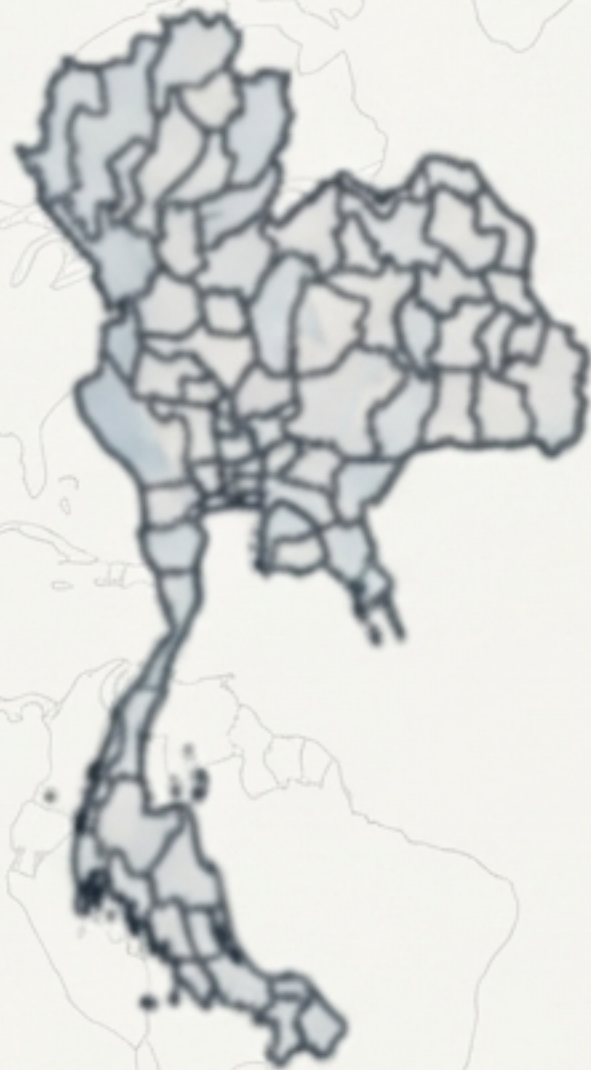


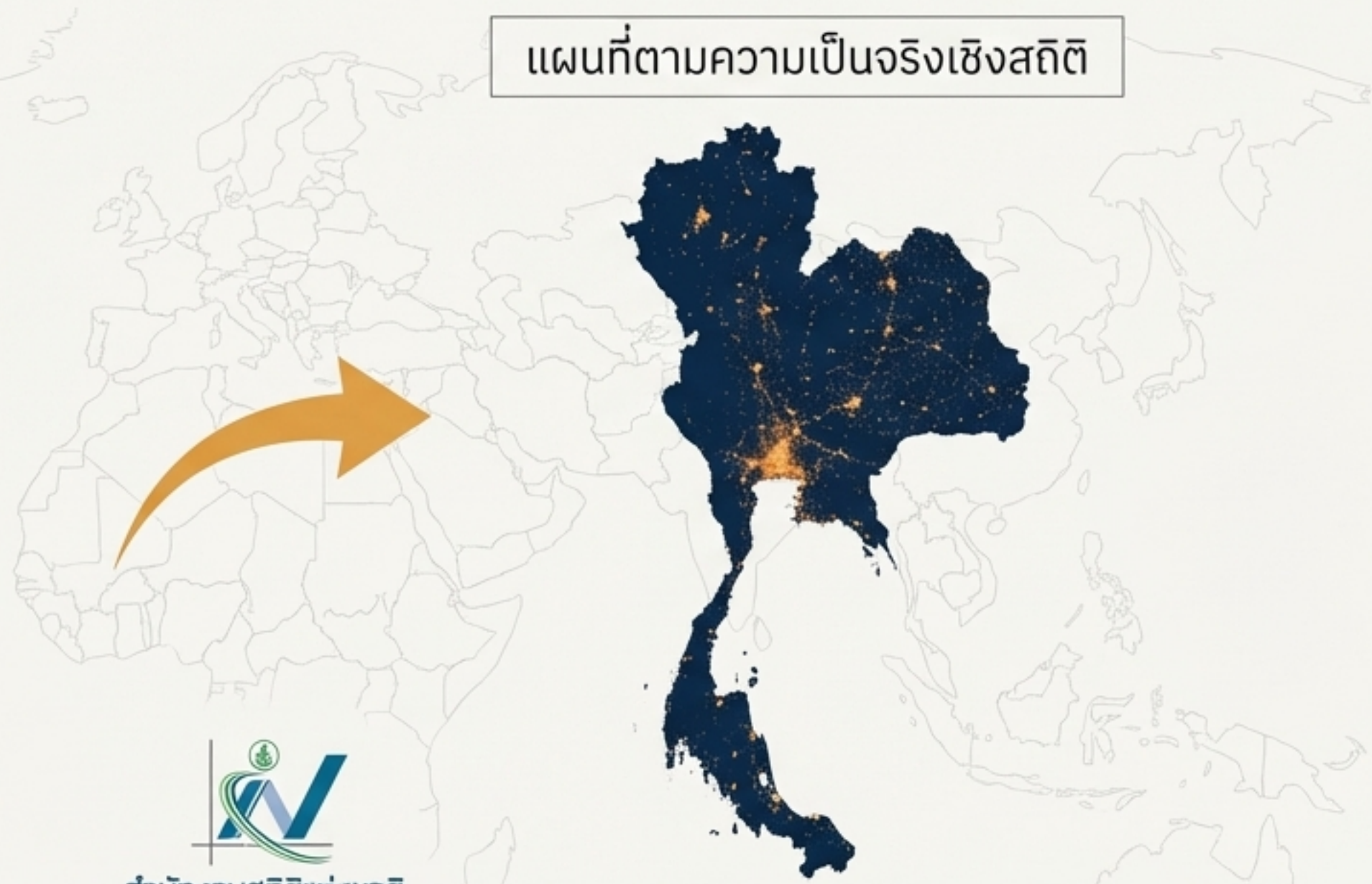
# เรากำลังใช้แผนที่ที่ถูกต้องในการพัฒนาประเทศไทยหรือไม่?

การตัดสินใจด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการวางแผนอนาคตของประเทศ ล้วนขึ้นอยู่กับความเข้าใจของเราว่าพื้นที่ใดคือ ‘เมือง’ และพื้นที่ใดคือ ‘ชนบท’ แต่ถ้าหากคำนิยามที่เราใช้ไม่สะท้อนความเป็นจริง...เรากำลังเดินไปข้างหน้าด้วยแผนที่ที่ผิด

แผนที่ตามกฎหมาย

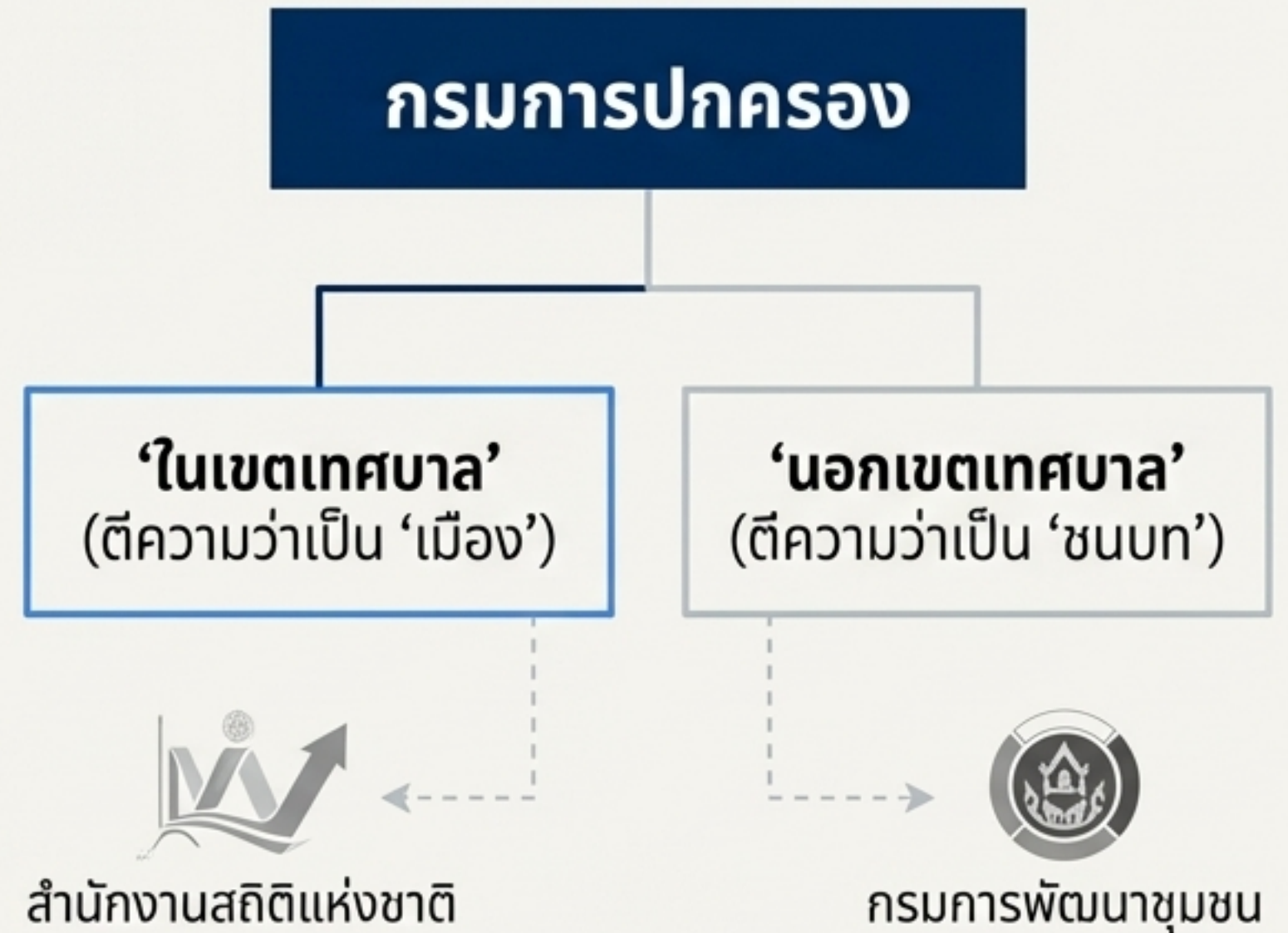


แผนที่ตามความเป็นจริงเชิงสถิติ



# ปัญหา: คำนิยาม ‘เมือง’ และ ‘ชนบท’ ของไทย ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อการวางแผนและวิเคราะห์เชิงสถิติ

- ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีคำนิยามของเมืองและชนบทที่ชัดเจนเพื่อวัตถุประสงค์ทางสถิติ
- หน่วยงานต่างๆ จึงจำเป็นต้องใช้การแบ่งเขตพื้นที่ตามกฎหมายของกรมการปกครองเป็นเกณฑ์อ้างอิง
  - **ในเขตเทศบาล:** หมายถึง เทศบาลนคร, เมือง, ตำบล, กทม., พัทยา ซึ่งถูกตีความว่าเป็น ‘เขตเมือง’
  - **นอกเขตเทศบาล:** หมายถึง เขต อบต. ซึ่งถูกตีความว่าเป็น ‘เขตชนบท’
- คำนิยามนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการบริหารปกครอง ไม่ใช่เพื่อสะท้อนสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริง



# จุดเริ่มต้นของความคลาดเคลื่อน: เมื่อ ‘เทศบาล’ ไม่ได้แปลว่า ‘เมือง’ เสมอไป

ในอดีต การจัดตั้งเทศบาลมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนและความหนาแน่นของประชากร แต่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่สำคัญได้ลดทอนเกณฑ์เหล่านี้ลง



**ผลกระทบ:** เกิดเทศบาลตำบลจำนวนมากที่ยังคงมีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและมีประชากรกระจัดกระจาย

# ความจริงที่น่าตกใจ: เมื่อ 'ชนบท' หนาแน่นกว่า 'เมือง' ถึง 700 เท่า

**เขตชนบท (ตามกฎหมาย)**

อบต. เทพารักษ์, อ.เมืองสมุทรปราการ

**7,217 คน/ตร.กม.**

**เขตเมือง (ตามกฎหมาย)**

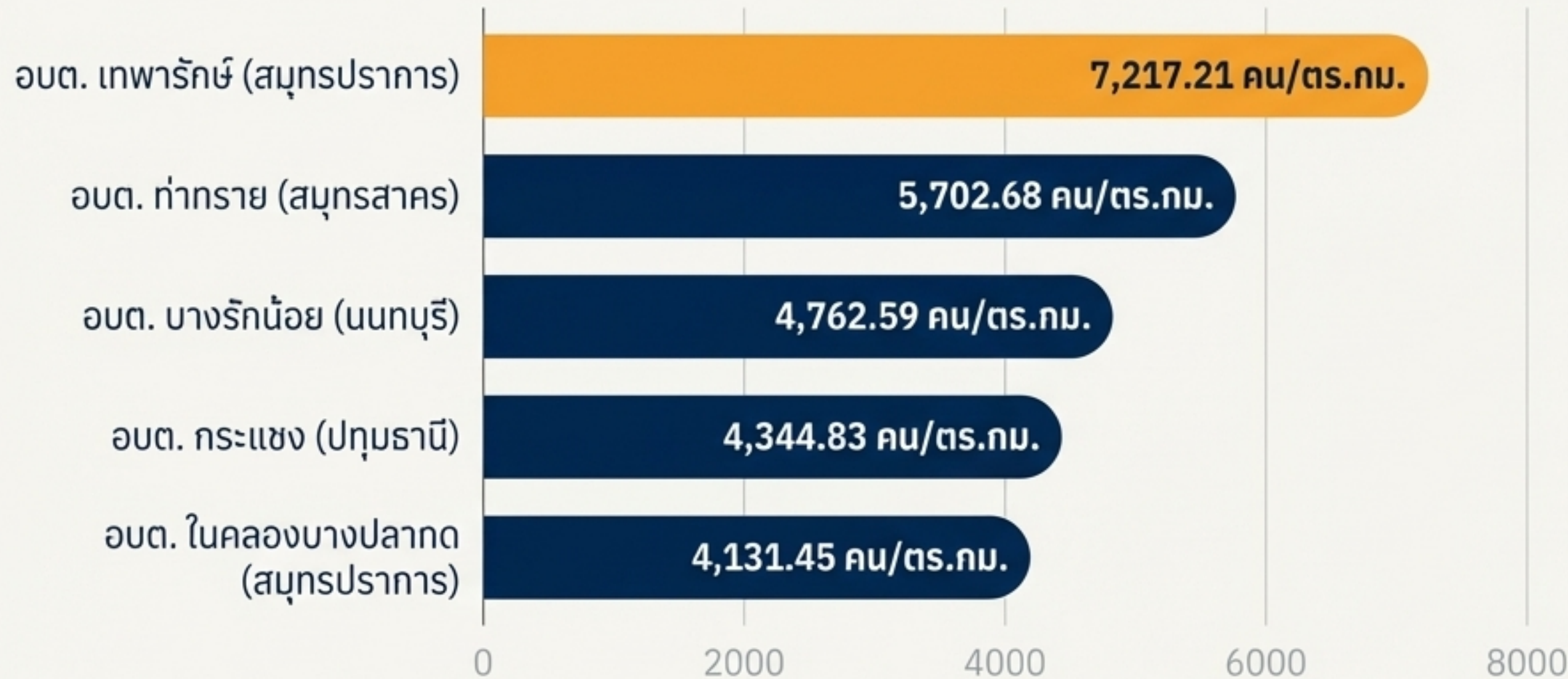
เทศบาลตำบลทุ่งผึ้ง, อ.แจ้ห่ม, จ.ลำปาง

**10 คน/ตร.กม.**

# 'ชนบทที่ถูกกลืน': พื้นที่ความเจริญสูงที่ ตกหล่นจากแผนการพัฒนาเมือง

อบต. หลายแห่ง โดยเฉพาะในเขตปริมณฑลและจังหวัดใหญ่ มีความหนาแน่นของประชากรสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเมืองส่วนใหญ่ในประเทศ แต่ยังคงถูกจัดว่าเป็น 'เขตชนบท'

## 5 อันดับ อบต. ที่มีความหนาแน่นประชากรสูงสุด (จากข้อมูลตัวอย่าง)

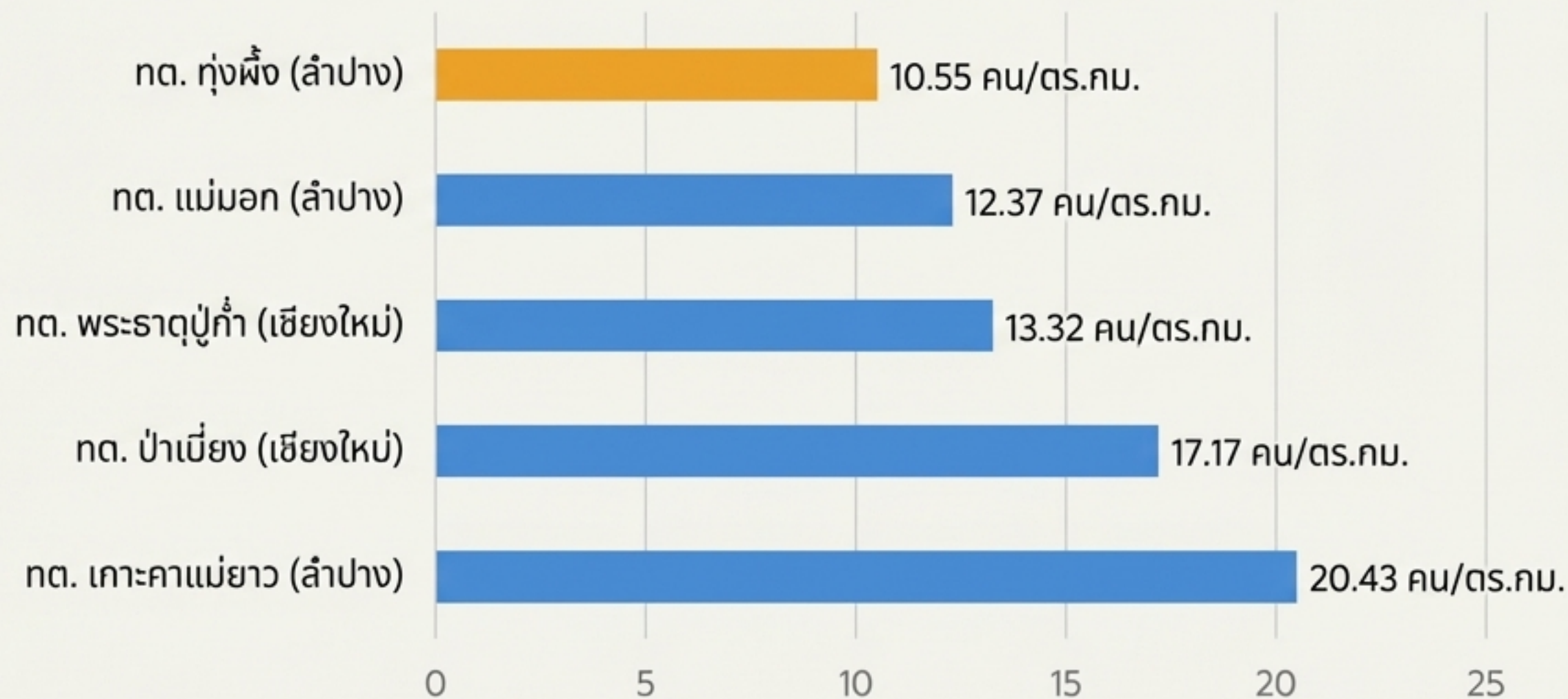




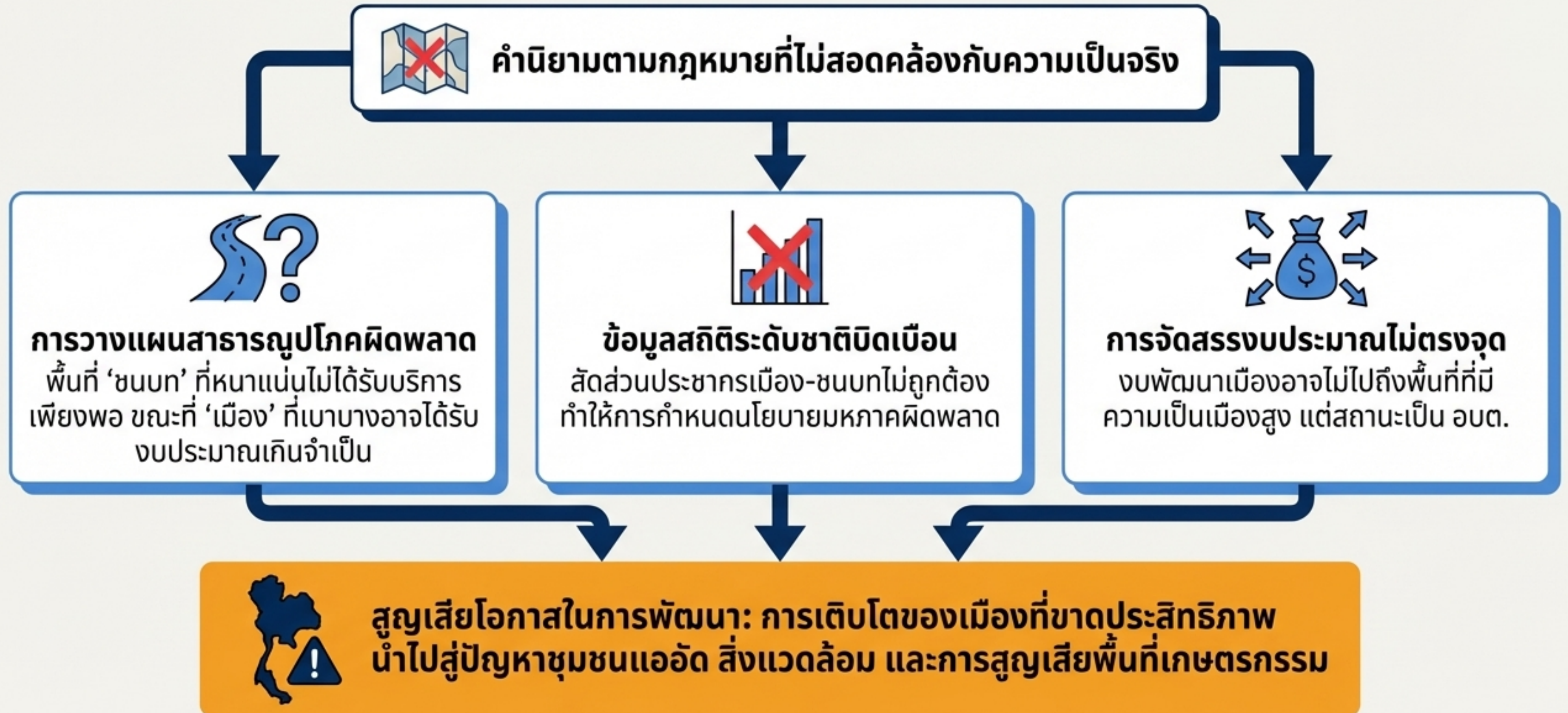
# 'เมืองในนาม': เทศบาลที่ยังคงมีลักษณะเป็นชนบทอย่างชัดเจน

ในทางกลับกัน เทศบาลตำบลจำนวนมากที่ยกฐานะมาจาก อบต. มีความหนาแน่นของประชากรต่ำมาก และประชากรส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม

## 5 อันดับ เทศบาลตำบลที่มีความหนาแน่นประชากรน้อยที่สุด (จากข้อมูลตัวอย่าง)

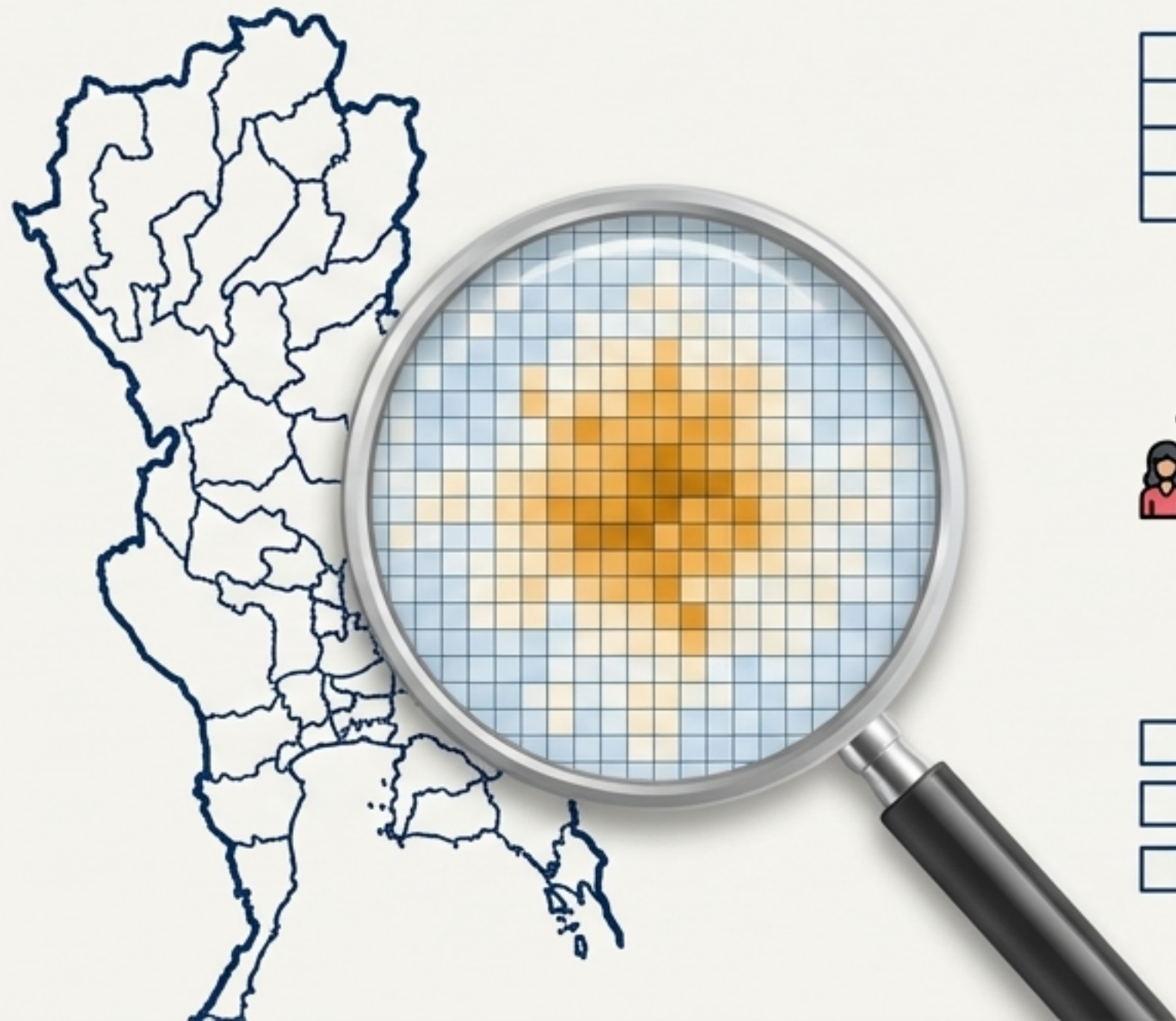


# ผลกระทบจากการใช้แผนที่ที่ผิด: การวางแผนที่คลาดเคลื่อน และการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ



# ทางออก: สร้าง ‘แผนที่ที่ถูกต้อง’ ด้วยคำนิยามเชิงสถิติที่อิงตามมาตรฐานสากล

เราจำเป็นต้องเปลี่ยนจากการใช้คำนิยามตาม ‘เขตการปกครอง’ (Administrative) ไปสู่การใช้คำนิยามตาม ‘ลักษณะทางกายภาพและเศรษฐกิจ’ (Physical & Functional) ซึ่งเป็นแนวทางที่องค์กรระหว่างประเทศและประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลกนำมาใช้



## 1. ใช้หน่วยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ขนาดเล็ก (Small Geographic Units)

ไม่ยึดติดกับเขตตำบลหรืออำเภอ แต่ใช้หน่วยพื้นที่ที่เล็กที่สุด เช่น เขตแขวนับ (EA) หรือ Grid Cell ขนาด 1 ตร.กม. เพื่อความแม่นยำ



## 2. ใช้เกณฑ์เชิงปริมาณที่ชัดเจน (Quantitative Criteria)

กำหนดเกณฑ์ที่วัดผลได้ เช่น ความหนาแน่นของประชากร (Population Density) และจำนวนประชากรขั้นต่ำ (Minimum Population)

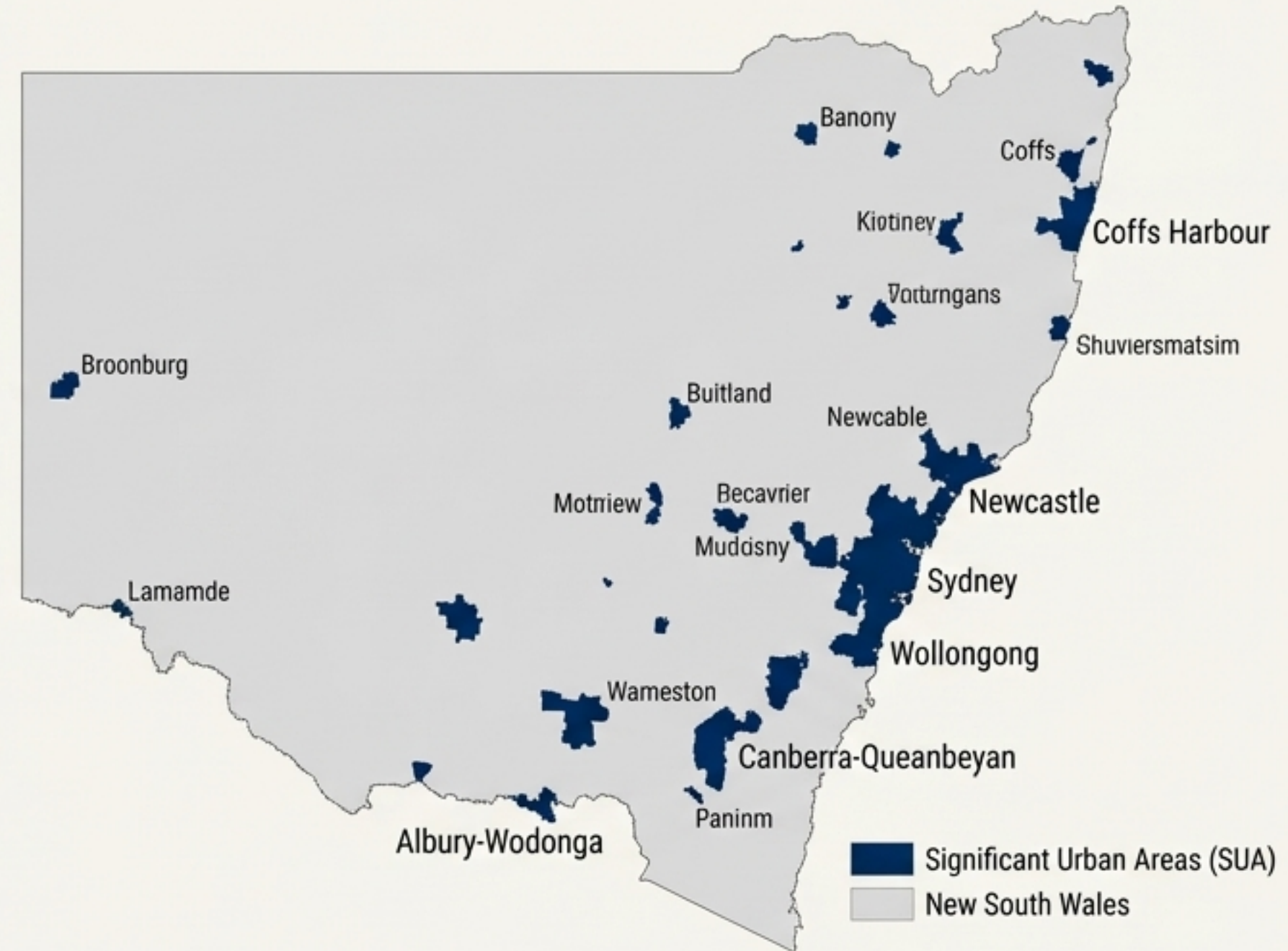
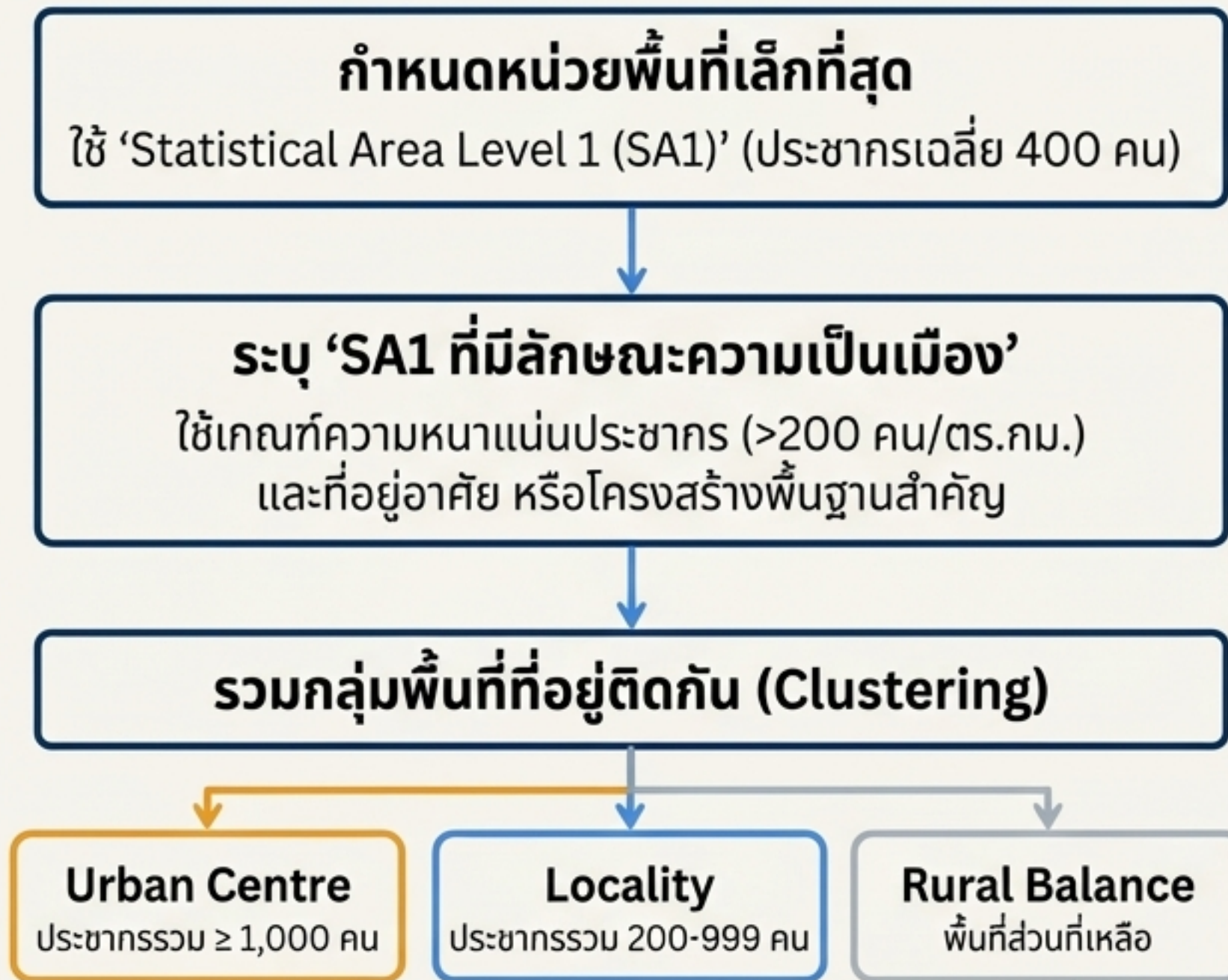


## 3. พิจารณาความต่อเนื่องของพื้นที่ (Contiguity)

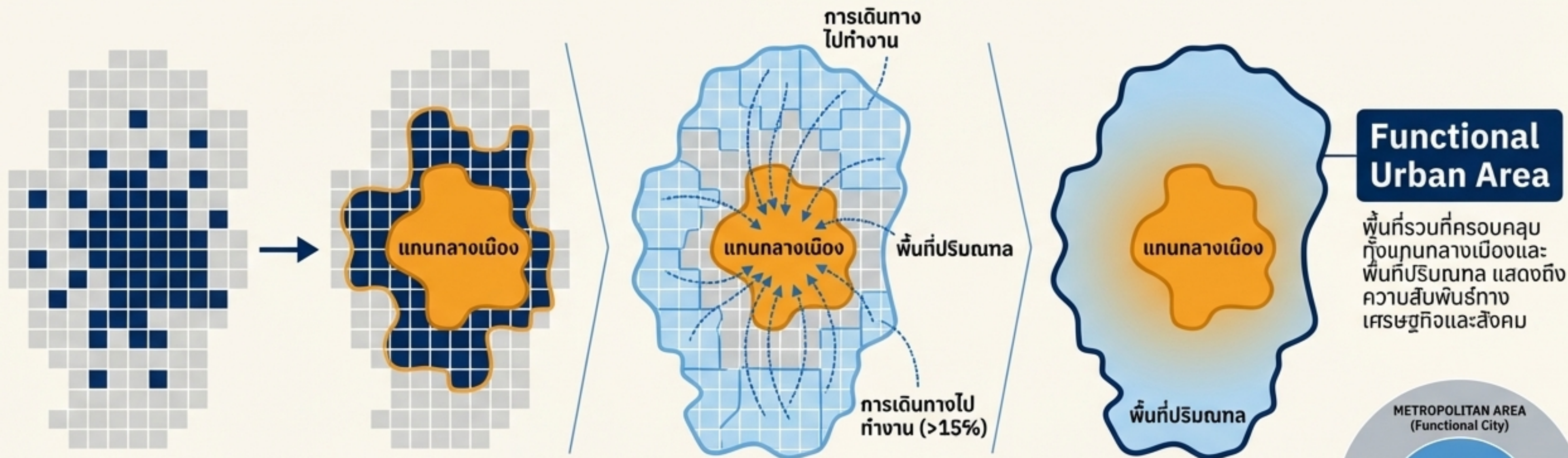
กลุ่มพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงที่อยู่ติดกันจะถูกนับรวมเป็น ‘เมือง’ เดียวกัน

# กรณีศึกษา: ออสเตรเลียกับการสร้างมาตรฐานภูมิศาสตร์เชิงสถิติ (ASGS)

สำนักงานสถิติออสเตรเลีย (ABS) พัฒนามาตรฐาน ASGS เพื่อจำแนกพื้นที่ที่ไม่ขึ้นกับเขตการปกครอง แต่ใช้หลักการทางสถิติเพียงอย่างเดียว



# แนวทางของ OECD: จาก 'เมืองทางกายภาพ' สู่ 'มหานครเชิงหน้าที่' (Functional Urban Areas)

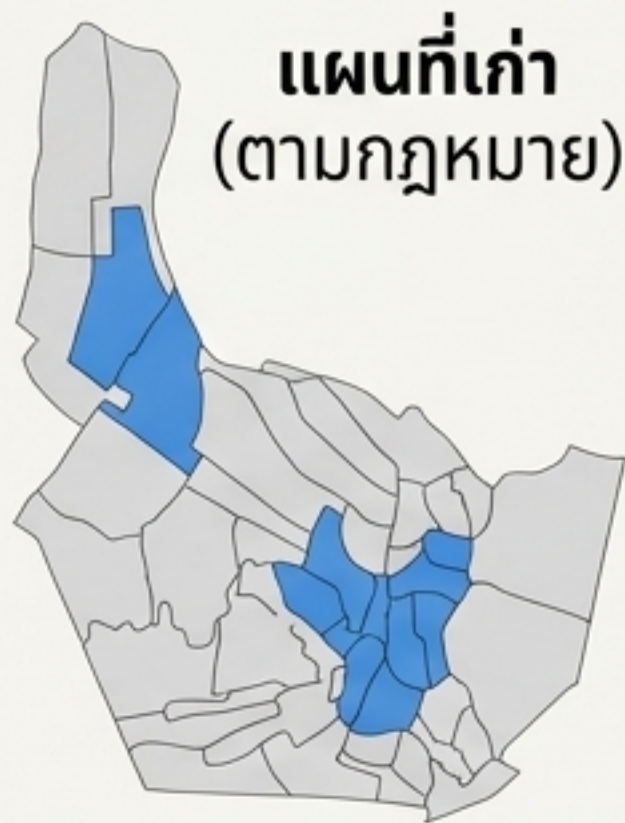


# ภาพจำลอง 'แผนที่ใหม่' ของประเทศไทย: ผลการทดสอบเกณฑ์เชิงสถิติ

จากการทดลองใช้เกณฑ์เชิงสถิติ (ความหนาแน่น  $\geq 400$  คน/ตร.กม. และประชากร  $\geq 1,000$  คน) กับข้อมูลสำมะโนปี 2553 ภาพความเป็นเมืองและชนบทเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง

กรณีศึกษา: จังหวัดนนทบุรี (ตัวแทนจังหวัดพลวัตสูง)

กรณีศึกษา: จังหวัดชัยภูมิ (ตัวแทนจังหวัดพลวัตต่ำ)



เมือง **38%**  
ชนบท 62%

เมือง **80%**  
ชนบท 20%



เมือง **20%**  
ชนบท 80%

เมือง **13%**  
ชนบท 87%

# ประโยชน์ของการใช้แผนที่ที่ถูกต้อง: สู่การบริหารจัดการประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ



## มีข้อมูลที่ต้องการสำหรับ รับการตัดสินใจ

ผู้บริหารภาครัฐจะมีข้อมูลที่  
แม่นยำเพื่อใช้ในการกำหนด  
นโยบายและทิศทาง  
การพัฒนา



## บริหารจัดการเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ

สามารถวางแผนสาธารณ  
ูปโภค จัดการสิ่งแวดล้อม  
และส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่  
เมืองได้อย่างตรงจุด



## จัดทำมาตรฐานการ จำแนกพื้นที่ของประเทศ

สร้างมาตรฐานกลางเพื่อให้  
ทุกหน่วยงานใช้ข้อมูลบนฐาน  
เดียวกัน ลดความซ้ำซ้อน  
และความคลาดเคลื่อน



## เพิ่มองค์ความรู้เพื่อ การวิจัยและพัฒนา

นักวิชาการและนักวิจัย  
สามารถนำข้อมูลที่ถูกต้อง  
ไปใช้ในการศึกษาต่อยอด  
เพื่อสร้างนวัตกรรมและ  
องค์ความรู้ใหม่ๆ

# ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: แผนการเดินทางสู่ ‘แผนที่ใหม่’ ของประเทศไทย

ระยะยาว

ระยะสั้น

**ระยะสั้น (Short-Term):**  
การเริ่มต้นจากสิ่งที่มีอยู่

## 1. วิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่

นำข้อมูลจากสำมะโน, ทะเบียนราษฎร, และ จปฐ. ในระดับพื้นที่ย่อยที่สุด มาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ (ความหนาแน่น, อาชีพ, การใช้ที่ดิน)

## 2. กำหนดค่านิยามเบื้องต้น

พัฒนาและทดสอบค่านิยามเชิงสถิติเบื้องต้นโดยอ้างอิงจากแนวทางสากล (เช่น ความหนาแน่น  $\geq 400$  คน/ตร.กม. และประชากร  $\geq 1,000$  คน) เพื่อนำร่องการใช้งาน

**ระยะยาว (Long-Term):** การสร้างรากฐานที่ยั่งยืน



## 1. จัดทำมาตรฐานการจำแนกพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งชาติ (NSGC)

สร้างระบบมาตรฐานกลางที่แยกมิติการปกครองและมิติทางสถิติออกจากกันอย่างชัดเจน



## 2. เพิ่มคำถาม ‘การเดินทางไปทำงาน’ ในสำมะโนประชากร

เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ ‘มหานครเชิงหน้าที่’ (Functional Urban Areas) ได้ในอนาคต



## 3. พัฒนาระบบ GIS เพื่อการเผยแพร่

นำเสนอข้อมูลสำมะโนในรูปแบบภูมิสารสนเทศ เพื่อให้ผู้ใช้เข้าถึงและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ได้ง่ายขึ้น