



Urbanization

เมื่อ **“เมือง”** กลายเป็นโจทย์
ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ทิกพา

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า





Urbanization



เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กิกพา

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

Urbanization เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย ก๊กผล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

อรรถัย ก๊กผล.

Urbanization เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่.–กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

220 หน้า.

1. การเกิดเป็นเมือง 2. การปกครองท้องถิ่น . I. ธเนศ ชำนาญ, ผู้แต่งร่วม II. บุรีสกร, ผู้แต่งร่วม. III. ชื่อเรื่อง

352.14

ISBN = 978-974-449-950-9

วปท.59-48-1,000.100

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2559 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 - 1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

พิมพ์ที่

บริษัท ชัน แพคเก็จจิ้ง (2014) จำกัด

1510/10 ถนนประชากรราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

นางจรินทร์ เสนิงค์ ณ ออยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



หลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นต้นมา เปรียบได้กับจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการพัฒนาความเป็นเมืองในประเทศไทย มีการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั้งหมด 2,441 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งก่อนหน้านั้น (ช่วง พ.ศ. 2475-2535) มีจำนวนเทศบาลเพียง 134 แห่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้เมืองหลายแห่งจะถูกยกกระดบเป็นเทศบาลเพื่อให้รัฐสามารถตอบสนองความต้องการบริการสาธารณะได้รวดเร็วขึ้นแล้วก็ตาม แต่พบว่าประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมืองหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ระเบิดคนเมือง” หรือการที่คนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามามารวมตัวกันในเมืองเพื่อประกอบอาชีพและทำกิจกรรมอื่นๆ อันส่งผลให้เกิดปัญหาประชากรล้นเมืองตามมา หรือจะเป็นปัญหา “กรุงเทพฯเมืองเอกนคร” ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่กระจุกตัวอยู่ที่เมืองหลวงเมืองเดียว ทำให้กรุงเทพฯ มีสถานะเป็นเมืองโตเดียวที่รวมศูนย์การพัฒนาเมืองด้านต่างๆ เอาไว้ เมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น การจราจรติดขัด ชุมชนแออัด และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เป็นต้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าว เราจึงควรหันกลับมาให้ความสำคัญที่ท้องถิ่นโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนนำในการพัฒนาเมือง ทั้งนี้เพื่อให้การกระจายรายได้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในเมืองต่างๆ ทั่วประเทศดีขึ้น ไม่กระจุกตัวหรือรวมศูนย์อยู่ที่เมืองใดเมืองหนึ่ง
 อย่างที่เป็นมา

หนังสือเล่มนี้ได้รวบรวมแง่มุมต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรรู้
 เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาเมือง ได้แก่ ความสำคัญของเมืองกับการบริหาร
 จัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ สถานการณ์การเกิดขึ้นของเมืองทั้งในบริบทไทยและ
 บริบทโลก ตัวอย่างการพัฒนาเมืองตามโมเดลต่างๆ ที่ทันสมัยและการพัฒนา
 เมืองบนฐานศักยภาพ โดยใช้ตัวแบบทุนท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยความหวังเป็น
 อย่างยิ่งว่าจะเป็นตัวจุดประกายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แนวทางใหม่ๆ
 ที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเมืองหรือท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณทุกท่านที่เกี่ยวข้อง ขอขอบคุณ ดร.อรัญ
 โสติพิพันธ์ สำหรับแนวคิดทุนท้องถิ่นและพัฒนาเครื่องมือในการวิเคราะห์
 ขอบคุณ อะลาม น้ามนต์ และเจ ช่วยเป็นพลังขับเคลื่อนให้หนังสือออกมา
 สวยงาม และขอบคุณทีมงานวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ด้วยกัน
 มาโดยตลอด



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรัญ ก๊กผล)



	หน้า
คำนำ	II
บทที่ 1 เมื่อ “เมือง” กลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่	1
“เมือง” ในประเทศไทย: เต็มโตตามยุทธศาสตร์และไร้อิศทาง	3
เมือง: โจทย์ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
บทที่ 2 รู้จักเมือง และรู้ทันการพัฒนา	19
คำนิยามของเมือง และความเป็นเมือง	22
สถานการณ์ความเป็นเมืองของโลก	24
สถานการณ์ความเป็นเมืองของประเทศไทย	28
ประเด็นท้าทายที่เกิดจากประชากรเมืองเพิ่มสูงขึ้น	28
รู้ทันการพัฒนา	33
บทที่ 3 หลากหลายแนวคิดพัฒนาเมือง	41
อุทยานนคร (Garden City)	44
ซิมไบโอซิตี (Symbio City)	73

	หน้า
เมืองอัจฉริยะ (Smart City)	87
เมืองสร้างสรรค์ (Creative City)	104
เมืองยุติธรรม (Just City)	138
บทที่ 4 พัฒนาเมืองบนฐานศักยภาพ โดยใช้ตัวแบบทุนท้องถิ่น (Local Capitals Model)	151
ยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นสู่ความสำเร็จ	154
ค้นหาศักยภาพพัฒนามากกว่ามุ่งหาปัญหาเพื่อแก้ไข	164
ค้นหาศักยภาพจากทุนท้องถิ่น	171
ลงมือจัดทำแผนยุทธศาสตร์	179
บทส่งท้าย	187
บรรณานุกรม	195
ประวัติผู้เขียน	205

บทที่ 1		
รูปที่ 1	แผนลอยรुकมรดกโลก	8
รูปที่ 2	เมื่อป่าปูนล้อมเชียงใหม่ จะเกิดอะไรขึ้น	9
รูปที่ 3	น้ำท่วมเมืองพัทยา อ.บางละมุง จ.ชลบุรี พ.ศ. 2552	9
รูปที่ 4	แสดงความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่น 4 ด้าน	11
รูปที่ 5	แสดงคุณลักษณะและความสามารถของผู้นำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
บทที่ 2		
รูปที่ 6	ประชากรโลกที่อาศัยอยู่ในเมืองและชนบท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493-2593	25
รูปที่ 7	สัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองและชนบท ต่อประชากรทั้งหมด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493-2593	26
รูปที่ 8	สัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองต่อประชากรที่อาศัยชนบท	27
รูปที่ 9	เป้าหมายและแนวทางพัฒนาของยุทธศาสตร์ที่ 9 กับการพัฒนา ภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ	35
บทที่ 3		
รูปที่ 10	Tree Magnets Diagram ในความคิดของ Sir Ebenezer Howard	46
รูปที่ 11	ภาพขยายของเมืองศูนย์กลางตามแบบฉบับดั้งเดิมของ Sir Ebenezer Howard	50
รูปที่ 12	แผนผังเมือง Garden City แบบดั้งเดิม	51
รูปที่ 13	ภาพมุมบนของเมืองแลชเวิร์ท เมืองในสวนแห่งแรกของโลก	53
รูปที่ 14	พิพิธภัณฑ์มรดกเมืองแลชเวิร์ท	54
รูปที่ 15	วงเวียนแห่งแรกของประเทศอังกฤษ	55
รูปที่ 16	ลานกิจกรรมที่ใช้จัดเทศกาล "Who do you think you are, Letchworth?"	55
รูปที่ 17-18	เมืองแลชเวิร์ทเมื่อแรกเริ่มก่อตั้งในปี ค.ศ. 1903	56
รูปที่ 19	แผนผังเมืองแลชเวิร์ท การ์เดิน ซิตี้	56
รูปที่ 20	แผนผังเมืองเวลลีน การ์เดิน ซิตี้ ในปีค.ศ. 1920	58
รูปที่ 21	ถนนสายหลัก (Parkway) ของเมืองเวลลีน	58
รูปที่ 22	พื้นที่ศูนย์กลางของเมือง (Howardsgate)	60

สารบัญรูปภาพ

		หน้า
รูปที่ 23	สถาปัตยกรรมแบบ Neo-Georgian	60
รูปที่ 24	สวนสาธารณะ Standborough Park	61
รูปที่ 25	The Howard Center	61
รูปที่ 26	โรงแรม Western Homestead Court	62
รูปที่ 27	Welwyn Garden City Golf Club	62
รูปที่ 28	สวนสาธารณะ Fort Canning	64
รูปที่ 29	สวนสาธารณะ East Coast	65
รูปที่ 30	สวนสาธารณะ Telok Blangah	65
รูปที่ 31	Park Connectors หรือสวนเชื่อมต่อระหว่างเมือง	65
รูปที่ 32	ป่าสงวน Bukit Timah	67
รูปที่ 33	ป่าสงวน Central Catchment	67
รูปที่ 34	เส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะสิงคโปร์ หรือ The Round Island Route	68
รูปที่ 35	อุโมงค์ป่าผจญภัยรอบชายฝั่ง	69
รูปที่ 36	สวนพฤกษศาสตร์สิงคโปร์	70
รูปที่ 37	สวนสาธารณะ “Bishan Park” อันเปรียบได้กับ Central Park ของประเทศสิงคโปร์	72
รูปที่ 38	อันดับเมืองที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะและยกระดับชีวิต ของประชาชน โดย The Networked Readiness Index (NRI)	76
รูปที่ 39	สถิติความก้าวหน้าของการรีไซเคิลของประเทศสวีเดนตั้งแต่ ปี 1975 – 2012	78
รูปที่ 40	อันดับประเทศที่สามารถนำขยะมารีไซเคิลได้มากที่สุดตามลำดับ ในปี 2013	79
รูปที่ 41	โรงงานคัดแยกขยะในสวีเดนซึ่งถูกนำไปรวมไว้ที่ลานพัก	79
รูปที่ 42	ลานรองรับขยะหลังคัดแยกแล้วเพื่อนำไปรีไซเคิลต่อไป	80
รูปที่ 43-44	เมือง Malmö ในอดีตเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม แต่ในปัจจุบันกลายเป็นเมืองเชิงนิเวศน์	81
รูปที่ 45-46	ระบบขนส่งสาธารณะในเมืองสวีเดนส่วนใหญ่ใช้ ก๊าซชีวภาพ (Bio Gas) ในการขับเคลื่อน	83

		หน้า
รูปที่ 47	จุดเช่าจักรยานในเมืองสต็อกโฮล์ม	85
รูปที่ 48	เส้นทางปั่นจักรยานรอบเมือง	85
รูปที่ 49	จักรยาน ณ จุดเช่าในเมืองสต็อกโฮล์ม	85
รูปที่ 50	รูปแบบของจักรยานที่ให้บริการในเมืองสต็อกโฮล์ม	85
รูปที่ 51	องค์ประกอบของ Smart City	91
รูปที่ 52	โครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ หรือ Smart Grids	94
รูปที่ 53	ความเชื่อมโยงของเครือข่ายคมนาคมอัจฉริยะ	96
รูปที่ 54	โครงข่ายขั้นตอนระบบจัดการน้ำอัจฉริยะ หรือ Smart Water Management	98
รูปที่ 55	บริการสาธารณะอัจฉริยะ หรือ Smart Public Service	100
รูปที่ 56	อาคารอัจฉริยะ หรือ Smart Building	101
รูปที่ 57	Smart City Control Center ในเมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล	103
รูปที่ 58	PSNH's Control Center ที่ควบคุมการจ่ายกระแสไฟฟ้าทั้งหมด ของเมืองนิวแฮมเชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา	103
รูปที่ 59	The Computerized Control Center ณ หน่วยงานบริหารจัดการ ภัยพิบัติเมืองจกาคตาร์ ประเทศอินโดนีเซีย	103
รูปที่ 60	Smart Grid Control Center เมืองซานดิอาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา	103
รูปที่ 61	มหานครโตเกียว	113
รูปที่ 62-63	สะพานนิฮงบาชิ สัญลักษณ์ทางการค้าที่สำคัญในอดีต เปรียบเทียบกับปัจจุบัน	115
รูปที่ 64	เหตุการณ์ Great Kanto Quake ปี 1923	116
รูปที่ 65	ทหารญี่ปุ่นกำลังสำรวจความเสียหายหลังจากโดน ประเทศสัมพันธมิตรทิ้งระเบิดปรมาณูลงที่เมืองฮิโรชิมา ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2	117
รูปที่ 66	สวนแบบเซนที่เน้นความร่มรื่น สงบ ตามวิถีของเซน	118
รูปที่ 67	หุ่นยนต์ Humanoid ที่คอยต้อนรับลูกค้าตามศูนย์การค้าชั้นนำ	118
รูปที่ 68	โครงการระบบอุโมงค์ G-CANS หรือ Tokyo Flood Tunnel บริเวณอุโมงค์เก็บน้ำใต้ดิน	120

สารบัญรูปภาพ

		หน้า
รูปที่ 69-70	รถไฟชินคันเซ็น	122
รูปที่ 71	ผ้าไหมคากะยูเซน (Kaga Yuzen) สินค้าขึ้นชื่อของเมืองคานาซาวา ประเทศญี่ปุ่น	124
รูปที่ 72	ไอศกรีมที่มีส่วนผสมของแผ่นทองคานาซาวา	128
รูปที่ 73	ช่างฝีมือกำลังแสดงการย้ายแผ่นทองอันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการผลิตแผ่นทองให้นักท่องเที่ยวได้ชม	128
รูปที่ 74	ห้องจัดแสดงสินค้าที่ประดับตกแต่งด้วยแผ่นทองคานาซาวา	128
รูปที่ 75	ช่างฝีมือกำลังพันท์ผ้าไหมคากะยูเซน	129
รูปที่ 76	ผ้าไหมคากะยูเซนเมื่อลงสีครบถ้วนสมบูรณ์พร้อมสำหรับสวมใส่เป็นชุดกิโมโน	129
รูปที่ 77-78	ขั้นตอนการทำขนมที่สาธิตโดยนักทำขนมชาวคานาซาวา	130
รูปที่ 79	นักท่องเที่ยวได้ลองสวมใส่ชุดกิโมโนที่ใช้แสดงละครโน	130
รูปที่ 80	เมโทรเคเบิลที่เชื่อมต่อศูนย์กลางของเมืองเมเดยินกับโคโมนา (ตำบล) ที่ไกลที่สุด	133
รูปที่ 81	บันไดเลื่อนกลางแจ้ง นวัตกรรมของเมืองสมัยใหม่ในเมืองเมเดยิน	134
รูปที่ 82	Parque Explora อันเป็นสัญลักษณ์ทางตอนเหนือของเมเดยิน	135
รูปที่ 83	ห้องสมุดสเปนกึ่งสวนสาธารณะ หรือ Parque Biblioteca Espana ในเมืองเมเดยิน	136
รูปที่ 84-87	New York City's The High Line ในมหานครนิวยอร์ก	141
รูปที่ 88-89	อพาร์ทเมนท์ที่ได้รับการพัฒนาจาก Singapore's Housing Development Board (HBD) ในประเทศสิงคโปร์	144
รูปที่ 90	ความเป็นอยู่ผู้คนในชุมชน Cidade Tiradentes เมือง São Paulo ประเทศบราซิล	145
รูปที่ 91	จัตุรัสกลางชุมชน Cidade Tiradentes เมือง São Paulo ประเทศบราซิล	145
รูปที่ 92	ระบบขนส่งสาธารณะที่ช่วยให้คนในชุมชน Cidade Tiradentes ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น	146
รูปที่ 93	ระบบขนส่งสาธารณะที่เชื่อมต่อระหว่างเมืองข้างเคียงเข้าด้วยกัน	146
รูปที่ 94	Public Housing ในเมืองอัมสเตอร์ดัม	148

	หน้า
บทที่ 4	
รูปที่ 95	Bill Gates กับแนวคิดเรื่องผู้นำ 158
รูปที่ 96	Jack Welch กับแนวคิดเรื่องผู้นำ 158
รูปที่ 97	Dr. Peter F. Drucker กับแนวคิดเรื่องการจัดการและผู้นำ 159
รูปที่ 98	Steve Job กับแนวคิดเรื่องยุทธศาสตร์ 161
รูปที่ 99	ความแตกต่างระหว่างกรอบคิดในการพัฒนา 166
รูปที่ 100	ประเทศสิงคโปร์ 166
รูปที่ 101	แสดงแผนที่จังหวัดไอโอตา และผลิตภัณฑ์หลากหลายที่มีอัตลักษณ์เฉพาะถิ่นที่มาจากการพัฒนาศักยภาพ 170
รูปที่ 102	แสดงลักษณะของทุน ทั้งมีคุณค่าและมูลค่าและจับต้องได้และมีได้ 172
รูปที่ 103	แสดงทุนท้องถิ่น 4 ประเภท 173
รูปที่ 104	แสดงความสำคัญของทุนวัฒนธรรมกับการสร้างความแตกต่างในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ของประเทศเกาหลีกับละครเกาหลี “แดจังกึม” ที่โด่งดัง 176
รูปที่ 105	แสดงเป้าหมายของการขับเคลื่อนอัตลักษณ์พัฒนาพื้นที่ 178
รูปที่ 106	แสดงสายโซ่แห่งคุณค่าและความผูกพัน 179
รูปที่ 107	แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของศักยภาพท้องถิ่น 179
รูปที่ 108-109	สนามฟุตบอลไอโมบายและสนามแข่งรถซังเซอร์กิต 187
รูปที่ 110	มหกรรมแข่งขันนกเขาชาวเสียงแห่งอาเซียน จัดขึ้นที่จังหวัดยะลา 188
รูปที่ 111	เทศกาลอาหารรสดี ผลไม้รสเด่นที่มีคนเข้าร่วมมากมาย 188
รูปที่ 112	กล้วยหินฉาบ อาหารว่างขึ้นชื่อและเป็นสินค้าโอท็อปของจังหวัดยะลา 188
รูปที่ 113	ตลาดน้ำอัมพวยามใกล้ค่ำ 189
รูปที่ 114	ตลาดน้ำในวันที่กลับมาสดใส่อีกครั้งหนึ่ง 191
รูปที่ 115	ชุมชนริมน้ำอัมพวาในอดีต 192
รูปที่ 116	ตลาดน้ำอัมพวาในปัจจุบัน 192
รูปที่ 117-118	มุมแห่งความคึกคักและอีกมุมที่แสนสงบของอัมพวา 192

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดง จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6
ตารางที่ 2 แสดง คุณลักษณะของความแตกต่างระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการทั่วไป	11
ตารางที่ 3 แสดง ยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	34
ตารางที่ 4 แสดง ประเภททุนของเมืองตามแนวคิดตัวแบบ การจัดการทุนของ PWC	171