

เมืองเปลี่ยน ประเทศเปลี่ยน



เอกสารวิชาการ
ลำดับที่ 146

ระบบเมืองและ
การพัฒนาเมือง
เชิงมหภาค

ศ.วุฒิสาร ตันไชย
ชัยวุฒิ ตันไชย

เมืองเปลี่ยน ประเทศเปลี่ยน



ระบบเมืองและ
การพัฒนาเมือง
เชิงมหภาค

ศ.วุฒิสาร ตันไชย
ชัยวุฒิ ตันไชย

เมืองเปลี่ยนประเทศเปลี่ยน: ระบบเมือง และการพัฒนาเมืองเชิงมหภาค

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย และ ชัยวุฒิ ตันไชย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

วุฒิสาร ตันไชย.

เมืองเปลี่ยนประเทศเปลี่ยน: ระบบเมือง และการพัฒนาเมืองเชิงมหภาค.--กรุงเทพฯ
: สถาบันพระปกเกล้า, 2565.

88 หน้า.

1. การเมืองการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง.

320

ISBN = 978-616-476-282-4

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน : วปท.65-51-1000.100

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2565 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักพล
อติพร แก้วเปี้ย

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 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 ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด

88/5 หมู่บ้านพัฒนานิเวศน์ ซอย 5 สุทธิสาร แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กทม 10310

โทรศัพท์ 0-2276-6713 โทรสาร 0-2277-8137

คำนำสภากันพระปกเกล้า

หนังสือ “เมืองเปลี่ยนประเทศเปลี่ยน: ระบบเมือง และ
การพัฒนาเมืองเชิงมหภาค” จัดทำโดย ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
และอาจารย์ชัยวุฒิ ตันไชย ภายใต้โครงการผลิตบทความและเอกสาร
ทางวิชาการ ประจำปี 2565 เป็นการสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับ
การปกครองท้องถิ่นจากการผลิตบทความเป็นหนังสือเผยแพร่ในรูปของ
กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงาน (HOW TO) เพื่อมุ่งหวังให้
ผู้อ่าน ผู้ศึกษาได้เรียนรู้และศึกษาแนวคิดจากประสบการณ์ของผู้เขียน
เพื่อจุดประกายและนำไปเป็นแบบอย่างในการพัฒนาเมือง

หนังสือเล่มนี้มีการนำเสนอเป็นสองส่วนคือส่วนที่ 1 ว่าด้วย
เรื่องของแนวคิดและประสบการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
ในรูปแบบของประสบการณ์เชิงเปรียบเทียบ ซึ่งผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า
เมืองคือกลไกหลักในการพัฒนาและสร้างประเทศในระดับฐานราก และ
ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ การให้คำนิยามของคำว่า
“เมือง” โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการพัฒนาขีดความสามารถของ
เมือง ตลอดจนความจำเป็นพื้นฐานของการสร้างเมืองที่ดีสู่การเป็นเมือง
ที่เป็นเลิศ

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย และอาจารย์
ชัยวุฒิ ตันไชย ที่ได้กรุณาจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ
เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปศึกษาและ
ประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาเมืองต่อไป



(นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ)

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2565

คำนำผู้เขียน

หนังสือ “เมืองเปลี่ยนประเทศเปลี่ยน : ระบบเมือง และ การพัฒนาเมืองเชิงมหภาค” เขียนขึ้นเพื่อนำเสนอภาพของความสำเร็จจากประสบการณ์เปรียบเทียบของประเทศที่โดดเด่น และประสบความสำเร็จในการพัฒนาแนวคิดเรื่องเมือง และการพัฒนาเมืองมากที่สุดใน 20 ปีหลัง เพื่อแสดงให้เห็นว่าเราไม่สามารถคิดถึงเมืองใดเมืองหนึ่งได้ในการทำนโยบายหรือกลไกที่ทำให้เมืองพัฒนา แต่เราต้องคิดจัดทำนโยบายเชิงระบบขึ้นซึ่งสามารถนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการพัฒนาเมืองในเมืองไทย จึงไม่ใช่การคิดในกรอบของที่มาของผู้บริหารเมือง หรืออำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเมือง รวมไปถึงการถกเถียงของการมีอยู่ของราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในคราวเดียวกัน แต่ต้องคิดว่าถ้าอยากให้เมืองในประเทศไทยเติบโตไปในทิศทางไหน และจำเป็นต้องออกแบบระบบเมือง และกลไกการพัฒนาเชิงมหภาคที่ทำให้เมืองนั้นเติบโตได้

อย่างไรก็ดี เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่และไม่ใช่เรื่องที่ไม่เคยถกเถียงกันมาก่อนในแวดวงวิชาการ และผู้บริหารเมืองในประเทศไทย แต่สิ่งที่หนังสือเล่มนี้พยายามจะทำคือการสังเคราะห์ และเรียบเรียงใหม่อีกครั้ง ในภาษาที่เป็นกลางเพื่อชี้ให้เห็นถึง

ความจำเป็น และความสำคัญของข้อถกเถียงเรื่องนโยบายเมือง ซึ่งไม่สามารถแยกกันเดินได้ระหว่าง มหภาค คือ ส่วนกลาง และเชิงพื้นที่ คือ เมือง ดังนั้นเพื่อเปลี่ยนเมือง เราจึงต้องเสนอให้ประเทศเปลี่ยน

ทั้งนี้ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ คุณอติพร แก้วเปีย สำหรับการประสานงานในการจัดทำหนังสือ คุณเทียนวัช ศรีใจงาม และคุณกวิตา ขาวสุด สำหรับการค้นคว้าและเรียบเรียงข้อมูล และเหนือสิ่งอื่นใดหากหนังสือเล่มนี้จะจุดประกายความคิดได้ไม่มากนักน้อย ผู้เขียนขออุทิศความดีความชอบทั้งหมด ให้แก่รองศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล ผู้บุกเบิกการสอน และวิจัยด้านการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองสมัยใหม่ อันเป็นที่รักและเป็นแรงดันดาลใจให้ผู้เขียนเสมอมา

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย และชัยวุฒิ ตันไชย
ผู้เขียน

สารบัญ

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	III
คำนำผู้เขียน	V
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 เกาหลีใต้ : การพัฒนาเครือข่ายเมืองศูนย์กลางเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา	5
๑ ความพยายามในการพัฒนาเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาของเกาหลีใต้	9
๑ การพยายามแก้ไขปัญหาโดยใช้การสร้างหมู่บ้านใหม่	9
๑ วิฤตใหญ่ และการปรับตัวครั้งใหม่	11
๑ การแก้ไขปัญหาการเติบโตแบบกระจุกตัวโดยการสร้างเครือข่ายเมือง	11
๑ กฎหมายสร้างระบบเมือง ระบบเมืองเปลี่ยนประเทศ	12
๑ การพัฒนาเมืองอินซอน	15
๑ การพัฒนาเมืองปูซาน	18
๑ ผลของความพยายามพัฒนาเครือข่ายเมืองศูนย์กลาง	20
บทที่ 3 อังกฤษ : ระบบเมืองความสำเร็จเบื้องหลังการกระจายอำนาจ	23
๑ ระบบเมืองและความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาของประเทศอังกฤษ	25
๑ การปรับปรุงและพัฒนาระบบของเมืองโดยใช้กลไก Combined Authority	26
๑ การพัฒนาระบบเมืองของ Greater London	28
๑ การพัฒนาระบบเมืองของ Greater Manchester	31
๑ ผลจากการปรับปรุงระบบการจัดการเมือง	34
๑ การสร้าง Business Model ของเมือง	35

สารบัญ

หน้า

บทที่ 4	อินเดีย : ตัวแบบการพัฒนาเครือข่ายเมืองอัจฉริยะในรูปแบบการแข่งขันระหว่างเมือง	39
๑	ปัจจัยด้านที่ 1 การประสานการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลระดับสาธารณรัฐ และมลรัฐ	42
๑	ปัจจัยด้านที่ 2 การสร้างการแข่งขันระหว่างเมืองเป็นกุศโลบายในการกระจายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนผ่าน Campaign Smart Cities Mission	43
๑	ปัจจัยด้านที่ 3 ความหลากหลายของเครื่องมือการพัฒนา	48
๑	ตัวอย่างเมืองที่พัฒนาอย่างเห็นได้ชัดจาก Smart City Mission	52
๑	ผลความสำเร็จจากตัวแบบการพัฒนาของประเทศอินเดีย	56
บทที่ 5	การถอดบทเรียนของประเทศไทยและแนวทางการนำตัวแบบพัฒนามาปรับใช้	61
๑	ความจำกัดของอำนาจหน้าที่ สู่ เมืองที่ไร้อำนาจและพลัง	63
๑	ความจำกัดของขอบข่ายพื้นที่ที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้	64
๑	สภาพปัจจุบันของเมืองในท้องถิ่นไทย : ไร้พลังและอำนาจการจัดกระจาย	65
๑	สิ่งจำเป็นต่อการสร้างพัฒนาการสู่แนวคิดการพัฒนาพื้นที่ส่วนขยายของเมือง และการสร้างระบบเมือง	68
๑	การปรับวิธีคิด (Mind Set)	68
๑	การปรับกฎหมายและกฎระเบียบให้อื้ออำนาจต่อการลดการจัดกระจายของอำนาจบริหาร	70
๑	การพัฒนากลไกขับเคลื่อนทางนโยบาย (Policy Engine)	71
๑	เครื่องมือการพัฒนาและการลงทุน	72
	เกี่ยวกับผู้เขียน	76

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 1 แสดงตำแหน่งที่ตั้งของเครือข่ายเมืองศูนย์กลางทั้ง 3 แห่งของประเทศเกาหลีใต้	14
รูปที่ 2 ท่าเรือปูซาน – Busan Smart Port	19
รูปที่ 3 แสดงตำแหน่งของเครือข่ายระบบเมืองในประเทศอังกฤษ	27
รูปที่ 4 เปรียบเทียบพื้นที่ London และ Greater London	29
รูปที่ 5 แสดงโครงข่ายเส้นทางรถไฟฟ้าและรถไฟใต้ดินของลอนดอน	31
รูปที่ 6 เปรียบเทียบพื้นที่เมือง Manchester กับ Greater Manchester	31
รูปที่ 7 ตัวอย่างเมืองที่เข้าร่วมโครงการ Smart Cities Mission	45
รูปที่ 8 หน่วยงานระดับนานาชาติที่ให้ความร่วมมือใน Campaign Smart Cities Mission	46
รูปที่ 9 สภาพการขยายตัวอย่างไร้การควบคุมในพื้นที่ New Mumbai	53
รูปที่ 10 แนวคิด Smart City ของเมืองมুমไบ	54
รูปที่ 11 สภาพของเมือง Allahabad ช่วงฤดูการแสวงบุญ	55
รูปที่ 12 Allahabad Smart Landscape	55
รูปที่ 13 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างขอบข่ายอำนาจหน้าที่และพื้นที่ปฏิบัติการที่ส่งผลกระทบต่อระดับขีดความสามารถของเมือง	66

บทที่

1

บทนำ



งานศึกษาชิ้นนี้มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างชุดคำอธิบายที่สามารถตอบคำถามพื้นฐานหากแต่ยังขาดชุดคำอธิบายที่ชัดเจนที่ว่า การพัฒนาเมืองแต่ละเมืองอย่างมีประสิทธิภาพนั้นควรที่จะต้องใช้วิธีการพัฒนาในรูปแบบใด สาเหตุคำถามพื้นฐานเช่นนี้ยังไม่ถูกให้คำอธิบายที่ชัดเจนส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยด้านความแตกต่างหลากหลายของเมืองแต่ละพื้นที่ที่ต่างมีโจทย์การพัฒนาหรือความจำเป็นที่แตกต่างกันออกไป การชี้เป้าการพัฒนาที่ชัดเจนและสามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกพื้นที่จึงสามารถทำได้ยาก งานศึกษาชิ้นนี้ยอมรับความท้าทายข้างต้นและมีความพยายามพัฒนาตลอดจนเสนอแนะกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการพิจารณาและกำหนดทิศทางการพัฒนาที่มีปัจจัยเงื่อนไขที่แตกต่างกันโดยใช้แนวคิดด้านการพัฒนาระบบเมือง หรือ City System เป็นรากฐานที่สำคัญโดยมองว่าระบบเมืองเป็นกลจักรสำคัญในการกำหนดทิศทาง และรายละเอียดการพัฒนาทั้งในทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องเหมาะสม และเกิดการประสานการทำงานระหว่างศูนย์กลางของเมือง กับหน่วยย่อย ๆ ของเมืองในรูปแบบต่าง ๆ และเชื่อมร้อยระบบเมืองหลายๆ ระบบในประเทศเข้าด้วยกันเพื่อให้แนวคิด “เมืองคือคานงัดของการพัฒนา” สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ

งานศึกษาชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์พลวัตการพัฒนาเมืองจากกรณีศึกษาตัวแบบที่น่าสนใจที่สื่อให้เห็นถึงความพยายามในการพัฒนาระบบเมืองขึ้นใหม่ หรือการปรับระบบเมืองที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณลักษณะการทำงานที่สอดคล้องกับความจำเป็นในเชิงบริบทเฉพาะของประเทศ จากนั้นจึงทำการถอดกระบวนการให้แต่ละมิติทั้งในด้านกรอบนโยบาย โครงสร้างทางกฎหมาย การส่งเสริมการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ และการสนธิการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อสรุปรูปแบบของระบบเมืองรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการเชื่อมโยงระบบเมืองย่อย ๆ เข้าด้วยกันจนนำมาสู่การพัฒนาภาพใหญ่ในระดับประเทศ

กรณีตัวแบบที่ผู้เขียนคัดเลือกมานำเสนอนั้นอาศัยเกณฑ์ด้านความหลากหลายทั้งในด้านโจทย์ความจำเป็น รูปแบบของรัฐ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน และฐานคิดรวมถึงความคุ้นชินเกี่ยวกับระบบเมืองโดยจะมีทั้งกรณีศึกษาตัวแบบที่การวางระบบเมืองเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์การพัฒนาอย่างแนบแน่น ในขณะที่เดียวกันก็จะมีกรณีตัวแบบที่เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเมืองในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามกรณีตัวแบบทั้ง 3 ประเทศประกอบด้วย ประเทศอังกฤษ , ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศอินเดียนั้นต่างเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนถึงความสำเร็จของการพัฒนาระบบเมืองรวมถึงการขยายโครงข่ายระบบเมืองจนสามารถเป็นแกนหลักในการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากผลการศึกษาพบว่าตัวแบบทั้ง 3 ประเทศนั้นแม้จะมีที่มาของโจทย์และความจำเป็นที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่แต่สิ่งที่น่าสนใจคือรูปแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ใกล้เคียงกันอย่างมากโดยการพัฒนาแบบให้กับเมือง และการสร้างเครือข่ายของเมืองศูนย์กลางในแต่ละภูมิภาค โดยมีโจทย์หลักอยู่ที่การกระจายทรัพยากรและการอุดหนุนจากภาครัฐให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ไม่ได้รับการให้ความสำคัญโดยมีวัตถุประสงค์หลักอย่างน้อย 2 ข้อ คือ 1) การแบ่งเบาภาระของเมืองศูนย์กลางเดิมให้รับภาระจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการตั้งถิ่นฐานให้น้อยลง และ 2) การกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ และเป็นฐานเพื่อการเกื้อหนุนเมืองศูนย์กลางเดิมให้เติบโตอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น