

ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ Factors of Secondary Cities in the Northeast Thailand

เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี¹
Pechladda Pechpakdee

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทยโดยศึกษา จากนิยาม ทฤษฎี แนวความคิดและเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปแล้วเมืองอันดับสองเพิ่งจะได้รับการศึกษาเป็นประเด็นสำคัญมากขึ้นเนื่องด้วยประเด็นภูมิเศรษฐกิจใหม่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาในทางวิชาการในด้านเมืองอันดับสอง ระบบและความสัมพันธ์ของเมืองในประเทศไทยยังไม่ค่อยมีมากนัก

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับปัจจัยความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิจัยจากการทบทวนตรวจสอบบริบทของความเป็นเมืองและเมืองอันดับสองจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิทั้งในและต่างประเทศ หลังจากที่ทำความเข้าใจภาพรวมทั้งหมดของเมืองอันดับสองทั้งในและต่างประเทศแล้ว งานวิจัยนี้ได้เลือกเกณฑ์และปัจจัยพื้นฐานในการพิจารณาเมืองเพื่ออธิบายถึงการก่อตัวสู่ความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

งานวิจัยนี้พบว่า มี 4 เมืองที่เป็นเทศบาลนครใน 4 จังหวัดที่เป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ เทศบาลนครราชสีมา เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลอุดรธานีและเทศบาลอุบลราชธานี โดยมีปัจจัยสำคัญ 5 ประการในการก่อตัวสู่ความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ 1.) ความเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารการปกครองและการให้บริการของรัฐในอดีตและปัจจุบัน 2.) แผนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3.) ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง 4.) ประชากรและความหนาแน่นในเขตเมือง และ 5.) สุดท้ายคือรายได้ของเมืองและประชากร ซึ่งต้องมีการพิจารณาปัจจัยทั้ง 5 นี้ประกอบกันในการพิจารณาความเป็นเมืองอันดับสอง

คำสำคัญ: ปัจจัย ความเป็นเมือง เมืองอันดับสอง เทศบาลนคร

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำสาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

Assistant Professor, Department of Urban Architecture, Faculty of Architecture, Urban Design, and Creative Arts, Mahasarakham University, Mahasarakham Province

Corresponding e-mail: Pechladda@gmail.com

Abstract

The research investigates the factors of the secondary cities in Thailand by exploring the definitions, theories, conceptual frameworks and criteria of Secondary Cities. In general, Secondary Cities have been raised as the main topic worldwide from New Economic Geography in this day. However, in Thailand, there are limited sources of academic studies about Secondary Cities, systems and relationships of the cities in Thailand.

This research aims at the preparation of the knowledge fundamentals about the factors of the secondary cities in the Northeast, Thailand. This research is the qualitative research. The research methodology begins with reviewing and examining the contexts of the secondary cities from the secondary resources in both Thailand and abroad. After comprehending the overall about secondary cities in both Thailand and abroad, this research selects the basic criteria and the factors to explain with the formation of the secondary cities in the Northeast Thailand.

This research finds that there are 4 city municipalities from 4 provinces which reflect the traits of the secondary cities in the Northeast including Nakhorn Ratchasima, Khon Kaen, Udonthani, and Ubonratchathani. There are 5 factors that are related to the formation of secondary cities in the Northeast including 1.) the regional hub of administration and service of the state both in the past and present, 2.) plans and policies of national development in the Northeast, 3.) hub of transportation and logistics, 4.) population and density in urban area, and 5) the revenues of urban and population. And to consider all factors together is the key for comprehensive understanding the formation of the secondary cities in the Northeast Thailand.

Keywords: *Factors, Urbanization, Secondary cities, City municipality*

บทนำ

เมืองเป็นพื้นที่รองรับประชากรประมาณสองในสามของประชากรโลก ซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดดมาตลอดตั้งแต่ ปี 1950 จวบจนกระทั่งปัจจุบันที่มีอัตราการเกิดของประชากรทารกแรกเกิดและการย้ายถิ่นแต่ละสัปดาห์จำนวนนับล้าน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดีย มีการพัฒนาของเมืองอันดับสองเพื่อรองรับอัตราการเจริญเติบโตต่างๆ อย่างไม่เป็นทางการ ประชากรกว่าร้อยล้านกำลังเข้าอยู่อาศัยภายในเมืองอันดับสอง แทนที่จะปรากฏตัวอยู่ในกรุงเดลี หรือ มุมไบเฉกเช่นเดิม (Giridharadas. 2007) ในแถบละตินอเมริกา ในประเทศจีนก็มีเมืองอันดับสองและอันดับสาม ที่จะเกิดขึ้นตามมาอีกมากในอีกไม่กี่ปีนี้ เมืองสำคัญขนาดกลางของประเทศจีนจะมี GDP สูงถึงร้อยละ 34 ในปี 2025 (UNHABITAT. 2008) นักสังคมศาสตร์อย่าง แซสเกีย แซสเซน กล่าวว่า เมืองขนาดเล็กสามารถเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระดับโลกได้ (Sassen. 2012) ในขณะที่องค์การสหประชาชาติได้คาดการณ์ถึงการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองในปี 2030 และในอนาคตว่า เมืองขนาดกลางและเมือง

ขนาดใหญ่ ที่มีจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 5 ล้านคน แต่ไม่ใช่เมืองระดับมหานครนั้นจะมีบทบาทหน้าที่อย่างมากต่อการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น เมืองอันดับสองจึงมีความท้าทายในการศึกษาไม่ว่าจะเป็นด้านการวางแผนด้านการเจริญเติบโตเศรษฐกิจให้พอเพียง การสร้างงานเพื่อรองรับขนาดประชากรที่เพิ่มขึ้นจำนวนมาก การสร้างความสมดุลระหว่างความร่ำรวยกับความยากจน การปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเมือง การลดความขัดแย้งในสังคม และการแบ่งแยกเชิงพื้นที่

การปรากฏตัวของเมืองอันดับสองบนแผนที่ใหม่ของโลกาภิวัตน์ไม่ใช่เรื่องใหม่ เนื่องจากเมืองอันดับสอง (secondary cities) มีตัวตนขึ้นโดยเป็นเมืองทางเลือก รองจากเมืองหลวง โดยเมืองอันดับสองในแถบยุโรปและอเมริกาเหนือช่วงหนึ่งถึงสองร้อยปีที่ผ่านมา มีระยะการก่อตัวพัฒนาเมืองขึ้นมาหลายเมือง และในประเทศกำลังพัฒนา มีการขยายตัวอย่างมากและรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามเมืองอันดับสองยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนมากนัก อีกทั้งยังมีความคลุมเครือในอดีตโดยทั่วไปแล้วนั้นเมืองอันดับสองมีฐานะเป็นเมืองชายขอบของรัฐศูนย์กลาง หากแต่ภายหลังมีการพัฒนาการเจริญเติบโตด้วยปัจจัยต่างๆ ที่มีตัวเมืองนั้น เช่น จากการเมืองกิจกรรมพาณิชย์กรรมในท้องถิ่น มีเส้นทางการติดต่อค้าขายและ การใช้ประโยชน์สำคัญจากโครงข่ายด้านเศรษฐกิจ มีรูปแบบท้องถิ่นของวิถีชีวิตที่ติดต่อสัมพันธ์กัน ในลักษณะสังคมพลเมือง และเมืองคือการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบของการกระจายอำนาจ (Rondinelli, 1983) เมื่อพิจารณาถึงวรรณกรรมด้านการศึกษาชุมชนเมือง ส่วนใหญ่นั้นได้มีการศึกษาเมืองทั่วโลกในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้เน้นการศึกษาด้านขนาดและอำนาจของเมืองในเมืองหลักๆ อย่างไรก็ตามงานศึกษาวิจัยเหล่านั้น มักมองข้ามผ่านความสำคัญของเมืองอันดับสองไป ในประเทศไทยนั้นเมืองอันดับสองปรากฏตัวเด่นชัดมากขึ้น โดยมีเมืองอันดับสองหลายเมือง เป็นเมืองที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับความเจริญเติบโตในแต่ละภูมิภาค ทั้งในแง่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชากร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและมีบทบาทความสัมพันธ์ที่มากขึ้นกับในระดับชาติ กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จังหวัดเชียงใหม่ในภาคเหนือ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่ได้มีการศึกษาถึงความเป็นเมืองอันดับสองอย่างเพียงพอ

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเมืองอันดับสองมีการเจริญเติบโตและมีความสำคัญมากขึ้น งานวิจัยดังกล่าวนี้จึงได้มีประเด็นสำคัญที่นำศึกษาคือ ปัจจัยการเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งงานวิจัยนี้จะเป็นการสร้างฐานความรู้ของเมืองอันดับสองให้มีตัวตนที่เด่นชัดในการศึกษาด้านเมือง (urban studies) ของประเทศไทยและสามารถแตกยอดองค์ความรู้ไปสู่ประเด็นศึกษาหลากหลายต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งเชิงอำนาจและเชิงกายภาพพื้นที่ของเมืองอันดับสองและเมืองรองขนาดต่างๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจศึกษาด้านเมืองและการพัฒนาการของเมือง ทั้งในวิชาการและวิชาชีพต่อการทำความเข้าใจเมืองอันดับสองระบบของเมืองและความสัมพันธ์ต่อเมืองต่างๆ ตลอดจนการวางแผนการพัฒนาและวางแผนนโยบายการพัฒนาเมืองในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อตัวของเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อวิเคราะห์บทบาท ศักยภาพ และปัญหา ของชุมชนเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เสนอแนะแนวทางในการวางแผนพัฒนาเมืองอันดับสองให้เป็นเมืองอันดับสองเพื่อรองรับการเจริญเติบโตในอนาคต

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. เมืองอันดับสอง (The Secondary Cities)

แพททริก เก็ดส์ (Gedds. 1915) เป็นคนแรกที่พิจารณาถึงลำดับคีย์ของเมืองในโลก และเป็นผู้ให้นิยามเมืองเหล่านั้น ในเวลาต่อมา ได้มีการอธิบายขนาดของเมืองในประเทศบนฐานของระบบเมืองอันดับสองหรือเมืองที่มีขนาดรองๆลงมา (Soo. 2004) โดยเมืองอันดับสอง (the secondary cities) มีความหมายทั่วไปคือ เมืองชั้นสอง (the second-tier level) ในระดับลำดับคีย์ของเมืองจากฐานจำนวนประชากรซึ่งประเทศส่วนใหญ่มีลำดับหรือระดับในการจัดลำดับของเมือง โดยเริ่มจากเมืองเอกนครหรือนครหลวงซึ่งเป็นเมืองหลวงหลักในแต่ละประเทศหรือในแต่ละภาค โดยมีสัดส่วนประชากรที่ใหญ่มากกว่าเมืองลำดับคีย์อื่นๆ (Goodall. 1987) คำว่า “เมืองอันดับสอง” (the secondary cities) ถูกทำให้แพร่หลายโดย Rondinelli (1983) ในช่วงปี 1980 เขาได้นิยามความหมายของเมืองอันดับสองในฐานะเป็นการตั้งถิ่นฐานของเมืองที่มีจำนวนประชากรอย่างน้อย 100,000 คน แต่ไม่รวมถึงเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ (Rondinelli. 1983: 47-48) โดยงานวิจัยเดิมนั้นมุ่งเน้นให้การพัฒนา นโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจของพื้นที่ชนบทรอบพื้นที่เมืองอันดับสอง (Rondinelli. 1983; Mason. 1989) อย่างไรก็ตามที่ผู้วิจัยพบว่าในประเด็นจำนวนประชากรของเมืองอันดับสองนั้น ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ตายตัวแน่นอน ยกตัวอย่างเช่น UN-Habitat ระบุเมืองอันดับสองในฐานะเมืองที่มีประชากรระหว่าง 100,000 และ 500,000 คน (UN-Habitat. 2008: 13) แต่จากเอกสารของธนาคารโลกได้กล่าวถึงขนาดจำนวนประชากรเริ่มตั้งแต่หลักพันต้นๆ ไปจนถึงระดับล้านต้นๆ ซึ่งมีมากกว่า 4,000 เมืองในทั่วโลกที่มีประชากรรวมเกินกว่า 100,000 คนในแต่ละเมือง (Angel et al. 2012) กว่า 2,400 เมืองที่มีประชากรน้อยกว่า 750,000 คน แต่เมืองเหล่านี้ยังคงถูกเรียกกลายๆ ว่า “เมืองอันดับสอง” (the secondary cities) (Wold Bank. 2008: 51) โดยที่กว่าสองในสามของเมืองเหล่านี้้อยู่ทางแอฟริกาและเอเชีย มีการศึกษาเมืองอันดับสองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมืองอันดับสองมีประชากรที่อาศัยระหว่าง 100,000 ถึง 3,000,000 คน (Song. 2013) อย่างไรก็ตามมีงานส่วนหนึ่งที่เสนอว่าเมืองอันดับสองอาจไม่ได้ถูกกำหนดจากลำดับคีย์เหล่านี้ แต่เป็นการมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งร่วมระบบเมืองในระดับชาติและระดับโลก (Abdel-Rahman et al. 2004) ในขณะที่ Angel et al. (2012: 146) ได้ให้ความหมายของเมืองอันดับสองที่มีโครงข่ายกับพื้นที่ภาคนครหลวง นักวิชาการอย่างฟริตแมนแนะนำว่าเมืองอันดับสองมีความเป็นศูนย์กลางและโครงสร้างแบบกึ่งชายขอบภายในภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของภาค ภายในประเทศใหญ่ๆ เมืองอันดับสองแม้จะมีขนาดเล็กกว่า แต่มีแนวโน้มว่ามีความสำคัญในทุกๆ ด้านมากกว่าเมืองอันดับหนึ่งและมีความพิเศษอีกด้วย (Friedmann. 1986: 71) อย่างไรก็ตาม “เมืองอันดับสอง” ยังไม่มีนิยามที่เป็นที่แพร่หลายตกลงร่วมกันเป็นสากล (Song. 2013: 1-5)

จากรายงานการพัฒนาของธนาคารโลกชี้ว่าเมืองอันดับสองต่างๆมีความสำคัญแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศในประเด็นภูมิศาสตร์เศรษฐกิจใหม่ (New Economic Geography: NEG) (Wold Bank, 2008: 2) โดยชี้ว่า เมืองหลัก (primary city) คือเมืองที่เป็นศูนย์กลางของประเทศมาจากพื้นที่นครหลวงผนวกรวมกับพื้นที่เมืองใกล้เคียง เป็นเมืองชั้นนำในทุกๆ ด้าน เช่น การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การสื่อสาร วัฒนธรรมหรือเมืองของมหาวิทยาลัยศูนย์กลาง โดยมีขนาดใหญ่กว่าเมืองรองลงมาอย่างน้อยสองเท่าตัวและมากกว่าสองเท่า (Jefferson. 1939: 226-32) ในขณะที่เดียวกันเมืองอันดับสองที่มีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นในระดับภาคทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เมืองอันดับสองมีความสัมพันธ์อย่างมากในการรักษาระบบเมืองของโลกในแต่ละประเทศ โดยความร่ำรวยทางเศรษฐกิจและ

การพัฒนาทั้งนครหลวงใหญ่ๆ ไปจนถึงเมืองขนาดเล็กมาจากความสัมพันธ์กับเมืองอันดับสอง (World Bank, 2008: 51) อย่างไรก็ตามเมืองอันดับสองนั้นมีหลายรูปแบบ ส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและหน้าที่ของเมือง (Robert, 2014: 28-34) โดยได้มีการจัดประเภทเมืองอันดับสอง (typology of secondary cities) เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1. เมืองอันดับสองที่เป็นเมืองรองในระดับชาติ(subnational secondary cities) 2. กลุ่มเมืองอันดับสองที่ผนวกกับนครหลวง (metropolitan secondary city clusters) และ 3. เมืองอันดับสองตามแนวเส้นทาง (corridor secondary cities)

ตารางที่ 1: การจัดประเภทและหน้าที่ของระบบของเมืองอันดับสอง (Merging Hierarchy and Functions of Systems of Secondary Cities)

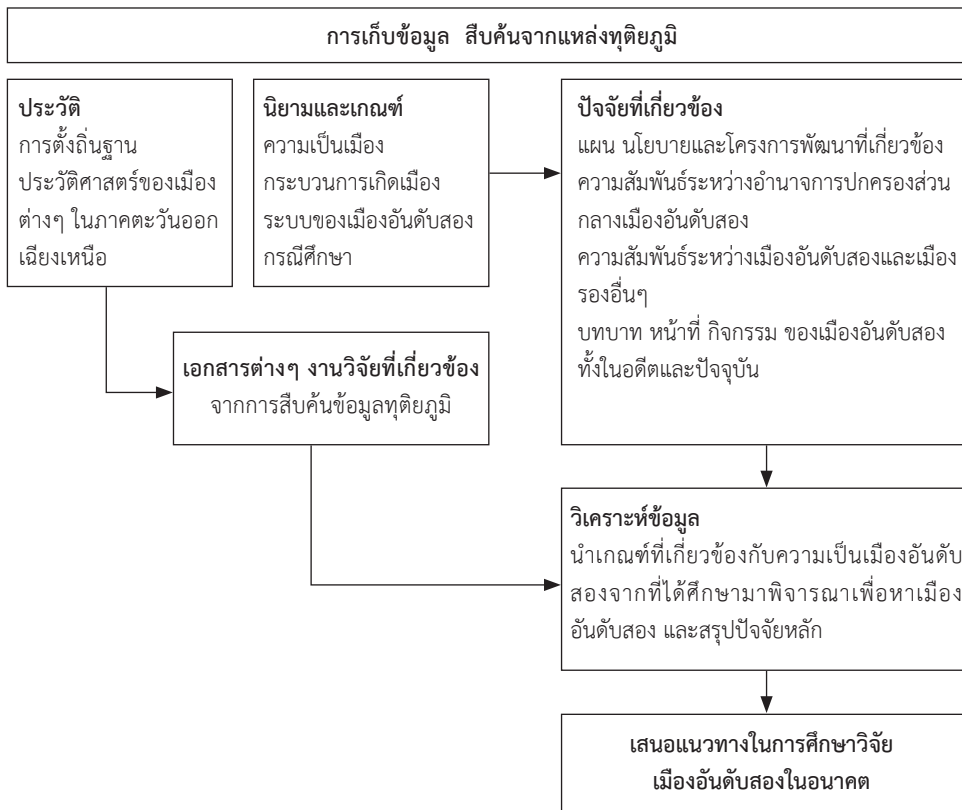
ประเภทของหน้าที่เมือง	คำอธิบาย
ตลาดระดับภาค (Regional Market)	เมืองที่ขับเคลื่อนผลผลิต การค้าและบริการในระดับท้องถิ่นและเศรษฐกิจระดับภาค
ศูนย์กลางการบริการ (Service Center)	เมืองที่มีการให้บริการสาธารณะ บริการด้านสุขภาพ มีสถาบันการศึกษา ระดับมัธยมและมหาวิทยาลัย การบริการของภาคเอกชน ธนาคาร ธุรกิจ การนันทนาการและศูนย์กลางข้อมูลข่าวสาร ทั้งแก่ชุมชนเมืองและประชากรโดยรอบ
เมืองหลวงระดับภาค (Regional Capital)	เมืองที่เป็นแหล่งที่ตั้งของสถาบัน องค์กรต่างๆ ในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ
ศูนย์กลางการท่องเที่ยว (Tourist Center)	เมืองที่ได้ประโยชน์จากตำแหน่งที่ตั้ง ทรัพยากรธรรมชาติ เรื่องราวทาง ศิลปวัฒนธรรม และมีการส่งเสริมกิจกรรมที่เชื่อมต่อกับระดับประเทศ และต่างประเทศ
ศูนย์กลางการสื่อสาร (Communication Hub)	เนื่องด้วยตำแหน่งที่เหมาะสมมีโครงสร้างพื้นฐาน กับการแลกเปลี่ยน สินค้าและข้อมูลข่าวสาร
ตำแหน่งเศรษฐกิจ (Economic Location)	ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของเมือง (ชายแดน ชายฝั่ง นครรัฐ) และกลยุทธ์ การพัฒนา (พื้นที่เขตปลอดภาษี การท่องเที่ยวระดับนานาชาติ) การมี บทบาทเชิงกลยุทธ์เชิงเศรษฐกิจในระดับชาติ ภูมิภาคและระดับโลก มีความเกี่ยวข้องกับระบบการแลกเปลี่ยนต่างๆ

ที่มา: Robert (2014: 36)

สรุปได้ว่า แม้ว่าในเบื้องต้นเมืองอันดับสองพิจารณาจากจำนวนประชากร แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งในเรื่องขนาดจำนวนประชากรที่ใช้ในการแยกประเภทลำดับศักยภาพเมืองในโลกและหน้าที่ของเมืองอันดับสอง นอกจากนี้แล้วยังได้มีการพัฒนากรอบความคิดในการอธิบายเมืองอันดับสอง จากบทบาทที่หลากหลาย เช่น กำหนดกลยุทธ์ของโครงสร้างพื้นฐาน โลจิสติกส์ การบริการ และการท่องเที่ยว เป็นต้น

วิธีดำเนินงานวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและทำความเข้าใจถึงปัจจัยการเป็นเมืองอันดับสอง โดยกำหนดกรอบวิธีการศึกษาจากการทบทวน แผน นโยบายและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกิดเมืองอันดับสอง โดยพิจารณาจากทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและปริมาณจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ แล้วทำการวิเคราะห์หาเกณฑ์และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตเชิงพื้นที่

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาในประเด็นเมืองและความเป็นเมืองอันดับสองเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น

ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ศึกษา สืบค้นจากภาคเอกสารหรือแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ที่ประกอบด้วยข้อมูลทั้งเชิงปริมาณ (Qualitative Data) และเชิงคุณภาพ (Quantitative Data) โดยนำมาวิเคราะห์และอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Research)

ผลการวิจัย

หลังจากที่ได้ทราบถึง นิยาม ความหมาย เกณฑ์และปัจจัยความเป็นเมืองอันดับสองทั้งจากแหล่งข้อมูลทฤษฎีทั้งในและต่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่ส่งผลความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มี 5 ประการ คือ 1)ความเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหาร การปกครองและการให้บริการของรัฐในอดีตและปัจจุบัน 2) แผนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลต่อการเป็นเมืองอันดับสอง 3) การเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภาคทั้งทางบกและอากาศ 4) ความเป็นเมืองกับประชากร และ 5) รายได้เฉลี่ยของเทศบาลกับรายได้เฉลี่ยของประชากรในเมืองอันดับสอง ซึ่งต้องมีการพิจารณาปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวนี้ประกอบกัน (เพชรรัตน์ เพ็ชรภักดี. 2559)

1. ความเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหาร การปกครองและการให้บริการของรัฐในอดีตและปัจจุบัน

ผลวิจัยพบว่าเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางของการปกครองและให้บริการเมืองรองโดยรอบตั้งแต่ในอดีต ซึ่งมีผลต่อเนื่องต่อความเป็นเมืองอันดับสองในปัจจุบัน ซึ่งภายหลัง พ.ศ.2546 ได้มีการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการบริการทางรัฐตามยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคแบบบูรณาการ ในการพิจารณาความต่อเนื่องของบทบาทเมืองอันดับสองนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการพิจารณาโดยเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นการปกครองโดยข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ดำเนินการบริหารงานปกครองในส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เชื่อมโยงจากส่วนกลาง คือ รัฐบาลกับส่วนภูมิภาค โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑลต่างๆ โดยเมืองหลักของมณฑลสำคัญหลักในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุบล มณฑลอุดร ซึ่งทั้งสามเมืองหลักนี้ มีบทบาทด้านอำนาจการบริหารและบริการแก่เมืองรอง และยังดำรงบทบาทเมืองหลักของกลุ่มจังหวัดที่รัฐบาลได้กำหนดในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเมืองขอนแก่นในอดีตในช่วงเวลานั้นยังเป็นเมืองขนาดเล็ก ขึ้นกับมณฑลอุดร ด้วยสาเหตุจากการย้ายที่ตั้งเมืองบอย ต่างจากเมืองในสามมณฑลหลัก ทำให้การสะสมประชากรและทรัพยากรดำเนินไปช้ากว่าเมืองอื่นๆ

ในปัจจุบันได้มีแนวคิดการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามโดยกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (The Office of Strategy Management: OSM) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติเป็นเจ้าภาพในการประสานยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการในระดับกลุ่มจังหวัด โดยเมืองหลักที่เป็นศูนย์กลางการปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด 5 กลุ่มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดสกลนคร จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้จังหวัดหลักๆในระดับภาคเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ผลการวิจัยพบได้ว่า 4 เมืองที่เป็นเทศบาลนคร ได้แก่ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดที่มีความโดดเด่นด้านประชากร รายได้เฉลี่ยของเทศบาลและประชากร ความเป็นศูนย์กลางการขนส่งในระดับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดจนความเป็นพื้นที่ที่อภิมหาในเชิงการให้บริการของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายลำดับศักยภาพและหน้าที่ของระบบของเมืองอันดับสองของโรเบิร์ต (Robert. 2014: 36) ในการเป็นศูนย์กลางการค้า การผลิต การให้บริการและมีความสัมพันธ์กันระหว่างภายใน เครือข่าย และภายนอกอย่างเป็นระบบ

2. แผนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

กลางทศวรรษที่ 2500 ประเทศไทยเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างความเติบโตให้กับเศรษฐกิจของประเทศ เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการส่งเสริมการเจริญเติบโต รวมทั้งสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งกายภาพและสังคมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอย่างมาก (Parnwell, 2005) ในทางปฏิบัติเป้าหมายของการพัฒนาประเทศถูกกำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านความมั่นคง ในช่วงนี้ มีการกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน และมีการตั้งมหาวิทยาลัย อย่างเช่นอุบลรัตน์ที่ผลิตกระแสไฟฟ้าและเอื้อต่อการเกษตร และการตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นผลให้จังหวัดขอนแก่น มีการพัฒนาที่ทัดเทียมกับเมืองหลักอื่นๆ

3. การเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภาคทั้งทางบกและทางอากาศ

3.1 ถนนมิตรภาพ

ถนนมิตรภาพ เป็นเส้นทางคมนาคมมาตรฐานสายแรกที่เชื่อมการติดต่อระหว่างเมืองหลวงของประเทศกับหัวเมืองชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไปจนถึงชายแดนที่จังหวัดหนองคาย ถนนมิตรภาพส่งผลต่อเปลี่ยนแปลงไปอย่างกว้างขวางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการขนส่งหรือโลจิสติกส์ ซึ่งทำให้สินค้ามีต้นทุนการขนส่งที่ลดลงมาก เนื่องจากขนส่งทางรถยนต์ไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนถ่ายสินค้าอย่างเช่นการขนส่งทางรถไฟ ช่วยลดต้นทุนมูลค่าของราคาผลิตภัณฑ์และส่งเสริมให้ผลิตผลเข้าสู่ตลาด โดยเมืองหลักที่รับอานิสงส์จากธุรกิจการขนส่ง การเป็นแหล่งแปรรูปและรับซื้อสินค้าการเกษตร ได้แก่ เมืองนครราชสีมา เมืองขอนแก่น เมืองอุดรธานี

3.2 รถไฟ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้เริ่มมีการก่อสร้างทางรถไฟของรัฐสายแรก คือ ทางรถไฟสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่กรุงเทพฯ ถึงหนองคาย และอุบลราชธานี โดยทางรถไฟสายนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (สุนันทา เจริญปัญญาธิง, 2557) ซึ่งทางรถไฟสายนี้พาดผ่านจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพียง 8 จังหวัด คือ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ขอนแก่น อุดรธานี และหนองคาย นอกจากปริมาณผู้คนที่เดินทางไปที่เพิ่มขึ้นแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือ ปริมาณและประเภทของสินค้าเข้า-ออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้น พื้นที่หรือจังหวัดที่ทางรถไฟผ่านกลายเป็นเส้นทางสำคัญในการขนส่งสินค้าเข้าและออก ซึ่งสามารถกระจายสินค้าต่าง ๆ ได้กว้างขวางขึ้น ประชาชนบริโภคสินค้าหลากหลายมากขึ้น (สุวิทย์ ธีรศาควัต, 2550: 112-125) เกิดการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตของประชาชนจากเดิมเป็นการทำเกษตรกรรมเพื่อบริโภคในครัวเรือน กลายเป็นการผลิตเพื่อขายมากขึ้น ซึ่งนำมาสู่การขยายตัวของชุมชนบริเวณทางรถไฟมากขึ้น มีอาชีพใหม่ ๆ เกิดขึ้นตามเมืองหลักที่มีสถานีรถไฟ อย่างเช่น เมืองนครราชสีมา เมืองขอนแก่น เมืองอุดรธานี และเมืองอุบลราชธานี เพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของความต้องการสินค้าและบริการ อาชีพและบริการใหม่ ๆ เช่น กรรมการ โสเภณี โรงแรม หรือที่พักชั่วคราว ร้านอาหาร ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก โรงสี โรงน้ำแข็ง โรงเลื่อย เป็นต้น

3.3 สนามบิน

สนามบินเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของเมืองต่างกับเมืองหลวงและเมืองต่างๆ ในโลก เพื่อตอบสนองความต้องการในการเดินทางของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และนักท่องเที่ยว สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสนามบิน 9 จังหวัด ดังนี้ บุรีรัมย์ ขอนแก่น นครพนม นครราชสีมา ร้อยเอ็ด อุดรธานี อุบลราชธานี สกลนคร และเลย โดยมีท่าอากาศยานนานาชาติอยู่ 3 แห่งคือ ท่าอากาศยานนานาชาติจังหวัดอุบลราชธานี ท่าอากาศยานนานาชาติอุดรธานี (ประเสริฐ วิจิตนพรัตน์. 2555) และท่าอากาศยานนานาชาติขอนแก่นซึ่งจะเปิดให้บริการในปี 2562 ความน่าสนใจคือ จังหวัดนครราชสีมาไม่เหมาะแก่เส้นทางการบินในระยะใกล้ เช่น เส้นทาง นครราชสีมา-กรุงเทพฯ และมีการให้เปิดให้บริการไม่สม่ำเสมอ จึงไม่สามารถเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางอากาศได้ในขณะนี้

สรุป ในช่วงเริ่มต้นที่มีการเดินทางโดยรถไฟได้นำความเปลี่ยนแปลง ความทันสมัยและความเจริญเติบโตทั้งทางเศรษฐกิจมากมาย อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ พ.ศ. 2499 เป็นต้นมาเส้นทางรถไฟสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีการก่อสร้างทางรถไฟเพิ่มเติม ในภายหลังได้มีการสร้างถนนมิตรภาพซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับเส้นทางอื่นๆ ได้ดีกว่าและลดต้นทุนการเปลี่ยนถ่ายสินค้า จึงทำให้เมืองหลักสามเมืองอย่างอุดรธานี ขอนแก่น นครราชสีมา มีการเจริญเติบโตขึ้น ดังการอธิบายของโรเบิร์ต (Robert. 2014: 36-40) เมืองอันดับสองเหล่านี้ มีปัจจัยจากการเป็นเมืองอันดับสองตามแนวเส้นทาง (corridor secondary cities) ประการสุดท้ายสนามบินเป็นองค์ประกอบหนึ่งถึงการแสดงความสัมพันธ์ของเมืองนั้นกับเมืองหลวงและเมืองต่างๆ ในโลก ซึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสนามบินนานาชาติ 3 แห่งด้วยกันคือ อุดรธานี ขอนแก่น และอุบลราชธานี

4. ความเป็นเมืองกับประชากร

ในการระบุประชากรในเมืองอันดับสอง (the secondary cities) นั้น แม้ไม่ได้มีกำหนดจำนวนประชากรแน่นอน แต่โดยทั่วไปแล้วมักพิจารณาจากจากจำนวน ประชากรหรือรายได้อันเป็นตัวแปรพื้นฐานที่สามารถบ่งบอกสภาพความเป็นเมืองเบื้องต้นได้ สำหรับประเทศไทย ในการแบ่งระดับของความเป็นเมืองในด้านการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้ทั้งเกณฑ์ประชากรและรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ โดยเมืองที่ความเจริญมากจะมีจำนวนประชากรมาก และรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมากตามไปด้วย เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรของเทศบาลนครในประเทศไทย พ.ศ. 2555 เมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรระหว่าง 83,351 – 139,999 คนต่อตารางกิโลเมตร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือ เมืองระดับเทศบาลนครอยู่ 3 แห่งได้แก่ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลนครนครราชสีมา และเทศบาลนครอุบลราชธานีเป็นเมืองใหญ่ อันดับท้ายที่มีความหนาแน่นของประชากรระหว่าง 61,336 – 83,350 คนต่อตารางกิโลเมตร (อรุณ สติยพงศ์สถาพร. 2558: 10-5) และเมื่อพิจารณาความหนาแน่นของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่ามี 4 เทศบาลนคร ได้แก่ เทศบาลเมืองอุดรธานี เทศบาลเมืองขอนแก่นและเทศบาลเมืองนครราชสีมา และเทศบาลนครอุบลราชธานีที่มีความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลระหว่าง 2,000- 3,999 คนต่อตารางกิโลเมตร

5. รายได้เฉลี่ยของเทศบาลกับรายได้เฉลี่ยของประชากรในเมืองอันดับสอง

ในการวัดความเป็นเมืองนั้น สามารถพิจารณาได้จากบริบทความเป็นศูนย์กลางของการค้ากับจำนวนประชากร เป็นสิ่งที่ทำให้เมืองหลักที่เป็นศูนย์กลางในระดับมีรายได้มากกว่าเมืองรองอื่นๆ โดยผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลรายได้เฉลี่ยของเมืองในการวิเคราะห์เมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากข้อมูลการกระจายตัวของความเป็นเมือง: เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ติดชายแดน (อรุณ สติย์พงศ์สถาพร. 2558: 10-5) โดยพบว่ารายได้เฉลี่ยของเทศบาลนครระหว่างปี 2555- 2556 มีรายได้สูงสุด 10 อันดับแรกของประเทศนั้น มีเทศบาลนครในเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือติดอันดับ 3 เมืองหลักได้แก่ เทศบาลนครราชสีมา เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลนครขอนแก่น และเมื่อพิจารณาประกอบกับอัตราการเจริญเติบโตของรายได้เทศบาลนครเฉลี่ย พ.ศ. 2550-2556 สูงสุด 5 อันดับแรกของประเทศ พบว่าเทศบาลนครในเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือติดอันดับ 2 เมืองหลัก ได้แก่ เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลนครอุบลราชธานี

นอกจากนี้ หากพิจารณารายได้เฉลี่ยของประชากรต่อหัวในเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว ผู้วิจัยพบว่า เทศบาลนครขอนแก่นมีประชากรรายได้ต่อหัวต่อปีสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือมากกว่า 9,999.99 บาท และรองลงมาคือ เทศบาลนครนครราชสีมาที่มีรายได้ประชากรต่อหัวระหว่าง 8,675.00- 9,999.99 บาท และอีกสาม 3 เทศบาลนครมีรายได้รองลงมา ได้แก่ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี และเทศบาลนครสกลนคร โดยมีรายได้ประชากรต่อหัวระหว่าง 7,629.00 - 8,675.00 บาท ประเด็นที่น่าสนใจคือ แม้เมืองขอนแก่นจะไม่ได้มีบทบาทและอิทธิพลทางการบริหารและการบริการในอดีต อย่างเช่นเมืองนครราชสีมา เมืองอุดรธานี และเมืองอุบลราชธานี แต่ในภายหลังพบว่าเมืองขอนแก่น กล่าวคือ เทศบาลนครขอนแก่น เป็นพื้นที่เมืองที่มีรายได้ประชากรต่อหัวสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นเพราะจังหวัดขอนแก่น เป็นเมืองศูนย์กลางศึกษาระดับภาค หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่ได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างถนนและเขื่อน ประกอบกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นแห่งแรกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้ประชากรมีการศึกษาและมีรายได้จำนวนหนึ่งอาศัยอยู่และเกิดพัฒนาการทางการประกอบอาชีพ วิถีชีวิตที่หลากหลายขึ้น ส่งผลต่อการกลายเป็นเมืองเศรษฐกิจโดยดึงดูดทุน การผลิต การค้า และบริการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ควบคู่กันไปจึงทำให้ค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวสูงกว่าเทศบาลนครอื่นๆ

สรุปและอภิปรายผล

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งเน้นพิจารณาและวิเคราะห์ปัจจัยเบื้องต้นที่ส่งผลต่อความเป็นเมืองอันดับสอง(the secondary cities) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีระเบียบวิธีวิจัย คือ สืบค้นแหล่งข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งจากข้อมูลทุติยภูมิ จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีพบว่า เกณฑ์และนิยามในเรื่องเมืองและความเป็นเมืองอันดับสองในต่างประเทศนั้น ได้มีการศึกษาถึงเมืองและความเป็นเมืองอันดับสองอยู่จำนวนหนึ่งทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเมืองอันดับสองไม่ได้มีเกณฑ์ตัวเลขเชิงปริมาณที่ตายตัว โดยประเทศไทยในปัจจุบันนั้น มีเพียงการพิจารณาความเป็นเมืองในเชิงการบริหาร การปกครอง จากเกณฑ์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งใช้ปัจจัยชี้วัดความเป็นเมือง 2 มิติ คือ มิติประชากร และมิติรายได้เทศบาล เพราะคนกับเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดย

จำนวนประชากรจึงเป็นตัวบ่งบอกถึงความเป็นเมืองได้ค่อนข้างชัดเจนในเบื้องต้น แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะพิจารณาและบ่งชี้ถึงความเป็นเมืองอันดับสองได้อย่างครอบคลุม

งานวิจัยนี้พบว่า เมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 4 เมืองหลักได้แก่ เทศบาลนคร นครราชสีมา เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 5 ประการ คือ 1.) ความเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหาร การปกครองและการให้บริการของรัฐในอดีตและปัจจุบัน 2.) แผนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากรัฐส่วนกลาง โดยส่งผลต่อ 3.) การเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภาคทั้งทางบกและอากาศ 4.) ความเป็นเมืองกับประชากรซึ่งส่งผลต่อ 5.) รายได้เฉลี่ยของเทศบาลกับรายได้เฉลี่ยของประชากรในเมืองอันดับสอง ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ หากพิจารณาเพียงเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง ก็จะไม่สามารถจะพิจารณาความเป็นเมืองอันดับสองได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม

นอกจากนี้ยังพบว่า กระบวนการที่สำคัญในพัฒนาการของเมืองอันดับสองคือ กระบวนการทางการบริหารการปกครองส่งผลต่อ กระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการเพิ่มของประชากรของเมืองตามลำดับ โดยในอดีต ประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ของลำดับศักยภาพของเมืองเป็นเครื่องมือในการบริหารอำนาจและจัดการทรัพยากรของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การปกครอง การทหาร และพาณิชย์กรรม ในสมัยสุโขทัย มีการแบ่งเมืองออกเป็น 4 ชั้น ได้แก่ เมืองหลวงหรือราชธานี เมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราช โดยในเมืองอยู่ภายใต้การปกครองโดยกษัตริย์ที่มีระบบการปกครองแต่ละชั้นที่มีบทบาทและระดับอำนาจบริหารแตกต่างกันไป จนถึงในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ใช้การปกครองรูปแบบมณฑลซึ่งเป็นการบริหารรูปแบบกระจายศูนย์กลางอำนาจการบริหาร (deconcentration) เป็นการปกครองโดยข้าราชการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ดำเนินการบริหารงานปกครองในส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เชื่อมโยงจากส่วนกลาง คือ รัฐบาลกับส่วนภูมิภาค คือ ประชาชน โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑลต่างๆ และรองลงไปเมืองประกอบด้วย มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า อำนาจวิธีการบริหารและการปกครองเมืองเปลี่ยนไปตามแต่ละยุคสมัย ส่งผลต่อบทบาทของเมืองและบริบททางสังคมของเมืองอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น มณฑลที่มีความสำคัญในอดีตได้แก่ มณฑลนครราชสีมา มณฑลอุดร และมณฑลอุบล โดยมีมณฑลเหล่านี้ยังคงได้รับอิทธิพลและอำนาจการบริหารงบประมาณจากส่วนกลาง ตลอดจนเป็นพื้นที่อิทธิพลในการให้บริการต่อเมืองต่างๆ กลายเป็นเมืองหลักในภูมิภาค ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอีกเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของรอนดีเนลลี (Rondinelli, 1983) ในพลวัตของการเติบโตของเมืองอันดับสองในประเทศกำลังพัฒนาที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารการปกครอง

ในยุคต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการปกครองโดยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย การต่อสู้ของอุดมการณ์การปกครองระหว่างระบอบประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ การแผ่อิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก โดยปัจจัยเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในประเทศภาคพื้นอินโดจีน ส่งผลต่อรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กล่าวได้ว่าภายหลัง พ.ศ. 2504 เมืองอันดับสองต่างๆได้รับอานิสงส์ของการพัฒนาจากแผนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากธนาคารโลก (World Bank) โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่เน้นการกระจายทรัพยากรและการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อย่างเช่น การคมนาคมขนส่ง การสร้างเขื่อน การสร้างมหาวิทยาลัยในภูมิภาค สิ่งเหล่านี้ส่ง

ผลต่อการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภาค ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนนมิตรภาพผ่าน 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ นครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานี หนองคาย การสร้างทางรถไฟเส้นตะวันออกเฉียงเหนือเหนือตอนบนซึ่งผ่าน 4 จังหวัดดังกล่าวอีกเช่นกัน และในเส้นตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างคือ เส้นทางนครราชสีมาที่มีปลายทางที่อุบลราชธานี อีกทั้งบทบาทการมีสนามบินระดับนานาชาติในจังหวัดขอนแก่น อุดรธานีและอุบลราชธานี ทำให้เมืองอันดับสองเหล่านี้มีโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมกับเมืองศูนย์กลางและเมืองอื่นๆ ทำให้ลดต้นทุนและระยะเวลาในการขนส่งและเกิดการสะสมทุนและทรัพยากรเพิ่มขึ้น ซึ่งตรงกับการอธิบายเรื่องพัฒนาการของเมืองอันดับสองตามแนวเส้นทางการค้า (corridor secondary cities) หรือระเบียบเศรษฐกิจของลีลี ซ่ง (Song, 2013) ซึ่งได้อธิบายว่าการปรับปรุงถนนระดับประเทศ การพัฒนาโครงข่ายทางรถไฟระหว่างเมืองเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดพัฒนาการของเมืองอันดับสองตามแนวเส้นทางหรือระเบียบเศรษฐกิจ เนื่องจากการแสวงหาโอกาสในการพัฒนาการผลิตใหม่ โรงงานผลิตที่ใกล้แหล่งวัตถุดิบและแรงงานถูก โดยได้ยกตัวอย่างถึงแนวโน้มการพัฒนาเมืองตามแนวเศรษฐกิจตะวันออก- ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ที่ได้รับการสนับสนุนจาก ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ให้มีการพัฒนาเส้นทางการคมนาคมขนส่งเชื่อมต่อระหว่างพม่า ไทย ลาวและเวียดนาม โดยมีโครงรถไฟความเร็วสูงเชื่อมต่อระหว่าง ไทย ลาวและจีน ซึ่งจะเป็ปัจจัยเสริมการเจริญเติบโตแก่เมืองอันดับสองในประเทศเหล่านี้ และจะเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน ประชากร ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตจากปรากฏการณ์การพัฒนาเมืองอันดับสองตามแนวเส้นทางการค้า (corridor secondary cities) จากการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งตามแนวถนนมิตรภาพและเส้นทางรถไฟในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดการเชื่อมเมืองกับเมือง เกิดการเคลื่อนย้ายถ่ายเททุน ทรัพยากร แรงงานและประชากรจากเมืองหลวงสู่เมืองหลักในภูมิภาคและเมืองรองอื่นๆตามมา ซึ่งกล่าวได้ว่า ปัจจัยแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นปัจจัยที่สำคัญในการส่งเสริมปัจจัยการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภาคทั้งทางบก และอากาศ ซึ่งทั้งสองปัจจัยนี้ มีผลต่อพัฒนาการของเมืองอันดับสองอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น เมืองขอนแก่นที่ได้รับอานิสงส์จากแนวคิด นโยบายและแผนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เล็งเห็นศักยภาพของเมืองขอนแก่นจากตำแหน่งศูนย์กลางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งที่เมืองขอนแก่นไม่เคยเป็นเมืองมณฑลหลักในอดีตเลยก็ตาม แต่ด้วยนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ และการคมนาคมขนส่งส่งผลให้เมืองขอนแก่นเกิดพัฒนาการด้านเศรษฐกิจเกิดการสะสมทุน ทรัพยากรและประชากร ทำให้เมืองขอนแก่นเป็นสามารถเมืองอันดับสองภาคตะวันออกเฉียงเหนือในท้ายที่สุด ดังนั้นนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศและภูมิภาคจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดบทบาทและส่งเสริมพัฒนาการระบบของเมืองต่างๆระดับภูมิภาคในยุคหลัง ต่างจากในอดีตที่กษัตริย์มีอำนาจในการกำหนดบทบาทและระดับชั้นของเมืองโดยรวมอำนาจ ทรัพยากรไว้ที่ศูนย์กลางจากปัจจัยข้างต้นดังกล่าวได้แก่ ความเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหาร การปกครองและการให้บริการของรัฐในอดีต แผนและนโยบายการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากรัฐส่วนกลาง การเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภาคทั้งทางบกและอากาศ ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและรายได้เฉลี่ยของเมืองอันดับสองต่างๆ แม้ว่าจะไม่ได้มีจำนวนที่แน่ชัดในการระบุประชากรในเมืองอันดับสอง (secondary cities) แต่โดยทั่วไปแล้วเราสามารถวัดความเป็นเมืองได้จากจำนวน ประชากรหรือรายได้อันเป็นตัวแปรสำคัญที่สามารถบ่งบอกสภาพความเป็นเมืองของพื้นที่นั้นในเบื้องต้นได้

ในการวัดความเป็นเมืองในเชิงสถิตินั้น สามารถพิจารณาได้จากข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากปัจจัยรายได้ของท้องถิ่นและปัจจัยจำนวนประชากร โดยเมืองอันดับสองทั้ง 4 เมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น หากพิจารณาตามเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จัดเป็นเมืองระดับเทศบาลนคร โดยหากพิจารณาจากสถิติจำนวนประชากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะพบว่าเมืองที่ความเจริญมากจะมีจำนวนประชากรมาก และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมากตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครขอนแก่นที่มีสถิติรายได้ประชากรต่อหัวสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น สามารถอธิบายได้ว่า เนื่องจากเมืองขอนแก่น มีปัจจัยหลักของการพัฒนาเมือง 2 ประการ คือ ปัจจัยแผนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากรัฐส่วนกลาง โดยส่งผลต่อ ปัจจัยการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภาคทั้งทางบกและอากาศ เนื่องจากปัจจัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นแห่งแรกในภาคอีสาน มีการพัฒนาเขื่อนอุบลรัตน์เพื่อการเกษตรและการผลิตไฟฟ้า อีกทั้งปัจจัยการมีเส้นทางทางคมนาคมสายสำคัญผ่านเมืองอย่าง ถนนมิตรภาพและทางรถไฟ ทำให้เมืองขอนแก่นที่มีตำแหน่งที่ตั้งอยู่ในศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีศักยภาพและความเหมาะสมในการประกอบธุรกิจ ทำให้มีชาวไทยเชื้อสายจีนที่มีความถนัดในการค้าขายได้ย้ายเข้ามาในเมืองขอนแก่นเพื่อทำธุรกิจ เช่น ธุรกิจค้าขายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์การเกษตร ธุรกิจแปรรูปพืชผลการเกษตร โรงแรม ร้านอาหาร การธนาคาร เมืองขอนแก่นจึงเติบโตอย่างต่อเนื่องและดึงดูดบุคคลากรที่หลากหลายทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาอยู่ในเมือง ทำให้ปัจจุบันขอนแก่นดำรงบทบาทของความเป็นเมืองหลักในภูมิภาค โดยเป็นศูนย์กลางการค้า การบริการ การศึกษา การรักษาพยาบาล การเดินทางและอีกหลายด้าน ซึ่งหมายถึงการเมืองขอนแก่นมีความสามารถในการดึงดูด ทุน ทรัพยากร เข้าสู่เมืองซึ่งส่งผลต่อปัจจัยรายได้เฉลี่ยของเมือง รายได้เฉลี่ยของประชากรและปัจจัยจำนวนประชากรภายในเมือง ซึ่งปัจจุบันเทศบาลนครขอนแก่นเป็นพื้นที่ศูนย์กลางของธุรกิจและการปกครองในระดับภาค ที่ให้บริการแก่พื้นที่เมืองโดยรอบ ส่งผลให้ประชากรของเทศบาลนครขอนแก่นมีค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวสูงกว่าเทศบาลนครอื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นที่น่าสังเกตว่าเมืองขอนแก่นมีพัฒนาการของการสั่งสมทุน ทรัพยากรและประชากรอย่างรวดเร็วเพียงช่วงระยะเวลากว่า 50 ปีเท่านั้น ซึ่งงานวิจัยนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันของปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องของการเป็นเมืองอันดับสองนั้น มีความสำคัญมากกว่าการพิจารณาเพียงมิติด้านประชากรและรายได้ ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเป็นประโยชน์ในการสร้างฐานองค์ความรู้ ของเมืองอันดับสองให้มีตัวตนที่เด่นชัดในการศึกษาด้านเมืองของประเทศไทย และสามารถแตกยอดองค์ความรู้ไปสู่ประเด็นหลากหลายต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่อง อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจศึกษาด้านเมืองและพัฒนาการของเมืองต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

ในประเทศไทยนั้น เมืองอันดับสองปรากฏตัวตอนที่เด่นชัดมากขึ้น โดยมีเมืองอันดับสองหลายเมือง ได้พัฒนาเจริญเติบโต มีบทบาทความสัมพันธ์ที่มากขึ้นทั้งในระดับชาติและประเทศเพื่อนบ้าน โดยผู้วิจัยพบประเด็นสำคัญที่น่าศึกษาคือ 1.การศึกษาเมืองและความเป็นเมืองอันดับสองในภาคอื่นๆ ของประเทศ 2.ระบบและความสัมพันธ์ของเมืองในประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ผังเมืองและนฤมิตศิลป์ที่ได้ มอบทุนวิจัยประจำปี 2557 ให้แก่ผู้วิจัยได้ศึกษาและสร้างพื้นฐานองค์ความรู้ในประเด็นเมืองอันดับสอง ซึ่งยังไม่ได้มีการศึกษาอย่างแพร่หลายมากนักในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- ประเสริฐ วิจิตนพรัตน์. (2555). ข้อเสนอการพัฒนาสายการบินในจังหวัดขอนแก่น. ขอนแก่น: ศูนย์ชุมชนเพื่อการลงทุน หอการค้าจังหวัดขอนแก่น.
- เพชรรัตน์ เพ็ชรภักดี. (2559) ปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นเมืองอันดับสองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. มหาสารคาม: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สุนันทา เจริญปัญญาธิง. (2557). ทางรถไฟสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สายตะวันออกเฉียงเหนือ). สืบค้นจาก: <http://www.tri.chula.ac.th/triresearch/nearest/nearest.html>
- สุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2550). ทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ในสมัยรัชกาลที่ 5-7. ศิลปวัฒนธรรม. 28(2): 112-125.
- อรุณ สติยพงศ์สถาพร. (2558). การกระจายตัวของความเป็นเมือง: เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ติดชายแดน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษามหานคร มหาวิทยาลัยรังสิต.
- Abdel-Rahman, H. M. and Anas, A. (2004). Theories of systems of cities. In: **Handbook of Regional and Urban Economics**. Edited by J. V. Henderson and J. F. Thisse. pp.2293-2316. Amsterdam: Elsevier.
- Angel, S.; Blei, A. M.; Civco, D. L. and Parent, J. (2012). **Atlas Urban Expansion**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Friedmann, J. (1986). The world city hypothesis. **Development and Change**. 1(17): 69-83.
- Geddes, P. (1915). **Cities in Evolution: an Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics**. London: Williams & Notgate.
- Giridharadas, A. (2007). 'Second Tier' City to Rise Fast Under India's Urban Plan. Retrieved from: The New York Times: http://www.nytimes.com/2007/05/13/world/asia/13nagpur.html?_r=0
- Goodall, B. (1987). **The Penguin Dictionary of Human Geography**. London: Penguin Group.
- Jefferson, M. (1939). The law of the primate city. **Geographical Review**. 29(2): 226-232.
- Mason, J. P. (1989). **The role of urbanization in national development: bridging the rural-urban divide** Program Evaluation Discussion Paper. Washington, DC: USAID.
- Parnwell, Michael J.G. (2005). The Power to Change: Rebuilding Sustainable Livelihoods in North- East Thailand. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**. 4(2): 1-21.

- Robert, B. H. (2014). **Managing Systems of Secondary Cities: Policy Responses in Internation Development**. Belgium: Cities Alliance.
- Rondinelli, D. A. (1983). Dynamics of growth of secondary cities in developing countries. **Geographical Reviews**. 73(1): 42-57.
- Sassen, S. (2012). **Cities in a World Economy**, 4th edition. London: SAGE Publications Ltd .
- Song, L. K. (2013). **Southeast Asian secondary**. MIT: Community Innovators Lab (CoLab).
- Soo, K. T. (2004). Zipf 's law for cities: a cross country investigation. **CEP Discussion Paper No 641**. London: Centre for Economic Performance, LSE.
- UNHABITAT. (2008). **State of the World's Cities 2008/2009**. Virginia: Earthscan.
- Wold Bank. (2008). **World development report 2009: reshaping economic geography**. Washinton D.C.: World Bank.