

## บทนำ

“การกลายเป็นเมือง” (Urbanization) เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในทุกประเทศทั่วโลกตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ ความเป็นเมืองและการกลายเป็นเมืองมีความสัมพันธ์กับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า และการย้ายถิ่นของประชากร งานศึกษาจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการลักษณะและระดับของการกลายเป็นเมืองเป็นภาพสะท้อนอย่างแนบแน่นกับระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Ledent, 1982; Annez & Buckley, 2009) เนื่องจากเมืองเป็นศูนย์รวมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริโภค และการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ และอาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดเลยที่จะก้าวสู่การเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลางหรือระดับรายได้สูงโดยไม่ผ่านประสบการณ์ความเป็นเมือง (Annez & Buckley, 2009) การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเมืองได้ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากเขตชนบทเข้าสู่เขตเมืองจากปัจจัยทางการค้าและการทำงาน โดยเฉพาะประเทศที่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่สูงและมีอัตราการว่างงานในเขตชนบทที่สูง เมืองเป็นพื้นที่แห่งโอกาสและความหวังของผู้คนในการยกระดับคุณภาพชีวิต ในหลายประเทศการอพยพเข้าสู่เมืองและการเติบโตของประชากรในเขตเมืองอย่างรวดเร็วได้นำไปสู่ปัญหาทั้งในเชิงความเพียงพอของโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และคุณภาพชีวิต (Ledent 1982) อย่างไรก็ตาม ในอีกมุมหนึ่ง การเติบโตของเมืองก็เป็นโอกาสในทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ที่จะตอบสนองต่อความต้องการโครงสร้างพื้นฐาน ระดับการบริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของวิถีความเป็นเมือง

เมียนมา เป็นประเทศหนึ่งที่มีการเติบโตของความเป็นเมืองอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษ 2010 แม้รายงานของธนาคารโลกจะชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) ของเมียนมา จะมีอัตราที่ล่าช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน

พบว่าตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมาอัตราการเข้าสู่ความเป็นเมืองและการขยายตัวของเมืองในเมียนมามีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดดและต่อเนื่อง (World Bank 2015) และเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและการลงทุนในมิติต่างๆ จากความต้องการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งในระบบการคมนาคม ที่อยู่อาศัย และสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับเมือง รวมถึง การบริโภคสินค้าที่มีแนวโน้มเติบโตขึ้นจากวิถีชีวิตของความเป็นเมือง การเพิ่มจำนวนของประชากรในเขตเมือง และการใช้จ่ายต่อหัวที่เพิ่มขึ้น

ตั้งแต่ทศวรรษ 2010 การเติบโตของเมืองและการกลายเป็นเมืองของเมียนมา เป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงในงานศึกษาหลายชิ้น รายงาน Myanmar's Urbanization: Creating Opportunities for All โดย ธนาคารโลก ได้ชี้ให้เห็นภาพรวมการเติบโตของเมืองในเมียนมาทั้งในเชิงประชากรและเศรษฐกิจ ที่ทำให้เกิดการลงทุนและการเติบโตเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้การเติบโตของเมืองจะนำไปสู่ปัญหาด้านคุณภาพชีวิตจากการเพิ่มจำนวนของประชากรและการเข้าไม่ถึงสาธารณูปโภคพื้นฐาน หากแต่ในมุมหนึ่งการเติบโตของเมืองการทำให้ระดับรายได้ของประชากรเมียนมาเพิ่มสูงขึ้นและความยากจนของประเทศมีสัดส่วนลดน้อยลง รายงานฉบับนี้ ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการพัฒนาเมืองที่จะต้องสร้างการมีส่วนร่วม การคำนึงถึงความหลากหลายทั้งมิติวัฒนธรรมและเศรษฐกิจของประชากรในเมือง และการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความยั่งยืนและทำให้เมืองสามารถยกระดับของผู้คนได้อย่างแท้จริง (World Bank 2019) ในทางเดียวกัน รายงาน Towards Urban Growth Analytics for Yangon: A comparative information base for strategic spatial development ได้ชี้ให้เห็นว่าได้เปรียบเทียบความเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองระหว่างกรุงเทพฯ และย่างกุ้ง ทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ พื้นที่ และประชากร รายงานฉบับนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าทั้งย่างกุ้งและกรุงเทพฯ ก็ยังเผชิญ

หน้ากับความท้าทายคล้ายคลึงกันหลายประการ อาทิ ความเพียงพอของโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาด้านการจราจร และการเข้าถึงสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งนี้ อย่างกึ่งมีลักษณะการเติบโตที่สอดคล้องกับขนาดและการขยายตัวของ GDP และเศรษฐกิจของเมียนมา (2010-2030) ในขณะที่กรุงเทพฯ การเติบโตมีอัตราที่ลดลง ในแง่นี้ อย่างกึ่งจึงมีโอกาสด้านเศรษฐกิจจากการขยายตัวของความเป็นเมืองที่มากกว่าในทางเดียวกัน การเติบโตของอย่างกึ่งที่ถูกผลักดันด้วยอุตสาหกรรมการผลิตอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีแนวโน้มของการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น และการย้ายถิ่นเข้ามาในเขตเมืองที่เพิ่มขึ้น (Heeckt, et al. 2017) นอกจากนี้ รายงาน Policy Brief on Migration and Urbanization โดย กรมประชากร กระทรวงแรงงาน ตรวจคนเข้าเมือง และประชากร ได้ชี้ให้เห็นว่าการเติบโตของเมืองและแนวโน้มของการเติบโตของเมืองในเมียนมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา จะส่งผลอย่างสำคัญของแบบแผนและลักษณะการเคลื่อนย้ายของประชากรและแรงงาน รวมถึงการเข้าถึงการศึกษาของประชากรที่จะเพิ่มสูงขึ้นอันส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนของแรงงานทักษะ (Skill Labour) ในแง่นี้รัฐบาลเมียนมาจึงควรปรับนโยบายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นและการเติบโตของเมืองให้สอดคล้องและตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Department of Population 2014) อย่างไรก็ตาม การเติบโตของเมืองอาจมิได้นำไปสู่การเข้าถึงโอกาสของผู้คนที่เท่าเทียมกันเสมอไป ในบทความ “Urban” โดย Jayde Lin Roberts (2018) ได้ให้ภาพของลักษณะความเป็นเมืองของเมียนมาและพัฒนาการแนวคิดของเมืองในเมียนมา รวมถึงปัญหาด้านการวางแผนพัฒนาเมืองที่ไม่ตอบสนองความต้องการของสาธารณะที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาเมืองในเมียนมาปัจจุบัน โดยเฉพาะโครงสร้างและนโยบายการบริหารจัดการเมืองที่ยังไม่เปิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง การพัฒนาเมืองในช่วงที่ผ่านมา มีจุดเน้นของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุน จนละเลยสิทธิการอยู่ในเมืองของประชากรกลุ่มเปราะบางและคนจนเมืองจำนวนมาก (Roberts 2018)

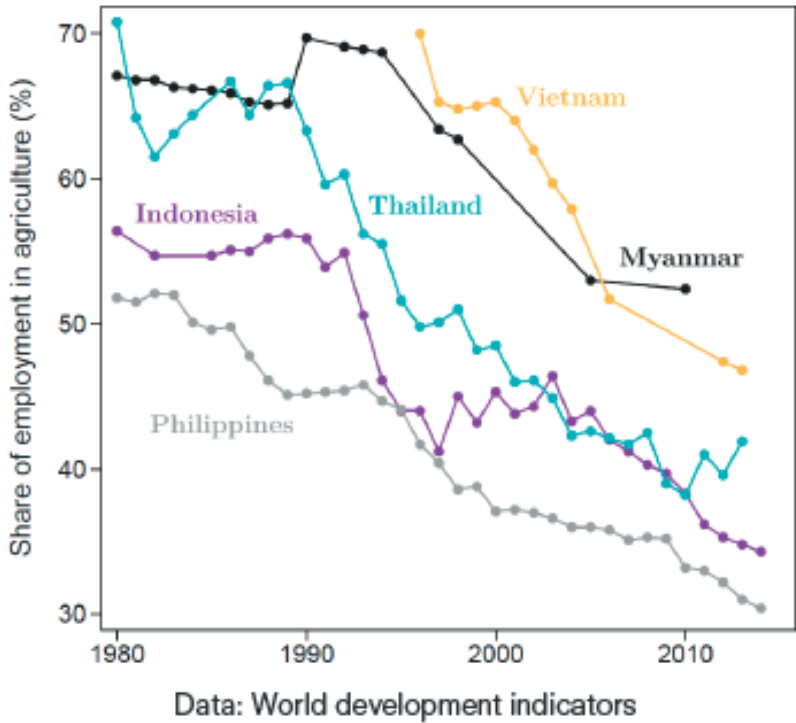
บทความชิ้นนี้ต้องการทบทวนสถานการณ์การเติบโตของเมืองในเมียนมาและการพัฒนาเมืองของเมียนมาในปัจจุบันที่มีความสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของเมียนมา รวมถึงส่งผลต่อความท้าทายที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงในอนาคตทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

## สถานการณ์การเติบโตของเมืองในเมียนมา

การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2010 ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการเข้าสู่ความเป็นเมืองของเมียนมา เพราะไม่เพียงแต่การเลือกตั้งจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงแบบแผนทางการเมืองเท่านั้น ทว่ายังได้ส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การขยายตัวของเมืองต่างๆ ในภูมิภาคของประเทศ ในฐานะศูนย์กลางทางการค้า การลงทุน และศูนย์กลางของอาชีพ แหล่งงาน และโอกาสของชีวิต ในทางเดียวกัน ปัจจัยด้านความเปลี่ยนแปลงในบริบทของเศรษฐกิจการเมืองโลกก็ยังส่งผลต่อการขยายตัวและเติบโตของเมืองในเมียนมาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการเป็นพื้นที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศจีน ที่มีเป้าหมายในการขยายขอบเขตอิทธิพลเข้ามายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะเมียนมาในฐานะประเทศที่เป็นทางออกสู่มหาสมุทรอินเดีย และตลาดการค้าที่จะทวีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต

ในปี 2010 ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองของเมียนมาอยู่ที่ประมาณ 6.2 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 13 ของประชากรทั้งประเทศ เทียบกับในปี 2000 ที่มีประชากรในเขตเมืองประมาณ 4.7 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ และความหนาแน่นของคนที่อาศัยในเขตเมืองมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 6,200 คนต่อตารางกิโลเมตร ในปี 2000 มาเป็น 7,500 คนต่อตารางกิโลเมตรในปี 2010 (World Bank 2015) การสำรวจสำมะโนประชากรของเมียนมาในปี 2014 พบว่ามีประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองร้อยละ 30 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2016 มี

ประชากรอาศัยในเขตเมืองของเมียนมาประมาณ 1 ใน 3 ประชากรทั้งประเทศ และมีการคาดการณ์ว่าในปี 2050 จะมีประชากรในเขตเมืองของเมียนมาอย่างน้อยร้อยละ 35 ของประชากรทั้งประเทศ การเติบโตของเมืองดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง (Dobermann 2016) (ดูแผนภาพที่ 1) และการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสูงกว่าภาคเกษตรกรรม (ดูตารางที่ 1) อย่างไรก็ตาม แม้ประชากรในเขตเมืองของเมียนมาจะมีสัดส่วนที่น้อยกว่าหลายประเทศในภูมิภาค อาทิ ลาว (ร้อยละ 34) และเวียดนาม (ร้อยละ 35) หากแต่ก็มีสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศกัมพูชา (ร้อยละ 23) รวมถึงมีแนวโน้มการเติบโตที่ต่อเนื่องในทุกปี (World Bank, 2019, p. 3)



แผนภาพที่ 1 สัดส่วนการจ้างงานภาคเกษตรกรรม (1980-2016)  
(ที่มา: World Bank)

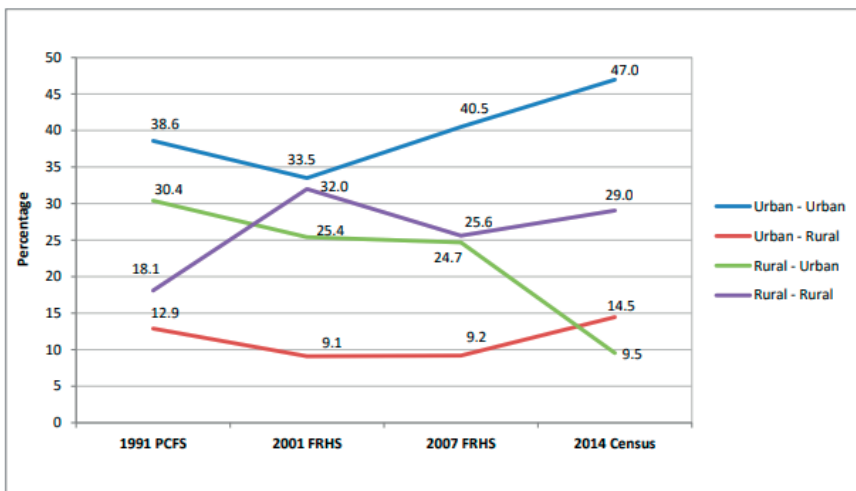
|              | 2011/12 | 2012/13 | 2013/14 | 2014/15 |
|--------------|---------|---------|---------|---------|
| Agriculture  | -0.2    | 0.6     | 1.2     | 1.8     |
| Industry     | 2.7     | 2.2     | 3.2     | 2.5     |
| Services     | 3.4     | 4.5     | 4.2     | 4.2     |
| Total growth | 5.9     | 7.3     | 8.6     | 8.5     |

Data: World Bank

ตารางที่ 1 สัดส่วนภาคการผลิตในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ  
(ที่มา: World Bank)

แม้จะไม่มีข้อมูลทางประชากรที่ต่อเนื่องอันสามารถเทียบเคียงการเติบโตของประชากรในเขตเมืองแต่ละรัฐ/เขต หากแต่การสำรวจสำมะโนประชากรของเมียนมา ในปี 2014 ก็ทำให้เห็นถึงสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองของแต่ละรัฐ/เขต อย่างกว้าง เป็นภาคการปกครองที่มีสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองมากที่สุดถึงร้อยละ 70 ของประชากรทั้งหมดในภาค รองลงมา คือ รัฐคะฉิ่น (ร้อยละ 36) เขต มัณฑะเลย์ (ร้อยละ 35) เนปีดอร์ (ร้อยละ 33) และรัฐมอญ (ร้อยละ 28)

การเติบโตของเมืองในเมียนมาในทศวรรษ 2010 มีปัจจัยสำคัญมาจากการย้ายถิ่นของประชากรจากพื้นที่ต่างๆ เข้ามาในเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นเข้ามายังเมืองใหญ่ อย่างเมืองย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ อันเป็นเมืองที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างรวดเร็วตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2010 อย่างไรก็ดี การย้ายถิ่นมายังเขตเมืองของเมียนมาดูจะมีลักษณะของการย้ายถิ่นจากเมืองสู่เมือง หรือจากเมืองเล็กสู่เมืองใหญ่เป็นสำคัญ รายงาน Thematic Report on Migration and Urbanization ของ UNFPA (UNFPA 2017) ได้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะการย้ายถิ่นจากเมืองสู่เมืองของเมียนมามีสัดส่วนร้อยละ 47 ของการย้ายถิ่นภายในประเทศและเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2007 ในทางเดียวกัน หากพิจารณาปลายทางของการย้ายถิ่น 20 อันดับแรกจากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2014 จะพบว่าอย่างกุ้งและมัณฑะเลย์เป็นเมืองปลายทางสำคัญของการย้ายถิ่นจากเมืองขนาดเล็กในพื้นที่ต่างจังหวัด (ดูแผนภาพที่ 2 และตารางที่ 2)



Source: Data for 1991 PCFS, 2001 FRHS and 2007 FRHS are from DoP (2013).

แผนภาพที่ 2 การย้ายถิ่นภายในประเทศของเมืองมา (ที่มา: UNFPA, 2017)

| Rank | District to District flow    | Number of migrants |
|------|------------------------------|--------------------|
| 1    | West Yangon to East Yangon   | 56,601             |
| 2    | Phayapon to North Yangon     | 51,086             |
| 3    | West Yangon to North Yangon  | 43,044             |
| 4    | Hinthada to North Yangon     | 35,311             |
| 5    | Maubin to North Yangon       | 33,369             |
| 6    | Labutta to North Yangon      | 29,796             |
| 7    | Thayawady to North Yangon    | 29,362             |
| 8    | North Yangon to East Yangon  | 28,368             |
| 9    | Pathein to North Yangon      | 27,852             |
| 10   | East Yangon to West Yangon   | 26,257             |
| 11   | East Yangon to North Yangon  | 25,652             |
| 12   | Phayapon to East Yangon      | 24,891             |
| 13   | South Yangon to North Yangon | 24,660             |
| 14   | Myingyan to Mandalay         | 24,500             |
| 15   | Myaungnya to North Yangon    | 21,694             |
| 16   | Bago to East Yangon          | 20,807             |
| 17   | Bago to North Yangon         | 18,663             |
| 18   | North Yangon to West Yangon  | 17,519             |
| 19   | Magway to North Yangon       | 16,231             |
| 20   | Pathein to East Yangon       | 14,835             |

ตารางที่ 2 การย้ายถิ่นภายในประเทศของเมียนมา (ที่มา: UNFPA, 2017)

ลักษณะการย้ายถิ่นดังกล่าวนี้ ส่งผลให้ย่างกุ้งกลายเป็นเมืองที่มีความโดดเด่นที่สุดของเมียนมาโดยเฉพาะในมิติทางเศรษฐกิจ ในปัจจุบัน กิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมืองย่างกุ้งมีมูลค่าสัดส่วนถึงร้อยละ 25 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (gross domestic product, GDP) และในขนาดการเติบโตและ

ความสำคัญของย่างกุ้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับการเติบโตของเมียนมาโดยรวม กล่าวคือ ย่างกุ้งไม่เพียงแต่จะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญของประเทศเท่านั้น ย่างกุ้งยังเปรียบเสมือนเป็นประตูหน้าด่านในการเข้าสู่เมียนมาด้วยเช่นกัน การขยายตัวทางการท่องเที่ยวและภาคบริการภายในประเทศจะทำให้ย่างกุ้งมีสถานะสำคัญในการเป็นศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวและภาคบริการ

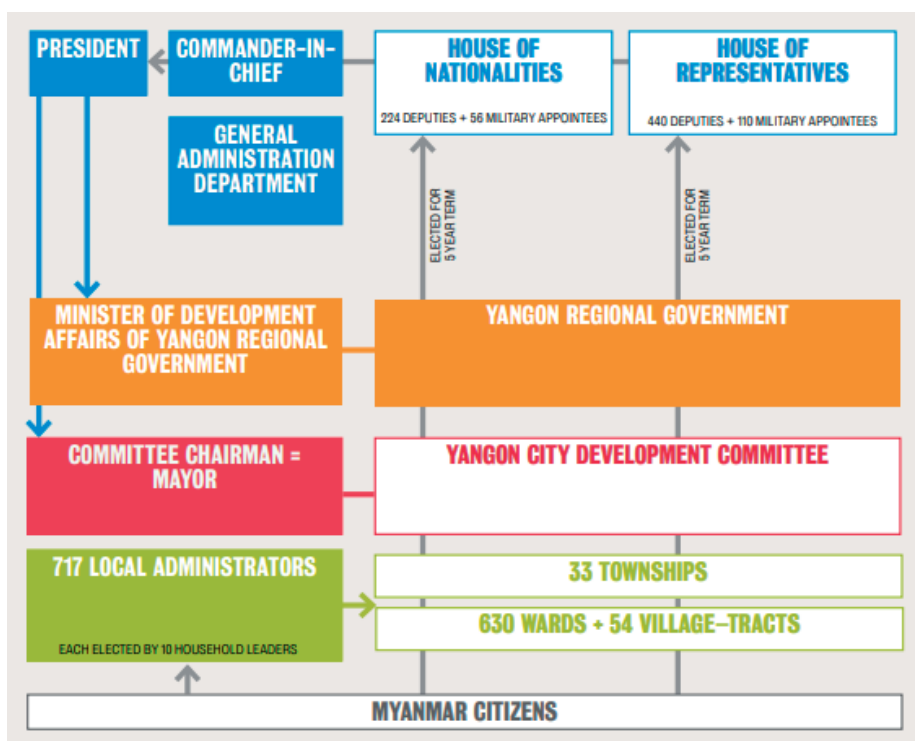
## การบริหารจัดการเมืองของเมียนมา

ตั้งแต่ปี 2015 เป็นต้นมา การบริหารจัดการเมืองของเมียนมาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทหลัก (Roberts, 2018, p. 67) ได้แก่

**ประเภทที่หนึ่ง** เนปิดอว์ เมืองหลวงของประเทศที่มีการบริหารจัดการแบบเฉพาะ ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางโดยตรง และมีสถานะเป็นดินแดนของสหภาพ (union territory)

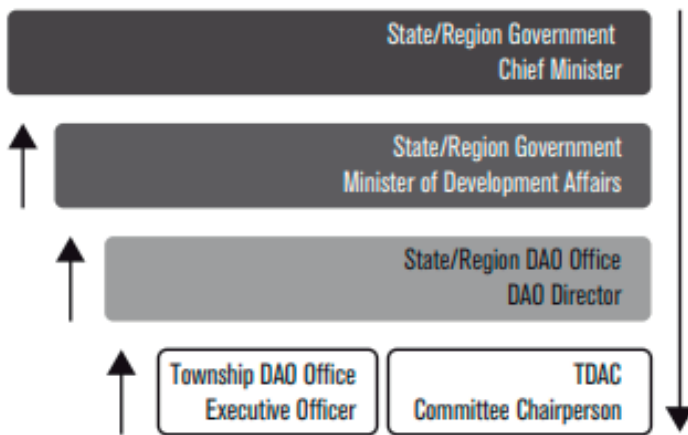
**ประเภทที่สอง** เมืองขนาดใหญ่ อันได้แก่ ย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ ที่จะมีคณะกรรมการพัฒนาเมือง (city development committee) เป็นอิสระของตนเอง คือคณะกรรมการพัฒนาเมืองย่างกุ้ง (Yangon City Development Committee, YCDC) และคณะกรรมการพัฒนาเมืองมัณฑะเลย์ (Mandalay City Development Committee, MCDC) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาเมืองเหล่านี้ก็มิได้มีอิสระอย่างเต็มที่เพราะคณะกรรมการเหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลเขตย่างกุ้งและเขตมัณฑะเลย์ นอกจากนี้ ควรกล่าวด้วยว่าเมืองพะโคและเมืองเมะล่าย ยังได้รับอิสระในการบริหารจัดการบางส่วนจากรัฐ/เขต ในปี 2011 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเมืองจะครอบคลุมการวางแผนและจัดการสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการพื้นที่ของเมือง และระบบสุขภาพ

ของเมืองเป็นหลัก ในส่วนของการศึกษา สาธารณสุข และระบบไฟฟ้าจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลกลาง (Heeckt, Ney, Phanthuwongpakdee, and Sabrié, 2017, pp. 63-64) แผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารจัดการภายใต้คณะกรรมการพัฒนาเมืองกับรัฐบาลสหภาพหรือรัฐบาลกลาง



แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารจัดการภายใต้คณะกรรมการพัฒนาเมืองกับรัฐบาลสหภาพหรือรัฐบาลกลาง (ที่มา: Towards Urban Growth Analytics for Yangon: Report, 2017)

ประเภทที่สาม เมืองชั้นรองอื่นๆ อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานกิจการพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Affairs Office, DAOs) และเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการของรัฐ/เขต (แผนภาพที่ 4) สำนักงานกิจการพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารเมืองในเขตรับผิดชอบ ตั้งแต่การวางผังเมือง สุขาภิบาล การกำจัดสิ่งปฏิกูล การดูแลถนนและสะพานในความรับผิดชอบ อาคารสาธารณะ และใบอนุญาตก่อสร้างสำหรับอาคาร รวมถึงมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมใน 3 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) ค่าธรรมเนียมสาธารณูปโภคจากครัวเรือนและธุรกิจต่าง ๆ 2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปกติสำหรับธุรกิจ และ 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตพิเศษสำหรับบางธุรกิจ (Arnold, Ye, Kempel, & Kyi Pyar, 2015, pp. 3-7)



แผนภาพที่ 4 โครงสร้างการดูแลเมืองของสำนักงานกิจการพัฒนาท้องถิ่น (ที่มา: Municipal Governance in Myanmar: An overview of Development Affairs Organizations, 2015)

## ภาพรวมนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองในเมียนมา รวมถึงความช่วยเหลือทางนโยบายและการลงทุนจากต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ

การขยายตัวของประชากรและความสำคัญของเมืองในเมียนมาได้ส่งผลให้รัฐบาลเมียนมาและองค์กรความช่วยเหลือระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งได้กำหนดนโยบาย แผนงานหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของเมียนมา โดยเฉพาะอย่างกึ่งที่เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและมีความสำคัญที่สุดของประเทศ รวมถึงมีลักษณะการบริหารจัดการที่มีอิสระในการจัดทำแผนงานและความร่วมมือกับองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ

*National Urban Policy Framework* จัดทำขึ้นในปี 2018 ภายใต้อำนาจร่วมมือระหว่างกรมพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย กระทรวงการก่อสร้าง (Ministry of Construction) ของเมียนมา กับ UN Habitat กรอบนโยบายดังกล่าวนี้มีเป้าหมายสำคัญในการ “สร้างการตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองแบบบูรณาการและมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ มีสถาบันการบริหารจัดการเมืองที่ดี มีกรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ มีสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการใช้ชีวิตและการทำงาน รวมถึงสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพม่า” นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายภายใต้กรอบนโยบายเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ในการวางนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น การวางผังเมืองและการจัดสรรที่ดินที่ต้องเอื้อทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และการกำกับดูแลเชิงพื้นที่ที่จะเป็นพื้นฐานต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี การออกแบบเมืองที่จำเป็นต้องคำนึงถึงชุมชนเมืองที่ดี และการส่งเสริมบริการสาธารณะที่ดี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของกรอบนโยบายนี้อยู่ที่ว่าจะถูกนำไปปรับใช้กับการพัฒนาเมืองในระดับต่าง ๆ ของประเทศได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากหน่วยงานที่วางกรอบนโยบายกับหน่วยงานปฏิบัติหรือหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองเป็นคนละหน่วยงานกัน (Department of Urban and Housing Development 2018)

นอกจากกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองของเมียนมาแล้ว กรอบการพัฒนาเชิงพื้นที่แห่งชาติ หรือ National Spatial Development Framework ของเมียนมายังถือได้ว่าเป็นกรอบนโยบายที่มีความสำคัญหนึ่งในการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่และภูมิภาคของประเทศ รวมถึงเมืองในระดับต่าง ๆ ของประเทศด้วยเช่นกัน กรอบการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ ได้กำหนดเมืองศูนย์กลางการพัฒนาไว้ 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ได้แก่ ย่างกุ้ง มัณฑะเลย์ และเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ ระดับภูมิภาค ได้แก่ เมืองที่เป็นเมืองหลวงหรือเมืองหลักของรัฐ/เขต และ เมืองที่มีบทบาทพิเศษ (Special Function Growth Center) ได้แก่ เมืองชายแดน (เมียวดี ท่าขี้เหล็ก มูเซ มองดอ ทามู) เมืองท่องเที่ยวและภาคบริการ (พะโค อินเล เมืองชายทะเล) และเมืองอุตสาหกรรม บนฐานทรัพยากร เมืองเหล่านี้จะถูกลงแผนในการสร้างการเชื่อมโยงผ่านเครือข่ายการคมนาคมหลักของประเทศ (A. A. Myint 2018) (ดูแผนภาพ 5)



แผนภาพที่ 5 กรอบการพัฒนาเชิงพื้นที่แห่งชาติของเมียนมา (ที่มา: National Spatial Development Framework 2018)

นอกจากกรอบการพัฒนาระดับประเทศแล้ว เมืองหลักของเมียนมาโดยเฉพาะย่างกุ้ง ยังได้มีการวางนโยบายการพัฒนาเมืองและโครงการพัฒนาเมืองด้วยเช่นกัน ซึ่งนโยบายและโครงการเหล่านี้ส่วนหนึ่งเริ่มปรากฏการดำเนินการตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2010 A Strategic Urban Development Plan of Greater Yangon ถือได้ว่าเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นเพื่อรองรับการเติบโตของเมืองย่างกุ้ง หลังการปฏิรูปทางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงต้นทศวรรษ 2010 แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้จัดทำขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่าง Yangon City Development Committee (YCDC) และ Japan International Cooperation Agency (JICA) ในปี 2014 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) การนำเสนอวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ครอบคลุมอย่างกว้างซึ่งตั้งเป้าไว้ในปี พ. ศ. 2583 2) กำหนดแผนพัฒนาเมืองของย่างกุ้งเพื่อให้เกิดการพัฒนาตามวิสัยทัศน์ 3) กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และ 4) นำเสนอยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการปรับปรุงหน่วยงานและความสามารถในการบริหารงานด้านการพัฒนาเมือง แผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นแผนแม่บทสำคัญของ YCDC ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองย่างกุ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินในย่านอนุรักษ์ ย่านศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเก่าและศูนย์กลางทางเศรษฐกิจใหม่ รวมถึงบทบาทของ YCDC ในการเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการเมือง นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ยังกล่าวถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในทางตะวันออกเฉียงเหนือของย่างกุ้งแถบ East Dagon Township ที่แผนดังกล่าวนี้กำหนดให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ของเมือง แผนยุทธศาสตร์นี้ยังมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนของภาครัฐและภาคเอกชนของญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน

นอกจาก แผนยุทธศาสตร์ A Strategic Urban Development Plan of Greater Yangon ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองย่างกุ้งในย่านธุรกิจและเขต

อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจทางตะวันออกเฉียงเหนือของย่างกุ้งแล้ว ตั้งแต่ปี 2016 เป็นต้นมา ได้มีการเริ่มวางแผนการพัฒนาเมืองใหม่ของย่างกุ้งในด้านทิศตะวันตก ด้วยเช่นกันภายใต้ชื่อ The New Urban Development Projects of Yangon หรือ Yangon New City Development Project ซึ่งเป็นแผนการพัฒนาเมืองใหม่ของย่างกุ้งในพื้นที่ทางด้านทิศตะวันตกของแม่น้ำตรงข้ามกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและเขตท่าเรือเดิม แผนการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ได้รับการสนับสนุนการศึกษาความเป็นไปได้และแนวการพัฒนาจากธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC)

เป้าหมายหลักของ Yangon New City Development Project คือการสร้างพื้นที่เศรษฐกิจแห่งใหม่ให้กับเมือง เนื่องจากในเขตศูนย์กลางเมืองปัจจุบันมีความหนาแน่น หลายพื้นที่มีอาคารอนุรักษ์ รวมถึงข้อจำกัดด้านผังเมืองที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม คาดการณ์ว่าหากการพัฒนาพื้นที่เมืองใหม่อย่างกุ้งแล้วเสร็จ จะสามารถสร้างงานใหม่มากถึง 2 ล้านตำแหน่ง แผนการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ มีศูนย์กลางการดำเนินการอยู่ที่บริษัท New Yangon Development Company Limited หรือ NYDC ที่ถูกตั้งขึ้นใหม่โดยมีรัฐบาลท้องถิ่นย่างกุ้งถือหุ้น 100% ภายใต้กฎหมาย Special Companies Act ทั้งนี้ NYDC จะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่จะบริหารจัดการเขตเมืองใหม่และร่วมทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในการพัฒนาเขตเมืองใหม่นี้ภายใต้รูปแบบ Public-Private Partnership (PPP) รวมถึงการพัฒนาทางด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนในพื้นที่ใหม่แห่งนี้

ทั้งนี้ NYDC ได้ลงนามข้อตกลงกับ China Construction Construction Company (CCCC) รัฐวิสาหกิจของจีน ในเดือนพฤษภาคม 2018 (Y. Y. Myint 2019) เพื่อเตรียมรายละเอียดข้อเสนอโครงสร้างพื้นฐาน ภายใต้การวิจารณ์จาก

หลายภาคส่วนถึงความไม่เหมาะสมของกระบวนการทำข้อตกลง และการวิจารณ์อย่างมากจากภาควิชาการและภาคประชาสังคมว่าเป็นการแปรรูปเมือง (Privatization of Urbanities) ให้กับกลุ่มทุนจากต่างประเทศ และมีแนวโน้มที่จะสร้างความเหลื่อมล้ำและปัญหาด้านการถือครองที่ดินของอย่างกึ่งในอนาคตอันใกล้ (S. A. Myint 2019) ทั้งนี้ มีการวิเคราะห์กันว่าการเข้าร่วมพัฒนาเมืองอย่างกึ่งของ China Construction Construction Company เป็นส่วนหนึ่งของแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ One Belt, One Road ของประเทศจีน รวมถึงการสร้างอิทธิพลจีนในภูมิภาค (Lintner 2019) (World Bank 2015) เฉกเช่นเดียวกับที่ปรากฏในการพัฒนาเมืองหลายแห่งของกัมพูชา

นอกจาก แผนการพัฒนาเมืองอย่างกึ่งดังที่กล่าวมาแล้ว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่มีการวางแผนจำนวนหนึ่งมีความเป็นไปได้ว่าจะส่งผลต่อการเติบโตของอย่างกึ่งและเมืองใกล้เคียงด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น แผนการก่อสร้างสนามบินนานาชาติ Hanthawaddy ใกล้เมืองพะโค ห่างจากอย่างกึ่งไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 70 กิโลเมตร สนามบินแห่งนี้มีการเริ่มก่อสร้างไปในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ก่อนหยุดชะงักลงและประสบปัญหาด้านการลงทุน ในปัจจุบันได้รับการผลักดันและสนับสนุนโครงการอีกครั้งจากประเทศญี่ปุ่น (Thiha 2019) หากสนามบินแห่งนี้ได้รับการพัฒนาจนแล้วเสร็จมีความเป็นไปได้ว่าจะทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างกึ่งในทิศตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือ รวมถึงการเติบโตของเมืองพะโค

นอกเหนือจาก แผนการพัฒนาเมืองและการขยายตัวที่ปรากฏในเมืองหลักของเมียนมาแล้ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2010 ได้ส่งผลให้เมืองชายแดนของเมียนมา โดยเฉพาะที่ติดกับประเทศจีนและประเทศไทย มีการเติบโตและขยาย

ตัวอย่างเห็นได้ชัดด้วยเช่นกัน ไม่เพียงเท่านั้น ในปัจจุบันยังปรากฏการพัฒนาเมืองใหม่ในบริเวณชายแดนที่สัมพันธ์กับการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศจีนด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างเด่นชัด คือ เมืองชเวโก๊กโก่ ที่ตั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามของบ้านท่าวังผา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก การพัฒนาเมืองดังกล่าวนี้เป็นการลงทุนจากเอกชนจีน ที่ได้รับสัมปทานเป็นเวลา 70 ปี จากกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย (Democratic Karen Benevolent Army, DKBA) ที่ในปัจจุบันได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลเมียนมาและกลายเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Forces, BGF) มีการคาดการณ์ว่าพื้นที่สัมปทานมีขนาดกว้างใหญ่เกือบหนึ่งแสนไร่ (เกาะติดข่าวภาคเหนือ 2528) ตามแผนงานที่มีรายงานข่าวนำเสนอออกมา พื้นที่บริเวณดังกล่าวนี้จะมีการลงทุนทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่อาศัยหลายหมื่นหลัง สนามกอล์ฟ ศูนย์กระจายสินค้าชายแดน สถานบันเทิงเต็มรูปแบบ บ่อนการพนัน และศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม มีการคาดการณ์ว่าหากเมืองแห่งนี้ได้รับการพัฒนาแล้วเสร็จจะมีชาวจีนเข้ามาอยู่อาศัยมากกว่าหนึ่งแสนคน (ผู้จัดการออนไลน์ 2562)

ตามรายงานของ Frontier Myanmar เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2018 การลงทุนพัฒนาในพื้นที่ชเวโก๊กโก่ ดำเนินการภายใต้บริษัท Myanmar Yatai International Holding Group ซึ่งเป็นบริษัทลูกของ Yatai International Holdings Group บริษัทเอกชนจากประเทศจีนที่จดทะเบียนที่ฮ่องกง การดำเนินการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่าง China Federation of Overseas Chinese Entrepreneurs กับนายพลหม่องซิดตู ผู้นำกองกำลังพิทักษ์ชายแดนและผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่ชายแดนแม่สอด-เมียวดี (Han 2019) ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า Yatai International Holdings Group เป็นบริษัทที่มีการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษและคาสิโนในหลายพื้นที่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Desiderio 2019) อย่างไรก็ดี แม้อาจไม่สามารถสรุปได้ว่าเมืองชเวโก๊กโก่ เป็น

ส่วนหนึ่งของอิทธิพลจีนในภูมิภาคภายใต้ยุทธศาสตร์ “One Belt, One Road” หากแต่การพัฒนาดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นอิทธิพลการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อเมืองในเมียนมาเช่นกัน

## แนวโน้มและผลกระทบจากการพัฒนาเมืองของเมียนมา

การเติบโตและการพัฒนาของเมืองในเมียนมา มีแนวโน้มที่จะมีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีความเป็นไปได้ว่าจะมีการเติบโตในอัตราที่รวดเร็วกว่าหลายประเทศในภูมิภาค อันเนื่องมาจากโอกาสทางเศรษฐกิจของเมียนมาที่มีศักยภาพสูงในการเติบโตบนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติ ประชากร ทุนทางวัฒนธรรม และภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศ

UN Habitat ได้คาดการณ์ว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมาในอนาคตจะทำให้ความเป็นเมืองเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว UN Habitat ได้ทำการวิเคราะห์เพื่อคาดการณ์การเติบโตของเมืองผ่านเมือง 3 ลักษณะ อันได้แก่ 1) เมืองที่มีประชากรที่สูงกว่า 1 ล้านคน 2) เมืองที่มีประชากรตั้งแต่ 0.3 ล้านคนถึง 1 ล้านคน และ 3) เมืองที่มีประชากรน้อยกว่า 0.3 ล้านคน ผลจากการคาดการณ์พบว่าภายในปี 2030 ประชากรในเขตเมืองของประเทศจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 20.4 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นจาก 14.8 ล้านคนในปัจจุบัน ในเมืองขนาดใหญ่ (เมืองที่มีประชากรมากกว่า 1 ล้านคน) จำนวนผู้อยู่อาศัยในเมืองคาดว่าจะเติบโตจาก 5.8 ล้านคนเป็น 9.2 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 58 โดยเฉพาะอย่างยิ่งและมันดะเลย์ ในทางเดียวกับ จำนวนผู้อยู่อาศัยในเมืองขนาดกลาง (เมืองที่มีประชากรตั้งแต่ 0.3 ล้านคนถึง 1 ล้านคน) คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจาก 1.2 ล้านคนเป็น 1.9 ล้านคนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 54 นอกจากนี้ ในส่วนของเมืองขนาดเล็ก (เมืองที่มีประชากรน้อยกว่า 0.3 ล้านคน) แม้จะมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยที่ต่ำเพียงร้อยละ 0.79 ต่อปี แต่จำนวนประชากรคาดว่าจะเติบโตจาก 8.2 ล้านคนเป็น 9.3

ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 13 (UNHabitat 2016, 18-19)

ทั้งนี้ การเติบโตของเมืองและแนวโน้มการเติบโตของเมืองในเมียนมา อีกมุมหนึ่งการพัฒนาและเติบโตของเมืองในเมียนมาทั้งในอดีตและอนาคตอันใกล้ มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองและสภาพแวดล้อมของเมือง รวมถึงเศรษฐกิจการเมืองของเมืองในเมียนมาในหลายมิติ ได้แก่

1) การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดิน การพัฒนาและเติบโตของเมืองได้ส่งผลให้ราคาที่ดินของเมียนมาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 2010 ที่เมืองของเมียนมาขยายตัวในอัตราที่สูง การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินได้นำไปสู่ปัญหาการเข้าถึงด้านที่อยู่อาศัยของทั้งกลุ่มชนชั้นล่างและชนชั้นกลางทางเศรษฐกิจ รวมถึงการบังคับให้ออกจากที่อยู่อาศัยของเจ้าของที่ดินที่ต้องการนำพื้นที่ไปพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Khaign 2015) นอกจากนี้ ยังพบอีกว่าในประชากรในเขตเมืองจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยจากราคาที่เพิ่มสูงขึ้นได้ออกมา กลายเป็นคนไร้บ้านและอาศัยอยู่ในพื้นที่สาธารณะของเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกึ่ง (The Straits Times 2013)

2) ความยากจนและการว่างงาน แม้การว่างงานจะนำไปสู่การจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้นในเขตเมือง หากแต่การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างพื้นที่ชนบทและเมือง ได้ทำให้ประชากรจากเขตชนบทเคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตเมืองมากยิ่งขึ้น ด้วยความหวังและความต้องการในการเข้าถึงแหล่งงานและรายได้ หากแต่ตำแหน่งงานในเมืองในปัจจุบันของเมียนมาก็จะไม่สามารถรองรับหรือสอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตเมืองเหล่านี้ได้ ส่งผลให้เกิดการว่างงานในเขตเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นและภาวะความยากจนในเขตเมือง ทั้งนี้ สถานการณ์ความยากจนและการว่างงานในเขตเมืองดูเหมือนจะทวีความรุนแรงมากขึ้นไปอีกจากสถานการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 ที่ส่งผลต่อภาคบริการและการท่องเที่ยว

เที่ยว และภาคอุตสาหกรรมที่เป็นเครื่องจักรหลักในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของเมือง (Zaw Zaw Htwe 2020)

3) ความไม่ทั่วถึงของบริการสาธารณะและการขาดการวางแผนเมืองเพื่อรองรับการเติบโต การเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วอย่างขาดการวางแผนที่ครอบคลุมในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้บริการสาธารณะพื้นฐานโดยเฉพาะทางด้านสังคมและสุขภาพมีความไม่เพียงพอต่อประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะสถานพยาบาลและสถานศึกษา นอกจากนี้ เมืองขนาดใหญ่หลายแห่งของเมียนมา อาทิ ย่างกุ้ง ยังมีลักษณะเป็นเมืองสมัยอาณานิคมที่ได้รับการออกแบบทั้งในด้านของระบบถนน การจัดการพื้นฐาน และโครงสร้างสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับลักษณะที่อยู่อาศัยในสมัยอาณานิคม การเติบโตของย่างกุ้งอย่างรวดเร็ว พร้อมกับอาคารสูงจำนวนมาก และขาดการวางแผนที่รัดกุม รวมถึงความเหลื่อมล้ำจากการพัฒนาเมืองในแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้เกิดความแออัดของเมืองอย่างถึง ความไม่ถูกสุขอนามัยของเมือง และการจัดการด้านความสะอาดและของเสีย

4) อิทธิพลของภาคเอกชนและต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาเมือง ลักษณะและแนวโน้มการพัฒนาเมืองเมียนมาในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ที่เห็นได้อย่างชัดเจนประการหนึ่ง คือ ภาคเอกชนมีบทบาทนำในการพัฒนาเมืองหลายแห่งทั้งในลักษณะของการเป็นผู้ลงทุนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และผ่านกระบวนการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership, PPP) หรือการให้สัมปทานการพัฒนาพื้นที่ระยะยาว ตัวอย่างเช่น กรณีของ Yangon New City Development Project เป็น แนวโน้มของบทบาทภาคเอกชนดังกล่าว ที่ส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์และเป็นหุ้นส่วนกับกลุ่มทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มทุนจากประเทศจีน ส่งผลให้แนวโน้มการพัฒนาเมืองในอนาคตของเมียนมาจะมีเป้าหมายและทิศทางในการตอบสนองกับการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และ

ให้ความสำคัญในระดับที่น้อยกับการพัฒนาทางด้านสังคมของเมืองหรือการพัฒนาเมืองที่ตอบสนองกับกลุ่มคนเปราะบาง

จากแนวโน้มและผลกระทบจากการพัฒนาเมืองของเมียนมาที่กล่าวมาข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของเมืองที่เมียนมาจะต้องเผชิญในอนาคตอันใกล้ รวมถึงเป็นความท้าทายของรัฐบาลเมียนมาทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดสมดุลของการพัฒนาเมืองระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เมืองเป็นปัจจัยขับเคลื่อนหลัก และการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรทุกกลุ่มในเมือง รวมถึงการสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ที่มีประสิทธิภาพในการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองในอนาคต

## สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทความชิ้นนี้ เป็นความพยายามในการทบทวนข้อมูลเบื้องต้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาและการขยายตัวของเมืองในเมียนมา ที่ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เท่านั้น หากแต่ยังชี้ให้เห็นถึงการวางยุทธศาสตร์และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองในฐานะตัวจักรในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของเมียนมา ดังสะท้อนให้เห็นผ่านการที่หัวเมืองในระดับภูมิภาคหลายแห่งได้ถูกกำหนดให้มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางทั้งในมิติเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การค้าและการคมนาคม รวมถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและภาคบริการ ในทางเดียวกัน การลงทุนจากภายนอกโดยเฉพาะจากประเทศจีนก็ทำให้เมืองหลายแห่งของเมียนมาได้รับการพัฒนาขึ้นและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางภูมิเศรษฐศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ในพื้นที่โดยรอบ

การเติบโตของเมืองในเมียนมาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาและแนวทางการ

พัฒนาเมืองในปัจจุบัน ได้สะท้อนให้เห็นแนวโน้มและความท้าทายสำคัญของสังคม การเมืองเมียนมาที่จะต้องประสบในอนาคตอันใกล้ ทั้งในประเด็นของการขึ้นมามีบทบาทนำของภาคเอกชนในการพัฒนาเมือง สภาพปัญหาของเมืองจากการอพยพเคลื่อนย้ายของผู้คน การเพิ่มขึ้นของราคาที่อยู่อาศัย และปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมที่มาพร้อมกับความเป็นเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่จำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกต่อไป รวมถึงการชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงกับประเทศไทยในฐานะประเทศที่มีความสัมพันธ์กับเมียนมาทั้งในเชิงสังคม เศรษฐกิจ และกายภาพอย่างแนบแน่น