

รายงานการสัมมนา นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย การสัมมนาเรื่องข้อมูลที่จำเป็น

โดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล

ร่วมกับ

กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 151
I S B N : 974 - 587 - 205 - 9

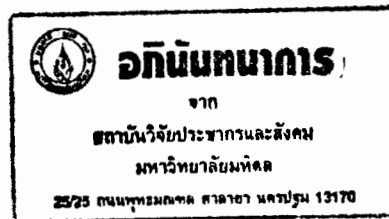
การสัมมนา

เรื่อง

นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย : การสัมมนาเรื่องข้อมูลที่สำคัญ

วันอังคารที่ 21 สิงหาคม 2533
ณ ห้องโมเน็ท โรงแรมโนโวเทล กรุงเทพฯ

โดย



สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล

ร่วมกับ

กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจาก
International Development Research Centre (IDRC)

คำนำ

การจัดสัมมนาเรื่อง นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย : การสัมมนาเรื่องข้อมูลที่จำเป็นในครั้งนี้นับเป็นการระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับปัญหาของการอพยพย้ายถิ่น อย่างเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรกในเมืองไทย การสัมมนานี้มุ่งรวบรวมประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายการย้ายถิ่นจากหน่วยงานที่สำคัญ ๆ ของรัฐ มีการพูดถึงปัญหาและอุปสรรคของการเก็บรวบรวมข้อมูลการย้ายถิ่นในประเทศไทย และได้เน้นถึงข้อมูลที่จำเป็นในการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นในหลายระดับและหลายด้าน ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูลทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาค โดยเฉพาะในระดับจุลภาคนั้น ได้มีการพูดถึงองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการศึกษาศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นในหลายประเด็น กล่าวคือเริ่มตั้งแต่รูปแบบของการย้ายถิ่นประเภทต่าง ๆ ปัจจัยทางด้านความตั้งใจที่จะย้ายถิ่นหรือไม่อะไรเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่น ผลของการย้ายถิ่นทั้งพื้นที่ต้นทางและพื้นที่ปลายทาง รวมถึงความสามารถในการปรับตัวของผู้ย้ายถิ่นในถิ่นปลายทาง เป็นต้น คณะผู้จัดสัมมนาหวังว่าผลที่ได้จากการสัมมนานี้จะสามารถใช้เป็นประโยชน์ ในการหาแนวทางสำหรับการศึกษาศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นในประเทศไทยได้ตรงจุด ตรงประเด็นที่สุดต่อไป โดยคณะผู้จัดสัมมนาเองได้นำข้อคิดเห็นหลายส่วนจากการสัมมนาเป็นแนวปรับปรุงการศึกษาระดับประเทศ เรื่องการย้ายถิ่น (National Migration Studies) ที่ดำเนินงานโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โดยจะเริ่มโครงการในปี 2534 นี้

ในนามของคณะผู้จัดสัมมนา ใคร่ขอขอบคุณ IDRC โดยเฉพาะคือ ดร. สมศักดิ์ บุญวิโรจน์ ซึ่งให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการสัมมนา และขอขอบคุณกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อภิปรายและผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน ที่ให้เกียรติเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ ทำให้การสัมมนานี้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นผลสำเร็จอย่างดี

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล
พฤษภาคม 2533

การสัมมนาครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจาก International Development Research Centre (IDRC) ประเทศแคนาดา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร.สมศักดิ์ บุญวิโรจน์ จาก สำนักงานสาขาประเทศสิงคโปร์

สารบัญ

หน้า

คำนำ

ความเป็นมาและเหตุผล

ส่วนที่ 1

นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย

1

นายพชัย พยอมยงค์

ผู้อำนวยการกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายการย้ายถิ่น : การย้ายถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

31

นายเฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ

ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

วิจารณ์บทความ

48

นายสมบูรณ์ ศิริประชัย

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ

56

นางสาวอาภรณ์ จันทร์เจริญสุข

ผู้อำนวยการกองผังเมือง

ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

ส่วนที่ 2

ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลในเรื่องการย้ายถิ่น

67

นางสาวธนาภรณ์ ประดิษฐ์วงศ์

ผู้อำนวยการฝ่ายฝึกอบรม

สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน

	หน้า
ข้อมูลที่ต้องการเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย นายพิษณุศ เจษฎาจิตร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	83
ข้อจำกัดและแนวทางการปรับปรุงข้อมูลการอพยพย้ายถิ่น เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นายธีระ อัครกุล สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	117
วิจารณ์บทความ นายพิระสิทธิ์ คำนวนคิดปี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	125
วิจารณ์บทความ นางสาวเยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	128
วิจารณ์บทความ นางสาวเพ็ญพร ชีระสวัสดิ์ สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	131
วิจารณ์บทความ นายอุทิศ ขาวเขียว ผู้อำนวยการกองประสานการพัฒนาเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	134
Migration Policy in Thailand : Needed Data รายงานที่เสนอในการประชุม International Conference on Migration ณ ประเทศสิงคโปร์	137
ภาคผนวก กำหนดการสัมมนา	157
รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา	159

ความเป็นมาและเหตุผล*

Internal migration is a key influence on the development process, as it is the mechanism of redistributing population and resources within a nation. Industrialization has been universally accompanied by the movement of people from rural areas to cities, and the largest or capital city is usually the recipient of the largest migration flow. Yet, often urban population growth occurs in the absence of real opportunity, but rather in response to an increasing inability of rural people to make a living from agriculture and the perceived wage differential between rural areas and cities. Besides the strain on resources that occurs with rapid urban growth, the fact that migrants tend to be younger and better educated than non-migrants causes an imbalance in the distribution of skills throughout the nation.

Policy to correct this imbalance has often included planning for regional centers of economic development that would attract migrants away from overcrowded cities. But planning for population redistribution must be based on an understanding of migration flows within the country and the circumstances and motivations that precipitate a move. Census data is the most commonly used source of information on internal migration, but this data has two major limitations. The first is that census data cannot give a detailed picture of migration flows within the country. Detail on short-term and circular migration or on temporal variations in these flows cannot be estimated from census information on moves in the past five years. Secondly, census data provides only limited information on migrant characteristics. It cannot identify the characteristics of different types of migrants, such as circular migrants, seasonal migrants, return migrants, potential migrants, and commuters. It also gives no information on the economic links between migrants and their families or the impact of remittances on economic development. Most significantly, census data provides very limited information on motivations for migration and the factors, which may be "push" or "pull", which lead to a move.

* ความเป็นมาและเหตุผลได้ถูกลดลงเป็นภาษาอังกฤษ เพื่อเสนอต่อ International Development Research Centre (IDRC)

For these reasons the Institute for Population and Social Research plans to implement a nationwide household migration survey. The study has three major objectives:

- 1) to estimate the size and direction of migration flows within Thailand. This will include estimates a) by demographic group (including age, sex, education and occupation) and b) by type of migration (whether permanent, circular, seasonal, or return);

- 2) to identify regional areas within Thailand that are major origin and destination points for migration; and

- 3) to provide a model for national migration surveys throughout the Southeast Asian region.

The survey will collect information both on household and individual characteristics from a representative sample of households throughout the country, including detail on moves in the past five years.

Policy makers are badly in need of general information on migration patterns for several reasons. In response to the problems resulting from Bangkok's rapid expansion, the Thai government has acknowledged the need for redistribution policies, including rural development plans. The Fifth Five-Year Plan (1982-1986) called for a reduction in migration to Bangkok and encouragement of out-migration to other areas, through the use of three strategies: 1) supporting rural development programs; 2) creating regional and provincial urban centers, or "satellite towns"; and 3) creating an industrial zone in the Eastern Seaboard area. The Sixth Five-Year Plan (1987-1991) somewhat modified this approach by acknowledging that urban growth, particularly in Bangkok, is inevitable with rapid economic growth, and hence should not be discouraged. Certainly, an understanding of the migration process is crucial for formulating population distribution policies as Thailand continues to industrialize. Assessment of the results of past policies and future planning must be based on knowledge of the factors that motivate migration, including household-level economic dynamics; changes in the economic structure of

the sending and receiving communities; and the factors that affect the ability of migrants to adapt to the new environment.

The Institute for Population and Social Research proposes to set up a dialogue with policy makers and scholars concerned with migration issues by holding a one-day meeting in Bangkok in August 1990. This meeting will allow policy makers and researchers to identify needed information on migration and formulate working hypothesis that will serve as a framework to plan for the national survey. It will also set up a network of individuals who are familiar with IPSR's research in order to facilitate use of the results of the survey for policy and planning. In addition to IPSR's presentation of plans for the national migration survey, four prominent researchers and planners will be asked to write brief background papers: two on migration policy issues and two on the data needs for research on migration. Ultimately, this dialogue will both enrich the proposed research and strengthen the network between policy makers, planners and researchers concerned with this issue.

นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย

โดย

พชัย พยอมนต์
กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1. บทนำ

การย้ายถิ่น ตามคำจำกัดความ หมายถึง การเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ของประชากร จากพื้นที่ที่เป็นอยู่ปกติ ข้ามเขตการปกครองไปยังพื้นที่อื่น และในการศึกษาถึงผู้ย้ายถิ่นก็ให้เกณฑ์ของเวลาและอาณาเขตมาเป็นตัวกำหนดด้วย ในประเทศไทยการย้ายถิ่นแบบถาวร (lifetime migration) มีสัดส่วนไม่สูงนัก แต่การย้ายถิ่นแบบชั่วคราวจะมีมากกว่า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะต่อกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเอกนครที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น อันเนื่องมาจากการอพยพเข้ามาของประชากรจากภาคต่าง ๆ เพื่อที่จะมาหางานทำ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาด้านที่อยู่อาศัย เกิดชุมชนแออัด และปัญหาจราจร เป็นต้น เป็นเหตุให้รัฐบาลได้ดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อลดการอพยพย้ายถิ่นของประชากรลงในบางพื้นที่ และส่งเสริมให้มีการย้ายถิ่นเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนดไว้ เช่น โครงการนิคมสร้างตนเองในบางจังหวัด เป็นต้น มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว และจะทำต่อไปในอนาคตนี้ แม้จะไม่ได้กำหนดว่าเป็นนโยบายด้านการย้ายถิ่นโดยตรงก็ตาม แต่ก็เป็นการผสมผสานนโยบายดังกล่าวไว้ในแผนงานพัฒนาประเทศด้วย ดังเช่นการรวมไว้ในแผนงานพัฒนาชนบท และการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

ในเอกสารนี้จึงเป็นการรวบรวมและชี้ให้เห็นถึงนโยบายการย้ายถิ่นซึ่งสอดคล้องอยู่ในแผนงานการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงแบบแผนการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นแล้ว และคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ซึ่งในส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์ถึงแบบแผน ขนาด และสาเหตุของการย้ายถิ่น ในส่วนที่สองจะเป็นการศึกษาถึงนโยบายการย้ายถิ่นในแผนพัฒนาฯ จากอดีตจนถึงปัจจุบัน และในส่วนที่สามจะวิเคราะห์ถึงแผนงานพัฒนาที่จะดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งจะมีผลต่อแบบแผน และขนาดของการย้ายถิ่นในอนาคต

2. แบบแผน ขนาด และสาเหตุของการย้ายถิ่น

2.1 แบบแผน และขนาดของการย้ายถิ่น

การย้ายถิ่นในประเทศไทยมีแบบแผนที่คล้ายคลึงกับในประเทศกำลังพัฒนาทั้ง

หลายที่มีการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวมาก เช่น การย้ายถิ่นตามฤดูกาล และการย้ายถิ่นหมุนเวียน เป็นต้น ยิ่งเมื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องก็มาโดยตลอดนั้น ประชากรในเขตเมืองก็มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น (ตารางที่ 1) อันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นเข้าของประชากรเขตชนบท และเมื่อมีประชากรในเขตเมืองเพิ่มขึ้น การขยายอาณาเขตก็จำเป็นต้องครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ทำให้พื้นที่เกษตรเขตชานเมืองมีราคาสูงขึ้น และกลายเป็นที่อยู่อาศัยของประชากรในเมือง ซึ่งอพยพออกมาอาศัยในเขตชานเมืองเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญทางพาณิชย์-กรรม อุตสาหกรรม และเป็นศูนย์การบริหารของรัฐ จึงทำให้มีการกระจุกตัวของการลงทุน และการให้บริการอันเป็นปัจจัยดึงดูดให้ประชากรย้ายเข้ามาอยู่อาศัยหางานทำมากขึ้น แต่ในปัจจุบันจากกลไกตามธรรมชาติที่เกิดขึ้น เมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นมาก ทำให้กลุ่มทุนหันไปหาพื้นที่ที่มีศักยภาพ แต่ก็ยังอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากนักเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้แรงงานบางส่วนต้องย้ายตามออกไป ทำให้การขยายตัวของกรุงเทพมหานครเริ่มลดลง

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากภาพรวมของการย้ายถิ่น (ตารางที่ 2) ในการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2532 รอบที่ 1 (เดือนกุมภาพันธ์) ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงคำจำกัดความของแรงงานใหม่ โดยกำหนดอายุของแรงงานจากเดิมอายุ 11 ปี เป็น 13 ปี ซึ่งเริ่มจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นไปนั้น พบว่าแรงงานในแต่ละภาคมีการย้ายถิ่นภายในภาคมากกว่าย้ายออกจากภาค ในกรุงเทพมหานครก็มีแรงงานที่ย้ายมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในจำนวนที่มากกว่ามาจากภาคอื่น ๆ คือ มีประมาณเกือบ 3 ล้านคน และรองลงมาก็มาจากภาคกลางประมาณ 1.4 ล้านคน ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็มีแรงงานย้ายไปอยู่ในภาคกลางมากเช่นกัน ประมาณ 2 ล้านคน และมีแรงงานย้ายมาจากกรุงเทพฯ และภาคกลางเข้ามายังภาคนี้มากประมาณ 4.3 ล้าน และ 2.2 ล้านคน ตามลำดับ ซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นแรงงานย้ายถิ่นกลับ (return migrants) คือ เป็นแรงงานที่เคยไปทำงานในกรุงเทพฯ หรือภาคกลางมาก่อน แล้วย้ายกลับมาอยู่ที่ภูมิลำเนาเดิมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งอาจเป็นการมาอยู่ชั่วคราว หรืออาจจะไม่กลับไปกรุงเทพฯ หรือภาคกลางอีกก็ได้ เพราะในสัปดาห์ของการสำรวจนั้นจะถือว่าสถานที่ที่ผู้ตอบคำถามอาศัยอยู่เป็นสถานที่อยู่ปัจจุบัน และถามถึงการเคยย้ายถิ่นภายใน

5 ปี ก่อนการสำรวจ แบบแผนการย้ายถิ่นเช่นนี้ได้เกิดขึ้นมาหลายปีแล้ว แม้แต่จากข้อมูลสำมะโนประชากรปี 2503 ปี 2513 และปี 2523 ก็มีการศึกษาแบบแผนการย้ายถิ่นในการทำงานเดียวกัน

2.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น

จากการศึกษาของนักวิชาการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของประชากรในประเทศไทย ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการย้ายถิ่นไว้หลายประการ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ :-

1) สภาพทางการเกษตรกรรมและพื้นที่ทำกิน ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังคงมีอาชีพเป็นเกษตรกร ซึ่งต้องพึ่งพาธรรมชาติในการทำการเพาะปลูก ดังนั้นเมื่อภาวะดินฟ้าอากาศไม่อำนวย การเพาะปลูกก็จะมีปัญหา ทำให้รายได้ของเกษตรกรโดยทั่วไปจะขึ้นลงตามปริมาณการผลิตพืชผลทางการเกษตรในแต่ละปี แม้ว่ารัฐบาลจะหาทางช่วยเหลือในด้านวิชาการ ใช้เทคนิคใหม่ ๆ ในการเพาะปลูก รวมทั้งจัดการในเรื่องการตลาดด้วยแล้วก็ตาม ความมั่นคงในด้านรายได้ของเกษตรกรก็ยังอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งมีปริมาณน้อยลงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร จึงทำให้ประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท ซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือไม่สามารพเพาะปลูกพืชผลได้ผลดีก็จะอพยพเข้ามาในเขตเมือง ซึ่งคาดว่าจะมีโอกาสทางเศรษฐกิจดีกว่า เพื่อหางานทำ และผู้ที่ย้ายถิ่นเข้ามาในเขตเมืองส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในวัยหนุ่มสาว และเป็นแรงงานไร้ฝีมือ

2) สภาพเศรษฐกิจในเขตเมือง ก็เป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญในการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบท การมีอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และการบริการที่เจริญในเขตเมือง ทำให้เป็นแหล่งที่หางานทำได้ง่าย แม้แต่แรงงานที่ไร้ฝีมือและทักษะก็ยังมีโอกาสหางานทำเป็นกรรมกรแบกหาม หรือบริการตามร้านอาหารได้ จึงทำให้ประชากรในชนบทที่ต้องการยกระดับรายได้ของตนต่างมุ่งหน้าเข้ามาในเมือง โดยคาดว่าจะมีความก้าวหน้าในชีวิตมากกว่าอยู่ในชนบท นอกจากนี้การที่มีระบบคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็ว ก็เป็นปัจจัยเสริมในการย้ายถิ่นเพราะการมีระบบสื่อสารที่ทันสมัย จะช่วยเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในเมืองและชนบทให้ประชากรทั่วไปได้รับรู้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจย้ายถิ่น รวมทั้งการคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็ว ระหว่างเขตชนบทและเมือง ก็ทำให้การเดินทางของผู้ย้ายถิ่นเป็นไปได้ง่าย ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้มีการย้ายถิ่นหนาแน่นมากขึ้นด้วย

3) ปัจจัยทางประชากร จากการมีขนาดของประชากรแตกต่างกันในแต่ละภาคของประเทศ จึงทำให้ภาคที่มีจำนวนประชากรมาก มีการย้ายถิ่นออกจากภาคสูงกว่าภาคอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ ภาคตะวันออกเฉิยงเหนือ อันมีประชากรประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ จากข้อมูลการย้ายถิ่นของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ยืนยันได้ชัดเจนว่า ภาคนี้มีการย้ายถิ่นออกมากกว่าภาคอื่น โดยเฉพาะเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (แผนภูมิที่ 1) นอกจากนี้การมีขนาดครอบครัวที่แตกต่างกันก็มีผลต่อการย้ายถิ่นด้วย โดยทั่วไปครอบครัวในชนบทจะมีขนาดใหญ่กว่าครอบครัวในเมือง และในขณะเดียวกันประชากรในชนบทก็มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งต้องอาศัยพื้นที่ดินทำมาหากิน เมื่อครอบครัวมีขนาดใหญ่ สัดส่วนของพื้นที่ต่อจำนวนคนในครอบครัวจะน้อย ทำให้ผลผลิตต่อหัวในครอบครัวต่ำ จำเป็นที่จะต้องมีคนในครอบครัวบางคนต้องออกไปหางานทำที่อื่น เพื่อเป็นการลดภาระในครอบครัว และเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวด้วย ซึ่งเป็นภาวะที่ผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นขึ้น ผู้ที่ย้ายถิ่นเหล่านี้มักจะเป็นผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 15-24 ปี และเป็นโสด ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่สามารถย้ายถิ่นได้สะดวก และสามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างไปจากเดิมได้ง่ายกว่าคนกลุ่มอายุอื่น ๆ

4) ค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกัน ในการย้ายถิ่นเพื่อหางานทำนั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จูงใจให้แรงงานย้ายไปก็คือค่าจ้าง ในแหล่งที่มีค่าจ้างสูงกว่าย่อมจะมีแรงงานย้ายเข้าไปหางานทำมาก จากข้อมูลการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานต่อจำนวนแรงงาน โดยพิจารณาจากในเขตและนอกเขตเทศบาลเป็นหลัก พบว่า แรงงานในเขตเทศบาลมีค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างเอกชนสูงกว่าเมื่อเทียบกับนอกเขตเทศบาล (ตารางที่ 3) จึงเป็นการชี้ให้เห็นว่า การมีค่าจ้างแรงงานสูงในเขตเทศบาล จะเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานในชนบทย้ายเข้ามาในเมืองเพื่อรายได้ที่ดีกว่า ผลการวิเคราะห์นี้สอดคล้องกับการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบทที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับความแตกต่างของค่าจ้างในระดับภาค (ตารางที่ 4) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าค่าจ้างในภาคต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉิยงเหนือ สำหรับลูกมือจะมีค่าจ้างรายวันต่ำกว่าภาคอื่น ๆ อย่างชัดเจน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานในภาคนี้ย้ายไปหางานทำในภาคอื่นมาก

5) การบริการทางสังคมที่ก้าวหน้า ก็เป็นอีกปัจจัยที่ช่วยให้ประชากรย้ายเข้ามาอยู่ในเขตเมืองเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในด้านการศึกษา เพราะผู้ที่อยู่ในเมืองเล็กและมีฐานะดีก็จะนิยมส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนในสถานศึกษาที่เมืองใหญ่ ๆ เพราะต้องการให้ได้รับการศึกษาที่ดีกว่า เพื่อจะได้ประกอบอาชีพที่ก้าวหน้าต่อไป ซึ่งคนเหล่านี้เมื่อเรียนจบแล้วก็มักจะหางานทำในเมืองมากกว่าจะกลับไปอยู่ในภูมิลำเนาเดิม เพราะประเภทของงานที่ภูมิลำเนาเดิมจะน้อยกว่าในเมืองใหญ่ ทำให้ทางเลือกในอาชีพมีจำกัด ดังนั้นผู้ที่ย้ายถิ่นเข้ามาศึกษาในเมืองใหญ่ จึงมีแนวโน้มที่จะอาศัยอยู่ในเมืองเป็นการถาวรต่อไป

3. นโยบายการย้ายถิ่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1 นโยบายการย้ายถิ่นในอดีต

ตั้งแต่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา การย้ายถิ่นของประชากรมีความสะดวกมากขึ้น มีการย้ายถิ่นในระยะสั้นระหว่างชนบทและเขตเมืองใกล้เคียงเพิ่มขึ้น เพราะในการพัฒนาระยะนั้นได้มุ่งไปยังการบูรณะก่อสร้างทางหลวงสายต่าง ๆ ทั่วประเทศ และการคมนาคมด้านอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการติดต่อสื่อสารที่สะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งใช้เส้นทางคมนาคมเหล่านี้กระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาคทั่วประเทศด้วย

นอกจากนี้ ยังมีโครงการนิคมสร้างตนเองเกิดขึ้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชากรที่เดือดร้อนชาติที่ทำการ ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้มีผลต่อการย้ายถิ่นของประชากรทางหนึ่งด้วย กล่าวคือ รัฐบาลจะกำหนดพื้นที่โครงการขึ้นในภาคต่าง ๆ โดยเป็นพื้นที่ที่ต้องการการบุกเบิกและหักล้างถางพง แล้วให้ประชากรเข้าจับจองทำมาหากินเป็นครอบครัว ซึ่งก็มีผู้ย้ายเข้าไปในพื้นที่โครงการเป็นจำนวนมาก บางครอบครัวอาจจะย้ายมาจากภาคอื่น ทำให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างภาคขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการย้ายถิ่นภายใต้โครงการนิคมสร้างตนเองนี้ก็ไม่ได้ช่วยเปลี่ยนแปลงทิศทางการย้ายถิ่นของประชากรจากที่เป็นมา คือจากชนบทเข้าสู่เมือง

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) นี้ก็ได้มีการพัฒนาท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคขึ้นด้วย โดยให้การช่วยตนเองเป็นสำคัญ เพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น และรัฐบาลให้การสนับสนุนทั้งทางด้านวิชาการและงบประมาณ ซึ่งโครงการเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้ประชากรในแต่ละภูมิภาคมีการพัฒนาทั้งทางอาชีพและความเป็นอยู่ ทำให้ไม่คิดที่จะโยกย้ายไปอยู่ที่อื่น ซึ่งเท่ากับเป็นการลดปัจจัยผลักดันให้การย้ายถิ่นน้อยลงได้

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ได้มีการกำหนดนโยบายประชากรขึ้นมาอย่างชัดเจน โดยเน้นด้านการลดอัตราเพิ่มประชากรเป็นสำคัญ เพราะในขณะนั้นอัตราเพิ่มประชากรของประเทศยังคงอยู่ในระดับสูงมากประมาณร้อยละ 3 ต่อปี นับว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างล่าช้า แต่ในด้านการกระจายตัวประชากร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประชากรโดยส่วนรวมนั้น รัฐบาลก็ได้ให้ความสำคัญด้วย เพราะตระหนักดีว่า การพัฒนาประเทศนั้นไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดความเจริญขึ้นในสังคมเท่านั้น แต่ยังมีผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมต่อพื้นที่แตกต่างกันไป เช่น สังคมในเมืองย่อมจะมีความเจริญมากกว่าสังคมชนบท จึงส่งผลให้ประชากรจากชนบทที่มีความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ย้ายเข้าสู่เขตเมืองซึ่งมีสภาพทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยมากกว่า ดังนั้น ในแผนพัฒนาฉบับนี้จึงได้มีแผนงานปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชากรในเขตชนบท โดยเพิ่มความสำคัญในการก่อสร้างถนนหนทางในท้องถิ่นต่าง ๆ มากขึ้น มีการขยายโครงการไฟฟ้าชนบทให้กว้างขวางออกไป และกระจายบริการทางสาธารณสุข และการศึกษาไปยังท้องถิ่นที่ขาดแคลนโดยทั่วถึง ในส่วนของเขตเมืองก็ได้มีการปรับปรุงด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อช่วยให้ประชากรผู้ยากจนในเมืองได้มีระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการสนับสนุนให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ไปดำเนินการในต่างจังหวัดและตามภูมิภาคอื่น ๆ นอกกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นการกระจายความเจริญออกไปตามภาคต่าง ๆ และเป็นการลดการย้ายถิ่นเข้ามายังกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งมวลของประเทศ ทั้งยังได้มีโครงการสำรวจเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกในการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลต่อการย้ายถิ่นของประชากรในอนาคตด้วย

แต่อย่างไรก็ตามผลการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภาคขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจากการศึกษาของนักวิชาการเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ก็เสนอแนะว่ารัฐบาลสมควรจะดำเนินมาตรการใด ๆ เพื่อลดการย้ายถิ่นของประชากรลงบ้าง อันเป็นการบรรเทาปัญหาที่จะเกิดขึ้นในเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) จึงได้มีนโยบายกระจายความเจริญ โดยการพัฒนาเมืองหลักชั้นในภาคต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ความเจริญกระจุกตัวอยู่แต่ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น และยังจะใช้เมืองหลักนี้เป็นแหล่งดึงดูดการย้ายถิ่นของประชากรไม่ให้มุ่งเข้ามาแต่ในกรุงเทพฯ ทั้งยังเร่งขยายบริการพื้นฐานไปสู่ภูมิภาค และชนบท เพื่อสนับสนุนการผลิตทางอุตสาหกรรมในภูมิภาค ถึงแม้รัฐบาลจะดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดการอพยพย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครแล้วก็ตาม แต่ประชากรในชนบทก็ยังคงหลั่งไหลเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ อยู่เป็นจำนวนมากทุกปี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากมายในกรุงเทพฯ เช่น การเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัด การบริการพื้นฐานไม่เพียงพอ และปัญหาสังคม เป็นต้น รัฐบาลก็ได้ดำเนินโครงการพัฒนากรุงเทพมหานครมาโดยตลอด เพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการพัฒนากรุงเทพมหานครนี้ยังส่งผลให้เป็นที่ปัจจัยดึงดูดผู้อพยพจากภาคอื่น ๆ ให้มุ่งเข้ามาในกรุงเทพฯ มากยิ่งขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ยุทธศาสตร์การพัฒนาในการลดการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ จึงมุ่งพัฒนาแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทเป็นหลัก เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้ดีขึ้น มีสุขภาพอนามัยแข็งแรง และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระยะต่อไป โดยจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ชาวชนบท เป็นต้น นอกจากนี้ยังเน้นการกระจายบริการทางสังคมโดยเฉพาะสำหรับประชากรในชนบท ให้ได้รับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3.2 นโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นในปัจจุบัน

แม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา รัฐบาลก็ได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการย้ายถิ่นทั้งในทางตรงและทางอ้อมมาโดยตลอด เช่น การพัฒนาภูมิภาค การพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เป็นต้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) จึงยังดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่จะยังคงพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาคและพัฒนาชนบทต่อไป เพื่อลดปัจจัยผลักดันที่ทำให้ประชากรย้ายออกจากภูมิภาคลง นอกจากนั้นยังได้พัฒนาพื้นที่เฉพาะขึ้น โดยได้ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมทั้งได้มองลู่ทางที่จะพัฒนาพื้นที่ทางภาคใต้และภาคกลางตอนบนได้ด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อการย้ายถิ่นไว้หลายประการ ซึ่งสามารถจะแบ่งเป็นปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดการย้ายถิ่นได้ดังนี้คือ :-

- ปัจจัยผลักดัน

1. การกระจายการผลิตสาขาเกษตร จากการผลิตข้าวเป็นพืชหลักอย่างเดียวมาสู่ระบบการผลิตพืชหลักหลายชนิด และกระจายการผลิตไปสู่กิจกรรมด้านปศุสัตว์และประมงเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ อันเป็นการลดปัจจัยผลักดันในการย้ายถิ่นลงด้านหนึ่ง เพราะเมื่อเกษตรกรมีความมั่นคงในรายได้เพิ่มขึ้นก็ไม่คิดที่จะย้ายถิ่น

2. พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในชนบท โดยการขยายการบริการพื้นฐานที่จำเป็นให้ครอบคลุมและทั่วถึง เช่น ทางสาธารณสุข เพื่อลดอัตราการตายทั้งของเด็กและทารก รวมทั้งอัตราการป่วยและตายด้วยโรคต่าง ๆ ลงด้วย ส่วนด้านการศึกษาให้มีการขยายการศึกษาออกไปมากขึ้น ทำให้อัตราการไม่รู้หนังสือลดลง สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้สภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทดีขึ้น

3. การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็ได้ขยายขอบเขตการพัฒนาให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และเน้นการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเองและชุมชนเพิ่มขึ้น เพื่อให้ประชากรในชนบทได้ตระหนักถึงการเป็นส่วนหนึ่ง

ของสังคม และช่วยร่วมแรงร่วมใจพัฒนาท้องถิ่นของตนให้ดีขึ้นต่อไป นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้นด้วย

- ปัจจัยดึงดูด

การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยแบ่งเป็นการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล พัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ยกเว้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จะเป็นการดึงดูดให้ประชากรย้ายถิ่นเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยกระจายการย้ายถิ่นไม่ให้มากระจุกตัวอยู่แต่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล เพราะการที่เมืองศูนย์กลางของแต่ละภาคมีความเจริญมากขึ้น ประชากรในชนบทที่เคยย้ายเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ ก็จะมีแนวโน้มที่จะย้ายเข้าไปเพียงในเมืองศูนย์กลางของภาคเท่านั้น เพราะสามารถจะหางานในเมืองเหล่านี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้ามาถึงในกรุงเทพมหานครอย่างแต่ก่อน ส่วนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกก็เป็นอีกพื้นที่ที่จะดึงดูดให้แรงงานมุ่งไปหางานทำได้เช่นกัน

การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก็เป็นอีกโครงการพัฒนาซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ด้วย ซึ่งทางกองประสานพัฒนาเมือง สศช. ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายตัวของเมืองในประเทศไทย พบว่ากรุงเทพมหานครมีการกระจายความเป็นเมือง (Polarization Reversal) ไปยังพื้นที่ชานเมือง และในขณะเดียวกันก็มีการเติบโตของเมืองศูนย์กลางในภูมิภาครอบนอกในสัดส่วนที่สูงกว่ากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผลให้อัตราผลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลลดลงส่วนหนึ่ง จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาภูมิภาค และการพัฒนาชนบท มีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดความเจริญในภูมิภาค ที่จะช่วยให้การย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ลดลงได้ในอนาคต

จากการประเมินแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ผลงานเป็นที่น่าพอใจเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุเป้าหมายได้พอสมควร แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการ เช่น :-

1) งบประมาณดำเนินการไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการจัดบริการพื้นฐานในเมืองหลัก และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เพราะต้องใช้เงินลงทุนสูง ต้องมีการระดมทุน

ทั้งจากส่วนท้องถิ่น รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันการระดมทุนยังไม่
ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้นบางโครงการอาจจะไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ในวางแผน
พัฒนาฯ นี้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะการขยายอุตสาหกรรมออก
ไปยังภูมิภาคต่าง ๆ นั้น ระบบบริการพื้นฐานเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก ถ้าการให้บริการ
ด้านนี้ยังไม่เพียงพอแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมก็จะยังไม่ขยายตัวเท่าที่ควร ไม่สามารถ
รองรับแรงงานที่ย้ายมาจากชนบทได้เพียงพอ จึงทำให้การย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานคร
และปริมณฑลยังคงดำเนินต่อไป

2) ปัญหาด้านความมั่นคงในรายได้ของเกษตรกร อันเนื่องมาจากการกีดกัน
สินค้าเกษตรในตลาดโลกจากประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ราคาสินค้าเกษตรยังคงมีความไม่แน่นอน
อยู่มาก จึงทำให้จำกัดโอกาสในการพัฒนารายได้ของเกษตรกรในชนบท ซึ่งปัญหานี้เป็น
ปัจจัยจากภายนอกที่ไม่สามารถจะควบคุมได้ รัฐบาลจึงได้หันมาใช้ในการแก้ปัญหา โดยเน้น
การกระจายการผลิตสินค้าเกษตรให้มากขึ้นยิ่งขึ้น เพื่อมิให้เกิดการพึ่งพาสินค้าเกษตร
เพียงไม่กี่ชนิดอย่างแต่ก่อน และมุ่งผลิตพืชที่มีราคาดีในตลาดเพื่อลดความไม่แน่นอนในรายได้
ของเกษตรกร

3) การกระจายรายได้ยังไม่ได้ผลนัก จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่
ผ่านมา ต่างก็มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะมุ่งให้มีการกระจายรายได้ของประชากรเป็นไปอย่าง
เท่าเทียมกัน แต่ผลของการพัฒนาก็ยังไม่มีให้เห็นว่าการกระจายรายได้เป็นไปอย่าง
ได้ผล จึงทำให้ประชากรที่มีฐานะยากจนยังคงจำเป็นต้องย้ายถิ่นไปหางานทำในพื้นที่ที่มีค่า
จ้างที่สูงกว่า ดังนั้นการจะให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล จึงต้องมีการพัฒนาในพื้นที่
ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการกระจายรายได้และความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร
และปริมณฑล และลดการย้ายถิ่นลงด้วย

4. ทิศทางการย้ายถิ่นในอนาคต

จากการประเมินผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ปรากฏว่าการ
ดำเนินการมาตรการด้านประชากรได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การลดอัตราเพิ่มประชากร

ในช่วงแรกของแผนฯ ลดจากร้อยละ 1.7 ในปี 2529 ลงเหลือร้อยละ 1.5 ในปี 2531 และคาดว่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็จะมีเหลือประมาณร้อยละ 1.3 ต่อปี นอกจากนี้ อัตราคุมกำเนิดของสตรีวัยเจริญพันธุ์ที่สมบูรณ์แล้วและอยู่กับสามี ก็มีอัตราเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 67.5 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 70.6 ในปี 2530 ด้วย โดยให้การให้บริการวางแผนครอบครัวในภาคที่มีอัตราการเกิดสูง คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ส่วนในด้านการกระจายตัวประชากรก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539) การพัฒนาโครงการต่าง ๆ ในอันที่จะลดการย้ายถิ่น และก่อให้เกิดการกระจายตัวของประชากรเพิ่มขึ้น จึงได้รับการสนใจมากขึ้น ซึ่งโครงการดังกล่าว ได้แก่:-

4.1 โครงการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นโครงการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไป เพราะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงจะขยายตัวเติบโตต่อไป และจำเป็นต้องจัดรูปแบบและแนวทางการพัฒนาบริหารมหานคร ที่จะก่อให้เกิดความไม่ระเบียบเรียบร้อยลดความแออัดลง และเพื่อมิให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสูญเสียทางเศรษฐกิจอันเกิดมาจากความคับคั่งของการจราจร และระบบขนส่ง

ในการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลนี้ ได้มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายให้สอดคล้องกับความหนาแน่นและขนาดของประชากร โดยได้แยกพื้นที่อุตสาหกรรมไว้ด้วย เพราะอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะมากกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงทำให้พื้นที่ตั้งโรงงานไม่เพียงพอ และประชากรก็อยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่น ราคาของที่ดินสูงขึ้น ทำให้ผู้ลงทุนจำเป็นต้องหาทางขยายการลงทุนออกไปนอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อีกทั้งยังมีมาตรการการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล เช่น การลดหย่อนภาษี และการให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำ และการขยายสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมในภูมิภาคเพิ่มขึ้น เป็นต้น ที่ช่วยผลักดันให้อุตสาหกรรมย้ายออกไปตั้งอยู่ในจังหวัดรอบนอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นมาตรการจูงใจให้นักลงทุนกันไปตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดอื่นๆ เพิ่มขึ้น ทำให้แรงงานจากภาคต่าง ๆ ที่มุ่งเข้ามาทำงานตามโรงงานในกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำเป็นต้องย้ายออกไปอยู่จังหวัดรอบนอกด้วย ทำให้ความแออัดภายในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลลดลง ซึ่งส่งผลให้รูปแบบและทิศทางการย้ายถิ่นของประชากรที่มุ่งเข้ากรุงเทพฯ เปลี่ยนไป โดยจะเป็นการย้ายจากภาคต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในจังหวัดรอบนอก เช่น สุพรรณบุรี นครนายก อโยธยา และฉะเชิงเทรา เป็นต้น (แผนภูมิที่ 2)

4.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมภูมิภาค เป็นโครงการหนึ่งที่ตอบสนองกลยุทธ์ในการกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค เพื่อสร้างงาน เพิ่มรายได้ให้แก่ประชากรในชนบท และลดความจำเป็นในการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โครงการนี้จะเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองหลักเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะการที่มีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด จึงจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรให้ใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดในพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง อุตสาหกรรมภูมิภาคที่มีอยู่ส่วนใหญ่จะแบ่งได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้คือ :-

- 1) การแปรรูปสินค้าขั้นปฐม เช่น สินค้าเกษตร และแร่
- 2) ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการก่อสร้าง เช่น อิฐบล็อก
- 3) ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ และหัตถกรรมพื้นบ้าน
- 4) ผลิตภัณฑ์โลหะ และการซ่อมแซมเครื่องจักรกล
- 5) กิจกรรมประเภทบริการ เช่น สัตว์ และผลิตอาหาร

ในอุตสาหกรรมเหล่านี้จะช่วยให้ประชากรในภาคสามารถมีงานทำนอกภาคเกษตรได้เพิ่มขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานครอีกต่อไป แต่รัฐบาลก็จะต้องให้การสนับสนุนแก่อุตสาหกรรมเหล่านี้อย่างเพียงพอ เพื่อให้เกิดการจ้างงานต่อเนื่องไปในระยะยาว ซึ่งจะช่วยลดการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครลงได้อย่างมากในอนาคต

4.3 การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ก็เป็นอีกโครงการหนึ่งที่ได้ดำเนินการเพื่อรองรับนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง และให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดความสมดุลในระดับพื้นที่และเมืองต่าง ๆ รวมทั้งเป็นการช่วยชลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครลงในอนาคตด้วย การพัฒนาพื้นที่เฉพาะนี้ได้กำหนดไว้ 3 แห่งด้วยกัน คือ:-

- 1) พื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ได้กำหนดพื้นที่ดังนี้ :-
 - บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นจุดที่ก่อสร้างท่าเรือจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่ง ทำให้มีโอกาสนำก๊าซธรรมชาติมาเป็นวัตถุดิบในการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ และในพื้นที่นี้จะก่อสร้างแหล่งอุตสาหกรรมหนัก และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี รวมทั้งทำเรือขนส่งวัตถุดิบเหล่านี้ด้วย ในปัจจุบันก็มีโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติตั้งขึ้น และได้ดำเนินการแยกก๊าซมาเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนแล้ว

- บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี อันเป็นพื้นที่ที่มีภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก เพื่อใช้เป็นท่าเรือพาณิชย์หลักของประเทศในอนาคตต่อไป โดยที่จะมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเบาประเภทส่งเป็นสินค้าออกและใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ขึ้น

ทั้งสองพื้นที่นี้จะช่วยให้เกิดการสร้างงานขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งจะทำให้เกิดการพัฒนาเมืองขึ้นมาอีกแห่งหนึ่งด้วย ซึ่งจะเป็แหล่งดึงดูดให้แรงงานจากภาคอื่นหลั่งไหลเข้ามาในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามแรงงานที่จะเข้ามาทำงานในพื้นที่นี้ ก็คาดว่าจะต้องเป็นแรงงานที่มีทักษะระดับหนึ่ง ส่วนแรงงานไร้ฝีมือก็อาจจะเป็นที่ต้องการน้อยกว่า เพราะอุตสาหกรรมในพื้นที่จะอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้าช่วยในการผลิต

2) พื้นที่ภาคกลางตอนบน

จากการที่ภาคกลางตอนบนเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของประเทศและเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รัฐบาลจึงพิจารณาเห็นว่า การพัฒนาภาคกลางตอนบนจะช่วยให้เกิด :-

- ก. การรักษาสมดุลในการเกษตรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และ
- ข. การขยายของอุตสาหกรรมและความเป็นเมือง

ดังนั้นโครงการนี้ก็จะเป็นการผสมผสานการเกษตรและอุตสาหกรรมให้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องในพื้นที่เดียวกัน โดยกำหนดให้จังหวัดสระบุรีเป็นศูนย์กลางพัฒนาด้านอุตสาหกรรม เพื่อมิให้โรงงานต่าง ๆ กระจุกกระจายออกไปตามจังหวัดต่าง ๆ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามจังหวัดที่อยู่รอบกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อุตสาหกรรมที่จะพัฒนาในพื้นที่จะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าเกษตรเป็นวัตถุดิบ และส่งตลาดภายในประเทศเป็นสำคัญ เมื่อพัฒนาอุตสาหกรรมไปถึงระดับหนึ่งแล้วก็จะกระตุ้นให้เกิดการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกได้ และโครงการนี้จะรองรับแรงงานภายในภาคได้ส่วนหนึ่ง และอาจจะสร้างงานให้แรงงานที่มาจากภาคอื่นได้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นการสกัดกั้นมิให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาสู่กรุงเทพฯ มากอย่างแต่ก่อน เพราะจากการศึกษาของโครงการพบว่าแรงงานในภาคกลางตอนบนได้ย้ายออกมายังกรุงเทพฯ ในสัดส่วนสูงประมาณร้อยละ 30 ของแรงงานในกรุงเทพฯ ทั้งหมด

3) การพัฒนาชายฝั่งในภาคใต้

เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงอีกแห่งหนึ่ง ที่จะทำการพัฒนาให้ทัดเทียมกับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกได้ มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาให้เกิดเขตเศรษฐกิจใหม่ โดยอาศัยสะพานเศรษฐกิจ (land bridge) เชื่อมโยงทะเลอันดามันที่จังหวัดกระบี่ และอ่าวไทยที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งสะพานเศรษฐกิจนี้จะทำให้เป็นถนน ทางรถไฟ และท่อส่งของเหลว เช่น น้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติ รวมเป็นเส้นทางเดียวกัน เขตอุตสาหกรรมก็จะเกิดขึ้นที่บริเวณปลายทางทั้งสองฝั่ง จะทำให้เป็นศูนย์กลางการขนถ่ายสินค้า การผลิตสินค้าเกษตรแปรรูป และเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคใต้สามารถนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนต่าง ๆ มาใช้ในการแปรรูปและผลิตในอุตสาหกรรมได้ ก็จะเกิดการจ้างงานขึ้น อันจะนำไปสู่การกระจายรายได้และความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร

5. บทสรุป

การย้ายถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันเริ่มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางและขนาดไปบ้าง โดยการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครเริ่มจะชะลอตัว แต่ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นก็ยังคงเป็นเพราะสภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ผลจากการพัฒนาประเทศ โดยการกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานครเริ่มจะปรากฏผล และคาดว่าในอนาคตการพัฒนาเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะช่วยลดการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครได้มากขึ้น เพราะการพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานให้ย้ายถิ่นเข้าเพิ่มขึ้นมาก จึงคาดว่ารูปแบบและทิศทางของการย้ายถิ่นจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

ตารางที่ 1 จำนวนและอัตราส่วนร้อยละของประชากรในเขตเมือง จำนวนตามภาคต่าง ๆ พ.ศ. 2525-2534 *

	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
กรุงเทพมหานคร										
ประชากรรวม	5,204	5,365	5,523	5,677	5,826	5,972	6,115	6,256	6,396	6,527
(% ประชากรในเขตเมือง)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
ภาคเหนือ										
ประชากรรวม	7,349	7,574	7,797	8,018	8,238	8,456	8,671	8,885	9,098	9,303
ประชากรในเขตเมือง	6,125	6,368	6,609	6,853	7,099	7,339	7,596	7,847	8,099	8,348
(%)	(83.35)	(84.04)	(84.77)	(85.47)	(86.18)	(86.89)	(87.60)	(88.31)	(89.02)	(89.73)
ภาคกลางส่วนกลาง										
ประชากรรวม	2,525	2,551	2,575	2,598	2,621	2,642	2,662	2,681	2,699	2,715
ประชากรในเขตเมือง	532	549	565	582	599	617	634	651	668	685
(%)	(21.09)	(21.52)	(21.96)	(22.41)	(22.86)	(23.33)	(23.80)	(24.27)	(24.76)	(25.25)
ภาคตะวันออก										
ประชากรรวม	2,941	3,006	3,068	3,127	3,181	3,232	3,284	3,335	3,386	3,432
ประชากรในเขตเมือง	627	654	681	708	734	761	788	817	845	874
(%)	(21.32)	(21.75)	(22.19)	(22.63)	(23.09)	(23.55)	(24.01)	(24.49)	(24.97)	(25.46)
ภาคตะวันตก										
ประชากรรวม	2,935	2,990	3,042	3,090	3,130	3,169	3,206	3,242	3,276	3,303
ประชากรในเขตเมือง	621	638	656	672	687	702	716	728	745	758
(%)	(21.17)	(21.36)	(21.55)	(21.75)	(21.95)	(22.15)	(22.34)	(22.54)	(22.74)	(22.94)

	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ										
ประชากรรวม	17,090	17,408	17,719	18,024	18,328	18,622	18,907	19,184	19,450	19,689
ประชากรในเขตเมือง (%)	1,653 (9.67)	1,711 (9.83)	1,770 (9.99)	1,830 (10.15)	1,892 (10.32)	1,954 (10.49)	2,015 (10.66)	2,078 (10.83)	2,140 (11.00)	2,201 (11.18)
ภาคเหนือ										
ประชากรรวม	9,730	9,879	10,029	10,177	10,335	10,488	10,634	10,774	10,908	11,039
ประชากรในเขตเมือง (%)	1,496 (15.38)	1,545 (15.64)	1,595 (15.90)	1,645 (16.17)	1,699 (16.44)	1,754 (16.72)	1,807 (16.99)	1,861 (17.27)	1,915 (17.56)	1,970 (17.85)
ภาคใต้										
ประชากรรวม	6,171	6,326	6,485	6,647	6,821	6,996	7,171	7,347	7,524	7,715
ประชากรในเขตเมือง (%)	915 (14.83)	950 (15.02)	987 (15.22)	1,025 (15.42)	1,065 (15.62)	1,107 (15.82)	1,149 (16.02)	1,192 (16.23)	1,237 (16.44)	1,284 (16.64)
ทั่วประเทศ										
ประชากรรวม	48,741	49,734	50,714	51,683	52,654	53,605	54,535	55,448	56,341	57,196
ประชากรในเขตเมือง (%)	11,969 (24.56)	12,415 (24.96)	12,863 (25.36)	13,315 (25.76)	13,775 (26.16)	14,288 (26.56)	14,704 (26.96)	15,174 (27.36)	15,649 (27.77)	16,120 (28.18)

แหล่งที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- * 1. จำนวนประชากรรวมจากการคาดการณ์ประชากรของประเทศไทย 2523-2558 โดยคณะกรรมการนโยบายและแผนประชากร
- 2. ประชากรในเขตเมือง เป็นการประมาณโดยคำนวณจาก Population Policy Background Paper Study on A Projection of Thai Urban-Rural Population 1987-2001 by Thienchay Kiranandana Suwanee Surasiengsak and Suchada Kiranandana. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย

อุทกชนิโยคณาคารโลก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

ตารางที่ 2. จำนวนประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไป รายภาคที่อยู่ปัจจุบันและภาคที่ย้ายมา (รวมทั้ง 1) กุมภาพันธ์ 2532

ภาคที่อยู่ ปัจจุบัน	ประชากรอายุ 13 +	ผู้ไม่ย้ายถิ่น	ผู้ย้ายถิ่น	ภาคที่ย้ายมา						
				กทม.	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ย้ายมาจาก ต่างประเทศ	ไม่ทราบที่อยู่ ในประเทศ
รวม	38,664.5	33,480.3	5,183.2	763.7	1,176.3	992.7	1,564.7	602.3	74.0	9.5
กทม.	4,588.5	3,973.2	614.9	-	143.1	124.5	292.4	45.5	9.4	-
กลาง	8,538.5	7,300.5	1,237.5	163.3	727.7	118.0	205.3	17.6	3.7	1.9
เหนือ	7,821.0	6,847.1	973.3	137.7	59.8	701.7	34.3	11.0	23.5	5.3
ตะวันออกเฉียงเหนือ	12,976.7	11,196.1	1,780.0	434.0	220.0	29.0	1,003.0	59.5	34.2	0.3
ใต้	4,739.6	4,163.4	575.6	28.5	25.4	19.2	29.2	468.4	3.0	1.9

หมายเหตุ : ผู้ย้ายถิ่น คือ ประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไป ที่ย้ายจากที่อยู่ปัจจุบันข้ามเขตเทศบาล ภายใน 5 ปี ก่อนสำมะโนการสำรวจ

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 3 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างเอกชน จำแนกตามอุตสาหกรรมและเพศ ปี 2532

(หน่วย : บาทต่อเดือน)

อุตสาหกรรม/เพศ		กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
เขตเทศบาล						
การเกษตร	:M	2,229	1,721	1,229	1,173	2,546
	:F	1,654	1,505	906	1,289	2,152
เหมืองแร่	:M	7,802	1,232	2,805	2,114	3,309
	:F	11,511	1,614	n.a.	n.a.	3,000
อุตสาหกรรม	:M	3,492	2,187	1,913	2,053	2,088
	:F	2,404	1,854	1,122	1,422	1,558
การก่อสร้าง	:M	3,245	2,321	2,351	1,916	2,390
	:F	2,193	1,748	1,030	1,187	1,810
ไฟฟ้าและประปา	:M	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	:F	1,430	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ค้าส่งและค้าปลีก	:M	4,572	2,528	2,569	2,207	3,083
	:F	3,710	1,740	1,848	1,739	1,849
คมนาคมและขนส่ง	:M	4,242	2,099	1,755	1,500	2,245
	:F	4,125	3,091	2,471	1,988	1,682
บริการ	:M	3,261	2,483	1,907	1,862	2,376
	:F	1,829	1,485	1,334	1,086	1,562
นอกเขตเทศบาล						
การเกษตร	:M	-	1,529	1,155	1,216	2,048
	:F	-	1,324	1,074	946	1,695
เหมืองแร่	:M	-	2,717	2,255	1,717	2,670
	:F	-	1,285	910	1,040	n.a.
อุตสาหกรรม	:M	-	2,395	1,576	1,671	2,136
	:F	-	1,782	995	1,020	1,444
การก่อสร้าง	:M	-	2,710	1,869	1,882	2,330
	:F	-	2,008	1,159	1,736	1,923
ไฟฟ้าและประปา	:M	-	2,324	1,544	n.a.	n.a.
	:F	-	2,236	n.a.	n.a.	n.a.

ตารางที่ 3 (ต่อ)

อุตสาหกรรม/เพศ		กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
ค้าส่งและค้าปลีก	:M	-	2,619	1,927	1,560	2,470
	:F	-	1,660	934	1,145	1,253
คมนาคมและขนส่ง	:M	-	2,238	1,658	1,327	2,602
	:F	-	1,992	1,422	1,723	1,178
บริการ	:M	-	2,081	1,583	1,404	1,760
	:F	-	1,474	1,067	993	1,334

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร, (รอบ 1)
 กุมภาพันธ์ 2532, ตารางที่ 17A

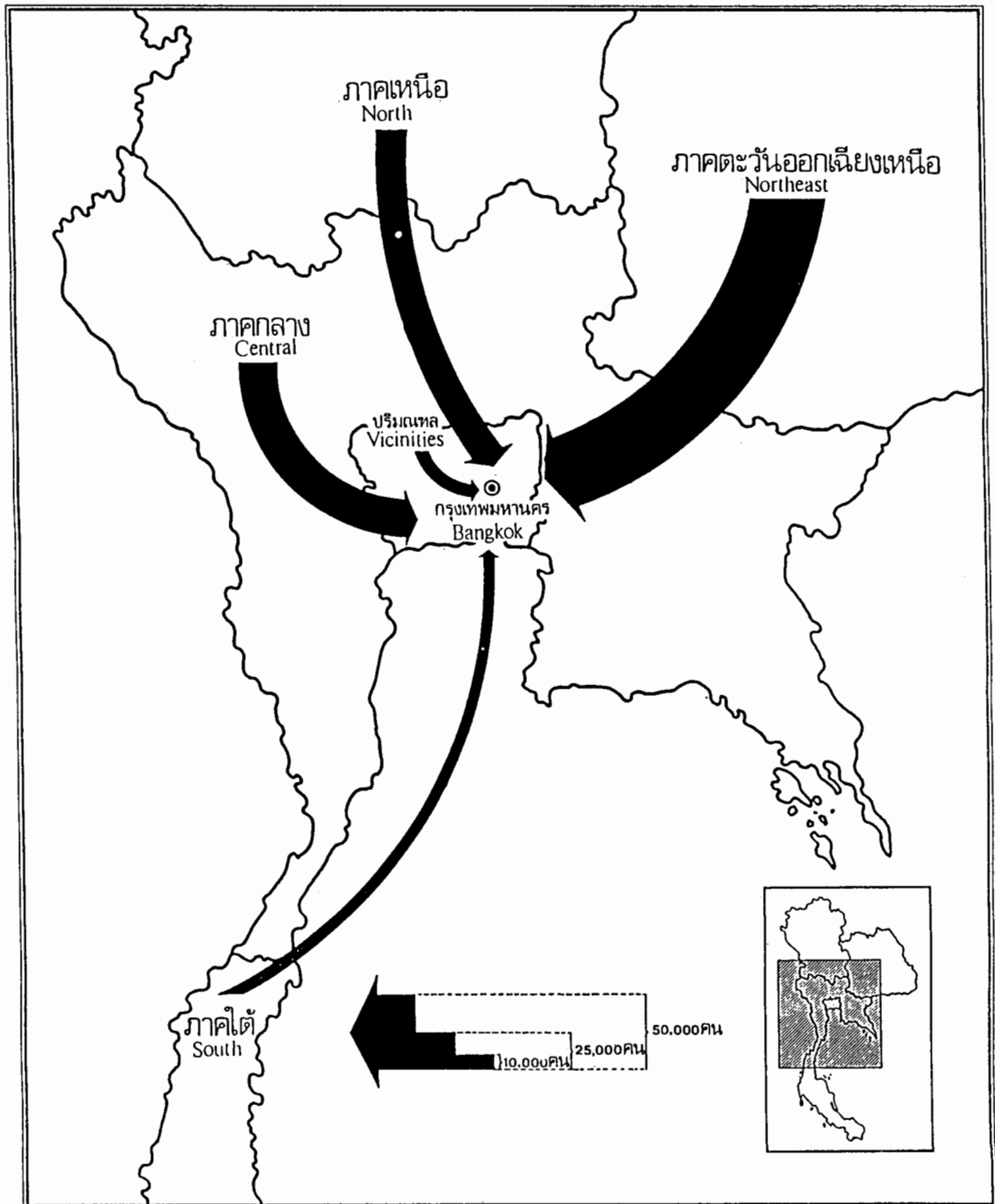
ตารางที่ 4
ค่าจ้างรายวันและรายเดือน ของลูกจ้างประเภทต่างๆ จำแนกตามภูมิภาค
(หน่วย: บาท)

ภูมิภาค	ประเภทคนงาน						
	ฝ่ายบริหาร	เสมียน	หัวหน้า	ผู้ช่วย	ลูกมือ	อื่นๆ	เฉลี่ย
ค่าจ้างรายวัน							
ภาคเหนือ	n.a.	65.8	78.3	63.0	47.4	37.0	55.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	n.a.	74.7	113.2	72.4	45.9	n.a.	67.4
ภาคใต้	n.a.	61.0	126.9	88.6	68.1	84.8	83.4
จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	110.0	78.7	76.0	72.4	58.7	54.2	66.8
รวมต่างจังหวัด	110.0	70.1	100.8	71.7	55.4	55.4	67.9
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	n.a.	82.0	98.6	78.3	77.2	56.7	79.1
ค่าจ้างรายเดือน							
ภาคเหนือ	6,257	2,040	2,486	1,930	940	1,536	2,160
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,071	2,882	2,339	1,760	1,055	1,550	1,932
ภาคใต้	4,075	2,368	4,070	2,460	1,689	2,000	2,727
จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	4,612	3,536	5,350	2,040	1,012	2,100	3,160
รวมต่างจังหวัด	4,569	2,976	3,495	2,050	1,171	1,850	2,565
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	5,400	4,367	4,765	2,830	2,230	2,498	3,383

ที่มา: การสำรวจในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532.

แผนภูมิที่ 1

จำนวนผู้ย้ายถิ่นและกระแสการย้ายถิ่นจากภาคต่างๆ เข้าสู่ กรุงเทพมหานคร
Regional Volume and Stream of Migration to Bangkok Metropolis



ที่มา : โครงการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร 2531 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

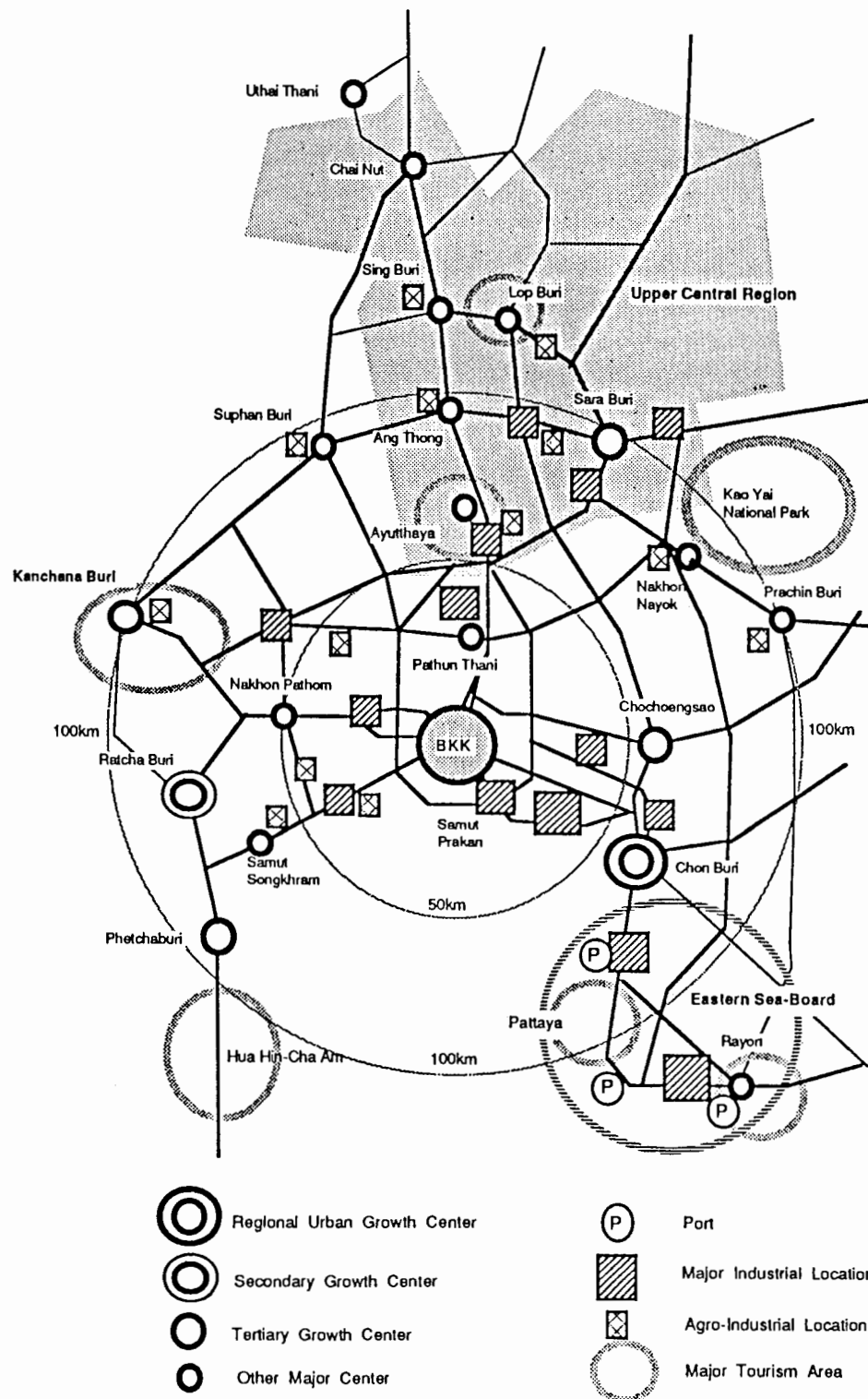


Fig. 2 Macro-Spatial Framework (Highway) Integrating Bangkok and Its Related Economies

บรรณานุกรม

นิพนธ์ เทพวัลย์

2514 ประชากรศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประดิษฐ์ ชำสมบัติ

2533 ตลาดแรงงานอุตสาหกรรมภูมิภาค โครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการ
จ้างงานในชนบท มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เพ็ญพร ชีระสวัสดิ์

2525 "ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุของการย้ายถิ่นของประชากรในชนบทของประเทศไทย"
ใน ประชากรกับการพัฒนาชนบท : การวิจัยและย่อความเอกสารทางวิชาการ
เอกสารวิชาการฉบับพิเศษหมายเลข 6 สถาบันประชากรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2525 "การย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานคร" ใน โครงการประชากรกับการพัฒนา
รวมบทคัดย่อ กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันประชากรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2527 ประชากรศาสตร์ สารสำคัญโดยสังเขป เอกสารวิชาการฉบับพิเศษ
หมายเลข 7 สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2533 รายงานสรุปอุตสาหกรรมและการจ้างงานในต่างจังหวัด โครงการวิจัย
อุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท

สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย

- 2533 ภาพรวมของอุตสาหกรรมในภูมิภาค โครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการ
จ้างงานในชนบท มุขนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

- 2531 รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 1
(เดือนกุมภาพันธ์)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- 2526 สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง 5
ฉบับประกาศเป็นพระบรมราชโองการในราชกิจจานุเบกษา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534

- 2532 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 14 จังหวัดภาคใต้
เอกสารประกอบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาค
ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

-
- 2532 แผนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์สู่ยุคใหม่
ของการพัฒนาในทศวรรษหน้า
-

- 2532 การพัฒนาเมือง และการพัฒนาระบบคมนาคมและขนส่ง เอกสาร
ประกอบการสัมมนาทางวิชาการ นโยบาย และแนวทางการพัฒนาทาง
ภาคกลางตอนบน ชุดที่ 2 ณ จังหวัดสระบุรี

2533 การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

รายงานประเมินผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

อุทิศ ขาวเขียว วิชัย เกตตะพันธุ์ วรวิทย์ วรัญญะกิจ ที่ปรีดี วัชราราม และ
จิราพร ไตโบลย์

2531 "การศึกษาการกระจายความเป็นเมืองในประเทศไทย" ใน
การประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2531 สมาคมนักประชากร

Biggs, Tyler, P. Brimble, D. Snodgrass and M. Murray (Consultant)
1990 Rural Industry and Employment Study : A Synthesis
Report. Rural Industries and Employment Project,
Thailand Development Research Institute Foundation.

Fuchs, Roland J.

1983 Population distribution policies in Asia and the
Pacific : current status and future prospects.
Paper of the East-West Population Institute No.83,
East-West Center, Honolulu, Hawaii.

Goldstein, Sidney, P. Pitaktesombati and A. Goldstein

1977 Migration to Urban Places in Thailand : Interre-
lations Among Origin, Recency, Frequency, and
Motivations. Paper No.21. Institute of Population
Studies, Chulalongkorn University.

Limanonda, Bhassorn and P Tirasawat

- 1987 Population Mobility and Development Issues : Thailand.
 ASEAN Population Programme, Institute of Population
 Studies, Chulalongkorn University.

National Economic and Social Development Board

- 1990 Urbanization and Infrastructure Facilities : Policies
 and Programs. Upper Central Region Study, Seminar
 Paper for A Tri-Sector Balanced Region : Emerging
 from the Metropolitan Shadow. Japan International
 Cooperation Agency (JICA).

-
- 1990 Spatial Framework and Network for Development.
 Sector Report Vol. 1, Draft Final Report for Upper
 Central Region Study. JICA.

-
- 1990 Master Plan. Draft Final Report for Upper Central
 Region Study, JICA.

Prachuabmoh, Visid and P. Tirasawat

- 1974 Internal Migration in Thailand. Paper No.7,
 Institute of Population Studies, Chulalongkorn University

United Nations

1982 Migration, Urbanization and Development in Thailand.

Comparative study on migration, urbanization and development in the ESCAP region, Country Reports, Bangkok, Thailand.

1988 Trends in Migration and Urbanization in Selected ESCAP Countries. Asian Population Studies Series No.89, Bangkok, Thailand.

นโยบายการย้ายถิ่น : การย้ายถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

โดย

เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ
สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นโยบายการย้ายถิ่น : การย้ายถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นายเฉลิมศักดิ์ วาณิชสมบัติ *

การย้ายถิ่นไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นจากเมืองสู่เมือง ชนบทสู่เมือง ชนบทสู่ชนบท ไม่ว่าจะเป็นด้วยสาเหตุใดก็ตาม ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านตัวผู้ย้ายถิ่น ทั้งถิ่นต้นทางและท้องถิ่นปลายทาง ในกรณีที่ไม่สามารถปรับตัววิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ได้ และการขาดความสมดุลระหว่างประชากรกับทรัพยากรที่มีอยู่ ความรุนแรงของปัญหาจะทวีมากขึ้นในกรณีไม่มีการควบคุมการย้ายถิ่นที่ถูกต้อง และขาดการวางแผนการรองรับการย้ายถิ่น ลักษณะปัญหาในเขตเมืองส่วนใหญ่จะเป็นผลมาจากการใช้ที่ดินไม่เป็นระเบียบเนื่องจากมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินยังไม่ประสิทธิภาพ เป็นผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การจราจรติดขัด อากาศเสีย เสียงรบกวน ปัญหาประการต่อมาคือ การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การขาดแคลนที่อยู่อาศัย ชุมชนแออัด การระบายน้ำ การจัดการด้านขยะมูลฝอย ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือปัญหาสังคม เช่น การว่างงาน อาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ และปัญหายาเสพติด เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ส่วนในเขตชนบท ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพหลักคือ เกษตรกรรม

โดยเหตุที่การย้ายถิ่นเป็นสิทธิส่วนบุคคล การใช้มาตรการทางกฎหมายที่จะห้ามการย้ายถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แนวความคิดหนึ่งในการลดปัญหาดังกล่าว คือ การจัดการในเรื่องของการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดทำ "นโยบายและมาตรการด้านการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์" ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งใน "นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" และคณะรัฐมนตรี

* ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินงานต่อไป โดยมีเนื้อหาสาระ ดังนี้

นโยบายการกระจายตัวประชากร มุ่งที่จะให้รัฐบาลสนับสนุนและดำเนินการ ให้เกิดการกระจายตัวของประชากรที่สมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น และบริการพื้นฐานของรัฐที่มีอยู่ หรือที่อาจจัดสรรให้ไว้ เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพของคนในท้องถิ่นและสภาพแวดล้อมที่ดี โดยสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจ กระจายความเจริญ ออกสู่เมืองในภูมิภาคและชนบท และส่งเสริมการพัฒนาในรูปของโครงการสมบูรณ์แบบทั้งทางด้าน การพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม โดยการใช้ทรัพยากรอย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพ การกระจายตัวประชากรที่เบาบางและหนาแน่น มีผลต่อขนาดและลักษณะของการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร สภาพทางภูมิศาสตร์ ระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นที่มีอยู่ ทำให้ปัญหาที่เกิดจากการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แตกต่างกัน ดังนั้น นโยบายการตั้งถิ่นฐานจึงแบ่งออกเป็น นโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในเขตเมือง และในเขตชนบท

นโยบายการตั้งถิ่นฐานในเขตเมือง ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการวางผังเมือง เพื่อให้มีการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและการสนับสนุนโครงการพัฒนาที่จะช่วยส่งเสริมความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชน ความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม บริการสังคม รวมทั้งการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผล มาตรการที่จะสนับสนุน ได้แก่ การกำหนดการใช้ที่ดินในบริเวณชานเมืองและในเขตเมือง การสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ที่อยู่อาศัย การคมนาคม การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น และมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของอนามัยสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านสุขภาพกาย และสุขภาพจิต

สำหรับนโยบายการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ในเขตชนบทนั้น ได้ให้ความสำคัญสูงสุดและส่งเสริมการพัฒนาชนบทในลักษณะผสมผสาน โดยคำนึงถึงการรักษาสภาพแวดล้อมและการใช้

ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น มาตรการที่สนับสนุนนโยบายก็คือ การควบคุม การกำหนดแผนงานและการประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างถูกวิธีและไม่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมพร้อมกับให้ความสำคัญในการจัดวางรูปแบบและผังชุมชน ตลอดจนที่อยู่อาศัยที่จะช่วยให้สามารถให้บริการที่จำเป็นในการดำรงชีวิต และสามารถนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อม

จะเห็นได้ว่าเป้าหมายของนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เรื่องการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ก็คือ การแก้ไขปัญหาคความไม่สมดุลระหว่างประชากรกับทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งช่วยให้เกิดผลทางอ้อมในการลดการย้ายถิ่นของประชากร ต่อมาคณะกรรมการนโยบายประชากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการการกระจายตัวประชากร (โดยมีนายนิพนธ์ เทพวัลย์ เป็นประธานอนุกรรมการฯ) ภายใต้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เรื่อง ประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ (โดยมี นายบุญเลิศ เลี้ยวประไพ เป็นประธานคณะกรรมการฯ) จัดทำแนวทางการวางแผนพัฒนาการกระจายตัวประชากร และการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 โดยนำนโยบายและมาตรการดังกล่าวไปใช้เป็นกรอบในการวางแผน ซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายได้เน้นให้มีการแก้ไขปัญหาคความไม่สมดุลของทรัพยากรท้องถิ่นกับจำนวนประชากรซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยการสนับสนุนให้มีการรวมตัวและกำหนดรูปแบบการตั้งถิ่นฐานทั้งในเมืองและชนบทให้เหมาะสมกับการลงทุนการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับระบบนิเวศน์ เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการพัฒนาเมืองและชนบทให้สอดคล้องกับเอกลักษณ์ประจำถิ่น เพื่อทำให้เกิดความภูมิใจและจงใจให้รักถิ่นฐาน อันจะนำมาซึ่งการลดอัตราการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรที่ไม่เหมาะสม แต่น่าเสียดายที่การดำเนินงานตามมาตรการการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ไม่บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเมืองหลัก เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค และชนบท ไม่สามารถดำเนินงานได้ผลเท่าที่ควร แนวโน้มการพัฒนาจึงยังเกิดอยู่ในบริเวณ

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญดึงดูดให้ประชาชนอพยพมาตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นจำนวนมากขึ้น ขณะเดียวกันเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค และพื้นที่เฉพาะยังไม่สามารถดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนไปสู่เมืองดังกล่าวได้มากนัก การย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองเหล่านี้จึงยังมีไม่มาก ส่วนการพัฒนาชนบทนับว่าประสบความสำเร็จมากพอสมควรสามารถชดเชยการย้ายถิ่นของประชาชนสู่เมืองได้บ้าง (รายงานการประชุมของคณะกรรมการเตรียมแผนประชากรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ลักษณะการย้ายถิ่นดังกล่าว ทำให้ขนาดของชุมชนยังคงมีความแตกต่างกัน และโดยเหตุที่ประชากรทุกคนมีส่วนร่วมในการสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากกิจกรรมส่วนตัวและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ ประกอบกับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อการดำรงชีพที่ขาดการวางแผนที่ดี ทำให้สิ่งแวดล้อมไม่สามารถปรับสภาพหรือฟื้นฟูให้เกิดความสมดุลได้ตามธรรมชาติทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านมลพิษและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความแตกต่างและระดับความรุนแรงของปัญหามีขึ้นอยู่กับรูปแบบการตั้งถิ่นฐานในชุมชนซึ่งมีจำนวนประชากรมากและอยู่กันอย่างหนาแน่น ขนาดของเมืองใหญ่ขึ้นเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจกรรมต่อเนื่อง และการไม่มีมาตรการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว จะทำให้การขยายเมืองเป็นไปอย่างไม่เป็นระเบียบแบบแผน อาจมีการกระจุกตัวหรือกระจายตัวของกิจกรรมไปตามปัจจัยที่เกื้อกูล ทำให้การควบคุมการปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อมและการจัดสรรบริการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับกิจกรรมดังกล่าวของรัฐบาลไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชน ทำนองเดียวกันในชุมชนที่มีจำนวนประชากรน้อยและอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย เช่น ชุมชนชนบท การดำรงชีวิตส่วนใหญ่พึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่งลดน้อยและเสื่อมโทรมไปตามปริมาณและลักษณะการใช้ที่ปราศจากการวางแผน ทำให้การพัฒนาชนบทในระยะยาว ซึ่งต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นประสบปัญหาได้ การยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทให้ดีขึ้นตามที่มุ่งหวังจะยากยิ่งขึ้น และเป็นแรงผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าสำหรับการดำรงชีวิต จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนเมือง คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

การขาดการวางผังเมืองเฉพาะ และขาดการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ทำให้การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ขาดระเบียบแบบแผนและความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เกิดการกระจายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมและที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพและยากต่อการควบคุมปัญหาด้านมลพิษต่าง ๆ นอกจากนี้ การขยายความเจริญของเมืองยังก่อให้เกิดการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองที่ขาดแบบแผนและไม่มีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1 การขาดแคลนที่พักอาศัย โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้

ปานกลาง

นับแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึงปี พ.ศ. 2530 การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องที่อยู่อาศัย สามารถจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนเช่าและเช่าซื้อได้เพียง 59,790 หน่วยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และ 11,591 หน่วยในเมืองต่าง ๆ 16 จังหวัดซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้น แม้ว่าภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทในการสร้างที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะบ้านจัดสรรเพิ่มขึ้นทุกปี จากปี พ.ศ. 2526 ในปริมาณ 32,363 หน่วย เป็น 80,031 หน่วย ในปี พ.ศ. 2532 แนวโน้มการสร้างที่อยู่อาศัยได้เปลี่ยนจากแนวราบเป็นแนวสูง นับแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมาได้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดสำหรับผู้มีรายได้น้อยกระจายอยู่ตามเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานครทั้ง 4 มุมเมือง ประมาณ 42,705 หน่วย

2.2 ปัญหาชุมชนแออัด

ปัญหาชุมชนแออัดซึ่งเพิ่มขึ้นตามความเจริญของเมือง จนถึงปี พ.ศ. 2530 จำนวนชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีจำนวน 1,501 ชุมชน จำนวนบ้าน 179,770 หลัง ประชากรในชุมชนประมาณ 1,320,000 คน ส่วนหนึ่งของชุมชนแออัดที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการอพยพเข้ามาทำมาหากิน ทำให้ต้องค้นหาที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งงาน เมื่อประสบปัญหาที่ดินราคาแพง จึงแสวงหาที่ดินซึ่งเจ้าของยังมิได้ใช้ประโยชน์เป็นที่พำนักไปก่อน โดยมีได้คำนึงถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นและก่อให้เกิดความแออัด สภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ

2.3 ปัญหาการขาดระบบระบายน้ำและการกักน้ำเสียรวมทั้งการป้องกันน้ำท่วม

ระบบระบายน้ำอาศัยโครงข่ายคูคลองธรรมชาติและท่อระบายน้ำซึ่งมีอยู่กระจัดกระจาย ไม่สอดคล้องกับการใช้ที่ดินและกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นมากมาย เมื่อประสบปัญหาความไม่มีระเบียบวินัยของคน เช่น ความมั่งคั่งในการทิ้งขยะที่สาธารณะ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการอุดตันของท่อระบายน้ำ เป็นเหตุให้การระบายน้ำช้าลง เกิดน้ำท่วมขังหรือน้ำท่วมแล้วแต่กรณี นอกจากนี้การระบายน้ำทั้งจากอาคารบ้านเรือนที่ไม่มีการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นเหตุให้แหล่งน้ำเน่าเสีย

จากการติดตามตรวจสอบสภาพการณ์คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักที่สำคัญ ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่าคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง และแม่น้ำแม่กลอง มีแนวโน้มที่จะเสื่อมโทรมลง โดยเฉพาะคุณภาพน้ำในช่วงที่ไหลผ่านชุมชนเมืองขนาดใหญ่ เช่น บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นต้น

2.4 ปัญหาความไม่เพียงพอของบริการด้านการคมนาคมขนส่ง

ระบบคมนาคมที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ที่ดิน ตลอดจนการขาดระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด และทำให้เกิดภาวะมลพิษทางอากาศจากท่อไอเสียและเสียงรบกวนจากยานพาหนะ

จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศบริเวณที่มีการจราจรคับคั่งของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะฝุ่นละออง พบว่ามีปริมาณสูงขึ้นทุกปี คือ

ปริมาณฝุ่นละอองที่วัดได้ในปี พ.ศ. 2530 อยู่ในช่วง $0.19-0.45 \text{ mg/m}^3$

ปี พ.ศ. 2531 อยู่ในช่วง $0.16-0.69 \text{ mg/m}^3$

ปี พ.ศ. 2532 อยู่ในช่วง $0.46-0.81 \text{ mg/m}^3$

(ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่กำหนดเท่ากับ 0.33 mg/m^3)

ส่วนการตรวจวัดเสียงที่มีการจราจรคับคั่งของกรุงเทพมหานคร พบว่า

ในปี พ.ศ. 2530 วัดได้โดยเฉลี่ย $78.8-81.2 \text{ dB-A}$

ในปี พ.ศ. 2531 วัดได้โดยเฉลี่ย $76.8-83.9 \text{ dB-A}$

ในปี พ.ศ. 2532 วัดได้โดยเฉลี่ย $74.9-79.7 \text{ dB-A}$

(ค่ามาตรฐานเสียงในชุมชนกำหนดไว้เพียง 70 dB-A)

3. ปัญหาการขาดแคลนที่พักผ่อนหย่อนใจ

การขาดแคลนสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ลักษณะประชากรที่เพิ่มขึ้นจำนวนมาก และรวดเร็วทั้งโดยธรรมชาติและ การอพยพ ทำให้สถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่มีอยู่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะส่วนสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 1200 ไร่ ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชน

4. ปัญหาทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

4.1 ขาดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

การขาดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเกิดจากการกระทำของบุคคลบางกลุ่ม บางอาชีพที่ขาดจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การละเลยต่อกฎและระเบียบต่าง ๆ เช่น การใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การใช้พื้นที่ถนนหรือทางเท้าในการประกอบธุรกิจ ซ่อม ซักสี เครื่องยนต์ รถยนต์ ทำสีเฟอร์นิเจอร์ ตลอดจนการเตรียมหรือประกอบอาหาร เช่น บรรจุน้ำผัก ทำปลา และเนื้อสัตว์ เป็นต้น รวมทั้งการทิ้งขยะไม่เป็นที่เป็นทางและการปลูกอาคารรุกล้ำที่สาธารณะ

4.2 ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนจากภาวะมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง สารพิษ และความสิ้นเปลือง รวมทั้งปัญหาการเก็บและทำลายขยะมูลฝอยไม่หมด และตกค้าง

จากการสำรวจการจัดการขยะมูลฝอยบริเวณกรุงเทพมหานคร ในช่วงต้นปี พ.ศ.2533 ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พบว่าอัตราการผลิตขยะเฉลี่ย 1.07 กก./คน/วัน ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมดประมาณ 8,560 ตัน/วัน มีการเก็บขนขยะประมาณ 5,000 ตัน/วัน และมีขีดความสามารถในการกำจัดขยะได้ 1,560 ตัน/วัน (ส่วนที่เหลือกองทิ้งกลางแจ้ง)

4.3 ปัญหายันตรายจากการประกอบอาชีพรวมถึงอันตรายด้านอุบัติเหตุจากเครื่องจักร หรือสารพิษที่เกิดขึ้นและตกค้างจากขบวนการผลิต เนื่องมาจากความผิดพลาดของการจัดการและสภาวะทางด้านร่างกายและจิตใจ

สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในชนบท ที่สำคัญขณะนี้ ได้แก่

1. ปัญหาในการตั้งชุมชนและที่อยู่อาศัย ลักษณะการตั้งชุมชนเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่มีการจัดรูปแบบที่อยู่อาศัย ทำให้ที่อยู่อาศัยมีมาตรฐานต่ำ ขาดความมั่นคงแข็งแรงและสุขลักษณะที่ดี เนื่องจากต้องมีการอพยพถิ่นฐานอยู่เรื่อย ๆ เพื่อหาแหล่งที่ทำกินใหม่ที่ดีกว่า
2. ปัญหาเสื่อมโทรมและการร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ
 เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว และอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างสูง ทำให้ความต้องการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คือ การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในกระบวนการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เช่น ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรแร่ธาตุ และทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น นอกจากนี้การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ การขาดความรู้ความเข้าใจในการบำรุงรักษา เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติสามารถสนองความต้องการได้อย่างต่อเนื่อง และการนี้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้ดำเนินการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์เฉพาะด้าน ขาดการประสานสอดคล้องในการดำเนินงานซึ่งกันและกัน เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สนับสนุนเร่งให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงเหลืออยู่เกิดการเสื่อมโทรมลง จนถึงระดับที่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยรวม

2.1 ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้

ประเทศไทยเคยเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรป่าไม้และในปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้มีอัตราลดลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ 171 ล้านไร่ หรือประมาณ 53% ของพื้นที่ประเทศ แต่ในปี พ.ศ. 2532 มีพื้นที่ป่าไม้เพียง 89 ล้านไร่ หรือประมาณ 28% ของพื้นที่ประเทศเท่านั้น ซึ่งมีอัตราเฉลี่ยลดลง 2.9 ล้านไร่/ปี ในขณะที่มีการปลูกเสริมได้เพียงประมาณ 46,000 ไร่ สาเหตุการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาแบบ

โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตทางการเกษตร และการตั้งถิ่นฐานใหม่เป็นสำคัญ เช่น มีการลักลอบตัดไม้เพื่อการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ และนำมาใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ทำกิน ทำไร่ เลี้ยงลอย ฯลฯ พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุก จับจอง และครอบครองสิทธิ์อย่างผิดกฎหมายโดยราษฎร ที่ขาดความรู้ และปราศจากศักยภาพในการพัฒนาที่ดินเพื่อตอบสนองกิจกรรมทางการเกษตร อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้กิจกรรมด้านอื่น ๆ ของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศและโครงสร้าง พื้นฐานยังเป็นแรงผลักดันให้เกิดการทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอย่างรุนแรงและต่อเนื่องอีกด้วย เช่น การพัฒนาระบบการจ่ายกระแสไฟฟ้า การสร้างถนน การสร้างเขื่อน เป็นต้น

2.2 ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน

จากการที่ประชากรของประเทศมากขึ้น ทำให้สัดส่วนระหว่างพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรกรรมต่อจำนวนประชากรลดน้อยลง เป็นแรงผลักดันให้เกิดการบุกรุกและครอบครองพื้นที่ป่าสงวนโดยปราศจากเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย โดยจะเห็นว่าพื้นที่ของประเทศทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร 169 ล้านไร่ หรือประมาณ 52% แต่ได้มีการบุกรุกมาใช้ประโยชน์แล้วมากกว่า 152 ล้านไร่ โดยมีการนำที่ดินที่เหมาะสมมาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรมประมาณ 22.9% ของพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งจากนโยบายและมาตรการการจัดที่ดินได้กำหนดให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศที่เหมาะสมไม่ควรเกิน 150.9 ล้านไร่

ปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดิน เกิดขึ้นเนื่องมาจากการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน การชะล้างพังทลายของดิน การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้สูงชันเพื่อการเพาะปลูก จากข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินพบว่า ประเทศไทยมีการสูญเสียดินในระดับปานกลางถึงรุนแรง มีพื้นที่ถึง 107.6 ล้านไร่ (33.35% ของพื้นที่ประเทศ) โดยพบว่าที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการชะล้างพังทลายสูงที่สุดถึง 40.37% เนื่องมาจากการชะล้างพังทลายของหน้าดิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาดินเค็มซึ่งแพร่กระจายอย่างกว้างขวางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าสภาพดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ประมาณ 19.4 ล้านไร่

2.3 ปัญหาทรัพยากรธรณี

ทรัพยากรธรณีเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีส่วนผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องโดยเฉพาะแร่ธาตุ แต่มีการนำขึ้นมาใช้ประโยชน์ด้วยกรรมวิธีที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เช่น การเปิดหน้าเหมืองทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน หิน แร่ ลงสู่แหล่งน้ำหรือทางน้ำธรรมชาติ ทำให้เกิดการตื้นเขินของทางน้ำและตะกอนดินที่เกิดจากการขุดตักแร่ในแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ หรือทะเล จะมีผลให้น้ำบริเวณนั้นขุ่นข้นขึ้นได้ นอกจากนี้การนำทรัพยากรธรณี เช่น ลิแกนด์ มาใช้เป็นวัตถุติดหรือเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าหรืออุตสาหกรรมต่าง ๆ ยังก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้นได้

2.4 ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งทะเล

ทรัพยากรชายฝั่งที่สำคัญ คือ ป่าชายเลน แนวปะการัง และชายหาด ซึ่งพบว่าในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าชายเลน 2,299,375 ไร่ และลดลงเหลือ 1,227,680 ไร่ในปี พ.ศ. 2529 สาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลง ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการบุกรุกพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำนาเกลือ การทำเหมืองแร่ และการขยายพื้นที่เมืองชุมชนและอุตสาหกรรม

การทำลายแนวปะการังซึ่งเป็นทรัพยากรชายฝั่งที่มีค่าอย่างหนึ่ง เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจ และการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม เช่น การระเบิดปลา การทอดสมอเรือ การใช้เครื่องมือประมง และกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การทำเหมืองแร่ และการท่องเที่ยว

ความเสียหายของชายหาดหรือชายฝั่งทะเล เกิดขึ้นเนื่องมาจากกิจกรรมการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังเกิดขึ้นเนื่องมาจากการรั่วไหลของน้ำมันจากการขนส่ง หรือการขนถ่ายน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำเป็นผลทำให้ชายฝั่งทะเลเกิดความสกปรกไม่น่าดู

ปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายวางแผนและระดับปฏิบัติ ต่างเร่งรัดในการประสานงานเพื่อกำหนดมาตรการที่เป็นไปได้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตามปัญหาสิ่งแวดล้อมจะลดลงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจ ความสำคัญ และอันตรายที่เกิดขึ้น รวมทั้งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังนั้นจำนวนและคุณภาพของประชากร ตลอดจนการกระจายตัวประชากรที่เหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนประชากรควรตระหนักถึงความสำคัญ และผลักดันให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนประชากร ทั้งการลดอัตราเพิ่ม การกระจายตัวประชากร และการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ รวมทั้งการพัฒนาคูณภาพประชากร และส่งเสริมให้มีการประสานแผนประชากรและแผนพัฒนาทุกระดับอย่างจริงจังและใกล้ชิด เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างจำนวนประชากรและการพัฒนา ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาคูณภาพชีวิตของประชากร การพัฒนาคูณภาพสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

1. การชะลอการย้ายถิ่นของประชากรชนบท

ประชากรในภาคชนบทเมื่อปี พ.ศ. 2529 ยังคงมีถึง 42,755,000 ล้านคน และการพัฒนาชนบทในระยะที่ผ่านมา เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานรองรับการประกอบอาชีพและรายได้ของประชากร จนปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้น้อยและเสื่อมโทรมจนไม่เกื้อหนุนการพัฒนาชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสาเหตุสำคัญในการผลักดันให้มีการอพยพย้ายถิ่นสู่เมืองอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดปริมาณการย้ายถิ่น รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญยิ่งขึ้นของทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนา โดยปรับปรุงแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เปลี่ยนไปแล้ว เพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชนบทให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีผลในการชะลอการย้ายถิ่นของประชาชน ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติชาวชนบทมีความรักถิ่นฐาน รักความสงบ และมีการดำรงชีวิตที่เรียบง่าย การย้ายถิ่นของประชากรชนบทสืบเนื่องจากการบังคับทางเศรษฐกิจเป็นส่วนน้อย

2. การตั้งถิ่นฐานมนุษย์กับการลงทุนขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรทรัพยากร เพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น ถนนหนทาง การสื่อสาร แหล่งน้ำ การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ในลักษณะที่เท่าเทียมกัน แทนที่จะมุ่งพิจารณาในแง่ผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันก็ควรสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารสู่เมืองให้มากขึ้น เพื่อให้โอกาสประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ทำให้เกิดความรู้สึกภาคภูมิใจในตนเองที่มีโอกาสใช้ความสามารถในการนำทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนา เพื่อเพิ่มพูนรายได้และยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น เป็นผลให้แนวความคิดหรือความต้องการย้ายถิ่นลดน้อยไป

3. มาตรการทางด้านผังเมืองและมาตรการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

เมืองส่วนใหญ่ในภูมิภาคมีการประกาศใช้ผังเมืองรวมเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน และยังไม่ค่อยจะมีปัญหาด้านความแออัดของเมือง ยกเว้นเมืองใหญ่ ๆ บางเมือง เช่น เชียงใหม่ สงขลา-หาดใหญ่ ขอนแก่น อุบลราชธานี เป็นต้น แต่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเอกนครยังไม่สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ผังเมืองรวมได้ ทำให้ขาดมาตรการในการควบคุมการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมือง ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ต่างดำเนินงานตามนโยบายและแผนของตน ไม่มีแผนแม่บทรองรับ ทำให้การใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานครขาดความเป็นระเบียบและไม่สัมพันธ์กัน ขณะเดียวกันภาครัฐบาลและภาคเอกชนต่างก็เร่งรัดการพัฒนาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นผลให้จำนวนประชากรที่ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นและเพิ่มไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชากรได้รับความเดือดร้อนอย่างรุนแรงเป็นทวีคูณ จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องสนใจที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อชะลอการพัฒนากกรุงเทพมหานคร และส่งเสริมให้มีการกระจายความเจริญสู่เมืองในภูมิภาค เพื่อลดจำนวนประชากรที่จะอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร

4. นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวและอื่น ๆ

เป็นที่ยอมรับว่าการท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้สู่ประเทศสูงมาก และได้ก่อให้เกิดกิจกรรมอื่น ๆ ต่อเนื่องมากมาย ถือเป็นการพัฒนาลักษณะหนึ่ง ซึ่งสนับสนุนให้มีการย้ายถิ่น

ของประชากร อาจจะเป็นการย้ายถิ่นจากเมืองสู่เมือง ชนบทสู่เมือง หรือชนบทสู่ชนบท แล้วแต่กิจกรรมที่ประชากรดังกล่าวมีความสัมพันธ์ด้วย เช่น การจัดสร้างที่พักเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ใหญ่โตและดึงดูดแรงงานจากแหล่งต่าง ๆ เมื่อกิจกรรมสิ้นสุดแล้วต่างก็คืนรณางานทำใหม่ในเมืองต่อไป หรือเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมชั่วคราวเพื่อแสวงหางานทำในโอกาสต่อไป

สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ การย้ายถิ่นของชาวชนบทที่เกิดจากการสูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากการกว้านซื้อที่ดินของนักลงทุนเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ทำให้ประชากรจำนวนหนึ่งต้องทิ้งที่อยู่อาศัยไปตั้งหลักแหล่งใหม่ และเปลี่ยนวิถีชีวิตโดยทันที จากความเป็นอยู่ที่เรียบง่ายไปสู่วิถีชีวิตที่สับสนวุ่นวาย การที่ตัดสินใจเข้าสู่เมืองโดยที่ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีการวางแผนล่วงหน้า แม้การย้ายถิ่นจะช่วยส่งเสริมให้มีการเลื่อนฐานะทางสังคม แต่ก็อาจสร้างปัญหาแก่ผู้ย้ายถิ่นในระยะยาวได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว การย้ายถิ่นก่อให้เกิดผลดีและผลเสียแก่ผู้ย้ายถิ่นต้นทางและท้องถิ่นปลายทาง จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการย้ายถิ่นที่เหมาะสมและมีการวางแผนที่ดี เพื่อให้การย้ายถิ่นเกิดประโยชน์แก่ผู้ย้ายถิ่นและสังคมโดยรวมมากที่สุด จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นให้ชัดเจน และให้โอกาสแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นด้วย

เอกสารอ้างอิง

1. คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย. 2531. รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2531. กรุงเทพฯ : บริษัทวิศวกรเฝ้าเวอร์น้อยท์.
2. _____. 2532. รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ปี 2532.
3. โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. 2533. ทฤษฎาการธรรมชาติกับการพัฒนาชนบท. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
4. กัสสร ลิมานท์ และ เญ็ญพร ชีระสวัสดิ์. 2532. การย้ายถิ่นกับการพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
5. สุนันทา สุวรรณโณม, ศิริวรรณ ศิริบุญ, จันทร์เญ็ญ แสงเทียนฉาย และ ชัญญวีย์ วสียงกร. 2531. ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองกับการพัฒนาประเทศ. สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
6. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. แผนประชากร 2524-2529. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.
7. _____. 2529. แผนประชากร 2530-2534. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.
8. _____. 2529. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.
9. _____. 2532. แผนปฏิบัติการตามการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโครงการใหม่ที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ 2534. (เอกสารโรเนียว)
10. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. 2524. นโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

11. _____ 2529. การจัดทำแผนพัฒนา
สิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหาร
 ผ่านศึก
12. _____ 2531. รายงานสถานการณ์คุณภาพ
สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พ.ศ.2529. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา.
13. อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์. 2526. การย้ายถิ่นและการขยายเมือง : ความหมาย
แนวคิดทฤษฎี. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
 (เอกสารโรเนียว).

วิจารณ์บทความ

โดย ดร. สมบูรณ์ ศิริประชัย
อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

"นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย" โดยส่วนรวมเป็นบทความที่พยายามจะประมวลแนวนโยบายของรัฐต่อการย้ายถิ่นซึ่งให้ภาพว่า รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาการย้ายถิ่น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ นานา

ผู้อ่านมีข้อสังเกตหลายประการต่อบทความนี้ โดยขอจำแนกเป็น 3 ประเด็น กล่าวคือ

ประการแรก อาจจะได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างข้อเท็จจริงกับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์อย่างชัดเจน สิ่งที่ผู้เขียนกล่าวไว้ในตอนที่ 1 คือแบบแผน ขนาดและสาเหตุของการย้ายถิ่นแบบแผนและขนาดเป็น เรื่องที่สามารถศึกษาและวัดออกมาได้ไม่ยาก เนื่องจากการระบุถึงการเคลื่อนย้ายและจำนวนคนระหว่างพื้นที่ต้นทาง-ปลายทาง ความจริงเรื่องแบบแผนและขนาดนี้ถ้าวิเคราะห์กันแท้จริง ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายๆ เพราะเป็นเรื่องของการสุ่มตัวอย่างและทดสอบทางสถิติความถูกต้องแม่นยำนั้นเป็นเรื่องการสำรวจ ซึ่งอาจผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ โดยเฉพาะปัญหาเรื่อง คำนวณ และช่วงเวลาการย้ายถิ่น ในข้อมูลของสำนักงานสถิติเองก็มีความแตกต่างกัน ในสำมะโนประชากรจำแนกการย้ายถิ่นแบบชั่วคราว 5 ปี และการย้ายถิ่นเกินกว่า 5 ปี เป็นการย้ายถิ่นตลอดชีพ สิ่งที่มีขาดหายไปก็คือการย้ายถิ่นภายใน 1 ปี ซึ่งสำนักงานสถิติก็มีการสำรวจเฉพาะการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่ค่อยทราบว่แบบแผนและขนาดของการย้ายถิ่นชั่วคราวในความหมายที่ถูกต้องว่าชั่วคราวคือภายใน 1 ปี (หลังฤดูเก็บเกี่ยวหรือฤดูแล้ง) มีแบบแผนและขนาดอย่างไร การย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาเช่น ประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นการย้ายถิ่นแบบกลับไปกลับมา (circular migration) ดังนั้นการใช้

ข้อมูลสำมะโนประชากรจึงไม่อาจเห็นความเคลื่อนไหวนี้ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานอาจช่วยได้ แต่ยังไม่ดีนักเพราะเน้นที่การย้ายถิ่นภายใน 5 ปี

สิ่งที่เป็ปัญหามากกว่าในบทความนี้ก็คือ ผู้เขียนบทความสับสนระหว่างข้อเท็จจริงจากการวิเคราะห์กับข้อมูลที่ได้จากการสำมะโนประชากร ผู้เขียนอ้างว่า มีปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น 5 ประการคือ สภาพทางการเกษตรและพื้นที่ทำกิน สภาพเศรษฐกิจในเขตเมือง ปัจจัยทางประชากร ค่าจ้างแรงงานที่ต่างกันและการบริการทางสังคมที่ก้าวหน้า ความจริงก็คือสาเหตุเหล่านี้เป็นคำอธิบายทั่วไปที่ยังไม่อาจหาข้อยุติได้ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจำเป็นต้องระบุถึงเงื่อนไขที่แน่ชัดถึงพื้นที่หรือภูมิภาค การย้ายถิ่นมีใช้ลักษณะสากล และการย้ายถิ่นของประเทศไทยก็ไม่สามารถระบุถึงขนาดว่า มีสาเหตุที่เหมือนกันหมด แท้ที่จริงแล้วในเรื่องสาเหตุแห่งการย้ายถิ่นยังต้องศึกษาอีกมาก ในระดับจุลภาคที่วิเคราะห์การตัดสินใจในระดับปัจเจกชนคำอธิบายที่มักใช้ง่ายๆ คือ ปัจจัยผลักดัน ปัจจัยดึงดูดและความเติบโตของเมือง เป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุการย้ายถิ่นทั้งหมด ในงานวรรณกรรมของต่างประเทศการศึกษาสาเหตุการย้ายถิ่นยังทำกันอย่างระมัดระวัง เพราะยังมีความเจริญมากขึ้นก็มีการย้ายถิ่นมากขึ้นเป็นเงาตามตัว หรือในทางกลับกัน จะมีคนจำนวนไม่น้อยย้ายถิ่นที่เจริญแล้วกลับสู่ที่เจริญน้อยกว่า

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ผู้เขียนบทความอ้างว่า การย้ายถิ่นเกิดจากความแตกต่างของค่าจ้าง เสร็จแล้วยกอุปสรรคของอัตราค่าจ้างในประเทศไทย ปี 2532 แยกเป็นภาคต่างๆ จำแนกตามเขตเทศบาล วิธีการอธิบายเช่นนี้อาจจะยังไม่สามารถยอมรับได้นักในเชิงวิชาการ เพราะตามทฤษฎีของ Todaro การย้ายถิ่นเกิดขึ้นเพราะผู้ย้ายถิ่นคาดว่าอัตราค่าจ้างของพื้นที่ต้นทาง-ปลายทาง ต่างกัน ขอเน้นคำว่า "คาดว่า" ผู้ย้ายถิ่นอาจไม่มีสารสนเทศอย่างสมบูรณ์ แต่คาดว่าค่าจ้างต่างกันและมีโอกาสได้งานทำในเมือง การพิจารณาว่าอัตราค่าจ้างที่ปรากฏในเอกสารที่เป็นรายงานสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 1) ในตารางที่ 3 ของบทความนั้น เป็นการอ้างเหตุผลที่ผิดบริบท (context) เพราะอัตราค่าจ้างที่ต่างกันนี้ไม่สามารถชี้ถึงสาเหตุแห่งการย้ายถิ่น ในทฤษฎีมหภาค เราเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า Post hoc, ergo propter hoc fallacy นั่นคือ เหตุการณ์ A เกิดขึ้น ไม่จำเป็นต้องทำให้เกิดเหตุการณ์ B

ประการที่สอง ที่ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นนโยบายการย้ายถิ่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น อาจจะขัดกับแนวนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม กล่าวคือ ในข้อเท็จจริงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีแนวยุทธศาสตร์ที่ต้องการพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unbalanced growth) การพัฒนาแบบนี้ มีเจตนาต้องการให้ภาคอุตสาหกรรมในเมืองเติบโตโดยให้ภาคเกษตรกรรมเป็นผู้รับภาระการพัฒนา นั่นคือการให้สินค้าเกษตรซึ่งเป็น Way good มีระดับต่ำ เพื่อให้กรรมกรในเขตเมืองมีอาหารราคาต่ำบริโภค ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้มีการโยกย้ายคนออกจากชนบท เพราะเชื่อว่ามีแรงงานส่วนเกิน (Surplus labor) จะสังเกตว่า ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 ก็ยังวัดแนวคิดนี้ในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการที่ผู้เขียนอ้างว่ารัฐบาลพยายามใช้มาตรการฯ ให้มีการย้ายถิ่นจากชนบทลดลงจึงขัดกับยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาอย่างสิ้นเชิง แม้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะเริ่มตระหนักชัดว่า ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาที่ผ่านมา น่าจะเป็นสาเหตุแห่งการย้ายถิ่น แต่แนวยุทธศาสตร์ที่วางรากฐานไว้ ก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงกระแสการย้ายถิ่นได้ การย้ายถิ่นส่วนมากก็ยังเป็นการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าปัญหาการย้ายถิ่นจากชนบทมาสู่กรุงเทพมหานครนั้นมีสาเหตุมาจากการจัดทำแผนพัฒนาที่เป็นความเจริญเติบโตแบบไม่สมดุล

ส่วนการย้ายถิ่นในเขตชนบทกับเขตชนบทก็เป็นการย้ายถิ่นที่มุ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ ผลก็คือมีการทำลายทรัพยากรป่าไม้ เหมือนแร่ และแหล่งน้ำจำนวนมาก ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการพัฒนาภาคเกษตรกรรม โดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกเกษตรกรก็ยังคงยากจน แต่ภาคอุตสาหกรรมกลับเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว กระบวนการดังกล่าวทำให้ภาคเกษตรกรรมต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

ประการที่ 3 แนวนโยบายที่ผู้เขียนอ้างว่าเป็นแนวนโยบายที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ชวนให้สงสัย ซึ่งผู้เขียนก็ยอมรับว่าไม่ได้กำหนดเป็นแผนฯ แต่มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ แผนพัฒนามิภาค การพัฒนาชนบท การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทั้งนี้ผู้เขียนได้พยายามจำแนกสาเหตุของการย้ายถิ่นเป็น 2 ส่วน คือ ปัจจัยผลักดัน และดึงดูด โดยพยายามชี้ว่า ในแง่ปัจจัยผลักดัน รัฐบาลพยายามกระจายการปลูกพืช มีใช้เน้นเฉพาะช่วงการพัฒนาคุณภาพประชากร ตลอดจนการพัฒนาชนบท ส่วนปัจจัย

ดึงดูดกันพยายามพัฒนาภูมิภาคเมืองหลัก มีการทุ่มเทงบประมาณไปสู่ชนบท เป็นต้น ความจริงก็คือ แม้ว่ารัฐบาลจะมีแนวนโยบายเช่นนี้ แต่ในแง่ของทิศทางใหญ่ในแผนพัฒนา ก็ยังคงให้ความสำคัญกับกลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นความไม่สมดุลอีกต่อไป กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงมีบทบาทครอบงำเศรษฐกิจไทย การส่งเสริมการลงทุนที่พยายามผลักดันให้มีการลงทุนในภูมิภาคยังไม่ประสบผลสำเร็จ โรงงานอุตสาหกรรมส่วนมากกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล นโยบายส่งเสริมการลงทุนที่รัฐบาลเน้นยังเป็นการเกื้อกูลให้เขตเมืองหลวงและรอบนอกเป็นศูนย์กลางของเมืองท่า เมืองการค้า ซึ่งไม่อาจแก้ปัญหาการย้ายถิ่นได้เลย สิ่งที่น่าสนใจก็คือ รัฐบาลโดยสภาสังคม ไม่เคย มีแผนแม่บทใดๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่ปรากฏในแผนพัฒนา ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น? ผู้วิจารณ์คิดว่าส่วนหนึ่งก็เพราะรัฐบาลตระหนักว่าการย้ายถิ่นเท่าที่ผ่านมาเป็นส่วนผลักดันให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะแรงงานราคาถูกจากชนบทที่เข้ามาทำงานในเมืองเป็นปัจจัยเกื้อกูลให้ภาคอุตสาหกรรมพัฒนาอย่างรวดเร็ว และนี่เป็นความได้เปรียบที่ไม่น่าจะเสียหายตรงไหนในแง่ของรัฐบาล ดังนั้นแผนพัฒนา ไม่คิดว่าเป็นสิ่งที่ต้องแก้ไข ยกเว้นการสร้างมลพิษในแง่จรรยาบรรณและปัญหาสังคมซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ใหญ่โตนัก แต่ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ซึ่งได้กล่าวถึงเรื่องย้ายถิ่นชัดเจนขึ้น ก็เพราะขณะนี้ปัญหาของการย้ายถิ่นอาจร้ายแรงมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาในกรุงเทพมหานคร และอีกด้านหนึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในชนบท ซึ่งจะไม่ใช้ที่ชาวชนบทจะเก็บเกี่ยวเพื่อประทังชีพได้อีกต่อไป

ประการสุดท้าย แนวนโยบายของรัฐบาลยังขัดแย้งอยู่ดี ในเรื่องโครงการชายฝั่งทะเลตะวันออกและโครงการชายฝั่งทะเลภาคใต้ ล้วนเป็นโครงการที่มีลักษณะที่เราเรียกว่า Big Push คือเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดยักษ์ แนวคิดนี้เชื่อว่าจะทำให้เกิดผลกระทบภายนอก ในแง่ที่เกิด Economies of Scale ในแง่โครงสร้างพื้นฐานแก่อุตสาหกรรมต่างๆ โดยจะสามารถสร้างความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมต่างๆ แต่แนวคิดนี้ก็จะทำให้เกิดปัญหาการย้ายถิ่นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ Eastern Seaboard และ Southern Seaboard ก็จะกลายเป็นเมืองหัวโต (Primate City) เหมือนกรุงเทพมหานคร

สิ่งที่เราสนใจก็คือ เราควรมีนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นหรือไม่? ในเมื่อ กระบวนการย้ายถิ่นเป็นเรื่องที่เกิดจากมโนทัศน์ของปัจเจกชนที่เผชิญกับโอกาสต่าง ๆ การตัดสินใจย้ายถิ่นหรือไม่? เป็นเรื่องซับซ้อนเกินกว่าที่จะตัดสินใจง่าย ๆ แม้ว่าจะมีแบบจำลอง เศรษฐมิติที่ซับซ้อนก็ตาม นอกจากนี้กระบวนการย้ายถิ่นยังเป็นสิ่งที่กำหนดได้ยาก แนวการ พัฒนาที่สร้างคุณค่าให้มนุษย์มีความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ และการเมือง จะช่วยให้ ปัญหาการย้ายถิ่นหมดไป แต่นั่นไม่ใช่จะเป็นจุดสุดยอดของเรื่องทั้งหมด

วิจารณ์บทความ

โดย ดร. สมบูรณ์ ศิริประชัย
อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

"นโยบายการย้ายถิ่น : การย้ายถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม" จุดเด่นของบทความคือเสนอภาพกว้างๆ ของสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง โดยเฉพาะด้านกายภาพ อาทิ การใช้ที่ดิน ชุมชนแออัด ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การทำลายป่าไม้ ทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นต้น

บทความนี้เป็นการกล่าวกว้างๆ ในเรื่องที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว ที่สำคัญคือยังขาดการวิเคราะห์ในเรื่องการย้ายถิ่นกับสิ่งแวดล้อม สิ่งที่บทความยังมิได้ให้คำตอบก็คือ อะไรคือสาเหตุที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง? มีสาเหตุจากการย้ายถิ่นหรือไม่? หรือเป็นสาเหตุการกระจายตัวของประชากร ความจริงการกระจายตัวของประชากรนั้นไม่ใช่สิ่งเดียวกับการย้ายถิ่น และผลของการย้ายถิ่นในแง่พื้นที่ต้นทางและปลายทาง ซึ่งการที่ไม่สามารถจับลักษณะเด่นทั้งสาเหตุและผลของการย้ายถิ่น ทำให้บทความเสนอแต่ภาพปัญหาซึ่งก็เป็นปัญหาของเมืองใหญ่ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งปัญหาทั้งหลายอาจจะ มิใช่เกิดจากการย้ายถิ่นแต่ใดเดียว

คำถามพื้นฐานมีอีก 2 ระดับ คุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกทำลายโดยใคร? และอย่างไร? เกี่ยวกันกับผู้ย้ายถิ่น และกระบวนการย้ายถิ่นมากน้อยเพียงไร? ในบทความไม่มีข้อพิสูจน์หรือผลการศึกษาเรื่องนี้เลย ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในชนบท มิใช่เกิดจากการย้ายถิ่น หากแต่เป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นให้ผลิตสินค้าป้อนตลาดโลก ซึ่งเป็นปัจจัยดูดซับทรัพยากรธรรมชาติจากป่าไม้สู่การปลูกพืชไร่ อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าตั้งข้อสังเกตก็คือ บทความขาดการวิเคราะห์ถึงความเกี่ยวพันระหว่างการย้ายถิ่นกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อม หากแต่มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้ควบคุมการย้ายถิ่น โดยระบุว่า ให้ควบคุมอย่างเหมาะสม ความเหมาะสมนี้เป็นสิ่งที่ล่อแหลมมาก เนื่องจากมีความเป็น

subjective ค่อนข้างสูง กระบวนการย้ายถิ่นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน แต่ดูเหมือนผู้เสนอบทความจะเชื่อว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการย้ายถิ่น โดยเฉพาะปัจจัยผลักดัน (Push Factor) ซึ่งแม้จะเป็นคำอธิบายที่ใช้ได้ดี แต่ก็อาจใช้ได้ทุกกรณีทุกภูมิภาคหรือทุกพื้นที่ การย้ายถิ่นเป็นเรื่องของระดับปัจเจกชนที่ตัดสินใจเอง รัฐไม่อาจเข้าแทรกแซงได้ ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่างๆ ที่มีผลต่อนั้นที่ทำกินหรือทรัพยากรทั้งในเมืองและชนบทต่างหากที่เป็นสิ่งกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการย้ายถิ่น และการย้ายถิ่นไม่จำเป็นต้องสร้างผลในแง่ลบต่อสิ่งแวดล้อมเสมอ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงนั้นเป็นอย่างไร ผู้เสนอบทความค่อนข้างจะด่วนสรุปที่กล่าวว่า การย้ายถิ่นเป็นการทำลายคุณภาพของสิ่งแวดล้อมแม้อาจจะมีได้กล่าวตรงๆ แต่ก็ทำให้เข้าใจว่าเป็นเช่นนั้น

ประเด็นที่คิดว่าบทความมีจุดอ่อน

ประการแรก ไม่สามารถแสดงให้เห็นเชิงประจักษ์ว่า การย้ายถิ่นเกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างไร? การเพิ่มของประชากรโดยธรรมชาติก็สามารถมีผลต่อสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกัน และอาจมากกว่าการย้ายถิ่น ผู้เสนอบทความยังไม่สามารถตีโจทย์ว่า การย้ายถิ่นมีผลในแง่บวกหรือลบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีๆ ไป การเหมารวมว่าการย้ายถิ่นมีผลในแง่ลบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการด่วนสรุป อาจจะเป็นไปได้ว่า หากมีชาวชนบทย้ายถิ่นเข้ามาในเมืองใหญ่ ๆ ในภูมิภาค เมื่อมีรายได้ส่วนหนึ่งจากการรับจ้าง ซึ่งก็ไม่ก่อให้เกิดผลเสียใดๆ สามารถส่งเงินกลับไปให้ครอบครัวในชนบท (Remittances) เงินเหล่านี้ก็นำไปปรับปรุงสภาพแวดล้อมในแง่ของที่ดิน บ้านเรือน สาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งกรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการมองภาพแต่ด้านเดียวอาจจะวิเคราะห์ได้ไม่ครบถ้วน

ประการที่สอง ผู้เขียนบทความมิได้ชี้ชัดว่า ใครเป็นผู้ทำลายสภาพแวดล้อม? กระบวนการย้ายถิ่นเป็นสาเหตุหลักจริงหรือ? ผู้เขียนบทความไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ใดๆ ในการสนับสนุนข้อเท็จจริงนี้ ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงมีมูลเหตุจากผู้ย้ายถิ่น ผู้เสนอบทความต้องเสนอแนวทฤษฎีเกี่ยวกับปัญหาจะปลอดภัยกว่า

ประการที่สาม แนวการวิเคราะห์และการเสนอแนะทางนโยบายของบทความ อาจจะเป็นกรอบที่กว้างเกินไปที่จะนำมาปฏิบัติ การเสนอแนะนโยบายในเรื่องนี้ ควรจะให้อาณาที่แคบกว่านี้ การเสนอแนะนโยบายควรระบุถึงพื้นที่หรือ เขตใด เขตหนึ่งเฉพาะเจาะจง ดังที่ทราบกันดีว่า ปัญหาใน เขตเมืองหลวงนั้นแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากชนบท แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง เราจึงต้องแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือการย้ายถิ่น ได้เลย หากไม่แก้ ปัญหาหลักของประเทศนั้นคือ ความยากจน แต่ดังที่ทราบกันดี คนที่ยากจนที่สุด ไม่ใช่ผู้ย้ายถิ่น และทรัพยากรที่ถูกทำลายไปอย่างมหาศาลก็ไม่ใช่มีแค่ผู้ย้ายถิ่น แต่อาจเป็นคนอื่นๆ ที่มีอำนาจและเงิน

สิ่งที่น่าจะมีการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติม คือ

การวิเคราะห์ที่เข้าถึงสภาพความเป็นจริงว่าสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ถูกทำลาย หรือในมุมมองกลับ จะอนุรักษ์นั้นสามารถทำได้ไหม อย่างไร ใครเป็นผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมทำลายด้วยวิธีใด? ในเขตใด พื้นที่ใด ปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมทรามลงเป็นเพราะผู้ย้ายถิ่นจริงหรือไม่? เราพิสูจน์ได้อย่างไร? คำถามพื้นฐานเหล่านี้ควรมีการเก็บข้อมูลมาอย่างดี เพื่อใช้เป็นฐานในการเสนอแนะเชิงนโยบาย

นอกจากนี้ในแง่ของผลของการย้ายถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้เสนอบทความเน้น ในแง่ของนักวิชาการเรายังไม่มีข้อยุติว่า การย้ายถิ่น เป็นสิ่งที่ก่อผลในแง่ลบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรก็ตามการย้ายถิ่นโดยเฉพาะในเขตชนบทมิใช่พิจารณาแต่แง่ลบ แต่อาจพิจารณาในแง่บวก กล่าวคือ มีผลต่อรายได้ในครัวเรือนชนบท ผลในแง่การสะสมทุนและการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ผลต่อการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น ผลต่อภาวะเจริญพันธุ์ที่ทำให้ชาวชนบทมีอัตราการเกิดลดลง เนื่องจากหัวหน้าครอบครัวย้ายถิ่น เป็นต้น

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.อาภรณ์ จันทรเจริญสุข

สำนักผู้ตรวจ

ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

"นโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย" บทความนี้ได้

- วิเคราะห์แบบแผน ขนาดและสาเหตุการย้ายถิ่นของประชากรในประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต
- ศึกษานโยบายการย้ายถิ่นของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องไว้ในแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 6 ช่วงระยะเวลา ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2534
- วิเคราะห์ทิศทางการย้ายถิ่นในอนาคต รวมทั้งแผนงานพัฒนาที่จะดำเนินการในแผน ฯ ซึ่งมีผลต่อแบบแผนและขนาดของการย้ายถิ่น

จากการวิเคราะห์แบบแผน ขนาด และสาเหตุการย้ายถิ่น ผู้เขียนรายงานว่า การย้ายถิ่นแบบชั่วคราว มีสัดส่วนสูงในประเทศไทย และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานครและของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาความคับคั่งแออัด ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการจราจร ฯลฯ ผู้เขียนมีความเห็นด้วยกับนักวิชาการ เรื่องปัจจัยการย้ายถิ่นในประเทศไทย มี 5 ประการคือ

1. สภาพทางเกษตรกรรมและพื้นที่ทำกิน ซึ่งต้องพึ่งพารวมชาติ และขนาดแปลงที่ดินทำกินลดน้อยลง ทำให้เกษตรกรต้องการย้ายออกจากชนบท
2. สภาพเศรษฐกิจในเมืองมีอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริการ ทำให้แรงงานไร้ฝีมือจากชนบท เข้ามาอยู่อาศัยในเมืองได้
3. ปัจจัยประชากร มีส่วนทำให้เกิดการย้ายถิ่น เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีขนาดครอบครัวใหญ่ ประชากรวัย 15-24 ปีมีมาก จึงย้ายเข้าเมืองจำนวนมาก
4. ค่าจ้างแรงงานที่ต่างกัน ค่าจ้างแพงในเมืองจูงใจให้คนย้ายเข้าเมือง

5. การบริการทางสังคมที่ก้าวหน้า ทำให้ประชากรย้ายเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อเข้ามาศึกษา และอาศัยอยู่เป็นการถาวร

ผู้เขียนได้รายงานนโยบายการย้ายถิ่นซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ทำให้ผู้อ่านได้เห็นภาพรวมของการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นของประชากร การปรับเปลี่ยน และการเพิ่มเติมเพื่อให้การกระจายตัวประชากรเหมาะสมยิ่งขึ้น

นโยบายการย้ายถิ่นของรัฐบาล มีดังนี้

แผนฯ 1 - แผนฯ 2 (พ.ศ. 2504-2514)

- การก่อสร้างทางหลวง และการพัฒนาท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค
- โครงการนิคมสร้างตนเอง

โครงการภายใต้นโยบายนี้ยังไม่ช่วยเปลี่ยนทิศทางการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง

แผนฯ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

- รัฐบาลมีนโยบายลดอัตราการเพิ่มประชากร
- ด้านการกระจายตัวประชากรมีโครงการก่อสร้างถนนในท้องถิ่น ขยายโครงการไฟฟ้าชนบท กระจายการศึกษาไปยังท้องถิ่นที่ขาดแคลน สนับสนุนให้ธุรกิจและอุตสาหกรรม ไปดำเนินการในต่างจังหวัด นอกกรุงเทพมหานคร

ผู้เขียนได้รายงานว่า ผลการพัฒนาช่วงแผนฯ 3 ได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในระหว่างเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภาคขึ้นอย่างต่อเนื่อง และปัญหาการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครยังคงดำเนินต่อไป

แผนฯ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

- มีนโยบายพัฒนาเมืองหลัก
- เร่งขยายบริการพื้นฐานไปสู่ภูมิภาคและชนบทเพื่อสนับสนุนการผลิตทางอุตสาหกรรมในภูมิภาค

แต่ประชากรในชนบทยังคงหลั่งไหลเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ อยู่เป็นจำนวนมากทุกปี

แผนฯ 5 (2525-2529)

- โครงการสร้างงานในชนบท
- ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต
- การจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ชาวชนบท เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิต

แผนฯ 6 (2530-2534)

- ดำเนินการต่อเนื่องจากแผนฯ 5 โดยพัฒนาเมืองศูนย์กลางภูมิภาค และพัฒนาชนบทต่อไป
- พัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อดึงดูดแรงงาน
- พัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เติบโตอย่างมีระเบียบควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบทและพื้นที่เฉพาะ

จากการประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พบว่า กรุงเทพมหานครได้กระจายความเป็นเมืองไปสู่ชนเมือง และขณะเดียวกันการเติบโตของเมืองศูนย์กลางในภูมิภาครอบนอกมีสัดส่วนสูงกว่าการเติบโตในกรุงเทพมหานคร ผลงานสามารถบรรลุเป้าหมายได้พอสมควร แต่มีปัญหาบางประการ เช่น

1. งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดบริการขั้นพื้นฐานในเมืองหลักและพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก
2. ปัญหาด้านความมั่นคงของรายได้เกษตรกรอันเนื่องมาจากการกีดกันสินค้าเกษตรในตลาดโลก
3. การกระจายรายได้ยังไม่ได้ผลนัก ประชากรที่ยังยากจนยังคงย้ายถิ่นมาหางานทำในพื้นที่ที่มีรายได้สูงกว่า

ทิศทางแผนงานพัฒนาในแผนฯ 7

ผู้เขียนได้รายงานแผนงานพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายตัวประชากรในแผนฯ 7 มีดังนี้

1. มาตรการในการพัฒนากทม.และปริมณฑล เพื่อลดความคับคั่งแออัด แก้ปัญหาการจราจรและระบบการขนส่ง จะดำเนินการโดยต่อเนื่อง

2. มาตรการจูงใจย้ายโรงงานออกไปจังหวัดรอบนอก คือ จังหวัดสุพรรณบุรี ออยุธยา นครนายก ฉะเชิงเทรา

3. พัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาค เพื่อให้ประชากรมีงานทำนอกภาคเกษตร

4. พัฒนพื้นที่เฉพาะเพิ่มขึ้นเป็น 3 แห่ง

- บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
- บริเวณพื้นที่ภาคกลางตอนบน
- บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

ทั้งนี้โดยมีแนวทางการพัฒนาให้เหมาะสมกับพื้นที่แต่ละบริเวณ ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เฉพาะทั้ง 3 บริเวณนี้ คาดว่าจะเป็นแหล่งงานใหญ่ที่จะดึงดูดแรงงานและประชากร เป็นการสกัดกั้นมิให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ากรุงเทพฯ มากอย่างแต่ก่อน

ผู้เขียนได้สรุปว่าการกระจายตัวประชากรเริ่มปรากฏผล การย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครเริ่มชะลอตัวลง ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นเป็นเพราะสภาพเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ความเจริญทางเศรษฐกิจจะกระจายออกจากกรุงเทพฯ ในอนาคต และรูปแบบการย้ายถิ่นจะเปลี่ยนไป

วิจารณ์

บทความนี้ได้สรุปรายงานการศึกษาข้อมูลการย้ายถิ่น และการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นของรัฐบาลในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครมาโดยตลอด โดยได้มีการปรับปรุง เพิ่มเติมมาตรการเพื่อให้เกิดการกระจายตัวประชากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการย้ายถิ่นด้วย แม้ว่าในระยะ 5 แผนฯ แรก การลดปัญหาการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางรวมความเจริญของประเทศยังไม่ได้ผลสำเร็จ แต่ผลจากการดำเนินการโดยต่อเนื่องในโครงการตามนโยบายการย้ายถิ่น ทำให้แนวโน้มการย้ายเข้ากรุงเทพมหานครชะลอตัวลง และการย้ายถิ่นไปเพิ่มขึ้นในเขตชานเมืองกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงที่มีอาณาเขตต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการป้องกัน แก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นและปัญหาเศรษฐกิจสังคมที่เกิดขึ้นเนื่องจากการย้ายถิ่น ผู้วิจารณ์เห็นว่าอาจจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการวางแผนและกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นอีกหลายด้าน เช่น

ระบบข้อมูล

จากรายงานพบว่าการศึกษการย้ายถิ่นยังขาดข้อมูลอยู่มาก ไม่ได้ศึกษาเฉพาะเรื่องโดยละเอียด ส่วนใหญ่จะสอดคล้องแต่กรอบอยู่ในการศึกษาประชากร จึงทำให้มองภาพสาเหตุของการย้ายถิ่นได้เฉพาะในภาพกว้าง ๆ เช่น ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ปัญหาอุปสรรคในการทำเกษตรที่ต้องพึ่งพารัฐชาติ ทำให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบท ซึ่งแท้ที่จริงแล้วปัญหาการย้ายถิ่นจากชนบทในปัจจุบันส่วนใหญ่อาจเกิดขึ้นจากการกว้านซื้อที่ดินจากนายทุน ทำให้ประชากรชาวนาต้องเปลี่ยนอาชีพและย้ายถิ่น สำหรับปัญหาสาเหตุเศรษฐกิจในการย้ายถิ่น เช่น ค่าแรงแพง ทำให้ประชากรย้ายถิ่นจากแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง การย้ายถิ่นอาจเกิดขึ้นจากเหตุผลทางสังคมก็ได้ เช่น ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครกำลังอยู่ในภาวะขาดแคลนแรงงานอาชีพบริการในบางสาขา เนื่องจากการย้ายถิ่นไปทำงานในโรงงานในเขตชานเมืองมากขึ้น ทั้งที่ค่าแรงใกล้เคียงกัน แต่การทำงานในโรงงานมีบริการทางสังคมมากกว่า เช่น มีวันหยุดให้พักผ่อนและมีสวัสดิการ ในด้านการย้ายถิ่นจากกรุงเทพมหานครออกสู่ชานเมืองซึ่งมีแนวโน้มมากขึ้นในปัจจุบันนั้น ควรได้มีการศึกษาโดยละเอียดถึงสาเหตุเพื่อนำมาวิเคราะห์กำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และปริมณฑลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การย้ายถิ่นสู่ชานเมืองโดยรวดเร็วอาจเกิดขึ้นจากนโยบายการลงทุนของเอกชนในการก่อสร้างอาคารพักอาศัยเช่าซื้อราคาถูก ประกอบกับมีการพัฒนาก่อสร้างอาคารสูงจำนวนมากในเขตชั้นใน ช่วยให้เกิดการย้ายถิ่นอย่างรวดเร็วของกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางค่อนข้างน้อยไปอยู่ชานเมืองเพื่อเช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ทำให้เกิดความมั่นคงยิ่งขึ้น

นอกจากข้อมูลรายละเอียดเฉพาะพื้นที่ดังตัวอย่างข้างต้น ควรจัดให้มีระบบข้อมูลที่ดิน (Land Information System) ขึ้นในประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการใช้ประกอบการวินิจฉัยสั่งการนโยบายการย้ายถิ่นและการพัฒนาอย่างเหมาะสมของประเทศเป็นส่วนรวมต่อไป

การประสานแผนการย้ายถิ่นประชากรและการพัฒนา

จากสังเกตการณ์ในพื้นที่ พบว่านโยบายการย้ายแหล่งงานเข้าสู่จังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพมหานครโดยการลดหย่อนภาษี ให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำ และขยายสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมในภูมิภาคเพิ่มขึ้น ช่วยให้โรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก แต่ยังขาดสาธารณูปโภคพื้นฐาน และบริการสังคมที่เพียงพอ ทำให้เป็นปัญหาในการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม การอยู่อาศัย และมีปัญหาสภาวะสิ่งแวดล้อม การจัดแหล่งงาน ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนควรได้มีการวางแผนดำเนินการไปพร้อม ๆ กันโดยมีเป้าหมายเดียวกันเพื่อให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือช่วยบริหารการย้ายถิ่นและการพัฒนาเมืองยังมีไม่เพียงพอ ภาครัฐควรเร่งรัดศึกษาและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประโยชน์ดังกล่าว เช่น การออกกฎหมายกำหนดพื้นที่ส่งเสริมพัฒนาแบบเมืองและการตั้งถิ่นฐานประชากร และพื้นที่รักษาทรัพยากรเพื่อเกิดความสมดุลย์ในการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน กฎหมายการร่วมทุนพัฒนาเมืองระหว่างภาครัฐและเอกชน กฎหมายควบคุมอาคารสูง เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาเมืองและการย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในที่เหมาะสม

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.อนาทรณ์ จันทรเจริญสุข
สำนักผู้ตรวจ
ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

"นโยบายการย้ายถิ่น : การย้ายถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม" บทความนี้
ได้รายงาน "นโยบายด้านการกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์" ซึ่งคณะรัฐมนตรี
มีมติเห็นชอบเมื่อกุมภาพันธ์ 2524 เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการ
ดำเนินงาน นโยบายและมาตรการดังกล่าวมีสาระดังนี้

1. รัฐบาลสนับสนุนและดำเนินการให้เกิดการกระจายตัวประชากรที่สมดุลย์กับ
ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น และบริการพื้นฐานของรัฐที่มีอยู่หรือที่อาจจัดสรรได้
 2. สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจและกระจายความเจริญออกสู่เมืองในภูมิภาค
และชนบท
 3. ส่งเสริมการพัฒนาในรูปแบบโครงการสมบูรณ์แบบทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและ
การให้ทรัพยากรอย่างถูกวิธี
- นโยบายและมาตรการนี้ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6

ผู้เขียนได้รายงานว่า การกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ใน
ประเทศไทยยังไม่บรรลุผลตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ เนื่องจากข้อจำกัดในการ
พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเมืองหลักเมืองศูนย์
กลางความเจริญในภูมิภาคและในชนบท ไม่สามารถดำเนินการได้ผลเท่าที่ควร การย้ายถิ่น
สู่เมืองเหล่านี้จึงมีไม่มาก ขณะเดียวกันแนวโน้มการพัฒนายังคงเกิดอยู่ในบริเวณกรุงเทพ
มหานครและดึงดูดประชากรอพยพมาตั้งถิ่นฐานอยู่จำนวนมาก

ผู้เขียนได้บรรยายเน้นด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในชุมชนเมืองกรุงเทพมหานคร และในชุมชนชนบททั่วไป ซึ่งเกิดจากปัญหาการย้ายถิ่นและการปรับตัวได้ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมใหม่

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

- ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินซึ่งขาดระเบียบแบบแผน จึงยากต่อการควบคุม
- ปัญหามลพิษ**
 - ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบคมนาคมไม่สอดคล้องกับการใช้ที่ดิน ขาดระบบขนส่งมวลชน เกิดปัญหาการจราจรติดขัดและเกิดมลพิษ ปัญหาชุมชนแออัด การขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ปัญหาการระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสีย และปัญหาการป้องกันน้ำท่วม
 - ปัญหาการขาดแคลนที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - ปัญหาทางด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง สารพิษ การขาดระเบียบในการใช้พื้นที่สาธารณะ เช่น มีหาบเร่ แผงลอย ซ่อมสีทาเฟอร์นิเจอร์บนทางเท้า และอันตรายจากการประกอบอาชีพในโรงงาน เช่น อุบัติภัยจากเครื่องจักร จากสารพิษที่ซึมและตกค้างจากขบวนการผลิตเป็นอันตรายต่อประชากร

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในชนบท

- ปัญหาการตั้งชุมชนและที่อยู่อาศัยที่ไม่มีรูปแบบ ทำให้มีมาตรฐานต่ำ ขาดความมั่นคง และขาดสุขภาพอนามัย
- ปัญหาความเสื่อมโทรมและการร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นจากการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ จับจอง ครองครองสิทธิ์โดยผิดกฎหมายจากราษฎรที่ขาดความรู้ การดำเนินกิจการของวิชาเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนสร้างเขื่อน ผลักดันให้เกิดการทำลายทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรง มีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติถูกนำขึ้นมาใช้โดยไม่ถูกวิธี ปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน บุกรุกก่อสร้างที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อการเกษตร ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งทะเล เนื่องจากมีผู้บุกรุกเพื่อใช้ประโยชน์ในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทำเหมืองแร่ ทำนาเกลือ ขยายพื้นที่ชุมชนเมืองและอุตสาหกรรม นอกจากนั้นการทำลายปะการังยังเกิดจากกิจกรรมการท่องเที่ยวอีกด้วย

ผู้เขียนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ดังนี้

1. เพื่อชลอการย้ายถิ่นประชากรชนบทเข้าสู่เมือง ควรปรับปรุงแนวทางการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และควรใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เปลี่ยนไปแล้วเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชนบท เพราะที่แล้มาใช้ทรัพยากรธรรมชาติรองรับการประกอบอาชีพของประชากรในการพัฒนาชนบท ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติลดลงและเสื่อมโทรมจนไม่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาชนบท
2. รัฐบาลควรสนับสนุนการลงทุนโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และควรกระจายอำนาจการบริหารสู่เมืองในภูมิภาคอย่างจริงจัง
3. สำหรับในกรุงเทพมหานคร ควรมีมาตรการทางผังเมือง และมาตรการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ คือผังเมืองรวม และผังแม่บทสาธารณูปโภคสาธารณูปการโดยเร็ว เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาที่ดินและพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการให้สอดคล้องกัน
4. การย้ายถิ่นโดยเกิดจากการกว้านซื้อที่ดินชนบท และสืบเนื่องจากกิจกรรมท่องเที่ยว ทำให้เกิดการย้ายถิ่นโดยรวดเร็วจำนวนมาก จึงควรมีมาตรการแก้ไข

วิจารณ์

บทความนี้ เน้นการรายงานปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร และในชนบท สำหรับปัญหาในกรุงเทพมหานคร เกิดจากการย้ายถิ่นจำนวนมากเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และการขาดการป้องกันแก้ไขปัญหายังไม่มีระบบ ส่วนปัญหาสิ่งแวดล้อมในชนบทนั้น นอกจากการพัฒนาการตั้งถิ่นฐานประชากรยังไม่ได้มาตรฐานแล้ว ยังมีปัญหารุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่เหมาะสม การทำลายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อดำเนินการกิจการอื่น

ผู้วิจารณ์เห็นด้วยว่าควรมีการเร่งรัดป้องกันและแก้ไขปัญหาการรุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรม การทำลายทรัพยากรธรรมชาติซึ่งกำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในปัจจุบัน และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรมี "แผนแม่บทการใช้ที่ดินแห่งชาติ" เพื่อใช้กำกับการใช้ที่ดินของประเทศ เพื่อพัฒนาแบบเมือง พัฒนาอุตสาหกรรม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม

ในการจัดทำแผนแม่บท การใช้ที่ดินแห่งชาติจำเป็นต้องมีรายละเอียดข้อมูลที่ต้นที่ถูกต้อง เป็นปัจจุบันประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ดังนั้นควรจัดให้มีระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information Systems) ขึ้นในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการวางแผนแม่บทการใช้ที่ดินดังกล่าว นอกจากนี้ยังใช้เป็นประโยชน์เป็นเครื่องมือช่วยในการวางแผนพัฒนาระดับภาคด้านต่าง ๆ และการตรวจสอบติดตามการเปลี่ยนแปลงข้อมูลอีกด้วย

ในด้านการพัฒนาเมืองหลักเพื่อชลอการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครยังได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลขาดแคลนงบประมาณในการก่อสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน ซึ่งผู้เขียนบทความเห็นว่ารัฐบาลควรเร่งรัดจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนเพิ่มขึ้น เพื่อความเป็นไปได้และความรวดเร็วในการดำเนินการส่งเสริมภาคเอกชนร่วมลงทุนดำเนินการพัฒนาเมืองและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปพร้อมกัน ภายใต้การกำกับดูแลจากภาครัฐ อาจช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้ทางหนึ่ง

สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้เขียนได้รายงานว่าประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมและสาธารณูปโภครุนแรง ควรมีผังเมืองรวมควบคุมการใช้ที่ดิน และแผนแม่บทการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค เพื่อให้การดำเนินงานของทุกหน่วยงานสอดคล้องกันนั้น มีความเห็นด้วยซึ่งผังเมืองรวมได้ผ่านขั้นตอนการจัดทำเรียบร้อยแล้ว และขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาออกกฎกระทรวง ส่วนแผนแม่บทการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคยังไม่มี ยกเว้นแผนพัฒนาสาธารณูปโภคเฉพาะด้าน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการย้ายถิ่นในรายละเอียดแล้ว พบว่าแนวโน้มการย้ายถิ่นในปัจจุบัน มีอัตราสูง ในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานคร และเมืองในปริมณฑล ซึ่งมีอาณาเขตเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร มากกว่าในกรุงเทพมหานคร ทำให้อาณาเขตความเป็นเมืองขยายต่อเนื่องกันเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ประกอบกับมีแนวโน้มนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดรอบกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในแผนฯ 7 จะเร่งให้เกิดการพัฒนาแบบเมืองเชื่อมต่อกันมากขึ้น ดังนั้น ในขั้นต่อไปควรพิจารณาผังเมืองรวมของ

จังหวัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ต่อเชื่อมสอดคล้องกันและควรวางแผนแม่บทระบบสาขารูปโภคหลัก เช่น ระบบจราจร การคมนาคมขนส่ง การป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอย ให้มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ที่เกี่ยวข้องให้มีระบบเดียวกันเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบหลักและระบบสาขา โดยสอดคล้องกับการตั้งถิ่นฐานประชากร การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์ระบบนิเวศน์

ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลในเรื่องการย้ายถิ่น

โดย

ธนาภรณ์ ประดิษฐ์วงศ์
สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน

คำนำ

ข้อมูลสำคัญที่ผู้รับผิดชอบด้านวางแผน วางนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่น (Migration) จะต้องคำนึงถึง ก็คือ ใครคือผู้ย้ายถิ่น จะย้ายไปที่ไหน และทำไมจึงย้ายถิ่น ซึ่งแม้จะฟังดูเป็นเรื่องง่าย ๆ ตรงไปตรงมา แต่ในความเป็นจริงนั้น ผู้ที่ทำการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ทราบดีว่ารายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลเหล่านี้มีความสลับซับซ้อนเพียงใด

ข้อมูลที่มีอยู่ส่วนใหญ่ครอบคลุมเพียงแค่ผู้ย้ายถิ่นส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งคงจะไม่เป็นปัญหามากนัก หากผู้ย้ายถิ่นเหล่านั้นเป็น Random Sample ของผู้ย้ายถิ่นทั้งหมด ซึ่งเราทราบกันดีว่ามีได้เป็นเช่นนั้น ผู้ย้ายถิ่นชั่วคราว ผู้ย้ายถิ่นไป ๆ มา ๆ (Circular Migrants) ผู้ย้ายถิ่นตามฤดูกาล Seasonal Migrants) มักจะไม่ได้ถูกรวมอยู่ในการสำรวจ เป็นต้น ทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่ครบถ้วน เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นแบบชั่วคราว (Temporary Migrants) และผู้ย้ายถิ่นแบบถาวร (Permanent Migrants) มีลักษณะทางประชากร (Demographic Characteristics) ที่ต่างกัน เช่น การศึกษาต่ำกว่า เป็นชายมากกว่าหญิง และมีช่วงอายุที่หลากหลายกว่า เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้นความต้องการในด้านบริการจากรัฐตลอดจนผลกระทบต่าง ๆ ที่มีต่อแหล่งที่ย้ายเข้าและย้ายออกก็ยิ่งแตกต่างกันอีกด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อการวางนโยบายเป็นอย่างยิ่ง

การย้ายถิ่นนั้น โดยชื่อก็น่าจะแสดงให้เห็นแล้วว่าเป็นเรื่องของ การเคลื่อนไหวโยกย้าย (Mobility, Movement) ของผู้คน ซึ่งทำให้การศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นในอดีตมุ่งความสนใจไปที่ตัวบุคคล (Individual) แต่ในความเป็นจริงนั้น การย้ายถิ่นของบุคคลหนึ่ง ๆ มีผลกระทบที่กว้างไกลต่อสังคมโดยรวม เช่น การย้ายถิ่นของคน ๆ หนึ่งย่อมหมายถึง การผันแปรของปัจจัยอื่น ๆ ทั้งทางด้านทุนและด้านสิ่งอุปโภคบริโภค (Capital and Goods) ซึ่งความหมายของทุนในที่นี้อาจจะเป็นต้นทรัพย์สิน หรือทรัพยากรมนุษย์ หรือทั้งสองกรณีก็ได้ การผันแปรของทุนดังกล่าวไม่ได้เป็นการย้ายออกของทุนตามผู้ย้ายถิ่นเท่านั้น ในหลาย ๆ กรณีดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ผู้ย้ายถิ่นไปประกอบอาชีพในแหล่งอื่น มักจะส่งเงินหรือสินทรัพย์ที่หาได้กลับถิ่นเดิมเสมอ

การตัดสินใจในเรื่องการย้ายถิ่นก็เช่นกัน ในหลายๆ กรณีหรือเกือบจะทั้งหมดหาได้ เป็นการตัดสินใจของผู้ย้ายถิ่นเพียงลำพังไม่หากแต่เป็นการตัดสินใจร่วมกันของบุคคลในครอบครัวเป็นต้น ดังนั้นปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะครอบครัว และสังคม จึงมีผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นเช่นกัน ข้อมูลเหล่านี้จึงมีความสำคัญที่ผู้รับผิดชอบด้านนโยบายจะละเลยเสียมิได้

ในปัจจุบันนี้แม้ทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่น จะให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหรือตัวแปรระดับชุมชน (Contextual variables) เพิ่มขึ้น แต่การขาดแคลนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการศึกษาวิจัยเรื่องการย้ายถิ่น อันมีผลกระทบไปถึงการวางนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เนื่องจากการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นมีความสลับซับซ้อน จึงเป็นการยากที่จะระบุว่ามาตรการหรือวิธีการใดจะมีความเหมาะสมต่อการหาข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษานโยบายที่เหมาะสม บทความนี้จึงเพียงแต่สรุปประเด็นหลักที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดความ (Definition) และการวัด (Measurement) ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและจะกล่าวโดยสรุปถึงแหล่งข้อมูลที่สำคัญในปัจจุบัน ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของแหล่งข้อมูลเหล่านั้นโดยสังเขป

1. การจำกัดความ (Definition)

ขณะที่การเกิดและการตายซึ่งเป็นเหตุการณ์ทางประชากร (Demographic event) ที่มีความชัดเจนในตัวเอง การย้ายถิ่นเป็นเหตุการณ์ที่อาจจะต่างออกไป ขึ้นอยู่กับการให้คำจำกัดความของแต่ละคน ซึ่งอาจมี perception ที่ต่างกัน การโยกย้ายจากถิ่นที่อยู่หนึ่งไปอีกแห่งหนึ่ง จะต้องมียุทธศาสตร์ในการอยู่อาศัยใหม่ที่มั่นคงเท่านั้น จึงจะถือว่าการย้ายถิ่น และระยะทางในระหว่างสถานที่ทั้งสองจะต้องห่างกันแค่ไหนจึงจัดว่าการย้ายถิ่น เป็นตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอในการให้คำจำกัดความของการย้ายถิ่นหรือตัวอย่างเช่น นาย ก. ย้ายตามหน้าที่การงานจากจังหวัดหนึ่งไปอีกจังหวัดหนึ่งอยู่ 2-3 ปี และย้ายกลับมาที่เดิม ช่วง 2-3 ปีดังกล่าวจะถือว่าการย้ายถิ่นหรือไม่ หรือถ้า

ย้ายเพียง 6 เดือนละ? หรือจากจังหวัดแรกย้ายไปจังหวัดที่สองอยู่ 11 เดือน แล้วย้ายไปจังหวัดที่สาม โดยไม่ได้ย้ายกลับมาจังหวัดแรกอีก จะถือว่าเป็นการย้ายจากจังหวัดที่หนึ่งมาจังหวัดที่สาม โดยไม่ได้คำนึงถึงช่วงที่อยู่ในจังหวัดที่สองหรือ? แม้ว่าในความเป็นจริงการย้ายถิ่นของนาย ก. จะมีผลกระทบต่อทั้งสามจังหวัด

จากตัวอย่างข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า การย้ายถิ่นไม่ได้เป็นเรื่องของเหตุการณ์ (events) ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของระดับ (degree) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระยะทางและเวลารวมอยู่ด้วย ในขณะที่การเกิด การตาย ไม่มีระดับความมากน้อย ยิ่งไปกว่านั้นการเกิด การตายเป็นเหตุการณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในชีวิตหนึ่งจะเริ่มที่การเกิดและจบลงที่การตายเสมอ แต่ประชากรคนหนึ่งอาจจะไม่เคยย้ายถิ่นเลยตลอดชีวิตของเขา ในขณะที่ประชากรอีกคนอาจจะย้ายถิ่นหลายครั้ง ปัจจัยเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการให้คำนิยามของการย้ายถิ่นได้เป็นอย่างดี

บทความที่ศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการย้ายถิ่นโดยทั่ว ๆ ไปจะมีตัวแปรหลักสำคัญ 2 ประการในการนิยามคำว่า การย้ายถิ่น คือระยะทางและระยะเวลา (Space and Time) ปัจจัยทั้งสองประการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะระบุว่า การเคลื่อนย้ายในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นการย้ายถิ่น

นอกจากมิติของระยะทางและระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็ยังมิตินี้ๆ อีก ซึ่งถูกนำมาเป็นปัจจัยสำคัญ เช่น Hugo ได้นำเอาเรื่องของ "เจตนาธรรม" หรือ "วัตถุประสงค์" (Intention) ของบุคคลมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาศึกษาเรื่อง "การย้ายถิ่นไป ๆ มา ๆ ของชาวอินโดนีเซีย" การเดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งจะเป็นแค่การท่องเที่ยว การไปเยี่ยมเยียนญาติมิตร หรือเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว "เจตนาธรรม" ของผู้เดินทางจึงเป็นตัวช่วยกำหนด ซึ่งแน่นอนเหลือเกินว่าแม้ในประเด็นนี้เราก็อาจมองเห็นความซับซ้อนอีกชั้นหนึ่งได้ว่าในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ "เจตนาธรรม" ของคน ๆ หนึ่งก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้อีก เช่น อาจจะเปลี่ยนจาก visitor เป็น immigrant ในเวลาต่อมา

นักวิจัยบางท่านจึงได้นำเอามิติทางสังคม (Social dimension) มาช่วยเป็นเครื่องกำหนดอีกประการหนึ่ง กล่าวคือการเคลื่อนย้ายใด ๆ จะอยู่ในข่ายของการย้ายถิ่นต่อเมื่อบุคคลที่ทำการเคลื่อนย้ายนั้น ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลง primary social network ด้วย

2. ระดับการวัด (Measurement)

ดังได้กล่าวแล้วว่า การย้ายถิ่นเป็นเรื่องของเหตุการณ์ที่มีการเคลื่อนย้ายของบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับระยะทาง ระยะเวลา เจตนารมณ์ และความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับสังคม เมื่อเป็นเช่นนั้นการวัดระดับ (level) หรืออัตราการย้ายถิ่น (rate of migration) จึงขึ้นอยู่กับคำจำกัดความที่ใช้ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

2.1 ระดับและองค์ประกอบของการรวม (Level of aggregation)

สมมติว่าการรวมปัจจัยต่างๆ เท่ากันหมด การวัดระดับของการย้ายถิ่น (Level of migration) จะสูงขึ้นหากจำนวนหน่วยของระดับการรวมมีขนาดเล็กลง เช่น การใช้อำเภอ หรือจังหวัดเป็นหน่วยของการรวม และกำหนดว่าการเคลื่อนย้ายข้ามเขตอำเภอ หรือเขตจังหวัดจึงถือว่าเป็นการย้ายถิ่น จะให้ผลที่แตกต่างกันต่ออัตราการย้ายถิ่น

แม้ว่าประเด็นที่ดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องที่มองเห็นได้ชัดเจน แต่ก็เป็นที่น่าแปลกใจว่ายังมีนักวิจัยจำนวนไม่น้อยที่ทำการเปรียบเทียบระดับการย้ายถิ่นของแต่ละประเทศมองข้ามไป และทำการเปรียบเทียบโดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างกันของ level of aggregation

ความแตกต่าง (Heterogeneity) ของหน่วยวัด (Spatial units) ที่ใช้ในการกำหนดการย้ายถิ่นและการกระจายตัวของประชากร ในหน่วยเหล่านี้มีผลต่ออัตราการย้ายถิ่น (Rate on mobility) เช่นเดียวกับการที่องค์ประกอบประชากร (Population composition) มีผลต่อ population rates

โดยทั่วไป เรามักจะเปรียบเทียบการย้ายถิ่นระหว่างเขตชนบทและเขตเมือง สมมุติว่าในเขตพื้นที่หนึ่ง การย้ายถิ่นส่วนใหญ่ในชนบทจะเป็นการย้ายถิ่นของชาวชนบทไปสู่เขตชนบทอีกเขตหนึ่ง และอัตราการย้ายถิ่นลักษณะนี้ ในระยะ 5 ปี เป็น 3% ของประชากรในชนบท ในขณะที่สมมุติว่าในเขตเมืองการย้ายถิ่นของประชากรจะเป็นการย้ายจากเมืองหนึ่งไปอีกเมืองหนึ่งซึ่งใหญ่กว่า หรือย้ายจากเมืองไปสู่เมืองหลวง โดยมีอัตราการย้าย 5% ในช่วง 5 ปีเช่นกัน

คราวนี้สมมุติว่าเรามีพื้นที่ 2 แห่ง ซึ่งมีความเกี่ยวโยงไปได้ของการย้ายถิ่นของประชากรชนบทและประชากรเมือง (Rural and urban residents) เท่ากัน คือ 0.03 และ 0.05 ตามลำดับ

หากในพื้นที่ ก. มีประชากรเมือง 80% ประชากรชนบท 20%

หากในพื้นที่ ข. มีประชากรเมือง 20% ประชากรชนบท 80%

ในระยะเวลา 5 ปี อัตราของผู้ย้ายถิ่นจะเป็นดังนี้

พื้นที่ ก. $(0.8 \times 0.05) + (0.2 \times 0.03) = 0.046$ หรือ 4.6%

พื้นที่ ข. $(0.2 \times 0.05) + (0.8 \times 0.03) = 0.034$ หรือ 3.4%

จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจาก องค์ประกอบประชากรที่แตกต่างกัน

แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะสามารถนำเอาวิธีการอื่น เช่น Standardization มาช่วยในการปรับองค์ประกอบของประชากรได้ก็ตาม แต่มาตรการที่ดีกว่าน่าจะเป็นการกำหนดหน่วยของการย้ายถิ่นในแต่ละระดับให้แน่นอนชัดเจน และก็เป็นประเด็นที่ควรจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ ปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวพันกับเรื่องการกระจายของประชากรในแต่ละ Spatial areas ก็คือข้อสมมุติที่กำหนดให้ประชากรมีระยะทางโดยเฉลี่ยเท่าๆ กัน ในการที่จะย้ายถิ่น กล่าวคือทุกคนจะอยู่ตรงกลางพื้นที่และมีระยะห่างจากเขตแดน (boundaries ที่หากข้ามไปก็จะถือเป็นการย้ายถิ่น) เท่ากัน ในความเป็นจริงข้อสมมุตินี้ จะใช้ไม่ได้ เพราะเป็นที่แน่นอนว่าหากเปรียบเทียบจังหวัด 2 จังหวัด (โดยที่ยังไม่ต้อง

คำนึงถึงว่าขนาดพื้นที่ต่างกันหรือไม่) ที่มีการกระจายตัวของประชากรต่างกัน โดยประชากรในจังหวัด ก. มีการกระจุกตัวของประชากรใกล้เขตแดนมากกว่าจังหวัด ข. ซึ่งประชากรอาจจะรวมอยู่ในจุดศูนย์กลางของจังหวัดเป็นต้น อัตราการย้ายถิ่นหรือความเป็นไปได้ในการย้ายถิ่นย่อมจะสูงกว่าในจังหวัด ก. เมื่อเทียบกับจังหวัด ข.

จากตัวอย่างทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า ขนาด องค์ประกอบ และการกระจายตัวของประชากร ในแต่ละเขตพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดและการวัดการย้ายถิ่นทั้งสิ้น

โดยทั่วไปนั้น การวิจัยเรื่องการย้ายถิ่นมุ่งที่จะกำหนดให้หน่วยในการวัดเล็กที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั้น ๆ เป็นสำคัญ

2.2 ระยะเวลา (Time)

หากสมมติให้ตัวแปรอื่นๆ เท่ากันหมด ยิ่งกำหนดเวลาในการจากถิ่นที่อยู่ให้สั้นเท่าใด (ที่จะนับว่าเป็นการย้ายถิ่น) ระดับการย้ายถิ่นก็จะยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น จึงจำเป็นต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการกำหนดระยะเวลาในการจำกัดความการย้ายถิ่นจะต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเปรียบเทียบจะต้องดูว่ามีความแตกต่างในเรื่องของเวลาหรือไม่

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ "ระยะเวลาในระหว่าง 2 สถานที่ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดและแหล่งรับผู้ย้ายถิ่น บางครั้งการกำหนดเวลาดังกล่าว เช่น 5 ปี โดยถามถึงสถานที่อยู่ครั้งสุดท้ายเมื่อ 5 ปีก่อนการสำรวจ หากนาย ก. มีภูมิลำเนาที่จังหวัดอุดรเมื่อ 5 ปีก่อน ได้เดินทางไปทำงานที่จังหวัดขอนแก่น แต่หลังจากนั้นกลับมาจังหวัดอุดรได้ 3-4 เดือน แล้วจึงไปประกอบอาชีพในกรุงเทพฯ อีก 3-4 ปี และขณะนี้กลับมาอยู่ที่ขอนแก่นอีก จะเห็นได้ว่า เราจะทราบจากการสัมภาษณ์ประชากรว่า นาย ก. เป็นผู้ย้ายถิ่นจากอุดรไปขอนแก่น โดยในความเป็นจริงแล้วมีเหตุการณ์อื่น ๆ เกิดขึ้นในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทั้งสิ้น ยิ่งให้ระยะเวลาในระหว่างสถานที่สองแห่งนานเท่าใด ก็จะได้อัตราการย้ายถิ่นที่สูงมากเท่านั้น เช่น การย้ายถิ่น

ถาวร โดยวัดจากสถานที่เกิด และสถานที่อยู่ปัจจุบันในวันสำรวจ จะได้อัตราการย้ายถิ่นมากขึ้น (เพราะมีคนเป็นจำนวนมากซึ่งเกิดที่จังหวัดหรืออำเภอหนึ่ง แล้วย้ายไปอยู่ที่อื่นหลังจากนั้นไม่นาน) เช่น เกิดที่จังหวัดสงขลาแล้วย้ายมาอยู่กรุงเทพฯตั้งแต่เด็ก และไม่เคยกลับไปสงขลา หรือย้ายไปที่อื่นอีกเลย แม้ว่าช่วงเวลาที่อยู่สงขลาจะสั้นมาก แต่ก็ถือว่าคนๆนั้นเป็นผู้ย้ายถิ่น เป็นต้น

3. แหล่งข้อมูล (Data Sources)

3.1 ทะเบียนต่าง ๆ (Registers)

ทะเบียนราษฎร (Population Registers) หรือสถิติชีพ (Vital Registration) ก็ดี ล้วนเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์ทั้งสิ้น เพราะเป็นข้อมูลที่เก็บอย่างครอบคลุมกว้างขวาง และต่อเนื่อง (universal and continuous) ในประเทศส่วนใหญ่จะมีการเก็บสถิติเหล่านี้ค่อนข้างจะเชื่อถือได้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเกิด การตาย

ในประเทศพัฒนาหลายประเทศ เช่น ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย ญี่ปุ่นและประเทศทางยุโรปตะวันออก เป็นต้น ข้อมูลจากทะเบียนราษฎร และ/หรือ ข้อมูลจากสถิติชีพเป็นแหล่งที่สำคัญ และเป็นประโยชน์มาก เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความเชื่อถือได้สูง และมีการปรับให้ตรงกับสถานการณ์ปัจจุบันอยู่เสมอ ในขณะที่อีกหลาย ๆ ประเทศหาเป็นเช่นนั้นไม่

สำหรับประเทศไทย ข้อมูลจากแหล่งดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้ในทางอ้อม สำหรับการศึกษารื่องการย้ายถิ่น เช่นกัน แม้ว่าจะยังเป็นที่น่าสงสัยในเรื่องความถูกต้อง แม่นยำของข้อมูลดังกล่าว และเพราะสาเหตุนี้ ประกอบกับความจำกัดของข้อมูลทำให้ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นเท่าที่ควร

ข้อดี :

ก) ครอบคลุมกว้างขวาง ทั้งด้านเวลาและระยะเวลา (Universal coverage over time and space)

ข) เนื่องจาก Population Registers เป็นสถิติ ซึ่งมีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้สามารถที่จะศึกษาถึงความเกี่ยวโยงของเหตุการณ์ต่างๆ ในแต่ละระยะเวลาได้ เช่น การศึกษาเรื่องการย้ายถิ่น ว่ามีส่วนสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

ค) ลักษณะของความต่อเนื่องของข้อมูลทำให้ศึกษาได้ไม่เฉพาะแต่เรื่องระดับการย้ายถิ่นเท่านั้น หากจะศึกษาถึงแนวโน้ม (trend) ของการย้ายถิ่นได้อีกด้วย

ง) เนื่องจากทะเบียนราษฎร์เป็นการเก็บข้อมูลจากระดับครัวเรือนเป็นพื้นฐาน ดังนั้นการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นโดยใช้ครัวเรือน (household) เป็นหน่วยของการศึกษาจึงสามารถจะกระทำได้ เช่น การศึกษาเรื่องการย้ายถิ่น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อครอบครัว เป็นต้น

ข้อเสีย :

ก) การเก็บข้อมูลในลักษณะที่มีค่าใช้จ่ายสูงมาก แม้จะเก็บข้อมูลได้ครอบคลุมประชากรมาก แต่ในด้านของรายละเอียดแล้วจะมีปริมาณจำกัด

ข) โดยทั่วไปทะเบียนสถิติเหล่านี้จะเก็บขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำหรับด้านบริหารอื่น ๆ (administrative purposes) มากกว่าที่จะมีจุดประสงค์เพื่อการวางแผนเศรษฐกิจ หรือเพื่อนำมาทำการวิจัย ส่วนใหญ่แล้วประชาชนมักจะไม่รายงานเหตุการณ์ตามความเป็นจริง เช่น การย้ายถิ่นชั่วคราว ประชาชนมักจะไม่จดทะเบียนย้าย แม้ว่าตนเองจะไม่อยู่ในถิ่นเดิมแล้ว เป็นต้น ทำให้ข้อมูลที่ได้คลาดเคลื่อนต่ำกว่าที่เป็นจริงมาก

3.2 สัมมะโนประชากร (Censuses)

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ที่ได้อาศัยสัมมะโนประชากร เป็นแหล่งข้อมูลหลักในการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่น ข้อมูลเหล่านี้อาจได้มาโดยตรงจากคำถาม-คำตอบเกี่ยวกับสถานที่อาศัยในแต่ละระยะเวลาที่กำหนด หรืออาจได้มาวิธีการทางอ้อม

(indirect estimation) อื่น ๆ เช่น เทคนิค backward or forward survival เป็นต้น

สำมะโนประชากรในเกือบทุกประเทศมักจะจัดทำขึ้นในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งทำให้สามารถศึกษาเปรียบเทียบตามระยะเวลาได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นข้อมูลที่สามารถใช้เปรียบเทียบระหว่างประเทศได้อีกด้วย เนื่องจากสำมะโนประชากรส่วนใหญ่ จัดได้ว่าค่อนข้างจะมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ดี สำมะโนประชากรมิได้ถูกสร้างขึ้นมาสืบสำหรับเก็บข้อมูลเพื่อการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นกรณีเฉพาะ ดังนั้นจึงไม่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นโดยละเอียด

แม้จะได้มีการเพิ่มเติมถามไปบ้าง (นอกเหนือจากการถามถึงสถานที่อยู่ปัจจุบัน และสถานที่อยู่ 5 ปี ก่อนนั้น) เช่น สาเหตุของการย้ายถิ่น (ซึ่งเป็นคำถามเพิ่มเติมในการสำรวจสำมะโนประชากร ปี 1980 ของไทย) โดยมีคำตอบที่จัดเป็นกลุ่มในการ code ไว้ 11 ประเภท ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายอื่น ๆ นอกเหนือจากการย้ายครั้งสุดท้าย ซึ่งหากจะต้องการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นแบบลูกโซ่แล้ว ก็เกือบจะไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย และก็ยังไม่สามารถจะทราบถึงการเคลื่อนย้ายทวิภาคทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลจากการย้ายถิ่นได้

ข้อดี

มีการครอบคลุมพื้นที่ (Geographical coverage) สูงเพราะสำมะโนประชากรสร้างขึ้นเพื่อแจกจ่ายทุกคนในพื้นที่ที่ระบุ ทำให้สามารถจะทำประมาณการที่มีความเชื่อถือได้สูงและครอบคลุมพื้นที่เล็กๆ หรือกลุ่มประชากรจำนวนน้อยได้ด้วย

ข้อเสีย

ก) คำจำกัดความที่ใช้สำหรับเรื่องการย้ายถิ่น ค่อนข้างจำกัดมาก เราจะได้ข้อมูลเพียงสองประเภทเท่านั้น คือ อัตราการย้ายถิ่นใน 5 ปี และการย้ายถิ่นถาวร

(Life time migration) ดังได้กล่าวแล้วว่าปัจจัยเวลามีความสำคัญ และมีประเด็นที่สร้างปัญหาอย่างไรบ้าง

ข) หน่วยทางภูมิศาสตร์ที่ใช้ (ซึ่งเป็นเรื่องของ space dimension) ในสำมะโนประชากรนั้นอาจจะใหญ่หรือมีความแตกต่างกันมาก (Heterogenous) จนทำให้การเปรียบเทียบระดับการย้ายถิ่นทำได้ยาก เช่น ในหนึ่งหน่วยพื้นที่ของสำมะโนประชากรอาจครอบคลุมทั้งเขตเมืองและเขตชนบท เป็นต้น

ค) ในสำมะโนประชากร หน่วยที่ได้รับการนับที่มีความสำคัญสูงสุด คือ "บุคคล" (Individual) แม้ว่าจะบางกรณีเราจะสามารถหารายละเอียดเกี่ยวกับครัวเรือนเพื่อสร้างหน่วยของการศึกษาเป็นครัวเรือนได้ หากมีข้อมูลย่อยเพียงพอ

แต่ในกรณีทั่วไปแล้ว ในการสำรวจสำมะโนประชากรจะมีสมมติฐานให้บุคคลเป็นปัจจัยที่ได้รับความสำคัญสูงสุด ซึ่งตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าในการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นในปัจจุบันนี้ ความสนใจทั้งหมดมิได้มุ่งอยู่ที่บุคคลเท่านั้น เพราะความเชื่อที่ว่าแม้จะเป็นการย้ายถิ่นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ก็มีผลเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นๆ ในครอบครัวด้วย เป็นต้น

3.3 การสำรวจ (Surveys)

การสำรวจขนาดใหญ่ (Large-scale Survey) ที่เรื่องการย้ายถิ่น ไม่ได้เป็นจุดประสงค์หลักนั้น ก็จะมีข้อดีข้อเสียเช่นเดียวกับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจสำมะโนประชากรที่กล่าวข้างต้น แม้จะมีข้อได้เปรียบที่แตกต่างกันอยู่เล็กน้อย กล่าวคือ การสำรวจทั่วๆ ไปมักจะมีขนาดเล็กกว่าการสำมะโนประชากร และการในการสำรวจขนาดเล็กนั้นโอกาสที่จะได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ก็จะยิ่งสูงขึ้น เนื่องจากการควบคุมที่ทั่วถึงขึ้น ขณะเดียวกับการสำรวจเรื่องการย้ายถิ่นในขนาดเล็ก (Small-Scale Migration Survey) ซึ่งให้ประโยชน์มากในเรื่องของรายละเอียดและการสร้างความเข้าใจในจุดเฉพาะต่าง ๆ ก็ประสบปัญหาข้อจำกัดในการนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการวางนโยบาย เพราะเป็นการศึกษาในครอบครัวยุคที่แคบ ไม่สามารถประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ทั่วไปได้

ดูเหมือนว่าสิ่งที่ทำให้ประโยชน์ได้สูงสุดน่าจะเป็นการสำรวจเรื่องการย้ายถิ่น โดยตรงที่เป็น Large-Scale Survey เพื่อที่จะสามารถคลุกคลีกับทางภูมิศาสตร์ได้ ในขณะที่ตัวกันก็สามารถให้ข้อมูลในรายละเอียดปลีกย่อยอื่น ๆ ได้เช่นกัน หากจะให้การสำรวจมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นแล้วควรจะได้มีการวางแผนฐานการสำรวจให้เป็น Longitudinal Feature เพื่อให้การศึกษาถึงแนวโน้ม และเปรียบเทียบสภาวะการณ์ต่าง ๆ สามารถกระทำได้อันจะทำให้การวางแผนนโยบายมีความแน่นอนขึ้น แม้แต่การสำรวจที่เป็น Cross-sectional ก็ยังเป็นประโยชน์มาก

ข้อดี

ก) จะสามารถรวบรวมประวัติการย้ายถิ่นได้ละเอียดถี่ถ้วน เพราะสามารถรวบรวมการย้ายถิ่นทุกระดับ ตลอดจนความสัมพันธ์ของการย้ายถิ่นแต่ละระดับ ดังที่ได้กล่าวถึงความซับซ้อนในเรื่องของการนิยามคำว่า "การย้ายถิ่น" แล้ว การรวบรวมประวัติการย้ายถิ่นจะเอื้ออำนวยต่อการศึกษารื่องการย้ายถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้มากขึ้น

ข) หากมีความต้องการศึกษาทฤษฎีใด หรือแบบจำลอง (models) การอธิบายเรื่องการย้ายถิ่นใดๆ ก็สามารถที่จะออกแบบการสำรวจให้เก็บข้อมูลเพื่อศึกษาทดสอบ model นั้นๆ ได้โดยสะดวก

ค) สามารถใช้หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of analysis) อื่นๆ ได้นอกจาก "บุคคล" เช่น เก็บข้อมูลจากครัวเรือน จากชุมชน (communities)

ง) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม ทัศนคติต่างๆ นอกเหนือไปจากข้อมูลทางประชากร จะถูกรวบรวมได้ตามที่ต้องการ

จ) ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นนี้ สามารถจะเก็บรวบรวมได้ตั้งแต่จุดต่างๆ ในอดีต เรียงลำดับมาตามเวลาที่เกิดเหตุการณ์ (Retrospective histories) ซึ่งจะเป็ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ ที่มีเรื่องของ "เวลา" เป็นปัจจัยสำคัญ (เช่น เรื่องการย้ายถิ่นนี้)

ข้อเสีย

ก) ค่าใช้จ่ายสูง

ข) การที่ข้อมูลสามารถเอื้ออำนวยต่อการศึกษารื่องการย้ายถิ่นได้หลายรูปแบบ

คือมีความขัดแย้งในการนิยาม "การย้ายถิ่น" สูงนี้ อาจจะไปสู่สถานการณ์ที่ทำให้การเปรียบเทียบผลมีความยุ่งยากขึ้น เนื่องจากความหลากหลายของคำจำกัดความที่ให้

ค) การสำรวจโดยทั่วๆ ไปมักจะไม่มีคำตอบเนื่อง การออกสำรวจมักจะกระทำเพียงครั้งเดียว ทำให้ยากต่อการศึกษาถึงแนวโน้ม (Trends) ต่างๆ

4. แหล่งข้อมูลอื่นๆ

วิธีการทางมานุษยวิทยา (Antropologica method) เช่นการสัมภาษณ์บุคคลการสังเกตโดยมีรูปแบบ (Structure observation) การสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) เป็นต้น ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมักถูกวิจารณ์ว่า ผลที่ได้โดยวิธีเหล่านี้อาจไม่สามารถสนองต่อ หรือเป็นตัวแทน (Representative) ของการศึกษาเรื่อง การย้ายถิ่นได้เพียงพอ

กระนั้นก็ดี ข้อมูลที่ได้จากวิธีการเหล่านี้ น่าจะได้ถูกนำมาใช้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจุดเริ่มต้นของการทำวิจัย เพื่อช่วยในการออกแบบการสำรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างน้อยข้อมูลเหล่านี้จะช่วยสร้างความเข้าใจพื้นฐานต่างๆ ได้ดี

แหล่งข้อมูลอื่นๆ จากด้านบริหาร (Administrative schemes) เช่น การเข้าโรงเรียน จำนวนเด็กนักเรียน ข้อมูลด้านการจดทะเบียนภาษี เป็นต้น แม้จะมีรายละเอียดด้านสังคมและด้านประชากรน้อยมาก แต่ในหลายๆ กรณี ข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาเสริมข้อมูลด้านการย้ายถิ่นได้อย่างไม่น่าถูกมองข้าม เช่นกัน

สรุป

การเก็บข้อมูลสำหรับการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่น มีความยุ่งยากหลายประการก็เนื่องมาจาก ปัญหาในเรื่องของการนิยามความหมายและมาตรการการวัดที่ใช้ อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นเป็นขบวนการที่มีผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดหาข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และมีความถูกต้องสูงเพื่อใช้ในการประกอบการวางนโยบายของรัฐ ทั้งนี้เพราะรัฐจะสามารถใช้นโยบายการย้ายถิ่นเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การกระจายรายได้ของบุคคล ตลอดจนการลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาคได้เป็นอย่างดี

Selective Bibliography

- Bilsborrow, Richard, A.S. Oberai and Guy Standing. 1984. *Migration Surveys in Low Income Countries : Guidelines for Survey and Questionnaire Design*, Croom Helm, London.
- Blayo Chantal. 1989. "Problems of Measurement", in *The Impact of International Migration on Developing Countries*, Edited by Reginald Appleyard, OCDE, Paris, 63-68.
- Clark, W.A.V. 1986. Human Migration, *Scientific Geography Series No.7*, Sage, Beverly Hills, p. 9-28.
- Goldstein, Sidney and Alice Goldstein. 1981. *Surveys of Migration in Developing Countries : A Methodological Review*, Papers of the East-West Population Institute No.71, East-West Center, Honolulu.
- Gould, W.T.S. and Prothero, R.M. 1975 : "Space and time in African population mobility", in Kosinski, Leszek A. and Prothero. R. Mansell (editors) *People on the Move : Studies in Internal Migration*, Methuen. London, Chapter 2, pp. 39-49.
- Hugo, Graeme J. 1982 : "Circular Migration in Indonesia", *Population and Development Review*, 8, pp. 59-83.
- IUSSP. 1979. *The Territorial Mobility of Population : Rethinking its Forms and Functions*, IUSSP Paper No.13, IUSSP, Liege.
- Ogden, P. 1984. "Ways of analysing migration", in Ogden, P. *Migration and Social Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zlotnik, Hania. 1988. "The Concept of International Migration as Reflected in Data Collection Systems", *International Migration Review*, XXI (4):925-946.

ข้อมูลที่ต้องการเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย
การย้ายถิ่นในประเทศไทย

โดย

พิชณศ เจษฎาฉัตร
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

1. คำนำ

ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมานโยบายประชากรที่เกี่ยวกับการลดอัตราการเพิ่มของประชากรซึ่งเกิดจากอัตราการเกิดอยู่ในระดับสูงในขณะที่อัตราการตายลดลง ได้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้คาดว่าจะอัตราการเพิ่มของประชากรจะลดลงต่อไปและในปี 2534 จะเหลือเพียงร้อยละ 1.3

แม้ว่าอัตราการเพิ่มของประชากรจะลดลง แต่ดูเหมือนว่าการกระจายตัวของประชากรซึ่งเกิดจากการย้ายถิ่นยังคงเป็นปัญหาอยู่ต่อไป ทั้งๆ ที่ประชากรของประเทศไทยมีลักษณะที่ค่อนข้างจะติดอยู่กับที่ มีเพียงประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดที่มีการย้ายที่อยู่อาศัย ปัญหาการย้ายถิ่นที่สำคัญ คือ การย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ และการย้ายถิ่นออกจากภาคอีสาน ปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่เพิ่งจะเกิดขึ้นในปัจจุบันแต่มีมานานแล้ว (Prachuabmoh and Tirasawat, 1974) ในช่วงเดียวกับที่มีปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร และเป็นปัญหาที่รัฐบาลให้ความสนใจตลอดมา ถึงจะไม่มีนโยบายการย้ายถิ่นที่ชัดเจนในตอนแรก ๆ ก็ตาม

การกำหนดนโยบายการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่น มีความต้องการข้อมูลด้านต่าง ๆ หลายด้านด้วยกัน ข้อมูลบางอย่างยังไม่มีการจัดเก็บอย่างมีระบบ และข้อมูลการย้ายถิ่นที่มีอยู่ในขณะนี้ทั้งที่ขาดความสมบูรณ์และต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาแก่นักวางแผนและนักวิชาการที่ต้องการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อต้องการชี้ให้เห็นปัญหาของข้อมูลการย้ายถิ่นจากในทัศนะของผู้ใช้ข้อมูลคนหนึ่งในภาพกว้าง ๆ หากเราต้องการใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่จะมีขึ้นในอนาคต ดังนั้นประเด็นที่กล่าวถึงในบทความนี้อาจจะเหมือน หรือแตกต่างจากความต้องการใช้ข้อมูลนักวางแผนและนักวิชาการท่านอื่น

2. ข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและการวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

ความต้องการข้อมูลการย้ายถิ่นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและการวางแผนเกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากรโดยตรง และ (2) เพื่อใช้ในการวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่น แล้วนำเอาผลที่ได้จากวิจัยกลับมาใช้ในการกำหนดนโยบาย อันที่จริงแล้วข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายและการวิจัยมีได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ในที่นี้เพียงเพื่อต้องการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการใช้ข้อมูลมากกว่า

2.1 ข้อมูลที่จำเป็นในการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่น

ข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายส่วนมากแล้ว ก่อนข้างจะมีลักษณะเป็นข้อมูลระดับมหภาค (Macro Data) มากกว่าระดับจุลภาค (Micro Data) และมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก คือ ชี้ให้เห็นการกระจายตัวของประชากรที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญอะไรบ้าง และควรมีการกำหนดนโยบายในการย้ายถิ่นไปในทิศทางใด ประการที่สอง เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินนโยบายที่ผ่านมา ว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด เนื่องจากการย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการย้ายถิ่นมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของประชากรและขนาดของเมือง ดังนั้นข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นอย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ จำนวนประชากร และจำนวนผู้ย้ายถิ่น เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลการย้ายถิ่นคงต้องแยกออกเป็นข้อมูลในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ นอกจากนี้ควรจะมียละเอียดเกี่ยวกับเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพของผู้ย้ายถิ่น รวมทั้งสามารถบอกถึงจังหวัดต้นทางและจังหวัดปลายทางได้ ข้อมูลเหล่านี้จริง ๆ แล้วมีอยู่ในสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 2513 และ 2523 แต่ข้อมูลจากรายงานสำมะโนประชากรที่พิมพ์เผยแพร่ ไม่สามารถนำไปใช้สร้างตารางการย้ายถิ่น (Migration Matrix) ได้ เพราะกระแสการย้ายถิ่น (Migration Stream) บางส่วนถูกนำมารวมเข้าด้วยกัน จึงไม่สามารถมองเห็นภาพของการย้ายถิ่นที่มีความสัมพันธ์กันทั้งในระดับจังหวัด ระดับภาคและระดับประเทศได้

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำตารางการย้ายถิ่น จำแนกตามเพศ จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2513 และ 2523 เอาไว้แต่ไม่ได้เผยแพร่แก่คนทั่วไป และสถาบันของระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา (Institute of Developing Economies) แห่งประเทศญี่ปุ่น ก็เคยพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลการย้ายถิ่นในลักษณะที่เป็นตารางการย้ายถิ่น แต่มีเฉพาะการย้ายถิ่นจากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2513 เท่านั้น สำหรับตารางการย้ายถิ่นจากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 ไม่ทราบว่ายังมีหน่วยงานใดจัดทำเอาไว้บ้าง

จากข้อมูลในตารางที่ 1 ถึง ตารางที่ 5 เป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบายการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่น ข้อมูลเหล่านี้โดยเฉพาะในตารางที่ 3 ถึง ตารางที่ 4 มีปรากฏในงานวิจัยของ Piampiti (1985) Goldstein and Goldstein (1986) และเพ็ญพร ธีระสวัสดิ์ (2529) ซึ่งมีการปรับแก้การย้ายถิ่นที่ไม่ทราบจังหวัดที่อยู่ก่อนย้าย ก่อนที่จะนำไปใช้ในการคาดคะเนจำนวนการย้ายถิ่นสุทธิจากปี 2523 ถึงปี 2543 สิ่งที่แตกต่างกันจากข้อมูลที่ปรากฏในที่อื่น คือ เป็นข้อมูลที่สร้างมาจากการนำเอาข้อมูลรายจังหวัดของสำมะโนประชากร พ.ศ. 2513 และ พ.ศ. 2523 ที่มีได้พิมพ์เผยแพร่ ซึ่งได้มาสำนักงานสถิติแห่งชาติมาสร้างเป็นตารางการย้ายถิ่น (72 X 72) ก่อน แล้วจึงนำมาคำนวณการย้ายระหว่างจังหวัดภายในภาคและระหว่างภาค การย้ายถิ่นเข้า การย้ายถิ่นออก และการย้ายถิ่นเข้าสุทธิ

เมื่อพิจารณาข้อมูลการย้ายถิ่นในระยะยาวจากปี 2498 ถึงปี 2523 จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

(1) แบบแผนการย้ายถิ่นในช่วงชีวิต (Pattern of Lifetime Migration) ไม่แตกต่างจากการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี (Five-Year Migration) มากนัก

(2) ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปที่มีการย้ายถิ่น ลดลงจากร้อยละ 11.4 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 7.1 ในปี 2523 เหตุผลหนึ่งที่จำนวนการย้ายถิ่นภายในประเทศลดลง อาจจะเป็นผลมาจากประเทศไทยมีการส่งแรงงานออกไปต่างประเทศมากขึ้น (Piampiti, 1985) นอกจากนั้นผลจากการส่งรายได้กลับบ้านยังอาจจะช่วยลดการย้าย

ของสมาชิกในครอบครัวด้วย (Jessadachatr, 1989)

(3) การย้ายถิ่นในช่วง 5 ปีระหว่างจังหวัด (Interprovincial Five-Year Migration) ในปี 2523 มีจำนวนที่ใกล้เคียงกับปี 2513 ในขณะที่การย้ายถิ่นในช่วง 5 ปีภายในจังหวัด (Intraprovincial Five-Year Migration) ลดลง

(4) อัตราการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี ภายในจังหวัดและระหว่างจังหวัดมีแนวโน้มลดลง

(5) การย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดระหว่างภาค (Interprovincial Migration Between Region) มีจำนวนมากขึ้น แต่การย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดภายในภาค (Interprovincial Migration Within Region) มีจำนวนลดลง

(6) การย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ภาคกลาง และภาคใต้ มีจำนวนสูงขึ้น ส่วนภาคอีสานและภาคเหนือ มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตามการย้ายเข้าสู่อีสานของกรุงเทพฯ ในปี 2523 มีจำนวนที่ไม่แตกต่างจากปี 2513

(7) การย้ายถิ่นเข้าสู่อีสานของเมืองหลักในภาคอีสานมีค่าเป็นลบ การย้ายถิ่นเข้าสู่อีสานในภาคเหนือและภาคใต้ยังมีจำนวนไม่มากนัก ยกเว้นจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญในภาคตะวันออก (ดูภาพที่ 1 และตารางที่ 5) ทั้งๆ ที่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีนโยบายสกัดกั้นการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ และสนับสนุนการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหลักในภูมิภาค (ตารางที่ 6)

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ข้อมูลการย้ายถิ่นในส่วนที่ได้จากสำมะโนประชากร ถ้ามีการจัดระบบที่ดี ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบายการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่น โดยเฉพาะถ้าข้อมูลที่มีอยู่กับช่วงระยะเวลาที่มีการจัดทำแผนพัฒนาฯ มีความสอดคล้องกัน

สำหรับข้อมูลที่ไม่ปรากฏในสำมะโนประชากรหรือการย้ายถิ่น คือ ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) การย้ายถิ่นซ้ำ (Repeat Migration) ซึ่งอาจจะเป็นการย้ายถิ่นย้อนกลับ (Return Migration) หรือการย้ายถิ่นที่ก้าวต่อไป (Onward Migration)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่ประชากรส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคเกษตรกรรม ดังนั้น การย้ายถิ่นตามฤดูกาลยังจะคงมีอยู่ต่อไป อภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์ (2521) ได้ชี้ให้เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นตามฤดูกาล Panpiemras and Krusuansombat ในงานวิจัยเรื่อง "Seasonal Migration and Employment in Thailand" กล่าวถึง ข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลการย้ายถิ่นตามฤดูกาลที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยและในการกำหนดนโยบาย และพบว่าความยากจนเป็นคุณลักษณะส่วนใหญ่ของผู้ย้ายถิ่นตามฤดูกาล แต่ความยากจนอย่างเดียวมิใช่เหตุที่เพียงพอสำหรับการย้ายถิ่นตามฤดูกาล

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้พยายามเสนอข้อมูลการย้ายถิ่นตามฤดูกาล โดยในการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้ากรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้ถามถึงเหตุของการย้ายถิ่น (ดูตารางที่ 7) แต่มีข้อมูลเพียงแคปี 2528

Goldstein (1964) และ Morrison (1971) กล่าวว่าผู้ย้ายถิ่นส่วนมากไม่ใช่ผู้ย้ายถิ่นครั้งแรก แต่เป็นผู้ที่เคยย้ายถิ่นมาก่อน ซึ่งอาจจะเป็นการย้ายถิ่นก้าวต่อไปหรือการย้ายถิ่นกลับที่เดิม การที่ไม่สามารถแยกการย้ายถิ่นย้อนกลับออกจากข้อมูลการย้ายถิ่นในสำมะโนประชากร ทำให้เกิดปัญหาในการวิจัยและการแปลความหมายเพื่อนำผลมาใช้ในการกำหนดนโยบาย (Vanderkamp, 1971)

ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีความรู้ไปทำงานหรือไปอยู่ต่างประเทศอย่างถาวร แม้จะเป็นอีกประเภทหนึ่งของการย้ายถิ่น แต่ในอนาคตอาจจะมีผลกระทบที่สำคัญต่อการย้ายถิ่นภายในประเทศ

2.2 ข้อมูลเพื่อใช้ในการวิจัย

ความต้องการข้อมูลเพื่อใช้ในการวิจัย ขึ้นอยู่กับหัวข้อเรื่องที่นักวิจัยต้องการจะศึกษา หากมองในแง่ของผลการวิจัยที่สามารถจะนำมาใช้เป็นข้อเสนอแนะทางนโยบายแล้ว การวิจัยซึ่งศึกษาเกี่ยวกับ (1) ผลของการย้ายถิ่น (Consequence of Migration) และ (2) ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการย้ายถิ่น (Determinants of Migration) จะเป็นการวิจัยที่มีประโยชน์มากต่อการกำหนดนโยบายการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่น

การศึกษาเกี่ยวกับผลการย้ายถิ่นจริง ๆ แล้ว ให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่มีคุณค่ามากกว่าการศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการย้ายถิ่น (Greenwood, 1975) แต่เท่าที่ทราบในประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับผลการย้ายถิ่นที่มีต่อการจ้างงานและรายได้ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะ ในอดีตระบบข้อมูลการย้ายถิ่นและข้อมูลเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ เช่น การจ้างงานและรายได้ของในระดับรายจังหวัดยังไม่มีพอ

ข้อสมมุติที่สำคัญของการศึกษาเกี่ยวกับผลการย้ายถิ่น คือ มิใช่เฉพาะระดับรายได้และระดับการจ้างงานเท่านั้นที่มีผลต่อการย้ายถิ่น การย้ายถิ่นเองก็มีผลต่อระดับรายได้และการจ้างงานด้วย (Borts and Stein, 1964; Muth, 1971) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การย้ายถิ่นกับระดับรายได้และระดับการจ้างงานมีความสัมพันธ์เป็นลักษณะสองทาง (Two-way Relationship) เพราะฉะนั้น การประมาณค่าสัมประสิทธิ์จึงต้องใช้รูปแบบการคำนวณทุกสมการพร้อมกัน (Simultaneous-Equations Model)

การกำหนดสมการรูปแบบเพื่อใช้ในการวิจัยของนักวิจัยแต่ละคน แม้จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ส่วนมากแล้วจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สมการที่เป็นโครงสร้าง (Structure Equations) ที่เกี่ยวกับการย้ายเข้า การย้ายออก การเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้ การเปลี่ยนแปลงในระดับการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงในระดับการว่างงาน ส่วนที่เหลือเป็นสมการสมมูล (Identity Equations) ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงาน (Labor Force) และการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติ (Natural Increase)

ของกำลังแรงงาน ดังนั้น ถ้าจะทำการศึกษาเกี่ยวกับผลของการย้ายถิ่น จำเป็นต้องมีข้อมูลในด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลในระดับมหภาค

สำหรับการวิจัยที่เกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการย้ายถิ่น สามารถแบ่งแนวการศึกษาออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค และระดับจุลภาค แต่ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระดับใดก็ตาม ส่วนมากแล้วจะมีรากฐานมาจากทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งต่อไปนี้ (1) ทฤษฎีปัจจัยผลักและปัจจัยดูด (Push-Pull Factors Hypothesis) (2) ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Hypothesis) หรือ การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ และ (3) ทฤษฎีลักษณะเลือกสรร (Selectivity Hypothesis) หรือผสมผสานกัน Greenwood (1975) กล่าวว่า ลักษณะร่วมของการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการย้ายถิ่น ตั้งอยู่บนหลักของการแสวงหาประโยชน์สูงสุดของแต่ละบุคคล (Utility Maximization) หากไม่ใช่ทางตรงก็ทางอ้อม

การศึกษาในระดับมหภาคและระดับจุลภาคมีการกำหนดรูปแบบจำลอง ที่พอจะสรุปได้ ดังนี้

- (1) รูปแบบจำลองการย้ายถิ่นในระดับมหภาค (Macro-Migration Model)
- $$Y_{ij} = f(G, E, Z, e)$$
- Y_{ij} = การย้ายถิ่นจาก i ไป j (อาจจะเป็นการย้ายถิ่น การย้ายถิ่นเข้า การย้ายถิ่นออก หรือการย้ายถิ่นสุทธิ)
- G = เวกเตอร์ (Vector) ของตัวแปรโน้มถ่วง (Gravity Variables) ซึ่งได้แก่ระยะทาง และจำนวนประชากรจังหวัดต้นทางและจังหวัดปลายทาง
- E = เวกเตอร์ของตัวแปรทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับรายได้ ระดับการว่างงาน และสัดส่วนของพื้นที่การเกษตร เป็นต้น
- Z = เวกเตอร์ของตัวแปรอื่น ๆ เช่น การศึกษา ความเป็นเมือง เป็นต้น
- e = ค่าความคลาดเคลื่อน (Random Error)

(2) รูปแบบจำลองการย้ายถิ่นในระดับจุลภาค (Micro-Migration Model)

$$P = g(C, A, e)$$

P = ความน่าจะเป็นหรือความโน้มเอียงในการย้ายถิ่น มีค่าเป็น 1 ถ้ามีการย้ายถิ่น หรือ 0 ถ้าไม่มีการย้ายถิ่น

C = เวกเตอร์ของคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นและผู้ไม่ย้ายถิ่น ทางด้านประชากร สังคม และเศรษฐกิจ เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา เป็นต้น

A = เวกเตอร์ของคุณลักษณะของพื้นที่ในจังหวัดต้นทางและจังหวัดปลายทาง เช่น ระดับรายได้ และระดับการจ้างงานในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น

e = ค่าความคลาดเคลื่อน

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบจำลองการย้ายถิ่นข้างต้นจะพบการย้ายถิ่นในระดับจุลภาค จำเป็นต้องมีข้อมูลคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นและไม่ย้ายถิ่น ซึ่งไม่ปรากฏในสำมะโนประชากรที่พิมพ์เผยแพร่ จึงทำให้การวิจัยในลักษณะนี้เป็นไปได้ยาก เท่าที่ทราบในกรณีของประเทศไทย Guest and Praditwong (1989) ได้พยายามศึกษาในแนวนอนโดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2523

ส่วนการศึกษาระดับมหภาคจะมีข้อสมมุติว่า คุณลักษณะของพื้นที่และคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกัน จึงใช้เฉพาะเพียงข้อมูลระดับมหภาค อย่างไรก็ตามถ้าศึกษาในรูปแบบของกระแสการย้ายถิ่นจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง (Place-to-Place Model) จำเป็นจะต้องมีข้อมูลในลักษณะของตารางการย้ายถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งของการศึกษาการย้ายถิ่นระดับมหภาค

ผลงานวิจัยการย้ายถิ่นในระดับมหภาคที่ผ่านมา ยังไม่สามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจได้ สิ่งที่น่าประหลาดใจ คือ จากการศึกษาของ Arnold and Cochrane (1980) และ Jessadachatr (1989) ชี้ให้เห็นว่า การย้ายถิ่นออกมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับระดับรายได้ในจังหวัดต้นทาง แต่กลับมีความสัมพันธ์ในทางลบกับอัตรา

การว่างงานในจังหวัดต้นทาง ซึ่งตรงข้ามกับทฤษฎีการย้ายถิ่น อย่างไรก็ตามใน
จังหวัดปลายทางเป็นไปตามที่คาดหวัง และปัจจัยโน้มถ่วงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการย้ายถิ่น

3. ปัญหาของข้อมูลการย้ายถิ่นที่มิในปัจจุบัน

แหล่งของข้อมูลการย้ายถิ่นที่สำคัญในปัจจุบันมีอยู่ 4 แหล่งด้วยกัน คือ (1)
สำมะโนประชากร (2) ทะเบียนราษฎร (3) การสำรวจการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ
ปริมณฑลของกรุงเทพฯ และเมืองหลัก และ (4) ข้อมูลโครงการวิจัยต่อเนื่องระยะยาว
เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และประชากรไทย

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำมะโนประชากรยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น
ปัญหาการขาดคำนิยามของ "เขตเมือง" ที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าการ
ย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นการย้ายถิ่นจากเมืองสู่ชนบท หรือเป็นการย้ายถิ่นจากเมืองสู่เมือง ขึ้น
อยู่กับว่านิยามของคำว่า "เขตเมือง" มีความหมายเฉพาะเขตเทศบาล หรือรวมถึงเขต
สุขาภิบาลเมืองและเขตสุขาภิบาลชนบทด้วย และปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดรหัส
ของจังหวัด และการแบ่งกลุ่มอายุของผู้ย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี ในสำมะโนประชากร
พ.ศ. 2503 2513 และ 2523 แตกต่างกัน แม้ปัญหานี้มิใช่ปัญหาใหญ่ก็ตาม

ข้อมูลที่ได้จากทะเบียนราษฎรมีปัญหาที่สำคัญคือ มีผู้ที่ย้ายถิ่นจำนวนมากที่มิได้แจ้ง
เปลี่ยนที่อยู่ เมื่อย้ายที่อยู่อาศัย ดังนั้น จำนวนผู้ย้ายถิ่นในสำมะโนครัวจึงต่ำกว่าจำนวนผู้
ย้ายถิ่นที่เป็นจริง และข้อมูลที่ได้จากสำมะโนครัวไม่สามารถบอกคุณลักษณะบางประการของ
ผู้ย้ายถิ่นได้ เช่น ระดับการศึกษาและอาชีพของผู้ย้ายถิ่น เป็นต้น

การสำรวจการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ปริมณฑลของกรุงเทพฯ และเมืองหลักใน
ภาคต่าง ๆ เป็นข้อมูลการย้ายถิ่นในช่วง 2 ปี จึงไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูล
จากสำมะโนประชากร ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปีได้ ปัญหาประการต่อมา คือมีเฉพาะ
จำนวนผู้ย้ายเข้า เท่านั้น ไม่มีจำนวนผู้ย้ายออก และข้อมูลจากการสำรวจการย้ายถิ่นดังกล่าว
ขาดความต่อเนื่อง ยกเว้นกรุงเทพฯ (ดูตารางที่ 7) อย่างไรก็ตาม การสำรวจการย้าย
ถิ่นเข้ากรุงเทพฯ สิ้นสุดแค่ปี 2528

ข้อมูลโครงการวิจัยต่อเนื่องระยะยาวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและประชากรไทย แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท และประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง การวิจัยในเขตชนบทรอบแรกเริ่มในปี 2512 มีจำนวนครัวเรือนที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่าง 1,545 ครัวเรือน ส่วนการวิจัยในเขตเมืองเริ่มในปี 2513 มีจำนวนครัวเรือนที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่าง 2,030 ครัวเรือน ข้อมูลที่ได้นี้ทางสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้นำไปใช้ในงานวิจัยหลายเรื่องด้วยกัน รวมทั้งเรื่องของการย้ายถิ่นในด้านต่าง ๆ แต่ไม่ทราบว่าหลังจากปี 2517 เป็นต้นมา มีผู้ใช้ข้อมูลนี้ในการศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นมากน้อยเท่าใด

4. ลักษณะของข้อมูลที่ต้องการ

เนื่องจากข้อมูลการย้ายถิ่นที่ได้จากสำมะโนประชากร มีช่วงห่างในด้านเวลามากเกินไป ทำให้ไม่สามารถทราบลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการย้ายถิ่น และปริมาณการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีระหว่างที่ยังไม่มีการจัดทำสำมะโนประชากร จึงน่าที่จะมีการสำรวจการย้ายถิ่นในระดับประเทศทุก 5 ปี หรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะมีการสำรวจการย้ายถิ่นระดับประเทศในช่วง 5 ปีก่อนที่จะมีการจัดทำสำมะโนประชากรครั้งใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับกำหนดนโยบายและมาตรการ เกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ และเพื่อประโยชน์ในการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการย้ายถิ่นทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค และผลของการย้ายถิ่นที่มีต่อการจ้างงานและรายได้ในจังหวัดต้นทางและจังหวัดปลายทาง โดยข้อมูลการย้ายถิ่นที่จะจัดเก็บควรมีลักษณะและระบบการจัดเก็บดังนี้

1. ควรครอบคลุมการย้ายถิ่นลักษณะต่าง ๆ เท่าที่จะทำได้ เช่น การย้ายถิ่นในช่วงชีวิต การย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี การย้ายถิ่นในช่วง 1 ปี การย้ายถิ่นตามฤดูกาล และการย้ายถิ่นย้อนกลับ เป็นต้น

2. การนำเสนอข้อมูลการย้ายถิ่นน่าจะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจังหวัดต้นทางและจังหวัดปลายทาง แม้ว่ากระแสการย้ายถิ่นบางสายจะเป็นศูนย์ เพื่อนำเอาข้อมูลการ

ย้ายถิ่นที่ได้ไปสร้างเป็นตารางการย้ายถิ่น ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพการย้ายถิ่นในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความสะดวกในการนำข้อมูลไปใช้ในการวิจัยและการคำนวณหาการย้ายถิ่นประเภทต่าง ๆ เช่น การย้ายถิ่นระหว่างจังหวัดภายในภาค การย้ายถิ่นระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค และการย้ายถิ่นสุทธิของแต่ละจังหวัด

3.ฐานข้อมูลการย้ายถิ่นควรแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) ระดับจุลภาค เพื่อใช้ในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นของบุคคล แล้วนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยมากำหนดเป็นมาตรการเพื่อสร้างสิ่งจูงใจ หรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของผู้ย้ายถิ่นไปสู่ทิศทางของนโยบายที่ต้องการ (2) ระดับมหภาค เพื่อนำเอาไปใช้ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากร การพัฒนาภาค การพัฒนาเมือง-หลัก และการพัฒนาชนบท ตลอดจนการศึกษาถึงสาเหตุและผลของการย้ายถิ่นในระดับมหภาค

4. การสำรวจการย้ายถิ่นน่าจะครอบคลุมทุกจังหวัด และข้อมูลที่ได้จากสำรavnน่าจะสามารถนำมาเปรียบเทียบได้กับข้อมูลการย้ายถิ่นที่ได้จากสำมะโนประชากร เพื่อทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นทุก ๆ 5 ปี

5. ควรมีการจำแนกผู้ย้ายถิ่นตามคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น เช่น อายุ เพศ การศึกษา สถานะภาพสมรส การมีงานทำ อาชีพ และรายได้ เป็นต้น ทั้งในระดับจุลภาค และระดับมหภาค

4. สรุป

ข้อมูลระดับมหภาคที่ต้องการใช้เพื่อกำหนดนโยบายและการวิจัยเกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่มีอยู่ ในขณะนี้ยังมีหลายส่วนที่ยังไม่มีการจัดเก็บ และสำหรับส่วนที่มีการจัดเก็บแล้ว การใช้ข้อมูลในระดับจังหวัดทำได้ค่อนข้างยาก และข้อมูลบางอย่างมีนิยามที่แตกต่างกันขาดความต่อเนื่อง จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ ส่วนข้อมูลในระดับจุลภาคยังไม่มีการพัฒนามากนัก ดังนั้น จึงน่าที่จะมีการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบการจัดเก็บและสร้างฐานข้อมูลทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค

ตารางที่ 1
จำนวนและอัตราการย้ายถิ่นในช่วงชีวิต จำแนกตามภาค 2503 2513 และ 2523

ภาค	ประชากรที่อาศัยอยู่ในจังหวัดที่เกิด		การย้ายถิ่นเข้าในช่วงชีวิตระหว่างจังหวัด					
			ภายในภาค		ระหว่างภาค		รวม	
	จำนวน ('000)	อัตรา (%)	จำนวน ('000)	อัตรา (%)	จำนวน ('000)	อัตรา (%)	จำนวน ('000)	อัตรา (%)
2503								
กรุงเทพฯ	1,426	66.7	-	-	-	-	486	22.8
กลาง	5,395	88.0	-	-	-	-	634	10.3
อีสาน	8,169	88.3	-	-	-	-	765	10.9
เหนือ	5,054	90.9	-	-	-	-	625	8.5
ใต้	2,965	90.6	-	-	-	-	251	7.7
รวม	23,009	87.3	-	-	-	-	2,761	10.8
2513								
กรุงเทพฯ	2,075	67.4	-	-	838	27.2	838	27.2
กลาง	6,375	84.6	789	10.5	297	3.9	1,086	14.4
อีสาน	10,790	89.7	975	8.1	224	1.9	1,199	10.0
เหนือ	6,508	86.9	474	6.3	470	6.3	944	12.6
ใต้	3,809	89.2	283	6.6	141	3.3	424	9.9
รวม	29,557	85.9	2,521	7.3	1,970	5.7	4,491	13.0
2523								
กรุงเทพฯ	3,243	71.8	-	-	1,141	25.3	1,141	25.3
กลาง	7,841	83.2	796	8.4	738	7.8	1,534	16.2
อีสาน	14,028	91.6	1,036	6.8	212	1.4	1,248	8.2
เหนือ	7,720	87.2	619	7.0	477	5.4	1,096	12.4
ใต้	4,955	90.3	371	6.8	138	2.5	509	9.3
รวม	37,788	86.7	2,822	6.5	2,706	6.2	5,528	12.7

ที่มา: จำนวนและอัตราการย้ายถิ่นในช่วงชีวิตปี 2503 ได้มาจาก Goldstein and Goldstein (1986) ส่วนข้อมูลปี 2513 และ 2523 ได้มาจากตารางที่ A-1

ตารางที่ 2
จำนวนและอัตราการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี จำแนกตามภาค
2498-2503 2508-2513 และ 2518-2523

ภาค	การย้ายถิ่น ในช่วง 5 ปี ภายในจังหวัด		การย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี ระหว่างจังหวัด					
			ภายในภาค		ระหว่างภาค		รวม	
	จำนวน ('000)	อัตรา (%)	จำนวน ('000)	อัตรา (%)	จำนวน ('000)	อัตรา (%)	จำนวน ('000)	อัตรา (%)
2498-2503								
กรุงเทพฯ	-	-	-	-	131	7.3	131	7.3
กลาง	-	-	124	2.4	86	1.7	210	4.1
อีสาน	-	-	180	2.4	26	0.3	206	2.7
เหนือ	-	-	91	1.9	66	1.4	157	3.3
ใต้	-	-	59	2.1	26	0.9	85	3.0
รวม	-	-	454	2.1	335	1.5	789	3.6
2508-2513								
กรุงเทพฯ	165	6.1	-	-	299	11.1	299	11.1
กลาง	349	5.5	248	3.9	208	3.3	456	7.2
อีสาน	513	5.3	331	3.4	100	1.0	431	4.4
เหนือ	337	5.3	196	3.1	120	1.9	316	5.0
ใต้	235	6.6	131	3.7	43	1.2	174	4.9
รวม	1,599	5.6	905	3.1	770	2.7	1,675	5.8
2518-2523								
กรุงเทพฯ	184	4.3	-	-	341	8.0	341	8.0
กลาง	254	2.9	218	2.5	285	3.3	503	5.8
อีสาน	341	2.5	245	1.8	74	0.6	319	2.4
เหนือ	240	3.0	172	2.1	104	1.3	276	3.4
ใต้	160	3.3	130	2.7	54	1.1	184	3.8
รวม	1,179	3.0	766	1.9	857	2.2	1,623	4.1

ที่มา: จำนวนและอัตราการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี ระหว่างปี 2498-2503 ได้มาจาก Goldstein and Goldstein(1986) ส่วนข้อมูลปี 2508-2513 และ 2518-2523 ได้มาจากตารางที่ A-2

ตารางที่ 3
จำนวนการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค 2498-2503 2508-2513 และ 2523

ภาคที่อาศัย อยู่ก่อนย้าย	ภาคที่อาศัยอยู่ในปัจจุบัน					รวม
	กรุงเทพฯ	กลาง	อีสาน	เหนือ	ใต้	
2498-2503						
กรุงเทพฯ	-	40,006	8,890	8,900	6,529	64,325
กลาง	81,214	-	10,758	30,270	10,850	133,092
อีสาน	26,745	25,860	-	26,002	6,998	85,605
เหนือ	13,947	15,560	4,896	-	1,482	35,885
ใต้	9,464	5,023	1,252	847	-	16,586
รวม	131,370	86,449	25,796	66,019	25,859	335,493
2508-2513						
กรุงเทพฯ	-	82,823	23,592	14,646	8,867	129,928
กลาง	166,181	-	45,632	58,036	18,502	288,351
อีสาน	66,813	62,937	-	43,920	11,529	185,199
เหนือ	36,555	47,231	26,116	-	3,775	113,677
ใต้	29,242	14,985	4,854	3,426	-	52,507
รวม	298,791	207,976	100,194	120,028	42,673	769,662
2518-2523						
กรุงเทพฯ	-	115,355	20,059	20,945	14,033	170,392
กลาง	144,397	-	32,142	38,746	20,045	235,330
อีสาน	119,661	95,890	-	40,558	12,582	268,691
เหนือ	43,178	53,727	17,478	-	7,225	121,608
ใต้	33,556	19,813	4,237	3,606	-	61,212
รวม	340,792	284,785	73,916	103,855	53,885	857,233

ที่มา: จำนวนและอัตราการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี ระหว่างปี 2498-2503 ได้มาจาก Goldstein and Goldstein(1986) ส่วนข้อมูลปี 2508-2513 และ 2518-2523 คำนวณมาจากข้อมูลซึ่งไม่ได้พิมพ์เผยแพร่

ตารางที่ 4
การย้ายถิ่นสุทธิระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค 2498-2503 2508-2513 และ 2523

ภาคที่อาศัย อยู่ก่อนย้าย	ภาคที่อาศัยอยู่ในปัจจุบัน					รวม
	กรุงเทพฯ	กลาง	อีสาน	เหนือ	ใต้	
2498-2503						
กรุงเทพฯ	-	-41,208	-17,855	-5,047	-2,935	-67,045
กลาง	41,208	-	-15,102	14,710	5,827	46,643
อีสาน	17,855	15,102	-	21,106	5,746	59,809
เหนือ	5,047	-14,710	-21,106	-	635	-30,134
ใต้	2,935	-5,827	-5,746	-635	-	-9,273
รวม	67,045	-46,643	-59,809	30,134	9,273	0
2508-2513						
กรุงเทพฯ	-	-83,358	-43,221	-21,909	-20,375	-168,863
กลาง	83,358	-	-17,305	10,805	3,517	80,375
อีสาน	43,221	17,305	-	17,804	6,675	85,005
เหนือ	21,909	-10,805	-17,804	-	349	-6,351
ใต้	20,375	-3,517	-6,675	-349	-	9,834
รวม	168,863	-80,375	-85,005	6,351	-9,834	0
2518-2523						
กรุงเทพฯ	-	-29,042	-99,602	-22,233	-19,523	-170,400
กลาง	29,042	-	-63,748	-14,981	232	-49,455
อีสาน	99,602	63,748	-	23,080	8,345	194,775
เหนือ	22,233	14,981	-23,080	-	3,619	17,753
ใต้	19,523	-232	-8,345	-3,619	-	7,327
รวม	170,400	49,455	-194,775	-17,753	-7,327	0

ที่มา: คำนวณจากตารางที่ 3

ตารางที่ 5
จำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้า ผู้ย้ายถิ่นออก และผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่สุทธิ
2508-2513 และ 2518-2523

ภาค/จังหวัด	2508-2513			2518-2523		
	เข้า	ออก	สุทธิ	เข้า	ออก	สุทธิ
ภาคกรุงเทพฯ						
กรุงเทพฯ	215,299	108,945	106,354	340,792	170,392	170,400
ธนบุรี	83,492	20,983	62,509	-	-	-
รวมภาคกรุงเทพฯ	298,791	129,928	168,863	340,792	170,392	170,400
ภาคกลาง						
กาญจนบุรี	21,933	16,044	5,889	27,256	19,274	7,982
จันทบุรี	17,266	8,795	8,471	20,630	11,319	9,311
ฉะเชิงเทรา	9,251	32,527	-23,276	14,470	19,799	-5,329
ชลบุรี	56,279	28,495	27,784	46,995	31,226	15,769
ชัยนาท	8,290	26,914	-18,624	7,506	17,157	-9,651
ตราด	9,798	2,894	6,904	10,246	4,482	5,764
นครนายก	4,101	15,592	-11,491	3,753	10,669	-6,916
นครปฐม	18,147	38,607	-20,460	23,925	24,803	-878
นนทบุรี	30,628	16,958	13,670	47,739	15,862	31,877
ปทุมธานี	14,965	17,865	-2,900	31,367	12,192	19,175
ประจวบคีรีขันธ์	29,249	13,534	15,715	21,590	14,968	6,622
ปราจีนบุรี	22,066	22,828	-762	27,408	22,171	5,237
พระนครศรีอยุธยา	13,829	46,771	-32,942	15,961	38,350	-22,389
เพชรบุรี	10,537	17,733	-7,196	8,803	15,359	-6,556
ระยอง	31,781	10,602	21,179	17,582	14,898	2,684
ราชบุรี	21,776	31,890	-10,114	22,820	28,304	-5,484
ลพบุรี	39,232	37,371	1,861	27,659	31,416	-3,757
สมุทรปราการ	41,791	18,965	22,826	59,309	17,106	42,203
สมุทรสงคราม	3,020	13,945	-10,925	3,498	10,935	-7,437
สมุทรสาคร	6,835	13,189	-6,354	12,087	9,646	2,441
สระบุรี	23,076	33,769	-10,693	23,742	24,857	-1,115

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ภาค/จังหวัด	2508-2513			2518-2523		
	เข้า	ออก	สุทธิ	เข้า	ออก	สุทธิ
สิงห์บุรี	5,781	13,562	-7,781	6,985	10,995	-4,010
สุพรรณบุรี	10,558	39,901	-29,343	13,391	32,337	-18,946
อ่างทอง	5,888	17,701	-11,813	8,144	15,286	-7,142
รวมภาคกลาง	456,077	536,452	-80,375	843,658	623,803	219,855
ภาคอีสาน						
กาฬสินธุ์	11,058	25,720	-14,662	12,003	21,578	-9,575
ขอนแก่น	31,494	70,513	-39,019	34,895	57,412	-22,517
ชัยภูมิ	25,806	27,998	-2,192	21,231	26,576	-5,345
นครพนม	14,737	12,679	2,058	9,553	16,252	-6,699
นครราชสีมา	70,209	75,868	-5,659	54,943	67,621	-12,678
บุรีรัมย์	33,730	31,016	2,714	24,671	32,247	-7,576
มหาสารคาม	10,111	38,653	-28,542	11,595	25,865	-14,270
ร้อยเอ็ด	9,813	46,545	-36,732	11,107	37,541	-26,434
เลย	22,931	8,315	14,616	15,442	12,207	3,235
ศรีสะเกษ	15,564	26,501	-10,937	13,145	25,986	-12,841
สกลนคร	24,755	16,225	8,530	15,830	19,681	-3,851
สุรินทร์	13,447	30,306	-16,859	12,772	29,974	-17,202
หนองคาย	51,292	11,629	39,663	23,053	18,973	4,080
อุดรธานี	69,407	44,931	24,476	33,514	54,589	-21,075
อุบลราชธานี	26,326	48,786	-22,460	19,689	53,079	-33,390
ยโสธร	-	-	-	5,982	14,619	-8,637
รวมภาคอีสาน	430,680	515,685	-85,005	319,425	514,200	-194,775
ภาคเหนือ						
กำแพงเพชร	55,191	15,499	39,692	37,333	16,416	20,917
เชียงใหม่	24,735	18,351	6,384	29,378	23,254	6,124
ตาก	8,002	8,794	-792	9,423	7,552	1,871

ตารางที่ 5 (ต่อ)

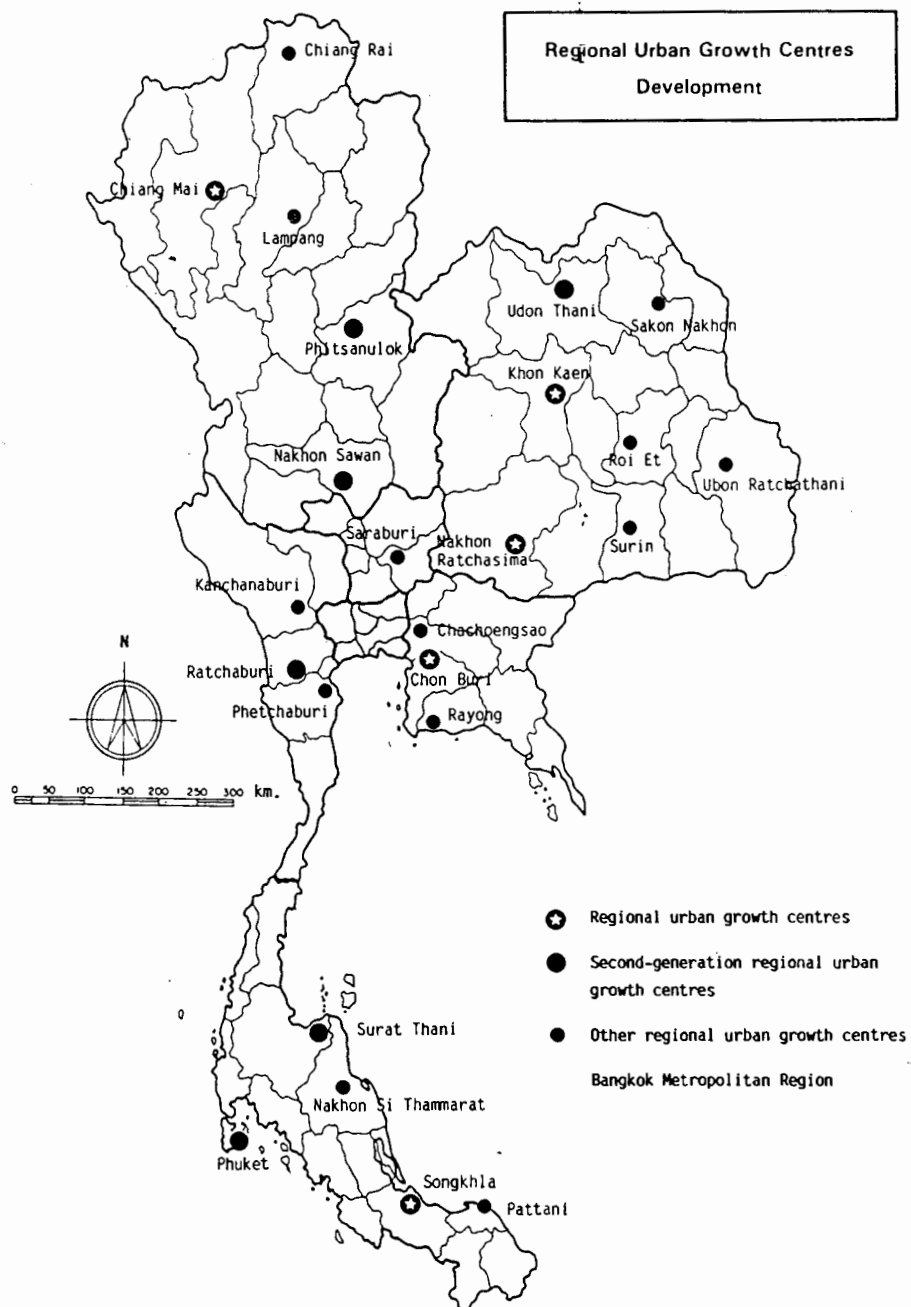
ภาค/จังหวัด	2508-2513			2518-2523		
	เข้า	ออก	สุทธิ	เข้า	ออก	สุทธิ
นครสวรรค์	39,593	64,269	-24,676	41,659	49,986	-8,327
น่าน	4,219	7,321	-3,102	3,738	6,031	-2,293
พิจิตร	12,573	42,810	-30,237	12,730	25,932	-13,202
พิษณุโลก	27,305	21,480	5,825	24,666	21,479	3,187
เพชรบูรณ์	54,213	24,719	29,494	26,742	28,536	-1,794
แพร่	5,410	11,492	-6,082	8,701	10,919	-2,218
แม่ฮ่องสอน	3,052	1,437	1,615	3,311	2,807	504
ลำปาง	10,384	22,304	-11,920	14,956	19,778	-4,822
ลำพูน	4,968	12,572	-7,604	6,251	9,691	-3,440
สุโขทัย	10,888	16,805	-5,917	10,750	15,834	-5,084
อุดรดิตถ์	10,929	12,739	-1,810	9,916	10,834	-918
อุทัยธานี	9,990	11,477	-1,487	11,189	11,124	65
เขียงราย	34,279	17,311	16,968	15,825	25,093	-9,268
พะเยา	-	-	-	9,498	8,553	945
รวมภาคเหนือ	315,731	309,380	6,351	276,066	293,819	-17,753
ภาคใต้						
กระบี่	10,242	5,706	4,536	9,044	6,764	2,280
ชุมพร	15,336	10,333	5,003	14,491	11,322	3,169
ตรัง	10,297	11,862	-1,565	8,539	13,559	-5,020
นครศรีธรรมราช	15,030	42,802	-27,772	20,259	44,040	-23,781
นราธิวาส	9,078	7,658	1,420	11,176	7,285	3,891
ปัตตานี	8,578	16,892	-8,314	11,566	15,855	-4,289
พังงา	11,174	4,261	6,913	12,291	5,828	6,463
พัทลุง	7,832	14,847	-7,015	6,587	14,698	-8,111
ภูเก็ต	6,783	5,565	1,218	10,535	5,217	5,318
ยะลา	17,583	10,233	7,350	17,836	10,934	6,902
ระนอง	7,289	3,701	3,588	6,046	3,957	2,089

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ภาค/จังหวัด	2508-2513			2518-2523		
	เข้า	ออก	สุทธิ	เข้า	ออก	สุทธิ
สงขลา	21,142	30,237	-9,095	32,574	25,247	7,327
สตูล	14,582	2,806	11,776	5,162	5,012	-150
สุราษฎร์ธานี	18,810	16,687	2,123	17,535	21,250	-3,715
รวมภาคใต้	173,756	183,590	-9,834	183,641	190,968	-7,327
รวมทั้งประเทศ	1,675,035	1,675,035	0	1,622,790	1,622,790	0

ที่มา: ข้อมูลจากสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 และ 2523 ซึ่งมีคำพิมพ์เผยแพร่

๑. ในตารางนี้การย้ายถิ่นระหว่างกรุงเทพฯและธนบุรีถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่นภายในจังหวัด จึงไม่รวมอยู่ในจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าและผู้ย้ายถิ่นออก



Office of the National Economic and Social Development Board

รูปที่ 1 เมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 6

นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากร

แนวทางการดำเนินงาน

ก. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519)

- | | |
|--|---|
| 1. ลดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง | 1. ส่งเสริมการสร้างงานในสาขาเกษตร โดยใช้แรงงานเป็นหลักแทนเครื่องจักรทั้งในเขตและนอกเขตชลประทาน รวมทั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดเล็กให้ใช้กำลังแรงงานมากที่สุด |
|--|---|

ข. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524)

- | | |
|--|--|
| 1. ลดอัตราการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่ กทม. และ เขตชุมชนในบางจังหวัด
2. สนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรออกจาก กทม. ไปยังจังหวัดข้างเคียง และจังหวัดอื่นๆ
3. สนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรภายในภาคมากกว่าระหว่างภาค
4. สำหรับการย้ายเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองนั้น สนับสนุนให้ย้ายเข้าสู่เมืองหลักของภาคนั้นๆ
5. หยุดยั้งการอพยพเข้าของชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยจากประเทศข้างเคียง และส่งผู้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยกลับประเทศเดิมของตน หรือส่งไปยังประเทศที่สาม | 1. กระจายความเจริญออกไปจาก กทม. โดยการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่างๆ เพื่อสะกิดการย้ายถิ่นเข้าสู่ กทม. มีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดิน การพัฒนาบริการขั้นพื้นฐาน การมีงานทำ และสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองหลักเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพัฒนาชนบทและภาค
2. ชลอการขยายตัวของ กทม. ให้อยู่ในอัตราต่ำ และกำหนดขอบเขตการขยายตัวของ กทม. ให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม พร้อมทั้งปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมให้ดีขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้
2.1 กระจายแหล่งอุตสาหกรรมออกไปจาก กทม.
2.2 พัฒนาชุมชนภายในชุมชนชานเมืองและรอบนอก กทม.
2.3 จำกัดสาธารณูปโภคหลักในเขต กทม.
2.4 กระจายหน่วยงานและกิจกรรมของรัฐบาลออกไปจาก กทม.
2.5 วางมาตรการควบคุมการอพยพการย้ายถิ่นเข้า กทม. โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีต่อกิจกรรมด้านบริการบางประเภท |
|--|--|

ตารางที่ 6 (ต่อ)

นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากร

แนวทางการดำเนินงาน

ค. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529)

1. ดำเนินการวางแผนและปฏิบัติให้การกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานสอดคล้องกับความสามารถตามสมรรถนะความมั่นคงของชาติ และโอกาสการมีงานทำของประชากรในเขตเมืองและชนบท
2. ควบคุมและป้องกันเขตพื้นที่ที่ยังไม่มีการตั้งถิ่นฐานมิให้ถูกบุกรุกหรือถือครองโดยพลการ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และให้เกิดความเหมาะสมในการกระจายตัวของประชากร
3. กำหนดรูปแบบการกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์
4. ส่งเสริมให้ผู้มีการศึกษาสูงและมีความสามารถด้านต่างๆ กระจายตัวไปอยู่ทั่วประเทศ เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปโดยเหมาะสม และกำหนดระดับการเพิ่มของประชากรในเขต กทม. ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมือง
1. ส่งเสริมให้ผู้มีการศึกษาและมีความสามารถสูงกระจายออกอยู่ตามชุมชนทั่วประเทศ โดยเริ่มจากข้าราชการก่อน ด้วยการเพิ่มสวัสดิการและสิ่งจูงใจต่างๆ และส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสได้รับการศึกษาสูงขึ้น
2. จัดตั้งสหกรณ์ที่ดิน พัฒนาที่ดิน หรือปฏิรูปที่ดินในเขตที่เหมาะสมที่จะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้ประชากรกระจายตัวเข้าไปในเขตดังกล่าวรวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชากรกระจายตัวจากเขตยากจน หรือเขตที่มีประชากรหนาแน่นไปสู่เขตที่มีทรัพยากรสมบูรณ์
3. ออกกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อควบคุมและกำหนดพื้นที่ที่มีประชากรไปตั้งถิ่นฐาน เพื่อสงวนไว้เป็นทรัพยากรของชาติและที่สาธารณะที่ประชาชนร่วมกัน

ง. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534)

1. เพื่อส่งเสริมให้การกระจายตัวของประชากรเป็นไปโดยสอดคล้องฐานเศรษฐกิจและการจ้างงาน ซึ่งมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจากสภาพชนบทเป็นเมืองมากขึ้น
1. ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา กทม. และปริมณฑลซึ่งยังคงจะเป็นฐานเศรษฐกิจและฐานการจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศอีกต่อไป โดยเน้นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชุมชนแออัด
2. พัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาคที่สามารถรองรับการกระจายกิจกรรมจากกทม. และปริมณฑล และรองรับการ

ตารางที่ 6 (ต่อ)

นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายตัวของประชากร	แนวทางการดำเนินงาน
	เคลื่อนย้ายประชากรจากชนบท และเป็นศูนย์บริหารราชการของส่วนภูมิภาคในอนาคต 3. พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก และเตรียมการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณอื่นๆ เช่น พื้นที่ภาคใต้ตอนบนและลุ่มแม่น้ำสงขลา เป็นต้น ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อการกระจายตัวของประชากรในอนาคต 4. เร่งรัดพัฒนาชนบทเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิต และการกระจายความเจริญออกไปสู่ชนบท รวมทั้งพัฒนาและเสริมสร้างเอกลักษณ์ประจำถิ่นเพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและรักถิ่นฐาน อันจะเป็นแรงจูงใจที่จะผลักดันในการนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่น

ที่มา: แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ถึง ฉบับที่ 6

ตารางที่ 7
ผู้ย้ายถิ่นเข้าในช่วง 2 ปี จำแนกตามเหตุผลที่การย้าย

จังหวัด ที่ย้าย เข้า	พ.ศ.	รวม	เปลี่ยน งาน	หางาน ทำเพราะ ว่างจาก การเกษตร ^a	ศึกษา ต่อ	เพราะ หน้าที่ การ งาน	ติดตาม คู่ สมรส	ติดตาม หัวหน้า ครัว เรือน	กลับภูมิลำเนา	อื่นๆ
กทม.	2517	70,624	26,997	11,434	8,129	1,577	-	17,734	-	4,753
	2518	59,458	9,764	19,180	18,265	1,115	-	15,336	-	798
	2519	67,705	7,691	28,559	9,906	1,597	-	19,461	-	491
	2520	92,105	16,925	38,788	11,610	2,366	-	21,578	-	838
	2521	93,824	10,161	49,180	9,072	2,436	-	21,463	-	1,512
	2524	122,875	5,945	69,057	18,721	2,575	-	25,245	-	1,332
	2525	93,957	19,388	35,297	16,017	2,146	7,331	10,742	-	3,036
	2526	94,679	22,570	33,156	13,742	2,026	7,849	11,617	-	3,719
	2527	97,393	19,057	46,386	8,843	1,349	7,259	10,979	-	3,520
	2528	84,060	4,540	46,717	9,471	1,429	6,646	10,226	-	5,031
จว.ปริมณฑล ^b	2526	38,014	6,490	6,990	2,690	1,495	5,600	10,121	-	4,628
	2527	43,909	3,844	14,711	1,623	1,917	6,100	11,773	-	3,941
	2528	67,669	5,493	20,047	2,655	2,200	7,648	20,103	-	9,523
ขอนแก่น	2528	10,787	837	703	1,111	944	2,442	3,298	-	1,450
เชียงใหม่	2529	7,388	720	1,105	1,509	612	944	1,312	214	972
นครราชสีมา	2530	25,871	2,503	4,228	848	1,807	3,590	6,160	5,222	1,513
ชลบุรี	2530	11,142	902	3,685	573	705	749	3,877	257	394
สงขลา	2530	11,687	749	3,706	1,604	1,091	1,215	2,391	510	421

ที่มา: การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่ กทม. ปริมณฑลของกทม. และ เมืองหลัก โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในช่วงปี 2517-2530

a. สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา ชลบุรี และสงขลา สำนักงานสถิติแห่งชาติ ใช้คำว่า "หางานทำ"

b. ในปี 2526 หมายถึง จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ส่วนในปี 2527 และ 2528 รวมจังหวัดนครปฐม และสมุทรสาคร ด้วย

ตารางที่ A-1

จำนวนผู้ย้ายถิ่นในช่วงชีวิต และจำนวนประชากร จำแนกตามสถานที่เกิดและภาค 2513 และ 2523

ภาค	สถานที่เกิด					รวมจำนวน ประชากร ทั้งหมด ^a
	จังหวัดที่ อาศัยอยู่ ในปัจจุบัน	จังหวัดอื่นๆ			เกิดในต่าง ประเทศ	
		ภายในภาค	ระหว่างภาค	รวม		
2513						
กรุงเทพฯ	2,074,565	-	837,736	837,736	165,035	3,077,336
กลาง	6,375,278	788,502	297,222	1,085,724	73,514	7,534,516
อีสาน	10,790,016	974,845	224,013	1,198,858	36,266	12,025,140
เหนือ	6,507,884	473,998	469,977	943,975	36,824	7,488,683
ใต้	3,809,020	283,299	141,430	424,729	37,925	4,271,674
รวม	29,556,763	2,520,644	1,970,378	4,491,022	349,564	34,397,349
2523						
กรุงเทพฯ	3,242,489	-	1,141,408	1,141,408	130,333	4,514,230
กลาง	7,841,403	796,213	738,126	1,534,339	48,737	9,424,479
อีสาน	14,028,332	1,035,721	212,035	1,247,756	30,520	15,306,608
เหนือ	7,720,489	618,916	477,250	1,096,166	38,722	8,855,377
ใต้	4,955,544	371,296	137,607	508,903	23,770	5,488,217
รวม	37,788,257	2,822,146	2,706,426	5,528,572	272,082	43,588,911

ที่มา: สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 และสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523

อ. ไม่รวมประชากรซึ่งไม่ทราบสถานที่เกิด

ตารางที่ A-2
 จำนวนการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี และจำนวนประชากรอายุ 5 ขึ้นไป จำแนกตามภาค
 2508-2513 และ 2518-2523

ภาค	การย้ายถิ่น					ประชากร อายุ 5 ปี ขึ้นไป
	ภายในจังหวัด		ระหว่างจังหวัด ^a	รวม	รวม	
	ภายในภาค	ระหว่างภาค				
2508-2513						
กรุงเทพฯ	164,829 ^b	-	298,791	298,791	463,620	2,695,412
กลาง	349,239	248,101	207,976	456,077	805,316	6,362,736
อีสาน	513,483	330,486	100,194	430,680	944,163	9,773,127
เหนือ	337,200	195,703	120,028	315,731	652,931	6,345,184
ใต้	234,642	131,083	42,673	173,756	408,398	3,561,745
รวม	1,599,393	905,373	769,662	1,675,035	3,274,428	28,738,204
2518-2523						
กรุงเทพฯ	184,159	-	340,792	340,792	524,951	4,250,365
กลาง	254,328	218,081	284,785	502,866	757,194	8,626,346
อีสาน	340,880	245,509	73,916	319,425	660,305	13,512,169
เหนือ	239,716	172,211	103,855	276,066	515,782	8,112,184
ใต้	159,648	129,756	53,885	183,641	343,289	4,879,188
รวม	1,178,731	765,557	857,233	1,622,790	2,801,521	39,380,252

ที่มา: สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 และ 2523 ข้อมูลซึ่งมีได้พิมพ์เผยแพร่

๑. จำนวนการย้ายถิ่นเข้าระหว่างจังหวัด

๒. การย้ายถิ่นระหว่างกรุงเทพฯและธนบุรีถือว่าการย้ายภายในจังหวัดเดียวกัน

บรรณานุกรม

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2520). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524). กรุงเทพฯ : บริษัทตะวันจำกัด.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2525). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2530). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.

เพ็ญพร ชีระสวัสดิ์. (2529). "การกำหนดข้อสมมติด้านการย้ายถิ่นระหว่างภาค" ใน การศึกษาการกำหนดข้อสมมติเพื่อใช้ในการคาดประมาณประชากรและผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย 2523-2558. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์.

เพ็ญพร ชีระสวัสดิ์, ภัสสร ลิมาพันธ์ และเกื้อ วงศ์บุญสิน. (2532). ความเป็นเมืองและการย้ายถิ่น : ประมวลข้อมูลจากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2523. กรุงเทพฯ : สถาบันประชากรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถิติกลาง, สำนักงาน. (2505). สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503: ทัวราชอาณาจักร. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.

สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. (2516). สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513: ทัวราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทย.

- _____. (2519). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2517 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2519). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2520). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2519 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2521). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2520 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2521). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2521 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2524). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2524 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2525). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2525 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2526). สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523 : ทิวราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ.
- _____. (2526). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2525 กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ.
- _____. (2528). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล พ.ศ. 2527.

- _____. (2529). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และ
ปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร และจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2528.
- _____. (2530). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่จังหวัดเชียงใหม่
พ.ศ. 2529. กรุงเทพฯ.
- _____. (2532). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่จังหวัดนครราชสีมา
พ.ศ. 2530. กรุงเทพฯ.
- _____. (2532). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่จังหวัดชลบุรี
พ.ศ. 2530. กรุงเทพฯ.
- _____. (2532). การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่จังหวัดสงขลา
พ.ศ. 2530. กรุงเทพฯ.
- สภานโยบายการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงาน. (2515). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.
- อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์. (2521). "การเพิ่มประชากรกับการย้ายถิ่นและปัญหาสังคม
อื่น ๆ" ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการแห่งชาติ เรื่อง ประชากรของ
ประเทศไทย ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- Arnold, F., and Boonprataung, S. (1976). 1970 Population and
Housing Census : Migration. Subject Report No.2, Bangkok:
National Statistical Office.
- Arnold, F., and Cochrane, S.H. (1980). Economic Motivation
Versus City Lights : Testing Hypotheses About
Inter-Changwat Migration in Thailand. Washington, D.C.
World Bank.

- Borts, G.H., and Jerome L. S. (1964). Economic Growth in a Free Market. New York : Columbia University Press.
- Greenwood, M.J. (1975). "Research on Internal Migration in the United States : A Survey." Journal of Economic Literature, 13, 397-433.
- Goldstein, S. (1964). "The Extent of Repeated Migration: An Analysis Based on the Danish Population Register," Journal of the American Statistical Association, 59, 1121-1132.
- Goldstein, S. and Goldstein, A. (1986). Migration in Thailand: A Twenty-Five-Year Review. Paper No. 100, Honolulu : East-West Population Institute, East-West Center.
- Guest, P. and Praditwong, T. (1989). "A Contextual Model of Thai Migration," Paper presented at the Annual Meeting of the Population Association of America.
- Jessadachatr, P. (1989). "An Economic Analysis of Interprovincial Migration in Thailand." Ph.D. diss., University of Pittsburgh.
- Morrison, P. A. (1971). "Chronic Movers and the Future Redistribution of Population," Demography, 8, 171-184.
- Muth, R. F. (1971). "Migration : Chicken or Egg ?" Southern Economic Journal, 37, 295-306.

Prachuabmoh, V., and Penporn T. (1974). Internal Migration in Thailand, 1947-72. Paper No. 7, Bangkok : Institute of Population Studies, Chulalongkorn University.

Panpiemras, K., and Krusuansombat, S. (n.d.) Seasonal Migration and Employment in Thailand. Bangkok : National Economic and Social Development Board.

Pejaranonda, C., Goldstein S., and Goldstein, A. (1981). 1980 Population and Housing Census. Subject Report No. 2, Bangkok : National Statistical Office.

Piampiti, S. (1985). Internal Migration in Thailand, 1970-80. Bangkok: National Institute of Development Administration.

Vanderkamp, J. (1971). "Migration Flows, Their Determinants and the Effects of Return Migration." Journal of Political Economy, 79, 1012-1031.

ข้อจำกัดและแนวทางการปรับปรุงข้อมูลการอพยพย้ายถิ่น
เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โดย

ธีระ อัครกุล
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ข้อจำกัดและแนวทางการปรับปรุงข้อมูลการอพยพย้ายถิ่น เพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1. รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญแก่การอพยพย้ายถิ่นภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นอย่างมาก รัฐบาลได้เน้นถึงนโยบายที่จะช่วยให้การกระจายตัวประชากรมีความสมดุลย์ เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้เน้นถึงการพัฒนานี้ที่เฉพาะแห่ง เช่นแถบภาคชายทะเลฝั่งตะวันออก เพื่อดึงดูดการอพยพย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ ให้หันเหไปสู่ภาคดังกล่าว แม้ว่ารัฐบาลจะได้ให้ความสำคัญต่อการอพยพย้ายถิ่นฐานภายในประเทศอย่างมากที่สุดก็ตาม แต่ข้อมูลด้านการอพยพย้ายถิ่นภายในประเทศที่มีอยู่ ต่างก็มีข้อจำกัดทั้งในด้านแนวทาง การเก็บข้อมูล และความล่าช้าของข้อมูล ซึ่งไม่ทันต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างเช่น การคาดประมาณการย้ายถิ่นระหว่างภาค ซึ่งเป็นข้อสมมติฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการคาดประมาณการประชากรของภูมิภาคต่าง ๆ ในปัจจุบันได้อาศัยข้อมูลจากสำมะโนประชากรและเคหะ ปี พ.ศ. 2523 ซึ่งมีข้อมูลของการอพยพย้ายถิ่นระหว่างภาคในช่วง พ.ศ. 2519-2523 เป็นฐาน เนื่องจากข้อมูลจากสำมะโนดังกล่าวนี้เป็นข้อมูลชุดเดียวที่สามารถให้ภาพการอพยพย้ายถิ่นระหว่างภาคถูกต้องตรงต่อสภาพความเป็นจริง แม้จะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการเปลี่ยนแปลงทางสภาวะเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา น่าที่จะยังผลให้แบบแผนของการอพยพย้ายถิ่นฐานในปัจจุบันผิดแผกแตกต่างไปจากแบบแผนที่เป็นอยู่ในช่วง 10-15 ปีที่แล้วอย่างมากก็ตาม

2. ก่อนที่จะเสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นให้มีความสมบูรณ์และทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าเราขาดแคลนข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นประเภทใดบ้าง และข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันมีอะไรบ้าง ข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ 1) ข้อมูลจากสำมะโนประชากรและเคหะ (ล่าสุดได้แก่สำมะโน ปี พ.ศ. 2523) 2) ข้อมูลจากสำรวจแรงงาน 3) ข้อมูลจากการสำรวจเศรษฐกิจและสังคม 4) ข้อมูลจากการสำรวจการอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่ภาคกรุงเทพฯ และปริมณฑล และการสำรวจการอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่จังหวัดหลัก ๆ ได้แก่

เชียงใหม่ ขอนแก่น สุราษฎร์ธานี ชลบุรี นครราชสีมา และสงขลา 5) ข้อมูลการสำรวจการอพยพย้ายถิ่นของสถาบันเอกชน และ 6) ข้อมูลจากทะเบียนราษฎร แม้ว่าข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นจากสำมะโนประชากรและเคหะ จะมีความถูกต้องตรงต่อความเป็นจริงมากที่สุดแต่ข้อมูลชุดดังกล่าวมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ในทางตรงกันข้ามแม้ว่าข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นจากการสำรวจต่าง ๆ เช่น การสำรวจแรงงานและการสำรวจเศรษฐกิจและสังคม ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และการสำรวจการอพยพย้ายถิ่นที่กระทำโดยสถาบันเอกชน จะเป็นข้อมูลที่ใหม่และทันต่อเหตุการณ์มากกว่าข้อมูลจากสำมะโนประชากร แต่ข้อมูลเหล่านี้ไม่สามารถที่จะให้ภาพการอพยพเข้า-ออก ระหว่างภาคได้ เนื่องจากขนาดการสุ่มตัวอย่างเล็กเกินไปที่จะวัดการอพยพการย้ายถิ่นระหว่างได้ด้วยตัวอย่างเช่น การสำรวจแรงงานที่มีขนาดตัวอย่างประมาณ 50,000 คน ก็ยังไม่สามารถที่จะให้ภาพการอพยพย้ายถิ่นระหว่างภาคได้ เนื่องจากประชากรที่ย้ายถิ่นระหว่างภาคเป็นสัดส่วนที่น้อยมากของประชากรทั้งหมด ดังนั้นในจำนวนตัวอย่างทั้งหมดกว่า 50,000 คน จึงมีผู้ที่อพยพย้ายถิ่นระหว่างภาคเพียงไม่กี่พันคน ซึ่งไม่เพียงพอที่จะกระจายดูว่าการย้ายถิ่นเข้าออก ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ มีขนาดเท่าไร อนึ่งการสำรวจการอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพฯ และปริมณฑลและเข้าสู่จังหวัดหลัก นอกจากที่จะมีปัญหาเนื่องจากจำนวนการสุ่มตัวอย่างไม่เพียงพอแล้ว ยังไม่สามารถตอบได้ว่าการอพยพย้ายถิ่นภายในประเทศยังผลให้กรุงเทพฯ และปริมณฑล และจังหวัดหลัก ๆ มีประชากรเพิ่มขึ้นเท่าใด เนื่องจากการสำรวจเหล่านี้จะให้ข้อมูลเฉพาะการอพยพเข้าเท่านั้น แต่ไม่สามารถบอกได้ว่าจำนวนผู้อพยพออกเท่าไร ข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นจากทะเบียนราษฎรก็มีปัญหา และข้อจำกัดในการที่จะนำมาใช้ประกอบเพื่อกำหนดแผนพัฒนาฯ อย่างมาก เนื่องจากการขาดหน่วยงานกลางที่จะประเมินผลและปรับข้อมูลดังกล่าวให้ถูกต้องต่อสภาพความเป็นจริง และมีผู้อพยพย้ายถิ่นจำนวนมาก ทั้งที่อพยพตามฤดูกาลและที่อพยพยาวนานกว่าหนึ่งฤดูกาล ไม่ได้ลงทะเบียนย้ายออกและย้ายเข้า ซึ่งทำให้จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรในบางพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการว่างงานอย่างรวดเร็ว มีจำนวนน้อยกว่าที่เป็นจริงมาก

แม้ว่าข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นที่ได้จากการสำรวจต่าง ๆ จะมีข้อจำกัดไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงภาพการอพยพย้ายเข้า-ออก ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตรงต่อ

สภาพความเป็นจริง แต่ข้อมูลเหล่านี้มีประโยชน์มากในการที่จะวิเคราะห์ถึงโครงสร้างทาง ด้านอายุ เพศ การศึกษา รายได้ เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคม ระหว่างผู้ย้ายถิ่นและผู้ไม่ย้ายถิ่น หรือในกลุ่มของผู้ย้ายถิ่นแยกตามสถานภูมิลำเนา เดิม หรือสถานภูมิลำเนาในปัจจุบัน และในบางสำรววยังได้ถามถึงเหตุผลของการย้ายถิ่น และการประกอบอาชีพก่อนการย้ายถิ่นและภายหลังการย้ายถิ่น ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเหล่านี้เป็น ประโยชน์อย่างมากต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3. เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และเกษตรกรส่วนใหญ่โดย เฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อาศัยน้ำฝนในการทำเกษตร ดังนั้นการอพยพย้าย ถิ่นตามฤดูกาลของเกษตรกรในฤดูแล้ง จากภาคอีสานหรือจากเขตชนบทในภาคอื่น ๆ สู่อุต เมือง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐก็ต้องนำมาวิเคราะห์และพิจารณา เพื่อใช้ในการกำหนด นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ได้ข้อมูลการอพยพตามฤดูกาลของทั้งประเทศ อย่างครบถ้วนสำนักงานสถิติแห่งชาติจึงได้เพิ่มคำถามพิเศษในการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 ปี พ.ศ. 2527 ในการสำรวจนี้ได้ถามผู้ที่อยู่ในเขตชนบทในช่วงฤดูเพาะปลูกว่า ในฤดูแล้ง ที่ผ่านมามีได้อพยพไปหางานทำ/ทำงานที่อื่นหรือไม่ ทำงานประเภทใด และเป็นช่วงเวลา นานเท่าใด นานเท่าไรจึงหางานได้ หรือหางานอยู่นานเท่าไรก่อนอพยพกลับในกรณีที่ทำ งานไม่ได้ ฯลฯ ข้อมูลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาก อีกทั้งกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ได้แก่ เกษตรกรส่วนใหญ่ที่มีระดับรายได้ต่ำและว่างงานตามฤดู กาล ดังนั้นข้อมูลเหล่านี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ข้อมูลเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นที่มีนัยสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และการกระจายรายได้ ได้แก่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเงินทองหรือสิ่ง ของของผู้ย้ายถิ่นกลับบ้าน ณ ภูมิลำเนาเดิม การกลับไปเยี่ยมบ้านหรือไปช่วยงานบ้านใน ช่วงฤดูการเพาะปลูก ฯลฯ การสร้างและจัดเก็บข้อมูลในลักษณะดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการศึกษาผลกระทบของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อประชากร ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย ดำเนินการศึกษา สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดเก็บ

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น โดยการผนวกคำถามพิเศษเกี่ยวกับการโอนเงิน และการกลับมาเยี่ยมบ้านของผู้อพยพย้ายถิ่น ในการสำรวจแรงงาน ปี พ.ศ. 2532 ซึ่งการผนวกคำถามพิเศษนี้ทำให้ได้ข้อมูลครบถ้วน ทั้งในด้านการอพยพย้ายถิ่น การโอนเงิน สภาพตลาดแรงงาน และสถานะเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกในครัวเรือน

4. อุปสรรคใหญ่ในการทำการคาดประมาณการประชากรระดับภาค (ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม) ได้แก่ การขาดข้อมูลในด้านการย้ายถิ่นระหว่างภาคที่ทันต่อเหตุการณ์ ตัวอย่างเช่น การคาดประมาณการประชากรที่ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) อาศัยข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นในช่วง พ.ศ. 2519-2523 เป็นฐาน เนื่องจากสำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำสำมะโนประชากรทุก ๆ 10 ปี และการประเมินผลสำมะโนประชากรครั้งล่าสุด ปี พ.ศ. 2533 จะแล้วเสร็จไม่ทันเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 การขาดแคลนข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นที่ทันต่อเหตุการณ์นี้ จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญต่อการกระจายตัวและการตั้งถิ่นฐานของประชากรมาก และเมื่อถึงแนวโน้มทิศทางการอพยพย้ายถิ่นในประเทศของไทยในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอย่างมากอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการขาดข้อมูลการย้ายถิ่นที่ทันต่อเหตุการณ์ อาจทำให้การประมาณการในอนาคตคลาดเคลื่อนไปจากสภาพความเป็นจริงได้อย่างมาก

5. การปรับปรุงข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นให้ทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น อาจทำได้โดยการจัดการสำรวจการย้ายถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลจำนวนและทิศทางการย้ายถิ่นระหว่างภาคทุก ๆ 10 ปี ณ ช่วงกึ่งกลางระหว่างปีสำมะโน (เช่น จัดทำการสำรวจการอพยพย้ายถิ่น ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นปีกึ่งกลางสำมะโน พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2543 เป็นต้น) ในปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ทำการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร (SPC) ณ ช่วงกึ่งกลางระหว่างปีสำมะโน การสำรวจดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับข้อมูลทางด้านการเจริญพันธุ์ ณ ช่วงกึ่งกลางระหว่างปีสำมะโนให้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะฉะนั้นแล้วข้อมูลทางด้านการเจริญพันธุ์ ก็จะประสบปัญหาเช่นเดียวกับข้อมูลการอพยพย้ายถิ่น ซึ่งไม่มีการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันต่อเหตุการณ์ แต่ยังไม่มีการสำรวจเพื่อปรับข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นระหว่างภาคให้ทันต่อเหตุการณ์ แม้ว่าข้อมูลด้านการอพยพย้ายถิ่นจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าข้อมูลด้านการเจริญพันธุ์ก็ตาม

6. การจัดทำ การสำรวจการย้ายถิ่นเพื่อให้ทราบถึงทิศทางและจำนวนการย้ายถิ่นระหว่างภาค จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ขนาดตัวอย่างที่ใหญ่¹ และจำเป็นที่จะต้องสุ่มตัวอย่างทั้งผู้ไม่อพยพและผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน การสุ่มตัวอย่างที่ง่าย เช่น การจงใจเก็บตัวอย่างที่มีสัดส่วนของผู้อพยพย้ายถิ่นมากกว่าความเป็นจริง หรือการสุ่มตัวอย่างเฉพาะแต่ของผู้อพยพย้ายถิ่น จะไม่สามารถคำนวณหาจำนวนผู้อพยพย้ายถิ่นได้อย่างถูกต้อง อนึ่ง การสำรวจนี้ต้องให้ความสำคัญต่อครัวเรือนสถาบันเป็นพิเศษ เพราะผู้อพยพย้ายถิ่นมักที่จะกระจุกตัวอยู่ในครัวเรือนสถาบัน เช่น ที่พักคนงานตามย่านอุตสาหกรรม และในพื้นที่ก่อสร้าง หอพัก ฯลฯ การให้น้ำหนักแก่บุคคลที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนสถาบันอย่างไม่ถูกต้องจะทำให้การประมาณการจำนวนผู้อพยพย้ายถิ่นคลาดเคลื่อนไปจากที่เป็นจริง

7. การสำรวจจัดเก็บข้อมูลการอพยพย้ายถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นระหว่างภาคที่เชื่อถือได้ อาจทำได้โดยขยายตัวอย่างของการสำรวจที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น ขยายขนาดตัวอย่างการสำรวจแรงงานจาก 50,000 คน เป็น 500,000 คน ทุก ๆ 10 ปี ณ ปัจจุบันกลางระหว่างปีสามะโนประชากร เป็นต้น การขยายขนาดตัวอย่างการสำรวจแรงงานจะสามารถให้ภาพการอพยพย้ายถิ่นระหว่างภาคได้อย่างชัดเจน และนอกจากที่จะได้ข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นแล้ว เรายังได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ย้ายถิ่นด้วย รวมทั้งสภาพการทำงานประเภทของอุตสาหกรรมและอาชีพ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีประโยชน์ในการที่จะใช้วิเคราะห์การอพยพย้ายถิ่นเพื่อการวางแผนอย่างมาก เนื่องจากการอพยพย้ายถิ่นส่วนมากมีสาเหตุมาจากแรงผลักดันของปัจจัยทางเศรษฐกิจนั่นเอง การขยายขนาดตัวอย่างของการสำรวจแรงงาน ยังมี

¹ การสำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากร เพื่อให้ทราบถึงอัตราเจริญพันธุ์ของสตรีในภาคต่าง ๆ มีขนาดตัวอย่างกว่า 300,000 คน การวิเคราะห์การย้ายถิ่นระหว่างภาคจากข้อมูลสามะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523 กระทำโดยการสุ่มตัวอย่าง 1 เปอร์เซนต์ จากประชากรทั้งหมดในสามะโนทั้งหมด ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลการย้ายถิ่นระหว่างภาคที่เชื่อถือได้ จำนวนสุ่มตัวอย่างของการสำรวจการอพยพย้ายถิ่นควรเป็นประมาณ 500,000 คน หรือเท่ากับ 1 เปอร์เซนต์ของประชากรทั้งหมด

ประโยชน์ในด้านการวางแผนด้านอื่น ๆ อีกด้วย เพราะถ้าหากขนาดตัวอย่างของการสำรวจ
แรงงานมีขนาดใหญ่เพียงพอ ย่อมทำให้เราทราบถึงรายละเอียดของสถานการณ์ของตลาด
แรงงานและความต้องการแรงงานจำแนกตามสาขาวิชาซึ่งในปัจจุบันการสำรวจแรงงานไม่
สามารถตอบปัญหาเหล่านี้ได้ เพราะขนาดกลุ่มตัวอย่างใหญ่ไม่เพียงพอ

วิจารณ์บทความ

โดย ดร. นีรลัทธ์ คำวนศิลป์

คณะพัฒนาสังคม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้วิจารณ์ได้กล่าวว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-6 ได้มีการพิจารณาปัญหาของการอพยพมาโดยตลอด แต่อาจจะมองไม่เห็น เนื่องจากไม่ได้ทำอะไรที่จะเป็นตัวชี้วัดว่าได้ประสบความสำเร็จในเรื่องของนโยบายการกระจายประชากร หรือการอพยพ

ผู้วิจารณ์ได้อธิบายถึงรายงานของ ดร. เอลิมส์คัตต์ ซึ่งพูดถึงการอพยพก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ผู้วิจารณ์ได้กล่าวว่า คิดว่าการอพยพโดยตรงจริง ๆ แล้วคงไม่ใช่ปัญหา แต่การอพยพซึ่งมักจะมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของเมือง อันนี้ที่ก่อให้เกิดความแออัด ความไม่เหมาะสมด้านการกระจายของประชากรทำให้เกิดปัญหา มีผู้วิจารณ์ว่าจริง ๆ แล้วการอพยพไม่ได้เป็นสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ แต่อาจมีปัญหาด้านอื่น ๆ ซึ่งสัมพันธ์กับการอพยพ

ในรายงานของ ดร. ฌานาร์ณ ซึ่งพูดถึงการศึกษาการอพยพ เรื่องของคำจำกัดความ ความยากลำบากของการนิยามว่าใครคือผู้อพยพ การนิยามในแง่ของเวลา ระยะทาง และความซับซ้อนของปรากฏการณ์ ผู้วิจารณ์ได้กล่าวว่า อันนี้เป็นปัญหาหนึ่งเนื่องจากปรากฏการณ์ในเรื่องการอพยพย้ายถิ่นนี้ ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่ตรงไปตรงมา ชั่วชีวิตคน ๆ หนึ่ง อาจมีการอพยพหลายครั้ง เราไม่สามารถนับหรือ ไปสังเกตการณ์เหตุการณ์ได้ทั้งหมด

ประเด็นอีกอันหนึ่งในเรื่องนี้คือ เรามองปรากฏการณ์เรื่องการย้ายถิ่นเป็นเรื่องไม่พึงปรารถนา มีนโยบายสกัดกั้นหรือลดหรือเปลี่ยนกระแสทิศทางการย้ายถิ่นมาโดยตลอด ผู้วิจารณ์กล่าวว่า อันนี้แสดงให้เห็นว่าเรามองปรากฏการณ์นี้ยังไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้

คิดว่าการย้ายถิ่นเป็นสิ่งที่ไม่ Negative หรือสิ่งที่น่ากลัวอย่างใด ในทางตรงกันข้ามคิดว่า การย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์กับการพัฒนา ถึงแม้ว่าจุดเริ่มต้นของมันเกิดจากการด้อยพัฒนา แต่ว่าท้ายที่สุดการย้ายถิ่นเป็นตัวที่ทำให้เกิดการพัฒนาศึกษา แล้วขบวนการอพยพเป็นการลด ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตแดนต่างๆ และลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาเป็นการผันแปร เปลี่ยนกระจายทรัพยากรจากที่มีการพัฒนาสูง ไปสู่ที่มีระดับการพัฒนาดำ

ถ้าหากมองถึงการย้ายถิ่นภายในประเทศแล้ว เราจะพบว่าประเทศที่พัฒนาหรือ กำลังพัฒนาในหลาย ๆ ประเทศต่างก็มีความต้องการแรงงาน แต่ว่าแรงงานในท้องถิ่นของเขาไม่สามารถดูดซับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานสูง สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นตัวของการพัฒนา ซึ่งเราไม่ควรจะมองข้ามไป เมื่อ เห็นเช่นนั้นนโยบายทางด้านประชากรของเราจะต้องทบทวนกันใหม่ สำนึกว่าไม่ควรมี นโยบายสกัดกั้น หรือลดกระแสการกระจายหรือว่าการอพยพ จริง ๆ แล้วควรจะมองว่า ปรากฏการณ์นี้จะต้องเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นไปตามธรรมชาติและควรจะปล่อยให้เป็นอย่างนั้น เพราะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาศึกษา ในเรื่องนี้ผู้วิจารณ์กล่าวอีกว่า การศึกษาใน 20 กว่าปีที่ผ่านมา ทำให้เราทราบว่าบุคคลขนาดไหน แบบไหน ลักษณะแบบใดมีแนวโน้มที่จะ เป็นผู้อพยพ ทราบกระแสของการอพยพว่าจะไปจากที่ใด มีขนาดเท่าไร ซึ่งการศึกษาก็ จะจบแค่นี้ ผู้วิจารณ์เสนอว่า ควรจะมองว่าการย้ายถิ่นเป็นสิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาหาข้อมูลที่จะอธิบายว่าอะไรเป็นปัจจัยทำให้เกิดการอพยพศึกษาในลักษณะ Model ที่จะทดสอบว่า ภายใต้สถานการณ์อย่างหนึ่งเราสามารถทำนายว่าการอพยพจะมีเท่าไร ซึ่ง Model นี้ควรมีทั้งระดับ macro และ micro

ในเรื่องของ Model นั้น ผู้วิจารณ์ได้สนับสนุนการศึกษาของ ดร.พิษณุพงศ์ ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี เพราะชี้ให้เห็น Model ที่จะนำมาเป็นจุดเริ่มต้นในการอธิบายการอพยพ ใน รายงานของ ดร.พิษณุพงศ์ มีการมองใน 2 ระดับ macro กับ micro ซึ่งมีประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

1. ระดับ macro การศึกษาในระดับนี้คงจะต้องเริ่มจากข้อมูลที่มีอยู่ เช่น สำนวน เราสามารถใช้ข้อมูลจากสำนวนรอบต่าง ๆ รวมถึงการสำรวจการย้ายถิ่น ท่วยในการวิเคราะห์ควรจะเริ่มที่จังหวัด ใช้ระดับจังหวัดเป็นตัววิเคราะห์ดูว่า มีอะไร

เป็นตัวกำหนดว่าสามารถทำนายปรากฏการณ์การอพยพได้ดี ถ้าพบว่าจังหวัดใดมีปรากฏการณ์น่าสนใจเป็นพิเศษ ก็อาจจะมุ่งในจังหวัดนั้น เพื่อศึกษาเป็นรายอำเภอ

2. ระดับ micro แหล่งข้อมูลที่จะใช้ได้ดีคือ การสำรวจ เช่น Survey of Population Change (SPC) แต่เนื่องจากการสำรวจใหญ่ ๆ ที่ทำมาไม่ได้เน้นทางด้าน การอพยพ เพราะฉะนั้นการสำรวจลักษณะใหญ่ ๆ นี้ควรจะมีหรือผสมผสานกับ SPC

ผู้วิจัยได้เสนอวิธีการเก็บข้อมูลแบบ Cluster Sampling ซึ่งมีข้อดีคือ ค่าใช้จ่ายต่ำ แต่มีข้อจำกัดอยู่ที่การโยงไปหาความสัมพันธ์ทำได้ลำบาก เนื่องจากลักษณะภายใน แต่ละ cluster แตกต่างกันมากซึ่งเราสามารถปรับวิธีการแบบ Cluster Sampling ที่ทางสำนักงานสถิติใช้มาเป็น Artificial Cluster คือ หาขนาดของประชากรก่อนแล้วแบ่งแต่ละ cluster ออกมาวิเคราะห์

อีกสิ่งหนึ่งที่ผู้วิจัยเสนอแนะคือ การมีการคาดการณ์การย้ายถิ่นเนื่องจากในปัจจุบัน เรามีวิธีการคาดการณ์การเกิด-การตายแล้ว แต่ในเรื่องการย้ายถิ่นยังไม่มี ผู้วิจัยกล่าวว่าน่าจะมีการพัฒนาการวิธีการคาดการณ์การย้ายถิ่น เพื่อที่จะสามารถทำนายว่าในอนาคตข้างหน้า 5 ปี 10 ปี เราจะมีแนวโน้มการย้ายถิ่นอย่างไร โดยใช้ Model ที่มีอยู่มาเป็นสื่อช่วยในการคาดการณ์

วิจารณ์บทความ

โดย **ดร.เขาวลัทธิ ราชแพทยาคม**
กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้วิจารณ์ได้อภิปรายว่า การย้ายถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เจตนาธรรม ความพึงพอใจ และสิ่งแวดล้อม เห็นด้วยกับการมองว่าการย้ายถิ่นไม่ใช่สิ่งเลวร้าย ประเด็นสำคัญคือ ควรมีการเตรียมผู้ย้ายถิ่นให้พร้อม แหล่งปลายทางที่จะรับควรมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ เหล่านี้จะทำให้การย้ายถิ่นเป็นประโยชน์มาก

ในเรื่องปัญหาของข้อมูล การมีข้อมูลไม่เพียงพอ ในเรื่องนี้ผู้วิจารณ์ได้แสดงความเห็นด้วย ในฐานะเป็นผู้วางแผน เห็นด้วยว่าข้อมูลต่าง ๆ แม้จะมีการพัฒนาขึ้นมาก แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีจุดอ่อนที่ยังต้องการการพัฒนาต่อไป

ผู้วิจารณ์ได้ให้ความเห็นในรายงานของ ดร.ธนาภรณ์ ประดิษฐ์วงศ์ สรุปเป็นประเด็น ๆ ได้ดังนี้

1. ในรายงานของ ดร.ธนาภรณ์ ศึกษาว่า ผู้ย้ายถิ่นย้ายไปไหน และทำไม ต้องไป สิ่งที่ผู้วิจารณ์ต้องการเติมเข้าไปคือ ผู้ย้ายถิ่นย้ายไปทำอะไร เนื่องจากผู้วิจารณ์ต้องการโยงเข้ากับการพัฒนาแรงงาน ด้านคุณภาพของคนว่าเขาไปทำไม และทำอะไรอยู่ตอนนี้ ซึ่งจะเชื่อมโยงต่อการทำแผนทางด้านทรัพยากรมนุษย์

2. จากการเสนอรายงานของ ดร.ธนาภรณ์ที่บอกว่า เราสามารถกำหนดระดับของการย้ายถิ่นได้ แต่การเกิด-การตาย เรากำหนดระดับไม่ได้ ผู้วิจารณ์มีความเห็นว่าเนื่องจากปัจจุบันนี้มีวิวัฒนาการต่าง ๆ เพิ่มอย่างมาก เราสามารถจำกัดขนาดครอบครัวในช่วงทางการเมืองได้ ทำให้การเกิดลดลงได้ ทางด้านสุขภาพ เนื่องจากคนรู้จักรักษาตัวเอง มีวิวัฒนาการทางการแพทย์และสุขภาพอนามัยดีขึ้น อายุขัยเฉลี่ยยืนยาวขึ้น เพราะฉะนั้นบอกได้ว่า เราอาจกำหนดระดับทางด้านการเกิด-การตายได้

3. การที่เราจะดู ขนาด/ระดับของการย้ายถิ่น เราจะต้องดูขนาดของประชากรในพื้นที่นั้นเทียบกับว่ามีเท่าไร เป็นสิ่งจำเป็นมาก นอกจากนี้แหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ ดร.ชนาภรณ์ศึกษามา มีทั้งข้อดี ข้อเสีย บางอันมีจุดอ่อนมาก แต่บางอันก็มีจุดแข็งมาก ข้อมูลต่าง ๆ ที่สำนักงานสถิติทำขึ้นมา ผู้ใช้จะต้องนำมาปรับก่อนที่จะนำมาใช้ ต้องดูหลาย ๆ ด้านประกอบ

4. ประเด็นที่ผู้วิจัยอยากให้อีกพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ แรงงานต่างประเทศ (Oversea labour) กระบวนการย้ายถิ่นจะเป็นจากชนบทย้ายเข้าสู่เมือง และย้ายจากเมืองไปต่างประเทศอีกที่

ในส่วนรายงานของ ดร.พิษณุ เจษฎาจิตร ได้เสนอความเห็นในเรื่องการคาดประมาณการย้ายถิ่น โดยเห็นด้วยกับ ดร.พิษณุ ที่ว่าไม่มีข้อมูล ต้องนำข้อมูลพื้นฐานของสำมะโนมาปรับ เพื่อใช้ในการประมาณประชากรต่อไป

ในส่วนของ ดร.ธีระ อัสกุล ก็เช่นเดียวกันคือ เห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า ข้อมูลไม่เพียงพอ ส่วนการเพิ่มคำถามการย้ายถิ่นเข้าไปใน Labour Force Survey นั้นไม่เห็นด้วย เนื่องจาก Labour Force Survey มีสิ่งที่จะต้องถามมากอยู่แล้วเสนอแนะให้นำไปรวมกับ Survey of Population Change หรือจะปรับคือเป็น Survey of Population and Migration Change (SPMC)

ในการอภิปรายที่ว่า ควรมองการย้ายถิ่นในหลาย ๆ ด้าน ทั้งทางด้านพัฒนาชนบท พัฒนาเมือง พัฒนาแรงงาน สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สังคม และพัฒนาคน ผู้วิจัยกล่าวว่า สิ่งที่เป็นห่วงคือ การที่จะกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นออกมาอย่างชัดเจน บางครั้งนโยบายที่กำหนด อาจจะขัดกันเองซึ่งเป็นปัญหา เพราะฉะนั้นนโยบายควรออกมาในรูปแบบผสมผสาน ดังเช่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้จะกำหนดนโยบายทางด้านการกระจายประชากรแล้วก็ตามแต่จะเห็นได้ว่า บางส่วนไปอยู่ในแผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาเมือง แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องของการเก็บข้อมูล ผู้วิจารณ์เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเก็บ ทั้งในระดับ macro, micro หรือแม้กระทั่งระดับของการ Survey ในแง่ของมานุษยวิทยา คือ การศึกษาแบบลึกลงไป

สรุป ผู้วิจารณ์ได้สรุปว่า การย้ายถิ่นก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีคือ เป็นการสร้างโอกาสให้โอกาสแก่คนเหล่านั้น ผลเสียคือ ในกรณีที่เราไม่สามารถจัดบริการต่าง ๆ หรือเตรียมคนที่ย้ายถิ่นไปให้สามารถอยู่ในสังคมใหม่ได้ดี ให้เขามีคุณภาพชีวิต การพัฒนาจิตใจดี ซึ่งผลเสียเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด การทิ้งขยะ การปล่อยน้ำเสีย มลภาวะ เป็นพิษต่าง ๆ ผลจากการสัมมนาครั้งนี้ อาจจะออกมาในรูปที่ว่า เราจะหาทางอย่างไรต่อไปที่จะให้ข้อมูลต่าง ๆ สมบูรณ์ขึ้น ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ โดยอาจจะมีการสำรวจ SPMC (Survey of Population and Migration Change) ขึ้นมาบ้าง หรือเปล่า?

วิจารณ์บทความ

โดย ดร. เน้นพร วีระสวัสดิ์
สถาบันประชากรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ผู้วิจารณ์ได้แสดงความคิดเห็นสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ โดยเน้นถึงข้อมูลการย้ายถิ่นจาก 2 แหล่ง คือ สำมะโนประชากร และการสำรวจ

1. ข้อมูลจากสำมะโนประชากร

ข้อดีของข้อมูลจากแหล่งนี้คือ ให้อยู่ละเอียดมาก โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนการย้ายถิ่น กระแสการย้ายถิ่น และลักษณะของผู้ย้ายถิ่น และมีข้อมูลไปจนถึงเขตพื้นที่ระดับย่อยได้ แต่ข้อจำกัดของสำมะโน คือ เพิ่มเติมคำถามที่จะลึกในรายละเอียดไม่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้วิจารณ์ได้เสนอแนะว่า ควรจะใช้ประโยชน์จากคำถามที่มีอยู่แล้ว เก็บข้อมูลในรายละเอียดเพิ่มขึ้น ผู้วิจารณ์มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรเก็บข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นต้นทางของผู้ย้ายถิ่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ สถานภาพด้านเมือง-ชนบทของท้องถิ่นต้นทาง ส่วนใหญ่จะทราบเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นปลายทาง
2. เสนอให้สำนักงานสถิติจัดทำจำนวนการย้ายถิ่น เข้าจากแต่ละจังหวัดเป็นรายจังหวัด เพราะเท่าที่พิมพ์ในรายงานสำมะโนประชากรระดับจังหวัดนั้น มีข้อมูลเฉพาะการย้ายถิ่น เข้าจากจังหวัดที่มีจำนวนผู้ย้ายถิ่นมากพอเท่านั้น
3. เสนอให้สำนักงานสถิติพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลการย้ายถิ่นของเขตพื้นที่ระดับย่อยลงไปกว่าระดับจังหวัด อาจจะเป็นระดับอำเภอ และให้แสดงการย้ายถิ่นระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท เช่น กรณีการย้ายถิ่นภายในอำเภอ ในรายงานสำมะโนไม่ได้ระบุว่าย้ายมาจากเขตเมืองหรือเขตชนบท ผู้วิจารณ์เสนอแนะให้จัดกลุ่มพื้นที่ของท้องถิ่นปลายทางและท้องถิ่นต้นทางเป็นเขตเมืองและเขตชนบท
4. ในรายงานสำมะโนประชากรที่สำนักงานสถิติพิมพ์เผยแพร่นั้น แบ่งกลุ่มอายุของผู้ย้ายถิ่นไม่เท่ากัน ในช่วงแรกแบ่งเป็นกลุ่มอายุ 5 ปี หลังจากกลุ่มอายุ 25-29 ปี

ไปแล้วจะแบ่งเป็นกลุ่มอายุ 10 ปี ผู้วิจารณ์เสนอแนะให้แบ่งเป็นกลุ่มอายุ 5 ปีทั้งหมด เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่นำข้อมูลไปศึกษาวิเคราะห์ โดยเฉพาะจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการวิเคราะห์การย้ายถิ่นเพื่อตั้งข้อสมมติในการคาดประมาณจำนวนประชากร

5. รายงานสำมะโนเผยแพร่งานการย้ายถิ่นในช่วง 5 ปี ผู้วิจารณ์เสนอให้สำนักงานสถิติพิมพ์เผยแพร่จำนวนการย้ายถิ่นในช่วงระยะเวลาสั้นกว่า 5 ปี ทั้งนี้จะต้องแบ่งกลุ่มอายุของผู้ย้ายถิ่นที่อายุต่ำกว่า 5 ปีเป็นรายปีด้วย คือ กระจายเป็นการย้ายถิ่นภายใน 1 ปี, 2 ปี, 3 ปี ฯลฯ จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาการย้ายถิ่นระยะสั้นกว่า 5 ปีอย่างมาก

6. เสนอแนะให้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ นอกเหนือจากการใช้ข้อมูลจากรายงานสำมะโนที่พิมพ์เผยแพร่ ซึ่งคนส่วนใหญ่นิยมใช้ แต่บางครั้งก็มีข้อมูลไม่ครบถ้วนตามที่ต้องการ แท้จริงแล้วสำนักงานสถิติมีข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นอยู่มาก เช่น migration matrix และข้อมูลที่เก็บในทะเบียน ผู้ที่ศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นควรจะหันมาใช้ข้อมูลจากแหล่งนี้บ้าง

7. เสนอให้เพิ่มคำถามในสำมะโนเพื่อให้ได้การย้ายถิ่นหลายประเภทมากขึ้น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นระยะสั้น ซึ่งกำลังเป็นที่สนใจ เช่น การย้ายถิ่นตามฤดูกาล การย้ายถิ่นไปกลับเป็นประจำ (commuting) รวมทั้งการย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศ

2. ข้อมูลจากการสำรวจ

1. ผู้วิจารณ์ได้เสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนที่ ดร.เขาวลัคน์ ราชแพทยาคม เสนอให้มีการสำรวจการย้ายถิ่นโดยเฉพาะ หรืออาจจะนำไปรวมกับการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ผู้วิจารณ์เสนอว่าการสำรวจการย้ายถิ่นโดยเฉพาะอาจจะทำให้สิ้นเปลืองมาก จึงสมควรนำไปรวมกับการสำรวจที่มีอยู่แล้ว เช่น การสำรวจแรงงาน (Labour Force Survey) ซึ่งน่าจะทำได้ดีที่สุด เพราะสำรวจปีละ 3 รอบเป็นประจำอยู่แล้ว

2. จากรายงานของ ดร.ธีระ อัสกุล ซึ่งกล่าวถึงปัญหาเรื่องขนาดตัวอย่างที่เล็กไป โดย ดร.ธีระ เสนอให้ทำการสำรวจการย้ายถิ่นขนาดใหญ่และให้ทำในปีกลางช่วงสำมะโน ซึ่งเป็นปีที่สำนักงานสถิติต้องสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประชากรอยู่แล้ว ผู้วิจารณ์เห็นว่ากรณีนี้จะทำให้สำนักงานสถิติต้องทำงานมากขึ้นและอาจจะหนักเกินไป ผู้วิจารณ์เสนอให้เพิ่มคำถามลงใน Labour Force Survey และให้ทำการสำรวจขนาดใหญ่กว่าที่ทำอยู่

ในปีที่ไม่ใช่ปีกลางช่วงสามะโน ข้อดีของการทำสำรวจขนาดใหญ่ คือ จะทำให้ได้จำนวนการย้ายถิ่น กระแสการย้ายถิ่นระหว่างจังหวัด และระหว่างภาค

3. ในการสำรวจการย้ายถิ่นนั้นตัวอย่างการสำรวจควรมีทั้งผู้ย้ายถิ่นและผู้ไม่ย้ายถิ่น การสำรวจการย้ายถิ่นที่สำนักงานสถิติทำอยู่ขณะนี้ มีเฉพาะผู้ย้ายถิ่น จึงรู้แต่ลักษณะของผู้ย้ายถิ่นเท่านั้น ทำให้ไม่มีกลุ่มอ้างอิงว่า และไม่ทราบว่าผู้ไม่ย้ายถิ่นมีลักษณะเป็นอย่างไรและทำให้ไม่สามารถคำนวณอัตราการย้ายถิ่นได้

4. ข้อมูลที่ควรเก็บเพิ่มเติมในการสำรวจการย้ายถิ่นคือ ความตั้งใจที่จะย้ายถิ่นในอนาคต ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการย้ายถิ่นในอนาคตได้พอสมควร และเป็นประโยชน์ต่อการคาดประมาณการย้ายถิ่นในอนาคต

ผู้วิจารณ์ได้เสนอการเก็บข้อมูลการย้ายถิ่นโดยใช้ life-history matrix ซึ่งผู้วิจารณ์เคยใช้วิธีนี้เก็บข้อมูล โดยสถาบันประชากรศาสตร์ ข้อดีคือจะได้ข้อมูลครบถ้วนจะได้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นแต่ละครั้ง รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาวะเจริญพันธุ์ ภาวะสมรส และลักษณะต่าง ๆ ของผู้ย้ายถิ่นด้วย แต่ที่ทำมาแล้วมีข้อขัดข้องในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจารณ์เสนอให้ทางมหิตลใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบนี้ และหาแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลจาก life-history matrix

ประเด็นสุดท้ายที่ผู้วิจารณ์กล่าวถึงคือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ใช้ข้อมูลกับหน่วยงานที่ผลิตข้อมูล ในส่วนของหน่วยที่ใช้ข้อมูลคือหน่วยงานวางแผน และสถาบันวิจัย ส่วนหน่วยงานที่ผลิตข้อมูลคือ สำนักงานสถิติ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเก็บข้อมูลทะเบียนราษฎรกับสถาบันวิจัยซึ่งเป็นทั้งผู้เก็บข้อมูลเอง และเป็นผู้ใช้ข้อมูลด้วย การที่หน่วยงานเหล่านี้ได้พบปะปรึกษาหารือกันในวันนี้ ถือเป็นนิมิตหมายที่ดีที่จะให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจร่วมกันว่าข้อมูลใดที่ยังขาดอยู่ ข้อมูลใดที่ยังมีปัญหา และควรจะปรับปรุงด้านการเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลอย่างไร เพื่อจะได้ประสานงานกันต่อไปในอนาคต เพื่อให้มีข้อมูลการย้ายถิ่นที่ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.อุทิศ ขาวเขียว

ผู้อำนวยการกองประสานการพัฒนาเมือง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้วิจารณ์ได้อธิบายในฐานะตัวแทนของสภาพัฒนาฯ ต่อความเข้าใจที่ว่าผู้วางแผนกำหนดนโยบายของชาติ (สภาพัฒนาฯ) ได้มองการย้ายถิ่นในทางลบ โดยอธิบายว่าไม่เป็นความจริงกับความคิดเช่นนั้น จริง ๆ แล้วสภาพัฒนาฯ มองการย้ายถิ่นทั้ง 2 ด้าน คือทั้งด้านบวกและด้านลบ และมีความโน้มเอียงที่จะมองการย้ายถิ่นว่ามีผลในแง่บวกด้วยซ้ำคือ มองว่าการย้ายถิ่นให้ผลดีในด้าน

- ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา
- ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้เกษตรกรรมแรงงาน
- เป็นปัจจัยหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ สภาพัฒนาฯ ยังมองผู้ย้ายถิ่นของกลุ่มเป้าหมายคนจนเมืองเป็นชุมกำลังแรงงานที่จะต้องมีการพัฒนารองรับไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแรงงานกลุ่มนี้ในการแข่งขันการผลิตในตลาดโลกของประเทศไทย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 ถึงฉบับที่ 6 ไม่ได้มองการย้ายถิ่นในแง่ลบ และไม่ได้มองการย้ายถิ่นในลักษณะที่สามารถควบคุมได้ คือไม่สามารถกำหนดหรือควบคุมได้ว่าใครควรจะย้ายถิ่น โดยสรุปคือ แผนชาติมีนโยบายที่สนับสนุนการย้ายถิ่นโดยขึ้นอยู่กับศักยภาพที่มีอยู่ของชุมชนนั้น ๆ

ผู้วิจารณ์ได้เน้นทางด้านผู้ใช้ข้อมูล โดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. ในแง่ของนักวิชาการ ซึ่งประสบปัญหาการขาดแคลนข้อมูลเป็นปัญหาที่แก้ได้ และจะต้องแก้ ปัญหานี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ (เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของข้อมูลว่ามีมากแค่ไหน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ, การตลาด ก็เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ) เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ความเป็นเมืองมากขึ้น การอพยพโยกย้ายมากขึ้น ความต้องการข้อมูลทางด้านการอพยพก็ต้องมากขึ้นการสนับสนุนทางงบประมาณก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว ซึ่งนั่นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องปัญหาในตัวของมันเอง

2. ปัญหาเรื่องข้อมูลที่จะต้องแก้ไข คือ เรื่องคำนิยาม นักวิชาการจะต้องเป็นผู้กำหนดคำนิยามให้ชัดเจน โดยเฉพาะทางด้านเทคนิค

3. เรื่องผลกระทบของการย้ายถิ่น ผู้วิจารณ์เน้นความสำคัญของผลกระทบว่ามีมากกว่าขนาดหรือจำนวนของการย้ายถิ่น ผลกระทบนี้จะช่วยในแง่ของการกำหนดนโยบาย ผู้วิจารณ์ได้ยกตัวอย่างผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของเมืองกรณีมีการกระจายตัวของเมืองในทางพื้นที่ที่เรียกว่า Polarization Riversal รายละเอียดต่าง ๆ ของคนที่ย้ายถิ่นเป็นเรื่องสำคัญรองลงมา สิ่งสำคัญที่ต้องการทราบคือ สภาพที่เกิดขึ้นนั้นบุคคลที่ย้ายถิ่นเข้าไปมีคุณภาพอย่างไร และคุณภาพของคนเหล่านั้นจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาแรงงานได้อย่างไร

4. อธิบายการมองเรื่องการย้ายถิ่นของสหภาพฯว่าจะมองไปในแง่ของการพัฒนาแรงงาน การพัฒนาสมรรถนะการผลิต บทบาททางเศรษฐกิจของเมือง คือไปดูทางสังคมและผลกระทบที่เกิดขึ้นมากกว่ามองการย้ายถิ่นเฉพาะในตัวเอง ดังนั้นนโยบายต่าง ๆ ของสหภาพฯ จะออกมาในรูป การพัฒนาเมือง การจัดสรรการใช้บริการหรือนโยบายแรงงานของชาติมากกว่าที่จะมีบทเฉพาะด้านการย้ายถิ่น

Introduction

In a recent article Douglas Massey (1990) calls for an integrated approach to studying migration, stating that past research has been fragmented by academic discipline, type of data analyzed and, most significantly, by differences in the conceptualization of the migration process. He develops a multilevel theoretical model which conceptualizes migration as,

"a social and economic process that involves inherent relationships across time, space, and levels of analysis....These mutually reinforcing interconnections among individual, household, and community-level factors lead to the **cumulative causation** of migration, processes that are further reinforced by dynamic macroeconomic relationships among regional labor markets." (p.18)

Massey calls for the development of data sources containing individual, household, community and national level variables and including event history data at all levels. This will help to identify the mechanisms which create the momentum inherent in the migration process, a momentum that must be recognized and delineated to create effective policy.

The complexity of modeling the migration process, compounded by its multilevel nature, is partly responsible for the failure of social science research to contribute to effective policy. This is unfortunate because internal migration is a key influence on the development process, as it is the mechanism of redistributing population and resources within a nation. Mobility is also one of the most important demographic processes affecting population size and composition, particularly in countries where fertility and mortality have been successfully reduced. Industrialization has been universally accompanied by the movement of people from rural areas to cities, and the largest city (often the capital) is usually the recipient of the largest migration flow. Yet, often urban population growth occurs in the absence of real opportunity, but rather in response to an increasing inability of rural people to make a living from agriculture and the perceived wage differential

understanding is the ability to document the time dimension. Rather than making a permanent household move to a regional growth center, one family member may make several short- term or seasonal moves to Bangkok.

As was seen in the review above, census data is the most commonly used source of information on internal migration. While the census usually collects information on migration in the past five years, this data has several major limitations. Census data cannot give a detailed picture of individual migration histories, either on a temporal or geographic level. Detail on short-term, seasonal and circular migration over the course of an individual's lifetime is unobtainable from census information on one move in the past five years. Comparisons in migration between large and small administrative areas also cannot be made, because information on migrants' origin and destination is only available by province and urban/rural status. Another major limitation of the census is that it provides only limited information on migrant characteristics. While census data allows a comparison of migrants and non-migrants on a few individual characteristics such as educational attainment, it cannot identify the characteristics of different types of migrants, such as circular migrants, seasonal migrants, temporary migrants and return migrants. The census also provides no information on the welfare and personal satisfaction of migrants before and after the move. It gives no information on the economic links between migrants and their families or the impact of remittances on the household economy. Most significantly, census data provides very limited information on the timing of events, and so cannot be used to analyze migration motivation or the household socio-economic circumstances that may be causes or consequences of a move (Praditwong 1990).

While some small-scale surveys have attempted to address these issues, they cannot provide a full picture of the migration process within the nation. For this reason, they are restricted in their ability to aid policy-makers in making generalizations about how individuals are affected by urbanization and development. And while there has been considerable refinement of migration models in recent years, including multi-level variables and treating the household as

a unit of analysis, such models have not yet been applied to the Thai case, in part because of the lack of appropriate data.

The National Migration Survey of Thailand

For the reasons described above the Institute for Population and Social Research plans to implement a nationwide household migration survey. The study has five major objectives:

1) to identify micro-level migration patterns within Thailand. This will include estimates of migration patterns a) by demographic group (including age, sex, education and occupation) and b) by type of migration (as defined below);

2) to examine the determinants of migration at the community, household and individual level, including community development factors, household socio-economic circumstances and the individual decision-making process that results in a move or a potential move;

3) to examine the consequences of migration at the individual level by investigating migrant satisfaction and migrants' own assessment of changes for the better or worse in their quality of life;

4) to identify patterns in the different types of migration by regional areas within Thailand that are major origin and destination points, such as the rural Northeast and the periphery of Bangkok; and

5) to provide a model for national migration surveys throughout the Southeast Asian region. Migrants and non-migrants will be classified according to the typology shown in Figure 1. The six types are defined as follows:

Non-migrants have not moved in the past five years, were born in their current district of residence and have never lived outside of this district for more than one year.

Return migrants are living in the district of their birth; they have moved back to this district in the past five years or have not moved in the past five years but at some time lived elsewhere for at least one year.

Permanent migrants have not moved in the past five years but are living in a district other than that of their birth.

Recent migrants have moved in the past five years and are living in a district other than that of their birth. They have not returned home for more than two months since their move and have no plans to do so.

Seasonal migrants have moved in the past five years and are living in a district other than that of their birth. At some time since their move they have returned home for the planting season, or are planning to do so in the next season.

Circular migrants have moved in the past five years and are living in a district other than that of their birth. At some time since their move they have returned home at a time other than the planting season, or are planning to do so in the next year.

In addition to collecting information on each of these types of migrants, respondents will be asked about the time and distance that they travel to work. This will give descriptive information about commuting patterns, both to Bangkok and elsewhere.

This information will be used to generate paradigms about the causes and consequences of population mobility on the individual level; to identify patterns of migration and urbanization in relation to the development process by relating individual and community-level information; and to provide the basis for appropriate population redistribution policies as an integral part of national development plans. Besides gaining an understanding of migration flows and the factors that may lead to a move, the survey will allow an analysis of migrant satisfaction and adjustment. The current characteristics for non-migrants and migrants, categorized by type of migration, will be compared in relation to development indicators at their respective places of residence. A nationwide survey will provide information on both sending and receiving communities, and thus give a better understanding of the relationship between population movement and socioeconomic development.

The starting point for the study is that development factors at the community level, such as education and health facilities, communication links, diversification of crops, and the availability of non-agricultural jobs, are a crucial determinant of

migration. We expect to find that seasonal migration is much higher than has been previously estimated, since this has not been well measured by previous studies. The project begins with no specific working hypothesis based on demographic characteristics such as gender and age group. While it is likely that the findings of previous migration studies will be validated (such as that migrants tend to be selective on such factors as educational level, occupational skills and age) the goal of this study is to document and identify these patterns without pre-conceived assumptions of how these dynamics may vary on an urban or regional basis. For example, while high levels of female migration to urban areas have been identified as a Southeast Asian pattern, this has not been well documented in Thailand.

The information collected from this national migration survey will provide an estimate of the individual migration rate by migrant characteristics and type of migration. It will also allow an analysis of the differences between migrants and non-migrants, the economic links between families, and the impact of migration on family structure. An identification of potential migrants and an assessment of future migration streams may also be made. Ultimately, this survey can provide rich information for formulating population redistribution policies and for target setting of other related development policies.

Research Methods

The National Migration Study of Thailand will consist of two main research efforts. The first is the household-level survey that will be administered to a sample of both migrant and non-migrant households (as detailed below). The second part of the research design is a village-level profile in the rural sample areas that will be obtained through interviews of key persons in each sample village. In addition, district-level data from the IPSR Databank Project (described below) will provide information on urban sample areas and be linked to the household and village information. The results will be analyzed using both descriptive and multivariate analysis methods, and both individual and multi-level approaches.

The household questionnaire will be based on that developed by the ESCAP project, "The Comparative Study of the Relationships of Migration and Urbanization to Development" (ESCAP 1979, 1980), with modifications appropriate to the case of Thailand and for field survey feasibility. Rather than selecting households at random, we will first pre-screen each household to ascertain if there is a household member present who has migrated in the past five years. Those households with a migrant present will be selected and administered the household and individual questionnaire. For households with more than one migrant present (e.g. where the whole family has migrated), one individual will be selected at random to answer the individual questionnaire. For households with no migrants present, one out of fifteen households will be chosen, with one individual selected at random. The final sample will be weighted to obtain a nationally representative migration rate.

A household census will list all those who usually live in the household, including information on birthplace, migration status, education and employment status. The interviewers will also probe whether there are usual household members who are temporarily away or non-usual residents who stayed in the household the night before, and collect the same information for these persons. Information will also be collected on former household members who have moved away, including place of birth, current place of residence, reasons for moving, current activities, visiting pattern and characteristics at the time of the move and at the time of the interview. The questionnaire will contain questions on money and other goods both sent and received by household members, and on land ownership, business operations and housing characteristics.

Migrants will be interviewed in detail on their migration history. This will include questions on each move they have made in the past five years, including place of origin, destination activities, decision-making, persons accompanying them, length of stay and perceived benefit. Moves will be classified according to type (e.g. permanent; seasonal; circular; or return). In addition, all respondents will be asked about the first move they ever made (even if longer than five years ago) and about migration intentions to Bangkok and other regional centers, as well as

specific migration plans in the next year. Detailed information about activities during the past twelve months will be asked of all respondents, and information will be collected on commuting patterns as well.

The village profiles will be obtained by interviewing key informants in rural areas, such as village leaders and local government officials, about the social and economic situation of the sample villages, both at the current time and in the recent past. In addition, focus group sessions will be conducted to probe opinions on migration flows and determinants into and out of the village. This information will aid in the development of the questionnaire and later provide a qualitative background to the quantitative information collected in the survey.

The District Databank, which is an ongoing project continually updated by IPSR, contains information on population, agriculture, educational and health facilities, economic and employment structure, and many other variables at the district level. It is compiled mainly from government sources. This is the only national databank with key district development and population indicators in Thailand. It will be linked to the household and village-level data to enable a multilevel analysis of the results.

The data analysis will consist of two phases. The first result of the project will be to present information on migrant (of various types) and non-migrant characteristics, motivations and satisfaction for a nationwide sample of households. This will be done by analyzing and presenting descriptive information obtained from the household questionnaires, largely in the form of frequencies and cross-tabulations. Comparisons can be made between migrants and non-migrants as to individual characteristics and social and economic well-being. Because data will be collected on households from all over the country, migrants may be compared to non-migrants residing at their place of origin. And because migration histories will be collected from a sample of individuals, information on the timing of migration over the life course will be analyzed. Selected analysis on these issues will be done by migration type (e.g. permanent; seasonal; circular; or return). This information will be particularly important for policy-makers and planners to understand the

current internal migration factors in Thailand. Of course, linking migrant characteristics and level of satisfaction with information on migration paths will help to present a full picture of the migration process.

Secondly, the project will result in a multivariate and multilevel analysis of the determinants of migration. District and village level information will be linked to the household data. Analysis techniques will include conditional logit discrete choice models. These models are appropriate when the dependent variable (in this case location-specific migration choices) is considered to be a function of the characteristics of the choices as well as of the individual (Hoffman and Duncan 1988). Event history analysis of the lifetime migration histories will help to gain understanding on the timing of moves. Additionally, analysis will be made of the consequences of migration both on sending and receiving communities. This will be done both by examining qualitative information collected for the village-level profiles and by quantitative measures such as age pyramids showing the effects of migration on age structure.

Conclusion

Migration policy since 1977 (the Fourth National Plan) have been led partly by misconceptions about the migration process in Thailand. These misconceptions may have been caused by a lack of full knowledge concerning migrants of different types, their motivations and their perceptions of the costs and benefits of a move. This paper has outlined a major research project that will attempt to strengthen knowledge about migration in Thailand with the clearly expressed purpose of strengthening the basis for formulating national policy. It is hoped that we may also open a dialogue with researchers from Thailand and other countries to both better disseminate and utilize the results of this survey.

References

- Ad Hoc Sub-Committee of Population 1981. *Population Plan, 1982- 1986*. Bangkok: National Economic and Social Development Board.
- Archavanitkul, Kritaya. 1988. "Migration and urbanization in Thailand, 1980: The urban-rural continuum analysis." Institute for Population and Social Research, Mahidol University. Publication Number 120.
- , 1989. *Migration to Small Rural Towns in Thailand*. Unpublished Ph.D. Dissertation. Australian National University.
- Chamratrithirong, Aphichat. 1983. "Villagers' Choices: A Follow- up and Comparative Study of Migration from Barn Tang Chang, Ayutthaya, Thailand." Paper No. 69. Bangkok: Institute for Population and Social Research, Mahidol University. (in Thai)
- Chamratrithirong, Aphichat, Kritaya Archavanitkul and Uraiwan Kanungsukkasem. 1979. "Recent migrants in Bangkok Metropolis: a follow-up study of migrants' adjustment, assimilation and integration. Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Publication Number.
- Economic and Social Commission for Asia and Pacific. 1979. "Comparative study of migration and urbanization in relation to development: A framework." Population Research Leads No. 6. Bangkok: ESCAP, United Nations.
- 1980. "National migration surveys: II. The core questionnaire". Comparative study of migration, urbanization and development in the ESCAP region, survey manuals. ST/ESCAP/120.
- Fuller, Theodore D. 1977. *Cityward Migration and Social Stratification in Northeast Thailand*. Unpublished Ph.D. Dissertation. Ann Arbor: University of Michigan.
- , 1981. "Migrant-native Socioeconomic Differentials in Thailand." *Demography* 18(1): 35-46.
- , 1988. "Internal migration in Thailand". In Nam, Charles B., William J. Scrow and David F. Sly (eds.), *International handbook on internal migration*. Greenwood Press.
- Fuller, Theodore D. et al. 1983. "Migration and Development in Modern Thailand." Bangkok: The Social Science Association of Thailand.
- Goldstein, Sidney and Alice Goldstein. 1981. "Surveys of migration in developing countries: a methodological review." Papers of the East-West Population Institute Number 71.
- , 1986. "Migration in Thailand: A twenty-five-year review." Papers of the East West Population Institute Number 100.
- Hoffman, Saul D. and Greg J. Duncan. 1988. "Multinomial and conditional logit discrete choice models in demography". *Demography* 25(3): 415-427.
- Jessadachatr, Phitsanes. 1989. *An Economic Analysis of Interprovincial Migration in Thailand*. Unpublished Ph.D. Dissertation. University of Pittsburgh.

- Lightfoot, Paul, Theodore Fuller and Peerasit Kamnuansilpa. "Circulation and Interpersonal Networks Linking Rural and Urban Areas: The Case Study of Roi-et, Northeastern Thailand." Papers of the East-West Center.
- Limanonda, Bhassorn and Penporn Tirasawat. 1987. "Population Mobility and Development Issues." ASEAN Population Programme. Bangkok: Institute of Population Studies, Chulalongkorn University.
- Massey, Douglas S. 1990. "Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration." *Population Index* 56(1): 3-26.
- National Economic and Social Development Board (NESDB). 1977. *The Fourth National Economic and Social Development Plan (1977-1981)*. Bangkok: Office of the Prime Minister.
- National Statistical Office (NSO). 1982. *The Survey of Migration in Bangkok Metropolis*. Bangkok: Office of the Prime Minister.
- , 1987. *A Conclusion Report on Survey of Migration to Bangkok Metropolis and Its Vicinity, 1982-1985*. Bangkok: Office of the Prime Minister.
- Panpamras, K. and S. Krusuansombat. 1982. *Seasonal Migrational and Employment*. Bangkok: NESDB.
- Phyormyont, Phayap. 1990. "Migration Policy in Thailand: The National Planning Perspective". Presented at the seminar on "Migration Policy in Thailand: Needed Data", sponsored by the Institute for Population and Social Research, Mahidol University, and the Human Resources Planning Division, National Economic and Social Development Board. Bangkok: August 21, 1990.
- Piampiti, Suwanlee. 1978. "Out-Migration from Ayutthaya." Bangkok: School of Applied Statistics, National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Praditwong, Thanaporn. 1990. "Problems of Migration Data". Presented at the seminar on "Migration Policy in Thailand: Needed Data", sponsored by the Institute for Population and Social Research, Mahidol University, and the Human Resources Planning Division, National Economic and Social Development Board. Bangkok: August 21, 1990.
- Prasith-Rathsint, Suchart. 1986. "An Analysis of Change of Urbanization, Urban Growth and Migration in Thailand." Bangkok: NESDB.
- Sussangkarn, Chalongsob, Teera Ashakul and Charles Myers. 1986. *Human Resources Management*. The human Resources and Social Development Program. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Thongthai, Varachai. 1978. "Migration Within the Northeast of Thailand, 1955-1975." Unpublished M.A. Thesis. Australian National University.
- Tirasawat, Penporn. 1985 "The Impact of Migration on Conditions at the Origin: A Study on Selected Villages in Thailand." Pp. 475-496 in Hauser, Philip M. et al. (eds.), *Urbanization and Migration in ASEAN Development*. Tokyo: National Institute for Research Advancement.

ภาคผนวก

กำหนดการสัมมนา

- 08.30 - 9.00 น. ลงทะเบียน รับเอกสาร
- 09.00 - 9.15 น. พิธีเปิดการสัมมนา
โดย นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์
ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ
- 09.15 - 10.45 น. เสนอรายงานเรื่อง "Migration Policy in Thailand"
ประธาน นายบุญเลิศ เลี้ยวประไพ
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
ผู้เสนอ 1. นายพชัย พยอมยงค์
ผู้อำนวยการ กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ
2. นายเฉลิมศักดิ์ วาณิชสมบัติ
ผู้อำนวยการ กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
ผู้วิจารณ์ 1. นายนิพนธ์ พัวพงศกร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2. นางสาวอาภรณ์ จันทร์เจริญสุข
ผู้อำนวยการ กองผังเมือง
ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร
- 10.45 - 11.00 น. อภิปรายทั่วไปและคำถาม
- 11.00 - 11.15 น. พักรับประทานน้ำชา-กาแฟ
- 11.15 - 12.00 น. เสนอรายงานเรื่อง "Data Needed for Migration Policy in Thailand"
ประธาน นางสาววิจิตรา พรหมพันธุ์
ผู้อำนวยการ กองวิชาการและวางแผน
กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

- ผู้เสนอ
1. นางสาวธนาภรณ์ ประดิษฐ์วงศ์
ผู้อำนวยการ ฝ่ายฝึกอบรม
สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน
 2. นายพิษณุเดช เจษฎาจันทร์
กองนโยบายและแผนการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
 3. นายธีระ อัครกุล
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

12.00 - 13.00 น. รับประทานอาหารกลางวัน

13.00 - 14.00 น. อภิปรายกลุ่ม เรื่อง " Data Needed for Migration Policy in Thailand"

ประธาน นายเฉลิม แก้วกิ่งवाल
รองผู้อำนวยการ สำนักผังเมือง
กระทรวงมหาดไทย

- ผู้อภิปราย
1. นายพิรสิทธิ์ คำนวนคิดปี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 2. นางสาวเยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ
 3. นางสาวเพ็ญพร ชีระสวัสดิ์
สถาบันประชากรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 4. นายอุทิศ ขาวเขียว
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ

14.00 - 15.00 น. อภิปรายทั่วไป และคำถาม

15.00 - 15.05 น. พิธีปิด

โดย นายอภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา

สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- | | | |
|---------------------|--------------|------------------------------------|
| 1. นายธรรมรักษ์ | การพิศิษฐ์ | ผู้ช่วยเลขาธิการ |
| 2. นายพ่ายพิ | พยอมยนต์ | ผู้อำนวยการกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ |
| 3. นายอุทิศ | ชาวเรียร | ผู้อำนวยการกองประสานการพัฒนาเมือง |
| 4. นางสาวเยาวลักษณ์ | ราชแพทยาคม | กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ |
| 5. นายจิระพันธ์ | กัลลประวิทย์ | " |
| 6. นางสาวภาวณี | วัฒนา | " |
| 7. นางจันทร์เพ็ญ | แต่ศรีกุล | " |
| 8. นางสาวอัญชลี | เกิดพิบูลย์ | " |

กรมวิเทศสหการ

- | | | |
|--------------|------------|---------------|
| 1. นายมานพ | ตั้งอุสาหะ | กรมวิเทศสหการ |
| 2. นายนิพนธ์ | ศิริวัฒน | " |

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

- | | | |
|-----------------|-----------|-------------------------|
| 1. นางสาวจินตนา | เพชรานนท์ | หัวหน้าฝ่ายสถิติประชากร |
| | | กองสำรวจประชากร |
| 2. นางจิราวรรณ | บุญเพิ่ม | กองสำรวจประชากร |
| 3. นายวิลาศ | สุวี | " |

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

- | | | |
|---------------|--------|----------------------|
| 1. นายไพโรจน์ | สมภูมิ | ผู้อำนวยการกองแผนงาน |
|---------------|--------|----------------------|

สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ

- | | | |
|----------------|-------------|-------------------------|
| 1. นายพิษณุเดช | เจษฎาจันทร์ | กองนโยบายและแผนการศึกษา |
|----------------|-------------|-------------------------|

กระทรวงมหาดไทย

- | | | |
|------------------|------------|--------------------------------|
| 1. นางสาววิจิตรา | พรหมพันธุ์ | ผู้อำนวยการกองวิชาการและวางแผน |
| | | กรมแรงงาน |
| 2. นายเฉลิม | แก้วกังวาล | รองผู้อำนวยการ สำนักผังเมือง |

ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

- | | |
|--------------------------------|-------------------------|
| 1. นางสาวอาภรณ์ จันทร์เจริญสุข | ผู้อำนวยการ กองผังเมือง |
|--------------------------------|-------------------------|

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1. นายเฉลิมศักดิ์ วาณิชสมบัติ | ผู้อำนวยการ กองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม |
|-------------------------------|--|

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| 1. นางสาวเพ็ญพร ชีระสวัสดิ์ | สถาบันประชากรศาสตร์ |
|-----------------------------|---------------------|

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- | | |
|----------------------------|------------------|
| 1. นายพิรสิทธิ์ คำนวนคิดป์ | คณะพัฒนาสังคม |
| 2. นายสุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ | คณะสถิติประยุกต์ |

มหาวิทยาลัยมหิดล

- | | |
|----------------------------------|----------------------------|
| 1. นายเนาวรัตน์ พลายน้อย | คณะสังคมศาสตร์ |
| 2. นางศุภวัลย์ พลายน้อย | " |
| 3. นายอภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์ | สถาบันวิจัยประชากรและสังคม |
| 4. นายปราโมทย์ ประสาทกุล | " |
| 5. นายบุญเลิศ เลี้ยวประไพ | " |
| 6. นายชาย โพธิ์สิตา | " |
| 7. นางสาวกฤตยา อาชวนิจกุล | " |
| 8. นางกุลศล สุนทรธาดา | " |
| 9. นางจรรยา เศรษฐบุตร | " |
| 10. นายแอนโทนี ประมวลรัตน์ | " |
| 11. นางเบญจา ยอดคำเนิน-แอ็ดติกัจ | " |
| 12. นางอรพินทร์ พิทักษ์มหาเกตุ | " |
| 13. นางสาวอรทัย อาจอ้า | " |
| 14. นางสาวศิวพร ปกป้อง | " |
| 15. นางสาวอุไรวรรณ คณิงสุเกษม | " |
| 16. นายวรชัย ทองไทย | " |
| 17. นางสาววาที นุญชะลัทธิ | " |
| 18. นางสาวแครี่ ริชเตอร์ | " |
| 19. นางศิรินันท์ สายประเสริฐ | " |
| 20. นายโยธิน แสงวงศ์ | " |

21. นางมะลิ	อัมพรคณัย	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
22. นางสาวอุมาภรณ์	ภัทรวาณิชย์	"
23. นางสาวกรมาศ	วุฒิสุข	"
24. นางสาวอัญชลี	งามเฉลิมศักดิ์	"

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1. นายดิเรก	ปัทมสิริวัฒน์	ฝ่ายเกษตร
2. นายธีระ	อักษกุล	ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์ และพัฒนาสังคม
3. นายยงยุทธ	แจ่มมวงษ์	"

สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน

1. นางสาวธนาภรณ์	ประดิษฐ์วงศ์	ผู้อำนวยการฝ่ายฝึกอบรม
------------------	--------------	------------------------

สถานทูตแคนาดา

1. นางสาวศันสนีย์	โกสีย์	
-------------------	--------	--

รายชื่อผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์

1. นายวิชัย	เกตตะพันธุ์	กองประสานการพัฒนาเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. นายทีปรัตน์	วัชรารากร	"
3. นางสาวลดาวัลย์	หลงเจริญ	นักศึกษาสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
4. นางสาวพัชรี	กลิ่นหอม	"
5. นางสาวอรุณศรี	มงคลชาติ	"
6. นางสาวรัตติกกร	สุนารถพิณ	"
7. นางชลิดา	เกษประติษฐ์	"
8. นายประกิจ	สวนงาม	"
9. นางปัทมา	อมรสิริวัฒน์	"
10. นายอรรถพร	อรุณฤกษ์ถวิล	"
11. นางสาวอัญชลี	คติอนุรักษ์	"

