียณได้อย่างมีความสุขและไม่เป็นภาระต่อประชากรวัยหนุ่มสาวที่เป็นกำลังสำคัญในการดูแล) ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญอันดับต้นในการพัฒนาความเป็นเมืองของรัฐบาล เช่นเดียวกับแผนการขยายระยะทางการเดินทางของระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองเชิงให้มีความยาวเพิ่มขึ้นอีก 2 เท่าจากเดิมภายในปี พ.ศ. 2563

ขณะที่บางเมืองในภูมิภาคเอเชียมีการปรับตัวซึ่งเกิดจากการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบไปสู่อนาคตที่ยั่งยืน แต่เมืองส่วนใหญ่กำลังขยายตัวอย่างไร้แบบแผนและไม่มีการควบคุม (Urban Sprawl) ส่งผลให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณโครงการที่ดำเนินการไปแล้วกลับมาได้อีกซึ่งนำไปสู่สภาวะของการใช้พลังงานและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็นทั้งภาครัฐและเอกชนเกิดเป็นความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ (Deadweight Loss)

3. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองต่อภาคการศึกษา

ตัวแปรสะท้อนกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองที่สำคัญ ได้แก่

- 1) ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิต
- 2) ความเหลื่อมล้ำของรายได้ และ 3) ความหนาแน่นของประชากร

ในขณะที่ตัวแปรที่แสดงผลลัพธ์ของกระบวนการดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่ โอกาสในการเข้าเรียนและการคงอยู่ในระบบการศึกษา โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงความเป็นเมืองที่สะท้อนโดยปัจจัยทั้ง 3 นั้น ส่งผลในทางบวกกับภาคการศึกษาโดยทำให้โอกาสในการเข้าเรียนและการคงอยู่ในระบบการศึกษาในเขตเมืองเพิ่มขึ้น (Geoffrey, 2014) นอกจากนี้มีการใช้งบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาที่เพิ่มขึ้นทั้งในส่วนของอุปทาน ได้แก่ อาคารเรียน บุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น แล้ว ยังสนับสนุนในส่วนของอุปสงค์ ได้แก่ ทุกการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วย พร้อมทั้งมีการนำรูปแบบการจัดการเรียนการสอนแบบตะวันตกเข้ามาใช้ในสถานศึกษามากขึ้น (Puja, 2015) ทั้งนี้ คุณลักษณะสำคัญหรือองค์ประกอบในการตัดสินใจเคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตเมือง คือ ระดับการศึกษา ซึ่งผู้ที่ได้รับการศึกษาจะมีความต้องการและมีความสามารถในการเคลื่อนย้ายตนเองเข้าสู่เขตเมืองเพื่อเพิ่มโอกาสให้แก่ตนเองทั้งในด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นและโอกาสในด้านอื่น ๆ (Mberu, 2005 and Mendol, 2006) โดยรัฐบาลควรร่วมมือกับชุมชนและผู้ปกครองในการร่วมกันจัดการศึกษาให้ตอบสนองต่อบริบทในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาการเข้าถึงระบบการศึกษาในระดับประถมศึกษาเพราะไม่เพียงกีดกันก่อนเป้าหมายในการจัดการศึกษาให้แก่ทุกคนแล้ว ยังส่งผลให้การเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กหยุดชะงักตามไปด้วย

#### อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองของไทยมีพลวัตสูง จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการความเป็นเมืองให้เกิด

ประสิทธิภาพ โดยสามารถใช้การจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเป็นเมืองได้ในฐานะกลไกในการพัฒนาศักยภาพของปัจจัยการผลิตในส่วนของทุนมนุษย์ อย่างไรก็ตามการศึกษาของไทยยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญในหลายประการ อาทิ การจัดการศึกษาโดยภาครัฐที่ยังมีการรวมศูนย์เมืองใหญ่และสถาบันอุดมศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงขณะที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษายังต่ำกว่าที่ได้ลงทุนไป หรือการให้เปล่าในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมถึงอุปกรณ์การเรียนที่จำเป็น ทำให้มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเชิงคุณภาพของการศึกษาในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้ ต่างกัน ผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบที่เกิดกับภาคการศึกษาในเขตเมืองเป็นไปในทิศทางบวก โดยการเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา และกระจายโอกาสทางการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของการศึกษาระหว่างเขตเมืองและชนบท โดยทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อรองรับกระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองแบ่งเป็น 2 ชุดข้อเสนอ ได้แก่ 1) การเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมืองตามระดับการพัฒนา และ 2) การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับระดับของการพัฒนาและการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอการเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมืองตามระดับการพัฒนา มีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) การกระจายอำนาจการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงและพัฒนาระบบการถ่ายโอนภารกิจให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและมีการบูรณาการในเชิงแผนงาน เช่น การลดความซ้ำซ้อนในการให้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันหรือต่อเนื่องกันด้วยการประสานงานเพื่อร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) การจัดหาเงินทุนสำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมือง โดยใช้แนวทางการเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถแบ่งได้ตามประเภทบริการเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) บริการที่เป็นสินค้าจำเป็น เช่น ระบบสาธารณสุข ระบบการศึกษา เป็นต้น โดยใช้การพัฒนาฐานภาษีที่มีอยู่เดิม และ 2) บริการที่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น ระบบขนส่งที่ช่วยร่นระยะทางและระยะเวลา (ทางด่วน ทางยกระดับ) ระบบอินเทอร์เน็ตบนโครงข่ายความเร็วสูง (เส้นใยแก้วนำแสง) เป็นต้น โดยใช้ระบบการกู้ยืมผ่านธนาคารพาณิชย์ หรือ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) ในการให้บริการสาธารณะ

(3) การจัดการเมืองด้วยหน่วยงานที่มีความสามารถเพียงพอ สำหรับเมืองที่ยังไม่มีความพร้อมและยังไม่มีมาตรการรองรับเพียงพอสำหรับกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองนั้น สิ่งสำคัญเร่งด่วนที่ควรดำเนินการ คือ การพัฒนารูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่ เพื่อรับฟังความคิดเห็น จัดทำแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

(4) ความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เนื่องจากผู้นำที่เหมาะสมในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองในหลายพื้นที่ของประเทศจำเป็นต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญหลายประการ อาทิ วิสัยทัศน์กว้างไกลรอบคอบ และสามารถใช้ประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองสร้างประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เพิ่มเติม (เช่น การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชน เนื่องจากการเติบโตของชนชั้นกลางที่มีความรู้ มีความสามารถ และมีทักษะหลากหลาย ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการพัฒนาเมืองเกิดความโปร่งใสและสอดคล้องกับความต้องการของคนเมืองมากขึ้น)

2. ข้อเสนอการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับระดับของการพัฒนาและการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ จำแนกระดับการพัฒนาที่ชัดเจน อาทิ ระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้น การบริการทางสังคม (เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และการวางแผนครอบครัว เพื่อควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากร) การให้บริการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการขนส่ง ระบบน้ำประปา ระบบสุขภาพ ที่อยู่อาศัย และการรักษาสุขภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนเมือง จะช่วยให้ภาครัฐสามารถดำเนินการที่เหมาะสมในการเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมือง โดยมีเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกระดับการพัฒนาเพื่อให้อิสระในการบริหารจัดการที่สำคัญมี 4 เกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์ที่อาศัย เกณฑ์ขนาดประชากร เกณฑ์คุณสมบัติของเมือง และเกณฑ์กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีปรากฏในบางกรณีของบางประเทศที่มีค่านิยมที่อาศัยสัดส่วนของประชากรที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจในสาขาเกษตรกรรม

### เอกสารอ้างอิง

- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. (2536). **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมือง**. กรุงเทพฯ: ครีเอทีฟ พับลิชชิง.
- Greenpeace International. (2011). **รายงานฉบับย่อ “เสื้อผ้าสกปรก: ความเชื่อมโยงระหว่างบริษัทและมลพิษทางน้ำในประเทศไทยที่ไม่เคยเปิดเผย”**. เข้าถึงเมื่อ 9 เมษายน 2559. เข้าถึงได้จาก [www.greenpeace.org/seasia/th/Global/seasia/report/2011/thai-DirtyLaundry.pdf](http://www.greenpeace.org/seasia/th/Global/seasia/report/2011/thai-DirtyLaundry.pdf)
- ไทยพับลิก้า. (2014). **วิกฤตการศึกษาไทย** เข้าถึงเมื่อ 24 มกราคม 2014. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2014/01/the-performance-period-of-the-minister-of-education/>

- นณริฎ พิศลยบุตร สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2558). **ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย: ข้อสรุปจากผลการสอบปีซ่า (PISA) เข้าถึงเมื่อ 11 เมษายน 2558. เข้าถึงได้จาก** <https://www.pier.or.th>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2553). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพฯ: มีบุ๊คพับลิเคชันส์.
- สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, มูลนิธิ. (2558). **การประเมินบริบทการเปลี่ยนแปลงและการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง.
- Geoffrey Oyugi Nyagol Oure. (2011). **Impact of Urbanization on Access to Education in Pubic Primary School in Homabay Municipality of Homa-Bay County**. [Online] Availabe from Software.
- Gould, J., & Kolb, W. L. (1964). **A dictionary of social sciences**. New York: Unesco.
- John Palen. (1987). **The Urban World**. New York: McGraw Book Company.
- Mberu, B. (2005). **Who Moves and Who Stays? Rural Out-Migration in Nigeria**. *Journal of Population Research*. 22(2):141-161.
- Mendola, M. (2006). **Rural out-migration and economic development at origin: What do we know? Sussex Migration**. *Sussex Centre for Migration Research*. University of Sussex.
- Puja Mondal. (2015). **Urbanization: Causes and Effects of Urbanization in India**. [Online] Available from <http://www.yourarticlelibrary.com/india-2/urbanization-causes-and-effects-of-urbanization-in-india-766-words/4659/> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2014). **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision**. [Online] Availabe from <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>.
- Urbanis Research Nigeria. (2015). **URBANISATION AND URBAN EXPANSION IN NIGERIA**. Availabe from Software.